

## Administracinių reformų viešajame sektoriuje raida: konvergencijos ir divergencijos paieškos

Eglė Backūnaitė

*Kauno technologijos universitetas  
K. Donelaičio g. 20, 44239 Kaunas*

*Straipsnyje apžvelgiama viešojo sektoriaus administracinių reformų raida pastaraisiais dešimtmečiais, išskiriant bendrąsias reformų paskatas bei reformų tikslų kaitą, ir atsižvelgiant į „gero valdymo“, kuri nusako kokybišką valdymą apibūdinančios vertybės, sampratos pokyčius. Analizuojant administracinių viešojo sektoriaus reformų strategijas, išryškunami pagrindiniai reformuoti viešojo valdymo kintamieji. Reformų įgyvendinimas pristatomas kaip dinaminis procesas, kuriame reformų strategijos yra keičiamos atsižvelgiant į kintamą reformų kontekstą. Straipsnio pabaigoje apžvelgiami administracinių reformų konvergenciją ir divergenciją nusakantys reformų konteksto, procesų ir strategijų elementai.*

**Raktažodžiai:** *viešasis sektorius, administracinės reformos, reformos kontekstas, reformos procesas, reformos strategija.*

**Keywords:** *public sector, administrative reforms, reform context, reform process, reform strategy.*

### Įvadas

Apžvelgus pastaraisiais dešimtmečiais daugelyje pasaulio valstybių vykstančias reformistines veiklas, atrodo, jog valstybės vykdo panašaus tipo viešojo sektoriaus reformas, nepriklausomai nuo jų politinių ir administracinių sistemų. Gilesnė reformų strategijų analizė parodo administracinių reformų divergenciją. Diskusijoms dėl reformų konvergencijos daugiausia įtakos turėjo Naujosios Zelandijos, Jungtinės Karalystės ir JAV patirtis. Šios diskusijos, išryškindamos „gerosios patirties“ per-kėlimo svarbą, dažnai neapimdavo valstybių individualaus konteksto.

Mokslinio valdymo judėjimo (*angl.* Scientific Management Movement) sąlygota modernioji organizacijų teorija ir administravimo mokslo vystymasis pirmojoje XX amžiaus pusėje lėmė tai, kad organizavimo ir valdymo reformos tapo pagrindiniu viešojo administravimo studijų klausimu. Nors taikomasis, instrumentinis ir technokratinis bruožai priskiriami Naujosios viešosios vadybos (NVV) reformoms, tačiau jie buvo būdingi ir ankstyvosios administravimo reformoms, pabrėžiančioms administravimo sistemų racionalizavimą ir demok-

ratizavimą, taikant įvairių formų viešosios politikos racionalią analizę arba programinį biudžetą 1960 – 1970 metais. Pastarieji dešimtmečiai atskleidė aiškiai didesnę reformų modelių ir metodų įvairovę.

Šio straipsnio tikslas – apžvelgti viešojo sektoriaus administracinių reformų raidą, parodyti jų įvairovę ir gylį bei identifikuoti reformų kintamuosius, orientuojantis į reformų kontekstą, turinį bei procesus. Įvertinus reformų konvergenciją ir divergenciją lemiančius veiksnius, siūlomas galimas reformų suvokimo kompleksiniame ir diskusijomis pasižyminčiame viešojo administravimo studijų lauke būdas.

### 1. Reformistinių veiklų idėjų ištakos

Viešojo sektoriaus reformų atsiradimą bei raidą pastaraisiais dešimtmečiais lėmė politinių ir ekonominių priežasčių kompleksas, kurio elementai gali būti grupuojami į politinių, socialinių, ekonominių ir institucinių veiksmų grupes:

**Politiniai veiksniai.** Po šaltojo karo daugelyje valstybių imta diskutuoti dėl valdžiai priskirtinų funkcijų. Posovietinių valstybių valdžia turėjo transformuoti valdymo sistemas, sukurti demokratiškesnes institucijas, atkurti pilietinę visuomenę, performuoti valdžios ir piliečių santykius. Besivystančiose valstybėse buvo pastebimas panašus spaudimas modernizuoti valstybių ekonomikas. Industrinėse valstybėse buvo sumažėjęs piliečių

*Eglė Backūnaitė* – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros doktorantė  
El. paštas: egle.backunaite@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2006 m. rugsėjo mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2006 m. lapkričio mėn.

pasitikėjimas valstybinėmis institucijomis. Pasisekimo sulaukdavo tos rinkimų kampanijos, kuriose buvo keliami viešojo sektoriaus mažinimo tikslai, nors piliečiai nepalaikė „mažesnės“ valdžios idėjos viešųjų paslaugų teikimo prasme. Nepaisant to, politinės jėgos, siekusios viešojo sektoriaus mažinimo, sulaukė pritarimo pasaulio mastu.

**Socialiniai veiksniai.** Kai kuriose valstybėse įvyko gili socialinė transformacija. Pavyzdžiui, pasibaigus apartheidui Pietų Afrikoje, valdžiai reikėjo rasti būdų integruoti anksčiau rinkimų tesės neturėjusius juodaodžius į politinį gyvenimą. Rytų Europos valstybėse bandyta atkurti socialinę, teisinę, ekonominę ir politinę sistemas. Daugelyje industrinių valstybių buvo siekiama tobulinti darbo užmokesčio sistemas. Prasidėjo ir socialinių vertybių pokyčiai: „visuomeninės pareigos“ ir „individualios atsakomybės“ vertybes pakeitė individualaus savęs realizavimo ir teisių įgyvendinimo vertybės. Tai lėmė valdžios vaidmens visuomeniniame gyvenime supratimo kaitą [9, p.478]. Visuomenė visame pasaulyje stengėsi adaptuotis prie radikalių pasikeitimų, atsiradusių valstybėms žengiant iš industrinio į informacijos amžių. Greita idėjų sklaida lėmė tai, kad kompanijos ir valstybės, nespėjusios prisitaikyti prie kintamos aplinkos, buvo greitai ir griežtai „baudžiamos“. Šie pokyčiai darė spaudimą valdžiai pritaikyti ir diegti informacines ir komunikacines technologijas viešojo sektoriaus valdymo procesuose.

