
Socialiniai pokyčiai ir modernus viešasis administravimas

Alvydas Raipa

*Kauno technologijos universitetas,
Donelaičio g. 20, LT-3000 Kaunas*

Vykstančius pokyčius esminėse valdymo sferose – politikoje ir administravime lemia visuomenės struktūrinių dalių skirtumai, transformacijos, globalizacijos procesai, viešosios politikos formulavimo, sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo technologijos, metodai ir procedūros. Atsiranda naujos valdymo ir administravimo sistemos, naujos atsakomybės formos, kurias išreiškia modernios ir postmodernios viešojo administravimo tendencijos bei jas atitinkantys turinio pokyčiai.

Straipsnyje autoriaus pastangos fokusuojamos į šiandienos socialinių pokyčių ir dėl jų vykstančių viešojo administravimo raidos tendencijų – demokratizavimo, piliečių įtraukimo į valdymą, viešojo sektoriaus personalo veiklos profesionalizavimo etc. analizę. Straipsnio naujumą ir metodologines paieškas sudaro bandymai išskirti vykstančių pokyčių priežastis ir dimensijas, apibendrinti demokratines valdymo ir administravimo kryptis, atskleisti XXI a. viešojo administravimo plėtros strategines perspektyvas.

Raktažodžiai: viešasis administravimas, administravimo ideologija, valstybės institucijos, biurokratizavimas, viešosios programos, sociokultūriniai pokyčiai, piliečių dalyvavimas

Amžių sandūroje visuomenės socialiniai-politiniai santykiai įgyja naujas formas, keičia vertybes bei institucijas, struktūras, jų funkcijas. Tam tikras socialinės įtampos augimas ir vertybių konfliktai yra suponuojami socialinių ir ekonominių skirtumų. Socialiniai santykiai tiesiogiai veikia politinius interesus ir konkurenciją. Šių vertybių konkurencingumas atsispindi politinėje veikloje, veiklos procedūrose, įskaitant administravimo procedūras. Viešasis administravimas tampa visuomenę užvaldžiusių konfliktų ir skirtumų mikrokosmosu su savo sudėtinėmis dalelytėmis, organizacine patirtimi etc. [2].

Tačiau minėtos formos tik iš dalies atspindi šiandienos viešojo administravimo transformacijas. Ir tai greičiau yra ne priežastis, o pasekmė. Šiuolaikinę viešojo administravimo raidą daugiau lemia vykstantys pokyčiai, egzistuojantys paradoksai ir konfliktai. Svarbiausi iš jų yra itin spartūs socialiniai pokyčiai ne tik tokiose sferose kaip emigracija, gyventojų skaičiaus dinamika, bet ir socialinių pokyčių ekonominiai bei valdymo instrumentai, technologinis socialinių procesų kontekstas, žinių ir informacijos galimybių gausėjimas. Visa tai sudaro potencialias galimybes spartesnei visuomenės intervencijai į aplinką, keičia susiformavusias vertybes ir visuomenės narių elgseną, taigi ir valdymo, administravimo elgseną, orien-

tuoja į stabilesnę, saugesnę ir prognozuojamą visuomenės raidą. Kartu negalima nematyti, kad žinių, informacijos plėtra dažnai sukelia visuomenės nestabilumo efektą lemiančias įvairias negatyvias pasekmes, sukeliančias visuomenės interesų grupių nepasitenkinimą, tam tikras nihilizmo formas, globalizacijos sąlygomis pasaulyje plintančias fundamentalizmo tendencijas, begalę naujų tikėjimo formų etc.

Minėta visuomeninė aplinka su savo paradokais, srovėmis ir tendencijomis daro įtaką daugeliui šiandienos viešojo administravimo pokyčių. Kalbant apie netolimas viešojo administravimo raidos tendencijas ir kryptis, vargu ar galima jas konkrečiai ir tiksliai įvardyti. Tačiau remiantis pasaulinės patirties analize galima teigti, kad esminės viešojo administravimo pokyčių tendencijos neišvengiamai bus susijusios su viešųjų paslaugų sferos tobulinimo, prisitaikymo prie naujų visuomenės poreikių, politinės atsakomybės įvairovės didėjimo, viešojo sektoriaus darbuotojų tolesnės profesionalizacijos etc. Viešojo administravimo, valdymo pokyčiai, naujos kryptys ir tendencijos, atsirandančios viešajame sektoriuje, priklauso nuo viešojo ir privataus sektoriaus santykiuose vykstančių procesų, augančio žmonijos ekonominio potencialo, visuomenės ekonominių galimybių produktyvumo didėjimo. Dėl minėtų priežasčių atsiranda ben-

dra tendencija – visuomenės sluoksniuose stiprėja tikėjimas, kad valdžia gali geriau tvarkyti viešąjį sektorių ir visuomenės valdymo reikalus, užtikrinti aukštesnį pragyvenimo lygį ir spręsti kylančias globalizacijos problemas – valstybės išteklių valdymą, nacionalinių ir internacionalinių konfliktų įveikimą, prievartos stabdymą. Kartu modernių šalių piliečiai reikalauja tobulesnio valstybinio reguliavimo metodų, jų derinimo su piliečių atstovavimu, jų dalyvavimu priimant sprendimus, rengiant viešuosius projektus ir programas juos įgyvendinant [5: 475–476]. Tai suponuoja itin sudėtingus uždavinius viešojo sektoriaus darbuotojams šiandien ir netolimoje ateityje tobulinant viešąsias paslaugas, prisitaikant prie naujų pokyčių ir poreikių, geriau suprantant savo atsakomybę už visuomenės poreikių ir su jais susijusių konfliktų tarp įvairiausių interesų grupių reguliavimą.

VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO POKYČIŲ PRIEŽASTYS

Viešųjų institucijų valdymas, programų administravimas niekada nebuvo lengva užduotis, nes šių programų išskaidyti tikslai, dažnai sunkiai išmatuojamas jų realizavimo efektas, pačių programų kilmės identifikavimas lemia šių programų įgyvendinimo efektyvumą. Minėti tolydžio didėjantys sunkumai rengiant ir realizuojant viešąsias programas itin paaštrėjo XX ir XXI a. sandūroje, keičiantis socialinei-ekonominei aplinkai, didėjant reikalavimams viešajam sektoriui ir jo administravimui. Spartėjantys vadybos ir administravimo ideologijos pokyčiai generuoja naujas užduotis viešųjų programų ir projektų rėmėjams ir administratoriams, reikalauja peržiūrėti kai kurias, atrodo, nepajudinamas, klasikinėmis vadinamas administravimo ideologijos, strateginių pokyčių, biurokratinio personalo profesionalizacijos ir kt. vertybes.

