


Naujosios viešosios vadybos doktrinos elementų sąsajos: Lietuvos valstybės tarnautojų subjektyvių vertinimų analizė¹

Gediminas Marcinkevičius, Rimantas Rauleckas

*Kauno technologijos universitetas
Mickevičiaus g. 37, LT-44240, Kaunas*

 <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppa.15.3.16619>

Anotacija. Straipsnyje siekiama patikrinti kai kuriuos akademinio Naujosios viešosios vadybos (NVV) diskurso teiginius Lietuvos atveju, pasitelkiant vadovaujančias pareigas užimančių valstybės tarnautojų apklausos duomenis. NVV taikymą analizuojančiose publikacijose pateikiami teiginiai, kurie nusako NVV bei po-NVV iniciatyvų tikslus, priemones ir jų taikymo pasekmes. Mokslininkai teigia, kad NVV pasižymi vadybos instrumentų iš privataus sektoriaus naudojimu viešajame sektoriuje, didesnės autonomijos vadovams suteikimu, mažesniu viešojo administravimo politizacijos lygiu bei neigiamu poveikiu horizontaliam koordinavimui. Duomenų analizė parodo, kad empiriniai ryšiai tarp NVV ir po-NVV „etosų“ elementų bei koordinavimo, politizacijos ir vadovų autonomijos patvirtina kai kuriuos NVV doktrinos teiginius ir atskleidžia po-NVV įtaką.

Raktažodžiai: naujoji viešoji vadyba, koordinavimas, autonomija, politizacija, vadovaujančias pareigas užimančių valstybės tarnautojų požiūriai.

Keywords new public management, coordination, autonomy, politicization, perceptions of public senior executives.

Įvadas

Šiame straipsnyje siekiama glaustai aptarus akademinį diskursą apie koordinavimą, autonomiją ir politizaciją Naujosios viešosios vadybos (NVV) doktrinos kontekste bei empiriškai, remiantis vadovaujančias pareigas užimančių Lietuvos valstybės tarnautojų apklausos duomenimis, patikrinti akademiniam diskurse dominuojančius teiginius, susiejančius koordinavimą, autonomiją ir politizaciją su NVV tipo reformomis. Pvz., NVV atspindintis „leiskime

¹ Straipsnis parengtas remiantis Lietuvos mokslo tarybos projekto „Studentų mokslinės veiklos skatinimas“ rezultatais. Jame naudojami Lietuvos mokslo tarybos finansuojamo projekto „Viešojo sektoriaus reformų stebėseną“ (sutarties nr. PRO-10/2012) duomenys.

vadybininkams veikti“ principas turėtų pasireikšti tuo, kad didesnė vadovų autonomija turėtų empiriškai būti susijusi su platesniu NVV instrumentų taikymu; teiginys, kad NVV reformos padidino viešojo sektoriaus fragmentaciją, sumažino horizontalų koordinavimą leidžia tikėtis, kad tarp NVV tipo reformų elementų išvystymo ir koordinavimo kokybės turėtume atrasti neigiamą ryšį. Remiantis objektyviais, statistiniais duomenimis tokius teiginius ir atitinkamas hipotezes yra sudėtinga patikrinti dėl patikimų duomenų trūkumo, ką patvirtina ypač mažas tokio tipo studijų skaičius: mažiau nei 9% publikacijų apie NVV tipo reformas Europoje analizuoja reformų padarinius empirinių duomenų pagalba [21, p. 15]. Apklausos metodas, ne be savo rimtų trūkumų, leidžia lengviau operacionalizuoti ir išmatuoti tokias sąvokas kaip koordinavimo viešajame valdyme kokybė, vadovų autonomija, viešojo vs. privataus sektoriaus vertybės ir pan.

Straipsnio uždaviniai: 1) aptarti teorinio NVV diskurso teiginius, dalis kurių bus tikrinama vadovaujančias pareigas užimančių viešojo sektoriaus tarnautojų apklausos duomenų pagalba, pvz., jeigu NVV pasireiškimo požymiai yra vadybos instrumentų taikymas, didesnė vadovų autonomija, mažesnė politizacija, blogesnis tarpinstitucinis bendradarbiavimas ir koordinavimas, galėtume patikrinti, ar tarp atitinkamų kintamųjų egzistuoja iš anksto postuluoti ryšiai. 2) sukonstruoti empirinius kintamuosius, kurie matuotų tokias viešojo valdymo dimensijas kaip autonomija, politizacija ir kt. 3) parodyti, kaip apibendrinti kintamieji yra susiję tarpusavyje.

Koordinavimas, autonomija ir politizacija NVV ir po-NVV doktrinosė

Ryšiai tarp koordinavimo, autonomijos ir politizacijos NVV ir po-NVV sampratose (doktrinosė) atspindi skirtingus šių valdymo ideologijų tikslus ar tų pačių tikslų pasiekimo būdus. Šių doktrinų teorijoje ir taikyme turėtume atrasti skirtingas šių pakankamai abstrakčių kintamųjų konfigūracijas. Naujosios Viešosios Vadybos (toliau – NVV) sąvoka nėra nauja, pirmą kartą ji buvo pavartota daugiau nei prieš keturis dešimtmečius, tačiau ją apibrėžti nėra lengva. Pirmiausia ji asocijuojasi su buvusios Jungtinės Karalystės ministrės pirmininkės M. Thatcher bei JAV prezidento R. Reagan valdymo laikotarpiais, kada tradicinį „planinį“ požiūrį į viešojo sektoriaus procesus pakeitė požiūris, kurio pagrindas buvo į viską žiūrėti per verslo prizmę [21]. Nakrošis [15] teigia, kad NVV atsirado kaip atsakas į augančius vartotojų poreikius, siekį efektyviau naudoti valdžios turimus išteklius, mažinti biurokratinę inerciją. Labiausiai paplitęs NVV apibrėžimas, kurį pasiūlė Osborne ir Gaebler [16] bei Barzley [1] – tai doktrina, besiremianti verslia vyriausybe bei didesne orientacija į vartotojų poreikius. NVV teorija apima šiuos pagrindinius elementus [20]:

- atlikto darbo, rezultatų vertinimo akcentavimas (orientacija į rezultatus);
- pirmenybė mažoms, plokščioms, specializuotoms organizacinėms formoms lyginant su tradicinės biurokratijos didžiules, daugiafunkcines formas;
- kontraktai kaip pagrindinis koordinavimo įrankis, o ne tradiciškai

hierarchiniai ryšiai;

- rinkos tipo mechanizmų naudojimas: konkurencingi konkursai, užmokestis susijęs su darbo rezultatais, įvairūs vartotojų pasirinkimo mechanizmai;
- klientų kaip paslaugos gavėjų pabrėžimas.

