

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS**

Aurimas Tumėnas

**VALSTYBINIŲ ORGANIZACIJŲ  
REFORMŲ IR POKYČIŲ TEORINĖ ANALIZĖ**

Daktaro disertacija

Socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas (03S)

Vilnius, 2010

Disertacija rengta 2005–2009 metais Mykolo Romerio universitete.

Mokslinis vadovas:

prof. habil. dr. Juozas Lakis (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03 S)

## ***Pagrindinės darbe vartojamos sąvokos***

**Viešasis administravimas** – teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta teisės aktams įgyvendinti priimant administracinius sprendimus, teikiant įstatymų nustatytas administracines paslaugas, administruojant viešųjų paslaugų teikimą ir atliekant viešojo administravimo subjekto vidaus administravimą.

**Naujoji viešoji vadyba** (toliau tekste – NVV) – laisvai susijusių valdymo metodų ir įvairių ideologinių nuostatų sistema, ideologiškai susijusi su viešojo pasirinkimo teorija ir siejama su privačiame sektoriuje taikomų valdymo metodų perkėlimu į viešąjį sektorių. Iš esmės siūlo diegti veiklos valdymą, pagrįstą veiklos matavimu, tačiau jį apgaubia „retoriniu triukšmu“.

**Konceptualinis modelis** – vaizdinis metodas (diagrama) vaizduojanti priežastinius ryšius tarp faktorių kurie, manoma, yra reikšmingi nagrinėjamam problemai ar objektui.

**Vadybos mada** – plačiai priimta, inovatyvi intervencija į organizacijos praktiką, skirta pagerinti kurį nors veiklos aspektą. Mados evoliucionuoja į naujas vadybines praktikas arba yra atmetamos kaip nesėkmės.

**„Retorinis triukšmas“** – tikėjimų visuma, pagrindžianti vienų ar kitų reformų patrauklumą ar būtinumą. Pats savaime retorinis triukšmas negarantuoja, kad reformos sukels pageidaujamus pokyčius, nes jo vidinė logika nėra nuosekli ir baigtinė. Vienas pagrindinių retorinio triukšmo legitimavimo būdu yra mitų kūrimas.

**Valdymas rinkos pagalba** – tokių sistemų kūrimas, kuriose dalis valdymo funkcijų yra pakeičiamos rinkos generuojama spontanine tvarka.

**Rinkos klaidos** – rinkos funkcionavimo disfunkcijos, dažniausiai atsirandančios dėl asimetrinės informacijos, kuria disponuoja rinkos dalyviai.

**Veiklos valdymas** – pasikartojančiose situacijose vyraujantis procesas, jungiantis tikslų nustatymą, rezultatų matavimą, jų palyginimą su iškeltais tikslais ir surinktos informacijos apie nepageidautinus nukrypimus grąžinimą atgal į kontroliuojančią posistemę, siekiant pataisyti procesą, kuris atliekamas vykdant bendrąsias valdymo funkcijas (sprendimų priėmimą, planavimą, organizavimą ir t.t.).

**Veiklos matavimas** – kiekybinis-kokybinis išeiigos ir išdavų matavimas.

**Veiklos vertinimas** – atskiro organizacinio subjekto (organizacijos, jos padalinio ar konkretaus darbuotojo) kompetencijos, atliekamų užduočių, gautų rezultatų analizė, įvertinimas bei sprendimų, kaip tuos rezultatus gerinti, priėmimas.

**Atskaitomybės kontrolė** – veiklos valdymo tipas, kuomet pagrindinis dėmesys perkeliamas į kontroliuojančiąją posistemę ir atsiskaitymą jai.

**Savitikslis veiklos matavimas** – veiklos valdymo tipas, kuomet informacijos srautai tarp kontroliuojančiosios posistemės ir kontroliuojamosios posistemės nėra funkcionalūs ir abi posistemės nefunkcionuoja pagal veiklos valdymo logiką, išlaikydamos tik formalią veiklos matavimo sistemą.

**Reforma** – valdančiosios posistemės veiksmai, kuriais siekiama sukurti planuojamus ar vairuojamus pokyčius.

**Pokyčiai** – bet kurio organizacijos aspekto realūs (tiek formalūs, tiek neformalūs) pasikeitimai. Pokyčiai atsiranda ne tik kaip reformų pasekmė.

**Valdžia** – įtinklinta organizacija, kuria realizuojamas valstybės valdymas.

**Valdžios klaidos** – valdžios funkcionavimo disfunkcijos, paprastai atsirandančios dėl netinkamo informacijos apdorojimo mechanizmo ir neadekvačiai interpretuojamų ir valdomų atskirų agentų preferencijų.

**Technostruktūra** – visi, kurie turi specializuotas žinias, talentą ar patirtį, reikalingus priimti reikalingus grupinius sprendimus. Jie yra vairuojantis protas – organizacijos smegenys.

**Izomorfizmas** – organizacijų veiklos legitimavimas kitų organizacijų veiklos mėgdžiojimo (mimezės) būdu.

**Istorinis kelias (kelio priklausomybė)** – prielaida, kad pradiniai pasirinkimai, atlikti kuriant ir formuojant instituciją ar politiką (kursą) riboja ir nulemia tolesnius pasirinkimus.

**Generinė struktūra (sistemų archetipas)** – priežastinė/informacijos apdorojimo schema, leidžianti paaiškinti ir identifikuoti mechanizmą, kuriuo reformos sukelia nenumatytus ir priešingus siekiamiems pokyčiams, pokyčius.

**Tikslų perkėlimas** – valdymo disfunkcija, pasireiškianti, kai pagrindiniai organizacijos tikslai, kuriuos ji skelbiasi įgyvendinanti, yra pakeičiami tikslais, susijusiais su organizacijos „statyba“ ir išlaikymu.

**Manipuliacija matavimais** – apgaulingi manipuliavimai statistika ar sąmoningai supaprastintais veiklos matavimo būdais, taip pat nesuvokimas ar ignoravimas to, kad matavimai patys savaime nesukuria naujos realybės ir nepagerina veiklos rezultatyvumo – pavyzdžiui, ignoruojamas GIGO dėsnis arba įsivaizduojama, kad tiesiog gerinant matavimo būdus (didinant jų tikslumą) bus išgautas naujas efektas.

**GIGO** – (*“garbage in, garbage out”*; šlamštas į vidų, šlamštas lauk) akronimas, apibūdinantis faktą, kad net ir sudėtingiausi kiekybiniai skaičiavimai nepakeičia to, kas tarnauja modelio prielaidomis, prigimties. Disfunkcinėse sistemose GIGO gali reikšti dar didesnę disfunkciją - (*“garbage in, gospel out”*; šlamštas į vidų; pamokslas lauk).

**Įtakos šaltinis** – kompleksinis traukos centras, tiesiogiai įtakojantis galimas reformas ir, atitinkamai, pokyčius.

**Politinės klaidos** – politinio valdžios funkcionavimo disfunkcijos, paprastai atsirandančios dėl netinkamo informacijos apdorojimo mechanizmo ir neadekvačiai interpretuojamų ir valdomų atskirų agentų preferencijų.

„**Tobulybės salos**“ – profesionalios, nors paprastai technokratiškos, „dėmės“ viešojo administravimo srityje (valdžioje).

**Filtrai** – kultūriškai institucionalizuoti informacijos apdorojimo mechanizmai, kurių pagalba atskiriami „geri“ valdymo metodai nuo „blogų“ valdymo metodų.

## TURINYS

<b>I V A D A S</b> .....	<b>10</b>
<b>1. NVV TEORINĖ-METODOLOGINĖ ANALIZĖ</b> .....	<b>18</b>
<b>1.1. NVV priešistorė</b> .....	<b>19</b>
<b>1.2. Pirminiai NVV preskriptyviniai šaltiniai</b> .....	<b>21</b>
<b>1.3. Viešojo pasirinkimo teorija ir jos kritika</b> .....	<b>28</b>
<b>1.4. Menedžerizmas ir jo kritika</b> .....	<b>38</b>
<b>1.5. NVV - paradigma ar mokslinis anarchizmas? Subalansuota reforma ar istoricizmas?</b> <b>Naujosios viešosios vadybos pasireiškimo formos</b> .....	<b>53</b>
<b>1.6. NVV mitai</b> .....	<b>62</b>
<b>APIBENDRINIMAS IR IŠVADOS:</b> .....	<b>74</b>
<b>2. VEIKSMINGOS NVV PAIEŠKOS: RINKA IR VEIKLOS VALDYMAS</b> .....	<b>77</b>
<b>2.1. Valdymas rinkos mechanizmų pagalba</b> .....	<b>78</b>
2.1.1. Rinka kaip valdymo metodas. Privatizacija ir vaučeriai .....	78
2.1.2. Valdymas kvazi-rinkos priemonėmis .....	92
2.1.3. Valdymas pseudo-rinkos priemonėmis. Kontraktavimas („outsourcing“) ir Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė (PPP).....	95
<b>2.2. Veiklos valdymas</b> .....	<b>98</b>
2.2.1. Veiklos valdymas, atskaitomybės kontrolė ir savitiksliis veiklos matavimas .....	98
2.2.2. Veiklos valdymas ir jo pagrindiniai bruožai.....	99
2.2.3. Idealieji tipai: veiklos valdymas, atskaitomybės kontrolė ir savitiksliis veiklos matavimas....	104
2.2.4. Dėjà-vu? .....	109
2.2.5. Veiklos valdymų modelių kaitos ciklai ir bangos.....	111
<b>APIBENDRINIMAS IR IŠVADOS:</b> .....	<b>113</b>
<b>3. VALSTYBĖS VALDŽIOS VALDYMO POKYČIAI: TEORINIAI-METODOLOGINIAI ASPEKTAI</b> .....	<b>116</b>
<b>3.1. Pokyčiai ir reformos</b> .....	<b>116</b>
<b>3.2. Teorijos, teikiančios įžvalgą „nenumatytų“ pokyčių mechanizmams paaiškinti</b> .....	<b>122</b>
3.2.1. Naujoji viešojo vadyba ir tradicinis viešasis administravimas. Instrumentinių teorijų nepakankamumas .....	122
3.2.2. Funkcionalizmas. „Tikslų perkėlimas“ ir kitos disfunkcijos .....	123
3.2.3. Neoinstitucionalizmas. Institucinis požiūris.....	125
3.2.3.1. Normatyvinis (sociologinis) institucionalizmas. Izomorfistinės tendencijos .....	125
3.2.3.2. Racionalaus pasirinkimo institucionalizmas. „Savanaudžiai veikėjai“ .....	128
3.2.3.3. Istorinis neoinstitucionalizmas. „Istorinis kelias“.....	129
3.2.4. Sistemų dinamika. Generinės struktūros (Sistemų archetipai) .....	130
3.2.5. Tinklo/grupės teorija. „Gero“ valdymo supratimo dimensijos .....	134
<b>APIBENDRINIMAS IR IŠVADOS:</b> .....	<b>138</b>
<b>4. VALDŽIOS VALDYMO POKYČIŲ METODOLOGINĖ ANALIZĖ</b> .....	<b>140</b>
<b>4.1. Valdžia kaip organizacija</b> .....	<b>141</b>

<b>4.2. Valdžios santykis su visuomene</b> .....	152
<b>4.3. Susietumas su politine valdžia</b> .....	159
<b>4.4. Įtakos šaltiniai</b> .....	163
<b>4.5. Informacijos apdorojimo mechanizmai</b> .....	166
<b>4.6. Dinaminis-sisteminis faktorių tarpusavio ryšių apibendrinimas</b> .....	179
<b>5. POKYČIAI IR REFORMOS LIETUVOJE</b> .....	<b>192</b>
5.2.1. Modernizacijos etapai ir jų dinamika .....	197
5.2.2. Plėtros pasekmės: „Tobulybės salos“, ribota demokratija ir (vėl) miglota modernizacija .....	206
5.2.3. Rinkos, tinklai ir hierarchija .....	207
5.2.4. Hierarchijos analizė .....	211
<b>5.3. Lietuvos valdžios reformos. Esamas valdžios valdymo modelis ir NVV atgarsiai</b> .....	<b>217</b>
5.3.1. Strateginis valdymas (valdymas pagal rezultatus) Lietuvoje .....	218
5.3.2. Tarnautojų veiklos vertinimo sistema Lietuvoje .....	233
5.3.3. Sprendimo poveikio vertinimas Lietuvoje .....	243
5.3.5. 2009 metai – Taupymas, politizacija ir reformų Lietuvoje apibendrinimas .....	245
<b>DISERTACIJOS IŠVADOS:</b> .....	<b>252</b>
<b>PASIŪLYMAI IR REKOMENDACIJOS</b> .....	<b>257</b>
<b>SANTRAUKA ANGLŲ KALBA</b> .....	<b>260</b>
<b>LITERATŪROS SĄRAŠAS</b> .....	<b>278</b>
<b>MOKSLINIŲ PUBLIKACIJŲ SĄRAŠAS</b> .....	<b>301</b>
<b>PRIEDAI</b> .....	<b>302</b>

#### Lentelių sąrašas:

- 1 lentelė. Valdymo modeliai pagal jų administracines vertybes.
- 2 lentelė. Reformos, siejamos su NVV.
- 3 lentelė. NVV ir organinis požiūris į organizaciją.
- 4 lentelė. NVV „kovos“ su biurokratija metodai
- 5 lentelė. Valstybės funkcijos, skirtos kovoti su rinkos klaidomis.
- 6 lentelė. Sėkmingos kvazi-rinkos funkcionavimo sąlygos.
- 7 lentelė. Veiklos valdymas, atskaitomybės kontrolė, savitiksli veiklos matavimas.
- 8 lentelė. Keturi baziniai reformų tipai (bangos).
- 9 lentelė. Reformų ir pokyčių santykiai.
- 10 lentelė. Tinklo/grupės teorijos organizacinių tipų esminiai bruožai.
- 11 lentelė. Silpnybės būdingos kultūriškai skirtingiems organizaciniams tipams.
- 12 lentelė. Valdymo kombinacijos esant skirtingų kultūrų posistemėms.
- 13 lentelė. Ekonomikos ir vadybos-organizacijų teorijos skirtumai.
- 14 lentelė. Organizacijų klasifikacija pagal jų bruožus.
- 15 lentelė. Įtakos rūšys.
- 16 lentelė. Įtakos šaltiniai Lietuvoje.
- 17 lentelė. Valstybės tarnybos valdymo „senos“ problemos ir „nauji“ sprendimai.
- 18 lentelė. Darbuotojų skaičiaus valstybės tarnyboje pokytis per 2009 metus.

#### Paveikslėlių sąrašas:

- 1 pav. Apkarpyto metodo įtaka sistemos efektyvumui.
- 2 pav. Faktoriniai, išskirti NVV teorinės-metodologinės analizės dėka.
- 3 pav. Retorinio triukšmo priežastys ir pasekmės.
- 4 pav. Vaučeriu sistema.
- 5 pav. Veiklos matavimų sistemos būsenos.
- 6 pav. Kliūtys sėkmingam dirbtinės rinkos funkcionavimui.
- 7 pav. Reformų rūšys.
- 8 pav. Pokyčių kubas.
- 9 pav. „Nepakankamų pasiekimų“ archetipo veikimo struktūra.
- 10 pav. Valdžios pokyčių ir reformų konceptualinis modelis.
- 11 pav. Visuomenės dėmesys problemoms.
- 12 pav. Visuomenės struktūra.



13 pav. Galimi probleminiai faktoriai ir jų įtaka piliečiams (visuomenei) pavedus technostruktūros vaidmenį.

14 pav. Valdžios ir politinės valdžios santykis institucinio bendrumo atžvilgiu.

15 pav. Galimi probleminiai faktoriai ir jų įtaka politikams (politinei valdžiai) pavedus technostruktūros vaidmenį.

16 pav. Veiklos valdymo sistemos disfunkcijos.

17 pav. Reformos pasirinkimas Lietuvoje.

18 pav. Lietuvos kultūrinių filtrų poveikis strateginio planavimo sistemai.

19 pav. Strateginio planavimo sistemos funkcionavimo terpė.

20 pav. Strateginio planavimo sistemos informacijos apdorojimo struktūra.

21 pav. Strateginio valdymo sistemos Lietuvoje disfunkcijos, išskirtos remiantis informacijos apdorojimo mechanizmu.

22 pav. Tarnautojų veiklos vertinimo sistemos Lietuvoje disfunkcijos, išskirtos remiantis informacijos apdorojimo mechanizmu.

Diagramų sąrašas:

1 diagrama. Bendroji NVV reformų ir pokyčių diagrama.

2 diagrama. „Standartinio“ biurokratijos pasipriešinimo diagrama.

3 diagrama. NVV reformos individualistinėje kultūroje – Jungtinės Karalystės pavyzdys.

4 diagrama. NVV reformos komunitarinėje kultūroje – Skandinavijos pavyzdys.

5 diagrama. NVV reformos fatalistinėje kultūroje.

## IVADAS

**Temos aktualumas.** Viešojo administravimo ir viešosios vadybos literatūroje yra skiriama nepakankamai dėmesio valdžios strateginiam valdymui ir taip vadinamai „valdymo politikai“. Dar 1995 metais bene garsiausias vadybos autorius Peter Drucker kritikavo JAV viceprezidento A. Goro vykdomas reformas ir teigė, kad norint padidinti valdžios rezultatyvumą, pirmiausia reikia „pergalvoti“ (*rethink*) valdžią, išanalizuoti visas jos vykdomas programas, nustatyti kurios programos veiksmingos, kurios ne. Vietoje to, paprastai vyrauja kitokia valdžios politika – arba lopyti neveiksmingas programas arba „imti mėsininko kirvį ir kapoti viską iš eilės“ (Drucker, 1995).

Disertacijoje keliami klausimai ir analizuojama užsienio šalių patirtis tam, kad būtų galima atsakyti į klausimus: ko turi būti siekiama valdžios veiklos reformomis ir kodėl reformos neduoda tų rezultatų, kurių reformatoriai tikėjosi.

Pastarieji dvidešimt metų buvo labai dinamiški viešojo sektoriaus pokyčių atžvilgiu. Dauguma šių pokyčių buvo iššaukti tikslingų pastangų – konkrečių reformų, paprastai vykdomų remiantis Naujosios viešosios vadybos (NVV) teorine sistema (rėmais). Šiuo metu (2009-2010 metais) nebegali būti diskutuojama taip, kaip tai buvo daroma aštuntame dešimtmetyje, nes jau yra pakankamai empirinių duomenų, leidžiančių teigti, kad reformos nebuvo visiškai sėkmingos.

Nepaisant reformų gausos, dažnai atrodo, kad į reformas buvo žiūrima per daug optimistiškai ir naiviai. Preskriptyviniai ir normatyviniai modeliai bei teorijos dažnai buvo taikomos taip, tarsi jos būtų deskriptyvinės. Dažnai buvo nepakankamai dėmesio skiriama reformų įgyvendinimo teorinei analizei, nors kai kurie reformų įgyvendinimo sunkumai gali būti išvesti tiesiogiai ir todėl numatyti remiantis tais pačiais teoriniais pagrindais, kuriais buvo grindžiamos reformos.

Reformos sėkmingumas priklauso nuo daugybės veiksnių, paprastai nesančių preskriptyviniame reformos modelyje. Disertacijoje remiantis šiuo metu vyraujančiomis vadybos teorijomis daugiausia dėmesio skiriama trims skirtingiems reformų aspektams: pirma – jau turimam instituciniam paveldui, antra – dažnai nekontroliuojamiems išorės veiksniams, trečia – informacijos apdorojimo ir paskatų kaitos procesams viešajame sektoriuje.

Išvardintos priežastys skatina kritiškai įvertinti viešojo valdymo reformas ne tam, kad jų būtų atsisakyta, bet tam, kad būtų galima geriau įvertinti jų realų poveikį. Reformos dažnai būna nesėkmingos, jos išsikraipo jų įgyvendinimo procese ir sukelia nepageidautinus šalutinius ar net atvirkštinius pokyčius, arba, paprasčiau, – reformos nėra tas pats kas pokyčiai.

Kadangi Lietuva nėra toli pažengusi NVV elementų diegime viešajam sektoriui valdyti, nėra jokios būtinybės juos diegti lygiai taip, kaip tai darė Naujoji Zelandija, Australija, Jungtinė Karalystė ar Jungtinės Amerikos Valstijos. Šių šalių praktika turi būti kritiškai įvertinta tam, kad būtų užkirstas kelias nepageidaujamoms reformų pasekmėms ir kartu nebūtų sutrukdyta pasiekti tų teigiamų rezultatų, kuriuos šioms šalims pavyko įgyvendinti.

**Mokslinė darbo problema.** Nors valstybinių organizacijų (valdžios) reformų problemoms skiriama nemažai dėmesio, vis dėlto šiuo metu dar nėra atsakyta į keletą klausimų. Svarbiausias jų – kodėl didelė dalis reformų sukelia ne tuos ar ne tik tuos pokyčius, kurių tikėtasi. Tyrinėjant šią problemą atkreiptinas dėmesys į keletą aspektų. *Pirma*, gali būti, kad sprendžiant valdžios reformų klausimus buvo klaidingai interpretuojama valdžios sisteminė prigimtis. *Antra*, dažnai ignoruojamas akivaizdus faktas, kad „struktūra įtakoja (lemia) strategiją“. *Trečia*, reformos ne visada būna sėkmingos ir ne visada jos būna nesėkmingos dėl to, kad teorinis modelis, kuriuo remiantis diegiamos reformos yra klaidingas. Reformų pasirinkimas ir jų įgyvendinimas turėtų būti laikomi sudėtine ir neatskiriama reformų dalimi.

Mažai, kas gilinasi į tai, kaip reformuotoje valdžios sistemoje pasikeičia paskatų ir informacijos apdorojimo posistemė, kuri galiausiai ir lemia priimamų sprendimų kokybę. Yra tikslinga išanalizuoti ir įvertinti, ar, atsižvelgiant į valdžios ypatumus, NVV ar kitos vadybinės koncepcijos pagrindu reformuotoje sistemoje pagerėja prielaidos priimti veiksmingus sprendimus, ar tokia sistema pajėgi būti efektyviai valdoma.

Dėl 2008 metų pabaigoje Lietuvoje prasidėjusios ekonomikos krizės disertacijoje aptariamos problemos tampa dar reikšmingesnės ir aktualesnės. Lietuvos valdžios struktūra leidžia numatyti, kad sisteminės valdžios reformos Lietuvoje gali būti iššauktos krizės, o labiausiai tikėtinas atsakas yra „apkarpymas“ (*downsizing*). Jei rašant disertaciją „apkarpyimo“ problema buvo nagrinėjama labiau kaip teorinė galimybė, nei kaip aktuali problema, tai pastaruoju metu ji tapo bene svarbiausia ir daugiausia dėmesio reikalaujanti tyrimų sritis. „Jeigu racionalus valdžios rezultatyvumo persvarstymas dar nebus įvykęs, mes, labiausiai tikėtina, padarysime tai, ką padarė daugybė didelių kompanijų – panaudosime mėsininko kirvį ir apsikarpysime. Taip mes sunaikinsime rezultatyvumą, bet nesumažinsime deficito. Iš tikrųjų yra prognozuotina, kad ne tie dalykai bus „nukirsti“ – taip pat bus „nukirsti“ ir tie, kurie yra veiksmingi ir kurių veikimas turėtų būti sustiprintas“ (Drucker, 1995).

Disertacijoje yra atsižvelgiama į Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) 2005 metų ataskaitoje iškeltas problemas ir pasiūlymus. Pirma, į valdžios struktūrą reikia žiūrėti ne kaip į „atskirų vienetų rinkinį, bet kaip į tarpusavyje susijusią visumą: vienos sistemos dalies reforma gali turėti nesiekiamų padarinių kitai sistemos daliai“ (OECD, 2005, 21). Antra,

„valdžios modernizavimas reikalauja suprasti viešojo administravimo sistemos prigimtį ir dinamiką kaip visumą ir kaip ji veikia kaip visuomenės integrali dalis“ (OECD, 2005, 21). Trečia, „yra svarbu, kad valdžia remtųsi *visuminiu* požiūriu į reformą, t.y. matytų ir suprastų, kad valdžia ir viešojo administravimo struktūros sudaro tarpusavyje susijusią visumą“ (OECD, 2005, 22). Ketvirta ir svarbiausia, reikalinga „ne viena lemiama „reforma“, bet sukūrimas tokių visuotinės valdžios viešojo valdymo politikos galimybių, kurios leistų valdžiai atlikti pakeitimus visuomet galvojant apie visą sistemą“ (OECD, 2005, 22).

Taigi, disertacijoje pagrindinis dėmesys yra skiriamas valdžios kaip sistemos analizei, analizuojami ne pavieniai vadybiniai instrumentai, bet stengiamasi analizuoti valdžią kaip visumą. Kadangi Lietuvoje yra labiausiai tikėtinos reformos NVV pagrindu, kurios paprastai būna fragmentiškos, visuminė valdžios analizė leidžia apibrėžti, numatyti ir paaiškinti galimas nesėkmingas reformas ir jų atsiradimo priežastis.

**Mokslinis problemos ištirtumo lygis.** Pastaruosius dvidešimt metų NVV dominavo viešojo administravimo pasaulyje. Jos šalininkai tvirtino apie naujos globalios paradigmos atsiradimą (Osborne, Gaebler, 1992) ir kovojo su biurokratija (Barzelay, 1992). NVV turėjo padidinti efektyvumą, pagerinti kokybę, sumažinti išlaidas, nukreipti biurokratijos dėmesį į klientus, išvaduoti nuo „raudonos juostos“ ir įgalinti viešojo sektoriaus darbuotojus padaryti valdžią skaidrią ir atsakingą. NVV kaip teorinis modelis ir kaip praktinė reforma yra plačiai išanalizuotas. NVV kaip normatyvinį ir preskriptyvinį modelį pirmiausia pateikia Osborne ir kartu su juo rašantys autoriai (Osborne, Gaebler, 1992, Osborne, Plastrik, 1997, Osborne, Hutchison, 2004). Taip pat paminėtini Barzelay (1992), Ferlie ir kt. (1996), Kernaghan ir kt. (2000), Thom ir Ritz (2004). Didelę įtaką NVV preskriptyviniam modeliui turi viešojo pasirinkimo teoretikų darbai (Niskanen, 1971, Buchanan, 2000), sandorių kaštų ekonomikos teoretikų darbai ir Čikagos ekonomikos mokykla (Coase, 1990, Leube, Moore, 1986). NVV praktiniam plitimui didelę įtaką darė Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (1995) ir Pasaulio Bankas (1998, 2000), taip pat atskirų Vyriausybių dokumentai, tokie kaip Naujosios Zelandijos „Valdžios valdymas“ (Government Management) (1987), JAV Nacionalinės veiklos apžvalga (National Performance Review) (1993), Jungtinės Karalystės Ministro Pirmininko kabineto „Modernizuojant valdžią“ (Modernizing Government) (1999), parengti NVV pagrindu.

Maždaug nuo 2000-ųjų metų NVV kritika ėmė susilaukti daugiau dėmesio, nes jau turėjo paaiškėti atliktų reformų padariniai. Taip pat reikėjo pagaliau sukurti vieningus teorinius NVV rėmus. Kartu pasirodė keletas darbų, kurie bandė „išvalyti“ NVV nuo retorinio „triukšmo“. Vienas labiausiai išbaigtų tokių darbų – M. Barzelay *Naujoji viešoji vadyba: gerinant tyrimų ir politikų dialogą* (Barzelay, 2000) pabrėžė ankstesnių NVV šalininkų ir

oponentų ginčų paviršutiniškumą ir pasiūlė kritinius analizės rėmus, kurie galėtų būti naudojami vertinant NVV kaip teoriją ir praktiką. J. E. Lane taip pat pripažino ankstesnių darbų paviršutiniškumą ir siūlė naudoti kitus teorinius rėmus (Lane, 2005). Deja, šie darbai nesusilaukė reikiamo dėmesio, retorinis triukšmas nedaug tenusilpo, tačiau dabar retorinio „triukšmo“ svarstyklės pradėjo krypti NVV nenaudai.

Lietuvoje apie NVV rašė A. Astrauskas, V. Domarkas, S. Puškorius, A. Raipa, K. Masiulis, B. Melnikas, V. Smalskys, A. Guogis, J. Palidaukaitė ir kiti autoriai. Vieningos nuomonės dėl NVV pritaikomumo ar NVV pagrįstumo tarp Lietuvos autorių nėra. Autorių nuomonės skiriasi ir turbūt žinomiausiame straipsnių rinkinyje, skirtame NVV aptarti – A. Raipos redaguotame „Naujoji viešoji vadyba“ (Raipa, 2007).

Jau 2001 metais buvo aišku, kad NVV reformos neduoda tų rezultatų, kuriuos jos turėjo pasiekti (Manning, 2001). Net tradiciškai NVV palaikančios tarptautinės organizacijos, pavyzdžiui, Pasaulio Bankas turėjo pripažinti NVV ribotumą (World Bank, 2000). Dauguma po NVV skėčiu pradėtų reformų buvo nesėkmingos, o kitų pasiekimai labai riboti (Dunleavy, Margetts, Bastow, Tinkler, 2006), nemažai reformų sukėlė paradoksalias ir nenumatytas pasekmes (Hesse, Hood, Peters, 2004). Ilgai NVV modelį propagavusi Ekonominio bendradarbiavimo ir vystymo organizacija jau pripažįsta, kad NVV elementai sukelia ar gali sukelti nepageidaujamą šalutinį efektą (OECD, 2005). Visos anksčiausiai NVV reformas pradėjusios valstybės nususuko visuminio valdymo link (Cristense, Laegreid, 2007).

W. Dreschler tvirtina, kad „aukštoji“ mokslinė bendruomenė nebepalaiko NVV (Dreschler, 2005). Po ilgos kovos su tradiciniu viešojo administravimo modeliu bene didžiausias įžeidimas NVV retorikai buvo neoveberizmo atsiradimas (Pollit, Bouckaert, 2004) ir kaltinimai, kad NVV iš tikrųjų sustiprino biurokratiją ir kontrolę (Gregory, Norman, 2003, Hood, 2003). Net autoriai, anksčiau laikyti NVV šaukliais, tokie kaip M. Barzelay, pripažįsta, kad: „Viešojo administravimo reformos tyrimai atliko ryžtingą posūkį. Nuo vėlyvųjų 1990-ųjų analitiniai klausimai yra vis rečiau keliami NVV rėmuose“ (Barzelay, 2001, p.531). Iš esmės šiuo metu analizuojama post-NVV būklė (Christensen, Laegreid, 2007 (2)).

Nors ginančių NVV vis dar yra, maždaug nuo 2005-ųjų bendro retorinio fono pasikeitimas yra akivaizdus, o ir gynyba nėra labai įtikinanti. Dažniausiai tvirtinama, kad kokie nors „blogiečiai“ iškrapė „tikrą“ NVV (Catlaw, Chapman, 2007), arba kad naujieji judėjimai perima NVV elementus (Dunn, Miller, 2007). Deja, tai kuo mėgsta didžiulis NVV, nėra NVV atradimai – orientacija į rezultatus, piliečių kooptavimas, idėja, kad viešasis sektorius turi siekti rezultatyvumo, idėja, kad biurokratai turi aktyviai valdyti – visa tai buvo ankstesnės

„biurokratijos“ atradimai ir buvo taikomi JAV dar praėjusio amžiaus viduryje.

Nors NVV kritika nėra naujas reiškinys, dabartinė kritika negali būti ignoruojama. Priežastys, dėl kurių NVV retorika traukė politikų ir biurokratų dėmesį, nyksta. Prasidėję ekonominiai JAV ir Jungtinės Karalystės sunkumai verčia abejoti neoliberalistinės ideologijos pagrįstumu, nevienareikšmiai NVV taikymo praktiniai rezultatai nebeleidžia tvirtinti, kad NVV ženkliai padidins rezultatyvumą, o šalių, ribotai diegusių NVV, santykinė sėkmė skatina vėl domėtis tradiciniu viešuoju administravimu. Visa tai mažina galimos reformos NVV pagrindu politinį patrauklumą, nes tokios reformos nebėra *per se* didinančios valdžios veiklos legityvumą, kuris anksčiau buvo pasiekiamas perkeliant „geriausių“ šalių „geriausią“ praktiką, o politikai ir biurokratai rizikuoja, kad jų siūlomos reformos bus sukritikuotos nurodant užsienio šalių patirtį.

Taip, kaip kažkada NVV apsisėlė retoriniu rūbu, skatinančiu visiškai ignoruoti tradicinį viešąjį administravimą, taip dabar stiprėja retorika tų, kurie lygiai taip pat siūlo visiškai ignoruoti NVV. Toks požiūris į NVV nėra teisingas, nes NVV vizija yra pakankamai solidi ir reikalauja tolesnių studijų.

**Mokslinių tyrimų objektas.** Faktorių, įtakojusių NVV pagrindu atliktų valdžios valdymo reformų pasirinkimą ir įdiegimą ir šių reformų nesiektų pokyčių atsiradimą, paieška ir analizė. Konceptualinių modelių, įgalinančių paaiškinti reformų sukeltus „nenumatytus“ pokyčius, konstravimas.

**Tyrimo dalykas.** Valdžios valdymo reformų ir jų sukeltų pokyčių teorinių pagrindų metodologinė analizė ir galimų reformų diegimo pasekmių trajektorijų analizė. Disertacijoje išsamiai analizuojami praktiniai ir teoriniai reformų kūrimo ir įgyvendinimo aspektai.

**Tyrimo tikslas** – Disertacijoje siekiama apjungti žinomas teorines koncepcijas ir pateikti konceptualinius modelius, išryškinančius valdžios reformų atsiradimo pagrindus ir galimas jų sukeltas disfunkcijas.

Kadangi disertacijoje aptariami reiškiniai apima labai daug kintamųjų sąvokinėse schemose (modeliuose), stengiantis paprastai ir aiškiai atvaizduoti aptariamą pokyčių ir reformų dinamiką, bus pateikiami ir analizuojami pakankamai bendro pobūdžio faktoriai.

### **Tyrimo uždaviniai.**

1. Išanalizuoti ir kritiškai įvertinti NVV teorinę sandarą, nustatyti jos empirinius ir teorinius kilmės šaltinius, įvertinti šios teorijos vidinę sandarą ir skirtingų komponentų vadybinį

suderinamumą.

2. Įvertinti ir išskirti skirtingose teorinėse koncepcijose aptariamus faktorius, kurie nėra įvertinti ir naudojami NVV teorijoje, tačiau daro įtaką reformų pasirinkimui ir diegimui bei sukelia „nenumatytus“ pokyčius.
3. Išanalizuoti valdžią kaip organizaciją, identifikuoti žalingus informacijos apdorojimo procesus bei aprašyti įtakų „gero“ valdymo supratimui šaltinius.
4. Remiantis sukonstruotu teoriniu/koncepciniu reformų ir pokyčių aiškinimo modeliu, įvertinti Lietuvos valdžios reformų trajektorijas, jų pasirinkimo priežastis ir galimas pasekmes.
5. Preliminariai įvertinti išskirtų faktorių sąveikos ir tarpusavio ryšių struktūrinę kohegerenciją ir pagrįstumą, remiantis lauko tyrimo rezultatais ir sprendimų priėmėjų Lietuvos valdžioje selektyvine ekspertine apklausa.

Tiriant pasaulinę reformų praktiką ir analizuojant teorines-metodologines reformų problemas, suformuluotos tokios **hipotezės**:

1. **Teorinė, istorinė ir empirinė NVV analizė pagrindžia esminį nesuderinamumą tarp šioje koncepcijoje naudojamų preskriptyvinių, deskriptyvinių ir normatyvinių teiginių. Iš esmės visi NVV pagrindu siūlomi valdymo metodai yra formuluojami netiksliai, todėl NVV turi daugiau „vadybinės mados“ požymių nei akademinės teorijos.**
2. **Neįvertintų faktorių apžvalga ir įtraukimas į teorinę NVV reformų ir pasekmių analizę leidžia išryškinti galimus nenumatytus „pokyčius“ ir pačių reformų pasirinkimo priežastis.**
3. **Valdžios reformų kryptys ir sėkmė priklauso nuo valdžios, kaip organizacijos, sisteminių ypatybių. NVV ar kitos teorijos pagrindu kuriamos reformos sukels „nenumatytus“ pokyčius, jei toliau bus ignoruojami faktoriai, įtakojantys vienokio ar kitokio valdymo metodo efektyvumą.**

### **Tyrimo metodai**

1. **Mokslinės literatūros analizė** reikalinga susisteminti ir apibendrinti teorines-metodologines NVV ypatybes, nustatyti NVV taikomų metodų prigimtį ir paskirtį.

Disertacijoje NVV **analizuojama ir vertinama** remiantis tokių tipų literatūra:

- a) **Pristatančia NVV preskriptyvines prielaidas;**
- b) **Aprašančia NVV deskriptyvines prielaidas ir empirines pasekmes;**
- c) **Bendrine vadybos ir organizacijų teorija, leidžiančia įvertinti NVV;**
- d) **Mokslo metodologijos ir filosofijos literatūra, leidžiančia įvertinti NVV komponentų teorinį-metodologinį tvirtumą.**

**Valdžios reformų ir pokyčių modelis konstruojamas** remiantis valdymo modelių įtakos ir jų galimos transformacijos – **sociologinio, racionalaus pasirinkimo ir istorinio institucionalizmo, grupės/tinklo teorijos ir sistemų dinamikos teorijos** teikiamomis išvalgomis.

2. Lietuvos valdžios reformai įtakos turinčių ar jų išmanančių asmenų ekspertinė apklausa ir informacija, gauta lauko tyrimo metu, leido išryškinti įsivaizduojamą valdžios situaciją ir galimą modelyje naudojamų faktorių stiprumą Lietuvoje.

#### **Darbo mokslinis naujumas ir teorinis reikšmingumas:**

1. Išanalizuotas ir kritiškai įvertintas NVV modelis – išskirtas NVV retorinis apvalkalas ir teoriškai-metodologiškai pakankamai patvarus NVV branduolys.
2. Mokslo metodologijos ir filosofijos instrumentais įvertinti pagrindiniai NVV komponentai – viešojo pasirinkimo teorija ir menedžerizmas.
3. Išryškinami NVV mitai (nepagrįsti lūkesčiai), kurie savo patrauklumu skatina NVV pagrindu paremtas reformas, tačiau nėra pagrįsti nei teoriškai, nei empiriškai.
4. Pateikti argumentai, kodėl NVV retorikoje pateikiami lūkesčiai dėl valdžios valdymo reformų sukeltų pokyčių ir realiai sukeliama pokyčiai negali sutapti.
5. Įvertintos NVV branduolio – rinkos metodų ir veiklos valdymo galimybės ir galimos disfunkcijos.
6. Suformuotas potencialus veiklos valdymo ir į jį panašių valdymo metodų – atskaitomybės kontrolės ir savitikslio veiklos matavimo – bendrinis konceptualinis modelis; apibrėžti minėtų valdymo metodų skirtumai.
7. Įvertinta ir susisteminta literatūra, aiškinanti neplanuotų ir nenumatytų pokyčių atsiradimo prielaidas.
8. Išskirti faktoriai ir jų pagrindu suformuluotos prielaidos leidžia konstruoti



konceptualinius valdžios reformų ir pokyčių modelius, paaiškinančius, kaip sąveikaujant skirtingiems valdymo metodams ir jų įtakoms, vietoje numatomų reformų sukeltų pokyčių gaunami kitokie pokyčiai.

**Darbo praktinis reikšmingumas:**

1. NVV elementų analizė leidžia identifikuoti jų galimas pasekmes, kurios yra kitokios nei dažnai tvirtinama, ir kaip jų išvengti.
2. NVV analizė nurodo, kokie svarbūs faktoriai yra ignoruojami ir pagrindžiama sisteminių reformų būtinybė.
3. Išskirti faktoriai ir jų pagrindu suformuotos prielaidos, leidžiančios kurti modelius konkrečioms situacijoms vertinti, leidžia dalinai numatyti, kaip valdžia reformuosis ar bus reformuojama, ir kokių pasekmių galima tikėtis.
4. NVV analizė ir suformuotas modelis nurodo, kokių valdymo elementų plėtojimas, t.y. kokie faktoriai taip pat būtina turi būti įvertinami, yra būtinas norint efektyvinti valdymą.
5. Kadangi konceptualiniai modeliai iš esmės deskriptyviniai, jie leidžia paaiškinti, kodėl moksliskai nepagrįstos ar akivaizdžiai sistemiškai žalingos reformos buvo, yra ir bus vykdomos.

*Amerikiečių kompanija gavo dvi karves.  
Vieną karvę pardavė, kitą privertė duoti pieno už keturias.  
Kai pastaroji nuo “pagerintų” darbo sąlygų nugaišo,  
kompanija paskelbė, kad sumažino sąnaudas.  
Kompanijos akcijų vertė biržoje pakilo.*

Anekdota iš “Verslo žinių” apie nacionalinius valdymo ypatumus

## 1. NVV TEORINĖ-METODOLOGINĖ ANALIZĖ

Dažniausiai Naujosios viešosios vadybos teorinė analizė literatūroje būdavo pradama taip – *pirmiausia*, būdavo pristatomas tradicinio viešojo administravimo valdymo metodas, kuris būdavo aprašomas per Weber suformuluotą verbalinį šio metodo modelį, *antra*, būdavo išryškintos pasikeitusios aplinkos sąlygos ir kontekstai, ir *trečia*, būdavo pateikiamas verbalinis NVV modelis, kaip atsakas į šias sąlygas ir pasikeitusį kontekstą. Deja, tokia analizė yra pernelyg paprasta ir iškraipanti.

*Pirma*, Weber suformuluota tradicinio viešojo administravimo samprata niekada nebuvo universaliai taikoma ir net neturėtų būti laikoma universalia biurokratijos išraiška. Tradicinio viešojo administravimo pasaulinė konvergencija iki NVV pasirodymo yra savotiškas mitas – galima analizuoti įvairius tradicinius viešuosius administravimo modelius skirtinguose valstybėse, kurių tarpusavio skirtumai yra labai reikšmingi (Du Gay, 2005). Reikia atkreipti dėmesį ir į tai, kad Weber veikalai į anglų kalbą buvo pirmą kartą išversti tik 1948 m. O svarbiausia yra bene tai, kad „biurokratijos“ terminas taip, kaip jis naudojamas anglosaksiškame kontekste, turbūt dar labiau tinka pačiai NVV apibūdinti nei tradiciniam viešajam administravimui, taip kaip jį apibūdina Weber. Istorinei analizei ir konkrečių valdymo metodų sklaidai šioje disertacijoje yra skiriamas ypatingas dėmesys, o analize siekiama parodyti, kad tradicinio viešojo administravimo ir NVV priešprieša nei teoriškai nei praktiškai nėra ir negali būti išreikšta per, pvz., Osborne ir Gaebler suformuluotą NVV principų ir Weber suformuluotą tradicinio viešojo administravimo principų teorinę lyginamąją analizę.

*Antra*, nors bendroji aplinka ir kontekstas iš tiesų pasikeitė, tai savaime neįrodo nei NVV teorinio pagrįstumo nei jos praktinio veiksmingumo. Nemažai NVV prielaidų ir lūkesčių yra prieštaraujantys organizacijų teorijos ir vadybos ankstesniems atradimams ir prielaidoms. Tokie aplinkos pokyčiai, kaip pavyzdžiui globalizacija ar Europos Sąjungos integracija vargiai gali įtakoti ir kardinaliai pakeisti tokius žinomus dėsningumus, kad, pavyzdžiui, veiklos valdymas

paremtas veiklos matavimu paprastai mažina darbuotojų motyvaciją ar jų inovatyvumą, ar, kad veiklos valdymo sistemas reikia koordinuoti ir pan. Disertacijoje yra skiriamas deramas dėmesys valdymo praktikų persiliejimui skirtingose valstybėse, ką būtų galima laikyti faktoriumi, atsiradusiu globalizacijos dėka, ar Europos Sąjungos įtakai Lietuvos valstybinių organizacijų valdymo modeliui, ką būtų galima laikyti Europos Sąjungos plėtros ir integracijos įtakotu faktoriumi, tačiau aplinkos analizė šios disertacijos rėmuose pirmiausia aktuali tam, kad būtų galima parodyti, kad pasikeitusi aplinka, o teisingiau įvairiausi lūkesčiai ir tikėjimai grindžiami pasikeitusia aplinka iš esmės nepakeičia pagrindinių, jau žinomų ir iširtų valdymo dėsningumų.

*Trečia*, Naujoji viešojo vadyba yra gana prieštaringas ir sudėtingas idėjų ir teorijų rinkinys. Sutarimo dėl tikrosios NVV ir jos pasireiškimų formų nėra nei NVV šalininkų nei kritikų stovykloje. Skirtingi autoriai pateikia ganėtinai skirtingus NVV apibrėžimus ir požymius. NVV kito laikui bėgant, taip pat kito požiūris į NVV. Analizuojant NVV būtina skirti tai ko buvo siekiama, kas buvo įsivaizduojama (preskriptyvinė NVV pusė) nuo to, kas buvo pasiekta (deskriptyvinis NVV elementas). Taip pat NVV struktūroje moksliniai ir ideologiniai argumentai yra labai glaudžiai susiję. NVV „apvalymas“ nuo ideologinių priemaišų yra būtinas, nes kitaip nėra galima prognozuoti kokius pokyčius sukels NVV pagrindu vykdomos reformos.

Analizuoti NVV yra nepaprastai sunku, nes kaip pastebi Hughes ir vėliau yra įrodinėjama šioje disertacijoje yra neaiški nei NVV koncepcija, nei jos turinys ir netgi tikslas. Be to, kiekvienas ją interpretuoja skirtingai, taip, kad ji atitiktų jo pačio asmeninius interesus (Hughes, 2003). Kita vertus, atsižvelgiant į vėliau disertacijoje aptartas valdžios savybes būtent taip ir turėtų būti.

Atsižvelgiant į NVV kaip fenomeno sudėtingumą šis disertacijos skyrius yra skirstomas į kelis skyrelius. Pirmame ir natrume skyreliuose yra aptariama trumpa NVV priešistorė ir pradiniai įtakingiausi NVV šaltiniai. Trečiame skyrelyje teoriniu-metodologiniu metodu yra analizuojama viešojo pasirinkimo teorija. Ketvirtame skyrelyje analizuojamas „menedžerizmas“. Penktame skyrelyje yra įvertinama NVV (ne)mokslinė prigimtis ir iš to kylantys galimi pavojai. Šeštame skyrelyje analizuojamas retorinis NVV „apvalkalas“, išskiriami ir išanalizuojami NVV mitai.

## **1.1. NVV priešistorė**

1980aisiais keletas valstybių vykdė panašias reformas. Reagan Jungtinėse Amerikos Valstijose ir Thatcher Jungtinėje Karalystėje asmeniškai nepasitikėjo valstybės administravimo (biurokratija ir visu viešu sektoriumi apskritai) aparatu ir siekė jį sumažinti. Jungtinė Karalystė buvo sukūrusi gerovės valstybę, kuri buvo „perkrauta“ dar 1970aisiais (King, 1975) ir kentėjo nuo

„valstybiškumo paradokso“ („*statist paradox*“) (Dunleavy, 1989). Reagan situacija buvo kiek kitokia – JAV biurokratija buvo labai profesionali, taikė įvairius sudėtingus vadybos metodus, kuriuos ilgą laiką menkai kas mokėjo taikyti privačiame (mokslinė vadyba atsirado viešajame sektoriuje ir tik vėliau pradėta taikyti privačiame), matavo veiklos rezultatyvumą, orientavosi į klientą, naudojo kainų/kaštų analizę ir t.t. Tokia biurokratija su kokia vėliau kovojo Naujoji viešoji vadyba JAV jau buvo nebūdinga gerus 50 metų (Lynn, 2001). Reagan manė, kad tokia profesionali biurokratija yra perteklinė ir užtektų „vidutinės“ (Pollitt, 2003). Abiejų šalių noras mažinti valstybės administravimo aparatą vargiai buvo įkvėptas kažkokių struktūrinių globalizacijos iššūkių – asmeniniai motyvai suvaldyti abiejų politikų nuomone nepakankamai paklusnią biurokratiją ir labai konkrečios problemos – Folklendų karas bei japonų konkurencinis spaudimas, kuris grėsė jų kapitalo invazija skatino norą sumažinti išlaidas valstybės valdymo aparatui. Tuo pat metu Naujoji Zelandija turėjo didelių ekonominių sunkumų – netekus prekybos privilegijų su JK ji nebeįgė išlaikyti savo plačiai išplėto gerovės valstybės modelio. Visos trys valstybės ėmėsi metodų, kurie tradiciškai taikomi privačiame sektoriuje ištikus kompanijos išlaikymo problemoms ar siekiant atsikratyti nepageidaujamos vidinės konkurencijos dėl valdžios - apsikarpymo („*downsizing*“) ir kontraktavimo („*outsourcing*“). Kitos tuometinės pirmojo pasaulio ekonominės galiūnės – kontinentinė Europos Sąjunga ir Japonija tokių sunkumų ar norų neturėjo ir atitinkamai valstybės administravimo aparato mažinti ar keisti neketino.

1990ųjų pradžioje žlugus Tarybų Sąjungai laisvos rinkos ideologija sustiprėjo. Kaip paprastai būna ekonominio pakilimo metais noras orientuotis į privatų sektorių, jo vertybes ir praktikas vėl sugrįžo (JAV atveju tai buvo jau trečia tokia era<sup>1</sup> praėjusiame šimtmetyje). Reformas, kurios didžiąja dalimi buvo atliktos dėl ekonominės krizės ar asmeninių motyvų, buvo galima panaudoti laisvos rinkos ideologijos propagavimo tikslais.

Egzistuoja ir kiti NVV atsiradimo priežasčių paaiškinimai. Jie bus aptarti tolesniuose disertacijose skyreliuose, analizuojant atitinkamas teorines perspektyvas.

Kaip ir reikėjo tikėtis atsisukus į privatų sektorių, kilo noras jį maksimaliai imituoti valstybinio sektoriaus valdymui. Naująją institucine ekonomika paremtas Naujosios Zelandijos reformos modelis buvo papildytas vadinamuoju „vadybiškumu“ ir atsiradusio naujo požiūrio į valdymą nebuvo galima ignoruoti. Tradiciškai laikoma, kad NVV kaip fenomeno mokslinė analizė prasideda nuo Aucoin (1990) ir Hood (1991) straipsnių.

Pollit atkreipia dėmesį, kad egzistuoja dvi NVV istorijos – supaprastinta, bet neteisinga ir kur kas sudėtingesnė, bet teisingesnė (Pollitt, 2001). Paprasta istorija, tiesa jau nebepopuliari

---

<sup>1</sup> Pirmoji buvo prieš Didžiąją ekonominę depresiją, antroji – po Antrojo Pasaulinio karo.

tvirtina, kad atsirado nauja viešojo valdymo paradigma, valstybės ją taiko globaliu mastu, kai kurios pažengusios daugiau, kai kurios mažiau.

Jei skirtingos valstybės iš tikrųjų būtų parėmusios vienodą valdymo modelį su analogiškais pasekmėmis, pirmasis disertacijos skyrius neturėtų teorinės ir praktinės vertės. Kita vertus, empiriniai pasaulio valdžios valdymo praktikos tyrimai rodo, kad valstybės neperėmė vieningos praktikos, taikė ją skirtingai ir susilaukė nevienareikšmiškų rezultatų (Pollit, Bouckaert, 2004).

Labiausiai tikėtina to priežastis yra skirtingi viešosios politikos procesai skirtingose valstybėse. Naujoji viešoji vadyba nuo pat savo sukūrė įvairias prielaidas jos interpretacijoms, nes nuo pat pradžių skirtingos valstybės pirmenybę teikė skirtingiems aspektams, siejamiems su NVV. Sekančiame disertacijos skyrelyje bandoma apibrėžti tai, kas sudaro NVV preskriptyvinį pagrindą.

## **1.2. Pirminiai NVV preskriptyviniai šaltiniai**

Yra keletas pripažintų preskriptyvinių NVV šaltinių. Dažniausiai yra minimi Osborne ir Gaebler „Perkuriant valdžią“ (1992), Hood straipsnis „Viešoji vadyba visiems sezonams“ (1991), Ekonominės plėtros ir bendradarbiavimo organizacijos 1995 m. ataskaita (OECD, 1995). Vis dėlto ieškant labiausiai tikėtino pirminio teorinio-metodologinio NVV šaltinio pirmiausia atkreiptinas dėmesys į 1987 Naujosios Zelandijos finansų ministerijos sukurtą dokumentą „Valdžios valdymas“ (Government management).

Valdžios valdymas išskiria šiuos pagrindinius principus, kurių pagrindu reformuota valdžia vėliau tapo dažniausiai minimu NVV pavyzdžiu:

1. Tikslų (uždavinių) aiškumas. Svarbu, kad tikslai (uždaviniai) keliami kiekvienai atskirai valdžios veiklai būtų aiškūs.
2. Skaidrumas. Yra svarbu, kad būtų skaidrūs ne tik siejami tikslai, bet ir priemonės leidžiančios šiuos tikslus įgyvendinti. Pavyzdžiui, tai reiškia, kad reikia aiškiai atskleisti galbūt paslėptas subsidijas.
3. Užgrobimo vengimas. Reikia minimizuoti valdžios politikos užgrobimo galimybes ir apimtis kuriant tiek struktūras tiek procesus skirtus valdžios politikai formuluoti ir įgyvendinti.
4. Paskatos. Reikia pasiekti, kad individų paskatos būtų priderintos prie valdžios tikslų pasiekimo.
5. Informacija. Yra svarbu, kad informacija būtų naudojama efektyviai ir kad jos kaštai būtų

atitinkamai pripažįstami.

6. Atskaitomybė. Paskatų ir informacijos sistemų dizainas turi siekti padidinti Valdžios agentų atskaitomybę jų užsakovams, konkrečiai ministrams ir galiausiai elektoratui.
7. Konkurencija. Ten kur galima, tam kad būtų sustiprintos tiek paskatos, tiek informacijos naudojimo efektyvumas, tiek iš vidaus, tiek iš išorės turi būti skatinama politikos patarimų ir paslaugų teikimo konkurencija. (Government management, 1987, p.48).

„Valdžios valdymas“ išsiskiria iš daugumos kitų valstybių institucijų ar Vyriausybių pateiktų dokumentų apie NVV savo teoriniu pagrįstumu ir išbaigtumu. Siūlomas valdymo modelis yra pagrįstas naujosios institucinės ekonomikos teorijomis – viešojo pasirinkimo teorija ir sandorių kaštų teorija (Boston, 1996).

Siūlomas modelis buvo paremtas griežtai individualistine metodologija pagrįsta prielaida, kad „žmonės linkę į savanaudiškumą“ („Government management“, 1987, p.12). Naujosios institucinės ekonomikos teorijos ir kartu pirminis NVV variantas ženkliai skyrėsi nuo tradicinio viešojo administravimo požiūrio, kad tinkamose struktūrose ir tinkamai motyvuojami biurokratai gali elgtis etiškai ir siekti visuomenės gėrio. Tuo pačiu aptariamasis modelis skyrėsi ir nuo anksčiau atliktų biurokratų elgesio analizių, kuri pripažino įvairias elgesio formas, individų motyvacijas ir valdžios struktūros įtaką individų elgesiui, pvz. Downs išskirtus biurokratų elgesio tipų klasifikacijos (Downs, 1969).

Be abejo, idėja, kad individai yra savanaudžiai yra labai sena. Ji buvo puikiai žinoma ir tradiciniam viešajam administravimui. Naujoje Zelandijoje pasiūlytos valdymo prielaidos skyrėsi nuo tradicinio viešojo administravimo tuo, kad tradiciniu viešuoju administravimu buvo siekiama minimizuoti savanaudišką elgesį, tuo tarpu aptariamu modeliu buvo siekiama sukurti tokią sistemą, kurioje, taip, kaip ekonominėje rinkoje, biurokratų individualus savanaudiškas elgesys virstu bendrąja nauda. Disertacijoje atskiras skyrius yra skiriamas viešojo pasirinkimo teorijos teorinei-metodologinei analizei, todėl šiame skyriuje jis plačiau neapartinėjamas.

Savaime suprantama, valdymo modelis paremtas savanaudžio biurokrato elgesio prielaida nėra tinkamas visoms politinėms jėgoms ir valstybėms. Valstybėse, kur požiūris į biurokratus buvo iš esmės teigiamas, pvz., Vokietijoje ar Japonijoje, Naujosios Zelandijos modelis vargiai galėjo būti sutiktas taip, kaip jis buvo suformuluotas Naujoje Zelandijoje.

Naujoji Zelandijoje reformos, paremtos aptariamu modeliu „buvo teoriškai paremtos, išsamios ir greitai įvykdytos oportunistinio politinės valdžios dominavimo“ (Gregory, 2006). Nors Naujosios Zelandijos modelis nuolat minimas kaip NVV pavyzdys, kitas pasiūlytas NVV modelis minimas dar dažniau. Alternatyvų modelį pasiūlė Osborne ir Gaebler savo labai gerai žinomoje

knygoje „Perkuriant valdžią“ („Modernising government“) (1992).

Skirtingai nei Naujosios Zelandijoje modelis, „Perkuriant valdžią“ yra paremtas vadyba ir vadybiniu požiūriu, kad individų elgesys tinkamai juo motyvuojant gali geranoriškas ir inovatoriškas. Osborne ir Gaebler siūlė tai, kas tuo metu vadybos moksle buvo nauja ir pažangu - pritaikyti antreprenerišką organizacijos valdymo būdą valstybės valdžiai ir viešajam sektoriui valdyti.

Antrepreneriška valdžia jie vadino tokią valdžią, kuri naudoja savo resursus naujais būdais, tai yra nuolat ieško naujų kelių efektyvumui ir produktyvumui didinti. Žmonės, dirbantys jose, taip pat novatoriški. Pasak jų, NVV reformų esmę sudaro visų privataus sektoriaus vadybos metodų taikymas viešajame sektoriuje, išskyrus pelno naudojimą asmeniniams poreikiams tenkinti. Autoriai teigė, kad jie žino tikrai daug gabių ir novatoriškų žmonių, dirbančių valdžios institucijose. Tačiau jų talento ar inovacijų kaip ir nesijaučia, jie yra užgožti nelanksčios, pasenusios sistemos, kurią būtina keisti (Osborn, Gaebler, 1991).

Tokiame modelyje vyrauja „verslininkiškos valdžios“ bruožai:

1. Valdžios institucijos generuoja sprendimus, o paslaugų teikimą perduoda privačiam sektoriui, nevyriausybinėms organizacijoms arba paslaugas teikiančioms įstaigoms. Politikos formavimas ir administravimas atskiriamas nuo paslaugų teikimo.

2. Bendruomenės valdžia – įgaliojimas, o ne tarnavimas. Valdžia ne tik turi teikti paslaugas gyventojams, bet ir skatinti žmones pačius spręsti savo problemas, remti gyventojų dalyvavimą svarstant ir sprendžiant jiems svarbius reikalus.

3. Konkurencinė valdžia: sukuriama konkurencinės paslaugų teikimo sąlygos siekiant paslaugų kokybės.

4. Valdžia, kuri vadovaujasi misija, o ne taisyklėmis. Siekiama mažinti taisyklių ir procedūrų skaičių.

5. Valdžia, nukreipta į rezultatus. Daugiau dėmesio skiriama nustatant ir vertinant veiklos rezultatus.

6. Valdžia, orientuota į klientus: siekiama tenkinti ne biurokratijos, o kliento poreikius. Valdžios institucijos tiria, kaip klientai vertina teikiamas viešąsias paslaugas: atlieka gyventojų apklausas, numato piliečių skundų ir prašymų nagrinėjimo procedūras. Įgyvendinamas visuotinės kokybės vadybos principas, teigiantis, kad svarbiausias organizacijai asmuo yra klientas (pilietis).

7. Valdžia, veikianti kaip įmonė: uždirbanti, o ne išleidžianti.

8. Prevencinė valdžia: užuot taisykus padėtį, siekiama užkirsti kelią problemoms atsirasti.

9. Decentralizuota valdžia: pereinama nuo hierarchijos prie dalyvavimo ir komandinio darbo.

10. Į rinką orientuota valdžia: kaita reguliuojama rinkos svertais (Guogis, Gudelis, 2003).

Naujosios Zelandijos modelis ir „valdžios perkūrimas“ (*Reinventing government*) panašūs siūlomomis reformomis, tačiau jų teoriniai pagrindai ir pačių reformų motyvacija skirtinga. Naujosios Zelandijos modeliu pirmiausia siekiama padidinti kontrolę ir atskaitomybę, tuo tarpu Osborne siūlo reformas, tam, kad viešojo sektoriaus organizacijos taptų kuo labiau panašios į privataus sektoriaus organizacijas, kurios, anot Osborne yra labai lanksčios ir inovatyvios.

Verslininkiška valdžia yra viliojanti vizija, tačiau vien tokios valdžios formos įvardinimas konkretaus veiksmų plano nepateikia. 1997 m. Osborne kartu su Plastrik pasiūlė konkretesnį veiksmų planą – 5C koncepciją:

Pagrindinė strategija (Core strategy) – aiškiai apibrėžti ir hierarchiškai išdėstyti tikslus.

Pasekmių strategija (Consequence strategy) – visur skatinti privačią iniciatyvą.

Klientų strategija (Customer strategy) – pirmenybę teikti klientų pasirinkimams.

Kontrolės strategija (Control strategy) – įgalinti ir suteikti laisvę darbuotojams.

Kultūros strategija (Culture strategy) – skatinti antrepreneriškumą ir sumažinti pasipriešinimą pokyčiams.

Naujosios Zelandijos modelį ir „valdžios perkūrimą“ taip pat vienija tikėjimas tuo, kad viešasis sektorius pernelyg išsipūtęs ir jį reikia mažinti toliau. Reagan ir Thatcher viešojo sektoriaus mažinimo ir biurokratų skaičiaus karpymo reformos akivaizdžiai darė įspūdį. Remiantis Naujosios viešosios vadybos iniciatorių Naujoje Zelandijoje apklausa paaiškėjo, kad „vyresnieji Finansų ministerijos vadovai „neturėjo pakankamai darbo“, kai ministru buvo Robert Muldoon ir turėjo pakankamai laiko skaityti ir stebėti valdymo pokyčių trajektorijas užsienyje“ (Whitcombe, 2008). Vis dėl to, net kuriant „Valdžios valdymą“ buvo neteisingai įvertinta užsienio šalių patirtis ir jų atliekami veiksmai. JAV viešasis administravimas tuo metu buvo paremtas metodologine koncepcija, kurią Light vadina moksliniu valdymu (1996). Mokslinis valdymas buvo paremtas vadybinėmis koncepcijomis, labiausiai veiklos valdymu (*performance management*), tačiau jis nesirėmė viešojo pasirinkimo teorija. Thatcher reformos buvo panašesnės į tai ką, siūlė viešojo pasirinkimo teorija – viešojo sektoriaus mažinimą.

Hood tvirtino, kad NVV yra vertybinis pasikeitimas viešojo valdymo srityje, konkrečiai, perėjimas nuo theta vertybių prie sigma vertybių (Hood, 1991). Theta vertybės yra sąžiningumas ir teisingumas, sigma vertybės yra tikslingumas ir „lieknumas“ (minimalus lėšų panaudojimas).

Jei viešajame sektoriuje laikomasi sigma vertybių svarbiausiu uždaviniu tampa taupus turimų išteklių naudojimas iškeltiems tikslams pasiekti. Svarbiausiomis administracinėmis vertybėmis yra laikoma laikas ir pinigai. Žemiau pateikiama Hood sudaryta lentelė, palyginanti valdymo modelius esant skirtingiems vertybiniams kontekstams (Hood, 1991, p.11):



**1 lentelė. Valdymo modeliai pagal jų administracines vertybes**

	<b>Sigma vertybės</b>	<b>Theta vertybės</b>	<b>Lambda vertybės</b>
Sėkmės standartas	Taupumas (turimų išteklių atitikimas vykdomiems darbams, siekiant iškeltų tikslų)	Teisumas (teisingumo, abipusiškumo pasiekimas, tinkamas pareigų paskirstymas)	Atsparumas (patikimumo, adaptyvumo, tvirtumo pasiekimas)
Nesėkmės standartas	Švaistymas (neefektyvumas, sumaištis)	Piktnaudžiavimas (neteisingumas, šališkumas, pareigų išnaudojimas savo tikslams pasiekti)	Katastrofa (rizika, visiškas išsekimas, žlugimas)
Sėkmės ir nesėkmės „valiuta“	Laikas ir pinigai (išteklių kaina gamintojams ir vartotojams)	Pasitikėjimas ir teisės (sutikimas, teisėtumas, teisingi procesai, politinės teisės)	Saugumas ir išlikimas (pasitikėjimas, sugebėjimas išlikti sudėtingiausiomis sąlygomis)
Kas kontroliuojama	Išeiiga	Procesas	Įeiiga/procesas
Perteklius(reservas)	Mažas	Vidutinis	Didelis
Tiksłai	Fiksuoti/apibrėžti po vieną	Nesuderinami/dvigubi	Iškylantys priklausomai nuo situacijos/daugybini
Informacija	Segmentuota, įkainuota (informacija – komercinė vertybė)	Struktūruota	Plačiai ja keičiamasi, bendroji vertybė
Organizacinė sąsaja	Stipri	Vidutinė	Lengva

Tikėjimas sigma vertybėmis kartu su požiūriu „kad biurokratai yra savanaudžiai veltėdžiai“ logiškai veda į praktines reformas pasiūlytas Naujosios Zelandijos „Valdžios valdyme“. Remiantis organizacijų teorijoje naudojama organizacijų valdymo tipologija yra pakankamai akivaizdu, kad NVV siūloma organizacijos forma turėtų atitikti mechaninę ir rezultatus orientuotą organizaciją, t.y. tokią organizaciją, kurios vyravo Vakarų pasaulyje 6-8 praėjusio amžiaus stambiojoje pramonėje.

Tokio požiūrio į pirminį NVV modelį laikosi Hood (1991) ir Mintzberg (1996).

Iš esmės pirminiais NVV pasiūlymais buvo sekama. 2005 m. EBPO apibrėžia tokias pagrindines NVV reformos kryptis (OECD, 2005):

1. Atvira valdžia. Skaidrumo didinimas.
2. Viešojo sektoriaus rezultatyvumo didinimas. Veiklos valdymas (*Performance management*).
3. Atskaitomybės ir kontrolės modernizacija. Veiklos auditas.
4. Relokacija ir restruktūrizavimas. Decentralizacija ir organizacijų, atliekančių tik vieną tikslą kūrimas. EBPO ataskaitoje tai laikoma svarbiausia reformų dalimi.
5. Žmogiškųjų išteklių valdymas. Viešojo sektoriaus (tame tarpe ir valstybės tarnautojų) darbuotojų teisių ir pareigų sulyginimas su privataus sektoriaus darbuotojų.

Pagrindinės reformos kryptys atitinka „tikruosius“ NVV tikslus – stiprinti kontrolę ir iniciatyvumą. Kita vertus, NVV yra kai kurių elementų, nebūdingų mechaninei ir rezultatus orientuotai organizacijai, iš kurių pirmiausia paminėtinas atvirumas organizacijos aplinkai (privataus sektoriaus organizacijos savo „virtuvės“ klientas ar konkurentams nerodo) ir konkurencija tarp tos pačios organizacijos padalinių – suborganizacijų (tradicinėje diversifikuotoje mechaninėje organizacijoje paprastai siekiama išgauti sinergijos efektą skatinant įvairių padalinių kooperaciją, o ne konkurenciją). O atsižvelgus į žinomas valdžios ir politikų veiklos ypatybes išryškėja ir kitas itin svarbus skirtumas – privati organizacija vargiai gali gauti didelės naudos vien deklaracijomis apie reformą ar masiniais „veltėdžių“ darbuotojų atleidinėjimais.

Žemiau išvardintos reformos, kurios yra siejamos su NVV ir metodologiškai suderinamos su viešojo pasirinkimo teorija ir/arba mechaninės, ir rezultatus orientuotos organizacijos valdymo modeliu:

**2 lentelė. Reformos, siejamos su NVV**

Biudžeto apkarpymai	Voučeriai	Atskaitomybė už rezultatus	Veiklos auditas
Privatizacija	Orientacija į pirkėjus (Vieno langelio biurai, Atvejų vadyba)	Decentralizacija	Strateginis planavimas/vadyba
Gamybos ir produkto teikimo atskirimas	Konkurencija	Veiklos matavimas	Pakeistas valdymo stilius

Kontraktavimas	Laisvė valdyti (Lankstumas)	Pagerintas finansų valdymas	Personalo valdymas (Paskatos)
Mokamos paslaugos	Politikos ir administravimo atskyrimas	Pagerinta buhalterija	Daugiau naudojama informacinių technologijų

Kai kurios iš šių reformų yra priskiriamos NVV, tačiau iš tikrųjų jos nesusijusios su likusiu bendru NVV modeliu, pavyzdžiui, vadybine prasme niekas netrukdo naudoti informacinių technologijų taisyklėmis paremtame valdymo modelyje (tame tarpe ir tradiciniame viešajame administravime), o kai kurie autoriai tvirtina, kad informacinėmis technologijos paremtas valdymas sudaro atskirą valdymo rūšį, kuris iš esmės skiriasi nuo NVV modelio (Dunleavy, 2006).

Tolesnė NVV analizė būtų sąlygiškai nesudėtinga, jeigu NVV būtų išlikusi vienareikšmiška. Labai greitai vietoje dviejų pradinių NVV teorinių bazių atsirado daugybė kitų „NVV“. Iki šiol net neatsirado bendro NVV termino. Skirtingose šalyse šio valdymo modelio pavadinimai buvo ir tebėra skirtingi:

*Reinventing Government* (JAV) – valdžios perkūrimas;

*Next Steps Initiative* (Didžioji Britanija) – naujų žingsnių iniciatyva;

*Kontraktmanagement* (Nyderlandai) – kontraktų vadyba;

*Neues Steuerungsmodell* (Vokietija) – naujasis valdymo modelis;

*Free Commune Experiments* (Skandinavija) – laisvųjų savivaldybių eksperimentai;

*Wirkungsorientierte Verwaltungsführung* (Šveicarija) – rezultatyvus administravimas;

*New Public Management* (Naujoji Zelandija/Australija) – NVV (Schedler, K. Proeller, 2000).

NVV nepaprastai greitai prarado vientiso mokslo bruožus ir trečiosiose valstybėse NVV būdavo pateikiamas ženkliai besiskiriantis nuo pirminių šaltinių. Viename iš darbų apie NVV rašoma, kad „viešojo sektoriaus reformos buvo orientuotos į kaštų mažinimą, visuomenės paramos užsitikrinimą, viešųjų organizacijų veiklos organizavimą. NVV struktūriniai elementai neturi bendros intelektualinės kilmės. Jų turinio esmę sudaro bandymai perkelti mikroekonomikos dėsnius į viešąjį sektorių, sujungti tradicines viešojo sektoriaus teorijas su rinkos, privatizavimo, decentralizavimo uždaviniais, orientuotis į kūrybingą žmogų bei demokratinio valdymo sąlygas“ (Staponkienė, 2005, p. 85). Iš pirmo žvilgsnio toks turinys atrodo neprieštaringas, tačiau atidžiau jį išanalizavus, aiškiai išryškėja ideologiniai-politiškai patrauklūs bruožai. Ta pati autorė pažymi, kad NVV pasireiškia keliais pavidalais: „1) NVV kaip ideologija, paremta efektyvumo siekimu visuose

viešojo valdymo lygiuose; 2) NVV kaip mokslinių studijų objektas; 3) NVV kaip globalinė viešojo sektoriaus reforma“ (Staponkienė, 2003, p. 83).“

„Ideologija, paremta efektyvumo siekimu visuose viešojo valdymo lygiuose“ yra politiškai patrauklus apibrėžimas, tačiau visiškai tuščias teorine-metodologine prasme. Kita vertus, yra didelis pavojus, kad politiškai patrauklus idėjinis darinys gali paskatinti reformas, kurios neveiks ir niekada nebūtų galėjusios veikti vien todėl, kad norai toli gražu neatitinka to, kas gali iš tikrųjų gali būti.

Esant tokiai situacijai nėra tikslinga detaliam aprašinti skirtingų reformų, kurias skirtingos valstybės taikė kaip NVV reformas. Labiau tikslinga išanalizuoti pradines NVV varomasias teorines-metodologines jėgas – viešojo pasirinkimo teoriją ir menedžerizmą ir pabandyti atsakyti į klausimą ar kokia savo forma NVV gali ir ar ji apskritai gali būti veiksminga.

Iš pradžių disertacijoje aptariama viešojo pasirinkimo teorija, jos teorinės -metodologinės ypatybės ir NVV vardu atliktos reformos, kurios gali būti pagrįstos viešojo pasirinkimo teorija.

### **1.3. Viešojo pasirinkimo teorija ir jos kritika**

Viešojo pasirinkimo teorija yra racionalaus pasirinkimo teorija pagrįstas bandymas aiškinti politinius ir socialinius procesus. Viešojo pasirinkimo teorija iš esmės yra ekonomikos mokslo (neoklasikinės paradigmos) taikymas politikos procesams ir organizacijoms aiškinti (deskriptyvioji viešojo pasirinkimo teorijos pusė), jas kurti ir modeliuoti (instrumentinė pusė), pagrįsti reformų būtinybę ir suformuoti naujas vertybes (normatyvioji pusė) arba žvelgiant iš kitos perspektyvos - tai bandymas ekonomikos mokslo paradigma pakeisti ir išstumti konkuruojančias sociologijos, vadybos, psichologijos, politologijos ir teisės mokyklas.

Neoklasikinės ekonomikos teorija nėra empirinis mokslas, tačiau ją vienintelę iš visų socialinių teorijų, iš tikrųjų galima vadinti paradigma. Neoklasikinė ekonomika labiau primena deducinių samprotavimų pynę, kai yra postuluojamos aksiomos ir vėliau tas aksiomas kombinuojant ir darant papildomas prielaidas konstruojami tam tikri modeliai. Taigi neoklasikinio ekonomisto, o kartu ir viešojo pasirinkimo teoretiko veikla labiau primena matematiko, o ne empirinio tyrinėtojo darbą. Nors viešojo pasirinkimo teorija kartais yra net supriešinama su neoklasikine ekonomika (Lane, 2000), motyvuojant viena ar kita papildoma prielaida, pvz. asimetrine informacija, iš esmės tai yra ta pati teorija, tik išplėsta į kitą visuomenės gyvavimo sritį (Mueller, 1989). Disertacijoje argumentuojama, kad papildomos naujosios institucinės ekonomikos (šioje disertacijoje išskeltiems tikslams pasiekti nėra tikslinga atskirti viešojo pasirinkimo teoriją ir

kitas naujosios institucinės ekonomikos mokyklas) prielaidos iš tikrųjų susilpnina neoklasikinės ekonomikos branduolį, o ne jį sustiprina.

Viešojo pasirinkimo teorija yra paremta metodologiniu individualizmu. Politinės ir iš esmės visos socialinės pasekmės kyla ne iš kažkokio paslaptingo grupinio proto, bet yra individualių asmenų veiksmų sancaupos (rinkinio) rezultatas (Buchanan, 1991). Individualus asmuo viešojo pasirinkimo teorijoje yra tas pats, visiems gerai pažįstamas *homo economicus*. Kaip ir įprastoje ekonominėje racionalaus pasirinkimo teorijoje, egzistuoja „kieta“ ir „minkšta“ *homo economicus* forma, atitinkamai skeldama viešo pasirinkimo teoriją į dvi srovės.