**Ekonominiai veiksniai.** 1990-ųjų ir kitos Azijos krizės kėlė grėsmę Rytų Azijos valstybių finansinėms struktūroms. Po ilgalaikių ekonominių Azijos „stebuklų“ įvykusios ekonominės krizės labai padidino skubių reformų poreikį. Kitos valstybės, tarp jų Naujoji Zelandija ir Jungtinė Karalystė, diegė reformas siekdamos išvengti ekonominės stagnacijos ir paspartinti ekonominį augimą. Verslo kompanijų vadovai skundėsi, kad valdžios vykdoma mokesčių ir valstybinio reguliavimo politika mažina ekonominį augimą ir riboja verslo organizacijų tarptautinį konkurencingumą. Valstybinio reguliavimo panaikinimas, privatizacija bei kitos taktikos, skirtos darbo vietoms kurti ir ekonominiam augimui skatinti, tapo politinių debatų objektu. Finansinės krizės bei spaudimas sumažinti viešojo sektoriaus išlaidas ir buvo XX amžiaus pabaigos administracinių reformų pagrindinės priežastys. XXI amžiaus pradžioje daugelyje Vakarų valstybių finansinė padėtis pagerėjo (kai kurių valstybių biudžetai buvo pertekliniai). Todėl ekonominės priežastys dabartiniu laikotarpiu jau nėra pagrindinės jėgos, lemiančios valstybių valdymo reformas.

**Instituciniai veiksniai.** Vykstant globalizacijos procesams, valstybių valdžios suvokė save kaip dalį didėjančios globalios ekonominės ir politinės sistemos. Daugelis iniciatyvų – karinių, ekonominių ir politinių – reikalavo derybų ir partnerystės. Europos Sąjungos valstybės narės siekia harmonizuoti politikas ir sukurti viršnacionalines struktūras, kurios valdytų programas ateityje. Tarptautinės organizacijos, tokios kaip Jungtinės Tautos, Pasaulio bankas, Tarptautinis valiutos fondas, Tarptautinis Amerikos vystymo bankas, Pasaulinė prekybos organizacija, tapo svarbiais žaidėjais, darančiais įtaką pasaulio bendruomenei. Nevyriausybinų organizacijų spartus gausėjimas lėmė jų svarbą politiniuose debatuose ir teikiant viešąsias paslaugas. Daugelyje valstybių valdžios galios buvo perduotos vietos valdžiai. Politinės galios ir programų administravimas tapo labiau sutelktas tarptautiniame ir subnacionaliniuose valdžios lygiuose bei pilietinėje visuomenėje.

## 2. Reformų esmė – „gero valdymo“ sampratos elementų kaita

Viešojo valdymo reformų atsiradimas bei jų turinys yra tarpusavyje konfliktuojančių ir konkuruojančių vertybių, nuomonių, požiūrių, kas yra „geras viešasis valdymas“, rezultatas.

Administracinės ir viešojo sektoriaus reformos išreiškia vertybių, normų ir principų kaitą. Administracinės ir viešojo sektoriaus reformos yra politinio simbolizmo ir biurokratinės retorikos sritis. Dažnai tais pačiais terminais išreikšti reformų tikslai ir siekiai įgauna skirtingas operatyvines reikšmes. Tie patys politiniai tikslai ir vertybės, apibūdinančios valdymo kokybę, atspindi skirtingomis veiklomis ir programomis, skirtingose vietose (valstybėse) ir skirtingu laiku. Pažymėtina, kad ilgalaikėje perspektyvoje administracinės reformos išreiškia stabilių administracinių vertybių kompleksą. Hood išskiria tris grupes susijusių pagrindinių administracinių vertybių, kurios atspindi į vertybes orientuotą viešąjį administravimą [5]: 1) reagavimas į poreikius ir poreikių patenkinimas; 2) dorumas ir atsakomybė; 3) patikimumas ir pasitikėjimas.

**Reagavimas į poreikius ir poreikių patenkinimas.** Pirmąja vertybių grupe yra siekiama valdžios veiklos efektyvumo ir naudingumo, išreikštų efektyvumo ir produktyvumo kategorijomis. Optimalūs rezultatai turi būti sukurti turint ribotą išteklių arba tikslai turi būti pasiekti su minimaliais organizaciniais kaštais ir pastangomis. Šios vadybinės vertybės administravimo reformų debatuose atsirado nuo modernios organizacijų teorijos atsiradimo XX amžiaus pradžioje. Remiantis šia perspektyva, administracinės

organizacijos yra suvokiamos kaip valdžios įrankis siekiant tikslų. Šis požiūris buvo ne tik pritaikytas vadybiniuose lygiuose viešojo administravimo lauke, bet ir išbandytas reformose, siekiant racionalizuoti politikos kūrimo procesus arba sumažinti institucionalizacijos, organizavimo ir administravimo sąveikos kaštus. Per laiką ši samprata išsivystė iki efektyvumo ir tikslingumo siekių. Efektyvia valdžia laikoma ne ta, kuri atrodo gerai organizuota, bet ta, kuri sugeba geriausiai patenkinti piliečių poreikius. 1920 – 1930 metais buvusios ambicijos racionalizuoti ir modernizuoti organizacines struktūras išsivystė iki administracinių reformų strategijų, kuriomis siekiama padidinti išorinį viešųjų paslaugų, viešojo valdymo ir viešojo administravimo atitiktį išorinės aplinkos poreikiams, siekiant padidinti piliečių ir kitų visuomenės suinteresuotųjų patitenkinimą valdžios veikla.

**Dorumas ir atsakomybė.** Antroji pagrindinių administravimo vertybių grupė apima teisingumą, sąžiningumą, lygybę, kurios išreiškia valdžios sąžiningumą ir teisingumą. Šios vertybės atsispindi viešojo valdymo sąvokoje, išreikšdamos kolektyvinių veiksmų, bendros politikos ir sprendimų priėmimo bei viešosios atsakomybės organizavimą. Šie procesai sukuria struktūrą ir kontekstą, kuriame identifikuojami vadybiniai tikslai ir ištekliai, nustatomi vadybinių veiklų standartai, sukuriama ir įgyvendinama įvertinimo procedūra. Demokratinėmis procedūromis administracinėje valstybėje siekiama apsaugoti valdymo procesų teisėtumą ir teisingumą, remiantis įstatymais įtvirtinta teise, reglamentuojančia administracinės atsakomybės ir atskaitomybės sistemą, atitinkamus veiksmus, viešųjų pareigų atlikimą. Visu tuo stengiamasi apsaugoti viešojo administravimo dorumą, siekiant sukurti ir išlaikyti visuomenės pasitikėjimą valdžios pareigūnais ir procedūromis. Visuomenės pasitikėjimas yra būtinas valdžios paramos šaltinis ir ilgalaikio ekonominio vystymosi veiksnys.

