

NACIONALINIŲ KULTŪRŲ SVARBA, SIEKIAMT VIEŠOJO SEKTORIAUS MODERNIZAVIMO REFORMŲ VEIKSMINGUMO

Adomas Vincas Rakšnys, Arvydas Guogis

Mykolo Romerio universitetas

Anotacija

Straipsnyje nagrinėjama nacionalinių kultūrų svarba, siekiant viešojo sektoriaus modernizavimo reformų veiksmingumo, kuris suprantamas kaip viešosios vertės sukūrimo tikslas tiek makrolygiu – abstraktaus mąstymo ir valdymo, tiek konkrečiau – mezalygiu, adekvačiai atitinkant nacionalinių valstybių vystymosi trajektorijas. Nacionalinių kultūrų svarba straipsnyje analizuojama pasitelkus tokias dimensijas kaip įgyto ir užsitarnauto statuso, stažo, galios distancijos, neapibrėžtumo vengimo, supriešinimo su hierarchija, laiko požiūrio, universalizmo ir partikuliarizmo, integracijos, individualizmo ir kolektyvizmo, vyriškumo ir moteriškumo atžvilgiu.

PAGRINDINIAI ŽODŽIAI: viešasis sektorius, modernizavimo reformos, nacionalinės kultūros, naujoji viešoji vadyba, naujasis viešasis valdymas.

Abstract

In the article the importance of national cultures towards effectiveness of public sector's modernization reforms is analyzed with the aim of creation of public value abstractedly – on the governance macro level, as well as on meza level – concretely and adequately corresponding to the trajectories of national states development. The significance of national cultures in the article is analyzed in such dimensions as acquired status, length of service, power distance, uncertainty avoidance, contradiction with hierarchy, standpoint of time, universalism and particularism, integration, individualism and collectivism, masculinity and femininity.

KEY WORDS: public sector, modernization reforms, national cultures, new public management, new public governance.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15181/tbb.v76i1.1511>

Įvadas

Globalios, makrolygio viešojo sektoriaus modernizavimo reformos yra permanentinis procesas, dažniausia tik konkretesnės, vidutiniško – mezalygio reformos pasižymi apibrėžtu laiko intervalu, taip sakant „turi pradžią ir pabaigą“. Bet kuriuo atveju modernizavimo reformų įgyvendinimo veiksmingumas yra reikšmingai susijęs su nacionalinėmis kultūromis, tam tikroje visuomenėje paplitusiomis vertybėmis ir normomis. Nacionalinės kultūros lygmuo atskleidžia visuomenės įsitikinimus, kokia turėtų būti ir kaip turėtų funkcionuoti viešojo administravimo sistema. Šios specifinės nacionalinės kultūros sąlygos formuoja ir tam tikrą priklausomybę nuo nueito kelio (angl. *path dependency*), kuri lemia tiek viešojo sektoriaus organizacines struktūras, tiek kultūras. Pasak K. Verhoest ir bendraautorių

(2010, p. 42), reformos ir pokyčiai valstybėse, susiję su organizacijų dizainu, yra neatsiejami nuo „nueito kelio priklausomybės“, todėl tarptautinės doktrinos turėtų būti derinamos prie organizacinės istorijos struktūros ir kultūros. Anot M. Painter ir G. Peters (2010, p. 5), pavyzdžiui, visuomenėse, kurioms būdingos egalitarinės arba individualistinės vertybės, mažiau tikėtina, kad formali vėberinė biurokratija, kaip mechanizmas, būtų priimtina tiek viešajame, tiek privačiajame sektoriuose. Nacionalinės kultūros gali lemti ir tai, kad tam tikras vadybines koncepcijas, pavyzdžiui, žmoniškųjų išteklių vadybą, kuriai būdingos anglosaksiškos ekonominės doktrinos nuostatos, gali būti sudėtinga pritaikyti kituose kultūriniuose kontekstuose (Trompenaars, Hampden-Turner, 1998, p. 2). Kita vertus, mokslininkai pažymi, kad dėl globalizacijos ir tokių viršnacionalinių organizacijų veiklos kaip Pasaulio Bankas ar OECD, galima diskutuoti ir dėl modernizavimo reformų kontekste vykstančių kultūrinių konvergencijų (Pollitt, Bouckaert, 2011, p. 49).