Abiem srovėms būdinga tai, kad *homo economicus* yra racionalus. Asmuo yra racionalus, jei jo pasirinkimai tenkina šias tris sąlygas:

1. Pasirinkimai yra išsamūs;
2. Pasirinkimai yra tranzityvūs;
3. Pasirinkimai yra tęstiniai.

Išsamumas reiškia, kad veikėjas gali palyginti ir suranguoti visas pasirinkimų alternatyvas. Tranzityvumas reiškia, kad nėra pažeidžiama hipotetinio silogizmo taisyklė. Jei teikiama pirmenybė a prieš b, o b prieš c, vadinasi, a turi būti teikiama pirmenybė prieš c. Tęstinumas reiškia, kad kiekvienam pasirinkimui x, tiek aukštesnieji rinkiniai (juose pirmenybė yra teikiama kitam pasirinkimui, tarkime y, arba veikėjas abejingas tarp y ir x), tiek žemesnieji rinkiniai (juose pirmenybė teikiama x prieš y, arba veikėjas abejingas tarp jų) yra uždari, t.y. x būtinai turi priklausyti vienam iš kurių nors minėtųjų rinkinių. Tradicinėje neoklasikinėje ekonomikoje dažniausiai būdavo priimama prielaida, kad veikėjas yra visažinis arba ypač gerai informuotas ir jam žinomos visos pasirinkimų galimybės, viešojo pasirinkimo teorija gali tiek remtis šia prielaida, tiek ja nesiremti.

„Kieta“ forma yra papildoma prielaida, kad veikėjas siekia maksimizuoti savo ekonominę naudą, todėl modelio struktūroje *ex ante* atsispindi veikėjų keliami tikslai. Viešojo pasirinkimo modeliai paprastai remiasi „kieta“ forma, nes tokia forma padidina modelio numatomąją galią. „Minkšta“ forma papildomų prielaidų veikėjo keliamų tikslų atžvilgiu neturi, pasitenkinama teiginiu, kad veikėjas siekia maksimizuoti savo naudą, kuri nebūtinai pasireiškia ekonomine (pinigine) forma, pvz., prestižo, statuso ar net altruistinių tikslų siekimu. Veikėjo racionalumas šiuo atveju tik atspindi jo priemonių pasirinkimo efektyvumą siekiamų tikslų atžvilgiu arba dar paprasčiau – veikėjas yra racionalus tada, kai renkasi tai, kas padeda įgyvendinti jo siekiamus tikslus.

Pagal viešojo pasirinkimo teoriją valdžia ir apskritai visuomenė yra suprantama analogiškai rinkai, kurioje veikdami agentai (šiuo atveju biurokratai ir politikai) siekia maksimizuoti savo

naudą. Tokioje valdžios „rinkoje“ susiklosto natūrali tvarka atsirandanti iš savanaudiškų individualių veikėjų veiksmų. Deja, valdžios „rinkoje“ susiklostantys reiškiniai, pasak viešojo pasirinkimo teorijos, yra žalingi visuomenei, kitaip nei privataus sektoriaus rinkoje, kur „nematoma ranka“ visuomet nukreipia rinkos dalyvius visuomenei naudinga linkme. Dešinės pakraipos viešojo pasirinkimo teoretikai (Tullock, Buchanan ir kt.) besąlygiškai tiki rinkos viršenybe prieš biurokratiją, ir nors pripažįsta, kad egzistuoja rinkos „klaidos“, teigia, kad biurokratija ir valdžia apskritai sukuria daugiau problemų nei jų išsprendžia.

Nors susidomėjimas viešojo pasirinkimo teorija ir debatai dėl šios teorijos pagrįstumo pasiekė apogėjų praėjusio amžiaus paskutiniame dešimtmetyje<sup>2</sup>, šie debatai ir juose naudojami argumentai iš esmės tik atkartoją primirštą kovą dėl neoklasikinės ekonomikos metodologinio pagrįstumo. Kadangi vis dar kartais prisimenamas pozityvizmas ir atitinkamos teorijos bandomos įvertinti pagal jų „pozityvizmo laipsnį“ ir tvirtinama, kad „prielaida NVV koncepcijos teoriniams pamatams tapo nusivylimas pozityvizmu“ (Staponkienė, 2005, p.84) tikslinga priminti pozityvizmo ir neoklasikinės ekonomikos tarpusavio santykį.

Metodologinė ekonomikos mokslo kritika turi ilgą istoriją. Nors, atsižvelgiant į ekonomikos mokslo autoritetą ir akademinį pripažinimą, tai gali pasirodyti keista, bet ekonomikos mokslas buvo skeptiškai vertinamas pozityvistų, reikalavusių kurti teorijas ir modelius, kuriuos būtų galima empiriškai patvirtinti arba falsifikuoti. Dar 1938 m. Hutchison suabejojo iki tol vyravusiu tikėjimu, kad pagrindiniai ekonomikos postulatai yra savaimė suprantami ir neabejotini teiginiai (Hutchison, 1960), kaip tvirtino Robbins (Robbin, 1932) ar netgi įgimti žmogaus prote, kaip sintetiniai aprioriniai teiginiai (Mises, 1978). Hutchison neatmetė neoklasikinės ekonomikos, bet siūlė tirti jos pritaikomumo ribas. Detalūs empiriniai tyrimai anot jo, galėtų parodyti, kaip iš tikrųjų elgiasi žmonės, ir kaip smarkiai jie nukrypsta nuo racionalaus veikėjo sampratos. Be to, jis siūlė empiriškai tikrinti esamus ekonomikos dėsnius ir įsitikinti, ar jie iš tikrųjų teisingi (Hutchison, 1938).

Ekonomistų reakcija į pozityvistinius reikalavimus buvo nevienareikšmė. Viena iš galimų reakcijų buvo empiristinių reikalavimų atmetimas. Kai kurie autoriai teigė, kad išvestinius ekonominius modelius galima ir netgi reikia tikrinti empiriškai, tačiau tuo pat metu tvirtino, kad negalima tikrinti fundamentalių ekonominių prielaidų (Machlup, 1984).

Dar kiti siūlė atmesti patį pozityvizmą, kuris ekonomikoje didesnę įtaką turėjo Popper falsifikacionizmo pavidalu. Hausman sutiko, kad iš esmės visas neoklasikinės ekonomikos branduolys yra falsifikuotas. Pasak jo, tokie teiginiai, kaip veikėjo pirmenybės yra tranzityvios; jis

---

<sup>2</sup> 1994 m. išleidžiama labai įtakinga Donald P. Green ir Ian Shapiro knyga „Racionalaus pasirinkimo teorijos patologijos“. 1998 m. Tullock konstatuoja, kad susidomėjimas viešojo pasirinkimo teorija slūgsta.

yra racionalus; firmos siekia maksimizuoti pelną ir t.t. yra paneigti. Jis darė išvadą, kad reikia atsisakyti arba falsifikacionizmo, arba noro bandyti padaryti ekonomiką mokslu. Tai leido jam teigti: "jeigu yra teigiama, kad mokslas susideda tik iš falsifikuojamų, bet nefalsifikuotų teiginių, tuomet ekonomikos teoriją reikia laikyti tiesiog empirine nesėkme, arba daryti konvencionalistinį judesį ir laikyti ją nefalsifikuojama metafizine teorija, kuri gali praversti plėtojant empirines teorijas." (Hausman, 1992, p.81). Abi šios perspektyvos netenkino Hausmano. Jis skelbė falsifikacionizmą netinkama metodologija, kuri nėra verta ekonomistų dėmesio – „Protu pasvertas susidomėjimas falsifikuojamumu reikalauja atsisakyti Popperio mokslo filosofijos.“ (Hausman, 1988, p.65).

Vis dėlto pozityvistiniai reikalavimai kėlė rimtas metodologines problemas. Nesunku suvokti, kad jeigu teorijos aksiomos yra empiriškai neteisingos, tai dedukcijos būdu sukonstruoti modeliai taip pat gali būti empiriškai neteisingi. Laikui einant pripažinimas, kad ekonomikos mokslo teorija yra ar gali būti empiriškai neteisinga arba, kad ekonomika nėra mokslas, galėjo padaryti daug žalos. Hicks požiūris, kad ekonomika yra taikomosios logikos sritis be empirinio turinio ir tuo pačiu savotiškas intelektualinis žaidimas, savo forma greičiau primenantis kai kurias fundamentaliosios matematikos sritis ir todėl negalintis būti nei verifikuotas, nei falsifikuotas, (cit. pagal (Blaug, 1988), galėjo būti skleidžiamas vidiniuose ekonomistų rateliuose, bet vargu ar būtų padaręs reikiamą įspūdį visuomenei, kuri galėjo suabejoti būtinybe išlaikyti tokius intelektualinius žaidėjus ar laikytis jų siūlomų rekomendacijų.

Sprendžiant šią problemą bene didžiausią įtaką padarė M.Friedman pasiūlyta metodologinio instrumentalizmo pozicija. Friedman tvirtino, kad svarbiausia yra numatyti įvykius, o ne juos paaiškinti. Kadangi teorijos yra tik prognozavimo instrumentai, jų prielaidų "realizmas" neturi jokios reikšmės, bei yra nesvarbus (Friedman, 1953). Friedmanui, kaip ir kitiems instrumentalistams klausimas apie teorinių terminų referentus nerūpėjo. Teorijų "realizmas" jų nejaudino ir nejaudina; jiems svarbu, tik ar teorija atlieka savo funkcijas, ar ne. Teorijos suprantamos kaip instrumentai, kurių pažintinę vertę lemia ne jų terminų referentų "realumas", bet tikimas arba netikimas tam uždaviniui, kuriam jie yra skirti atlikti.

Metodologinis instrumentalizmas išlieka stipri gynybinė ekonomikos mokslo ir tuo pačiu viešojo pasirinkimo teorijos linija (Hay, 2004). Kita vertus, nors logiškai neprieštaringa yra tai, kad iš klaidingų premisų gali sekti teisingi teiginiai ir tuo pačiu teisingos predikcijos, lygiai taip pat logiškai neprieštaringa, kad iš tokių premisų gali sekti klaidingi teiginiai ir klaidingos predikcijos, todėl instrumentalizmas yra tik dalinė apsaugos priemonė.

Dabartinės diskusijos apie viešojo pasirinkimo teoriją iš esmės neįneša nieko naujo, išskyrus tai, kad racionalaus elgesio teorija pernešama į sritį, kurioje dar sunkiau apginti žmogaus

elgesio racionalumą ir savanaudiškumą. „Kietos“ formos pagrindinė metodologinė problema yra jos prielaidų empirinis nepagrįstumas. Yra akivaizdu, kad tam tikromis sąlygomis, savanaudišką elgesį ir asmeninių tikslų siekimą gali keisti bendruomeninis elgesys ir grupės ar bendruomenės tikslų siekimas. Daug autorių abejoja ar politinius ir visuomeninius reiškinius galima paaiškinti tik savanaudiškais veiksmais ir neabejotinai nebegalima tvirtinti, kad savanaudiškas elgesys viešajame gyvenime yra aksioma. Neoklasikinė ekonomika apdairiai neigė ekonomikos mokslo taikymo galimybes kitoms socialinėms sritims aiškinti, nes tai prieštaravo jos prielaidų aksiomatiniam pobūdžiui. Naujoji institucinė ekonomika išlaiko dedukcinį neoklasikinės ekonominę pobūdį, tačiau jos pagrindas praranda aksiomatinį pobūdį, sukeldamas rimtas metodologines problemas. Griežtai žiūrint, modeliuose turi atsirasti naujas – „savanaudiškumo“ parametras, kurio pagrįstą reikšmę galima gauti tik empirinių tyrimų būdu.

„Minkšta“ forma išvengia prielaidų kritikos, tačiau tik todėl, kad jos konstrukcija yra praktiškai be paneigiamų prielaidų. Jei veikėjo preferencijos yra nepasirinktos iš anksto, tai tyrėjas aiškindamas jau įvykusį faktą, pats pasirenka jam priimtina naudingumo funkciją. Kadangi bet kokiai duomenų aibei galima parinkti ją apibrėžianti matematinį modelį, yra visuomet įmanoma, tol *ad hoc* keisti naudingumo funkciją ar įvesti papildomas elgesio prielaidas, kol sukurtas modelis paaiškina trokštamą situaciją. Kaip tvirtina Green ir Shapiro „tiksliai neapibrėžus ką reiškia racionalus veikėjas yra neaišku kokio elgesio būtų negalima iš principo paaiškinti kokiu nors racionalaus pasirinkimo teorijos variantu“ (Green, Shapiro, 1994, p. 34).

Su šituo klausimu yra glaudžiai susijusi parametru problema. Kadangi ekonominių modelių parametru reikšmės paprastai nustatomos neempiriškai, viena, modeliai gali toli „nuklysti“ nuo empirinės realybės, kita vertus, *ex post* galima pakoreguoti modelio parametrus. Kaip teigia De Marchi, „jeigu jūs darote prielaidą, kad parametrai gali kisti, tai jūs teigiate, kad jūsų teorija [modelis – A.T.] yra nefalsifikuojama“ (De Marchi, 1988, p.30). Dėl šios priežasties norint, kad modelis būtų tvirtas, reikia naudoti kiek įmanoma daugiau žinomų konstantų. Neoklasikinė ekonomika siekė išlaikyti veikėjo „visažinystę“ tam, kad galima modeliuoti naudojant žinomą konstantą. Naujoji institucinė ekonomika įveda asimetrinės ir ribotos informacijos sampratą, tuo pačiu sukurdamą būtinybę įvesti dar vieną naują parametru, kurio pagrįstą reikšmę taip pat galima gauti tik empiriškai.

Anot Scott, patys sėkmingiausi metodologinio individualizmo bandymai paaiškinti unikalios socialinio gyvenimo struktūrinės savybes, traktuoja jas kaip nenumatytas ar netrokštas individualaus elgesio pasekmes (Scott, 2000). Savaimė suprantama, kad nenumatytos pasekmės gali būti žalingos, tačiau viešojo pasirinkimo teorija turi labai ribotas galimybes identifikuoti nenumatytas pasekmes, jei jos nėra instrumentaliai racionalaus veikėjų elgesio pasekmė.



Negalima ginčyti fakto, kad racionalaus pasirinkimo teorija pasižymi metodologine galia atkleisti iškreiptas ir kolektyvine prasme iracionalias individualiai racionalaus elgesio pasekmes (Hay, 2004). Tačiau, kadangi modelis negali pateikti prognozių, kurios prieštarautų bazinėms modelio prielaidoms, viešojo pasirinkimo teorija yra akla „neracionalių“ socialinių reiškinių atžvilgiu, tame tarpe ir reiškinių, kurie atsiranda socialinių normų dėka. Paprasčiau sakant, egzistuoja socialinės struktūros, kurių viešojo pasirinkimo teorija neturėtų galėti paaiškinti, bent jau jos „kietoje“ formoje. Kai kurie sociologai, pvz. Talcott Parson apkritai neigia bet kokių socialinių struktūrų, tame tarpe ir visuomenės egzistavimo galimybę, jeigu neįmanomas kitoks elgesys, išskyrus individualiai instrumentiškai orientuotą (Parsons, 1937).

Reikia pažymėti, kad egzistuoja įvairios viešojo pasirinkimo teorijos srovės, kurios bent dalinai išvengia aukščiau pateiktos kritikos. Kita vertus, NVV įtaką beveik išimtinai daro tik ta viešojo pasirinkimo teorijos srovė, kuri ideologiškai neatskiriamai susijusi su „Naująja dešine“, o metodologiškai su neoklasikine ekonomine paradigma.

Atsižvelgiant į viešojo pasirinkimo teorijos metodologinių problemų visumą, sunku patikėti, kad viešojo pasirinkimo teorija, ir ypač ta jos srovė, kuri daro įtaką NVV, galima besąlygiškai pasitikėti. Galima pritarti Zafirovski tvirtinančiam, kad tiesioginis ekonominės („viešojo pasirinkimo“) teorijos taikymas politiniams reiškiniams aiškinti gali sukelti daugiau konceptualinių ir metodologinių patologijų nei tos, kurias ji išsprendžia (Zafirovski, 1999).

Kritiškai įvertinus viešojo pasirinkimo teorijos branduolį, išlieka klausimas ar šios teorijos teikiami reformų pasiūlymai yra verti dėmesio ir ar jie duos trokštamą rezultatą. Akivaizdu, kad viešojo pasirinkimo teorija traktuoja biurokratą ir politikus, pritaikant McGregor X ir Y teorijos terminologiją, X teorijos akimis. Kadangi politikai ir biurokratai neturi jokio akstino didinti piliečių gerovę (Qian ir Weingast, 1997), viešojo pasirinkimo teorija neturi jokio kito pasirinkimo, kaip raginti demontuoti valdžią arba didinti jos kontrolę.

Tuo pačiu NVV, jei jis grindžiamas viešojo pasirinkimo teorija, priešpastato save visai aibei vadybos ir organizacijų teorijų, kurioms yra grindžiamos palankesniu požiūriu į darbuotoją ir jo veiklos interesus. Atrodytų, kad NVV įtakotas viešojo pasirinkimo teorijos ne tik negali skatinti biurokratų inovatyvumo, bet priešingai turi maksimaliai jį slopinti, nes biurokratų inovatyvumas turi pasireikšti dar didesniu jų naudos maksimizavimu visuomenės sąskaita.

Viešojo pasirinkimo teorija šią problemą sprendžia paprastai ir iš pirmo žvilgsnio logiškai – reikia sudaryti tokias sąlygas, kad savo naudą maksimizuojantis biurokratas kartu maksimizuotų ir visuomenės gerovę. Kaip teigia Buchanan „kadangi asmenys siekia maksimizuoti savo pačių naudą, institucijos turi būti sukurtos taip, kad individualus elgesys tarnautų grupės, tiek didelės tiek mažos, tiek nacionalinės, tiek vietinės, interesams“ (Buchanan, 1988, p. 10). Kadangi visuomenės

gerovė, pasak naujosios dešinės liberalų, geriausiai maksimizuojama laisvos rinkos sąlygomis, tai reikia priversti biurokratus dirbti tokiomis sąlygomis, kurios maksimaliai atitiktų rinkos sąlygas.

Viešojo pasirinkimo teorija neteigia, kad valdžia yra visiškai nereikalinga. Viešojo pasirinkimo teorijos siūlomi veiksmai yra tokie: radikaliai apriboti administracinę valstybę, konkrečiai, išardyti biurokratinius valdymo mechanizmus, ir skatinti valdymą ir paslaugų teikimą rinkos ekonomikos, šeimų, savanoriškų asociacijų, ir bendruomene paremta valdžia (Mashaw, 1997). Nors retoriškai skamba visai gražiai, iš tikrųjų yra siūlomi XIX a. paslaugų teikimo būdai ir XIX a. minimalistinė valstybė, motyvuojant tuo, kad dabartinis privatus sektorius pakankamai subrendo teikti visuomenines paslaugas. Subręsti tai gal jis ir subrendo, bet viešojo pasirinkimo teoretikai neatsako, kodėl jis turėtų teikti visuomenines paslaugas už visiems „įkandamą“ kainą. Rinkos paskirstymo mechanizmai niekada nebuvo gailėstingi neturtingiesiems ir veikia pagal principą „tolesnė sėkmė atitenka jau dabar sėkmingam“. Nėra visiškai nieko stebėtina, kad laisvą rinką propaguojančių valstybių Gini indeksai yra aukštesni nei socialinės gerovės valstybėse. Tiek JAV, tiek Jungtinėje Karalystėje, tiek Naujojoje Zelandijoje po reformų Gini indeksai pradėjo augti.

Kitaip sakant, viešojo pasirinkimo teorija siūlo demontuoti gerovės valstybę ir iš esmės pašalinti aktyvų valstybės vaidmenį įvairių viešųjų politikų kūrimo ir diegime. Šioje disertacijoje nėra tikslinga aptarinėti argumentų už ir prieš gerovės valstybę, tačiau verta atkreipti dėmesį, kad neoklasikinė ekonomika (ekonomikos paradigma) pripažįsta rinkos „ydas“ ir fiskalinės politikos svarbą, o gerovės valstybės modelis buvo praktikuojamas visose pirmojo pasaulio valstybėse ir būtent šio modelio taikymo metu visose valstybėse įvyko aiškus ir neginčijamas socialinis, kultūrinis, ekonominis ir kitoks progresas. Reikia aiškiai suvokti, kad atsisakius jau turimo ar intencijos kurti gerovės valstybės modelį galimi labai dideli praradimai.

Čia iškyla problema – modeliai, kurie „įrodo“ viešojo sektoriaus neefektyvumą yra pagrįsti nerealistinėmis prielaidomis, tačiau reformos, kurios atliekamos šių modelių prielaida yra tikros. Modeliai, teigiantys apie savo įmonių biudžetą maksimizuojančių biurokratų elgesį empiriškai nepasitvirtina (Dunleavy, 1991), tas pats pasakytina ir apie rinkėjų pasirinkimo modelius ir kitus modelius (Parsons, 2001). Netgi viešojo pasirinkimo teorijos šalininkai pripažįsta, kad viešojo pasirinkimo teorijos modeliai dažniausiai yra empirinės nesėkmės (Tullock, 1998, p.39), tačiau viešasis sektorius pertvarkomas taip, tarsi jie pasitvirtintų.

Egzistuoja dar viena problema – net jei politikai ir biurokratai yra visada savanaudžiai ir viešojo pasirinkimo teorijos modeliai yra pakankamai teisingi, pagrindinis viešojo pasirinkimo teorijos rūpestis turėtų būti ne siekis įrodyti tradicinio viešojo administravimo neefektyvumą, bet reformuotos, tačiau vis dar egzistuojančios valdžios sąlyginį efektyvumą. Viešojo pasirinkimo

teorija pagrindžia privatizavimo ir kitų priemonių, iš esmės naikinančių viešąjį sektorių, reikalingumą (žinoma, jei ši teorija teisinga), tačiau ką ji gali pasakyti apie viešojo sektoriaus organizacijų, jei tokios išlieka, valdymą?

Reikia pabrėžti, kad viešojo pasirinkimo teorija beveik nieko nepasiūlo šiuo klausimu. Galima tam paprieštarauti nurodant, kad viešojo pasirinkimo teorija implikuoja aibę metodų, siekiančių sukurti rinką tiek viešojo sektoriaus viduje, tiek maksimaliai inkorporuoti viešojo sektoriaus organizacijas į privatų sektorių. Galima palaikyti Peck, kuris tvirtina, kad naikinant biurokratiją, „tuo pačiu metu „dereguliacinės“ valstybės dažnai skatinamos įdiegti išpūdingai intervencines priemones, tam kad mobilizuotų arba pagamintų „rinkas“ <..> valstybės kuo toliau tuo labiau prisiima rinkos „valdytojo“ vaidmenį“ (Peck, 2001, 445-446). Nors retoriškai galima tokį valdymo modelį įvardinti rinka, *de facto* tai negali būti ir nėra tikra rinka, nes tokia pseudo rinka vis tiek nesugeba užtikrinti nei visiškos konkurencijos (konkurencija palaikoma ir kuriama „iš viršaus“ administracinių priemonių pagalba), nei svarbiausia, tikros vartotojo kontrolės teikiamų produktų ar paslaugų atžvilgiu (už paslaugas moka ne vartotojas, ne vartotojas įvertina veiklos kokybę, bet auditoriai ir t.t.). Viešojo pasirinkimo teorija NVV sudėtyje turi pateikti aiškų pagrindimą, kad naujai sukurta pseudo rinka funkcionuos sėkmingiau nei tradicinis viešasis administravimas, tačiau ji pasitenkina abejotina tradicinio viešojo administravimo kritika. Atkreiptinas dėmesys, kad tokia valdoma „rinka“ daugeliu aspektu yra panašesnė į sovietų planinės ekonomikos modelį nei į realią rinką, nes, nepaisant išpūdingos retorikos, pagrindiniai rinkos savireguliaciniai mechanizmai gali pradėti veikti tik tada, kai organizacijų išlikimas tiesiogiai priklausomas tik ir tik nuo vartotojų pasirinkimo, kurį atspindi gaunamas pelnas. Kadangi viešosios įstaigos neturi strateginės veiklos pasirinkimo laisvės ir negali keisti veiklos pobūdžio, tokios pseudo-rinkos inovacinės ir „nišų“ užpildymo galimybės tiesiogiai priklausomos nuo koordinuojančio centrinio organo sprendimų. O jei tokio nėra, tada NVV modelis turi palikti „baltas dėmes“ ir „išbarstyti“ valstybę, ką beje, dabar ir bando vėl surinkti „sujungtos valstybės“ judėjimas.

Problemos iškyla apžvelgiant bet kurį iš NVV elementų, skirtų sukurti sistemas, kur vieno žmogaus (politiko ar biurokrato) savo naudos maksimizavimas maksimizuotų ir visuomenės gerovę. Pavyzdžiui, viena iš pagrindinių priemonių tokioms sąlygoms sudaryti paprastai yra laikoma įvairių veiklos vertinimo sistemų sudarymas. Veiklos vertinimas implikuoja ir tikslų ir uždavinių nustatymą. Netgi labai primityviai vertinant šį pasiūlymą viešojo pasirinkimo teorijos kontekste kyla tokie klausimai:

1. Kodėl veiklos vertintojas ir tikslų bei uždavinių nustatytojas turi rūpintis piliečių, o ne savo gerove?

2. Iš kur veiklos tikslų ir uždavinių nustatytojas gali sužinoti, ko iš tikrųjų nori piliečiai? O jeigu niekas nežino ko „iš tikrųjų“ nori piliečiai, kodėl piliečių „norų“ nepakeitus nustatytojui palankiais tikslais ir uždaviniais?
3. Kodėl vertinamasis biurokratas turi siekti maksimizuoti visuomenės gerovę, o ne siekti maksimaliai įtikti vertintoji arba jį apgauti?
4. Kodėl veiklos vertintojas turi siekti maksimizuoti vertinimo kokybę, o ne siekti maksimaliai įtikti tikslų bei uždavinių nustatytojui?

Tai tikrai nėra baigtinis veiklos vertinimo „silpnų“ vietų sąrašas. Sistemos, paremtos tikslų nustatymu ir vertinimu yra kur sudėtingesnės nei sistemos, paremtos taisyklėmis, todėl iš esmės sunkiau kontroliuojamos ir tuo pačiu nesaugios nuo savo naudą visos sistemos gerovės sąskaita maksimizuojančių individų. Niekas iš to ką siūlo viešojo pasirinkimo teorija – nei privatizavimas, nei konkurencijos tarp paslaugų tiekėjų skatinimas, nei valdymas kontraktų pagalba, nei orientacija į klientų poreikių (kas žino, kokie tie tikrieji klientų poreikiai, išskyrus pačius klientus?) tenkinimą nėra saugu nuo galimybės savanaudiškiems politikams ar biurokratams pelnytis visuomenės sąskaita.

Niskanen tvirtino, kad biurokratai siekia maksimizuoti biuro biudžetą ir tuo pačiu didinti biurokratinį aparatą (Niskanen, 1971). Jei Niskanen yra teisyb, tai biurokratai ir su jais susiję politikai turėtų priešintis NVV diegimui, nebent NVV iš tikrų yra naudingas biurokratams ir politikams. Viešojo pasirinkimo teorijai nėra sunku paaiškinti, kodėl savanaudžiai politikai ir biurokratai turėtų sutikti atlikti reformas NVV pagrindu ir pagerinti paslaugas piliečiams. Savo garsiaame biuro formavimo modelyje, Dunleavy, pasinaudodamas viešojo pasirinkimo teorija įrodinėja, kad biurokratų ir politikų savanaudiškumas pasireiškia ne biudžeto maksimizavimu, bet tokiu biuro modelio formavimu, kuriame aukštesnieji biurokratai maksimizuoja savo asmeninę gerovę (Dunleavy, 1991). Tokie biurai yra nedideli, elitiniai, netoli politinės valdžios centrų ir juose yra vairuojama, o ne irkluojama. Kitaip sakant, reformos atliekamos po NVV skėčiu yra naudingos savanaudžiams biurokratams ir politikams.

Tarp Dunleavy ir Niskaneno modelių nėra tokio radikalaus skirtumo koks gali pasirodyti iš pirmo žvilgsnio. Jei biurokrato naudos maksimizavimo strategija iš tikrų yra priklausoma nuo konteksto, tai tam tikrame kontekste labiau gali tikti Dunleavy, o tam tikrame – Niskaneno modelis. Abu modeliai aiškiai iliustruoja viešojo pasirinkimo teorijos ir apskritai, bet kokios teorijos, paremtos racionalaus pasirinkimo teorija, paradoksalų pobūdį. Kadangi visi racionalūs veikėjai analogiškoje situacijoje renkasi tas pačias alternatyvas, veikėjų elgesį visiškai nulemia aplinka. Šie modeliai turi daugiau emocinę ir retorinę įtaką – paskelbus, kad tam tikra tvarka yra naudinga savanaudžiui biurokratui ar politikui, kyla instinktyvus noras tokią tvarką atmesti ar

pakeisti. Tuo tarpu viešojo pasirinkimo teorija kaip tik ir siekia sukurti valdymo modelį, kuriame biurokratų ir politikų savo naudos maksimizavimas būtų visuomenei naudingas. Tikroji problema yra ta, kad tiek Dunleavy, tiek Niskanen modelyje visuomenė nedaug laimi.

Kai kurios esminės viešojo pasirinkimo teorijos išvalgos nėra plačiai aptarinėjamos literatūroje skirtoje NVV. Turbūt svarbiausia tokia viešojo pasirinkimo teorijos išvalga, yra ta, kad privatus sektorius ir politikai yra suinteresuoti pasinaudojant institucinėmis priemonėmis maksimizuoti savo naudą visuomenės sąskaita. Šis reiškinys vadinamas „rentos siekiančiu elgesiu“ („rent seeking behaviour“) ir yra aptariamas disertacijos 2.1 skyriuje.

Autoriui žinoma literatūra nepateikia jokių teorinių ar empirinių įrodymų, kad viešojo valdymo sistema, reformuota pagal NVV modelį iš tikrųjų nukreipia savanaudišką politikų ar biurokratų elgesį visuomenei palankia linkme. Ir skirtingai nei tradicinį viešąjį administravimą NVV negalima „apsaugoti“ teigiant, kad politikai ir biurokratai ne visada yra savanaudžiai. Ir taip yra ne tik dėl retorinių, ideologinių ar metodologinių priežasčių.

Viešojo pasirinkimo teorija, kaip ir ekonomikos teorija apskritai yra kaltinama tuo, kad ji sukelia taip vadinamą „Edipo efektą“. Kuo labiau žmonės elgiasi savanaudiškai, tuo labiau šios teorijos predikcijos pildosi ir atitinkamai tuo labiau pasitikima šia teorija. Jei reformatoriai ar politikai pripažįsta šios teorijos pagrįstumą ir internalizuoja kai kurias prielaidas, pavyzdžiui, apie ribotas politinio pasirinkimo galimybes globalizacijos eros metu, tuomet jie atitinkamai elgiasi, nesvarbu kiek klaidingos tokios prielaidos būtų ir kartu sulaukiama pasekmių, kurios buvo prognozuotos (Hay, 2004). Atitinkamai, bandant reformuoti valstybines institucijas ir valdyti žmogiškuosius išteklius remiantis viešojo pasirinkimo teorija reikia suvokti, kad taip bus sustiprintas elgesys, pagrįstas savanaudiškais motyvais. Jei reformuota sistema turi spragų, leidžiančių pasinaudoti visuomenės gerove, tai naujasis viešasis vadybininkas turėtų būti kur labiau linkęs ja pasinaudoti, nei senamadiškas biurokratas.

Korupcijos keliamas pavojus NVV yra didelis ne tik todėl, kad NVV sugriauna buvusį darbuotojų etosą, kurio buvimą viešojo pasirinkimo teorija iš esmės neigia, ne tik todėl, kad patrimonialinio tipo biurokratijoje vadovai pasinaudos NVV savo galiai didinti (Židonis, 2006) (galima būtų argumentuoti, kad NVV ilgainiui neišvengiamai sukurs tokio pobūdžio biurokratiją dėl vadovų įgalinimo darbuotojų sąskaita), ne tik todėl, kad decentralizuotos struktūros potencialiai labiau korumpuotos dėl didesnės padalinių savivalės laisvės, ne tik todėl, kad NVV sukurta sistema yra kur kas sudėtingesnė ir todėl menkiau gali būti piliečių kontroliuojama (Dunleavy, 2006), bet ir dėl pačios korupcijos pobūdžio. Pripažinus, kad NVV nepajėgia panaikinti korupcijos (teisingiau, panaikinti skirtumo tarp asmeninės politiko ar biurokrato naudos ir visuomenės naudos) reikia atkreipti dėmesį, į tai, kad korupcija NVV struktūroje, t.y. decentralizuotoje

struktūroje, įgauna kitokį pobūdį nei buvo centralizuotoje ir didina korupcijos kontrolės kaštus.

Viešojo pasirinkimo teorijos įtaka NVV pirmiausia pasireiškia ontologiškai, t.y. ji skelbia žinią apie tai koks „iš tikrųjų“ yra viešasis sektorius ir atskleidžia „tikrąjį“ biurokrato veidą. Primityvi biurokrato samprata ir grubus metodologinis individualizmas riboja NVV galimybes iš tikrųjų inkorporuoti beveik visas modernias akademinės vadybines teorijas ir kartu skelbia vienus iš pagrindinių NVV motyvų – valstybinių organizacijų apkarpymą (darbuotojų atleidimą ir privatizaciją) ir nepasitikėjimą biurokrato etika ir profesionalumu. Kita vertus, metodologinis ir retorinis nepatrauklumas (pernelyg sudėtinga, modeliavimu pagrįsta metodologija; patiems reformatoriams, retoriškai ir empiriškai nepriimtinas biurokrato ir politikos elgesio modelis) reikalauja NVV papildyti kažkuo paprastesniu ir patrauklesniu. Šiuo papildiniu yra taip vadinamas menedžerizmas.

#### **1.4. Menedžerizmas ir jo kritika**

Menedžerizmo komponentas taip pat kelia daug metodologinių klausimų. Nemažai autorių bando susieti menedžerizmą su vadyba teigdami, kad menedžerizmas tai vadybos principų taikymas viešajame sektoriuje. Menedžerizmas taip pat išreiškia tikėjimą, kad geresnis valdymas (vadyba) išspręs daug ekonominių ir socialinių problemų (Alford, 1997, Davis, 1997).

Vadyba yra turbūt mažiausiai panaši į paradigmą iš visų pagrindinių socialinių mokslų. Vadyba neturi vieningos paradigmos ir susideda iš skirtingų vienai kitai prieštaraujančių mokyklų. Nors egzistuoja daugybė vadybos „principų“ ir instrumentų, tačiau šie principai ir instrumentai negali būti taikomi kartu visose situacijose, nes jie nėra tarpusavyje suderinami nei metodologiškai, nei ideologiškai. Kita vertus, vadybos siūlomų metodų ir instrumentų pasirinkimas yra toks platus, kad praktiškai būtų sudėtinga sugalvoti reformų modelį, kuriam nebūtų galima pritaikyti vienokio ar kitokio vadybos metodo, todėl teisingas klausimas būtų ne ar NVV semiasi žinių iš vadybos, bet kokius vadybinius metodus ir instrumentus bei kokia vadybine mokykla NVV remiasi.

NVV retorika reikalauja rinktis tokius vadybos metodus, kurie atitiktų įsivaizduojamą verslo praktiką ir eliminuotų tikras ir įsivaizduojamas tradicinio viešojo administravimo nedorybes. Visų pirma tokie metodai turi būti modernūs ir paremti naujomis vadybos teorijomis. Čia iškyla dvejopa problema – pirma, metodų ir instrumentų pasirinkimas yra didelis, antra, į valdymo teorinę ekspertizę pretenduoja ne tik mokslininkai, bet ir vadybos guru.

Egzistuoja dvi vadybos formos, kurias be retorinių išvedžiojimų galima laikyti

mokslinėmis. Pirmiausia, tai empiriniais tyrimais pagrįsta deskriptyvinė analizė. Deja, tokia vadyba prastai dera su NVV retorika ir modeliu. Visų pirma, tokiu atveju reikia atgauti „atmintį“, pripažinti, kad privataus sektoriaus kompanijos dažnai klysta, optimalus elgesys greičiau išimtis nei taisyklė, ir kritiškai vertinti pačią NVV. Visų antra, ši forma paprastai baigiasi išvadomis, kad skirtingiems tikslams, vertybėms pasiekti ar prisitaikyti prie aplinkos organizacijos naudoja įvairius valdymo modelius, kas savo ruožtu labai kenkia NVV universalumo mitui. Kita mokslinė vadybos forma yra vadinama operacijų tyrimu (*Operational Research*) ar tiesiog vadybos mokslu (*Management Science*). Vadybos mokslas yra rafinuotų matematinių metodų ir nuo praėjusio amžiaus devintojo dešimtmečio sudėtingų kokybinių metodų naudojimas instrumentiniams organizacijų tikslams pasiekti – tam tikra įrankių dėžė galinti padėti priimti optimalų sprendimą, sumažinti neapibrėžtumą, numatyti ateitį ir t.t. Vadybos mokslas yra tiek mokslas, kiek yra mokslas jo pagrindą sudaranti matematika ar sudėtingi ir pagrįsti dažniausiai euristiniai ar kitokie neanalitiniai metodai, ir vienintelė rimta metodologinė vadybos mokslų problema yra jos metodų pritaikomumas. Deja, vadybos mokslas taip pat prastai dera su NVV retorika ir modeliu. Visų pirma, vadybos mokslo metodų taikymas reikalauja išpūdingų ekspertinių žinių ir vadybininkas-vadybos mokslo ekspertas nederą su NVV vadybininko-lyderio vizija. Antra, bandymai plačiai taikyti vadybos mokslą reikalautų profesionalizuoti biurokratiją, o NVV siekia visiškai priešinga. Trečia, pasirinkus vadybos mokslą kaip tinkamą žinių bazę, konfliktas su viešojo pasirinkimo teorija ar kitomis naujojo ekonominio institucionalizmo formomis yra neišvengiamas. Nors vadybos mokslas naudoja kai kuriuos tuos pačius modeliavimo įrankius kaip ir ekonomikos mokslas, vadybos mokslo metodai buvo plėtojami kaip atsvara ekonometrikai. Vadybos mokslas nesiremia racionalaus pasirinkimo teorija ir santykinai primityviais jos modeliavimo metodais, postuluojančiais pakankamai didelį apibrėžtumą, priešingai, daugybė vadybos mokslo metodų yra labai rafinuoti modeliavimo būdai skirti rasti optimalų sprendimą esant neapibrėžtom sąlygom. Svarbiausia, vadybos mokslas nesiekia sumodeliuoti tobulos organizacijos, o jame sukauptos ekspertinės žinios, ypač po tai kai atsirado „minkštas“ (soft) vadybos mokslas, gali būti nesunkiai panaudotos sukritikuoti bet kokį bandymą tai daryti.

Andrew Huczynski išskiria šešias pagrindines vadybos rūšis: biurokratiją, mokslinį valdymą, administracinį valdymą, žmogiškųjų santykių teoriją, naująją žmogiškųjų santykių teoriją ir „guru teoriją“ (Huczynski, 1993). Disertacijoje dar bus analizuojamos atskiros vadybos mokyklos, tačiau „guru teorijai“ reikia skirti išskirtinį dėmesį.

Pastarieji du dešimtmečiai neabejotinai buvo vadybos guru dominavimo ir tuo pačiu vadybos madų (*fad*) dešimtmečiai (Brindle, Stearns, 2001; Clark, Fincham, 2002). Kai kurios mados pasirodė esančios ne tik bevertės, bet ir žalingos, dėl kai kurių naudingumo diskutuojama.

Jeigu norima įvertinti NVV teorinį pagrįstumą yra būtina nustatyti ar NVV remiasi vadybos madomis, ar patikrintais vadybiniais metodais, taip yra svarbu ar pati NVV neįgauna per daug vadybos mados bruožų.

Vadyboje mados pirmiausia išskiriamos pagal jų gyvavimo ciklą. Esminiai mados bruožai yra jos trumpas gyvavimo ciklas ir staigus nuopuolis. Kita vertus, mada nebūtinai yra suprantama vien negatyviai. Mada yra „plačiai priimta, inovatyvi intervencija į organizacijos praktiką, skirta pagerinti kuri nors veiklos aspektą. Mados evoliucionuoja į naujas vadybines praktikas arba yra atmetamos kaip nesėkmės.“ (Gibson, Tesone, 2001, 122). Mados evoliucionavimas į naujas vadybines praktikas paprastai pasireiškia kai kurių, dažniausiai neesminių elementų palikimu, tačiau mados branduolys atmetamas, pvz., iš visuotinės kokybės vadybos paliekant tik kai kuriuos statistinius instrumentus kokybei matuoti, tačiau atmetant kolektyvinio darbo ir dvasios idėją.

Galima prognozuoti, kad mados perkėlimas iš privataus į viešą sektorių turėtų baigtis tuo pačiu rezultatu, tačiau mados gyvavimo ciklas potencialiai turėtų būti ilgesnis. Viešojo sektoriaus valdymas dėl objektyvių priežasčių negali būti taip greitai ir lengvai keičiamas kaip privačios kompanijos valdymas. Visų pirma, visas viešasis sektorius iš esmės sudaro vieną didelę valdomą sistemą (jokia viešojo sektoriaus organizacija nėra iš tikrųjų savarankiška ir autonomiška, todėl valdymo aspektu greičiau atitinka privataus sektoriaus kompanijos padalinį, nei pačią kompaniją), kuri yra kur sudėtingesnė už bet kokią vieną privataus sektoriaus kompaniją. Antra, dėl valdžių pasidalijimo ir teisinės valstybės principų, bet kokie pokyčiai turi būti institucionalizuoti tokiu būdu, koks nereikalingas privataus sektoriaus kompanijai. Trečia, valdžia visuose valdymo lygiuose turi daugiau paskatų ir galimybių slėpti nesėkmes ir gali tai daryti ilgiau nei privataus sektoriaus kompanija.

Kaip įrodyti, kad NVV nėra mada? Mada tuo ir ypatinga, kad visi skuba ją taikyti, todėl argumentai, kad NVV plinta po pasaulį nei paneigia, nei patvirtina, kad NVV yra mada. Jeigu galvojama, kad vadybos mada pasireiškia tik retorika, o ne veiksmais, vėl labai klystama, nes vadybos mados iš tikrųjų diegiamos ir taikomos. Tai, kad NVV vis dar diegiama taip pat nieko nereiškia – vadybos mados ciklo trukmė būna įvairi, be to kaip jau buvo minėta, mados ciklas viešajame sektoriuje turėtų būti ilgesnis. Dar daugiau, pirmi sėkmingi NVV taikymo ženklai nereiškia, kad blogos pasekmės nepasirodys vėliau. Egzistuoja daugybė vadybinių metodų, kurių taikymas naudingas trumpalaikėje perspektyvoje, tačiau žalingas ilgalaikėje. Mada turi tas pačias savybes, kaip ir ekonomikos „burbulai“ – žiūrint „tik čia ir dabar“, jos nepastebėsi.

Tai reiškia, kad reikalingi kiti mados bruožai, kurie padėtų suprasti ar praktikos siūlomos taikyti viešajame sektoriuje nėra vadybos mada. Pagalbiniai bruožai padedantys atpažinti madą yra tokie:“



1. *Paprastumas ir aiškumas.* Mados idėjos yra paprastos, jų pagalba nesunku komunikuoti, jas suprasti ir supaprastinti. Pateikiami aiškūs apibrėžimai, absoliutūs kontrastai ir idealūs tipai. Siūlomi paprasti sprendimai.
2. *Daug pažadų.* Mados ekspertai yra įtakingai didaktiški. Nėra jokių bandymų apsisaugoti ar netikrumo. Mados žada didesnę kontrolę ir efektyvumą, labiau motyvuotus ir našesnius darbuotojus, daugiau patenkintų klientų ar kitus vertinamus rezultatus.
3. *Didžiulis bendrumas ir universalus tinkamumas.* Mados siūlo sprendimus visiems. Perteikiamos žinios pateikiamos kaip tinkančios iš esmės visoms organizacijoms, tikslams, individams, ar kultūroms. Mados pretenduoja į milžinišką bendrumą ir universalų pritaikomumą.
4. *Nesunkus įdiegiamumas.* Mados gali būti įgyvendinamos paviršutiniškai ir rituališkai. Rekomendacijos gali būti įgyvendintos greitai ir lengvai, dažnai neturint didelio poveikio organizacijos praktikai. Rekomendacijų, kurios reikalauja didelių išlaidų ar esminio jėgų perskirstymo gali būti išvengta.
5. *Atitikimas su laiko dvasia.* Mados atspindi to dienos pagrindines kryptis ar verslo problemas. Jos atsako į iššūkius, kurie tuo metu plačiai jaučiami ir aptariami. Šie gali atsirasti iš to metu administravimo praktikos netobulumo, technologijos pokyčių ar pasikeitimų ekonominėse ir socialinėse sąlygose. Sprendimai atitinka tuo metu dominuojančias vertybes.
6. *Naujumas, bet ne radikalumas.* Mados kvestionuoja egzistuojančias prielaidas, kritikuoja paplitusias praktikas ir nurodo į radikaliai naujus valdymo būdus. Kita vertus, šis naujumas yra ne tiek naujas atradimas, kiek pakartotinas atradimas ir įpakavimas senų idėjų, vertybių ir metodų.
7. *Legitimumas kyla iš guru ir geriausių pavyzdžių, o ne iš empirinių įrodymų.* Mados yra palaikomos istorijų apie tobulas kompanijas ir vadybos guru prestižo, o ne solidžių empirinių įrodymų. Pasakojamos istorijos apie kompanijų herojus ir organizacines sėkmes ir prestižinius pasekėjus, taip sukuriant siūlomoms idėjoms legitimumo aurą.
8. *Gyvybingumas ir įdomumas.* Mados yra beveik visuomet pateikiamos tokiu būdu, kurį galima aprašyti kaip artikuliuotą, drąsų, įsimintiną, konkretų ir įdomų. Pasakojimai pilni etikečių, sąrašų, akronimų ir sąmoningai miglotų, tačiau išpūdingai skambančių žodelių („buzzword“). Pasakojami anekdotai ir kompanijų karo istorijos. Aprašymai gyvybingi ir ekstremalūs, todėl apie madas įdomu skaityti ir klausyti.“ (Miller ir kt., 2004).

Mados gali ir dažnai turi pakankamai solidžius teorinius pagrindus. Šie pagrindai atsiranda dėl dviejų priežasčių: pirma, kai į naują retorinį rūbą „įpakuojami“ seni, bet veiksmingi vadybiniai metodai, ir antra, kai vadybos guru, konsultacinės įmonės ir kiti dalyviai, azarto pagauti ir savanaudiškų tikslų vedini, iškraipo solidžią ir pagrįstą teoriją, pvz. paskutiniajame praeito amžiaus dešimtmetyje kilo (tariamai) chaoso teorija ir (tariamai) sistemų teorija pagrįstų vadybos madų bumus arba bando diegti kokį nors valdymo modelį, ignoruodami esminius modelio elementus ir ten, kur to daryti nepatartina. Tokiu būdu jie galiausiai diskredituoja pakankamai solidžius vadybos modelius, kurie sutapatinami su mada, - turbūt, žinomiausi tokių madų pavyzdžiai –VPT (MBO) ir Visuotinė kokybės vadyba.

Mados problema yra tai, kad jos retorika yra menkai susijusi su teoriniu modeliu, kuris už jos slypi. Retorika atlieka tam tikrą diversinę funkciją, ji nukreipia kliento dėmesį ir paskatina įdiegti valdymo modelį, kurio turėdamas pilną informaciją, jis galbūt nesutiktų diegti. Retorika nutyli galimus diegimo sunkumus, neinformuoja apie rizikingus siūlomus modelio aspektus, jeigu už retorikos suplakami du nesuderinami modeliai (teorijos) (pvz., visuotinės kokybės vadyba ir standartinis valdymas tikslų ir rezultatų pagalba) apie tai neįspėja ir t.t.

NVV retorika turi visus pateiktus mados bruožus ir tai diskredituoja NVV įvaizdį. Kita vertus, tokių Naujosios viešosios vadybos guru, kaip Osborne darbų kritika nėra svarbi, jeigu laikomasi prielaidos, kad NVV turi pakankamai rimtus teorinius pagrindus. Jeigu NVV teoriniai pagrindai yra pakankamai tvirti, tinka viešojo sektoriaus aplinkai, jų diegimas nekenkia pilietinei visuomenei ir iš tikrųjų leidžia įgyvendinti kurį nors administracinių vertybių kompleksą, per daug neapribodamas kitų, NVV turi potencialą būti sėkminga mada. Jos retorika laikui bėgant išblės, o įdiegtas valdymo modelis ar kai kurie jo elementai pasiliks. Kita vertus, jeigu teoriniai pagrindai netinka viešajam sektoriui, efektyvumo siekimas ženkliai slopina kitas administracines vertybes ir t.t., retorika taip pat išblės, bet negatyvios pasekmės liks. Diegti valdymo modelį, kuris akivaizdžiai apipintas išpūsta retorika, kritiškai ir kruopščiai neišanalizavus galimų jo pagrindų, pasitenkinant vien gražia retorika ir tuo, kad „visi taip daro“, yra tas pats, kas „pirkti katę maiše“ – pasekmės gali radikaliai skirtis nuo laukiamų.

Kadangi nemažai NVV elementų galima rinktis „a la carte“ principu, yra tikslinga paieškoti elementų, kurie jau yra pasitvirtinę privačiame sektoriuje, kaip mados, o ypač žalingos mados. Viešojo pasirinkimo teorija propaguoja minimalią valstybę, todėl iš viso vadybos metodų arsenalo reikia paieškoti modernaus metodo, kuris retoriškai atitiktų minimizavimo logiką ir atsakyti į klausimą, ar tai patikimas metodas ar mada.

Viena iš pavojingiausių verslo „madų“ praėjusio amžiaus paskutiniajame dešimtmetyje buvo „apkarpymas“ (*downsizing*). Versle „apkarpymas“ skirtingai nei viešajame sektoriuje

suprantamas siauriau - kaip darbuotojų skaičiaus mažinimas. „Apkarpymo“ šalininkai teigė, kad darbuotojų skaičiaus mažinimas „sumažins valdymo išlaidas, sumažins biurokratiją, pagreitins sprendimų priėmimą, pagerins organizacijų komunikaciją, paskatins antrepreniškumą, ir padidins produktyvumą“ (Bruton ir kt., 1996). Ekonominė logika slypinti už „apkarpymo“ yra labai paprasta – jei bus sumažintas darbuotojų skaičius, tačiau produktyvumas ir kokybė išliks tokie patys, bendrasis efektyvumas padidės. Psichologinė logika irgi paprasta – likę darbuotojai bijos būti atleisti ir dirbs našiau tiek reformos metu, tiek jai pasibaigus.

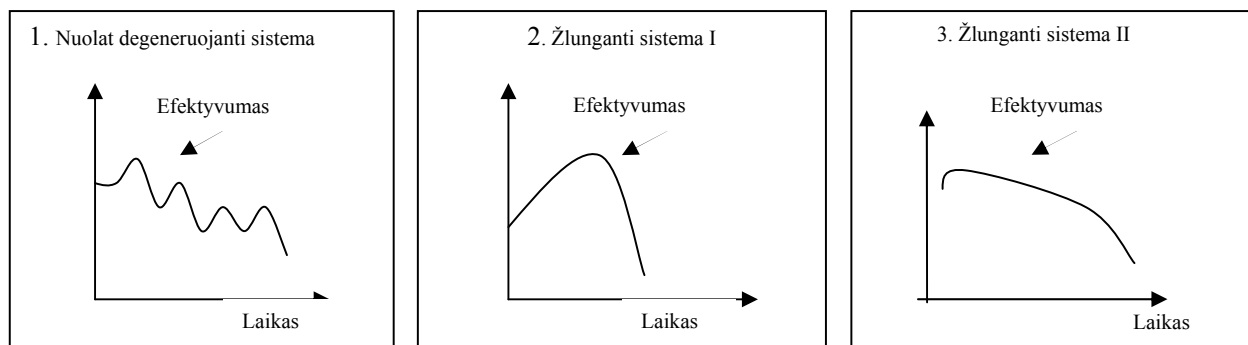
Skirtingai nuo kitų verslo „madų“, kurios buvo kritikuojamos kaip neduodančios didelės naudos, „apkarpymas“ paprastai kritikuojamas kaip žalingas. Taip pat skirtingai nuo kitų „madų“, kurios kritika paprastai pasirodo mados gyvavimo ciklo viduryje, „apkarpymas“ buvo aktyviai kritikuojamas jau pačioje ciklo pradžioje. Empiriniai tyrimai rodo, kad „apkarpymo“ mada buvo nesėkminga (Worrell ir kt., 1991; Bruton ir kt., 1996; Hupfeld, 1997). Mikro lygio tyrimai paprastai rodo, kad baimė nepaskatino produktyvumo, o priešingai jį sumažino. Makro lygio tyrimai rodo, kad dauguma organizacijų pritaikiusių šią technologiją patyrė geriausiu atveju trumpalaikę naudą ir ilgalaikius nuostolius.

„Apkarpymo“ naudą tariamai pagrindžia viešojo pasirinkimo teorija, tačiau apie „apkarpymą“ daug ką gali pasakyti ir vadyba. Tam tikromis sąlygomis ir tinkamai įgyvendinant „apkarpymas“ gali būti veiksminga priemonė, tačiau „apkarpymo“, kaip mados, šalininkai, paprastai ignoruodavo tą faktą, kad „apkarpymas“ labai greitai gali virsti savižudybe. „Apkarpymas“ ypač pavojingas didelėse ir sudėtingose organizacijose, valdomose tikslų ir uždavinių pagrįsta vadyba, kur atskirtas „irklavimas“ nuo „vairavimo“, nes tokio tipo organizacijose sudaromos sąlygos veikti tam tikriems priežastiniams mechanizms, kurie sistemų dinamikoje įvardijami generinėmis struktūromis (Wolstenhlome, 2003) arba archetipais (Senge ir kt., 1995). Generinių struktūros yra aprašomos šios disertacijos 3.3.4. skyrelyje.

Atskyrus „irklavimą“ nuo „vairavimo“, „vairuotojai“ atsiejami nuo informacijos, kuria disponuoja „irkluotojai“, be to atsiranda profesiniai, kultūriniai ir kiti barjerai trukdantys efektyviai komunikacijai. Dažnai šie du sluoksniai vieni kitais nepasitiki ir yra atvirai priešiški vienas kitam. Visa tai leidžia atsirasti generinei struktūrai būtinam atributui – sistemos ribai. „Vairuotojai“ mato tik dalį sistemos ir negaudami ar ignoruodami informaciją, kurią paprastai turi irkluotojai, kreipia dėmesį tik į vieną priežastinę kilpą, kuri rodo trumpalaikį rezultatyvumo augimą, tuo tarpu jų veiksmai iššaukia kitą priežastinę kilpą, kuri ilgalaikėje perspektyvoje mažina veiklos rezultatyvumą. Kiekvieną kartą „apkarpius“ organizaciją, „vairuotojai“ mato tik rezultatyvumo padidėjimą (nes likę darbuotojai kurį laiką gali sugebėti kompensuoti darbo jėgos trūkumą, o išlaidos sumažėja), tuo tarpu ilgalaikėje perspektyvoje rezultatyvumas krenta (nes kompensavimo

galimybės yra trumpalaikės). Šios dvi priežastinės kilpos nėra vienkartinis epizodas, priešingai jos palaiko viena kitą ir toliau skatina „apkarpyti“ organizaciją. Priklausomai nuo įvairių veiksmų įmanoma skirtinga sisteminė reakcija, tačiau ilgalaikės pasekmės atsiradus tokiai generinei struktūrai, *ceteris paribus*, visada blogos.

Tie patys mechanizmai dar geriau matosi, kai yra naudojamas panašus metodas, kurį galima pavadinti „marinimu badu“. „Marinimas badu“ pasireiškia, kai organizacijai, padaliniui, sektoriui sąmoningai ribojamas skiriamas finansavimo ar resursų kiekis, dažniausiai apkarpos arba ilgam laikui „išaldomos“ darbuotojų algos arba jų skaičius. „Marinimas badu“ nėra plačiai išreklamuotas vadybinis metodas, bet tai nereiškia, kad jis nėra taikomas. Kaip nurodo Peters, jį taikė Reagano administracija (Peters, 2003), be abejo praktikuojamas Lietuvoje ir greičiausiai daugumoje valstybių, vienokia ar kitokia forma susižavėjusių NVV idėjomis. Analogiški mechanizmai veikia ir paliekant tuo pačius pajėgumus, tačiau didinant darbo krūvį. Tokiu atveju organizacija yra „pertempiama“, o ilgalaikės pasekmės būna analogiškos „marinimui badu“. Sistemų dinamikoje „pertempimas“ yra vienas pagrindinių ir gerai žinomų archetipų, kuris dažnai empiriškai pasitvirtina. Žemiau pateikiami tipiniai sistemų dinamikos pavyzdžiai:



*Sudaryta autoriaus.*

**1 pav. Apkarpymo metodų įtaka sistemos efektyvumui**

Pirmame pavyzdyje pavaizduota inkrementinis kurių nors iš šių metodų taikymo pavyzdys. Kiekvieną kartą pritaikius kurių nors iš minėtų metodų, iš pradžių rezultatyvumas pakyla, o vėliau krenta. Kadangi „vairuotojai“ nemato viso sistemos vaizdo arba ignoroja turimą informaciją apie sistemos funkcionavimą praeityje, paprasčiausiai jos nekaupė arba prarado ankstesnio „apkarpymo“ metu, kiekvieną kritus efektyvumui, jie vėl atlieka tuos pačius veiksmus, o visos sistemos veiklos rezultatyvumas tolydžiai krenta. Antrame pavyzdyje „vairuotojai“ neįvertino organizacijos galimybių ir gali būti, kad pernelyg uoliai įvairiuose organizaciniuose lygiuose

vykdė iškeltus uždavinius „apsikarpyti“, „marinti badu“ ar „pertempti organizaciją“. Trečiame pavyzdyje yra pavaizduotas lėtas „marinimas badu“, dažniausiai tiesiog nedidinant finansavimo ir laukiant, kol infliacija atliks savo darbą.

Paprastai veiklos efektyvumo matavimo sistemos nesugeba užfiksuoti neigiamo „apkarpyto“, „marinimo badu“ ar „pertempimo“ poveikio ir dar labiau jį skatina. Svarbu pabrėžti, kad „irkluotojai“ taip pat gali sugebėti pasinaudoti šia situacija, nukreipdami organizacijos resursus antraeilių tikslų pasiekimui, kurie gali patikti „vairuotojams“. Pavyzdžiui, taikant bet kurią iš šių metodų universiteto valdymui, dažniausiai paruoštų studentų skaičius nemažėja, jų pažymiai neprastėja, formaliai akademinio personalo netrūksta, parašytų straipsnių nemažėja ar netgi daugėja. Kita vertus, studentams keliami vis mažesni reikalavimai, vis mažiau akademinio personalo renkasi universitetą kaip pagrindinę darbovietę, straipsniuose ir akademiniam diskurse vis daugiau dėmesio pradeda skirti formalumams, o ne turiniui. Kritiniais „marinimo badu“ atvejais pradeda formuotis personalo „skylė“ – darbuotojai yra arba vyresnio amžiaus arba jauni darbuotojai, kurie įgavę patirties palieka darbovietę. Organizaciją galutinai palikus vyresnio amžiaus darbuotojams, organizacijos veiklos rezultatyvumas gali pradėti sparčiai kristi.

Visi trys metodai gali būti taikomi tik tada, jeigu tikrai žinoma, kad egzistuoja perteklius ir sistema tikrai neišnaudoja savo galimybių. Priešingu atveju jie leidžia organizacijai parazituoti jau esamo pagrindo atžvilgiu, jo neatkurdami. Kuo sistema mažiau tarpusavyje integruota ar kuo labiau atskiros sistemos dalys nepasitiki viena kita, tuo didesnis generinės struktūros atsiradimo pavojus.

Autoriui nežinomi straipsniai, kurie bandytų taikyti sistemų dinamiką NVV analizuoti. Kokybinis sistemų dinamikos taikymas yra pakankamai naujas reiškinys ir nėra populiarus už vadybos ribų. Kita vertus, atsižvelgiant į tai, kad NVV siūlo sukurti net tris uždaras posistemas – politinį, vairuojantį ir vykdančią lygmenį, viešojo pasirinkimo teorijos ir užsakovo-atsakovo teorijų taikymas ir retorika skatina įvairių organizacinių lygių nepasitikėjimą vieni kitais, generinių struktūrų atsiradimo pavojus ženkliai išauga (moderniai biurokratijai, kuri buvo efektyviai sumažinusi politikos/administravimo takoskyrą ir pasiekusį gana aukštą bendrą organizacinę identitetą, šių generinių struktūrų atsiradimo pavojus yra (buvo) kur kas mažesnis). Buchanan taikytą argumentavimą, kad politikai didina biudžetą trumpalaikiais tikslais pasiekti (rinkimams laimėti), neatsižvelgdami į ilgalaikes pasekmes (ilgainiui susidaranti ženkliai per didelė biudžetą), galima taikyti ir šiems metodams pagrįsti – politikams naudinga vaizduoti kovotojus su „blogąja biurokratija“ ir kitais „veltėdžiais“ viešojo sektoriaus darbuotojais, ar bent vengti žiniasklaidos kaltinimų dėl vis didinamų biurokratų algų ar skaičiaus. Galiausiai šių metodų taikymo pasekmės gali pasireikšti po tokio ilgo laiko, kad visuomenė neidentifikuos kaltininko.

Įtarimas, kad NVV bando parazituoti tradicinio viešojo administravimo palikimo sąskaita nėra toks iššaukiantis ir nepagrįstas, kaip gali pasirodyti iš pirmo žvilgsnio. NVV kaip praktinė reforma prasidėjo su tikslu sumažinti viešąjį sektorių. Tiek Reigano, tiek Thatcher sprendimas mažinti viešąjį sektorių yra gana paradoksalus, nes pagal to meto standartus, jų viešieji sektoriai buvo efektyvūs ir profesionalūs, ir greičiausiai yra tinkami pavyzdžiai, to ką Hesse, Hood ir Peters vadina „*malades imaginaires*“ (Hesse, Hood, Peters, 2003). Kita vertus, Naujoji Zelandija turėjo labai rimtų ekonominių problemų ir pasirinko *tradicinį* kelią, kuriuo eina panašių problemų prisipirtos privačios bendrovės – „apkarpyimą“, kontraktavimą ir struktūrų, kurių išlaidas, galima griežtai kontroliuoti kūrimą. Ir tik vėliau šie metodai, kurių paskirtis buvo sumažinti viešąsias išlaidas, ir ypač Naujosios Zelandijos atveju, greičiau skirti išgyventi, nei pakelti viešojo sektoriaus paslaugų mastą ir kokybę, NVV retorikoje virto į piliečius orientuota vadyba, darbuotojų ugdymu, kokybės kėlimu, inovacijų skatinimu ir visais kitais įmanomais „gėriais“. NVV modelis mielai naudojami profesionalumu, atsakomybe, orientacija į pilietį (ne į klientą), nešališkumu įvairių socialinių grupių atžvilgiu, kuriais vis dar disponuoja (disponavo) specialiai tam ruošti biurokratai, tačiau kaip argumentuojama disertacijoje, jis prastai tinkamas šioms savybėms toliau plėtoti ar bent jas palaikyti.

Visi šie trys metodai mažina generuojamos išėigos kokybę. Kita vertus, NVV retorikoje nuolat girdisi pretenzijos į kokybę ir apeliuojama į visuotinę kokybės vadybą. Visuotinė kokybės vadybos taikymas privačiame sektoriuje piką buvo pasiekęs dar 1991 m., o vėliau sparčiai krito, todėl literatūroje, analizuojančioje vadybos madas, beveik visuomet aptinkamas visuotinės kokybės vadybos pavyzdys. Visuotinė kokybės vadyba yra vienas iš pavyzdžių, kai rafinuota teorija, kuri yra empiriškai patvirtintas ir sėkmingas valdymo būdas (Japonijos atvejis), virsta mada dėl nesugebėjimo (nenorėjimo) suprasti, kas jį daro veiksmingu. Visuotinė kokybės vadyba nėra (neturėtų būti) valdymo pagal rezultatus ir tikslus papildinys, priešingai ji reikalauja transformuoti valdymą pagal tikslus ir rezultatus taip, kad dėmesys būtų nukreiptas nuo sąnaudų į kokybę. Visuotinė kokybės vadyba reikalauja „organinti“ organizaciją – ji neskatina vadovų mobilumo, reikalauja naikinti barjerus tarp organizacinių lygių ir padalinių, konkurencinę filosofiją turi pakeisti kolektyvinė, Japonijoje, kur visuotinė kokybės vadyba sėkmingiausiai veikia, būdingas ilgalaikis įdarbinimas ir t.t. Deming teorija ir filosofija yra negailestinga valdymo pagal rezultatus ir tikslus kritika (Deming, 1986). Kartu Visuotinė kokybės vadyba yra vienas geriausių ydingos „geriausios praktikos perkėlimo“ (*Benchmarking*) pavyzdžių, nes buvo ir tebėra ignoruojamas faktas, kad struktūrinės aplinkybės, egzistuojančios Japonijoje nebūtinai egzistuoja kitur.

„Geriausios praktikos perkėlimas“ privačiame sektoriuje taip pat buvo vadybos mada

(Pascale, Milleman, Gioja, 1997). „Geriausios praktikos perkėlimas“ yra labai prieštaringa praktika. Viena vertus, ji skatina domėtis kitų organizacijų ir šalių praktika ir taip skatina inovatyvumą, kita vertus ji skatina standartizaciją (vietinės organizacinės formos, kurios paprastai unikalios adaptuojasi prie vietos sąlygų keičiamos bendra „geriausia“ forma) ir taip slopina inovatyvumą. „Geriausios praktikos perkėlimas“ gali labai nesunkiai virsti žalinga mada, neatsakingai, nekreipiant dėmesio ir ne ten perkeliant „geriausias praktikas“. Šio metodo sėkmingas įgyvendinimas tiesiogiai priklauso nuo „vairuotojų“ ekspertizės lygio (jie turi mokėti atskirti ar tikrai ši praktika tinkama, kaip ją reikėtų adaptuoti vietos sąlygomis ir t.t.) ir sistemos vidinio integracijos lygio. Kadangi NVV mažina „vairuotojų“ ekspertizę ir atskiria juos nuo irkluočių, o aukščiausio lygio vairuotojai - politikai, paprastai neturi ekspertinių žinių, ir tuo labiau, tiksliai nežino su kokiomis problemomis susiduria irkluočiai, „geriausios praktikos perkėlimo“ taikymui, nekritiškos ir neatsargios retorikos fone, įgavus pagreitį pasekmės gali būti liūdnos.

Dar viena NVV literatūroje aptinkama mada yra valdymas pagal tikslus (VPT) (management by objectives (MBO)). Tai yra viena iš seniausių ir gyvybingiausių „madų“, dėl kurios kaip mados statuso nėra sutariama, kai kurie autoriai laiko VPT patikrinta vadybine praktika. Šis, dar 1954 m. Drucker pasiūlytas valdymo būdas, remiasi prielaida, kad aiškiai apibrėžus tikslus ir nukreipus visų organizacijos dalyvių tikslus viena, organizacijai palankia kryptimi, padidės organizacijos efektyvumas. Tikslai yra derinami visuose organizacijos lygiuose, vadovui ir pavaldiniui tarpusavyje susiderant dėl tikslų ir uždavinių, kuriuos turi įgyvendinti pavaldinys. Tiek vadovai, tiek pavaldiniai turi gerbti šiuos susitarimus ir šie tikslai turi būti derinami, o ne tiesiog pateikiami vadovo. VPT esmiškai skiriasi nuo kitų tikslais ir rezultatais pagrįstų sistemų tuo, kad ji bando suderinti mechaninius ir organinius elementus.

Pirmoji VPT banga privačiame sektoriuje buvo šeštame – septintame praėjusio amžiaus dešimtmetyje, viešajame sektoriuje prasidėjo ir baigėsi vėliau. To meto analitikai sukaupe didelę, empiriškai patvirtintą žinių bazę, kodėl ir kada VPT neveikia. Čia NVV mitas apie NVV naujumą pradeda trukdyti sėkmingam tinkamų reformų parinkimui ir įdiegimui. Kai kurie ano meto pastebėjimai yra atkartojami ir dabar, tačiau kiti, pavyzdžiui, pakankamai pagrįstas pastebėjimas, kad VPT prastai veikia decentralizuotose sistemose arba silpnai dera su PPBS (Dirsmith ir kt., 1980) nėra.

Dinesh ir Palmer apibūdindami jau turimą empirinę informaciją, sukauptą abiejų VPT diegimo bangų metu, daro išvadą, kad sėkmingai įdiegti VPT nepavyksta, nes nesuprantama vienos iš esminių VPT filosofijų (organizacinių tikslų suderinimo), tuo pat metu diegiant VPT tik veiklos rezultatyvumui vertinti (Dinesh, Palmer, 1998, 365). Kitaip sakant, VPT greičiausiai yra pakankamai gerai pagrįstas valdymo modelis, tačiau dėl nesugebėjimo jį taikyti (kurį, be abejo,

įtakoja nekritiška retorika) virsta mada.

Bandymai taikyti visuotinę kokybės vadybą, tiek VPT viešajame sektoriuje ignoruoja vieną iš esminių šio sektoriaus savybių – neigiamą nusistatymą (*negativity bias*). Visuomenė, žiniasklaida ir politikai nėra neutralūs vertintojai – jie ignoruoja pozityvią informaciją ir išpučia negatyvią. Dirbantys viešajame sektoriuje, ypač valstybės valdymo organuose, puikiai žino, kad politikams ir aukštesniesiems biurokratams nuolat reikalingi „atpirkimo ožiai“, kurių „poreikis beveik neribotas, o pasiūla ribota“. NVV retorika stiprina neigiamą nusistatymą, tačiau jo poveikio į savo retoriką ir siūlomus valdymo modelius neįtraukia. Neigiamas nusistatymas turi didžiulį potencialą generuoti anomalijas ir paradoksus, netgi bandant įdiegti, atrodo, nepavojingus netinkamai vartojant („*foolproof*“) elementus, pvz., Hood įtikinamai argumentuoja, kad bandymai didinti skaidrumą esant neigiamo nusistatymo sąlygomis turi didelį potencialą generuoti anomalijas ir netgi sumažinti skaidrumą (Hood, 2007).

Viešojo pasirinkimo teorija postuluoja žmogaus elgesio modelis turbūt geriausiai dera su valdymo tikslais ir rezultatais paremtu vadybos modeliu. Labai dažnai menedžerizmas sutapatinamas su šiuo modeliu. Šis siauresnis menedžerizmo apibrėžimas iš pradžių egzistavęs paraleliai su platesniu menedžerizmo apibrėžimu, atrodo, kad pastarąjį išstumė kaip reali valdymo praktika. Nors skirtingi autoriai išskiria kiek skirtingus menedžerizmo bruožus, iš esmės menedžerizmas:

„1. Daugiau dėmesio skiria viešojo administravimo politikos valdymui ir įgyvendinimui nei politikos vystymui ir planavimui.

2. Iškelia efektyvumą, veiksmingumą ir kokybę prieš procesus ir lygybę (naudojant tokius metodus, kaip tikslų iškėlimą, veiklos rezultatyvumo vertinimą, veiklos rezultatyvumo apibrėžimą, veiklos rezultatyvumo palaikymą ir veiklos rezultatyvumo skatinimą).

3. Skatina naudoti privataus sektoriaus praktikas.

4. Siekia paskleisti atsakomybę ir deleguoti valdžią, sukuriant atitinkamą vadybinę atsakomybę ir viešas atskaitomybės struktūras

5. Perkelia viešosios atsakomybės dėmesį nuo įeigos ir procesų į išėigą ir išdavas.

6. Ten kur tik įmanoma stengiasi sukurti konkurenciją.“ (Dixon ir kt., 1998).

Nesunku suprasti, kad šios menedžerizmo savybės reikalingos tam, kad būtų pereita nuo taisyklėmis paremto valdymo prie tikslais ir uždaviniais paremto metodo. Kaip teigia Dunleavy, šio metodo dėka konstruojamame organizaciniame modelyje darbų vykdymas turi būti pavestas atskiroms, vieną uždavinį įgyvendinančioms organizacijoms, kurios suteikiama vadybinė autonomija, ir kurios yra valdžios (Vyriausybės ar kitų politiką vykdančiųjų organų) kontroliuojamos rezultatyvumo normų pagalba (Dunleavy, 1991). Kai kurie autoriai patį NVV



tapatina su valdymu paremtu tikslais ir uždaviniais.

Klasikinis valdymas pagal tikslus ir rezultatus yra paremtas tayloristiniu tikėjimu, kad darbuotojas savaime nedirba maksimaliai efektyviai ir vadovų (vadybininkų) darbas priversti jį taip dirbti. Skirtumas tik tas, kad tradicinis taylorizmas tikėjo, kad efektyvumą galima padidinti moksliskai nustatytų darbo taisyklių pagalba, o valdymo pagal tikslus sistemos principas yra tikėjimas, kad nustačius rezultatyvumo normas ir griežtai kontroliuojant jų laikymąsi, „iš viršaus“ spaudžiamas darbuotojas pats suras efektyviausią darbo būdą. Tam, kad darbuotojas tai padarytų greičiau, jo veikla vienokiu ar kitokiu būdu reguliuojama „gero darbo“ ar „geros praktikos“ standartais.

Valdymas paremtas rezultatus ir tikslais reikalauja tam tikro organizacinio modelio. Pabandant identifikuoti, koks organizacijos modelis, besiremiant Mintzberg sudaryta gyvybingų organizacijų struktūrų tipologija, yra labiausiai panašus į praktinį NVV modelį, tampa ganėtinai aišku, kad tai diversifikuota gamybinė (paslaugų) organizacija (Mintzberg, 1983). Pats Mintzberg NVV modelį priskiria taip pat priskiria tokio pobūdžio organizacijai (Mintzberg, 1996).

Gali kilti klausimas, kodėl NVV tiesiogiai neįvardija siūlymo valdyti viešąjį sektorių kaip didžiulę decentralizuotą ir diversifikuotą paslaugų organizaciją. Viena vertus, toks pasiūlymas būtų ypatingai žalingas retoriškai, nes toks organizacijos valdymo būdas ne tik turi savų disfunkcijų ir problemų, bet ir asocijuojasi su didelėmis tarptautinėmis kompanijomis, kuriomis piliečiai nepasitiki. Kita vertus, vargu ar visi NVV apologetai yra tokie ciniški ir patys netiki NVV retorika.

