

Mykolas Romeris University
Faculty of Public Administration
Department of Public Administration

Jelena Lichtinšain
VAmd4-01

Masters Graduation Dissertation

**Experience of New Public Management in Denmark and It's
Deployment Opportunities in Lithuania**

Consultant: Professor Dr. Kęstutis Masiulis

Vilnius, 2007

Mykolo Romerio universitetas
Viešojo administravimo fakultetas
Viešojo administravimo katedra

Jelena Lichtinšain
VAmd4-01

Magistro baigiamasis darbas

**Naujosios viešosios vadybos patirtis Danijoje ir jos diegimo galimybės
Lietuvoje**

Darbo vadovas prof. dr. Kęstutis Masiulis

Vilnius, 2007

Turinys

TURINYS	3
ĮVADAS	4
1. NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS PRINCIPAI	6
2. REGULIAVIMO REFORMŲ DINAMIKA	10
3. DANIJOS VIEŠASIS VALDYMAS IR NVV	14
3.1 DANIJOS REGULIAVIMO REFORMOS	21
3.2 REGULIAVIMO REFORMŲ PASEKMĖS	29
4. ATVEJO ANALIZĖ: DANIJOS PREKYBOS IR PRAMONĖS MINISTERIJOS REFORMA	30
4.1 INICIJAVIMAS, STRATEGIJA IR PAGRINDINIAI TIKSLAI	30
4.2 MINISTERIJOS TRANSFORMAVIMO PROCESAS	34
4.3 MINISTERIJOS REFORMOS PATIRTIS BEI REZULTATAI	38
4.4 PROJEK TINĖS ORGANIZACIJOS IŠŠŪKIAI	40
4.5 ATVĖJO ANALIZĖS IŠVADOS	43
5. NAUJOJI VIEŠOJI VADYBA IR VIEŠOJO SEKTORIAUS DARBUOTOJŲ MOTYVAVIMO FAKTORIAI	44
5.1 DANIJOS CENTRINĖS VYRIAUSYBĖS SEKTORIAUS ŽMOGIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ VALDYMO TYRIMAI BEI INICIATYVOS	45
5.2 MOTYVAVIMO TYRIMO IŠVADOS IR IŠKELTŲ INICIATYVŲ PASEKMĖS	49
6. GALIMYBĖS TAIKYTI DANIJOS NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS PATIRTĮ LIETUVOJE	50
6.1 LIETUVOS VIEŠASIS VALDYMAS IR NVV INICIATYVOS	50
6.2 GERESNIO REGULIAVIMO INICIATYVOS LIETUVOJE EUROPOS SAJUNGOS KONTEKSTE	53
6.3 SAULĖTEKIO INICIATYVA	55
6.4 LR ŪKIO MINISTERIJOS IR DANIJOS PREKYBOS IR PRAMONĖS MINISTERIJOS ESMINIAI SKIRTUMAI	58
6.5 IŠVADOS IR PAGRINDINĖS REKOMENDACIJOS	65
SANTRAUKA	68
SUMMARY	68
LITERATŪROS SĄRAŠAS	69
PRIEDAS	71

Ivadas

Tema: Naujosios viešosios vadybos patirtis Danijoje ir jos diegimo galimybės Lietuvoje.

Problema:

Tradicinis viešųjų įstaigų valdymas yra neveiksmingas šiuolaikinio pasaulio kontekste. Lietuvos viešųjų įstaigų hierarchinės struktūros trukdo tinkamai spręsti pagrindinius jų uždavinius bei reaguoti į šiuolaikinės visuomenės poreikius.

Tikslas:

Šiame darbe siekiama nustatyti naujosios viešosios vadybos sklaidos patirtį Danijoje ir galimybes taikyti šią patirtį Lietuvos viešojo sektoriaus reformavimui, o taip pat pateikti pagrindines rekomendacijas Lietuvos viešojo sektoriaus institucijų reformavimui.

Uždaviniai:

1. Apibrėžti pagrindinius naujosios viešosios vadybos principus ir jų poveikį viešojo sektoriaus reguliavimo reformoms.
2. Apžvelgti reguliavimo reformų dinamiką Danijos viešajame valdyme ir nustatyti jos pasekmes.
3. Atskleisti NVV sklaidos patirtį Danijos viešajame valdyme.
4. Atlikti atvejo analizę: Danijos prekybos ir pramonės ministerijos reforma, jos eiga, problemos bei pasekmės.
5. Išanalizuoti viešųjų įstaigų personalo motyvavimo faktorius ir jų sąsają su naujosios viešosios vadybos principais.
6. Atlikti LR Ūkio ministerijos ir Danijos Prekybos ir pramonės ministerijos lyginamąją analizę.
7. Suformuluoti galimybes taikyti Danijos NVV patirtį reformuojant Lietuvos viešojo sektoriaus institucijas.

Tyrimo metodas:

Darbe yra lyginamos bei analizuojamos dviejų skirtingų valstybių viešosios institucijos, kurios yra panašios veiklos turinio požymiu, tačiau su skirtingais veiklos rezultatais. Todėl pagrindiniai tyrimo metodai, kurie naudojami šiame darbe, yra analitinė bei lyginamoji analizė ir atvejo analizė. Atvejo analizė, Danijos ministerijos reformavimas, skirta taip pat pagrindinei tyrimo hipotezei generuoti.

Hipotezė:

Danijos Prekybos ir pramonės ministerijos sėkmingai įgyvendintos reformos patirtis galėtų būti taikoma Lietuvos viešųjų įstaigų, tarp jų ir LR Ūkio ministerijos, modernizavimui.

Darbo struktūra:

Darbą sudaro santrauka anglų kalba, įvadas, šešios dalys, literatūros sąrašas ir priedas. Darbo apimtis – 69 puslapiai, darbe pateikiami 9 paveikslėliai.

1. Naujosios viešosios vadybos principai

Svarbiausias naujosios viešosios vadybos, kaip reiškinių, bruožas yra tai, kad viešajame sektoriuje atsirado naujas reformų tipas, kurio pagrindu tapo rinkos bei kitų principų, iki to laiko netaikytų viešajame sektoriuje, tačiau sėkmingai naudotų privačiajame sektoriuje, diegimas.

Ekonominio bendradarbiavimo ir vystymosi organizacija, OECD,¹ 1995 metais pareiškė, kad susiformavo nauja viešojo valdymo paradigma, skatinanti viešojo sektoriaus decentralizaciją bei į rezultatus orientuotos veiklos formavimąsi.²

NVV reformos vystosi kaip tarptautinės darbotvarkės dalis ir pabrėžia tokius politikos modelius ir viešojo valdymo bei sprendimų priėmimo stilius, kurie nugalėjo senesnes atskirų valstybių viešojo administravimo ypatybių tradicijas.³

Apibūdinant naujosios viešosios vadybos koncepciją dažniausiai remiamasi C.Hood ir M.Jackson, D.Osborne ir T.Gaebler, J. L. McKnight, L.Kaboolian, G. Latimer, J. A. F. Stoner ir R. E. Freeman, R. A. Contino, T.Peters ir R.Waterman, N.Flynn darbais.

Naujosios viešosios vadybos pagrindus pateikė D.Osborne ir T.Gaebler knygoje „Atsinaujinanti valdžia“⁴, kur jie nustatė pagrindinius principus ir siūlė „atnaujinti“ viešąjį valdymą taip, kad jis gebėtų reaguoti į greitai kintančias aplinkos sąlygas diegiant naujoves, išnaudojant verslo energiją ir diegiant konkurenciją tarp valstybinių, privačių ir nevyriausybinių paslaugų tiekėjų.

Šis naujasis valdymas turi skatinti valstybės tarnautojų atskaitingumą bei atsakomybę už pasiektus rezultatus, o biudžetą, žmogiškuosius ir kitus išteklius planuoti taip, kad atspindėtų pagrindinę organizacijos misiją. Buvo akcentuojamas būtinumas siekti, kad viešasis valdymas būtų labiau decentralizuotas, pereinant nuo hierarchijos prie dalyvavimo ir komandinio darbo, kad savo organizacine sandara jis jautriau reaguotų į visuomenės poreikius, įgaliotų piliečius ir viešąsias organizacijas priimti sprendimus ar dalyvauti juos priimant.⁵

¹ Organisation for Economic and Social Cooperation and Development

² *Governance in Transition: public management reform in OECD countries*. Organizations for Economic Cooperation and Development. Paris: OECD, 1995.

³ Hood, Christopher: *A New Public Management for All Seasons*, Public Administration, vol. 69 (spring), 1991

⁴ ang. Reinventing Government. Osborne, D. and Gaebler, T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

⁵ Jurga Staponkienė. *Naujosios viešosios vadybos elementų identifikavimas*. Viešoji politika ir administravimas, N13. Mykolas Romeris University, 2005

Skirtingi naujosios viešosios vadybos teoretikai pabrėžia įvairias šios koncepcijos idėjas, tačiau galima išskirti šiuos pagrindinius bendrus principus, apie kuriuos mažiau ar daugiau kalba visi NVV pasekėjai:

- Privataus sektoriaus valdymo metodai arba menedžerizmas
- Decentralizavimas
- Dalyvavimas
- Lankstumas
- Privatizavimas
- Marketizavimas arba orientavimas į rinkos sąlygas

Menedžerizmas arba privataus sektoriaus valdymo metodų viešajame sektoriuje diegimas remiasi prielaida, kad privatus sektorius turi pakankamai vidinės potencinės energijos kokybiškai ir efektyviai reaguoti į sparčiai besikeičiančias aplinkos sąlygas, tuo tarpu klasikinio valdymo principais besiremiantis viešasis sektorius nepajėgia efektyviai reaguoti į kintamas aplinkos sąlygas ir yra sustabarėjęs. Todėl yra bandoma diegti principus, iki to laiko netaikytus viešajame sektoriuje, tačiau sėkmingai taikomus privačiajame sektoriuje.

Menedžerizmo principai: veiklos rezultatyvumas, organizacijos veiklos strategijos kūrimas, kokybės valdymo metodų diegimas, naujų valdymo stilių taikymas, personalo ugdymas, orientavimas į piliečių, o ne į biurokratijos poreikius.

Naujosios viešosios vadybos teoretikų teigimu, viešojo administravimo institucijų sistemos efektyviausiai veikia tada, kai jos yra **decentralizuotos**. Dėl centralizavimo viešajame sektoriuje gali rasti sustabarėjimas, o dėl hierarchijos – realaus įgyvendinimo stoka. Todėl viešosios organizacijos yra skaidomos į atskirus savarankiškus vienetus. Tokiu būdu yra pasiekiamas valdymo funkcijų decentralizavimas ir atsakomybės delegavimas, tai yra, hierarchijos mažinimas. Taip yra siekiama, kad viešasis valdymas būtų labiau decentralizuotas, pereinant nuo hierarchijos prie lankstesnių valdymo sistemų: prie dalyvavimo ir komandinio darbo.

NVV požiūriu, **dalyvavimas** yra labai svarbus principas, taikytinas viešajame sektoriuje. Tai reiškia, kad visuomenė (gyventojai) turi būti įtraukiami į viešojo valdymo sprendimų priėmimo procesą, o taip pat ir viešųjų organizacijų personalas turi būti įtraukiamas į viešųjų organizacijų valdymą.

Viešosios organizacijos **lankstumas** reiškia sugebėjimą greitai prisitaikyti ir teisingai reaguoti keičiantis aplinkybėms.

Privatizavimas – viešojo sektoriaus mažinimas bei išlaidų optimizavimas, užduočių bei atsakomybės delegavimas ir viešosios nuosavybės skirtingose pramonės šakose apribojimas. Privatizavimas gali visapusiškais pastangomis pertvarkyti prekių ir paslaugų teikimą viešajame sektoriuje, vadovaujantis tokiais rinkos principais kaip pasirinkimas ir konkurencija.

Rinka įtakoja ir privatųjį, ir viešąjį sektorius, tačiau viešųjų įstaigų vadovai dažnai nepajėgia tinkamai apdoroti didėjančių informacijos kiekių ir kartu nesugeba patenkinti klientų poreikių. Todėl yra būtina **orientuotis į rinkos sąlygas**, kuriose kainos ir konkurencija yra svarbiausi mechanizmai, skatinantys paslaugų tiekėjų konkurenciją, efektyvumo siekimo per kontraktų valdymą bei orientaciją į klientų poreikių tenkinimą.

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

Naujoji viešoji vadyba netapo laikinu reiškiniu viešajame administravime, bet sukėlė tarptautinę „reformų bangą“, kuri skatina viešąsias organizacijas taikyti privataus sektoriaus vadybos metodus bei įvesti efektyvios veiklos kriterijus viešajame sektoriuje.⁶

Viešojo administravimo **efektyvumas** suprantamas kaip racionalus išteklių naudojimas, pozityvus organizacijos filosofijos ir organizacinės kultūros įtvirtinimas. Viešųjų institucijų veiklai įtakos turintys veiksniai ir veiklos vertinimo kriterijai skiriasi nuo privataus sektoriaus efektyvumo sąlygų ir veiksmų. Privataus sektoriaus prekės ir paslaugos vertinamos pinigine išraiška, gauta jas realizavus rinkoje, o nemaža viešųjų paslaugų ir prekių dalis nėra skirta parduoti, todėl daug sunkiau įvertinti viešųjų programų arba projektų poveikį visuomenei arba jos intereso grupėms. Viešojo sektoriaus veiklos efektyvumo didėjimo galimybės suprantamos visų pirma kaip kokybiškesnių viešųjų paslaugų teikimas naudojant tas pačias sąnaudas (išteklius). Tai įmanoma, jei:⁷

- didėja paslaugų kiekis, įvairovė bei kokybė, jos teikiamos sparčiau, o organizacijos darbuotojų skaičius lieka tas pats

⁶ Jurga Staponkienė. *Naujosios viešosios vadybos elementų identifikavimas*. Viešoji politika ir administravimas, N13. Mykolas Romeris University, 2005

⁷ Stasys Puškorius, Alvydas Raipa *Teoriniai viešojo sektoriaus veiklos modernizavimo aspektai*, Viešoji politika ir administravimas, LTU, 2002, 9-10 p.

- mažėja išteklių ir darbo sąnaudos, paslaugų kiekybinė išraiška nesikeičia, tačiau sutrumpėja paslaugų suteikimo laikas
- laiku suteikiama tiek pat paslaugų, tik daug geresnės kokybės
- labai padaugėja paslaugų ir pagerėja kokybė nežymiai padidėjus sąnaudoms.

Didinant viešojo sektoriaus efektyvumą gali būti taikomi įvairūs metodai ir technika, pavyzdžiui, kokybės ciklai ir valdymas, darbo sąlygų atnaujinimas ir sutarčių sistemų tobulinimas, alternatyvus darbo laiko grafikas, organizacijos ir darbuotojo poreikio tyrimai ir kt. Viešojo administravimo problemas tiriantys specialistai dažniausiai išskiria tris pokyčių sritis:⁸

- **darbo proceso pokyčiai**
- **vadybos proceso pokyčiai**
- **darbuotojų elgsenos pokyčiai**

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

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

Trečiuoju atveju viešųjų institucijų dėmesys nukreipiamas darbuotojų pastangoms paremti, orientuojamasi į žmogiškąsias savybes, atsižvelgiant į poreikius ir stiprinant jų motyvaciją. Esminiu tikslu tampa darbas kaip pagrindinis bet kurios veiklos elementas, todėl būtina sutelkti pastangas į darbuotojo mokymą, jo veiklos vertinimą, kompensavimo mechanizmo tobulinimą, darbuotojų įtraukimą į sprendimų priėmimą bei karjeros galimybių plėtrą organizacijoje.⁹

Todėl siekiant efektyvumo tampa svarbus žmogiškųjų išteklių valdymas pagal NVV principus. Formuojant žmogiškųjų išteklių valdymo viešajame sektoriuje principus naujosios viešosios vadybos atžvilgiu yra taikomos dvi metodikos:

⁸ Stasys Puškorius, Alvydas Raipa *Teoriniai viešojo sektoriaus veiklos modernizavimo aspektai*, Viešojo politika ir administravimas, LTU, 2002, 10 p.

http://www.mruni.lt/lt/modules/mydownloads/cache/files/viesasis_administravimas_2___p9-17_.pdf

⁹ Ten pat.

- **rezultatyvumo vertinimas** - asmens indėlis vertinamas atsižvelgiant į organizacijos tikslus ir asmens gebėjimus;
- **valdymas pagal tikslus** - metodas, reikalaujantis, kad vadovas tartųsi su pavaldiniais ir aiškiai bei griežtai apibrėžtų jų užduotis.¹⁰

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

Naujosios viešosios vadybos idėjos keliauja tarptautinėje arenoje ir skatina viešojo sektoriaus reformas. Nuo 1980 metų didžiąją dalį OECD pasaulio apėmė viešojo valdymo reformų pandemija.¹¹ Pagrindinės viešojo valdymo reformų būtinumo priežastys OECD šalyse yra finansinė krizė, kuri skatino mažinti valstybės valdymo išlaidas, piliečių nepasitenkinimas, paskatinęs gerinti viešųjų paslaugų kokybę bei internacionalizacija kartu su naryste Europos Sąjungoje, skatinanti taikytis prie besikeičiančių sąlygų.

Šios reformos gali formuotis internacionaliai, pavyzdžiui, imitavimo bei mokymosi procese, per transnacionalinius tinklus arba visai skirtingų ekonominių ir politinių sistemų šalyse vystytis panašiai. Nors reformos skirtingose šalyse skiriasi savo apimtimi, intensyvumu bei rezultatais, jų tikslai bei instrumentai dažnai būna panašūs, nes dauguma jų yra paskatintos NVV idėjų. Reformavimo idėjos keliauja iš tarptautinės arenos į nacionalines valstybes, ir šiame procese svarbų vaidmenį atlieka tokios tarptautinės ekspertų organizacijos, kaip PUMA¹², OECD departamentas, platinant šias idėjas plačiame valstybių rate.

2. Reguliavimo reformų dinamika

Reguliavimo reformų koncepcija vystėsi kartu su naujosios viešosios vadybos tendencijomis ir susiformavo kaip tų pačių megatendencijų dalis. Ekonominio bendradarbiavimo ir vystymosi

¹⁰ Parsons, Wayne. *Viešoji politika*. Eugrimas, Vilnius, 2001, 426 p.

¹¹ Pollitt, Ch. ir Bouckaert, G. *Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė*, Alragvė, 2003, 15p.

¹² Viešojo valdymo komitetas

organizacijos pranešimuose¹³ teigiama, kad pastaraisiais metais įvairių šalių viešajame sektoriuje daugiausiai buvo diegiamos dereguliavimo, geresnio reguliavimo ir alternatyvaus reguliavimo iniciatyvos.

Norint iširti įvairias reguliavimo reformų trajektorijas, reikia apibrėžti įvairių reformų tipus. Reguliavimo reformų tyrimuose daugiausia pateikiami praktiniai šių reformų pavyzdžiai. Taip, pavyzdžiui, daugiausiai yra remiamasi OECD bei Europos Sąjungos komisijos pranešimais, kuriuose kalbama apie įvairių šalių praktiką, diegiant reguliavimo reformas. Tačiau tik nedaug darbų apibrėžia reguliavimo reformų teorinį aspektą.

Kopenhagos universiteto profesorių Hanne Foss Hansen ir Lene Holm Pedersen darbe „Reguliavimo reformų dinamika“¹⁴ yra siūloma reguliavimo reformų klasifikacija, kurioje yra išskiriami keli reguliavimo reformų tipai ir skirtingos reformų proceso fazės. Praktinė šio tyrimo dalis apsiriboja Danijos pavyzdžiu, tačiau jo teorinis pagrindas yra labai naudingas, apibrėžiant skirtingus reguliavimo reformų tipus bei atliekant jų analizę. Todėl savo darbe noriu pateikti šių reguliavimo reformų tipų apibrėžimus pagal „Reguliavimo reformų dinamikoje“ nustatytą klasifikaciją.

Hansen ir Pedersen siūlo, visų pirma, atskirti reguliavimo reformų tipus pagal jų pobūdį. Kalbant apie reguliavimo pobūdį, jie teigia, kad reformos gali siekti išspręsti problemas, atsiradusias dėl blogo reguliavimo, arba siekti pagerinti patį reguliavimą, tai yra numatyti problemas, kurių dar nėra ir surasti įmanomus jų sprendimo būdus. Todėl yra išskiriami **reaktyvus** ir **proaktyvus** reformų tipai. Svarbiausias skirtumas tarp šių dviejų tipų yra toks, kad taikant reaktyvią reguliavimo politiką yra siekiama spręsti jau egzistuojančias problemas, o taikant proaktyvią reguliavimo politiką – užkirsti kelią būsimų numatomų problemų atsiradimui.

„Reguliavimo reformų dinamikoje“ tradicinis reguliavimas yra priešpastatomas naujiems reguliavimo būdams. Tradicinis reguliavimas šiame kontekste reiškia tokią reguliavimo politiką, kurioje naudojami tradiciniai, tai yra taisyklėmis pagrįsti, reguliavimo instrumentai. Nauji reguliavimo būdai yra alternatyvūs tradicinių įstatymų atžvilgiu ir gali būti priešpastatomi tradiciniam komandiniam bei kontroliniam reguliavimui, nes pristato naujus politinius instrumentus, naujas technologijas arba naujus organizavimo būdus.¹⁵ Tokios naujos iniciatyvos yra skirtos papildyti arba pakeisti egzistuojantį reguliavimą, kuris praranda aktualumą, nes jį pradeda

¹³ www.oecd.org

¹⁴ Hansen, Hanne Foss og Pedersen, Lene Holm. „Dynamikken i Reguleringsreformer”. København: Gyldendal, 2005

¹⁵ Ten pat

vertinti kaip biurokratinę bei pasenusią. Tačiau nauji politiniai instrumentai nėra visiškai nauji išradimai. Tai yra labiau idėjų rinkinys arba reguliavimo scenarijai, apibrėžiantys, kaip reformos turi būti vykdomos racionaliai bei efektyviai.

2.1 Reguliavimo reformų tipai

Hansen ir Petersen manymu, reguliavimo reformos skiriasi ne tik savo pobūdžiu, bet ir taikomais reguliavimo instrumentais. Būtent taikomų reguliavimo instrumentų įvairovė leidžia išskirti keturis reguliavimo reformų tipus:¹⁶

- **Dereguliavimo** tikslas yra sumažinti reguliavimo įstatymų skaičių visuomenėje bei resursų, skirtų reguliavimo įgyvendinimui, kiekį. Dereguliavimas yra susijęs su reguliavimo bei apribojimų panaikinimu. Iš esmės, pagrindinis siekis yra „išlaisvinti nuo“ reguliavimo, tai yra sumažinti valstybės reguliavimo laipsnį. Tradiciškai dereguliavimas suvokiamas kaip reguliavimo panaikinimas (ypač tarifų srityje), bet šis rinkos reformų tipas nėra šio darbo tyrimo sritis. Atvirkščiai, čia siekiama apibūdinti bandymus apriboti taisyklėmis pagrįstą reguliavimą, kuris jau perduotas vyriausybei. Šio reformų tipo pavyzdžiai yra „saulėlydžio“¹⁷ reguliavimas, kurio tikslas yra panaikinti tikslo nepasiekiančias valstybės institucijas ir funkcijas, ir bandymai sumažinti įstatymų kiekį.
- **Geresnis reguliavimas** siekia supaprastinti bei patobulinti reguliavimo kokybę, kas yra įmanoma tobulinant įstatymus. Geresnis reguliavimas yra nukreiptas į įstatymų kūrybos procedūrą ir siūlo tobulinimo priemones įvairiose įstatymų proceso pakopose. Pagrindinis tikslas yra pakelti kokybę tokių įstatymų, kurie buvo adaptuoti. Todėl geresnio reguliavimo reformos siejamos su naujais įstatymais. Pavyzdžiui, įstatymų leidybos proceso kokybės tobulinimas, RIA metodo taikymas administracinės naštos apskaičiavimui.

Administracinė našta suprantama kaip išlaidos, kurias patiria verslo subjektas, vykdydamas teisės aktuose nustatytus privalomus informacinio pobūdžio įpareigojimus. Atitinkamai, administracinė našta siejama su tomis išlaidomis, kurios patiriamos, vykstant teisės aktuose nustatytus reikalavimus pateikti tam tikrą informaciją (arba kaupti, saugoti tam tikrus duomenis, kad vėliau juos būtų galima pateikti). Tokia sąvoka suformuluota, atsižvelgiant į užsienio valstybių šios srities patirtį.

¹⁶Hansen, Hanne Foss og Pedersen, Lene Holm. *Dynamikken i Reguleringsreformer*. København: Gyldendal, 2005

¹⁷ ang. sunset

Vertinant teisės aktų vykdymo išlaidas, daugelyje ES šalių taikomas vadinamasis **reguliacinio poveikio testas**, arba RIA¹⁸. Juo, naudojantis specialia metodika, įvertinamas teisės aktų reguliacinis poveikis, kartu, remiantis tam tikrais vertinimo kriterijais, apskaičiuojamos teisės aktų vykdymo išlaidos. Taip vertinamos ir teisės aktų poveikis įvairioms visuomenės grupėms ar kitokia galima jų įtaka. RIA ypatumai ir vertinimo išsamumas priklauso nuo šalies, kurioje metodas taikomas.