Dažnai organizacijų ir nacionalinių kultūrų ryšys vadybos literatūroje nagrinėjamas, remiantis klasikų P. J. Dimaggio ir W. Powell (1983) institucine teorija. Autorių suformuota institucinė teorija akcentuoja, kad organizacijos prie išorės aplinkos spaudimo prisitaiko, pasiekdamos visuomenės legitimaciją įvairių suinteresuotų pusių atžvilgiu (Gerhart, 2008, p. 244). Tai aktualu dėl to, kad instituciniai spaudimai gali skirtis, atsižvelgiant į visuomenės, kurioje funkcionuoja organizacijos, tipą. Organizacijų aplinka gali kelti skirtingus institucinius reikalavimus ir lemti skirtingų elgesio bei mąstymo modelių ir vertybių formavimąsi (Hofstede, et. al. 2010, p. 22). Taigi, atsižvelgiant į nacionalinių kultūrų institucionalizavimo procesus, reformos gali būti įgyvendinamos skirtingomis kryptimis (Christensen, Laegreid, 2007, p. 5). Remiantis šiuo požiūriu, labiau nagrinėtini mechanizmai, pats prisitaikymo prie išorės aplinkos procesas, išskiriant tokius aspektus, kaip institucinis izomorfizmas, normatyvinė adaptacija ar mimetika (Verhoest, et. al., 2010, p. 38). Visgi, siekiant, kad viešojo sektoriaus modernizavimo reformos būtų veiksmingai įgyvendintos, svarbu suprasti, kokiais kultūriniais kontekstais pasižymi specifinė geografinė erdvė ir koks šių kontekstų vertybinis suderinamumas su modernizavimo reformų principais bei idėjomis. Nacionalinių kultūrų vertybinė analizė dažniausia atliekama, remiantis tokių klasikų kaip G. Hofstede, F. Trompenaars ir C. H. Turner modeliais. Visgi šių autorių atlikti tyrimai ribojami privataus sektoriaus organizacijų konteksto. Tačiau straipsnio autoriai teigia, kad jų idėjos ir gauti rezultatai gali būti reikšmingi ir paaiškinantys viešojo sektoriaus modernizavimo reformų kontekstą, siekiant teoriškai modeliuoti bei vėliau empiriniu lygmeniu verifikuoti modernizavimo reformų įgyvendinimo kryptis. Panašios nuomonės laikosi ir tokie viešojo administravimo autoriai kaip Ch. Pollitt ir G. Bouckaert (2011), K. Verhoest ir kt. (2010), N. Flynn (2005), S. Kim (2015), K. Schedler, I. Proeller (2007) ir kiti.

1. Kuo makrokultūros lygmuo reikšmingas viešojo sektoriaus modernizavimo reformoms?

Šiame skyriuje nagrinėsime nacionalinės kultūros teorines prielaidas ir jos reikšmę viešojo sektoriaus modernizavimo procesų veiksmingumui. Viešojo administravimo tyrėjas G. Bouckaert (2007, p. 31) šį lygmenį, susijusį su nacionalinėmis kultūromis, apibūdina kaip makrokultūros analizės lygmenį. G. Hofstede ir bendraautoriai (2010, p. 20–21) laikosi nuomonės, kad nereikėtų pasitikėti tais politikais, kurie teigia, kad reformomis jie pakeistų nacionalines vertybes. Nacionalinės vertybių sistemos turėtų būti vertinamos kaip „statiškai reiškiniai“, viešojo sektoriaus modernizavimo kontekste būtina skatinti jų supratimą ir kultūrinių veiksnių įtraukimą į reformų strategijas. Šios strategijos turėtų atitikti kiekvienoje visuomenėje susiformavusias normas ir vertybes. Šiai pozicijai linkę pritarti Ch. Pollitt ir G. Bouckaert (2011, p. 65), jų teigimu, nacionalinis kultūros lygmuo yra aktualus, nes paaiškina, kodėl iš pažiūros visiškai tokios pačios reformos gali būti skirtingai įgyvendintos skirtingose kultūrose. Taigi straipsnyje pirmiausia orientuojamasi į naujosios viešosios vadybos modernizavimo reformų patirčių analizę. Naujoji viešoji vadyba – neoliberalizmo idėjomis paremta viešojo sektoriaus modernizavimo reformų banga, kurios genezė sietina su anglosaksų kraštais. Esminėmis jos idėjomis laikytini principai, kad viešasis sektorius turėtų būti modernizuojamas integruojant geriausias privačiojo sektoriaus praktikas. Tačiau kaip reiškinys naujoji viešoji vadyba plačiai nagrinėta viešojo administravimo mokslininkų (pvz., Pollitt, Bouckaert, 2011; McLaughlin, et. al., 2005; Christensen, Laegreid, 2007; Painter, Peters, 2010). Todėl straipsnyje skiriamas dėmesys šiam modernizavimo reformų suderinamumui su specifiniais kultūriniais kontekstais, remiantis G. Hofstede ir bendraautorių (2010) bei F. Trompenaars ir Hampden-Turner (1998) išskirtomis nacionalinių kultūrų dimensijomis, siekiant išplėtoti N. Flynn (2005) pradėtą darbą naujomis sąlygomis.

Derėtų pradėti nuo to, kad, neatsižvelgiant į tokius nacionalinėms kultūroms būdingus aspektus, kaip įgyto ir užsitarnauto statuso ar galios distancijos dimensijos, viešojo sektoriaus modernizavimo reformų kontekste galimos tokios situacijos, kai valstybės tarnautojai gali nepripažinti naujų vadovų, kurie neturės atitinkamo stažo. Todėl senosios hierarchijos bus įtvirtintos iš naujo (Flynn, 2005, p. 71). Stažo aspektas reikšmingas tuo, kad yra neatsiejamas nuo tradiciniam (vėberiniam) viešajam administravimui būdingos ilgalaikės valstybės tarnybos karjeros sistemos modelio, pagal kurį stažas dažniausia būdavo vertinamas kaip esminis karjeros siekio kriterijus ir kompetencijos rodiklis, padedantis įtvirtinti galios santykius. Šis aspektas tapo ganėtinai aktualiu naujosios viešosios vadybos modernizavimo reformų kontekste, kai siekta įgyvendinti „demandarinizaciją“, t. y.

