

## 10 ŽINGSNIŲ DIDINANT VIEŠOJO SEKTORIAUS EFEKTYVUMĄ

UAB „Ekonominės konsultacijos ir tyrimai“ partneris, vadybos konsultantas Gintas Umbrasas

**Nors daugeliui verslo sektoriuje dirbančių žmonių atrodo, kad viešasis sektorius Lietuvoje yra nepataisomai atsilikęs ir tenai nevyksta jokių pokyčių, iš tikrųjų taip nėra. Pokyčiai, nors ir lėtesniais tempais nei norėtume, pamažu vyksta. Norint, kad jie vyktų sparčiau ir padėtų gerinti ne tik teikiamų gyventojams paslaugų ir gyvenimo kokybę Lietuvoje, reikėtų nukreipti vadybos pastangas į dešimt valdymo sričių. Rekomenduojamų žingsnių aktualumas ir svarba atskiruose valdymo sektoriuose nevienodas, tačiau veiklos optimizavimas daugumoje jų padidintų viešojo sektoriaus efektyvumą.**

**1 žingsnis- didinti viešojo sektoriaus darbo skaidrumą.** Viešasis sektorius Lietuvoje vis dar nėra viešas. Jame pilna paslapčių, kurias iš dalies sukuria ir tarpusavyje konkuruojančios partijos, nenorinčios atskleisti tolimesnių ėjimų. Šio reiškinio požymis - tai tipinis opozicinių partijų lyderių atsakymas į klausimą, kaip jie galėtų išspręsti vieną ar kitą problemą. Atsakymas skamba taip: “Kai būsime valdžioje, tai pasiūlysime eilę priemonių”. Deja, taip ir nepavyksta išgirsti net vienos ar dviejų konkrečių priemonių, net ir partijoms pasikeitus vaidmenims.

Daug teigiamų pokyčių žadėjęs savivaldybėse įdiegtas „vieno langelio“ principas sukėlė piliečiams dar daugiau abejonių dėl skaidrumo. Nors deklaruojama, kad šis darbo principas apsaugo piliečius nuo bėgiojimo iš vieno kabineto į kitą, tačiau neapleidžia nuojauta, kad už šio langelio valdininkai įsigudrino gerai paslėpti savo darbo virtuvę ir dabar tapo sunkiau surasti „kaltuosius“ dėl darbų vilkinimo ar jų užstrigimo.

Susidariusi situacija labai palanki skliti gandams. Lietuviai labiau pasitiki neoficialiais šaltiniais (draugais ir pažįstamais) nei oficialiais internete ar kitur skelbiamais dokumentais ar pranešimais. Tai rodo, kaip mažai pasitikima žiniasklaida ir valdžia. Kita vertus, oficiali informacija pateikiama sudėtingai ir dažniausiai viešojo sektoriuose internetiniuose puslapiuose žmogui be specialaus pasirengimo ką nors surasti (ir suprasti) yra beveik neįmanoma. Taigi, piliečiai priversti pasijusti neišmanėliais ir kvailiais. Nė vienam mūsų toks jausmas nėra geras. Jeigu taip vyktų privačiame versle ir klientas būtų laikomas kvailiu, tai vargu ar toks verslas egzistuotų. Tuo tarpu viešajame sektoriuje kai kur tai pamažu tampa norma.

Vienas iš pagrindinių būdų tokiai situacijai suvaldyti – tai padaryti taip, kad valdžios koridoriuose nebūtų jokių paslapčių. Jeigu valdžia užsibrėžtų tikslą tapti skaidria artimiausius 4-5 metus, tai ji tokia ir turėtų būti visą laikotarpį diena iš dienos. Tik tokiu nelengvu būdu vėl būtų galima įgyti nusivylusių piliečių pasitikėjimą. Kitas efektyvus būdas padidinti viešojo sektoriaus skaidrumą – vystyti technologijas ir sukurti geras dokumentų valdymo sistemas. Tuomet visi piliečiai galėtų internete matyti, kaip tam tikroje organizacijoje „vaikšto“ jo pateiktas dokumentas ir kur jis „užstringa“. Užstringimas rodytų probleminę vietą ar žmogų, kuris stabdo sprendimų priėmimą. Ministerijų lygmenyje tai dažniausiai nutinka politinio pasitikėjimo asmenų kabinetuose, nes jie dažnai nesugeba priimti sprendimų, suformuluoti užduočių valdininkams arba laukia pritarimo „iš viršaus“.