Kiti svarbūs NVV įrankiai ir mechanizmai: korporatizacija, pirkėjo – tiekėjo atskyrimas, finansavimo susiejimas su veiklos rezultatais, rezultatų vertinimas ir vadybos sistemų naudojimas, visuomeninio sektoriaus darbo normalizavimas, pusiau autonomiškų agentūrų kūrimas, viešojo sektoriaus kokybės gerinimo schemos [20], decentralizacija, privatizacija, rinkos metodų naudojimas viešajame sektoriuje, politinis dalyvavimas, efektyvumo skatinimas [22; 23; 19]. Iš esmės visi sutaria dėl to, kad NVV remiasi rinkos mechanizmų naudojimu, decentralizacija, darbo rezultatų vertinimu.

Analizuojant NVV taikymo padarinius, galima išskirti šias pagrindines pasekmes: koordinavimo trūkumą, kuris veda link tolesnės autonomizacijos; didėjančią fragmentaciją [20], mažėjančią organizacinį stabilumą [10]. Reikia pažymėti, kad tiek NVV postuluotas teigiamas poveikis viešojo sektoriaus efektyvumui, tiek ir neigiamos NVV pasekmės nėra akivaizdžiai pademonstruotos ar įrodytos duomenimis [20], todėl mokslininkai, siedami NVV tipo valdymo reformas su viešojo sektoriaus fragmentacija savo argumentacijoje naudoja išlygas tokias kaip „galėjo prisidėti“, „padidino spaudimą“ ir pan. [9, p.44-45; 24, p. 4; 4, p. 1060).

NVV taikymo pasekmės paskatino po-NVV reformų atsiradimą ir vystymąsi. Po-NVV doktrinos yra vienas iš geriausių pagrindų būsimoms viešojo valdymo reformoms, kurių įvykdymas turi būti paremtas platesnio politinio kompromiso ieškojimu, vadybiškesniu požiūriu bei kokybiškesniu tarpinstituciniu koordinavimu [15]. Pagrindinės po-NVV reformų iniciatyvos turi daug pavadinimų - sujungtas valdymas (angl. *joined-up governance, holistic governance*), naujasis viešasis valdymas (angl. *new public governance*), viską apimanti valdžia (angl. *whole-of government*), neo-vėberizmas (angl. *neo-weberianism*), viešoji vertė (angl. *public value*), atvirasis koordinavimo metodas (angl. *open method of coordination*), modernizacija (angl. *modernization*) ir kt. [24] – bet kaip doktrina yra mažiau apibrėžta, lyginant su NVV. Reakcija į NVV sukeltas problemas ir nepasiektus tikslus apima didėjančią pasitikėjimą tradicine biurokratija ir jos vertybių „atradimą“, koordinavimo didinimą didinant centrinės valžios įtaką (vertikalų koordinavimą), stiprinant bendradabaimo gebėjimus (horizontali dimensija) ar išnaudojant integracines ITC galimybes tiek tarp valdžios institucijų ir sektorių, tiek ir su kitais sektoriais ar stuktūromis, pasekmių (angl. *outcomes*), o ne išėigų (angl. *outputs*) akcentavimą [13; 3]. Atsitraukimas nuo viešojo valdymo marketizavimo arba kitaip – pripažinimas, kad viešasis sektorius yra išskirtinis ir negali veikti kaip laisva rinka, pasireiškia ir per grįžimą prie viešojo sektoriaus darbuotojų fiksuoto darbo užmokesčio. Su ITC svarba sietinas ir įrodymais grįsto valdymo svarba po-NVV iniciatyvose [15].

Koordinavimas reiškia organizacijų veiksmų susiejimą, geresnį atitikimą tarp atskirų dalių, persidengiančių, perteklinių ir priešingų pastangų sumažinimą ir būdų

kaip pasiekti bendrų tikslų paiešką [17]. Koordinavimo poreikis bet kurioje srityje, įskaitant ir viešąjį valdymą, išplaukia iš darbo pasidalijimo ir specializacijos: kuo didesnė specializacija, tuo koordinavimo poreikis didesnis [5; 9]. Šiuo dėsningumu galima aiškinti ir užprogramuotas NVV problemas koordinavimo srityje. Išskiriami bendrieji koordinavimo mechanizmai viešajame valdyme - hierarchija, rinka ir tinklai [25], įvairios koordinavimo dimensijos ir rūšys - vidinis organizacinis ir išorinis tarp-organizacinis, pozityvus ir negatyvus, vertikalus ir horizontalus koordinavimas [12]. Pagal dominuojančius koordinavimo tipus laikotarpiais sąlyginai skiriami į iki-NVV, NVV, po-NVV: hierarchiškas koordinavimas, rinkos mechanizmai ir tinklais besiremiantis koordinavimas, atitinkamai. Po-NVV koordinavimas tinklų pagalba yra orientuotas į sudėtingas, mažai struktūruotas, greitai besikeičiančias problemas [3]. Koordinavimas tinklų pagalba pasireiškia kaip nepriklausomų aktorių iš skirtingų tradicinių hierarchinių struktūrų ir už jų ribų sąveika, kuriai būdinga derybos ir tarpusavio prisitaikymas, turimų išteklių ir žinių bendras naudojimas.