- *Alternatyvus* reguliavimas siekia papildyti arba išstumti klasikinius taisyklėmis pagrįstus instrumentus, praplečiant naudojamas priemones. Todėl toks reguliavimas yra formuluojamas kaip alternatyva tradiciniam reguliavimui ir apima politinius instrumentus, kurie iš esmės yra įvairiarūšiai ir yra suvokiami kaip naujos, modernios bei racionalios alternatyvos. Alternatyvaus reguliavimo pavyzdžiai: 1) naujų informacijos ir ryšių technologijų¹⁹ diegimas viešajame administravime siekiant gerinti visuomenei teikiamas paslaugas (e-vyriausybė, e-mokslas – moderniai internetu teikiamos paslaugos), 2) veiksmai taikant savanoriškas sutartis arba savireguliaciją, 4) finansinės intervencijos (pvz., subsidijos, bendras finansavimas, ir t.t.) 5) rinkos instrumentų naudojimas, žalieji mokesčiai²⁰.

Žalieji mokesčiai nėra naujas reiškinys, nes atsirado jau beveik prieš trisdešimt metų, kai prasidėjo tarptautinė diskusija dėl to, kad reikia apmokestinti ne tik „gėrybes“, tokias kaip investicijos ar užimtumas, tai yra reiškinius, kuriuos norėtusi padidinti, bet ir „blogybes“, tokias kaip užterštumas, kurių reikėtų išvengti. Iš pradžių žalieji mokesčiai buvo naudojami šiems pagrindiniams tikslams:²¹

- sukurti mokesčines įplaukas, kurios padėtų atlyginti užterštumo padarytą žalą ir sukurti priemones, kurios apsaugotų nuo užterštumo ateityje
- pakeisti visuomenės elgesį (dideli mokesčiai skatina rinktis mažiau žalingas gamtai technologijas bei veiklas)

Standford'o ekonomistas Lawrence Goulder pavadino tokius mokesčius „koreguojančiais“, nes jie pataiso iškreiptus resursų išsėmimo įvertinimus.²² Trečiasis žaliųjų mokesčių tipas jungia didelius

¹⁸ Regulatory Impact Assessment

¹⁹ Information and Communication Technologies

²⁰ angl. green taxes

²¹ David Morris. *Green Taxes*. Institute for local self-reliance, 1994. <http://www.ilsr.org/ecotax/greentax.html>

²² Ten pat

užterštumo mokesčius ir mokesčių sistemos restruktūrizavimą. Toks procesas buvo pavadintas mokesčių pakėlimu²³.

- **Re-reguliavimo**²⁴ terminas yra naudojamas, kad apibrėžtų procesą, kai tam tikra sritis, kuri jau buvo reguliuojama, yra reorganizuojama arba perreguluojama iš naujo, kas suvokiama kaip alternatyvus ir racionalesnis bei efektyvesnis būdas tai daryti. Re-reguliavimo pavyzdžiai yra nepriklausomo reguliavimo valdžios paskyrimas, o taip pat, kaip ir alternatyvaus reguliavimo atveju, informacijos ir ryšių technologijų diegimas.

Hansen ir Pedersen reguliavimo reformų klasifikacija yra pavaizduota 1 paveiksle.

	Reaktyvus – reformos srityse, kurios jau buvo reguliuotos	Proaktyvus – bandymai pagerinti naują arba papildomą reguliavimą
Tradicinis (taisyklėmis pagrįstas) reguliavimas – pastangos pagerinti reguliavimą per taisykles ir tradicinius kontrolės būdus	Deregulavimas Taisyklių supaprastinimas Saulėlydžio ²⁵ reguliavimas	Geresnis reguliavimas Reguliavimo poveikio vertinimas (RIA) Įstatymas - programa
Naujos reguliavimo priemonės – pastangos pristatyti naujus politinius instrumentus ir skirtingas reguliavimo kontrolės priemones	Re-regulavimas E-vyriausybė Nepriklausomieji reguliavimo (valdžios) organai	Alternatyvus reguliavimas Žalieji mokesčiai Progresyvus reguliavimas Saviregulavimas Diferencijuotas reguliavimas

Pav. 1. Reguliavimo reformų tipai²⁶

Šių reformų tipų apibrėžimas yra naudingas nustatant reguliavimo reformas, vykusias Danijos viešajame sektoriuje. Tačiau iš pradžių noriu apžvelgti naujosios viešosios vadybos idėjas, paskatinusias Danijos viešojo sektoriaus modernizavimo reformas, ir tai, kaip šios idėjos buvo įgyvendinamos.

3. Danijos viešasis valdymas ir NVV

Danija yra konstitucinė monarchija ir aktyvi Europos Sąjungos narė nuo 1973 metų. Danijos parlamente *Folketinge* yra 179 nariai, renkami ketveriems metams. Šiuo metų Danijoje yra 16

²³ angl. tax shifting

²⁴ re-regulation

²⁵ ang. Sunset regulation

²⁶ Hansen, Hanne Foss og Pedersen, Lene Holm. *Dynamikken i Reguleringsreformer*. København: Gyldendal, 2005

ministerijų ir ministro pirmininko kabinetas. Nuo 2001 metų šalies ministras pirmininkas yra Anders Fogh Rasmussen.

Danijos viešasis sektorius yra padalytas į tris lygius: centrinė vyriausybė su 18 departamentų, regioninio lygio valdžia, kurią sudaro 13 apygardų ir vietinė valdžia, kuri susideda iš 271 vietinio municipaliteto. 2004 metais buvo sutarta dėl viešosios struktūros reformos, kuri bus įgyvendinta 2007 metais, ir pagal kurią planuojama sumažinti regioninės valdžios apygardų skaičių iki 5 ir municipalitetų skaičių iki 100.

Ypač svarbu Danijos viešojo administravimo politikos kontekste yra tai, kad kiekviena ministerija arba vietinė valdžia turi savarankiškumą, ir tai garantuoja konstitucija.

Naujosios viešosios vadybos idėjos įkvėpė viešojo valdymo reformas, kurios jau apie dvidešimt metų buvo Danijos politinėje darbotvarkėje. Šių reformų pradžioje buvo išleista viešojo sektoriaus reformos programa, pavadinta „Modernizavimo programa“,²⁷ kurią pradėjo konservatyvus ministras pirmininkas Schlüteris 1983 metais. Prie tuometinių reformų bandymų galima priskirti ir dereguliavimo iniciatyvas bei 1988 metų administracinio supaprastinimo programą.

Nuo to laiko buvo daug pastangų modernizuoti bei reguliuoti Danijos viešąjį sektorių. Taip atsirado trys modernizavimo programų versijos; kiekviena jų asocijuojasi su naujai ateinančia vyriausybe. Konservatyviai liberali vyriausybė buvo atsakinga už 1983-92 metų „Viešojo sektoriaus modernizavimo programą“. Šioje programoje pagrindinę vietą užima biudžeto reforma, skirta sumažinti viešąsias išlaidas. Socialdemokratinės vyriausybės programos versija gavo pavadinimą „Nauja viešojo sektoriaus perspektyva“²⁸ ir buvo tęsiama nuo 1993 iki 2001 metų. Liberaliai konservatyvi vyriausybė, kuri atėjo 2001 metais, pavadino savo modernizavimo programą „Piliečiai ant ratų“.²⁹ Šios programos raktinis žodis buvo marketizavimas.

Tyrimuose apie Danijos viešojo valdymo reformas dažniausiai išskiriamos trys šių reformų periodai³⁰: 1) 1983 – 1992 metai, 2) 1993 – 2001 metai, 3) 2003 – 2005 metai.

²⁷ dan. Moderniseringsprogram

²⁸ ang. “A New Perspective on the Public Sector”

²⁹ ang. „Citizens at the wheel“

³⁰ Ejersbo, Niels and Greve, Carsten. *Public Management Policymaking in Denmark 1983-2005*, <http://www.lse.ac.uk/collections/MES/pdf/Public%20Management%20Policymaking%20in%20Denmark%201983-2005.pdf>

Viešojo administravimo politika Danijoje 1983-1992 metais

Reformų pradžia sąlyginai laikoma pirmoji „Modernizavimo programa“, išleista 1983 metais, kurią sudarė penki pagrindiniai elementai: biudžeto reforma, marketizavimas, menedžmentas ir žmogiškųjų išteklių vadyba, dereguliavimas ir orientavimas į klientų poreikius ir e-vyriausybės diegimas. Danijos biudžeto reforma nustatė kiekvienos ministerijos išleidžiamų pinigų per vienerius metus maksimumą. Biudžeto sudarymo procesas tapo lankstesnis ir labiau decentralizuotas suteikiant daugiau atsakomybės atskiriems viešojo sektoriaus vadovams.³¹

„Marketizavimas“ šioje programoje reiškė viešųjų institucijų reformavimą, privatizaciją ir orientavimą į vartotojo poreikius. „Menedžmentas ir žmogiškųjų išteklių vadyba“ paskatino taikyti privataus verslo vadybos modelius viešajame sektoriuje, pabrėžiant, kad tai yra instrumentas, padėsiantis „atgaivinti“ viešųjų organizacijų valdymą.

„Dereguliavimas ir orientavimas į klientų poreikius“ tapo vyriausybės antibiurokratinės politikos dalimi. Orientavimas į klientų poreikius buvo viešųjų paslaugų kokybės gerinimo instrumentas, „pasiskolintas“ iš privataus sektoriaus pasiekimų šioje srityje.

„E-vyriausybės“ diegimas kartu su investicijomis į naujas technologijas buvo paskelbtas kaip galėsiantis pakelti Danijos viešojo sektoriaus efektyvumą bei produktyvumą.

Kelių šios reformos elementų diegimas jau buvo ruošiamas ankstesnės vyriausybės darbotvarkėje. Pavyzdžiui, buvo paruoštas biudžeto sistemos reformos dokumentas, kuris paskui buvo panaudotas 1983 metų „Modernizavimo programoje“.

Vyriausybė paskyrė tam tikrus komitetus, kurie turėjo pateikti pasiūlymus dėl privatizacijos politikos. Nors dėl opozicijos spaudimo žodis „privatizacija“ nebuvo įtrauktas į 1983 metų modernizavimo programą, tačiau kai kurios rekomendacijos, susijusios su privatizacija, buvo išleistos kaip marketizavimo politikos dalis.

„Modernizavimo programa“ tapo reakcija į 1980 metų ekonominę krizę, kuri apėmė ir daug kitų OECD šalių. Danijos finansų ministras pareiškė, kad „modernizavimo programa“ gali padėti Danijai surasti galimybes sukurti racionalesnę ekonomiką ir finansų politiką.

Modernizavimo procese buvo paskelbtas „gerovės pasirinkimas“, pabrėžiant gerovę, paslaugų tiekėjų konkurenciją ir valdymo kompetencijų decentralizavimą.

³¹ Ejersbo, Niels and Greve, Carsten. *Public Management Policymaking in Denmark 1983-2005*, <http://www.lse.ac.uk/collections/MES/pdf/Public%20Management%20Policymaking%20in%20Denmark%201983-2005.pdf>

Jau 1985 metais buvo diegiama biudžeto reforma, kas sudarė kitų modernizavimo programų veiksmų plano pagrindą. Devintojo dešimtmečio pabaigoje dauguma iš vyriausybės nustatytų finansinių tikslų buvo pasiekta, kas prisidėjo prie Danijos ekonomikos stiprinimo.

Prisitaikymo prie rinkos, arba marketizacijos, procesas nebuvo toks sėkmingas kaip biudžeto reforma. Privatizavimas buvo visiškai nauja politika, už kurią tapo atsakinga vietinė vyriausybė, suteikianti piliečiams viešąsias paslaugas bei renkantį už tai savo mokesčius.

Marketizacijos procesas buvo atnaujintas 1990 metais, kai ministras pirmininkas paskelbė naują „Debiurokratizavimo planą“, kuriame buvo pasiūlymų, kaip padaryti Danijos valstybės draudimo kompaniją ir Kopenhagos oro uostą valstybinės nuosavybės įmonėmis, ir paruošti jas tolimesniam privatizavimo procesui.

Buvo įkurta „Privatizavimo taryba“, kuriai buvo pavesta konsultuoti ministrus privatizavimo klausimais. Tačiau vyriausybė prarado valdžią 1993 metais, ir privatizavimo darbotvarkės iniciatyvos buvo įgyvendintos tik iš dalies.³²

Realizuojant modernizavimo programos elementą, susijusį su menedžmentu ir žmogiškųjų išteklių vadyba, pagrindinis dėmesys buvo skiriamas ugdymo programų visų viešojo sektoriaus sričių vadovams kūrimui. Buvo padėtas pagrindas konstruktyvesnei personalo politikai. Vyriausybė padarė pirmą žingsnį prie „atlygio pagal rezultatus“ sistemos sukūrimo, kuri buvo įgyvendinta žymiai vėliau.

Dereguliavimo iniciatyvos užėmė labai svarbią vietą Danijos vyriausybės darbotvarkėje. Vyriausybė paskatino pasiūlymus sumažinti reguliavimą ir taisyklių skaičių, tačiau tai buvo tik dereguliavimo bandymų pradžia, ir tik nežymus taisyklių skaičius buvo panaikintas.

Naujų technologijų diegimas prasidėjo dar 1990 metais, kai dar vadovavo konservatyviai liberali vyriausybė. 1992 metais buvo išleista ataskaita apie informacinių technologijų diegimą, ir netrukus vyriausybė paskelbė „Informacinių technologijų politikos veiksmų planą“.

Svarbiausias šio periodo laimėjimas buvo tai, kad Danijos viešajame sektoriuje prasidėjo tas procesas, kuris 1990 metais buvo pavadintas naująja viešąja vadyba.

³² Ejersbo, Niels and Greve, Carsten. *Public Management Policymaking in Denmark 1983-2005*, <http://www.lse.ac.uk/collections/MES/pdf/Public%20Management%20Policymaking%20in%20Denmark%201983-2005.pdf>

Viešojo administravimo politika Danijoje 1993-2001 metais

1993 metų sausį darbą pradėjo socialdemokratinė vyriausybė, vadovaujama ministro pirmininko Nyrup'o Rasmussen'o. Socialdemokratinė vyriausybė pabrėžė ekonomikos stiprinimo politiką, todėl viešojo sektoriaus reformos tapo svarbia politinės darbotvarkės dalimi. Finansų ministerija ir toliau buvo atsakinga už viešąsias reformas, ir finansų ministras paskelbė pranešimą, kuris buvo pavadintas „Viešojo sektoriaus nauja perspektyva“. Pagrindiniai šio pranešimo elementai: viešojo sektoriaus orientavimas į rinką, piliečių teisė į kokybiškas paslaugas, atsakinga žmoniškųjų išteklių politika, naujeji viešosios vadybos principai. Atskirai buvo paskelbtas kitas finansų ministro pranešimas, kuriame buvo pritariama valstybei priklausančių įmonių privatizavimui.³³

Penki modernizavimo elementai, paskelbti ankstesnės vyriausybės „Modernizavimo programoje“ ne tik išliko, bet ir buvo išplėsti. Buvo tęsiama biudžeto reforma, ir šiam procesui vyriausybė teikė pirmenybę. Finansų ministras pradėjo decentralizavimo eksperimentą, kurio tikslas buvo deleguoti tam tikras valdymo funkcijas įvairių viešųjų organizacijų vadovams. Šio decentralizavimo įrankiu tapo sutarčių, priklausančių nuo rezultatų, sistema.³⁴

Šioje naujoje sutarčių sistemoje kiekviena agentūra turėjo sudaryti 3-4 metų „rezultatyvumo sutartį“³⁵ su jai vadovujančiu departamentu. Finansų ministras paskelbė „biudžeto garantiją“ visoms agentūroms, kurios sutiks priimti šią schemą. Šios sutartys buvo vėliau papildytos ataskaitų sistema: kiekviena agentūra turėjo pateikti kasmetinę ataskaitą, kurioje turėjo būti jos tikslų ir pasiekimų sąrašas. Šios kasmetinės ataskaitos padėjo pagrindą išsamesniam centrinės vyriausybės agentūrų vertinimui ir prisidėjo prie į rezultatus orientuoto valdymo tobulinimo.

Marketizavimo procesas, pradėtas ankstesnės vyriausybės, buvo tęsiamas, ir socialdemokratinė vyriausybė pavertė keletą viešųjų įmonių valstybės nuosavybės įmonėmis, ir dauguma jų buvo privatizuota. Garsiausias buvo nacionalinių telekomunikacijų kompanijos, TeleDenmark, privatizavimas. Tačiau privatizavimo iniciatyvų nebuvo daug, ir jos buvo susijusios su tam tikrais skandalais. Nors finansų ministras išreiškė savo nuomonę apie privatizavimo pragmatinę vertę, tačiau socialdemokratų partijos vidinėse diskusijose buvo uždrausta palaikyti daugumą šio proceso iniciatyvų.

³³ Ejersbo, Niels and Greve, Carsten. *Public Management Policymaking in Denmark 1983-2005*, <http://www.lse.ac.uk/collections/MES/pdf/Public%20Management%20Policymaking%20in%20Denmark%201983-2005.pdf>

³⁴ ang. performance based contracting

³⁵ ang. performance contract

Vyriausybė patobulino „atlygio pagal rezultatus“ sistemą, kurioje buvo pristatytos įvairios kokybės modelių versijos ir įvesta „kokybės premija“.³⁶ Atlygio pagal rezultatus sistema po ilgų derybų buvo priimta 1998 metais, ir tai tapo modernizavimo reformų politikos pagrindiniu bruožu. Buvo diegiami vadovų tobulinimo bei ugdymo modeliai ir bandoma paruošti valdymo reformą, kas atspindėjo finansų ministro 1999 metų pranešime „Naujos epochos valdymas“, kurio pagrindinė tema buvo žmogiškųjų išteklių valdymas.

Šiame periode buvo taip pat suteikiamas prioritetas e-vyriausybės diegimui. Žinių, mokslų ir vystimosi ministerija išleido dvi garsias ataskaitas „Danija informacijos amžiuje“ ir „Skaitmeninė Danija“, kuriose buvo pabrėžta viešojo sektoriaus skaitmenizavimo svarba.³⁷

Viešojo administravimo politika Danijoje 2001-2005 metais

Liberaliai konservatyvi vyriausybė atėjo po 2001 metų rinkimų, ir jau 2002 metų pradžioje Finansų ministerija paskelbė naują modernizavimo programos versiją „Piliečiai ant ratų“.³⁸ Ši programa apibūdino tokius „atnaujinto“ viešojo sektoriaus bruožus:

- 1) viešojo sektoriaus pagrindas – piliečių laisvas pasirinkimas
- 2) viešasis sektorius yra atviras, paprastas ir atsakingas
- 3) viešosios paslaugos yra vertos sumokėtų pinigų

Finansų ministras tęsė viešąją reformą penkiose srityse, kurios buvo nustatytos jau pirmoje modernizavimo programoje: biudžeto reforma, marketizavimas, valdymas ir žmogiškųjų išteklių valdymas, dereguliacija ir orientavimas į vartotoją ir e-vyriausybė.

Nauja biudžeto reforma pabrėžė dvi užduotis: paruošti įvesti biudžeto prieaugio apskaitos sistemą Danijos biudžeto sistemoje ir modernizuoti sutarčių, priklausančių nuo rezultatų sistemą, įvestą ankstesnės vyriausybės.

2003 metais Finansų ministerija atnaujino rezultatų kokybės matavimo ir sutarčių kursą, ir kiekviena ministerija turėjo paruošti savo „efektyvumo strategiją“, susijusią su į rezultatus orientuotu valdymu ir sutarčių pagal rezultatus sistema.

Marketizavimas tapo raktiniu žodžiu programoje „Piliečiai ant ratų“. Finansų ministras išleido programinį dokumentą „Gerovė ir pasirinkimas“, kuriame buvo argumentuojama už laisvą piliečių

³⁶ ang. quality award

³⁷ Ejersbo, Niels and Greve, Carsten. *Public Management Policymaking in Denmark 1983-2005*, <http://www.lse.ac.uk/collections/MES/pdf/Public%20Management%20Policymaking%20in%20Denmark%201983-2005.pdf>

³⁸ ang. „Citizens at the wheel“

pasirinkimą, o taip pat skatinama paremti šias laisvo pasirinkimo sritis: sveikata, ugdymą ir socialines paslaugas. Marketizavimas taip pat pabrėžė privatizacijos proceso svarbą: kiekviena ministerija ir kiekviena vietinė vyriausybė turėjo pristatyti (raštu) savo privatizacijos politiką.³⁹

Svarbus įvykis žmogiškųjų išteklių vadybos srityje buvo 2002 metų Danijoje vykusio Antroji Europos kokybės konferencija, kurios sviečius sutiko Danijos finansų ministras. Finansų ministras patvirtino Bendrojo vertinimo modelį⁴⁰ kaip svarbų įrankį siekiant tobulinti Danijos viešojo sektoriaus kokybę. Žmogiškųjų išteklių valdymo klausimas buvo pavestas Valstybės užimtumo agentūrai. Šios agentūros atsakomybėje buvo centrinės vyriausybės naujos personalo ir valdymo politikos plėtra.

E-vyriausybės iniciatyva gavo naujo įkvėpimo, kai prasidėjo aktyvus Finansų ministerijos, vietinės vyriausybės ir Danijos regionų atstovų bendradarbiavimas, kuriant bendrąjį viešojo valdymo projektą. Tai paskatino „Projektinės e-vyriausybės“ kūrimą. Šis bendras projektas, kuriame susibūrė Finansų ministerijos, vietinės vyriausybės ir Danijos regionų reprezentantai, gavo pavadinimą „Skaimeninė darbo grupė“⁴¹. Šis projektas jau veikia penkerius metus (2001-2006), ir jo misija yra palaikyti ir koordinuoti perėjimą prie e-vyriausybės viešajame sektoriuje.

Sumuojant galima pabrėžti svarbiausius trijų modernizavimo periodų, 1983-2005 metų, Danijos viešosios politikos bruožus:

- modernumo gynimas
- nuoseklumas ir stabilumas
- Finansų ministerijos dominavimas
- penkių modernizavimo sričių branduolys

Viešojo valdymo modernizavimo politiką Danijoje galima charakterizuoti kaip pakankamai stabilią. Penkios sritys, kurios buvo nustatytos jau pirmoje modernizavimo programoje, iki šiol formuoja modernizavimo bandymų branduolį: biudžeto reforma, marketizavimas, valdymas ir žmogiškųjų išteklių valdymas, dereguliavimas ir orientavimas į vartotoją ir e-vyriausybė. Šios sritys atitinka sritis, kurias Barzelay⁴² apibūdino, kaip kompromisinį viešąjį administravimą. Kiekviena

³⁹ Ejersbo, Niels and Greve, Carsten. *Public Management Policymaking in Denmark 1983-2005*, <http://www.lse.ac.uk/collections/MES/pdf/Public%20Management%20Policymaking%20in%20Denmark%201983-2005.pdf>

⁴⁰ ang. Common Assessment Framework - CAF

⁴¹ ang. The Digital Taskforce

⁴² Michael Barzelay – Londono Ekonomikos ir politikos mokslų universiteto Viešojo administravimo dėstytojas

vyriausybė galėjo fokusuotis tam tikrose srityse daugiau nei kitose, bet nevienas iš elementų neišnykdavo visiškai.⁴³

Bandymai modernizuoti Danijos viešąjį sektorių taikant naujosios viešosios vadybos principus vyko kartu su šalies reguliavimo reformomis. Reguliavimo reformos yra svarbi Danijos modernizavimo politikos dalis, todėl toliau noriu apibūdinti šias reformas, suskirstydama jas pagal „Reguliavimo reformų dinamikoje“ patektą reformų klasifikaciją.

3.1 Danijos reguliavimo reformos

Toliau bus nagrinėjama, kaip keturi skirtingi reguliavimo reformų tipai buvo diegiami Danijos viešojo sektoriaus modernizavimui taikant naujosios viešosios vadybos principus.

Dereguliavimas

Siekiant sumažinti taisyklių skaičių, 1980 metų darbotvarkėje buvo adaptuoti dereguliavimo bandymai, tačiau šių bandymų rezultatai buvo beveik nereikšmingi: kai kuriose srityse pasenusių taisyklių bei procedūrų buvo atsisakyta, kitose pradėta kurti naujas. Apie 40 procentų iš 2269 pasiūlymų sumažinti taisyklių skaičių žlugo ir niekada nebuvo įgyvendinti.

Ministro pirmininko Fogh Rasmussen'o liberalus parlamentas 2001 metais, atgaivino dereguliavimo bandymus. Rasmussen'o vyriausybės platformoje buvo deklaruojama būtinybė panaikinti gausybę taisyklių ir reguliavimų, supaprastinti viešojo sektoriaus administravimą, o taip pat supaprastinti bei sumažinti privataus sektoriaus reguliavimą.⁴⁴ Tam pasiekti reikėjo tam tikro valdymo instrumento, todėl buvo įkurtas Taisyklių supaprastinimo departamentas prie Finansų ministerijos. Šio departamento užduotis buvo apibūdinta kaip „išvalyti senas taisykles bei reglamentus, ir užtikrinti, kad naujos taisyklės bei reglamentai nebūtų pernelyg sudėtingi įmonėms bei piliečiams. Egzistuojančios taisyklės bei administraciniai reglamentai turi būti ne tik supaprastinti, bet taip pat turi būti nustatyta naujų taisyklių reikšmė.“⁴⁵

2002-aisiais metais Taisyklių supaprastinimo departamentas išleido „Veiksmų programą“, kurioje buvo pateiktas 198 įvairių konkrečių iniciatyvų, surinktų iš beveik visų Danijos ministerijų, sąrašas.