**Patikimumas ir pasitikėjimas.** Trečioji vertybių grupė apima gajumą, atsparumą ir tvarumą. Šis vertybių kompleksas atspindi dažniausiai paslėptas organizacines valdymo ir administracinių vertybių dimensijas, išreiškiančias administravimo sistemos organizavimo kokybę, ne tik teisine prasme, bet ir platesne valdžios sistemos gyvybingumo, tvirtumo ir klestėjimo būsenos prasmėmis. Šios vertybės išreiškia institucinę sandarą, jos perkūrimą ir vystimąsi. Institucijos sudaro valdymo procesų normatyvinių ir empirinių suvaržymų administracinę infrastruktūrą, kuri gali trukdyti arba skatinti bendrą sprendimų priėmimą ir vadybinį elgesį. Šios ilgai egzistuojančios ir tradicinės viešojo administravimo vertybės atitinka M.Weberio „patikimos biurokratijos“ sampratą. Su

laiku, pripažinus valdymo ribotumus, stabilumas ir gajumas buvo pradėti interpretuoti kaip socialiniai ir dinaminiai veiksniai. Neturėdama plataus socialinio palaikymo, ilgalaikėje perspektyvoje valdžia mažai tegali pasiekti. Todėl masinė komunikacija ir valdžios ryšiai su pilietine visuomene yra svarbūs ateities administracinių reformų veiksniai. Patikima, stabili ir tvirta administracinė sistema laikytina ne ta sistema, kuri priešinasi pokyčiams ir reformoms, bet ta, kuri geba greitai atsigauti, mokytis ir adaptuotis prie besikeičiančių aplinkybių. Šios grupės administracinėmis vertybėmis siekiama apsaugoti administracinės sistemos patikimumą, norint išlaikyti piliečių priklausomybę ir visuomenės pasitikėjimą valdžios institucijomis. Vykdyti organizacines ar institucines administracines reformas trukdo du požiūriai: 1) dominuojanti populiarė administracinių reformų koncepcija, kad nereikia taisyti to, kas dar nėra „sulūžę“, ir 2) politikų ir administratorių neryžtingumas sprendžiant klausimus, kurie nėra viešai pripažįstami kaip problemos. Visuomenės priklausomybė nuo valdžios gali būti suprantama kaip socialinis kapitalas arba kapitalo rinka: jei pasitikėjimas prarandamas, sunku jį grąžinti.

Tarpusavyje susiję administracinių vertybių lygmenys sudaro valdymo kokybę. Ilgalaikėje perspektyvoje administracinės reformos tarnauja skirtingoms administravimo vertybių sistemoms ir sukuria skirtingus reformų metodus bei būdus priklausomai nuo laiko, konteksto ir reformos logikos. Skirtingais atvejais atrodančios panašios reformos gali atitikti gana skirtingas vertybių sistemas. Pavyzdžiui, privatizacijos programa gali būti naudojama valdžios jautrumui piliečių poreikiams padidinti ir viešųjų paslaugų teikimo valdymui patobulinti (Vakarų valstybių atveju) arba keičiant institucinę sandarą, siekiant užtikrinti rinkos sistemos veikimą (posovietinių valstybių atveju).

### 3. Reformų tikslų kaita

Viešojo administravimo reformos nėra savitiksli procesas. Skirtingų kintamų interesų (vertybių) sąlygotas spaudimas vykdyti viešojo sektoriaus reformas neturėtų sukurti pagrindo administracines reformas laikyti prioritetinėmis veiklomis struktūrinių ar socialinių reformų atžvilgiu. Pripažįstama, kad institucijos yra svarbios valstybių vystimuisi, tačiau nėra aišku, kurios institucijos atlieka lemiamą vaidmenį, ir nėra įrodymų, kaip valdžios struktūra ir atskaitomybės sąranga veikia valstybių vystimąsi. Kita vertus, taip pat nėra įrodymų, jog administracinės reformos yra nepriklausomas kintamasis. Vis dėlto viešojo administravimo reformas

reiktų vertinti labiau kaip kitų liberalizacijos aspektų pasekmę nei priežastį.

Valdymo permainos viešajame sektoriuje nėra tik tam tikrų pavienių, savitų reiškinių kombinacija. Permainas reikia vertinti kaip vieną politinių problemų ir atsakų į jas sistemos bendresnės kaitos elementą [15, p.16]. Visuomenėje, turinčioje didžiulį viešąjį sektorių, jo reformų paklausa ir pasiūla gali sąveikauti, paskatindamos sukurti atskirą politikos sektorių. Viešojo sektoriaus reformos poreikis gali kilti dėl požiūrių į visuomenės interesus įvairovės, o viešojo sektoriaus reformų pasiūla gali rasti siekiant efektyvesnio viešųjų išteklių paskirstymo arba didesnio teisingumo paskirstant pajamas [8, p.206].

1980 – 1990 metų reformomis daugelio valstybių siekti šie pagrindiniai tikslai:

- viešojo sektoriaus išlaidų sumažinimas, investicinio klimato valstybėje bei nacionalinių verslo vienetų konkurencingumo didinimas;
- viešosios politikos atitiktis piliečių poreikiams ir jos efektyvus bei veiksmingas įgyvendinimas įveikiant suinteresuotųjų grupių pasipriešinimą, atsirandantį įteisintos viešosios politikos arba viešųjų programų skaičiaus ir(arba) apimčių mažinimo įgyvendinimo procesuose;
- valdžios kaip darbdavio tobulinimas, siekiant valstybės tarnybos profesionalizacijos bei darbo užmokesčio kaštų sumažinimo;
- viešųjų paslaugų teikimo tobulinimas ir viešojo, privataus bei nevyriausybinių sektorių tarpusavio pasitikėjimo ir visuomenės pasitikėjimo valdžia didinimas [10, p.6].