Toks kategoriškas NVV modelio priskyrimas prie tradicinių mechaninių modelių gali stebinti skaitytojus susipažinusius su NVV siūlomu modeliu. Kaip teigia Staponkienė: „Prielaida NVV koncepcijos teoriniams pamatams tapo nusivylimas pozityvizmu bei sociopsichologinių teorijų (žmogiškųjų santykių teorija, paricipatyvistinės teorijos, institucionalizmas, organizacijos kaip atviros sistemos traktuotė) atsiradimas.“ (Staponkienė, 2006, 84). Autorius neabejoja, kad jeigu pozityvizmu nebūtų nusivilta, viešojo pasirinkimo teorijos pasekėjų ratas būtų kur kas mažesnis, tačiau kur kas įdomiau kas slypi už „sociopsichologinių teorijų“.

Žvelgiant iš vadybos istorijos pozicijų troškimai pakeisti mechanistinį valdymo būdą ku nors nauju yra menka naujovė. Verslo pasaulis pirmą kartą išgyveno panašių troškimų bangą praėjusio amžiaus viduryje, kuomet mechanistiniam valdymo būdai buvo priešpastatytas valdymo būdas, kurį anot G.Morgan geriausiai išreiškia organinio valdymo metafora (G.Morgan, 1996).

Huczynski tvirtina, kad „guru teorijoje“ nuolat pasikartoja tie patys elementai, iš kurių ypač ryškus yra „valdymo herojaus“ elementas. „Didysis lyderys“ yra ypatingas asmuo, kuris, be abejo, mokant jam nepaprastai didelį atlyginimą, gali išgelbėti bet kokią organizaciją, priimti geriausius sprendimus ir t.t. Atsižvelgiant į kultūrinės ypatybes, kurios kaip tvirtina Hofstede JAV

pasireiškia, tuo kad darbuotojai gali dalyvauti valdyme, jeigu to pageidauja vadovas (greičiausiai, įgalintasis lyderis), o ne tada kai jie patys išreiškia norą (Hofstede, 2001) neturėtų stebinti Huczynski išvada, kad paprastai bet kokie darbuotojų įgalinimo mechanizmai, net jeigu juos ir numato originali valdymo teorija, kuria remiasi įgalintasis lyderis, yra nuslopunami.

Žvelgiant į NVV retoriką galima nesunkiai patikėti, kad teorijos glūdinčios po organinio valdymo metafora atspindi NVV. Decentralizacija, plokščia organizacija, darbuotojų įgalinimas, reakcija į kliento poreikius, inovatyvumo skatinimas, bendros vertybės ir kolektyvinis sprendimų priėmimas, orientacija į pokyčius visa tai atspindi tiek minėtose teorijose, tiek NVV retorikoje. Deja, šios teorijos ir NVV nėra suderinamos vien dėl to paprasto fakto, kad jų vertybės ir organizacijų konstravimo pagrindai iš esmės skiriasi. Kadangi retorika visada pralaimi praktikai, kaip rodo žemiau pateikta lentelė, NVV praktika beveik neinkorporuoja „organinių“ elementų:

**3 lentelė. NVV ir organinis požiūris į organizaciją**

Elementai	Organinis požiūris	NVV retorika	NVV praktika ir pasekmės
Vertybės	Organizacijos išgyvenimo galimybių didinimas	Geresnės paslaugos klientams	Paslaugų teikimo standartizavimas su nevienareikšmiškais rezultatais. Gerovės valstybės atitraukimas, paslaugų masto ir apimties mažėjimas. Didėjantis piliečių nepasitenkinimas valdžia.
Inovatyvumas	Esminis elementas organizacijos išlikimui. Daugybė priemonių inovatyvumui didinti. „Irkluotojai“ skatinami vertinti standartus ir turi realią įtaką juos keisti.	Inovatyvumas – esminis NVV elementas.	Standartizacija. Audito, siekiančio užtikrinti standartinių elgesį „bumas“. Standartus nustato „vairuotojai“. Kontraktavimo atveju, „užsakovai“ turi mažiau informacijos nei „atsakovai“.
Darbuotojų įgalinimas	Įgalinami darbuotojai	Įgalinami ir vadovai ir darbuotojai	Įgalinami vadovai. Darbuotojų teisių apribojimas (vadovai įgyja teisę atleisti darbuotojus, nustatyti jų atlygį ir t.t.). Papildomi apribojimai dėl auditorių ir žmogiškųjų išteklių vadybininkų nustatytų standartų.
Organizacijos struktūra	Plokščia, bet integruota, tam kad palengvintų informacijos srautų judėjimą ir įgalintų darbuotojus.	Plokščia, kad „išlaisvintų“ vadovus ir darbuotojus	Nepriklausomų agentūrų tinklas. De facto bandant išvengti agentūrų vadovų savivalės, sugriežtinama kontrolė, standartų ir auditavimo pagalba, todėl išlaikoma dalis hierarchinės logikos. Kita vertus, nesugebama sukurti efektyvaus koordinacinio mechanizmo, todėl tenka pradėti naują reformų etapą.

Prisitaikymas prie aplinkos	Situatyvinis. Skirtingai aplinkai skirtingos organizacinės formos.	Universalistinis. Visam pasauliui ir visom institucijoms vienodas valdymo modelis.	Universalistinis, bet šiek tiek dėl praktinių ir politinių priežasčių (nepakankamai) adaptuotas prie vietos sąlygų. Adaptacija pasireiškia kaip „anomalija“, kaip „nesugebėjimas“ perkelti „geriausios praktikos“.
Sprendimų priėmimas	Kolektyvinis. Siekis panaikinti politikų („vairuotojų“) ir administratorių („irkluočių“) takoskyrą.	Vieni „vairuoja“, kiti „irkluoja“.	Pastangos įgyvendinti siūlomą principą. Dviprasmiški rezultatai, iš esmės tos pačios problemos, kaip ir ankstesniuose bandymuose atskirti politikus ir administratorius.
Požiūris į darbuotojų moralinę būklę	Gera moralinė būklė būtina sėkmingam organizacijos išlikimui.	Gera moralinė būklė kaip NVV rezultatas.	Prasta moralinė būklė dėl padidėjusios vadovų savivalės, padidėjusio spaudimo dirbti efektyviai (efektyvumas nustatomas iš šalies), masinio darbuotojų atleidimo ir „marinimo badu“.
Padalinių tarpusavio santykiai	Kolektyvinių sprendimų priėmimo skatinimas. Konkurencija tarp padalinių turi neigiamą poveikį.	Tarpusavio konkurencijos skatinimas vienoje valdomoje sistemoje	Konkurencijos skatinimas. Iš esmės prasti rezultatai.
Žmogiškųjų išteklių valdymas	Darbuotojų savivalda. Žmogiškųjų išteklių vadybininkai turi patariamąją galią. Darbuotojų efektyvumo didinimas įvairiais metodais	Profesionalus vadovų ir vadybininkų žmogiškųjų išteklių valdymas.	Žmogiškųjų išteklių vadybininkai turi realią galią. Darbuotojų elgesio standartizacija, darbuotojų efektyvumo didinimas „meduolio ir rimbo“ principu.
Požiūris į taisykles	Taisyklės turi būti nuolat koreguojamos dėl įnašo „iš apačios“. Dviejų kilpų mokymasis.	Darbuotojų „išlaisvinimas“.	Nevienareikšmiški rezultatai. Naujų taisyklių, pirmiausia reglamentuojančių etišką elgesį ir skaidrumą įvedimas. Taisyklių sumažinimas, tačiau jų „kompensavimas“ vadovų užgaidomis ir žmogiškųjų išteklių vadybininkų bei auditorių „gero“ darbo standartais.
Rezultatas	Inovatyvi, prie aplinkos prisitaikiusi „organinė“ organizacija, sugebanti greitai keisti informaciją visuose organizacijos struktūriniuose lygiuose ir tarp jų arba nesėkmė	„Moderni“ organizacija	Decentralizuota, gamybinė-mechaninė organizacija, arba nesėkmė

Mechaninei, tikslų ir uždavinių pagrindu pagrįstai organizacijai, nereikalingi inovatyvūs darbuotojai visuose organizacijos egzistavimo lygiuose. Tokio tipo organizacijos sėkmingo egzistavimo pagrindas yra standartizacija. Inovatyvus elgesys yra nestandartinis elgesys, todėl jis sunkiai kontroliuojamas, veiklos rezultatyvumo matavimo sistemos jo nefiksuoja, ir jis skatina nusižengti tuo metu nusistovėjusiai „gerajai praktikai“. Mechaninei organizacijai inovatyvumas

yra tikras galvos skausmas, ypač jeigu ji užsimano jį matuoti, pagal „inovatyvumą“ atlyginti ir t.t. Tokiu atveju ji sukuria kryptingą „tikslų perkėlimą“, pvz. pareiškus, kad inovatyvumo požymis yra paslaugų skaičiaus piliečiams didinimas, „irkluotojai“ greitai prikuria naujų paslaugų, paprastai ignoruodami paslaugų kokybę ar tikruosius organizacijos egzistavimo tikslus. Kuo labiau mechaninė organizacija bando standartizuoti inovatyvumą, tuo labiau slopinamas „tikrasis“ inovatyvumas ir „perkeliama tikslai“. Tikros ir sėkmingos mechaninės organizacijos paprastai nelaukia, kol inovacijos ateis iš vadybinio ar paslaugų teikimo lygio. Jos kuria santykinai mažas ir atskiras tyrimų ir plėtros posistemas, kurios funkcionuoja pagal visiškai kitą logiką nei likusi organizacija.

Mechaninės organizacijos ir NVV naudoja žmogiškųjų išteklių vadybą, panašiai skambančiam, tačiau visiškai kitam tikslui – iniciatyvumui skatinti. Iniciatyvus darbuotojas, priešingai nei inovatyvus darbuotojas, neturi jokio noro keisti standartus, kvestionuoti viršininkų valią ir t.t. Primenant Argyrio dviejų kilpų mokymosi modelį (Argyris, 1985), iniciatyvus darbuotojas yra tarsi voverė greitai bėganti pirmoje mokymosi kilpoje (rate), tuo tarpu inovatyvus darbuotojas ne tik bando iš to rato išlipti, bet ir kitus moko tai daryti. Organizacija turi mokėti atpažinti inovatyvius darbuotojus ir jų siūlomas inovacijas, o vairuotojų/irkluotojų perskyra, išorės ar vidaus auditoriai, žmogiškųjų išteklių vadybininkai paprastai daugiau trukdo nei padeda tai padaryti. Kaip teigia Parsons, „informacijos apie rezultata ir produktą kvantifikavimo metodai yra natūralaus racionalistinės biurokratinės ir bentamiškosios organizacijos vedinys. Radikalaus organizacinio modelio šalininkai pridurtų, jog vertinančioji valstybė tėra labiau rafinuota ir tobulesnės priežiūros ir išnaudojimo forma“ (Parsons, 2001, p.494).

Rezultatais ir tikslais pagrįstas valdymo modelis ir veiklos valdymas (*performance management*) reikalauja gilios ir nuoseklios analizės, kurios trūksta NVV retorikoje. Pirmia, reikia atsakyti į klausimą, ar viešojo sektoriaus ypatumai (neigiamas nusistatymas, neprofesionalūs, bet aktyviai į valdymą besikišantys politikai, vieningo sėkmės kriterijaus (pelno) nebuvimas, organizacinės autonomijos stoka, administracinis teisinis reguliavimas, viešojo sektoriaus sudėtingumas, korupcijos pavojus, turimas biurokratinis arba primityvus patrimonialinis paveldas) netrukdo šio metodo taikymui ir diegimui. Antra, reikia atsakyti į klausimą, ar šie metodai, kurie jau gerus penkiasdešimt metų kaltinami tikslų perkėlimu, inovatyvumo slopinimu, darbuotojų nepasitenkimo skatinimu, organizacinių konfliktų propagavimu, didelėm valdymo išlaidom ir korupcijos sukėlimo pavojumi gali sukelti visiškai priešingą efektą, jei bus taikomi viešajame sektoriuje. Trečia, reikia atsakyti į klausimą ar NVV susipainiojusi savo retorikoje sugeba sukurti bent sėkmingą rezultatais ir tikslais pagrįstas valdymo modelį. NVV retorika nenumatė „auditoriumo“ ir atsiradusių „baltų dėmių“, administravimo kaštų išaugimo, nesugebėjo užtikrinti

sėkmingos atskirų vienetų koordinacijos. „Sujungtos valstybės“ judėjimą galima laikyti logiška NVV reformų taša, nes pastaroji kažkodėl „pamiršo“ pasirūpinti koordinavimo funkcija. Ketvirta, reikia atsakyti į klausimą, ar tikrai viešajam sektoriui reikia tų privalumų, kuriuos suteikia rezultatais ir tikslais pagrįstas valdymo modelis ir „veiklos rezultatyvumo“ vadyba.

Atrodo, kad NVV retorikoje kažkur „pasimetė“ rezultatais ir tikslais pagrįsto valdymo pagrindinė paskirtis ir strateginis pranašumas, kurią jis suteikia prieš kitus valdymo metodus – „mąsto“ ir „užmojo“ efektas. Praėjusio amžiaus paskutiniame dešimtmetyje verslo pasaulyje iš tikrųjų įvyko „revoliucija“ – kompanijos „apsikarpė“, „kontraktavo“ nepagrindines funkcijas, ieškojo „kokybės“, ir t.t. Tačiau jos taip darė ne todėl, kad „maža kompanija yra gerai“, o todėl, kad padidėjusi pasaulinė konkurencija jas vertė restruktūrizuotis. Po pirminės ir laikinos restruktūrizacijos kompanijos pradėjo sparčiai jungtis ir stambėti. Globalinių pokyčių fone kur labiau pastebimas kompanijų stambėjimas, didžiulių tarptautinių kompanijų išsigalėjimas nei smulkiojo ir vidutinio verslo plėtra, kuri tariamai turėjo atsirasti restruktūrizacijos dėka.

Vėlesnėje NVV vis sunkiau pastebėti kažkokį aiškų teorinį-metodologinį pagrindą, o greičiausiai taip yra, kad jo paprasčiausiai nėra. Sekančiame disertacijos skyriuje aptariami reikalavimai keliami mokslinei paradigmai ir siekiama atsakyti į klausimą ar NVV atitinka šiuos reikalavimus.

### **1.5. NVV - paradigma ar mokslinis anarchizmas? Subalansuota reforma ar istoricizmas? Naujosios viešosios vadybos pasireiškimo formos**

Naujoji viešoji vadyba turi bendrinę idėją, kaip priversti viešąjį sektorių „veikti“, kuri ne visada aiškiai pristatoma tekstuose apie NVV. NVV siekia sulieti ekonomikos ir vadybos teorijas taip, kad būtų sukurtas sistemos modelis, kuriame viešuosius „vadybininkus“ spautų tokios pat poveikio jėgos kurios veikia rinkoje, ir kad viešieji „vadybininkai“ galėtų atsakyti į šių jėgų spaudimą taip pat, kaip jie atsako privačiame sektoriuje. Iš esmės tai reiškia, kad reikia sudaryti tokias sąlygas, kad savo įsivaizduojamą naudą maksimizuojantis biurokratas kartu maksimizuotų ir visuomenės gerovę. Kaip teigia Buchanan „kadangi asmenys siekia maksimizuoti savo pačių naudą, institucijos turi būti sukurtos taip, kad individualus elgesys tarnautų grupės, tiek didelės tiek mažos, tiek nacionalinės, tiek vietinės, interesams“ (Buchanan, 1988, p. 10).

Tikslas sukurti tokią institucinę sąrangą (sistemą) iš tiesų vertas dėmesio, tačiau labai sudėtingas įgyvendinti. Šiam tikslui pasiekti netinka tiesiog sumaišyti vadybą ir ekonomiką, nes šie mokslai iš esmės metodologiškai nesuderinami ir skirtingai vertina organizacijos valdymą. Ekonomika nagrinėja sistemas, kuriose tvarka atsiranda iš proceso pati savaime, kurias vairuoja

„nematoma“ ranka. Vadyba nagrinėja valdomas sistemas, kurios turi būti valdomos vadybos ciklo pagalba. NVV kontekste tai reiškė, kad reikia sukurti tokią sistemą, kuri pati „vairuotųsi“ taip, kaip tai daro rinka, tačiau tuo pat metu visas valstybinis sektorius kartu išliktų valdomas ir išlaikytų visą vadybos ciklą. Didžiausia problema yra ta, kad nei vadyba nei ekonomika tokių sistemų nenagrinėja ir neturi „receptų“ kaip jas sukurti. Dar didesnis paradoksas yra tai, kad nei ekonomistai nei vadybininkai nesiūlė kurti NVV. Viešojo pasirinkimo teorija siūlė kurti minimalią valstybę, o garsiausi „senos mokyklos“ vadybos autoritetai, tokie kaip Drucker ir Mintzberg anaipatol nepalaikė NVV (Drucker, 1995, Mintzberg, 1996).

NVV dažnai yra vadinama paradigma, taip sustiprinant jos moksliskumo ambicijas. Lietuvos autoriai taip pat dažnai vadina NVV paradigma, pvz., Steponkienė paaiškina, kodėl NVV yra paradigma: „a) ji pritraukė grupę šalininkų iš konkuruojančių mokslinės veiklos kryptių: b) NVV yra gana atvira, ir naujos mokslininkų grupės gali rasti neišspręstų problemų“ (Staponkienė, 2003, 84). Toks apibrėžimas nėra nepakankamas, nes tokius pat bruožus turi skirtingų socialinių mokslų mokyklos ar net gyvybingos teorijos.

Nors NVV neabejotinai turi kai kuriuos paradigmos bruožus – šalininkų bendruomenę, bendrą epistemologiją, vis dėlto jai trūksta esminių mokslinės paradigmos elementų - bendros ir pranašesnės už kitas, mokslinės teorijos, griežtų mokslinių tyrimų ir kritiškai patvirtintų empirinių pavyzdžių, paremtų jos teorija (*exemplar*) (Gow, Dofour, 2000). Paradigmos terminas negali būti taikomas NVV apibūdinti, nes ji nėra mokslas „sauraja prasme“. Mokslinius teiginius ir atitinkamai teorijas galima suskirstyti į tris grupes: deskriptyvinius, instrumentinius ir normatyvinius (pozityvistinis požiūris į mokslą atmeta normatyvinių teiginių moksliskumo galimybę). NVV, kaip ir vadyba (iš dalies) ar viešasis administravimas (iš dalies), iš esmės yra instrumentinių teiginių darinys arba kitaip - administracinis argumentas (Hood ir Jackson, 1991), tačiau su aiškiais normatyvinėmis priemaišomis ir beveik neturintys deskriptyvinių elementų. Net jeigu NVV turėtų labai aiškia instrumentinę kryptį ir įgautų tikrą taikomojo mokslo formą, Kuhn paradigmu teorija netaikoma taikomiesiems mokslams, nes be kita ko, pastarųjų vystymosi logika yra nulemiama išorės socialinių veiksmių, tuo tarpu mokslinė paradigma yra uždara ir mokslinė bendruomenė vaidina pagrindinį vaidmenį vertindama ir plėtodama paradigmą (Kuhn, 1970).

Paradigma išreiškia monopolį tam tikroje mokslinių žinių srityje, kurio NVV niekada neturėjo. Ji yra geriausiu atveju viena iš galimų mokyklų, siūlančių „naujus“ valstybinio administravimo metodus. NVV galimybės turėti monopolį viešojo valdymo teorijos srityje yra vargiai įmanomos vien todėl, kad dažniausiai minimos jos mokslinės ištakos – vadyba ir viešojo pasirinkimo teorija neturi ar nėra paradigmos. Pasak Kuhn, visi socialiniai mokslai nėra

paradigminiai, o geriausiu atveju yra proto-mokslai, nes dėl teisės į „tikras žinias“ socialinių mokslų srityje kovoja skirtingos mokyklos.

Atrodo, kad terminas „paradigma“ nukentėjo nuo taip vadinamo „pozityviojo mokymosi“ – šio proceso metu „gerėjant“ veiklos rezultatams (t.y. išmokstant vis geriau prisitaikyti ir išnaudoti veiklos rezultatų matavimo sistemą) rodikliai vis menkliau tinka atpažinti prastą elgesį, nes kiekvienas dirba taip „gerai“, kad rodiklis tampa bevertis (Meyer, Gupta, 1994). Kuhn paradigmu teorija leidžia ranguoti mokslinę brandą, tačiau daugelis linkę mokslinę brandą sutapatinti su mokslinės veiklos rezultatyvumu. Kadangi paradigma yra mokslo brandos aukščiausias įvertinimas ir todėl asocijuojasi su didžiausiu mokslinės veiklos rezultatyvumu, daug kas nebenori būti teorijos ar net mokyklos šalininkais – visi nori būti paradigmos šalininkais. Nenuostabu, kad tokiomis sąlygomis sąvoka „paradigma“ prarado savo tikrąją prasmę – pastaruoju metu rimtu veidu šnekama apie normatyvines paradigmas, vos ne kas antras autorius sukuria savo paradigmą ar atranda, kad jau egzistuoja nauja paradigma ir t.t. Panašu, kad NVV šalininkai sąmoningai naudoja paradigmos terminą, nes pastarasis yra miglotas, tačiau kartu sukuria „moksliškumo“ ir „protingumo“ aurą (angliškai tokiais tikslais vartojami terminai yra vadinami „buzzword“).

Norint išaiškinti kokia teorinė dinamika pasireiškia NVV judėjime reikia išnagrinėti kaip kokiomis teorinėmis formomis NVV pasireiškia. Šiame straipsnyje palaikomas Barzelay požiūris, kad egzistuoja mažiausiai trys teorinės NVV pasireiškimo formos (Barzelay, 2002), tačiau šiame straipsnyje šios formos vertinamos ir interpretuojamos skirtingai nuo Barzelay analizės. Pirmiausia egzistuoja kritinė ir mokslinė NVV analizė, kuri tiria NVV kaip fenomeną. Atkreiptinas dėmesys, kad tokia analizė nėra ir negali būti NVV paradigma, kadangi ji kritiškai tiria NVV kaip objektą, dažniausiai pasinaudodama metodais, naudojamais politikos analizėje ar organizacijų teorijoje, tuo tarpu, tam, kad ji būtų laikytina NVV paradigma, ji turi pasireikšti kaip NVV subjektas ar NVV savirefleksija.

Kita vertus, ši analizė yra ypatingai svarbi NVV (savi)identifikacijai. Nepaisant to, kad ši NVV forma pasireiškia deskriptyvinės ar metodologinės analizės pavidalu, „įvardintos“ NVV gyvenimo pradžia dažnai tapatinama (Lietuvoje - Guogis, Gudelis, 2003, Steponkienė, 2005, Vanagas, 2006) su ganėtinai kritiška Ch. Hood analize (Hood, 1991), kuri analizuoja jau beveik dešimtmetį vykstantį reformų procesą. Egzistuoja ir kiti autoriai, maždaug tuo pat metu įvardiję naujojo judėjimo bruožus, pvz. Dunleavy (1991), Pollitt (1990), Aucoin (1990) ir kt., tačiau nei vienas jų nepateikia identiško NVV apibrėžimo. Atkreiptinas dėmesys, kad pirmieji straipsniai apibrėžiantys NVV, įvardija NVV kaip ideologiją (Pollitt, 1990), doktriną (Hood, 1991) arba ideologijos ir intelektualinės analizės mišinį (Aucoin, 1990). Atkreiptinas dėmesys, kad laikui bėgant šiose stovyklose požiūris į NVV darėsi vis kritiškesnis – Dunleavy ir kt. paskelbė apie NVV

mirtį (2006), Hood, Peters ir kiti autoriai rado vis daugiau įrodymų, kad NVV generuoja nepageidaujamus šalutinius efektyvus ir pateikė NVV paradoksų pavyzdžius (Hood 2003, Hood ir Peters, 2004, Hood, 2007), ir kaip jau buvo minėta, šioje stovykloje išryškėjo nauja tyrimų kryptis, paremta daugiausia naujomis ne ekonominio institucionalizmo formomis, pvz. Pollitt ir Bouckaert (2000), Christensen ir Laegreid (2007) ir t.t.

NVV kaip paradigmos, reikėtų ieškoti antrojoje jos galimoje pasireiškimo formoje - autorių ir organizacijų, propaguojančių NVV, darbuose. Skirtingai nuo pirmosios NVV pasireiškimo formos, čia NVV pasireiškia, kaip subjektas ir naudojama kaip „darbinė“ „paradigma“, tačiau pats analizės taikymo būdas dažniausiai nėra mokslinis. Dauguma autorių, dirbančių šioje NVV pasireiškimo formoje, yra vadybos guru ar jų atitikmenys, tik naudojantys kitokios kilmės (paprastai - ekonominės) argumentaciją. Vadybos guru „antplūdis“ ir jų veiklos metodai gerai žinomi verslo pasaulyje ir susilaukė tiek daug vadybos, kaip veiklos srities, analitikų dėmesio (tik keletas pavyzdžių - Abrahams, 1991, Kenedy, 2002, Collins, 2004), kad praktiškai egzistuoja nauja vadybos atšaka mokanti atpažinti vadybos guru. Nuolatinė vadybos madų kaita paprastai siejama su vadybos guru veikla. Vadybos guru yra būdinga tai, kad jie nesilaiko mokslinės analizės taisyklių arba jas tik imituoja, ko pasekoje jų retorika „prasilenkia“ su jų siūlomų modelių galimybėmis. Pagrindinis guru tikslas yra įtikinti, o ne įrodyti savo teisumą. Kaip ir jo antrininką politinėje arenoje – politiką populistą, vadybos guru yra nesunku atpažinti, tačiau nepaisant to, jie toliau egzistuoja dėl įvairių priežasčių. Kaip ir politikas populistas, kartais guru būna teisingi ir jo idėjos tampa platesne „patikrintos“ vadybos dalimi, tačiau dažniausiai po tam tikro „euforijos“ laikotarpio suvokiamas jo pasiūlymų ribotumas ir guru „teorija“ pasitraukia į užmarštį.

Geriausiai žinomas NVV guru yra David Osborne. Šis amerikiečių autorius yra garsus savo trilogija:

„Valdžios perkūrimas“ („Reinventing Government“) (1992). Parašė kartu su T. Gaebler;

„Biurokratijos išvairymas“ („Banishing Bureaucracy“) (1997). Parašė kartu su P. Plastrik;

„Valdžios kaina:“ („The Price of Government“) (2004). Parašė kartu su P. Hutchison.

Kaip pažymi Pollitt ir Bouckaert: „jeigu kas nors Osborne‘o ir Gaeblerio „Valdžios perkūrimą“ bandys perskaityti kaip neutralią mokslinę knygą, patirs nemenkų sunkumų.“ (Pollitt ir Bouckaert, 2003, p.38). Pirmiausia, Osborne nesilaiko net minimalių mokslinių reikalavimų atlikdamas savo atvejų analizės studiją. Jis maksimaliai išnaudoja atvejų analizės mokslinį ribotumą, kiekvienam savo siūlomam vadybos principui parinkdamas jį iliustruojantį atvejį, „nutylėdamas“, kad kiekvienam iš jo principų galima rasti ne vieną ir ne du prieštaraujančius



atvejus. Nesunku pastebėti kaip Osborne iškreipia ir naudoja „deskriptyvinę atvejų analizę“ savo iš esmės normatyvinėms knygoms pagrįsti. Antra, ir svarbiausia, Osborne „naujoviškos“ idėjos iš esmės prieštarauja tam, kas šiuo metu žinoma organizacijų teorijai ir vadybai. Kaip pastebi Lane, šioje „kovoje“ tarp Osborne „turi būti“ ir organizacijų teorijos „yra“, Osborne turi pasitraukti (Lane, 2005, p. 23). Paskutiniame veikale „Valdžios kaina“, Osborne atranda „naujus“ būdus, kaip biurokratai švaisto visuomenės lėšas (kurių dalis atsirado dėl pačio Osborne kaltės, vykdant Tautinės veiklos rezultatyvumo peržiūros programą, o kiti seniai žinomi), siūlo naujus biudžetavimo būdus (nesunkiai randamus bet kokioje rimtesnėje literatūroje apie šiuos rezultatus orientuotą biudžetavimą) ir „inovatyvias“ valstybės „gelbėjimo“ idėjas, pvz., tinkamą agentūrų dydžio parinkimą – „rightsizing“ (Osborne, Hutchison, 2004).

Kadangi vadybos guru nesilaiko mokslinės analizės taisyklių, savo autoritetui įtvirtinti jie naudoja įvairias retorines priemones ir pseudomokslinius „tyrimus“, pvz. kuria įtikinamas istorijas ar ieško „geriausios praktikos“ pavyzdžių, nutylėdami galimus sunkumus perkeliant šias praktikas į kitas sritis ir dažnai esančią „tamsiąją“ „gerosios praktikos“ pusę. Kitaip sakant, jie nutyli ir maksimaliai išnaudoja verifikacijos metodo loginį silpnumą – kad vienas ar keli patvirtinti atvejai neleidžia daryti išvadų apie visą tiriamą populiaciją. Egzistuoja esminis skirtumas tarp vadybos mokslininkų, pvz. Mintzberg, Donaldson, Drucker, kurie iš esmės laikosi mokslinės analizės reikalavimų, ir vadybos guru, kuris gali tvirtinti bet ką, kad tik įtikintų klientą pirkti jo „produktą“.

Kitas NVV šaltinis yra tarptautinės organizacijos, tokios kaip EPBO, kurios entuziastingai reagavo į NVV bangos atsiradimą ir bent iš pradžių jį plačiai propagavo. 1995 m. EPBO drąsiai tikėjo NVV ateitimi ir jos struktūrine koherencija bei pranašavo „naujos paradigmos atsiradimą“ (OECD, 1995), 1998 m. apie NVV kalbėjo labai aptakiai (OECD, 1998), o 2005 m. iš esmės atsisakė šio termino, reformų aibę įvardindama tiesiog valdžios modernizavimu (OECD, 2005). Pasaulio bankas atsisakė NVV modelio propagavimo dar anksčiau (World Bank, 2000). Tarptautinės organizacijos buvo suinteresuotos NVV plėtra dėl savų motyvų ir nelaikytinos patikimu ir nešališku reformų šaltiniu (Hood, 1998). Skirtingai nei guru, tarptautinės organizacijos yra orientuotos į ilgesnį laiko horizontą, ir pasirodžius informacijai, kad NVV reformos neduoda pageidaujamų rezultatų, jos linkusios apdairiai trauktis. Nors Bouckaert pagrįstai kritikuoja 2005 m. EPBO ataskaitą „Modernizuojant valdžią“ ir nurodo, kad ši ataskaita vis tiek išlaiko per daug normatyvinių elementų ir nėra pakankamai savikritiška (Bouckaert, 2006), retorikos pasikeitimo ir atsirandantys atsargumo ženklai yra pakankamai gerai pastebimi.

Kita vertus, būtų neteisinga kritikuoti NVV besiremiant vien guru idėjomis. NVV judėjime pasireiškia aiškūs bandymai pagrįsti šį judėjimą moksliskai naudojantis vadybos ir ekonomikos (viešojo pasirinkimo teorijos) sukauptomis žiniomis. Tradiciškai laikoma, kad NVV yra paremta

viešojo pasirinkimo teorija ir menedžerizmu (Hood, 1991). Kita vertus, Lane tvirtina, kad NVV yra daugiau nei viešojo pasirinkimo teorijos ir menedžerizmo mišinys, atkreipdamas dėmesį, kad tiek viešojo pasirinkimo teorija, tiek menedžerizmas (kaip jį apibrėžia Lane), siūlo kitokias valdymo formas nei NVV, atitinkamai - minimalią valstybę ir decentralizuotą administravimo formą (Lane, 2000). Kruopštesnė analizė po NVV skėčiu leidžia rasti idėjas iš viešojo pasirinkimo teorijos, sandorių kaštų ekonomikos, naujojo viešojo administravimo, politikos analizės, tradicinio viešojo administravimo, skirtingų vadybos mokyklų ir teorijų, klasikinio viešojo administravimo, užsakovo/atsakovo teorijos.

Čia slypi vienas keisčiausių NVV „paradigmos“ paradoksų – nors paradigmos teorija nepripažįsta galimybės eklektiškai suderinti skirtingų paradigmos (mokyklų) idėjas, po NVV skėčiu yra kombinuojami visiškai skirtingų mokyklų ir mokslų elementai, pvz., NVV šalininkams atrodo, kad jie gali išspręsti vieną didžiausių vadybos problemų – mechaninio ir organinio valdymo (organizacijos) tarpusavio priešpriešą, tiesiog diegdami viską vienu metu ir kartu, kad racionalaus pasirinkimo teorija dera su organizacinės kultūros idėjomis, kad institucinė rinka, kurią jie kuria, veikia kaip „tikra“ rinka ir t.t. Kuhn paradigmos teorijos fone tai labai prastas sumanymas.

Bandymai moksliskai pagrįsti NVV negali būti laikomi NVV paradigma ar bent jau pagrįstu jos teoriniu komponentu ir dėl kitos priežasties. NVV geriau žinoma iš guru, tarptautinių organizacijų ir politikų pareiškimų, nei bandymų moksliskai pagrįsti reformą, arba kitaip sakant, NVV retorika yra kur kas svarbesnė jos varomoji jėga ir (savi)identifikacijos būdas.

Trečia NVV pasireiškimo forma yra politikų ir biurokratų (tikrųjų NVV praktikų) diskusijos bei jų planai ir ataskaitos. Išskyrus Naujosios Zelandijos atvejį, kitų NVV modelių diegusių valstybių, pirmiausia, JAV ir Jungtinės Karalystės politiniai planai reformuoti viešą sektorių, pasižymėjo ta iš esmės pačia retorika, kaip ir vadybos guru teiginiai. Kaip pažymi Pollitt absoliuti dauguma tekstų šioje NVV pasireiškimo formoje yra „arba reklamuojantys NVV judėjimą („pažiūrėkite į tai, ką mes darome) ar kaip tai daryti (įvadas į...)“ (Pollitt, 2000, p.182). NVV propagavimas politinėje darbotvarkėje neišvengiamai nutolsta nuo bet kokių mokslinių NVV šaknų, nes politikai ir aukštieji biurokratai nusprendę laimėti politinių dividendų viešojo valdymo reformos dėka, toli gražu nėra suinteresuoti kritine viešojo valdymo reformos analize. Pirma, apsimoka skleisti patrauklią retoriką, net jeigu jos neketinama ar nėra galimybių ją įgyvendinti. Tai ypatingai matosi analizuojant JAV modelį, kur nepaisant labai iškalbingos retorikos, iš tikrųjų NVV modelis beveik nebuvo įdiegtas (Peters, 2003). Antra, bet kokios nesėkmės yra kruopščiai slepiamos, o laimėjimai išpučiami. Kadangi niekas neatlieka kruopščios ir patikimos reformų sąnaudų analizės ir neanalizuoja efektyvumo rodiklių „prieš“ ir „po“ reformos, atmetant kitų kintamųjų poveikį, pvz. ekonomikos augimą, vienintelis būdas tokiomis sąlygomis NVV būti

nesėkminga yra akivaizdžios sistemos disfunkcijos, kurių pagrindu atsiranda krizės, galinčios patraukti visuomenės ar žiniasklaidos dėmesį. Trečia, NVV laimėjimams priskiriamos sėkmingai įdiegtos naujovės, kurios lygiai taip pat sėkmingai gali būti ir yra įdiegiamos ir kitaip (pvz., taisyklių pagrindu) valdomose sistemose – įvairūs E-valdžios, piliečių ir įvairių visuomenės grupių kooptavimo elementai ir t.t. Šioje NVV pasireiškimo formoje paradigmos dėl visiškai kitokio informacijos generavimo ir parinkimo pobūdžio nei taikomas mokslinėje analizėje nėra ir būti negali.

NVV „paradigmos“ vystymosi kryptį nulemia ir vertina ne mokslinė kritinė „logika“ ir mokslininkų bendrija, bet išorės veiksniai. Tai labai gerai rodo bandymai tvirtinti, kad NVV vystosi ar turi skirtingus taikymo etapus (Ferlie ir kt., 1996). Teorijos nekeičia savo prioritetų nuo privatizavimo ir dirbtinės rinkos kūrimo į organizacijas, paremtas organizacinės kultūros ar organizacijos, kaip tinklų koncepcijomis (metodologiniu požiūriu čia tokia pati „evoliucija“ kaip obuolių „evoliucija“ į apelsinus). Tuo tarpu faktinės administracinės reformos lopo spragas sukurtas ankstesnių reformų ir todėl keičia savo „logiką“. Labai griežtai vertinant NVV „mirė“, kartu su atsisakytais bandymais sukurti dirbtinę rinką, pvz., Jungtinės Karalystės ligoninių sektoriuje ji mirė dar 1997 m. (Exworthy, Mohan, Powell, 1999), ar netgi pakeitus kryptį nuo valstybinio sektoriaus mažinimo į jo restruktūrizavimą, pvz., JAV turime dvi skirtingas NVV: pirmą – prie Reagan administracijos, kuriai būdingas viešojo sektoriaus mažinimas, antrą prie Clinton administracijos, kuri kaip pastebi Watkins ir Arrington nesiekė patraukti ar sumažinti gerovės valstybės apimčių (Watkins ir Arrington, 2007). Vargu ar yra kas nors labiau tikra už tai, kad NVV neturi vieningos teorinės bazės.

Vienas žymiausių Naujosios viešosios vadybos šalininkų teigia, kad NVV yra „įrankių dėžutė“ (Barzelay, 2002). Ką mokslo metodologijos požiūriu gali reikšti „įrankių dėžutė“, kurioje vienas šalia kito guli tokie instrumentai, kaip veiklos rezultatyvumo matavimai, strateginis planavimas, susiję su racionalia ir analitine vadyba ir sukurti vadovaujantis hierarchine logika, įvairūs pseudo-rinkos kūrimo receptai, paremti individualistine (rinkos) logika bei bendruomenine logika paremtos organizacinio vystymosi koncepcijos, visuotinė kokybės vadyba, įvairūs metodai, paremti organizacinės kultūros koncepcija? Tokios įrankių dėžutės suderinimas reikštų ne tik vadybos, bet ir iš esmės visų socialinių mokslų išvalgų apie viešąjį valdymą įvairovės galą ir vienovę NVV modelyje, nes NVV retorikoje galima atrasti instrumentų, kurių šaknys varijuoja nuo pozityvizmo iki fenomenologijos bei konstruktivizmo, nuo ekonominės racionalaus pasirinkimo teorijos iki visiškai kitaip žmogaus elgseną interpretuojančių psichologijos ir sociologijos mokyklų ir t.t. NVV galėtų būti nesuderinamų įrankių dėžutė, jei ji būtų „analizė politikai“ ar instrumentų, kurie neskelbia geriausių valdymo būdo rinkinys, o tik padeda

įgyvendinti kažkieno išsikeltus tikslus (taip kaip pavyzdžiui yra vadybos mokslas (operacijų tyrimas)), tačiau NVV nori kur kas daugiau – reformuoti patį valstybės valdymo procesą.

Aukščiau išsakyti pastebėjimai neturėtų jaudinti NVV šalininkų, jeigu jie pripažintų, kad iš tikrųjų jų nedomina Kuhn paradigmos teorija ar tuo labiau senesni bandymai apibrėžti „tikrą“ mokslą ir nustatyti tam tikras mokslinio mąstymo (elgesio) taisykles, pvz. Popper falsifikacionizmas ir kritinis realizmas. Mokslo filosofija turi ką pasiūlyti NVV – mokslinį anarchizmą, pirmiausia siejamą su Feyerabend vardu (Feyerabend, 1975).

NVV yra puikus metodologinio anarchizmo pasireiškimo pavyzdys. „Viskas tinka“ tikrai geriau apibūdina NVV prigimtį ir argumentavimo būdus nei paradigma. Įvairiausi NVV guru gali būti jaustis visiškai ramūs ir turėtų būti patenkinti kaltinimais (komplimentais), kad jie *ad hoc* maišo skirtingas teorijas, modelius ar net atskirus mokslus ir kuria retorinius kultūrinius mitus. Postmodernizmo ir antipozityvizmo elementai NVV judėjime yra labai stiprūs, net jeigu pati NVV to ir neskelbia. Donaldson nurodo, kaip organizacijų teorijos (kuriomis vėliau remiasi NVV) ryžtingai atmeta „mokslinių reikalavimų pančius“ vardan to, ką jis vadina kalbiniais žaidimais (Donaldson, 1992, p. 81).

Kadangi NVV yra paremta metodologiniu anarchizmu ir neturi pakankamai (savi)kriškos mokslinės bendruomenės nenuostabu, kad „Naujos [tariamai – A.T.] paradigmos dvelksmas, kartu su jos tendencija į perdėjimą (išpūtimą), leido ir netgi skatino klaidingas interpretacijas... Ginčas pritraukė pseudo-NVV šalininkus, kurie priešingai, nei Osborne, Gaebler, Plastrik ir kiti, klaidingai manė, kad bet kokia valdžia ar jos tarnybos gali būti valdomi verslo modelių pagrindu. Tai „užtemdė“ daug prasmų ir gilesnių implikacijų“ (Dunn, Miller, 2007, 347). Kadangi NVV susimaišė įvairiausios iš esmės nesuderinamos teorijos, o skirtingi autoriai ir skirtingos valstybės maišė jas vis kitaip, mokslinė ir kritinė NVV, kaip mokslinės teorijos (mokyklos) analizė yra praktiškai neįmanoma. NVV teorinis mišinys negali būti falsifikuotas, nes visada NVV nesėkmių atveju kažkas galės tvirtinti, kad čia kritikuojama „netikra“ NVV, kad kokie nors „blogiečiai“ iškreipė „gerą“ NVV ir t.t. Pavyzdžiui, Page atkreipus dėmesį, kad NVV yra pakankamai nuosekli ankstesnių viešojo administravimo tradicijų tęsėja ir nepasiūlo nieko nauja, nors skelbia revoliuciją (Page, 2005), susilaukiama tokios kritikos: „Šiuolaikiniuose viešojo administravimo tyrimuose egzistuoja tendencija susikurti išivaizduojama NVV oponentą, kuris remiasi populiarių bestselerių idėjomis ir tuomet jį sukritikuoti, taip iškreipiant NVV“ (Catlaw, Chapman, 2007). Bet jeigu reformos vykdomos remiantis populiarių bestselerių idėjomis, tai kas tada yra „tikroji“ NVV?

Mokslinis anarchizmas turi savo kainą, apie kurią išpėja jo kritikai – tokia metodologija galiausiai pradeda kenkti pačiam juo besiremiančiam mokslui, nes pseudo-moksliniai samprotavimai galiausiai nustelbia vis dar bandančius kritiškai ir atsargiai analizuoti siūlomą

pokyčių programos galimybes. Daug žadanti, paprasta ir „neklystanti“ retorika daugelį žmonių vilioja kur kas labiau nei atsargūs, sudėtingi ir savikritiški moksliniai argumentavimai.

Neturėtų kilti didelių diskusijų dėl to, kokius bruožus galiausiai įgijo NVV, kaip socialinis reiškinys. Visų pirma, kadangi NVV judėjimas yra vienijamas tokių miglotų idėjų, kaip „modernizavimas“, „privataus sektoriaus praktika“, „anti-biurokratija“, „tarnavimas piliečiui“ ir nepripažįsta skirtingų mokyklų ir mokslų nesuderinamumo problemų, NVV save apibrėžia per normatyvinius aspektus - norus, o ne galimybes. Iš esmės bet kas ir bet kaip sapaliojantis apie konkurenciją, rinką, kovą su biurokratija, kaštų mažinimą, piliečius kaip klientus ir t.t. gali vadinti save NVV šalininku. Antra, NVV judėjimas savo požiūriu į reformą yra labai artimas verslo procesų reinžinierijai (Hammer, Champy, 1995). Kaip ir verslo procesų reinžinierija, kuri (tariamai) yra naujas valdymo būdas (Ponzi, Koenig 2002), NVV pasiskelbė „revoliucija“ ir „paradigminiu lūžiu“ „naujame“ pasaulyje, kuri ypatingos socio-ekonominės (pirmiausia, globalizacija) jėgos pakeitė taip, kad senoji praktika yra nebeadekvati ir neverta dėmesio.

Nors NVV niekada nepasiekė teorinės brandos ir integracijos būdingos išbaigtam istoricismui (pvz., komunizmui), vis dėlto ji kaip socialinis reiškinys labiausiai pasireiškia kaip istoricizmas. Pirma, ji tvirtina apie naujos eros atsiradimą, kuriai būdinga visiška kitokia dinamika ir todėl praeities pamokos jau nebegalioja (tai galima interpretuoti kaip istorijos evoliuciją); antra, ji tvirtina, kad visi privalo diegti tą patį modelį, nes to reikalauja naujoji pasaulinė socialinė, kultūrinė, ekonominė ir t.t. santvarka (istorinis determinizmas). Osborne ir Gaebler tvirtina, kad NVV yra „globalinė paradigma“ ir perėjimas į šią paradigmą yra neišvengiamas „taip kaip perėjimas nuo mašininio valdymo Progresyvių valdžią buvo neišvengiamas“ (Osborne, Gaebler, 1992, p.325). Miglotas ir iš esmės nefalsifikuojamas teorinis NVV branduolys kartu su raginimais užmiršti praeities pamokas ir radikalčiai bei greitai reformuoti viešojo administravimo (disertacijos autoriaus nuomone – viso valstybinio mechanizmo) struktūrą iš esmės prieštarauja Popper vizijai - kritiniam teorijų konstravimui ir tikrinimui, bei jų diegimui inkrementalistiniu būdu (Popper, 2000, Popper, 2003).

Šios NVV savybės neišvengiamai mitologizavo visą NVV judėjimą ir sudarė puikias sąlygas išbandyti kai kurias senas, bet dar neišbandytas teorijas dideliu mastu – pirmiausia, įvairias naujojo ekonominio institucionalizmo (labiausia - viešojo pasirinkimo teorijos) idėjas, ignoruojant tai, kad šios teorijos toli gražu nėra nepriekaištingos, atrasti senai žinomus metodus, pvz., veiklos rezultatyvumo vadybą (matavimus), kontraktavimą, piliečių kooptavimą, PPBS, valdymą pagal tikslus, strateginį planavimą ir t.t., kartu ignoruojant praeities patirtį. Kitame disertacijos skyriuje aptariami pagrindiniai NVV mitai, kurie padėjo ir vis dar padeda plisti NVV.

## 1.6. NVV mitai

Viešojo valdymo studijos labai glaudžiai susijusios su viešojo valdymo praktika. Visiška objektyvaus ir nešališko subjekto - viešojo valdymo teorijų - ir objekto – viešojo valdymo praktikos - perskyra yra neįmanoma. Tiek tradicinio viešojo administravimo mokykla, tiek naujoji viešoji vadyba (NVV) sąlygojamos viešosios politikos (angl. policy) procesų, kurie daro įtaką pačių teorijų turiniui, jų „paklausai“ ir netgi „teisingumui“. Kita vertus, šių mokyklų propaguojamos idėjos padeda legitimuoti politikos procesuose priimamus sprendimus, net jeigu jos nėra kritiškai ir empiriškai patvirtintos.

Šios perskyros nebuvimas kelia pavojų, kad politikos procesuose taikomi sprendimų priėmimo būdai ir metodai persilies ir į viešojo valdymo studijas. Viešosios politikos praktika nėra mokslinė praktika – tai procesas, kuriame stengiamasi modifikuoti taikomas normas ar standartus taip, kad jie būtų visą laiką priimtini (Židonis, 2006); politikos procesas persmelktas „kaltės vengimo“, kuris reikalauja imtis įvairių priemonių, netoleruotinių mokslinėje praktikoje, pavyzdžiui, įvairių retorinių priemonių – „kaltės“ permetimo kitam, pasiekimų išpūtimo ir klaidų slėpimo ar abejotino pateisinimo ir t. t. (Hood, 2007). Visa tai reiškia, kad net pakankamai pagrįsta ir metodologiškai tvirta viešojo valdymo teorija, pradėta taikyti viešojo valdymo praktikoje neišvengiamai daugiau ar mažiau nukentės nuo retorinio „triukšmo“, kurį skleis tiek savo veiksmus siekiantys pateisinti politikai ir biurokratai, tiek įvairūs viešojo valdymo guru, pristatantys atitinkamas teorijas praktikų „kalba“ ir besiremiantys praktikų „logika“.

NVV retorinio „triukšmo“ apraiškos – NVV mitai. Disertacijoje aptariami šeši mitai, kurie kelia pagundą juos naudoti NVV „rinkodaros“ tikslais. Šie mitai demitologizuojami ir argumentuojama, kad jų taikymas labiau informuotoje bendruomenėje dabar nebegali būti toks veiksmingas kaip anksčiau, nes NVV „prestižas“ kritęs tiek akademinėje bendruomenėje, tiek praktikų bendruomenėje, o ankstesnės struktūrinės jėgos palaikančios NVV retoriką šiuo metu reikšmingai nusilpusios.

Retorikos tikslas nėra įrodyti, jos tikslas yra įtikinti. Guru ir politikai, tvirtinantys ar įsivaizduojantys, kad NVV sukels tik geras ir pageidaujamas pasekmes, puikiai žino, kad retorika ir veiksmai (pasekmės) yra visiškai skirtingi dalykai. Politikai gali laimėti rinkimus žadėdami dalykus, kurių jie negalėtų įgyvendinti, net jei labai norėtų, guru gali parduoti savo „produktą“, net jeigu jis neveiksmingas ar net žalingas. Pagrindinis retorinis instrumentas yra įvairių istorijų kūrimas, kurios pirmiausia yra skirtos žadinti emocijas, o ne kritinį mąstymą.

Išorinis spaudimas, kurį atliko pirmiausia tarptautinės organizacijos, kurdamos mitus apie tai kaip atsirado nauja globali administravimo doktrina, skatino norą mėgdžioti ir visą tai susieti su

NVV doktrina, teigiant, kad egzistuoja bendros vertybės ir normos, nurodančios geriausią valdymo būdą ir atsiranda prielaidos difuzijai ir izomorfizmui (organizacijų veikiančių viename vertybiniame lauke vienodėjimui). Tiek difuzija, tiek izomorfizmas yra natūralus ir priežastinis atsakas į stiprų vertybinį spaudimą ir norą mėgdžioti (Di Maggio ir Powell, 1983).

Kaip ir kiekviename mite, NVV mituose yra dalis teisybės ar galimas aiškus palyginimas turima patirtimi. Kita vertus, mitą suprantant pažodžiui, jo praktinis taikymas gali baigtis liūdnomis pasekmėmis, todėl kritinis požiūris į mitus yra būtinas.

Disertacijoje išskiriami šeši mitai, kurie buvo naudojami ir vis dar gali kilti pagunda jais naudotis propaguojant NVV. Esminis klausimas yra ne – ar šitie mitai yra (ne)teisingi, bet ar jie gali būti įtikinamai priskirti NVV ir tuo pačiu panaudoti įtikinamam NVV diskreditavimui politikos procesuose. Mitų analizei naudojamas „velnio advokato“ metodas – pirma, yra iškeliami mitai, kuriuos galima priskirti NVV retoriniam „triukšmui“ ir kuriuos galėtų naudoti NVV oponentai, antra šie mitai yra sukritikuojami. Aptarus kiekvieną mitą, nurodoma žala, kuri padaryta šiam mitui patekus į praktinę politiką.

**Pirmasis mitas.** *NVV yra vienintelis kelias link modernios valstybės.* Retorinis žaidimas su terminu „modernizavimas“ yra bene labiausiai paplitęs ir iš esmės neatsiejamas nuo NVV judėjimo. Nors akivaizdu, kad terminas „modernus“ iš esmės yra „tuščias“, ir akademinė prasme iš jo ne daugiau naudos nei iš žodžių „gražus“, „geras“ ar „malonus“, būtent jo „tuštumas“ daro jį patraukliu. Nors prisidengiant modernizavimo terminu galima pateisinti praktiškai bet kokią reformą, skirtingą nuo esamo modelio, tradicija „slėpti“ NVV po šiuo terminu yra gaji (Aucoin, 1990; OECD, 2005).

Ch. Hood teigia, kad modernizavimo retorika slepia bent keturias prasmes:

1. egzistuoja aiškus judėjimas su aiškiu reformų modeliu;
2. pokyčiai yra neišvengiami ir neatstatomi;
3. pokyčiai yra vieningi (globalūs);
4. pokyčiai yra labai naudingi ir jiems neturi būti priešinamasi (Hood, 1998).

Akivaizdu, kad visos keturios prasmės nėra priklausomos viena nuo kitos (pokyčiai gali būti globalūs, tačiau žalingi; pokyčių modelis gali būti aiškus, tačiau išvengiamas ir atstatomas, ir t. t.), tačiau sąmoningas jų supynimas į vieną tarsi nedalomą visumą yra labai įtaigi retorinė priemonė. Paprastai šias keturias prasmes lydi ir penktoji, teigianti, kad yra įmanoma greitai ir sėkmingai „modernizuotis“ remiantis koku nors „geriausios praktikos“ receptu, „didžiojo vado“ ar vadybos guru pamokymais.

Šiuo metu visos penkios modernizavimosi prasmės yra paneigtos. NVV nėra ir niekada nebuvo aiškus ir neprieštaringas judėjimas, NVV šalyse pradininkėse šiuo metu prasidėjo post-

NVV judėjimas, kuris dalinai atstato tai, kas buvo pakeista NVV reformų metu (Christensen ir Laegreid, 2007), daugybė šalių nediegė NVV valdymo modelio ir toliau sėkmingai gyvuoja, pokyčiai turėjo nenumatytų ir nepageidaujamų pasekmių (Dunleavy, Margetts, Bastow ir Tinkler, 2006), reformų diegimas susidūrė su pasipriešinimu ir buvo įdiegtas skirtingai, atsižvelgiant į šalių „kelio priklausomybę“ (Politt ir Bouckaert, 2004). Tai, kad NVV neturi jokio pripažinto „geriausios praktikos“ recepto rodo pačios NVV prieštaringumas, nevienareikšmiai taikymo rezultatai ir kritikos gausa.

Mito keliamas pavojus yra tas, kad šalys trokšdamos būti modernios gali neapgalvotai ir vedamos bandos instinkto, kurį skatina šis mitas, bandyti įgyvendinti joms netinkamas ir kartais potencialiai žalingas reformas. Šio mito pasekmes galima įvertinti taip: „Jeigu išpūstos NVV pretenzijos padarė mažai žalos ilgalaikiame periode, tai įvyko daugiau dėl sėkmės nei dėl žinių. Viena NVV istorijos pamoka yra fundamentali: nėra jokių sidabrinių kulku“ (Manning, 2001, p. 308).

**Antrasis mitas. *Naujoji viešoji vadyba yra tradicinio viešojo administravimo antipodas.*** NVV retorika neišivaizduojama prieš – tradicinio viešojo administravimo. Tipiška NVV propaguojanti literatūra susideda iš dviejų dalių – vienos, apibūdinančios tradicinį viešąjį administravimą, ir kitos, apibūdinančios NVV. Tradicinis viešasis administravimas paprastai pristatomas iškraipytai, atkreipiant dėmesį tik į neigiamus aspektus, be to, dažnai ignoruojamas kontekstas ir faktiškai egzistuojanti biurokratinio valdymo formų įvairovė (Du Gay, 2005), galiausiai maišoma tradicinis viešasis administravimas kaip mokslas ir nesėkminga šio administravimo modelio taikymo praktika. Savo ruožtu apie NVV pateikiamos tik gerosios savybės, kiekvienam iš neigiamų tradicinio viešojo administravimo aspektų pasiūlant „priešnuodį“ ir per daug nesukant galvos, ar priešnuodžiai dera tarpusavyje, dažniausiai naudojant kokią nors iliustracinę priemonę, pavyzdžiui, lentelę, kurios vienoje pusėje surašomas visas biurokratijos „blogis“, o kiekvienam „blogiui“ priešpastatomas NVV „gėris“ (žr., pvz., (Kernaghan, Marson ir Borins, 2000)).

Vienas iš įdomesnių šio mito elementų yra biurokrato ir vadybininko atskyrimas. Pasak NVV retorikos, biurokratas administruoja, t.y. tik vykdo instrukcijas, taisykles ir įstatymus, neatsižvelgdamas į galimus padarinius, tuo tarpu vadybininkas aktyviai vykdo į rezultatus orientuotą veiklą. Tikėjimas šituo mitu gali būti iš dalies pateisinamas Lietuvoje, kur kaip nurodo S. Puškorius, nesuprantama, kas yra tradicinis viešasis administravimas ir kaip jis veikia (Puškorius, 2000), tačiau visiškai nepateisinamas bendrame kontekste. Išvystyta biurokratija yra technokratinis ir labai aktyvus valstybės aparatas, kuris naudodamasis tuo metu turimomis mokslinėmis ir ekspertinėmis žiniomis, aktyviai konstruoja ir vykdo viešąją bei kitas politikas.



Valstybės ekspertinės žinios yra sukauptos biurokratiniame aparate ir biurokratijos ekspertinės žinios ir aktyvus „vairavimas“ yra atsakingas už daugelį gerovės valstybės pasiekimų. Nei viešasis administravimas, nei viešoji politika (kuri beje, kaip mokslas skirta pirmiausia biurokratams, o ne politikams) nėra mokslai apie tai, kaip vykdyti taisykles, neatsižvelgiant į padarinius, o priešingai, tai mokslai, skirti efektyvinti valstybės valdymą.

Kartais yra pakankamai sunku suprasti ar nėra painiojama administracinė teisė ir tradicinis viešasis administravimas. Tradicinis viešasis administravimas taip pat remiasi vadyba, tik jis remiasi klasikinės vadybos teorijomis, pavyzdžiui, L. H. Gullick ir L. Urwick POSDCORB akronimu išreiškiamas valdymo ciklas menkai kuo skiriasi nuo to metu privataus sektoriaus taikyto vadybos valdymo ciklo. Viešoji politika remiasi ta pačia sistemų teorija, kurią tuo metu naudojo ir privatus sektorius. NVV reikšmingai skirtusi nuo tradicinio viešojo administravimo ir viešosios politikos jeigu ji nesiremtų vadyba, o būtų paremta pavyzdžiui, tik ekonomika. Nors akademiniam diskurse NVV yra dažnai grindžiama neoinstitucinės ekonomikos šakomis (viešojo pasirinkimo teorija, „užsakovo“/„atsakovo“ teorija ir t.t.) šis pagrindimas yra abejotinas analizuojant atliktas viešojo valdymo reformas. Vargu ar yra daug reformų, kurių nebūtų galima pagrįsti vadyba, išskyrus nebent teikėjų/gamintojų (angl. providers/producers) atskyrimą.

Remiantis organizacijų teorijoje ir vadyboje taikoma organizacijų valdymo klasifikacija, NVV ir tradicinis viešasis administravimas yra du glaudžiai susiję giminaičiai, apibūdinami ta pačia mechaninės organizacijos metafora (Mintzberg, 1996). Abu modeliai siejami su efektyvumo paieškomis ir yra kaltinami pilietiškumo stoka, kuo nesunkiai galima įsitikinti palyginus, pavyzdžiui, H. Simon ir R. A. Dahl diskusiją, kurią sutrumpintai perteikia R. Denhardt (Denhardt, 2001), bei NVV šalininkų ir Denhardt (Denhardt, 2002) argumentus. Pagrindinės biurokratijos problemos – „tikslų perkėlimas“, inovatyvumo stoka ir aklas efektyvumo siekimas, galiausiai darantis žalą pačiai organizacijai ir valstybei yra būdingas tiek valdymui pagal taisykles, tiek valdymui pagal rezultatus ir tikslus, kuris yra vienas iš pagrindinių NVV elementų.

Mito pavojus pasireiškia dviem kryptimis – pirma, jis nepagrįstai iškraipo ir diskredituoja taisyklėmis paremtą valdymą (tradicinį biurokratinį modelį), antra, jis kuria nepagrįstas iliuzijas apie NVV modelį. Šitas mitas labai pavojingas vis dar besivystančioms valstybėms, tokioms kaip Lietuva, kurioms būtina aktyvi viešoji politika, tam, kad paskatinti šalies vystymąsi. Būtent siekdama sukurti šalių kandidačių galimybes kurti ir vykdyti efektyvią viešąją politiką Europos Sąjunga spaudė įdiegti tradicinį viešojo administravimo modelį (Groetz, 2001).

**Trečiasis mitas. Naujoji viešoji vadyba yra naujas valdymo būdas.** NVV vaizduojama kaip visiškai naujas valdymo būdas, staiga atsiradęs praėjusio šimtmečio paskutiniame dešimtmetyje, kartais „nepamirštant“ nurodyti dar ir devintą dešimtmetį. NVV ir jai labai artima

verslo procesų reinžinierijos retorika ignoruoja tiek teorinį, tiek istorinį viešojo sektoriaus administravimo tęstinumą ir ragina pamiršti, tai kas buvo anksčiau ir pasirengti naujai erai (Hammer ir Champy, 1995).

Panašių idėjų į NVV bloką nesunku surasti viešojo administravimo istorijoje, tik reikia žvelgti pakankamai toli į praeitį. Viešojo pasirinkimo teoretikai bei pirmieji reformatoriai neslėpė susižavėjimo XIX a. minimalistine valstybe. NVV grąžina nemažai XIX a. viešojo administravimų atributų, pavyzdžiui, jau primirštą ir atrodė jau pakankamai įtikinamai paneigtą politikos ir administravimo takoskyrą, tik įvardina ją vairavimo ir irklavimo takoskyra, ir be abejo, pakankamai senai, tačiau kažkada plačiai praktikuotą kontraktavimą. Didele dalimi NVV yra tiesiog cikliškas grįžimas į praeitį, beje nutylint, kodėl tokių administravimo formų buvo atsisakyta.

Ne ką naujesni ir iš ekonomikos pasiskolinti teoriniai pagrindai. Viešojo pasirinkimo teorijos pagrindiniai veikalai buvo parašyti praėjusio amžiaus šeštajame-aštuntajame dešimtmečiuose, o pati teorija ilgą laiką buvo ekonomikos mokslo paribyje. Viešojo pasirinkimo teorija yra negailestingai kritikuojama (Green ir Shapiro, 1994; Hay, 2004), bei panašu, kad jos populiarumas sparčiai blėsta.

Vertinant NVV kaip vadybinę teoriją, nesunku pastebėti, kad jos pagrindiniai elementai nėra vadybinės inovacijos. NVV yra pakankamai nuoseklus PPBS (planavimo, programavimo ir biudžeto sudarymo sistema) tęsinys. PPBS buvo sukurta dar praėjusio amžiaus septinto dešimtmečio pabaigoje, pirmiausia JAV gynybos sektoriui valdyti, o paskui perkelta į kitas valstybės valdymo sritis, iš kurių, reformai nepasiteisinus atšaukta (Schick, 1973). Skirtingai nei gali pasirodyti įsiklausius į NVV retoriką, PPBS akademiniam pasaulyje nebuvo sutikta draugiškai ir yra bene labiausiai kritikuojama aštuntojo dešimtmečio viešojo valdymo technologija. Valdymas pagal tikslus (angl. management by objectives - MBO) yra praėjusio amžiaus šeštojo dešimtmečio technologija, kurios pirmasis gyvavimo ciklas nesėkmingai baigėsi dar praėjusio amžiaus aštunto dešimtmečio viduryje (Hollman ir Tansik, 1977). MBO buvo diegiamas ne tik privačiame sektoriuje, bet ir viešajame – ligoninėse, mokyklose, valstybės valdymo aparate (Brady, 1973) ir pasekmės visur buvo prastos. Organizavimo būdas ne taisyklių, o tikslų ir rezultatų pagrindu yra jau klasikinis valdymo būdas ir labai gerai išanalizuotas privačiame sektoriuje, kurio kritika ir abejonės jo taikymo galimybėmis viešajame sektoriuje siekia praėjusio aštuntą dešimtmetį (Hofstede, 1978). Šis metodas nelaikomas universaliu ir gerai žinomos jo ydos trukdo jį visuotinai taikyti net privačiame sektoriuje (Argyris, 1985; Mintzberg, 1983). Veiklos rezultatyvumo matavimai ir „geriausių praktikų“ lyginimai (angl. benchmarking) yra žinomi ir taikomi dar nuo praėjusio amžiaus pirmos pusės (Ridgway, 1956; White, 1928). T. Peters ir R.

Waterman bei jų 1982 metų Tobulumo paieškų (angl. In Search of Excellence) (Peters ir Waterman, 1982) siūloma organizacinės kultūros ir lyderystės elementai taip pat nėra inovacija viešojo valdymo kontekste, nes organizacinė kultūra ir lyderystės svarba yra puikiai žinomi tradiciniam viešajam administravimui dar nuo M. Weber laikų.

Kai kurie autoriai remdamiesi ankstesnių viešojo sektoriaus praktikų tyrimų apskritai neigia NVV naujumą ir tvirtina, kad NVV tėra senesnių praktikų tęsinys bent JAV kontekste. S. Page įrodo, kad veiklos rezultatyvumo matavimai orientuojantys į išėigą ar išdavas taikomi JAV jau beveik šimtmetį (Page, 2005), o P. C. Light, remdamasis JAV viešojo administravimo analize nuo 1945 m., tvirtina, kad NVV yra tiesiog tam tikra nuolat konkuruojančių valdymo idėjų - mokslinės vadybos, karo su švaistymu, išvaduojančios vadybos, prižiūrinčios akies konfigūracija (Light, 1997, Light, 2006).

Šis mitas yra iš dalies teisingas, nes nors idėjos yra senos, nemaža dalis jų anksčiau nebuvo taikomos praktikoje arba šių idėjų tarpusavio konfigūracija yra nauja. Kita vertus, mito keliami pavojai atsiranda ne todėl, kad kažkas yra „naujas“ ar „senas“ (tai reikšminga tik „rinkodaros“ tikslais, bet niekaip neįtakoja sėkmingai įdiegtų reformų efektyvumo), o todėl, kad nepagrįstai ignoruojama seniau sukaupta žinių bazė. Dauguma „nenumatyta“ problemų, kylančių taikant NVV, lengvai atpažįstamos panagrinėjus senesnę literatūrą, ir jų bent dalinai būtų galima išvengti. Tuo pačiu ignoruojama ir modernesnė literatūra, prieštaraujanti NVV kanonams. Šis mitas labai padidina biurokratų, politikų, ir kai kurių „ekspertų“ pasitikėjimą savo „vadybos“ žiniomis, įgautomis perskaičius vieną ar du „gerosios vadybos“ žinių šaltinius, tuo pačiu ženkliai nuvertindamas reformų riziką ir paradoksaliai užkirsdamas kelią sėkmingam vykusių NVV elementų įgyvendinimui.

**Ketvirtasis mitas. *Naujoji viešoji vadyba įveikia biurokratiją.*** Šis mitas, be abejo gali būti priskirtas NVV. Net NVV bestselerių pavadinimai kalba patys už save: „Veržiantis iš biurokratijos“ (Barzelay ir Armajani, 1992), „Biurokratijos ištrėmimas“ (Osborne ir Plastrik, 1997). D. Osborne ir T. Gaebler tvirtina, kad NVV yra „globalinė paradigma“ ir perėjimas į šią paradigmą yra neišvengiamas „taip kaip perėjimas nuo mašininio valdymo į progresyvią valdžią buvo neišvengiamas“ (Osborne ir Gaebler, 1992, p.325). Tokia retorika yra dovana NVV kritikams ir nereikėtų stebėtis, kad kai kurie autoriai bando atskirti D. Osborne veikalus nuo „tikros“ NVV (Lane, 2005).

Biurokratija su kuria kovoja NVV nėra normatyvinis tradicinis viešojo administravimo modelis. Nuo pat Weber laikų tradicinis viešasis administravimas žinojo apie „geležinio narvo“ problemas, tačiau jam nelabai sekėsi su ja kovoti. Norint įveikti biurokratiją vien gerų norų nepakanka, bandymų kovoti su biurokratija jau būta ne vienas ir ne du. Žemiau pateiktoje lentelėje

primenama ankstesnė biurokratijos kritika ir pateikiami NVV siūlomi sprendimai, kurie padėtų išvengti biurokratijos:

4 lentelė. NVV „kovos“ su biurokratija metodai

<i>Biurokratijos apraiška</i>	<i>Ankstesnis problemos įvertinimas</i>	<i>NVV sprendimas</i>	<i>Teorinis pasiūlymo įvertinimas</i>	<i>Praktinės pasekmės</i>
Tikslų perkėlimas	Tikslų perkėlimas pasireiškia, kai pagrindiniai organizacijos tikslai, kuriuos ji skelbiai įgyvendinanti yra pakeičiami tikslais, susijusias su organizacijos „statyba“ ir išlaikymu (Merton, 1957).	Naudoti valdymo sistemas pagristas tikslais ir uždaviniais.	Tikslų perkėlimas lygiai taip pat pavojingas ir veiklos sistemoms pagrįstoms tikslais ir uždaviniais (Ridgway, 1956; Warner ir Havens, 1968).	EPBO išpėja apie tikslų iškraipymo pavojų (OECD, 2005). Naujosios Zelandijos veiklos rezultatyvumo vertinimo sistema įgyja vis daugiau savitikslio matavimo bruožų (Gregory ir Lonti, 2007). JAV mokyklų sistemoje sukčiaujama, manipuliuojant veiklos rezultatyvumo matavimais (Bohte ir Meier, 2000). Ligoninėms sutelkus visą dėmesį į gerai matomus ir lengvai matuojamus kriterijus ligoninėse padidėjo mirtingumas (Propper, Burges ir Gossage, 2008).
Valdžios išskirstymas	Hierarchinėse struktūrose atskiri padaliniai veikia tarsi „atskiros respublikos“ ir stengiasi maksimizuoti savo pačių naudą visos sistemos sąskaita (Selznick, 1949).	Decentralizacija ir konkurencija	Kadangi tokia konkurencija yra konstruojama ir vertinama iš viršaus, atskiros organizacijos turėtų stengtis įtikti vertintojams, o ne klientams, tokiu būdu išlaikant faktinę centralizaciją ir tuo pačiu „atskiras respublikas“.	Sugrįžo taip vadinami „sėkmės spąstai“ – vertinamos organizacijos stengiasi įtikti vertintojams, o vertintojai vertina taip, kad vertinamieji būtų „sėkmingi“, nes nuo to priklauso jų pačių vertinimas. To pasėkoje veiklos auditas yra labai paviršutiniškas o atskaitomybė ribota (Clarke, 2005). Atskiros „respublikos“ dabar tik dar stipresnės, ką rodo jau minėtas viešojo sektoriaus išsibarstymas.
Priešinimasis pokyčiams	Biurokratija priešinasi pokyčiams, nes jos reformos kenkia vietinių padalinių „vadukų“ privilegijoms, teisėms, gerovei ir t. t. (Burns ir Stalker, 1961).	Decentralizacija ir dereguliacija	Decentralizacija ir dereguliacija kaip tik apsunkins galimybes vėliau atlikti sisteminius pokyčius.	Po viešojo sektoriaus „išbarstymo“ jo nebeįsėdina „surinkti“, nes pokyčiai yra institucionalizuoti tokiu mastu, kad sistemos atkeitimas vargiai įmanomas (Dunleavy, Margetts, Bastow ir Tinkler, 2006).
Raudona juosta.	Kova su raudona juosta siekia šimtmečius ir ji buvo žinoma dar prieš atsirandant tradiciniam viešajam administravimui.	Dereguliacija	Dereguliaciją yra nepaprastai sunku išlaikyti dėl kylančių atskaitomybės problemų.	Hood tvirtina, kad, nors to nebuvo tikslingai siekiama reformos baigėsi didesniais reguliaciniais suvaržymais nei buvo prieš tai (Hood, 2003). Dalis raudonos juostos buvo sukurta ir tikslingai. Įvairiausi „gero elgesio“ kodeksai, piliečių chartijos yra integrali administracinio teisinio reguliavimo

				dalis ir taip pat yra raudona juosta. Vienokią raudoną juostą pakeitė kitokia raudona juosta.
--	--	--	--	---

N. Brunsson ir K. Sahlin-Andersson teigia, kad viešojo sektoriaus reforma konstruoja viešojo sektoriaus organizacijas taip, kad jos įgyja daugiau „tikros“ organizacijos bruožų – daugiau autonomijos, aiškesnes organizacines ribas, labiau atskirtą valdymą ir t. t. (Brunsson ir Sahlin-Anderson, 2000). Visa tai tariamai rodo kovą prieš biurokratiją, tačiau „biurokratizacija yra labiau apčiuopiamų organizacinių formų išgalėjimas, bet jos techninė viršenybė prieš kitas formas dažniau slypi jos galimybėse palengvinti organizacinį savo pačios išlaikymą ir paskatinti programų augimą nei įrodytoje galimybėje pasiekti tikslus“ (Warner ir Havens, 1968, p. 548). Netinkamai taikoma NVV sukuria būtent tai, ką kritikavo biurokratijos kritikai – galimybę ir būtinybę viešojo sektoriaus organizacijoms orientotis į jų išmatuojamų organizacinių poreikių (tarp jų ir išmatuojamą ir todėl potencialiai reguliuojamą atskaitomybę) tenkinimą. M. Weber biurokratiją apibūdino tik kaip projektą, skirtą racionalizuoti valdymą ir maksimizuoti jo efektyvumą, todėl galima laikyti, kad NVV siūlo dar labiau išvystytą negu veberinė biurokratiją (Gregory, 2007). Tai akivaizdžiai apibrėžia mito keliamus pavojus.

**Penktasis mitas. Naujoji viešoji vadyba sudaro prielaidas kaip padidinti efektyvumą, našumą, veiksmingumą, pagerinti paslaugų kokybę, sumažinti išlaidas, padidinti inovatyvumą, padaryti viešąjį sektorių patrauklesne darbo vieta, „išlaisvinti“ darbuotojus, padaryti valdžią skaidresne ir labiau atsakinga piliečiams vienu metu.** Šiuo mitu NVV retorika siekia hegeliškai užbaigti valdymo teorijos istoriją ir teoriškai bei praktiškai užbaigti žmonijos kančias ir nesėkmes, ieškant geriausio būdo valdyti valstybę.

Mitas neteisingas, nes atskyrus vairavimą nuo irklavimo ir perėjus prie rezultatais ir tikslais paremtu valdymo, o pagrindine siekiama vertybe pasirinkus efektyvumą, organizacinių struktūrų, sistemų, kultūros ir kitų organizacinių parametru pasirinkimas yra ribotas. Apie tai nuo pat pradžių bandė įspėti Ch. Hood, nurodydamas, kad efektyvumo (angl. efficiency) siekimas (jis tai vadina sigma vertybe) gali trukdyti įgyvendinti kitas administracines vertybes – theta (sąžiningumo, teisingumo, abipusiškumo) ir lambda (patikimumą, tvirtumą, adaptyvumą) vertybes, nes kiekvienai šiai vertybei pasiekti reikalingos skirtingos organizacinės konfigūracijos, ir aiškiai nurodė, kad NVV administracinė vertybinė kryptis yra būtent efektyvumo siekimas (Hood, 1991). Nors Ch. Hood akcentavo administracines vertybes, nesunku pastebėti, kad pagrindinis klausimas yra – ar egzistuoja toks organizacijos modelis, kuris leidžia įgyvendinti šias vertybes vienu metu. Organizacijų teorijos ir Ch. Hood atsakymas rodo, kad tokio modelio nėra. Vėliau šis autorius toliau plėtojo savo argumentaciją, pasinaudodamas tinklelio ir grupės teorija ir įrodinėdamas, kad

NVV negali patenkinti visų vertybių, kurios gali būti keliamos visus patenkinančiam administravimo modeliui (Hood, 1998).

