

NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS ELEMENTAI: TEORINIS POŽIŪRIS

Jonas Babravičius¹, Ignas Dzemyda²

Mykolo Romerio universitetas, Ateities g. 20, Vilnius

¹jonas@babravicius.lt

²ignas@mruni.eu

Anotacija

Straipsniu siekiama apibrėžti naujosios viešosios vadybos koncepciją ir identifikuoti jos elementus. Autoriai išskyrė tokius glaudžiai susijusius naujosios viešosios vadybos elementus: decentralizacija, privatizacija, orientacija į rezultatus, rinkos mechanizmo sukūrimas viešajame sektoriuje, privataus sektoriaus vadybos metodų diegimas, dalyvavimas. Išnagrinėjus naujosios viešosios vadybos elementus daroma išvada, kad pastarieji viešajam sektoriui gali duoti teigiamų pokyčių, paversdami jį efektyvesniu, paskatindami ekonomišką išteklių panaudojimą ir konkurenciją, bet kartu iškelti ir naujus probleminius aspektus. Straipsnyje naudojami mokslinės literatūros analizės ir apibendrinimo metodai.

Pagrindiniai žodžiai: naujoji viešoji vadyba, viešasis sektorius.

Įvadas

Pasak Guogio ir Gudelio (2003), nauji XX a. pabaigos ekonominiai, socialiniai ir politiniai iššūkiai pasaulyje lėmė būtinybę pertvarkyti įvairias gyvenimo sritis. Valstybinis sektorius susiduria su efektyvesnio valdymo poreikiais, prisitaikant prie globaliu mastu besikeičiančios aplinkos. Naujosios viešosios vadybos (toliau – NVV) teoriniai ir koncepciniai pagrindai suformuoti ir sėkmingai pradėti taikyti ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos šalyse (OECD 2003, 2005). Jie tapo pagrindu reformuoti viešąjį sektorių ir ne tokiose pažangiose Rytų bei Vidurio Europos valstybėse, neatsižvelgiant į šių šalių istorinę patirtį ir politinę situaciją.

NVV elementų integravimas į Lietuvos viešojo administravimo sistemą yra pakankamai paplitęs. Tam tikri komponentai, tokie kaip privatizacija, strateginis valdymas, programinis biudžeto sudarymas, diegiami įvairiose valstybės valdymo srityse nuo pat Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo. Viešojo sektoriaus modernizavimas ir valdymo efektyvumo didinimas yra nuoseklus ir tęstinis procesas, apimantis įvairias viešosios vadybos, socialinės ir sveikatos apsaugos, švietimo ir kitas sritis, remiantis pasaulinėmis viešojo valdymo praktikomis. Tačiau vis dar nėra pakanka-

mai aišku, ar šie NVV elementai valstybės valdymui duoda norimų teigiamų pokyčių.

Remiantis NVV moksline literatūra, svarbu akcentuoti, kad šis valdymo požiūris ir atskiri jo elementai turi ne tik privalumų, tačiau ir trūkumų. Kai kurie autoriai teigia, kad šie trūkumai gali turėti įtakos NVV elementų nepasiteisinimui viešojo valdymo srityje ir nesukurti prielaidų efektyvesniam viešajam administravimui. NVV elementų diegimo sėkmė nėra iš anksto nulemta, tačiau priklauso nuo konkrečios politikos specifikos ir jos įgyvendinimo. Tačiau NVV yra kritikuojama, teigiant, kad ją „galima laikyti savotišku reformų mitu„ (Židonis, Jaskūnaitė, 2011).

Įgyvendinant tam tikras reformas, neretai politinė retorika būna gerokai skambesnė nei šių reformų ekonominiai ir socialiniai rezultatai. Todėl būtina tirti NVV elementų diegimo ir įgyvendinimo politikos specifiką ir atsakyti į tokį klausimą: ar iš tikrųjų NVV geba viešąjį valdymą paversti efektyvesniu, o gal priešingai – tam tikrais atvejais sukuria naujų problemų, dar neišsprendus senųjų? Šiame straipsnyje pabrėžiama, kad mokslinėje literatūroje (Beblavý, 2002; Politt, Bouckaert, 2003; Bouckaert, 2009; Smalskys, 2009; Lægreid, Verhoest, 2010; Verhoest et al., 2010; Nakrošis, Martinaitis, 2011) teoriniu lygmeniu yra nepakankamai išnagrinėti NVV elementai. Teorinėje literatūroje nemažai dėmesio skiriama NVV elementams, tačiau apie NVV įgyvendinimo struktūrines dalis (elementus) užsimenamam ganėtinai menkai.

Tyrimo tikslas – apibrėžti NVV koncepciją ir identifikuoti jos elementus.

Tyrimo uždaviniai:

1. apibrėžti NVV ir išskirti jos elementus;
2. aptarti kiekvieną NVV elementą (decentralizaciją, privatizaciją, orientaciją į rezultatus, rinkos mechanizmo sukūrimą viešajame sektoriuje, privataus sektoriaus vadybos metodų diegimą, dalyvavimą).

Tyrimo metodai: mokslinės literatūros analizės ir apibendrinimas.

NVV ir jos elementai

Beveik visą XX a. daugelio Europos valstybių valdymas buvo grindžiamas tradiciniu viešojo administravimo modeliu, kurį sudarė tam tikri komponentai, tokie kaip griežta hierarchinė biurokratijos struktūra, centralizacija, orientacija į administracines procedūras, teisės aktų įgyvendinimas ir kt. Griežta viešųjų organizacijų struktūrų hierarchizacija lemia tai, kad idėjos ir sprendimai nuo žemiausios iki aukščiausios valdymo grandies turėtų nukeliauti ne vieną pakopą, o valstybės tarnautojai, vykdydami savo funkcijas ir teikdami viešąsias paslaugas, paprastai atsižvelgdavo ne į piliečių kaip klientų poreikius, bet į įvairius formalumus ir administracinių procedūrų įgyvendinimą, griežtai laikydami numatytų reglamentų ir įstatymų.

XX a. 7–8-ajame dešimtmėčiuose tradicinio „neoveberinio“ modelio viešojo sektoriaus organizacijos ir jų veikla itin išsiplėtė. Jos teikė absoliučią daugumą viešųjų paslaugų (komunalines, socialines ir kt.), kurias galėjo teikti ir privatus sektorius (Smalskys, 2009, p. 35). Viešasis sektorius buvo „išsipūtęs“ ir apėmė platų veiklos spektrą, tačiau nebuvo pakankamai lankstus, kad gebėtų reaguoti į dinamiškai besikeičiančias aplinkybes globalėjančiame pasaulyje. Dėl kintančios globalinės aplinkos, didėjančių valstybių biudžetų deficitų, griozdiško valstybės administracinio aparato, valstybės nebepajėgė atlikti tiek daug skirtingų funkcijų ir laikytis įsipareigojimų teikti kokybiškas viešąsias paslaugas gyventojams.

Nuo 1980 m. daugelyje pasaulio valstybių buvo įgyvendinamos viešojo valdymo reformos (Pollitt, Bouckaert, 2003, p. 15). Bene pirmoji tokių valstybių, kuri ėmėsi reformų, buvo Jungtinė Karalystė. 1979 m. atėjęs į valdžią Thatcher, konservatorių vyriausybė galutinai atsisakė Keyneso pakraipos makroekonominio valdymo politikos, kuriai būdinga didelės biudžeto išlaidos, finansuojant viešąsias paslaugas. Be to, įsivyravo nuomonė, kad viešojo sektoriaus skolinimosi poreikis yra esminis kintamasis, kurį minimizuoti turėtų atsakinga vyriausybė. Tai reiškė griežtą fiskalinę politiką. Tą patį galima pasakyti ir apie nuolatinį vyriausybės pasiryžimą kontroliuoti infliaciją, kuri 8-ajame dešimtmetyje buvo pasiekusi bauginamai aukštą lygį. Ji vis sparčiau didėjo nei daugelyje pagrindinių Jungtinės Karalystės ekonominių konkurenčių.