sumažinti aukščiausio lygio karjeros sistemos valstybės tarnautojų sluoksnio įtaką juos keičiant lankstesniais *kontraktininkais* (Samier, 2001). Užsitarnauto statuso veiksnys specifinėse kultūrose neatsiejamas nuo individo turimų profesinių žinių ir aukštesnio išsilavinimo (Trompenaars, Hampden-Turner, 1998, p. 102). Viešojo administravimo kontekste jis būdingas tokioms šalims, kaip Prancūzija ar Vokietija, kuriose veikia net specifinės į valstybės tarnautojus orientuotos aukštosios mokyklos, pvz., Prancūzijos elitinė ENA (pranc. *L'Ecole Nacional d'Administration*). Šios aukštosios mokyklos yra būtinas individo karjeros komponentas, siekiant karjeros valstybės tarnyboje (Pollitt, Bouckaert, 2011, p. 49). Galima daryti prielaidą, kad galios distancijos veiksnys viešojo sektoriaus organizacijose galėtų padėti paaiškinti ir valstybės tarnautojų nuostatas bei preferencijas specifinio vadovavimo stiliaus atžvilgiu, pvz., kolektyvui būtų priimtinesnis autokratas ar paternalistinio tipo vadovas? Tam tikrose nacionalinėse kultūrose, pvz., Vokietijoje, kaip vėberinio viešojo administravimo genezės šalyje, daugiau pasitaiko autokratišnių vadovų (Hofstede, et. al., 2010, p. 61). Kai kuriose visuomenėse galima matyti specifines preferencijas centralizacijos ar decentralizacijos atžvilgiu (Bouckaert, 2007, p. 47). Tačiau šios autokratinės, hierarchinio tipo vadovavimo tendencijos valstybėse, kur didelė galios distancija, kitų valstybės tarnautojų vertinamos palankiai. Todėl jos skatina pasitenkinimą darbu ir produktyvumo augimą (Verhoest, et. al., 2010, p. 111). Galios distancija susijusi ir su lygybės bei nelygybės veiksniais: kai visuomenėje galios distancija yra didelė, galima didelė nelygybės tolerancija. Todėl šis aspektas gali tapti iššūkiu viešojo sektoriaus organizacijoms, siekiančioms spręsti socialinės politikos įgyvendinimo problemas. Pavyzdys gali būti ir gaunamų atlyginimų nelygybė viešajame sektoriuje ar specifinio statuso (lygio) valstybės tarnautojų išsidėstymas dalyvaujant diskusijose ir darbo grupių veikloje (Pollitt, Bouckaert, 2011, p. 64; Bouckaert, 2007, p. 47). Aukšti galios distancijos rodikliai visuomenėje paaiškina ypač išvystytų kontrolės mechanizmų skaičių specifinėse viešojo sektoriaus organizacijose (Hofstede, et. al., 2010, p. 76).

Kultūrinis galios dimensijos aspektas viešajam administravimui reikšmingas ir viešųjų paslaugų teikimo požiūriu. G. Hofstede ir bendraautorai (2010, p. 71) atkreipia dėmesį ir į lyginamuosius viešojo sektoriaus organizacijų tyrimus, įgyvendinant sveikatos politiką. Padarytos vertingos išvados, kad kultūrose, kurioms būdinga didelė galios distancija, konsultacijos trunka trumpiau. Galios distancijos aspekto nuvertinimas, remiantis istorine analize, pastebimas Nyderlandų atveju. Įgyvendinant naujosios viešosios vadybos modernizavimo reformų idėjas, susijusias su ekonomizacija, Nyderlanduose nepavyko išvengti didelių prieštaravimų švietime ir sveikatos apsaugoje, nors ten dirbo aukšto profesinio lygio specialistai (Pud'homme van Reine, 2005, p. 31–32). Anot P. Pud'homme van Reine (2005, p. 32), pozityvi *atskaitingumo kultūros* sąvoka vadybininkams ir politikams įgijo

neigiamą reikšmę, tapdama „apdovanojimo ir bausmės“ kultūra. Ji sukėlė profesionalų pasipriešinimą dėl darbo pridėtinės vertės supratimo, kuris dažniausia sietas tik su ekonomiškai išmatuojamais rezultatais. Nyderlandai priskiriami prie nedidelės galios distancijos šalių¹. Čia didesnė darbinė ir laisvalaikio autonomija, su nepasitikėjimu žiūrima ne tik į hierarchinės, bet ir į ekonominės kontrolės formas.