⁴³ Ejersbo, Niels and Greve, Carsten. *Public Management Policymaking in Denmark 1983-2005*, <http://www.lse.ac.uk/collections/MES/pdf/Public%20Management%20Policymaking%20in%20Denmark%201983-2005.pdf>

⁴⁴ Hansen, Hanne Foss og Pedersen, Lene Holm. *Dynamikken i Reguleringsreformer*. København: Gyldendal, 2005

⁴⁵ Ten pat.

Šios iniciatyvos buvo orientuotos į tai, kaip sumažinti kompanijų bei piliečių administracines prievoles. 2003-aisiais metais buvo išleista nauja veiksmų programos versija, kuri aprašė 136 rezultatus ir 169 ateities iniciatyvas, iš kurių daug buvo pasiskolinta iš 2002-metų leidinio.

Prie dereguliavimo bandymų prisijungė ir vietinė vyriausybė. Taip vadinamame „laisvės laiške“ 2002 metais vidaus reikalų ministras prašė visų municipalitetų bei apygardų pateikti pasiūlymus dėl dereguliavimo iniciatyvų. Buvo gauta virš 2500 pasiūlymų, kurių viena dalis buvo įtraukta į kasmetinę vietinės ir centrinės vyriausybės sutartį dėl 2003-ųjų metų veiksmų plano. Visus kitus pasiūlymus analizavo tam tikros atsakingos ministerijos, ir jų vertinimo rezultatai buvo paskelbti Danijos ministerijų internetiniuose tinklapiuose.

Centrinės vyriausybės reakcija į šiuos veiksmus buvo tokia: ji išleido ataskaitą, kurioje buvo diskutuojama apie pasiūlymus, susijusius su 126 įvairiomis temomis, atstovaujant keleto municipalitetų bei apygardų interesus. Kai kuriais atvejais buvo sudaryti komitetai, kurie turėjo toliau tirti šiuos pasiūlymus.

Nepaisant to, kad dereguliavimo iniciatyvų buvo daug ir jos buvo gana įvairiarūšės, dvi pasiūlytos iniciatyvų rūšys sulaukė ypatingo dėmesio. Tai buvo iniciatyvos, siekiančios supaprastinti administravimą e-vyriausybės pagalba ir iniciatyvos, kurios turi potencialą sumažinti įmonių administracines naštas. Parlamente buvo nuspręsta, kad nuo 1998 metų parlamentas kasmet turi pateikti savo užklausa, kad įvertintų administracines bei ekonomines įmonių pasekmes, susijusias su įstatymais, kurie buvo priimti pačiame parlamente. Vienas šio vertinimo aspektas buvo tikrinti aktų ir cirkuliarų, turinčių administracinių bei ekonominių pasekmių, skaičių. Kitas aspektas – naudoti įvairias įmonių specialistų grupes, kurios turėjo iširti tam tikrų įstatymų įgyvendinimo rezultatus.

Danijos parlamentas numatė, kad iki 2010 metų administracinė našta privačioms įmonėms turi sumažėti iki 25 %. Administracinė našta įmonėms buvo matuojama kiekvienais metais, pradedant nuo 1999 metų, taip pat buvo atliekama 1000 įmonių apklausa apie tai, kiek laiko jos skiria administracinių problemų sprendimui.⁴⁶

Iškilo tam tikrų metodologinių problemų, susijusių su egzistuojančiais metodais, kurie buvo naudojami tam, kad būtų atlikti administracinės naštos įvertinimai.⁴⁷ Todėl buvo diegiamas taip

⁴⁶ Økonomi- og Erhvervsministeriet, 2003

⁴⁷ Hansen, Hanne Foss og Pedersen, Lene Holm. *Dynamikken i Reguleringsreformer*. København: Gyldendal, 2005

vadinamasis „standartinių išlaidų modelis“⁴⁸, žinomas iš Nyderlandų, kai administracinė našta vertinama, remiantis detalio konkrečių teisės aktų analize, ekspertų vertinimu ir tiesioginiais interviu su įmonių atstovais. Šis būdas pirmiausia pradėtas naudoti administracinės naštos apskaičiavimo metodikoje Nyderlanduose, vėliau – Danijoje ir kitose ES šalyse. Nors Danijoje ir Nyderlanduose taikomos iš esmės tais pačiais principais pagrįstos metodikos, tačiau jos nėra vienodos.

Standartinių išlaidų modelį sudaro trys žingsniai. Pirmiausia, teisės akte ar teisės aktų grupėje nustatomos tos normos, kurios sukelia konkrečias verslo subjekto patiriamas išlaidas.⁴⁹ Tai yra, identifikuojamos teisės normos, kurios nustato vadinamąsias „informacines prievoles“.⁵⁰

Identifikavus konkrečias teisės normas, jose nustatyti reikalavimai yra skaidomi toliau. Tokiu atveju yra įvertinama, kokius duomenis verslo subjektas turi pateikti, kad įvykdytų atitinkamą teisės normoje nustatytą informacinę prievolę. Konkrečioje teisės normoje numatyta informacinė prievolė yra išskaidoma į atskiras dalis, vadinamuosius „pranešimus“. Juos verslo subjektas turi pateikti tam, kad įvykdytų nustatytą reikalavimą.⁵¹ Pavyzdžiui, jei teisės normoje numatyta prievolė yra informavimas apie mokesčio sumokėjimą, tai pranešimu gali būti laikomas konkrečių mokesčio deklaracijų pateikimas.

Išskaidžius konkrečią teisės normą į sudedamąsias dalis, arba pranešimus, taikomas trečias ir paskutinis reguliavimo skaidymo etapas. Šio etapo metu iš teisės normos išplaukiantys pranešimai yra išskaidomi į konkrečias veiklas, kurias verslo subjektas turi atlikti tam, kad pateiktų jau minėtus pranešimus ir įvykdytų tiriamos teisės normos reikalavimą. Šiame reguliavimo skaidymo etape susiduriama su pagrindine problema – kaip identifikuoti verslo subjekto atliekamas veiklas? Verslo subjektas, vykdydamas teisės normą, kiekvienu konkrečiu atveju atlieka nemažai ir įvairaus pobūdžio veiksmų. Tam, kad išlaidų apskaičiavimas būtų kuo tikslesnis ir kad apskaičiuojamos teisės akto sukeltos išlaidos būtų tiesiogiai susijusios su šiuo konkrečiu teisės aktu, gali būti nustatomas baigtinis ir universalus (taikomas bet kokiam teisės akto įvertinimui) verslo subjekto atliekamų veiklų sąrašas. Turint tokį sąrašą, konkrečios verslo subjekto atliekamos veiklos nustatomos apklausos būdu. Pavyzdžiui, Danijoje nustatytas 16 veiklų sąrašas, kuris taikomas

⁴⁸ The Standart Cost Model

⁴⁹ The Standart Cost Model. A framework for defining and quantifying administrative burdens for businesses. <http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf>

⁵⁰ ang. *information obligations*

⁵¹ Om AMVAB-metoden. <http://www.amvab.dk/sw191.asp>

įvertinant kiekvieno teisės akto sukeliamas išlaidas. Tokios veiklos gali būti duomenų suvedimas, duomenų apdorojimas, susitikimų organizavimas ir pan.⁵²

Standartinių išlaidų modelis suteikia patikimesnį administracinės naštos indikatorių, nes leidžia įvertinti ją kiekybiškai, be to, leidžia atlikti detalesnį tikrojo įmonės darbo proceso nagrinėjimą. Prekybos ir įmonių agentūra, kuri yra pavaldi Danijos Ekonomikos ir verslo ministerijai⁵³, buvo paskirta atsakinga už standartinių išlaidų metodo taikymą. Ekonomikos ir verslo ministerija numatė, kad vertinimai baigsis 2006 metais, ir ministerijos galės naudoti šiuos vertinimus, mažinant administracinės naštos dydį iki 25 %.

Atėjus liberaliai ministro pirmininko Fogh Rasmussen'o vyriausybei, buvo vykdoma „saulėlydžio“ reguliavimo iniciatyva siekiant panaikinti tikslo nepasiekiančias valstybės institucijas ir funkcijas, ir bandymai sumažinti įstatymų kiekį. Savo platformoje ši vyriausybė pareiškė: „visi įsakymai, cirkuliarai ir kiti administraciniai instrumentai, kurie buvo išduoti ministerijose, privalo turėti galiojimo datą“.⁵⁴ Tačiau tai nebuvo įgyvendinta. „Reguliavimo reformų dinamikos“ autoriai teigia, kad viena iš priežasčių, kodėl politinės ambicijos nebuvo patenkintos yra tokia, kad valstybės tarnautojų nuostatos dėl „saulėlydžio“ reguliavimo buvo labiau skeptiškos, nei optimistiškos, nes toks reguliavimas galėjo sukelti įstatymų neapibrėžtumą, pavyzdžiui, jeigu svarbių cirkuliarų galiojimo laikas baigtųsi ir atsirastų „įstatymo spraga“.

Geresnis reguliavimas

1990-aisiais metais buvo pradėta taikyti geresnį reguliavimą, ir pirmaisiais metais socialdemokratinė Nyrup'o Rasmussen'o vyriausybė sutelkė dėmesį į įmonių reguliavimo kokybę. Danijos Ekonominių bei Verslo reikalų ministerija įkūrė pirmą įmonių grupę, kuri galėtų įvertinti administracines pasekmes, susijusias su verslu.

Vėliau 1998 metais Danijos parlamento konferencijoje ministras pirmininkas pareiškė, kad reikia išleisti įstatymų kokybės instrukcijų dokumentą. Teisingumo ministerija, bendradarbiaudama su ministro pirmininko kabinetu, o taip pat naudodama reguliavimo poveikio testą išleido tokias kokybės instrukcijas 2000 metais. Visi dokumentai buvo įvertinti ekonominių bei administracinių pasekmių viešajam sektoriui, pramonei bei aplinkai, atžvilgiu.⁵⁵

⁵² Rapporten om AMVAB målingen. www.amvab.dk/graphics/Byrdebarometer/Procesguide/Fase_3/AMVAB-rapport_FVM.pdf

⁵³ Danske Erhverv- og Selskabstyrelsen (ESS). <http://www.eogs.dk/>

⁵⁴ Regeringen, 2001

⁵⁵ Hansen, Hanne Foss og Pedersen, Lene Holm. *Dynamikken i Reguleringsreformer*. København: Gyldendal, 2005

Taip pat buvo išleistas kokybės įstatymas, nustatantis naują procedūrą – kasmetinės vyriausybės įstatymų programos paruošimą. Ši nauja įstatymo procedūra reglamentavo visų ministerijų dalyvavimą įstatymų programos kūrimo procese. Nuolatiniai sekretoriai iš ministerijų buvo pakviesti dalyvauti diskusijose dėl tų pasiūlymų, kuriuos pateikė jų ministerijų atstovai. Šios diskusijos užtikrino proceso koordinavimą ir atvirumą.

Įstatymų programa buvo diskutuojama keliuose ministrų susitikimuose, galutinai įforminta ir išleista. Ši įstatymų programa buvo sudaryta kaip planavimo įrankis, bandant patobulinti administracijos ir vyriausybės įstatymų pasiūlymus bei ministerijų koordinavimą.

1998 metais Danijos parlamente susiformavo nauja koalicija. Vyriausybės ir koalicijos sutartyje reguliavimo kokybės gerinimas buvo deklaruojamas kaip didžiausias politikos prioritetas. Pagrindinė geresnio reguliavimo iniciatyva buvo suformuoti Reguliacinį komitetą, kuris vadovautų įstatymų leidybos procesui. Šis komitetas išleido įstatymų leidybos kokybės tobulinimo strateginį dokumentą, kuris buvo sudarytas iš keturių dalių:⁵⁶

1. įstatymų projektų kūrimo proceso tobulinimas
2. tradicinio reguliavimo alternatyvų nagrinėjimas ir diegimas
3. reguliacinio poveikio testo tobulinimas
4. administracinės naštos verslui mažinimas

Geresnio reguliavimo iniciatyvų buvo taip pat vietinės vyriausybės darbotvarkėje. 2000 metais buvo išleistas programinis dokumentas, kuriame buvo nagrinėjama, kaip centrinė vyriausybė koordinuoja vietinę vyriausybę. Tame tarpe buvo išleistos kelios vertinimo instrukcijos, pabrėžiančios vyriausybės įstatymų pasiūlymų pasekmių regionuose analizės svarbą.⁵⁷

Apibendrinant galima teigti, kad per kelis metus geresnis reguliavimas, susijęs su įstatymų kokybės tobulinimu, susilaukė tiek Danijos politinio, tiek ir administracinio dėmesio. Geresnio reguliavimo bandymus palaikė koalicija, susidariusi tarp kintančių vyriausybių, parlamentas bei valstybės tarnautojai iš pagrindinių ministerijų. Koalicija adaptavo įstatymų kokybės tobulinimo principus ir įdiegė keletą instrumentų, kurie tapo kasdieninės praktikos dalis.

Geresnio reguliavimo iniciatyvos buvo svarbios politinės-administracinės sistemos kontekste, nes sąlygojo įstatymų kokybės gerėjimą.

⁵⁶ Regulatory Reform in Denmark www.oecd.org/dataoecd/31/55/2510615.pdf

⁵⁷ Hansen, Hanne Foss og Pedersen, Lene Holm. *Dynamikken i Reguleringsreformer*. København: Gyldendal, 2005

Re-reguliavimas

Re-reguliavimo, skirtingai nuo dereguliavimo ir geresnio reguliavimo, kurie siekia pagerinti taisykles ir įstatymų leidybos procedūras bei sumažinti jų skaičių, tikslas yra perreguluoti tas sritis, kurios jau buvo reguliuojamos. Pagrindinės re-reguliavimo priemonės yra e-vyriausybė ir nepriklausomos reguliavimo valdžios institucijos.

Skaitmenizavimas ir e-vyriausybė vis labiau iškyla priemonė sukurti efektyvesnę ir kokybiškesnę viešąjį sektorių. Dabar skaitmenizavimas yra suvokiamas kaip galimybė peržiūrėti administracines procedūras iš esmės, taigi dėmesys yra suteikiamas labiau organizaciniam, nei techniniam aspektui, susijusiam su informacijos ir ryšių technologijų diegimu.

Danijoje buvo diegiami tam tikri specifiniai projektai, kurie buvo susiję su skaitmeniniu komunikavimu, pavyzdžiui, valdžios organų ir piliečių skaitmeninis komunikavimas. Kituose projektuose buvo diegiamas administracinių rutinų ir darbo proceso skaitmenizavimas siekiant didinti sektoriaus paslaugų produktyvumą, efektyvumą bei kokybę. Pirmos rūšies projektų pavyzdys buvo e-dienos projektas, kuriame buvo nustatyta, kaip kiekviena viešojo sektoriaus institucija ar subjektas turi palaikyti skaitmeninį komunikavimą su kitomis viešojo sektoriaus institucijomis ar subjektais. Kitų projektų pavyzdys – bandymas skaitmenizuoti kuo daugiau administravimo procesų, susijusių su vaikais bei jaunimu, siekiant prisidėti prie naujų darbo procesų ir sprendimų vystymo, ir tokiu būdu palengvinti įvairių viešųjų organų koordinavimą, integruoti ekonomines ir socialines aplinkybes ir suteikti daugiau informacijos šioje srityje.⁵⁸

Projektas e-vyriausybė buvo pradėtas 2001 metais, kad paskatintų bei koordinuotų centrinio lygio valdžios administravimo skaitmenizavimą. E-vyriausybės projektą inicijavo aukštojo laipsnio valstybės tarnautojai po dalyvavimo tarptautinėse mokymo programose.

Buvo sukurta E-vyriausybės projekto valdymo grupė, E-verslas,⁵⁹ kuriai buvo pavesta inicijuoti projektus, susijusius su administracinės naštos verslui ir įmonėms mažinimu. Vienas specifinio projekto pavyzdys buvo elektroninio portalo visų vyriausybės paslaugų įmonėms diegimas. Šio portalo pagalba įmonės galėtų teikti reikalingus duomenis tik vienam valdžios organui. Tam, kad taptų registruotu portalo vartotoju, įmonės privalėjo gauti skaitmeninį parašą.

⁵⁸ Hansen, Hanne Foss og Pedersen, Lene Holm. *Dynamikken i Reguleringsreformer*. København: Gyldendal, 2005

⁵⁹ danų E-Erhverv

Kiti projektai, kurie buvo diegiami E-verslo grupės pagalba, buvo apskaitos, naujų įmonių bei įplaukų registravimas. Šituose projektuose skaitmenizavimas buvo naudojamas kaip priemonė, padedanti sumažinti administracines naštas, kurias nustato egzistuojantis reguliavimas.

Skaitmenizavimo ir e-vyriausybės užduotis buvo įpareigoti viešosios valdžios organus palaikyti elektroninį komunikavimą su piliečiais, įmonėmis ir kitais valdžios organais. Toks komunikavimas yra patogi sąsaja, prieinama piliečiams ir įmonėms, o skaitmeninio parašo diegimas daugiau ar mažiau užtikrina, kad informacija yra gauta iš tam tikro asmens ar organizacijos ir kad pranešimo turinys pakeliui nebuvo pakeistas.

Pagrindinė šių projektų įgyvendinimo problema buvo susijusi su juridinėmis, techninėmis, ekonominėmis bei rinkos pobūdžio kliūtėmis. Juridinės kliūtys yra tokios: daug informacijos, kuria turėtų apsikeisti įvairūs valdžios organai, tame tarpe ir asmeninė informacija, kuria negalima apsikeisti dėl juridinių apribojimų. Administraciniai barjerai apima koordinavimą ir įgaliojimų paskirstymą tarp įvairių administracinių vienetų, o taip pat nusistovėjusį darbo procesą ir rutinas.⁶⁰

Alternatyvus reguliavimas

Kaip buvo paminėta anksčiau, įstatymų leidybos procese reikėtų atsižvelgti į alternatyvas norminiam reguliavimui. Tokių alternatyvų pavyzdžiais gali būti laikomi ekonominiai paskatinimai, savireguliacija, savanoriški susitarimai, procesinis reguliavimas bei informacija. Tačiau jokių sisteminių procedūrų, kurios užtikrintų alternatyvų poveikį, Danijoje nebuvo sukurta, todėl atsakomybė šioje srityje buvo pavesta ministerijoms.⁶¹

2000 metais OECD apibūdino Daniją, kaip „reliatyviai patyrusią, naudojant tradicinio reguliavimo alternatyvas, įtraukiant tam tikrus ekonominius instrumentus bei savanoriškus ir bendro reguliavimo aspektus“,⁶² ir kaip konkretus alternatyvaus reguliavimo pavyzdys buvo paminėti žalieji mokesčiai.⁶³

Žalieji mokesčiai Danijoje buvo palaiapsniui adaptuoti 1990 metais. OECD apibūdino žaliuosius mokesčius kaip reguliavimo alternatyvą, nes jų įvedimas neištumia norminių taisyklių taikymo, verčiau jie sudaro papildomą apmokestinimą. Žalieji mokesčiai palaiapsniui buvo įgyvendinti, tačiau jie nepakeitė norminio reguliavimo, bet tapo norminio reguliavimo priedu.⁶⁴

⁶⁰ www.virk.dk

⁶¹ Hansen, Hanne Foss og Pedersen, Lene Holm. *Dynamikken i Reguleringsreformer*. København: Gyldendal, 2005

⁶²Ten pat.

⁶³ angl. Green taxes

⁶⁴ Hansen, Hanne Foss og Pedersen, Lene Holm. *”Dynamikken i Reguleringsreformer”*. København: Gyldendal, 2005

Hansen ir Pedersen pateikia vieną reguliavimo institucijos pavyzdį, kur yra progresyviai naudojamas alternatyvus reguliavimo instrumentas. Danijos Elektros taupymo fondas⁶⁵ buvo įkurtas 1996 metais, kaip nepriklausoma institucija su savo departamentu. Šio fondo tikslas yra paskatinti energijos taupymą namų ūkyje ir viešosiose įstaigose.

Fondas yra finansuojamas iš privačių gyventojų bei viešųjų įstaigų elektros vartojimo žaliųjų mokesčių ir naudoja tam tikrus reguliavimo instrumentus, pvz., subsidijas, informacines kompanijas ir savanoriškas sutartis apie rinkos standartus. Elektros taupymo fondas inicijavo veiklą informacijos ir ryšių technologijų srityse ir buvo paskaičiuota, kad tai gali padėti vartotojams sutaupyti pinigus beveik dešimt kartų.

Pastaraisiais metais Danijos reguliavimo sistemoje buvo diegiami savikontrolės elementai. 1998 metais į parlamentą buvo perduotas maisto produktų kontrolės įstatymo projektas, kuris įtraukė ir inspekcijų sistemos reformą. Buvo priimtas įstatymas, kuris reikalauja visas maisto produktus gaminančias įmones vystyti tokius savikontrolės instrumentus, kurie būtų pripažinti valdžios organais. Be to, įmonės turi dokumentuoti visus savikontrolės procesus, įskaitant klaidas, ir kad ši dokumentacija turi būti prieinama inspekcijai.⁶⁶

Saugumo bei darbo aplinkos srityje buvo nuspėsta įdiegti panašią sistemą, kombinuojamą su diferencijuotomis inspekcijos procedūromis.⁶⁷ Reformą pradėta įgyvendinti nuo 2005 metų vasario mėnesio, kai buvo patikrintos visos Danijos įmonės, ir tos įmonės, kurios galėjo dokumentuoti, kad jos renkasi saugumą bei sukuria sveiką darbo aplinką, gavo darbo aplinkos sertifikatą ir specialų ženklą – žalią „šypsenėlę“. Įmonės, kurios negalėjo pristatyti tokio dokumento, buvo kruopščiai inspektuojamos. Jeigu darbo aplinka nėra pakankamai sveika, įmonės gauna geltoną arba raudoną „šypsenėlę“. Pagrindinė idėja yra tokia: reikia padaryti sistemą efektyvesnę, naudojant daugiau resursų įmonėms su darbo aplinkos problemomis inspektuoti ir mažiau tikrinti įmones be tokių problemų. Panašiai, aplinkos reguliavimo srityje Danijos Aplinkos apsaugos agentūra⁶⁸ 2005 metais įdiegė diferencijuotą aplinkos kontrolę. Visos pramonės šakos turėjo būti padalintos į tris lygius pagal „žalumą“ ir aplinkos reguliavimo normų laikymąsi. Kuo „žalesnė“ yra įmonė, tuo mažiau administracinės kontrolės jai bus skiriama. Pagrindinis siekis yra silpnų sričių aplinkos kontrolė bei administracinės naštos mažinimas.⁶⁹

⁶⁵ danų: Den Danske Elsparefonden, www.elsparefonden.dk

⁶⁶ Rambøll, Jens *Management*, København, Gyldendal, 2004

⁶⁷ Aftale om arbejdsmiljøreform, 2004 www.ftf.dk/page.dsp?page=5088

⁶⁸ danų: Den Danske Miljøstyrelse

⁶⁹ Hansen, Hanne Foss og Pedersen, Lene Holm. *”Dynamikken i Reguleringsreformer”*. København: Gyldendal, 2005

Alternatyvaus reguliavimo trajektorijos yra įvairiarūšės, nes šiam reformos tipui yra taikomas platus naudojamų instrumentų spektras. Tačiau šio reformų tipo bendras bruožas yra toks, kad yra bandoma paskatinti privataus sektoriaus dalyvavimą ir daugiau dėmesio skiriama ekonominiam optimizavimui.

3.2 Reguliavimo reformų pasekmės

Danijos reguliavimo reformų analizė rodo, kad reguliavimo reformų tipai charakterizuojami skirtinga dinamika ir vyksta skirtingomis kryptimis. Reikia pabrėžti, kad šios reformos yra įkvėptos „iš užsienio“, nes yra taikomi tokie reguliavimo instrumentai, kaip „saulėlydžio“ reguliavimas, reguliacinio poveikio testo taikymas, žalieji mokesčiai, ir kiti instrumentai, kurie tapo tarptautinės reformų bangos dalimi. Tačiau tarptautinio poveikio reformų mastas yra skirtingas, kalbant apie tam tikrus reformų tipus. Taip, pavyzdžiui, toks poveikis re-reguliavimo bei alternatyvaus reguliavimo srityse yra didesnis nei dereguliavimo bei geresnio reguliavimo srityse.

NVV idėjos bei reguliavimo reformos neišvengiamai skatina reformuoti atskiras viešojo valdymo institucijas, kurios siekia prisitaikyti prie naujų teisinės bei ekonominės aplinkos sąlygų. Viešojo sektoriaus reformos paveikia institucijų vidaus struktūras, todėl yra įmanoma nustatyti šių reformų pasekmes organizacijų struktūroms. Šiame paveiksle yra keli pavyzdžiai, demonstruojantys, kokie administravimo reformų tikslai kokias organizacines išraiškas gali įgyti.