Todėl tiek Jungtinėje Karalystėje, tiek vėliau ir kitose valstybėse (Naujojoje Zelandijoje, Australijoje, Suomijoje, Prancūzijoje, Vokietijoje) pakito didžiulių viešųjų biudžetų tvarkymo būdai ir priemonės. Ypač buvo reikalaujama griežto „taupymo“ ir „našumo padidėjimo“. Susiformavo tokia viešojo valdymo dilema: kaip su mažiau išteklių ar minimaliu finansavimu padaryti tiek pat ar net daugiau, bet kartu ir kokybiškiau?

Kaip atsakas į naujus valstybės aparato ir viešųjų organizacijų iššūkius iškilo naujas valdymo požiūris, kuris iš esmės siekia perkelti privataus sektoriaus vadybos metodus į viešąjį administravimą.

Hood (1991) teigia, kad NVV galima suprasti kaip būdą valstybės reikalams tvarkyti, kuris išsirutuliojo iš tradicinio „veberinio“ administravimo ir įtvirtino naują požiūrį į politikos ir administravimo sąveiką, sprendimų priėmimą, viešojo ir privataus sektorių santykius, demokratinį valdymo procesų plėtrą ir visa tai išryškino. NVV taikymo patirtis užsienio šalyse išryškino šiuos aspektus (Vienažindienė, Čiarnienė, 2007):

- rinka ir rinkos mechanizmai siūlo efektyvesnes paslaugų teikimo alternatyvas;
- viešojo sektoriaus darbuotojai turi daugiau autonomijos, todėl gali iniciatyviau dirbti ir pasiekti geresnių rezultatų;
- veiklos vertinimas pagal rezultatus skatina didesnę ir aiškesnę administratorių atsakomybę;
- piliečiai turi didesnę pasirinkimo galimybę;
- padeda taupyti išlaidas kai kurioms valdžios įstaigų teikiamoms paslaugoms, todėl galima mažinti mokesčius, taip skatinant palankumą esamai valdžiai.

Centrinėje ir Rytų Europoje organizacinės reformos vyko kartu su pokomunistiniu pereinamuoju laikotarpiu, kuriam reikėjo transformuoti hierarchines ir fragmentuotas pokomunistinio viešojo administravimo sistemas taip, kad juos atitiktų demokratinės valstybės principus ir rinkos ekonomikos poreikius (Beblavý, 2002). Nuo 1990 m. šios reformos buvo ypač veikiamos dėl ketinimų tapti Europos Sąjungos narėmis (Bouckaert, 2009, p. 15). Siekiamos patenkinti narystei keliamus reikalavimus Centrinės ir Rytų Europos šalys ėmėsi tam tikrų teisėkūros, politikos ir institucinių pokyčių vidiniame lygmenyje (Nakrošis, Martinaitis, 2011).

NVV bendrąja prasme gali būti apibūdinta kaip verslo vadybos principų, metodų ir technologijų taikymas viešojo sektoriaus organizacijose. Čia vadybinės nuostatos sietinos ne tik su siekiu su efektyvinti valdymą, bet ir su nuostata, kad viešasis administravimas turėtų būti politiškai neutralus ir bešališkas įvairioms sistemoms. NVV suprantama ne tik kaip viešojo sektoriaus mažinimas, bet svarbiausia – kaip jo modernizavimas, siekiant padidinti biurokratinių struktūrų efektyvumą ir atskaitomybę piliečiams, viešojo sektoriaus atsakingumo didinimą (Cepiku, Mititelu, 2010). NVV reprezentuoja esminį šuolį nuo tradicinio viešojo administravimo prie naujų vadybinių metodų, kuriais siekiama padidinti viešojo administravimo našumą, lankstumą, skaidrumą ir piliečių pasitenkinimą teikiamų viešųjų paslaugų kokybę.

Išnagrinėjus mokslinę literatūrą ir įvairių autorių šaltinius, galima pastebėti, kad NVV nėra homogeninis reiškinys, o priešingai – susideda iš tam tikrų elementų, kurie reprezentuoja vykusias reformas Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos šalyse prieš kelis dešimtmečius, vėliau – Centrinėje ir Rytų Europoje. Remiantis skirtingais užsienio (Hood, 1991, 1995; Hughes, 1998; Pollitt, Bouckaert, 2003; Thom, Ritz, 2004; Blochliger, 2008; Fabian, 2010) ir Lietuvos (Guogis, Gudelis, 2003; Staponkienė, 2005; Baltušnikienė, 2009; Smalskys, 2009) autoriais, NVV sudaro tokie elementai:

- decentralizacija;
- privatizacija;
- orientacija į rezultatus;
- rinkos mechanizmo sukūrimas viešajame sektoriuje;
- privataus sektoriaus vadybos metodų diegimas;
- dalyvavimas.

Reikia pastebėti, kad įvairūs autoriai pateikia skirtingą skaičių elementų – vieni daugiau, kiti mažiau. Taip pat pastebėtina, kad kai kurie NVV elementai gali būti kitų elementų sudedamoji dalis ir pan. Pavyzdžiui, Baltušnikienė (2006, 2009), išanalizavusi

įvairių autorių pateikiamą decentralizacijos sampratą, privatizacijos elementą pateikia būtent kaip decentralizacijos pošakį. Nors kai kurių elementų pavadinimai įvairių autorių darbuose gali skirtis, tačiau bet koku atveju visi elementai yra orientuoti į efektyvesnio, kokybiškesnio, piliečių interesus atitinkančio viešojo administravimo sukūrimą ir įgyvendinimą.

Tačiau negalima besąlygiškai teigti, kad NVV ir ja grindžiamos reformos duoda tik teigiamų rezultatų. NVV oponentai ir kai kurie autoriai (Pollitt, Bouckaert, 2003, Pollitt et al., 2004) yra pastebėję, kad tam tikrų NVV reformų turinys nurodo į žlugimo galimybę. Pavyzdžiui, decentralizuojant hierarchines struktūras ir skaidant jas į autonomiškas agentūras, atsiranda kitų problemų, tokių kaip koordinavimo stoka ar jo praradimas. Agentūros autonomijos, kontrolės ir valdymo principai buvo nagrinėjami modeliuojant jų funkcijų modelius (Pollitt et al., 2004) arba transformacijų perspektyvas (Lægheid, Verhoest, 2010; Verhoest et al., 2010). Tačiau tokie tyrimai pagrindė, kad šiems procesams yra būdingas istorinis institucionalizmas. Šiuos procesus Lietuvoje nagrinėjo Nakrošis ir Martinaitis (2011).

1 lentelė

NVV privalumai ir trūkumai (pritaikyta pagal Domarkas, 2007, p. 6–25)

NVV	
Privalumai	Trūkumai
Rinka ir rinkos mechanizmai siūlo efektyvesnes paslaugų teikimo alternatyvas.	Rinka tinka ne visoms valdžios veiklos sritims.
Viešojo administravimo darbuotojai turi daugiau autonomijos, todėl gali iniciatyviau dirbti ir pasiekti geresnių rezultatų; veiklos vertinimas pagal rezultatus skatina didesnę ir aiškesnę administratorių atskaitomybę.	Efektyvių rezultatų įrodymai yra neaiškūs, neapibrėžti ir dviprasmiški. Didesnė administratorių autonomija reiškia miglotą atskaitomybę ir didesnę riziką.
Kai kurių šalių patirtis rodo, kad NVV taikymas padeda taupyti išlaidas kai kurioms valdžios įstaigų teikiamoms paslaugoms, todėl galima mažinti mokesčius, taip skatinant palankumą esamai valdžiai.	Konkurencijos principų taikymas viešajame sektoriuje viešąsias organizacijas skatina konfliktuoti, o ne bendradarbiauti.
Piliečiai turi didesnę pasirinkimo galimybę.	Galimas viešojo sektoriaus personalo demoralizavimas. Kai kuriais atvejais NVV modelio taikymas gali padaryti daugiau žalos nei naudos.