Taigi, tik skaidrumas viešajame sektoriuje leistų visuomenės nariams objektyviai stebėti valdymo ir kitos veiklos efektyvumą bei pateikti labiau pagrįstus pasiūlymus.

**2 žingsnis - tęstinumo principų įdiegimas ir laikymasis.** Vienas didžiausių mūsų laimėjimų yra Lietuvos narystė Europos Sąjungoje (ES). Atkūrus Nepriklausomybę, šalies ekonominė politika turėjo konkrečius tikslus bei pagal tarptautinių institucijų reikalavimus parengtas programas, reikėjo nuolat atsiskaityti, kaip nustatyti tikslai yra įgyvendinami. Tarptautinis valiutos fondas ir Pasaulio bankas, o vėliau ES institucijos stebėjo, kaip sekasi perimti ES teisinės ir kitas normas. Todėl Vyriausybių kaita neturėjo labai didelės įtakos ekonominei politikai ir programos buvo gana nuosekliai įgyvendinamos. Tuo metu valdžia keitėsi, o tvarka išlikdavo.

Lietuvai tapus ES nare, tokių griežtų reikalavimų nebeliko, juos pakeitė bendresnio pobūdžio Stabilumo ir Augimo pakto bei Maastrichto sutartimi nustatyti kriterijai deficitui, valstybės skolai ir infliacijai. Prie Sovietų Sąjungai būdingos tiesioginių nurodymų iš viršaus pripratę politikai ir valdininkai pasimetė, nes naujame džentelmenų klube (turima omenyje ES) vyrauja kitos taisyklės. Čia savaimė suprantama, kad brandūs politikai turi veikti atsakingai ir nekirsti šakos, ant kurios jie sėdi bei nenaikinti naujų ūglių, galinčių duoti gausų derlių, nežiūrint į tai, kad juos ne patys sodino. Deja, Lietuvoje šios taisyklės dar nėra. Kai tik išrenkama nauja partija, jos nariai su didžiausiu malonumu išpjauna jau šaknis įleidusius ūglius ( vadovus, specialistus, valdininkus), pakeisdami juos „saviškiais“. Jau tapo tradicija, kad beveik kiekvieno politinio aljanso uždavinys – ne kurti tolimesnes veiklos perspektyvas, bet paneigti prieš tai buvusiųjų valdžioje veiklą ir pasiekimus. Dėl to, visuomenėje sklando nuojauta, kad trypčiojama vietoje. Lietuvos politikai, žaisdami partinius žaidimus, nesusitaria dėl bendros strategijos ir, ginčydamiesi dėl neesminių dalykų, praranda brangų visiems laiką ir piliečių tikėjimą valdžios efektyvumu. Viena iš išeičių galėtų būti griežtesni

susitarimai dėl ilgalaikių nacionalinių tikslų ir jų laikymasis, pvz., pradėti įgyvendinti nuostatas, kurios leistų greičiau prisidėti prie euro zonos šalių.