XXI amžiaus pradžios viešojo sektoriaus reformas lemia ir jų specifika, kuria jau kito pobūdžio jėgos:

- politinis spaudimas dėl neišspręstų problemų, tokių kaip nusikalstamumas, vandalizmas, terorizmas, ekonominis skurdas, senėjančios populiacijos pensijų ir gyvenimo kokybės ir t.t.;
- informacinių technologijų naudojimas (e-valdžios, e-demokratijos koncepcijų įgyvendinimas) ne tik teikiant viešąsias paslaugas, bet ir sprendžiant bendresnius viešosios politikos klausimus;
- didesnis žiniasklaidos spaudimas, atsirandantis dėl staigaus privačios spaudos, radijo, TV kanalų gausėjimo ir piliečių informuotumo didėjimo, esant geresnėms žmonių prieigos prie didesnių informacijos srautų per internetą galimybėms;

- spartėjanti globalizacija, kuri padaro valdžią svarbiu ekonominiu žaidėju pasaulinėje erdvėje, tačiau tuo pat metu sukurianti nepastovios globalios ekonomikos pavojų;
- išsivystymas skirtingų pilietinių visuomenių, kuriose daugelis (garsiai kritikuojančių ir išsilavinusių) žmonių naudojami naujomis žiniasklaidos priemonėmis, siekdami dalyvauti gyvenimo kokybės, kontroversišku nacionalinės viešosios politikos klausimų debatuose, kai tuo tarpu kitų žmonių izoliacija didėja.

Dabartinės reformų programos susitelkia į kompleksinių valdymo problemų sprendimą. Tai problemos, kurių negali išspręsti administracinė valstybė, neįtraukusi plataus rato kitų suinteresuotųjų organizacijų (verslo, viešojo ir trečiojo sektorių).

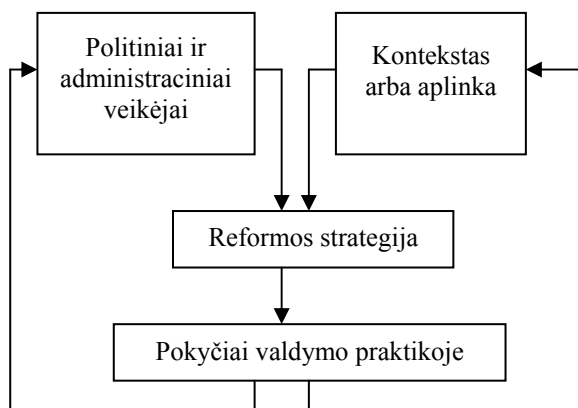
Kintama viešojo administravimo aplinka verčia viešajame sektoriuje viešųjų paslaugų teikimo funkciją keisti į vadovavimo funkciją, kai valdžia orientuojasi į politinių sprendimų priėmimą, socialinių ir ekonominių institucijų kūrimą, reguliavimo veiklos atlikimą, užtikrina, kad kitos institucijos teiktų viešąsias paslaugas, atitinkančias visuomeninius poreikius, nesamdydama papildomai valstybės tarnautojų. Globalios ekonomikos atsiradimas stiprina ir stiprina tarptautinę valstybių konkurenciją, kuri keičia valstybių viešojo administravimo veiklos pobūdį ir kryptis. Vyrauja orientacija mažesniais finansiniais ištekliais teikti daugiau ir aukštesnės kokybės viešųjų paslaugų, taikantis prie besikeičiančių visuomenės poreikių. Kintama valstybinio valdymo aplinka reikalauja, kad valdžia atliktų mažiau vadybos, bet daugiau valdymo funkcijų – vadovautų visuomenei įtikinant įvairias interesų grupes siekti bendrų tikslų ir strategijų [12].

Apibendrinant viešojo sektoriaus administracinių reformų raidą galima teigti, kad 1980 metais pradėtos vykdyti privataus sektoriaus principų kėlimo į viešąjį sektorių reformos reiškė 3E koncepcijos – ekonomija (*angl.* economy), efektyvumas (*angl.* efficiency), veiksmingumas (*angl.* effectiveness) – realizavimą, kai reformų tikslai buvo siejami su techniniu arba operatyviniu efektyvumu tobulinimu, siekiant gauti daugiau procesų išeigų, panaudojus mažesnius indėlius. Pastarąjį XIX amžiaus dešimtmetį reformomis pradėta siekti veiklos kokybės tikslų. Keitėsi valstybės požiūris į piliečius, jie pradėti vertinti kaip viešųjų paslaugų vartotojai - klientai. Nuo 2000 metų reformose pradėjo vyrauti orientacija į kitas institucines ir administracines vertybes, 3E koncepcijos dedamosios pakeistos kitų dedamųjų kombinacija – etika (*angl.* ethics), lygybė (*angl.* equalities), teisingumas (*angl.* equity) [9; p.480 - 481].

#### 4. Reformų logika ir strategijų įvairovė

Reformų pradžia yra reformistinių veiklų iniciatyva, ateinanti iš administracinių sistemų išorinės arba vidinės aplinkų, atsiradus pirmosioms suinteresuotųjų grupių pastangoms, keliančioms tam tikrus tikslus pirmosioms interpretacijoms, prognozėms bei išvadoms. Politikų, teoretikų ir praktikų diskusijos apie reformas pasižymi racionalių, normatyvinių, o kartais moralinių teiginių išsakymu, todėl reformų pradžia turi būti identifikuota ir formaliai įtvirtinta valdžios darbotvarkėje. Empiriniai viešojo administravimo raidos tyrimai rodo, kad administracinės reformos apima procesus, išsidėsčiusius tiesėje, tarp planuotų ir atsirandančių pokyčių [15, p.472].

Daugeliu atveju reformos apibūdinamos kaip planuotų pastangų rezultatas, esant tam tikro lygio politizavimui, tačiau neinkrementinės prigimties tikslų ir įvykdymo atžvilgiu. Ambicingi reformų planai įtvirtina kompleksinių ir sudėtingų konsultavimosi ir derybų tarp įvairių institucionalizuotų interesų ir administracinių galių procesų pradžią. Reformų prioritetų ir strategijų pasirinkimą lemia politinių ir administracinių veikėjų, įtrauktų į reformų procesus, interesai ir požiūriai bei administracinės, politinės, ekonominės ir socialinės aplinkos turinys. Reformos įgyvendinimas formuoja viešąją politiką (žr. 1 pav.). Reformų procesas tikslus paverčia į pragmatinius, žingsnis po žingsnio einančius pokyčių ir transformacijos procesus.