NVV gali duoti ne tik teigiamų rezultatų, bet ir sukelti naujų problemų (žr. 1 lent.). Todėl prieš imantis reformų ir diegiant NVV elementus į esamą viešojo administravimo sistemą, būtina išsamiai išanalizuoti konkrečią situaciją, įstaigą, sektorių, paslaugą ir galimas teigiamas ir neigiamas tokių veiksmų pasekmes. Be to, reikia įvertinti ir tai, kad NVV elementų diegimas į viešojo administravimo sistemą iš pradžių reikalauja daug investicijų, tačiau tai prisideda prie geresnės viešosios politikos ir labiau integruoto ekonominio ir socialinio vystymosi (Cepiku, Mititelu,

2010). Darytina tokia išvada: negalima „pagal trafaretą“ aklai diegti NVV elementų konkrečioje šalyje ir jos valdymo sistemoje, o būtina atsižvelgti į daugelį su konkrečia valstybe susijusių aplinkybių: į valstybės valdymo aparato administracinę struktūrą, politinę santvarką, tarnautojų bei piliečių mentalitetą ir kt.

Decentralizacija

Pastaraisiais dešimtmečiais decentralizacijos tema, ypač NVV kontekste, buvo ganėtina aktuali. Baltušnikienė (2006, 2009) teigia, kad nors decentralizacijos

reiškiny pasaraisiais dešimtmečiais yra intensyviai tyrinėjimas, tačiau iki šiol analizuojant decentralizaciją, susiduriama su terminijos problema: mokslinėje literatūroje pateikiamos skirtingos teorinės decentralizacijos interpretacijos, nesutariama dėl decentralizacijos tipų ir rūšių klasifikacijos.

Decentralizaciją bendrąja prasme galima suprasti taip:

- 1) kaip centrinės valdžios funkcijų perdavimą vietos savivaldai, kuri veikia arčiau bendruomenės, todėl geriausiai žino jos problemas;
- 2) kaip didelių biurokratinių organizacijų kompetencijos ar funkcijų delegavimą smulkesnėms vietinėms agentūroms, kurios galėtų specializuotis teikiant tam tikras paslaugas ar atliekant tam tikras funkcijas;
- 3) kaip viešojo sektoriaus funkcijų perdavimą privatiems subjektams.

Iš esmės decentralizacija yra vienas elementariausių būdų, kaip galima sumažinti biurokratiją ir kartu hierarchines struktūras, kur idėjos ar sprendimai turi pereiti ne vieną departamentų, skyrių, vadovų ar vadybininkų grandį. Decentralizacija padeda suskaldyti monolitines biurokratinės organizacijas į mažesnes, savarankiškesnes agentūras, kurios specializuojasi siauroje srityje, dirba remdamos sutartimis ir gauna tam tikrą autonomiją tvarkyti savo finansinius išteklius, dotuojamomis biudžeto lėšomis ir kitomis finansinėmis įplaukomis. Kaip jau minėta, decentralizacija taip pat traktuojama ir kaip centrinės valdžios funkcijų perdavimas vietos savivaldos institucijoms. Pavyzdžiui, centrinė valdžia perduoda ligoninių valdymą ar žemės skirstymo funkciją savivaldybėms. Tai leidžia mažinti administracinę naštą centriniam valstybės valdymo aparatui. Tokiais veiksmais taip pat siekiama stiprinti vietos savivaldą ir priartinti aktualiausių klausimų sprendimą arčiau tų gyventojų bendruomenių, kurias tiesiogiai lemia vieni ar kiti sprendimai. Atsiranda artimesnis ryšis tarp gyventojų ir valdžios institucijų, o tai didina politikų ir biurokratų atskaitingumą gyventojams. Visuotinai sutariama, kad decentralizuotas sprendimų priėmimas skatina pragmatiškesnius vietinės bendruomenės problemų sprendimus (OECD, 2003, p. 16).

Tačiau reikia pastebėti, kad decentralizacija yra daug sudėtingesnis ir platesnis reiškinys nei tiesiog funkcijų ar kompetencijų delegavimas į hierarchiškai žemesnį biurokratijos lygį ar į privatų sektorių. Decentralizacija gali įgauti politinę, administracinę, ekonominę, fiskalinę, erdvinę formas. Be to, itin nevienareikšmiškai vertinami decentralizacijos padariniai, t. y. nesutariama, ar decentralizacija lemia teigiamus, ar neigiamus viešojo valdymo sistemos pokyčius (Baltušnikienė, 2009, p. 79). Kalbant apie neigiamus decentralizacijos argumentus, galima teigti, kad centra-

lizuoti viešojo valdymo sistema leidžia pasinaudoti masto ekonomijos teikiamomis galimybėmis. Todėl vadovaudamiesi masto ekonomijos logika, decentralizacijos kritikai teigia, kad centralizuotam viešųjų gėrybių teikimui reikia mažiau sąnaudų. Kritikai taip pat teigia, kad gali atsirasti tokie reiškiniai kaip „mokesčių karai“, kai savivaldybės konkuruoja, varžosi tarpusavyje dėl pagrindinių mokesčių tarifų, lengvatų ir kt., siekdamos pritraukti daugiau gyventojų, investicijų ir pan.

Mokslinėje literatūroje nagrinėjamas toks klausimas: ar decentralizacijos elementas ir iš jo išplaukiantys didesnės autonomijos ir aukštesnio veiklos efektyvumo siekimo principai iš tiesų skatina viešojo sektoriaus inovatyvumą? (Verhoest et al., 2007; Læg Reid et al., 2010). Nėra pakankamai aišku, ar tam, kad viešojo sektoriaus darbuotojai būtų inovatyvūs, iš tiesų reikia didesnės autonomijos, ar didesniam veiklos efektyvumo siekimui reikia inovacijų diegimo viešojo sektoriaus institucijose (Nakrošis, Martinaitis, 2011). Tačiau didesnė autonomija turėtų vesti prie didesnio rezultatais grindžiamo valdymo, tačiau tai veda prie didesnio inovacijų taikymo viešojo sektoriaus institucijose.

Privatizacija

Pastaruosius kelis dešimtmečius privatizacija tapo centriniu struktūrinių reformų elementu besivystančiose ir išsivysčiusiose valstybėse. Sunku atrasti valstybę, kuri nebūtų perdavusi dalies valstybinių įmonių arba bent jau įtraukusi į vadybą, nuosavybę ar finansavimą privataus sektoriaus (Kikeri, Nellis, 2002).

Privatizacija – daugiausia diskusijų keliantis NVV elementas (Staponkienė, 2005, p. 87). Neveltui ekonomistai, politikai, valdžios pareigūnai ir ekspertai privatizacijos sąvoką apibrėžia skirtingai. Remiantis Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (2003, 2005), privatizacija reiškia valstybinės nuosavybės ir kontrolės arba valdžios aktyvų perdavimą privačiam sektoriui. Obrazcovas ir Savas (2007) privatizaciją apibūdina kaip įvairių priemonių įgyvendinimą siekiant, kad valstybinės veiklos mastai mažėtų, o privatačiojo sektoriaus vaidmuo fondų ir įmonių valdymo veikloje didėtų.