Minėtus viešojo administravimo teorijos ir praktikos pokyčius sukelia įvairūs veiksniai. Visų pirma tai viešojo sektoriaus galimybė disponuoti ribotais ištekliais. Pokario ekonomikos, taip pat septintojo–devintojo dešimtmečio pasaulinės ekonomikos augimo tempų pasekmės, netolygi ekonomikos raida buvo svarbiausios sąlygos, ribojančios viešosios politikos projektų ir programų plėtrą.

Lėtas ekonomikos augimas nebuvo vienintelė viešojo administravimo aplinkoje egzistuojančių rimtų problemų priežastis. Technologinių-informacinių išteklių valdymo pokyčiai itin stipriai veikė ir veikia Vakarų šalių darbo rinkos tendencijas. Pirmaeiliais viešojo sektoriaus uždaviniais šiandien tampa suaugusiųjų mokymas, lavinimas, sistemingas dėmesys jų perkvalifikavimui, socialinių programų, užtikrinančių viešojo sektoriaus darbuotojų socialinę saugą, realizavimas.

Pokyčius Lietuvoje tam tikra prasme atspindi vykdoma administracinė reforma, kuri palietė centrinės administracijos institucinę sandarą, vietos savivaldą, valdymo sistemos tarnautojų teisinį statusą. Reformos eigos analizė rodo, kad jos metu nebuvo išvengta blaškymosi ir alogiškų sprendimų, o radikalesnei pertvarkai vykdyti ne visada užtenka politinės valios pašalinti reformą stabdančius veiksniai.

Veikusi Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerija, kurios misija buvo formuoti viešojo administravimo reformų politiką ir koordinuoti jos įgyvendinimą, nuveikė tam tikrą darbą konceptualizuodama reformos uždavinius ir teikdama siūlymus Vyriausybei, tačiau atotrūkis tarp ministerijos sprendimų ir jas įgyvendinančių institucijų išliko akivaizdus ir šiandien, reformos funkcijas perėmus LR Vidaus reikalų ministerijai. Reformos nenuoseklumą lemia politikos formulavimo, priimtų sprendimo įgyvendinimo klaidos, rimtų strateginių nuostatų stoka [25: 6–7].

Modernios visuomenės piliečiai vis atsargiau vertina klasikinio valstybės institucijų veiklos biurokratizavimo galimybes, tačiau ilgamečių biurokratinio valdymo tendencijų pokyčių galimybės vertinamos taip pat palyginti rezervuoti, dažniau orientuojamasi į viešųjų institucijų veiklos evoliucinį debiurokratizavimą. Kai kuriose šalyse, kur buvo dedama daug daugiau politinių pastangų, kad augtų valstybės ekonomikos sektorius esant stiprioms biurokratinėms sistemoms (Kuba, Kinija), buvo imtasi pakankamai efektyvių debiurokratizavimo priemonių [3: 88–14].

Kita priežastis, dėl kurios atsiranda vis sudėtingesni viešojo administravimo procesai, yra didėjantis administravimo kompleksiskumas. Viešosios organizacijos vis glaudžiau susijusios su privačiomis struktūromis, piliečiai gali vis dažniau konstatuoti viešojo sektoriaus veiklos aktyvėjimą esant aktyviai privataus sektoriaus struktūrų pozicijai. Kartu galima pažymėti, kad, nepaisant kompleksiškos, multiorganizacinės politikos rengiant ir įgyvendinant viešąsias programas, vis dėlto sisteminiis viešasis administravimas apima ir tam tikrą kiekį tik vienai ar kitai viešajai organizacijai būdingų atskirų programų ar projektų [7: 211–224].

Esant privataus sektoriaus spaudimui ir konkurencijai, centrinę valstybės valdžią veikia ir internacionalinės aplinkos veiksniai. Globalios ekonomikos ir socialinių procesų aplinka suponuoja tam tikrą priklausomybę nuo pasaulinių politinių-ekonominių institucijų, įvairių tinklinių struktūrų susiformavimą. Visa tai reikalauja iš centrinės valdžios naujo požiūrio, kurti lankstesnių politinių ir organizacinių pokyčių instrumentus, kurie reikalingi siekiant pritaikyti viešąjį sektorių, administracines sistemas prie sparčiai besikeičiančios aplinkos.

Decentralizacija, arba centrinės valdžios įgaliojimų perdavimas regionams, ne visada garantuoja administravimo efektyvumą, nes atsiranda sunkumų perdislokuoti nacionalinės politikos valdymo funkcijas, sukurti įvairaus lygmens subnacionalines institucijas, perduoto įvairių rūšių valdymo ir administravimo funkcijas subnacionaliniams subjektams. Tai dažnai sukelia antidemokratinės regionizmo nuostatas, mažumų ignoravimą, projektų finansavimo problemas, „išplauna“ administracinės atsakomybės sampratos realizavimą praktikoje, neleidžia įtvirtinti viešojo administravimo sistemos atvirumo. Decentralizuotoje valstybinėje administracinėje sistemoje atsiranda galimybė gana laisvai, dažnai vadovaujantis „sveiku protu“, „sveika nuovoka“, vidinės veiklos institucijoms, valdžios klerkams interpretuoti valstybės politikos įgyvendinimą, projektų ir programų administravimą, administratoriams prisiskiriant nebūdingą politikos formulavimo funkciją. Nėra paprasta organizuoti valdininkų veiklos procedūrinę kontrolę nesant įstatyminio valdymo funkcijų reguliavimo, kur būtų apibrėžtos galios ir kompetencija, nustatytos jų kontrolės procedūros.

Planuojant viešojo administravimo reformą ir ją realizuojant, buvusios vyriausybės kėlė itin vertingus tikslus: buvo siekiama „užtikrinti geresnį valdžios institucijų tarpusavio veiklos koordinavimą, plėtoti regioninę politiką, parengti profesionalius valstybės tarnautojus, taip pat visuomenę, kuri suprastų reformų būtinumą, jas palaikytų ir dalyvautų jas įgyvendinant“. Itin daug reikšmės buvo skiriama centrinių žinybų aparato reorganizavimui, buvo sustiprintas dėmesys politikos ir strategijų atitinkamose srityse rengimui, įgyvendinimui ir kontrolei, savivaldos sistemos, dekoncentruotų struktūrų (apskričių) organizavimo tobulinimui, siekiant viešąsias paslaugas priartinti prie piliečių [25: 7].

Su decentralizacijos tendencijomis plečiasi ir yra tiesiogiai susijusi piliečių interesų grupių veikla bei galimybės rengiant sprendimus, vertinant faktinį viešųjų institucijų sugebėjimą didinti piliečių dalyvavimo vaidmenį ir reikšmę demokratinėje visuomenėje. Decentralizavimas didina viešųjų struktūrų galimybes plėsti poveikį piliečių asociacijoms, o aktyvus piliečių struktūrų dalyvavimas skatina decentralizavimo procesų, valdžios institucijų atsakomybės plėtrą, nors neretai valdžios institucijos siekia išnaudoti piliečių dalyvavimą bandydamos pateisinti neefektyvią veiklą, panaudodamos kaip argumentą santykiuose su opozicija etc.