Autonomija yra daugiadimensinis konstruktas, apimantis valdymo, teisinę, viešosios politikos ir finansinę, faktinę ir formalią autonomiją [26; 9]. Nagrinėjant autonomijos sąvoką galima išskirti kelias jos formas: devoliuciją, decentralizaciją, dekoncentraciją, agentifikaciją. Šio straipsnio ribose svarbu tai, kad devoliucijos pagrindinė jos idėja yra vadybininkų diskrecijos stiprinimas, suteikimas didesnės autonomijos agentūroms. Autonomija kaip terminas yra dažniau taikomas institucijoms, ypač agentifikacijos kontekste, tačiau jis taip pat gali būti naudojamas ir vadybininkų diskrecijos prasme. Sutariama, kad NVV reformos didino autonomiją (kuriamos vieno tikslo agentūros, „leidžiama vadovams vadovauti“), skatino struktūrinę devoliuciją, išvadavo administratorius nuo politikų įtakos, tuo tarpu po-NVV reformos siekia sugražinti politinę kontrolę ir pagerinti koordinavimą [8; 7].

Politicizacija apibrėžiama kaip „nuopelnų kriterijaus pakeitimas į politinius kriterijus atrenkant, išlaikant, paaukštinant, atlyginant ir disciplinuojant valstybės tarnautojus“ [17, p. 2]. Parodyta, kad „savo žmonių“ skyrimas į nepriklausomų agentūrų vadovaujančius postus yra efektyvus būdas politinėms partijoms daryti įtaką viešųjų politikų įgyvendinimui [11], nes NVV tipo reformos (viešosios politikos formulavimo ir įgyvendinimo atskyrimas, agentifikacija) sumažino politinės kontrolės mastą.

Tad formuluojant apibendintus teiginius, galima teigti, kad NVV doktrinos įgyvendinimo būseną (idealus tipas) turėtų pasireikšti aukštu NVV vadybos instrumentų įdiegimo ir naudojimo laipsniu, žema politicizacija, aukšta vadovų autonomija ir, kaip paskatų koncentruoti pastangas tik į išgrynintus organizacijos tikslus pasekmė, žemu horizontaliu koordinavimu (viešojo sektoriaus fragmentacija). Po-NVV iniciatyvų tikslas, galutinė būseną turėtų pasireikšti per politicizacijos didėjimą (dėl politikos atstovų pastangų atgauti kontrolę viešųjų politikų įgyvendinimui ir pasekmėms), o bendradarbiavimas ir koordinavimas, kaip esminis po NVV iniciatyvų tikslas, turėtų tapti daug intensyvesnis ir/ar kokybiškesnis, tuo tarpu vadovų autonomija, dėl kontrolės ir koordinavimo didinimo, mažės (kai kuriais scenarijais gali išlikti nepakitęs).

Duomenys ir kintamieji

Analizės metu tikrinama hipotezė: kuo stipriau išreikšti NVV principai organizacijų ir vadovų veikloje, tuo didesnė vadovų autonomija, mažesnė politizacija organizacijose, tuo mažiau koordinavimo ir blogiau vertinama koordinavimo kokybė. Visų pirma, reikia sukonstruoti kintamuosius, kurie operacionalizuotų šias sąvokas. Pažymėtina, kad straipsnyje analizuojami individo lygmeniu surinkti duomenys ir tik Lietuvos mastu. Analizėje naudojami Lietuvos mokslo tarybos finansuoto projekto „Viešojo sektoriaus reformų stebėseną“ (sutarties nr. PRO-10/2012) pagal „Proveržio idėjų“ programą metu 2013 m. atliktos vadovaujančias pareigas užimančių valstybės tarnautojų apklausos, remiantis COCOPS (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future) projekto trečiosios darbo grupės metodologija, duomenys. Laikomės prielaidos, kad analizuojami duomenys yra atsitiktinė valstybės tarnautojų, užemusių vadovaujančias pareigas 2013 m. kovo mėn., kai buvo vykdoma respondentų atranka, imtis. Naudojami duomenys laikytini reprezentatyviais, remiantis tuo, kad nėra didelių nuokrypių lyginant respondentų ir populiacijos grupes pagal COFOG veiklos sektorių skirstymą, o chi-kvadratu kriterijus yra statistiškai nereikšmingas. Kita svarbi prielaida yra tai, kad apklausti vadovai yra savo srities ekspertai ir galėjo tinkamai atsakyti į užduotus klausimus. Skirtingų analizės lygmenų problematikos atžvilgiu, atliktą analizę pateisiname tuo, kad informacija apie skirtingus lygmenis (individa, organizaciją, politikos sektorių ar net visą viešąjį sektorių) yra yra surinkta individo lygmenyje, t.y., užfiksuotos nuomonės ir įsitikinimai, kurie tam tikru būdu yra susiję respondentų „galvose“, tad galima pagrįstai klausti, kaip šie autoritetingi ekspertai tarpusavyje sieja įvairius viešojo valdymo elementus.

Svarbiausios straipsnyje aptartos sąvokos yra NVV instrumentai, autonomija, koordinavimas, politizacija, nes jas daugiau ar mažiau aiškiai tarpusavyje susieja NVV doktrina. Kiekybinių analizės kintamųjų kūrimui panaudota pagrindinių komponentių („faktorinė“) analizė, nagrinėjami vidurkių taškiniais įverčiai ir atliekama koreliacinė analizė.