Privatizavimo priemonės sudarytos iš daugybės alternatyvų, suteikiančių galimybę rinktis paklausos srityje ir sudarančių sąlygas konkuruoti esant nemenkai pasiūlai. Esminės privatizavimo priemonės sudaro mokesčių pakeitimas rinkliava; konkursų sutartims viešosioms paslaugoms teikti organizavimas, kai atsižvelgiama į keleto tiekėjų siūlomas kainas; viešojo turto nuoma paslaugas teikiančiam privačiam sektoriui; valstybinių įmonių perdavimas privataus sektoriaus atstovams; privačios vadybos metodų, tokių kaip naujų biudžeto formavimas ir veiklos vertinimo sis-

temų bei asmeninių paskatų mechanizmai, taikymas viešosiose organizacijose; konkurencijos sukūrimas viešajame sektoriuje, sistemingai lyginant sąnaudas su rezultatais ir taikant efektyvumo kriterijus (Stapon-

kienė, 2005, p. 87). Pasak Obraczovo, Savo, Jančiausko (2003), privatizaciją veikia keletas visuomeninių jėgų – pragmatinių, ideologinių, komercinių, ekonominių ir populistinių (žr. 2 lent.).

2 lentelė

Privatizacijos veiksniai

Veiksny	Tikslas	Apibendrinimas
Pragmatinis	Gerinti valstybinio valdymo sistemą	Protینگai atlikta privatizacija didina visuomeninių paslaugų srities ekonominį efektyvumą.
Idealoginis	Mažinti valstybinio valdymo mastą	Valstybinis valdymas tapo pernelyg valdingas, per daug kišasi į žmonių gyvenimą ir kelia pavojų demokratijai. Vyriausybės priimami sprendimai susiję su politika, todėl susilaukia mažesnio pasitikėjimo nei sprendimai, kuriuos siūlo laisvoji rinka.
Komercinis	Plėsti privatųjį sektorių	Vyriausybės išlaidos sudaro stambų ekonomikos sektorių, vis daugiau jų turėtų tekti privačioms firmoms. Valstybinės įmonės ir kapitalas gali būti panaudoti privačiojo sektoriaus reikmėms.
Populistinis	Tobulinti visuomeninį aparatą	Visuomeninių paslaugų srityje žmonėms turi būti suteiktas pasirinkimas. Jiems turi būti suteikta galimybė apibrėžti ir konkretizuoti savo poreikius, įvertinti bendruomeniškumą, vis labiau pasitikėti šeima, bendruomene, bažnyčia, etninėmis arba savanoriškomis asociacijomis ir vis mažiau remtis biurokratinėmis struktūromis.
Ekonominis	Mažiau pasitikėti vyriausybe	Didėjantis pragyvenimo lygis leidžia žmonėms patiems rūpintis savo reikalais, jie tampa daug jautresni privatizacijai.

2 lentelėje pateikti veiksniai nusako, kad privatizacija yra strateginė išeitis, gerinant valstybės institucijų veiklą ir didinant gyventojų pasitikėjimą valdžia. Poreikis modernizuoti viešąjį sektorių yra labai didelis, nes valstybės išlaidos ir valstybės skolos yra labai didelės (Messori, Padoan, Rossi, 1998). Todėl privatizavimas pasireiškia kaip vienas pagrindinių NVV elementų, kuris sukelia didelę diskusiją tarp kairiųjų ir dešiniųjų politinių jėgų (Calogero, 2010).

Tačiau egzistuoja ir kita nuomonė. Privatizacijos oponentai teigia, kad privatizacija neatneša norimų rezultatų ir turi daugybę ydų. Jie tiki, kad tam tikros viešosios gėrybės ir paslaugos turi likti valdžios rankose, kad būtų užtikrintas tų paslaugų prieinamumas kiekvienam visuomenės nariui, nepriklausomai nuo jo socialinės padėties ir pajamų. Čia išryškėja esminis privatizacijos oponentų argumentas: privatizuota įmonė, konkuruodama laisvoje rinkoje, gali sumažinti arba panaikinti tam tikrų paslaugų, kurios nėra paklausios ar pelningos, tiekimą. Čia išskyla ir privačios organizacijos pelno siekimo problema. Tokia organizacija gali imti tenkinti tų piliečių poreikius, kurie moka daugiau, o ne kurių yra daugiau.

Kosar nuomone (2006, p. 12–15), atsiranda ir kitų problemų, susijusių su privatizacija: perdavus viešųjų paslaugų teikimą privačioms įmonėms, visuomenė praranda tam tikrą demokratinę kontrolę, privatizuojant aukščiausio lygio pareigūnai turi galimybę piktnaudžiauti savo postais ir asmeniškai pasipelnyti, pilnas koncentruojasi ne valdžios, kuri galėtų finansuoti kitų problemų sprendimą, bet privačiame sektoriuje.

Galų gale ne visuomet privatizacija lemia lėšų taupymą ir paslaugų kokybės augimą. Tam tikrais atvejais, privačios firmos tiekiamos paslaugas turi gerokai didesnių išlaidų nei vyriausybės agentūros.

Orientacija į rezultatus

Kitas elementas – orientacija į rezultatus. Šį elementą galima sieti su į rezultatus orientuotu valdymu. Į rezultatus orientuotas valdymas – tai visapusiškas požiūris į valdymą, kuris integruoja strategijas, žmones, išteklius, procesus ir matavimus, siekiant modernizuoti, tobulinti sprendimų priėmimą ir valdyti pokyčius. Šis valdymo būdas yra fokusuotas į veiklos rezultatus, veiklos vertinimą, vertinimo įgyvendinimą, mokymąsi ir kaitą bei atsakomybės ir atskaitomybės procesų įgyvendinimą. Tokį valdymo požiūrį viešajame administravime lemia viešojo administravimo sistemos veiklos pobūdis, t. y. veikla, kuria nesiekama pelno, ji yra orientuota į tarnavimą piliečiams, viešiesiems reikalams. Modernaus viešojo administravimo veikla dar vadinama rezultatų veikla, o tai reiškia, kad organizacijų veikloje svarbiausia – veiklos rezultatai, kurie turi poveikį piliečiams ir organizacijoms (Segalovičienė, Šnapštienė, 2007, p. 166).

Buvo pastebėta, kad nors valdžios institucijos ir organizacijos, teikiančios viešąsias paslaugas, turėtų tarnauti žmonėms, piliečiams, tačiau daugelis jų orientuojasi ne į piliečių kaip klientų poreikius, bet į įvairias formalias administracines procedūras ir griežtą įstatymų įgyvendinimą. Šio elemento esmė ta, kad viešųjų institucijų vadybininkai, teikdami paslaugas

ar sprenddami piliečių problemas, turėtų orientuotis ne į procedūras ar įstatymo „raidę“, bet į problemos esmę. Todėl vadybininkams suteikiama daugiau laisvės veikti, atsižvelgiant į kiekvieną situaciją individualiai, o pasiektas rezultatas vertinamas ne pagal formalumų laikymąsi, bet pagal viešojo intereso įgyvendinimą. Čia svarbiausiu momentu tampa ne formalios procedūros, bet tikslų nustatymas ir sėkmingas jų įgyvendinimas.

Į rezultatus orientuotas valdymas viešajame administravime apima šias pagrindines dimensijas: rezultatų pagal veiklos analizės duomenis nustatymas, projektų ir programų pagal nustatytus prioritetus ir tikslus identifikavimas bei modeliavimas, rezultatų informacijos naudojimas siekiant valdymo sprendimų efektyvumo, laukiamų veiklos rezultatų pažangos ir panaudotų išteklių stebėseną pagal indikatorius, valdymo žinių didinimas ir veiklos tobulinimas, veiklos rizikos identifikavimas ir valdymas, atskaitomybė dėl veiklos rezultatų ir panaudotų išteklių, kuri susijusi su viešojo sektoriaus sukuriama gražos apskaita. Sanderson (1998), Boyne (1999) ir Hartley (2005) pabrėžia apskaitomumo svarbą NVV procesuose. Labai svarbi gražos, kurią gauna valstybės sektorius iš viešųjų paslaugų, apskaita (Hakulinen et al., 2011). Sanderson (1998) pabrėžia, kad svarbu dar labiau stiprinti šio segmento priežiūrą. Todėl esminis tampa ekonominės gražos iš viešųjų sprendimų klausimas.