BIUROKRATINIS ADMINISTRAVIMO KONTEKSTAS IR DEMOKRATIJA

Demokratinį procesų plėtros kontekste žymiai padidėjo piliečių dalyvavimo politikos ir valdymo pro-

cesuose galimybės, būdai ir priemonės. Piliečių dalyvavimo svarbą rodo tai, kad viešosios institucijos vis dažniau įtraukia viešųjų paslaugų vartotojus, piliečius, jų asociacijas sprendžiant įvairius valdžios institucijų funkcionavimo ir biudžeto panaudojimo, savivaldos plėtros klausimus.

Viešųjų institucijų veiklos demokratizavimo procesų plėtrai itin svarbus viešojo administravimo struktūrų veiklos skaidrumas, viešumas, jų sugebėjimas atstovauti ir spręsti piliečių interesus ne savavališkai, o pagal numatytas taisykles, nepažeidžiant pagrindinių demokratinės visuomenės principų bei žmogaus teisių ir laisvių. Žinoma, tai nereiškia, kad vien tik procedūromis galima įtvirtinti teisinės valstybės ir pilietinės visuomenės formavimą. Visuomenės regulaminai ir taisyklės bei veiklos elgsenos standartai ir normos turi būti suderinti su esminiais demokratijos principais bei atitikti demokratinį vertybių sistemos pokyčius. Šiuolaikinėje visuomenėje išgali samprata, kad net ir tobuliausiai formalizuotos demokratinės vertybės procedūrine išraiška ne visada įkūnija demokratinės nuostatas ar padeda įtvirtinti demokratinis principus, nes bet koks demokratinis mechanizmas ar biurokratizuota veikla ne visada yra suderinama su demokratinėmis piliečių laisvės ir dalyvavimo valdant organizacijas nuostatomis, ypač galiojant griežtiems hierarchiniams santykiams.

Tai, kad šiandieninė Vakarų šalių demokratija veiksmingai funkcionuoja jau kelis šimtmečius, nereiškia, kad tai užtikrinama institucionalizuotomis procedūromis – daug sudėtingiau šias procedūras suderinti su demokratijos principais, demokratinį vertybių kaita. Viešasis administravimas kaip profesija ir studijų sritis kūrėsi kartu su demokratijos principų išgalėjimu ir tvirtėjimu. Istorijoje būta tokių laikotarpių, kai viešųjų institucijų veikla ne visada sutapdavo su esminiais demokratinio valdymo principais ir kriterijais.

Todėl viena iš esminių ir sudėtingiausių problemų viešųjų institucijų vadovams, vadybininkams yra demokratijos principų ir vertybių įprasminimas organizacijų vidinėje aplinkoje, visuomenės narių, interesų grupių santykiuose su valdžios institucijomis. Dažnai demokratinės vertybės yra rutinizuotos veiklos procedūrų forma, todėl paplitusi tendencija manyti, kad minėtos procedūros ir įkūnija demokratinės vertybes, o ne padeda įtvirtinti ir skleisti demokratiją.

Dažniausiai demokratijos įtaka administravimui suprantama kaip tam tikrų kontrolės formų galimybė siekti demokratijos ir efektyvaus administravimo suderinamumo. Labiau detalizuojant, tokį požiūrį reikia suprasti kaip įvairias įstatymines kontrolės formas, finansavimo galimybes, juridinę administravimo procedūrų kontrolę, biudžeto procesų administravimą, organizacijų struktūros pokyčių, administracinių

taisyklių ir elgsenos nustatymą, demokratiškas nuostatų atsakomybės procesuose stiprinimą, etinių vertybių, profesionalizmo įtvirtinimą.

Minėtų galimybių visuma sudaro prielaidas stiprinti demokratijos normų įtvirtinimą viešųjų institucijų veikloje. Vadybininkų, administratorių uždavinys – užtvirtinti demokratiškas galimybių transformaciją iš administravimo procesų tiesiogiai dirbantiems, piliečiams, interesų grupėms, bendruomenei.

Taigi demokratija administravimu tarsi užtikrina biurokratijos viziją – siekti efektyvumo pripažįstant prioritėtines darbuotojų teises įgyvendinti organizacijos tikslus.

Kita vertus, plėtojant demokratiškas vertybes dažnai pažeidžiami demokratijos principai organizacijos viduje. Atsakomybei, atstovavimui ne visada lieka vietos administracinėse struktūrose (ypač privačiame versle). Todėl neretai teigiama, kad pastangos plėtoti demokratiją dažniausiai yra tolesnis dirbančiųjų teisių varžymas, nes demokratija siekia tik apriboti valdančiųjų sluoksnių, valdžios institucijų veiksmus veikiant fundamentalių santykių tarp valdančiųjų sluoksnių ir valdomos visuomenės turinį. Demokratijos principai pripažįsta hierarchinius santykius kaip neišvengiamą reiškinį. Formalus biurokratinis požiūris taip pat reiškia organizacijos darbuotojų skirstymą į vadovaujančius ir vadovaujamus, t. y. formaliai nuasmenintus. Taigi biurokratinis mechanizmas ne visada suderinamas su demokratiškais piliečių laisvės ir dalyvavimo valdant organizacijas nuostatomis. Galimas ir toks administravimo konceptas, kuris leidžia nedemokratišką traktavimą ir mąstymą siekiant demokratiškas tikslus. Toks požiūris tam tikra prasme atspindi vadinamąją politikos-administravimo dichotomiją, kurios esmė ta, kad tradicinė viešojo administravimo teorija išskiria demokratišką politinę teoriją ir viešųjų organizacijų vadybą siekiant efektyvios demokratiškos visuomenės [20: 17–20].

Kai taikomi demokratiški principai ir procedūros organizacijose, susiduriame su viešojo administravimo demokratija, suprantant, kad visuomenės vertybių – laisvės, nepriklausomumo, pasirinkimo teisės etc. – negalima ignoruoti ir organizacijos vidinėje aplinkoje, konkrečiose veiklos sferose, ir darbo vietoje. Bet kokios veiklos organizavimas negali būti visuomenės vertybių, principų nuošalėje. Maža to, veikla organizacijos viduje privalo stiprinti visuomenines vertybes, plėsti ir gilinti demokratiškus principus, užtikrinti darbuotojų teises, jų dalyvavimo galimybes.

Kadangi demokratija dažnai suprantama kaip principai, vertybės, procedūros, todėl galima traktuoti viešojo administravimo demokratiją kaip normalų procesą sprendžiant pliuralistinėje visuomenėje kylančius konfliktus. Todėl šiuo požiūriu vadyba ir administravimas negali gauti moralinio pritarimo ir

palaikymo tų, kurie nesivadovauja minėtais principais ir taisyklėmis arba vadovaujami tik iš dalies.