Vadovo sąveika su kitais pareigūnais ir organizacijomis (kontaktavimo dažnis: kas savaitę, kas mėnesį ir pan.) yra įprastas tarpinstitucinio bendradarbiavimo tyrimuose taikomas koordinavimo matas [7]. Pasirinktas vidutinis kontaktavimo dažnis vertikalčiai ir horizontalčiai pačioje organizacijoje ir politikos sektoriuje bei už politikos sektoriaus ribų, t.y., atsakymų į 14 teiginių vidurkis: kontaktavimo dažnis (1-niekada, 6 – kas dieną) su savo valdymo srities ministru; kitais politikais; savo vadovais ir kitais aukštesnio lygmens organizacijos darbuotojais; savo tiesioginiais pavaldiniais; valdomomis ir atskaitingomis organizacijomis; savo organizacijos bendrosios veiklos padaliniais (biudžeto, personalo ir kt.); audito organizacijomis, kontrolierių ir reguliuojančiomis institucijomis; kitų valstybinių institucijų padaliniais, departamentais už organizacijos ribų; savivaldybėmis; privataus sektoriaus organizacijomis; profesinių sąjungų atstovais; Europos Sąjungos institucijomis; tarptautinėmis institucijomis; žiniasklaida. Pagrindinių komponentių analizė parodė, kad egzistuoja trys komponentės, tačiau analizės supaprastinimo

tikslais pasirinktas sprendimas naudoti vieną bendrą skalę, paprastą šių indikatorių vidurkį. Verta paminėti, kad kontaktavimo dažnis yra įeigos, o ne padarinio indikatorius: svarbu ne tik kaip dažnai kontaktuojama arba kaip vyksta koordinavimo procesas, bet ir kokie yra rezultatai, koks koordinavimo pastangų efektingumas.

Koordinavimo kokybę nuo 1 (labai prastas) iki 7 (labai geras) matuojantys 5 indikatoriai (koordinavimas tarp valstybės valdžios institucijų iš skirtingų valdymo sričių, tarp valstybės valdžios institucijų, veikiančių toje pačioje valdymo srityje, su vietos valdžios institucijomis, su privataus sektoriaus suinteresuotais šalimis, su interesų grupėmis, vartotojų grupėmis ir pilietinės visuomenės organizacijomis), panaudojus pagrindinių komponentių metodą, sudaro vieną komponentę, tad galima teigti, kad indikatoriai matuoja vieną ir tą patį konstrukta. Politizacijai matuoti pasirinktas teiginių „Politikai nuolat daro įtaką paskyrimams į aukščiausio lygmens postus mano organizacijoje“ ir „Politikai kišasi į kasdienę mano organizacijos veiklą“ vertinimų vidurkis (1 - labai nepritariu, 7 - labai pritariu).

Vadovo sprendimų autonomijos lygis išmatuotas 8-iais indikatoriais (1 - labai žemas, 7 - labai aukštas autonomijos lygis) šiose srityse: darbuotojų atleidimas; darbuotojų priėmimas į darbą; darbuotojų paaukštinimas; organizacijos struktūros pokyčiai; paslaugų pirkimas iš išorės; biudžeto lėšų paskirstymas; politikos parinkimas ir formulavimas; politikos įgyvendinimas. Pagrindinių komponentių analizė parodė, kad tai nėra empiriškai vienalytis konstruktas ir derėtų kalbėti apie vadovo autonomiją organizacijos ribose ir autonomiją, susijusią su išeinančių už organizacijos ribų uždavinių sprendimu. Analizės supaprastinimo vardan naudojama viena bendra autonomijos skalė, neatsižvelgiant į tai, kad indikatoriai sudaro empiriškai atskiras grupes. Kadangi NVV iniciatyvos, nepaisant daugelio pasireiškimo formų, galų gale gali būti suvestos į tam tikrą etosą ar ideologiją (tarpusavyje susijusių nuostatų ir vertybių rinkinį), verta pasitelkti individo lygmens indikatorius, susijusius su 1. savo, kaip vadovo rolės suvokimu, 2. bendraisiais principais, atspindinčiais įtampas tarp privataus ir viešojo sektoriaus vertybių, 3. veiklos indikatorių naudojimo tikslais.

1. Vadovo rolės suvokimo [2; 4; 14, p. 108] atveju gauname, kad empiriškai egzistuoja du tarpusavyje susijusių rolių rinkiniai: pirmasis, susijęs su savęs kaip nešališko, siekiančio rezultatų, techninio eksperto, efektyviai naudojančio išteklius vadovo suvokimu (rolių rinkinys, geriau atitinkantis NVV etosą) ir antrasis, susijęs naujų darbotvarkių vystymu, viešųjų organizacijų bendru darbu, visuomenės išklausymu, bendrų sprendimų suradimu (rolių rinkinys, geriau atitinkantis po-NVV etosą) (žr. 1 lentelę). Atitinkamai, sudarytos dvi skalės, kuriose skaičiuojamas didžiausią krūvį komponentėse turinčių indikatorių vidurkis (1 - labai nepitariai teiginiui, 7 - labai pritariai).

2. Analizuojant preferencijas skirtingiems prioritetams teikiant viešąsias paslaugas, šeši teiginiai sudaro vieną komponentę, atspindinčią privataus sektoriaus vertybes (ir kartu NVV), tokias kaip efektyvumas, rezultatų pasiekimas, paslaugų teikimas rinkoje, vartotojų mokesčiai (maksimalus vertinimas semantinio diferencialo formatu yra 7). Šios vertybės yra supriešinamos su tradicinio viešojo valdymo (iki-

NVV) ir po-NVV vertybėmis, tokiomis kaip kokybė, teisingumas, taisyklių laikymasis, valstybinis paslaugų teikimas, mokesčiais finansuojamos paslaugos (minimalus vertinimas semantinio diferencialo formatu yra 1).

3. Veiklos indikatorių naudojimo tikslai taip pat, kaip ir rolės suvokimo atveju, atskiria indikatorius į daugiau su NVV ir po-NVV etosu susijusias grupes (žr. 2 lentelę).

1 lentelė. Vadovo rolių grupės

Indikatoriai	Komponentės*	
	1	2
Nešališko įstatymų ir taisyklių įgyvendinimo užtikrinimą	,795	,073
Rezultatų pasiekimo užtikrinimą	,688	,211
Savo profesinės patirties ir techninių žinių panaudojimą organizacijos veikloje	,687	,205
Efektyvaus organizacijos išteklių naudojimo užtikrinimą	,686	,242
Naujų politikos darbotvarkių, pasiūlymų kūrimą	-,015	,790
Sąlygų viešosioms organizacijoms dirbti kartu sudarymą	,213	,722
Sąlygų visuomenės interesų išreiškimui sudarymą	,379	,701
Bendrų visuomenei aktualių problemų sprendimų suradimą	,374	,653

Pastaba: * pagrindinių komponentių metodas su Varimakso pasukimu

Šaltinis: sudaryta autorių pagal tyrimo duomenis.