Kluvers ir Tippett (2012) įrodo, kad NVV elementų įvedimas į vietinę Viktorijos valdžią didina veiklos efektyvumą, o tai glaudžiai susiję su viešojo administravimo specialistų ir tarybos narių atskaitomybės suvokimo pokyčiais. Tai pagrindžia Kloot ir Martin (2001) tyrimus normatyvinės atskaitomybės srityje. Ši kryptis reikalauja tolesnių tyrimų, nes atskaitomybės supratimas skirtingose socialinėse ir kultūrinėse aplinkose gali būti kitoks.

Pasak Segalovičienės ir Šnapštienės (2007), orientuoti viešojo administravimo veiklą į rezultatus yra svarbu dėl daugelio priežasčių: visuomenės pasitikėjimas vykdomas per viešojo administravimo sistemos veiklą, atskaitomybę visuomenei, projektų ir programų tikslines grupes, donorus ir mokesčių mokėtojus, nenutrūkstamą, tęstinį mokymąsi, efektyvų sprendimų priėmimą, išteklių paskirstymą.

Rinkos mechanizmas viešajame sektoriuje

Remiantis Lane (2001), valstybinis mąstymas, diegiant NVV, remiasi dviem prielaidomis: 1) paklausa turi būti atskirta nuo pasiūlos; 2) pasiūloje turi būti konkurencija. Šios dvi prielaidos sudaro pagrindą rinkos mechanizmas viešajame sektoriuje.

Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (2003, 2005) nurodo, kad rinkos mechanizmo sąvoka apima tam tikrą rinkos ekonomikos taisyklių ir institucijų, kurios taikomos viešajam sektoriui, rinkini-

nį. Valdžia tai traktuoja kaip viešųjų pirkimų konkursų rengimą, tam tikrų paslaugų tiekimo delegavimą privačiam sektoriui, subtiekiųjų sandary, remiantis sutarčių sistema ir kt. Piliečiams kaip klientams tai reiškia tokias priemones kaip vartotojo pasirinkimas, investiciniai čekiai, už kuriuos pilietis gali įsigyti dalį valstybinės įmonės bei kitos formos, susijusios su pasirinkimu ir orientacija į rezultatus.

Rinkos tipo mechanizmų diegimas viešajame sektoriuje buvo atsakas į tolydžio stiprėjančius reikalavimus mažinti viešųjų gėrybių ir paslaugų sąnaudas ir didinti jų teikimo efektyvumą. Esminis viešojo sektoriaus „marketizavimo“ bruožas – bandymas piliečių ir viešųjų organizacijų santykį priartinti prie tokio santykio, kuris vartotojus sieja su rinka, siekiant didesnio efektyvumo ir lankstumo, pasirinkimo laisvės ir teisingumo (Staponkienė, 2005, p. 88).

Privati nuosavybė ir sutarčių sistema: ši grupė apima viešąją ir privačią nuosavybę bei skirtingas sutarčių formas, tokias kaip viešieji pirkimai, išorės rangovų ar tiekėjų sandarys, viešojo bei privati partnerystė ir kt. Vartotojo pasirinkimas ir konkurencija: ši grupė apima reguliacinę aplinką viešųjų paslaugų tiekėjams; čia kalba eina apie tai, koku mastu vartotojams leidžiama pasirinkti tarp paslaugų tiekėjų ir kiek patys tiekėjai turi prieigą prie paslaugų rinkos. Kainų signalas finansavimui: šis elementas apima viešųjų paslaugų finansavimo principus; kiek ir kokiais mokesčiais yra apmokestintas vartotojas bei kaip viešasis finansavimas atspindi konkrečios paslaugos vartojimą ir / arba paslaugos teikimo rezultata / kokybę.

Rinkos modelį pirmiausia reikėtų taikyti paslaugų tiekėjams, o ne politiką formuojančioms institucijoms. Rinkos modelio pritaikytas viešajame sektoriuje turės konkurencijos tarp viešojo ir privataus sektoriaus požymių, konkurencijos tarp privačių įmonių, besivaržančių dėl sutarčių su valstybe, konkurencijos tarp viešųjų organizacijų ir konkurencijos tarp vyriausybės padalinių, teikiančių paslaugas „vidaus vartotojams“, požymių (Staponkienė, 2005, p. 87). Reikia pastebėti, kad toks rinkos mechanizmas iš principo nėra „laisvoji rinka“ ar jos atitikmuo. Šis modelis remiasi valdoma arba kontroliuojama konkurencija, kurioje vyriausybė ar vietinė valdžia išlaiko įgaliojimus ir atsakomybę už taisyklių, reglamentuojančių sandorius, nustatymą. Denhardt tai vadina vadybos ir rinkos sąsaja.

NVV proponentai tvirtina, kad į rinką orientuotos viešosios programos turi daug pranašumų: jos yra decentralizuotos, konkurencingos, reaguojančios į kintamas aplinkos sąlygas, jos įgalioja vartotojus rinktis, išteklius tiesiogiai sieja su rezultatais (Staponkienė, 2005, p. 88). Tačiau, kita vertus, kaip teigia Denhardt, netgi reguliavimo sąlygomis varomoji jėga yra būtent asmeninis suinteresuotumas: konkuruodami dalyviai siekia savų interesų, o ne bando rasti bendrą visuome-

ninį interesą ir kartu bendradarbiauti, siekiant to intereso. Pasak Staponkienės (2005), pagrindinis trūkumas, kad komercializuojant daugelį viešojo sektoriaus teikiamų paslaugų, joms gali nebūti jokios alternatyvos arba jos gali būti tokios brangios, kad nebus prieinamos visiems. Taigi užkertamas kelias plėtotis individo pasirinkimo galimybėms, o individo-vartotojo pasirinkimas yra vienas svarbiausių elementų rinkos modelyje.

Privataus sektoriaus metodų diegimas

Privataus sektoriaus valdymo metodų diegimas valstybės sektoriuje remiasi prielaida, kad privatus sektorius yra našus, lankstus, greitai reaguoja į nuolat kintančias išorės sąlygas, kai tuo tarpu klasikinio valdymo principais besiremiantis viešasis sektorius yra itin nelankstus, lėtai adaptuojasi prie aplinkos. Būtent dėl to ir stengiamasi diegti naujus valdymo principus, kurie nebuvo taikyti viešajame sektoriuje, tačiau yra veiksmingi, atnešantys didelę naudą privačiam sektoriui.

Mokslinėje literatūroje teigiama, kad profesionali vadyba yra vienas pagrindinių veiksnių didinant viešojo sektoriaus efektyvumą (Lane, 2001). Remiantis Lane ir Kolthoff, Huberts ir van Den Heuvel (2006), viešasis sektorius taps labiau efektyvus, kai bus taikomi efektyvesni valdymo principai.

Pagrindiniai privataus sektoriaus vadybiniai modeliai, taikomi NVV paradigmoje, yra orientuoti į geresnes paslaugas, klientą, rinkos mechanizmų taikymą ir konkurenciją viešajame administravime (Pollitt, Bouckaert, 2003; Lapsley, 2009).

Viešojo sektoriaus verslumas tampa vienu pagrindinių NVV aspektų (Morris, Jones, 1999). Morris ir Jones (1999) apibrėžia viešojo sektoriaus verslumą kaip viešųjų ir privačių išteklių kombinaciją suteikiančią pridėtinę vertę piliečiams. Teoriškai viešojo sektoriaus verslumą sudaro naujų vadybinių metodų diegimo žingsniai, ieškant pagrindinių vadybinių pagrindų pačiame viešajame sektoriuje, bet kartu perimant ir taikant privataus sektoriaus vadybinius principus ir praktikas (Hakulinen et al., 2011). Tai keičia viešojo sektoriaus institucijų veiklos metodus ir formas.