Galimas ir populiarus dvejopas viešojo administravimo demokratijos konceptualizavimas. Darbo vietos demokratizacija yra labiau žinoma privataus verslo vadybinėje literatūroje, o demokratiškas administravimas dažniau atpažįstamas viešajame sektoriuje.

Darbo vietos demokratizavimo terminas vartojamas dirbančiųjų dalyvavimo ir organizacijų valdymo lygiams indikuoti. Jis gali turėti įvairias formas, pradedant limituotu darbuotojų dalyvavimu atliekant vadybines funkcijas ir baigiant situacijomis, kai yra apribotas privatus įmonių valdymas ir jų priklausomybė, o organizacijos vadovus ir vadybininkus išrenka patys dirbantieji. Kaip jau minėta, tai dažniausiai paplitę privačiame sektoriuje, tačiau idėjos apie darbuotojų dalyvavimo lygmenis itin reikšmingos ir viešųjų institucijų veikloje.

Darbo vietos demokratizavimo lygmenims apibūdinti vartojama įvairi terminija: industrinė demokratija, dirbančiųjų kontrolė, darbo vietos humanizavimas etc. Kiekvienas terminas atspindi tam tikrą ideologiją, skirtingus politinius bei ekonominius grupių interesus ir yra realizuojamas per organizacinius sprendimus ir dalyvavimo mechanizmą. Taigi darbo vietos demokratiją galima laikyti tam tikra dalyvavimo forma, leidžiančia organizacijos darbuotojams dalyvauti priimant sprendimus, darančius poveikį jų veiklai ir gyvenimui. Dažnai darbo vietos demokratizavimas konceptualizuojamas kaip hierarchinių santykių alternatyva, apimanti didesnę darbuotojų dalyvavimą, teises, etikos vertybes. Demokratizavimo terminas kontekste dažniau vartojamas nei demokratija, nes, daugelio autorių nuomone, demokratizavimo definicija leidžia plačiau traktuoti darbo vietoje vykstančias dalyvavimo transformacijas suprantant, kad demokratija yra kažkas daugiau nei taisyklių visuma sprendžiant konfliktus [11: 124–126].

„Darbuotojų kontrolės“ variantas darbo vietos demokratizavimui apibūdinti yra tinkamas kaip suteikiantis galimybę minimaliai ir potencialiai stebėti ekonominę organizacijos veiklą, išlaikant tam tikrą vadovų ir vadybininkų teisių ir galimybių subordinaciją.

Taigi matome, kad darbo vietos demokratizavimo problema yra itin svarbi ne tik privataus, bet ir viešojo sektoriaus problema.

Demokratiško administravimo terminas dažniausiai vartojamas viešojo administravimo literatūroje. Remiantis D. Waldo teorine argumentacija, demokratiškas administravimas gali būti skirtingos kilmės, motyvacijos ir modernumo, bet tai dažniausiai yra konstruktyvios pastangos pritaikyti demokratiškas vertybes šiuolaikinei veiklai [18: 166–167].

Demokratiškas administravimas gali būti labai įvairus. Paprasčiausia jo forma – atstovaujamoji biu-

rokratija, kas iš pradžių atrodo daugiau demokratija per administravimą nei administravimo demokratija. Biurokratija atspindi visuomenės demografinės dimensijos, tikslus ir lūkesčius. Atstovaujamosios biurokratijos koncepcija remiasi Didžiosios Britanijos viešosios tarnybos modelis, kuris itin akcentuoja viešojo administravimo kaip visuomenės lūkesčių ir vilties raiškos galimybę.

Atstovaujamosios biurokratijos koncepto plėtotė galima suvokti kaip tam tikrų demokratijos idealų realizavimą atrenkant viešojo sektoriaus darbuotojus, kur pagrindinis kriterijus būtų kiekvieno piliečio galimybė dirbti darbą, kuriam reikalinga tam tikra kvalifikacija, gebėjimai. Atstovaujamoji biurokratija gali padėti užtikrinti socialinių reikmių svarbą primant sprendimus, viešųjų paslaugų kokybę, detalesnį viešųjų paslaugų vartotojų poreikių identifikavimą, organizacijos, bendruomenės psichologinio klimato gerinimą etc.

Kartu reikia pažymėti, kad atstovaujamosios biurokratijos konceptai praktikoje dažnai įgyja ne itin teigiamus požymius. Antai realizuojant panašų modelį dažnai susiduriama su situacija, kai viešųjų institucijų darbuotojai daugiau dėmesio kreipia į savo ir sau artimesnių specifinių interesų grupių „geresni“ atstovavimą. Todėl atstovaujamosios biurokratijos konceptas yra gana dirbtinis ir šiandien daugiau svarstomas politikos–administravimo dichotomijos kontekste.

Autoriai rekomenduoja dažniau ir kompleksiščiau kreipti dėmesį į organizacijos visapusiškos veiklos restruktūrizavimo uždavinius, suteikiant biurokratijos veiklos kontekstui daugiau policentrinį aspektą priešingai M. Weberio biurokratijos monocentrinei sampratai. Hierarchinė monocentrinė tvarka biurokratinėje struktūroje mažina atsakomybę už piliečių dalyvavimo plėtrą ir daro per mažą įtaką veiklos efektyvumui. Valdžios ir valdymo fragmentacija, priešingai, leidžia panaudoti įvairesnes priemones politiniam stabilumui, greitesniems pokyčiams ir visuomenės gerovei užtikrinti. Žinoma, toks požiūris, kai galima orientuotis netgi į alternatyvų organizacinių struktūrų kūrimą, irgi yra diskutuotinas, ypač organizacijos narių individualizmo, racionalumo lygmens, moralinio požiūrio ir kt. prasmėmis. Todėl, išvada, kad maksimali demokratijų plėtra įmanoma tik esant visuotinei decentralizacijai, nėra visiškai priimtina, nors postuluojuamas decentralizacijos, kaip būtinos demokratijos sąlygos, vaidmuo yra neginčytinas [11: 128–129].

Kartais sutinkamas „konstitucinės biurokratijos“ terminas, akcentuojantis viešojo administravimo institucijų, valdžios struktūrų atsakomybę realizuojant demokratinį administravimą, naudojant potencialias jo galimybes.

Tokia demokratinio administravimo vertybių gausa tik patvirtina, kad idėja apie permanentines institucines reformas, reikalingas administravimo demokratijai įtvirtinti, yra populiarai ir reikšminga. Tikriausiai nėra svarbiausias uždavinys tai, koks administravimo procesų demokratizavimo modelis bus parinktas. Daug svarbiau būtų užtikrinti organizacijų pastangas įtvirtinti demokratines normas visuomenėje, neapriboti demokratijos plėtros organizacinėmis struktūromis, siekti naudoti institucines galimybes demokratiškai, organizacinės kultūros principams ir normoms įgyvendinti.