1 pav. Viešosios politikos ir viešojo valdymo modernizacijos ciklai

Reformas vykdančių valstybių patirties analizė rodo, kad ilgalaikėje perspektyvoje reformos atrodo kaip mažiau racionaliai kurtas, pavienis ir cikliškas procesas, pasižymintis nenuoseklumu, poveikiu reformos procesui, ilgalaikėje perspektyvoje galinčiu sukurti tinkamus rezultatus arba ir nesėkmes, kurios yra neatskiriama eksperimentinio ir mokymosi proceso dalis.

Viešojo valdymo reformos susijusios, tiek su naujomis valdymo teorijomis, tiek su praktikos inovacijomis, kurios rodo šiuolaikinius viešojo sektoriaus valdymo formų ir metodų pokyčius. Šias reformas sudaro sąmoningi pokyčiai viešojo sektoriaus institucijų struktūrose ir procesuose siekiant geresnio jų veikimo. Struktūriniai pokyčiai reiškia viešojo sektoriaus institucijų sujungimą - sukuriama mažiau didesnių departamentų, siekiant geresnio jų koordinavimo, arba atskyrimą - sukuriama daugiau mažesnių departamentų, skatinama specializacija. Procesiniai pokyčiai yra sistemų, pagal kurias išduodamos licencijos, teikiamos negražinamos išmokos, pertvarkymas, kokybės standartų tam tikroms paslaugoms nustatymas, naujos biudžeto sudarymo tvarkos įdiegimas, valstybės tarnautojų įdarbinimo, mokymo, įvertinimo ir t.t. pokyčiai [15, p.22].

Siekiant realizuoti reformų tikslus, valstybių valdymo praktikoje reformuoti elementai yra: viešojo sektoriaus išlaidų sistema, personalo valdymas, vykdomosios valdžios organizacinė struktūra bei valdžios atliekami vaidmenys ir viešosios politikos apimtis [10, p.14]. Viešojo sektoriaus išlaidų, įskaitant ir valstybės tarnybos darbo užmokesčio fondo, mažinimas gali būti svarbi priemonė reformos tikslams pasiekti. Tai gali būti atliekama taikant agreguotus išlaidų ribojimo mechanizmus, apskaitos ir audito sistemas, darbo sutarčių valstybės tarnyboje tobulinimą ir kt.

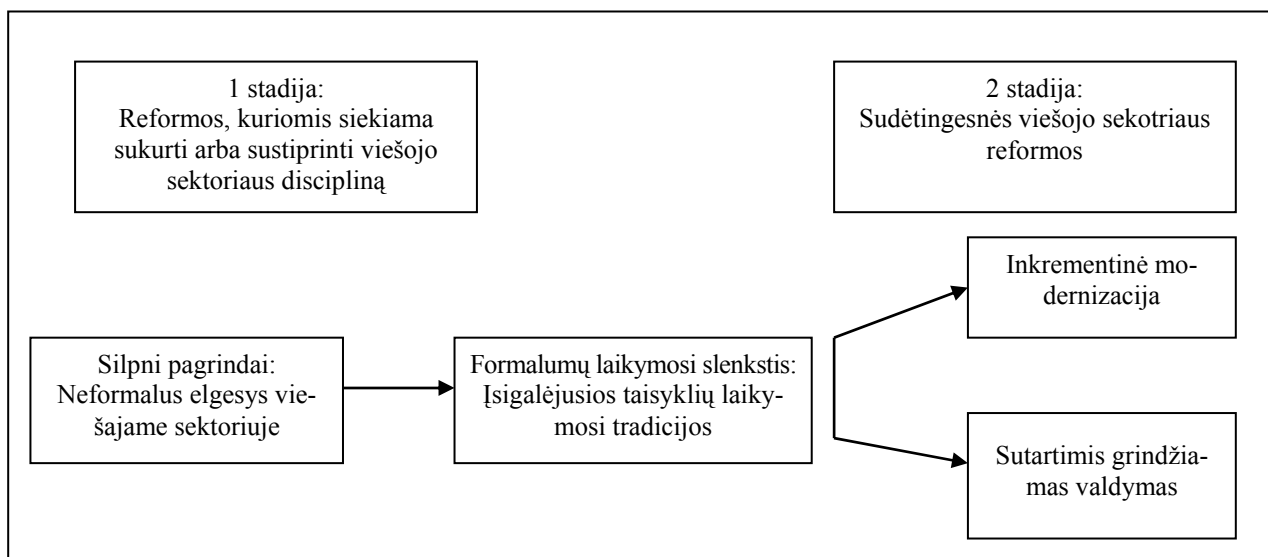
Pollitt ir Bouckaert siūlo 4 pagrindines strategines viešojo sektoriaus reformų galimybes („4Ms“ - *maintenance; modernization of system; marketization of system; minimization of administrative system*):

- 1) *ryšių politinėje sistemoje priežiūra* - viešojo administravimo bei teisinė sistemos ir rinkos ekonomika dažnai stiprina tradicinę kontrolę, apimančią išlaidų ribojimą, darbuotojų skaičiaus mažinimą, efektyvumo didinimą, korupcijos šalinimą;
- 2) *sistemos modernizavimas* - greitesnių, lanktesnių metodų administravimo sistemoje diegimas, mažinant valstybinį reguliavimą ir suteikiant daugiau galių žemesnio lygio vadybininkams, laikant, kad valstybės tarnautojai yra iniciatyvūs ir patys siekia pagerinti savo darbo rezultatus, taip pat kitų alternatyvų, kurios orientuotos į piliečių dalyvavimą ir suinteresuotųjų grupių įtraukimą, diegimas;
- 3) *sistemos rinkodara* - rinkos tipo mechanizmų taikymas, tarpusavio konkurencijos didinimas bei privataus sektoriaus kultūros, vertybių ir patirties įsisavinimas, siekiant didinti veiklos efektyvumą ir jautrumą vartotojų poreikiams;

- 4) administracinės sistemos *mažinimas*, privatizacijos ir sutarčių keliu rinkos sektoriui perduodant kuo daugiau užduočių [15, p. 204-210].