Reformos tikslai	Organizacinės pasekmės
Daugiau veiksmų erdvės	Savarankiškesni organizaciniai vienetai
Daugiau supratimo apie sąnaudas	Struktūros, kurios leidžia apskaičiuoti paslaugų ir produktų sąnaudas
Didesnė orientacija į klientą	Struktūros, kurios orientuojasi į paslaugos gavėją
Procesų ir veiklos pagreitinimas	Struktūros, kurios orientuojasi į paslaugų realizavimo procesus
Paslaugų kokybės gerinimas	Orientavimasis į paslaugas ir visuomenės poreikius

2 pav. Viešojo sektoriaus reformos tikslai ir jų pasekmės organizacijos struktūroms.⁷⁰

⁷⁰ Thom, Norbert, ir Ritz, Adrian. *Viešoji vadyba*, Lietuvos Teisės universitetas, 2004 m., 194 p.

Danijos reformos, susijusios su naujosios viešosios vadybos principų taikymu, paveikė viešųjų institucijų struktūrą bei funkcionavimą. Struktūriniai pakeitimai palietė ir stambius viešojo sektoriaus segmentus – ministerijas.

Toliau noriu pateikti kompleksinės viešosios organizacijos reformos pavyzdį, kurį, kaip atvejo analizę, pristatysiu šiame darbe. Reikia pažymėti, kad kompleksinė reforma šiame kontekste reiškia, kad anksčiau apibūdinti reguliavimo reformų tipai, t.y. reaktyvus ir proaktyvus, buvo įgyvendinti kartu. Tai yra sėkmingai įvykdyta Danijos prekybos ir pramonės ministerijos⁷¹ reforma, kuri buvo paskatinta bendrų viešojo sektoriaus reformų ir buvo įvykdyta taikant naujosios vadybos principus.

Šios reformos pagrindinis tikslas buvo Danijos prekybos ir pramonės ministerijos transformacija iš hierarchinės organizacijos su centralizuota valdymo sistema į projektinę decentralizuotą struktūrą.

4. Atvejo analizė: Danijos prekybos ir pramonės ministerijos reforma

1997 metais Danijos Prekybos ir pramonės ministerijos tradicinis hierarchinis organizacijos modelis pasikeitė ir palaipsniui transformavosi į projektinę organizaciją, orientuotą į komandinį darbą. Šio transformavimo tikslas buvo padidinti ministerijos produktyvumą plečiant naujas politines iniciatyvas, veiklos kryptį bei strategiją tam, kad padidėtų organizacijos resursų paskirstymo lankstumas, ir kad ji taptų patraukli darbo vieta naujoms diplomuotų specialistų kartoms. Toliau bus pristatyta pusantrų metų trukmės permainų proceso bei atnaujintos organizacijos penkerių metų pranašumų ir trūkumų apžvalga.

4.1 Inicijavimas, strategija ir pagrindiniai tikslai

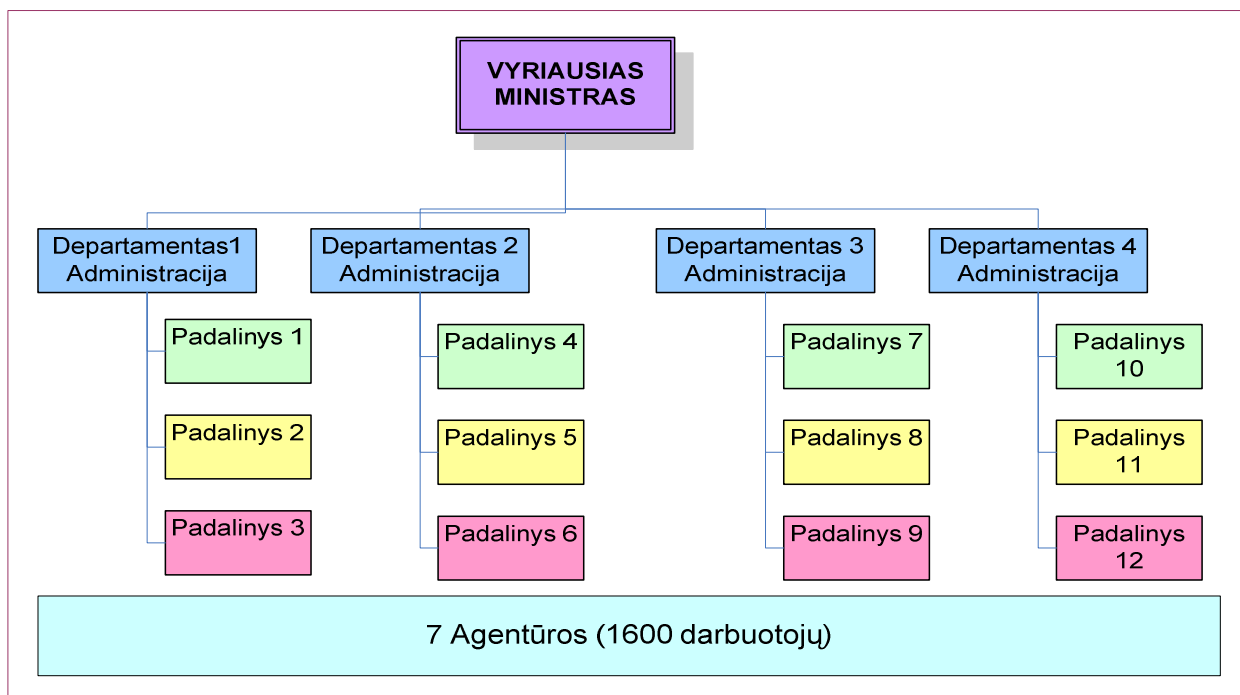
Danijos Prekybos ir pramonės ministerija buvo įkurta dvidešimtojo amžiaus pradžioje. Laikui bėgant ministerijos jurisdikcija keitėsi, ir nuo 1980 metų pradžios ši ministerija reguliavo gamybos, amatų, laivininkystės, finansų bei vartotojų sektoriaus politiką.

Ministeriją sudarė Prekybos ir pramonės departamentas bei keletas agentūrų. Prekybos ir pramonės departamentas buvo ministro sekretoriatas bei visos ministerijos pagrindinis kabinetas. Agentūros visų pirma atliko pristatymo tarnybos, skirtos išorinių klientų aptarnavimui (įmonių ir kitų),

⁷¹ danų: Økonomi og Erhvervsministerium

funkcijas ir priklausė Ministerijos bei ministro jurisdikcijai. Iki 1994 metų ministerija buvo organizuota kaip tradicinė hierarchinio tipo struktūra, kurią sudarė keturių lygių hierarchija, kurioje pirmieji trys buvo vadovų lygiai:⁷²

- 1) **vyriausias ministras**
- 2) **keturi departamentų vadovai** (administravimo, teisių, pramonės politikos ir ekonominių reikalų)
- 3) **12 padalinių vadovų**
- 4) **tarnautojai** (diplomuoti specialistai ir klerkai).



3 pav. Prekybos ir pramonės departamento struktūra 1993 metais.

1993 metais ministerijos departamente buvo įdarbinta 150 žmonių ir 1600 žmonių – agentūrose. Svarbios permainos prasidėjo 1994-aisiais, kai devyniasdešimtmetė Prekybos ir pramonės ministerija buvo sujungta su vienerių metų Prekybos politikos koordinavimo ministerija, kurioje buvo tik 40 darbuotojų. Susiliejiimo procese „jaunos“ ministerijos uždaviniai ir darbuotojai įsiliejo į „senos“ ministerijos hierarchinę struktūrą, tačiau naujai sukurtoje ministerijoje dominavo senos ministerijos užduotys bei kultūra, kuri pasižymėjo nelankstumu ir mažomis inovacijų diegimo galimybėmis. Po susiliejiimo ministerija gavo naują uždavinį: padėti prekybos ir pramonės ministrui koordinuoti vyriausybės politiką prekybos bei pramonės klausimais. Naujai ministerijos vadovybei greitai paaiškėjo, kad „senoji“ kultūra bei „senasis“ organizavimas nėra efektyvūs siekiant atlikti šį

⁷² Kjolby, Birgit A *Strategy for Transforming the Ministry of Business and Industry into a Development Oriented Organisation*, CIMI E*MBA, Individual Assignment, Copenhagen February 1996, 5 p.

uždavinį, kuris reikalauja padidintų organizacijos gebėjimų numatyti ir mokėti adaptuotis prie greitai besikeičiančios visuomenės. Todėl buvo pradėtas transformavimo procesas.⁷³

Pirmasis šio proceso žingsnis buvo parengti ministerijos naują viziją, įtraukiant prekybos politikos ir strategijos plėtros koordinavimo veiklą.

Antrasis žingsnis buvo įdiegti naujus darbo metodus, naują organizacinę kultūrą bei struktūrą, kurie leistų atlikti koordinavimo ir strategijos plėtros uždavinius.

Viešųjų organizacijų iššūkiai 1990 metais

Tradiciškai ministerijų pagrindinė užduotis yra suteikti (pagal savo jurisdikciją) geriausią aptarnavimą bei paslaugų teikimą ministrui ir administruoti įstatymus bei reguliavimą. Tačiau laikui bėgant atsiranda ir kitų iššūkių bei užduočių, kurių yra reikalaujama, ir būtent taip atsitiko 1990 metais.⁷⁴

Visų pirma, politikai reikalavo, kad viešųjų organizacijų administracija galėtų pateikti problemų, su kuriomis susiduriama šiuolaikinėje visuomenėje, sprendimus. Šios problemos kyla dėl globalizacijos, naujų technologijų, migracijos ir kitų ekonominio, kultūrinio, politinio bei socialinio pobūdžio iššūkių.

Antra, viešosios organizacijos turi gerinti savo produktyvumą ir atlikti naujas užduotis be tam skirtų papildomų lėšų, ir todėl jos turi rasti naujų darbo organizavimo būdų, kurie leistų atlikti daugiau esant tam pačiam resursų kiekiui.

Trečia, atėjo naujoji darbo jėgos karta, kurią sudaro aukšto išsilavinimo lygio žmonės, turintys naujų reikalavimų, keliamų darbo sąlygoms. Šie potencialūs darbuotojai nori turėti kupiną iššūkių bei stimulų darbą, kuris leistų padidinti jų paklausą rinkoje. Talentingi žmonės yra kritinis sėkmės faktorius, už kurį reikia kovoti didinant organizacijos konkurencingumą. Todėl organizacijos turi nustatyti, kas daro jas patrauklesnės aukštąjį išsilavinimą turinčių bei motyvuotų žmonių atžvilgiu.

Viešosios organizacijos, jų tarpe ir ministerijos, susiduria su dilemomis. Ministerijos nori būti apsaugotos nuo klaidų kasdien aptarnaujant ministrą, tai yra atlikti savo darbą nepriekaištingai, kad klaidų galimybė būtų maksimaliai sumažinta, tačiau tuo pat metu reikia inovatyvumo formuluojant naujas idėjas bei strategijas, tai yra rizikuoti. Taigi, pagrindinis iššūkis yra patenkinti abu šiuos reikalavimus. Tai yra dilema, nes hierarchinė organizacija, kurioje tam tikra problema arba

⁷³ Kjolby, Birgit *A Strategy for Transforming the Ministry of Business and Industry into a Development Oriented Organisation*, CIMI E*MBA, Individual Assignment, Copenhagen February 1996, 7 p.

⁷⁴ Ten pat, 11 p.

uždavinys pereina keletą vadovų sluoksnių prieš patenkant pas ministrą (kas yra gerai dėl klaidų galimybės sumažinimo), nelabai tinka inovatyvių sprendimų, kurie reikalingi naujoms bei kompleksinėms problemoms spręsti, kūrimui.⁷⁵

Kita dilema kyla dėl to, kad hierarchinėje organizacijoje vyraujanti griežta kontrolė trukdo naujos darbuotojų kartos laisvei, pasirenkant darbo metodus bei rizikos ribas. Ši darbuotojų karta nori kontaktuoti su vyriausiąja vadovybe ir būti tiesiogiai skatinama už savo darbų atlikimą.

Taigi, organizacija susiduria su šiais iššūkiais, tačiau tik vienas iš jų, t.y. aptarnavimo klaidų minimizavimas, gali būti efektyviai sprendžiamas hierarchinėje organizacijoje.

Prekybos ir pramonės ministerijos vizija

1995-aisiais metais buvo suformuluota nauja Prekybos ir pramonės ministerijos vizija, kurią galima apibendrinti. Bendras ministerijos tikslas buvo prisidėti prie Danijos visuomenės plėtros, sudarant tokią struktūrą bei tokias veiklos sąlygas, kurios padėtų prisidėti prie visuomenės gerovės užtikrinimo tiek trumpoje, tiek ir tolimoje perspektyvoje. Praktiškai tai reiškia, kad:

1. Ministerija turi teikti aukščiausios rūšies paslaugas vartotojams savo kompetencijos ribose, todėl ministerija turi būti:
 - a) į paslaugas orientuota organizacija, kurioje piliečiai bei įmonės gauna greitas, tinkamas bei „draugiškas“ paslaugas ir
 - b) organizacija, kuri turi išsamias žinias apie savo įstatymus bei taisykles (vidinę tvarką) ir sugeba administruoti juos vientisai ir nuosekliai.
2. Ministerijos viešosios paslaugos turi būti teikiamos operatyviai ir atitikti visuomenės poreikius.
3. Ministerijai turi būti pavesta prižiūrėti, kad vyriausybės politika atsižvelgtų į įmonių poreikius, jų tarpe ir į poreikį turėti tokias sąlygas, kurios leistų joms konkuruoti (koordinavimo funkcija).
4. Ministerija turi nuspėti įvykius ir reaguoti į naujas visuomenės plėtros tendencijas, nepriklausomai nuo to, kokio pobūdžio yra iššūkiai, t.y. technologinio, politinio, socialinio ar ekonominio. Ministerija turi būti aktyvus diskusijų dėl visuomenės plėtros dalyvis (strategijos formulavimo funkcija), atliekant aukštos kokybės bei profesionalumo tyrimus politikams bei visuomenei.

⁷⁵ Kjolby, Birgit *A Strategy for Transforming the Ministry of Business and Industry into a Development Oriented Organisation*, CIMI E*MBA, Individual Assignment, Copenhagen February 1996, 15 p.

4.2 Ministerijos transformavimo procesas

Prekybos ir pramonės ministerijos vizijos realizavimui buvo keičiamas organizacinis modelis bei polaipsniui diegiami nauji darbo metodai. Nuo 1995 metų spalio iki 1997 metų kovo mėnesio, ministerija buvo transformuota iš tradicinės hierarchinės į projekcinę organizaciją, kuri orientuojasi į darbą komandose.⁷⁶

Toliau bus aprašoma, kaip vyko Prekybos ir pramonės ministerijos transformavimas, kaip buvo diegiamas projekcinės organizacijos modelis ir kokios šio modelio įgyvendinimo pasėkmės.

Pirmas šio proceso žingsnis buvo sukurti bandomąjį projektinį padalinį. Projektiniam padaliniui vadovavo vienas administratorius, trys akademikai ir du ministrai. Projektinio padalinio pagrindinė užduotis buvo pradėti veiklą per ribotą laiką (per vienerius metus) bei diegti naujus darbo metodus. Projektinio padalinio nariai buvo paskirstyti į tris projekcinės grupes, šios padalinio vadovas atliko visų trijų projektinių grupių instruktoriaus funkcijas, o atsakingas ministras buvo šių trijų projektų kuratorius.

Iššūkių valdymo projektai, kuriuos buvo pradėta diegti, turėjo šias užduotis:

1. Sukurti planą, kaip sumažinti administracinę naštą smulkioms Danijos įmonėms.
2. Pradėti bendradarbiavimą su Danijos verslo „tvirtovėmis“, kad šios pateiktų pasiūlymus dėl organizacinės struktūros tobulinimo.
3. Ištirti įmonių valdymo geriausios patirties pavyzdžius, kurie leistų padidinti konkurencingumą, o taip pat apibrėžti ugdymo institucijų kilsiančius sunkumus.

Projektinį padalinį įkvėpė organizacinis modelis, pavadintas „spagečių organizacija“,⁷⁷ kuris buvo įdiegtas privačioje danų įmonėje Oticonas.

Keturios pagrindines „spagečių organizacijų“ bruožai:⁷⁸

- platesnis darbo apimties, instrukcijų bei pareigų apibrėžimas

⁷⁶ Kjolby, Birgit *A Strategy for Transforming the Ministry of Business and Industry into a Development Oriented Organisation*, CIMI E*MBA, Individual Assignment, Copenhagen February 1996, 25 p.

⁷⁷ ang. „the spaghetti organization“

⁷⁸ Foss, Nikolai J *Internal Disaggregation in Oticon: Interpreting and Learning from the Rise and Decline of the Spaghetti Organization* <http://ep.lib.cbs.dk/download/ISBN/8778690668.pdf>

- mažiau formali struktūra
- labiau atvira bei neformali fizinė (materialinė) aplinka, užtikrinanti komunikavimą
- valdymas remiantis labiau vertybėmis, nei kontrole bei komandiniais mechanizmais

Teoriškai, „spagečių organizacijų“ struktūros tinka beveik kiekvienam organizacijos tipui. Šios struktūros ypač tinka toms organizacijoms, arba jų dalims, kurios yra linkusios nuolat keistis, ir kurios nuolat gauna naujų kolektyvinių žinių, o taip pat efektyviai juos naudoja bei diegia inovacijas. Tokių organizacijų struktūra bei personalo pareigų pasidalijimas yra pakankamai neapibrėžti, viskas persipina, kaip spagečiai.

Prekybos ir pramonės ministras kartu su savo pirmuoju sekretoriumi aplankė Oticoną, kur kalbėjo apie „spagečių organizacijų“ modelio privalumus bei patirtį. Projektinio padalinio nariai aptarinėjo su Oticono darbuotojais tai, kaip jie priėmė bei patyrė „spagečių organizacijų“ modelį. Po šio apsilankymo projekto padalinio nariai nusprendė susirinkti ir dirbti viename dideliame projektų kambaryje, skirtingai nuo to, kaip jie dirba paprastai – kiekvienas savo kabinete arba mažesnėse kambariuose. Vadovų grupė priėmė pasiūlymą „panaikinti sienas“, nepaisant to, kad šis pasiūlymas truputi nustebino visus departamento darbuotojus.

Projektinio padalinio nariai taip pat turėjo papasakoti kitiems organizacijos nariams, kaip jiems sekasi dirbti projektuose. Projektinio padalinio vadovas gavo užduotį suformuluoti visos ministerijos transformavimo į projektinę organizaciją viziją.

Ministerijos vizija buvo paskelbta 1996 m. kovo viduryje, ir šio dokumento tekstas buvo išplatintas visoje organizacijoje, kad jį aptartų personalas.⁷⁹

Vizija buvo pristatyta kaip projektinio padalinio vadovų pasiūlymas ir buvo palaikyta ministerijos aukščiausios valdybos. Ši vizija buvo aptariama kaip valdybos susirinkimuose, taip ir visų darbuotojų bendruose susirinkimuose. Pirmųjų „permainų metų“ pabaigoje projektinio padalinio patirtis buvo pripažinta kaip labai sėkminga, todėl buvo nuspręsta ją tęsti.

Keletas kitų tradicinių ministerijos padalinių paprašė leisti jiems taip pat „panaikinti sienas“, įsikurti erdvesnėse patalpose, nes vis daugiau darbuotojų manė, kad tai stimuliuotų jų kasdieninį darbą.

⁷⁹ Kjolby, *Birgit A Strategy for Transforming the Ministry of Business and Industry into a Development Oriented Organisation*, CIMI E*MBA, Individual Assignment, Copenhagen February 1996, 34 p.

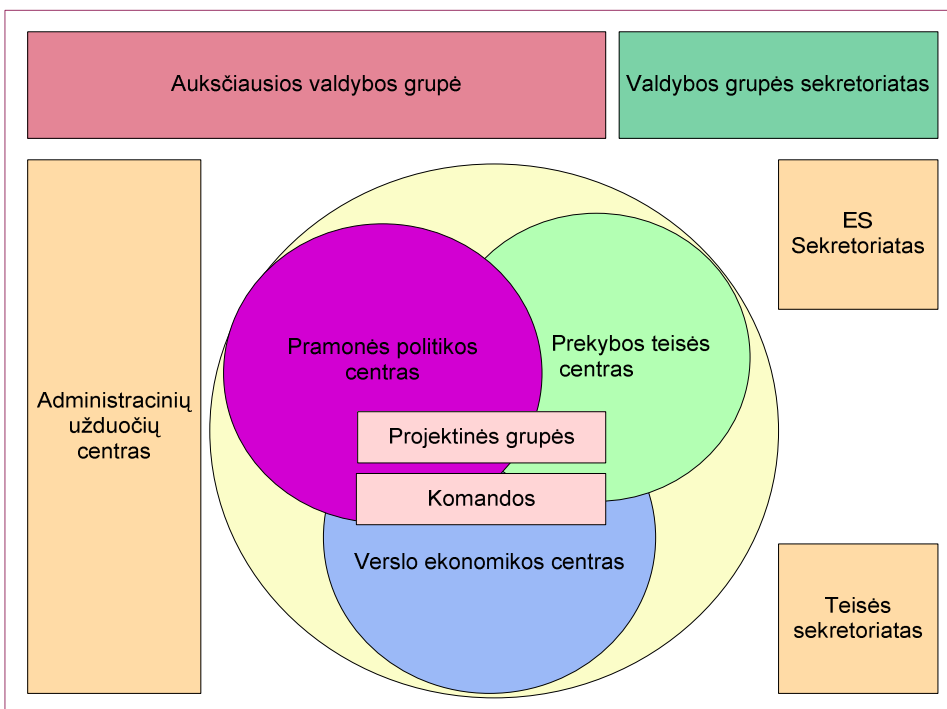
Projektinė organizacija

1997 metų vasario mėnesyje buvo sugriauta hierarchinė organizacijos struktūra ir Prekybos ir pramonės ministerija tapo projektine organizacija orientuota į komandinį darbą. Naujas modelis buvo pripažintas visų darbuotojų grupių per ministerijos bendradarbiavimo komiteto susirinkimą.

Šioje naujoje organizacijoje devyni atskiri skyriai iš departamentų 2, 3 ir 4 (žr. pav. 3) buvo suskaidyti. Devynių skyrių užduotys susijusios su kasdienine veikla buvo perkeltos į agentūras, o likusios užduotys buvo paskirstytos tarp projektinių grupių bei komandų.

Septyniasdešimt žmonių, priklausantys projektinei organizacijai, buvo suskirstyti į tris kompetencijos centrus: Prekybos teisės centras, Pramoninės politikos centras bei Verslo ir ekonomikos centras. Susiformavo kompetencijos centrų koncepcija, nes darbuotojų manymu, buvo pernelyg sudėtinga dirbti didelėje septyniasdešimties žmonių organizacijoje. Kompetencijos centrų atsakomybėje buvo ugdyti bei informuoti savo narius bendrame lygmenyje, formuojant mokymo grupes, seminarus, organizuojant informacinius susitikimus, pobūvius ir kitą veiklą.

Projektinės grupės bei komandos buvo valdomos žmonių iš trijų centrų, priklausomai nuo to, kokios kompetencijos ir patirties grupei ar komandai reikėjo atliekant tam tikrą užduotį. Vadovavimo dėmesys buvo kreipiamas į tinkamą patyrusių ir nepatyrusių darbuotojų pusiausvyrą.



4 Pav. Organizacija, kuri buvo pristatyta 1997 metų kovo 1 d.⁸⁰

⁸⁰ Kjolby, Birgit A Strategy for Transforming the Ministry of Business and Industry into a Development Oriented Organisation, CIMI E*MBA, Individual Assignment, Copenhagen February 1996, 37 p.

Projektinės organizacijos valdymo modelis

Prekybos ir pramonės ministerijoje buvo nustatyti trys veiklos rūšys: stambūs plėtros projektai, smulkūs plėtros projektai bei kasdieninė veikla. Darbas buvo atliekamas autonomiškose grupėse ir komandose: stambūs plėtros projektai buvo valdomi projektų grupėse, o smulkesni projektai bei kasdieninė veikla buvo diegiami komandose. Kiekvieną projektinę grupę ar komandą sudarė nuo trijų iki penkių darbuotojų. Šios grupės ir komandos buvo autonomiškos, nes jų nariai patys planavo savo darbą be vadovo įsikišimo. Skirtumas tarp projektinės grupės ir komandos buvo tas, kad projektinės grupės nariai visą laiką skyrė vienai užduočiai atlikti (pvz., vienam stambiam plėtros projektui), tuomet kai komandos nariai turėjo rūpintis keliais darbais (pvz., smulkesniais projektais bei kasdienine veikla).

Projektinės grupės bei komandos buvo vadovaujami kolektyviai, t.y. vadovavo 3-5 projektinės grupės žmonių arba visa komanda. Nebuvo paskirta jokių projekto arba komandos vadovų, ir visi grupės ar komandos nariai turėjo bendrą atsakomybę.

Vadovai gavo naują vaidmenį, t.y. jie tapo projektinių grupių bei komandų konsultantais. Vadovai taip pat turėjo užtikrinti santykių tarp skirtingų grupių kontrolę, prižiūrėti grupių socialinį aprūpinimą.⁸¹

Kiekvieno projekto sutartį rengė projekto grupė bei projekto kuratorius. Sutartyje buvo aptariamose užduoties, tikslai, laiko terminas, projektinių grupių bei instruktorių vaidmenis ir projekto finansinis biudžetas. Sutartis buvo pasirašoma visų projektinės grupės narių bei projekto vadovo. Projekto kuratorius atstovavo ministrą ir turėjo būti aukščiausios valdybos narys.