Svarbu paminėti ir neapibrėžtumo vengimo aspektą, kuris būdingas specifinėms nacionalinėms kultūroms. Šis aspektas išreiškia visuomenėse paplitusius įsitikinimus, kurie susiję su pažeidžiamumu neapibrėžtumo ir nežinomose situacijose. Visuomenės, kurioms būdingas didelis neapibrėžtumo vengimas, pasižymi nedidele rizikos tolerancija, čia skatinama standartizacija, prioritetas viešojo sektoriaus organizacijose teikiamas ilgalaikės karjeros, o ne sutarčių sistemai, labiau pasitikima ekspertais. Be to, šiose visuomenėse pirmenybė teikiama biurokratinio tipo organizacijoms ir hierarchinei kontrolei. Todėl aukščiausio lygio vadybininkai orientuojasi į procedūras, o ne į strategijas (Verhoest, et. al, 2010, p. 111; Pollitt, Bouckaert, 2011, p. 64; Bouckaert, 2007, p. 47; Hofstede, et. al., 2010, p. 217). Šis veiksnys paaiškina, kodėl tam tikrose šalyse buvo labai sudėtinga adaptuoti tokias naujosios viešosios vadybos idėjas, kaip verslininkiškumas, konkurencija, orientacija į rezultatus, ir atsiriboti nuo biurokratinės kultūros praktikų. Be to, šalyse, kurioms būdingas didesnis neapibrėžtumo vengimas, daug sunkiau diegti valdymo inovacijas. Prancūzijos, kuriai būdinga hierarchinė orientacija, viešojo sektoriaus organizacijose gali būti sunkiau įdiegti tokias modernias valdymo praktikas kaip *lean* sistema, komandų įgalinimas ir kt. (Koci, 2007, p. 267). Šiuos reiškinius galima mėginti paaiškinti tuo, kad didelio neapibrėžtumo kultūrose išskirtinis dėmesys skiriamas taisyklių laikymuisi ir vengiama prisiimti riziką. Todėl natūralu, kad, siekiant įgyvendinti naujosios viešosios vadybos modernizavimo reformas kultūrose, kurioms būdingas didelis neapibrėžtumo vengimas, valstybės tarnautojai labai priešinasi reformoms. Nes kitaip sunku išvengti netikrumo, susijusio su karjeros perspektyvomis (Pollitt, Bouckaert, 2011, p. 65). Ir atvirkščiai, kultūrose, kurioms būdingas nedidelis neapibrėžtumo vengimas, labiau orientuojamasi į lanksčius darbo santykius, bendrąsias kompetencijas, didesnę darbuotojų kaitą.

Kita aktuali, su nacionalinėmis kultūromis susijusi dimensija yra lygybės supriešinimo su hierarchija dimensija (Flynn, 2005, p. 72). Anot N. Flynn (2005, p. 72), tai siekis sukurti lygybe paremtas komandas, projektines grupes, kurias neturėtų jokio formalaus vadovo. Jose lengviau įgyvendinamas nehierarchiniais ryšiais paremtas darbas. Savo ruožtu elitistinis aspektas būdingas tokioms nacionalinėms kultūroms, kaip, pavyzdžiui, Jungtinės Karalystės, kuris išryškėja ir analizuojant viešojo sektoriaus organizacijų funkcionavimą. Jungtinės Karalystės valstybės tarnybai buvo ir tebėra būdingas stiprus aukščiausio lygio valstybės tar-

¹ Prieiga internete: <https://geert-hofstede.com/netherlands.html>

nautojų sluoksniu elitizmas, kai dažniausia pareigas užima buvę „Oxbridge“ studentai (buvę Oxfordo ir Cambridge'o universitetų studentai). Todėl galima teigti, kad bendros socialinės aplinkybės ir išsilavinimas nulėmė tokį specifinės kultūros formavimąsi Jungtinės Karalystės viešajame administravime (Bouckaert, et. al., 2010, p. 115).

Nagrinęjant nacionalines kultūras, atkreiptinas dėmesys ir į laiko aspektą. Anot Ch. Pollitt (2007, p. 231), daugybė viešojo administravimo procesų labai priklauso nuo laiko. Todėl būtina įvertinti laiko dimensiją ir jos skirtumus, kurie neatsiejami nuo nacionalinių kultūrų. G. Hofstede, atlikęs daugelio empirinių tyrimų sintezę, šį laiko aspektą išskyrė kaip besiskiriančias valstybių ilgalaikes ir trumpalaikes orientacijas (Pollitt, 2007, p. 241). Laiko aspektas gali būti svarbus makrolygmeniu analizuojant tokius visuomeninius įsitikinimus, kurie susiję su dabarties, praeities ar ateities vertinimais, pvz., siekiant formuoti visuomenės nuomonę modernizavimo reformų įgyvendinimo rezultatų atžvilgiu bei mikrolygmeniu analizuojant valstybės tarnautojų elgseną, kuri susijusi su planavimu, mokymusi, motyvacija, atlyginimų schemų kūrimu (Trompenaars, Hampden-Turner, 1998, p. 122–131). Ilgalaikės ir trumpalaikės orientacijos dimensijos viešajam administravimui reikšmingos dar ir dėl to, kad jos atskleidžia skirtingus požiūrius į viešųjų lėšų naudojimą, trumpalaikių ir ilgalaikių rezultatų poreikį, prisitaikymo prie kintančių aplinkybių aspektą, atskaitomybę, įvairias tarnautojų vertybines preferencijas, šeimos ir darbo santykių derinimą (Hofstede, et. al., 2010).