Skirtingų valstybių reformos paprastai turi skirtingus tikslus ir pobūdį - nuo kompleksinių reformų (pvz., Kinijoje ir Naujojoje Zelandijoje)

iki specialių, į konkretaus tikslo realizavimą sutelktų (pvz., Olandijoje). Sąlygiškai galima išskirti dvi reformų stadijas: 1) bazines reformas, kuriomis siekiama sukurti arba sustiprinti viešojo sektoriaus discipliną, ir 2) sudėtingesnes viešojo sektoriaus reformas (žr. 2 pav.).



2 pav. Viešojo sektoriaus reformų stadijos [10, p.16]

## 5. Reformų strategijų ir procesų vertinimas

Reformų vertinimas - kol kas menkiausiai išvystytas žingsnis viso viešojo sektoriaus ir administravimo reformų programose. Nors reformų vertinimas yra būtinas, tačiau niekada nėra atliekamas sisteminiu ir lyginamuoju būdu.

Reformos pasižymi daugialypių poveikiu, kuris gali būti vertinamas skirtingais būdais. Apžvalgininkai ir analitikai dažnai mato tai, ką nori matyti. Pastebima, kad tarptautiniu lygiu parodžius reformų pastangas, bent jau tam tikrą laikotarpį galima veikti gana sėkmingai ir gauti teigiamą tarptautinį įvertinimą. Beveik kiekviena valstybė turi savo reformų modelius (Japonijos modelis, Skandinavijos modelis, Naujosios Zelandijos modelis, britiškas modelis ir t.t.), vertinamus kaip modernizacijos strategijos, leidusius joms trumpuoju laikotarpiu džiaugtis šlove tarptautinėje administracinių reformų erdvėje, tačiau tik laikinai.

Siekis didinti viešųjų paslaugų teikimo efektyvumą daugelį reformų vedė instrumentinių ir techninių vadybos įrankių paieškų link, mažiau apgalvotų jų valdymo ir sisteminius poveikius. Pagrindinis iššūkis dabar - sisteminė perspektyva apgalvoti šių įrankių panaudojimą, siekiant tobulinti viešojo sektoriaus visuminius gebėjimus, prisitaikant prie pokyčių ir

išlaikant pagrindines vertybes bei visuomenės pasitikėjimą. Instrumentinio ir sisteminio požiūrių aspektai pateikti 1 lentelėje.

Pastarųjų dešimtmečių viešojo sektoriaus reformų Vakarų, Centrinėje ir Rytų Europoje apibendrinimai rodo visų valstybių bendrą požymį – jos turėjo bendras paskatas, nes „gero viešojo valdymo“ idėjos išplito tiek savaime, tiek veikiamos tarptautinių organizacijų. Tačiau tos reformos vyko skirtingais būdais, nes patekusios į skirtingas administravimo sistemas, pasižyminčias skirtingomis administravimo kultūromis, idėjos buvo suprastos ir įgyvendintos skirtingai [7, p.459]. Toonen teigimu, kaip bendras modelis gali būti įvardytas bendras išorinis spaudimas ir bendri konstituciniai suvaržymai, ypatingai laiko ir vietos atžvilgiu, bei institucinės charakteristikos [16, p. 474].

Vertinant administracinių reformų viešajame sektoriuje panašumus ir skirtumus, matyti, kad juos lemia:

– *valstybių patiriamas išorinis spaudimas* - reformų poreikis grindžiamas tam tikromis krizėmis, deficitais, nesėkmėmis arba išoriniu spaudimu;

*politinis pasirinkimas* - ekonomika sudaro prielaidas spaudimui reformoms atsirasti, o svarbūs, atsako į šį spaudimą kintamieji yra politika, ideologija ir lyderystė valdymo procesuose. Kai kuriose valstybėse buvo ir yra telkiamasi į privalomas atlikti

1 lentelė. Instrumentinio ir sisteminio požiūrių aspektai reformų dienotvarkėje [3, p. 50]

	<i>Instrumentinis požiūris</i>	<i>Sisteminis požiūris</i>
Aplinka	<ul style="list-style-type: none"> <li>– netikrumo ir rizikos sumažinimas</li> <li>– aiškus darbo tarp veikėjų paskirstymas</li> <li>– spaudimas sumažinti viešąsias išlaidas</li> <li>– iš rinkos kylantis spaudimas (skaidrumas, antikorupcija)</li> <li>– viešųjų gėrybių tiekimo struktūros</li> <li>– orientacija į vadybą</li> <li>– efektyvumo siekimas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– didelis netikrumas ir rizika</li> <li>– partnerystė tarp valdžios, verslo ir pilietinės visuomenės</li> <li>– globalizacija</li> <li>– spaudimas kreditingumui ir prognozuotumui</li> <li>– valdymo sąranga</li> <li>– orientacija į politiką</li> <li>– veiksmingumo siekimas</li> </ul>
Pagrindinis dėmesys į	<ul style="list-style-type: none"> <li>– lankstumas/autonomija</li> <li>– kliento/vartotojo orientacija</li> <li>– specializacija</li> <li>– veiklos efektyvumas/atskaitomybė</li> <li>– orientacija į išeišgas</li> <li>– trumpojo laikotarpio orientacija</li> <li>– vieno tikslo siekiančios institucijos</li> <li>– diferencijuotos problemos/programos</li> <li>– efektyvumas ir paslaugų tobulinimas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– sujungtos, visuminės valdžios perspektyva</li> <li>– orientacija į piliečius</li> <li>– integracija, koordinacija (horizontali, vertikali)</li> <li>– makroefektyvumas, poveikis/atskaitomybė</li> <li>– orientacija į rezultatus</li> <li>– ilgojo laikotarpio orientacija</li> <li>– daugiatikslės ministerijos</li> <li>– daugiadimensinės problemos/programos</li> <li>– rizikos valdymas ir inovacijų skatinimas</li> </ul>
Iššūkiai	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mažas makroefektyvumas</li> <li>– Koordinacijos trūkumas</li> <li>– Silpnas rizikos valdymas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Skirtingų požiūrių/vertybių subalansavimas</li> <li>– Adaptacinių gebėjimų stiprinimas</li> <li>– Naujos partnerystės tarp suinteresuotųjų kūrimas</li> </ul>

reformas, tuo tarpu kitose – pasirenkama optimali alternatyva iš galimų reformų sąrašo. Nors stipri lyderystė reformų procese negarantuoja reformų sėkmės, tačiau taip pat negalima teigti, jog silpna lyderystė trukdo įgyvendinti reformas [15, p.474]. Pastebima, kad valstybės, kur yra stipri lyderystė, įgyvendina sėkmingesnes reformas. Silpnos lyderystės valstybėse reformos atliekamos labiau decentralizuotai.