Siekiant įtvirtinti naujas veiklos formas pagrindinėmis žmoniškųjų išteklių tobulinimo kryptimis, viešajame sektoriuje galima plėtoti strateginį valdymą, skatinti rezultatyvumą, didinti ekonomiškumą, plėsti darbuotojų tobulėjimo galimybes, skatinti darbuotojų atsakomybę, savarankiškumą, motyvaciją ir konkurenciją, plėsti bendradarbiavimą, komunikacijos ir informacijos mainus, prioritetą teikti vadybai, o ne politikai, taikyti dalyvaujantį vadovavimo stilių, ugdyti gyventojų dalyvavimą savivaldoje (Vienažindienė, Sakalas, 2008, p. 6).

Vadybinės koncepcijos ypač pabrėžia lyderių

vaidmenį inicijuojant pokyčius (Staponkienė, 2005, p. 89). Todėl inicijuojant jau minėtas žmoniškųjų išteklių valdymo tobulinimo kryptis, svarbus tampa organizacijos vadovo arba lyderio vaidmuo. Hakulinen ir kt. (2011) pabrėžė, kad pokyčių ir vystymo atskaitos taškas skiriasi nuo darbuotojų ir sprendimo priėmėjų.

Tačiau Aucoin (1995) ir Hood (1995), nagrinėdami NVV, pabrėžia, kad svarbu atskirti politiką ir vadybą. Mascarenhas taip pat pabrėžia dviprasmišką ryšį tarp valstybės tarnautojų ir sprendimus priimančių politikų. Daugelis viešosios politikos sprendimų yra priimami valstybės tarnautojų, o kai kurie sprendimai, kurie siūlomi politikų, ne visada atitinka geresnės vadybos kriterijus. Hakulinen ir kt. (2011) papildė NVV teoriją, išskirdami dar vieną verslo modeliams būdingą aspektą – bendro tikslo siekimą.

Dalyvavimas

Dalyvavimo elementas pasireiškia dviem būdais: tai piliečių dalyvavimas ir išitraukimas į sprendimų priėmimo procesą bei darbuotojų, kitaip tariant, valstybės tarnautojų – viešųjų institucijų vadybininkų – išitraukimas į organizacijos valdymą, viešųjų paslaugų teikimo kokybės gerinimą ir kt. Tokios tendencijos siejamos būtent su NVV, kuris skatina piliečių grupių, valstybės tarnautojų ir valdžios institucijų bendradarbiavimą bei partnerystę. Dalyvavimas, pasak Staponkienės (2005), taip pat svarbus, nes piliečių patirtis tampa vadybiniu turtu, vadyba perorientavo savo veikimo tikslus ir būdus, moderni valstybė pasidarė pernelyg susaistyta tarpusavio tinklinių priklausomybių, valdymui nebeužtenka tik balsavimo rezultatų ir tautos atstovų galimybių. Todėl visų pirma būtina aptarti visuomenės dalyvavimą.

Kiekviena demokratines vertybes puoselėjanti šalis supranta, kad visuomenės narių įtraukimas į politinius procesus yra demokratinės visuomenės varomoji jėga, kad pilietines pareigas suvokiantys, demokratines vertybes puoselėjantys piliečiai užtikrina šalies stabilumą ir demokratijos plėtrą (Bernotienė, 2010, p. 238). NVV prisideda prie pilietinės visuomenės kūrimo, įtraukiant nemažai suinteresuotų pusių į viešosios politikos kūrimą – nuo sprendimų priėmimo iki paslaugų teikimo, stiprinant visuomeninį sektorių ir jo organizacijas (Jenei, 2009).

Visuomenės dalyvavimą galima apibrėžti remiantis keliomis sąvokomis. Visuomenės dalyvavimas kaip terminas dažniausia taikomas vyriausybinėms organizacijoms ir visuomenei. Tai reiškia, kad sprendimų priėmimo procese egzistuoja du subjektai: valstybinės institucijos, kurios turi galią priimti sprendimus, ir piliečiai, kuriems tie sprendimai vienokiu ar kitokiu aspektu daro įtaką. Todėl tikslinga į sprendimų priėmimo procesą įtraukti tuos individus, kuriuos tie sprendimai tiesiogiai palies. Pasak Petukienės ir

Tijūnaitienės (2007), visuomenės dalyvavimas atlieka mažiausiai tris pagrindines funkcijas:

1. padeda užtikrinti vyriausybinių institucijų reaguojimą ir atskaitomybę piliečiams;
2. sukuria sąlygas žmonėms ir grupėms daryti įtaką sprendimams, kurie veikia juos, tuo pat metu stiprinant jų kompetenciją ir gebėjimą tai daryti;
3. demokratinei sistemai suteikia stabilumo.

Minėtas kontekstas reiškia, kad valstybės institucijų priimti sprendimai, dalyvaujant piliečiams, yra kur kas legitimesni, nes piliečiai turi galimybę ištraukti į sprendimo priėmimo procesą, geriau suprasti problemos esmę, valdžios institucijoms pasiūlyti platesnį alternatyvių sprendimų spektrą ir taip pasidalyti atsakomybe už priimtus sprendimus. Vyriausybės institucijos taip pat turi galimybę greičiau ir kokybiškiau reaguoti į iškilusias problemas, kai piliečiai aktyviai dalyvauja, informuodami tas institucijas apie neveikiančius ar nepasiteisinsius sprendimus ar kitas kylančias problemas.

Dalyvavimas kaip NVV elementas pasireiškia, kai į sprendimų priėmimą įtraukiami viešųjų organizacijų vadybininkai, ypač tie, kurie tiesiogiai bendrauja su įstaigos klientais, ir patys piliečiai, kurie yra tų paslaugų vartotojai. Tokiu būdu atsiranda galimybė sprendimų būdus deleguoti ne „iš viršaus į apačią“, o „iš apačios į viršų“, taip įtraukiant žmones, kurie iš tiesų susiduria, tarkime, su tam tikrų paslaugų teikimu ir vartojimu praktikoje. Taip atsiranda tam tikras grįžtamasis ryšis tarp aukščiausios grandies pareigūnų, kurie priima svarbiausius strateginius sprendimus, ir tarnautojų, kurie teikia paslaugas, bei vartotojų, kurie naudojami tomis paslaugomis. Šiuose procesuose pagrindinis elementas tampa valstybės tarnautojų profesionalumas, jų depolitizacija ir skaidrumas (Cepiku, Mititelu, 2010).

Toks valstybės tarnautojų įtraukimas į organizacijos valdymą, sprendimų priėmimą didina jų kaip darbuotojų motyvaciją, bet kartu leidžia aukščiausiai įstaigos vadovybei efektyviau priimti ar koreguoti strateginius sprendimus, taip gerinant viešųjų paslaugų teikimo kokybę ir didinant piliečių pasitenkinimą dėl jų kaip klientų aptarnavimo.

Išvados

NVV – tai valdymo požiūris, kuris iš esmės siekia perkelti privataus sektoriaus vadybos metodus į viešąjį administravimą. NVV kartu suprantama ne tik kaip viešojo sektoriaus mažinimas, bet svarbiausia – kaip jo modernizavimas, siekiant padidinti biurokratinių struktūrų efektyvumą.

Remiantis mokslinės literatūros apžvalga, galima teigti, kad NVV remiasi tokiais elementais: decentralizacija, privatizacija, orientacija į rezultatus, rinkos mechanizmo sukūrimu viešajame sektoriuje, privataus

sektoriaus vadybos metodų diegimu, dalyvavimu. Šie elementai tarpusavyje glaudžiai susiję.