2 lentelė. Vadovo rolių grupės

Indikatoriai	Komponentės*	
	1	2
Stebėčiau savo pavaldinių veiklą	,873	,149
Įvertinčiau, ar pasiekiu savo tikslus	,858	,194
Nustatyčiau problemas, į kurias reikia atkreipti dėmesį	,853	,292
Puoselėčiau mokymąsi ir tobulėjimą	,757	,289
Patenkinčiau savo vadovų reikalavimus	,557	,341
Galėčiau tinkamai bendrauti su išorinėmis suinteresuotomis šalimis	,240	,844
Informuočiau piliečius ir paslaugų vartotojus apie savo organizacijos veiklą	,202	,842
Formuočiau savo organizacijos įvaizdį	,277	,786

Pastaba: * pagrindinių komponentių metodas su Varimakso pasukimu

Šaltinis: sudaryta autorių pagal tyrimo duomenis.

Organizacijos lygiu NVV lyginant su po-NVV būklę atspindi 1) vertinimai apie organizacijoje naudojamų vadybos instrumentų naudojimo mastą ir 2) organizacijos apibūdinimai pagal NVV požymius.

1. Vadybos instrumentų, naudojamų organizacijoje, skaičius arba intensyvumas tiesiogiai parodo, kiek organizacija yra pažengusi NVV doktrinos įgyvendinime. Buvo tikrinami du apibendrinti vadybos instrumentų naudojimo matai: vidutinis indikatorių, kuriais matuojamas atskirų vadybos instrumentų paplitimas, balas (skalės nuo 1-visiškai nenaudojami - iki 7 – labai plačiai naudojami - aritmetinis vidurkis) ir maksimalus balas, jeigu darytume prielaidą, kad ne instrumentų gausa, o

tai, kiek intensyviai naudojamas bent vienas instrumentas geriau atskleidžia organizacijos brandą NVV taikyme). Koreliacinė analizė atskleidė, kad vidutinis vadybos instrumentų paplitimas yra geriau susijęs su kitais kintamaisiais nei maksimalus instrumentų paplitimo organizacijoje balas. Analizėje naudojamas išvestinis matas – vadybos instrumentų naudojimo paplitimas, išmatuotas kaip vadybos instrumentų naudojimo organizacijoje masto vidurkis. Į skalę įtraukti 14 indikatorių („Kokiu mastu jūsų organizacijoje yra naudojami šie instrumentai?“): paslaugų teikimo klientams centrai, klientų/vartotojų nuomonių apklausos, kokybės valdymo sistemos, rizikos valdymas, elgesio taisyklės, į tikslus ir rezultatus orientuotas valdymas, valdymas susitarimų pagrindu/kontraktuojant, darbuotojų veiklos vertinimas, lyginimas su gerąja praktika, su veiklos rezultatais susietas darbo užmokestis, strateginis planavimas, finansinių sprendimų decentralizacija, personalo valdymo sprendimų decentralizacija, kaštų apskaitos sistemos.

2. Antras kintamasis, kuris atspindi NVV postuluojamus tikslus yra susijęs su orientacija į rezultatus. Organizacijos apibūdinimai sudaro dvi grupes (komponentes), tačiau šis kintamasis sudarytas iš pirmosios komponentės kintamųjų (žr. 3 lentelę) suskaičiuojant jų aritmetinį vidurkį.

3 lentelė. Organizacijos apibūdinimai

Indikatoriai	Komponentės*	
	1	2
Mūsų tikslai yra aiškiai įvardinti	,899	,076
Visi darbuotojai yra supažindinti su mūsų tikslais	,889	,086
Mūsų veiklą yra lengva stebėti ir vertinti	,639	,323
Mes dažniausiai matuojame ir vertiname veiklos rezultatus (outputs) ir efektą	,621	,404
Mums yra taikomos aiškios sankcijos, jeigu nepasiekiamo savo tikslų	,054	,775
Mums būna atlyginta, jeigu pasiekiamo savo tikslus	,082	,653
Mes dažniausiai matuojame ir vertiname indėlį (inputs) į veiklą ir procesus	,363	,618
Mūsų politiniai lyderiai naudoja rodiklius mūsų veiklai stebėti	,375	,502

Pastaba: * pagrindinių komponentių metodas su Varimakso pasukimu
Šaltinis: sudaryta autorių pagal tyrimo duomenis.

Tad NVV taikymo lygiui išmatuoti sukonstravome tris individo lygmens kintamuosius (vadovo rolės suvokimas, bendrųjų NVV principų svarba, veiklos indikatorių naudojimo tikslai) ir du organizacijos lygmens kintamuosius (vadybos instrumentų paplitimas organizacijoje ir organizacijos orientacija į tikslus).

Pažymėtina, kad pasirinktų matų tinkamumas (validumas) gali būti tinkamai įvertintas tik parodymus, ar šie konstruktai yra invariantiški naudojant kitų COCOPS tyrimo šalių duomenis, tačiau iš gausybės indikatorių, kurie galėtų atspindėti NVV savybes, mes atrinkome tokius, kurie atitinka akivaizdaus validumo (angl. *face validity*) ir bent iš dalies turinio validumo (angl. *content validity*) reikalavimus.