Garsusis 1991 m. Hood straipsnis *Viešoji vadyba visiems laikams?* (Hood, 1991) labai įdomiai absorbuojamas į NVV retoriką. Visų pirma, šis straipsnis yra kritiškas ir kelia pagrįstus klausimus dėl „silpnų“ NVV vietų, tačiau kažkodėl šis straipsnis reguliariai cituojamas NVV propaguojančioje literatūroje kaip NVV remiantis straipsnis. Antra, kartais šis straipsnis iškraipomas iki absurdiškumo, pavyzdžiui, sigma vertybės tampa reagavimu į piliečių poreikius ir jų poreikių tenkinimą, lambda vertybėmis pagrįsta organizacija susiejama su tradiciniu viešuoju administravimu, pareiškama, kad administracinė reforma įgyvendina šias vertybes vienu metu, galiausiai visiškai ignoruojamas vienas svarbiausių straipsnio pastebėjimų, kad politinės ir administracinės vertybės nėra tas pats (Backūnaitė, 2006).

Klasikiniai vadybos modeliai (iš esmės atitinkantys veberinį tradicinį viešąjį administravimą) ir modeliai, susiję su valdymu pagal tikslus ir rezultatus (iš esmės NVV modelis arba modernesnė vadybinė klasika), yra tapę beveik kanoniniai inovatyvumą slopinančių modelių pavyzdžiai (Argyris, 1985; Hofstede, 1978; Morgan, 1997). Ch. Hood išskirtų administracinių vertybių sąrašė inovatyvumas turėtų priklausyti trečiai vertybių grupei – lambda vertybėms. Tuo metu, kai Ch. Hood rašė straipsnį, vadybos teorijos palaikančios lambda vertybes ir iš esmės turinčios bruožus, kuriuos įvardija Ch. Hood, dar nebuvo išplėtos, tačiau jos tapo populiarios paskutiniajame praėjusio amžiaus dešimtmetyje. Organizacinės formos, kurios įgyvendina lambda vertybes ir kartu laikomos inovatyviomis organizacijomis yra visiškai kitokios konfigūracijos nei organizacijos, kurios įgyvendina sigma vertybes. Šiuo metu populiariausia tokios organizacijos forma – besimokanti organizacija (De Geus, 1997; Senge, 1990). Atsiradus NVV, vadyboje neįvyko paradigminis lūžis, ir toks organizacinių formų skirstymas, kuriuo remiasi Ch. Hood vis dar taikomas ir išlieka pagrįstas.

Jeigu vadyba žinotų universalų ir nepriekaištingą penktuoju mitu aprašomą valdymo būdą, visos organizacijos būtų valdomos vienodai, o vadyba būtų paradigminis mokslas. Deja, literatūra apie organizacijų teoriją ir vadybos istoriją, nepagrindžia, kad toks valdymo būdas egzistuoja. Tai patvirtina bet kokia solidesnė organizacijų teorijos ir vadybos mokyklų apžvalga (Mintzberg, 1983; Morgan, 1997; Scott, 2002), ir todėl šitas mitas netenka savo įtaigumo.

Tačiau šitas mitas kartu yra vienas pavojingiausių. Politikai ir aukštesnieji biurokratai paprastai nori padaryti išpūdį savo „užsakovams“ ir „stebuklingo“ vadybinio metodo pritaikymas ir įdiegimas jų kuruojamoje srityje gali būti geras būdas tai pasiekti. Kadangi NVV pristatoma kaip universalus valdymo metodas, įdiegus NVV vienoje srityje galimi „persiliejimai“ (angl. spill-over) į kitas viešojo sektoriaus funkcines sritis. Atrodo, kad „persiliejimų“ logika, kurią naudoja

neofunkcionalizmas, aiškindamas valstybių integraciją, gali būti tinkamas būdas paaiškinti, kodėl NVV diegiama tose srityse, kur anksčiau sukaupta vadybinė žinių bazė nerekomenduotų to daryti – institucijose, kurios atlieka reguliavimo funkcijas ir institucijose, kurių pagrindinė paskirtis ir galiausiai sėkmė priklauso nuo jų gebėjimo generuoti inovacijas, pavyzdžiui, universitetuose.

**Šeštasis mitas. *Naujoji viešoji vadyba yra neutralus ir nepolitinis projektas.*** NVV pristatoma kaip neutralus ir nepolitinis projektas, tinkamas įgyvendinti bet kokią politinę programą ar valią. Šis mitas nėra mitas, jeigu NVV įgyvendinama ribotu mastu ir reorganizuojamos tik pavienės organizacijos ar tam tikri sektoriai, arba neutralumu laikoma tik tai, kad NVV modelis tinkamas įgyvendinti bet kokią politinę programą. Valdymo pagal tikslus ir rezultatus modelis, kaip ir tradicinio viešojo administravimo modelis, iš tikrųjų tinkamas bet kuriems atvejams - nuo vairuotojų pažymėjimų gamybos iki koncentracijos stovyklų administravimo.

Šis mitas tampa mitu, jeigu NVV pradama diegti labai plačiai ir iš esmės pakeičiami biurokratų politikų, privataus sektoriaus organizacijų ir piliečių tarpusavio santykiai. Apžvelgiant jau įvykdytas pirmaujančių valstybių reformas ir NVV proponentų, pavyzdžiui, N. Thom ir A. Ritz pasiūlymus (Thom ir Ritz, 2004), atrodo, kad NVV siekiama iš esmės pakeisti ne tiek viešojo sektoriaus, kiek visos valstybės valdymą, o tai nori nenori daro NVV politiniu projektu.

Galbūt NVV modelis tinkamas įgyvendinti bet kokią politinę programą ar valią, tačiau per daug įsijautus į retoriką, kad „valstybė tarnauja piliečiams, o biurokratai (viešieji vadybininkai) teikia paslaugas klientams“, nesunku „pamiršti“, kad valstybė dar ir valdo, o piliečiai, be kita ko, yra ir pavaldiniai. Kadangi valstybės, kaip subjekto ekspertinių žinių branduolį yra sukaupusi biurokratija ir daugumą viešosios politikos idėjų ir ypač kasdienių administracinio reguliavimo normų ji, o ne išrinktieji politikai, formuoja (Du Gay, 2005), biurokratijos administracinės vertybės daro didžiulę įtaką ir politinėms vertybėms. Todėl politikos įgyvendinimo procese biurokratijos turimos vertybės gali labai greitai iškreipti deklaruojamas politines vertybes.

Biurokratai ar politikai įsijautę į NVV jiems priskiriamą vaidmenį gali prarasti paskatas rūpintis socialinių grupių tarpusavio jėgos balansu. Viena vertus, valstybė yra vienas didžiausių darbdavių, kita vertus, ji turi užtikrinti darbdavių ir darbuotojų (profsajungų) jėgos balansą. Aukštesnieji biurokratai ir politikai, patikėję, kad jie turi siekti maksimalaus efektyvumo ir rūpintis viešąja organizacija, kaip savo įmone, gali pradėti piktnaudžiauti savo pavaldinių teisėmis. Vargu ar jie turėtų kokia nors forma palaikyti profsajungas, akivaizdžiai trukdančias žygiui maksimalaus efektyvumo link. Efektyvumo paieškomis susirūpinęs biurokratas ne itin palaikytų kokią nors trečiojo sektoriaus organizaciją, prašančią pinigų kokiai nors pilietinės visuomenės idėjai palaikyti.

Kai kurie NVV elementai, pirmiausia privatizavimas, kontraktavimas bei viešojo ir privataus kapitalo partnerystė (VPP; angl. public private partnership - PPP) potencialiai gali

nuveikti pakankamai reikšmingas politines ir ilgalaikes pasekmes. Kai kuriais šio mito aspektais, tiki net tokie kritiškai ir atsargūs autoriai, kaip C. Pollit ir G. Bouckaert (Pollit ir Bouckaert, 2004). Jie argumentuoja, kad jeigu ir kiltų problemos dėl privatizavimo, tai pirmiausia būtų pirmiausia susiję su netinkamu įgyvendinimu. Valstybės gali nacionalizuoti ar pati kurti strategines (pagrindines) įmones nebūtinai siekdamos tik efektyvumo. Toks noras gali būti pagrįstas ne viltimi, kad valstybė efektyviau valdys nei privatus sektorius, bet siekiu išvengti piliečių išnaudojimo, kurį gali taikyti monopolistinės privačios bendrovės, ir sumažinti stambaus privataus kapitalo spaudimą politiniam sprendimų priėmimo procesui. Ankstesnė biurokratizacija, pavyzdžiui, JAV Naujojo susitarimo (angl. „*New Deal*“) ir Didžiosios visuomenės (angl. „*Great Society*“) intervencijos į privataus sektoriaus praktikas ir viešojo sektoriaus išplėtimas buvo atliktos ir siekiant apriboti stambiojo kapitalo įtaką, todėl jų pateisinimas ir kritika priskirtina kitam vertybiniam laukui, nei tiesiog efektyvumo siekimas.

Reformos ignoruoja dabar labai nepopuliaraus marksizmo (nors nemažai jo išvalgų išliko įvairiose kairės pakraipos ideologijose) tvirtinimą, kuris vis dėl to buvo paremtas pakankamai rimta XIX a. minimalistinės valstybės funkcionavimo studija, kad materialiąją bazę valdant stambiajam kapitalui, jis pradeda valdyti ir politinį antstatą. Galbūt brandžios demokratijos valstybės (kurios, beje tapo brandžiomis demokratijomis būtent tada, kad svarbiausios įmonės buvo nacionalizuotos ar privačių korporacijų veikla buvo suvaržyta valstybės ginamų profsajungų) ir yra pakankamai atsparios stambaus kapitalo spaudimui. Tačiau trečiojo pasaulio šalių ir posovietinės erdvės šalių pavyzdžiai neatrodo gera žadantys, o ir Lietuvoje vykę procesai, tokie kaip „Leo“ steigimas, kelia abejonių, ar tikrai privatizavimas ir VPP nesudaro galimybių privačiam kapitalui daryti daugiau įtakos politiniams procesams.

Šis mitas nepagrįstai nuvertina NVV įtaką politikai ir skatina ignoruoti esminius skirtumus tarp viešojo ir privataus sektorių. NVV turi potencialą daryti esminę įtaką visam politiniam procesui ir visos valstybės bei visuomenės egzistavimui, ir ta įtaka ne visada gera. Kol kas sunku atsakyti į klausimą, kiek iškelti nuogastavimai yra pagrįsti, dėl kelių priežasčių: pirma, NVV reformas įvykdžiusios valstybės turėjo solidų pilietinės visuomenės kapitalą, kuriam „išbarstyti“ reikia daug laiko, antra, nei viena iš besivystančių valstybių dar visiškai neįgyvendino NVV modelio. Kita vertus, jau yra mokslinių publikacijų autorių, kurie tvirtina, kad šie nuogastavimai pasitvirtina (Batley ir Larbi, 2004).

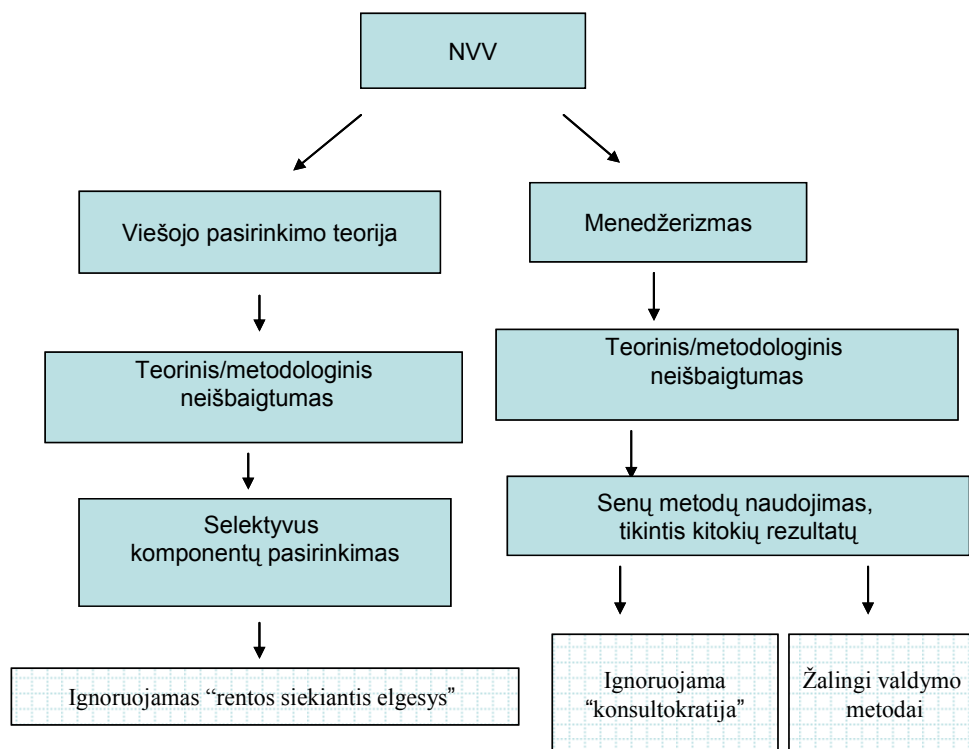
NVV turi ir daugiau mitų. Pavyzdžiui, mitas dėl to, kad viešoji vadyba, turi remtis privataus sektoriaus vadybos patirtimi, laikant, kad privatus sektorius, remdamasis tobulais rinkos mechanizmais, funkcionuoja nepriekaištingai, nors iš tikrųjų gausu nuolatinių ir labai žalingų globalių „rinkos ydos“ pasireiškimų. Mitu laikytina ir tai, kad NVV „gelbėja“ darbuotojus nuo



biurokratijos, nes dažni atvejai, kai didinama darbuotojų priklausomybė nuo vadovo malonės („leiskite vadovams vadovauti“ pasekmė) arba panaikinama darbuotojų savivalda, pakeičiant ją išorės „partnerių“ ar „vadybos ekspertų“ kontrole.

## APIBENDRINIMAS IR IŠVADOS:

Šioje disertacijos dalyje atliktos teorinės analizės rezultatus galima apibendinti dvejomis schemomis. Šios schemas pagalba yra atvaizduojama, kaip mokslinės literatūros analizės pagalbos dėka yra išskiriami trys instituciniai faktoriai:



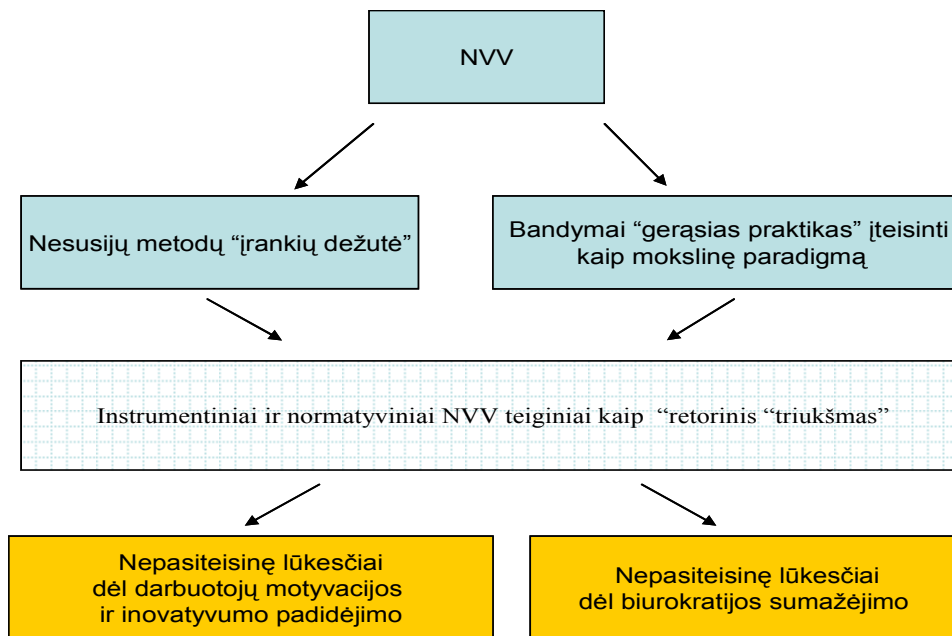
*Sudaryta autoriaus.*

2 pav. **Faktoriai, išskirti NVV teorinės-metodologinės analizės dėka**

Instituciniai faktoriai atspindi įsigaliojusios tikėjimus ir nuostatas tam tikrų reiškinių atžvilgiu. Išskirtų faktorių egzistavimas yra ne tik potencialiai žalingas, bet ir teoriniu aspektu nėra suderinamas su teoriniais NVV pagrindais. Visapusiškas viešojo pasirinkimo teorijos taikymas įpareigoja atsižvelgti į „rentos siekiantį elgesį“ ir užtikrinti, kad nebūtų sąlygos tokiam elgesiui atsirasti. Visapusiškas vadybos metodų taikymas reikalauja įvertinti konsultokratijos pavojų (vadybos literatūroje yra skiriamas didelis dėmesys konsultacinei pramonei ir vadybos madoms), o vienos vadybos paradigmos nebuvimas bei ankstesnių tyrimų rezultatai rodo, kad universaliai geriausių vadybos metodų nėra – skirtingi metodai yra skirti skirtingoms problemoms spręsti.

Antrosios schemas pagalba yra išskiriamas dar vienas institucinis faktorius, kuris didina

NVV patrauklumą, tačiau negarantuoja, kad pasiteisins su NVV siejami lūkesčiai:



*Sudaryta autoriaus.*

### 3 pav. Retorinio triukšmo priežastys ir pasekmės

„Retornis triukšmas“ pats savaime yra institucinis faktorius viešosios politikos procesuose ir atlieka legitimavimo funkciją. Retorikos tikslas nėra įrodyti, jos tikslas yra įtikinti. Guru ir politikai, tvirtinantys ar įsivaizduojantys, kad NVV sukels tik geras ir pageidaujamas pasekmes, puikiai žino, kad retorika ir veiksmai (pasekmės) yra visiškai skirtingi dalykai. Politikai gali laimėti rinkimus žadėdami dalykus, kurių jie negalėtų įgyvendinti, net jei labai norėtų, guru gali parduoti savo „produktą“, net jeigu jis neveiksmingas ar net žalingas. Pagrindinis retorinis instrumentas yra įvairių istorijų kūrimas, kurios pirmiausia yra skirtos žadinti emocijas, o ne kritinį mąstymą – t.y. mitų konstravimas.

Nepasiteisusių lūkesčių lentelė yra pridedama pirmame disertacijos priede.

Taigi:

*Naujoji viešoji vadyba nėra išbaigta ir nuosekli. Jos teorija formuojasi įtakojama praktikos ir vice-versa. Kadangi Naujosios viešosios vadybos judėjimas nėra paremtas paremtas bendra mokslinė paradigma, jos siūlomi valdymo metodai gali būti naudojami kaip savotiška „įrankių dėžutė“ iš kurios kiekvienas gali pasirinkti tai ką nori. Viena vertus, tai leidžia adaptuoti NVV prie vietos sąlygų, kita vertus tai sukuria prielaidas įvairioms disfunkcinėms pasekmėms. Viešojo pasirinkimo teorija nėra moksliskai tvirta ir kelia daugybę empirinių ir teorinių metodologinių prieštaravimų. Menedžerizmo komponentas iš esmės sudarytas iš ad hoc parenkamų vadybinių metodų, o pats jų parinkimo procesas yra veikiamas pirmiausia politinių motyvų.*

*Visa tai leidžia atsirasti pavojingiems retorika pagrįstiems mitams, kurie tarsi savotiškas „retorinio triukšmo“ apvalkalas gaubia NVV modelį. Dėl „retorinio triukšmo“ siūlomi ir diegiami atskiri NVV elementai, kurie negali duoti įsivaizduojamo efekto, nes jie buvo sukurti pasiekti kitam, dažnai net priešingam efektui.*

*Visa tai reikalauja tolesnių teorinių-metodologinių tyrimų, kuriais būtų galima atsakyti ar NVV iš esmės gali būti veiksminga, jei būtų atsisakyta „retorinio triukšmo“.*

## **2. VEIKSMINGOS NVV PAIEŠKOS: RINKA IR VEIKLOS VALDYMAS**

Nepaisant neveiksmingo retorinio-ideologinio „apvalkalo“, kurio analizei ir kritikai buvo skirta ankstesnė disertacijos dalis, galima daryti prielaidą, kad NVV turi bendrą viziją, kaip priversti viešąjį sektorių „veikti“, nors ji ir ne visada aiškiai pristatoma publikacijose apie NVV. NVV siekiama sulieti ekonomikos ir vadybos teorijas taip, kad būtų sukurtas sistemos modelis, kuriame viešuosius „vadybininkus“ spaustų tokios pat poveikio jėgos, kurios veikia rinkoje, ir kad viešieji „vadybininkai“ galėtų atsakyti į šių jėgų spaudimą taip pat, kaip jie atsako privačiame sektoriuje. Tai reiškia, kad reikia sudaryti tokias sąlygas, kad savo įsivaizduojamą naudą maksimizuojantis biurokratas kartu maksimizuotų ir visuomenės gerovę. NVV vizijoje vadybinės priemonės šioje siūlomoje rinkoje turėtų padėti sukonstruoti tokią sąrangą ir manipuluoti biurokrato naudingumo funkcija taip, kad jo preferencijos atitiktų visos institucinės sistemos poreikius.

Tikslas sukurti tokią institucinę sąrangą (sistemą) iš tiesų vertas dėmesio, tačiau labai sudėtingas įgyvendinti. Šiam tikslui pasiekti netinka tiesiog sumaišyti vadybos ir ekonomikos išvalgas, nes šie mokslai iš esmės nesuderinami. Ekonomika nagrinėja sistemas, kuriose tvarka atsiranda iš proceso pati savaimė, kurias vairuoja „nematoma“ ranka. Vadyba nagrinėja valdomas sistemas, kurios turi būti valdomos vadybos ciklo pagalba. NVV kontekste tai reiškę, kad reikia sukurti tokią sistemą, kuri pati „vairuotųsi“ taip, kaip tai daro rinka, tačiau tuo pat metu visas valstybinis sektorius kartu išliktų valdomas ir būtų išlaikomi visi vadybos ciklo elementai. Didžiausia problema yra ta, kad nei vadyba, nei ekonomika tokių sistemų nenagrinėja ir neturi „receptų“ kaip jas sukurti. Dar didesnis paradoksas yra tai, kad nei ekonomistai, nei vadybininkai nesiūlė kurti NVV. Viešojo pasirinkimo teorija siūlė kurti minimalią valstybę, o garsiausi „senosios mokyklos“ vadybos autoritetai, tokie kaip P. F. Drucker ir H. Mintzberg, anaip tol nepalaikė NVV (Drucker, 1995, Mintzberg, 1996).

NVV vizija turi nesunkiai pastebimas „silpnąsias vietas“, tačiau tai nebūtinai reiškia, kad ji yra neteisinga ir negali būti įgyvendinta tam tikrose viešojo administravimo srityse kruopščiai pasirinkus tinkamus instrumentus.

Disertacijoje atskiriami du vadybiniai požiūriai, arba kitaip, dvi vadybinės sampratos, kurios įvardijamos kaip makro-vadybinis požiūris ir mikro-vadybinis požiūris. Mikro-vadybinis požiūris siūlo žvelgti į vadybą kaip į instrumentų rinkinį skirtą padėti įgyvendinti valdančiosios

posistemės keliamus reikalavimus, arba kitaip, jam rūpi, kaip atlikti norimą veiklą ir pasiekti trokštamus rezultatus „kitų rankomis“. Makro-vadybinis požiūris kelia klausimą, kaip valdyti visą sistemą kartu su valdančiąja posisteme, arba kitaip, jam rūpi klausimas, kaip pasiekti, kad valdančioji sistema norėtų atlikti *tinkamą* veiklą ir keltų *tinkamus* tikslus visos sistemos rezultatyvumui didinti. Be abejo, abu požiūriai teoriškai yra suderinami ir turėtų būti visada naudojami kartu, tačiau tai nėra paprasta pasiekti praktiškai, nes, be kita ko, mikro-vadybinis požiūris yra kur kas mielesnis valdančiųjų savimeilei ir kai kurie vadybiniai metodai, neabejotinai svarbūs ir taikytini mikro-vadybos vadybos požiūriu, gali kelti problemas makro-vadybiniu požiūriu.

Disertacijoje išskiriami ir aptariami pagrindiniai makromechanizmai, naudojami NVV kontekste – rinka ir veiklos (rezultatyvumo) valdymas ir išryškkinamas galimas konfliktas tarp rinkos ir veiklos vadybos. Galiausiai pateikiami siūlymai, kaip būtų galima derinti veiklos vadybą ir rinkos mechanizmus.

Analizė pradedama nuo rinkos kaip valdymo instrumento aptarimo. Makrovadybiniu požiūriu, jeigu tai, ką sako dauguma ekonomistų yra tiesa, galbūt rinkos mechanizmus galima panaudoti valdžiai valdyti ir kartu išspręsti tinkamos veiklos ir tinkamų tikslų iškelimo problemą. Bet ar yra pakankamai įrodymų ir argumentų, įtikinančių vadybininką, kad tai tikrai geriausias valdymo būdas?

## **2.1. Valdymas rinkos mechanizmų pagalba**

### **2.1.1. Rinka kaip valdymo metodas. Privatizacija ir vaučeriai.**

Disertacijoje jau buvo minėta, kad rinka yra savireguliacinė sistema ir nėra valdoma vadybine prasme. Nepaisant valdymo nebuvimo, rinka efektyviai teikia paslaugas, skatina inovacijas ir kitaip tenkina rinkos dalyvių poreikius.

Kai kurie autoriai rinką iš esmės tapatina su konkurencija, t.y. jei yra daugiau nei vienas paslaugos teikėjas ir daugiau nei vienas paslaugos pirkėjas, tuomet galima teikti, kad susiklosto rinkai būdinga dinamika. Šiuo atveju demokratijoje politikų ir rinkėjų santykiai taip pat galėtų būti interpretuojami kaip rinka (Bachrach, 1967, Schumpeter, 1998, Downs (1957)).

Taip suprantant rinką nesunku padaryti išvadą, kad viešasis sektorius ar „biurokratija“ yra tiesiog atgyvena. Kai kurie autoriai tvirtina, kad NVV, kurdama konkurenciją užbaigia ilgalaikį ciklą, kuriuo metu iš pradžių konkurencija atsirado ekonominėje bazėje, vėliau politiniame valdymo lygmenyje, o dabar atėjo laikas ir administraciniam valstybės „viduriui“ (Asle Rolland, 2005).

Vis dėlto konkurencija ir rinka nėra tapačios sąvokos. Tikėjimas, kad konkurencija iš esmės visuomet konverguojasi į visiems naudingas išdavas, nėra būdingas organizacijų teorijai ar vadybai kaip mokslui. Paradoksalu, tačiau vienas iš viešojo pasirinkimo teorijos “tėvų” – Gordon Tullock, kritikuodamas valstybės vaidmenį šalies ekonomikoje, neteigė, kad ji neskatina konkurencijos, o teigė, kad ji skatina kitoki elgesį, kuris taip pagrįstas konkurencija – “rentos siekiantį” (rent-seeking) elgesį (Tullock, 1967).

Pati sąvoka “rentos siekiantis elgesys” buvo įtvirtinta ir paaiškinta kitos žinomos autorės – Anne Krueger (Krueger, 1974). Tokiu elgesiu siekiama gauti naudą ne teikiant paslaugas ir prekes vartotojams, bet išnaudojant institucinę sąrangą, t.y. dažniausiai pasinaudojant valstybės sukurtais apribojimais – licenzijomis, importo apribojimais ir t.t. Buchanan tvirtina, kad šis elgesys dažniausiai pasireiškia kaip grupių pastangos valstybinio reguliavimo pagalba užsitikrinti pelną apribojant potencialių konkurentų atsiradimą (Buchanan, 1980, p. 9). Dauguma literatūros, analizuojančios “rentos siekiantį elgesį”, pagrindinį dėmesį skiria individų ar organizacijų pastangoms užsitikrinti monopolininko teises pasinaudojant valstybės kuriama institucine sąranga.

Kaip ir kitomis konkurencijos sąlygomis, laimi “geriausias”, tačiau šiuo atveju “geriausio” pergalė visuomenei ir bendram ekonominiam produktyvumui pasireiškia tik didesniais nuostoliais. Akivaizdu, kad konkurencijos “rentos siekiančio elgesio” pagrindu pasekmės nebus tokios kaip konkurencijos rinkos sąlygomis. Viešojo pasirinkimo teorija nemato kitos išeities kaip sėkmingai kovoti su “rentos siekiančiu elgesiu”, išskyrus minimalistinės valstybės modelį.

Tačiau NVV nėra „minimalistinės valstybės“ modelis. „Minimalistinės valstybės“ reformų kryptis būtų labai paprasta – visos paslaugos ir funkcijos, išskyrus karinę gynybą, tvarką ir teisingumą bei nuosavybės teisės (apsaugos) užtikrinimą, turėtų būti perleistos privačiam sektoriui, t.y. privatizuota.

Konkurencija yra kritikuojama ir kitu aspektu – konkurencija organizacijos viduje, naudojantis organizacinėmis priemonėmis organizacijų teorijoje paprastai laikoma žalinga. Reikšmingos vadybinės teorijos siūlančios kurti rinką privačios organizacijos viduje, t.y. skatinti tokią aplinką, kurioje individai ir jų grupės kovotų dėl organizacijos resursų ir valdymo, nėra. Mintzberg išskiria tokį organizacijos tipą, kuriame pasireiškia nevaldoma konkurencija, t.y. tam tikra prasme ar arčiausiai “rinkos viduje” esantį organizacijos tipą – politizuotą organizaciją (Mintzberg, 1989).

Politizuota organizacija Mintzbergo teorijoje yra “mirštanti” organizacija. Skirtingai nuo kitų organizacijos tipų, ji nėra veiksminga jokiais sąlygomis. Ji neturi tokių organizacijos valdymui būtinų elementų:

- a) skirtingai nuo kitų organizacijos tipų, ji neturi jokio koordinacinio mechanizmo;
- b) ji neturi jokios vyraujančios organizacinės struktūros.

Konkurencija gali būti žalinga bet kada, kai nėra institucinės sąrangos, garantuojančios, kad laimėtojas visuomet pasieks rezultatą, naudingą ne tik jam pačiam, bet ir terpei, kurioje jis konkuruoja, pavyzdžiui, jau minėtas Tullock įrodinėja, kad kontinentinėje (romaninėje) teisės sistemoje taikomas teismų modelis yra geresnis nei bendrojoje (aglosaksiškoje) teisės sistemoje taikomas modelis, nes pastarojoje teismo šalių konkurencija nesikonverguoja į visuotinai naudingą rezultatą (Tullock, 2005).

Disertacijos autoriui nepavyko rasti jokių organizacijos valdymo modelių, kurie pagrįstų, kad organizacija gali veikti kaip tikra rinka. Rinka yra terpė, kurioje konkuruoja organizacijos, pačios būdamos valdomos, o konkurencija jose taip pat turi būti valdoma vadybinėmis priemonėmis. Neoklasikinė ekonomika taip pat laikosi šio požiūrio – firmos teorija iš esmės laiko privačią organizaciją (firmą) centrinio planavimo sistema, kuri funkcionuoja rinkoje.

Apibendrinant tenka daryti išvadą, kad valdžia ir ją sudarančios organizacijos gali būti nebent rinkos dalyviais. Nors egzistuoja valstybės, kuriose viskas yra teikiama rinkos sąlygomis ir tam tikra prasme, jos pačios yra rinkos, niekas į jas nesiveržia. Somalio ir Siera Leonės pavyzdžiai turėtų būti pakankamas “šaltas dušas” pernelyg įsijautusiems laisvosios rinkos gerbėjams.

Vis dėlto tai nereiškia, kad “rinkos” sąvoka yra tuščia ir nesvarstyta analizuojant valstybės valdymą ir valstybinių organizacijų funkcionavimą. Rinka tampa prasminga, jei yra kalbama ne apie rinkos kūrimą valstybinių organizacijų viduje, bet apie šių organizacijų “patalpinimą” į rinką, t.y. tokios aplinkos sukūrimą, kurioje jas veiktų ta pati jėgų dinamika, kuri egzistuoja rinkoje.

Naujosios viešosios vadybos “retoriniame triukšme” labai dažnai naudojamas teiginys, kad privačios organizacijos pačios savaime dirba efektyviau nei viešosios. Šis teiginys niekada nesirėmė jokiais akivaizdžiais įrodymais, išskyrus užslėptą palyginimą tarp planinės ekonomikos ir laisvosios rinkos. Valstybei priklausančios organizacijos, veikiančios rinkoje ar teikiančios privačias gėrybes, nėra retas ar tuo labiau naujas reiškinys. Valstybė gali kurti tokias įmones siekdama įvairių tikslų, tarp jų ir pelno.

Galima pritarti kai kuriems mokslininkams, kad lyginti privačių ir viešųjų organizacijų efektyvumą, jeigu jos siekia priešingų tikslų, remiantis tik pelningumo kriterijumi yra paprasčiausiai metodologiškai neteisinga (Paranteau, 1997). Tyrimų, kurie lygintų viešąsias organizacijas, veikiančias rinkoje ir kurių tikslas yra pelno siekimas, su privačiomis organizacijomis, yra labai nedaug.



Kai kuriuos platesnius ir mokliškai vertingus tyrimus vertėtų aptarti disertacijoje. Vienas iš pačių didžiausių tyrimų analizuoja privačių ir valstybei priklausiančių organizacijų veiklos efektyvumą Kanadoje laikotarpyje nuo 1976 metų iki 1996 m. Tyrimas patvirtino jį atlikusių autorių iškeltas hipotezes:

1. Privačios organizacijos veikia veiksmingiau nei valstybinės, jei pastarosioms keliami kiti tikslai nei pelno siekimas.
2. Esminių skirtumų tarp veiklos efektyvumo nėra, jei valstybinių organizacijų pagrindinis tikslas yra pelno siekimas. (Bozac, Breton, Cote, 2002).

Vis dėlto yra teorinių argumentų, kodėl privati organizacija turėtų veikti efektyviau nei viešoji. Privačių organizacijų, jeigu jos yra didelės, efektyvumą didžiąją dalimi nulemia jų vadovų ir vadybininkų sprendimai (*managers*). Net jei pastarieji, taip pat kaip ir biurokratai, yra linkę didinti savo, o ne organizacijos akcininkų naudą, yra keletas aspektų, kurie gali trukdyti tuo taip piktnaudžiauti, kaip (*tariamai?*) gali piktnaudžiauti biurokratai:

1. Privati organizacija gali bankrotuoti arba būti nupirkta kitos organizacijos, todėl vadovų noras piktnaudžiauti organizacijos gerove yra mažesnis.
2. Privačios organizacijos akcininkai yra kur kas nuoseklesni ir labiau trokštantys pelno, nei politikai, kuriems iš esmės labiau rūpi galimybė būti perrinktiems, nei valstybinių organizacijų efektyvumo kontrolė.

Nors ne visi autoriai pritaria šiems argumentams, šių argumentų teisingumas labiau palaikytų abejones kai kurių NVV reformų pagrįstumu, o ne jas panaikintų. Abiejų rūšių argumentai remiasi ne tiek privačios organizacijos “vidumi” ar savaime geresniu privačiame sektoriuje dirbančių vadovų profesionalumu, bet specifinėmis aplinkos sąlygomis, kurias sukuria rinka.

Apibendrinant aukščiau išdėstytus argumentus, galima apibrėžti NVV modelį, kuris iš tikrųjų galėtų pasinaudoti rinkos mechanizmų teikiamomis galimybėmis. Viešosios organizacijos turi veikti rinkos aplinkoje, tai yra:

1. Jos turi galėti bankrotuoti.
2. Jos turi būti apsaugotos nuo politikų kišimosi ir politinės kontrolės.
3. Jos turi konkuruoti teikdamos paslaugas ir prekes vartotojams, kurie jas patys pirktų, t.y. vartotojai būtų priversti elgtis racionaliai.

Šie trys reikalavimai yra sunkiai įgyvendinami praktiškai. *Pirma*, valstybė paprastai teikia paslaugas, kurių nebuvimas turėtų labai didelių viešųjų nuostolių, todėl negali leisti valstybei priklausančioms organizacijoms bankrutuoti. Tokių paslaugų perleidimas privačiam sektoriui reikštų, kad organizacijos, teikiančios šias paslaugas, taip pat negalėtų bankrutuoti, taigi valstybė beveik neišvengiamai turėtų įsikišti ir suteikti paramą.

Valstybė gali būti priversta padengti nuostolius ir neleisti bankrutuoti net privačioms organizacijoms, jeigu jų bankrotas sukeltų pernelyg didelius viešuosius nuostolius ar reikšmingai pakenktų ekonomikai. Ši būtinybė labai gerai pasireiškė pastarosios pasaulinės ekonominės krizės metu (kuri prasidėjo 2008 metais – baigėsi -?), kai įvairiose pasaulio valstybėse prisireikė suteikti didelę piniginę paramą bankams, automobilių gamintojams ir kitoms kompanijoms.

Stebint, kaip kaimyninės Latvijos mokesčių mokėtojai moka už Parex banko klaidas, General Motors nesugebėjimas konkuruoti su Japonijos ir Vokietijos automobilių gamintojais “kompensuojamas” JAV ir Vokietijos mokesčių mokėjų pinigais, o Wallstreet’o “genijų” sprendimus apmoka iš esmės visas likęs pasaulis, kyla didelių abejonių, kad aptariama sąlyga galėtų būti įgyvendinama visuose sektoriuose. Lietratūroje net yra atskiras terminas apibūdinti tokioms privačioms organizacijoms, kurioms valstybė negali leisti bankrutuoti – “per didelės nesėkmei” (*too big to fail*).

*Antra*, apsauga nuo politikų kišimosi ir politinės kontrolės prieštarauja atskaitomybės visuomenei koncepcijai, kuri labai dažnai girdima NVV kontekste. Iš esmės nėra įmanoma visiškai panaikinti politinės įtakos, kurios kuriama įtaka paprastai neatitinka rinkos kuriamos įtakos, nebent būtų pasirenkama visiška privatizacija be tolesnio valstybinio reguliavimo.

*Trečia*, yra būtina sukurti tokią stuktūrą, kurioje vartotojai vertintų jiems teikiamas paslaugas – t.y., jas pirktų. Apie kvazi-rinką ir kitas priemones, kurios nesilaiko šio reikalavimo rašoma tolesniuose disertacijos skyriuose. Negano to, egzisuotoja prielaidos vartotojams nesielgti taip, kaip elgiamasi rinkoje – apie racionaliai–įracionalų piliečių elgesį renkant politikus ar vartojant nemokamas viešąsias gėrybes rašoma trečiojoje disertacijos dalyje.

Taigi, kaip nuosekliai tvirtino kai kurie viešojo pasirinkimo teoretikai, vienintelė veiksminga reforma, kuri priverstų dirbti organizacijas taip efektyviai, kaip dirba rinka, yra jų **privatizavimas**. Vis dėlto labai svarbu atkreipti dėmesį, kad privatizavimas vargiai galėtų būti laikomas valstybinių organizacijų valdymo reforma. Kai kurie autoriai privatizavimo nelaiko NVV dalimi, nes tikras privatizavimas reiškia tik tai, kad valstybė nustoja teikti vieną ar kitą paslaugą ir ją perleidžia privačiam sektoriui (Batley, Larbi, 2004).

Privatizavimo patirtis nėra vienareikšmė. Net privatizuojant to paties sektoriaus objektus

pasekmės skirtingose valstybėse buvo skirtingos – pavyzdžiui, Japonijos geležinkelių privatizacija buvo sėkminga, o Jungtinės Karalystės geležinkelių privatizavimas sukūrė daugybę problemų ir paprastai laikomas nesėkmingu. Daugumos posovietinių valstybių, tame tarpe ir Lietuvos, masinės privatizacijos pasekmės vargiai galima pavadinti sėkmingomis.

Iš esmės privatizavimas, kaip reforma, susijęs su dviem probleminėmis sritimis:

1. Privatizavimo procesu.
2. Privatizuotų kompanijų veiklos naudingumu visuomenei.

Japonijos geležinkelių privatizavimo analizė įrodo, kad privatizacija turi būti valdoma. (Tumėnas, 2004). Pagrindinės sėkmingos privatizacijos priežastys ir pasekmės buvo tokios:

1. Privatizacija buvo kruopščiai suplanuota. Visas privatizacijos laikotarpis truko net vienuolika metų: planavimas – šešerius metus, o įgyvendinimo periodas ir akcijų pardavimas – kitus penkerius metus. Japonijos nacionaliniai geležinkeliai (JNG) buvo baigti privatizuoti tik 2002 metais.

2. Pirmiausia suplanuota išspręsti JNG kankinančias problemas ir tik tada juos privatizuoti. Tai labiau viliojo investuotojus ir sukūrė pagrindus sėkmingai funkcionuoti naujosioms kompanijoms.

3. Trumpalaikės ir ilgalaikės JNG problemos buvo atskirtos. Problemų sprendimas vyko dviem etapais, kuomet JNG buvo padalinti į atskiras organizacijas. Per pirmąjį padalijimą ir privataus verslo modelio dėka buvo sukurta gyvybingi Japonijos Geležinkeliai (JG)– taip buvo išspręstos trumpalaikės JNG problemos. Antrojo padalijimo metu reikėjo susidoroti su skolomis, nekilnojamojo turto ir darbuotojų pertekliumi bei akcijų pardavimu.

4. Sukurtas nuo politikų nepriklausomas Planavimo ir įgyvendinimo strategijos komitetas. Šio komiteto veiklos dėka buvo pateikta novatoriškų pasiūlymų.

5. Uždelsus kai kuriuos sprendimus, liko neišspręsta skolų problema. Vėliau ji virto politinių žaidimų įrankiu, suardžiusiu beveik idealų JNG privatizacijos planą.

6. Monolitiškas JNG buvo paverstas sudėtingu naujų įmonių dariniu. Naujieji dariniai, turėdami savo konkrečią rinką bei atskirus darbuotojus, galėjo greičiau ir tiksliau įgyvendinti savo tikslus. Be to, šie padalijimai išardė buvusias profsąjungas, kurios, būdamos labai didelės, rūpinosi ne tik darbuotojų reikalais, bet ir kišosi į politiką. Horizontalusis įmonių atskyrimas leido padidinti jų konkurencingumą taikant kriterijų konkurencingumo modelį.

7. Gauta rinka suformavo naujų kompanijų veiklos pobūdį. Kiekviena kompanija turi konkrečią rinką, kurią aptarnauja ir į kurią specializuojasi: Rytinės ir Vakarinės Japonijos kompanijos orientuojasi į trumpus reisus, miesto keleivius, o Centrinės Japonijos kompanija – į ilgesnius reisus ir Shinkasen reisus, trys salų kompanijos aptarnauja savo regionus.

8. Iniciatyvų ir administravimo galimybės tapo labiau apibrėžtos. Kompanijos turi teisę administruoti savo veiklą kaip nori, o jų veikla paremta didesnio efektyvumo ir geresnio aptarnavimo siekimu, nes vyriausybė nebedengia jokių išlaidų.

9. Japonai pripažino, kad dauguma JNG finansinių problemų atsirado dėl prastos vyriausybės politikos arba jos kišimosi, todėl didelę dalį skolų vyriausybė prisiėmė sau. Taip naujoms kompanijoms suteikta „švarios“ pradžios galimybė, paremta stabilia finansine padėtimi.

10. Buvo puolami ne žmonės, bet problemos ir institucijos. JNG personalas buvo stiprus inžinerijos ir operacijų valdymo prasme, bet silpnas verslumo srityje. Perėjimas nuo JNG prie JG sukomplektuotas taip, kad nebūtų prarasta senoji jėga techninėje srityje, bet kartu būtų įgyta ir komercinių sugebėjimų.

11. Dėtos visos įmanomos pastangos aptikti ir kompensuoti patirtus nuostolius nuskriaustiesiems. Nepasisekė tik radikaliems profsąjungų lyderiams ir senų pažiūrų JNG vadybininkams.

12. Svarbu buvo parinkti tinkamus žmones pareigoms. Jeigu ministras pirmininkas Nakasonė būtų palikęs reformų priešininikus dirbti savo postuose, reforma turbūt nebūtų buvusi sėkminga.

13. Privatizavimo sėkmei sutrukdė vėlesnis valstybės bandymas skolų našta perkelti ant naujų kompanijų pečių, ir tai neigiamai paveikė būsimų JG akcijų pirkėjų požiūrį į JG galimybes pelningai dirbti.

14. Salų kompanijos bei transporto kompanija taip ir liko neprivatizuotos. Tai šiek tiek gadina poprivatizacinius rezultatus, nes rodo, kad kompanijos, iš esmės negalinčios būti pelningos, nėra tinkamas privatizacijos objektas.

15. Privatizacija buvo gana sėkminga ne tik dėl tinkamų administracinių ir politinių veiksmų, bet ir dėl augančios Japonijos ekonomikos įtakos, kuri padėjo naujoms JG kompanijoms atsistoti ant kojų.

Japonijos geležinkelių privatizacija paradoksaliai paremia tradicinio viešojo administravimo veiksmingumą, nes pati reforma iš esmės buvo atlikta laikantis tradicinio viešojo administravimo prielaidų:

1. Politikai nuo privatizavimo proceso buvo atskirti. Vos tik jie pradėjo kištis į privatizavimo procesus, privatizacijos sėkmei iškilo pavojus.
2. Privatizacija buvo labai gerai suplanuota ir jos galimos pasekmės gerai įvertintos. Privatizacijos planus rengė profesionalai, o ne politikai ar „visuomenė“.
3. Požiūris į darbuotojus nebuvo paremtas NVV prielaidomis – nei „apkarpytųjų“ nei

retorinio “triukšmo” apie darbuotojų darbo neefektyvumą ir t.t., nebuvo.

4. Japonijos nacionaliniai geležinkeliai buvo suskaidyti į kelias stambias kompanijas su labai aiškiai atribotomis jų funkcionavimo sritimis (tai labai nesunkiai leidžia identifikuoti atsakomybę), palyginimui – Jungtinės Karalystės geležinkeliai buvo suskaidyti į daugiau nei šimtą smulkių kompanijų.
5. Nebuvo remtasi naiviu tikėjimu, kad galima privatizuoti viską. Kompanijos, kurios negali būti finansiškai pelningos, bet reikalingos dėl socialinių priežasčių, privatizuotos nebuvo. Palyginimui – Jungtinės Karalystės geležinkelių dalys, kurios negali būti pelningos, buvo privatizuotos, o tai sukėlė didelių problemų.

Privatizavimo klausimams nagrinėti galima būtų skirti atskirą disertaciją. Šios disertacijos rėmuose svarbesni yra kiti aspektai:

1. Kadangi privatizacija yra sudėtinga reforma, reikėtų įrodinėti, kad biurokratai, valdomi NVV pagrindu, sugeba geriau ir sėkmingiau privatizuoti kompanijas, nei biurokratai, valdomi ne NVV pagrindu.
2. Privatizacija gali išryškinti prieštaravimą tarp laisvosios rinkos keliamų disfunkcijų (rinkos klaidų) ir tikėjimo, kad “privatizuoti galima viską”.

Disertacijos autoriui nepavyko rasti įrodymų, kad NVV pagrindu valdomi biurokratai sugeba geriau valdyti privatizavimo procesą nei tradiciniu viešojo administravimo ar valdymo pagal tinklus “governance” pagrindu valdomi biurokratai. Galimas dalykas, atitinkamų tyrimų dar reikės palaukti, ir, kaip ir analizuojant privatizavimo naudą apskritai, vienareikšmių įrodymų greičiausiai nepavyktų surinkti.

Jei analizuoti privatizaciją iš kitos teorinės perspektyvos, pavyzdžiui, remiantis Stigliz pasiūlytais modeliais, paremtais prielaida, kad tobula informacija empiriškai neegzistuoja, o rinkos, kaip ir valdžia, funkcionuoja netobulos informacijos sąlygomis, privatizacijos nauda yra abejotina. Stigliz ir Sparington pakankamai įtikinamai įrodė, kad privatizacija gali būti vienareikšmiškai naudinga didinant visuomenės gerovę tik esant tobulos rinkos sąlygoms (Stigliz, Sparington, 1987), kurių, savaime suprantama, privatizuojant natūralius monopolius, nėra.

Nuo Adamo Smito laikų yra laikoma, kad monopolija yra laisvosios rinkos priešprieša, t.y., “rinkos klaida”. Laisvosios rinkos teorija negali būti naudojama kai kurių įmonių privatizavimo pagrindimui – tų įmonių, kurios yra natūralios monopolijos. Be abejo, įvertinus privataus sektoriaus logiką pirkti tai, kas duotų daugiausiai pelno, – būtent natūralių monopolijų privatizavimas teoriškai yra siektiniausias privataus sektoriaus lobistų siekinys. Bent jau Lietuvoje tai pasitvirtina ir praktikoje – “Kalbant ne apie kai kurių įmonių pardavimo naudingumą, bet apie

jų galimą patrauklumą potencialiems investuotojams, nesunkiai pastebimas atvirkštinis efektas: patraukliausios natūralios monopolijos, kurių privatizavimo nauda visuomenei abejotina.” (Radzevičiūtė, 2009).

Privatizacijos kaip reformos išvada yra ganėtinai paprasta – jos sėkmė tiesiogiai priklauso nuo valdžios sugebėjimo privatizuoti, o vėliau nuo sugebėjimo reguliuoti privatizuotus monopolius ar rinkas, o ne nuo privatizacijos *per se*. Tai galima pailiustruoti ne tik teoriniais samprotavimais, bet ir praktiniais valstybių veiksmais. Perėjimas nuo centrinio planavimo sistemų prie rinkos ekonomikos postsovietinėje erdvėje ir Kinijoje yra šiuo metu žinomas didžiausias privatizavimo eksperimentas.

Rusijoje, o taip pat ir Lietuvoje, buvo naiviai įsivaizduojama, neįvertinant privačių subjektų ir rinkos generuojamos dinamikos, kad privatizacija pati savaime pagerins ekonomikos būklę ir gerovės rodiklius. Pasekmės buvo tragiškos, pvz., Rusijoje per du metus žmonių, gyvenančių skurde, skaičius nuo 2 proc. išaugo iki 50 proc. visos Rusijos populiacijos. Įvairių šalių empiriniai tyrimai rodo, kad privatizacija gali sukelti gerovės sumažėjimą (Hussein, Stern, Stiglitz, 2000; Stiglitz, 2000). Kinija pasirinko kitokį kelią ir jos ekonominis augimas yra ženkliai pranašesnis nei Rusijos per visą laikotarpį, kai ji priėmė sprendimą įvesti rinkos mechanizmus.

Privatizacija yra reforma, kurios sėkmė priklauso nuo valdžios sugebėjimo vykdyti reformas. Šioje disertacijoje aliktų faktorių analizė gali būti taikoma ir numanomoms privatizacijos pasekmėms identifikuoti.

Be privatizavimo egzistuoja dar viena reformų kryptis, kuri gali būti laikoma “pilnos rinkos” priemonių įvedimo reforma – **vaučeriai**. Vaučerių esmė yra tokia – asmuo turi teisę rinktis iš kelių paslaugų teikėjų, bet už paslaugą apmoka ne jis pats, bet valstybė. Paslaugų teikėjai gali būti tiek privatūs, tiek valstybės valdomi. Reformos esmė yra paslaugų teikimo monopolio panaikinimas.

Iš visų su rinka siejamų reformų, vaučerių sistemos įvedimas labiausiai atitinka rinkos kūrimo prielaidas. Nėra svarbu, ar vaučeriai įteikiami kaip atskiri spausdinti dokumentai, ar formuojamas prie vartotojo pririštas „krepšelis“, jų kuriama dinamika, jeigu laikomasi prielaidos, kad konkurencija pati savaime pagerins teikiamų paslaugų kokybę, garantuoja gerus rezultatus. Viešojo pasirinkimo teorijos literatūroje vaučerių įvedimas laikomas viena iš geriausių reformų, kurią gali atlikti valstybė.

Empirinė vaučerių taikymo patirtis nėra vienareikšmė. Vaučeriai nepanaikina valstybės reguliacinio vaidmens – ji kuria vaučerių dalinimo schemas, kurios gali įtakoti vaučerių sėkmę. Kurdamas vaučerių schemas valstybė gali padaryti keletą klaidų:

1. Diegti vaučerių schemas nesant susiformavusios rinkos.

2. Diegti vaučerių schemas ten, kur vartotojai iš tikrųjų turi menką pasirinkimo laisvę, pvz., dėl teritorinių apribojimų ar didelių kaštų, reikalingų pakeisti vieną paslaugos tiekėją kitu.

3. Neatsižvelgti į „grietinėlės nugriebimo“ problemas, t.y. dalinti vienodai vertus vaučerius asmenims, kuriems suteikti paslaugą kainuoja nevienodai (OECD, 2005, 152-153).

Tinkamai įdiegta vaučerių schema padidina pasirinkimo laisvę vartotojams. Kita vertus, empirinių įrodymų, kad ji sumažina biudžeto išlaidas, trūksta, o priešingai – egzistuoja teorinės prielaidos, rodančios, kad išlaidos gali augti.

Vaučerių schemas ir išlaidos joms dengti priklauso ne nuo pasiūlos, bet nuo paklausos. Ankstesnė centralizuota paslaugų tiekimo sistema nesant pakankamo finansavimo sukurdavo paslaugų deficitą, o esant vaučerių schemai, kurioje asmuo, atitinkantis tam tikrus kriterijus gali gauti vaučerį, t.y. valstybės finansavimą, toks deficitas yra sunkiai įmanomas. Kadangi vaučerių programos iš esmės yra socialinės paramos programos, jų plėtra ir palaikymas atsiduria politinio poveikio zonoje, t.y., vaučeriai neišsprendžia valstybės išlaidų problemos ir nuolatinio spaudimo didinti išlaidas. Buchanan identifikuotas ydingas biudžetavimo ciklas, kuomet politinės partijos, siekdamos laimėti nuolat didina socialines išlaidas, yra būdingas ir vaučerių schemoms.

Paprastai vaučerių schemas taikomos švietimo, apgyvendinimo, sveikatos priežiūros, senelių ir vaikų priežiūros srityse. Išanalizavus literatūrą, nagrinėjančią vaučerių įvedimo pasekmes, galima pastebėti, kad problemos, kylančios šiose schemose yra susijusios su rinkos klaidomis, todėl yra tikslinga aptarti galimas rinkos klaidas.

Nepaisant visų esamų ir tariamų rinkos privalumų, yra pripažįstama, kad rinka nėra tobula, o mokslinė literatūra, analizuojanti taip vadinamas rinkos klaidas (*market failure*), yra plačiai išplėtotą. Net viešojo pasirinkimo teorijoje nėra tvirtinama, kad rinka yra visiškai tobula. Paprastai mokslinė rinkos apologetika remiasi prielaida, kad egzistuoja taip vadinamos valdžios klaidos (*government failure*), kurių disfunkcinis poveikis dar žalingesnis nei rinkos klaidų. Vis dėlto prieš analizuojant valdžios klaidas yra verta aptarti rinkos klaidas.

Rinkos klaidų teorijoje yra analizuojamos situacijos, kuomet gėrybių paskirstymas nebus efektyvus. Dažnai rinkos klaidų teorijoje įtraukiamas ir teisingo išteklių paskirstymo klausimas, nes santykinai mažai kas drįsta tvirtinti, kad grynoji rinka teisingusiai paskirsto išteklius.

Ekonomikoje paprastai skiriamos trys efektyvumo rūšys (Le Grand, 1993):

a) X-efektyvumas. Tai tradicinė efektyvumo samprata, suprantama, kaip produkto gamyba mažiausiomis sąnaudomis. 3E koncepcijoje X-efektyvumas vadinamas ekonomišku.

b) Paskirstomasis efektyvumas. Ši efektyvumo rūšis apima X-efektyvumo sampratą ir gali būti apibrėžiama žinoma Pareto efektyvumo samprata – ištekliai laikomi paskirstyti tuomet efektyviai, kai negalima sukurti papildomos naudos nė vienam asmeniui nesumažinant naudos

kitam asmeniui. 3E naudojama efektyvumo sąvoka iš esmės atitinka paskirstomąjį efektyvumą.

c) Kintamasis (dinaminis) efektyvumas. Ši efektyvumo rūšis paprastai siejama su sugebėjimu kurti inovacijas ir taip sumažinti kainas ar geriau patenkinti klientų poreikius. 3E koncepcijoje šiai efektyvumo rūšiai artimiausia yra veiksmingumo sąvoka.

Laisvosios rinkos ideologiniai šalininkai linkę tvirtinti, kad rinka sugeba nepriekaištingai sukurti visų trijų rūšių efektyvumą, tačiau empiriškai ir teoriškai-metodologiškai yra žinoma, kad rinka nefunkcionuoja tobulai, jei egzistuoja tam tikros prielaidos:

1. Eksternalijos (šalutiniai efektai). Eksternalija yra šalutinis rinkos sandorio efektas, sukeltas trečiajam šaliai, kuri sandoryje nedalyvauja. Eksternalijos gali būti tiek žalingos, tiek naudingos. X-efektyvumas esant negatyvioms eksternalijoms negali būti laikomas didinančiu visuomenės gerove.
2. Masto ekonomikos efektas. Šis efektas pasireiškia kai gaminant didesnę produkto kiekį ar teikiant daugiau paslaugų jų savikaina mažėja. Šio efekto pasekmė nekontroliuojamoje rinkoje yra monopolisto atsiradimas. Vėlgi, X-efektyvumas, kurį patiria monopolininkas, nepasireiškia kitomis efektyvumo rūšimis.
3. Netobula informacija. Neoklasikinėje rinkos teorijoje yra laikomasi prielaidos, kad tiek gamintojai, tiek vartotojai turi visišką informaciją apie prekes, paslaugas, galimas alternatyvas ir t.t. Ši prielaida visuomet kėlė didelių abejonių, nes neoklasikinėje ekonomikoje tezė apie „visišką informaciją“ yra tiesiog postuluojuama, tuo tarpu empirinė patirtis rodo, kad paprastai funkcionuojama netobulos informacijos sąlygomis. 2001 metais George Akerlof, Michael Spence, and Joseph E. Stiglitz gavo Nobelio premiją už netobulos (asimetrinės) informacijos sąlygomis funkcionuojančių rinkų analizę, kuria remiantis iš esmės galima abejoti NVV prasmingumu.
4. Uždelsimo efektas. Šis efektas paprastai nėra išskiriamas klasikinėje literatūroje, analizuojančioje rinkos klaidas. Uždelsimo efektas pasireiškia rinkose, kuriose pasiūla nespėja „vytis“ paklausos (pvz., nekilnojamo turto burbulo atveju), gamybos ir paklausos ciklai nesutampa (pvz., žemės ūkyje), arba veiksmų strategija, garantuojanti trumpalaikę naudą, atneša žalą ilgalaikėje perspektyvoje. Iš esmės šis efektas gerai paaiškinamas sistemų dinamikos archetipais.

Galiausiai yra labai abejotina, kad rinka gali skatinti lygybę. Šioje disertacijoje lygybės klausimai nebus nagrinėjami, tai yra labiau politinės filosofijos nei valdymo klausimas. Kitos



rinkos klaidos tuo tarpu gali būti interpretuojamos ir kaip vadybinės problemos, jeigu bandoma institucinėmis priemonėmis kurti sistemą, primenančią rinką.

Gerovės valstybėje yra siekiama kovoti su rinkos klaidomis. Pasaulio bankas išskiria tokias valstybės funkcijas, kurias ji turi atlikti tam, kad minimizuotų rinkos klaidų žalingą poveikį (World Bank, 1997, p. 27):

**4 lentelė. Valstybės funkcijos, skirtos kovoti su rinkos klaidomis**

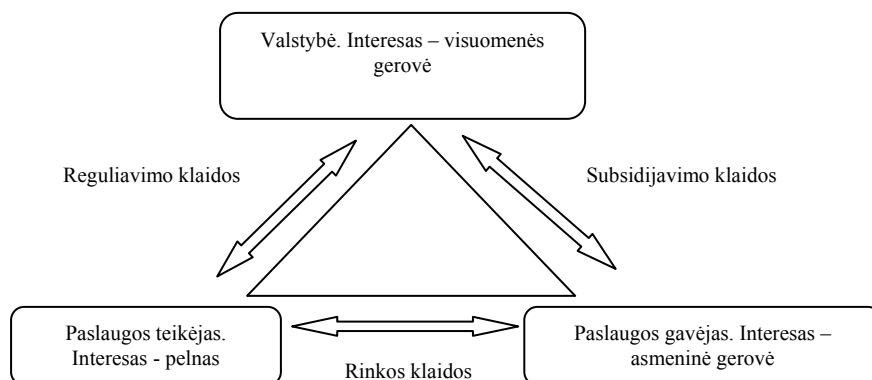
	<b>Kova su rinkos klaida</b>			<b>Lygybės tobulinimas</b>
<b>Minimalios funkcijos</b>	Grynų viešųjų gėrybių tiekimas: Karo gynyba Tvarka ir teisingumas Nuosavybės teisė (apsauga) Makroekonomikos valdymas Visuomenės sveikata			Skurdžių apsauga: Programos prieš skurdą Pagalba krizių atvejais
<b>Vidutinio lygio funkcijos</b>	Kova su eksternalijomis:  Bazinis švietimas Aplinkosauga	Monopolijų reguliavimas:  Naudingumo reguliavimas Antimonopolinė politika	Kova su netobula informacija: Draudimas (Sveikatos, gyvybės, pensijos) Finansinis reguliavimas Vartotojų teisių apsauga	Socialinio draudimo teikimas:  Perskirstančios pensijos Šeimos rėmimas Nedarbo draudimas
<b>Aktyvios funkcijos</b>	Privačios veiklos koordinavimas: Rinkos ugdymas (kūrimas) Klasterių formavimas			Perskirstymas: Turto perskirstymas

Pasaulio Banko nuomone, besivystančios šalys nėra pajėgios vykdyti aktyvių rinkos klaidų koregavimo funkcijų. Be abejo, toks požiūris kelia daugiau klausimų nei atsakymų, nes nėra vienareikšmiškai aišku, ar dėl to jos turėtų atsisakyti aktyvių funkcijų, ar stengtis tobulinti savo valdžios sistemas taip, kad pastarosios galėtų vykdyti tokias funkcijas.

Be abejo, valstybių bandymai spręsti rinkos klaidas nebūtinai yra sėkmingi. Yra trys pagrindiniai būdai, kaip valdžia gali kovoti su rinkos klaidomis ir atitinkamai trys viešosios politikos – paslaugų ir prekių teikimo, reguliavimo ir paskirstymo/perskirstymo (mokesčių politika, subsidijos ir t.t.). Visos trys politikos ir jų įgyvendinimas laisvosios rinkos šalininkų interpretuojamas kaip sukeliantis dar daugiau žalos, tačiau disertacijoje vėl tai nėra prasminga analizuoti, nes jau ne kartą buvo minėta, kad dėl NVV reformų valstybės funkcijų svarba nesumažėja.

Vaučeriai, nors ir yra arčiausiai rinkos iš visų rinkos pobūdžio priemonių, kurios naudojamos NVV (Savas, 2000), vis dėlto patys savaime jie yra paskirstymo/perskirstymo ir beveik visuomet reguliavimo viešosios politikos produktas.

Vaučerių schemas paprastai inkorporuoja ir reguliacinį aspektą – valstybė nustato tam tikras kokybės sąlygas privatiems ar viešiesiems paslaugų teikėjams, o kadangi tai taip pat yra ir paskirstymo/perskirstymo politikos priemonė, valstybė kelia ar bent turėtų kelti ilgalaikius socialinius tikslus kaip prioritetą. Tuo būdu vaučerių schema neišvengiamai susideda iš trijų veikėjų, kurių galutiniai tikslai skirtingi, ir atitinkamai schema gali turėti tris problemines sritis:



*Sudaryta autoriaus.*

4 pav. **Vaučerių sistema**

Vaučerių funkcionavimo schema rodo, kad egzistuoja vidinė įtampa tarp visos sistemos valdymo, kuri gali vykdyti valstybės prižiūrinti/finansuojanti agentūra, ir rinkos santykių, kurie nusistovi tarp paslaugos teikėjo ir gavėjo. Iš principo vaučerių schema gali pasireikšti tiek rinkos klaidomis, tiek klaidomis, kurias darys valstybės prižiūrinti/finansuojanti agentūra ar jos pačios veiklą reguliuojančios institucijos ar politikai.

Vaučerių schema, be abejo, gali būti veiksminga, kaip gali būti veiksminga ir bet kuri kita mišri ekonomikos sistema ar mišri ekonomika, kaip visos ekonomikos valdymo būdas. Tačiau tai implikuoja, kad vaučerių schemų nederėtų vertinti tik pagal tai, ar vartotojams sukuriamas didesnis

pasirinkimas, nes vis dėlto tai tik antrinis tikslas.

Vaučerių schemų empiriniai tyrimai rodo, kad šios schemos gali susidurti su problemomis visose trijose galimose probleminėse srityse:

1. *Subsidijavimo*. Vaučerių schema savaime neišsprendžia vienos pagrindinių problemų, kurią sukuria valstybė – netinkamo subsidijavimo. Subsidijavimo politika dažnai yra laikoma viena pagrindinių sričių, kurioje galimos valdžios klaidos (Le Grand, 1993). Praktikoje tai reikšminga problema, nes tiesiog vaučerių dalinimas vartotojams gali neatitikti valstybės interesų. Pavyzdžiui, vaučerių schemos pagalba sprendžiant įdarbinimo ir apmokymo problemas JAV ir Vokietijoje, buvo susidurta su problema, kad vartotojai dažnai pageidauja mokytis rinkai netrūkstančių ar mažai apmokamų įgūdžių (Hipp, Warner, 2008); studentai gali pageidauti mokytis vis dar rinkai perspektyvių, bet tuo metu, kai studijos jau bus baigtos – nebeperspektyvių specialybių, ir t.t. Didžiulės problemos šioje srityje gali atsirasti, jeigu vartotojai nėra tinkamai informuoti. Lowery pateikia gana išsamią apžvalgą, kaip vartotojai, veikiantys netoulos informacijos sąlygomis, priima sprendimus, vedančius į rinkos klaidas (Lowery, 1998, p. 147–152).

2. *Reguliavimo*. Reguliavimo politika taip pat gali sukelti valdžios klaidas ir laisvosios rinkos šalininkų laikoma viena didžiųjų valstybės blogybių. Reguliavimas vaučerių schemose paprastai pasireiškia paslaugų teikėjų licenzijavimu, o tai gali labai apsunkinti naujų tiekėjų atėjimą į rinką. Toks reguliavimas trukdo formuotis laisvajai rinkai – jeigu nustatomi aukšti reikalavimai ar reikalaujama ilgalaikių įsipareigojimų, nauji paslaugų teikėjai negali ateiti į rinką. Tokios sąlygos trukdo formuotis taip vadinamajai „varžybų rinkai“ („*contestable market*“) (Baumoll ir kiti, 1982). Kita vertus, nepakankamas paslaugų teikėjų reguliavimas skatina juos sukčiauti. Sukčiavimo kaštai gali būti tokie dideli, kad vaučerių schemos gali reikėti atsisakyti apskritai, pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje teko atsisakyti taip vadinamos „Individualaus mokymosi sąskaitos“ („*Individual Learning Account*“) (Dunleavy, Margetts, Bastow, Tinkler, 2006).

3. *Rinkos funkcionavimo*. NVV retorinis triukšmas dažnai rėmėsi teiginiu, kad privatiems subjektams svarbiausia vartotojai. Šis teiginys prieštarauja rinkos ir firmos teorijai apskritai, nes pagal šias teorijas, privatiems subjektams, svarbiausia yra pelnas. Tai, kad privatūs subjektai pirmiausia siekia pelno, greitai pasitvirtino praktiškai, pavyzdžiui, tyrimų, atliktų Olandijoje rezultatai rodo, kad „beveik visi darbdaviai, kurie samdė įdarbinimo agentūras teigė, kad įdarbinimo agentūros dirba ne taip gerai kaip galėtų, o pagrindinį dėmesį skiria savo pačių interesams – jos pirmiausia siūlo brangias paslaugas, o ne rūpinasi įdarbinimu“ (Svensson, Trommel, Lantink, 2006, p.511).

Praktikoje rinkos formuojasi daug ilgiau ir kelia didesnių problemų nei įsivaizdavo kai kurie vaučerių šalininkai. Konkurenciją labai sunku išlaikyti (Warner, Bel 2008; Sclar 2000), paslaugoms, kurių pelningumas mažas, paslaugų teikėjai gali apskritai neatsirasti, paslaugų teikėjai nekreipia dėmesio į eksternalijas ir į uždelsimo efektą. Ir, be abejo, paslaugų teikėjai pirmiausia stengiasi „nugriebti grietinėlę“. Vaučerių schemos įvedimas į bendrojo švietimo sistemą Čilėje tai patvirtino (Hsieh, Urquiola, 2006), viena pirmųjų vaučerių schemų JAV taip pat pasižymėjo šia yda (deHaven-Smith, 1983).

Grįžtant prie šio skyriaus pradžioje iškelto mikro ir makro-vadybinių problemų išskyrimo, tenka pastebėti, kad privatizavimas ir vaučeriai neišsprendžia makro-vadybinių problemų. Sistemų sėkmė išlieka priklausoma nuo valdžios sprendimų, o kažkokių papildomų paskatų ar geresnio informacijos apdorojimo mechanizmo valdžioje šios priemonės nesukuria. Tiek rinkos, tiek valdžios klaidos šiose schemose gali nesunkiai pasireikšti.

Kiti valdymo būdai, įvedantys priemones, valdomas sistemas darančias panašias į rinkas, turi panašių sunkumų, tačiau galimai kitokią jų pasireiškimo dinamiką. Šie valdymo būdai aptariami tolesniuose disertacijos skyreliuose.

### **2.1.2 Valdymas kvazi-rinkos priemonėmis**

„Kvazi-rinkos“ rinkos priemonėmis šioje disertacijoje yra vadinami bandymai kurti savotiškas institucines rinkas, kuriose viešieji subjektai veiktų tokiomis sąlygomis, kokios, kaip įsivaizduojama, susiklosto rinkoje. Net tokios rinkos šalininkai pripažįsta, kad tai nėra „tikra“ rinka, o savotiška „kvazi rinka“ (Le Grand, Bartlett, 1993). Kita vertus yra tikimasi, kad tokia rinka bus lankstesnė klientų poreikiams ir juos geriau patenkins (Bartlett, Roberts, Le Grand, 1998). Tokios institucinės rinkos analizė turėtų atsakyti į porą svarbių klausimų:

1. Ar ji gali panaikinti rinkos klaidas?
2. Ar ji neturi kitų „naujų“ valdžios klaidų formavimosi prielaidų?

Kvazi-rinka nuo „tikros“ rinkos pirmiausia skiriasi tuo, kad paslaugų teikėjai savarankiškai konkuruoja dėl paslaugų pirkėjo, tačiau už paslaugas apmoka ne pirkėjas, o valstybė. Bendrąja prasme toks modelis yra paremtas tikėjimu, kad rinkos sąlygomis veikiantys ir tarpusavyje konkuruojantys subjektai bus priversti veikti efektyviai, kitaip valstybė jų veiklos daugiau nebefinansuos.

Kitas kvazi-rinkos ir tikros rinkos skirtumas pasireiškia tuo, kad apie paslaugos kokybę sprendžia ne paslaugos tiesioginis gavėjas, bet valdžios paskirtas jo atstovas, remdamasis jo suformuotais paslaugos teikimo kriterijais. Ši savybė atskiria kvazi-rinką nuo vaučerių schemos.

Kai kurių autorių nuomone, šie skirtumai iš esmės skiria kvazi-rinką nuo tikros rinkos. Disertacijos rėmuose yra svarbu išanalizuoti, ar kvazi-rinka gali pašalinti rinkos klaidas, ar ji jas paprasčiausiai perima. Yra nesunku suvokti, kad kvazi-rinkos sėkmingam funkcionavimui reikia užtikrinti tam tikras sąlygas. Tokių sąlygų užtikrinimo galima išvengti tik vienu būdu – atsisakant tam tikros srities valdymo apskritai, t.y., leisti formuotis laisvajai rinkai arba atsirasti monopolinei ar oligopolinei rinkai. Apibendrinant literatūrą galima išskirti tokias sėkmingos kvazi-rinkos funkcionavimo sąlygas (Le Grand, Bartlett (1993); Van der Veen (2000); Trommel ir kt. (2001):

**5 lentelė. Sėkmingos kvazi-rinkos funkcionavimo sąlygos**

	Sąlygos	Kriterijai
Rinkos struktūra	Konkurencija Galimybė išeiti ir įeiti į rinką Rinkos procesai	Turi būti daug paslaugų teikėjų ir pirkėjų Lengva ateiti naujiems teikėjams Galimybė palikti rinką Kainos yra formuojamos tiesiogiai Vienodos sąlygos teikėjams, kurių priklausomybė (privatus/viešas/trečias sektorius) skirtinga.
Informacija	Tiksli Pilna	Lengva gauti pigią ir teisingą informaciją apie kainas ir kokybę Kontraktų formulavimas Kokybės stebėsena
Sandorių kaštai	Aiškumas Skaidrumas	Nedidelės sandorių kainos tiek paslaugų teikėjui, tiek paslaugų pirkėjui Skaidrios pirkimų ir kontraktų sąlygos
Motyvacija	Motyvuoti finansiniu aspektu (paslaugos teikėjai) Motyvuoti paslaugos gavėjų poreikiais (pirkėjai)	Subalansuota pelno/ne pelno motyvacija Pirkėjai remiasi paslaugų gavėjų interesais
Grietinėls nugriebimas	Paslaugos gavėjai turi lemti teikiamas paslaugas	Priemonės išvengti grietinėls nugriebimo.

Šių sąlygų užtikrinimas yra sudėtingas ir turi būti valdomas, todėl kvazi-rinka vargu ar sumažina administravimo našta, tenkančią valdžiai, greičiau atvirkščiai, ji nepaprastai ją padidina. Tai labai greitai paaiškėjo keliuose bandymuose diegti kvazi-rinkas.

Vienas labiausiai žinomų bandymų kurti kvazi-rinką buvo Britanijos Sveikatos paslaugų tarnybų sistemos reforma (*British National Health Service (NHS)*), pradėta 1991 metais. Reforma pirmiausia buvo paremta paslaugos pirkėjų – paslaugos teikėjų atskyrimu. Paslaugos teikėjais tapo

ligoninės, kurių teikiamas paslaugas pirkto paslaugų pirkėjai – specialiai įsteigtos agentūros. Tokių agentūrų buvo dvi rūšys – Apylinkių sveikatos agentūros (*DHA*), kurios buvo atsakingos už sveikatos apsaugos paslaugų pirkimą geografiškai apribotose apylinkėse ir Bendrosios praktikos fondų savininkai (*GPFH*), bendrosios sveikatos apsaugos gydytojai, kurie pirkdavo tolesnių sveikatos paslaugų paketus savo pacientams.

Tam, kad “rinka” funkcionuotų, kaip tikra “rinka” buvo įvesta keletas papildomų taisyklių:

1. Visos paslaugos būtinai turėjo perkamos konkurencijos sąlygomis.
2. Paslaugų sandoriai turėdavo būti kasmet persvarstomi.
3. Apylinkių sveikatos agentūros negalėjo sutaupyti pinigų „persikelti“ kitiems

biudžetiniams metams.