Tai nėra lengvai ir absoliučiai pasiekiami dalykai. Vadovai ir vadybininkai formuoja ir keičia organizacijas, o organizacijos savo ruožtu formuoja ir keičia vadovus ir vadybininkus. H. Simon akcentavo organizacijų reikšmę ir poveikį formuojant personalo kokybę, gebėjimus ir įgūdžius, struktūrizuojant komunikavimą ir informacines sistemas, tobulinant organizacijų specializaciją, todėl yra tam tikras pavojus, kad demokratinė veiksmų ir normų įsigalėjimą gali riboti tam tikri organizacijų interesai, išreikšti organizacijos taisyklėmis, vyraujančiomis veiklos technologijomis ir procedūromis [16: 150–152].

Esminiai pokyčiai XX a. antrojoje pusėje vyko šalinant kliūtis valstybės tarnautojams efektyviai rengti. Personalo struktūros ne tik atlieka registro, samdos bei pirmines atrankos procesų funkcijas. Vakarų šalių institucijų personalo tarnybos vykdo sistemingą personalo poreikių, lavinimo procesų monitoringą, karjeros planavimą. Valstybės institucijų personalo lavinimo sistemą sudaro valstybės tarnautojų lavinimas ir kvalifikacijos kėlimas su šios sistemos vertybėmis, principais. Permanentiškai reformuojant viešąjį sektorių, personalo tarnyboms keliami sudėtingi uždaviniai įvertinti valstybės institucijų personalo pasirengimą, institucijų veiklos kryptis, užtikrinti sistemos ryšius, atlikti viešojo administravimo struktūrų vertinimą, ekspertizes, formuoti reikalingas tarnybas.

Dar viena grupė pokyčių yra susijusi su viešojo sektoriaus personalo vieta, profesionalumu, viešojo sektoriaus darbdavių ir darbuotojų santykiais, darbuotojų sąjungų, kolektyvinių sutarčių, karjeros galimybėmis, organizacijos aplinkos raida visuomenėje vykstančių pokyčių kontekste. Organizacijų vidinė ir išorinė aplinka yra esminės sąlygos, užtikrinančios institucinį funkcionalumą, sukeliančios konfliktus, darančios didelį poveikį personalo politikai ir praktikai. Todėl daugelis šiuolaikinių viešojo sektoriaus organizacijų itin rūpestingai atlieka aplinkos skenavimą, t. y. aplinkos ir jos pokyčių analizę, turėdamos tikslą prognozuoti galimą pokyčių poveikį organizacijos politikai. Naudodami vadinamąją problemų vadybą, išskirdami ypatingą organizacijų vidinės ir išorinės aplinkos tyrimo reikšmę, viešųjų programų administratoriai prisiima didesnę atsakomybę už per-

sonalą, organizacijos problemas, visą visuomenę. Žmonių išteklių vadyba tampa kompleksiškesnė, nes darbuotojai geriau žino savo teises, galimybes, reikalauja, kad jų atliekamas darbas tenkintų ir juos, ir visuomenę [17: 351–354]. Jie siekia įvairesnių, palankesnių darbo sąlygų, kelia naujus veiklos motyvacijos kriterijus, prirėkus naudojasi įstatymų leidyba ir teismų nuosprendžiais. Svarbų vaidmenį ir toliau turi profesinės sąjungos, inicijuodamos kolektyvines darbo sutartis, kurios garantuotų personalo veiklos ekonominį-socialinį stabilumą. Vykstant šiandieniniams pokyčiams, viešojo sektoriaus darbuotojai geriau suvokia savo tikslus, asmenines galimybes, yra imlesni, nori daugiau žinoti ir mažiau linkę vadovautis taisykle, kad „bosas visada teisus“, dažnai supranta ir remia organizacijų gyvenimo „debiurokratizavimo“ pastangas.

Lietuvoje, kaip ir daugelyje Rytų bei Vidurio Europos šalių, pradėta vykdyti administravimo reforma ypatingą dėmesį numatė skirti valstybės tarnautojų mokymui bei kvalifikacijos kėlimui. 1995 m. buvo priimtas „Valdininkų įstatymas“, tačiau jis nesudarė prielaidų Lietuvos valstybės institucijų tarnautojų gebėjimams tobulėti [14]. 1999 m. buvo priimtas „Valstybės tarnybos įstatymas“ [15], kuris apibrėžė valstybės tarnautojų mokymo, kvalifikacijos kėlimo, planavimo ir finansavimo uždavinius, apibūdino esamą padėtį ir nubrėžė būtinumą parengti valstybės tarnautojų lavinimo strategiją – užtikrinti jų nepertraukiamą kvalifikacijos kėlimo sistemą kaip svarbiausią sėkmingos viešojo administravimo reformos veiksnį [4: 144–149].

Viešojo administravimo turinio ir formų kaitoje nemaža reikšmė tenka viešojo administravimo personalo etinių normų ir standartų, moralinių vertybių formavimui. Etinės normos ir vertybės yra nuolat besikeičiančios dimensijos. Tai, kas vakar buvo nepriimtina, šiandien yra toleruotina arba net rekomenduotina. Specialistai sako, kad viešųjų institucijų darbuotojų etinių normų ir taisyklių laikymąsi lemia asmeninės jų savybės, vertybinės orientacijos, užimamų pareigų svarba, įstatymų ir deklaruojamų principų gerbimas [6: 20–23].

Modernių valstybių viešojo sektoriaus darbuotojų (net aukščiausio lygmens valstybės vadovų) etinėms normoms ir standartams keliami itin griežti reikalavimai užtikrinant viešųjų institucijų personalo profesionalumą, vienodą visų interesų grupių piliečių traktavimą ir pagarbą jiems. Iš viešųjų institucijų darbuotojų visuomenė tikisi ir reikalauja gebėjimo kūrybiškai derinti pagarbą pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės normoms su būtinybe peržengti daugybę biurokratinių barjerų, dažnai sunkiai etikos kodeksais apibrėžiamų principų. Valdininkai profesionalai šiandien ir toliau susiduria su ištikimybės politinei valiai dilema, t. y. sprendžia

paklusnumo politinei valdžiai ir profesionalumo santykio problemą politikos ir administravimo santykių kontekste, dažnai turėdami sugebėti atskirti tokių definicijų kaip „teisinio“ ir „teisėto“ turinį.

XX a. pabaigos administraciniam valdymui būdingos demokratizavimo, demokratinių vertybių išvirtinimo tendencijos, kai piliečių grupės vis aktyviau dalyvauja rengiant viešus projektus, juos svarstant ir įgyvendinant, kai organizacijos sudaro palankias sąlygas reikštinis individo laisvei ir jo iniciatyvai, stiprėti piliečių asociacijoms, struktūroms [4: 637–653].