Decentralizacija yra centrinės valdžios funkcijų ar kompetencijų perdavimas vietos savivaldos institucijoms, autonomiškomis agentūroms, o atskirais atvejais – ir privačiam sektoriui. Yra daugybė argumentų, kurie patvirtina decentralizacijos naudą: biurokratijos mažinimas, valdžios priartinimas prie žmogaus, didesnis institucijų ir politikų atskaitingumas gyventojams, galimybė lanksčiau įtraukti gyventojus, profesines sąjungas ir kt. į sprendimų priėmimą. Tačiau yra ir skeptikų, kurie mano, kad decentralizacija pažeidžia masto ekonomijos principą.

Privatizacija yra grindžiama nuomone, kad paprastai valdžios aparatas yra pernelyg išsipūtęs, o viešųjų paslaugų teikimo sąnaudas galima sumažinti ir pagerinti kokybę perduodant tokių paslaugų tiekimą privačiam sektoriui, kuris istoriškai veikia kur kas našiau. Tačiau privatizacijos kritikai išskiria tokius neigiamus aspektus: mažesnis viešųjų paslaugų prieinamumas, piliečių prarasta viešųjų paslaugų demokratinė kontrolė ir kt.

Rinkos mechanizmo sukūrimas viešajame sektoriuje gali paskatinti konkurenciją tarp viešųjų ir (arba) privačių organizacijų, kai šios įstaigos konkuruoja ne tik dėl programų, projektų finansavimo, sutarčių su valstybe, bet ir dėl paslaugų tiekimo kokybės. Tačiau reikia pripažinti, kad rinka, nors ir kontroliuojama, turi ydų ir tam tikrais atvejais viešosios paslaugos gali tapti neprieinamos nemažai piliečių, pastariesiems nepaliekant jokios alternatyvos.

Valstybės sektoriuje siūloma privataus sektoriaus vadybos metodus diegti viešajame sektoriuje. Tačiau tai susiję ne su biurokratinių struktūrų kaita, kaip gali pasirodyti iš pirmo žvilgsnio, o su administracinių procedūrų, ritualų, tradicijų keitimu, kai atsiranda daugiau dinamikos ir lankstumo piliečio kaip kliento poreikiams ir interesams tenkinti. Keičiant šiuos dalykus, svarbus viešojo sektoriaus vadovo kaip lyderio, kuris inicijuoja pokyčius, vaidmuo.

Išanalizavus NVV elementus, galima teigti, kad jie gali duoti teigiamų pokyčių viešajam sektoriui, padarydami jį efektyvesniu, paskatindami konkurenciją, padidindami valstybės institucijų veiklos skaidrumą ir atskaitomybę piliečiams. Tačiau NVV trūkumai gali paskatinti rasti naujoms problemoms ir pridaryti daugiau žalos nei naudos. Todėl daroma išvada, kad prieš diegiant NVV elementus į valstybės viešojo administravimo sistemą, būtina atsižvelgti į konkrečios valstybės, institucijos ar viešosios paslaugos specifiką.

Literatūra

1. Aucoin, P. (1995). *The New Public Management*. Canada, IRPP.

2. Baltušnikienė, J. (2006). Decentralizacijos sampratų analizė. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2 (7), p. 13–20.
3. Baltušnikienė, J. (2009). Viešojo valdymo sistemos decentralizacija: turinys, pranašumai ir trūkumai. *Viešojo politika ir administravimas*, 27, p. 79–89.
4. Beblavý, M. (2002). Understanding the Waves of Agencification and the Governance Problems They Have Raised in Central and Eastern European Countries. OECD, *Journal of Budgeting*, 2 (1), p. 121–137.
5. Bernotienė, M. (2010). Piliečių dalyvavimas sprendimų priėmimo procese: sąvoka ir esmė. *Viešasis valdymas*, p. 238–254.
6. Blöchliger, H. (2008). *Market Mechanisms in Public Service Provision*. OECD Economics Department Working Papers, No. 626, OECD Publishing.
7. Boyne, G. A. (1999). Processes, Performance and Best Value In Local Government. *Local Government Studies*, 25, p. 1–15.
8. Bouckaert, G. (2009). Public Sector Reform in CEE Countries: An Introduction. In: Bouckaert, G., Nemeč, J., Nakrošis, V., Hajnal, G. and Tönnisson, K. (Eds.). *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*. Bratislava: NISPAcee Press.
9. Cepiku, D., Mititelu, C. (2010). Public Administration Reforms In Transition Countries: Albania And Romania Between The Weberian Model And The New Public Management. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 30 (2), p. 55–78.
10. Caloger, M. (2010). The Introduction Of New Public Management Principles In The Italian Public Sector. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 30 (2), p. 30–54.
11. Domarkas, V. (2007). Naujųjų viešo administravimo raidos tendencijų kritinė analizė. *Naujoji viešojo vadyba*, p. 6–25.
12. Fábrián, A. (2010). New public management and what comes after. *Current Issues of Business and Law*, 5.
13. Guogis, A., Gudelis, D. (2003). Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai. *Viešojo politika ir administravimas*, 4, p. 26–34.
14. Hakulinen, H., Rissanen, S., Lammintakanen, J. (2011). How is the New Public Management applied in the occupational health care system? decision-makers' and OH personnel's views in Finland. *Health Research Policy and Systems*, 9 (1), p. 34.
15. Hartley J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, 20, p. 27–34.
16. Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69 Spring, p. 3–19.
17. Hood, C. (1995). The New Public Management in the 1980's: variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20, p. 93–109.
18. Hughes, O. E. (1998). *Public management and administration: an introduction*. Chippenham: Palgrave.
19. Jenei, G. (2009). *A Post-accession Crisis? Political Developments and Public Sector Modernization in Hungary*. Working Paper no. 67, Bamberg Economic Research Group on Government and Growth.
20. Kikeri, S. Nellis, J. (2002). *Privatization in Competitive Sectors: The Record to Date*. World Bank Policy Research Working Paper 2860.
21. Kloot, L., Martin, J. (2001). Local Government Accountability: Explaining Differences. *Accounting, Accountability & Performance*, 7 (1), p. 51–71.
22. Kosar, K. R. (2006). *Privatization and the Federal Government: An Introduction*. CRS Rport for Congress. American National Government Government and Finance Division.
23. Kolthoff, E., Huberts, L., van Den Heuvel, H. (2006). The Ethics of New Public Management: Is Integrity at Stake? *PAQ*, 30, p. 399–439.
24. Kluvers, R., Tippett, J. (2012). The NPM: The Trojan Horse in Accountability. *International Journal of Business and Management*, 7 (3), p. 3–8.
25. Lane J. E. (2001). *New public management*. London: Routledge.
26. Lapsley, I. (2009). New Public Management: the Cruellest Invention of the Human Spirit? *Abacus: Accounting, Finance and Business Studies*, 45 (1), p. 1–21.
27. Lægreid, P., Verhoest, K. (Eds.) (2010). *Governance of Public Sector Organizations: Proliferation, Autonomy and Performance*. Houndmills, UK: Palgrave MacMillan.
28. Messori, M., Padoan, P. C., Rossi, N. (1998). *Proposte Per l'Economia Italiana*. Roma: Editori Laterza.
29. Morris, M. H, Jones, F. F. (1999). Entrepreneurship in established organizations: The case of the public sector. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 24 (1), p. 71–91.
30. Nakrošis, V., Martinaitis, Ž. (2011). “Sunrise” and “Sunset” of Lithuanian Agencies. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. Special Issue, 35, p. 93–114.
31. Obrascovas, V., Savas, E. (2007). Viešosios paslaugos „naujoje viešojoje vadyboje“: alternatyvūs aprūpinimo prekėmis ir paslaugomis mechanizmai. *Naujoji viešojo vadyba*, p. 341–358.
32. Obrascovas, V., Savas, E., Jančiauskas, E. (2003). *Valsstybės ir savivaldybių turto valdymas ir privatizavimas: teorija ir praktika*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas.
33. OECD. (2003). *Managing decentralization. A New Role for Labour Market Policy*. OECD.
34. OECD. (2005). *The Role of Market Type Mechanisms in the Provision of Public Services*. OECD.
35. Sanderson, I. (1998). Beyond Performance Measurement. Assessing “value” In Local Government. *Local Government Studies*, 24, p. 1–25.
36. Segalovičienė, I., Šnapštienė, R. (2007). Viešojo administravimo stebėsenos ir vertinimo sistema į rezultatus orientuotame valdyme. *Naujoji viešojo vadyba*, p. 166–194.
37. Smalskys, V. (2009). *Viešojo valdymo modernizavimas. Įvadas į viešąjį valdymą*: mokomoji knyga. Kaunas: Technologija.
38. Staponkienė, J. (2005). Naujosios viešosios vadybos elementų identifikavimas. *Viešojo politika ir administravimas*, 13, p. 83–91.