Rezultatai ir diskusija: NVV doktrinos elementų tarpusavio empirinių ryšių analizė

Prieš pradėdant ryšių tarp nagrinėjamų kintamųjų analizę, vertėtų aptarti šių kintamųjų vidurkius, t. y., kas vidutiniškai yra būdinga Lietuvos viešajam valdymui (žr. 4 lentelę). Stipriausiai išreikštos savybės yra šios: vadovai savo rolę suvokia kaip ypač artimą NVV tikslams (vertinimų vidurkis 6,43 iš 7 balų), veiklos indikatorius pasitelkia veiklos matavimui (vidurkis 5,6), savo organizaciją apibūdina kaip į tikslus ir rezultatus orientuotą (vidurkis 5,68). Vadybos instrumentų naudojimo intensyvumas yra kur kas mažiau išreikštas (vidurkis 4,82). Taip pat, yra didelis neatitikimas tarp šių su NVV sietinų charakteristikų ir mažai išreikštų su privataus sektoriaus veikimu siejamų vertybių (3,50 iš 7).

Individo lygmenyje po-NVV bruožai yra išreikšti kiek mažiau nei NVV bruožai, nes vadovo kaip tarpininko, ieškančio bendrų sprendimų, rolė yra mažiau išreikšta (vertinimų vidurkis 5,25 iš 7), kaip ir veiklos indikatorius naudojimas komunikacijai (vidurkis 4,97).

Vadovų autonomija (vidurkis 3,60), politizacija organizacijoje (3,92) ir koordinavimo kokybė (4,27) vertinami vidutiniškai, remiantis tuo, kad balas 4 yra skalės vidurio taškas. Sunkiau vertinti kontaktavimo vidurkį (3,28 – tarp reikšmių „kasmė“ ir „kas mėnesį“), nes normų, koks yra tinkamas dažnis nėra, tačiau techniškai gautas įvertis yra beveik matavimo skalės viduryje.

Tad vidurkių taškiniai įverčiai rodo, kad NVV savybių pasireiškimas, nelygu kokius kintamuosius analizuotume, svyruoja nuo aukšto ir labai aukšto (vadovo rolės suvokimas) iki labai žemo (vertybės). Po-NVV bruožai yra taip pat yra stipriai išreikšti, bet mažiau, nei stipriausieji NVV bruožai, o autonomija, politizacija ir su koordinavimu susiję kintamieji rodo vidutinį šių savybių pasireiškimą.

Šių rezultatų interpretacija turėtų būti siejama su anksčiau formuluotais teiginiais: 1) NVV doktrinos įgyvendinimo būseną turėtų pasireikšti aukštu NVV vadybos instrumentų įdiegimo ir naudojimo laipsniu, žema politizacija, aukšta vadovų autonomija ir, kaip paskatų koncentruoti pastangas tik į išgrynintus organizacijos tikslus pasekmė, žemu horizontaliu koordinavimu (viešojo sektoriaus fragmentacija); 2) po-NVV iniciatyvų tikslas, galutinė būseną turėtų pasireikšti per politizacijos didėjimą, bendradarbiavimas ir koordinavimas turėtų būti intensyvesnis ir kokybiškesnis, o vadovų autonomija mažesnė.

Remiantis nagrinėjamų kintamųjų vidurkiais, Lietuvos viešojo valdymo būseną yra „per vidurį“, nors NVV požymiai yra išreikšti vidutiniškai stipriau nei po-NVV charakteristikos. Taip pat, NVV požymių vidurkiai yra labai skirtingi, galima sakyti, nedera tarpusavyje (ypač individo lygmeniu). Remiantis pusiausvyros idėja ir aptartu dviejų idealių tipų (NVV ir po-NVV būsenų) modelių, gana vidutinį koordinavimo, autonomijos ir politizacijos lygį galima būtų sieti su pakankamai aukštu tiek NVV, tiek po-NVV charakteristikų įvertinimu: kartu pasireiškiantis ir gana stipriai išreikštas NVV ir po-NVV elementų junginys „verčia“ koordinavimo, autonomijos ir politizacijos kintamuosius būti pusiausvyroje, per vidurį tarp dviejų idealiems tipams būdingų būsenų.

4 lentelė. NVV ir po-NVV būseną matuojančių skalių vidurkiai

	N	Vidurkis
Koordinavimas	387	4,27
Kontaktavimas	421	3,94*
Autonomija	428	3,60
Vadybos instrumentai	431	4,82
Politizacija	366	3,92
Rolė NVV	425	6,43
Rolė po-NVV	412	5,25
Tradicinės VA vertybės	360	3,50
Indikatorių naudojimas matavimui	431	5,60
Indikatorių naudojimas komunikacijai	424	4,97
Orientuota į tikslus organizacija	430	5,68

Pastaba: * perskaičiuota iš 6 į 7 balų skalę (originalus vidurkis 3,28)

Šaltinis: sudaryta autorių pagal tyrimo duomenis.

Pagrindinis šios analizės siekis yra parodyti, kaip įvairios abstrahuotos viešojo valdymo dimensijos empiriškai yra tarpusavyje susijusios, todėl atliksime dviejų kintamųjų (angl. *bivariate*) analizę. Koreliacijos koeficientai parodo (žr. 5 lentelę), kad vadovų įvertinta apibendrinta koordinavimo kokybė yra teigiamai susijusi tiek su NVV, tiek su po-NVV būseną matuojančiais kintamaisiais (vadovo rolių tipais, veiklos indikatorių panaudojimo tipais). Dažnesnis kontaktavimas su didesniu skaičiumi suinteresuotų grupių, kaip geresnio koordinavimo prielaida, kur kas geriau dera su teorija, kad NVV priemonės skatina fragmentaciją ir blogina koordinavimą: kontaktavimo dažnis statistiškai reikšmingai, bet silpnai susijęs tik su vadybos instrumentų paplitimo laipsniu, o su kitomis NVV charakteristikomis nekoreliuoja, tačiau koreliuoja su po-NVV būklę atitinkančiais kintamaisiais (komunikuojančio, bendrų sprendimų ieškančio vadovo vaidmens svarba, veiklos indikatorių naudojimo komunikacijai svarba).