**3 žingsnis – ambicingų planų kūrimas.** Kitais metais bus dešimt metų, kaip Vyriausybė nurodė valstybės institucijoms kurti strateginius planus ir programinius biudžetus. Programinių biudžetų idėja – sutelkti dėmesį į veiklą, rezultatus ir tikslus, o ne į institucijas. Tiek strateginis planavimas, tiek ir programiniai biudžetai siekia padidinti viešojo sektoriaus efektyvumą ir skaidrumą. Tenka pasidžiaugti, kad Lietuvoje jau visi pagaliau suprato, ką reiškia planuoti ir kad tam reikalingi rodikliai. Deja, planuojama vis dar taip, kaip buvome išmokę Sovietų Sąjungoje. Kaip ir tuomet, taip ir dabar viskas vyksta formaliai: jeigu viena ar kita viešojo sektoriaus įstaiga nepasiekia nustatytų rodiklių, tai ji rizikuoja būti „mušama“. Valdininko išvada logiška – planavimo metu reikia sudėlioti tokius rodiklius, kurie būtų lengvai pasiekiami. Nauda akivaizdi - mažiau darbo, o už tai dar galima ir pagyrimą gauti. Aukščiau stovintys vadovai ir politikai taip pat bijo ambicingų planų, nes per daug užsibrėžę ir nepasiekę šimto procentų, bus aršiai kritikuojami ketvirtosios valdžios ir greičiausiai nebus išrinkti sekančiais kadencijai.

Tokia planavimo kultūra neskaitina viešojo sektoriaus darbo efektyvumo, neveda prie pažangos ir tampa savitiksliu dalyku, todėl mažina Lietuvos konkurencines galimybes. Norint pakeisti situaciją, reiktų, kad nuomonę pareikštų politikai. Nors kai kurių politikų rinkiminės programos kelia ambicingus uždavinius, bet paprastai pritrūksta įgūdžių ir užsispyrimo juos paversti konkrečiais vadybos sprendimais, kurie vėliau atsispindėtų ministerijų ir kitų žinybų planuose.

Kita vertus, planavimo įgūdžiai Lietuvoje jau atsirado ir reikia tikėtis, kad anksčiau ar vėliau atsiras ambicingų politikų ir valdininkų, kurie norės ir sugebės pakelti kartelę aukščiau ir darys viską, kad ją sėkmingai peršokti.

**4 žingsnis – lyderių ugdymas.** Beveik per kiekvienių rinkimus politikos naujokai pavergia rinkėjų širdis. Išrinkus juos, po kiek laiko ateina nusivylimas, nes dažniausiai į valdžią besiveržiantys žmonės neturi jokios politinės patirties. Nenuostabu, kad jų politinis debiutas dažnai patiria fiasko. Per dvidešimt nepriklausomybės metų Lietuvoje taip ir nesusikūrė gera politinė mokykla, kuri ugdytų lyderius. Nėra iki galo aiški mūsų piliečiams ir lyderio reikšmė, mat dauguma ją vis dar tai supranta kaip „kietą ranką“, nors pasaulyje jau seniai žinoma, kad yra kitaip, lyderis - tai žmogus, kuris turi rodyti ne savo jėgą, bet žmoniškumą (tai buvusio Niujorko mero Rudolfo Džiuliano žodžiai). Lyderis turi sugebėti suburti ir sutelkti komandą, turi turėti tvirtą nuomonę, mokėti ją pagrįsti, valdyti įvairias situacijas ir būti sektinu pavyzdžiu žmonėms. Šios savybės padeda ne tik gauti valdžią, bet ir sėkmingai ją išlaikyti.

Deja, daugelis politikų Lietuvoje savo tikslu laiko patekti į valdžią. Partijų rinkiminių pažadų netesėjimas ar akivaizdus siekis pasipelninti šiandien jau nėra vieno nebestebina, bet parodo, kad politika – geriausias būdas asmeniniams interesams užtikrinti. Be abejonės, tikrieji lyderiai siekia asmeninės naudos, bet dirba visuomenei ir valstybei siekdami bendro rezultato. Taigi, Lietuvoje turime daug pseudolyderių, o tikrųjų lyderių trūksta. Verta paminėti tai, jog lyderiavimo reikia nuolatos mokytis, tobulintis šioje srityje bei remtis kitų žmonių pavyzdžiais, kurie kiekvienam jaunam lyderiui daro įtaką.

