

Šarūnas Broga

UAB „TOC sprendimai“ konsultantas

# VIEŠOJO SEKTORIAUS NEEFEKTYVUMO PRIEŽASČIŲ BEIEŠKANT

## KOVA SU SIMPTOMAIS NEPANAIKINA NEEFEKTYVUMO PRIEŽASČIŲ



Diskusijos apie viešojo ir privataus sektorių skirtumus šaknis galime sieti su Adamu Smithu. Tačiau kur kas daugiau dėmesio diskusija susilaukė po to, kai Wilsonas ir Weberis suformavo idealų biurokratijos modelį, kuris tapo nuolatinės akademikų ir politikos praktikų kritikos objektu. Galima sutikti ne vieną sąlyginio viešojo sektoriaus neefektyvumo (privataus sektoriaus atžvilgiu) reiškinio tyrimą, kuriame identifikuojamos tokio skirtingumo priežastys. Tačiau efektyvumo skirtumai

tarp sektorių išlieka. Tokią nusistovėjusią situaciją būtų galima pateisinti arba tuo, jog iki šiol nenustatyta esminė viešojo sektoriaus problematika, arba tuo, jog identifikuotai problematikai nėra surastas sprendimas.

Analizuojant viešojo sektoriaus efektyvumo problematiką, būtina surasti atsakymus į šiuos klausimus: 1) ar/kodėl reikia keisti(s)? 2) ką reikia keisti? 3) į ką reikia keisti? 4) kaip įgyvendinti pasikeitimus? Visų pirma, kodėl teigiame, kad reikia kažką keisti? Jei taip, tai, antra, ar

žinome, koku būdu reikia identifikuoti, ką reikia keisti? Beveik visa viešųjų institucijų veiklos gerinimo ar žmoniškųjų išteklių viešajame sektoriuje valdymo temomis prieinama literatūra yra orientuota į simptomų likvidavimą: nepakankama motyvacija, lyderystė, komandinio darbo nebuvimas, kūrybingumo skatinimas, streso valdymas, efektyvus bendravimas, konfliktų valdymas ir pan. Kokia tikimybė kažką pakeisti, pagerinti ir patobulinti, jei mūsų sprendimas nepaliečia kertinės priežasties, sukeliančios kitas iš išorės matomas neigiamas pasekmes?

## Viešojo sektoriaus savitumas

Visos organizacinės sistemos privalo turėti savo savininką, jo iškeltą tikslą (priešingu atveju, nėra prasmės turėti sistemos) ir siekti sugeneruoti kuo daugiau sistemai iškelto tikslo vienetų. Skirtingai nuo viešojo sektoriaus, privačiame sektoriuje tikslas identifikuojamas kur kas paprasčiau. Daugelio sistemų privačiame sektoriuje savininkų iškeltas tikslas – uždirbti pinigų dabar ir ateityje. Kur kas sudėtingiau identifikuoti tikruosius viešojo sektoriaus sistemų tikslus. Šis sudėtingumas prasideda jau nuo tada, kai reikia nustatyti tikrąjį sistemos savininką.

Dažnai mes painiojame tiesioginius ir tikruosius viešųjų institucijų savininkus. Remiantis idealiu demokratinės santvarkos modeliu, tikrasis viešųjų institucijų savininkas – visuomenė, kurios atitinkamus interesus, priklausomai nuo specializacijos, turi tenkinti atitinkama viešojo sektoriaus sistema. Dėl visuomenės dydžio ir savininkų gausos, tiesioginio savininko vaidmuo visuomenės perduodamas atitinkamoms sudėtingos valstybinės infrastruktūros, kurios pagrindines institucijas (kaip kad Seimą ir Prezidentą) renka visuomenė, dalims.