Didesnė politizacija turėtų būti būdinga iki NVV ir po-NVV būsenai, o NVV būsenoje politizacija turėtų būti žema. Koreliacinė analizė rodo, kad politizacijos kintamasis yra statistiškai reikšmingai neigiamai susijęs su trimis iš keturių NVV požymius matuojančių kintamųjų. Galima būtų teigti, kad šis rezultatas atitinka teoriją, kad aukšta politizacija ir išvystytos NVV charakteristikos yra nesuderinami. Politizacijos kintamasis nėra susijęs su kontaktavimo dažniu ir koordinavimo politikos sektoriuje kokybe bei su vadovo autonomijos lygiu.

Autonomijos kintamasis yra statistiškai reikšmingai susijęs ir su NVV, ir po-NVV savybes matuojančiais kintamaisiais (išskyrus NVV vertybes), bet stipriau su pastaraisiais; taip pat yra teigiamai susijęs su koordinavimo kokybės vertinimu ir kontaktavimo su kitomis suinteresuotomis šalimis dažniu. Vadovai su didesne autonomija linkę turėti platesnį ir dažniau naudojamą kontaktų tinklą bei geriau vertina koordinavimo politikos srityje kokybę – tai ryšys, kurio teoriškai turėtų nebūti arba priklausomybė turėtų būti atvirkštinė, jeigu laikytumėmės idealių NVV ir po NVV būsenų modelio. Alternatyvus paaiškinimas, išeinantis už NVV diskusijos ribų

būtų tai, kad aukštesnio lygio vadovai, turintys didesnę autonomiją, gali apskritai optimistiškiau vertinti situaciją viešajame valdyme.

5 lentelė. NVV ir po-NVV būseną matuojančių skalių ryšiai (Spirmeno ranginiai kor. koef., N=360-431)

	Koordinavimas	Kontaktavimas	Politicizacija	Vadybos instrumentai	Autonomija	Rolė NVV	Rolė po-NVV	Tradicinės VA vertybės	Indikatorių naudojimas matavimui	Indikatorių naudojimas komunikacijai
Kontaktavimas	,265**	1								
Politicizacija	-0,063	0,083	1							
Vadybos instrumentai	,360**	,119*	-,133*	1						
Autonomija	,243**	,324**	-0,077	,264**	1					
Rolė NVV	,145**	0,052	0,006	,131**	,144**	1				
Rolė po-NVV	,252**	,235**	-0,025	,219**	,204**	,387**	1			
NVV vs. tradicinės VA vertybės	0,048	0,033	0,049	-0,064	0,011	-,119*	0,029	1		
Indikatorių naudojimas matavimui	,256**	0,027	-,124*	,534**	,150**	,286**	,255**	-0,023	1	
Indikatorių naudojimas komunikacijai	,220**	,287**	-0,078	,466**	,236**	,138**	,321**	-0,026	,558**	1
Orientuota į tikslus organizacija	,278**	-0,014	-,171**	,554**	,157**	,260**	,202**	-,164**	,561**	,410**

Pastaba: * $p \leq 0,05$, ** $p \leq 0,05$

Šaltinis: sudaryta autorių pagal tyrimo duomenis.

Pažymėtina, kad atliktoje analizėje neatsižvelgiama į galimai svarbias įtakas rezultatams, pvz., vadovo pozicija organizacijos hierarchijoje yra svarbus veiksnys, kurio įtaka sistemingai aptinkama subjektyvius vertinimus naudojančių tyrimų rezultatuose (“kur stovi priklauso nuo to, kur sėdi”). Kitų kintamųjų įtaka galėtų būti įdomi (organizacijos dydis, tipas, viešosios politikos sritis; vadovo institucinė socializacija, sociodemografinės charakteristikos), tačiau analizės tikslas buvo parodyti ryšius tarp esminių viešojo valdymo dimensijų NVV ir po-NVV kontekste.

Išvados

1. Viešojo sektoriaus vadovaujančias pareigas užimančių pareigūnų apklausos rezultatų analizė leidžia teigti, kad aukšta politicizacija ir išvystytos NVV charakteristikos yra nesuderinami, ir tai dera su teoriniu teiginiu, kad NVV priemonės ardo koordinavimą, šiuo atveju vertikaliųjų koordinavimą, kurio funkciją gali atlikti politicizacija. Tai, kad vadovų kontaktavimo dažnis su beveik visomis NVV charakteristikomis yra nesusijęs, o su po-NVV būklę atitinkančiais kintamaisiais yra susijęs, dera su teoriniu teiginiu, kad NVV priemonės skatina fragmentaciją ir blogina

koordinavimą.

2. Empiriškai išmatuoti ryšiai tarp NVV, po-NVV elementų, koordinavimo ir autonomijos atskleidė, kad tiek koordinavimo lygio ryšys su autonomijos lygiu, tiek su NVV ir po NVV elementais (taikomų NVV ir po-NVV instrumentų organizacijose paplitimu) yra teigiamas. Teoriniu požiūriu, šis rezultatas suderinamas su po-NVV iniciatyvomis skandinaviškose šalyse, kur buvo siekiama geresnio horizontalaus koordinavimo neaukojant didesnės vadovujančių asmenų autonomijos ir nėra suderinamas su NVV kritika, teigiančia, kad didesnė institucinė ar vadovų autonomija atveda viešąjį sektorių į didesnę fragmentaciją (žemą horizontalų ir vertikalų koordinavimą).

3. Stipriai išreikštos NVV ir po-NVV charakteristikos neleidžia sustiprėti ar susilpnėti koordinavimo, autonomijos ir politizacijos dimensijoms arba atvirkščiai, šių kintamųjų „sindromas“ esantis tam tikroje pusiausvyroje leidžia stipriai reikštis tiek NVV, tiek po-NVV savybėms.