Kvazi-rinkos teorinio konstrukto silpnos vietos netruko pasireikšti praktiškai. Iš esmės, kadangi vartotojų įtaka tokioje sistemoje yra daugiau tariama nei tikra, problemos kilo ne tiek dėl rinkos klaidų, kiek dėl tokios sistemos valdymo problemų.

Visų *pirma*, kadangi visos paslaugos turėjo būti įkainuotos, tai sukėlė milžinišką administracinę naštą. Kaip teigia Dunleavy ir kt., “logistiniai ir žinių reikalavimai, reikalingi įkainuoti daugiau nei 15 tūkst. ligoninių procedūrų paskatino ženklų biuro darbuotojų, teikiančių sveikatos paslaugas skaičiaus, augimą, ligonių gydymo kokybės sąskaita” (Dunleavy, Margetts, Bastow, Tinkler, 2006). Akivaizdu, kad administracinę naštą turėjo didinti ir aukščiau paminėti reikalavimai, kurių tikroje rinkoje nėra ir kurie ženkliai didina sandorių kaštus.

*Antra*, visa sistema vistiek išliko jautri politiniam spaudimui. Kai kuriose apylinkėse ir toliau sprendimai buvo priiminėjami remiantis pirmiausia politiniais kriterijais. Londone, kuriame dėl ligoninių gausos labiausiai galėjo formuotis rinką, iš esmės viskas buvo centrinio planavimo pagrindu, pagrindiniu kriterijumi renkantis ne konkurenciją, bet lygybę (Mohan, 1995).

*Trečia*, išskyrus pavienes apylinkes, daugelyje vietovių grynoji rinką paprasčiausiai negalėjo atsirasti, taigi rinkos funkcionavo monopolistinės konkurencijos sąlygomis. Kita vertus, kvazi-rinkos modelyje galimos rinkos klaidos pasireiškia kitaip nei vaučerų schemose, nes pagrindinė informacijos asimetrija, iškraipanti rinką, atsiranda ne tarp klientų (šiuo atveju – ligonių) ir paslaugos teikėjų (šiuo atveju – ligoninių), bet tarp paslaugos pirkėjų (šiuo atveju – minėtų agentūrų ir bendrosios praktikos gydytojų) ir ligoninių. Kadangi paslaugos pirkėjai yra nuo paslaugos gavėjų yra nutolę labiau nei ligoninės, jų kriterijai vertinant ligoninių veiklą mažai buvo susiję su paslaugų kokybe – iš esmės buvo remiamasi tik kainos kriterijumi. Situacija, kuomet paslaugų pirkėjai remiasi vienu kriterijumu (kaina), o paslaugos gavėjai – kitu (kokybe), ir teoriškai, ir praktiškai beveik visuomet garantuoja katastrofą. Esant tokioms sąlygoms atsitiko tai,

kas ir turėjo atsitikti – “atrodo, kad JK ligoninės konkuravo mažindamos kokybę toms paslaugoms, kurių paklausa buvo neelastinga, tuo pat metu gerindamos kokybę, kurių paklausa buvo elastinga.” (Proper, Burgess, Gossage, 2003, p.29). Būtent sveikatos apsaugos sektoriuje tokia dinamika yra pragaištinga, nes socialine prasme būtent paslaugos, kurių paklausa yra neelastinga, yra pačios svarbiausios.

Kvazi-rinkos modelis Jungtinės Karalystės sveikatos paslaugų teikimo sistemoje nepasiteisino – 1999 metais jis buvo reformuotas. Panašias reformas atlikusi Italija taip pat atsisakė kvazi-rinkos modelio.

Kvazi-rinka turi daug daugiau bendro su veiklos valdymo modeliu nei su rinka. Kvazi-rinkų disfunkcijos yra pakankamai aiškios prastai ir ne ten įdiegto veiklos valdymo modelio disfunkcijos. Tolesnėse disertacijos dalyse, ypač dalyje skirtoje valdžiai, kaip organizacijai aptarti, tai analizuojama detaliau.

### **2.1.3. Valdymas pseudo-rinkos priemonėmis. Kontraktavimas („*outsourcing*“) ir Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė (PPP).**

Kontraktavimo metu valstybė samdo ir moka privatiems asmenims, kad šie teiktų joms ar jų vardu piliečiams ar kitiems paslaugų pirkėjams paslaugas. Kontraktavimas nuo paprastų viešųjų pirkimų skiriasi tuo, kad esminės ar labai svarbios funkcijos, kurias paprastai atlieka pati valstybė, yra perleidžiamos privatiems paslaugų teikėjams.

Paprastai kontraktavimas yra priskiriamas prie rinkos mechanizmus įvedančių reformų (OECD, 2005), nors pripažįstama, kad šiuo atveju „rinka“ pasireiškia mažiau nei privatizavimo, vaučerių ar kvazi-rinkos atvejais. Šioje disertacijoje kontraktavimas yra laikomas pseudo-rinkos priemone, nes paprasčiausiai kontraktuojant ar bendradarbiaujant su privačiu paslaugų teikėju, baziniai rinkos mechanizmai paslaugų gavėjui neatsiranda – viskas priklauso nuo valdžios sandorio su privačiu paslaugų teikėju sąlygų.

Šiuo atveju pseudo-rinkos sėkmė tiesiogiai priklausoma nuo sandorio šalių interesų ir nuo jų sugebėjimo valdyti informaciją, reikalingą sudaryti sandoriui. Laikantis kai kurių ideologinių NVV prielaidų ši schema nekelia problemų. Kokios gali būti problemos, jeigu privatus paslaugų teikėjas siekia tik „kuo pigiau ir kokybiškiau teikti paslaugas klientams“?

NVV kontekste dažnai atrodo, kad vieną ideologinę-normatyvinę liniją, ginančią rinkos pranašumą patyliukais pakeičia kita ideologinė-normatyvinė linija, ginanti privataus kapitalo (įmonės) pranašumą patį savaime. Jeigu pirma linija yra pagrįsta (nors tai be abejo diskutuotinas klausimas), tai antroji linija yra mažų mažiausiai įtartina.

Remiantis klasikine firmos teorija ir jau minėta „rentos-siekiančio“ elgesio teorija, privatus subjektas, sudaręs sandorį su valstybę dėl paslaugos teikimo, turi dvi alternatyvas, iš kur gauti pelną – a) mažinti sąnaudas ir uždirbti iš likučio, kuris lieka iš apmokėtų valstybės pinigų; b) sudaryti tokį sandorį ar jį ateityje modifikuoti taip, kad uždirbti pajamas valstybės sąskaita.

Yra nemažai autorių, kurie tvirtina, kad sandorių kaštai viešųjų paslaugų sektoriuje yra aukšti dėl sudėtingų sandorių sąlygų ir veiklos stebėjimo (Brown, Potoski, 2003; Hefetz, Warner, 2004; Lowery, 1998; Sclar, 2000). Jeigu tokių sandorių kaštai yra mažesni nei santykinis viešųjų įstaigų neefektyvumas, kontraktuoti apsimoka. Kita vertus, įvertinus ankstesnėje disertacijos dalyje apie vaučerius aptartą aptartą schemą ir trijų rūšių problemas – subsidijavimo, reguliavimo ir rinkos, reikia pastebėti, kad šioje schemoje visų trijų rūšių problemų našta tenka valstybei, tame tarpe ir netobulos informacijos, kuri kitose rinkos mechanizmais paremtose schemose atitenka paslaugų gavėjui.

Netobula informacija buvo aptarta kaip viena iš rinkos klaidų atsiradimo prielaidų. Idealistinis NVV modelis automatiškai postuluoja, kad tarp valdžios ir privačių paslaugos teikėjų egzistuoja tobulos informacijos sąlygos – valdžia, atstovaujanti pirkėjams, žino, kokius kaštus patiria paslaugos teikėjas ir kokią kokybę jis teikia, o tuo tarpu pastarasis nuolankiai tokią teiks. Akivaizdu, kad valdžia yra nepalankiose sąlygose lyginant su privačiu paslaugų teikėju. *Pirma*, ji turi veikti skaidriai, t.y., sprendimai turi būti priimami viešai ir skaidriai bei atitinkamai komunikuojami piliečiams. Privačiam sektoriui to daryti nereikia, ir jis turi mažai paskatų atskleisti savo tikruosius tiklus ir savo firmos vertę (Jones, Bachelor, 1986). *Antra*, paslaugų teikėjas yra „arčiau“ paslaugų gavėjo, nei paslaugų teikėją kontroliuojanti valdžios institucija. Yra sunkiai suvokiama, kodėl Niskanen postuluojamas biuro augimo modelis (1971) neturėtų būti taikomas privačiam sektoriui. Jei savo naudą maksimizuojantis biurokratas, pasinaudomas jam vienam žinomą informaciją gali sėkmingai plėsti savo biurą ir teikti paslaugų daugiau nei reikia, tai tikrai turėtų sugebėti ir to turėtų siekti privataus sektoriaus subjektas. Padarius papildomą prielaidą, kad NVV retorinio triukšmo rėmuose bet koks privataus sektoriaus augimas yra gėris pats savaime, susidaro visos galimybės privataus sektoriaus subjektams neribotai plėstis valstybės lėšų sąskaita. Tokios pasekmės išryškėjo vos pradėjus eksperimentus su kvazi-rinkomis (Rubin, 1989).

Empirinė kontraktavimo patirtis nėra vienareikšmė, šiuo metu yra sunku pasakyti, ar šis modelis vis dar patrauklus. Baigtinių tyrimų, rodančių kontraktavimo apimčių kryptį (didėjimo ar mažėjimo) įvairiose valstybėse, disertacijos autoriui rasti nepavyko, nors akivaizdu, kad kontraktavimo idealizavimo, toks koks jis buvo praėjusio amžiaus paskutiniame dešimtmetyje, nebeliko.



Vienas iš išsamesnių tyrimų nustatė, kad JAV požiūris į kontraktavimą pasikeitė dar 1997 metais. Hefetz ir Warner nustatė, kad kontraktavimo kryptis nuo 1992 iki 1997 metų buvo auganti, t.y., kiekvienais metais vis daugiau būdavo kontraktuojama, tuo tarpu laikotarpyje nuo 1997 iki 2002 metų kryptis pasikeitė į priešingą pusę – vis daugiau paslaugų teikiama pačių viešųjų organizacijų, atsisakant privačių organizacijų paslaugų (Hefetz, Warner, 2007).

Net esant vaučerių ar kvazi-rinkos schemoms, valdžiai išlieka pagrindinės rinkos valdymo funkcijos. Kontraktavimo atveju rinkų valdymo administracinė našta dar labiau išryškėja. Net kontraktuojant tokias paslaugas kaip siukšlių išvežimas, savivaldybėje valdžios vaidmuo nebaigiai sandorių sudarymu – ji turi prižiūrėti ne tik pačią rinką, bet ir visą rinką palaikantį tinklą (Brow, Potoski, 2004).

Kontraktavimo problemos sandorių kaštais nesibaigia. Kadangi viena sandorių šalių yra privatus subjektas, gali nesunkiai kilti skaidrumo ir atskaitomybės visuomenei problemos. Šią problemą valstybės sprendžia detalizuodamos kontraktus. EPBO apžvalgoje tvirtinama, kad kontraktavimo skaidrumas ir efektyvumas aiškiai pagerėja, jei kontraktuose yra numatomos veiklos efektyvumo rodikliai (OECD, 2005).

Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystei iš esmės būdinga ta pati dinamika kaip ir kontraktavimui. Šioje dinamikoje rinkos, kaip savaiminio reguliavimo mechanizmo, beveik nėra – tiek teorinė, tiek empirinė patirtis rodo, kad svarbiausia yra sandoriai ir jų efektyvumo priežiūra o tai reiškia tik viena – *kontraktavimo ir viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės pagrindu sudarytos paslaugų teikimo struktūros ne pačios valdosi rinkos pagalba, bet iš esmės turi būti valdžios valdomos veiklos valdymo modelio pagalba.*

Pagrindinė išvada, kurią tenka atlikti išanalizavus bandymus teikti paslaugas rinkos priemonių pagalba, yra tokia – rinkos priemonių įdiegimas nesumažina valdymo poreikio. Mikro-vadybiniu požiūriu tokia išvada nesukelia ypatingų problemų, bet makro-vadybos požiūriu tai reiškia, kad rinkos priemonės yra susijusios su rinka tik savo pavadinimu. Iš tikrųjų yra kuriamos sistemos, kurios turi būti valdomos veiklos valdymo pagalba, o ne savireguliuojančios sistemos, kaip turėtų būti, jeigu atsirastų rinkai būdinga dinamika.

Veiklos valdymas yra sudėtingas valdymo būdas, galimos šio būdo taikymo problemos ir disfunkcijos yra aptariamoms kitame disertacijos skyriuje.

## 2.2. Veiklos valdymas

### 2.2.1 Veiklos valdymas, atskaitomybės kontrolė ir savitiksliis veiklos matavimas

Vienas iš NVV elementų – veiklos valdymas (*performance management*) turi stiprų retorinį patrauklumą. Retas kuris drįstų prieštarauti, kad biurokratai neturi atsiskaityti už savo darbo rezultatus, kad jų darbo rezultatai neturi būti matuojami, kad jie neturi teikti piliečiams (klientams) geresnių paslaugas, nesikišti į politiką ir nebrukti savo „išgalvotų“ politikų. Veiklos valdymas ir veiklos matavimai (*performance measurement*) turi padėti įgyvendinti šiuos tikslus. „Tai kas matuojama – padaroma“ – toks buvo Tautinės veiklos peržiūros (*National Performance Review*), suformuluotos JAV 1990-aisiais, šūkis. Veiklos valdymas turi padidinti atskaitomybę ir veiklos rezultatyvumą, nes juk racionaliam asmeniui turėtų būti akivaizdu, kad formuluojant aiškius tikslus, matuojant, kaip jie įgyvendinami, atlyginant (baudžiant) už jų įgyvendinimo lygį padidės efektyvumas, atskaitomybė, vadovai ir darbuotojai bus išvaduoti nuo biurokratijos ir t.t.

Skirtingai nei teigia vyraujanti retorika veiklos valdymas nėra naujas reiškinys, o valdymo mechanizmas, slypintis už veiklos valdymo iš esmės turi mažai bendra su valdymo mechanizmu, kuris *pats* atsiranda rinkoje. Negano to veiklos matavimai, veiklos valdymas ir atskaitomybės kontrolė dažnai yra suplakami vienas su kitu, ignoruojant aiškius skirtumus, atsirandančius sistemai orientuojantis į rezultatyvumą ir/ar atskaitomybę ir/ar veiklos matavimą.

Absoliuti dauguma literatūros nagrinėjančios NVV ignoruoja istorinę veiklos valdymo taikymo patirtį – analizė prasideda čia ir dabar, retai kada žvelgiama toliau į praeitį nei 1980ieji. Tuo tarpu įvairūs veiklos valdymo modeliai ir veiklos rezultatyvumo matavimai yra taikomi labai seniai – veiklos valdymo ir senesnės jos formos - vadybos kontrolės (*management control*) skirtumai yra labiau paviršutiniai nei giluminiai. Esminės problemos, kurios kamavo vadybos kontrolę – tikslų perkėlimas ir manipuliacija matavimais niekur nedingo ir negalėjo dingti, nes jos slypi pačiame veiklos valdymo modelio branduolyje. Kaip teigia senas praktikas: „daugybė klausimų ir problemų, kurias aš stebėjau 1960-ųjų viduryje tebelieka svarbūs dabar ir pastoviai vėl iškyla skirtingu ir apgaulingu pavidalu. Nors kai kurios technikos ir matavimo sistemos pasikeitė, bendra jų įtaka vadybiniam ir darbuotojų elgesiui atrodo išlieka ta pati“ (Otley, 2003, p. 319). Iš tikrųjų tiesiogiai pritaikomas istorinės informacijos klodas tęsiasi dar toliau į praeitį iki pat praėjusio amžiaus šimtmečio pradžios, reikšmingiau skiriasi tik žodynas ir kiti „įpakavimai“.

Šio disertacijos skyrelio tikslas - įvertinti tradicinio veiklos valdymo disfunkcijų galimybes. Tikslui pasiekti iškeliami keturi uždaviniai. Pirma, yra aptariamas veiklos valdymas, paaiškinami pagrindiniai jo bruožai, bei argumentuojama, kad ne kiekvienas veiklos valdymo modelis yra

vadybinis ir garantuoja sėkmingą valdomos sistemos vadybą. Antra, yra išskiriami trys „idealieji“ (ribiniai) veiklos valdymo tipai: vadybinis („tikras“) veiklos valdymas, atskaitomybės kontrolė ir savitiksliis veiklos matavimas ir iškeliamas klausimas, kurią iš šitų tipų kombinaciją atitinka NVV. Trečia, yra primenama istorinė veiklos valdymo modelių kaita, kuri iliustruoja, kad istoriškai modeliai linkdavo į atskaitomybės kontrolės ir savitikslio veiklos matavimo tipų mišinį. Ketvirta, atkreipiamas dėmesys, kad egzistuoja pakankamai įtarimą keliančių ženklų, jog ir NVV pagrindu konstruojami veiklos valdymo modeliai keliauja (jau nukeliavo) tuo pačiu keliu.

Disertacijoje naudojama kritinė analitinė veiklos valdymo analizė, kurios pagrindu išskiriamos veiklos valdymo pasireiškimų formų įvairovės ribos. Disertacijos teiginiai grindžiami jau turima empirine veiklos valdymo taikymo patirtimi ir istorine veiklos valdymo taikymo apžvalga.

### **2.2.2. Veiklos valdymas ir jo pagrindiniai bruožai**

Veiklos valdymas yra labai paplitęs valdymo būdas. Bene geriausiai į klausimą, kaip veikia veiklos valdymas, atsako „kibernetika“, kuri: „reiškia procesą, reprezentuojamą tokia neigiama grįžtamojo ryšio kilpa: tikslų nustatymas, pasiekimų matavimas, pasiekimų palyginimas su išskeltais tikslais, surinktos informacijos apie nepageidautinus nukrypimus gražinimas atgal į kontrolės posistemį, proceso pataisymas.“ (Hofstede, 1978, p. 451). Šis valdymo modelis žmonėms atrodo labai patrauklus, nes dauguma jų nuolat jį naudoja savo pačių veiklai valdyti – jie kelia sau tikslus (uždavinius), stengiasi juos įgyvendinti, priklausomai nuo pasiekimų (rezultatų), toliau koreguoja tikslus (uždavinius), vėl stengiasi juos įgyvendinti ir t.t.

Ta pati kibernetika ir jos labai artima giminaitė sistemų teorija nurodo ir veiklos valdymo Achilo kulną – taip vadinamą „būtiną įvairovės“ dėsnį (Ashby, 1956). Šis dėsnis iš esmės sako, kad norint visiškai kontroliuoti sistemą, kontroliuojanti posistemė turi būti ne mažiau įvairi nei kontroliuojamoji posistemė, priešingu atveju atsitiks tai, ką dabar „atrado“ užsakovo/atsakovo teorija - kontroliuojamoji posistemė (sąmoningai arba ne) naudosis asimetrinės informacijos teikiamomis galimybėmis ir sumažins visos sistemos veiklos rezultatyvumą. Jeigu šį dėsnį dar labiau supaprastinti – standartinis veiklos valdymas taikytinas, jeigu tikslai yra žinomi, pasiekimai gali būti išmatuojami, ir tai, kas ypač dažnai pamirštama – veiklos valdymas turėtų būti taikomas pasikartojančiose situacijose, priešingu atveju visa grįžtamojo ryšio kilpa neturi didelės prasmės.

Yra visiškai nesvarbu kas ir kaip matuojama, ir koks konkretus valdymo modelis pagristas veiklos valdymu naudojamas - ar tai būtų tokie „dinozaurai“, tiesiogiai susiję su kibernetiniu

valdymo būdu, kaip VPT (valdymas pagal tikslus; management by objectives - MBO) ar PPBS (planavimo, programavimo ir biudžeto sudarymo sistema) ar sąlyginės naujovės, tokia kaip Kaplano ir Nortono subalansuota pažymių knygelė (Kaplan, Norton, 1992) – veiklos valdymo griaučiai yra vienodi. Egzistuoja kontroliuojanti posistemė (dabar mėgstama vadinti – užsakovu) ir valdomoji (dabar – atsakovas. Užsakovas yra labai „protingas“ ir visada „žino“ ko reikia sistemai, o atsakovas tenkinasi „vadybine „laisve“ atsiskaityti užsakovui ir veikti jam nustatytoje laisvės ribose – arba, pavadinus tai moderniai, – vieni „vairuoja“, kiti „irkluoja“. Kita vertus, užsakovo/atsakovo takoskyra nevisiškai sutampa su valdančia/valdomąja posistemės takoskyra. Esminis skirtumas yra tai, kad tiek užsakovas tiek atsakovas *rinkoje* veikia tik savo naudai ir nėra įsipareigojęs jokia forma didinti rinkos efektyvumo. Primenant prieš tai disertacijoje atliktą analizę literatūros šaltinio, kuris empiriškai pademonstruotų konkretų valdymo modelį, kuriame valstybės valdymo (viso politinio proceso) sistemoje savanaudžiai biurokratai ar politikai maksimizuodami savo naudą, maksimizuotų ir visos sistemos rezultatyvumą, kas reikštų rinkai būdingą dinamiką, aptikti nepavyko. O tai, kad užsakovu/atsakovu grandinė, kuri prasideda piliečiais, ir eina per parlamentą ir vyriausybę link gatvės lygio biurokratų pvz., (Lane, 2005), jokių būdu nereiškia, kad sandoriai yra tokio pobūdžio kaip rinkoje. Pirma šie sandoriai yra priverstiniai, antra, visi dalyviai yra tiek užsakovai, tiek atsakovai vienu metu. Valstybė yra visiškai kitokia organizacija nei rinka (kažin ar apskritai rinką galima vadinti organizacija). Autoriaus nuomone, užsakovo/atsakovo teorija netinkama aiškinti politinių procesų dinamiką, kuri nėra tapati ekonominių procesų dinamikai.

Egzistuoja tik dvi bazinės alternatyvos „standartiniam“ veiklos valdymo modeliui – rinka, kurioje tvarka atsiranda pati savaime (*emergent*), nes joje nėra fiksuotų užsakovu/atsakovu (kiekvienas individas ar organizacija turi teisę rinktis, kada ir kokiomis sąlygomis sudaryti sandorius ar nesudaryti jų iš vis) ir užsakovai bei atsakovai veikia tik savo naudai ir savo vardu, o ne visos sistemos naudai ar sistemos vardu, ir organinis organizacijos tipas (viešajame sektoriuje populiarėja vienas iš galimų tokios organizacijos variantų – tinklų organizacija, dažnai vadinama *governance*) kuriame valdančioji posistemė „suliejama“ su valdomąja. Nors kibernetiniai elementai išlieka sistemos posistemėse (pvz., rinkos atveju – konkrečiose organizacijose, organinėje organizacijoje - grupėse) abi alternatyvos yra savireguliuojančios sistemos ir tuo iš esmės skiriasi nuo veiklos valdymo modelio. Abi alternatyvos turi savų trūkumų ir pasireiškia disfunkcijomis – rinka, taip vadinamomis „rinkos ydomis“, o organinė organizacija neatspindi politizacijos procesams (Morgan, 1997).

Taisyklėmis pagrįstas valdymas, dabar neteisingai sutapatinamas su biurokratija, taip pat turi daug veiklos valdymo elementų, nepaisant to, kad jis paremtas valdymu taisyklių, o ne tikslų

ir rezultatų pagrindu, nes kažkas turi tikrinti ar laikomasi taisyklių, sekti ar taisyklės veikia, atlyginti (nubausti) už jų (nesi)laikymą. Standartinis veiklos valdymas taisyklių pagrindu valdomose sistemose atrodo taip – hierarchinė atskaitomybė už įeigą (administracinės taisyklės) ir teisinė atskaitomybė už procesus (tikrinimai ar laikomasi taisyklių) (Heinrich, 2006). Remiantis organizacijų teorijoje ir vadyboje taikoma organizacijų valdymo klasifikacija, tiek veiklos valdymas orientuojantis į eiga (pvz, tradicinis viešasis administravimas) tiek veiklos valdymas besiorientuojantis į išeigą (išdavus) (pvz, NVV) tiek veiklos valdymas besiorientuojantis į įeigas yra du glaudžiai susiję giminaičiai, apibūdinami ta pačia mechaninės organizacijos metafora (Mintzberg, 1996).

Bazinės standartinio veiklos valdymo ydos – tikslų perkėlimas ir manipuliacija matavimais tiesiogiai kyla iš veiklos valdymo modelio branduolio. Jei galutiniai tikslai nežinomi arba nežinoma, ką ir kaip matuoti, visiškai nesvarbu ar matuojama įeiga, išeiga ar bandoma matuoti išdavus tiesiogiai. Tikslų perkėlimas ir manipuliacijų matavimais fenomenai gerai išanalizuoti dar praėjusio amžiaus šeštame-septintame dešimtmetyje (Merton, 1957; Blau, 1963; Ridgway, 1956).

Jeigu veiklos valdymas pasirenkamas kaip organizacijos valdymo stuburas ir juo siekiama įgyvendinti visus vadybos ciklo elementus – planuojama taip, kad planas būtų kuriamas ir įgyvendinamas veiklos valdymo pagalba, koordinuojama ir organizuojama veiklos valdymo pagrindu, remiantis veiklos rezultatais yra kontroliuojama ir motyvuojama, tuomet veiklos valdymas yra naudojamas vadybiškai, t.y. tokiu būdu valdoma sistema yra valdoma remiantis vadyba. Galima teigti, kad NVV yra tam tikra veiklos valdymo forma, tačiau su akivaizdžiomis kitokios teorinės kilmės ir pobūdžio priemaišomis. Bent ta NVV, kuri atsiskleidžia Osborne veikaluose (pirmiausia, „Perkuriant valdžią“) ir kartu Tautinėje veiklos peržiūroje (National Performance Review) (Osborne ir Gaebler, 1992) yra 1970tųjų ir 1980tųjų privatizavimo idėjų, laisvosios rinkos filosofijos ir tuometinių verslo vadybos žinių apie motyvaciją mišinys (Moe, 1994). Jeigu NVV laikyti tam tikru „įrankiu krepšeliu“, kaip tai daro Barzelay (Barzelay, 2001), tuomet veiklos matavimų sistemos yra vienas pagrindinių įrankių, kuriuos siūlo NVV.

Kaip jau rašyta, nepaisant nuolat vartojamo rinkos termino NVV modelis niekada nebuvo paremtas „tikros“ rinkos modeliu, jis siūlo pseudo rinką arba institucinę rinką (Kickert, 1997) ir todėl išlieka veiklos valdymo modelio kuriamos dinamikos lauke. Labai paprastai NVV ir rinkos, kaip valdymo modelių, santykį galima išreikšti taip – NVV yra už rinką, bet ne rinka (Baines, 2004). Esminė šios pseudo rinkos savybė, kuri galiausiai baigiasi įvairiomis disfunkcijomis – paslaugų teikėjai orientuojasi į jų veiklą vertinančių struktūrų poreikių tenkinimą, kurios kelia reikalavimus (tariamai ar jų įsivaizdavimu) atspindinčius klientų (piliečių) poreikius (Lowery,

1998).

Primenant disertacijose atliktą analizę - Naujosios viešosios vadybos judėjime veiklos valdymas iš esmės sutampa su taip vadinamu vadybiškumu (*managerialism*). Vadybiškumas, o kartu ir veiklos valdymo modelis, kuris diegiamas viešajame sektoriuje, pasižymi šiais bruožais:

„1. Daugiau dėmesio skiria viešojo administravimo politikos valdymui ir įgyvendinimui nei politikos vystymui ir planavimui.

2. Iškelia efektyvumą, veiksmingumą ir kokybę prieš procesus ir lygybę (naudojant tokius metodus, kaip tikslų iškėlimą, veiklos vertinimą, veiklos rezultatyvumo apibrėžimą, veiklos rezultatyvumo palaikymą ir veiklos rezultatyvumo skatinimą).

3. Skatina naudoti privataus sektoriaus praktikas.

4. Siekia paskleisti atsakomybę ir deleguoti valdžią, sukuriant atitinkamą vadybinę atsakomybę ir viešas atskaitomybės struktūras.

5. Perkelia viešosios atsakomybės dėmesį nuo įeigos ir procesų į išėigą ir išdavas.

6. Ten, kur tik įmanoma stengiasi sukurti konkurenciją.“ (Dixon, Kouzmin, Korac-Kakabadse, 1998, p. 166-167).

Toks veiklos valdymas geriausiai įgyvendinama esant tam tikrai organizacinei konfigūracijai, kurią Mintzberg vadina diversifikuota organizacija (Mintzberg, 1983) ir skatina tokios konfigūracijos atsiradimą, jei veiklos valdymas diegiamas ant kitokio organizacinio pagrindo. NVV konstruojamame organizaciniame modelyje darbų vykdymas turi būti pavestas atskiroms, vieną uždavinį įgyvendinančioms organizacijoms, kurios suteikiama vadybinė autonomija, ir kurios yra valdžios (Vyriausybės ar kitų politiką vykdančiųjų organų) kontroliuojamos rezultatyvumo normų pagalba (Dunleavy, 1991). Ši veiklos valdymo forma yra labai glaudžiai susijusi su kita valdymo technika – strateginiu planavimu ir istoriškai senesniais strateginio valdymo modeliais, kurie remiasi strateginiu planavimu.

Veiklos valdymas nėra tas pats, kas veiklos matavimas. Veiklos matavimas yra tik pirmas žingsnis veiklos valdymo link. Jo dėka yra surenkama standartizuota informacija, „tačiau informacijos apie veiklą teikimas nėra tikslas pats savaime; greičiau, jo galutinis uždavinys yra palaikyti geresnį politikų ir viešųjų tarnautojų sprendimų priėmimą, kuris vestų link pagerėjusios veiklos ir/ar atskaitomybės ir galiausiai pagerėjusių išdavų visuomenei [visuomenės grovei – A.T.]“ (OECD, 2005), p. 56). Kaip vėliau akcentuojama šiame straipsnyje, veiklos valdymas ir atskaitomybės kontrolė nėra tas pats, tačiau abi veiklos valdymo formos dažnai suplakamos į vieną visumą. Priklausomai nuo to, kas pasirenkamas pasiekimų rodikliu ir yra matuojamas, veiklos valdymas gali būti gali būti orientuota į įėigą (*input*), į išėigą (*output*) arba išdavas (*outcome*), nors NVV judėjime veiklos valdymas yra tiesiogiai siejamas su orientacija į išėigą arba išdavas.

Visos veiklos valdymo formos vertina ir todėl matuoja, nors tie matavimai nebūtinai turi būti išreikšti kiekybiškai. Netgi valdymo formos paremtos išimtinai vertybėmis (pvz., misionieriška organizacija) vertina atstumą tarp iškeltų ir pasiektų vertybių ir jį matuoja kokybine rangine skale. Autoriaus nuomone, tai ar veiklos valdymas naudojamas sistemos vadybai, t.y. pagal jo tikrąją paskirtį nulemia ne tai, ar veikla matuojama kiekybiškai, ar kiek naudojamas veiklos valdymo modelis atitinka tradicinę vadovėlinę formą, o tai - kokie keliama tikslai, kaip vertinama, apdorojama, taikoma, ir kokia informacija laikoma svarbi.

Veiklos valdymas yra tinkamas įvairiems vadybiniams tikslams pasiekti ir skirtingi autoriai išskiria kiek skirtingus tokių tikslų rinkinius, pvz. Behn išskiria tokius vadybinius tikslus, kuriuos veiklos valdymas gali padėti įgyventi: įvertinti (*evaluate*), kontroliuoti (*control*), sudaryti ir vykdyti biudžetą (*budget*), motyvuoti (*motivate*), pagerinti įvaizdį (*promote*), švęsti (*celebrate*), mokytis (*learn*) ir gerinti veiklą (*improve*) (Behn, 2003). Veiklos valdymui, kaip jeigu jis naudojamas sistemos vadybai, iš tikrųjų rūpi tik vienas tikslas – gerinti veiklą, visi kiti tikslai yra antriniai ir siektini tik kaip būdas pagerinti veiklą. Kita vertus, paviršutiniškai identišką veiklos valdymo ir matavimo sistemos gali būti naudojamos orientuojantis iš esmės tik į antrinius tikslus, pavyzdžiui, Behn manymu, orientuojantis į atskaitomybę veiklos matavimai naudojami „įvertinant viešąsias agentūras, kontroliuojant jas arba motyvuojant jas pagerinti veiklą“ (Behn, 2003, p. 588). Šios disertacijos autoriaus nuomone, jei veiklos valdymo ir matavimo sistemos nenaudojamos pirmiausia pagerinti veiklai, visą veiksmų ir mastymo kompleksą, kuris vyksta kuriant ir naudojant šias sistemas netikslu vadinti veiklos valdymu, o jį reikėtų įvardinti atsižvelgiant į tikslą, kuris juo siekiamas, pvz. atskaitomybės kontrole. Kita vertus, tokias sistemas galima vadinti veiklos valdymu, jeigu kažkurio tikslo yra siekiama aiškiai orientuojantis į galutinį veiklos gerinimą, naudojama aiški ir pagrįsta metodika, susiejanti antrinio tikslo siekimą su veiklos gerinimu, pvz. naudojamas organinis „besimokančios organizacijos“ valdymo modelis.

NVV požiūris į veiklos matavimą potencialiai labai pavojingas. Autorius, jau minėjo „kas matuojama – padaroma“ šūkį, kuris pats savaime tikrai nereiškia orientacijos į „tikrą“ (vadybinį) veiklos valdymą. Apžvelgiant literatūrą terminas „veiklos matavimas“ aptinkamas ne ką rečiau nei „veiklos valdymas“ ir svarbiausia, jis aptinkamas savarankiškai. Be kita ko, atrodo, kad veiklos matavimo sistemos gana noriai diegiamos kaip savarankiški ir savipakankami instrumentai - pvz., Moynihan aptiko, kad JAV valstijos paskatintos diegti NVV mielai diegia planavimo sistemas ir veiklos matavimo sistemas, bet nenoriai diegia reformas, kurios suteikia vadybinę laisvę (Moynihan, 2006), Germov pastebi, kad Australijos ligoninės, nors labai skeptiškai vertina NVV diegia veiklos matavimo sistemas (Germov, 2005) ir t.t. Atrodo, kad veiklos matavimas yra sutapatinamas su veiklos valdymu (Hatry, 2002).

Tolesniame disertacijos skyriuje siekiama išskirti, aptarti ir įvertinti idealias (ribines) veiklos valdymo formas (tipus).

### **2.2.3. Idealieji tipai: veiklos valdymas, atskaitomybės kontrolė ir savitiksliis veiklos matavimas**

Kertinis veiklos matavimo akmuo yra standartizavimas. Tam, kad būtų galima matuoti kokio nors tikslo pasiekimą reikia sukurti vieningą pasiekimų matavimo sistemą ir turėti vieningą rezultatyvumo sampratą. Tokie standartai turėtų būti skiriami nuo pagalbinių standartų, padedančių valdyti veiklos matavimo sistemą – įvairių papildomų elgesio taisyklių (įvairių etikos kodeksų, taisyklių apibrėžiančių prekės formą, sandarą ir t.t.). Visas standartizavimo valdymo ciklas kelia didelius reikalavimus sistemos sugebėjimams vertinti, apdoroti ir taikyti informaciją, ir kartu įtakoja skirtingas veiklos valdymo pasireiškimo formas. Standartizavimo procesui sutrikus – per ilgai laikant tuos pačius standartus, pasirinkus ne tuos standartus, ne taip matuojant standartus, visa sistema nebegali funkcionuoti efektyviai. Nors turėtų būti suvokiama, kad neįmanoma sukurti visoms situacijoms tinkamų standartų, pasirinkus veiklos valdymą kaip pagrindinę sistemos vadybos priemonę, atsisakyti perteklinio standartizavimo yra sunku, nes priešingu atveju, be veiklos valdymo reikia naudoti kitokias vadybines priemones, pvz. valdymą vertybių pagrindu, žinių valdymą ir t.t.

Demokratinėje valstybėje atskaitomybė bene svarbiausias valstybinio sektoriaus ir piliečių bendravimo elementas ir tiesiogiai nulemia piliečių ir valdžios tarpusavio santykį. Kartu ji nulemia specifinę aplinką viešajame sektoriuje, kuriame vyrauja nepasitikėjimas valdžia ir polinkis į negatyvumą (*negativity bias*) (Hood, 2007). Atskaitomybė visuomet reikalauja taikyti vienokią ar kitokią veiklos valdymo formą – ji reikalauja, kad būtų keliami tikslai ir kad būtų parodoma kaip šių tikslų siekiama. Kita vertus atskaitomybė nereikalauja veiklos valdymo naudoti vadybiškai, iš esmės jai pakanka to, ką anglosaksiškoje literatūroje atitinka kontrolės terminas.

Kadangi veiklos valdymo modelį sudaro tik trys pagrindiniai elementai – valdančioji sistema, valdančioji posistemė ir atgalinio ryšio informacijos keitimosi kilpos egzistuoja baigtinis galimų „kraštutinių“ sąrašas. Kibernetinis veiklos valdymo modelis gali būti subalansuotas (disertacijoje – („tikras“) vadybinis veiklos valdymas), pagrindinį dėmesį perkelti į valdančiąją sistemą ir atsiskaitymą jai (atskaitomybės kontrolė) arba „sugriauti; užkimšti; iškreipti“ informacinius atgalinio ryšio kanalus (savitiksliis veiklos matavimas). Ketvirtas galimas variantas – sistemos „svoris“ nukrypsta į valdomąją sistemą - yra perteklinis, nes tokiu atveju valdančioji ir



valdomoji sistema tiesiog susikeičia vietomis.

Tai reiškia, kad išoriškai (materialiai ir mechanškai) labai panašios veiklos matavimo (būtent matavimo, nes būtent matavimas yra labiausiai pastebima veiklos valdymo dalis) sistemos gali įgyti kitokį informacinį antstatą. Šiame straipsnyje išskiriami trys idealūs tipai, kurie gali atsirasti ant išoriškai labai panašių veiklos matavimo pamatų – veiklos valdymas, atskaitomybės kontrolė ir savitiksliis veiklos matavimas, kurie detaliam aprašomi pateikiamoje lentelėje:

**6 lentelė. Veiklos valdymas, atskaitomybės kontrolė, savitiksliis veiklos matavimas**

	Veiklos valdymas	Atskaitomybės kontrolė	Savitiksliis veiklos matavimas
Paskirtis	Pagerinti veiklą (padidinti jos rezultatyvumą)	Padidinti atskaitomybę	Išmatuoti veiklą
Esminiai veikėjai	Tas, kas atlieka realias vadybines funkcijas - vadovai, vadybininkai. Organinėje organizacijoje visi darbuotojai.	Tas, kam atsiskaitoma. Viešajame sektoriuje dažniausiai politikai, žiniasklaida ir aukštieji biurokratai. Esant tam tikromis sąlygomis ir piliečiai.	Veiklos matuotojai – dažniausiai įvairūs vadybininkai.
Veiklos matavimo paskirtis	Priklausomai nuo sistemos – išeigai (efektyvumui) arba išdavai (efektingumui) matuoti. Idealiu atveju pagrindinis dėmesys skiriamas išdavai. Veiklos matavimas yra tik pirmas žingsnis, kur kas svarbiau yra gebėjimai panaudoti surinktą informaciją ir patį veiklos matavimą viso valdymo ciklo metu mechaninėje organizacijoje ar organizaciniam mokymuisi skatinti, taip padidinant veiklos rezultatyvumą.	Įrodyti, kad laikomasi veiklos standartų ir neperžengiamos deleguotos valdžios ribos. Šiam tikslui įgyvendinti taip pat matuoja išeigą ar išdavas, jeigu jų matavimas buvo numatytas užsakovo/atsakovo „sutartyje“. Jeigu surinkta informacija rodo atotrūkį nuo nustatytų veiklos rezultatyvumo normų, tas skirtumas turi panaikintas, laikantis siūlomo „gerosios veiklos“ standarto.	Dažniausiai tiesiog duomenų rinkimui ir kaupimui. Nepaisant retorikos, informacijos rinkimas iš esmės yra savitiksliis.
Trokšamos pasekmės	Mechaninės organizacijos atveju padidinti veiklos rezultatyvumą inkorporuojant veiklos matavimą ir jo metu gautą informaciją į visas tradicinio vadybos ciklo funkcijas. Organinės organizacijos atveju padidinti veiklos rezultatyvumą „suliejant“ visą organizaciją į vieną visumą ir paskatinti organizacinį mokymąsi.	Padidėjęs veiklos legitimumas ir atskaitomybė.	Išmatuota veikla ir surinkta informacija.
Palanki organizacinė forma	Paprastai taikoma diversifikuotoje mechaninėje organizacijoje su tikslu kontroliuoti, motyvuoti, organizuoti ir paskirstyti resursus „rimbo ir meduolio principu“, tačiau tokiu atveju veiklos valdymas linksta link atskaitomybės kontrolės.	Diversifikuota mechaninė organizacija. Turi būti atkirti tie, kurie atsiskaito, nuo tų, kuriems atsiskaitoma. Egzistuoja centrinis organas, kuris „žino“ teisingus veiklos rezultatyvumo standartus ir	Organizacija, kuri veikia pagal „šiukšlių dėžės“ modelį.

	Gali būti taikoma organinėje organizacijoje, jeigu naudojamos ne tradicinės veiklos valdymo formos.	atskiri vykdytojai, kurie stengiasi įgyvendinti šiuos veiklos rezultatyvumo standartus.	
Požiūris į veiklos rezultatyvumo standartus	Netgi mechaninėje organizacijoje veiklos rezultatyvumo standartai yra laikini, jie nuolat peržiūrimi. Organinė organizacija stengiasi inicijuoti dviejų kilpų mokymąsi, reikalaujanti nuolat kvestionuoti ir keisti standartus.	Veiklos rezultatyvumo standartai beveik nekinta. Matuotojus, auditorius ir veiklos auditą supa nešališkumo, skaidrumo ir (tariam) neklystamumo aura. Jei veiklos rezultatyvumo standartai ir yra keičiami, paprastai tai daroma be ir ne dėl veiklą vykdančių ar netgi ne ją tiesiogiai valdančių įtakos.	Veiklos rezultatyvumo standartai dažniausiai nekinta, o jeigu ir keičiami, tai priežastys retai būna susijusios su tikrais organizacijos vadybiniais poreikiais.
Kas matuojama	Matuojama tai kas gali būti reikalinga veiklos rezultatyvumui padidinti. Organinėje organizacijoje aiškiai suvokiama, kad ne viską galima matuoti kiekybiškai.	Matuojami tie duomenys, kurie reikalingi atskaitomybei patvirtinti.	Matuojama tai ką lengviausia matuoti. Tikima, kad kuo daugiau matuojama ir kuo daugiau daugiau informacijos turima – tuo geriau.
Tų, kurių veikla matuojama, požiūris į veiklos matavimą	Mechaninės organizacijos atveju – veiklos kontrolės būdas, organinės – galimybė mokytis ir pašalinti „barjerus“. Netgi išorės auditoriai ir jų atliekamas veiklos auditas suprantamas kaip būdas kažko išmokti.	Veiklos kontrolė, kuri dažniausiai susiejama su tikslu nubausti. Veiklos matuotojai ir auditoriai retai kada laukiami ir sutinkami nuoširdžiai draugiškai.	Dažniausiai erzinantis, tačiau pakenčiamas organizacijos gyvenimo aspektas.
Tų, kurie matuoja, požiūris į veiklos matavimą	Stengiamasi padidinti veiklos rezultatyvumą ir ieškoma naujų būdų tai padaryti.	Tai būdas taip valdyti organizaciją, kad ji atitiktų nustatytus ekonomiškumo, efektyvumo, ir rezultatyvumo standartus.	Matuojama, nes taip „reikia“, „prieš mus irgi matavo“, „visi matuoja“, „galbūt duomenų kam nors prireiks“ ir t.t.
Tų, kurie tiesiogiai valdo, požiūris į veiklos matavimą	Tai būdas padidinti veiklos rezultatyvumą.	Tai būdas padidinti savo veiklos legitimumą ir įrodyti savo lojalumą.	Matuojama, nes taip „reikia“, „prieš mus irgi matavo“, „visi matuoja“, „galbūt duomenų kam nors prireiks“ ir t.t.
Tų, kuriems matuojama, požiūris į veiklos matavimą	Tai būdas padidinti veiklos rezultatyvumą.	Tai būdas padidinti savo veiklos legitimumą, paskatinti, dažniau nubausti už (ne)lojalumą, reikalui esant turėti „atpirkimo ožius“.	Kažkas kažką kažkam matuoja, bet mums tai nemaišo.

Veiklos matavimas gali būti materialiuoju pagrindu veiklos valdymui, atskaitomybės kontrolei arba būti savitikslis. Tačiau tai nereiškia, kad tie patys veiklos matavimo metodai gali tarnauti visiems tikslams vienu metu arba taip pat gerai (Halachimi, 2002). Standartizavimo ciklo valdymo metu informacija vertinama, apdorojama ir taikoma skirtingai. Svarbiausia, kad šie tipai įtakoja pačios sistemos savirefleksiją – ji save suvokia ir pateisina skirtingai, priklausomai nuo

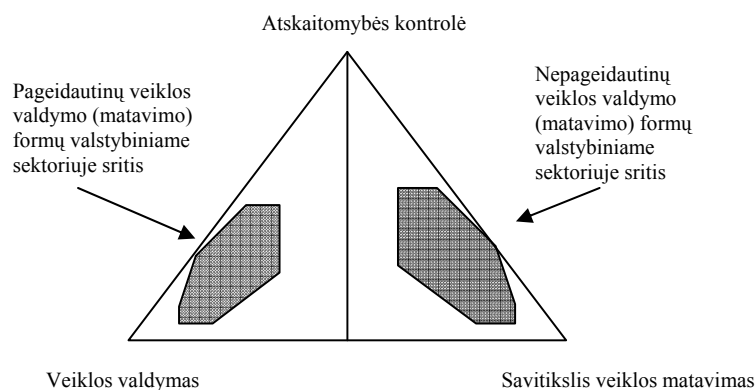
pačios sistemos savybių ir taikomo tipo daromos įtakos sistemai. Konkreti sistema retai kada laikosi kažkurio iš idealiųjų tipų, tačiau kuo arčiau ji artėja prie kažkurio „grynojo“ tipo, tuo labiau ji tolsta nuo kitų dviejų.

Teisininkams būtų nesunku suprasti atskaitomybės ir veiklos rezultatyvumo tarpusavio santykį pritaikius teisėtumo ir teisingumo analogiją. Teisė visada yra teisėta, bet ne visada teisinga. Tam nepritariančio Vaišvilos bandymas atskirti tikrą teisę, kuri pasižymi teisių ir pareigų vienvėde, nuo savotiškos proto-teisės, kuri šia savybe nepasižymi (Vaišvila, 2004), turi savų trūkumų.

Tiek demokratinės, tiek autokratinės, tiek totalitarinės valstybės išlaiko teises normas, teisėjus ir kitus labiausiai ne teisininko akiai matomus elementus, būdingus ir teisei valstybei. Neteisinės (Vaišvilos išskirta prasme) teisės ir teisinės sistemos ne tik savęs nelaiko proto-teise, proto-teisinėmis sistemomis ir neatsisako vykdyti teisėtumo funkcijos, priešingai jos stengiasi „pritempti“ teisingumą prie jų siūlomo teisėtumo. Todėl komunistinė (proto)teisė vykdo komunistinį „teisingumą“, nacistinė (proto)teisė vykdo nacistinį „teisingumą“, šariato (proto)teisė islamo „teisingumą“ ir t.t. Žvelgiant iš etikos ir moralės pozicijų teisėtumas vardan teisėtumo arba dar daugiau bandymas pritempti teisingumą prie teisėtumo yra teisės ir teisinės sistemos disfunkcija, tačiau vargiai yra grynosios teisės, taip kaip ji apibrėžiama pozityvistinėje teisės sampratoje, disfunkcija.

Veiklos rezultatyvumas yra sunkiau apibrėžiamas ir „pagaunamas“ nei teisingumas. Galima ginčytis, kas yra teisingumas, tačiau brandžiose etinėse teorijose ir moralinėse sistemose teisingumas paprastai yra nekintamas – kartą apibrėžus kas tai yra, nereikia nuolat keisti teisingumo sampratos. Veiklos rezultatyvumas ir ypač jo atsiradimo sąlygos sudėtingose sistemose pasižymi visiškai priešinga savybe – jis (jos) nuolat kinta ir sistema, kuri nori maksimizuoti rezultatyvumą turi būti pasirengusi nuolat keisti veiklos vertinimo standartus ir juos adaptuoti prie vietos sąlygų. Priešingu atveju visa sistema vietojo tikrojo rezultatyvumo maksimizavimo gali siekti maksimizuoti jos sukurtą rezultatyvumą ir tam tikrais atvejais slopinti ar netgi mažinti tikrąjį rezultatyvumą.

Vadybos požiūriu atskaitomybės kontrolė ir savitikslis veiklos matavimas yra disfunkcijos. Kita vertus, tai nereiškia, kad reikia orientuotis į „gryną“ veiklos valdymą. Demokratinėje valstybėje atskaitomybė yra ne mažiau svarbi nei rezultatyvumas. Kaip ir teisėje, kurioje pripažinimas, kad teisingumas kyla iš tautos, nereiškia, kad pati tauta teisingumą turi vykdyti ir kaskart *ad hoc* apibrėžti (tai gali baigtis linčo teismais ir kitomis disfunkcijomis pačio teisingumo atžvilgiu), taip ir valstybinio sektoriaus valdyme rezultatyvumo siekimas neturi užgožti atskaitomybės, priešingu atveju kyla disfunkcijų grėsmė. Žemiau pateikiamame paveikslėlyje iliustruojamos pageidautinų ir nepageidautinų sistemos būsenų sritys:



*Sudaryta autoriaus.*

### **5 pav. Veiklos matavimų sistemos būsenos**

Deja, egzistuoja daugybė teorinės literatūros ir empirinių tyrimų, rodančių, kad viešojo sektoriaus veiklos valdyme labiausia pasireiškia elementai, kuriuos geriausia įvardinti, kaip savitikslio veiklos matavimo ir atskaitomybės kontrolės mišinį. Tipinė „mitinė“ biurokratija yra būtent tokio modelio apraiška – gausybė perteklinių procedūrų, visi dirba, kažką matuoja, bet nedaug tepadaro, nuolat ieškoma „atpirkimo ožių“ ir rengiami atskaitomybės „šou“, tačiau nėra nei piliečius patenkinančios atskaitomybės nei veiklos rezultatyvumo.

NVV siekia veiklos valdymą maksimaliai panaudoti valdomos sistemos vadybai, taip pat jos retorikoje itin dažnai girdisi atskaitomybės terminas, taigi, jeigu NVV siūlomas modelis pasiektų savo normatyvinius tikslus, tai turėtų būti kaip tik ta veiklos valdymo forma, kurios reikia viešajam sektoriui. Kita vertus, skirtingi empiriniai tyrimai rodo, kad NVV pirmiausia orientuojasi į atskaitomybės kontrolę (o ne į veiklos valdymą) (Verhoest, Veschuere, Bouckaert, 2007) ir linksta į savitikslių veiklos matavimą (Gregory, Lonti, 2007).

Tyrimai taip pat rodo, kad veiklos matavimai leidžia atsirasti vadybinio veiklos valdymo požymiams, jeigu veiklos valdymo sistemai būdingas tarpusavio pasitikėjimas (Laegreid, Roness, Rubecksen, 2006). Tarpusavio pasitikėjimas nėra NVV modelio elementas, o greičiau disfunkcija (NVV skatina konkurenciją ir užsakovo/atsakovo kovą dėl informacijos), o tai netiesiogiai rodo, kad NVV modelis nėra pajėgus išsilaikyti pageidautinoje valdymo formų srityje.

Literatūros, kuri atranda nenumatytas ir netikėtas NVV pasekmes yra labai daug. Dauguma jų rodo tikslų perkėlimą ir įvairius manipuliavimus matavimais (Hood ir Peters, 2004; Dunleavy, Margetts, Bastow, Tinkler, 2006; Gregory, Lonti, 2007). Kai kurie atradimai yra pakankamai

makabriški, pvz. aptinkama, kad ligoninėms sutelkus visą dėmesį į gerai matomus ir lengvai matuojamus kriterijus ligoninėse padidėjo mirtingumas (Propper, Burges, Gossage, 2008). Beje, atradimas stebina ir tuo, kad tokiame ilgame laikotarpyje nuolat gausėjo medicinos žinių ir net esant status quo veiklos vadybos kokybei mirtingumas turėjo mažėti. Tyrimai nurodo sumažėjusią darbuotojų moralę ir susilpnėjusį etosą, kuris be kita pasireiškia ir augančiu sukčiavimu, pvz. (Dibben, Wood, Roper, 2004).

Netgi autoriai, kurie vis dar mėgina ginti NVV turi pripažinti: „... Plačiai tikima, kad NVV buvo nesėkminga... Sistemiški empiriniai tyrimai, kurie egzistuoja, taip pat ir remiami tarptautinių NVV advokatų, tokių kaip Pasaulio bankas... patvirtina... šią kritiką“ (Dunn, Miller, 2007, p. 350). Nemažai „įspėjimų“ jau pateikia ir Ekonominės plėtros ir bendradarbiavimo organizacija (OECD, 2005).

Ar tikrai NVV pasekmės yra nenumatytos ir netikėtos pasekmės? Šiuo atveju *déjà-vu* jausmas gali būti kaip niekada gerai pagrįstas. Dauguma literatūros šaltinių nagrinėjančių NVV labai ribotai pristato anksčiau taikytų valdymų metodų istoriją, net jeigu analizuojama kažkas daugiau nei tiesiog prieš NVV buvusi biurokratijos būseną, – anglai apsiriboja Jungtinės Karalystės valdymo metodų taikymo istorija, amerikiečiai – JAV ir t.t. Bandymai ieškoti panašių bandymų į NVV praeityje apžvelgiant skirtingų šalių patirtį labai greitai duoda rezultatų.

#### 2.2.4. Déjà-vu?

Kiekybinis išeišos ir išdavų matavimas yra labai senas ir paplitęs veiklos matavimo būdas. 1928 m. White džiaugėsi, kad: „šiais metais padidėjo susidomėjimas vystymu kriterijų, kuriais remiantis būtų galima vertinti valdžios efektyvumą... <...> .... buvo sukurti 25 geros valdžios testai...“ (White, 1927, p.346). 1956 m. Ridgway apibendrina pasiekimus: „Kiekybiniai veiklos rezultatyvumo matavimai, nesvarbu ar paremti vienu, daugeliu ar sudėtiniais kriterijais turi nepageidaujamų pasekmių visuminiam organizacijos veiklos rezultatyvumui“ (Ridgway, 1956, p.247). Atrodo, kad ši išvada nei kiek nepaseno.

Dar 1940-aisiais *sovietai* konstruodami savąjį rinkos pakaitalą, nusprendė, kad nei vienas pavienis veiklos rezultatyvumo kriterijus nėra pakankamas. Orientacija į pelningumą mažino inovatyvumą (dėmesį eksperimentinei veiklai), produkcijos kiekybę, kokybę ir asortimentą. Orientacija į išlaidų tenkančių vienos produkcijos vienetui pagaminti mažinimą, visiškai netiko naujų produktų vertinimui ir taip mažino inovatyvumą (Granick, 1954). 1990-aisiais taikytos gana primityvios veiklos matavimo sistemos orientuotos iš esmės į kuri nors vieną iš paminėtų kriterijų

sukėlė analogiškas pasekmes ir sustiprino sudėtinių veiklos matavimų kriterijų poreikį (Forgione, 1997), todėl pakankamai greitai buvo pakeistos sudėtinių veiklos matavimo kriterijumi pagrįsta sistema.

Kaplano ir Nortono subalansuota pažymių knygelė nėra didelė naujovė – ji yra paremta sudėtinių veiklos matavimo kriterijumi, kuris, be kita ko įtraukia ir kokybinius vertinimo elementus. Panašūs pasiūlymai reguliariai išskildavo ir praeityje, pvz. (Drucker, 1993; Hatry, 1970). Istoriskai žinomos tokių matavimų ydos yra tikslų konfliktai, neigiama įtaka darbuotojų moralei, iškraipyti matavimai ir vadovų sprendimai (Ridgway, 1956). Dabartiniai „atradimai“ yra iš esmės identiški – iškraipomi vadovų sprendimai (Lipe ir Salterio, 2000), kyla tikslų konfliktai (Cheng, Luckett, Mahama, 2007). Tokie sudėtiniai kriterijai visuomet kaltinami vertybiniu disbalansu ir netenkina visų suinteresuotų grupių (Wicks, Clair, 2007). Sudėtingų kiekybinių metodų taikymo praeityje ir išskylančių vertybinio disbalanso problemų istoriją praeityje aprašo Gass (Gass, 1994).

NVV ne tik naudoja jau žinomus metodus (žinoma, kitaip „įpakuotus“ ir todėl ne visada lengvai atpažįstamus), bet ir kartoja praeities klaidas. Esminis priežastinis mechanizmas, kodėl Kaplano ir Nortono subalansuota pažymių knygelė turėtų „veikti“ yra lygiai toks pat ir VPT atveju – tikslų suderinimas (VPT) ar pagerėjusi komunikacija (Subalansuota pažymių knygelė) turi sušvelninti paprasto veiklos valdymo mechaninę logiką ir pagerinti komunikaciją tarp valdančiosios ir valdomosios posistemių. Dinesh ir Palmer apibūdindami jau turimą empirinę informaciją, sukauptą abiejų VPT diegimo bangų metu, daro išvadą, kad sėkmingai įdiegti VPT nepavyksta, nes nesuprantama vienos iš esminių VPT filosofijų (organizacinių tikslų suderinimo), tuo pat metu diegiant VPT tik veiklos rezultatyvumui vertinti (Dinesh, Palmer, 1998). Modell prognozuoja tokį pat likimą ir Subalansuotai pažymių knygelei (Modell, 2004).

Disertacijos kontekste tai reiškia, kad šie vadybiniai metodai yra naudojami atskaitomybės kontrolei stiprinti, t.y. ne pagal jų paskirtį ir todėl negali būti veiksmingi. Reikia pastebėti, kad apskritai vadybos metodų suvokimas NVV kontekste yra iškreiptas net akademinėje bendruomenėje, pvz. Groot ir Budding savo straipsnyje eksplicitiškai įvardina, kad vadybos metodai NVV kontekste yra skirti atsakingumui ir atskaitomybei didinti, bet nemato tame jokios problemos (Groot, Budding, 2008, p. 3). Vadybiniai metodai, net tokie, kaip strateginis planavimas *nėra* skirti atskaitomybės kontrolei, o jei jie naudojami tokiais tikslais - jie paprasčiausiai neveikia ir linkę išsigimti į tai, ką disertacijos rėmuose galima pavadinti atskaitomybės kontrolės ir savitikslio veiklos matavimo mišiniu.

Ar šitas siūlomų ir taikymo veiklos valdymo modelių panašumas į seniau taikytus yra atsitiktinis ar nuolat pasikartojančio proceso pasekmė bando atsakyti kitas straipsnio skyrius.

### 2.2.5. Veiklos valdymų modelių kaitos ciklai ir bangos

JAV viešojo administravimo istoriją galima suskirstyti įvairiais etapais priklausomai nuo pasirinkto kriterijaus. Kriterijumi pasirinkusi viešo (demokratinės vertybės, viešieji tikslai) /privataus (kapitalistinės vertybės, privatūs interesai) tarpusavio santykį Kelly JAV viešojo valdymo istoriją skirsto taip: 1) Nuo 1900-ųjų pradžios iki Didžiosios depresijos orientacija į privatumą; 2) Nuo Didžiosios depresijos iki Antrojo Pasaulinio karo orientacija į viešumą (Naujoji sutartis, *New Deal*); 3) Po Antrojo Pasaulinio karo iki 1960-ųjų orientacija į privatumą; 4) Nuo 1960-ųjų iki 1980-ųjų orientacija į viešumą; 5) Nuo 1980-ųjų iki 2000-ųjų orientacija į privatumą. (Verhoest, Veschuere, Bouckaert, 2007, p. 376-377). Atrodo, kad dabar ciklas vėl sukasi atgal, nes NVV retorika gana sparčiai užleidžia pozicijas. Prasidėjusios ekonominės problemos turėtų padėti ciklui atsisukti atgal.

Kelly tvirtina, kad: „Veiklos gerinimu paremtos reformos yra pusiau pastovios; veiklos gerinimo idėja išlieka, tačiau geros veiklos apibrėžimas keičiasi ir atspindi vyraujančias ekonomines sąlygas ir viešąją nuomonę.“ (Kelly, 2002, p. 377). Kiekvieno ciklo metu negrįžtama į tą pačią padėtį, nors taikomas modelis skiriasi – pvz., „senoji biurokratija“ yra paremta centralizacija, NVV decentralizacija, tačiau tai nereiškia, kaip tvirtina Lane, kad šie modelių skirtumai yra „giluminiai“ (Lane, 2000), nes viešo/privataus santykio atžvilgiu jos labai panašios.

Veiklos valdymo aspektu šitą pastovią kaitą galima būtų interpretuoti kaip orientacijos kaitaliojimą nuo apčiuopiamų tikslų (rezultatyvumo samprata aiški, paprastai orientacija į operacijas) ir aiškaus organizacinio identiteto (taip atsiranda panašumas į privatų sektorių) į neapčiuopiamus tikslus (rezultatyvumo samprata miglota, paprastai orientacija į politikas) ir išskydusį organizacinį identitetą (taip atsiranda viešojo sektoriaus organizacijų susilieėjimas ir skirtumas nuo privataus sektoriaus organizacijų). Taip interpretuojant valdymo modelių kaitą, ciklus galima atpažinti pirmiausia pagal tai, ar modelyje siekiama politikų/administratorių perskyros. Jei jos siekiama, tada tikima, kad viešojo sektoriaus tikslai aiškūs, viešojo sektoriaus organizacijos turi būti aiškiai apibrėžtos ir siekti įgyvendinti iš viršaus nuleidžiamus tikslus, vyrauja „kiekybinis“ požiūris. Jei perskyra nepripažįstama, tada orientuojamasi į labai bendrus tikslus, viešojo sektoriaus organizacijos „įliejamos“ į bendrą valstybės valdymo tinklą, vyrauja „vertybinis“ požiūris.

Teorijų ciklai nesutampa su Kelly išskirtais administracinės praktikos ciklais – egzistuoja

„senoji“ biurokratija (maždaug iki 1950 m.), „modernioji“ biurokratija (maždaug iki 1980-tųjų vidurio), NVV (maždaug iki šio šimtmečio pirmo dešimtmečio pusės) (Lynn, 2001) ir sparčiai plintančios „visuminės valdžios“, „sujungtos valdžios“, „valdžios kaip tinklų“ ir t.t. reformų idėjos, kurių turinys, autoriaus nuomone, pakankamai aiškiai atsispindi jų pavadinimuose (moderniausias ciklas?).

Ciklas šio straipsnio kontekste nereiškia grįžimo į anksčiau buvusią konkrečią valdymo formą. Valstybinis sektorius (visa politinė sistema) yra labai sudėtinga sistema, todėl, kaip ir visų sudėtingų sistemų atveju, grįžimas į tą patį praeities tašką yra iš esmės neįmanomas. Bene geriausiai reformų kaitos požymius apibūdina Light, naudodamas potvynių ir atoslūgių (bangų) metaforą (Light, 1997, 2006). Light analizuodamas JAV viešojo valdymo istoriją nuo 1945 tvirtina, kad egzistuoja keturi baziniai reformų tipai (bangos) (Light, 2006, p. 7):

**7 lentelė. Keturi baziniai reformų tipai (bangos)**

Įgyvendinimo būdas	Požiūris į darbuotojus	
	Darbuotojais pasitikima	Darbuotojais nepasitikima
Centralizuotas	Mokslinė vadyba	Karas su švaistymu
Decentralizuotas	Išvaduojanti vadyba	Prižiūrinti akis

Šios bangos nebūtinai nuosekliai keičia viena kitą, taip kaip ir jūroje, jos visos egzistuoja vienu metu, tačiau tam tikrame taške kai kurios jų būna kur kas didesnės už kitas ir būtent jos labiausiai užlieja krantą. Tai nereiškia, kad kiekvieno ciklo (potvynio) metu yra visiškai apleidžiamos senosios pozicijos, - jos įsilieja į naują bangą, tačiau tuo pat metu pasitraukia iš „matomo“ akiračio. Exworthy, Powell, ir Mohan parodo, kaip Jungtinės Karalystės Nacionalinė ligoninių sistema niekada neįgijo tik to modelio, kurį buvo bandoma įdiegti bruožų, o vietoje siekiamo įgyvendinti modelio atitinkamai vyravo pseudo-hierarchija, pseudo-rinka ir pseudo-tinklų (Exworthy, Powell, Mohan, 1999).

Light tvirtina, kad šiuo metu vykdoma per daug reformų, ko pasekoje veiklos rezultatyvumas tik prastėja (Light, 2006). Tai, kad reformų gausa labiau kenkia nei padeda tvirtina ir kiti autoriai, pvz. Hesse, Hood, Peters (Hesse, Hood, Peters, 2003).

Kiekvieno ciklo (reformos) pabaigoje atsirandantys kaltinimai atrodo įtartinais panašiai – matuojama ne tai, ką reikia matuoti ir ne taip, kaip reikia matuoti (manipuliuojama matavimais), sistema nesiekia „tikro“ rezultatyvumo (tikslų perkėlimas). Reformos pradedamos su išdidžiu pasitikėjimu, kad jos diegia vienareikšmiškai pageidautiną veiklos valdymo formą (esančią



atitinkamoje 3 paveikslėlio srityje), tačiau baigiasi kaltinimais, kad jomis buvo nukrypta į priešingą (savitikslio matavimo ir atskaitomybės kontrolės mišinio) pusę. Žemiau pateikiami tipiniai kaltinimai ciklo pabaigoje:

„[Veiklos rezultatyvumas – A.T.]... yra mažinamas to, kad nėra plačiai pripažintų standartų, kuriais būtų galima vertinti viešųjų vadovų, vykdančių ir kuriančių viešąją politiką veiklą. Dažnai „sėkmė“ nereiškia nieko kita kaip elitinės grupės, kuriai atsiskaitoma, pritarimą, gero įvaizdžio ar reputacijos plėtojimo žiniasklaidos ar teisės aktų leidėjų akyse, ar gero statuso išlaikymo vyriausio valdančiojo personalo akyse „komandinio žaidimo“ dėka. Tas pats galioja ir vidutinio lygio vadovams...“ (Lynn, 1987, p.6).

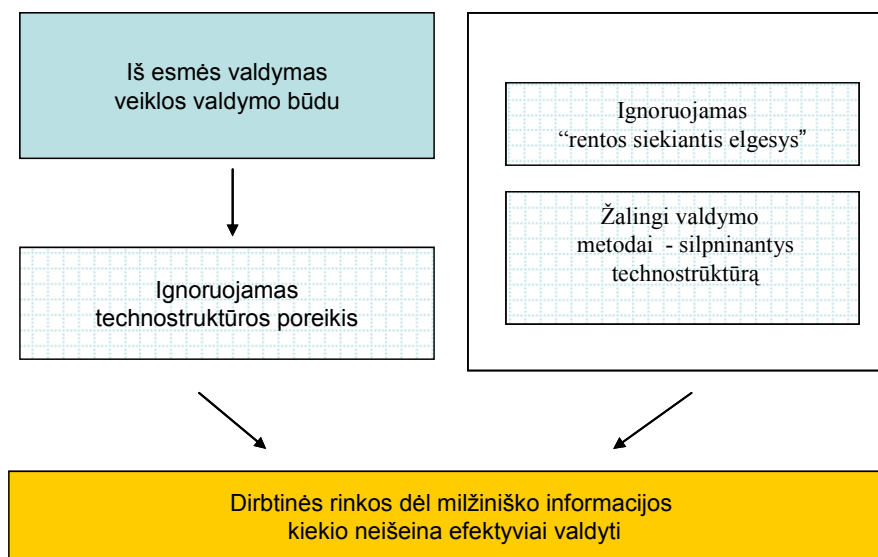
„Reformos toli gražu nereiškė „biurokratijos galo“ Naujosios Zelandijos valdžioje; jomis buvo sukurta nauja biurokratijos forma – kurioje pirminis „leiskime vadovams (vadybininkams) valdyti“ tikslas buvo iškreiptas poreikio „priverskime juos valdyti (siekti rezultatyvumo)“ per nesustojančiai besiplečiantį atskaitomybės (kontrolės) aparatą. Šiandien, mažai kas šneka apie „raudonos juostos“ naikinimą ir „leiskime vadovams (vadybininkams) valdyti. <...> Daugumos apklaustųjų nuomone [NVV buvo – A.T.] sistema, kurioje kontrolės sistemos ir „tikras darbas“ pasireiškia skirtinguose lygiuose“ (Gregory, Norman, 2003, p. 45-46).

## **APIBENDRINIMAS IR IŠVADOS:**

Apibendrinant šiame disertacijos skyriuje atliktą analizę, galima daryti išvadą, kad svarbiausiu faktoriumi, galinčiu įtakoti veiklos valdymo sistemos efektyvumą, yra laikytinas sugebėjimas valdyti ženkliai išaugusius informacijos srautus sudėtingesnėje sistemoje, kuri atsiranda perėjus nuo procesų valdymu pagrįstų metodų prie išeiigos/išdavų valdymu pagrįstų metodų. Jei tradicinė viešojo administravimo sistema nebuvo veiksminga ir buvo sunkiai valdoma, kyla pagrįsta abejonė, kodėl sudėtingesnė veiklos valdymo sistema turėtų būti lengviau ir efektyviau valdoma nepadidinus valdančiosios posistemės sugebėjimų ar nesukūrus mechanizmų, kurie leistų sistemškai dalintis žiniomis, esančiomis valdomojoje ir valdančiojoje posistemėse.

Valdymo metodai, kuriais grindžiama rinka (bandoma ją imituoti), iš esmės atitinka valdymą veiklos valdymo būdu ir todėl siekiant išvengti nepageidaujamų pasekmių (pirmiausia „rentos siekiančio elgesio“ generuojamos dinamikos), valstybinių organizacijų valdymo sugebėjimus reikėtų stiprinti, t.y., pripažinti, kad sėkmingam technostruktūros vaidmeniui atlikti reikia arba stiprinti valstybės tarnybą, arba surasti jos technostruktūrinį pakaitalą. Galimais biurokratinės technostruktūros pakaitalais pirmiausia galėtų būti politinė valdžia ar visuomenė.

Šios alternatyvos yra aptariamoms kitame disertacijos skyriuje, tačiau nesukūrus technostruktūrinės alternatyvos, labiausiai tikėtinas pasekmės galima apibūdinti žemiau pateikta schema:



*Sudaryta autoriaus.*

### **6 pav. Kliūtys sėkmingam dirbtinės rinkos funkcionavimui**

Taigi:

*Taikant tiek rinkos, tiek veiklos valdymo priemones, poreikis ir našta valdžios valdymo pajėgumams tik sustiprėja. Reikalingos apdoroti informacijos srautai išauga, sandorių kaštai gali likti priimtino lygio tik sėkmingai juos administruojant. Kadangi valdžios apimtyms, taip, kaip tai įsivaizdavo viešojo pasirinkimo teoretikai, nėra mažinamos, valdžios klaidos išlieka. Retorinis triukšmas susijęs su besąlygišku rinkos metodų garbinimu, gali sukelti problemas, susijusias su rinkos klaidų ignoravimu.*

*Kadangi rinkos priemonės nesukuria stabilios ir veiksmingos paslaugų teikimo dinamikos, jos turi būti valdomos, o valdomos jos iš esmės veiklos valdymo priemonėmis. NVV sėkmės ir nesėkmės daugiausia priklauso nuo to, kaip sėkmingai bus vykdomas veiklos valdymas. Ši valdymo rūšis nėra tobula ir gali sukelti įvairias disfunkcijas ar net virsti išoriškai panašiais, tačiau kitokiais valdymo būdais – atskaitomybės kontrole ir savitiksliu veiklos matavimu. Šios disfunkcijos pirmiausia yra makro-vadybinės problemos.*

*Taigi, atrodo, kad NVV susiduria su makro-vadybinėmis problemomis, t.y., ne klausimu, kaip priversti valdomuosius klusniai vykdyti valdančiųjų valią, bet kaip priversti valdančiuosius*

*priimti teisingus sprendimus. NVV retorinio triukšmo postulatą, kad valdantieji savarankiškai ir visuomet priima teisingus sprendimus bei sugeba juos įgyvendinti, yra niekuo nepagrįstas.*

*Kita vertus, galbūt paraleliai stiprinant ir tobulinant valdančiųjų informacijos apdorojimo pajėgumus ir jų paskatų schemas, teoriškai yra įmanomas veiksmingas NVV. Sekančiame disertacijos skyriuje analizuojant reformas ir jų sukeltus pokyčius, tuo pačiu bus bandoma identifikuoti ir klaidas, atliktas diegiant veiklos valdymo modelį ir rinkos priemones.*

*Jam svarbiausia "piaras",  
Jo Dievas – verslas  
Apie vieną ministrą*

### **3. VALSTYBĖS VALDŽIOS VALDYMO POKYČIAI: TEORINIAI-METODOLOGINIAI ASPEKTAI**

Trečią disertacijos dalį sudaro 2 skyriai. *Pirmajame* skyriuje nagrinėjami bendriniai pokyčių ir reformų teoriniai-metodologiniai klausimai, išryškinama valdymo paradoksų problema. *Antrajame* skyriuje aptariamos teorijos, galinčios padėti suprasti skirtingas valdžios pokyčių kryptis ir galimai atsirandančius paradoksus.

#### **3.1. Pokyčiai ir reformos**

Jau buvo rašyta, kad paskutiniųjų dešimtmečių reformos, vykdomos prisidengiant NVV vardu, sukėlė nenumatytų, paradoksalių ar netgi priešingų valdžios valdymo pokyčių. Paprastai su reformos vardu yra siejami „sąmoningi pokyčiai viešojo sektoriaus organizacijų struktūruose ir procesuose, kad jie veiktų geriau (tam tikra prasme)“ (Politt, Bouckaert, 2003, p.22). Atsižvelgiant į ankstesnę disertacijos dalyse atliktą analizę ir iškilusių problemų ratą, toks apibrėžimas nėra nei aiškus, nei pakankamas.

Reforma yra bandymas sukelti pageidaujamus pokyčius, tačiau tokie pokyčiai gali ir neįvykti. Kita vertus, kai kurie pokyčiai gali atsirasti be valdančiosios posistemės sąmoningo įsikišimo. Mintzberg pokyčius grupuoja į tris rūšis:

1. Planuojamus. Jiems jis priskiria labia konkrečių vadybos metodų, pvz., kokybės valdymo, strateginio planavimo ir kt. diegimo sukeltus pokyčius. Šiems pokyčiams būdinga tai, kad jie kuriami programiniu būdu, t.y., egzistuoja procedūrų sistema, kurios laikantis yra sukuriami pokyčiai.
2. Vairuojamus. Šiuos pokyčius taip pat yra siekiama sukelti valdymo priemonėmis, bet nesilaikant griežtos procedūrų sistemos, t.y., valdomoji posistemė gali pati, tam tikrose ribose, rinktis konkrečius veiksmus.
3. Evoliucinius. Šie pokyčiai atsiranda be valdančiosios posistemės įsikišimo, t.y., jie nėra valdomi klasikine, vadybine prasme (Mintzberg, 1997, p.328).