Kadangi laikytis taisyklės rengti nepalaujamus referendumus kiekvieno visuomeninio pasirinkimo atveju reikštų stulbinančias sąnaudas, jei išvis tai būtų įmanoma, tai moderni demokratinė valstybė remiasi subjekto ir vykdytojo santykių viešajame sektoriuje sistema. Tie subjekto ir vykdytojo santykiai apima tiek santykį tarp gyventojų ir jų išrinktų lyderių, tiek santykius tarp vyriausybės ir jos žinybų bei įstai-gų. Privačiame sektoriuje sistemų savininkų kiekis yra mažesnis, ir netgi jei jis būtų didesnis, mes nesunkiai sukurtume reikiamus valdymo ir kontrolės mechanizmus, kadangi daugeliu atvejų ilgalaikis visų savininkų privačiame sektoriuje tikslas yra uždirbti pinigų dabar ir ateityje. Ir nors viešajame sektoriuje yra vienas vyraujantis interesas – visuomenės (viešasis) intere-

sas (kuris turėtų nusakyti politikų bei administracijos darbuotojų asmeninių interesų įtakos ribas), daugelio viešųjų struktūrų generuojami tikslo vienetai negali būti išmatuojami pinigais arba akivalentinėmis reikšmėmis.

Štai čia iškyla antroji sudėtingumą sąlygojanti aplinkybė: tikrieji sistemos savininkai ir yra tos sistemos kuriamų ar pasiektų tikslo vienetų vartotojai. Privačios įmonės uždirbtus pinigus vartoja, o prieš tai nusprendžia, kaip vartoti, ne kas kitas, o įmonės savininkai. Viešųjų institucijų kuriamų tikslo vienetų vartotojas yra visuomenė. Tačiau valdymo ir kontrolės mechanizmai ryškiai skiriasi. Kadangi visuomenė dėl didelio narių skaičiaus, skirtingų pozicijų ir nuomonių valdo viešojo sektoriaus sistemas per keletą tarpinių grandžių, valdymas ir atskaitomybė nėra tokia efektyvi kaip privačiame sektoriuje. Jau nekalbant apie faktą, jog visuomenės interesas atskirais klausimais yra sunkiai nustatomas ir įvertinamas, maža to, laikui bėgant nuolatos kinta.

## Poreikis keistis

Poreikis arba būtinybė kažką keisti (gerinti ar tobulinti) iškyla dviem atvejais: kai 1) turime problemą ir norime / siekiame ją išspręsti ir/ar kai 2) žinome, kad galime kažką atlikti geriau, t.y., įmanoma situacija gali atnešti kur kas geresnius rezultatus, nei esama situacija. Viešajame sektoriuje pokyčiai inicijuojami pirmuoju atveju kur kas dažniau nei antruoju, kadangi antroji situacija susijusi su lyginimu bei konkurencija, kuri viešajame sektoriuje yra kur kas mažesnė, o tam tikrais atvejais jos apskritai nėra. Bendrai analizuojant viešąjį sektorių, būtų galima lyginti jį su analoginėmis kitų valstybių ar regionų sistemomis, kas taip pat daroma. Tačiau tai turi inicijuoti sistemos savininkai, tuo tarpu didžioji visuomenės dalis arba yra patenkinta esama padėtimi (santykinė svarba yra mažesnė ir nublinksta prieš skaudesnes problemas), arba tiesiog nežino, kad galima tikėtis geresnių rezultatų (neturi pakankamos informacijos apie atitikmenis kitose valstybėse), ir todėl nesuvokia pagerėjimo poreikio. Tačiau pokyčiai viešajame sektoriuje inicijuojami ne tik lyginant viešojo sektoriaus sistemas, bet vis dažniau ir labiau viešojo bei privataus sektoriaus sistemas. Atsiranda vis daugiau sričių, kur viešojo sektoriaus teikiamas paslaugas pradeda teikti ir privačios įmonės: švietimo, sveikatos apsaugos, fizinės apsaugos ir kitose srityse. Vis aštresnės diskusijos apie efektyvesnę privataus sektoriaus sistemų veiklą aiškiai parodo vyraujančią viešojo sektoriaus sistemų atsilikimą daugelyje veiklos sričių.

Atsakant į klausimą: „Ar reikia keistis“, reikėtų sutelkti dėmesį į situacijas, kai turime problemą ir norime bei siekiame ją išspręsti. Dažnai poreikis keistis atsiranda dėl problemos, kuri išryškėja lyginimo su analoginėmis sistemomis dėka. Tačiau labai dažnai poreikis