Kitas ne mažiau aktualus veiksnys yra individo, grupės, individualizmo ir kolektyvizmo dimensija (Flynn, 2005, p. 71). Individualizmo veiksnys G. Hofstede tyrimuose reikšmingas tiek valstybės tarnautojų motyvavimo požiūriu, tiek nagrinėjant įtraukties ir viešosios nuomonės problemas bei sprendimų priėmimo modelius. Kolektyvistinėse visuomenėse, kuriose valstybės tarnautojai linkę save sieti su grupės identitetu, pvz., specifiniu funkcinio skyriumi, individualios atlyginimo schemas, kurias bandyta sieti su rezultatais naujosios viešosios vadybos kontekste, nebuvo tokios veiksmingos. Ir priešingai – individualistinėse visuomenėse tam tikro darbuotojo išskyrimas iš grupės ar finansinis paskatinimas yra veiksmingesni. Kita vertus, galima daryti prielaidą, kad individualizmo veiksnys svarbus tokiems viešojo administravimo procesams kaip: visuomenės įsitraukimo į viešosios politikos įgyvendinimą poreikis, biurokratų noras priešintis šiems procesams, siekiant išlaikyti savo statusą ir privilegijas. Individualizmo veiksnys gali būti vertinamas ir kaip gebėjimas priešintis kolektyviniam, visuomeniniam spaudimui (Flynn, 2005, p. 71; Trompenaars, Hampden-Turner, 1998, p. 52; Painter, Peters, 2010, p. 5). Viena labiausiai individualizuotų visuomenių yra Jungtinės Amerikos Valstijos (Pollitt, Bouckaert, 2011, p. 64). Individualizmo ir kolektyvizmo dimensijos viešajam administravimui svarbios ir dėl gerovės valstybės modelių įvairovės,

privatizavimo toleravimo bei įvairių suinteresuotų pusių, dalyvaujančių viešosios politikos įgyvendinime, aktyvumo. Kolektyvistinėse visuomenėse siekiama užtikrinti daugumos gerovę, skatinti socialinį teisingumą, jos pasižymi stipresnėmis bendruomenėmis ir profsąjungomis, pvz., Graikijoje ar Ispanijoje, o individualistinėse visuomenėse labiau toleruojama konkurencija, pabrėžiamas mažesnis valstybės ir didesnis verslo sektoriaus vaidmuo teikiant viešąsias paslaugas.

Svarbus aspektas analizuojant nacionalinių kultūrų charakteristikas yra universalizmo ir partikuliarizmo dimensija. Šį veiksnį galima apibūdinti kaip gebėjimą taisykles taikyti universaliai, visais atvejais, o paskirais atvejais daryti individualius pasirinkimus. Čia svarbu laikytis taisyklių ir įstatymų, nes tai neatsiejama nuo viešojo sektoriaus organizacijų pamatinių principų: įvaizdžio palaikymo, atsakomybės užtikrinimo ir korupcinės aplinkos sąlygų (Flynn, 2005, p. 71). Universalizmo kontekste dominuoja prielaida, kad kiekviena išimtis gali silpninti esamą sistemą. Tai būdinga tokioms šalims, kaip Vokietija ar Šveicarija (Trompenaars, Hampden-Turner, 1998, p. 31). Svarbi ir kultūrinė analizės supriešinimo su integracija dimensija, kuri paaiškina problemų skaidymo į paskirus komponentus arba atvirkščiai – jų matymo kaip visumos, tendenciją. Taip siekiama atrasti sprendimą platesniame kontekste (Flynn, 2005, p. 72). Šis aspektas aktualus Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijose, kuriose, sprendžiant visuomenės problemas, dažnai stokojama sisteminės perspektyvos.

Aktualios nacionalinėms kultūroms yra vyriškumo ir moteriškumo bei laiko aspekto dimensijos. Vyriškumo / moteriškumo dimensija apibūdina visuomenėje ar tam tikroje organizacijoje egzistuojantį lyčių pasiskirstymą. Vienose visuomenėse šie skirtumai yra neryškūs, kitose – ryškesni. Viešajam administravimui ši dimensija svarbi tuo, kad atskleidžia valstybės tarnautojų pasiskirstymą, atsižvelgiant į lytį, pvz., Skandinavijos šalyse didesnis moterų valstybės tarnautojų procentas nei Pietų Europos šalyse. Ši dimensija reikšminga ir tuo, kad viešojo sektoriaus organizacijose leidžia numatyti konkrečias organizacinių konfliktų sprendimo priemones. Vyriškumo ir moteriškumo dimensijos paaiškina, specifinėje visuomenėje vadovaujamosi konstruktyvesniu konsensuso paieškos principu ar orientuojamosi į galią, nuasmenintais santykiais ir konkurencija paremtus sprendimus (Verhoest, et. al., 2010, p. 63; Pollitt, Bouckaert, 2011, p. 65; Bouckaert, 2007, p. 47–50).

Apibendrinant galima teigti, kad daugelis viešojo sektoriaus procesų yra reikšmingai susiję su skirtingų nacionalinių kultūrų dimensijomis. Pasirinktų autorių modelių sintezė ir jų idėjų pritaikymas viešajam administravimui teikia svarbų instrumentą, siekiant teoriškai modeliuoti modernizavimo reformų įgyvendinimo veiksmingumo kryptis.

2. Viešasis sektorius, jo modernizavimas ir paskirų nacionalinių kultūrų komponentų svarba

Lyginant šalis ir žemynus, „ilgiausio laiko“ perspektyvomis ir su tuo susijusiomis pažindinimosi, planavimo bei numatymo galimybėmis pasižymi Rytų Azijos nacionalinės kultūros (kinų, korėjiečių ir japonų), „vidutinio laiko“ – europiečių ir „trumpiausio laiko“ – šiaurės bei pietų amerikiečių. Ilgalaikių iniciatyvų ir projektų trūkumas labai riboja nacionalinių Centrinės ir Rytų Europos šalių vystymosi perspektyvas, dažnai jose tik iškeliami problema, ji svarstoma pradinėje stadijoje, tačiau vėliau nelieka jokių svarstymų, neatliekami jokie veiksmai, šios iniciatyvos tiesiog tyliai numarinamos. Objektivumo dėlei verta pripažinti, kad tik dalis šių iniciatyvų Centrinės ir Rytų Europos šalyse žlunga dėl subjektyvių priežasčių, dažniausia joms įgyvendinti pritrūksta objektyvių medžiaginių-finansinių ir žmogiškųjų išteklių.