Svarbi visos valdybos (kaip aukščiausių vadovų taip ir vidurinio lygio) užduotis buvo kolektyviai nuspręsti, kurie projektai turi būti pradėti ir kaip vadovauti grupėms bei komandoms. Sprendimai dėl naujų projektų ir jų vadovavimo buvo priimami du kartus per metus. Taigi, naujas projektas galėjo prasidėti pavyzdžiui sausio 1 dieną ir liepos 1 dieną.

⁸¹ Kjolby, Birgit A Strategy for Transforming the Ministry of Business and Industry into a Development Oriented Organisation, CIMI E*MBA, Individual Assignment, Copenhagen February 1996, 41 p.

4.3 Ministerijos reformos patirtis bei rezultatai

Vertinant šio transformavimo rezultatus, visų pirma, galima nustatyti jo pagrindinius sėkmės veiksnius. Vienas svarbiausių tokios sėkmės sąlygų yra organizacijos personalo pritarimas permainoms.

Permainų sėkmės veiksniai

Proceso atvirumas gali paveikti jo pripažinimą, taigi tai yra viena iš esminių sėkmės sąlyga. Kita svarbi prielaida tokia, kad aukščiausia vadovybė turi aiškia darbo veiksmų viziją, o taip pat žino, organizacijoje yra būtini pakeitimai, ypač tuo atveju, kai daugelis jos narių mano, kad dabartinė organizacija puikiai funkcionuoja.

Valdybos grupė nebūtinai turi iškart pateikti turėti sprendimą, pvz. pasiūlymą dėl organizacijos naujo modelio. Daug svarbiau šioje situacijoje yra paaiškinti permainų būtinumą, ir po to diskutuoti su darbuotojais, kaip konkrečiai tai įgyvendinti, kad jie turėtų galimybę dalyvauti sprendimų priėmimo bei paveikti šį procesą.

Jauni specialistai nuo pat pradžių pritarė ministerijos permainoms, ir teikė pirmenybę ne tradiciškai hierarchijai, bet į projektus orientuotos organizacijos modeliui. Vyresnis personalas buvo labiau nepasiduodantys, nes bijojo, kad tiesiog nepritaps naujoje organizacijoje. Proceso pradžioje vidurinių grandinės vadovai taip pat pakankamai priešinosi permainoms, nes jie manė, kad projektinėje organizacijoje praras tą autoritetą bei valdžią, kurias turėjo hierarchinėje organizacijoje, kur jie buvo sprendimų priėmėjai. Todėl Prekybos ir pramonės ministerijos valdybos paskyrė darbuotojų grupę, kurie gavo pavadinimą permainų agentai. Tokių agentų pastangas suteikė galimybę aukščiausiai valdybai užmegzti atvirą dialogą su darbuotojais, vietoj to, kad priversti juos priimti savo pasiūlymus.⁸²

Ministerijos permainų proceso sėkmė priklausė nuo to, kad pavyko įrodyti, kad siūlomos permainos yra naudingos, ir nuo to laimi ne tik organizacija ir jos valdyba, bet ir visas šioje organizacijoje dirbantys personalas: naujoje organizacijoje yra įdomiau dirbti, o jų, kaip darbuotojų, vertė bei paklausa darbo rinkoje kyla.

⁸² Kjolby, Birgit A Strategy for Transforming the Ministry of Business and Industry into a Development Oriented Organisation, CIMI E*MBA, Individual Assignment, Copenhagen February 1996, 43-49 p.

Ar projektinė organizacija patenkino lūkesčius?

Anksčiau jau buvo paminėta, kad naujas organizacijos modelis turi atitikti šiuos reikalavimus: palaikyti aukštą kokybę suteikiant ministrui kasdienes paslaugas (mažinant klaidų galimybę), efektyviai vykdyti plėtros politiką, didinti darbo produktyvumą bei pritraukti daugiau jaunų aukštai išsilavintų žmonių.

Žymiai sumažėjus ministerijos hierarchijai, ministerijos agentūros bei paskirtos projektinės grupės bei komandos pradėjo pačios priimti sprendimus, vietoj to, kad nukreiptų pasiūlymus ministerijos departamento tolimesniam svarstymui. Buvo racionalizuotas ministro atsakymų į parlamento narių klausimus procesas. Rezultate sumažėjo laikas, per kurį tas atsakymai buvo paruošiami, o taip pat sumažėjo žmonių, reikalingų parengti atsakymus bei užtikrinti jų kokybę, skaičius.⁸³

Atsilaisvintųjų resursų dalis buvo perkelta bei panaudota veiklai, susijusiai su organizacijos plėtra. Kaip pavyzdį galima paminėti, kad 2001 metais apie 40 procentų ministerijos išteklių, tarp jų ir žmogiškųjų, buvo nukreipta į organizacijos plėtros užtikrinimą, palyginant su 20 procentais 1994 metais. Kartu su tuo, resursų panaudotų suteikiant kasdienes paslaugas ministrui procentas sumažėjo nuo 50 iki 30 procentų.⁸⁴

Naujas būdas organizuoti plėtros veiklą, pvz., projektinėse grupėse, padidino šios veiklos produktyvumą, be to žymiai padidėjo tyrimų bei politinių iniciatyvų atlikimas.

Pasikeitusi organizacija tapo patrauklesnė darbuotojams, ir tokių įrodymų galima rasti, pavyzdžiui, tyrimuose apie darbuotojų pasitenkinimą darbo sąlygomis bei motyvavimą, kurie nuo 1990 metų Danijoje buvo atliekami kasmet. Vienas toks tyrimas rodo, kad apie 90 procentų ministerijos personalo mano, kad jų darbo sąlygos yra stimuliuojančios, kas didina galimybę daryti gerą karjerą, be to, ministerijos darbuotojams dabar žymiai lengviau gauti darbą privačioje sferoje. Atitinkamai, naujų diplomuotų specialistų kiekis padidėjo per paskutinius metus ir 2001 metais sudarė 25 procentus.⁸⁵ Kitas patrauklumo didėjimo ženklas toks, kad aukštųjų įstaigų ekonomikos studentai suteikė pirmenybę Prekybos bei pramonės ministerijai svarstant ateities darbo galimybes.

⁸³ Kjolby, Birgit A Strategy for Transforming the Ministry of Business and Industry into a Development Oriented Organisation, CIMI E*MBA, Individual Assignment, Copenhagen February 1996, 49 p.

⁸⁴ Ten pat.

⁸⁵ Ten pat

4.4 Projektinės organizacijos iššūkiai

Organizacijos transformavimas paprastai nėra baigtinis ir galutinis veiksmas, jos vystymasis nesustoja, nes iškyla vis nauji iššūkiai, kuriuos reikia valdyti esant visiškai naujoms sąlygoms. Taip Prekybos ir pramonės ministerija susidūrė su naujais iššūkiais, kuriuos ir noriu aptarti toliau.

Vadovų vaidmuo projektinėje organizacijoje

Atnaujintoje ministerijoje atsirado vidinių nesusipratimų dėl vadovų vaidmens. Pirmais metais po naujos organizacijos modelio įdiegimo daugelis projektinių grupių bei komandų personalo narių manė, kad vadovai per daug įsikiša į jų kasdieninį gyvenimą bei darbą.⁸⁶

Įvykusiame ministerijos bendrame susitikime, skirtame visų naujovių pristatymui bei aptarymui, prasidėjo labai naudingą diskusiją tarp vadovų ir darbuotojų apie vadovų vaidmenį naujoje organizacijoje. Ši diskusija padėjo abiem pusėms geriau suprasti savo naujus vaidmenis, ir buvo nuspręsta, kad vadovai turi įvertinti grupių funkcionavimą ir įsikišti, kai to iš tikrųjų reikia. Pavyzdžiui, jie turi dalyvauti bei patarti, kai grupės produktyvumas nukenčia nuo to, kad, pavyzdžiui, grupės nariai nesutaria tarpusavyje. Taip pat, vadovai turi dalyvauti bei padėti, jeigu mato, kad grupės nariai neturi būtinos kompetencijos bei patirties spręsti tam tikrą užduotį ar problemą.

Darbuotojai suvokė, kad jiems kartais reikia vadovų patirties bei kompetencijos, ir kad kreiptis kitų organizacijos narių pagalbos visai nėra silpnybės ženklas. Projektinėje organizacijoje vadovai atlieka svarbią funkciją, kuriant atmosferą, kurioje žmonės yra pasiruošę bendradarbiauti bei padėti vienas kitam.

Darbuotojų ugdymas ir socialinių santykių kūrimas projektinėje organizacijoje

Projektinio tipo organizacijoje labai svarbią vietą užima darbuotojų ugdymas bei socialiniai ryšiai organizacijos viduje.

Vienas tradicinės hierarchinės organizacijos privalumų yra tai, kad padaliniui arba skyriui paprastai vadovauja vienas ar keli patyrusieji darbuotojai, kurie rūpinasi naujai atėjusiais, mokina juos ir supažindina su organizacine kultūra.

⁸⁶ Kjolby, Birgit A Strategy for Transforming the Ministry of Business and Industry into a Development Oriented Organisation, CIMI E*MBA, Individual Assignment, Copenhagen February 1996, 49 p.

Projektinėje organizacijoje naujai atėjusieji jaučiasi labiau nesaugiai, nes jiems suteikiama daugiau savarankiškumo, o taip pat jiems patiems tenka nustatyti, kas vyksta organizacijoje. „Naujokų“ produktyvumas gali ilgai būti žemas organizacijoje, kuri nelabai rūpinasi šia problema. Jie gali nepritapti ir greitai palikti organizaciją, kas pavojinga ypač tuo atveju, kai darbuotojų kaita yra didelė. Todėl labai svarbu rūpintis tuo, kad nauji darbuotojai jaustųsi pageidaujami bei padėti jiems adaptuotis naujomis sąlygomis, nes būtent taip galima tikėtis, kad šie darbuotojai pasiliks ilgesniam laikotarpiui.⁸⁷

Žinių valdymas projektinėje organizacijoje

Projektinėje organizacijoje žmonės dažnai atsiduria naujose sąlygose. Kai prasideda naujas projektas, reikia kurti naujus santykius, o reiškia ir kurti naujas žinias. Kaip buvo minima anksčiau, naujai atėjusiems gali iškilti problemų įgyjant žinias, patirtį bei kompetentingumą.

Projektinėje organizacijoje žmonės gali lengvai prieiti prie naujų žinių bei procedūrų. Tam tikroje ministerijoje yra daug procedūrų bei taisyklių, kurių reikia laikytis, nesvarbu patinka tai, ar ne. Hierarchinėje organizacijoje juos galima išmokyti iš savo poskyriaus kolegų. Projektinėje organizacijoje Prekybos ir pramonės ministerijos priėjimas prie tokių žinių buvo formuojant bei plėtojant taip vadinamąjį procesų valdymą.⁸⁸

Procesų valdyme visos procedūros bei kita informacija yra kaupiamos bei skaitmeniniu būdu archyvuojamos vienoje vietoje, kuri vadinasi intranetas. Ši įmonės vidinė sistema leidžia elektroninėmis priemonėmis efektyviai valdyti įmonės vidinius procesus. Taip pat ir visi darbuotojai gali lengvai prieiti prie šios informacijos. Svarbi užduotis yra prižiūrėti bei palaikyti šią sistemą taip, kad ji visada būtų veikianti ir užtikrinti, kad ji būtų nuolat prižiūrima bei atnaujinama.⁸⁹

Kūrybingumo bei novatoriškumo organizacijoje palaikymas

Vienas iš svarbiausių organizacijos iššūkių yra sugebėti priimti sprendimus pasaulyje, kuris yra komplikotas bei nepastovus, todėl organizacija turi būti kūrybinga, novatoriška bei žiniomis grindžiama sistema.

Dauguma organizacijų suvokia, kad lankstesnio organizacinio modelio pristatymas yra būtina, tačiau nepakankama sąlyga tam, kad organizacija būtų naujoviška bei kūrybinga. Organizacijoje

⁸⁷ Kjolby, Birgit A *Strategy for Transforming the Ministry of Business and Industry into a Development Oriented Organisation*, CIMI E*MBA, Individual Assignment, Copenhagen February 1996, 50-52 p.

⁸⁸ Ten pat.

⁸⁹ Kjolby, Birgit A *Strategy for Transforming the Ministry of Business and Industry into a Development Oriented Organisation*, CIMI E*MBA, Individual Assignment, Copenhagen February 1996, 52 p.

reikia plėtoti tokią vidinę kultūrą bei vertybes, kurios stimuliuotų žmonių kūrybingumą bei inovatyvumą.

Prekybos ir pramonės ministeriją įsteigė „naujų idėjų šiltnamį“, kuris buvo pavadintas „Proto laboratorija“. Laboratorija buvo įkurta 2001 metais ir turėjo atlikti šias užduotis:

- formuoti naujų idėjų plėtojimo metodus
- palaikyti projektines grupes treniruojant bei skatinant kolektyvinį naujų idėjų svarstymą
- palaikyti grupes bei organizacinius vienetus skatinant komandų kūrimo procesus bei sudarant palankias sąlygas, būtinas kūrybinės atmosferos atsiradimui
- palaikyti projektus, kuriems reikia įkvėpimo organizuojant tam tikrus renginius

„Proto laboratorijoje“ yra nepaprastas susitikimų kambarys – „Proto studija“, kuriame vyksta intensyvūs naujų idėjų svarstymai.

„Proto laboratorijos“ darbo kambarys yra pavadintas „Proto erdvė“, ir atrodo kaip savotiškas kosminių raketų paleidimo kontrolės centras. „Proto erdvėje“ yra dvylika mobiliųjų darbo stočių. Idėja buvo tokia, kad projektinės grupės bei komandos, kurioms reikia įkvėpimo plėtojant naujas idėjas arba palaikant komandų kūrimo procesus, gali pasilikti „Proto laboratorijoje“ porai dienų ar savaitėčių, o jei reikia ir ilgesnį laikotarpį, kad galėtų bendradarbiauti su „Proto laboratorijos“ ekspertais. Ten yra ypatingas kambarys pavadintas „Proto laisvė“, sukurtas kiaušinio pavidalu, kas skatina atsipalaiduoti bei pamąstymams.

Įsivaizduok neįsivaizduojamą, buk kategoriškai antihierarchiškas bei nuolat keiskis⁹⁰

Šis posakis, suformuluotas Larso Kolindo, įmonės Oticonas generalinio direktoriaus, tapo ministerijos nuolatinių pasikeitimų šūkiu.

2001 metais Danijoje buvo sudaryta nauja vyriausybė, kuri pertvarkė visų ministerijų darbą. Tam tikros užduotys buvo perkeltos iš Prekybos ir pramonės ministerijos į Mokslų, technologijų bei inovacijų ministeriją.⁹¹

Prekybos ir pramonės ministerijos pavadinimas buvo pakeistas į Ekonominių bei Verslo reikalų ministeriją. Darbuotojų kiekis ministerijoje padidėjo dvigubai, o agentūrų prie ministerijos skaičius išaugo nuo 6 iki 10. Nuo to laiko pasikeitė žmonės bei užduotys, tačiau Ekonominių bei Verslo reikalų ministerijoje vis dar naudojamas projektinio ir komandinio tipo valdymo modelį.

⁹⁰ ang: *Think the unthinkable, be empathetically unhierarchical and continuously change*

⁹¹ Kjolby, Birgit *A Strategy for Transforming the Ministry of Business and Industry into a Development Oriented Organisation*, CIMI E*MBA, Individual Assignment, Copenhagen February 1996, 52 p.

4.5 Atvėjo analizės išvados

1. Danijos viešojo sektoriaus reguliavimo reformos paskatino Prekybos ir Pramonės ministerijos transformavimą, kuris buvo įvykdytas taikant naujosios vadybos principus: privataus sektoriaus valdymo metodus, decentralizavimą, dalyvavimą, lankstumą, orientavimą į rinkos sąlygas.
2. Prekybos ir pramonės ministerijos reforma prasidėjo kaip reaktyvi, nes tai buvo reakcija į jau iškilusias problemas bei dilemas. Svarbiausios problemos buvo mažas efektyvumas, nelankstumas, menkas gebėjimas adaptuotis prie greitai besikeičiančios aplinkos ir prastas organizacijos įvaizdis jaunos diplomuotų specialistų kartos atžvilgiu.
3. Ministerijos reforma įvyko trijose anksčiau paminėtų pokyčių srityse: vadybos procesas, darbo procesas ir darbuotojų elgsena. Ministerija parengė naują viziją, įdiegė naujus darbo metodus, naują organizacinę kultūrą bei struktūrą, kurie leistų atlikti koordinavimo ir strategijos plėtros uždavinius.
4. Ministerijos transformavimas į projektinę organizaciją išsprendė ne tik egzistuojančias problemas, bet ir padėjo sukurti busimų iššūkių minimizavimo scenarijus. Projektinės organizacijos struktūra yra lanksti bei dinamiška, kas padeda ne tik spręsti jau iškilusias iššūkius bei problemas, bet ir numatyti busimų problemų atsiradimą.
5. Ministerijos valdymas tapo proaktyvus, o tai reiškia sugebantis ne tik reaguoti į įvykius, bet ir maksimizuoti teigiamus iššūkių aspektus.
6. „Spagečių organizacijos“ modelio pavyzdys padėjo sukurti erdvesnes patalpas, patrauklias ir stimuliuojančias kasdieninį darbą.
7. Ministerijoje įvyko vidinis bei išorinis decentralizavimas, nes dalis valdžios buvo paskirstyta tarp projektinių grupių bei komandų, o kai kurios devynių skyrių užduotys, susijusios su kasdienine veikla, buvo perkeltos į agentūras.
8. Prekybos ir pramonės ministerijos transformavimo sėkmės veiksniai: proceso atvirumas, aiškiai suformuluota vizija ir visų valdymo lygių dialogas.

9. Projektinės organizacijos modelis padėjo ministerijai atitikti šiuos nustatytus reikalavimus: aukštos paslaugų kokybės palaikymą, plėtos politikos vykdymą, produktyvumo didinimą bei jaunų diplomuotų specialistų pritraukimą.
10. Pertvarkytoje ministerijoje tai pat iškyla iššūkiai, kuriuos reikia valdyti. Pagrindiniai projektinės organizacijos sunkumai yra susiję su vadovų vaidmeniu, darbuotojų ugdymu, socialinių santykių kūrimu, žinių valdymu ir kūrybingumo bei novatoriškumo palaikymu. Tačiau naujas organizacijos modelis yra labiau pritaikytas iššūkių valdymui, ir todėl reaguoja į juos ne kaip į trukdančias bei sunkiai išsprendžiamas problemas, o labiau kaip į neišvengiamus bei darbą stimuliuojančius šiuolaikinio pasaulio išbandymus.
11. Prekybos ir pramonės ministerijos reforma yra sėkmingas naujosios viešosios vadybos taikymo pavyzdys, nes sustingusi bei sustabarėjusi ministerijos hierarchinė struktūra buvo pakeista į lankstesnę ir sugebančią greitai prisitaikyti ir teisingai reaguoti keičiantis aplinkybėms.

5. Naujoji viešoji vadyba ir viešojo sektoriaus darbuotojų motyvavimo faktoriai

Prekybos ir pramonės ministerijos transformavimo tyrimas pabrėžė labai svarbų aspektą – žmogiškųjų išteklių valdymą pagal naujosios viešosios vadybos principus, kas reiškia personalo ugdymą, įtraukimą į valdymą ir komandinį darbą, o taip pat rezultatyvumo vertinimą ir valdymą pagal tikslus. Žmogiškųjų išteklių valdymo svarbus aspektas yra darbuotojų motyvavimas, nes tik motyvuotas personalas gali prisidėti prie viešojo sektoriaus efektyvumo augimo. Todėl yra labai svarbu nustatyti faktorius, kurie gali įtakuoti darbuotojų motyvavimą. Tai padaryti gali padėti personalo motyvavimo tyrimai.

Toliau norėčiau pristatyti tokį tyrimą, atliktą Danijos centrinės vyriausybės sektoriuje, kuris yra susijęs su darbuotojų motyvavimu samdant, palaikant ir ugdant gerus darbuotojus, o taip pat iniciatyvas, kurių 2004 metais ėmėsi Danijos Valstybės užimtumo agentūra,⁹² kad palengvintų ir palaikytų centrinės vyriausybės institucijas kuriant patrauklias darbo vietas.

⁹² ang. State Employer's Authority

5.1 Danijos centrinės vyriausybės sektoriaus žmogiškųjų išteklių valdymo tyrimai bei iniciatyvos

Danijos centrinės vyriausybės sektoriaus darbuotojų motyvavimo tyrimas

Kaip reakcija į žmogiškųjų išteklių valdymo iššūkius centrinės vyriausybės sektoriaus institucijose padidėjo dėmesys personalo motyvavimui. Jeigu darbuotojų vertybės keičiasi, taip pat keičiasi ir jų poreikiai dėl darbo turinio, profesinio ugdymo, karjeros galimybių, darbo grafiko ir atlyginimo, o taip pat dėl kitų darbo sąlygų, kurie turėtų būti pritaikytos atskirų individų poreikiams.

Danijos užimtumo agentūra padarė išsamų tyrimą, kurio pagrindinis tikslas buvo gauti gilių ir sisteminių žinių apie tai, kas motyvuoja centrinės vyriausybės sektoriaus darbuotojus.

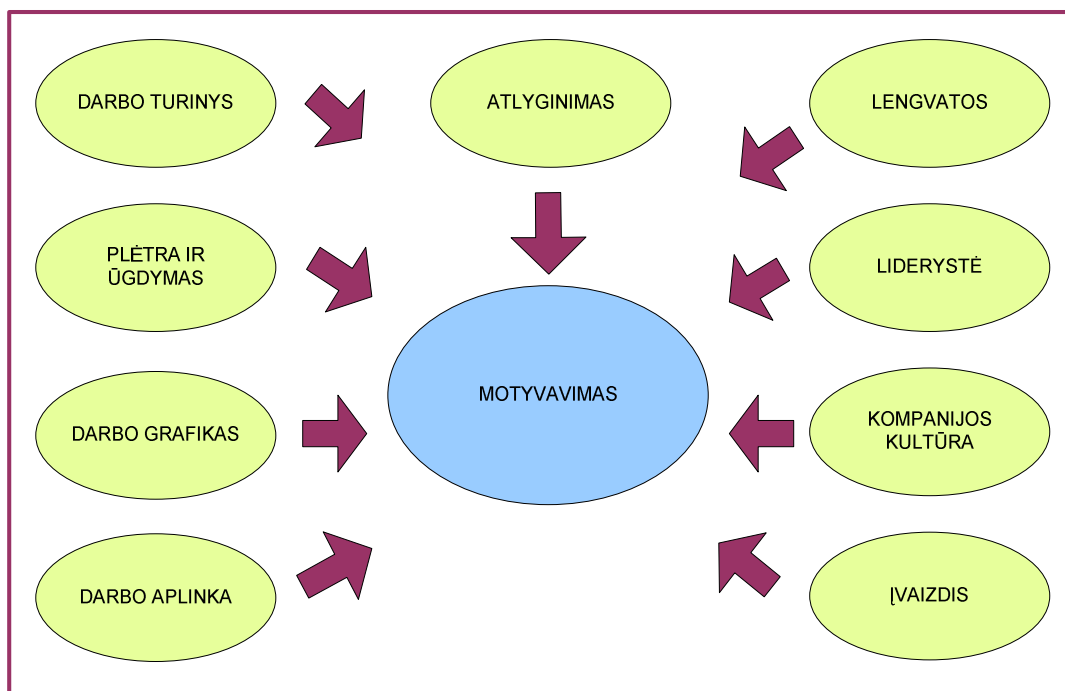
Centrinės vyriausybės sektoriuje buvo atlikta trijų respondentų rūšių apklausa: centrinio vyriausybės sektoriaus darbuotojų (14 000 respondentų), privataus sektoriaus darbuotojų (1 250 respondentų), jaunų žmonių 17-27 metų (1 000 respondentų).