– *reformos logika* – reformos, vykstančios vienu valdžios lygiu, daro įtaką (skatina arba trukdo) kitų valdymo lygių reformų vyksmui. Nėra aiškių reformų stadijų reformų logikoje ir ne kiekviena reforma prasideda tame pačiame administracinių gebėjimų lygyje. Tam tikros reformos, siekiant jų efektyvumo, turi būti atliktos prieš vykdant pagrindines reformas. Centrinės ir Rytų Europos patirtis rodo, kad bet kurioje administracinėje sistemoje yra kompleksas veiksnių, kuriuos būtina atsižvelgti. Vadybinės reformos suponuoja minimalią institucinę administracinę infrastruktūrą, tačiau nėra aišku, kas yra minimalus administravimo reformos komplektas. Veiklos valdymo praktikos patirtis OECD valstybėse rodo kad pokyčiai vadybi-

niame lygyje ilgalaikėje perspektyvoje daro poveikį administracinės valstybės valdymo ir instituciniams lygiams. Dėmesys valdžios kokybei ir veiklai reikalauja priežiūros – nuo tradicinės įstatymų laikymosi kontrolės iki kokybės kontrolės. „Etaloninėmis“ laikytose valstybėse pastebimas reformų metodologijų trūkumas. Vidinė ir savaime atsiradusi administracinių reformų dinamika ir ryšiai tarp skirtingų reformų reikalauja kur kas didesnio dėmesio;

– *instituciniai suvaržymai* - institucinės savybės, kurios veikia reformų būdus ir formas bei institucinį vystymąsi, yra įtvirtintos viešojo valdymo tradicijose. Instituciniai suvaržymai, administracinių struktūrų sąveika sukuria reformų procesų galimybes arba barjerus. Įstatymai ir jų leidyba skirtingose valstybėse daro skirtingą poveikį reformų procesams. Reformos kai kuriose sistemose, siekiant jų efektyvumo, privalo būti įteisintos, kitose – nebūtinai;

– *administravimo tradicijos* - skirtingas reformų kontekstas rodo struktūrinius ir institucinius Amerikos viešojo administravimo ir europinių administracinių sistemų bei jų poveikio administracinėms reformoms skirtumus. Europiniame viešajame admi-

nistravime nesivadovaujama verslininkiškumo, pragmatiškumo ar praktiniu požiūriais. Per tam tikrą laikotarpį Europos viešasis administravimas įgijo tai, ką M.Weber vadino *Diestwissen* (tarnybinės žinios) – bendrasis praktinis žinojimas, kaip valdyti. Valstybių patirtis rodo, kad, atlikus reformas karinėje, policijos, viešojo projektavimo ir planavimo srityse, daugelis kontinentinių sistemų gana lengvai įtraukia modernius verslo valdymo konceptus į jų standartines veiklos procedūras, jei jaučia tam poreikį, arba yra atliekamos šių sričių modernizavimo reformos. Tos pačios tendencijos būdingos organizacijoms, teikiančioms viešąsias paslaugas gerovės, sveikatos apsaugos, socialinės paramos srityse.

Administracinių reformų panašumus daugelyje valstybių lėmė nepakankamas dėmesys reformų sisteminiams ir valdymo padariniams, kurie pasak Bovaird ir Loffler atsirado dėl trijų koncepcinių problemų. Tai:

– *valdymo idėjų perėmimas neatsižvelgiant į joms būdingus apribojimus bei trūkumus* - pastebima mokslinio valdymo judėjimo atgimimo tendencija, orientuojantis į formalias specifikacijas ir vertinimo sistemas. Kompleksinėms veikloms, kurios yra viešojo sektoriaus ašis, buvo taikytas gana ribotas, formalizuotas požiūris, pagal kurį nepakankamai vertinamas aplinkos ir veiklos kompleksiskumas bei kintamumas. Todėl prieš kelis dešimtmečius privačiame ir viešajame komandinės ekonomikos sektoriuose jis neturėjo pasisėkimo;

– *nepavyko suprasti, kad, nepaisant dydžio ir kompleksiskumo, valdžia išlieka monopolium* - veikia unifikuojoje konstitucinėje aplinkoje, kurioje institucijos ir procesai yra susieti administraciniais įstatymais. Veikla nustatoma pagal sąveiką kelių svertų, tokių kaip politikos, biudžeto, valstybės tarnybos valdymo, atskaitomybės procesų, veikiančių politinės ir administracinės kultūros aplinkoje. Dėl šios priežasties bet kuri reforma, siekianti sisteminių pokyčių, negali jų atlikti koncentruodamasi tik į vieną svertą. Kai kuriose ankstesnėse reformose nebuvo atsižvelgiama į šią sąveiką ir keistas tik vienas pagrindinis svertas, pavyzdžiui, valstybės tarnybos sistema, nepagalvojus pasekmių atskiroms šios sistemos dalims (valdymo atsakomybės delegavimas Naujojoje Zelandijoje susilpnino centrinių agentūrų gebėjimus išugdyti ateities lyderius) arba daromos pastangos pakeisti požiūrius ir elgesį, nedarant poveikio pagrindiniams žmogaus elgesį lemiantiems motyvams (siekimasis įvykdyti pokyčius per mokymą nepakeitus valstybės tarnybos sistemos Vokietijos atveju);

– *nesupratimas, kad viešoji vadyba nėra vien tik viešųjų paslaugų teikimas, bet ir kitų valdymo ver-*

*tybių, iš dalies neatskiriamų nuo valdžios sąrangos, kurioje jos įtvirtintos, institucionalizacija* - keičiant darbo sutartis, sudarant sąlygas vyresniesiems valstybės tarnautojams laisviau veikti savo departamentuose, galima pakenkti valstybės tarnyboje būdingam kolektyviniam darbui, kuris yra esminis valdymo principas viešajame sektoriuje.