Svarbų vaidmenį įgyvendinant viešojo sektoriaus ir viešojo administravimo reformas nacionalinių kultūrų įtakos aspektu vaidina individualizmo / versus / kolektyvizmo problema administratorių / administratorių, administratorių / pavaldinių ir administratorių / viešųjų paslaugų gavėjų santykiuose. Jeigu reformoms būdingas naujosios viešosios vadybos (angl. *New Public Management*) pobūdis, prireikia daugiau individualistinių veiklos iniciatyvų, paremtų konkurencija, lyderyste ir rinkodara (Guogis, Urvikis, 2011, p. 79). Jeigu viešojo administravimo sistemai norima suteikti daugiau naujojo viešojo valdymo (angl. *New Public Governance*), kuriam būdingas atvirumas, skaidrumas, demokratija ir policentrinis veikimas, bruožų, labiau akcentuotinas kolektyvinis problemų sprendimas, kai svarbu ne tik kolektyvo pasiekti rezultatai platesniam paslaugų gavėjų ratui, bet ir pats kolektyvinis administravimo proceso pobūdis, kai aktualus taisyklių ir procedūrų laikymasis, kad nebūtų individualiai nesocialiai ar klaidingai pasielgta ar iššaukiančiai išsišokta. Kitaip tariant, jeigu individualizmas generuoja naująją viešąją vadybą ir atvirkščiai – naujoji viešoji vadyba generuoja individualizmą, tai naujajam viešajam valdymui svarbus racionalus individualizmo ir kolektyvizmo santykis. Ne paslaptis, kad naujosios viešosios vadybos principai ir metodai pirmiausia ir daugiausia inicijuoti anglosaksiškose šalyse, kurios visada pasižymėjo ryškiai išreikštu individualizmu, verslumu ir bendrąja teise, suteikiančia daugiau galimybių tiek individualiai – vadovų, tiek individualiai – pavaldinių įtakai. Svarbus rezultatas, kai naujojo viešojo valdymo iniciatyvos tarpsta labiau hierarchinio korporatyvaus ir administracinės teisės ribojamo kontinentinės Europos bei universalaus perskirstomojo Šiaurės Europos šalių modelių rėmuose. Šiaurės Europos šalių administracinė veikla visada rėmėsi racionali individualizmo / kolektyvizmo santykiu, todėl čia pradėti taikyti naująjį viešąjį valdymą tiek principų, tiek metodų požiūriu

buvo ir yra lengviau nei kur kitur. Vienintelis, tačiau labai svarbus anglosaksiškų ir Šiaurės šalių panašumas yra vadinamosios „postų“ administracinės sistemos, kuri remiasi profesionaliu požiūriu, vykdydama administracinę funkciją ar įgyvendindama projektus konkrečiai apibrėžtu laiku, kai labiau į pietus nutolusiose šalyse yra daugiau ilgalaikio karjeros vystymo galimybių ir mažiau „menedžerizmo“.

Atskirai reikėtų atlikti nacionalinių Centrinės ir Rytų Europos šalių administravimo sąlygų analizę. Istoriskai ilgą laiką daugelis šio regiono šalių buvo veikiančios prūsiškų Vokietijos ir Austrijos-Vengrijos administracinių sistemų, todėl natūralu, kad į XX amžių šios šalys įžengė taikydamos labiau tradicinį vėberinį-hierarchinį administravimo modelį, kuriam, be kolektyvizmo, nesvetimas buvo ir saikingas individualizmas, kurio šaknys siekia ilgalaikio individualaus valstietiško ūkininkavimo laikus. Tačiau po II pasaulinio karo dauguma šių šalių išgyveno brutalaus komunistinio, sovietinio rusiško, kartais – azijinio tipo, kolektyvizmo „iš viršaus“ diegimo situaciją, kuri iškreipė ir sužlugdė iki tol galiojusias racionališkesnes administravimo sistemas. Atgavus nacionalinį savarankiškumą, šioms Centrinės ir Rytų Europos šalims vis dar tebėra aktuali realios, o ne monopolizuotos laisvosios rinkos formavimo problema, svarbus ne tik formalios, bet ir realios demokratijos formavimo klausimas, taip pat ir racionalus individualizmo / versus / kolektyvizmo santykis viešojo administravimo sistemose. Kitaip tariant, Centrinės ir Rytų Europos šalyse būtina atkurti tai, kas sovietinės įtakos sistemoje prarasta kaip individualu, tačiau turi būti racionaliai sutvarkyta ir tai, kam būti kolektyviška. Svarbu pastebėti, kad dėl komunistinės ar sovietinės spaudos šiose šalyse didžiąją XX amžiaus dalį negalėjo tarpti ne tik individuali iniciatyva, bet ir tokios pažangios kolektyvinio veikimo formos, kaip kolektyvinės socialinio dialogo derybos, kolektyvinio projektinio darbo iniciatyvos, modernios grupinės darbinės konkurencijos formos ir t. t. Labiau į Rytus nutolusiose Rusijoje ir Baltarusijoje toliau tarpo iškreiptos kolektyvinės autokratinio valdymo formos, kurios pasižymėjo dažniausia nepagrįstu pertekliniu galios naudojimu ir voliuntaristine, kartais kriminalinio pobūdžio vadovavimo išraiška, o pažangioms individualistinėms bei kolektyvinėms demokratinėms iniciatyvoms ir toliau neatsirasdavo vietos, tuo tarpu Ukrainoje įvykus Maidano pilietinei revoliucijai bandoma sugriauti, tiesa, dažnai nesėkmingai ir stichiškai, šį rytišią autokratinio vadovavimo mechanizmą, diegiant labiau vakarietiškas viešojo administravimo formas. Daugiausia pasiekimų reformuojant viešojo administravimo sistemas visoje Centrinėje ir Rytų Europoje, galima teigti, užfiksuota Baltijos šalyse, kurioms geriausiai sekėsi įveikti didžiausią atsilikimą nuo Vakarų demokratijų tiek savo pastangomis, tiek ir su Europos Sąjungos pagalba. Mažiausiai iš kitų Europos valstybių, siekiant pažangesnio viešojo administravimo, per pastarąjį ketvirtį amžiaus pasistūmėjo Albanija, pietinės