Šių respondentų apklausą sudarė devyni faktoriai, kurie yra svarbūs motyvavimo atžvilgiu: darbo turinys, atlyginimas, plėtra ir ugdymas, darbo grafikas, lengvatos, liderystė, kompanijos kultūra ir įvaizdis. Šie motyvavimo faktoriai buvo pasirinkti dėl dviejų priežasčių:

- jie turi poveikį individualių darbuotojų motyvavimui
- vadovybė gali įtakoti šiuos faktorius

Pagrindinis motyvavimo tyrimo klausimas užduotas respondentams buvo toks: kurį iš motyvavimo faktorių Jūs laikote svarbiausiu prioritetu?⁹³

⁹³ *Research on the motivation of employees in the Danish central government sector.*
www.oecd.org/dataoecd/37/11/1937628.pdf



5 pav. Motyvavimo faktoriai

Motyvavimo tyrimo esminiai rezultatai

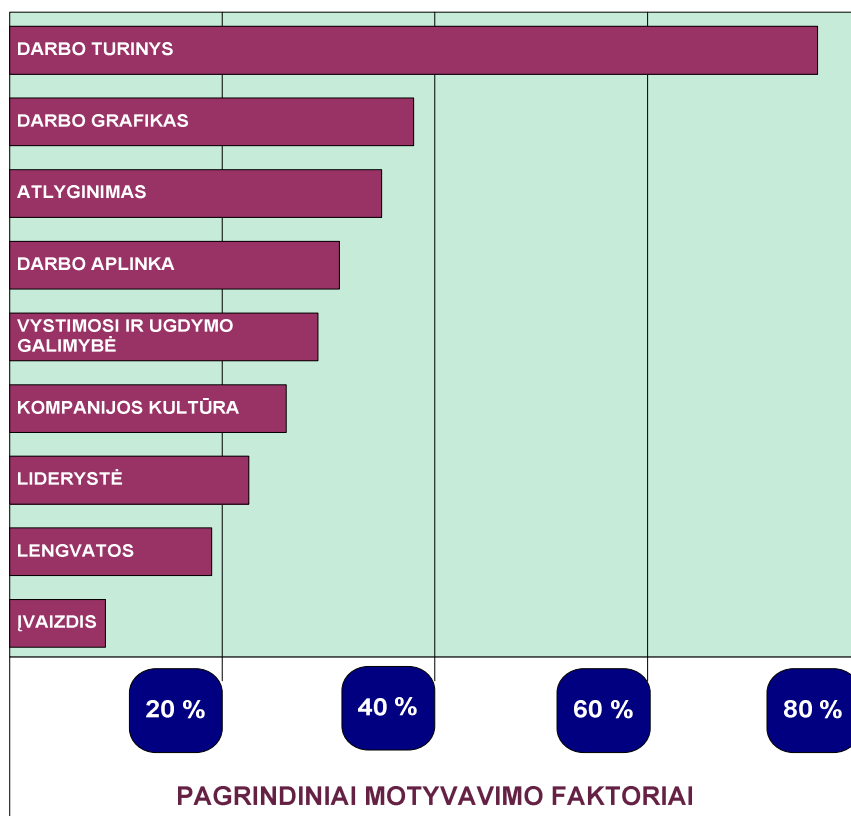
Centrinės vyriausybės sektoriaus tyrimo respondentai pasirinko **darbo turinį**, kaip patį svarbiausią motyvavimo faktorių, ir už tai pasisakė apie 75 % respondentų. Antras bei trečias pagal svarbą motyvavimo prioritetai buvo **darbo grafikas** (38%) ir **atlyginimas** (35%).

Toliau motyvavimo faktoriai išsidėstė tokia prioritetų tvarka: **darbo aplinka** (30%), **profesinio augimo galimybės ir ugdymas** (28%), **organizacinė kultūra** (23%), tuo tarpu **lengvatos** (19%) ir **organizacijos įvaizdis** (9%) gavo mažiausiai respondentų balsų.

Kalbant apie mobilumą ir ketinimus pakeisti darbą, 58% centrinės vyriausybės sektoriaus respondentų pareiškė, kad norėtų pasilikti dabartiniame darbe, tuo tarpu kai 6% nusprendė pakeisti darbą, o 36% svarsto apie darbo pakeitimą.⁹⁴

Į klausimą, kuriame sektoriuje (privačiame, centrinėje ar vietinėje vyriausybėje) darbuotojai norėtų dirbti, daugiau nei pusė atsakė, kad tai nėra taip svarbu, tačiau 28 % pasakė, kad norėtų pakeisti dabartinį darbą į darbą privačiame sektoriuje. 66% respondentų mano, kad patenkinamas darbo turinys motyvuoja juos pasilikti dabartiniame darbe. Tarp kitų priežasčių pasilikti dabartiniame darbe buvo pasirinkti: geri darbo santykiai su kolegomis (51%) ir patrauklus darbo grafikas (47%).

⁹⁴ *Research on the motivation of employees in the Danish central government sector:*
www.oecd.org/dataoecd/37/11/1937628.pdf



6 pav. Pagrindinių motyvavimo faktorių procentinis paskirstymas.

Tyrimo respondentai, kurie ketina pakeisti darbą, arba kurie jau nusprendė tai padaryti, pasisakė, kad pagrindinė to priežastis yra nepakankamas atlyginimas (44%), o taip pat, kad dabartiniame darbe jiems trūksta gero vadovavimo (43%). Apie 30% respondentų teigia, kad nori pakeisti darbą, kuriame neturi atitinkamų profesinio bei asmeninio augimo galimybių.

Ši apklausa taip pat parodė, kad tarp jaunų žmonių 17-27 metų amžiaus tik 7% norėtų dirbti centrinės vyriausybės sektoriuje arba būti privataus sektoriaus darbuotojais, ir tik 3% norėtų dirbti viešajame sektoriuje.⁹⁵

Iniciatyvos, kurių ėmėsi Danijos valstybės užimtumo agentūra

Centrinės vyriausybės sektoriaus motyvavimo tyrimo rezultatai paskatino Danijos užimtumo agentūrą sukurti darbo grupę, kurioje buvo kuriami pagrindiniai pasiūlymai bei iniciatyvos. Iškeltos iniciatyvos buvo susijusios su darbo turinio, pobūdžio bei organizavimo vystymu, verbavimu, kompetencijos ugdymu, organizacijos įvaizdžiu, vadovavimo įgūdžių bei lyderiavimo vystymu.

⁹⁵ *Research on the motivation of employees in the Danish central government sector:*
www.oecd.org/dataoecd/37/11/1937628.pdf

Centrinės vyriausybės sektoriuje buvo įdiegtas projektas „Neseniai pasamdytas personalas“. Šio projekto tikslas – ištirti, kokie verbavimo ir susipažinimo su darbo vieta aspektai gali sąlygoti tai, kad neseniai pasamdyti žmonės pasiliktų dirbti ir toliau.⁹⁶

Vėliau buvo įdegtas kitas projektas, kurio duomenys buvo patalpinti internetiniame puslapyje „www.job-i-staten.dk“ – duomenų bazėje, kurioje yra išdėstytos visos centrinės valstybės sektoriaus vakansijos. Valstybės užimtumo agentūra pradėjo bendradarbiauti su vienu didžiausiu Danijos interneto laikraščiu. Užimtumo agentūros ir laikraščio bendradarbiavimo tikslas buvo platinti žinias apie įvairų bei įdomų darbą, kuris siūlomas centrinės valstybės sektoriuje.

Valstybės darbdavių komitetas taip pat inicijavo projektą, kurio tikslas buvo paskatinti daugiau valstybinių institucijų dalyvauti karjeros mugėse, ir tokiu būdu pritraukti dėmesį prie daugybės darbo galimybių.

Platinant informaciją apie darbo centrinės vyriausybės sektoriuje įvairiapusiškumą buvo nuspręsta išleisti verbavimo lankstinukus. Šiuose lankstinukuose buvo bendra informacija apie darbą centrinės vyriausybės sektoriuje, o taip pat atskirų institucijų pristatymai, pasakojantys apie darbo perspektyvas. Valstybės užimtumo agentūra nusprendė sukurti interneto portalą, kur žmogiškųjų išteklių vadovai turėtų lengvai pasiekti informaciją apie žmogiškųjų išteklių administravimą bei plėtrą.⁹⁷

Vadovavimo įgūdžių bei lyderiavimo vystymo iniciatyva paskatino atlikti dar vieną tyrimą Danijos centrinės vyriausybės sektoriuje, kuris buvo pavadintas „Danijos valdymo barometras“. Lyderystės klausimas yra labai svarbi tema, nes centrinės vyriausybės institucijų funkcionavimas ir vystymas priklauso nuo šių institucijų vadovų, tai yra lyderių vadovavimo įgūdžių. Danijos centrinės vyriausybės sektoriuje buvo atlikta 600 vadovų apklausa iš 300 klausimų. Respondentai turėjo atsakyti, kas yra lyderiavimas, ką jie galvoja apie savo karjerą, koku lyderiu jie save mato ir kokios asmeninės kompetencijos turi būti ugdomos. Šis tyrimas pateikė svarbių žinių planuojant centrinės vyriausybės sektoriaus lyderiavimo vystymosi busimas iniciatyvas.

Valstybės užimtumo agentūra inicijavo busimų bei dabartinių lyderių ugdymo programas, kurių svarbiausias dėmesys skiriamas potencialių lyderių nustatymui bei ugdymui. Šių programų forma bei turinys buvo papildytas patarimais, instrukcijomis ir tinklų (network) elementais.⁹⁸

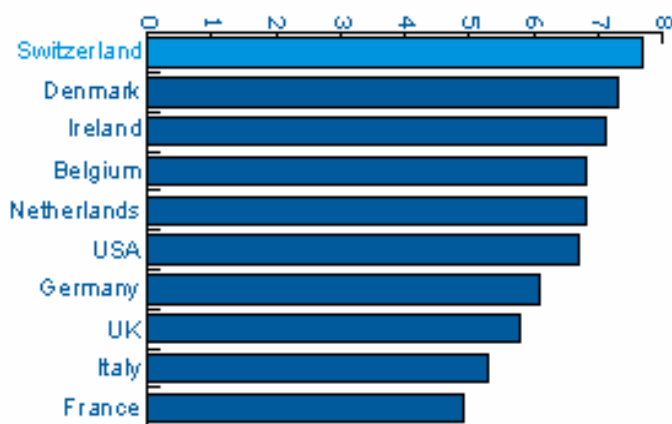
⁹⁶ *Research on the motivation of employees in the Danish central government sector:*
www.oecd.org/dataoecd/37/11/1937628.pdf

⁹⁷ Ten pat.

⁹⁸ *Research on the motivation of employees in the Danish central government sector:*
www.oecd.org/dataoecd/37/11/1937628.pdf

5.2 Motyvavimo tyrimo išvados ir iškeltų iniciatyvų pasekmės

1. Danijos centrinės vyriausybės sektoriuje atliktas motyvavimo tyrimas parodė, kad svarbiausias darbuotojų motyvavimo faktorius yra darbo turinys, o antrasis bei trečiasis pagal svarbą faktoriai yra darbo grafikas ir atlyginimas.
2. Šis tyrimas leidžia padaryti išvadą, kad darbas viešajame sektoriuje, o taip pat ir Danijos centrinės vyriausybės sektoriuje, buvo nepatrauklus apklaustų respondentų atžvilgiu. Apie tai byloja platus tyrimo respondentų skaičius ir spektras.
3. Respondentų atsakymai nubrėžė šiuos šie žmogiškųjų išteklių valdymo prioritetus: viešojo sektoriaus personalo darbo turinio vystymą, darbo viešajame sektoriuje populiarinimą ir vadovavimo įgūdžių vystymą.
4. Šio tyrimo rezultatai paskatino Danijos užimtumo agentūrą paskirti darbo grupę, kurioje buvo kuriami pasiūlymai bei iniciatyvos dėl viešojo sektoriaus personalo motyvacijos kėlimo.
5. Iškeltų iniciatyvų pagrindu buvo įdiegti projektai, orientuoti į darbo viešajame populiarizavimą, informacijos teikimą, ir busimų bei dabartinių lyderių ugdymo programas.
6. Viešojo sektoriaus darbuotojų motyvavimo stiprinimo iniciatyvų sėkmingas įgyvendinimas sąlygojo darbo viešajame sektoriuje įvaizdžio gerinimą, reikiamų sąlygų darbuotojų asmeninės raidos kūrimą ir personalo motyvacijos lygio kėlimą. Kaip parodė 2003 metais OECD atliktas tarptautinis tyrimas, Danijos viešojo sektoriaus pareigūnai pasižymi aukštu motyvavimo lygiu ir užima antrą po Šveicarijos vietą pagal personalo motyvacijos lygį ir pasitenkinimą darbu.



7 pav. Personalo motyvavimas, 2003 metų tarptautinis tyrimas.

6. Galimybės taikyti Danijos naujosios viešosios vadybos patirtį Lietuvoje

Pirmojo naujo tūkstantmečio dešimtmečio viduryje Lietuvos viešajam valdymui tenka įveikti iššūkius, kurie Danijos viešojo valdymo darbotvarkėje jau buvo aktualūs prieš dešimtį metų. Šie iššūkiai yra glaudžiai tarpusavyje susiję ir persipina, tačiau dauguma jų atsiranda dėl šiuolaikinio pasaulio tendencijų: decentralizacijos, standartizacijos, globalizacijos, marketizacijos.

Todėl lyginant Lietuvos ir Danijos situaciją galima teigti, kad Danijos viešųjų institucijų tūkstantmečio pabaigos iššūkiai ir Lietuvos viešųjų institucijų dabartiniai išbandymai yra labai panašūs. Lietuva dabar susiduria su valdymo problemomis, kurios Danijoje tam tikrą laiką jau egzistuoja ir daugiau ar mažiau sėkmingai sprendžiamos. Be to, Danijos situacija, visų pirma ekonomikos ir reguliavimo srityse, be abejo, yra daug pažangesnė nei dabartinė Lietuvos padėtis. Danijos sėkmingai vykdomos viešojo sektoriaus reformos rezultatai leidžia daryti prielaidą, kad Lietuvoje galima pasinaudoti Danijos institucijų patirtimi, kaip gerinti savo veiklą ir diegti naujoves valdant šiuolaikinio pasaulio iššūkius.

6.1 Lietuvos viešasis valdymas ir NVV iniciatyvos

Šiandien, kai Lietuva išgyvena gana sudėtingą ir prieštaringą socialinių, ekonominių ir teisinių pokyčių laikotarpį, susidurdama su anksčiau nepatirtomis problemomis. Vis labiau aiškėja strateginių krypčių, prioritetų nustatymo būtinumas, poreikis modeliuoti globalinius sprendimus ir jų padarinius. Vienas iš svarbiausių iššūkių yra viešųjų institucijų sistemų organizavimas ir efektyvus bei subalansuotas jų funkcionavimas, numatantis visus socialinius ir ekonominius padarinius.

Spartūs transformavimo procesai Lietuvoje įpareigoja modernizuoti valstybės institucijų veiklą, kad ji taptų efektyvi, atviri ir kad būtų operatyviai reaguojama į nuolat kintančias aplinkybes. Nuo to, kaip viešojo sektoriaus institucijoms pavyksta įveikti kasdien kylančio veiklos tobulinimo siekiant geresnės kokybės iššūkius, nemažai priklauso įvairių valstybinių sektorių sėkminga plėtra ir visuomenės gerovė.⁹⁹

⁹⁹ *“Viešasis administravimas Lietuvoje. 2005 metų apžvalga“*, 2p. : www.lrv.lt/13_vyr_dok/n0314.pdf

Konkurencija tarp valstybinių institucijų atvėrė duris naujosios viešosios vadybos plėtrai Lietuvoje. Naujoji viešoji vadyba laikosi požiūrio, kad valstybinės institucijos, taip pat kaip ir privačios, turi konkuruoti dėl klientų ir tuo pačiu gerinti teikiamų paslaugų kokybę.

Vienas iš pirmų naujosios viešosios vadybos taikymo pavyzdžių buvo 2002 metų Pilietinių iniciatyvų ir viešojo administravimo programa.¹⁰⁰ Šios programos uždaviniai: 1) skatinti viešojo administravimo reformą Lietuvoje ir padėti valstybės bei savivaldos institucijoms gebėjimus prisitaikyti prie besikeičiančios aplinkos, tai yra didėjančios ekonominės tarpusavio priklausomybės, naujų technologijų pokyčių, didėjančios tarptautinių institucijų ir tarptautinio bendradarbiavimo reikšmės, 2) skatinti geros valdymo ir savivaldos praktiką stiprinant demokratiją, ekonominę gerovę ir visuomenės pasitikėjimą viešuoju administravimu. Programa rėmėsi šiomis pagrindinėmis kryptimis:

- Valstybės tarnautojų atskaitomybė piliečiams
- Piliečių, tarpinių institucijų, kurios atstovauja piliečių interesams, dalyvavimas valstybės valdyme bei viešojo administravimo institucijų bendradarbiavimo su nevyriausybinėmis institucijomis bei privačiuoju sektoriumi
- Viešosios administracijos bei masinių informacijos priemonių santykių tobulinimas
- Elektroninio valdymo skatinimas
- Atviras sprendimų priėmimas ir jų derinimas su interesų grupėmis
- Valdymo decentralizavimas ir dekoncentravimas bei regioninio valdymo reforma ir savivaldos stiprinimas
- Ekonominės veiklos reguliavimo tobulinimas
- Žmogiškųjų išteklių valdymas viešajame administravime

Pilietinių iniciatyvų ir viešojo administravimo programa orientavosi ir į netradicinius, griežtų konkursų reikalavimų dažnai negalinčius patenkinti, bet vis dėlto potencialiai veiksmingus, projektus ir į konkursus, kuriais siekiama skatinti piliečių ir jų institucijų iniciatyvas kurioje nors srityje.

Vidaus reikalų ministerija 2005 metais parengė ir pristatė Bendrąjį vertinimo modelį¹⁰¹, taikytiną Lietuvos viešojo administravimo institucijose. Šis modelis yra Europos Sąjungos ministrų, atsakingų už viešąjį administravimą, bendradarbiavimo rezultatas. Siekiant užtikrinti asmenims teikiamų viešųjų paslaugų kokybę, būtina nustatyti bendrus ir suprantamus principus, kuriais galėtų vadovautis visos Europos Sąjungos valstybių narių viešojo sektoriaus institucijos.

¹⁰⁰ *Bendrieji programos tikslai*; lark.osf.lt/OSF/Ataskaita2002/PilietineViesasisAdministravimas2002.doc

¹⁰¹ ang. Common Assesment Framework – CAF

Bendrojo vertinimo modelio bandomoji versija buvo pristatyta 2000 metų gegužės mėnesį Lisabonoje pirmoje Europos viešojo sektoriaus kokybės konferencijoje. Tai yra institucijų vertinimo modelis, grindžiamas visuotinės kokybės vadybos principais ir savo turiniu artimas Europos kokybės vadybos fondo Tobulumo modeliui.¹⁰²

Bendras vertinimo modelis atlieka keturias pagrindines funkcijas:

- nustato unikalias viešojo sektoriaus institucijų savybes
- tarnauja kaip priemonė vadovams, norintiems patobulinti institucijų veiklą
- jungia įvairius kokybės vadybos modelius
- leidžia sugretinti viešojo sektoriaus institucijas

Naujosios viešosios vadybos kontekste yra svarbus organizacijų veiklos bei įvairių plėtros strategijų kūrimas. Siekdama, kad Lietuvos viešojo administravimo sistema būtų kryptingai ir nuosekliai tobulinama, LR Vyriausybė 2004 metais patvirtino Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategiją, o 2005 metų vasarį – šios strategijos įgyvendinimo 2005-2006 metų priemonių planą. Šių programinių dokumentų nuostatos nurodo penkias viešojo administravimo sistemos tobulinimo kryptis: centrinio ir teritorinio valstybinio administravimo, vietos savivaldos, valstybės tarnybos ir elektroninės valdžios.¹⁰³

Siekiant gerinti teikiamų viešųjų paslaugų kokybę, Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijoje ir šios strategijos įgyvenimo 2005-2006 metų priemonių plane yra numatyta skatinti viešojo sektoriaus institucijas pasinaudoti kitų šalių institucijų patirtimi, kaip gerinti savo veiklą ir diegti naujoves. Todėl šiame kontekste yra labai naudinga atsižvelgti į labiau pažengusių šalių, tokių kaip Danija, patirtį taikant NVV principus viešajame administravime. Lietuva ir Danija sieja narystę Europos Sąjungoje, kuri įtakuoja abiejų šalių viešąjį valdymą. Nors Europos Sąjungos įtakos mastas yra daug stipresnis dabartinės Lietuvos sąlygose, palyginus su ES įtaka Danijos valdymui, yra bendrų Europos Sąjungos reguliavimo iniciatyvų, kurie daro poveikį ir Danijai ir Lietuvai. Pagrindinė tokia iniciatyva yra geresnio reguliavimo iniciatyva.

¹⁰² ang. European Foundation for Quality Management – EFQM, *Bendrieji programos tikslai*; lark.osf.lt/OSF/Ataskaita2002/PilietineViesasisAdministravimas2002.doc

¹⁰³ *Viešasis administravimas Lietuvoje. 2005 metų apžvalga*, 3p. : www.lrv.lt/13_vyr_dok/n0314.pdf

6.2 Geresnio reguliavimo iniciatyvos Lietuvoje Europos Sąjungos kontekste

Diskusijos dėl reguliavimo Europos Sąjungos metodų ir priemonių turi senas ištakas, ir pati ES dažnai laikoma „reguliacine valstybe“, nes dauguma jos funkcijų yra reguliacinės. Todėl geresnis reguliavimas gali būti apibūdinamas kaip esminė visos ES funkcionavimo gerinimo problema. Čia svarbu pažymėti, kad stabilizavimo ir perskirstymo politika pagrinde lieka nacionalinių valstybių kompetencijoje. Geresnio reguliavimo iniciatyva užima svarbią vietą Lisabonos strategijoje, patvirtintoje 2000 metais, kuri šiuo metu yra vienas iš svarbiausių ES atsinaujinimo ir spartesnio augimo projektų.

Per 2000 m. kovo mėn. susitikimą Lisabonoje, Europos Vadovų Taryba išskėlė svarbų strateginį tikslą dešimčiai ateinančių metų: *padaryti Europos Sąjungą konkurencingiausia ir dinamiškiausia žinių ekonomika pasaulyje, galinčia išlaikyti tvarų ekonomikos augimą, sukurti daugiau ir geresnių darbo vietų ir pasiekti didesnę socialinę sanglaudą.*¹⁰⁴ Siekiant šio ekonominio ir socialinio tikslo, prie kurio dar prisidėjo aplinkos apsaugos „tvariojo vystymo“ sritis, visose vėlesnėse Europos Vadovų Tarybos pavasario sesijose buvo aptariamas šios strategijos įgyvendinimas, gilinantis į skirtingas jos sritis: mokslinius tyrimus, naujoves, naujas technologijas, įmonių plėtrą, vidaus rinkos kūrimo pabaigą, konkurenciją, didelių infrastruktūros tinklų suklestėjimą, socialinę politiką, švietimą ir mokymą.

2004 metais buvo įvertintos geresnio reguliavimo iniciatyvių ES lygmenyje poveikis, kuris buvo finansuotas LR vyriausybės kanceliarijos pagal Lietuvos integracijos į Europos Sąjungą poveikio tyrimų programą. Įvertinime kalbama apie reguliavimo reformas, įvykusias Lietuvoje integracijos į ES kontekste, o taip pat vertinamas ES poveikis šiems reformoms.

Šiame dokumente teigiama, kad reguliavimo politikos reforma Lietuvoje nuo praėjusio dešimtmečio vidurio plėtojosi dviem kryptimis:¹⁰⁵

1. ES reguliavimo normų perėmimas
2. nepriklausomos vidaus iniciatyvos

Intensyvėjant politinei ir ekonominei Lietuvos integracijai į ES, ypač 1995 m. pasirašius Asociacijos sutartį bei pradėjus įgyvendinti Europos Komisijos paskelbtos Baltosios knygos dėl

¹⁰⁴ *Lisabonos strategija*, http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_1?p_id=279349

¹⁰⁵ *Geresnio reguliavimo iniciatyvų ES lygmenyje poveikio įvertinimas*, Vilnius, 2004 m. www.euro.lt/Pov_tyrimai/041205%20ESTEP%20reguliavimo%20galutine%20ataskaita2.pdf

asocijuotų Vidurio ir Rytų Europos šalių įsijungimo į vidaus rinką pagrindu parengtą teisės derinimo programą, ES reguliavimo normų perėmimas tapo vis svarbesniu reguliavimo normas keičiančiu veiksmu. Stojimas į ES padarė esminę įtaką keičiant reguliavimo politiką bei pačias reguliavimo normas ir jų priežiūros institucinę struktūrą Lietuvoje. Pavyzdžiui, privalomas gaminių sertifikavimas buvo pakeistas savanorišku sertifikavimu, pradėtas taikyti abipusio pripažinimo principas. Produktų kokybės ir gamybos procesų klausimus reguliuojančios ES normos dar iki narystės ES buvo perkeltos Lietuvoje (išskyrus keletą laikinų išimčių dėl brangiausiai kainuojančių reguliavimo normų įgyvendinimo, pirmiausia žemės ūkio bei aplinkos srityse).

Per beveik dešimtmetį Lietuva ir kitos naujosios ES narės besirengdamos narystei šioje organizacijoje turėjo perimti per beveik penkiasdešimt metų sukurtas ES reguliavimo 21 normas. Beje, nors 1995 m. pristatytoje Baltojoje knygoje Europos Komisija pasiūlė tam tikrą prioritetų seką, tačiau skirtingai nei ES, kurios istorijoje buvo laipsniškai bandoma pirmiausia harmonizuoti reguliavimo normas, o vėliau pereiti prie abipusio pripažinimo principo taikymo, Lietuvoje beveik vienu metu buvo perimamos ir „senojo“, ir „naujojo“ požiūrio direktyvos. Daugelis (nors ir ne visos) iš šių normų reiškė griežtesnių reguliavimo normų diegimą, kurių prisitaikymo kaštus pirmiausia patyrė smulkios ir vidutinės įmonės.¹⁰⁶

Lietuvoje buvo įgyvendintos ir kelios nuo stojimo į ES nepriklausomos vidaus iniciatyvos, kuriomis buvo siekiama reformuoti reguliavimo politiką. Iš jų geriausiai žinomos Saulėtekio ir Saulėlydžio iniciatyvos, kurias po Rusijos finansinės krizės pablogėjus ekonominei padėčiai Lietuvoje 2000 m. ėmėsi įgyvendinti A. Kubiliaus vyriausybė. Prieš keletą metų buvo pradėta kelti verslo dereguliavimo ir debiurokratizavimo idėja. Verslo dereguliavimas šiame kontekste suprantamas, kaip nereikalingo reguliavimo ir verslo suvaržymų panaikinimas, o debiurokratizavimas – verslą reguliuojančių biurokratinių institucijų skaičiaus mažinimas ir biurokratinių verslą stabdančių kliūčių naikinimas. Šiai problemai spręsti 1999 metais Vyriausybės buvo sukūrusi specialią Saulėlydžio komisiją, tačiau apie jos darbą ir sprendimus deja nieko nebegirdėti.¹⁰⁷

Saulėtekio iniciatyva buvo tiesiogiai siejama su reguliavimo kliūčių verslui mažinimu, reguliavimo normų supaprastinimu bei administracinės struktūros peržiūra. Geresnio reguliavimo iniciatyvų įvertinime teigiama, kad Saulėtekio iniciatyva buvo iki šiol reikšmingiausias Lietuvoje atliktas bandymas supaprastinti reguliavimo normas bei sumažinti reguliavimo kainą įmonėms, kurio

¹⁰⁶ *Geresnio reguliavimo iniciatyvų ES lygmenyje poveikio įvertinimas*, Vilnius, 2004 m., 21 p.