**5 žingsnis- decentralizuoti valdžią.** Centralizuota valstybė, kurioje vyrauja nuomonė, kad apačioje nėra gebėjimų ir visa kontrolė turi būti viršuje - labai patogi partijoms. Joms daug lengviau užimti pačią piramidės viršūnę, iš jos valdyti ir dalinantis įtakos zonomis. Tuo tarpu įvykus decentralizacijai ir savivaldybėms, bendruomenėms įgaunant daugiau veikimo laisvės bei įvedus tiesioginius mero rinkimus, partijoms reiktų gerokai daugiau padirbėti, palenkiant savo pusėn savivaldos atstovus, nes jų interesai dažnai nesutampa. Dėl centralizuotos valdžios jaučiamas ir lyderių trūkumas Lietuvoje, nes iš viršaus nedeleguojamos teisės priimti sprendimus, o į bet kokią iniciatyvą iš apačios žiūrima įtariai. Pasąmonė vadovui kužda, kad kiekvienas jaunas ir turintis idėjų pavaldinys yra pavojingas konkurentas ir greitu laiku gali užimti jo vietą. Lietuvoje dar nemokama deleguoti teisės priimti sprendimus, o būsimi vadovai - protingai naudotis deleguotomis teisėmis. To pasekmė – gyvename pagal principą „Mirė karalius – tegyvuoja karalius“.

Norint išeiti iš šios padėties, reikia visokeriopai skatinti decentralizaciją ir delegavimą, nes tik turintis sprendimų laisvę ir aiškias atsakomybės ribas vadovas galės efektyviai valdyti. Tuo keliu einant, Lietuvoje ims gausėti tikrų lyderių ir jie liks gyventi tėvynėje, nes matys čia dirvą veiksmams. Lietuva nustos eksportuoti lyderius į užsienį. Kita išėitis - ieškoti vadovų rotacijos mechanizmų. Reikia pasidžiaugti, kad pirmąsias iniciatyvas šia kryptimi jau žengė prezidentūra. O svarbiausia, reikia pradėti keisti įsigalėjusią kultūrą, kai valdantieji politikai vadovų ar net specialistų pareigose stengiasi įdarbinti sau lojalius žmones, neatsižvelgdami į bendruosius visuomenės poreikius.

**6 žingsnis – orientuotis į rezultatą, o ne į procesą.** Administruojant viešąjį sektorių svarbu susitelkti į rezultatus, o ne į procesą. Dabar viešasis sektorius dažniausiai orientuotas į procesą. Valdinkai vykdo reglamentuotas procedūras, net jei jų metu švaistomos lėšas, verslas patiria nuostolius, o piliečiams sukuriamos įvairios kliūtys. Orientavimasis į popierizmą, aklas vadovavimasis absurdiškais ir pasenusiais teisės aktais – tai tikrasis biurokratizmas „iš mažosios raidės“.

Dabartinė viešojo administravimo sistema orientuota į darbuotojų skaičių, jų atlyginimus, patalpų išlaikymą ir panašiai. Pvz., jeigu įstaiga padidina tarnautojų skaičių – ji gauna papildomai lėšų atlyginimams, kuo daugiau patalpų – tuo daugiau gaus lėšų jų išlaikymui. Taigi, biurokratinis valdymas nukreiptas į tai, kaip gauti daugiau etatų, materialinio turto, finansų. Jei valstybės tarnautojas griežtai laikėsi reglamentų, jis visuomet teisus, net jeigu ir nepasiekė jokie rezultato. Norėdami paskatinti viešąsias institucijas keistis, turėtume įdiegti modernų viešosios vadybos principais pagrįstą modelį su visais jo elementais: strateginiu valdymu, procesų planavimu, kaitos ir organizacijos kultūra bei personalo valdyba. Viešojoje vadyboje reikia griežtai susitarti dėl rezultatų ir jų matavimo, nustatyti asmeninę atsakomybę už rezultatų pasiekimą, svarbu leisti vadovams savarankiškai ieškoti geriausių kelių rezultatui pasiekti.