Administracinių reformų konvergencijos ar divergencijos klausimas turi būti sprendžiamas ilgalaikėje perspektyvoje, o ne vienos tam tikros reformos programos, tam tikroje valstybėje, tam tikru laiko momentu pagrindu. Dabartiniu laikotarpiu egzistuojančiose viešojo administravimo sistemose nėra pastebima bendrų trūkumų, kurie gali būti pašalinti universaliu reformų kompleksu, kadangi viešasis sektorius skirtingose valstybėse prisitaiko prie pokyčių ir nuolat vystosi, tačiau skirtingais būdais [3, p.41]. Valdžia privalo turėti naujus gebėjimus suprasti ir vadovauti prisitaikymo procesui.

## Apibendrinimas

Apžvelgus reformistines veiklas, vykstančias pastaraisiais dešimtmečiais daugelyje pasaulio valstybių, atrodo, jog valstybės, nepaisant jų politinių ir administracinių sistemų, vykdo panašaus tipo viešojo sektoriaus reformas, tačiau gilesnė reformų strategijų ir procesų analizė parodo administracinių reformų divergenciją. Dabar nėra įmanoma identifikuoti bendrų administracinių sistemų trūkumų, kuriuos būtų galima išspręsti universaliomis reformomis. Valstybių patirtis rodo, kad esant panašioms reformistinių veiklų paskatoms, kurios atsiranda iš sampratos, kas yra „geras viešasis valdymas“, kaitos, reformų idėjos gali būti labai skirtingai suprastos ir skirtingais būdais bei metodais įgyvendintos, priklausomai nuo vietos (valstybės) ir laiko.

Reformų praktika parodė, kad verslininkiškumo požiūrio taikymas viešajame sektoriuje ne visada užtikrina verslo principų laikymąsi valdžios struktūrose ir veikloje. Klausimai, ką valdžia turi daryti (valdžios funkcijos), skiriasi nuo klausimų, analizuojančių, kaip valdžia tai atlieka (valdžios veiklos). Nuo XX amžiaus 9-ojo dešimtmečio vidurio viešojo administravimo srityje pradėti kelti viešojo administravimo metodologiniai klausimai. Vadybinė perspektyva tapo ne tik empirinio tyrimo objektu, bet ir modeliu studijuoti reformas ir viešąjį administravimą lyginamojoje perspektyvoje. Reformų įgyvendinimo paradigma, taikyta tyrimuose, išsivystė į reformų tyrimo teoriją [15, p.467]. Administravimo reformų modelių bei jų sąveikos detali analizė ir supratimas sukuria naujų ateities tyrimų terpę.

## Literatūra

1. Aucoin, P. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 3(2), 1990, 115-137
2. Bovaird, T. Public Management and Governance: Emerging Trends and Potential Future Directions. In E.Vigoda (Ed.). *Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis*. New York: Marcel Dekker Inc., 2002, 345-376.
3. Bovaird, T., Löffler, E. *Public Management and Governance*. USA: Routledge, 2004.
4. Hernes, T. Four Ideal-type Organizational Responses to New Public Management Reforms and Some Consequences. *International Review of Administrative Science*, 2005, Vol. 71(1), 5-17.
5. Hood, C. A. Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 1991, Vol. 60, 3-19.
6. Kettl, D.F. *The Global Public Management Revolution: A Report on The Transformation of Governance*. Washington, D.C: Brookings Institution Press, 2000.
7. Lane, J.E. End and Means of Public Sector Reform. In J.J. Hesse and A.J.Toonen (Eds.). *The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration*. Westview Press, 1995, 507-521.
8. Lane J.E. *Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požūriai*. Vilnius: Margi raštai, 2001.
9. Löffler, E. The Administrative State in Western Democracies. In Peters, B.G., Pierre, J. (Eds.) *Handbook of Public Administration*, London: Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 2003, 478-488.
10. Manning, N., Parison, N. *International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation*. Washington, D.C.: The World Bank, 2004.
11. McGregor, E.B. Making Sense of Change. Brudney, J.L., O'Toole, L.J., Rainey, H.G. (Eds.). *Advancing Public Management: New Developments in theory, Methods, and Practice*. Washington: Georgetown University Press, 2000, 127-152.
12. Osborne, D., Gaebler, T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*. USA: Penguin Book, 1992.
13. Peters B.G. *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai, 2002.
14. Peters, B.G. Governing in a Market Era: Alternative Models of Governing. In E.Vigoda (Ed.). *Public Administration: An Interdisciplinary Critical Analysis*. New York: Marcel Dekker Inc., 2002, 85-97.
15. Pollitt C., Bouckaert G. *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė*. Vilnius: Algarvė, 2003.
16. Toonen, T.A.J. Administrative reform: Analytics. In Peters, B.G., Pierre, J. (Eds.). *Handbook of Public Administration*. London: Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 2003, 467-477.
17. Toonen, T.A.J. Public Sector Reform in Western Europe. Background paper for the Presentation on Public Sector Reform in Western Europe. *Conference on Comparative Civil Service Systems*, School of Public and Environmental Affairs (SPEA), Indiana University, Bloomington (IN), April 5 - 8, 1997. [<http://www.indiana.edu/~csrc/toonen1.html>]

Eglė Backūnaitė

### Development of Administrative Reforms of Public Sector: Searching for Convergence and Divergence

#### Summary

The aim of this article is to review the changes in the public sector administrative reforms and to identify its key elements by distinguishing the context, content (logic) and process of the reforms. It is shown that public sector reform movement and reforms content is the result of conflicting and competing values of good public management, which roots are in the perception about world's operation and behaviour of people. Good public management presents the quality of governance. The core values of public administration are responsiveness to public needs and people satisfaction, integrity of government and peoples' trust in government, reliability and confidence of public administration system. The change in values lays in political economical, societal and institutional causes. The main reform concerns characterized by implementation of the 3E (economy, efficiency, effectiveness) conception are changing, by varying the elements of 3E conception into ethics, equity, equalities. Reform processes seeming to be rationalistic steps guiding the change, at practice are on the continuum between planned changes and emerging strategy. Additionally, the practice of reforms is usually associated with lack of results and undelivered promises. Comparing administrative reforms we may identify the main common reforms' factors (external pressure, political choice, reform logic, institutional constraints and administrative traditions) influencing the reform strategy and process, however its' operation are different. There isn't one universal reform model which could solve even similar type public administration problems.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.18.27111