39. Petukienė, E., Tijūnaitienė, R. (2007). *Visuomenės dalyvavimas šiuolaikiniame viešajame valdyme. Naujoji viešojo vadyba* (p. 229–245). Kaunas: Technologija.
40. Pollitt, C., Bouckaert, G. (2003). *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė*. Vilnius: Algarvė.
41. Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J. and Smullen, A. (2004). *Agencies: How Governments Do Things through Semi-Autonomous Organization*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
42. Thom, N., Ritz, A. (2004). *Viešojo vadyba*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas.
43. Verhoest, K., Verschuere, B., Bouckaert, G. (2007). Pressure, Legitimacy and Innovative Behavior by Public Organizations. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20 (3), p. 469–496.
44. Verhoest, K., Roness, P. G., Verschuere, B., Rubeksen, K. MacCarthaigh, M. (Eds.) (2010). *Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies*. Houndmills, UK: Palgrave Macmillan.
45. Vienažindienė, M., Čiarnienė, R. (2007). New Public Management: Theoretical and Practical Aspects. *Engineering Economics Year*, 5, p. 44–50.
46. Vienažindienė, M., Sakalas, A. (2008). Naujoji viešojo vadyba ir žmogiškųjų išteklių vadybos kaitos tendencijos. *Vadybos mokslas ir studijos*, 12 (1), p. 175–182.
47. Židonis, Ž., Jaskūnaitė, N. (2011). Lietuvos viešojo valdymo reformų retorika. *Viešojo politika ir administravimas*. 10 (3), p. 451–462.

Babravičius J., Dzemyda I.

New Public Management Elements: a Theoretical Approach

Summary

According to Guogis A. and Gudelis D. (2003), the new economic, social, and political challenges in the world in the end of the twentieth century generated a need for reforms in different fields of life. Public sector faces needs for more efficient management as it must adapt to global changes in environment. The theoretical and conceptual foundations of the New Public Management have been developed and their successful application has been started in the OECD countries (OECD, 2003, 2005). They became the basis for reforming the public sector in less advanced Eastern and Central European countries as well, regardless of the historical experience of and the political situation in these countries.

New Public Management (NPM) elements are rather well integrated into the Lithuanian public administration system. Certain components, such as privatization, strategic management, program budgeting are being introduced in different areas of state governance since the restoration of independence. Public sector modernization and improvement of management efficiency is a consistent and continuous process involving different areas of public management, social and health care, education and other areas, according to global practices of public management.

According to scientific literature on the new public management, this management approach and its individual components have not only advantages but also disadvantages. Some authors argue that these deficiencies may affect the failure of NPM elements in public management and not to create preconditions for more efficient public administration. Success in application of NPM principles and elements is not pre-conditioned but depends on the peculiarities of the specific policy and its implementation.

When implementing certain reforms, political rhetoric is often much more powerful than their economic and social results. It is therefore necessary to analyse the peculiarity of policy of introduction and implementation of elements of NPM and answer the question of whether NPM actually

makes public management more efficient, or perhaps in some cases leads to new problems, without addressing the old ones. Therefore, it is necessary to identify and analyze theoretically the new public management elements, creating conditions for further research on public management.

New Public Management is a management approach that essentially seeks to transfer the private sector management techniques to public administration. NPM is also understood not only as shrinking of the public sector, but also – and most importantly – as its modernization in order to increase efficiency of the bureaucratic structures.

With reference to the literature review, we can say that the new public management is based on the following elements: decentralization, privatization, orientation to results, creation of market mechanism in the public sector, introduction of private sector management practices, and participation. These elements are closely interrelated.

Decentralization is transfer of functions or competences of central government to local authorities, autonomous agencies, and, in some cases, the private sector. There are many arguments supporting decentralization benefits: cutting red tape, bringing government closer to the people, increased accountability of institutions and politicians to the people, possibility to more flexibly involve people, trade unions and others in the decision-making. But there are sceptics, the prevailing opinion among whom is that decentralization violates the principle of economies of scale.

Privatization is based on the assumption that the governmental apparatus usually is too bloated, and the public service cost reductions and quality improvements can be increased by delegating the provision of such services to the private sector, which historically is much more efficient. The key objectives of privatization are to improve governance, reduce bureaucracy, increase participation of the private sector, make public services more efficient, and support independence of the public. However, it must be acknowledged that privatization has negative aspects as well.

Thus, determination of whether privatization is a positive or a negative phenomenon is possible only when dealing with a specific case, a specific company or a service and thorough an expert analysis, drawing conclusions on the possible positive and negative effects of privatization to the public and to the state.

The results are a key aspect in performance-based management. Goal setting and successful achievement of them are important factors. Focus on end results rather than on administrative or bureaucratic procedures for compliance with a modern and innovative approach to public management, and continuous performance monitoring and evaluation are important guidelines for making public administration efficient and effective.

Introduction of a market mechanism to the public sector may stimulate competition between public and / or private organizations, where these organizations compete not only for financing of programs or projects, or for contracts with the state, but also by the quality of service delivery. This approach relies on the fact that such competition may optimize the provision of public services in three ways: efficiency can be achieved by improving the quality of services and reducing the service costs, service providers will be more inclined to respond to citizens' needs and wants, through effective budgetary control and setting of market prices. On the other hand, it must be acknowledged that market, although controlled, is faulty and in some cases it may make public services inaccessible to many citizens.

Therefore, before the introduction of market conditions, one should take into account the peculiarity of a particular service sector or an institution instead of blindly applying the market pattern.

The public sector is proposed to introduce private sector management practices into its activities. However, this is related not to the change in bureaucratic structures, but to the change in administrative procedures, schemes, and traditions, thus allowing more dynamics and flexibility in satisfying the needs and interests of a citizen as a customer. In changing these things, the role of public sector managers as leaders who initiate changes is important.

Involvement of public servants in policy shaping, decision making, and management of public organizations is very important for several reasons. First, the decision-making that involves people is more legitimate, citizens participating in the process become more familiar with the complexity of problems, can offer alternatives and broader insights. Second, civil servants, who are in direct contact with people (for example, provide a public service), can faster and more flexibly respond to the changing needs of policy makers and citizens as customers.

Analysis of the elements of NPM shows that they can bring positive changes to the public sector by making it more efficient and encourage competition, but just as likely they may lead to new problems and do more harm than benefit.

Keywords: new public management, public sector.

Straipsnis recenzuotas.

Straipsnis gautas 2012 m. sausio mėn.; straipsnis priimtas 2012 m. vasario mėn.

The article has been reviewed.

Received in January 2012; accepted in February 2012.