kažką keisti iškyla kai sistemos savininkai bei sistemos generuojamų tikslo vienetų vartotojai tampa nepatenkinti sistemos veiklos rezultatais. Bendrąja prasme kiekvienos viešosios institucijos tikslas – patenkinti tam tikrą viešąjį visuomenės interesą. Kai šis visuomenės interesas nėra patenkinamas arba patenkinamas nepakankamai, turime situaciją, kai atsiranda poreikis keisti susidariusią esamą padėtį. Esant visuomenės nepasitenkinimui, poreikį keisti susidariusią situaciją dar paaštrina institucijų atliekamų funkcijų svarba. Juk viešosios sistemos institucijos atlieka daug kritinių funkcijų; jos atsakingos už mūsų bendruomenių ir mūsų visuomenės gerinimą ugdant pilietiškumą, paverčiant mūsų miestus saugesniais, ugdant jaunimą, gydant sergančius, apsaugant pažeidžiamus. Nors efektyvumo išmatavimas ir metodika gali kelti daug abejonių, pradžia galima remtis vyraujančia viešąja nuomone apie mažesnį viešojo sektoriaus efektyvumą lyginant su privačiu sektoriumi.

## leškant atsakymų

Vienas iš galimų atsakymų, kodėl efektyvumo skirtingumas nemažėja, gali būti tas, jog makro lygmenyje

vis dėlto nebuvo surastos esminės priežastys, sukeliančios visas iš išorės matomas nepageidaujamas viešojo sektoriaus pasekmes. Tarkime, kaip yra kovojama su tokia nepageidaujama pasekme, kaip aukštas korupcijos lygis? Griežtinama baudžiamoji atsakomybė, vykdomos provokacinės akcijos, skatinamas informacijos perdavimas apie korupcijos atvejus teisėsaugai ir pan., – bandoma šią nepageidaujamą pasekmę likviduoti izoliuotai, tačiau visiškai nežvelgiama į gilesnes šį reiškinį lemiančias priežastis.

Tikėtina, kad per tokį ilgą laikotarpį kažkam turėjo pavykti identifikuoti tikrąjį esminį konfliktą, neleidžiantį pagerinti viešojo sektoriaus efektyvumo, t.y., ribojantį viešąjį sektorių nuo didesnio pasiektų tikslo vienetų skaičiaus. Ar gali būti, jog esminis konfliktas buvo identifikuotas, tačiau nebuvo surastas jo sprendimo būdas? Tarkime, mūsų pasirinkta sistema yra savivaldybė. Ar įmanoma identifikuoti, įvertinti ir vėliau išmatuoti pagal tai, kaip kiekvienas miesto gyventojas vertina kiekvieną atskirą viešąją gėrybę ar savivaldybės teikiamą funkciją? Negana to, kad kiekvienas gyventojas skirtingai vertina kiekvieną viešąją paslaugą, jo vertybės dar ir nuolat kinta priklausomai nuo poreikių bei koncepcijų kaitos. Be to, pastoviai kinta savo nuomonę vienu ar kitu klausimu išreiškiančių miesto gyventojų skaičius – jų aktyvumas ir pasyvumas skirtingais klausimais skirtingu metu taip pat nuolat kinta.

Mikrolygmenyje galime identifikuoti panašią situaciją: kiekvieną efektyvumą mažinančią problemą atskiros organizacijos lygmenyje bandome spręsti izoliuotai. Bandydami pagerinti bet kokios sistemos (organizacijos) veiklos rezultatus privalu vadovautis visaapimančiu holistiniu požiūriu. Turime sukonzentruoti pagerinimo pastangas į silpniausią/siauriausią sistemos vietą: jeigu gerinsime kitą sistemos vietą – bendri visos sistemos rezultatai negerės. Kadangi sistemos apribojimo išnaudojimas nusako visos sistemos pralaidumą (rezultatus), organizacijoje dirbančių žmoniškųjų išteklių matavimai turi būti atitinkamai subordinuoti sistemos apribojimo išnaudojimui. Tačiau ar realybėje mes bandome identifikuoti siauriausią mikrolygmens sistemos vietą, labiausiai apkrautą išteklių, įrengimą ar sistemos pralaidumą ribojančią taisyklę, o gal vyraujančią mąstymo paradigmą? O galbūt esminė sąlyginio neefektyvumo priežastis viešojo sektoriaus mikrolygmenyje glūdi makro lygmenyje? Arba idealus patikėtinio ir patikėtojo modelis realiame gyvenime yra neįmanomas dėl pernelyg viešajame sektoriuje persismelkusio individualizmo, kai politikai pirmiausia siekia būti perrinktais, o biurokratai – plėsti savo funkcijas bei gaunamą finansavimą.