Šioje disertacijoje sąvoka „reforma“ vadinami veiksmai, kuriais siekiama sukurti planuojamus ar vairuojamus pokyčius. Net planuojami pokyčiai Mintzberg išskirtų pokyčių rūšių prasme gali sukelti kitokias pasekmes nei planuojama.

Reformų ir pokyčių sąvokų atskyrimas suteikia papildomą analitinį instrumentą valdymo analizei. Analizę galima pradėti nuo reformų rūšių išskyrimo. Literatūroje reformų rūšys yra išskiriamos remiantis įvairiais kriterijais, pvz., Halligan reformas skirsto pagal jų fundamentalumo lygius taip:

1. Pripažintų praktikų pritaikymas ir derinimas.
2. Naujų metodų diegimas.
3. Senų idėjų sistemų pakeitimas naujomis (Halligan, 1997, p.19).

Toks reformų rūšių išskyrimas yra naudingas siekiant įvertinti galimas reformų pasekmes, bet atsižvelgus į disertacijoje anksčiau aptartas problemas, ypač susijusias su vadybos madų problemomis, gali būti įnešantis dar daugiau sumaišties nei aiškumo – pvz., kaip interpretuoti reformą, kuria diegiama pripažinta praktika, bet visiškai kitoje aplinkoje ir esant kitoms sąlygoms, nei ji paprastai taikoma? Kita vertus, toks reformų skirstymas suteikia galimybę apibrėžti praktikų taikymo ribas ir šioje disertacijoje yra aktualus tuo, kad NVV reformos beveik visuomet rėmėsi žinomų praktikų pritaikymu ir derinimu, tačiau jos paprastai būdavo diegiamos tokiomis kombinacijomis ir tokiose organizacinėse posistemėse, kad praktiškai prilygo naujų metodų diegimui. Dar daugiau, jos buvo apipintos tokiu retoriniu triukšmu, kad visa reformų aibė iš esmės buvo idėjų sistemos pakeitimas.

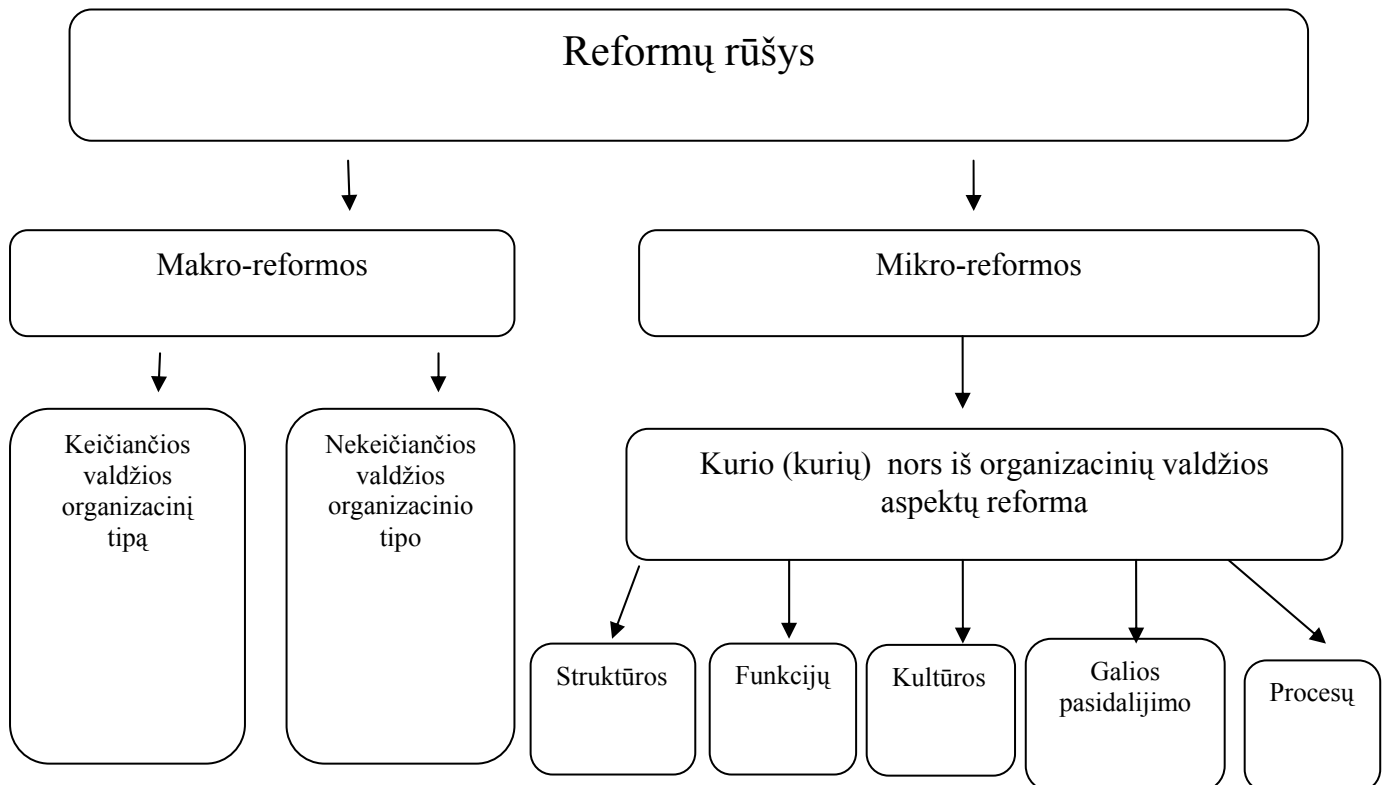
Mintzberg, Alhstrand, Lampel vairuojamus pokyčius rūšiuoja pagal jų santykinę organizacinę apimtį. Remiantis šiais autoriais reikėtų skirti tokias reformų rūšis:

1. Racionalizacija
2. Restruktūrizacija
3. Repozicionavimas
4. Rekonceptualizacija
5. Revitalizacija.

Racionalizacija siejama su reformomis, kuriomis siekiama sumažinti išlaidas („apkarpymas“, „kontraktavimas“ ir t.t.), restruktūrizacija siejama su organizavimu (reorganizavimas, privatizavimas ir t.t.), repozicionavimas siejamas su strategija (diversifikacija, susivienijimai ir t.t.), rekonceptualizacija – su mąstymo pasikeitimais, o revitalizacija – su kultūriniais pasikeitimais (Mintzberg, Alhstrand, Lampel, 1998).

Toks reformų skirstymas yra tinkamas privačios organizacijos strateginio valdymo kontekste, tačiau galbūt yra per platus ir sudėtingas aiškinant valdžios pokyčius NVV kontekste. Išlaikant šioje disertacijoje išskirta konceptualinę struktūrą, reformų rūšis geriau išskirti kitaip.

Visų pirma, reikėtų skirti mikro ir makro reformas pagal tai, kokia apimtimi yra reformuojama valdžia, t.y., ar reforma įtakoja ir valdančiosios posistemės veiklą, ar ne. Šioje disertacijoje siūloma tokia reformų klasifikacija:



*Sudaryta autoriaus.*

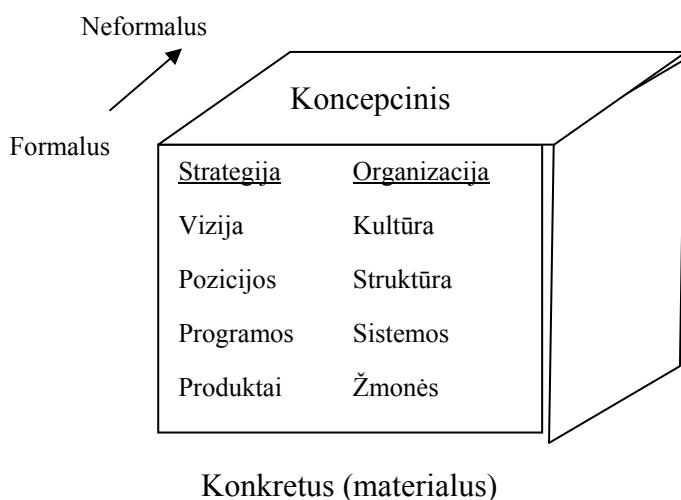
**7 pav. Reformų rūšys**

Remiantis ankstesniame skyriuje išdėstyta medžiaga, makro-reforma reikėtų laikyti tokia reforma, kuria bandoma iš esmės pakeisti valdžios sprendimų priėmimą, keičiant valdančiosios posistemės funkcionavimą. Tokia reforma turėtų apimti ne tik viešojo administravimo sprendimų įgyvendinimo pakeitimus, bet ir struktūras, lemiančias valdžios sprendimų priėmimo pasikeitimus. Naudojantis sistemų teorijos terminais, tokia reforma apima ne tik valdomosios posistemės pakeitimus, bet ir pačios valdančiosios posistemės pasikeitimus. Valdančioji posistemė šiuo atveju reformuoja ir pati save, pvz., Naujojoje Zelandijoje vykdant reformas buvo pakeistos ne tik biurokratinių sprendimų priėmimo centrų, pirmiausia ministerijų, struktūros, funkcijos ir kiti organizaciniai aspektai, bet ir politinės valdžios organizaciniai aspektai.

Kita vertus, net makro-organizacinės reformos nebūtinai reiškia, kad bus siekiama pakeisti valdžios organizacinį tipą, pvz., nuo mechaninės organizacijos pereiti prie organinės organizacijos, ar nuo individualistinės organizacijos į bendruomeninę ir t.t.

Didžioji dalis vykdomų reformų yra mikro-reformos, t.y., šių reformų pagalba valdantieji bando reformuoti valdomuosius taip, kad pastarieji įgyvendintų jų sprendimus efektyviau. Tokios reformos, vykdomos po NVV skėčiu, paprastai yra talpinamos po žodžiu „menedžerizmas“. Disertacijoje jau buvo rašyta, kad menedžerizmo nereikėtų tapatinti su vadyba, geriausiu atveju būtų galima tapatinti su mikro-vadyba. Mikro-vadybinis požiūris siūlo žvelgti į vadybą kaip į instrumentų rinkinį, skirtą padėti įgyvendinti valdančiosios posistemės keliamus reikalavimus, arba kitaip, jam rūpi kaip atlikti norimą veiklą ir pasiekti trokštamus rezultatus „kitų rankomis“. Paprastai mikro-reforma apima tik kurį nors vieną ar keletą organizacinių valdžios aspektų, o kiti ignoruojami.

Aptarus galimas reformų formas, reikėtų aptarti galimas pokyčių rūšis ir formas. Mintzberg siūlo apibendrinti organizacinius pokyčius savo pokyčių kubo pagalba (Mintzberg, 1996):



*Sudaryta H. Mintzberg.*

**8 pav. Pokyčių kubas.**

Kubo priekis atvaizduoja dvi pagrindines pokyčių dimensijas, t.y., strategiją, kuri reprezentuoja organizacijos judėjimo kryptį, ir organizaciją, kuri reprezentuoja esamą organizacijos būseną. Tiek strategija, tiek organizacija turi koncepcinius ir konkrečius aspektus, kurie kinta judant nuo kubo viršaus į apačią. Atitinkamai yra galimos skirtingos pokyčių (ir reformų) rūšys. Galima keisti viziją (pergalvoti, pakeisti suvokimą), atitinkamai keisti organizacijos kultūrą (suteikti naujos energijos, atgaivinti). Žemiau kube yra konkretnės reformų kryptys – strateginės *pozicijos* (pozicijos keitimas,

rekonfigūracija) ir organizacijos *struktūra* (perorganizavimas, sumažinimas), tada *programos* ir *sistemas* (perprogramavimas, perdirbimas, reinžinerija) ir, galiausiai, *produktai* ir *žmonės* (dizaino pakeitimas, apmokymai, vietų pakeitimas). Strateginę pusę taip galima suprasti kaip veiksmų keitimą, o organizacinę – kaip veikėjų keitimą. Kita kubo dimensija reprezentuoja reformų ir pokyčių formalumo lygį, pavyzdžiui, strateginė pozicija gali būti aiškiai apibrėžta (formali) arba labiau atsirandanti savaime (neformali), žmones galima pakeisti formaliu būdu (juos mokant) arba neformaliu (instruktuojant ir patarinėjant).

Remdamasis šiuo savo deskriptyviniu modeliu, Mintzbergas daro dvi pagrindines išvadas:

1. Keičiant ką nors kubo viršuje būtina reikia keisti ir elementus esančius žemiau. Pavyzdžiui, keičiant sistemas yra būtina keisti ir žmones.

2. Rimtos reformos (pokyčiai) turi apimti visą kubą: strategiją ir organizaciją, nuo labiausiai koncepcinių iki labiausiai konkrečių dalykų, taip pat būti tiek formalūs, tiek neformalūs.

Mintzbergas savo schemeje neskirsto pokyčių ir reformų. Kadangi šioje disertacijoje pokyčiai ir reformos yra skiriami, atsižvelgiant į Mintzbergo kubą ir jo teoriją, galima daryti tokias papildomas prielaidas:

1. Bet kurio elemento reformos įtakos visą pokyčių kubą, tačiau poveikis silpnės einant iš apačios į viršų ir stiprės einant iš viršaus į apačią.

2. Pokyčiai nebūtinai atitiks reformą nei pagal struktūros-organizacijos, nei pagal konceptualumo-konkretumo, nei pagal formalumo-neformalumo prizmes, pavyzdžiui, formali struktūros reforma gali sukelti neformalius programinius pokyčius ir t.t.

Galima daryti papildomas prielaidas:

1. Reformos, atliekamos vienos įtakos sferoje, gali sukelti pokyčius kitoje įtakos sferoje. Pavyzdžiui, reformos atliekamos siekiant padaryti formalų valdymą efektyvesniu, gali sumažinti ekspertinio valdymo efektyvumą.

2. Remiantis organizacijos kaip smegenų ir organizacijos kaip tekančios ir nuolat besikeičiančios terpės požiūriais, būtų galima kvestionuoti Mintzbergo požiūrį, kad pokyčių judėjimas iš esmės yra iš viršaus į apačią. Reformos apatininėje kvadrato dalyje (mikro-reformos) gali sukelti ir pokyčius viršutinėje kvadrato dalyje (makro-pokyčius) ir, atvirkščiai, makro-reformos gali nesukelti mikro-pokyčių.

Hesse, Hood ir Peters suskirsto galimus reformų ir pokyčių santykius į devynias galimas būsenas (Hesse, Hood ir Peters, 2003):



**8 lentelė. Reformų ir pokyčių santykiai.**

Įtaka pagrindiniam tikslui	Įtaka kitiems tikslams		
	Jokių pašalinių efektų	Pašaliniai efektai	
		Pozityvūs	Negatyvūs
<b>Pozityviai veiksminga (Pagrindinis tikslas pasiektas)</b>	(1) <i>Paprastas efektyvumas</i>	(2) <i>Veiksmingumas su papildomais pasiekimais</i>	(3) <i>Veiksmingumas su nuostoliais</i>
<b>Neefektyvi (Jokio efekto)</b>	(4) <i>Paprastas bergždumas</i> (pvz., tik kalbos ir jokių veiksmų)	(5) <i>Bergždumas su papildomais pasiekimais</i> (pagrindinis tikslas nepasiektas, bet pozityvūs šalutiniai efektai)	(6) <i>Bergždumas su nuostoliais</i> (pagrindinis tikslas nepasiektas, bet negatyvūs šalutiniai poveikiai)
<b>Neigiamai efektyvi (Atvirkštinis efektas)</b>	(7) <i>Paprastas iškrypimas</i> (Visiškai priešingas rezultatas nei buvo siekiamas)	(8) <i>Iškrypimas su papildomais pasiekimais</i> (Priešingi rezultatai nei buvo siekiama, bet pasiekimai kitur)	(9) <i>Iškrypimas su nuostoliais</i> (Priešingi rezultatai nei buvo siekiama ir dar papildomi nuostoliai)

Minėtų autorių pasiūlyta schema logiškai išsemia galimas reformų ir pokyčių santykių galimybes. Minėti autoriai akcentuoja, kad valdymo reformų sukelti paradoksai (t.y., visi rezultatai pateiktoje matricoje, išskyrus paprastą efektyvumą) yra ganėtinai dažni ir jų paieškoms bei analizei turėtų būti skiriama daug daugiau dėmesio nei yra. Didžiausia metodologinė problema, išskylanti bandant atskirti pokyčius ir reformas, t.y., ieškant nenumatytų pasekmių, yra neišvengiamas subjektyvumas. Sąvokos „nenumatyta“ ar „nesiektina“ pasekmė (pokytis) neišvengiamai įveda tikslingumo sąvoką, t.y., reformatoriaus interesus. Paprastai analizuojant reformas preziumuojama, kad:

1. Reformatorius veikia socio-ekonominės jėgos ar kiti esminiai aplinkos veiksniai ir reformatoriai, atsižvelgdami į juos, bando tobulinti valdžios valdymą.
2. Reformatorius (reformatoriai) nori pagerinti valdžios veiklą, padaryti ją ekonomiškesne, efektyvesne ir veiksmingesne.
3. Reformatoriai yra pakankamai profesionalūs ir žino „ką daro“.

Šioms prezumpcijos esant teisingoms, yra nesunku įvertinti pokyčių ir reformų santykį pagal aukščiau pasiūlytą matricą, tačiau kiekviena iš šių prielaidų toli gražu nebūtinai yra teisinga konkrečiu

atveju. Reformatoriais gali būti arba politikai, arba įtakingi aukštieji biurokratai. Remiantis racionalaus veikėjo elgsenos modeliu, politikų pagrindinis rūpestis yra rinkimai, t.y., jų įvaizdis visuomenėje. Iš esmės jie turėtų būti suinteresuoti reforma tuomet, jei tai pagerintų jų galimybes būti perrinktiems arba jei jie yra išpausti į kampa dėl kokių nors išorės veiksnių, pavyzdžiui ekonominės krizės, globalizacijos ar kokio nors trečiojo subjekto, pvz., Europos Sąjungos ar galingų tarptautinių organizacijų.

Politikai yra manipuliacinio viešojo nuomone meistrai. Politikos mokslui nėra paslaptis, kad politikų žodžiai ir darbai dažnai skiriasi. Viešojo valdymo reforma neturėtų būti kažkaip išskirtinai interpretuojama politiniame antstate. Prisdengdami valdžios reforma vardan jos efektyvumo didinimo, politikai gali siekti visiškai kitokių tikslų, pavyzdžiui, pakeisti valdžioje dirbančius ekspertus „savais žmonėmis“, patenkinti juos remiančių interesų grupių poreikius ir t.t.

Ne ką mažiau problemų kelia prielaida apie reformatorių profesionalumą. Kaip vertinti reformą, kurios pasekmės kuo puikiausiai galėjo būti numatytos remiantis viena ar kita mokslo teorija, o reformatorius dievagojasi, kad jis tokių pasekmių numatyti negalėjo?

Reformatorių tikslų klausimas gali būti sprendžiamas nebūtinai bandant juos išklausinėti, kokie buvo jų tikslai. Reformos taip pat yra pokyčiai, tik tai yra evoliucinio pobūdžio pokyčiai, vykstantys valdančiojoje posistemėje. Šioje disertacijoje toks požiūris reiškia viena – ieškant nenumatytų pokyčių priežasčių, lygiai taip pat galima analizuoti nenumatytas reformas. Modelis apimantis pokyčių dinamiką ir vadybinių modelių tinkamą/netinkamą taikymą, taip pat turi inkorporuoti ir reformų pasirinkimą.

Sekančiame disertacijos skyriuje analizuojamos teorijos, galinčios suteikti įžvalgas, kurios leistų paaiškinti „nenumatytus“ pokyčius. Šių teorijų įžvalgas vėliau galima bandyti inkorporuoti į bendrą pokyčių/reformų koncepcinę schemą taip, kad reformos modelyje būtų traktuojamos kaip kažko pasekmė – ne tik kaip priežastis.

### **3.2. Teorijos, teikiančios įžvalgas „nenumatytų“ pokyčių mechanizmams paaiškinti**

#### **3.2.1. Naujoji viešojo vadyba ir tradicinis viešasis administravimas. Instrumentinių teorijų nepakankamumas**

Kol kas viešojo valdymo reformos dažniausiai vykdomos prisidengiant NVV, todėl gali pasirodyti, kad NVV yra tinkamas instrumentas aiškinti ir padėti suprasti viešojo sektoriaus reformą, taip pat padėti numatyti galimas reformos kliūtis ir pasekmes.

Deja, sisteminė valdymo reformos analizė susiduria su NVV nevienareikšmiškumo problema. Nors egzistuoja daugybė bandymų apibrėžti NVV, mėgstama kalbėti apie naują paradigimą, vieningą viešojo sektoriaus reformų kryptį, NVV sąvoka ir turinys tebėra migloti, o reformos atliekamos gana padrikai ir nesistemiškai (išskyrus, galbūt, Naujosios Zelandijos atvejį).

NVV proponentai taip ir nepateikė išbaigtos ir neprieštaringos NVV teorijos. Panašu, kad asmenys, priskiriami NVV judėjimui, niekada per daug ir nesistengė to padaryti. Kaip jau rašyta disertacijoje, pagrindinė NVV vystymo kryptis buvo daugiau ideologinė ir retorinė nei mokslinė, o pagrindinis instrumentas buvo tradicinio viešojo administravimo blogybių identifikavimas ir sprendimų joms panaikinti siūlymas per daug nesigilinant į visos viešojo valdymo sistemos funkcionavimo ypatybes.

Ne ką geriau elgiasi ir NVV oponentai. Pastarieji dažnai kritikuoja NVV „ad hoc“ atrinkdami jų kritiką tenkinančius NVV požymius, todėl vieną kritikuojama, o kitų ginama NVV gali gana ženkliai skirtis.

Kita akivaizdi problema yra ta, kad tiek NVV, tiek tradicinis viešasis administravimas neturi meta-instrumentų, galinčių analizuoti pačias šias teorijas ir jų poveikį. Abi šios teorijos iš esmės yra normatyvinės ir instrumentinės, nurodančios elgesio, vedančio į „geresni“ valdymą, gaires. Normatyvinių teorijų problema yra tai, kad jų neįmanoma nei falsifikuoti, nei patvirtinti. Daugiausia ką galima pasiekti, tai jas diskredituoti geresne, labiau įtikinančia retorika.

Instrumentines teorijas taip pat sunku falsifikuoti. Sunkiai paneigiamos tiesiogiai, jos turi būti falsifikuojamos per jų taikymo pasekmes, o šiuo atveju teorijos proponentai visuomet gali apginti teoriją, nurodydami netinkamą teorijos taikymą ar „*ceteris paribus*“ atvejus.

Ši situacija neišvengiamai veda į tai, kad siekiant suprasti ir prognozuoti galimas valdymo reformos nesėkmes, būtina „atsitraukti tolyn“ tiek nuo tradicinio viešojo administravimo, tiek nuo NVV ir pasinaudoti kitų mokslų bei teorijų teikiamomis analizės galimybėmis, pritaikant jas viešojo valdymo reformos analizei.

### **3.3.2. Funkcionalizmas. „Tikslų perkėlimas“ ir kitos disfunkcijos**

Viena iš didžiųjų sociologinių mokyklų, funkcionalizmas, turi ilgą tradiciją, aiškinančią socialines disfunkcijas, ypač gerai atsispindinčią R. Mertonu darbuose. Pats Mertonas kritikavo tradicinį viešąjį administravimą, pagrindine biurokratijos yda laikydamas „tikslų perkėlimą“ (Merton, 1957, 1976), kuris atsiranda, kai taisyklės virsta tikslais pačiais savaime, kartu užmirštant tikruosius tikslus, kuriems pasiekti tos taisyklės buvo kuriamos. „Tikslų perkėlimo“ mechanizmas bus aptartas šioje disertacijoje kur kas plačiau, kai bus konstruojamas valdžios pokyčių dinamikos modelis.

Kadangi funkcionalizmas prarado savo populiarumą dar praėjusio amžiaus aštuntajame dešimtmetyje, panašu, kad viešojo administravimo mokslas gana ironiškai nukentėjo nuo pačio Mertonu aprašyto „mokslo amnezijos“ fenomeno. Nepaisant akivaizdaus nepageidaujamų pasekmių pavojaus ir kai kurių aprašytų disfunkcijų mechanizmo pasikartojimo grėsmės, NVV ir jos oponentų diskusijose

nenumatytiems socialinių intervencijų pavojams nebuvo skiriama pakankamai dėmesio.

Paaikškėjus, kad reformos dažnai baigiasi paradoksaliais rezultatais, kai kurie autoriai (Hood, Peters, 2004) prabilo apie „mertoniškos tradicijos“ atgimimą. Kita vertus, nemažai darbų, atitinkančių „mertonišką tradiciją“, remiasi tiesiogiai ne R. Mertonu darbais, bet S. Sieber bandymu aprašyti galimų reformos pasekmių „pasivertimo“ į priešingą rezultatą, nei buvo siekiamas, scenarijus.

Savo 1981 metų darbe „Mirtini vaistai: Socialinės intervencijos ironija“ Sieber išskirė tokius septynis scenarijus, kai reformatoriaus pasiekti rezultatai yra visiškai priešingi nei jis siekia:

1. Funkcinio sugriovimo. Funkcinis sugriovimas pasireiškia, kai reformatorius nesąmoningai sugriauna būtent tą elementą, kurį jis stengiasi pataisyti.

2. Išnaudojimo. Šis scenarijus pasireiškia, kad reformatorius savo veiksmais sukuria prielaidas reformos oponentams įgyvendinti savo tikslus.

3. Tikslų perkėlimo. Šis scenarijus pasireiškia, kai priemonės, skirtos tikslams pasiekti, virsta tikslais pačiomis savaime.

4. Išprovokavimo. Šis scenarijus pasireiškia, kai reformatoriaus bandymai priversti paklusti jo valdžiai sukelia dar didesnę nepaklusnumą.

5. Klasifikavimo. Šis scenarijus pasireiškia, kai kokio nors reiškinio teigiamas ar neigiamas įvertinimas sukelia priešingą reakciją nei tikėtasi.

6. Pernelyg didelio išsipareigojimo. Šis scenarijus pasireiškia, kai pernelyg įnirtingai imamasi kokių nors nepasiekiamų veiksmų neįvertinus visų galimų pasekmių, ir to pasekoje organizacija siekia įgyvendinti tikslus, kurie viršija jos galimybes.

7. Susitaikymo. Šis scenarijus pasireiškia, kai pernelyg anksti priprantama prie pradinės priemonės taikymo sėkmės ir ignoruojami požymiai, rodantys galimą nesėkmę.

Sieber pateikti scenarijai yra iliustratyvūs ir skatinantys atidžiau žiūrėti į siūlomus pokyčius, tačiau metodologine prasme jie nėra išbaigti. Kokio nors reiškinio teorinio klasifikavimo mechanizmas turėtų būti išbaigtas ta prasme, kad visos reiškinio atvejo klasifikavimo grupės turėtų būti visos kartu apimančios visą galimą reiškinio įvairovę ir kartu nepersidengiančios, t.y., visi įmanomi atvejai turi būti lengvai ir aiškiai klasifikuojami. Nors galima būtų nesunkiai rasti kiekvienam iš septynerių scenarijų po tinkamą atvejį, nėra jokios metodologinės garantijos, kad visi atvejai galėtų būti paaiškinti šių scenarijų pagalba. Be to, galima bent iš dalies pritarti Freeman, teigiančiam, kad pateikta analizės struktūra pernelyg paprasta ir „laisva“, kad padėtų planuoti, įgyvendinti ir vertinti programas (Freeman, 1983).

Kita vertus, kaip jau buvo minėta, po gerų dvidešimties metų Sieber darbas sulaukė susidomėjimo, pvz. Ch. Hoodas naudoja Sieber teoriją ir įkomponuoja ją į tinklelio-grupės (*grid-group*)

kultūros teoriją (Hood, 1998), M. Power naudoja šią teoriją paaiškinti audito populiarumą ir plėtrą (Power, 1997).

Moksliniai darbai, parašyti „mertoniškos tradicijos įtakoje“ paprastai nesistengia analizuoti viešojo valdymo reformos apskritai, tačiau atkreipia dėmesį į keletą paradoksų, būdingų viešojo valdymo reformai (iššauktų disfunkcijų):

1. Tikslų perkėlimą.
2. Veiklos vertinimo ir audito paradoksus (Grizlie, 2002 ; Power, 1997, 2003).
3. Skaidrumo reikalavimų iššauktas disfunkcijas (Hood, 2007).

Šios krypties plėtojimas turėtų baigtis iš esmės baigtiniu NVV disfunkcijų sąrašu (žinomas tradicinio viešojo administravimo disfunkcijų sąrašas iš esmės nekinta nuo praėjusio amžiaus aštuntojo dešimtmečio), arba gal net įrodymu, kad pati NVV, tiek kaip veiklos būdas, tiek kaip „mokslas“, yra disfunkcinė.

Kitos mokyklos – neoinstitucionalizmo – atstovai kelia sau kur kas ambicingesnius tikslus ir bando aprašyti, paaiškinti ir vertinti viešojo valdymo reformą kaip vientisą fenomeną. Nors pastaroji kryptis nekelia sau tikslų numatyti galimas reformos nesėkmes ir pavojus, dėl jos populiarumo ir įtakos yra tikslinga ją aptarti.

### **3.3.3. Neoinstitucionalizmas. Institucinis požiūris**

Iki XXI amžiaus pradžios viešojo valdymo reforma kaip procesas ir rezultatas buvo palyginti menkai analizuojama. Viena iš to priežasčių buvo vyraujanti NVV tyrimų kryptis, kuri, kaip jau buvo minėta, yra labiau normatyvinė ir instrumentinė, nei deskriptyvinė, ir todėl menkai tinkama tirti ir analizuoti kaip fenomeną. Nenuostabu, kad pradėjus analizuoti viešojo valdymo reformą buvo pasukta kita keliu.

Nors vadyba, o ypač organizacijų teorija taip pat turi instrumentų, galinčių deskriptyviniu pagrindu analizuoti viešojo valdymo reformą, pastarajai analizuoti buvo pasitelkti metodai, naudojami lyginamojoje politikoje ir viešosios politikos analizėje. Kadangi pastarosiose paskutiniu metu vyrauja institucinė tyrimų kryptis, pagrindiniais būdais tirti viešojo valdymo reformą tapo neoinstitucionalizmo atmainos – normatyvinis (sociologinis) institucionalizmas (kartais įvardijamas „tikruoju“ neoinstitucionalizmu), istorinis institucionalizmas ir racionalaus pasirinkimo institucionalizmas.

#### **3.3.3.1. Normatyvinis (sociologinis) institucionalizmas. Izomorfistinės tendencijos**

Normatyvinis (sociologinis) institucionalizmas pateikia alternatyvias reformų priežastis

palyginus su paprastai randamomis NVV literatūroje. Institucionalizmo teorinė bazė leidžia paaiškinti NVV “retorinio triukšmo” ir mitų atsiradimo ir egzistavimo sąlygas ne kaip tiesiog instrumentinį neracionalumą (nemokšišumą), bet priešingai, kaip instrumentaliai racionalų reiškinį.

Institucionalistai analizuoja organizacijų veiklą ir jų reformas remdamiesi ne prielaida, kad pastarosios siekia racionalaus efektyvumo, bet prielaida, kad organizacijos ir jų aplinka sudaro savotišką kultūrinę terpę. Išlikimas šioje terpėje priklauso ne tik nuo paprasto efektyvumo, bet ir nuo sugebėjimo pritaipyti šioje terpėje.

Institucionalizmo teorija iš esmės labai panaši į kontingencijos teoriją ar strateginio pozicionavimo mokyklą – organizacijos elgesį taip pat pirmiausia lemia aplinka, tačiau jeigu kontingencijos teorija ar strateginio pozicionavimo mokykla pagrindinį dėmesį skiria aiškiems ekonominiams resursams (pinigams, žemei ir t.t.), tai institucionalistai pagrindinį dėmesį skiria instituciniams (simboliniams resursams) – prestižui ir atitikimui vyraujančioms kultūrinėms normoms. Institucijos apima ne tik formalias taisykles, bet ir papročius, statuso simbolius ir t.t. Daugelis reiškinų, kurie vertinant klasikine racionalumo prasme turėtų būti laikomi disfunkciniais ir neracionaliais, tampa prasmingi juos aiškinant per institucionalizmo prizmę. Kitaip tariant, institucionalistai tiria „ne psichologines aktorių būsenas, struktūrinius veiksnius, kurie nulemia, kokie veiksmai aktorių bus laikomi racionaliais ar išmintingais“ (DiMaggio, Powell, 1983, p.149).

Svarbiausia organizacijų elgesyje yra ne veiklos efektyvumas, bet veiklos legitimavimas, o pagrindinis mechanizmas, kaip jos legitimuoja savo veiklą, yra kitų organizacijų veiklos mėgdžiojimas (mimėzė). Institucionalizmo teorijoje šis praktikų konvergencijos mechanizmas yra vadinamas izomorfizmu.

Literatūroje yra skiriamos trys izomorfizmo rūšys:

1. *Mimetinis izomorfizmas*. Ši izomorfizmo forma paprastai pasireiškia kai veikiama neapibrėžtumo sąlygomis. Kai organizacinės technologijos yra prastai suprantamos, aplinka nėra aiški, tikslai nėra aiškūs, organizacijos yra linkusios imituoti viena kitos elgesį.

2. *Prievartinis izomorfizmas*. Ši izomorfizmo forma paprastai pasireiškia per politinę įtaką, kuomet reikia legitimuoti savo elgesį. Jeigu egzistuoja bendra teisinė aplinka, organizacijos būna priverčiamos prie jos taikytis. Ši izomorfizmo forma gali atsirasti ir ne taip atvirai – užtenka, kad tam tikroje organizacijų bendruomenėje atsirastų tikėjimas „apie kažkokius teisingus būdus valdyti organizaciją“, ir organizacija būtų priversta perimti tuos būdus.

3. *Normatyvinis izomorfizmas*. Ši izomorfizmo forma paprastai pasireiškia per profesionalizavimo aspektus. Pati sąvoka „profesionalas“ implikuoja, kad asmuo turi laikytis institucionalizuotų pažiūrių ar atitinkamų elgesio normų.

Sociologinis institucionalizmas ilgai buvo užmirštas, tačiau maždaug nuo 2000 metų ši teorinė

perspektyva tapo labai populiari politikos, viešosios politikos ir viešojo administravimo studijose. Disertacijoje jau buvo minėta apie konceptualų lūžį – šiuo metu nebe NVV yra vyraujanti tyrimų kryptis, bet sociologinės tyrimų kryptys, kuriose sociologinis institucionalizmas užima svarbią rolę.

Žinomiausi autoriai, kurių darbai reprezentuoja sociologinio institucionalizmo įžvalgas, gautas analizuojant reformas NVV pagrindu, yra Kerstin Sahlin-Andersson (Sahlin-Andersson, 2002) ir Capan (Capan, 2004). Sociologinio institucionalizmo įtaka taip pat atsispindi ir Barzelay darbuose.

Sahlin-Andersson, analizuodama NVV reformas, daro išvadas, kad jos vyko izomorfizmo pagrindu ir iš esmės atitiko klasikinę schemą – pirmiausia buvo sukonstruotas prototipinis modelis, tuomet vyko modelio difuzija ir galiausiai įsijungė mimezės mechanizmas. Tarptautinės organizacijos, tokios kaip EPBO, aprašė ir išrinko kai kurias reformas, kurias pateikė kaip “gerąją praktiką”, o tai dar labiau paskatino tokių reformų imitavimą (Sahlin-Andersson, 2002).

Disertacijoje jau buvo rašyta, kad apie 1980 metus daugumos valstybių vyriausybės nežinojo, kaip spręsti iškilusias problemas. Ištikus dešimtmečius vyraujanti nuomonė teigė, kad valdžia yra efektyvesnė už privatų sektorių. Žmonės nematė ribų „nei valdžios galimybėms, nei jos geriems norams“ (Drucker, 1969). Ankstyvieji viešojo pasirinkimo teoretikų darbai buvo bandymai atkreipti dėmesį, kad ši iliuzija nėra pagrįsta, ir kad valdžios galimybės bei geri norai yra riboti. Problemų buvo tikrai daug ir ne tik tų, kurias kėlė viešojo pasirinkimo teoretikai.

Sociologinio institucionalizmo teorijoje yra iškelta keletas prielaidų, kada izomorfizmas stiprėja ir tos prielaidos kai kurių valstybių dienotvarkėje buvo aiškiai išreikštos, tik nebuvo žinoma, kaip jas spręsti. Keletą tų prielaidų, stiprinančių izomorfizmą, verta paminėti:

1. Kuo labiau neaiškus ryšys tarp tikslų ir priemonių jiems pasiekti, tuo labiau bus linkstama mėgdžioti organizacijas, kurios suvokiamos kaip sėkmingos.
2. Kuo labiau neaiškūs ir dviprasmiški organizacijos tikslai, tuo labiau bus linkstama mėgdžioti organizacijas, kurios suvokiamos kaip sėkmingos.
3. Kuo mažiau matoma alternatyvių valdymo būdų, tuo labiau bus linkstama mėgdžioti organizacijas, kurios suvokiamos kaip sėkmingos (Powell, DiMagio, 1983).

Sociologinio institucionalizmo stipriosios ir silpnosios vietos yra ganėtinai akivaizdžios. Šios teorijos silpniausia vieta yra tai, kad ji neturi mechanizmų paaiškinti ir numatyti, ar reformos ir pokyčiai bus žalingi ar naudingi klasikine efektyvumo prasme. Funkcionalizmas ir kai kurios kitos teorijos tam tinka kur kas labiau.

Šioje disertacijoje izomorfistinės tendencijos bus naudojamos kaip pagrindinė prielaida aiškinant galimas reformų pasirinkimo kryptis bei kaip institucionalizuotas, bet neefektyvus sprendimų priėmimo

būdas.

### 3.3.3.2. Racionalaus pasirinkimo institucionalizmas. „Savanaudžiai veikėjai“

Racionalaus pasirinkimo institucionalizmas yra labai artimas viešojo pasirinkimo teorijai, tačiau jis, kaip ir kiti institucionalizmai, į modelį inkorporuoja institucinius faktorius – prestižą, legitimumą ir t.t.

Žinomiausias darbas, atliktas taikant racionalaus pasirinkimo institucionalizmo schemą, be abejo yra Dunleavy 1991 metų veikalas „*Demokratija, Biurokratija ir Viešasis pasirinkimas*“, aprašantis biuro formavimosi modelį. Šis modelis jau buvo aprašytas ir aptartas analizuojant viešojo pasirinkimo teoriją.

Minėtas modelis tvirtina, kad kadangi biurokratams kur kas labiau patinka dirbti patariamąjį ir vadybinį darbą, jų natūrali preferencija yra ne biuro dydžio maksimizavimas, bet atskirų, maksimaliai autonomiškų, agentūrų plėtra.

Pagrindinis darbas, analizuojantis tokį biurokratų elgesį NVV sąlygomis, yra James 2003 metais parašytas „*Vykdančiųjų agentūrų revoliucija Vaithole*“. James pakankamai išsamiai ir įtikinamai įrodo, kad dereguliacijai ir agentūrų kūrimui iš esmės vadovavo biurokratai, nors viešai buvo skelbiama, kad tai politinės iniciatyvos.

Nesiplėčiant į racionalaus pasirinkimo institucionalizmo analizę, kuri iš esmės atitiktų viešojo pasirinkimo teorijos analizę, kuri jau buvo atlikta kitoje disertacijos dalyje, reikia pastebėti, kad bazinės šios teorijos prielaidos ir išvados yra prasmingos analizuojant NVV modelį.

Nors galima abejoti, tuo, kad NVV yra „*biurokratų sąmokslas*“, sukurtas tam, kad būtų galima padidinti jų naudą, vargu ar galima abejoti tuo, kad NVV reformos spragomis, leidžiančiomis maksimizuoti naudą, bus nesinaudojama.

Racionalaus pasirinkimo institucionalizmo teorija nebūtinai veda į biuro formavimosi modelį. Jeigu institucinė sąranga kitokia, ir biurokratai ar politikai savo naudą gali maksimizuoti kitomis atitinkamai institucinei sąrangai priimtinomis priemonėmis, jie gali taip ir daryti.

Besivystančiose šalis biuro formavimosi dinamika yra mažai tikėtina – jose labiau tikėtina, kad reformų naudą bandys pasiimti politikai, pavyzdžiui, bandymai diegti įvairius NVV elementus Afrikoje nepasiteisino dėl korumpuotos institucinės sąrangos. Tiek biuro-maksimizavimo modelis, kuris leidžia maksimizuoti naudą tradicinio viešojo administravimo sąlygomis, tiek biuro formavimo modelis, kuris leidžia maksimizuoti naudą decentralizuotoje struktūroje, netenka savo teorinio ir instrumentinio patrauklumo korumpuotoje institucinėje struktūroje, nes naudą tokioje struktūroje galima „pasiimti“ tiesiogiai, nekuriant legitimacinių mechanizmų, kurie ir veda į aukščiau minėtų modelių aprašyto elgesio formavimąsi.



Apžvelgiant studijas, kurios buvo atliktos analizuojant NVV diegimo pasekmes besivystančiose šalyse nesunku pastebėti, kad veiklos valdymo schemos paprasčiausiai neveikia korupcinėje sąrangoje – prasti rezultatai gali būti toleruojami, į gerus neatsižvelgiama, jei tai reikalinga dėl politinių priežasčių Shirley ir Xu (1997), Mallon (1994), Pasaulio bankas (1995).

Yra labai tikėtina, kad NVV pagrindu vykdomos reformos korumpuotoje institucinėje sąrangoje gali pasireikšti paprasčiausia viešojo sektoriaus politizacija. Besivystančiose šalyse politizacija turi būti interpretuojama kitaip nei išsivysčiusiose. Jei išsivysčiusiose šalyse politizacija dažnai gali būti traktuojama kaip iš esmės teigiamas reiškinys, ribojantis technokratų galią, tai besivystančiose šalyse, kur valstybės tarnyba dažnai yra vienintelis patarimų ir ekspertizės šaltinis, o politikai paprastai yra korumpuoti, politizacija beveik visada iš esmės gali būti traktuojama tik kaip neigiamas reiškinys.

### 3.3.3.3. Istorinis neoinstitucionalizmas. „Istorinis kelias“.

Istorinio institucionalizmo esmę analizuojant viešojo valdymo reformą turbūt geriausiai išreiškia „kelio priklausomybės“ (*path dependency*) koncepcija. Kelio priklausomybė reiškia, kad pradiniai pasirinkimai, atlikti kuriant ir formuojant instituciją ar politiką (kursą), riboja ir nulemia tolesnius pasirinkimus. Istoriniai institucionalistai „atmeta tradicinį postulata, kad tos pačios veikiančios jėgos visur nulems tokius pat rezultatus ir teigia, kad tokių jėgų poveikis bus įtakotas atitinkamos situacijos kontekstinių savybių, dažnai paveldėtų iš praeities“ (Hall, Taylor, 1996, p.941).

Nors kelio priklausomybės koncepcija tapo labai populiaru per palyginti trumpą laiką, pats priežastinis mechanizmas, slypintis už šios koncepcijos, nėra aiškus. Greener pateikia išsamią šios koncepcijos taikymo politikos mokslų literatūroje analizę ir prieina išvados, kad „atlikti tyrimai [pasinaudojant kelio priklausomybės koncepcija – A.T] dažnai turi mažai bendra atsižvelgiant į jų konceptualinius rėmus ar principus“ (Greener, 2005, p.69). Kitaip sakant, istorinis institucionalizmas nepateikia aiškaus priežastinio mechanizmo, kodėl atsiranda kelio priklausomybė ir kaip ji veikia.

Pagrindinė kelio priklausomybės koncepcijos, kaip ir viso istorinio institucionalizmo, problema, yra nesugebėjimas paaiškinti pokyčius. Hira ir Hira pastebi, kad visi pokyčių šaltiniai galiausiai yra išoriniai (egzogeniniai) modeliui. (Hira, Hira, 2000).

Kelio priklausomybės koncepcijos ir istorinio institucionalizmo stiprybės ir silpnybės aprašant ir aiškinant viešojo valdymo reformą yra ganėtinai akivaizdžios. Stiprybės yra šios:

1. Koncepcija gali būti ir yra naudojama aiškinant, kodėl susidomėjimas NVV nebuvo globalus ir kai kurios valstybės, pavyzdžiui, Vokietija ar Prancūzija menkai ja susidomėjo.

2. Koncepcija gali būti naudojama paaiškinti, kodėl reformos dažniausiai atliekamos „*a la carte*“, nesilaikant vieningos linijos ir dažnai ignoruojant akivaizdžius prieštaravimus, kylančius

atliekant nesistemišką reformą.

3. Pagrindinė tyrimų kryptis šiuo metu yra institucinių struktūrinių faktorių, reikalingų, kad būtų sudarytos sąlygos reformai atlikti, identifikavimas ir paieška. Tipiški tokių tyrimų pavyzdžiai yra Knill (Knill, 1999) bei Ch.Pollit ir G.Bouckaert (Politt, Bouckaert, 2003) darbai.

4. Dėl savo lankstumo ir neapibrėžtumo, šią koncepciją galima labai plačiai ir santykinai nesunkiai taikyti išlaikant įtikinamos ir rimtos („mokslinės“) analizės įvaizdį.

Silpnybės yra šios:

1. Istorinis institucionalizmas menkai naudingas instrumentine ar prognostine prasme. Ypač daug problemų kelia tai, kad pagal šią teoriją pokyčių šaltiniai visuomet yra išoriniai, kurių pats istorinis institucionalizmas neanalizuoja.

2. Tai, kad istorinis institucionalizmas lengvai adaptuojamas ir gali „paaikškinti“ beveik bet ką, yra greičiau silpnybė nei stiprybė. Dėl to, kad teoriją dėl vidinės jos konstrukcijos lengvai galima pritaikyti bet kokiai „ad hoc“ analizei, jos falsifikavimas yra greičiausiai neįmanomas ir tuo pačiu jos prognostinė galia greičiausiai yra minimali.

3. Net ir atradus institucinius faktorius bei struktūras, įtakojančius viešojo valdymo reformą, bent jau Ch.Hood nuomone, būtina naudoti kitą metodą siekiant rasti faktorius, galinčius paaikškinti, kodėl pasirenkami vienokie ar kitokie esminiai sprendimai. Anot šio autoriaus, institucinių faktorių ir struktūrų išryškėjimas istorinio institucionalizmo pagalba tegali pasakyti, ar yra prielaidos reformai įvykti (Hood, 2000).

Visos trys institucionalizmo atmainos gali būti naudingos retrospektyviai bandant suvokti, kodėl viešojo valdymo reformos nepavyksta ar gaunamas atvirkštinis efektas, tačiau jos netinka aprašyti, paaikškinti, ar tuo labiau numatyti viešojo valdymo reformos pasekmes.

### **3.3.4. Sistemų dinamika. Generinės struktūros (Sistemų archetipai)**

Pabandžius apibendrinti pateiktus atvirkštinio poveikio aiškinimo mechanizmus, galima pastebėti, kad jiems būdingi tam tikri bendrumai. Galima įtarti, kad viešojo valdymo reformos nesėkmei turėtų būti būdingi šie trys požymiai:

1. „Uždelsimas“ – šalutinis ir atvirkštinis poveikis pasireiškia ne iš karto.
2. Nepageidaujamo atsako priežastys atsiranda už įsivaizduojamos poveikio sistemos ribų.
3. Skirtingi veikėjų interesai ir galimas nesusišnekėjimas (mentalinių sistemos modelių nesuderinamumas).

Tai, kad pavienės ir nesisteminės reformos neduoda trokštamos naudos, pastebi ir EPBO. Yra pastebima, kad „mokymasis viešojoje vadyboje būtų pagerintas, jei daugiau dėmesio būtų skiriama ne instrumentams, bet sistemos dinamikai, ir jei būtų atliekama daugiau empirinio darbo sėkmei ar nesėkmei pagrįsti“ (OECD, 2005).

Deja, EPBO be raginimo žvelgti į reformą sistemiškai, nepateikia konkrečių metodų ir pasiūlymų, kaip tas sisteminis požiūris turėtų būti įgyvendinamas. Kodėl gi viešojo sektoriaus sistemos raidos dinamikai analizuoti nepanaudoti teorijos, skirtos būtent sistemų dinamikai analizuoti ir netgi vadinamai „sistemų dinamika“?

Vadybos mokslas ir sistemų dinamika buvo ir yra naudojamas viešojoje politikoje ir administravime, tačiau ne kaip mokslas pačiam administravimui analizuoti, bet kaip mokslas, teikiantis priemones konkrečioms administravimo tikslams pasiekti. Kita vertus, vadybos mokslui, o kartu ir sistemų dinamikai, atsiveria naujos galimybės būti taikomiems valdymui tobulinti ir analizuoti, nes tobulėja kokybinės mokslinės analizės galimybės. Nors iš pradžių vadybos mokslas buvo tapatinimas tik su kiekybiniais metodais, maždaug nuo praėjusio amžiaus aštunto dešimtmečio pradėjo populiarėti taip vadinamas „minkštasis“ (*soft*) vadybos mokslas. Šiuo metu tik radikaliausi vadybos mokslo atstovai nepripažįsta kokybinio „minkštojo“ vadybos mokslo.

Analogiškas permainas patyrė ir sistemų dinamika. Nors ji buvo pradėta kaip griežtai kiekybinis mokslas, šiuo metu jau pripažįstama, kad kai kurių jos kokybinių instrumentų teikiamos išvalgos gali būti labai naudingos ir yra naudotinos.

Mokslininkai, dirbantys sistemų dinamikos srityje nuo pat šios tyrimų srities atsiradimo bandė atrasti ir klasifikuoti bendrines sisteminio elgesio struktūras, galinčias paaiškinti sudėtingą ar kontrintuatyvų sistemų elgesį.

Esminiai sistemų dinamikos elementai, padedantys paaiškinti sistemos elgseną yra tokie: grįžtamasis ryšis (*feedback*), uždaros priežastinio poveikio kilpos, sistema yra modeliuojama endogeniškai, egzistuoja tik dviejų rūšių priežastinis poveikis – poveikio stiprinimas stiprina pasekmę arba poveikio stiprinimas silpnina pasekmę.

Sistemų dinamika yra skirta bet kokioms sistemoms, kurioms būdingas neapibrėžtumas, sudėtingi sistemos elementų tarpusavyje ryšiai, uždelstos reakcijos ir kitokie reiškiniai, darantys sistemą per sudėtingą suprasti intuituatyviai ar naudojant paprastus analitinius metodus. Kadangi sistemų dinamika naudoja sudėtingus matematinius metodus analizuojamoms sistemoms modeliuoti, ilgą laiką ji buvo nepopuliari net vadyboje, nekalbant apie viešąjį sektorių.

Sistemų vadybos raida buvo analogiška vadybos mokslui bendrai – atsirado taip vadinama „minkštoji“ sistemų dinamika. Maždaug nuo praėjusio amžiaus devintojo dešimtmečio galo didžiulis dėmesys yra skiriamas paprastos kokybinės analizės galimybių, kurios maksimaliai išlaikytų sistemų

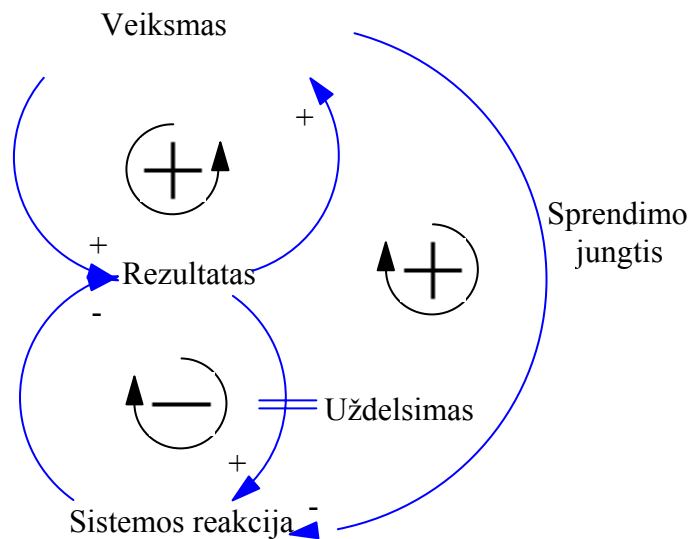
dinamikos aiškinamąją galią, paieškai.

Kokybinė analizė priežastinių kilpų diagramų pavidalu sistemų dinamikoje buvo taikoma nuo pat jos atsiradimo pradžios, tačiau net tokia analizės priemonė buvo per sudėtinga, kad sistemų dinamiką būtų galima plačiai taikyti. Išėitis buvo rasta pasiūlius būdą paprastai, bet formaliai apibrėžti struktūras, galinčias paaiškinti bendrus dėsningumus (ypač kotrintituityvių rezultatų), atsirandančius laiko tėkmėje.

Vadyboje žymiausias autorius, iš naujo sudominęs sistemų dinamika ir įtikinamai pristatęs tokias struktūras, kurias jis vadino archetipais, yra greičiausiai P. Senge. Savo 1990 metais išleistoje knygoje „Penktoji disciplina“ jis pristatė ir išsamiai aprašė tokias struktūras, tradiciškai vadinamas sistemų archetipais. Galutinai sistemų archetipus suklasifikavo ir apibrėžė Wolstenholme (Wolstenholme, 2003), kuriam 2004 m. už šį darbą 2004 m. buvo skirta Foresterio premija.

Wolstenholme išskiria keturias pagrindines struktūras (sistemų archetipus), kurie, jo manymu, pačiu paprasčiausiu būdu paaiškina sistemos dinamiką, vedančią į tai, kad sisteminė reakcija būna kitokia nei tikisi reformatorius. Kartu yra pateikiamas bendras sisteminis sprendimas, leidžiantis išvengti ar susilpninti sistemos pasipriešinimą siūlomam pokyčiui, ir taip jį įgyvendinti.

Pirmasis archetipas šio autoriaus yra vadinamas „nepakankamų pasiekimų“ (*underachievement*) archetipu. Archetipo veikimo struktūra yra tokia:



*Sudaryta Wolstenholme*

**9 pav. „Nepakankamų pasiekimų“ archetipo veikimo struktūra.**

1. Reformatorius atlieka veiksmus, kurie stiprina jo pageidaujamą reiškinių. Gerėjant trokštamui rezultatui stiprėja ir reformatoriaus noras toliau stiprinti atliekamus veiksmus. Pavyzdys galėtų būti direktoriaus imperatyvus paliepinimas darbuotojams dirbti greičiau tam, kad būtų sukurtas norimas

produktas ar paslauga. Pastariesiems paklausius šio paliepimo ir padarius reikalaujamą darbą greičiau, direktoriui stiprėja noras kartoti tokius paliepimus vis dažniau ir dažniau. Susidaro teigiama priežastinė kilpa, kurios poveikio rezultate, direktorius nuolat reikalauoti dirbti greičiau, o produktai kuriami ar paslaugos atliekam vis greičiau.

2. Akivaizdu, kad amžinai taip būti negali. Sistema reaguoja atgal bandydama atstatyti buvusią padėtį. Aptariamo pavyzdžio atveju atsiranda reiškinys, kurį galime įvardinti „administraciniu nuovargiu“. Šis reiškinys kompleksiskai pasireiškia tuo, kad darbuotojai visai bando išvengti padidėjusio darbo krūvio, tobulinamos „darbo išvengimo technologijos“, dalis darbuotojų palieka darbovietę. Kadangi administracinis nuovargis mažina pagaminamo produkto kiekį, o pagaminamas produktas didina administracinį nuovargį, susidaro balansuojanti (neigiama) priežastinė kilpa, blokuojanti aukščiau aprašytą teigiamą priežastinę kilpą.

3. Kadangi neigiama priežastinė kilpa susidaro vėliau nei teigiama, o sistemos neigiamas atsakas gali būti pakankamai nutolęs laike, veiksmai, skatinantys pasiekti norimą rezultatą, gali būti stiprinami „pamirštant“ ar „nepastebint“, kad taip iššaukiama neigiama sistemos reakcija, kurios neigiamas atsakas paprastai padaro situaciją blogesnę nei ji buvo. Aprašyto pavyzdžio atveju išsekintos organizacijos našumas ir kokybė (šitoje vietoje atkreiptinas dėmesys į tai, kad direktorius susirūpinęs tik našumu, todėl nepageidaujamo atsako priežastys atsiranda už įsivaizduojamos poveikio sistemos ribų) pradės kristi žemiau buvusio pradinio lygio (nes prieš tai organizacija dar nebuvo „pertempta“), nepaisant direktoriaus norų ir pastangų. Kadangi kiekvieną kartą direktoriui paraginus dirbti greičiau trumpalaikis darbo našumas kyla, o ilgalaikis krenta, bendros sistemos galimybės našiai ir kokybiškai gaminti produktą irgi krenta.

4. Šiuo atveju bendras sisteminis sprendimas, leidžiantis išvengti ar susilpninti sistemos pasipriešinimą siūlomam pokyčiui ir taip jį įgyvendinti, yra kartu su veiksmais (nelaukiant, kol bus iššaukta neigiama sistemos reakcija), skirtais rezultatui pasiekti, imtis veiksmų, kurie slopintų neigiamą sistemos reakciją. Aptariamu pavydžiu direktorius turėtų imtis priemonių (pavyzdžiui, samdyti daugiau darbuotojų), kad nepadidėtų administracinė našta.

Šiuo archetipu paaiškinamas sisteminis elgesys yra plačiai paplitęs. Jis atsiranda beveik visuomet, kai pabandoma pasiekti daugiau nei leidžia turima išteklių bazė. Kadangi neigiama reakcija pasireiškia su uždelsimu, spėjama įtikėti pirmine pokyčio sėkme, dažnai ignoruojami požymiai, kad viskas nesiklosto taip gerai, kaip turėtų būti, be to, net matant bendrą neigiamą tendenciją ilgalaikėje perspektyvoje, apsimoka toliau imtis pradinių veiksmų.

Wolstenholmas išskiria dar tris generines struktūras. Jų mechanizmai paremti tais pačiais principais, kurie šios disertacijos rėmuose yra svarbesni nei pačios generinės struktūros, todėl disertacijoje kitos trys generinės struktūros nėra aptarinėjamos.

Nors pats Wolstenholmas tokio aiškinimo nepateikia, tačiau galima pastebėti, kad jo pateikti archetipai yra išskirti dviejų kriterijų pagalba – atoveikio kilmės šaltinio (sistemos atsaką sukelia reformatoriaus veiksmai arba siejami rezultatai) ir poveikio pobūdžio (siekis paskatinti atitinkamą sistemos elgesį arba siekis slopinti atitinkamą sistemos elgesį). Kadangi toks skirstymas iš esmės yra išbaigtas metodologiškai, bet kokia nepavykusi reforma gali būti sutalpinta į šių bendrų struktūrų rėmus.

Kadangi viešasis sektorius kaip sistema pasižymi tokiomis savybėmis, kurioms analizuoti galima pritaikyti sistemų archetipus, disertacijoje esminės sistemų dinamikos išskiriamos sprendimų priėmimo savybės yra įtraukiamos į bendrus informacijos apdorojimo modelius.

### **3.3.5. Tinklo/grupės teorija. „Gero“ valdymo supratimo dimensijos**

Vienas pagrindinių faktorių, ignoruojamų vadybos teorijose, postuluojančiose „vieno geriausio“ valdymo egzistavimą, yra tarpkultūrinių skirtumų ignoravimas. Kai kurie autoriai abejoja, kad bendrai priimtos amerikietiškos kilmės teorijos yra tinkamos kituose kultūriniuose kontekstuose (Hofstede, 1980).

Vadybos teorijose šio faktoriaus ignoravimas iš dalies yra susijęs su dėmesiu organizacijos kultūrai. Organizacinės kultūros analizė yra plačiai taikoma vadybinėse studijose. Paprastai organizacinė kultūra yra suprantama kaip pakankamai savarankiškas organizacijos atributas, t.y., laikomasi nuostatos, kad galima įvairiai formuoti organizacinę kultūrą savotiškai ignoruojant nacionalinės ar profesinės, t.y., platesnės (išeinančios iš konkrečios organizacijos rėmų) (sub)kultūros įtaką. Tokiu atveju valdymo instrumentų, kurie reikalauja organizacinės kultūros pokyčių, taikymas ir analizė paprastai atliekama taip vadinamuose pokyčių valdymo rėmuose. Kultūrinė kaita tokiu atveju yra suprantama kaip instrumentinė problema, kuri sprendžiama dažnai kultūriniu aspektu svetimais pokyčių valdymo metodais.

Toks požiūris į kultūrą gali iššaukti pokyčius, kurie būtų „netikėti“ reformatoriui, atliekančiam reformas, kurios buvo veiksmingos kitoje kultūrinėje terpėje. Jei kultūra yra „kolektyvinė proto programa, kuri atskiria vienos grupės narius nuo kitų grupės narių“ (Hofstede, 2001), tuomet nacionalinė kultūra ar profesinės subkultūros gali daryti ypatingą vaidmenį ne tik organizacijos valdymui, bet ir jų veiklos veiksmingumo vertinimui. Egzistuoja pavojus, kad kultūriniai skirtumai gali ne tik kelti pavojų sėkmingam reformų vykdymui ar reformuotų organizacijų valdymui, bet ir sukurti situacijas, kuomet reformatoriaus akimis sėkmingai veikiančias organizacijas visuomenė laikys nesėkmingomis. Pavyzdžiui, visuomenė, kurioje itin vertinamas tikslumas nepriklausomai nuo organizacijos pasiekiamų rezultatų gali labai skeptiškai vertinti organizacijas, kuriose lankstumo vardant toleruojamas neapibrėžtumas. Ši problema nėra tokia aktuali privataus sektoriaus organizacijoms, nes

joms keliami skaidrumo reikalavimai yra kur kas mažesni, tačiau gali daryti lemiamą įtaką valstybinėms organizacijoms ar jų visumai (valdžiai).

Netgi tarus, kad skirtingi nacionaliniai kultūriniai skirtumai kažkoku būdu galėtų būti eliminuoti organizacijų viduje, nors kai kurių autorių įsitikinimu tai neįmanoma (pakankamai detalią tiek teorinę, tiek praktinę analizę šiuo klausimu yra atlikęs (Hofstede, 2001), esami kitokie kultūriniai įtakos šaltiniai kurtų nuolatinę įtampą politinės valdžios, valstybinių organizacijų ir visuomenės tarpusavio valdymo sistemoje.

Kultūrinių pjūvių, kuriais galima tirti organizacines ir nacionalines kultūras, yra labai daug. Šioje disertacijoje nėra siekiama pateikti išsamios teorinės analizės, tačiau pasiremama gerai žinoma M. Douglas tinklo/grupės teorija (Douglas, 1970). Nors ši teorija buvo sukurta visuomenių kultūriniais skirtumams analizuoti, ją galima naudoti tiek privačių, tiek valstybinių organizacijų kultūrų analizei bei pačiam požiūriui į „gerą“ valdymą vertinti.

Viena pagrindinių priežasčių, kodėl ši teorija yra palanki organizacijų valdymui vertinti yra ta, kad kultūrinių skirtumų pjūviai pateikiami per kontrolės prizmę. Tinklas atspindi, kaip labai individai, grupės ar organizacijos yra kontroliuojami išorės normų pagalba, o grupė atspindi, kaip labai individai, grupės ar organizacijos yra inkorporuotos į socialines grupes ir apribotos jų normų.

Pagal šią teoriją, visus organizacijos kultūros ir tuo pačiu organizacijos valdymo tipus galima suskirsti pagal tai, kaip stipriai pasireiškia tinklas (išorinė kontrolė ir taisyklės) ir grupė (požiūris į kolektyvinį darbą ir vertybes). Teorija laikui einant buvo plėtojama, todėl disertacijoje pateikiama ne originali Douglas teorija, bet jau modifikuotas modernesnis jos variantas, kuriuo rėmėsi ir Ch. Hood, analizuodamas valstybinių organizacijų valdymo alternatyvas (Hood, 1998).

Ši teorija išskiria keturias valdymo formas, kurios glaudžiai koreliuoja su atitinkamais kultūriniais tipais – fatalistiniu (stiprus tinklas, silpna grupė), hierarchiniu (stiprus tinklas, stipri grupė), egalitariniu (komunitarinis) (silpnas tinklas, stipri grupė) ir individualistiniu (silpnas tinklas, silpna grupė). Kiekvieno iš šių tipų pagrindinius bruožus galima apibūdinti tokia lentele:

**9 lentelė. Tinklo/grupės teorijos organizacinių tipų esminiai bruožai:**

	Silpna grupė	Stipri grupė
Stiprus tinklas	<p><b>Fatlistinė kultūra</b></p> <p>Kultūra, skatinanti vengimą</p> <p>Abejingumas ir pasyvumas</p> <p>Motyvacijos stoka</p>	<p><b>Hierarchinė kultūra</b></p> <p>Jėgos, atstumo ir kontrolės reikšmė</p> <p>Formali rašytinė komunikacija</p> <p>Pasitikėjimas autoritetu ir</p>

		ekspertize
Silpnas tinklas	<b>Individualistinė kultūra</b> Autoriteto ir jėgos stoka Pasitikima atskiro individo kompetencija	<b>Komunitarinė kultūra</b> Nepasitikėjimas autoritetu ir ekspertize Abipusė komunikacija Harmonijos ir kooperavimosi siekis

Tinklo/grupės teorija skiriasi nuo kitų kultūros klasifikuojančių teorijų tuo, kad ji implikuoja nuolatinę kaitos dinamiką, konkreti organizacinė būseną yra nuolat tampoma link atskirų kultūros tipų, iš esmės niekada negrįždama į tapačias praeities būsenas (Thomson ir kt., 1990). Orientacija į kažkurį vieną iš tipų potencialiai baigiasi nesėkme. Pasak šios teorijos, judėjimas bet kurio iš matricos kampų link sukelia kultūrinį konfliktą ir iššaukia pasipriešinimą. Negano to, kiekviena iš keturių krypčių turi jai būdingas silpnybes, kurios stiprėja judant kuo toliau ta kryptimi į matricos kampą. Hood išskiria tokias kiekvieno kultūrinio tipo silpnybes (Hood, 1998):

**8 lentelė. Silpnybės būdingos kultūriškai skirtingiems organizaciniams tipams:**

Organizacinis polinkis ( <i>bias</i> )	Achilo kulnas	Daro neatsparų:
Hierarchinis	Pernelyg didelis pasitikėjimas autoritetu ir ekspertize kartu su dideliais mobilizacijos pajėgumais	Dramatiškam ambicingų „plataus mastymo“ planų ar projektų žlugimui
Komunitarinis	Nenoras pripažinti autoriteto tam kad būtų galima išsivaduoti iš aklavietės	Nesėkmėms kylančioms dėl neišspręstų ginčų arba bendruomeniškumo degeneravimo į koegzistavimą
Individualistinis	Tendencija iškelti individo naudą prieš bendruomenės naudą	Nesėkmėms kylančioms dėl kooperacijos stokos ar asmeninės korupcijos
Fatalistinis	Nenoras planuoti į ateitį ar imtis drastiškų priemonių krizinėse situacijose	Nesėkmėms kylančios iš perteklinės inercijos ir pasyvumo



Kiekvienas kultūrinis tipas turi savo stiprybių, kurios gali padėti susilpninti kitų kultūrinių tipų silpnības, kurios pradeda reikštis pernelyg įsivyravus kuriam nors iš tipų. Disertacijos dalyje skirtoje veiklos valdymui įvertinti jau buvo rašyta apie valdymo ciklus ir bangas, kurių kaita yra labai panaši kultūrinių tipų kaitą, atisirandanti pasireiškus atskirtų tipų sukeliams disfunkcijoms.

NVV idėjos, be abejo yra artimiausios individualistinei kultūrai, tačiau kaip buvo analizuojama šioje disertacijoje individualistinę kultūrą yra sudėtinga užtikrinti organizacijoje, kuri iš pati savaime yra paremta valdymu. Hood kvazi-rinką laiko individualistinės ir hierarchinės kultūros mišiniu (Hood, 1998).

Disertacijoje buvo rašyta, kad kvazi-rinka iš esmės yra veiklos valdymo būdas, kuris be kita ko turi būti paremtas veiklos matavimu. Veiklos valdymas paremtas veiklos matavimu iš esmės yra hierarchinis valdymo būdas, kurio sėkmė kaip buvo rašyta 2.2. disertacijos skyriuje labai priklauso nuo kaip sėkmingai bendradarbiauja valdančioji ir valdomoji posistemės. Tarp posistemių turi būti užtikrinta informacijos kaita, o valdomoji posistemė turi laiku atsižvelgti į valdančiosios posistemės siunčiamus signalus. Jeigu siekiama užtikrinti inovatyvumo sklaidą būtinai turi užtikrinamas valdomosios posistemės interesas kurti inovacijas, o tuo pačiu valdančioji posistemė turi mokėti įvertinti ir priimti minėtas inovacijas bei atinkamai keisti veiklos vertinimo standartus.

Jeigu susieti veiklos valdymo analizę su tinklo/grupės teorija reikia daryti išvadą, kad veiklos valdymo sistema paremta veiklos matavimu taps neveiksminga, jei kuri nors iš posistemių įgis fatalistinės kultūros bruožų. Kadangi hierarchinė kultūra taip, kaip ji apibrėžiama tinklo/grupės teorijoje kolektyvinį darbą ir vertybes išvertina tiek pat kiek ir išorinę kontrolę ir taisykles egzistuoja teorinės prielaidos, kad informacijos srautų ir paskatų sistema gali būti veiksminga. Taip pat įmanomi dariniai, kuomet vienoje sistemoje sėkmingai susipina hierarchinės ir komunitarinės kultūros požymiai – tokia kultūra yra būdinga taip vadinamam japoniškos vadybos modeliui, kuomet šalia hierarchinės kontrolės kartu egzistuoja ir stipri grupės kontrolė.

Kur kas daugiau problemų kyla, jei valdančioji ar valdomoji posistemė yra individualistinė. Kaip jau buvo rašyta disertacijoje, tokiu atveju valdantieji turėtų siekti maksimaliai išnaudoti sistemą savo pačių poreikiams patenkinti. Jeigu valdomoji posistemė yra individualistinė, tuomet ji turėtų maksimaliai stengtis patenkinti valdančiosios posistemės keliamus reikalavimus ir maksimaliai siekti įgyvendinti iškeltus kriterijus, o teisingiau, informuoti apie maksimaliai įgyvendinimus kriterijus. Tokia situacija būtų pageidautina, bet tik su sąlyga, kad valdančioji posistemė sugeba kontroliuoti visą sistemą, nes priešingu atveju veiklos valdymo sistema virstu atskaitomybės kontrolės sistema. Jeigu valdančioji posistemė būtų komunitarinė galima tikėtis, kad valdoma būtų ne veiklos valdymo paremtu veiklos matavimu, bet kitu labiau bendruomeniniu valdymo būdu, pvz., valdymu tinklų pagalba arba profesionalios organizacijos valdymo modeliais, pvz., profesionalų „demokratija“ (klasikinis

universiteto valdymo modelis).

Šiuos pastebėjimus galima apibendrinti žemiau pateikiama lentelė:

**10 lentelė. Valdymo kombinacijos esant skirtingų kultūrų posistemėms:**

Valdančioji pos. Valdomoji pos.	Hierarchinis	Individualistinis	Komunitarinis	Fatalistinis
Hierarchinis	Mechaninis veiklos valdymas	Veiklos valdymas įmanomas tik jeigu valdančioji posistemė spaudžiama generuoti visos sistemos efektyvumą iš įšorės.	Kitas valdymo tipas	Posistemės de facto susikeičia vietomis
Individualistinis	Atskaitomybės kontrolė			Maksimalus sistemos spragų išnaudojimas asmeninei naudai didinti
Komunitarinis	Organinis veiklos valdymas			Kitas valdymo tipas
Fatalistinis	Atskaitomybės kontrolė			Savitikslis veiklos matavimas

Šioje disertacijoje tinklo/grupės teorijos nėra siekiama pritaikyti organizacijų valdymui įvertinti, o siekiama ją panaudoti visuomenių poreikių dimensijoms vertinti. Organizacinę kultūrą galima santykinai lengvai modifikuoti, tuo tarpu visuomenės kultūrą modifikuoti sunku. NVV savo vertybėmis yra artimiausia individualistinio kultūros tipo požiūriui į gerą valdymą, o tai reiškia, kad kitokio kultūrinio tipo visuomenė gali NVV nepriimti ar jį pakeisti pagal savą kultūrinį tipą. Galimos tokio neatitikimo sukeltos problemos bus aptarinėjamos tolesniuose disertacijos skyriuose.