buvusios Jugoslavijos respublikos ir tokios naujosios Europos Sąjungos narės kaip Bulgarija bei Rumunija.

2016 metais dviejų didžiųjų išsivysčiusių pasaulio valstybių – Jungtinės Karalystės referendume dėl pasilikimo Europos Sąjungoje ir JAV vykusiuose prezidento rinkimuose, kuriuose išrinktas Donaldas Trumpas, – įvykiai akivaizdžiai pademonstravo, kad nacionalinės valstybės neprarado savo reikšmės ir priešinasi globalizacijos procesams. Tai yra svarbūs pokyčiai anglosaksiškose šalyse, kuriose, rodėsi, globalizacija ir neoliberalizmas su mažomis išimtimis (kaip socialumo ir solidarumo išimtis – „ObamaCare“ sveikatos sektoriaus reforma JAV) jau buvo negrįžtamai nugalėję. Įvairūs apžvalgininkai pažymi, kad Europos integracijos šalininkų pergalė Nyderlandų parlamento ir Prancūzijos prezidento rinkimuose 2017 metų pavasarį dar anaip tol nereiškia federalistų ar kitų labiau integracijos siekiančių politinių jėgų pergalės Europoje prieš nacionalistines jėgas (Drunga, 2017). Taigi Vakarami, nors ir pavėluotai, vis dėlto dideliu mastu pademonstravo savo šalyse kylantį nacionalizmą, kurio apraiškas jau anksčiau stebėjome Vengrijoje ir Lenkijoje bei kai kuriose kitose Centrinės ir Rytų Europos šalyse, taip pat ir toliau į Rytus – Rusijoje, Baltarusijoje bei Ukrainoje. Šie procesai gali turėti įtakos ne tik įtemptai tarptautinei padėčiai, bet paveikti ir vidaus gyvenimo įvykius, viešojo sektoriaus bei viešojo administravimo reformas šalių viduje, tiesa, ne visada pažangia kryptimi.

Išvados

1. Nacionalinės kultūros pasižymi tiek makro-, tiek mezalygio poveikiu viešojo sektoriaus ir viešojo administravimo reformoms.
2. Galima pastebėti konkrečių nacionalinių kultūrų įtakas, vykdant tiek tradicinio hierarchinio valdymo, tiek naujosios viešosios vadybos, tiek naujojo viešojo valdymo reformas.
3. Tokios nacionalinių kultūrų dimensijos kaip įgyto ir užsitarnauto statuso, stažo, galios distancijos, neapibrėžtumo vengimo, supriešinimo su hierarchija, laiko požiūrio, universalizmo ir partikuliarizmo, integracijos, individualizmo ir kolektyvizmo, vyriškumo ir moteriškumo atžvilgiu gali nulemti viešojo sektoriaus ir viešojo administravimo reformų pobūdį, laiko intervalus, konkrečiais rezultatais išmatuojamas ir abstrakčiai apibendrinamas reformų sėkmes ar nesėkmes.
4. Antra vertus, pačios viešojo sektoriaus ir viešojo administravimo reformos gali reikšmingai paveikti nacionalines kultūras, suteikti paskiriems jų komponentams svarbesnę ar menkesnę vaidmenį, daryti įtaką viešosios vertės

kūrimui paskiroje nacionalinėje valstybėje ar konkrečioje nacionalinėje kultūroje.

5. Nacionalizmo proveržis pastaruoju metu tiek Rytuose, tiek Vakaruose „kaitina“ politinę atmosferą ir demonstruoja, kad į globalizaciją bei didesnę integraciją orientuotos politinės jėgos patiria didelį spaudimą ar net pralaimėjimą, kurie turi įtakos ne tik tarptautinei padėčiai, bet ir savo šalių vidaus – viešojo sektoriaus ir viešojo administravimo – reformoms.