Piliečių dalyvavimas labai veikia valdžios planuojamą ir vykdomą politiką dalyvaujant įvairioms suinteresuotoms organizacijoms, profesinėms, jaunimo, interesus grupėms etc.

Piliečių visuma modernioje valstybėje nėra tik vandančiam elitui nuolanki populiacija. Vienas svarbiausių veiksnių, darančių įtaką valdymo kompleksiskumui šiandieniniame pasaulyje, yra spartūs demografiniai pokyčiai. Daugelyje modernių šalių itin sparčiai auga nacionalinės mažumos (natūraliai arba migracijos būdu). Vis aktyvesnes pozicijas viešajame sektoriuje užima moterys, praktiškai įtvirtindamos juridines lygių galimybių garantijas. Valstybinio valdymo ir administravimo sistemos struktūros greta atsakomybės už tradicines priedermes įgyja naujų atsakomybių už visuomenės pokyčių valdymą, privalo įsisavinti naujas administravimo technologijas ir procedūras [13: 140]. Tokios definicijos kaip „naujasis viešasis administravimas“, „naujasis viešasis valdymas“ kaip tik akcentuoja esminius visuomeninės sistemos pokyčius ir būtinumą adekvačiai reaguoti į kylančius naujus uždavinius.

Vienas svarbiausių minėtų pokyčių yra susijęs su naujomis visuomenės, piliečių dalyvavimo formomis. Liberali Vakarų visuomenė pasisako už piliečių dalyvavimo formų plėtrą – organizacijos narių, t. y. vidinio dalyvavimo, ir išorinį, t. y. vartotojų dalyvavimo ir jų poveikio teikiamų viešųjų paslaugų orientacijai, kokybei plėtrą. Dalyvavimas dažniausiai turi dvi dimensijas. Viena jų susijusi su valdymo funkcijų delegavimu į žemesnį (lokalinį) lygmenį. Kita susijusi su įvairiausiomis kontrolės formomis. Regioninės asociacijos, piliečių komitetai ir komisijos, vadybininkų ir administratorių asociacijos bei komitetai plečia suinteresuotųjų dalyvavimą ir atstovavimą net svarstant specifinius ekonominius ir administracinius klausimus.

Tačiau valdymo praktika kur kas sudėtingesnė. Santykiuose su valdžia piliečiai, jų organizacijos siekia įtvirtinti demokratines vertybes. Faktinę piliečių ir valdžios sąveiką galima įvardyti kaip nusišalinimą, balsavimą ir lojalumą. Tai reiškia, kad piliečiai gali stengtis išvengti valdžios poveikio, jie gali spręsti, priimti ar nepriimti valdžios veiksmus ar politiką, ar nuolankiai reaguoti į valdžios poveikį jiems.

Minėtos trys piliečių pasirinkimo galimybės priklausau nuo šiuolaikinio valdymo kaip valstybės valios ir jos įgyvendinimo svarbos visuomenėje. Todėl piliečiai, valdžios institucijų neteisingai traktuojami ar skriaudžiami, nepelnytai išeliminuoti, dažnai nenori sutikti su valdžios struktūrų primestu diktatu, nurodymais, išpareigojimais. Jų reakcija gali reikštis individualiu nusišalinimu, įvairių teisės ir reguliavimo aktų ignoravimu. Dažniausiai piliečiai linkę opo nuoti ne itin aktyviai, išvengti ekstremalios reakcijos ir veiksmų, tačiau kartu vengia priimti valdžios institucijų direktyvinius sprendimus ar reguliavimo formas, siekia suteikti joms diskusijų formą ar tiesiog išvengti su valdžios institucijų veiklos, poveikio priemonėmis susijusias atsakomybės.

Analizuodami piliečių dalyvavimo, bendruomeniškumo patirtį, Lietuvos sociologai R. Grigas, V. Šlapkauskas pažymi evoliucinį bendruomenės formavimosi pobūdį kaip vieną iš pilietinės (atviros) visuomenės kūrimosi struktūrinių požymių. Deja, nesant modernios bendruomenės kūrimo patirties, tradicijų, socioekonominio konteksto (turint omenyje, kad Vakarų civilizacijoje pilietinė visuomenė formavosi kaip kapitalistinių rinkos santykių pasekmė, o ne atvirkščiai), visiškai suprantamas V. Šlapkausko teiginys, kad esant tokiam raidos lygiui ir visuomenės fragmentacijai vargu ar galima tikėtis sparčios sociokultūrinės evoliucijos [1: 44–45].

Svarbią vietą moderniam viešajame administravime užima šiuolaikinės organizacijų teorijos taikymas atskiriant faktus nuo įvertinimo ir panaudojant empirinius mokslinio tyrimo metodus, siejant informaciją iš skirtingų šaltinių. Moderni organizacijų teorija sąveikauja su integraciniu procesu, į ją įvedamos sistemų teorijos, informacinė teorija, ji derinama su organizacijų augimo, visuotinės kokybės valdymo ir viešųjų organizacijų teorijomis.

Teoretikai pažymi modernių šalių viešojo administravimo sistemose vykstančius pokyčius, reikalaujančius iš viešųjų institucijų naujų kokybiškų paslaugų, prisitaikymo prie aplinkos formų bei naujoviškos politinės atsakomybės sprendžiant visuomenės grupių iškeltas problemas. Specialistai, tiriantys organizacijų aplinką, dažniausiai identifikuoja politinės, teisinės, sociokultūrinės, ekonominės, technologinės sferų pokyčius [8: 82]. Dažnai tokių pokyčių grupę tikslinga vadinti vadybos modelių, procedūrų technikos pokyčiais, kurie administravimą padarė modernesnį ir sistemingesnį. Galima išskirti kiekybinių metodų technikos plėtotę, kompiuterizuotą projektų valdymą, procedūrų, kontraktų valdymo aprūpinimą informacija, privatizaciją, t. y. tai, kas vyksta globalioje erdvėje ir ką C. Hood vadina megatiksiais [10: 152].

Įvairios vadybos ir administravimo sistemos – išteklių valdymo, veiklos monitoringo, informacinės, vi-

suotinės kokybės vadybos tapo itin svarbiomis viešajame sektoriuje, dažnai sulaukdamos prieštarų vertinimų ir kritikos. Antai įvairūs autoriai ne itin aukštai vertina galimybę sukurti minėtų vadybos ir administravimo sistemų veiklos kontrolės mechanizmus. Galima diskutuoti, ar teiginys „kontrolė – tai nėra vadyba“ yra tinkamas, tačiau negalima pritarti nuomonei, kad vadybos procesų kontrolė yra išimtinai rutinizuota ir susieta daugiau su procesais. Reali vadyba ar realus viešasis administravimas yra kūrybinga, kartais net agresyvi veikla, labiau susijusi su konkrečiais vadybininkais, jų veikla.