**7 žingsnis –palengvinti ES paramos įsisavinimą.** Lietuva yra panaudojusi 23 proc. visos numatytos ES paramos. Daugiau lėšų yra panaudojusios tik Estija ir Airija. ES paramos panaudojimo vidurkis – 14 proc. Lietuva yra viena iš greičiausiai ES lėšas įsisavinančių šalių, tačiau niekada nesusimąstėme, kokia to kaina? Lietuvoje sukurta galinga biurokratinė ES paramos gavimo kontrolės mašina. Tikrinamas kiekvienas judesys ir taip nuosekliai, jog pinigai įsisavinami beveik šimtu procentų ir nieko nereikia gražinti. Kita vertus, nėra pagrindo tuo labai didžiutis, nes „tobulas“ kontrolės aparatas yra toks didelis ir brangus, kad tikrinimo procesas darosi brangesnis nei pasekmės, kurias sukeltų padarytos klaidos. Jau geriau keliasdešimt milijonų gražinti atgal nei išlaikyti vos ne kelis šimtus milijonų litų kainuojantį kontrolės aparatą. Lietuvoje jau tapo tradicija, kai virš kontrolieriaus turi būti dar vienas kontrolierius ir taip toliau, taigi darbo vietų skaičius auga geometrine progresija, tuo tarpu ES pinigų įsisavinimo procesai lėtėja, stabdomas Lietuvos progresas. Išėitis – supaprastinti ES paramos įsisavinimo mechanizmus. Tam užtektų nuvykti į Estiją ir perimti jų veiklos modelius.

**8 žingsnis – gyventi pagal kišenę.** Lietuva nepaveldėjo TSRS skolų, todėl valdžios skola 2008 m. pabaigoje sudarė 15,6 proc. BVP. Skolinimasis ilgą laiką buvo labai konservatyvus ir kaip tik tuomet iš politikų pasigirdavo balsų, jog reikia daugiau skolintis vien dėl to, kad dėl infliacijos pinigai nuvertėja ir skolos tarsi ištirpsta. Lietuviai pradėjo norėti gyventi kaip europiečiai paskutiniaisiais socialdemokratų valdymo metais, kai Lietuvą užplūdo ekonominio pakilimo euforijos banga ir visi žarstė milijonus ( deja, skolintus) bei jautėsi turtingais. Tuo tarpu mūsų kaimynai estai ir toliau laikėsi itin konservatyvios skolinimosi politikos ir kaupė pinigus. Kuo viskas baigėsi, parodė sunkmetis. Statistikos departamento duomenimis, centrinės valdžios užsienio skola (Finansų ministerijos duomenys) 2005 metais siekė 7983,7 mln. Lt., o 2008 – jau 11125,8 mln. Lt. Tuo tarpu 2011 metų gegužę - 27616,7 mln. Lt.

Sustabdyti išlaidų karuselę sunkus politinis uždavinys, nes nuo sovietinių laikų gyvuoja principas duoti visiems po truputį. To rezultatas - penkmečiais nebaigtos statyti bibliotekos, neveikiantys Valdovų rūmai, nebaigta žemės reforma.