¹⁰⁷ Balčiūnas Gintaras, *Teisinės verslo aplinkos kūrimas Lietuvoje*, www.jbblegal.lt/upload/doc/lt/verslo%20aplinkos%20kurimas.pdf

pamokos gali tapti svarbiu atspirties tašku ateityje siekiant sėkmingai pasinaudoti galimybe įsijungti į reguliavimo reformą ES bei prisidėti prie geresnio reguliavimo iniciatyvos įgyvendinimo, atstovaujant Lietuvos interesus.

6.3 Saulėtekio iniciatyva

Verslo sąlygų gerinimo priemonių priežiūros, Saulėtekio, komisija buvo įkurta Ministro pirmininko A. Kubiliaus vadovaujamos Vyriausybės 2000 metų nutarimu *“Dėl verslo sąlygų gerinimo priemonių rengimo”*. Komisija turėjo organizuoti ir koordinuoti verslo sąlygų gerinimo priemonių rengimą. Komisijos, kuriai pirmininkavo Ūkio viceministras G. Miškinis, sudėtyje dirbo 16 narių (tarp jų šeši viceministrai ir šeši privataus verslo sektoriaus atstovai).

Ūkio ministro įsakymais taip pat buvo suformuota 12 laikinųjų darbo grupių atskiroms verslo sąlygų gerinimo problemoms spręsti. Darbo grupės buvo sukurtos šioms sritims: mokesčiai; muitinės formalumai; žemės įsigijimas; statybų reguliavimas; verslo reguliavimo ir biurokratijos mažinimas; darbo rinkos liberalizavimas; smulkaus ir vidutinio verslo plėtra; eksporto ir užsienio prekybos reguliavimas; nuostolingai dirbančių ir nemokių įmonių restruktūrizavimas ir bankrotas; kapitalo rinkos aktyvinimas; inovacijos; informatika ir telekomunikacijos. Darbo grupėse dirbo valstybės tarnautojai, privataus verslo atstovai, nepriklausomi ekspertai, mokslo ir studijų institucijų specialistai, iš viso apie 160 žmonių. Verslo atstovų dalyvavimas darbo grupėse leido naudoti “iš apačios – į viršų” darbo metodą, kai problemas identifikuodavo verslo atstovai bei ekspertai, o jų sprendimai būdavo kartu aptariami su darbo grupėse atstovaujamomis valstybės institucijomis.¹⁰⁸

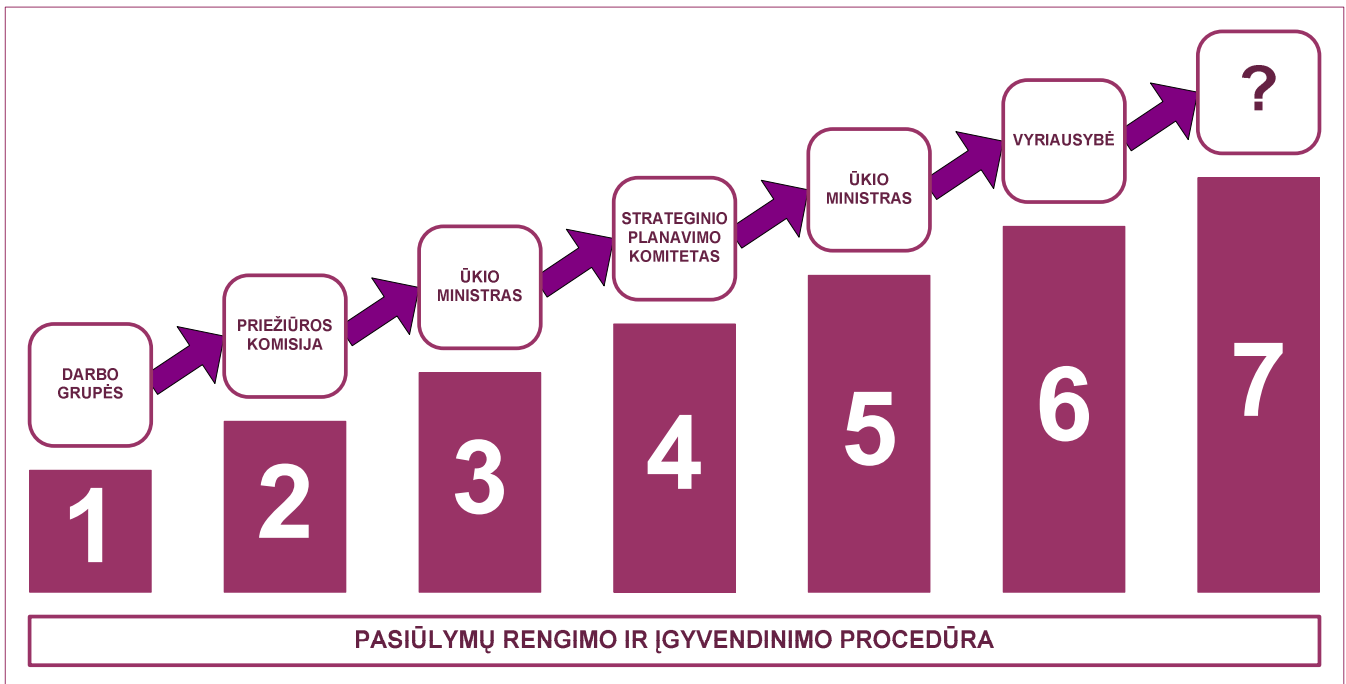
Vyriausybės nutarime buvo numatyta pasiūlymų rengimo ir įgyvendinimo procedūra, kurią norėčiau plačiau aptarti. Darbo grupės turėjo nustatyti problemas bei pasiūlyti jų sprendimo priemones, po to Priežiūros komisija turėjo svarstyti darbo grupių pasiūlytus priemonių planus ir siūlyti Ūkio ministrui teikti juos Vyriausybės Strateginio planavimo komitetui. Toliau Strateginio planavimo komitetas, sudarytas iš ministro pirmininko ir keturių ministrų, turėjo svarstyti ir tvirtinti problemų sprendimo priemones. Patvirtintos priemonės buvo vėl teikiamos Ūkio ministrui, kuris turėjo jas pateikti Vyriausybės posėdžiui. Kad priemonės būtų įgyvendintos, turėjo būti duodami

¹⁰⁸ *Geresnio reguliavimo iniciatyvų ES lygmenyje poveikio įvertinimas*, Vilnius, 2004 m., 21p.
www.euro.lt/Pov_tyrimai/041205%20ESTEP%20reguliavimo%20galutine%20ataskaita2.pdf

atitinkami pavedimai viešojo administravimo įstaigoms konkrečioms teisės aktų projektams arba jų pataisoms rengti.¹⁰⁹

Šis pavyzdys yra naudingas, norint pademonstruoti hierarchinio sprendimų priėmimo pavyzdį. Taigi, darbo grupės, sukurtos problemų bei jų sprendimų priemonių nustatymui visiškai neturėjo realios sprendimų priėmimo galios. Tam, kad priemonės būtų patvirtintos, joms reikėjo pereiti mažiausiai šešis hierarchijos lygius, o jų įgyvendinimui reikėjo įveikti dar papildomus lygius.

Tokią pasiūlymų rengimo ir įgyvendinimo procedūrą galima pavaizduoti schematiškai, kaip kelių segmentų grandinę. Šios grandinės trečias ir penktas segmentas dubliuojasi, nes pasiūlytos priemonės turi du kartus pereiti tą patį procedūros grandinės segmentą (šiuo atveju ūkio ministras), kad patekti į kitą grandinės segmentą. Todėl tokia pasiūlymų rengimo ir įgyvendinimo procedūros grandinė daugumai pasiūlytų priemonių gali būti tiesiog aklaivietė.



8 pav. Pasiūlymų rengimo ir įgyvendinimo procedūra

Po 2000 m. Seimo rinkimų nauja R. Pakso Vyriausybė 2001 m. sausio 29 d. priėmė nutarimą “Dėl verslo sąlygų gerinimo ir nereikalingų rinkos suvaržymų panaikinimo priemonių rengimo ir komisijos sudarymo”. Buvo atnaujinta darbo grupės sudėtis bei pavesta Ūkio ministerijai patvirtinti komisijos reglamentą bei sudaryti darbo grupes. Tačiau pasiūlymų rengimo ir įgyvendinimo procedūra iš esmės nepasikeitė, nors ir buvo numatyta, kad ministerijos ir kitos viešojo

¹⁰⁹ Ten pat.

administravimo įstaigos, rengiančios verslo sąlygų gerinimo priemonės, turi paskirti savo “atstovus koordinatorius”, atsakingus už toms institucijoms skirtų pavedimų vykdymą.

2001 m. kovo 28 d. Ūkio ministro įsakymu atskiroms verslo sąlygų gerinimo ir nereikalingų rinkos suvaržymo panaikinimo problemoms nagrinėti buvo sudarytos 9 darbo grupės, kurios analizavo ir svarstė asocijuotų verslo struktūrų siūlymus verslo suvaržymams mažinti.

Nauja A. Brazausko Vyriausybė 2001 m. spalio 29 d. nutarimu “Dėl nuolatinės komisijos verslo sąlygų gerinimo klausimams spręsti sudarymo” sudarė naują nuolatinę komisiją bei pavedė Ūkio ministrui paskirti laikinąsias darbo grupes. Nutarime buvo numatyta, kad ministerijų ir kitų viešojo administravimo įstaigų paskirti koordinatoriai turi atsiskaityti komisijai kartą per ketvirtį. Buvo numatyta, kad komisijos darbą aptarnauja ne Ūkio ministerija, o Vyriausybės kanceliarija.

2001 m. lapkričio 27 d. Ūkio ministro įsakymu atskiroms verslo sąlygų gerinimo ir nereikalingų rinkos suvaržymo panaikinimo problemoms nagrinėti buvo sudarytos 9 naujos darbo grupės pagal senas ir naujas sritis, tačiau pasiūlymų rengimo ir įgyvendinimo procedūra taip ir nebuvo supaprastinta.¹¹⁰

Pagal 2001 m. balandžio mėn. Ūkio viceministro G. Miškinio pateiktą komisijos veiklos ataskaitą, iš 181 komisijos patvirtintų “antrojo saulėtekio” siūlymų arba siūlymų grupių (vienos grupės pateikdavo atskirus siūlymus, o kitos tarpusavyje susijusių siūlymų grupes atitinkamoms problemoms spręsti) visiškai įvykdyta buvo tik 81. Tuo tarpu 86 siūlymų grupės neįvykdytos, tačiau daugumos įgyvendinimo terminai dar nebuvo pasibaigę ir nemažai priemonių buvo tuo metu svarstoma Seime, Vyriausybėje bei atskirose ministerijose.

Įvertinimo dokumente teigiama, kad komisijos ir darbo grupių veikla rengiant siūlymus buvo santykinai produktyvi: komisija patvirtino 181 siūlymų grupių, kaip gerinti verslo sąlygas. Tačiau daugiau nei pusė komisijos pasiūlymų ar jų grupių nebuvo įgyvendinta. Šiuos duomenis taip pat patvirtino komisijos atstovų nuomonė, kad apie pusantrų metų dirbusi Saulėtekio komisija priėmė apie 200 sprendimų, kaip pagerinti verslo sąlygas, tačiau dauguma jų taip ir liko neįgyvendinta.¹¹¹

Todėl daugiau nei pusės pasiūlymų neįgyvendinimas rodo, kad Vyriausybės veikla įgyvendinant siūlymus buvo pakankamai nesėkminga. Kaip rodo studijų, išsamiai nagrinėjusių Saulėtekio iniciatyvos įgyvendinimą išvados, daugiausia sunkumų kilo priimtų sprendimų įgyvendinimo

¹¹⁰ *Geresnio reguliavimo iniciatyvų ES lygmenyje poveikio įvertinimas*, Vilnius, 2004 m., 21p. www.euro.lt/Pov_tyrimai/041205%20ESTEP%20reguliavimo%20galutine%20ataskaita2.pdf

¹¹¹ *Geresnio reguliavimo iniciatyvų ES lygmenyje poveikio įvertinimas*, Vilnius, 2004 m., 23 p. www.euro.lt/Pov_tyrimai/041205%20ESTEP%20reguliavimo%20galutine%20ataskaita2.pdf

metu.¹¹² Įvertinant šiuos sunkumus, galima teigti, kad darbo grupių pasiūlymai susidūrė su tokia hierarchine struktūra, kuri iki šiol būdinga Lietuvos viešosioms institucijoms. Todėl tik sprendimo priėmimo bei įgyvendinimo procedūrų supaprastinimas leistų Lietuvos institucijoms efektyviai ir tikslingai dalyvauti ES reguliavimo reformoje diegiant geresnio reguliavimo iniciatyvas. Tačiau procedūrų supaprastinimas yra veiksmingas tik tuo atveju, kai yra supaprastintos ir valdymo struktūros, tuo tarpu ir viešųjų institucijų struktūros.

Šio darbo atvejo analizėje yra pateiktas Danijos Prekybos ir pramonės ministerijos reformos pavyzdys, kuris galėtų būti naudingas reformuojant Lietuvos viešąsias institucijas, ir tarp jų vieną iš pagrindinių šalies ūkio valdymo įstaigą, LR Ūkio ministeriją.

6.4 LR Ūkio ministerijos ir Danijos Prekybos ir pramonės ministerijos esminiai skirtumai

Toliau bus atliekama Ūkio ministerijos ir Danijos Prekybos ir pramonės ministerijos lyginamoji analizė, pabrėžiant šiuos pagrindinius aspektus:

1. Ministerijų organizacinės struktūros bei sprendimų priėmimo skirtumai
2. Naujosios viešosios vadybos principų taikymo ypatumai
3. Žmogiškųjų išteklių valdymo ypatumai

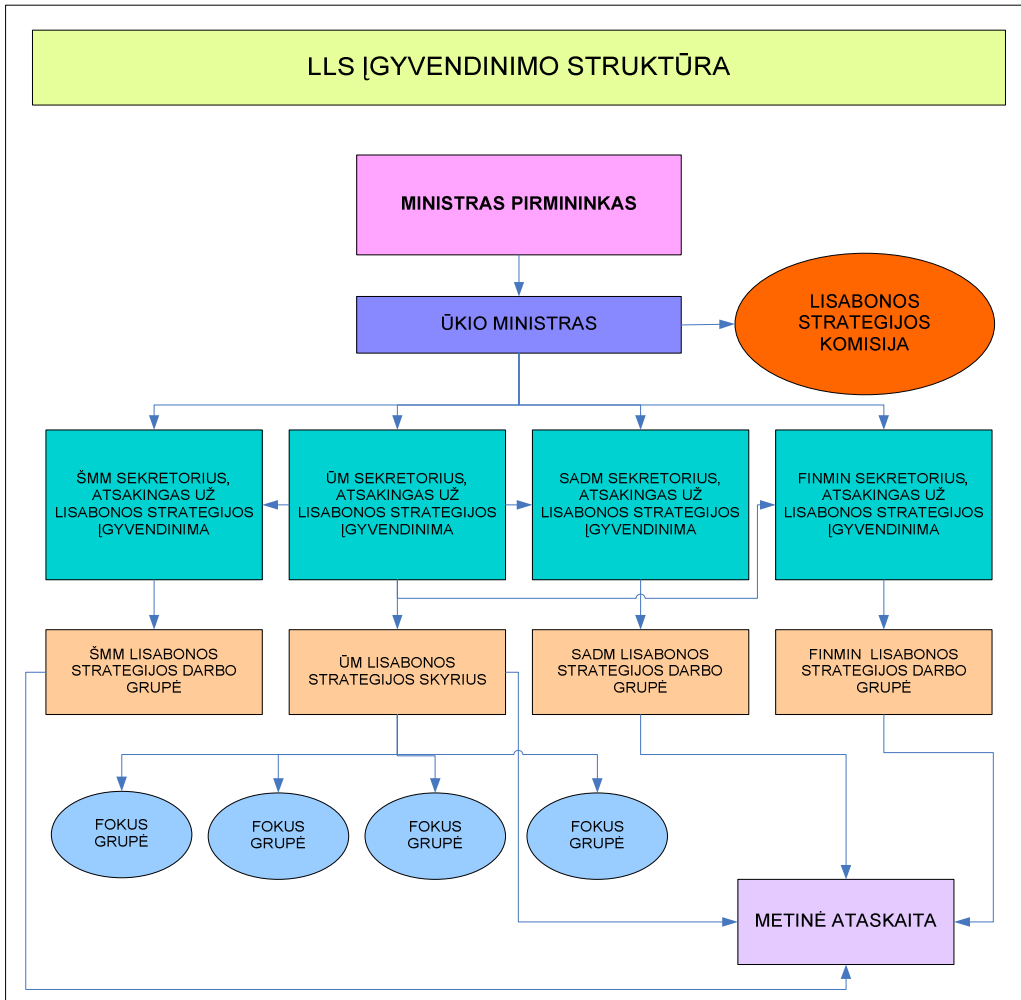
Lietuvos Ūkio ministerija buvo įsteigta LR Seimo 1996 m. gruodžio 16 d. įstatymu panaikinant Ekonomikos, Energetikos, Pramonės ir prekybos ministerijas, ir imdamasi naujų funkcijų, 1996 m. gruodžio 19 d. pradėjo darbą. Ūkio ministerijos misija yra kurti palankią teisinę ir ekonominę aplinką ūkio plėtrai ir taip užtikrinti visuomenės gerovę bei užimtumą, kas iš esmės atitinka Danijos Prekybos ir pramonės ministerijos misiją. Vykdamas ūkio plėtros politiką, daugiausia dėmesio skiriama inovacijoms skatinti, ES struktūrinių fondų administravimui tobulinti, smulkiojo ir vidutinio verslo plėtrai, energetiniam saugumui užtikrinti. Atnaujinama ir modernizuojama įmonių teisė, Ūkio ministerija dalyvauja formuojant bendrąją turto privatizavimo politiką, tobulina vidaus ir užsienio prekybos sektorių teisinę bazę. Tai leidžia teigti, kad Lietuvos Ūkio ministerija ir Danijos prekybos ir pramonės ministerija yra panašios savo veiklos pobūdžiu.

Tačiau šios valstybės institucijos iš esmės skiriasi savo organizacinės struktūros tipu bei sprendimų priėmimo centralizavimo lygiu. Ūkio ministerijos vidinė struktūra yra hierarchinė, kur žemesni

¹¹² Ten pat.

hierarchijos lygmenys yra pavaldūs aukščiausio lygio vadovybei. Ūkio ministerijoje yra būdingas centralizuotas sprendimų priėmimas, kas aiškiai matosi iš sprendimų priėmimo procedūros pavyzdžio, pateikto anksčiau.

Skirtingai nuo Danijos ministerijos, Lietuvos Ūkio ministerijoje nebuvo vykdoma esminių struktūrinių reformų, keičiant ministerijos struktūros tipą. Pastaraisiais metais atsirado papildomų skyrių bei departamentų, kuriems yra deleguojama sprendimų priėmimo įgaliojimų dalis. Tačiau, ministerijos struktūra nebuvo pakeista iš esmės, ir sprendimo priėmimas iki šiol turi pereiti daug hierarchinių lygių, todėl skyrių ir departamentų įgaliojimai apsiribuoja pasiūlymų bei projektų rengimu. Tą patį galima pasakyti ir apie fokus grupių, atsakingas už Lisabonos strategijos įgyvendinimą, įgaliojimus.



9 pav. Lisabono strategijos įgyvendinimo struktūra¹¹³

Kadangi Ūkio ministerija paskirta atsakinga už Lisabonos strategijos įgyvendinimo koordinavimą Lietuvoje ir ryšius su Europos Sąjungos institucijomis Lisabonos strategijos klausimais, buvo sudaryta ir Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos rengimo ir įgyvendinimo priežiūros komisija. Vadovaujantis trimis pagrindinėmis Lisabonos programos dalimis – makroekonominės, mikroekonominės ir užimtumo politikos – už jų įgyvendinimą atsakingose Lietuvos Respublikos ministerijose buvo paskirti ministerijų sekretoriai atsakingi už Lisabonos programos įgyvendinimą. Ūkio ministerijos sekretorius yra atsakingas už mikroekonominės politikos priemonių įgyvendinimo koordinavimą.¹¹⁴

¹¹³ Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos įgyvendinimo metinės pažangos ataskaita <http://www.ukmin.lt/lt/strategija/lisabona.php>

¹¹⁴ Lisabonos strategija, www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=279349 - 83k

Ūkio ministerijoje, kuri yra atsakinga už Lisabonos strategijos įgyvendinimo koordinavimą Lietuvoje ir ryšius su Europos Sąjungos institucijomis Lisabonos strategijos klausimais, veikia Ūkio strategijos departamento Lisabonos strategijos skyrius, kuris koordinuoja Lisabonos programos rengimą ir kontroliuoja jos įgyvendinimą. Toliau noriu aptarti, kaip Lietuvoje organizuotas Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos įgyvendinimas.

Ūkio ministerijoje yra sukurtos tarpžinybinės darbo grupės Lisabonos programos įgyvendinimo klausimams spręsti, kurios yra sudaromos iš ministerijos ir kitų valstybės institucijų, atsakingų už atitinkamos Lisabonos programos dalies įgyvendinimo priemonių įgyvendinimą, atstovų.

Tikslinės nacionalinės Lisabonos programos įgyvendinimo grupės yra sudarytos iš mokslo atstovų, socialinių ir ekonominių bei kitų partnerių, valstybės institucijų, įstaigų, organizacijų (4 grupėse įtraukta 130 narių). Šios tikslinės grupės jau pradėjo savo darbą, ir išrinko grupių vadovus ir jų pavaduotojus. Grupių nariai aktyviai įsitraukė į darbą: susiskirstė į temines grupes, prisiėmė koordinuoti atitinkamų Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos priemonių įgyvendinimą.

Svarbiausi atitinkamos tikslinės Lisabonos programos grupės tikslai – pagal kompetenciją stebėti ir vertinti, kaip įgyvendinama ir atnaujinama Lisabonos programa bei teikti Komisijai pasiūlymus priimant sprendimus šiais klausimais.

Šios tikslinės grupės iš pirmo žvilgsnio yra panašios į projektines grupes, nes kiekviena iš jų atsako už savo segmentą (makroekonominė politika, verslo konkurencija it t.t.) ir jas sudaro įvairių ministerijos departamentų darbuotojai. Tačiau Ūkio ministerijos darbo grupės realiai gali tik kurti pasiūlymus bei rekomendacijas, ir neturi įgaliojimų juos įgyvendinti, todėl šių darbo grupių efektyvumas šioje srityje yra labai žemas. Ūkio ministerijos organizacinė struktūra dėl didelio kiekio koordinavimo lygių nėra paruošta priimtų sprendimų vykdymui.

Toks Ūkio ministerijos funkcionavimas skiriasi nuo Danijos Prekybos ir pramonės ministerijos funkcionavimo po jos reformos įvykdymo. Po reformos buvo suformuota tokia lanksti struktūra, kai aukščiausia valdyba nustato prioritetus ir formuoja komandas ir projektines grupes, kurios atsako už sprendimų priėmimą ir jiems pavestų užduočių atlikimą. Komandos ir projektinės grupės turi maksimaliai įmanomus įgaliojimus, kurie suteikia jiems teisę priimti pagrindinius sprendimus, susijusius su jų veikla, ir daryti tai savarankiškai be papildomų derinimų. Tokiu būdu sprendimo priėmimo lygių kiekis yra maksimaliai sumažintas.

Pereinant prie antro lyginimo aspekto, tai yra naujosios viešosios vadybos ypatumai, reikia pastebėti, kad Ūkio ministerijoje vyksta pavieniai NVV taikymo bandymai, prie kurių galima priskirti ir anksčiau aptartų darbo grupių diegimą. Taip pat yra steigiamos institucijos prie Ūkio ministerijos, kurių pagalba yra bandoma įgyvendinti naujosios viešosios vadybos principus.

Viena iš tokių institucijų, Lietuvos smulkaus ir vidutinio verslo plėtros agentūra (LSVVPA), sukūrė pirmąjį specializuotą informacinį interneto portalą smulkiems ir vidutiniams verslininkams, kuriame sukaupta pagrindinė verslininkus dominanti informacija, pateiktos nuorodos į kitus verslininkams svarbios informacijos šaltinius. Šis informacinis portalas yra modernus informacijos valdymo būdas norint padėti verslui efektyviai prisitaikyti prie kintančios situacijos. Toks informacijos technologijų diegimas suteikia galimybes lengviau ir greičiau gauti norimos informacijos, susijusios su šalies verslu. Tai yra taip pat alternatyvaus reguliavimo pavyzdys siekiant gerinti tradicinį Ūkio ministerijos valdymą, nes LSVVPA savininkas yra Lietuvos Respublikos Ūkio ministerija.