Viešojo sektoriaus valdymas XXI a. turi natūraliai tęsti XX a. antrojoje pusėje prasidėjusias viešojo sektoriaus permanentines reformas, susijusias su naujomis valdymo teorijomis ir praktikos novacijomis. Vertindami XX a. antrosios pusės viešųjų institucijų funkcionavimą, autoriai vis dėlto dažniau pažymi ekstensyvių pokyčių pobūdį, tradicinių, standartinių vadybos ir administravimo metodų evoliuciją. Kartu viešojo administravimo teoretikai sieja didesnes viltis su galimais XXI a. viešųjų institucijų veiklos pokyčiais ir prognozuoja spartesnę viešojo sektoriaus veiklos teorinių apibendrinimų ir conceptualizacijos plėtrą.

Naujosios viešosios vadybos teorinės paradigmos atspindi šiuolaikinius viešojo sektoriaus valdymo formų ir metodų pokyčius. Naujoji viešoji vadyba yra moderni definicija, vartojama siekiant apibūdinti, kaip vadybinė privačiame sektoriuje taikyta technika transformuojama į viešojo sektoriaus praktiką. Pradėjusi formuotis Didžiojoje Britanijoje, ji plito JAV, Australijoje ir ypač Naujojoje Zelandijoje, vėliau Skandinavijoje ir kitose Europos šalyse. Naujoji viešoji vadyba tapo sudėtine vadybinių pertvarkymų, žinomų vadybinės revoliucijos vardu, dalimi, jungianti šalyse pokyčius valdant išteklius, struktūrizuojant paslaugų planavimą, paskirstymą, formuluojant reguliavimo svertus ir taisykles, derinant esminius valdymo ir administravimo uždavinius – reguliavimą, paslaugų tiekimą, aprūpinimą, tarpininkavimą, kontraktų rengimą ir vykdymą [9: 3–4].

Moderni naujoji viešoji vadyba susideda iš kelių dedamųjų: valstybinės valdžios, vykdymo institucijų, išteklių bei gyventojų. Nepaisant vieno ar kitų teoretikų ir praktikų kritinio požiūrio į kai kurių struktūrinių naujosios viešosios vadybos elementų (kaip antai paprastesnio požiūrio į kontraktų teisę) vaidmenį jungiant ir perkeltiant populiarius idėjinius postulatus bei mikroekonomikos dėsnius į viešąjį sektorių, naujoji viešoji vadyba nėra tik mados reikalas ar koks trumpalaikis vadybininkų teoretikų susižavėjimas. Ji yra pakankamai neutrali ideologiniu požiūriu, lankstesnė plečiant viešųjų institucijų veiklą kontraktų sferoje, joje bandoma sujungti tradicines viešojo sektoriaus teorijas (tokia kaip viešojo pasirinki-

mo etc.) su šiandieniniais rinkos, privatizavimo, decentralizacijos ir kt. uždaviniais. Naujoji viešojo vadyba atsirado ir plėtojama apibendrinant realius eksperimentus, viešojo sektoriaus reformas ir rekomenduojant naujus valdymo, paslaugų efektyvumo būdus.

Žinoma, vadybos ir administravimo sistemų negalima laikyti panacėja, suprantant tai kaip universalią priemonę visoms visuomenės problemoms spręsti. Vadybos ir administravimo sistemos yra tik vienas iš esminių komponentų kompleksinėje kūrybinėje vadyboje. Kūrybingumas ir žmonių orientavimas gali būti sėkmingi tik tuomet, kai vadybos sistemoms siekiama įdiegti tam tikrą veiklos kursą, kad personalo veikla būtų efektyvesnė ir pažangesnė sprendžiant finansines, organizacines problemas, planuojant, ir prognozuojant organizacijos ateities užduotis. Vadybos ir administravimo sistemų taikymas priklauso nuo visuomeninės-politinės sąrangos, kai visuomenė toliau remia politines figūras ir partijas, kurios žada gerinti valdymo efektyvumą. Vadybos sistemos suteikia galimybę geriau naudoti valstybės biudžetą, atrinkti reikalingiausias visuomenei viešąsias programas, geriau jas įgyvendinti derinant įvairių valdžios lygių pastangas ir atsakomybę [17: 351–354].

Viešojo sektoriaus raida niekada nebuvo lengva ir paprasta, tačiau XX a. pabaigoje ji tapo itin sudėtinga. Visų rūšių išteklių valdymas, kultūrinių vertybių ir tradicijų globalinėje erdvėje derinimas, didėjantis organizacinis ir tarporganizacinis kompleksiskumas darė viešųjų institucijų veiklą problemiškesnę, buvo esminė priežastis, lemianti viešojo sektoriaus veiklos efektyvumą. Tos veiklos pokyčiai iš dalies leido sustiprinti viešojo sektoriaus administratorių, vadybininkų korpusą, įtvirtinti jų mokymą ir lavinimą, modernaus mąstymo ir įgūdžių formavimą.

Daugelio šalių viešojo sektoriaus veiklos patyrimas siekiant efektyvumo yra susijęs su viešųjų paslaugų sferos privatizavimu. Neakcentuodami teigiamų, kartais trumpalaikių privatizavimo rezultatų, teoretikai ir praktikai neretai konstatuoja viešojo sektoriaus privatizavimo bandymų trūkumus, susijusius su valdymo efektyvumo, galimybių veikti visuomeninius procesus sumažėjimu. Privatizavimas greita pozityvių reiškinių sudaro palankias sąlygas stiprėti monopolistinėms tendencijoms, kurios neskatina viešųjų institucijų efektyvumo didėjimo, paslaugų kainų mažėjimo, silpnina valstybės bei visuomenės kontrolės ir piliečių dalyvavimo galimybes [14: 48–59]. Vadinamojo „rinkos modelio“ taikymas viešajame sektoriuje bandant jį suderinti su piliečių dalyvavimo ideologijos elementais dažnai pasiteisina žemesniuose organizacijos ešelonuose. Tačiau rinkos ir dalyvavimo modeliai nelengvai suderinami su tradiciniais administravime išgalėjusiais hierarchinio valdymo modeliais [15: 499–518].

Šiandieninio viešojo administravimo institucijos siekia sutelkti savo pastangas organizacinėms struktūroms lanksčiau įtvirtinti, suprantant organizacijų lankstumą kaip gebėjimą efektyviai derinti savo struktūrinę sąrangą ir funkcinę veiklą prie viešojo sektoriaus ir visuomenės pokyčių. Žinoma, tai itin sudėtingas procesas, susijęs su vadybininkų, darbuotojų atsakomybės bei jų motyvacijos, interesų, naujų veiklos sąlygų kūrimu ir įtvirtinimu organizacijos strategijoje ir filosofijoje. Specialistai organizacijų gebėjimą lanksčiai reaguoti į vidinius ir išorinius pokyčius vertina kaip vieną iš svarbiausių šiuolaikinės nuolat besimokančios organizacijos bruožų [1: 79–99].