Literatūra

1. Barzley, M. *Breaking Through Bureaucracy*. Berkeley, Los Angeles, Oxford: University of California Press, 1992.
2. Bauer, M. W., Ege, J. Politicization Within the European Commission's Bureaucracy. *International Review of Administrative Sciences*, 2012, Vol. 78, No 3, p. 403-424.
3. Christensen, T. (2012). Post-NPM and Changing Public Governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 2012, Vol. 1, No 1, p. 1-11.
4. Christensen, T., Lægreid, P. NPM and Beyond – Leadership, Culture, and Demography. In *The Leading the Future of the Public Sector: The Third Transatlantic Dialogue University of Delaware*, Newark, Delaware, USA, May 31–June 2, 2007.
5. Christensen, T., Lægreid, P. The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case. *Public Organization Review*, 2008, Vol. 8, No 2, p. 97-116.
6. Christensen, T., Lægreid, P. Living in the Past? Change and Continuity in the Norwegian Central Civil Service. *Public administration review*, 2009, Vol. 69, No 5, p. 951-961.
7. Christensen, T., Lægreid, P. Transcending New Public Management—the Increasing Complexity of Balancing Control and Autonomy. *Journal of Public Administration*, 2009, Vol. 2, No 1, p. 1-29.
8. Christensen, T., Lie, A., Lægreid, P. Still Fragmented or Reassertion of the Centre? In T. Christensen, P. Lægreid (eds.), *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms* (p. 17-41). Aldershot: Ashgate, 2007.
9. Dan, S. *Governed or Self-governed? The Challenge of Coordination in European Public Hospital Systems (Doctoral dissertation)*. Leuven: KU Leuven Associatie, 2015.
10. Dan, S., Christopher, P. NPM Can Work: An Optimistic Review of the Impact of New Public Management Reforms in Central and Eastern Europe. *Public Management Review*, 2015, Vol. 17, No 9, p. 1305-1332.
11. Ennsner-Jedenastik, L. The Politicization of Regulatory Agencies: Between Partisan Influence and Formal Independence. *Journal of Public Administration Research and*

- Theory*, 2015, p. 1-18.
12. Lie, A. Coordination Processes and Outcomes in the Public Service: The Challenge of Inter-organizational Food Safety Coordination in Norway. *Public Administration*, 2011, Vol. 89, No 2, p. 401-417.
 13. Lodge, M., Gill, D. Toward a New Era of Administrative Reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2011, Vol. 24, No 1, p. 141-166.
 14. Meyer, R., Hammerschmid, G. Public Management Reform: An Identity Project. *Public Policy and Administration*, 2006, Vol. 21, No 1, p. 99-115.
 15. Nakrošis, V. Viešojo valdymo reformos Lietuvoje: kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą? *Politologija*, 2011, Vol. 1, No 61, p. 65-98.
 16. Osborne, D., Gaebler, T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York, NY: Addison Wesley Publishing Company, 1992.
 17. Peters, B., Pierre, J. Politicization of the Civil Service: Concepts, Causes, Consequences. In B. G. Peters, J. Pierre (eds.), *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control*. New York: Routledge, 2004, p. 1-13.
 18. Peters, G. Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. *Public Administration*, 1998, Vol. 76, No 2, p. 295-311.
 19. Polidano, C., Hulme, D. Public Management Reform in Developing Countries: Issues and Outcomes. *Public Management*, 1999, Vol. 1, No 1, p. 121-132.
 20. Pollitt, C., Dan, S. *The Impacts of the New Public Management in Europe: A Meta-analysis. COCOPS WP 1 report*, 2011.
 21. Pollitt, C., Dan, S. Searching for Impacts in Performance-oriented Management Reform: A Review of the European Literature. *Public Performance & Management Review*, 2013, Vol. 37, No 1, p. 7-32.
 22. Schedler, K., Proeller, I. The New Public Management: A Perspective from Mainland Europe. In K. McLaughlin, S. Osborne, E. Ferlie (eds), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects* (p. 163-180). London: Routledge, 2002.
 23. Thom, N., Ritz, A. *Viešoji vadyba. Inovaciniai viešojo sektoriaus metmenys*. Vilnius: LTU, 2004.
 24. Van de Walle, S., Hammerschmid, G. Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future COCOPS Project Background Paper. *COCOPS Working Paper No 1*, 2011.
 25. Verhoest, K., Bouckaert, G., Peters, G. Janus-faced Reorganization: Specialization and Coordination in four OECD Countries in the Period 1980-2005. *International Review of Administrative Sciences*, 2007, Vol. 73, No 3, p. 325-348.
 26. Verhoest, K., Peters, G., Bouckaert, G., Verschuere, B. The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review. *Public Administration and Development*, 2004, Vol. 24, No 2, p. 101-118.

Gediminas Marcinkevičius, Rimantas Rauleckas

The relations among the elements of New Public Management: analysis of civil servants' subjective evaluations

Abstract

In the article the relations among the extent of New Public Management (NPM), coordination, politicization and autonomy in Lithuania are analysed based on COCOPS data (project „Monitoring public sector reforms“, financed by Lithuanian Science Council, 2012-2013, agreement no. PRO-10/2012). The analysis is based on the propositions that relate coordination, politicization and autonomy in NPM and post-NPM eras. The operationalization of these variables and construction of scales are demonstrated. The analysis of averages and correlations among extent of NPM, coordination, politicization and autonomy confirms some of the postulated propositions, e.g., high politicization and high level of NPM practices are incompatible; higher managerial autonomy is congruent not only with NPM, but also with post-NPM elements.

Gediminas Marcinkevičius – Kauno technologijos universiteto, Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakulteto, Viešojo administravimo studijų programos studentas.

E. paštas: gediminas.marcinkevicius@ktu.edu

Rimantas Rauleckas – Kauno technologijos universiteto, Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakulteto, Viešosios politikos ir administravimo instituto lektorius, socialinių mokslų daktaras.

E.paštas: rimantas.rauleckas@ktu.lt

Gediminas Marcinkevičius, graduate student of Public administration programme at the Faculty of Social Sciences, Arts and Humanities, Kaunas University of Technology.

E. paštas: gediminas.marcinkevicius@ktu.edu

Rimantas Rauleckas, Doctor of Social Sciences, is a Lecturer at the Institute of Public Policy and Administration, Faculty of Social Sciences, Arts and Humanities, Kaunas University of Technology.

E-mail: rimantas.rauleckas@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2016 m. birželio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2016 m. rugsėjo mėn.