Kitas modernaus valdymo pavyzdys – Lietuvos inovacijų centras (LIC). Tai yra nepelno organizacija, teikianti inovacijų paramos paslaugas verslo įmonėms, mokslo ir studijų institucijoms, Lietuvos verslo asocijuotoms struktūroms ir verslo paramos organizacijoms. Šiuo metu Lietuvos inovacijų centre iš viso dirba 19 žmonių, iš kurių 4 projektų vadybininkai, 9 projektų konsultantai, 3 projektų asistentai ir 3 administracijos darbuotojai. Šiuo metu LIC dalininkais yra LR Ūkio ministerija, LR Švietimo ir mokslo ministerija bei Lietuvos pramonininkų konfederacija.¹¹⁵

Prie naujosios viešosios vadybos taikymo pavyzdžių galima priskirti ir Ūkio ministerijos skatinamą elektroninio verslo vystymą. Elektroninis verslas – tai veikla, susijusi su prekių ir paslaugų pardavimu internetu, įvairių įmonės viduje vykstančių procesų optimizavimu bei vadybinių procesų gerinimu informacinių technologijų pagalba.

Kitas NVV pavyzdys – elektroninio parašo diegimas, kurį reglamentuoja elektroninio parašo įstatymas¹¹⁶. Šis įstatymas reglamentuoja elektroninio parašo kūrimą, tikrinimą, galiojimą, parašo naudotojų teises ir atsakomybę, nustato sertifikavimo paslaugas ir reikalavimus jų tiekėjams bei elektroninio parašo priežiūros institucijos teises ir funkcijas¹¹⁷. Taip pat šis įstatymas apibrėžia saugaus elektroninio parašo terminą. Elektroninis parašas priskiriamas prie saugių, kai yra vienareikšmiškai susietas su pasirašančiu asmeniu, leidžia jį identifikuoti, yra sukurtas

¹¹⁵ Lietuvos inovacijų centras: <http://www.lic.lt/index.php?1376422308>

¹¹⁶ Valstybės žinios, 2000 07 26, Nr. 61-1827

¹¹⁷ Skaitmeninio sertifikavimo centras: <http://www.ssc.lt/?name=menu&act=show&do=17,110&L=lt>

priemonėmis, kurias pasirašantis asmuo gali tvarkyti tik savo valia, yra susijęs su pasirašytais duomenimis taip, kad bet koks šių duomenų pakeitimas yra pastebimas. Įstatymas taip pat numato, kad saugus elektroninis parašas elektroniniams duomenims turi tokią pat teisinę galią kaip ir parašas rašytiniuose dokumentuose ir yra leistinas kaip įrodinėjimo priemonė teisme.

Tačiau, palyginus su naujosios viešosios vadybos patirtimi Danijos ministerijoje, tai yra bandymai, kurie dažnai, kaip ir sprendimų priėmimo procedūros atveju, susiduria su nelanksčia ir biurokratine Ūkio ministerijos hierarchija, trukdančia šių progresyvių iniciatyvų įgyvendinimui.

Šią nuomonę patvirtino ir interviu su penkiais Ūkio ministerijos aukšto rango pareigūnais, kurie turėjo atsakyti į septynis klausimus, pateikiamus šio darbo priede. Šių pareigūnų nuomonę apie Ūkio ministerijos dabartinę situaciją galima apibendrinti taip:

- 1) Ministerijos struktūra yra pakankamai centralizuota.
- 2) Darbo organizavimo strategija ministerijoje vyksta labiau „iš viršaus žemyn“, todėl eilinis darbuotojas darbo procese negali jausti savo asmeninės atsakomybės ir savarankiškai spręsti.
- 3) Dauguma Ūkio ministerijos reformų buvo paskatintos ES ir šiame kontekste svarbiausias reformavimo programinis dokumentas yra Lisabonos strategija.
- 4) Naujosios viešosios vadybos principų Ūkio ministerijoje diegimas yra siejamas su Lisabonos strategijos įgyvendinimu.
- 5) Ministerijoje yra projektinio darbo pavyzdžiai, kai tam tikroms užduotims spręsti yra kuriamos vidinės darbo grupės, kurių pagrindiniai uždaviniai yra: teikti pasiūlymus dėl Lisabonos programos įgyvendinimo priemonių prioritizavimo, siūlyti prioritetinių priemonių įgyvendinimo veiksmų planus ir būdus, išklausti Lisabonos programos tarpžinybinių ir vidinių darbo grupių informaciją Lisabonos programos įgyvendinimo priemonių įgyvendinimo klausimais bei vertinti priemonių įgyvendinimo efektyvumą. Tačiau šios darbo grupės neturi realios sprendimų priėmimo bei įgyvendinimo galios.
- 6) Buvo pabrėžiama Lisabonos strategijos įgyvendinimo pažanga, kas atspindėjo metinėje Ūkio ministerijos ataskaitoje.
- 7) Buvo taip pat akcentuojama, kad rengiant Nacionalinę Lisabonos strategijos įgyvendinimo programą, buvo plačiai įtraukti socialiniai – ekonominiai partneriai, mokslininkai, valstybinių institucijų atstovai ir politikai.
- 8) Ūkio ministerijoje, kuri yra atsakinga už Lisabonos strategijos įgyvendinimo koordinavimą Lietuvoje ir ryšius su Europos Sąjungos institucijomis Lisabonos strategijos klausimais,

veikia Ūkio strategijos departamento Lisabonos strategijos skyrius, kuris koordinuoja Lisabonos programos rengimą ir kontroliuoja jos įgyvendinimą.

Pereinant prie trečiojo lyginimo aspekto, žmogiškųjų išteklių valdymo ypatumų, galima teigti, kad Danijos prekybos ir pramonės ministerijoje yra diegiamas svarbus žmogiškųjų išteklių valdymo pagal NVV principas – dalyvavimas. Ministerijos darbuotojai yra įtraukiami į valdymo bei sprendimų priėmimo procesą, o atviros diskusijos tarp vadovų ir darbuotojų yra papildomas personalo motyvavimo faktorius.

Lietuvoje dažnai tenka išgirsti nuomonę, kad vienas iš svarbių faktorių, įtakuojančių darbo viešajame sektoriuje kokybę yra žemas personalo motyvavimo lygis. Tačiau viešųjų įstaigų personalo žemas motyvavimas yra labiau pasekmė, o priežastys visai kitokios.

Lietuvos viešųjų biurokratinių hierarchinių institucijų sąlygomis, taip pat ir Ūkio ministerijoje, šiuo metu praktiškai neįmanoma tikėtis aukšto motyvacijos lygio. Šiomis sąlygomis, kai skirtingų departamentų funkcijos gali dubliuotis, o sprendimų priėmimo tvarka, ir ypač jų įgyvendinimo procedūros yra pakankamai sudėtingos, vietoj efektyvių ir motyvuotų komandų atsiranda interesų grupės. Tokios grupės labiau orientuojasi į biudžetą, o ne visuomenės interesus, pavyzdžiui, bandant gauti daugiau finansavimo nei kiti skyriai. Jeigu motyvuotas specialistas mato, kad rekomendacijų, pasiūlymų ar jau priimtų sprendimų yra įgyvendinama tik mažoji dalis, be to, šis procesas trunka ilgai, galima abejoti, ar jo motyvacija išliks aukštame lygmenyje. Darbo turinys nukenčia nuo to (ir daugelis politikų bei mokslininkų pripažįsta šį faktą), kad hierarchinėse struktūrose sprendimai priimami labai lėtai, o įgyvendinama mažiau nei pusę.

Todėl yra natūralu, kad netgi esant pakankamam darbo atlyginimui, vargu ar galima laukti motyvacijos lygio augimo iki tam tikro aukšto lygio, koks buvo nustatytas Danijos ministerijoje po valdymo reformos įvykdymo, kai net 90 personalo procentų mano, kad jų darbo sąlygos yra stimuliuojančios ir jie turi daug galimybių daryti gerą karjerą. Tik struktūrų kardinalus reformavimas bei naujų valdymo būdų diegimas galėtų sąlygoti ministerijų valdymo būdų pakeitimą ir naujų specialistų pritraukimą. Šiame kontekste Danijos ministerijos reformos pavyzdys yra labai naudingas. Tačiau dabar pagrįste vyksta tik nepakankamai lanksčios Ūkio ministerijos struktūros dirbtinis derinimas su naujais Europos standartais, kas iš esmės yra tik reformų imitavimas, kas visai neskatina kūrybingų ir motyvuotų darbuotojų atsiradimo.

Siekiant pakelti darbuotojų motyvavimą yra svarbus informacinis aspektas, todėl reikia pabrėžti atliekamų motyvavimo tyrimų svarbą, siekiant išsiaiškinti, kokie faktoriai, susijusieji su darbu

viešajame sektoriuje, turi įtakos darbuotojų motyvacijos kėlimui. Kaip aiškiai rodo Danijos viešajame sektoriuje atliktas motyvavimo tyrimas, pagrindinių valstybės tarnautojų motyvavimo faktorius yra darbo turinys. Būtent įdomus darbo turinys kartu su dalyvavimu sprendimų priėmime leidžia eiliniam darbuotojui jaustis bendros organizacijos misijos įgyvendinimo pilnateisiu dalyviu, o reiškia ir padeda kelti jo motyvaciją.

6.5 Išvados ir pagrindinės rekomendacijos

1. Lietuvoje reguliavimo reformas sąlygoja du pagrindiniai veiksnių tipai: vidiniai ir išoriniai, kuriuos kartais yra sunku vienareikšmiai atskirti, nes jie derinasi bei persipina tarpusavyje. Prie vidinių veiksnių galima priskirti socialines, ekonomines ir teises įtakas, sparčius transformavimo procesus visose administravimo bei piliečių nepasitenkinimą viešųjų institucijų sistemų veikla. Svarbūs išoriniai veiksniai, įtakojantys reguliavimą Lietuvoje yra kitų valstybių viešojo sektoriaus reformavimo patirtis ir Europos Sąjungos reguliavimo reformų spaudimas.
2. Išorinių veiksnių, tokių kaip Europos Sąjungos įtaka, institucijų reguliavimui Lietuvoje yra žymiai didesnė, palyginus su tokiais ES senbuvėmis kaip Danija.
3. Lietuvoje kaip ir Danijoje yra aktuali „geresnio reguliavimo“ iniciatyva, o tai yra apspręsta Europos Sąjungos vykdomos politikos.
4. Dauguma Europos komisijos keliamų geresnio reguliavimo iniciatyvų, kurios atspindi Lisabonos strategijos įgyvendinimo programiniame dokumente, atitinka Lietuvos interesus. Todėl Lietuvai reikia tinkamai susiformuluoti savo vidaus prioritetus, atstovauti juos Europos Sąjungos lygmenyje, ir diegti geresnio reguliavimo iniciatyvas pasinaudojant ankstesnių reguliavimo reformų bandymų Lietuvoje bei daugiau patirties turinčiose šalyse pamokomis.
5. Danijoje dar prieš patvirtinant Lisabonos strategiją, buvo pradėtos reguliavimo reformos, o jose buvo sukurta ir taikyta tam tikra patirtis mažinant reguliavimo kaštus bei didinant reguliavimo kokybę.
6. Lietuvai naudinga reguliavimo politikos reforma, kuri sulėtintų teisėkūros procesą, tuo pačiu padarydama reguliavimo politiką lankstesnę. Lietuvoje galėtų būti keliami du tikslai: pirmiausia, įvertinant ES senbuvų reguliavimo normas bei sprendimo priėmimo ypatumus, siekti tolesnio reguliavimo normų derinimo Europos Sąjungos lygiu; antra, palaikyti reguliavimo reformą ir konkrečiai geresnio reguliavimo iniciatyvą dėl nelanksčių reguliavimo normų.

7. Vienas iš svarbiausių Europos Sąjungos nustatytų prioritetų diegiant geresnio reguliavimo iniciatyvą yra konsultavimas, kuris akcentuoja labiau atviros politikos formavimą ir nuolatinės konsultacijas su visomis visuomenės suinteresuotomis grupėmis. Viešojo valdymo politika Lietuvoje turi būti formuojama tokiu būdu, kad ji būtų maksimaliai orientuota į vartotoją, tai yra į visuomenės poreikius. Tam tikslui pasiekti yra būtina pasitelkti konsultavimo instrumentą.
8. Realizuojant šią prioritetinę užduotį taip pat reikia perkurti viešąsias organizacijas ir, visų pirma, jų struktūras taip, kad būtų įmanomas efektyvus ir nuolatinis grįžtamasis ryšys iš vienos pusės, ir gautos informacijos operatyvus naudojimas iš kitos. Biurokratinėse struktūrose praktiškai neįmanoma nuolat palaikyti grįžtamąjį ryšį su visuomenės interesais, o taip pat kurti atitinkamas priemones gautos informacijos pagrindu. Tokiose struktūrose informacija gali transformuotis kiekviename valdymo lygmenyje, o taip pat gali būti uždelstas jos gavimas. Kiekvienas toks transformavimas reikalauja daug derinimo procedūrų, kas taip pat trukdo operatyviai reaguoti į egzistuojančius visuomenės poreikius.
9. Atlikta Danijos Prekybos ir pramonės ministerijos ir Lietuvos Ūkio ministerijos lyginamoji analizė aiškiai rodo lyginamųjų ministerijų skirtumus pagal visus tris lyginimo faktorius: organizacinės struktūros bei sprendimų priėmimas, naujosios viešosios vadybos taikymo ypatumai bei žmogiškųjų išteklių valdymo ypatumai.
10. Lietuvos Ūkio ministerijos struktūra yra šiuo metu pritaikyta Europos Sąjungos keliamiems standartams, tačiau tai yra labiau išorinis atitikimas, nes ministerija funkcionuoja pagal biurokratinės struktūros dėsnius. Pagrindinė reformų įgyvendinimo Ūkio ministerijoje problema – daugiau dėmesio skiriama išoriniam reformavimui bei jo atitikimui ES standartams, tuo tarpu kai vidinė struktūra ir sprendimų priėmimo procesai realiai beveik nėra reformuojami.
11. Politinės valios trukumas, o taip pat nuolatiniai trumpalaikių interesų kompromisai, neleidžia iš esmės reformuoti Ūkio ministeriją, ir kaip pasekmė, prie senos biurokratinės struktūros bandoma „prilipdyti“ darbo grupes, kurios realiai negali realizuoti daugumos nubrėžtų programų bei pasiūlymų. Tokių grupių efektyvumas yra labai žemas, ypač jeigu vertinti jų darbą ne pagal priimtų, o pagal realizuotų programų bei pasiūlymų kiekį.
12. Danijos ministerijos reformos pavyzdys rodo, kaip realiai ir praktiškai galima dehierarchizuoti ministerijos struktūrą, ir sukurti viešąją instituciją su labai stipriais horizontaliais ryšiais, komandiniu darbu, kurioje projektinės grupės bei komandos turi daug joms pavestų įgaliojimų. Todėl šios sėkmingai įgyvendintos reformos patirtis galėtų būti taikoma modernizuojant Lietuvos viešąsias įstaigas.
13. Analizuojant Danijos Prekybos ir pramonės ministerijos patirtį, galima tvirtinti, kad po reformos buvo sukurta tokia nauja organizacija, kuri dabar yra mažiau priklausoma nuo

politinių pasikeitimų, kurie, kaip taisyklė, nors ir sąlygoja tam tikrų programų prioritetų nustatymą, tačiau nepaveikia visos organizacijos struktūros. Prekybos ir pramonės ministerija buvo reformuota tokiu būdu, kad visi vidiniai struktūriniai bei valdymo pasikeitimai yra vykdomi daugiau atsižvelgiant į visuomenės poreikius, o ne dėl tam tikros atėjusios valdančios koalicijos politinės valios.

14. Prekybos ir pramonės ministerijos reformos įgyvendinimo sėkmei didelę reikšmę turėjo stiprus politinis palaikymas, o taip pat visuomenės pasitikėjimas, psichologinė tolerancija bei stabili bendra situacija. Vienas iš šios reformos pagrindinių kritinių sėkmės faktorių buvo politinės ir administracinės dedamųjų atskyrimas, formuojant naują organizacijos struktūrą.
15. Prekybos ir pramonės ministerijos transformavimo bruožai yra proceso atvirumas, aiškiai suformuluota vizija bei visų lygių dialogas.
16. Šios reformos patirtis parodė, kad viešosios įstaigos transformavimas į projektinę organizaciją gali padėti spręsti ne tik egzistuojančias problemas, bet ir numatyti ateities iššūkius bei surasti jų minimizavimo scenarijus. Siekiant institucijos valdymą padaryti rezultatyviu, vadovams reikia įgyti gebėjimų probleminėse situacijose atrasti tinkamus inovacinius sprendimus, todėl proaktyvus valdymas sudaro galimybę ne tik reaguoti į aplinkos įvykius, bet ir nukreipti juos norima linkme.
17. Danijos Prekybos ir pramonės ministerijos patirtis diegiant naujosios viešosios vadybos principus rodo, kad net tokiam didžiuliame biurokratiniame aparate, kaip ministerija yra įmanoma diegti naujoves, kartais ir pačias netikėčiausias.
18. Greitai ir be neigiamų padarinių pertvarkyti viešosios institucijos struktūrą yra labai sunku. Tam reikia ilgalaikės lanksčios politikos, atsižvelgti į socialines ir administracinio reguliavimo praktikos realijas, į nacionalines tradicijas ir ypatumus, taip pat į žmonių psichologiją bei pasaulio patirtį.

Santrauka

Šio darbo teorinėje dalyje apžvelgiama naujosios viešosios vadybos taikymo bei reguliavimo reformų diegimo patirtis Danijos viešajame sektoriuje.

Toliau pateikiama atvejo analizė, Danijos Prekybos ir Pramonės ministerijos reforma, kai tradicinis hierarchinis ministerijos modelis transformavosi į projektinę organizaciją, orientuotą į komandinį darbą. Danijos ministerijoje pavyko pasiekti šiuos nustatytus tikslus: aukštos paslaugų kokybės palaikymą, plėtros politikos vykdymą, produktyvumo didinimą bei jaunų diplomuotų specialistų pritraukimą.

Praktinėje darbo dalyje atliekamas Danijos Prekybos ir Pramonės ministerijos ir Lietuvos Ūkio ministerijos lyginamasis tyrimas pabrėžiant tris lyginimo aspektus: organizacinės struktūros bei sprendimų priėmimo skirtumai, naujosios viešosios vadybos principų taikymo ypatumai, žmogiškųjų išteklių valdymo ypatumai. Šis tyrimas rodo, kad pagrindinė reformų įgyvendinimo Ūkio ministerijoje problema – daugiau dėmesio skiriama išoriniam reformavimui bei jo atitikimui ES standartams, tuo tarpu kai vidinė struktūra ir sprendimų priėmimo procesai realiai beveik nėra reformuojami.

Raktažodžiai: naujoji viešoji vadyba, reguliavimo reformos, dereguliacija, geresnis reguliavimas, alternatyvus reguliavimas, saulėlydžio reguliavimas, e-vyriausybė, reguliacinio poveikio testas, žalieji mokesčiai, projektinė organizacija.

Summary

Experience of New Public Management in Denmark and It's Deployment Opportunities in Lithuania

This research describes and compares different approaches of the Better Regulation implementation in Danish Ministry of Industry & Trade and Lithuanian Ministry of Economics. These two ministries have been facing many common management problems relatively at the same time period, along with the ever-changing economic challenges and EU requirements. While the Danish ministry is being one of the most effectively restructured and de-bureaucratized into a project organization in EU, the Lithuanian Ministry of Economics remains at quite a low level of reformation. Even though both of these ministries had common goals, their reform purposes were completely different: the Danish reform was about to increase the Ministry's capacity in developing new policy initiatives, to increase flexibility in resource allocation, and to make the organization an attractive working place for future graduates from universities; while the purposes of Lithuanian reform are still more about general compatibility with EU requirements.

Keywords: New Public Management, Regulatory Reforms, Deregulation, Better Regulation, Re-regulation, Alternative Regulation, Sunset regulation, E-government, Regulatory Impact Assessment, Green taxes, Project- and Team-oriented Organization, Reform of Danish Ministry of Industry & Trade, Lithuanian Ministry of Economics Structural Problems.

Literatūros sąrašas

1. Balčiūnas Gintaras, Teisinės verslo aplinkos kūrimas Lietuvoje, www.jbblegal.lt/upload/doc/lt/verslo%20aplinkos%20kurimas.pdf
2. *Bendrieji programos tikslai:* lark.osf.lt/OSF/Ataskaita2002/PilietineViesasisAdministravimas2002.doc
3. Danske Erhverv- og Selskabstyrelsen (ESS): <http://www.eogs.dk/>
4. Foss, Nikolai J *Internal Disaggregation in Oticon: Interpreting and Learning from the Rise and Decline of the Spaghetti Organization:* <http://ep.lib.cbs.dk/download/ISBN/8778690668.pdf>
5. *Geresnio reguliavimo iniciatyvų ES lygmenyje poveikio įvertinimas*, Vilnius, 2004 m.: www.euro.lt/Pov_tyrimai/041205%20ESTEP%20reguliavimo%20galutine%20ataskaita2.pdf
6. Hansen, Hanne Foss og Pedersen, Lene Holm. *Dynamikken i Reguleringsreformer*. København: Gyldendal, 2005
7. Hood, Christopher: *A New Public Management for All Seasons*, Public Administration, vol. 69 (spring), 1991
8. Ejersbo, Niels and Greve, Carsten. *Public Management Policymaking in Denmark 1983-2005:* <http://www.lse.ac.uk/collections/MES/pdf/Public%20Management%20Policymaking%20in%20Denmark%201983-2005.pdf>
9. Kjølbj, Birgit A *Strategy for Transforming the Ministry of Business and Industry into a Development Oriented Organisation*, CIMI E*MBA, Individual Assignment, Copenhagen, February 1996
10. *Lisabonos strategija:* http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_1?p_id=279349
11. Morris, David. *Green Taxes*. Institute for local self-reliance, 1994: <http://www.ilsr.org/ecotax/greentax.html>
12. *Nacionalinės Lisabonos strategijos įgyvendinimo programos įgyvendinimo metinės pažangos ataskaita:* <http://www.ukmin.lt/lt/strategija/lisabona.php>
13. *Governance in Transition: public management reform in OECD countries*. Organizations for Economic Cooperation and Development. Paris: OECD, 1995.

14. Osborne, D. and Gaebler, T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
15. Parsons, Wayne. *Viešoji politika*. Eugrimas, Vilnius, 2001, 426 p.
16. Puškorius, Stasys ir Raipa, Alvydas *Teoriniai viešojo sektoriaus veiklos modernizavimo aspektai*, Viešoji politika ir administravimas, LTU, 2002:
http://www.mruni.lt/lt/modules/mydownloads/cache/files/viesasis_administravimas_2_p9-17.pdf
17. Rambøll, Jens *Management*, København, Gyldendal, 2004
18. Raporten om AMVAB målingen.:
www.amvab.dk/graphics/Byrdebarometer/Procesguide/Fase_3/AMVAB-rapport_FVM.pdf
19. Regulatory Reform in Denmark: www.oecd.org/dataoecd/31/55/2510615.pdf
20. *Research on the motivation of employees in the Danish central government sector*:
www.oecd.org/dataoecd/37/11/1937628.pdf
21. Skaitmeninio sertifikavimo centras:
<http://www.ssc.lt/?name=menu&act=show&do=17,110&L=lt>
22. Staponkienė, Jurga. *Naujosios viešosios vadybos elementų identifikavimas*. Viešoji politika ir administravimas, N13. Mykolas Romeris University, 2005
23. *The Standart Cost Model*. A framework for defining and quantifying administrative burdens for businesses: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/54/34227698.pdf>
24. Thom, Norbert, ir Ritz, Adrian. *Viešoji vadyba*, Lietuvos Teisės universitetas, 2004 m., 194 p.
25. *Viešasis administravimas Lietuvoje. 2005 metų apžvalga*: www.lrv.lt/13_vyr_dok/n0314.pdf
26. Valstybės žinios, 2000 07 26, Nr. 61-1827

Priedas

Interviu

Šiuo interviu yra siekiama išsiaiškinti, ar naujosios viešosios vadybos principai yra taikomi Lietuvos viešųjų organizacijų veikloje. Respondentai – LR Ūkio ministerijos tarnautojai.

Interviu metu buvo užduodami šie klausimai:

1. Kaip galėtumėt apibūdinti Ūkio ministerijos struktūros centralizavimo lygį?
2. Kokia kryptimi vyksta ministerijos darbo organizavimo strategija?
3. Ar Ūkio ministerijoje yra diegiami NVV principai ir kaip?
4. Ar yra projektinio ir komandinio darbo pavyzdžių ir kokių?
5. Kaip yra įgyvendinama Ūkio ministerijos strategija?
6. Kaip yra realizuojamas Lisabonos strategijos įgyvendinimas ir kas už tai atsakingas?
7. Ar visuomenė dalyvauja realizuojant Ūkio ministerijos strategiją ir kaip tai pasireiškia?