XX a. pabaigoje teoretikai išskyrė ir vadinamąjį „nereguliuojamojo valdymo“ modelį, kurio principinė idėja yra teiginys, kad viešojo sektoriaus nefunktionalumą dažnai lemia nekompetentingai parengti regulaminai ir taisyklės, tam tikra prasme politinių institucijų primestos ir taip skatinančios neefektyvią organizacijų veiklą (ypač lokalinio valdymo lygmenyje). Toks modelis gali būti iš dalies suprantamas kaip siekiantis leisti vadybininkams ir administratoriams valdyti ir administruoti pagal rinkos dėsnius. Kartu jos aiškiai rodo viešojo sektoriaus funkcinę pajėgų panaudojimo galimybę, pašalinus nekompetentingą ir kartais nebūtiną politinių, įstatymų leidimo institucijų kišimąsi ir perdėtą kontrolę [13: 345–346].

Lietuvoje vykstantys pokyčiai skatina toliau įtvirtinti demokratines vertybes ir pirmiausia demokratinį valdymą, privataus verslo ir viešojo sektoriaus santykių plėtrą ir modernizavimą, perkeliant geriausias vadybos ir administravimo technologijas, atsiradusias privačiose struktūrose, į valstybės institucijų veiklos arsenalą. Teoretikams būtina sutelkti dėmesį į šiuolaikines biurokratinės sistemas, jos elementų bei veiklos demokratinės kontrolės tyrimus, institucijų veiklos metodikos, t. y. planavimo, koordinavimo, sprendimų priėmimo, pokyčius, palyginamąją analizę, į tai, kaip gerinti viešojo sektoriaus efektyvumą. Praktika rodo, kad subalansuotos viešojo administravimo sistemų veiklos galima tikėtis sistemingai tobulinant naujus viešosios politikos rengimo, įgyvendinimo metodus. Nauji viešojo administravimo funkciniai elementai atsiranda tobulinant klasikines teorijas, orientuojantis į postveberines ir postvilsonines koncepcijas, t. y. į klasikinius viešojo sektoriaus veiklą reguliuojančius elementus, jungiant įvairias efektyvumo, darbuotojų motyvacijos teorijas ir administravimo struktūrų veiklos praktiką [12: 261–263]. Praktika taip pat patvirtina, kad „grynojo“ lietuviško viešojo administravimo nėra, galimas tik lietuviškas jo modelis, kurį konstruojant reikalinga perkainoti vertybes, priimti naujas šios srities paradigmas. Tikėtis naujų kokybinių pokyčių galima ne aklaik kopijuojant vienu ar kitu šalių ar jų grupių viešojo administravimo sistemas, atskirus jų elementus, o ban-

dant sudaryti palankias sąlygas joms evoliuciškai įsivertinti.

Gauta
2001 05 17

Literatūra

1. *Bendruomeniškumas ir savivalda*. Kaunas: Savivaldybių žinios, 2000.
2. Bolman L. G., Deal T. E. *Reframing Organizations*. San Francisco: Jossey Bass Publishers, 1991.
3. Carroll J. Putting. *Governments House in Order. Maxwell News and Notes*, 13 (Fall 1978), 2 (published by the Maxwell School of Citizenship and Public Affairs. New York: Syracuse University.
4. Cave M., Kogan M., Smith R. *Output and Performance Measurement in Government*. London: Jessica Kingsley, 1990.
5. Chlivickas E. Valstybės tarnautojų lavinimo efektyvumo strateginiai komponentai. *Viešojo administravimo efektyvumas*. Kaunas: Technologija, 2001.
6. Cigler B. Public Administration and Paradox of Professionalization. *Public Administration Review*, November / December, 1990.
7. Gordon G. J., Milakovich M. E. *Public Administration in America*. New York: St. Martins Press, 1995.
8. Gortner F. *Ethics for Public Managers*. New York: Greenwood Press, 1993.
9. Hjern B., Porter O. D. Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. *Organization Studies*, No. 3, 1981.
10. Jahson G., Sholes K. *Exploring Corporate Strategy: text and cases*. London: Prentice Hall, 1993.
11. Lane J. E. *New Public Management*. London: Routledge, 2000.
12. Lawton A., Rose A. G. *Organization and Management in the Public Sector*. London: Pitman Publishing, 1994.
13. Lee D. *The Basic of Management in Public Organizations*. New York: Longman Publishers, 1990.
14. Lietuvos Respublikos valdininkų įstatymas. *Valstybės žinios*, Nr. 33. Vilnius: Verslo žinios, 1995.
15. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*, Nr. 66. Vilnius: Verslo žinios, 1999.
16. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming to the Public Sector*. Reading Mass Addison. Verley, 1992.
17. Peters B. Guy. *The Politics of Bureaucracy*. New York: Longman Publisher, 1995.
18. Savas E. *Privatization: Key to Better Government*. New York: Chatham House, 1987.
19. Stewart J., Walsh K. Change in the Management of Public Services. *Public Administration*. No. 70. 1992.
20. Simon H. The Proverbs of Administration. Shafrittz J., Hyde A. *Classics of Public Administration*. Belmont: Wadsworth Publishing Company, 1992.
21. Swiss J. E. *Public Management Systems*. New Jersey: Prentice Hall, 1991.
22. Waldo D. The Administrative State: Conclusion. Shafrittz J., Hyde A. *Classics of Public Administration*. Belmont: Wadsworth Publishing Company, 1992.
23. Wilson W. The Study of Administration. J. Shafitz, Hyde A. (Eds.). *Classics of Public Administration*. Oak Park, IL: Moore, 1978. (Original: Wodrow Wilson. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2 June 1887).
24. *Viešasis administravimas*. Ats. red. A. Raipa, Kaunas: Technologija, 1999.
25. *Viešojo administravimo reforma Lietuvoje*. Vilnius: Spaudos praktika, 1997.

Alvydas Raipa

SOCIAL CHANGES AND MODERN PUBLIC ADMINISTRATION

S u m m a r y

The social setting of public administration, like the context of values, has both a direct and indirect impact, and changes in the setting, like changes in values, carry about potentially far-reaching implications. Several societal changes during the past fifty years such as demographical, economical, technological, etc., have been of particular importance in shaping the contemporary public administration.

The governmental systems have been shaped by society's values and belief in what should be done and how it should be done. A major influence on these beliefs is exerted by the social setting of government, including society's basic values, the extent of agreement on them, how directly they are related to the conduct of government, and how the government reflects and shapes them.

Along with adapting to changing trends in political and economical thought, public administration has also to respond to rapid social changes.

Klaidos atitaisymas:

„Filosofijos ir sociologijos“ 2001 m., Nr. 1, p. 9 ir turinyje esančią E. Adomonio straipsnio santraukos antraštę skaityti taip:

„Teleologija: geičiau kliūtis negu pagalba“.