### **APIBENDRINIMAS IR IŠVADOS:**

*Pokyčius valstybės valdymo organizacijose yra sudėtinga analizuoti. Analizę gali palengvinti reformų ir pokyčių atskyrimas. Kita vertus, toks atskyrimas neabejotinai sukelia naujų metodologinių problemų, nes neišvengiamai įtaukia tikslinį elementą, t.y., reformatoriaus tikslus ir siekius.*

*Pastarieji paprastai postuluoja, kaip orientacija į racionalaus efektyvumo siekimą, tačiau toks postulatas yra abejotinas empiriškai. Siekiant suprasti NVV, o taip pat ir kitų galimų*

*valdymo reformų generuojamą dinamiką, į pokyčių modelį būtina inkorporuoti ir reformatorių interesus, jų informacijos apdorojimo mechanizmus. Tai reiškia, kad galimas pokyčių modelis turi įgyti deskriptyvinio modelio bruožų ir, remiantis ankstesnėje disertacijos dalyje išskirta vadybos samprata, turi apimti ne tik mikro-vadybinius, bet ir makro-vadybinius aspektus.*

*Norint suprasti NVV dinamiką, neužtenka remtis paprasta ekonominio-racionalumo samprata. Trys teorinių institucionalizmų rūšys ir jų prielaidos bei išvados ženkliai praplečia pokyčių modelio ribas. Sociologinis institucionalizmas turi didelę aiškinamąją galią aiškinant, kodėl renkama viena ar kita reformų kryptis ir kaip ji legitimuojama, racionalaus pasirinkimo institucionalizmas reikalauja papildyti analizę „savanaudžių veikėjų“ koncepcija ir institucinių elementų, leidžiančių jiems maksimizuoti savo naudą, paieška, o istorinis institucionalizmas leidžia suprasti, kad reformos bus veikiamos istorinės patirties.*

*Tinklo/grupės teorija pateikia metodologiškai baigtinę institucinių grupių klasifikaciją ir išryškina galimas reformų ir pokyčių kryptis bei jų tarpusavio prieštaravimus. Sistemų archetipai ne tik išryškina būtinybę modeliuoti galimus pokyčius, nes esant tam tikroms sąlygoms trumpalaikė nauda gali lemti ilgalaikius nuostolius, bet ir nurodo galimas mąstymo klaidas.*

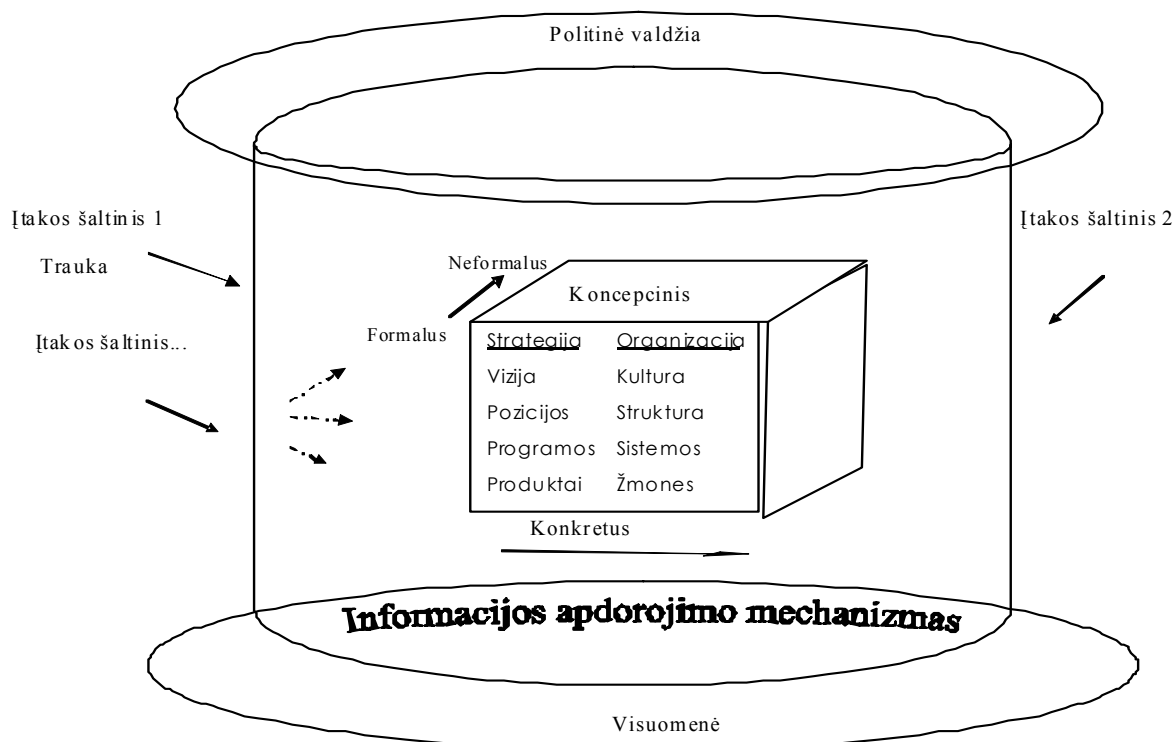
*Tuo tarpu funkcionalistų išskiriamos disfunkcijos leidžia suprasti, kodėl įdiegtas vienas ar kitas valdymo modelis gali kelti racionalaus efektyvumo problemas nepaisant institucinio modelio patrauklumo.*

*Kitoje disertacijos dalyje yra siekiama apjungti visų šių teorijų išvadas į vientisą pokyčių modelį, remiantis vienu bendrumu, būdingu šioms teorijoms – jos visos analizuoja informacijos sklaidos ir apdorojimo mechanizmus bei iš esmės neprieštarauja viena kitai dėl veikėjų galimų preferencijų apibrėžimo.*

#### 4. VALDŽIOS VALDYMO POKYČIŲ METODOLOGINĖ ANALIZĖ

Ketvirtą disertacijos dalį sudaro 6 skyriai. *Pirmame* skyriuje analizuojama valdžia (organizacijų sistema, siekianti užtikrinti visuomenės gerovę politikų gairių nubrėžtose ribose) kaip organizacija. *Antrame* skyriuje įvertinamas valdžios santykis su aplinka, t.y., visuomene. *Trečiame* įvertinami išorės šaltiniai ir jų įtakos formos. *Ketvirtame* skyriuje įvertinamas valdžios susietumas su politiniu antstatu. *Penktame* skyriuje vertinami valdžios informacijos apdorojimo mechanizmai. *Šeštame*, atkreipiamas dėmesys į dinaminį-sisteminių visų elementų tarpusavio ryšį.

Šie skyriai aprašo siūlomą valdžios valdymo pokyčių metodologinės analizės modelį. Modeliu siekiama paaiškinti anksčiau disertacijoje išryškintas NVV problemas ir pateikti galimą analizės schemą kitoms reformoms. Modelio elementai yra aprašomi atinkamuose disertacijos skyriuose ir yra tokie: valdžia kaip organizacija; valdžios santykis su aplinka, t.y., visuomene; išorės šaltiniai ir jų įtakos formos; valdžios susietumas su politiniu antstatu; valdžios informacijos apdorojimo mechanizmai. Šiuos elementus galima apjungti į tokį modelį:



*Sudaryta autoriaus.*

**10 pav. Valdžios pokyčių ir reformų konceptualinis modelis**

Modelio centre yra jau aptartas Mintzbergo sudarytas pokyčių kubas – jis reprezentuoja įmanomus valdžios valdymo pokyčius, kurie gali būti reformų pasekmė ar emergentiniai pokyčiai. Informacijos apdorojimo mechanizmas, kuriame, kaip pavaizduota paveiklėlyje, skendi kubas, reprezentuoja pastebėjimą, kad valdymo pokyčiai yra sąmoningi ir yra valdžios „galvojimo“ padarinys, o tuomet reformų ir jų sukeltų pokyčių tarpusavio ryšys, ar emergentinių pokyčių pasirinkimas priklausys nuo to, kaip valdžios „smegenys“ suvoks ir taikys informaciją. Ryšys tarp pokyčių ir informacijos apdorojimo mechanizmo yra apibūtinamas – kai kurie pokyčiai gali ženkliai pakeisti informacijos apdorojimo mechanizmo veiksnumą.

Pati valdžia yra priklausoma nuo – visuomenės, politikų (modelyje – politinis antstatas) ir kitų poveikio šaltinių įtakos ir jiems būdingos preferencijos. Atitinkamai ir jos informacijos šaltiniai yra trejopi, be to, jiems būdingi informacijos apdorojimo mechanizmai daro įtaką ne tik valdžios valdymo aspektams, nurodytiems kubo, bet ir informacijos apdorojimo mechanizmams. Galiausiai, beveik visuomet valdymo pokyčiai atliekami pačios valdžios „rankomis“, todėl bandymai reformuoti valdžią, nesvarbu ar tai būtų dėl visuomenės, politinio ar kitokio spaudimo, vistiek turi praeiti pro valdžios „smegenų“ filtrą. Kadangi kiti įtakos šaltiniai, išskyrus politikus ir kartais visuomenę, neturi formalių įgaliojimų valdyti valdžią, jų įtakos sukelti pokyčiai yra pačios valdžios pasirenkami, t.y., emergentiniai.

Galiausiai, o to neišvengia atvaizduoti statiniame konceptualiniame modelyje, politikai ir visuomenė taip pat turi tam tikras bendras savybes, kaip jie apdoroja informaciją, susijusią su valstybės valdymu. Priklausomai nuo valdžios, kaip organizacijos, uždarmo laipsnio, valdžios informacijos apdorojimo mechanizmas didesniu ar mažesniu laipsniu perima bruožus, būdingus visuomenei ar politiniam antstatui: uždara valdžia tarsi „verda savo sultyse“; jeigu valdžia tampa atvira politinei valdžiai – ji politizuojasi; jeigu valdžia kooptuoja į visuomenės valdymą – ji demokratizuojasi, t.y., perima visuomenei būdingas institucijas, tame tarpe ir vertybes bei būdingus informacijos apdorojimo mechanizmus.

Analizė pagal šio paprasto modelio nubrėžtas gaires gali padėti geriau suvokti NVV reformas ir jų pokyčius, jų įtaką, taip pat priklausomai nuo esamų konkrečių valdžios, politinės valdžios ir visuomenės preferencijų ir būdingo informacijos apdorojimo mechanizmo, gali padėti numatyti galimas reformas ar emergentinius pokyčius, ar padėti numatyti galimas reformų pasekmes (sukeltus pokyčius).

#### **4.1. Valdžia kaip organizacija**

Nagrinėjant valstybės valdžios valdymo pokyčius, tikslinga analizę pradėti nuo to, kas yra

valdžia. Vienas iš pagrindinių disertacijos uždavinių yra kvestionuoti dabartinę valdžios analizę ir reformą būtent tuo pagrindu, kad valdžia suvokiama ir analizuojama pernelyg suprimityvinant jos funkcionavimo sudėtingumą. Juk būtent pradinis valdžios suvokimas įtakoja tolesnę jos analizę, galimą jos funkcionavimo kritiką ir išsivaizduojamus jos valdymo efektyvumo gerinimo būdus.

Paprastai valstybės valdžia yra apibrėžiama remiantis administracinės teisės ir klasikinio viešojo administravimo rėmais. Remiantis klasikiniu Monteskjė sudarytu valstybės valdžios šakų išskyrimu, valdžia yra skirstoma į įstatymus leidžiančiąją, vykdomąją ir teisminę. Klasikiniame viešajame administravime valdžios analizė papildoma naujų pjūviu – politikos ir viešojo administravimo atskyrimu. Šis atskyrimas susilaukė daug kritikos, nes atlikus empirinius tyrimus tapo aišku, kad sprendimų priėmimas ir jų įgyvendinimas yra susiję abipusio poveikio ryšiais.

Šiuo metu labai išpopuliarėjo terminas „*governance*“. Yra ganėtinai sudėtinga apibrėžti šį terminą lietuvių kalba. Anglų kalboje jis naudojamas „apibūdinti formalius ir neformalius susitarimus, kurie apsprendžia, kaip priimami viešieji sprendimai ir kaip atliekami viešieji veiksmai valstybės konstitucinių vertybių perspektyvoje atsižvelgiant į besikeičiančias problemas, veikėjus ir aplinkas. Viešasis administravimas yra sudėtinė „*governance*“ dalis“ (OECD, 2005, p.16). Šio termino negalima išversti tiesiog kaip valdžia, nes tuomet jis nesiskiria nuo angliško termino „Government“. Kita vertus, jo negalima versti ir kaip valdžios valdymas, nes „*governance*“ apima ir visuomenės valdymą.

Valdžios valdymo pokyčius galima nagrinėti pasitelkiant administracinės teisės ar viešojo administravimo instrumentus, tačiau valdymo pokyčius galima nagrinėti ir kito mokslo – vadybos turimais instrumentais. Vadyba yra glaudžiai susijusi su kitu mokslu – organizacijų teorija, kuri taip pat turi aibę instrumentų, kurie gali būti naudingi analizuojant valdžios valdymo pokyčius.

Organizacijų teorija nagrinėja bet kokias organizacijas. Šioje teorijoje organizacijos nėra sutapatamos, kaip tai paprastai daroma teisėje ar viešajame administravime, su juridiniu subjektu. Organizacijos sąvoką galima apibrėžti įvairiai, pavyzdžiui, „organizacija – tai grupė žmonių, suburtų tam tikram tikslui pasiekti; ji vadovauja individų veiksams“ (Dendhart, 2001, 29). Organizaciją galima apibrėžti ir plačiau: „Organizacija yra dualistinė sandaros ir vykstančių procesų požiūrių sistema, dažniausiai vadinama socialine-ekonomine sistema“ (Zederavičius, Kvederavičius, Augustauskas, 2004, p. 37). Galima organizaciją apibrėžti ir dar plačiau ir apibūdinti ją kaip „dviejų ar daugiau asmenų veiksmų arba jėgų sąmoningai koordinuojamą sistemą“ (Bernard, 1948, p.73). Galiausiai galima tiesiog remtis žodžio organizacija etimologine kilme, t.y. graikišku žodžiu „organon“, kuris reiškia instrumentą ir pabrėžti, kad organizacija paprastai nėra tikslas pats savaime ir yra suvokiama kaip tikslų įgyvendinimo priemonė.

Organizacijų apibrėžimų galima rasti ir daugiau, ši disertacija tokio tikslo nekelia. Remiantis šiais organizacijos apibrėžimais, nesunku suvokti, kad visa valdžia galiausiai sudaro atskirą organizaciją.

Valdžios subjektai sudaro vientisą sistemą, kurioje jie vaidina atskirų posistemų vaidmenį. Taip yra, nes:

1. Jie struktūriškai integruoti į bendrą valdymo sistemą. Jų valdančioji posistemė yra už subjekto organizacijos ribų.
2. Jie funkciškai integruoti į bendrą valdymo sistemą. Beveik visada jų funkcijų rūšys ir ribos yra apsprendžiamos už subjekto organizacijos ribų.
3. Bazinės aplinkos, t.y. visuomenės, jie dažnai suvokiami kaip vienos sistemos elementai, t.y., kaip „valdžia“, „biurokratai“ ir t.t.
4. Jų galutinis tikslas bendras – valdyti (tarnauti) visuomenei.
5. Jie visi formaliai valdomi vienu valdymo įrankiu – administracinės (kartais ir kitų šakų) teisės pagalba.
6. Visi subjektai vienaip kitaip priklausomi nuo to pačios politinės valdžios.
7. Jie gali turėti bendras personalo valdymo taisykles, neišvengiamai ribojančias subjekto autonomiją.
8. Jie gali turėti bendrą biudžetą, t.y., neturi savarankiškos finansų politikos formavimo galimybės.
9. Valstybės tarnautojai priklauso vienai organizacinei kultūrinei terpei, atskiri valdžios subjektai paprastai turi tik bendrosios organizacinės kultūros subkultūras.
10. Visi subjektai susieti į bendrą informacijos sklaidos ir apdorojimo tinklą.

Pavyzdžiui, nors galima tvirtinti, kad, Lietuvos Respublikos valstybinė mokesčių inspekcija yra atskira organizacija ir tai būtų teisinga teisės ar tradicinio viešojo administravimo požiūriu, toks atskirimas yra nepagrįstas sisteminiu požiūriu. Ji nėra savarankiška valdymo prasme, jos kontroliuojančioji posistemė (Finansų ministerija) yra už pačios organizacijos ribų, atitinkamai jos veiklą reglamentuojantys teisės aktai priimami ne jos pačios, personalo valdymas taip pat vykdomas remiantis valstybės tarnybos įstatymu, ji neturi autonomiško finansų valdymo, politinė valdžia bet kada gali įsikišti į jos veiklą ir t.t. Kita vertus, Valstybinė mokesčių inspekcija yra surenkamų mokesčių į valstybės biudžetą centrinis administratorius ir tuo pagrindu dalyvauja priimant sprendimus visais svarbiausiais mokestiniais klausimais, t.y., ji yra integrečiuota į valdžią tiek „iš viršaus“, tiek „iš apačios“. Atitinkamai, daug geriau nagrinėti tokio pobūdžio organizaciją ne kaip autonomišką, analogišką privataus sektoriaus organizacijai, bet kaip didesnės organizacijos suborganizaciją, t.y., kaip posistemę ar valdžios struktūrinį padalinį.

Taigi visą valdžią galima ir tikslinga nagrinėti kaip organizaciją. Mokslinis organizacijų nagrinėjimo laukas yra labai platus. Organizacijų teorija ir vadyba yra tik vienas iš kelių tokių nagrinėjimo laukų. Metodologiškai ir ontologiškai tokius laukus galima suskirstyti į du pagrindinius

blokus – holistinių ir individualistinių.

Holismo ir individualizmo ginčas yra labai senas ir siekia Antikos laikus ir filosofijos (mokslo) ištakas. Holistinė tradicija teigia, kad bendrųjų kokios nors sistemos savybių negalima paaiškinti jos individualių elementų savybėmis. Standartinė dabartinė holistinė metodologija yra paremta sistemų teorija. Individualistinė tradicija teigia priešingai ir siekia paaiškinti visų sudėtinių elementų savybes analizuodama jų sudedamųjų elementų savybes. Standartinė dabartinė individualistinė metodologija yra redukcionizmas ir analitinės studijos.

Sociologijoje holismo ir individualizmo priešprieša pirmiausia pasireiškia per struktūros ir agento priešpriešą. Holistai yra linkę sociumą aiškinti per socialinius faktus (klasikiniai pavyzdžiai – Diurkheim, Parsons teorijos), o individualistai – per individualių agentų preferencijas (klasikinis pavyzdys – Weber teorija). Sociologijos mokslas yra labai svarbus organizacijų studijose, pavyzdžiui, dabartinėse viešojo valdymo reformų studijose remiamasi sociologinėmis istorinio institucionalizmo, racionaliojo pasirinkimo, institucionalizmo, konstruktyvizmo teorijomis.

Tradiciskai suprantama, kad vadyba yra holistinis mokslas. Iš esmės vadybos pagalba holistinėmis priemonėmis yra kuriami instrumentai, skirti efektyvinti struktūros valdymą. Jos savotiška metodologinė-ontologinė priešingybė yra ekonomikos mokslas, kurio neoklasikinė paradigma remiasi veikėjo racionaliojo pasirinkimo teorija ir konstruoja socialinę realybę per individualistinių aiškinimą.

Skirtingas bazinis metodologinis ir ontologinis požiūris neišvengiamai suponuoja esmingai skirtingus analizės objektus, metodus, ir kartu siūlomas valdžios valdymo reformos kryptis bei skirtingą požiūrį į valdžios valdymo pokyčius. Hirsch, Friedman ir Koza apibendrina ekonomikos ir vadybos-organizacijų teorijos (jie šį bendrą analizės lauką įvardina biheivoristiniu) skirtumus taip (Hirsch, Friedman, Koza, 1991, p.90):

**12 lentelė. Ekonomikos ir vadybos-organizacijų teorijos skirtumai.**

Verslo politikos perspektyvos		
Perspektyvos	Ekonomikos	Biheivoristinės
Analizės vienetai	Investuotojai (Biržos) Produktų rinkos Formalūs kontraktai	Organizacijos Vadybinkai-vadovai (managers)
Analizės lygiai	Formulavimas Post-hoc išdavos	Formulavimas <i>ir</i> įgyvendinimas <i>ir</i> turinys <i>ir</i> procesai
Pokyčių šaltiniai	Aplinkos atranka (spaudimas) Efektyvumo dėsniai	Vadybiniai sprendimai Spaudimas adaptuotis prie pokyčių



Minėtoje lentelėje pakeitus verslo politikos sąvoką į valdžios valdymo politikos sąvoką, ši lentelė puikiai apibūdintų galimus požiūrius į valdžios valdymą, bei požiūrį į jo pokyčius bei atliekamas ar atliekamas reformas. Šių dviejų požiūrių tiesioginis kombinavimas neišvengiamai turėtų kelti ne tik metodologinę – ontologinę painiavą, bet ir prieštaraujančias rekomendacijas bei prieštaringas reformas.

Individualistinės metodologijos pagalba valdžią galima suvokti kaip struktūrą, tam tikrą savotišką rinką, kurioje veikdami struktūros agentai siekia įgyvendinti savo tikslus. Struktūros agentų tikslai gali būti įvairūs. Dar Downs išskyrė tokius skirtingus biurokrato tipus (Downs, 1967):

1. Savanaudžius. Jie skirtomi į du tipus:

- Karjeristus. Jie labiausiai vertina galią, pajamas ir prestižą. Karjeristai siekia padidinti jų organizacijos biudžetą, jei jiems tai naudinga, ar galėtų padėti surasti (sukurti) sau geresnę darbo vietą.
- Konservatorius. Jie labiausiai vertina saugumą ir patogumą. Konservatoriai aktyviai priešinosi reformoms, kurios sumažintų jų galią, prestižą ar pajamas.

2. Mišraus motyvacinio tipo. Jie remiasi savanaudžiaus interesais, tačiau kreipia dėmesį ir į platesnes vertybes.

3. Fanatikus. Jie aktyviai vykdo ir palaiko tam tikrą politiką ar veiklos sritį. Jie paprastai būna šališki ir tuo erzina kitus pareigūnus.

4. Advokatus. Jie lojalūs platesniam funkciniam ar organizaciniam laukui nei fanatikai. Pasak Downs, jiems būdingas savotiškas dviveidiškumas – išoriškai jie karšti kokios nors pozicijos rėmėjai, tačiau nešališki viduje.

5. Valstybininkus. Pastarieji yra ištikimi visuomenės interesui. Deja, anot Downs jie pasmerkti būti nevykėliais organizacijos viduje, ir jei nori išlikti, turi apsimesti kokiu nors kitu biurokratu tipu. Dažniausiai jie apsimesta esą advokatai. (Downs, 1967).

Downs analizė yra įdomi tuo, kad jis bando sujungti struktūrą ir agento veiksmus. Pasak jo, agento veiksmai priklauso ne tik nuo jo psichologinės predispozicijos, bet ir nuo to, kokią poziciją jis užima struktūroje ir kiek struktūra palaiko tokius tikslus, kokius jis pats kelia.

Downs modelis nėra grynai individualistinis modelis. Kadangi jis remiasi psichologinės motyvacijos teorijomis, jis iš dalies priklauso organizacinių-vadybinių modelių grupei. Žvelgiant iš klasikinės viešojo administravimo pozicijos ar kur kas naujesnės Naujosios viešosios tarnybos pozicijų, Downs išvados turėtų vesti į tokių struktūrų paieškas, kurios skatintų agentų valstybininkų ar bent advokatų formavimąsi. Naujoji viešoji vadyba siekė sukurti institucinę sąrangą, kuri galėtų sėkmingai funkcionuoti joje dirbant vien tik savanaudžiams individams.

Šioje disertacijoje pasirenkama vadybinė-organizacinė tradicija, nes, viena vertus, ji paprasčiau leidžia paaiškinti įvairius organizacinio gyvenimo aspektus, kita vertus, ji juos nagrinėja plačiau nei

individualistinės su ekonomika susijusios teorijos. Be to, disertacijos dalyje apie viešojo pasirinkimo teoriją buvo padarytos išvados apie šios teorijos taikumą metodų nevienareikšmiškumą ir metodologinį silpnumą.

Vadybinė-organizacinė tradicija yra linkusi klasifikuoti nagrinėjamus objektus pagal įvairius kriterijus, tam, kad nustatytų jų bendruosius bruožus. Tokia analizė reikalinga tam, kad būtų galima identifikuoti objekto savybes ir pasirinkti tinkamą metodologinį įrankį jo analizei ir vėliau jo reformai.

Vienas iš plačiausių ir išsamiausių organizacijų ir jų teorijų klasifikavimo metodų yra pasiūlytas G. Morgan. Šis autorius tvirtina, kad „visos organizacijų ir vadybos teorijos yra paremtos implicitiniais įvaizdžiais arba metaforomis, kurie orientuoja mus matyti, suprasti, ir valdyti organizacijas skirtingais, tačiau šališkais metodais“ (Morgan, 1997, p.4). G. Morgan suskirsto vadybos ir organizacijų teorijas pagal jų bendrus bruožus, kuriuos galima apibendrinti viena metafora.

Remiantis G.Morgan pasiūlytais organizacijų analizės teoriniais rėmais, valdžią galima suvokti ir analizuoti kaip:

a) Mechanizmą. Šiuo atveju pagrindinis dėmesys yra skiriamas struktūrai, procesams ir funkcijoms. Tai tradicinis požiūris į organizaciją, lengviausiai suprantamas ir pats populiariausias. Tradicinis viešasis administravimas ir NVV yra paremti šiuo požiūriu.

b) Organizmą. Šiuo atveju pagrindinis dėmesys yra skiriamas „žmogiškųjų santykių“ aplinkai ir valdžios sugebėjimui adaptuotis prie aplinkos. NVV yra labai daug dėmesio skiriama šiam požiūriui, tačiau dėl bazinės NVV orientacijos į mechanistinį požiūrį, organiniai elementai vykdant NVV pagrindu paremtas reformas, vargiai gali būti sukurti praktiškai. NVV remiasi šio požiūrio retorika, bet ne praktika.

c) Dominavimo įrankį ir galios santykių struktūrą. Šiuo atveju pagrindinis dėmesys skiriamas vadovų ir vykdytojų tarpusavio santykiams ir konfliktams dėl valdžios. Šiuo metu pagrindinė teorija, artima šiam požiūriui, yra racionalusis institucionalizmas.

d) Psichologinį kalėjimą. Šiuo atveju pagrindinis dėmesys skiriamas pasąmoninėms struktūroms ir valdžios „elito“ psichologinių veiksnių, įtakai valdžios valdymui. Šiuo požiūriu paremtos teorijos nors ir galėtų būti daug žadančios ir perspektyvios, šiuo metu viešojo valdymo reformos analizėje iš esmės nėra naudojamos. Nepaisant to, valdžios pokyčiams ir reformoms, šiuo požiūriu analizuojamos problemos, be abejo, turi įtaką.

e) Kultūrinę terpę. Šiuo atveju pagrindinis dėmesys yra skiriamas institucionalizuotoms struktūroms ir įprastiems (išmoktiems) elgesio ir sprendimų priėmimo būdams. Šiuo požiūriu paremtos teorijos įgyjo nepaprastai didelę įtaką praėjusio dešimtmečio antroje pusėje. Šiuo metu viešojo valdymo

sirtyje iš esmės dominuoja šios teorijos, išstumiančios NVV kaip (tariamą) viešojo valdymo analizės paradigmą. Šiuo požiūriu yra paremtos istorinio insticionalizmo ir kultūrinio institucionalizmo teorijos.

f) Smegenis. Šiuo atveju pagrindinis dėmesys yra skiriamas informacijos apdorojimo ir sprendimų priėmimo procesams. Šiuo požiūriu ir jam artimu tekančios ir nuolat besikeičios terpės požiūriu paremtos teorijos yra moderniausios vadybos teorijos. Pagrindiniai instrumentiniai-teoriniai blokai, paremti šiuo požiūriu yra taip vadinama „besimokanti“ organizacija, organizacija kaip tinklų sistema, sistemų dinamika.

g) Tekančią ir nuolat besikeičiančią terpę. Šiuo atveju pagrindinis dėmesys skiriamas nestabilioms konjunktūroms, savireferencijai ir iš esmės organizacija analizuojama kaip tam tikras priežasčių ir pasekmių mišinys, sukoncentruotas bendrame kauzaliniam/priežastiniame lauke.

Pasak G. Morgan, metaforos yra paradoksalios – jos gali suteikti galingas įžvalgas, tačiau tuo pačiu jos iškraipo bendrą vaizdą ir nuslepia įvairius organizacijos aspektus. G. Morgan labiau žinomas verslo vadyboje. Viešojo valdymo studijose jis nėra toks populiarus dėl kitokios viešojo valdymo kaip tyrimo lauko išsivystymo stadijos. Kaip disertacijoje buvo akcentuojama, viešojo valdymo studijos atsilieka savo teorine branda nuo vadybos ir pirmiausia remiasi mechaninės organizacijos perspektyvos siūlomais mikro-organizaciniais patobulinimais.

Organizacijas ir atitinkamai valdžios pobūdį galima struktūruoti ir kitaip. Organizaciniai požiūriai (metaforos) labiau atspindi galimas analizės kryptis ir organizacijos aspektus. Tuo tarpu labiau įprastu būdu klasifikuojant organizacijas, galima pasinaudoti šia įvairių autorių darbus apibendrinančia udaryta lentele (Jucevičius, 1998):

**13 lentelė. Organizacijų klasifikacija pagal jų bruožus**

<b>Organizacijos tipas</b> <b>Požymis</b>	<b>Tradicinė</b>	<b>Orietuota į gamybą</b>	<b>Orientuota į marketingą</b>	<b>Strategiškai valdoma</b>	<b>Antpreneriška</b>
Tikslas	Stabilumas	Pelno optimizavimas	Rinkos poreikių patenkinimas	Stabilus vystymasis	Galimybių išnaudojimas
Sėkmės laidas	Stabilumas	Efektyvumas	Efektyvumo suderinimas su reakcija į naujus poreikius	Valdymo potencialo lygis	Kūryba, novacijos
Požiūris į naujoves	„Nesiūbuoti valties“	Teigiamas	Planuoti iš anksto	Tai strateginio pranašumo šaltinis	Pagrindinė sėkmės sąlyga
Požiūris į riziką	Vengti	Minimizuoti	Ieškoti pažįstamos rizikos	Išskaidyti riziką	Sąmoninga rizika

Valdymo struktūra	Stabili	Funkcinė	Funkcinė su programiniais elementais	Programinis-tikslinis valdymas	Lanksti
Įgaliojimų struktūra	Stabili	Funkcinė	Funkcinė su programiniais elementais	Programinis-tikslinis valdymas	Lanksti
Įgaliojimų struktūra	Centralizuoti	Centralizuoti	Decentralizuoti	Decentralizuoti	Decentralizuoti
Iniciatyva	Netoleruojama	Darbas pagal nustatytą tvarką	Pripažįstama ir skatinama	Būtinasis veiklos elementas	Būtinasis veiklos elementas
Veiklos orientacija	Į firmos vidų	Į firmos vidų	Į išorinę aplinką	Į išorinę aplinką	Į išorinę aplinką
Faktorius, verčiantis keistis	Krizė	Nepatenkinami rezultatai	Rinkos tendencijos	Ateities vizija ir galimybės	Galimybės ir grėsmės
Svarbiausios funkcijos	Pagrindinė veikla ir finansai	Pagrindinė veikla ir finansai	Marketingas ir planavimas	Novacijos ir marketingas	Novacijos ir marketingas
Perspektyva laike	Praeitis	Dabartis	Pažįstama ateitis	Įsivaizduojama ateitis	Įsivaizduojama ateitis
Metafora (požiūris) [papildyta – A.T.]	Mechaninė	Mechaninė	Organinė	Smegenys; Tėkmė ir transformacija	Smegenys; Tėkmė ir transformacija

Pasinaudojant metaforomis ir organizacijų tipais, galima bandyti identifikuoti bendrą reformų kryptį, kuria buvo siekiama pakeisti tradicinį organizacijos tipą. Kaip jau buvo rašyta disertacijos skyriuje apie vadybos madas, NVV dažniausiai sutinkami raginimai kurti organizaciją, kuri labiausiai atitiktų orientuotos į marketingą organizacijos požymius, t.y., organizacijos organinio trajektorijos. Kita vertus, disertacijoje taip pat jau buvo aptarti reformų rezultatai, kurie rodo, kad praktiškai NVV kuria orientuotą į gamybą organizaciją.

Pagrindinis bruožas leidžiantis nustatyti, kokią organizacinę formą iš esmės diegia NVV, yra jos orientacija į rezultatus, kas savo ruožtu implikuoja išeigos standartizaciją. Pasak Mintzberg, tokia darbo koordinavimo forma yra būdinga diversifikuotai mechaninei organizacijai (Mintzberg, 1983). Nors diversifikuotos mechaninės organizacijos teorinis konstruktas buvo išplėtotas beveik prieš trisdešimt metų, šis konstruktas išlieka tinkamas aiškinti NVV propaguojamas struktūras, nes kaip jau buvo įrodyta anksčiau, veiklos valdymo modelis ir beveik visi kiti valdymo modeliai nėra naujesni.

Diversifikuota mechaninė organizacija yra veiksminga organizacijos forma, tačiau šioje disertacijoje tvirtinama, kad NVV modelio įtakoje įprastinė mechaninės organizacijos forma nediegiama. Pasak Mintzberg, tokios organizacijos valdymui svarbiausia yra taip vadinamos technostruktūros veikla. Technostruktūra šis autorius vadina organizacijos darbuotojus, kurie atsakingi už standartų rengimą, ilgalaikį planavimą ir t.t.. Mintzberg siūlomas technostruktūros apibrėžimas yra ganėtinai siauras ir galimai galėtų būti pakeistas platesniu technostruktūros apibrėžimu, kokį siūlo John Galbraith.

Galbraith technostruktūra laiko „visus, kurie turi specializuotas žinias, talentą ar patirtį,

reikalingus priimti reikalingus grupinius sprendimus. Jie, o ne vadovai yra vairuojantis protas – organizacijos smegenys“ (Galbraith, 1967, p. 71). Be abejo, technostruktūrai gali priklausyti ir vadovai.

Žvelgiant į valdžią kaip organizaciją, technostruktūra biurokratinėje sistemoje yra panašioje struktūrinėje vietoje kaip ir privačioje sistemoje. Ji yra ne strateginėje viršūnėje (direktorių valdyba/politikai) ir ne dirbančioje dalyje (pagrinde) (darbininkai/gatvės lygio biurokratai). Ji yra organizacijos „viduryje“ – valdžioje. Tai būtų absoliuti dauguma įvairių ministerijų ir pagrindinių valstybės valdymo organų valdymo klausimais aptarnaujančių struktūrų (Prezidento, Parlamento, Vyriausybės kanceliarijų ir pan.) darbuotojų. Šių darbuotojų vienas iš pagrindinių vaidmenų yra *politikos formavimas*, tam jie dažnai turi didesnę įtaką nei jų nominalūs viršininkai/politikai (Guy Peters, 2009), t.y., visiškai technostruktūros vaidmenį atitinkanti funkcija.

Klasikinėje diversifikuotojoje mechaninėje organizacijoje veiklos matavimo sistema taikoma taip – technostruktūra užima valdančios posistemės vaidmenį, o organizacinė darbo dalis – valdomosios posistemės vaidmenį. Tokia struktūra yra logiška ir veiksminga tol, kol darbo dalies atliekamos darbo operacijos yra paprastos ir technostruktūros gali būti nesunkiai suprantamos, t.y., nesudaromos sąlygos informacijos asimetrijai. Pati technostruktūra, kaip taisyklė, save koordinuoja vertybių ir įgūdžių pagalba, t.y., jai būdinga dinamika, kuri būdinga profesionalų suborganizacijai.

Galbraith teigė, kad technostruktūrai reikia „.... daug autonomijos. Ji gali būti pažeista bet kokio išorinio autoriteto intervencijos, nes įvertinus technostruktūros sprendžiamas problemas ir jai būdingą grupinį sprendimų priėmimą, toks išorinis autoritetas visada bus nepakankamai informuotas ir todėl savavališkas“ (Galbraith, 1967, p.77). Klasikinis diversifikuotos mechaninės organizacijos taikymo modelis yra logiškai koherentiškas ir yra *įprasta privataus sektoriaus praktika*.

NVV modelyje veiklos matavimo sistemose buvusi technostruktūra yra bandoma valdyti taip, kaip klasikiniame diversifikuotame mechaninės organizacijos modelyje yra valdoma darbo dalis. Ministerijų darbuotojų, akademinės visuomenės, gydytojų ir kitų profesionalų veikla yra bandoma standartizuoti išmatuojamais veiklos kriterijais ir taip juos valdyti.

Tokia reforma yra ardanti įprastus informacijos apdorojimo valdžioje mechanizmus, nes buvusią technostruktūrą pradėjus valdyti kaip darbo dalį, atsiranda poreikis naujai technostruktūrai. Akivaizdu, kad kai kurie NVV propaguojantys autoriai tikėjosi, kad jos nereikės, nes:

a) Vairuojantį vaidmenį atliks rinkta. Disertacijos dalyje, skirtoje rinkos analizei, buvo įrodyta, kad rinkos, kaip spontaninės tvarkos į organizacijos vidų įvesti šiuo metu žinomais ir taikomais valdymo būdais neįmanoma.

b) Vairuojantį vaidmenį atliks įgalinti vadovai, t.y. lyderiai. Ši prielaida neįvertina galimybės, kad įgalintojo lyderio, kad ir kiek jam būtų mokama, paskatos vis tiek gali būti savanaudės, o ir pats

lyderis gali daryti klaidas, kurių sistema dėl galios sutelkimo konkrečiuose asmenyse, gali nepajėgti ištaisyti.

c) Vairuojantį vaidmenį atliks politikai. Ši prielaida neįvertino politinei valdžiai būdingos dinamikos, kuri iš esmės netinkama tinkamam technostruktūros vaidmeniui atlikti. Ši dinamika aptariama 4.3. disertacijos skyriuje.

d) Vairuojantį vaidmenį atliks visuomenė. Ši prielaida neįvertino fakto, kad visuomenė gali būti tokiam vaidmeniui visiškai nepasirengusi. Visuomenės ir valdžios tarpusavio ryšiai aptariami 4.3. disertacijos skyriuje.

Savaime suprantama, tai, į ką nebuvo atsižvelgta reformos metu, sukėlė „nenumatytus“, bet, įvertinus aukščiau išdėstytus argumentus, akivaizdžiai numatomus pokyčius – pradėjo formotis nauja technostruktūra.

Kai kuriose srityse ji pasireiškė labai tiesiogiai, pavyzdžiui, Jungtinės Karalystės Sveikatos paslaugų tarnybos sistemoje, reformuotoje pagal kvazi-rinkos modelį, administracijos personalo skaičius nuo 1991 iki 1994 metų išaugo 4 kartus, o santykinė Tarnybos biudžeto dalis, skirta jam išlaikyti, padidėjo nuo 6 iki 10,5 procento (Lacey, 1997, p. 153). JAV buvo sukurta daugybė įvairių agentūrų ir padalinių, kurie taip pat padidino administravimo kaštus (Radin, 2006, Rothstein, 2008).

Dažniau technostruktūros vystymasis pasireiškė per taip vadinamą „audito sproginimą“, kuris jau buvo minėtas ir aprašytas ankstesnėse darbo dalyse. Visose valstybėse, kurios taikė veiklos matavimo modelį, auditorių skaičius, struktūros ir išlaidoms jiems išlaikyti sparčiai išaugo. Kadangi auditorių interesai iš esmės yra kitokie nei tikros technostruktūros, tokios pseudo/techno struktūros augimas negali būti tinkamas visiškai kompensuoti technostruktūrą. Tai be abejo nereiškia, kad veiklos auditas ir auditorių sistemos yra nereikalingos, bet jų pagrindinė funkcija yra kita.

Kai kas tikėjosi, kad veiklos matavimo sistemos padidins darbuotojų motyvaciją ir atitinkamai veiklos efektyvumą. Tokios prielaidos vėlgi daugiausia buvo teisingos tik jei taikomos organizacijos pagrindinį darbą dirbančiais daliais. Tuo tarpu technostruktūros darbuotojai negamina standartizuotų produktų ir neteikia standartizuotų paslaugų, iš esmės jie, kaip ir bet kurie kiti ir profesionalai, labiausiai vertina ir pabrėžia galimybes būti lankstiems ir adaptyviems sprendžiant problemas, susijusias su kokybiniais skirtumais tarp individualių atvejų (Freidson, 2001). Kaip rodo empirinė patirtis, tokia sistema juos tik suezina, o įprasta reakcija pasireiškia noru ir sieku dirbti „tikrą darbą“, matuojamai veiklai skiriant antraeilį vaidmenį.

Bandyamas valdyti technostruktūrą veiklos matavimo pagalba, o ypač jos darbuotojų traktavimas, kaip „darbininkų“, tiesiogiai prieštarauja profesionalų etosui ir jų darbo kultūrai. Vis dėlto, galiausiai daugelyje šalių buvo susivokta, ir iš tikrųjų atkreiptas dėmesys į šią problemą – „Daug postais paremtų šalių, kurios yra tradiciškai decentralizuotos ir teikia prioritetą darbuotojų priėmimui „iš šalies“,

pagrindinį dėmesį skiria labai ankstyvam būsimųjų lyderių identifikavimui ir sudarinėja ateities lyderių, kuriems sudaromos ypatingos sąlygos vystymuisi, „fondus“, taip *de facto* kurdamos „karjeros“ sistema, kitu aspektu žiūrint labai lanksčioje ir atviroje žmogiškųjų išteklių valdymo sistemoje“ (OECD, 2005, p. 180).

Jei valdžia analizuojama kaip organizacija, skirtingą prasmę įgyja ir kontraktavimas bei viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė. Privačios kompanijos šių metodų pagalba gali būti tiesiog inkorporuojamos į bendrą valstybės valdymo aparatą ir bendrąja organizacine valdymo prasme menkai tesiskirti nuo viešųjų subjektų, t.y., iš esmės užimti posistemės dalį ir taip generuoti dinamiką, kuri labiau būdinga organizacijos padaliniui nei savarankiškai organizacijai.

Viena vertus, tokiu būdu jos praranda autonomijos dalį, kitą vertus joms atsiveria galimybės pasinaudojant suerzintos ir apkarpytos valdžios technostruktūros silpnumu „vairuoti“ visą valdžios sistemą, pasinaudojant papildomomis įtakos galimybėmis atsiveriančiomis joms išliejus į bendrą organizacinių sprendimų priėmimo srautą. Toks išliejimas nebūtinai gali baigtis tik jau pripažinta disfunkcija - valdžios „pririšimu“ prie konkrečios organizacijos, kuomet valdžia nebegali atsisakyti jos paslaugų, nes pati nebeturi reikiamų žinių atlikti vieną ar kitą funkciją, bei geresnėms sąlygoms pasireikšti „rentos siekiančiam“ elgesiui. Apie papildomas privačių kompanijų „galimybes“ dar bus rašoma, įvertinus kitus modelio komponentus – valdžios santykį su visuomene, ir valdžios santykį su politine valdžia.

Valdžios kaip organizacijos interpretavimas leidžia aptikti dar vieną NVV reformų kryptį, prieštaraujančią diversifikuotos mechaninės organizacijos koncepcijai – diegiamą konkurenciją tarp viešojo sektoriaus subjektų. Klasikinė diversifikuota mechaninės organizacija veikia holdingo principu – organizacinis centras padeda koordinuoti padalinių veiklą, tuo pačiu skatindamas jų kooperaciją, kooperacija organizacijos viduje leidžia efektyviau apdoroti bendrą informacijos srautą, tenkantį visam holdingui. Apie konkurencijos skatinimo organizacijos viduje pasekmes rašoma disertacijos dalyje, skirtoje informacijos apdorojimo mechanizmui aptarti.

Valdžios kaip organizacijos analizė taip pat leidžia įvesti ir autopoezės konstrukto (autopoiesis) (Maturana, Varela, 1980) teikiamas galimybes. Autopiezė iš esmės reiškia savi-atkūrimą. Šis konceptas savyje įtraukia tokius pastebėjimus:

1. *Autonomiją*. Valdžia save suvokia kaip atskirą sistemą, tokiu būdu visuomet sukurdamą specifinę aplinką ir kultūrą, bei neišvengiamą uždarumo laipsnį nuo visuomenės ir politikų.

2. *Informacijos apdorojimą ratu*. Praktiškai tai reiškia, kad ji, atsižvelgdama į naujas modifikacijas, save nuolat modifikuoja. Reformos sukelia pokyčius, nauji pokyčiai – naujas reformas ir t.t. Jeigu nerandama stabilios būsenos, valdžios valdymo formos kinta ciklais ir bangomis. Disertacijoje jau buvo rašyta, kad egzistuoja net keli teoriniai konstruktai, aiškinantys valdžios ciklus ir empiriškai

pagrindžiantys, kad tokie ciklai egzistuoja.

3. *Savireferencija*. Valdžia viską suvokia pati per save, t.y., informacija, vertybės ir kiti institutai, neatspindimi valdžios institucinėje sistemoje, yra ignoruojami.

Autopiezės samprata turi reišmingą aiškinamąją galią aiškinant informacijos apdorojimo mechanizmus, taip pat ji gali būti naudojama susieti pokyčius ir reformas su informacijos apdorojimo mechanizmu, besiklostančiu valdžioje – ši koncepcija bus prisiminta apibendrinant pokyčių ir reformų valdymo modelį.

Kitoje disertacijos dalyje aptariamas valdžios santykis su visuomene ir bandoma įvertinti, kokios tokio santykio pasekmės gali būti sukeltos reformoms, pokyčiams ir kitiems modelyje aptariamais elementams.

#### 4.2. Valdžios santykis su visuomene

Privataus sektoriaus organizacijoms jų aplinka yra išreikšta rinkos parametrais, o valdžiai, ir ypač politinei valdžiai, aplinka yra išreikšta (ar turėtų būti) visuomenės interesų parametrais.

Paprastai analizuojant valdžios santykius su visuomene, iškyla kai kurie esminiai probleminiai klausimai. Visų *pirma*, yra nesutariama, ką valdžia turėtų daryti visuomenės atžvilgiu apskritai, t.y., ar ji turėtų pirmiausia stengtis tenkinti visuomenės poreikius (visuomenė – valdžios klientai), ar ji turėtų juos „vairuoti“ (visuomenė – pavaldiniai), ar turėtų stengtis teikti paslaugas kartu „lavindama“ visuomenę (visuomenė – piliečiai). *Antra*, nesutariama į kurią visuomenės dalį valdžia pirmiausia turėtų orientuotis. Prielaida, kad visuomenė turi kažkiuos bendrus interesus ir požiūrį į valdžios valdymą, t.y., į reformas ir pokyčius, empiriškai yra sunkiai pagrindžiama.

Pirmojo probleminio klausimo sprendimas nėra vienareikšmis. Kaip ir dauguma valdymo klausimų, jis turi du aspektus: deskriptyvinį ir preskriptyvinį. NVV rėmėjai teigia, kad piliečiai nori būti klientais, o valdžia turi stengtis patenkinti jų, kaip klientų poreikius. Tradicinis viešasis administravimas pirmiausia į piliečius žvelgia kaip į pavaldinius, o taip vadinama Naujoji viešoji tarnyba į piliečius žvelgia kaip į piliečius. Atitinkamus pageidaujamus valdžios struktūrinius tipus tokiu atveju būtų galima išskirti jau aptarta valdžios kaip rinkos, valdžios kaip hierarchijos, ir valdžios kaip tinklo tipologija.

Atrodo, kad būtų galima reikiamą valdžios ir visuomenės santykį nustatyti labai paprastai – visuminės piliečių apklausos būdu nustatyti jų poreikius ir pageidaujamą strateginį pasirinkimą, tuomet pasirinkti tinkamą valdžios tipą ir jį įdiegti. Toks būtų aiškus ir intuityvus sprendimas. Atitinkamų reformų šalininkai paprastai daro dar paprasčiau ir tiesiog postuluoja, ko, jų manymu, nori piliečiai. Preskriptyvinio modelio formavimui tokių prielaidų ir mąstymo iš esmės užtenka.

Kur kas didesnės teorinės-metodologinės problemos kyla bandant valdžios-piliečių santykių



modelį apibrėžti deskriptyviai. Ankstesnėse disertacijos dalyse buvo paprėžta, kad jeigu organizacija yra uždara, ji menkai reaguoja į aplinkos poreikius ir pokyčius, o jeigu reaguoja – ji tai daro autoreferentiškai. Taip pat yra žinoma, kad didelės organizacijos gali bandyti paveikti aplinką ir pakeisti jos preferencijas, o ne į ją atsižvelgti. Įvertinus šiuos faktorius, valdžios valdymo reformos gali atrodyti visai kitaip – valdžia gali atlikti tokias reformas, kuriomis ji bandytų pakeisti visuomenės požiūrį į valdžią ir atitinkamai pakeisti pačią visuomenę pagal savo pačios susikurtą modelį.

Šią problemą pripažįsta ir kiti autoriai - „Sunku atrodo ne tai, kaip paskatinti piliečius dalyvauti, bet kaip pakeisti politikų ir biurokratų stereotipus apie piliečius. Į piliečius orientuotame veiklos matavime piliečiai gali užimti daugelį vaidmenų: klientų, savininkų, akcininkų, problemų apibrėžėjų, bendragamintojų, kokybės vertintojų ir t.t. Jų vaidmuo kur kas platesnis nei klientų, kaip tai apibrėžta NVV modeliuose“ (Yang and Holzer, 2004, p.120).

Dauguma autorių vartoja kliento sąvoką taip, kaip ši sąvoka dažnai yra vartojama „kasdienėje“ kalboje – tiesiog kaip paslaugų pirkėją ar gavėją. Tačiau paslaugų gavėjai ar pirkėjai gali būti labai skirtingi ir kelti visiškai kitokius reikalavimus organizacijai ir kartu jos valdymui. Mintzberg tvirtina, kad piliečiai atlieka keturis vaidmenis (Mintzberg, 1996):

1. vartotojų;
2. klientų;
3. piliečių;
4. subjektų.

Piliečių ir subjektų samprata yra akivaizdi pati savaime. Kliento ir vartotojo sąvokas Mintzberg atskiria taip – vartotojams valdžia teikia standartizuotą produkciją, atitinkančią tam tikrus apibrėžtus kokybės reikalavimus. Klientams tuo tarpu teikiama individualizuota produkcija, atsižvelgiant į jų poreikius (Mintzberg, 1996).

NVV pasirinktas valdžios kaip organizacijos valdymo būdas, o ir pačios NVV retorika, yra aiškiai orientuoti į pilietį kaip vartotoją. Privatus sektorius paslaugų pirkėją kaip vartotoją apibrėždavo pirminiais industrializmo laikais, kuomet paslaugų pirkėjui svarbiausia būdavo gauti prekę ir dėl jo reikėjo santykinai mažai konkuruoti.

Laikantis tokios sampratos, geriausia veiklos efektyvinimo strategija yra masto ekonomijos išnaudojimas ir konkuravimas, pirmiausia kainos pagalba. Organizacijos valdymo prasme tokia samprata leidžia išlaikyti uždara organizaciją ir vertinti jos veiklą pirmiausia jos pačios akimis, t.y., veikti savireferencijos sąlygomis.

Klasikinė industrinė organizacija buvo centralizuota, todėl sprendimai „ko nori“ vartotojai, taip

pat būdavo priimami centralizuotai, o valstybėje, kurioje piliečiai neturėjo didelės „balso teisės“, šiuos sprendimus priimdavo aukštieji biurokratai, pavyzdžiui taip buvo Sovietų Sąjungoje.

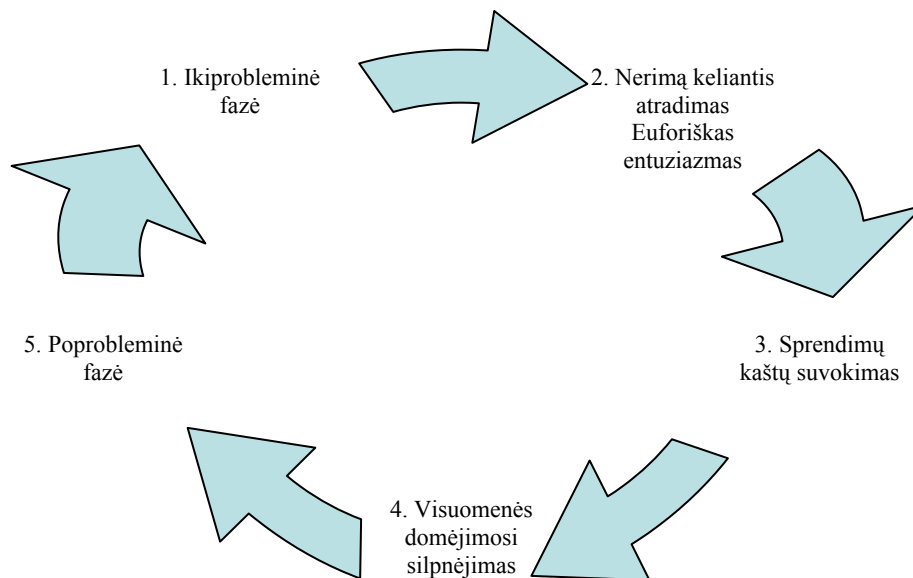
NVV pagrindu įvykdyta valdžios kaip organizacijos valdymo reforma paradoksaliai sukūrė prieštaringą dinamiką valdžios santykiuose su visuomene. Viena vertus, įvykdyta decentralizacija leido žemesniame organizaciniame lygyje nuspręsti, ko vartotojai nori. Kai kurios agentūros tuo pasinaudojo ne piliečių naudai (Moore, 1995). Kita vertus, dėl veiklos valdymo sistemos įdiegimo, agentūros, kaip taisyklė, buvo priverstos labiausiai orientuotis į kainos kriterijų, todėl, kaip jau buvo rašyta disertacijoje, tai kartais labai riboja profesionalų bandymus gerinti kokybę.

Iš esmės NVV sistema nėra atviresnė visuomenei nei tradicinio viešojo administravimo modelis. Kita vertus, prisimenant dar disertacijos pradžioje aprašytas pradines NVV preskriptyvines prielaidas, NVV ir nebuvo kurta šiam tikslui – pagrindinis tikslas buvo mažinti išlaidas.

Ar NVV modelis priimtinas visuomenei, galima atsakyti tik įvertinus visuomenės poreikius ir jos institucinę sanklodą (vyraujančias vertybes, kultūrą ir t.t.). Priklausomai nuo pasirinktos teorijos ar modelio, piliečių ir valdžios santykis gali būti suvokiamas įvairiai ir gali būti sunku pasirinkti kriterijų, kaip tą santykį vienareikšmiškai apibrėžti. Remiantis viešosios politikos studijomis ir racionalių mąstymų, tokiu kriterijumi būtų galima pasirinkti visuomenės pasitikėjimą valdžia.

Jeigu pasitikėjimas valdžia pasirenkamas kaip preskriptyvinis „geros valdžios“ rodiklis, tai atveria įvairesnės analizės galimybes ir svarbiausia, leidžia iškelti svarbiausius valdžios uždavinius ir suvokti pagrindines problemas, susijusias su valdžios valdymo reformų vertinimu. Žalinga „mažas pasitikėjimas – mažiau resursų – žemas valdžios rezultatyvumo įvertinimas – dar mažesnis pasitikėjimas“ grandinė turi būti pakeista į priešingą į viršų vedančią spiralę „aukštas pasitikėjimas – daugiau resursų – aukštas valdžios rezultatyvumo įvertinimas – dar didesnis pasitikėjimas“ (Holzer and Zhang 2006, 238).

Dar 1972 metais Downs apibrėžė, kaip visuomenė reaguoja į politikos darbotvarkės klausimus ir problemas. Pasak šio autoriaus, visuomenės dėmesys problemoms yra cikliškas (Downs, 1972):



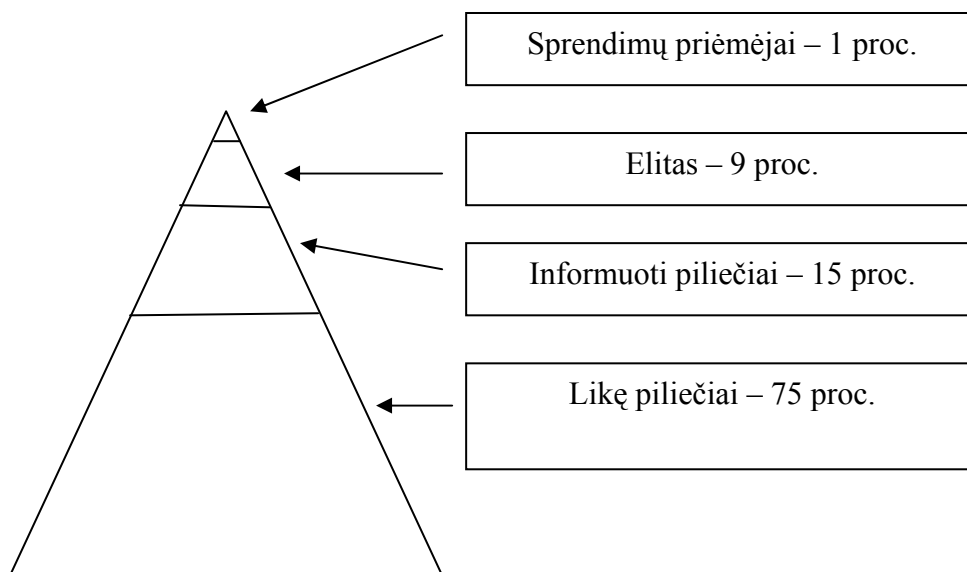
### 11 pav. Visuomenės dėmesys problemoms (Downs, 1972)

Downs modelis buvo daugybę kartų patikrintas empiriškai ir yra pakankamai pagrįstas. Dėmesio problemoms ciklas suponuoja daugybę problemų bandant atsakyti į klausimą, kaip į visuomenės poreikius turėtų reaguoti valdžia ir atinkamai, kokias reformas ji turėtų atlikti, ir kokia bus visuomenės reakcija į šias reformas.

Yra pakankamai akivaizdu, kad valdžia negali keisti organizacinių parametru ir priiminėti sprendimų atsižvelgdama į *ad hoc* išskylančią visuomenės susidomėjimą vienokia ar kitokia problema, taigi organizacinis valdžios uždarumas neišvengiamai turi būti. Kita vertus, ideologiškai tvirtas įsitikinimas, kad valdžia turi tenkinti „vartotojų“ interesus, ypač įvertinus decentralizuotos struktūros ypatybes, gali paskatinti įvairių valdžios agentūrų reakcijas į problemas panašiai kaip tai daro visuomenė. Šiuo atveju iškyla pavojus, kad valdžia apleis ilgalaikio strateginio planavimo funkcijas, o pagrindinį dėmesį skirs „gaisrų“ gesinimui. Disertacijos dalyje apie polinkį į negatyvumą yra aptariamoms valdžios strategijoms, kurių ji imasi, kai iš jos reikalaujama skaidrumo, tuo pačiu išlaiko reikalavimus tenkinti piliečių, kaip vartotojų poreikius.

Situaciją dar labiau komplikuoja tai, kad visuomenė nėra statiškas darinys ir visuomenės poreikių funkcija nėra aiški. Skirtingos visuomenės grupės turi skirtingus poreikius, į kuriuos „valdžiai“ bandant atsižvelgti, gali kilti problemų.

Bandant analizuoti visuomenės struktūrą, paprastai prieinama išvada, kad visuomenė yra piramidės formos beveik bet kokiame klausime. JAV visuomenės tyrimai visuomenės informuotumo klausimais leido Greenberg suformuoti tokią piramidę (Greenberg, 2004):



**12 pav. Visuomenės struktūra (Greenberg, 2004)**

Kalbant metaforų terminiais, išsivaizduojama, kad dauguma piliečių norėtų, kad valdžia būtų panaši į McDonald's restoraną – operacijos būtų paprastos, jiems pakanka riboto paslaugų asortimento, konvejerinių principų, jiems svarbiausia aptarnavimo sparta, jie neprieštarauja unifikacijai ar tam, kad jiems būtų perleista viena ar daugiau operacijų, jie nepastebi pabrėžtinų kiekybės ir (tariamų) kokybės priešpriešos. Viena itin svarbi tokių piliečių savybė – jų trumpas matomas laiko horizontas, t.y., jie džiaugsmingai priima pokyčius, kurie jiems teikia trumpalaikę naudą, bet potencialiai žalingi ilgalaikėje perspektyvoje, arba kitaip sakant, jie nepripažįsta valdžios funkcijos – jų „lavinimo“. Jie pageidauja skaidrumo, t.y., matyti „virtuvę“, tačiau ne itin domisi, kaip iš tikrųjų gaminamas maistas, t.y., priimami sprendimai.

Elitas ir informuoti piliečiai greičiausiai labiau pageidautų, kad valdžia būtų panaši į prancūzišką restoraną. Operacijos gali būti sudėtingos, paslaugų asortimentas turi keistis, jie sutinka, kad valdžia „lavintų“ visuomenę ir lengviau pakelia reformas, kurios jiems galbūt nenaudingos trumpalaikėje perspektyvoje, bet potencialiai naudingos ilgalaikėje.

NVV reformos sukūrė organizacinę valdymo formą, labiausiai tinkamą masinei produkcijai, taip pat atsižvelgiant į tuo metu populiarias vartotojiškumo tendencijas, taigi, tokia valdymo forma galėjo būti patraukli visuomenei. Vis dėlto, kaip rodo pasitenkimo valdžia indeksai, nepasitikėjimas valdžia toliau augo.

Labiausiai tikėtinas to paaiškinimas yra tai, kad NVV vis dėlto neatitiko visuomenės interesų. NVV modelyje visuomenė į valdžios sprendimo procesus kooptuojama ne ką daugiau nei tradiciniame viešajame modelyje, apie tai jau buvo rašyta disertacijos dalyje apie NVV mitus. Svarbu paminėti ir tai,

kad išlaikant pradines NVV ideologines prielaidas, kooptacija gali įgyti ne ką geresnes, o gal dar blogesnes pasekmes nei tradiciniame viešajame administravime.

Dar 1956 metais Dahl tvirtino, kad piliečių įtraukimas į politinius sprendimų procesus nebūtinai turi sukelti pageidaujamas pasekmes demokratijai. Pavyzdžiui, žemesniųjų socialinių sluoksnių įtraukimas gali sukelti pavojų pačios demokratijos pagrindams, nes pastarieji gali remti autoritarinį sprendimų būdą (Dahl, 1956). Kita vertus, nepaisant nuolatinio retorinio triukšmo apie piliečių poreikių tenkinimą, NVV nepasizymėjo žemesniųjų socialinių sluoksnių kooptacija. Bandymai iš tikrųjų įtraukti į valdymą piliečius atsirado jau pradėjus remtis „tinklų valdžios“ samprata.

Kita vertus veiklos valdymo sistema, kuri susiformuoja diegiant NVV yra labai priklausoma nuo visuomenės vertinimo. Jeigu yra kuriamos vertinančiųjų/vertinamųjų (valdomųjų/valdančiųjų posistemiu) grandinės ir nėra laikomasi naivios prielaidos, kad valdančioji posistemė pati iš savęs dirba visuomenės naudai, visuomenė turi atlikti efektyvią kontrolės ir valdymo funkciją. Skaidrumo didinimas tokias galimybes visuomenei sukuria, tačiau kyla klausimas ar egzistuoja paskatos tomis galimybėmis naudotis.

Viešojo pasirinkimo teorijoje paprastai laikoma, kad rinkėjai veikia racionalaus nežinojimo sąlygomis, o ši savybė atsiranda todėl, kad rinkėjams santykinai daug kainuoja gauti reikiamą informaciją, tuo tarpu jų balso sukuriama vertė yra santykinai labai maža, t.y. jie sąmoningai renkasi nežinoti apie vieną ar kitą politinę partiją, nestudijuoti jų programų ir t.t., nes tokios veiklos kaina didelė, o nauda minimali. Pirmasis šią rinkėjų savybę aprašė Downs 1957 m. (Downs, 1957).

Ši savybė turėtų reikštis ir vertinant veiklos valdymo informaciją. Pilietis pats savaime neturi daugiau paskatų ir skirti daugiau dėmesio kokios nors ministerijos veiklos ataskaitos vertinimui nei politinės partijos programai. Tai nereiškia, kad skaidrumo ar veiklos valdymo sistemų pagrįstų veiklos matavimai nereikia diegti, bet reiškia, kad didelio spaudimo priiminėti gerus sprendimus valdančioji posistemė iš įšorės vis tiek gali ir nepatirti. Būtų galima daryti prielaidą, kad apolitiška visuomenė būtų ir veiklos valdymo prasme abejinga, t.y. technostruktūros vaidmens tokia visuomenė atlikti nebūtų pajėgi.

Kita vertus, racionalus nežinojimas, kaip įrodinėjama viešojo pasirinkimo teorijoje (Olson, 1982, Bender, Lott 1996) nesukuria labai didelių problemų. Racionalus nežinojimas nesukuria iškreiptų sprendimų ir nesukuria prielaidų politikams priiminėti neteisingus sprendimus – tiesiog yra toleruojama didesnė sprendimų aplink teisingą sprendimą dispersija. Kita vertus, yra autorių, kurie tvirtina, kad piliečių sprendimus dažnai priiminėja racionalaus-neracionalumo sąlygomis.

Caplan tvirtina, kad piliečiai dažnai sąmoningai renkasi būti neracionalūs (Caplan, 2007). Kadangi neracionalūs politiniai įsitikinimai nieko nekainuoja, o tikėjimas jais dažnai teikia pasitenkinimą, piliečiui racionalu būti neracionaliam. Caplan pagrindinį dėmesį skiria neracionaliems

piliečių įsitikinimams ekonominiais klausimais, nors analizuoja ir kai kuriuos kitus reiškinius. Jo teorija, paremta empiriniais duomenimis įgalina paaiškinti, kodėl piliečiai gali laikytis logiškai nesuderinamos politinės ideologijos, vis dar egzistuoja pseudo-mokslai, kodėl dėl ekonominių problemų nuolat kaltinami užsieniečiai ir imigrantai ir t.t.

Gaila, bet Caplan neanalizuoja kaip racionalus neracionalumas galėtų įtakoti pagal NVV reformo viešojo sektoriaus valdymą. Kita vertus, jis tvirtina, kad piliečiai „tendencingai pervertina ekononines problemas ir nepakankamai gerai įvertina dabartinį ir ateities ekonominį rezultatyvumą” (Caplan, 2007, p. 44). Yra tikėtina, kad piliečiai lygiai taip pat iškreiptai vertintų ir veiklos rezultatyvumą. Žinomos problemos, kylančios piliečiams vertinant valstybinių organizacijų veiklą yra aptartos disertacijos 4.5 skyrelyje.

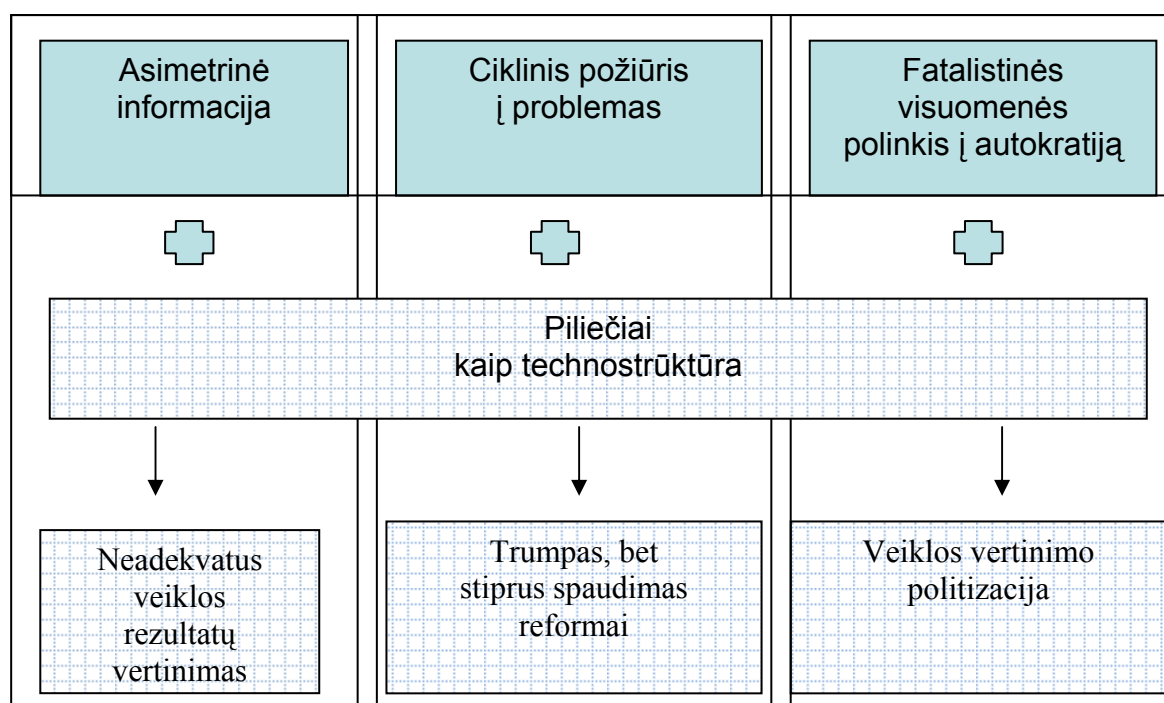
Bandant atsakyti į klausimą, kokiai visuomenės konjunktūrai labiausiai būtų priimtinas NVV modelis, verta prisiminti jau aptartą tinklo/grupės teoriją. Remiantis šia teorijos išskirtomis keturiomis pagrindinėmis galimomis visuomenės formomis, galima numatyti galimą visuomenės reakciją į NVV:

1. Hierarchinė visuomenė iš esmės turėtų nepalaikyti valdžios modelio, reorganizuoto pagal NVV. Hierarchinio požiūrio akademikai buvo vieni aršiausių NVV kritikų, o galiausiai NVV, kaip kova su tradiciniu viešuoju administravimu ir yra hierarchinio modelio antitezė, bent jau retoriškai. Valstybėse, kur visuomenės atitinka hierarchinį modelį, NVV nebuvo įdiegtas, pvz., Japonijoje, Italijoje, Vokietijoje ir panašiai.
2. Komunitarinė visuomenė neturėtų ilgai toleruoti agentūrų „atomizavimo“. Tokiose visuomenėse anksčiau ar vėliau kiltų reikalavimai įtaukti daugiau vertybių į valdžios institucinę terpę ir labiau kooptuoti visuomenę į sprendimų priėmimo procesus. Valstybėse, kur stiprios komunitarinės tendencijos, NVV taip pat nebuvo diegiamas, arba pagrindinis prioritetas buvo teikiamas ne konkurencijai, o jei NVV modelis buvo įdiegtas, sekanti reformų kryptis buvo valdžios bendruomeninimas, t.y., valdžios, kaip tinklų diegimas. Olandijos reformų kryptis iš karto skyrėsi nuo kitų valstybių, o jos modelis tapo valdymo „tinklų pagalba“ pirmtaku (Kickert, 1997), Australijoje NVV modelis bandomas reformuoti valdymo „vertybių pagalba“ principu (Halligan, 2008), o Naujojoje Zelandijoje pastebimos reformos, gražinančios daug tradicinio viešojo administravimo elementų (Whitecombe, 2008).
3. Individualistinėje visuomenėje, kurioje valdžia iš principo nepasitikima, NVV modelis negali būti ilgą laiką patrauklus dėl savo sudėtingumo ir kylančių atskaitomybės problemų. Dunleavy, Margetts, Bastow ir Tinkler pateikia išaiškinimą, kaip sudėtingas ir sunkiai suvokiamas valdymas NVV modelio pagalba iššaukė piliečių nepasitenkimą Jungtinėje

Karalystėje (Dunleavy, Margetts, Bastow ir Tinkler, 2006).

- Teoriškai vertinant, NVV modelis turėtų būti toleruojamas fatalistinėje visuomenėje, tačiau fatalistinė visuomenė turi kitų problemų, kurios NVV modelį daro labiau disfunkcinį. Fatalistinės visuomenės nėra pajėgios kontroliuoti valdžią „iš apačios“, o didžiausia šių visuomenių problema yra ta, kad jų politinė sistema taip pat paprastai funkcionuoja pagal fatalistinę logiką.

Ši skyrių galima apibendrinti tokia schema, atspindinčią galimus probleminius faktorius ir jų įtaką, jei piliečiams (visuomenei) būtų pavedamas technostruktūros vaidmuo:



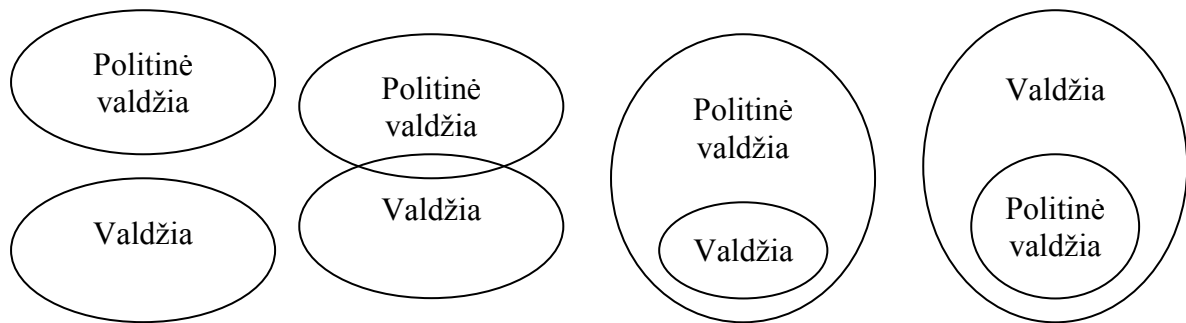
*Sudaryta autoriaus.*

**13 pav. Galimi probleminiai faktoriai ir jų įtaka piliečiams (visuomenei) pavedus technostruktūros vaidmenį**

### 4.3. Susietumas su politine valdžia.

Politikai ir biurokratai valstybės valdyme dalyvauja kartu. Primityvus valdžios supratimas postuluoja, kad politikai formuoja politiką, o biurokratai ją klusniai vykdo. Kita vertus, bet koks praktikas pripažintų, kad reformos neretai yra inicijuojamos ir kyla būtent iš biurokratinio valdžios

aparato, kuris šioje disertacijoje yra įvardijamas tiesiog kaip valdžia. Valdžios ir politinės valdžios santykis institucinio bendrumo atžvilgiu gali būti keturių tipų:



*Sudaryta autoriaus.*

**14 pav. Valdžios ir politinės valdžios santykis institucinio bendrumo atžvilgiu**

1. Valdžia ir politinė valdžia yra atskiri ir nesusiję dalykai, t.y., politikai formuoja strategiją kaip perspektyvą, o valdžia ją vykdo, kitaip tariant laikomasi griežtos politikos/administravimo dichotomijos. Praktikoje toks modelis nėra itin dažnas.
2. Įprastas viešojo administravimo modelis, kad šios dvi sistemos yra susijusios. Tokioje situacijoje valdžios ir politikų interesai, institucionalizuotos vertybės ir informacijos apdorojimo mechanizmai yra susiję ir derinami tarpusavyje. Šiuo atveju reformas ir pokyčius taip pat įtakoja perspektyvos (politikų) ir struktūros.
3. Valdžia yra politizuota. Politikų interesai, institucionalizuotos vertybės ir informacijos apdorojimo mechanizmai nustelbia tradicinius biurokratų interesus.
4. Valstybę iš esmės valdo biurokratai, o politikai vaidina statistų vaidmenį. Tokia situacija gali susiklostyti autoritarinėse struktūrose, kai kuriose valstybėse, kuomet biurokratijai, paprastai kartu su armija, yra patikėta vairuoti valstybę (Turkija), arba ypatingais atvejais, kuomet daugybė valstybės valdymoklausimų negali būti sprendžiami politikų. Pavyzdžiui, Lietuvai stojant į Europos Sąjungą, Seimas ilgą laiką iš esmės atliko statistų rolę, tiesiog patvirtindamas biurokratų su nacionaline teise suderintą ES *acquis*.

Atsižvelgiant į neigiamą požiūrį į biurokratiją ir anksčiau aptartas valdžios klaidas, gali atrodyti, kad politikai gali pasiūlyti mažiau disfunkcines reformas, geriau valdo informaciją ir apskritai yra patikimesnis reformų šaltinis. Jeigu taip yra iš tikrųjų, tuomet tikslinga maksimizuoti politikos ir sprendimų įgyvendinimo atsietumą, o biurokratijos teikiamus reformų pasiūlymus vertinti labai atsargiai ir kritiškai, arba dar geriau, maksimaliai politizuoti viešąjį sektorių.