Gauta 2017 01 03

Pasirašyta spaudai 2017 05 22

Literatūra

- Bouckaert, G. (2007). Cultural characteristics from public management reforms world-wide. In K. Schedler, I. Proeller (eds.). *Cultural Aspects of Public Management Reform*. Amsterdam: Elsevier.
- Christensen, T., Lægreid, P. (2007). Introduction – Theoretical Approach and Research Questions. In T. Christensen, P. Lægreid (eds.). *Transcending New Public Management*. Aldershot: Ashgate.
- DiMaggio, P. J., Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, Vol. 48, p. 47–60.
- Drunga, M. (2017). Kova dėl Europos. *LRT.lt*, 2017.03.18. Prieiga internete: <http://www.lrt.lt/naujienos/nuomones/10/166975>.
- Flynn, N. (2005). Explaining the New Public Management: The Importance of Context'. In K. McLaughlin, S. Osborne, E. Ferlie (eds.). *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge, p. 57–76.
- Gerhart, B. (2008). Cross cultural management research assumptions, evidence, and suggested directions. *International Journal of Cross – Cultural Management*, Vol. 8, No. 3, p. 259–274.
- Guogis, A., Urvikis, M. (2011). Socialinė gerovė, naujoji viešoji vadyba ir naujasis viešasis valdymas: šiuolaikiniai iššūkiai. *Viešasis administravimas*, Nr. 3, p. 77–86.
- Hofstede, G. *What about the Netherlands?* Prieiga internete: <https://geert-hofstede.com/netherlands.html> [žiūrėta 2017.03.17].
- Hofstede, G., Hofstede, G. J., Minkov, M. (2010). *Cultures and Organizations: Software of the Mind* (Rev. 3rd ed.). New York: McGraw-Hill.
- Kim, S. (2015). National culture and public service motivation: investigating the relationship using Hofstede's five cultural dimensions. *International Review of Administrative Sciences*, p. 1–18.
- Koci, M. (2007). Culture and public management reforms: a review and research agenda on the basis of experiences in Switzerland. In K. Schedler, I. Proeller (eds.). *Cultural Aspects of Public Management Reform*. Amsterdam: Elsevier.
- Painter, M., Peters, B. G. (2010). The Analysis of Administrative Traditions. In M. Painter, B. G. Peters (eds.). *Tradition and Public Administration*. Palgrave-Macmillan.
- Pollitt, Ch. (2007). Time out? In K. Schedler, I. Proeller (eds.). *Cultural Aspects of Public Management Reform*. Amsterdam: Elsevier.
- Pollitt, Ch., Bouckaert, G. (2011). *Public management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo – Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Pud'homme van Reine, P. (2005). Superhospitals, Superversities and Megaschools. Processes of Inclusion and Exclusion in Public Sector Mergers. In M. B. Veenswijk (eds.). *Organizing Innovation New Approaches to Cultural Change and Intervention in Public Sector Organizations*. Amsterdam, Oxford, Fairfax, Tokyo: IOS Press.
- Samier, E. (2001). Demandarisation in the new public management: examining changing administrative authority from a Weberian perspective". In Hanke and Wolfgang J. Mommsen (eds.). *Max Webers Herrschafts-soziologie. Studien zur Entstehung und Wirkung*. Tübingen: Mohr Siebeck.

Adomas Vincas Rakšnys, Arvydas Guogis

Schedler, K., Proeller, I. (2007). *Cultural Aspects of Public Management Reform*. Amsterdam: Elsevier.

Trompenaars, F., Hampden-Turner, C. (1998). *Riding the waves of culture: Understanding cultural diversity in global business*. New York: McGraw-Hill.

Verhoest, K., Roness, P. G., Verschuere, B., Rubecksen, K., MacCarthaigh, M. (2010). *Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

THE SIGNIFICANCE OF NATIONAL CULTURES FOR THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC SECTOR'S REFORMS

Adomas Vincas Rakšnys, Arvydas Guogis

Summary

In the article the significance of national cultures for effectiveness of public sector's and public administration modernization reforms is analyzed with the aim of creation of public value abstractedly – on the governance macro level, as well as on administration meza level – concretely and adequately corresponding to the trajectories of national states and national cultures development. The importance of national cultures in the article is analyzed in such dimensions as acquired status, length of service, power distance, uncertainty avoidance, contradiction with hierarchy, standpoint of time, universalism and particularism, integration, individualism and collectivism, masculinity and femininity. It is made a conclusion that these components of national cultures can influence the nature, the time intervals and the successes or failures of public sector's and public administration modernization reforms. In the article it is argued that above mentioned components in public sector's organizations may influence such managerial processes as control, specific leadership style, choose of social coordination types by more to consensus search orientated democratic forms. It is necessary to stress also the processual or results based organizations orientation, as well as specific preference motivation systems and salaries schemes in public service. The components of national cultures are essential also for often found organizations structures analysis in the public sector, as well as their impact for such processes as planning, education in public service, admission and following the rules, identity and risk tolerance, structuration and fragmentation of public sector's problems. The managerial concepts are formed in the specific geographical area by implementing public sector's modernization reforms and are not necessary compatible culturally with the components of other society's cultural components. It

serves as the reason for macro cultural level to be evaluated as enabling modernization reforms or the resistance factor. It may result not only as the resistance of public service employees, but also the resistance of other participating groups in implementation of public policy. At the same time the nature, the scope and intensity of public sector's or public administration reforms such as of hierarchical model, New Public Management or New Public Governance may have an impact on national states and national cultures development.