**9 žingsnis - mažinti dirbančiųjų viešajame sektoriuje skaičių.** Daugelyje šalių viešojo sektoriaus darbuotojai sudaro 20-25 proc visų nacionalinį produktą kuriančių šalies žmonių. Daug metų valstybinis sektorius Lietuvoje neviršijo 30–35 proc., tačiau šiuo metu jų - 41 proc., t.y. dirbančių valstybės sektoriuje yra apie 410 tūkst. Didžioji dalis Lietuvos biudžeto išlaidų tenka pensijoms ir socialinėms išmokoms. Per biudžetą perskirstomo BVP dydžiu esame vieni paskutinių ES, o pagal mokytojų, gydytojų, policininkų skaičių – vieni pirmųjų. Lietuvoje, palyginti su ES vidurkiu, trečdaliu per daug mokytojų, gydytojų, taip pat lovų ligoninėse. Suskaičiuota, kad Lietuvoje ligoninių ir gyventojų skaičiaus santykis, kai šimtui tūkstančių gyventojų tenka penkios ligoninės, yra dvigubai didesnis nei vidutiniškai ES. Pradinių klasių mokinių per dešimtmetį nuo 2000 m. Lietuvoje sumažėjo 40 proc., o jų mokytojų skaičius išliko beveik nepakitęs. Pasaulio bankas praėjusiais metais Lietuvai pasiuntė labai aiškia žinią – valstybė nepajėgi išlaikyti tokio dydžio viešųjų paslaugų sektoriaus, iki kokio jis yra išaugęs Lietuvoje. Rezultatas akivaizdus: turime brangiai kainuojančias, pernelyg daug žmonių įdarbinusias švietimo, mokslo ir viešosios tvarkos palaikymo sistemas, kurių valstybė neišgali tinkamai finansuoti, todėl jų teikiamų paslaugų kokybė prasta. Dar reikia įvertinti ir Lietuvos nenaudai besikeičiančią demografinę padėtį ir imtis skubių korekcijos veiksmų, peržiūrint etatus ir kitose biudžetinėse organizacijose bei savivaldybėse. Viena iš išeičių būtų į viešųjų paslaugų teikimo sferą įsileisti kuo daugiau privataus sektoriaus. Privačios bendrovės efektyviau valdo lėšas, yra pajėgios daugiau investuoti į mokymo bei gydymo priemones. Kitas būdas yra skandinaviškas modelis, tačiau kažin, ar lietuviams būtų priimtinas šis variantas: mokėti daugiau mokesčių ir taip surinkti daugiau lėšų geresniam viešojo sektoriaus finansavimui. Bet greičiausiai Lietuvai reikės sumažinti viešojo sektoriaus dirbančiųjų skaičių, tęsti struktūrines reformas, jeigu nenorime Graikijos likimo.

**10 žingsnis – ugdyti žmonių pilietiškumą.** Prieš 20 metų Lietuvoje prasidėjęs procesas įtvirtinant pilietines žmogaus teises šiuo metu sustojęs. Sovietinė teisinė santvarka gynė socialines ekonomines teises, bet nesuteikė jokių pilietinių žmogaus teisių. Dažniausiai žmonės piktinasi ir kreipiasi į atitinkamas institucijas dėl pažeidžiamos teisės į tinkamą viešąjį administravimą. Gyventojus piktina asmenų aptarnavimo tvarkos pažeidimai, netinkamai taikomi teisės aktai, prašymų nagrinėjimo tvarkos, terminų, procedūrų pažeidimai ir kt. Taigi, dauguma Lietuvos gyventojų ir dabar labiau kovoja dėl savo socialinių ekonominių teisių, bet nepajudina nė piršto savo pilietinėms teisėms apginti. Lietuvos piliečiai nevertina savo pilietinių teisių ir mielai jas

iškeistų į materialines gėrybes (taip rodo atliktos socialinės apklausos). Tuo tarpu dauguma išeičių kaip vieną svarbiausių gyvenimo svetur priežasčių nurodo gerbiamas piliečių teises, žmonių tarpusavio santykius.

Jeigu piliečiai aktyviau domėtusi savo teisėmis ir pradėtų jas aktyviai ginti, mažiau liktų vietos piktnaudžiavimams visose srityse, tame tarpe ir viešajame sektoriuje, kurio darbuotojai atlyginimus gauna iš visų Lietuvos piliečių surinktų pinigų. Vienas iš būdų tai pasiekti – reikia šviesti ir informuoti visuomenę apie jos teises, siekti skaidrumo viešosiose paslaugose. Visuomenės nariai privalo turėti galimybę visą laiką matyti viešojo sektoriaus institucijų veiklos procesus, žinoti kuo užsiima konkretus valdininkas ir kokie jo darbo rezultatai ne tik laikantis procedūrų, bet ir kokią efektą tai duoda mums visiems.