Gerovės valstybės ekonomikoje didžioji dalis dėmesio yra skiriama rinkos klaidoms, tuo tarpu 1960 – 1980 metų ekonomikos literatūroje, ypač susijusioje su viešojo pasirinkimo teorija, pagrindinis



dėmesys yra skiriamas ne tik valdžios, bet ir politinėms klaidoms. Disertacijoje išskiriamos trys bazinės politinės klaidos:

1. *Iškreiptos paskatos*. Viena pagrindinių problemų, kurią kelia politikų įtakos stiprinimas, yra jų iškreiptos paskatos. Viešojo pasirinkimo teorijos modeliai rodo, kad politikams būdinga kitokia jų naudingumo maksimizavimo funkcija nei būdinga rinkai. Politikai savo naudą maksimizuoja ne per pelną, o per rinkėjų balsus. Toks jų elgesys skatina įvairius populistinius sprendimus, pavyzdžiui, ydingus biudžetavimo ciklus, kuomet politinės partijos prieš rinkimus, tikėdamosios laimėti balsų, didina socialines išlaidas (Buchanan, 1977).
2. *Rentos-siekiantis elgesys*. Politikai, pasinaudodami jiems suteiktomis galiomis, gali palaikyti vienas ar kitas interesų grupes, kurių „rentos siekiantis“ elgesys yra naudingas tik joms, bet ne visuomenei apskritai. Tokį elgesį aptariantys Tullock (1967) ir Krueger (1974) pastebi, kad „rentos siekiantis“ elgesys, nors ir gali įgyti korupcinės veiklos požymių, toli gražu toks nėra visada – labai dažnai jis kyla iš paprasčiausio neišmanymo – „studentas, kuris nesuprato argumentų prieš apsaugos tarifus ir kuris vėliau dirba lobistu medvilnės tekstilės agentūroje, greičiausiai yra įsitikinęs savo sąžinės švarumu, kai remiasi klaidingais ekonominiais argumentais“ (Tullock, 1988, p.477). Politikai taip pat tokį elgesį gali palaikyti dėl paprasčiausio neišmanymo.
3. *Privilegijų politika (pork-barrel politics)*. Politikų paskatos kolektyviniam darbui yra ganėtinai mažos – vis dėlto, ypač esant mažoritarinei rinkimų sistemai, racionalus politiko siekis yra būti perrinktam. Esant tokiai situacijai politikai siekia parnešti „kiaulę“ namo, t.y., kažką naudingą jų konkrečiam elektoratui, nebūtinai įvertindami tokios savo veiklos kaštus likusiems piliečiams (Bradbury, Crain 1999).

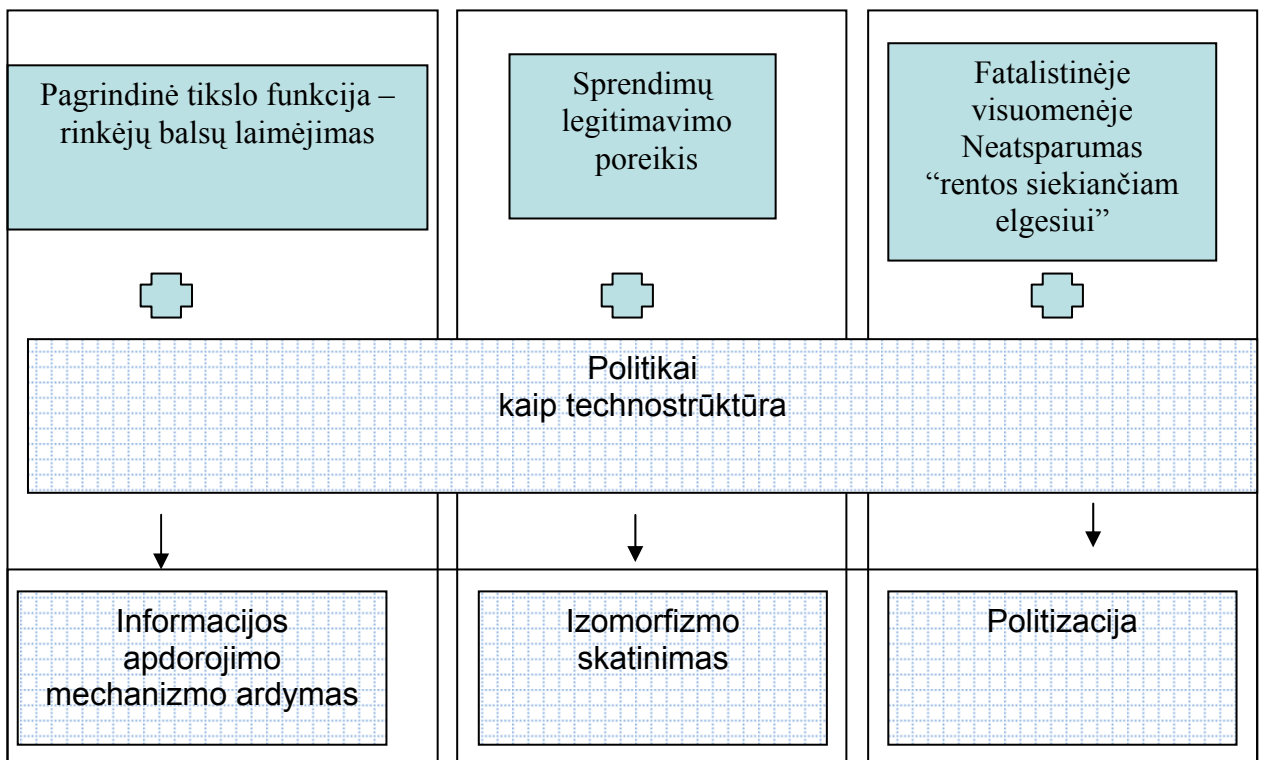
Šios klaidos turi lemiamos įtakos valdžios elgesiui ir priimamiems sprendimams. Padidinus politikų įtaką valdžiai, šios klaidos gali būti prievartinio izomorfizmo principu, arba, jeigu viešasis sektorius politizuojamas keičiant valstybės tarnautojus ar kitus valdžioje dirbančius asmenis politiškai „teisingais“ asmenimis tiesiogiai perkeltos į valdžią.

NVV tiesiogiai nereiškia valdžios politizacijos – raginimų atleisti biurokratus ir juos pakeisti politiškai išrinktais ar pagal politinę liniją deleguotais asmenimis baziniame NVV modelyje nėra. Taip pat tokių raginimų nėra ir retoriniame triukšme – iš pirmo žvilgsnio NVV išlaiko tą pačią politikos/administravimo perskyrą kaip ir tradicinis viešojo administravimo modelis.

Kita vertus, kaip ir santykyje su visuomene, NVV modelio generuojama dinamika santykyje su politine valdžia yra prieštaringa:

1. Politikai gali bandyti „išvengti kaltės“ dėl nepopuliarių viešųjų politikų perleisdami valdžią kokiai nors agentūrai, o tada atsiriboti nuo jos kontrolės (Alesina, Summers 1993; Rogoff 1985).
2. Savaimė suprantama, jei kokios nors viešosios politikos vykdymas perleidžiamas privačiam sektoriui (privatizuojant, kontraktuojant ir t.t.) „išvengti kaltės“ galima dar labiau.
3. Buvusią technostruktūrą padarant valdomąja posisteme, taip kaip buvo aprašyta disertacijos dalyje apie valdžią kaip organizaciją, leidžia patiems politikams užimti technostruktūros rolę, t.y., veiklos efektyvumo parametrus nustatyti remiantis politiniais interesais.
4. Trumpalaikė kontraktinė valstybės tarnyba, ypač taikoma aukštiesiems biurokratams, gali būti naudojama kaip priemonė, leidžianti suteikti valstybinius postus už politines paslaugas, t.y., grąžinti daugelyje valstybių panaikintą „*political spoil*“ sistemą.

Ši skyrių galima apibendrinti tokia schema, atspindinčia galimus probleminius faktorius ir jų įtaką, jei politikams (politinei valdžiai) būtų pavedamas technostruktūros vaidmuo:



*Sudaryta autoriaus.*

**15 pav. Galimi probleminiai faktoriai ir jų įtaka politikams (politinei valdžiai) pavedus technostruktūros vaidmenį**

#### 4.4. Įtakos šaltiniai

Šioje disertacijoje įtakos šaltiniu vadinamas kompleksinis traukos centras, tiesiogiai įtakojantis galimas reformas ir, atitinkamai, pokyčius. Jei šaltinių yra daugiau nei vienas, o jų įtaka yra skirtingų rūšių, yra tikėtina įtakų priešprieša ir skirtingas jų poveikio valdžiai pradinis įėjimo taškas. Tokiu atveju galima prognozuoti, kad reforma, vykdoma vieno įtakos šaltinio poveikyje, sukels pasipriešinimą tų struktūrinių ir individualių elementų, kurie yra veikiami kito įtakos šaltinio.

Įtakos rūšys yra glaudžiai susijusios su valdymo/valdžios rūšimis. Max Weber skyrė tokias valdžios rūšis:

- a) Tradicinę;
- b) Charizmatinę;
- c) Biurokratinę.

Atitinkamai būtų galima išskirti tradicinę, charizmatinę ir biurokratinę įtakas. Šios disertacijos tikslams pasiekti toks skirstymas yra nepakankamas. Mintzberg skyrė daugiau įtakos formų:

- a) Formalią;
- b) Ideologinę;
- c) Ekspertinę;
- d) Politinę (ideologinę).

Toks skirstymas yra platesnis ir aiškesnis. Vis dėlto įvertinus istorinio institucionalizmo pakankamai didelę aiškinamąją galią, taip pat plačiai pripažįstamą organizacijų savybę priešintis pokyčiams, šios disertacijos autorius siūlo papildyti siūlomas įtakos formas dar viena – įprotine įtaka. Šios įtakos dinamika iš dalies atitinka Weber išskirtą tradicinės valdžios dinamiką, t.y., agentai legitimia valdymo forma laiko tą, kuri yra jiems įprasta. Jeigu kažkoks išorinis įtakos šaltinis gali būti naudojamas pagrįsti reformas, atitinkančias organizacijoje nusistovėjusias praktikas, jis yra kur patrauklesnis tiems agentams, kuriems stabilumas yra didelė vertybė – t.y., konservatoriams.

Kadangi valdžios agentai turi skirtingus polinkius, vienus labiau įtakoja vienokia valdžios (įtakos) forma, kitus kitokia. Valdžios organizacinis tipas ir vyraujantis požiūris įtakoja agentų preferencijas, verčia juos mėgdžioti vyraujančias elgesio formas, bet jų atsparumas ar trauka tam tikrai įtakos formai išlieka. Pavyzdžiui, profesionalai net biurokratinėse organizacijose, kur svarbiausios yra formalios galios ir įpročio įtakos, išlieka jautresni ekspertinei įtakos formai nei „paprasti“ darbuotojai.

Disertacijoje pabrėžiama tai, kad kiekviena įtakos rūšis turi skirtingą poveikio-atsako dinamiką, pavyzdžiui, formalioje įtakos sferoje susiklosto santykiai, kurie, tinkamai jų neprižiūrint, pasižymi tikslų perkėlimu ir manipuliacijomis matavimais, savo ruožtu vedančiais ne prie efektyvaus veiklos valdymo, bet atsakomybės kontrolės ir savitikslio matavimo mišinio. Šioje disertacijoje ši dinamika aptariama

dviejose dalyse: „Veiklos valdymas, atskaitomybės kontrolė ir savitiksliis veiklos matavimas“ ir „Europos Sąjungos įtaka Lietuvos viešajam administravimui“. Kita vertus, ši įtaka ir paremta dinamika gali stabilizuoti ir padaryti valdžią efektyvesne.

Ideologinėje įtakos sferoje susiklosto kitokia poveikio-atsako dinamika. Ji pirmiausia pasižymi mėgdžiojimu (mimetika) ir retorikos perėmimu. Tokios dinamikos, jos tinkamai neįvertinus, pasekmės gali būti retorika be veiksmų arba netinkamų valdymo metodų perėmimas. Šioje disertacijoje ši dinamika plačiai analizuojama disertacijos dalyse, skirtose NVV aptarti, ypač dalyse „Naujosios viešosios vadybos mitai“ ir „Menedžerizmas: vadybos mados“. Kita vertus, ši įtaka ir paremta dinamika gali paskatinti valdžią reformuotis ir paskatinti pokyčius visoje valdžioje. Charizmatiniai lyderiai paprastai turi savo ideologiją, kuria „užkrečia“ kitus.

Ekspertinėje įtakos sferoje susiklosto adaptavimo modelio dinamika. Šis modelis, jeigu būtų atliekamas tikrų ekspertų, tinkamai apsaugojus ir vykdant jų siūlomą reformą, turėtų didžiausias teorines galimes sukelti būtent tokius pokyčius, kokių ir tikisi reformatoriai. Tačiau čia iškyla dvi didelės problemos. *Pirma*, kartais sunku atskirti tikrus ekspertus nuo pseudo-ekspertų, kurie savo propaguojamas idėjas siūlo remdamiesi pirmiausia ideologiniais motyvais ir pagrindais (įtikinimu), o ne ekspertiniais motyvais (įrodinėjimu), arba kurie tiesiog laikomi didesniais ekspertais todėl, kad jie turi didesnę formalią galią. *Antra*, yra nepaprastai sunku apsaugoti reformą nuo kitų įtakos šaltinių poveikio. Ekspertai dažnai turi savybę ignoruoti kitų įtakų poveikį kurdami savo reformų modelį, nes pastarosios yra „nemokslinės“ ir todėl reformos būna neatsparios reformuojamos sistemos iškraipymo jėgoms. Šioje disertacijoje ši dinamika aptarinėjama įvairiose disertacijose dalyse, nes disertacija pagrįsta empiriniu faktu, kad aptariamoms reformoms sukėlė nenumatytus ir nepageidautinus pokyčius, t.y. jos nebuvo pakankamai profesionaliai sugalvotos ir diegiamos.

Galios įtakos sferoje susiklosto politinio modelio dinamika. Ši dinamika daugumos autorių įvardijama kaip nepageidaujama ir destruktivi. Galios agentai siekia maksimizuoti savo naudą ignoruodami visos likusios sistemos interesus, todėl politinio modelio dinamika susijusi su destruktivia konkurencija ir korupcija. Viešojo pasirinkimo teorija siekė pasiūlyti modelį, kuriame ši dinamika pasireikštų pozityviomis pasekmėmis, bet disertacijoje įrodinėjama, kad pasiūlytas modelis yra prieštaringas, neišbaigtas ir iš esmės neįgyvendinamas. Tam skirtos disertacijos dalys „Viešojo pasirinkimo teorija: teorinės-metodologinės problemos“ ir „Valdymas rinkos priemonių pagalba“.

Įpročio įtakos sferoje susiklosto stabilizacinė-politinė dinamika. Ši įtaka pasireiškia kaip stabilizatorius vykdomos reformos atžvilgiu ir gali iššaukti įvairių nenumatytų ir neplanuojamų pokyčių. Šiaip konservatoriai, kad išlaikytų turimą padėtį, yra linkę išnaudoti visas turimas valdžios rūšis, tačiau jau prasidėjus reformai jie paprastai netenka galimybės naudotis formalia, ideologine ir ekspertine įtakomis, todėl stabilizacija paprastai vyksta išnaudojant politines (galios) priemones. Šioje disertacijoje

ši dinamika analizuojama skyriuje, skirtam istoriniam institucionalizmui aptarti.

Apibendrinant aukščiau išdėstytus argumentus galima suformuluoti tokią lentelę:

**14 lentelė. Įtakos rūšys.**

	<b>Įtakos rūšis</b>				
	<b>Formali</b>	<b>Ideologinė</b>	<b>Ekspertinė</b>	<b>Galios</b>	<b>Įprotinė</b>
<b>Valdžios atsakas</b>	Hierarchinio modelio dinamika	Mimetinis; retorinis	Adaptavimo modelio dinamika	Politinio modelio dinamika	Stabilizacinis – politinis
<b>Įtakojami agentai</b>	Administracinis žmogus	Valstybininkai, idealistai	Ekspertai (profesionalai)	„Ekonomikos“ žmogus	Konservatoriai

Išoriniai įtakos šaltiniai paprastai turi daugiau nei vieną pagrindinę įtaką. Taip pat labai svarbu suvokti, kad išorinis šaltinis daro įtaką tik tuomet, kai pripažįstamas jo patrauklumas. Kadangi valdžia nėra visiškai uždara sistema, kurioje tik pačios „viršūnės“ patiria išorės šaltinių įtaką, atskiras įtakos šaltinis gali pasirodyti patrauklus atskiros valdžios institucijoms ar net pavieniams agentams, nesukurdamas traukos visoje valdžioje.

Tokia įtaka gali būti naudojama paaiškinti nenumatytiems pokyčiams, nes paprastai reformatoriai daro didžiulę klaidą manydami, kad jų reformuojama sistema yra vienalytė. Žemiau esančioje lentelėje pateikiamas pavyzdys, kokie skirtingi įtakos šaltiniai Lietuvos valdžioje sukuria struktūrinius elementus, besiskiriančius išoriškai nuo likusios valdžios, tačiau pakankamai glaudžiai integruotus viduje pagal išorės šaltinio daromą poveikį:

**15 lentelė. Įtakos šaltiniai Lietuvoje.**

	<b>Įtakos šaltinis pagal poveikį Lietuvos valdžios valdymui</b>			
	<b>Europinis valdymo modelis</b>	<b>Naujoji viešojo vadyba</b>	<b>„Lotyniškas“ valdymo modelis</b>	<b>Teisinis valdymo modelis</b>
<b>Pagrindinės įtakos rūšys</b>	Formali Ideologinė Ekspertinė	Ideologinė Ekspertinė	Galia Įprotinė	Formali Ideologinė
<b>Pagrindiniai įveigos taškai</b>	Formalios struktūros ar procesai, tiesiogiai susiję ar valdomi ES	Atskiros struktūros, tiesiogiai susijusios su viešojo administravimo institucijų valdymu ar atskiri agentai	Senos struktūros, senas galių pasiskirstymo tinklas, politinė valdžia	Atskiros struktūros, susijusios su teisėtvara ir atskiri individai bei padaliniai valdžios suborganizacijose
<b>Skirtingi struktūriniai elementai</b>	Izoliuotos „Europinės salos“	Izoliuotos NVV salos, retorika be veiksmų	Išliekantis susijusių galios agentų tinklas	Izoliuoti teisininkų (profesionalų) tinklai

Detaliau Lietuvos valdžios ir įtakos šaltinių tarpusavio santykis yra analizuojamas disertacijos dalyje, skirtoje Lietuvos valdžios analizei.

#### 4.5. Informacijos apdorojimo mechanizmai

Paprastai valstybiniam sektoriui negalima iš viršaus primesti valdymo modelio – siūlomas modelis yra priimamas tik tada, kai jis atrodo esąs tinkamas ir įgyvendinamas taip, kaip valstybiniame sektoriuje atrodo tinkama. Jeigu valstybinis sektorius analizuojamas ne kaip mechaninė konstrukcija, sudaryta iš pusiau autonomiškų organizacijų, kurios mechaniškai atlieka joms kažkieno priskirtą funkciją, bet kaip viena didelė sistema (organizacija), kurios veiklos rezultatyvumą lemia jos gebėjimai apdoroti ir panaudoti informaciją, tuomet valstybiniam sektoriui apibūdinti turbūt geriausiai tinka smegenų metafora.

Smegenys pačios vysto ir apdoroja joms tenkančią informaciją ir pačios pasirenka, kuri informacija yra vertinga, o kuri ne. „Atrodo, kad smegenys kaupia ir apdoroja duomenis įvairiose dalyse vienu metu. Struktūra ir tvarka atsiranda iš *proceso*; ji nėra įdiegiama“ (Morgan, 1996, p.75). Valstybinio sektoriaus kaip smegenų metafora turi vieną akivaizdų pranašumą prieš mechaninę NVV ir tradicinio viešojo administravimo sampratą, pagal kurią tvarka yra mechaniškai konstruojama ir palaikoma. Modernus valstybinis sektorius yra greičiau pati save vystanti ir reflektuojanti sistema, kuri renkasi ir neturi vieno „mąstančio“ centro. Tokiomis sąlygomis tiek pačios reformos pasirinkimas, tiek jos įdiegimo būdas yra nulemiamas ne tiek vieno asmens (grupės asmenų) ar institucijų veiksmų, kiek visos sistemos informacijos apdorojimo ir vertinimo mechanizmo ypatybių.

Toks požiūris leidžia išvengti dažnai kartojamos klaidos, kad valdymo modelis ir jo įdiegimas yra skirtingi ir beveik nesusiję dalykai. Išskyrus pačius paprasčiausius atvejus, modelio įdiegimo prielaidos ir pasekmės paprastai jau slypi pačiame modelyje ir tame, kaip modelyje suprantama aplinka, kurioje jis bus diegiamas. Modelio įdiegimo prielaidos ir pasekmės taip pat priklauso ir nuo ankstesnio, keičiamo valdymo modelio. Komunistai negali skųstis, kad komunistinės valstybės diegia „blogą komunizmą“, viešojo pasirinkimo teoretikai, kad NVV taikančios valstybės neminimizuoja valstybės, o laisvos rinkos apologetai, kad „blogoji“ valdžia iškraipo „gerąją“ rinką. Ta pati priežastinė dinamika, kuri pagrindžia reformą, nulemia ir jos pražūtį: komunizmo atveju reikalavimai panaikinti klasinę visuomenę veda į vienos partijos diktatūrą; viešojo pasirinkimo teorijos atveju politikų ir biurokratų savanaudiškumas, kuris pagrindžia reformos poreikį, ne tik neleidžia minimizuoti valstybės, bet ir minimizavimą pakreipia taip, kad būtų maksimizuojama biurokratų ir politikų nauda; laisvosios rinkos apologetų atveju, tas pats racionalus veikėjas, kurio savanaudiškumas ir instrumentalumas pagrindžia

rinkos funkcionalumą, labai greitai supranta, kad jis gali užsitikrinti geresnę konkurencinę poziciją veikdamas ne tik ekonominėje, bet ir politinėje, socialinėje ir kitose visuomenės gyvenimo plotmėse.

Disertacijoje išskiriami keturi faktoriai, kurie reprezentuoja valstybinio sektoriaus informacijos apdorojimo ir panaudojimo savybes. Šie faktoriai atsako į keturis svarbiausius klausimus – su kokia nuostata vertinama ir naudojama informacija (labiausiai tikėtina disfunkcija – *Polinkis į negatyvumą*); kaip informacija yra pasiskirsčiusi ir kaip tarpusavyje susieta „horizontaliai“ (labiausiai tikėtina disfunkcija – *Politikų nevienareikšmiškumas*); kaip informacija yra pasiskirsčiusi ir kaip tarpusavyje susieta „vertikaliai“ (labiausiai tikėtina disfunkcija – *Sinergijos nesuvokimas*); kaip suvokiama ir naudojama nauja ir turima informacija (labiausiai tikėtina disfunkcija – *Neprofesionalumas*).

Kita vertus, prieš analizuojant informacijos procesus valdžioje, reikia įvertinti bazinės veiklos valdymo informacines disfunkcijas ir jas susieti su išskirtais keturiais faktoriais. Atsižvelgus į ankstesnę disertacijoje atliktą analizę, tikslinga išskirti dvi pagrindines disfunkcijas – tikslų perkėlimą ir manipuliaciją matavimais.

**1. Tikslų perkėlimas.** Didžiausias veiklos valdymo trūkumas ir pavojus yra taip vadinamas tikslų perkėlimas (*goal displacement*). Tikslų perkėlimas pasireiškia, kai pagrindiniai organizacijos tikslai, kuriuos ji skelbiasi įgyvendinanti, yra pakeičiami tikslais, susijusiais su organizacijos „statyba“ ir išlaikymu (Merton, 1968). Kadangi Merton tiesiogiai kritikavo biurokratiją ir dauguma darbų, parašytų penktame–šeštame dešimtmečiuose, kuriuose vienoka ar kitokia forma nurodomas tikslų perkėlimas, kritikuoja biurokratiją (pvz., klasikinis Blau veikalas, apibrėžiantis ir aprašantis tikslų perkėlimą, vadinasi „Biurokratijos dinamika“) NVV šalininkai, naikindami „biurokratiją“, taip pat įsivaizdavo, kad tai turėtų panaikinti ir tikslų perkėlimą. Toks tikėjimas pirmiausia paremtas to meto pastebėjimu, kad tikslų perkėlimo pagrindinė apraiška yra „taisyklių, kurios buvo sukurtos kaip priemonės tikslui pasiekti, transformavimas į galutinį tikslą“ (Merton, 1968).

Tačiau Merton kritika taip pat turėtų būti taikoma ir NVV siūlomam veiklos vadybos modeliui. Tikslų perkėlimo esmė yra neapčiuopiamų ir tiesiogiai neišmatuojamų (*intangible*) tikslų pakeitimas apčiuopiamais ir išmatuojamais (*tangible*). Kuo labiau neapčiuopiamas yra galutinis tikslas (pavyzdžiui, piliečių gerovė), tuo didesnis noras yra juos pakeisti apčiuopiamais, ir dėl to dažnesnis tikslų perkėlimas (Warner, K.W, Havens, A. E., 1968). Tikslų perkėlimo kritika nėra tik valdymo taisyklių kritika, ji iliustruoja kenksmingų padarinių riziką, kurią kuria žmogiškasis noras gyventi „žinomoje“ aplinkoje ir bandymai racionalizuoti bet kokią aplinką. Kaip tuomet pastebėjo Ridgley, „netgi ten, kur veiklos matavimai atliekami išskirtinai informacijos gavimo tikslais, tai, kas matuojama, turbūt interpretuojama kaip svarbių darbo ar veiklos aspektų apibrėžimas ir todėl turi svarbių pasekmių elgesio motyvacijai.“ (Ridgley, 1954, p.247).

Įėjus ir išėjus matavimas visuomet yra sąmoningas tikslų perkėlimas, nes įeiga ir išeiga nėra

tas pats, kas išdava (priešingu atveju neliktų skirtumo tarp įeigos, išeigos ir išdavos). Ne tik įeigos, bet ir išeigos matavimas gali sukurti ženklų tikslų perkėlimą ir reikšmingai iškraipyti tikslus. Tiesioginis pagrįstas išdavų matavimas viešajame sektoriuje beveik niekada neįmanomas, o jeigu išdavos ir išmatuojamos, tai paprastai tos išdavos nebūna „tikrosios“, jei žvelgiama iš kitos vertybinės perspektyvos.

Brunsson ir Sahlin-Andersson teigia, kad viešojo sektoriaus reforma konstruoja viešojo sektoriaus organizacijas taip, kad jos įgyja daugiau „tikros“ organizacijos bruožų – daugiau autonomijos, aiškesnes organizacines ribas, labiau atskirtą valdymą ir t.t. (Brunsson ir Sahlin-Andersson, 2000). Visa tai tariamai rodo kovą prieš biurokratiją, tačiau „Biurokratizacija yra labiau apčiuopiamų organizacinių formų įsigalėjimas, bet jos techninė viršenybė prieš kitas formas dažniau slypi jos galimybėse palengvinti organizacinį savo pačios išlaikymą (*maintenance*) ir paskatinti programų augimą, nei įrodytoje galimybėje pasiekti tikslus“ (Warner, K.W., Havens, A. E., 1968, 548). NVV sukuria būtent tai, ką kritikavo biurokratijos kritikai – galimybę ir būtinybę viešojo sektoriaus organizacijoms orientotis į jų išmatuojamų organizacinių poreikių (tame tarpe ir išmatuojamą, ir todėl potencialiai reguliuojamą atskaitomybę) tenkinimą. Veiklos vadybos galimybės iškraipyti valdomą sistemą ir pačiai išsikraipyti buvo analizuojamos 2.2. disertacijos skyriuje.

Po pakilios retorikos netruko ateiti suvokimas, kad tikslų perkėlimas niekur nedingo. 2005 metais EPBO, apžvelgdama šalių patirtį, primena, kad veiklos matavimas pasireiškia tikslų perkėlimu ir to pasekoje tikslų iškraipymu (*goal distortion*). Šiame straipsnyje yra nurodyti keli darbai, kurie pirmiausia liudija, kaip išsikraipo pati veiklos vadyba.

Tikslų perkėlimas pasireiškia įvairiomis „matomomis“ formomis, kurioms aptarti reikėtų skirti atskirą straipsnį ar net knygą. Iš esmės šias dvi formas galima suskirstyti į dvi grupes – tas, kurios atsiranda kaip sukčiavimo pasekmė ir tas, kurios atsiranda kaip netinkamo tikslų ir modelio jiems įgyvendinti parinkimo pasekmė. Būtina pabrėžti, kad abiejais atvejais tikslų perkėlimas nėra tiesiog etinė ar instrumentinė problema – jis yra tiesioginė atitinkamos veiklos valdymo sistemos pasekmė, nes sukčiavimo ar nebandymo perkelti tikslą kaina gali būti neproporcingai didelė (pavyzdžiui, mokinys, atsisakantis sukčiauti sistemoje, kurioje visi sukčiavimo dėka gerina savo rezultatus ir kurioje viskas priklauso tik nuo rezultatų, neracionaliai ženkliai blogina savo konkurencinę padėtį; dėl atskaitomybės reikalavimų, tikslų parinkėjas privalo parinkti apčiuopiamą veiklos vertinimo matą, net jeigu jis žino, kad toks matas yra iškraipantis).

Labiausiai paplitęs būdas kovoti su tikslų perkėlimu veiklos matavimu pagrįstose sistemose yra įvairių etikos kodeksų kūrimas. Čia reikėtų atkreipti dėmesį į du dalykus – optimistinį ir pesimistinį. Pirma, etikos taikymas gali reikšti vertybių sugražinimą, kuris paskatintų orientacijos į tikras išdavas sugražinimą ir potencialiai reikštų biurokratijos mažinimą (balansuotą sistemą, nors be abejo, visiškai



tikslų perkėlimo išvengti nepavyktu). Antra, patys etikos kodeksai paprastai turi mažai bendra su etika ir iš tiesų tiesiog praplečia administracinę teisinę reguliavimą, taip sukurdami sąlygas dar didesniai tikslų perkėlimui. Kaip teigia Bohte ir Maier: „Normų, ribojančių sukčiavimą vaidmuo, patalpintas nesenu federalinių politikų kontekste [veiklos vadybos sistemų diegimas – A.T] suponuoja, kad sukčiavimo greičiausiai padaugės“ (Bohte, Maier, 2000).

Apibendrinant galima daryti išvadą, kad kova su tikslų perkėlimu yra beviltiška, jei nėra tiksliai žinomi galutiniai tikslai ir bandoma išlaikyti orientaciją į atskaitomybės valdymą. Jei išlaikomi neapčiuopiami tikslai (vertinama ir matuojama pirmiausia vertybiniu aspektu), vykdančios sistemos pačios sukuria išmatuojamus tikslus ir perkelia tikslus. Šis fenomenas nesunkiai pastebimas labiausiai į vertybes orientuotose veiklos valdymo sistemose – religinių bendruomenių savivaldoje. Religinė metafizika dažnai nustumia į šalį ritualų ir liturgijos, o skilimai bendruomenėse dažnai būna paremti ne fundamentaliais skirtumais, o prašalaičiui ir galutinių tikslų pasiekimui nereikšmingomis detalėmis (pvz., žegnojamasi dviem ar trim pirštais, vaizduojami ar nevaizduojami šventieji ir t.t.).

Jei iš karto nustatomi apčiuopiami tikslai, problemos kyla juos nustatant ir keičiant. Kadangi atskaitomybė reikalauja užfiksuoti tikslus ir veiklos vertinimo standartus, dinamiškoje ir nevienareikšmiškoje aplinkoje kontrolės sistema (nustatanti tikslus ir veiklos vertinimo sistema) neišvengiamai sukuria antrą „realybę“.

**2. Manipuliacija matavimais.** Šioje disertacijoje kintamasis „manipuliacija matavimais“ žymi ne tik tai, kiek sąmoningai iškraipomi matavimai (pirmiausia statistika) savanaudiškiems tikslams pasiekti, bet ir kitas matavimų disfunkcijas, kuomet matuojama ne tai, ko reikia išskeltiems tikslams pasiekti. Be apgaulingų manipuliacijų statistika ar paprastesniais matavimo būdais, manipuliacija taip pat pasireiškia, kai nesuvokiama ar ignoruojama tai, kad matavimai patys savaime nesukuria naujos realybės ir nepagerina veiklos rezultatyvumo – pavyzdžiui, ignoruojamas GIGO<sup>3</sup> dėsnis arba įsivaizduojama, kad tiesiog gerinant matavimo būdus (didinant jų tikslumą) bus išgautas naujas efektas.

Išeišgos matavimas dažniausiai matuojamas kiekybiškai ir, kaip teigia Campbell, kuo daugiau socialiniame sprendimų priėmimo procese naudojamas bet kuris kiekybinis socialinis indikatorius, tuo labiau jį veiks iškreipiančios jėgos ir tuo labiau jis bus tinkamas iškreipti ir sugadinti socialinius procesus, kuriems jis yra skirtas matuoti (Campbell, 1979, p.85). Čia veikia sudėtinis tikslų perkėlimo ir manipuliacijos matavimais efektas – pirma, tam tikras kiekybinis indikatorius sutapatinamas su reiškiniu, antra, manipuliacija matavimais „įrodo“ tam tikrų ryšių egzistavimą.

---

<sup>3</sup> GIGO (*garbage in, garbage out*; šlamštas į vidų, šlamštas lauk) reiškia, kad net ir sudėtingiausi kiekybiniai skaičiavimai nepakeičia to, kas tarnauja modelio prielaidomis, prigimties. Dabartinė JAV ekonomikos recesija ir pasaulinė krizė yra GIGO taikymo pasekmė, kuomet buvo tikima, kad labai rizikingas paskolas gana sudėtingai išskaidžius ir naujai „įpakavus“ į vertybinių popierių paketus, kažkur pradings rizika. Net jeigu kiekybinis matavimo modelis šiuo atveju (tariamai) rodė rizikos sumažėjimą, tikrasis rizikos dydis liko nepakitęs.

Matavimo problemos neišsprendžiamos net jeigu būtų naudojami toboli matavimo instrumentai, (tariamai) galintys išmatuoti išdavas. Stays Puškorius nurodo, kad norint pakankamai tiksliai vertinti veiklą, reikia turėti vertinimo kriterijus, kurie turėtų būti išreikšti kiekybiškai (Puškorius, 2004). Atrodo, kad turint pakankamai matematinių (vadybos mokslo) žinių, tokius kriterijus nesunku sukonstruoti, tačiau tai labai klaidingas įspūdis. Vienas kriterijus yra tiesiausias kelias į „tikslų perkėlimą“, todėl reikia konstruoti sudėtinus kriterijus. Daugeliu atveju sudėtiniai tiesiniai kriterijai taip pat pernelyg primityvūs, kad galėtų matuoti išdavas, todėl reikia konstruoti netiesinius sudėtinus kriterijus. Netiesiniai kriterijai taip pat nėra pakankami išvengti „tikslų perkėlimo“, jeigu tie patys kriterijai naudojami ilgesnį laiką, o matuojama sistema keičiasi. Šią problemą taip pat galima išspręsti – reikia konstruoti netiesinius dinaminus kriterijus, kurie keičiasi laikui bėgant, tačiau tokie sudėtingi matavimai yra menkai įmanomi taikyti politiniame procese, nes proceso dalyviai jų nesupranta. Gass, apibūdinamas operacijų tyrimo taikymo valstybiniame sektoriuje patirtį nurodo, kad pagrindinė sudėtingų kiekybinių modelių taikymo problema yra susijusi ne su modeliavimo sunkumais, bet su sprendimo priėmimo valstybiniame sektoriuje pobūdžiu, kuris linksta atmesti ir iškreipti sudėtingus modelius (Gass, 1994).

Sudėtingesnės veiklos vertinimo sistemos, kurios pagrįstos išeišgos ir išdavų matavimu, kelia ir kitą problemą, kuri labai greitai pasireiškia ir instituciniu pavidalu. Kadangi matavimai reikalauja daugiau profesinių žinių, atsitinka tai, ką Power vadina „audito sprogiu“.

Visa auditavimo sistema turi dar didesnę pavojų nei įprastas GIGO dėsnių ignoravimas, ji gali pasireikšti kiek kitokiu GIGO variantu (*garbage in, gospel out*; šlamštas į vidų, pamokslas lauk). Kadangi auditorių profesiniai interesai reikalauja apsigaubti „nešališkumo“ ir „neklystamumo“ aura, esant manipuliacijai matavimais ir tikslų perkėlimui, auditorių pasiūlymai, atsirandantys matuojant „šlamštą“ ir kurie vis tiek yra „šlamštas“, virsta „pamokslu“, kurį kiti sistemos dalyviai nekvestionuodami priima.

Bandymai išvengti griežtai apibrėžto veiklos rezultatyvumo vertinimo kriterijaus siekiant jį pakeisti agreguotu piliečių (klientų) vertinimo kriterijumi taip pat yra neatsparūs manipuliacijai matavimais. Dažnai sakoma, kad geriausiai vertina ir galutinis teisėjas yra rinka, tačiau niekas nežino, koks yra rinkos vertinimo kriterijus ir negali apibrėžti jo iš anksto, kaip to reikalauja atskaitomybės valdymas. Bandymai sukurti dirbtinį rinkos vertinimo kriterijų niekada nebuvo sėkmingi ir tai pakankamai gerai rodo galiausiai nesėkminga sovietų planinės ekonomikos sistema.

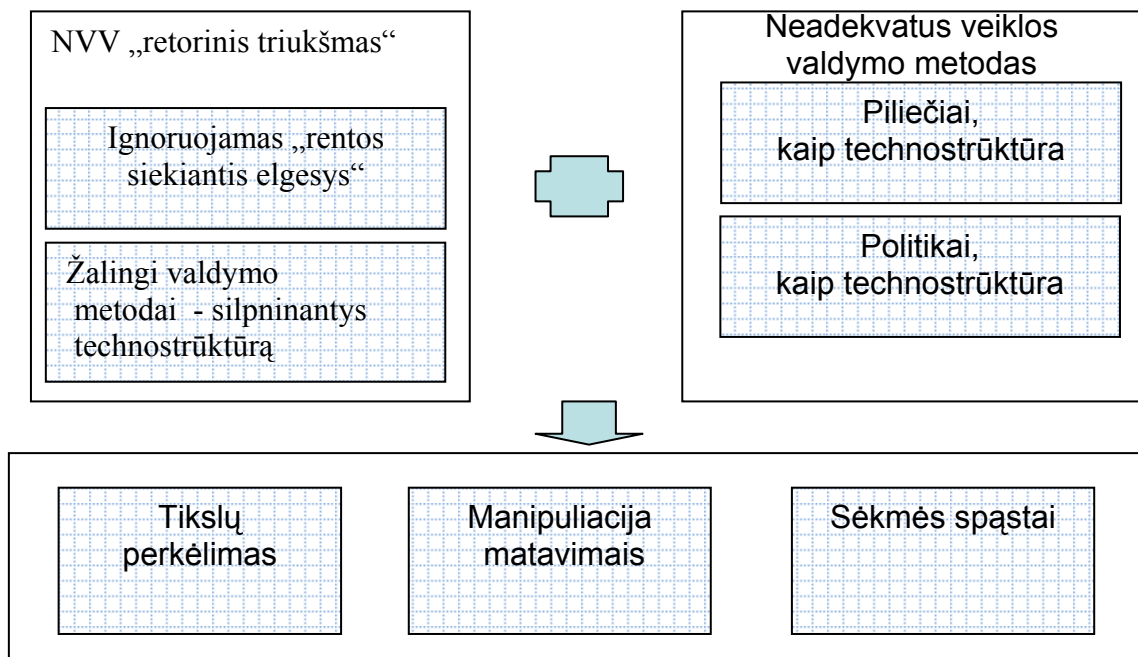
Bandymas tiesiogiai orientuotis į piliečių (klientų) pasitenkimą (pavyzdžiui, apklausų būdu) neišvengiamai sukuria manipuliacijas matavimais, nes piliečiai (klientai) nevertina veiklos rezultatyvumo objektyviai. Yang ir Holzen apibendrina pagrindinius kritinius pastebėjimus dėl piliečių vertinimų galimybės būti tinkamais vertinimo kriterijais:

1. Piliečiams menkai rūpi tikras veiklos rezultatyvumo lygis, juos domina atitikimas tarp jų įsivaizduojamos geros veiklos ( kurios gali būti neįmanoma įgyvendinti) ir įsivaizduojamos esamos veiklos.
2. Piliečiai linę vertinti valdžios rezultatyvumą neigiamai nepriklausomai nuo to, koks jis iš tiesų yra.
3. Valdžios veiklos rezultatyvumas yra įvairių agentūrų veiklos rezultatas, o piliečiams kai kurios agentūros gali atrodyti mažiau ar daugiau įtakingos bendrame veiklos rezultatyvume nei yra iš tiesų.
4. Veiklos rezultatyvumas nėra vienintelis kriterijus, kurį naudoja piliečiai, vertindami valdžią.
5. Dažnai piliečiai ignoruoja rezultatyvią veiklą, tačiau pernelyg jautriai reaguoja į nerezultatyvią. (Yang, Holzer, 2006).

Kaip ir tikslų perkėlimas, manipuliacija matavimais nėra tiesiog etinė ar neišmanymo problema. Ji neišvengiamai slypi bet kokioje veiklos valdymo sistemoje, matuojančioje tikslus, kurių optimalus, bet galimas įgyvendinimo taškas nėra žinomas. Jeigu matuojama kokybiškai arba primityviai kiekybiškai, matavimai neišvengiamai nematuoja tikrojo rezultatyvumo, o veiklos matavimo sistemos dalyviai greitai (tikslingai arba ne) pradeda manipuliuoti matavimais taip, kad matavimai labiau atitiktų pačios sistemos įsivaizduojamą rezultatyvumą. Jeigu matavimai atliekami sudėtingų kiekybinių matavimų pagrindu, tuomet sistema, atitrūkusi nuo atskaitomybės, nesunkiai pradeda skirti daugiau dėmesio patiems matavimams ir tam, „kas iš tikrųjų matuojama“, nei veiklos rezultatyvumui.

Bendrai paėmus, valdymas tikslų ir rezultatų pagalba yra sudėtingas ir gali kelti atskaitomybės problemas. Pagrindinis Dunleavy argumentas, kodėl NVV neveikia, yra paremtas būtent tuo, kad piliečiai nesupranta NVV generuojamos dinamikos ir todėl iš tikrųjų prarandama atskaitomybė piliečiams (Hood ir Dunleavy, 1994, Dunleavy ir kt., 2006).

Koks stiprus bus tikslų perkėlimas ir manipuliacija matavimais tiesiogiai priklauso nuo to, kokioje sistemoje ir koks veiklos valdymo būdas diegiamas. Bet kuriuo atveju, jeigu veiklos valdymas bus diegiamas neadekvačiai, neįvertinus technostruktūros poreikio, vargu ar galima šių disfunkcijų išvengti. Tai atspindi žemiau pateikiama diagrama:



*Sudaryta autoriaus.*

### 16 pav. Veiklos valdymo sistemos disfunkcijos

**Vertinimo nuostatos** (*Polinkis į negatyvumą*). Gaunama informacija gali būti vertinama neutraliai (tolygiai pasveriami teigiami ir neigiami informacijos aspektai), su polinkiu į negatyvumą (neigiamiems aspektams skiriamas didesnis lyginamasis svoris) ir su polinkiu į pozityvumą (teigiamiems aspektams skiriamas didesnis lyginamasis svoris).

Polinkis į negatyvumą nėra tas pats, kas nepasitikėjimas valdžia, tačiau šie du kintamieji yra glaudžiai susiję, ir valdžia turi dėti kur kas daugiau pastangų, kad ja būtų pasitikima nei to reikėtų esant neutraliai nuostatai. Kita vertus, kuo labiau valdžia nepasitikima, tuo labiau polinkis į negatyvumą turi didėti.

Valstybiniame ir viešajame sektoriuje nuolat egzistuoja legitimumo problema, kurią sustiprina atskaitomybės valdymas ir polinkis į negatyvumą. Esant stipriam polinkiui į negatyvumą esminis klausimas, kuris rūpi valstybiniame sektoriuje yra ne „ar mes dirbame tikrai efektyviai?“ o „ar mes nesame kalti?“ Efektyvios institucijos gali būti panaikintos, puikūs darbuotojai gali būti išmesti iš darbo, jeigu neatitinka kokio nors standarto ar nesugeba išvengti jiems primetamos „atpirkimo ožių“ rolės. Kaltės vengimas (*blame avoidance*) yra labai svarbi politinio ir institucinio elgesio varomoji jėga (Hood, 2007).

Veiklos vadybos požiūriu polinkis į negatyvumą yra disfunkcinis. Nėra sunku įrodyti, kad

optimalūs sprendimai priimami, jeigu informacija yra vertinama neutraliai. Polinkis į negatyvumą veiklos matavimo fone skatina disfunkcijas tiek „strategiškai“, tiek „taktiškai“.

Pirma, polinkis į negatyvumą viso veiklos valdymo ciklo paskirtį nukreipia nuo veiklos gerinimo į atskaitomybės valdymą. Spaudimas legitimuoti savo veiklą yra toks stiprus, kad paprastai nuo pat reformos pradžios yra akcentuojama, kad veiklos vadybos paskirtis yra didinti atskaitomybę (ir gerinti veiklą). Kaip jau buvo nurodyta anksčiau, NVV nuo pat pradžių labiau orientavosi į atskaitomybę nei į veiklos gerinimą.

Antra, jis skatina manipuliacijas matavimais ir tikslų perkėlimą, kurie atsiranda kaip bandymų išvengti kaltės pasekmė. Hood išskiria tris pagrindinius būdus, kaip vengiama kaltės:

1. Agentūros strategijos („surasti atpirkimo ožį“). Strategijos esmė – paskirstyti formalią atsakomybę, kompetenciją ar jurisdikciją tarp institucijų ir pareigūnų taip, kad institucinė struktūra būtų patikima ir tvirta išlaikyti „kaltinimo uraganą“.

2. Pristatymo strategijos („išsisukti iš problemos“). Strategijos esmė – naudoti argumentus, apribojančius kaltę (atsiprašymai) arba nukreipti kaltę savo naudai (pateisinimai) bei kitus metodus, keičiančius viešąjį įspūdį taip, kad profesionali veikla labiau ribotų ar nukreiptų, nei skatintų ar pritrauktų kaltinimus.

3. Politikos strategijos („nepriimti ginčijamų sprendimų, kurie sukuria pralaimėtojus“). Strategijos esmė – taip parinkti politikas arba darbo būdus, kad būtų minimizuojama institucinė ar individuali atsakomybė ir kaltė. Šiuo atveju renkamosi tos alternatyvos, už kurių pasirinkimą galima mažesnė arba iš viso nėra kaltės (Hood, 2007).

Hood išskiria šias strategijas kiek kitokiame kontekste ir argumentuoja, kad šios strategijos yra atsakas į didinamus skaidrumo reikalavimus. Tačiau šios disertacijos kontekste yra aišku, kad šios strategijos yra tinkamas atsakas ir į bandymus didinti atskaitomybę (galiausiai, juk ir, skaidrumas didinamas būtent atskaitomybei pagerinti). Visos trys strategijos yra tinkamos taikyti esant veiklos valdymo (matavimo) sistemai. Tiek tikslų perkėlimas („tinkamų“ tikslų parinkimas), tiek manipuliacija matavimais (matuojama tai „ko reikia“ ir ten „kur reikia“), tinkami įgyvendinti bet kurią iš strategijų. Kiti trys valstybinio sektoriaus kaip smegenų bruožai, kurie dar bus aptarti šioje disertacijos dalyje, palengvina šių strategijų taikymo galimybes.

Kita vertus, tikslų perkėlimas ir manipuliacija matavimais ne tik neleidžia pagerinti veiklos, tačiau ir skatina nepasitikėjimą valdžia bei kartu didina polinkį į negatyvumą. Tiek piliečiai, tiek sektoriaus dalyviai vis dažniau pastebi manipuliaciją matavimais ir tikslų perkėlimą. Galiausiai deklaruojamas veiklos rezultatyvumas pradeda ženkliai skirtis nuo esamo, galutinai griaudamas pasitikėjimą valdžia.

NVV siūlomas modelis ne tik sudaro prielaidas atsirasti tikslų perkėlimui ir manipuliacijai

matavimais, tačiau ir tiesiogiai didina polinkį į negatyvumą. Viešojo pasirinkimo, sandorių kaštų ir užsakovo/atsakovo teorijos nepalieka vietos abipusiam pasitikėjimui, todėl NVV retorika ir diegiamas veiklos valdymo modelis skatina nepasitikėjimą biurokratais ir politikais bei didina sistemos vidinį konfliktingumą. Ši akivaizdi teorinė NVV problema pasitvirtina ir empiriškai: „Siūlydamas kartu padidintą autonomiją ir daugiau kontrolės, MBOR (valdymas pagal tikslus ir rezultatus – A.T.) kuria nesibaigiančią įtampą ir konfliktus (Lægheid, Roness and Rubecksen, 2005, p.254).“

Tikslinga atkreipti dėmesį, kad ne tik NVV valdymo modelis, bet ir jos siūloma retorika ne tik didina polinkį į negatyvumą, bet ir pati ideologiškai juo yra paremta nuo pat savo egzistencijos pradžios. „Ronald Reagan pagimdė JAV politinę ideologiją, kuri klestėjo apie dešimtmetį. Tai buvo negatyvi vidaus politika, tvirtai paremta dažnai cituojamu Reagan požiūriu, kad bent jau „namie“ valdžia yra problema, o ne sprendimas“ (Peters, 2004, p.38). Margaret Thatcher požiūris mažai kuo skyrėsi nuo Reagan. Kita vertus, autorius nemano, kad negatyvus polinkis tiesiogiai nulemia, kad galimoms reformoms pasirenkama NVV, todėl hipotetinis priežastinis ryšis yra vienpusis.

**Horizontalus informacijos pasiskirstymas ir susietumas** (*Politikų nevienareikšmiškumas*). Horizontalus informacijos pasiskirstymas ir susietumas atpindi, kaip valdoma ir apdorojama informacija tame pačiame valdymo lygyje, t.y., šio informacinio aspekto mechanizmai pirmiausia pasireiškia per tarpinstitucinį bendradarbiavimą valdomojoje ir valdančiojoje posistemėse.

Horizontalaus informacijos pasiskirstymo ir susietumo problemos vadyboje paprastai suprantamos kaip koordinavimo problemos. Vis dėlto tai nėra visiškai tas pats. Koordinavimas kaip valdymo ciklo dalis paprastai implikuoja, kad egzistuoja koordinuojančioji ir koordinuojamoji posistemės. Be to, tradiciškai suvokiamas koordinavimas pats savaime neimplikuoja kai kurių disertacijoje aptariamų veiksnių svarbos, o net priešingai – trukdo juos įvertinti.

Hozintoliame lygyje geriau analizuoti sistemos savikoordinacijos mechanizmus. Pripažįstama, kad horizontali koordinacija yra labiau paremta tinklo logika nei valdymu iš viršaus (Verhoest ir kt., 2005). Kita vertus, horizontalūs informacijos srautai gali atsirasti tarp subjektų net jeigu nėra tinklo – pavyzdžiui, rinkoje. Disertacijoje jau buvo rašyta ir aiškinta, kodėl rinkoje susiklostantys ryšiai iš esmės yra tik ribotai įmanomi tarp valdžios subjektų.

Įvertinus anksčiau disertacijoje atliktą analizę, nesunku pastebėti, kad sėkmingam informacijos apdorojimui ir keitimuisi horizontaliame lygyje yra daugybė kliūčių. Informacijos srautus nulemia:

1. Formali visos valdžios struktūra. Dar Gulick pabrėžė, kad specializacija ir koordinavimas yra susiję dinaminiais ryšiais – kuo labiau viešosios organizacijos yra specializuotos, tuo didesnis poreikis jų vertikaliam koodinavimui, ir atvirkščiai (Gullick,

1937).

2. Valdžios posistemių kultūriniai aspektai. Skirtingos valdžios posistemės paprastai yra atsakingos už ir vykdo skirtingas viešąsias politikas, tuo pačiu skirtingi subjektai gali pasižymėti visiškai skirtingomis kultūromis ir skirtingai „suvokti pasaulį“. Literatūroje aptinkama nuomonė ir apie polifonijos apraiškas organizacijų tarpusavio bendravime, t.y., organizacijos kalba skirtingomis kalbomis ir naudoja skirtingus kalbinius žaidimus. Šiuo metu Australijoje yra bandoma apjungti viešąjį sektorių bendrų normų ir vertybių pagalba ir tai sudaro post-NVV reformų pagrindą (Halligan, 2007).
3. Galios pasidalinimo tarp valdžios posistemių aspektai. Skirtinga galia pasižyminčios posistemės turi skirtingas paskatas bendradarbiauti ar konkuruoti. Galingesnės posistemės ne tik gali išnaudoti savo galią savo naudai maksimizuoti kitų institucijų sąskaita, bet ir imti įtakoti kitų organizacijų veiklą, norėdamos joms „padėti“, t.y., joms gali vienaip ar kitaip pasireikšti paternalistinis elgesys.
4. Technostruktūros tarp posistemių integravimosi lygis. Ypač tradicinio viešojo administravimo sistemoje horizontalūs informacijos srautai yra labai priklausomi nuo specialistų tarpusavio bendradarbiavimo. Pastarieji gali sudaryti neformalius jų organizacijų ribas peržengiančius tinklus ir taip ženkliai pagerinti tarpinstitucinį bendradarbiavimą. Šios technostruktūros savybės ignoravimas gali pasireikšti įvairiomis disfunkcijomis, nes paprastai neformalūs ryšiai ir darbas už organizacijos ribų nėra vertinami *per se* nei tradicinio viešojo administravimo modelio rėmuose, nei NVV.

Didėjant valdžios „atvirumui“ ir į valdymą bei paslaugų teikimą įtraukiant daugiau nevalstybinių organizacijų, taip pat pasireiškus NVV sukeltos „viešojo sektoriaus išbarstymo“ disfunkcijoms, tapo labai populiariu analizuoti valdymą pagal tinklus. Valdymą pagal tinklus analizuojančioje literatūroje dažnai aptinkami tie patys požymiai, kurie buvo būdingi literatūrai, analizuojančiai NVV – nekritiškumas ir ankstesnės patirties ignoravimas. Valdymas pagal tinklus taip pat nėra naujas valdymo būdas – vertinant pagal tinklo/grupės teoriją, iš esmės tai vienas iš komunitarinių valdymo būdų, be to, toks valdymo būdas žinomas ir aptariamas organizacijų teorijose.

Tinklai toli gražu nebūtinai turi funkcionuoti efektyviai. Visų pirma, turi būti prielaidos susidaryti tinklui, t.y., atitinkama aplinka, kurioje esantys subjektai turėtų interesą bendradarbiauti. Fatalistinėse ar individualistinėse visuomenėse individai neturi „natūralaus“ poreikio burtis į grupes, kelti kolektyviai problemas ir jas spręsti. Atitinkamai visuomenės, kurios yra komunitarinės ar hierarchinės, tokį poreikį turi ir supranta jį kaip savaime suprantamą dalyką. Jeigu, pvz., Norvegijoje mes turime plačiai išplėtotą NVO tinklą, tai Lietuvoje neturime, nors iš esmės kliūčių kurti NVO nėra.

Valdžioje kaip organizacijoje jos posistemės nebūtinai turi pradėti kurti tinklus, jeigu sudarytas atitinkamas institucinis laukas ar joms geriau konkuruoti politinėmis priemonėmis dėl resursų. Ši problema dažnai ignoruojama literatūroje ir kaip ankstesnėje NVV literatūroje buvo tikima, kad rinkos atsiras pačios savaime, taip dažnai tiesiog postuluoja, kad tinklas atsiras pats savaime, jeigu jam nebus trukdoma atsirasti.

Antra, tinklai, kaip žinoma iš senesnių tyrimų, nėra atsparūs politizacijai, o dabartinė susižavėjimo valdymo pagal tinklus banga dažnai tai ignoruoja – tai pastebi ir užsienio šalių autoriai – „Tokie tyrimai pagrindinį dėmesį skiria valdymui, palengvinimui, koordinavimui ir susijusioms funkcinėms temoms. Tinklų veiklos politika iš esmės ignoruojama.“ (Laurence J. O'Toole, Kenneth J. Meier, 2004, p. 695).

Vis dėlto nemaža dalis bet kokios sistemos agentų yra savanaudžiai – tuo pačiu jie reaguoja į stipriausią aplinkos šaltinį ir stipriausią tinklo dalį. Atitinkamai egzistuoja labai aiškios teorinės prielaidos numanyti, kad organizacijai, paremtai bendruomenine logika, bus būdinga, kad joje ilgainiui atsiras „teisinga logika“ ir „teisingiausieji dalyviai“, o viso tinklo veikla bus pajungta šiai logikai ir šimes dalyviams. Ši problema jau pasitvirtina ir praktikoje.

Trečia, jeigu yra stipri konfliktų vengimo kultūra, o aiškaus spaudimo rasti sprendimus problemoms nėra, tinklas gali paprasčiausiai ignoruoti problemas. Ši tendencija aiškiai pastebima bendruomenine logika paremtose organizacijose, pavyzdžiui, tradiciniu būdu valdomame universitete. Akademinė bendruomenė iš tikrųjų gali užsidaryti į „dramblio kaulo bokštą“ ir įgyti savitikslių sistemos funkcionavimo bruožų, jeigu visi tinklo dalyviai, kurie patys renka sau valdžią, t.y., valdosi, laikosi tų pačių nuostatų.

Atsižvelgus į aukščiau paminėtas problemas, savaime sau paliktas tinklas gali ir nepadidinti horizontalaus informacijos pasiskirstymo ir susietumo. Kita vertus, jeigu egzistuoja instituciniai faktoriai, sudarantys tinklo funkcionavimo prielaidas ir yra tinkamas spaudimas iš aplinkos ar „viršaus“, tinklo logika skatina keitimąsi informaciją ir bendradarbiavimą.

NVV poveikis horizontaliam informacijos pasiskirstymui ir susietumui, kaip jau buvo rašyta anksčiau, yra akivaizdžiai neigiamas. Jau buvo rašyta, kad NVV modelyje lygiai taip pat nepalankiai žiūrima į profesionalų bendruomenes, kaip ir į (dažnai įsivaizduojamus) biurokratus. Veiklos valdymo modelis, siūlomas NVV, ypač jos variantuose, panašiuose į Naujosios Zelandijos pradinį modelį, yra paremtas kita logika – vertikalios spaudimo ir integravimo.

**Vertikalus informacijos pasiskirstymas ir susietumas** (*Sinergijos nesuvokimas*). Kadangi NVV modelis reikalauja aiškaus vertikalios vairavimo, kurį turėtų atlikti valdančioji posistemė reguliuodama valdančiosios posistemės veiklą. Problemos, kurios kilo šiame modelyje, ir aprašytos



disfunkcijos yra labiau sukeliama ne kaip netinkamo tinklo funkcionavimo padarinys, bet kaip vertikalios vairavimo padarinys.

Disertacijoje jau buvo rašyta, kad veiklos valdymo modelis neišvengiamai susideda iš valdančiosios ir valdomosios posistemų, dar daugiau, iš tiesų, skirtingai nei kartais įsivaizduojama, jis susideda iš kelių veiklos vertinimo lygmenų, t.y., kai kurios posistemės atlieka ir vertinančiosios, ir vertinamosios posistemės vaidmenį.

Kaip buvo rašyta disertacijoje, galiausiai veiklos valdymo modelis vis tiek priklauso nuo to, kaip juo sugeba naudotis visuomenė ir politinė valdžia. Kuo labiau visuomenė ir politinė valdžia yra „nutolę“ nuo valdomosios posistemės, tuo labiau jų vertinimas yra iškreiptas.

Informacijos asimetrijos problema, kuomet skirtingas vietos sprendimų priėmimo hierarchijoje užimančios posistemės nesupranta viena kitos ir iškraipo sprendimus jiems judant iš viršaus į apačią, yra labai plačiai žinoma valdymo ir viešojo administravimo literatūroje – vienas pirmųjų autorių, išsamiai aprašiusių šią problemą – Selznick savo knygoje „*TVA and the grass roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*“ tai padarė dar 1949 metais.

Šiame skyriuje vertikalios koordinavimo problemos ir disfunkcijos nėra plačiai aptarinėjamos, nes jos detalios išanalizuotos kituose disertacijos skyriuose ir analizuojant konkrečius atvejus, kaip funkcionuoja veiklos valdymo sistema Lietuvoje bei Lietuvos ir ES santykiuose. Kita vertus, verta paminėti, kaip literatūroje yra suvokiama vertikali sinergija. Ji stiprėja, jei:

1. Žiniomis yra dalinamasi visoje sistemoje (*Shared know-how*).
2. Dalijamasi bendrais resursais.
3. Derybinė galia yra sujungiama.
4. Yra vertikali procesų integracija, t.y., kažką, kad būtų pagamintas bendras produktas turi atlikti ir valdančiosios posistemės.
5. Bendra kuriamoji galia – kuriant naujus procesus, produktus ir t.t. dalyvauti turi tiek valdomoji, tiek valdančioji posistemė.
6. Koordinuotos strategijos. Paprastai laikoma, kad konkurencija toje pačioje organizacijoje yra nepalanki bendros sistemos veiklai (Goold, Cambell, 1998).

Konkrečioje situacijoje ir konkrečioje valstybėje skirtingai įdiegtas NVV modelis skirtingai įtakoja vertikalios sinergijos mastą. Kai kuriose valstybėse, pavyzdžiui, Skandinavijos šalyse, egzistuoja palankios sąlygos vertikaliai sinergijai net diegiant klasikinį veiklos valdymo modelį, nes tiek visuomenė, tiek politinė valdžia yra linkę bendradarbiauti ir pasižymi panašiomis vertybėmis, t.y., panašiu insituciniu lauku ir susipriešinimas tarp skirtingose hierarchiniuose lygiuose esančių posistemų

yra santykinai mažas.

Deja, formaliai toks pat valdymo modelis, patalpintas į kitokį institucinį lauką, gali sukelti akivaizdų vertikalios sinergijos susilpnėjimą. Šiaip NVV modelio prielaidos, ypač kiek jos yra susijusios su viešojo pasirinkimo teorija, yra priešingos nei prielaidos, kuriomis remiamas vertikalios sinergijos stiprinimas.

**Naujos ir turimos informacijos suvokimas ir naudojimas** (*Neprofesionalumas*). Organizacija, kurioje yra idealiai horizontaliai ir vertikalčiai integruota informacija, galima apibūdinti taip vadinamos holografinės organizacijos metafora. Holografinės organizacijos ypatybė ta, kad skirtingi dalyviai turi informacijos apie visą sistemą tiek, kad reikalui esant galėtų atkurti ne tik savo posistemę, bet ir visą sistemą (Morgan, 1996), t.y., jiems būdingas visiškas sistemos išmanymas ir neegzistuoja asimetrinės informacijos problemos. Be abejo, holografinės organizacijos teorinis modelis yra idealus tipas – tikimybė, kad realybėje egzistuojanti holografinė organizacija yra labai menka, bet, kaip ir visi idealūs tipai, šis tipas gali būti naudojamas kaip atskaitos taškas įvertinti konkrečią organizaciją.

Kita vertus, net turint holografinę organizaciją nėra jokios garantijos, kad sistema apdoros informaciją efektyviai. Sistemoje gali būti institucionalizuoti tokie informacijos apdorojimo mechanizmai, kurie sistemoje būtų laikomi legitimia praktika, tačiau tiek moksliniu, tiek vadybiniu aspektu būtų neracionalūs. Naudojant dar Weber išskirtus sprendimų priėmimo būdus, tokie sprendimų priėmimo būdai gali būti vertybiškai racionalūs, bet instrumentaliai neracionalūs.

Skirtingose organizacijose gali būti insitucionalizuoti skirtingi instrumentaliai neracionalūs sprendimų priėmimo būdai, todėl baigtinės jų tipologijos, būdingos visoms organizacijoms, pateikti negalima, o reikia analizuoti kiekvieną organizaciją atskirai.

Disertacijoje jau buvo išryškinti neprofesionalūs sprendimų priėmimo būdai, kurie institucionalizuojami NVV modelyje kaip „geroji praktika“. Dauguma jų yra susiję su jau aptartomis sprendimo priėmimo disfunkcijomis, kurios pasireiškia izomorfizmo, istorinio kelio, elementaraus disfunkcijų mechanizmo nesupratimo, nekalbant jau apie nesugebėjimą atskirti, kuomet yra funkcionuojama generinės struktūros (sistemų archetipo) sąlygomis.

Didžiausia problema yra ta, kad netinkami sprendimo priėmimo būdai yra laikomi „gerąja praktika“ ir bandymai juos keisti yra atmetami, kaip „neprofesionalumo“ apraiška, pvz., jeigu organizacija nuolat egzistuoja sąlygose, palankiose mimetiniam izomorfizmui, yra labai tikėtina, kad ji institucionalizuos mimezę kaip gerąją praktiką. Pavyzdžiui, Lietuvoje vienas pagrindinių būdų pagrįsti savo veiksmų teisingumą yra remtis kitų šalių praktika. Kaip disertacijoje bus parodoma vėliau, toks būdas yra vienas pagrindinių pagrįsti savo teisumą, net jeigu nesilaikoma jokių elementarių reikalavimų sulyginti praktikas – nėra būtina sulyginti, ar atitinkamos organizacijos kitoje valstybėje egzistavimo

sąlygos yra analogiškos, nurodymas į kitos valstybės praktiką pats savaime yra argumentas. Šiuo metu toks sprendimų priėmimo būdas yra tiek institucionalizuotas, kad net Vyriausybės programoje atsiranda nuorodos į kitų valstybių patirtį. Ganėtinau įdomu tai, kad autorius susidūrė su situacija, kai valstybės, kurių praktiką siekiama imituoti Lietuvoje, pačios siekia imituoti praktiką, taikomą Lietuvoje, taigi, susidaro atitinkamas imitavimo ratas.

Kita problema, kuri labai dažnai analizuojama organizacijų vystymąsi ir mokymąsi analizuojančioje literatūroje yra anksčiau suformuotų praktikų savaiminis legitimavimas. Organizacijos pritaiko naują informaciją remdamosios savo ankstesne patirtimi (Weick, 1979), kitaip tariant, dirbama istorinio kelio įtakoje, kartu sukeliant atitinkamas disfunkcijas.

Jeigu valstybinis sektorius yra valdomas veiklos valdymo pagalba, tuomet polinkis į negatyvumą, politikų nevienareikšmiškumas, sinergijos nesuvokimas ir neprofesionalumas skatina tikslų perkėlimą ir manipuliaciją matavimais, o tikslų perkėlimas ir manipuliacija matavimais didina polinkį į negatyvumą, politikų nevienareikšmiškumą, sinergijos nesuvokimą ir neprofesionalumą. Šias keturias informacijos apdorojimo mechanizmo disfunkcijas tiesiogiai stiprina NVV reformos, vykdomos „retorinio triukšmo įtakoje“. Tokiame kontekste veiklos vadyba yra vargiai įmanoma, o visas veiklos valdymas turi judėti link atskaitomybės valdymo ir savitikslio veiklos matavimo idealijų tipų mišinio.

Pagrindiniai faktoriai ir jų galimi tarpusavio ryšiai tiek, kiek buvo siekiama šioje disertacijoje, jau yra aptarti. Kitame disertacijos skyriuje priežastinių ryšių diagramų forma yra pateikiamas visų faktorių tarpusavio ryšių sisteminis-dinaminis apibendrinimas.

#### **4.6. Dinaminis-sisteminis faktorių tarpusavio ryšių apibendrinimas**

Apibendrinant disertacijoje išskirtų faktorių ir reformų tarpusavio ryšį yra pasitelkiamos priežastinių ryšių kilpų diagramos. Šiose diagramose kintamieji arba faktoriai yra sujungiami rodyklėmis, kurios atspindi priežastinio ryšio kryptį. Prie rodyklės esantis sumos ženklas žymi, kad *ceteris paribus* įtakojančio faktoriaus reikšmės padidėjimas sukels įtakojamą faktoriaus reikšmės padidėjimą. Minuso ženklas žymi, kad *ceteris paribus*, įtakojančio faktoriaus reikšmės sumažėjimas sukels įtakojamą faktoriaus reikšmės padidėjimą. Jeigu abu faktoriai įtakoja vienas kitą, susidaro priežastinių ryšių kilpa. Jeigu kilpa yra pati save pastiprinanti (žymima pliuso ženklu, apibrėžtu kilpa), abiejų faktorių reikšmės *ceteris paribus* nuolat auga arba sumažėja iki minimumo. Jeigu kilpa yra balansuojanti (žymima minuso ženklu, apibrėžtu kilpa) abiejų faktorių reikšmės auga arba mažėja tik iki tam tikros konkrečios reikšmės, priklausomos nuo faktorių parametrų.

Priežastinių ryšių kilpos gali apimti daugiau nei du faktorius. Tokiu atveju, ar kilpa balansuojanti, ar pastiprinanti, nustatoma įvertinus teigiamus ir neigiamus priežastinius ryšius, esančius

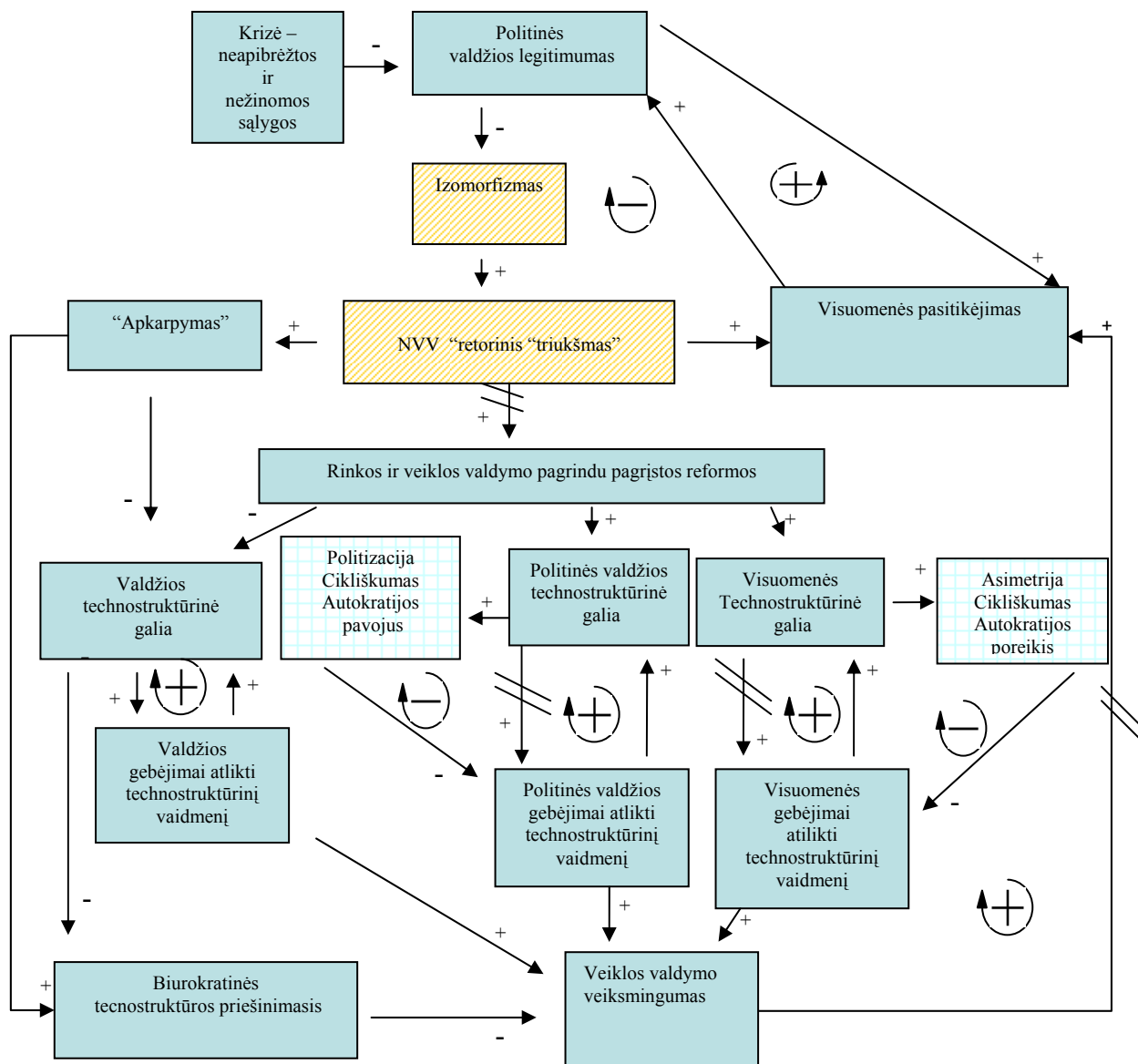
kilpoje. Paprasčiausias būdas nustatyti, ar kilpa yra balansuojanti, ar pastiprinanti, yra įvertinti neigiamų priežastinių ryšių skaičių, esantį kilpoje – jei tokių ryšių nėra arba jų skaičius yra lyginis, tuomet kilpa yra pastiprinanti, o jeigu jų skaičius nelyginis, tuomet kilpa yra balansuojanti.

Sprendžiant problemas aktualesnės yra balansuojančios kilpos – jų nebuvimas reiškia, kad sistema, atvaizduota priežastinių kilpų ryšių diagramoje, yra nestabili – o daugeliu atveju net neįmanoma, nes faktorių, kurių reikšmės gali augti iki begalybės, paprastai realiame pasaulyje nėra.

Jei priežastinis ryšis yra perbraukiamas dviejomis linijomis, tai reiškia, kad šiam ryšiui yra būdingas laiko atidėjimas, t.y., jis atsiranda ne iš karto, kai įtakojančias faktorius įgyja reikšmę, nelygią nuliui.

Remiantis disertacijoje atlikta analize pirmiausia atvaizduojama pati bendriausia diagrama, kuri inkorporuoja pagrindinius faktorius, įtakojančius reformos pasirinkimą ir išryškina technostruktūros poreikį sėkmingam veiklos valdymui.

Šioje diagramoje, kaip ir kitose atvaizduotose diagramose, įstrižai subraukytuose stačiakampiuose yra žymimi disertacijoje išskirti faktoriai. Šviesiuose languotuose stačiakampiuose yra žymimi faktoriai, kurie patys savaime nekyla iš valdžios, o yra priklausomi nuo politinės valdžios ar visuomenės ypatybių. Minėti faktoriai jau turi tam tikrą reikšmę iki reformos – pvz., fatalistinės visuomenės autokratijos poreikis yra ženkliai didesnis nei komunitarinės visuomenės, t.y. šių kintamųjų svoris nėra lygus nuliui pradedant reformą.



*Sudaryta autoriaus.*

**1 diagrama. Bendroji NVV reformų ir pokyčių diagrama.**

Jeigu prasideda krizė ar šiaip patenkama į neapibrėžtas ir nežinomas sąlygas, politinės valdžios legitimumas krenta. Kadangi minėtos sąlygos sudaro prielaidas izomorfizmui, yra ieškoma sprendimų, paremtų kitų valstybių ar organizacijų praktika. Tai sudaro prielaidas ir didina poreikį skleisti NVV „retorinį triukšmą“, kuris didina visuomenės pasitikėjimą. Susidaro balansuojanti kilpa, kuomet politinė valdžia atstato savo legitimumą patrauklios retorikos pagalba. Žinoma, vien tik retorikos neužtenka, nors istorijoje neretai pasitaiko atveju, kai politinė valdžia, laikinai padidinusi savo legitimumą retorikos pagalba, tolesnių veiksmų nesiima.

Kita vertus, jeigu politinė valdžia skleidžia „NVV retorinį triukšmą“, stiprėja reformų, kurios

paremtos NVV retoriniu triukšmu, poreikis ir tuo pačiu stiprėja galimybės, kad bus ignoruojami išskirti faktoriai ir bus vykdomos reformos, nepamatuotai mažinančios valdžios technostruktūros galią ir sukeliančios nereikalingai didelį biurokratijos pasipriešinimą, kuris iškarto įtakos veiklos valdymo modelio veiksmingumą.

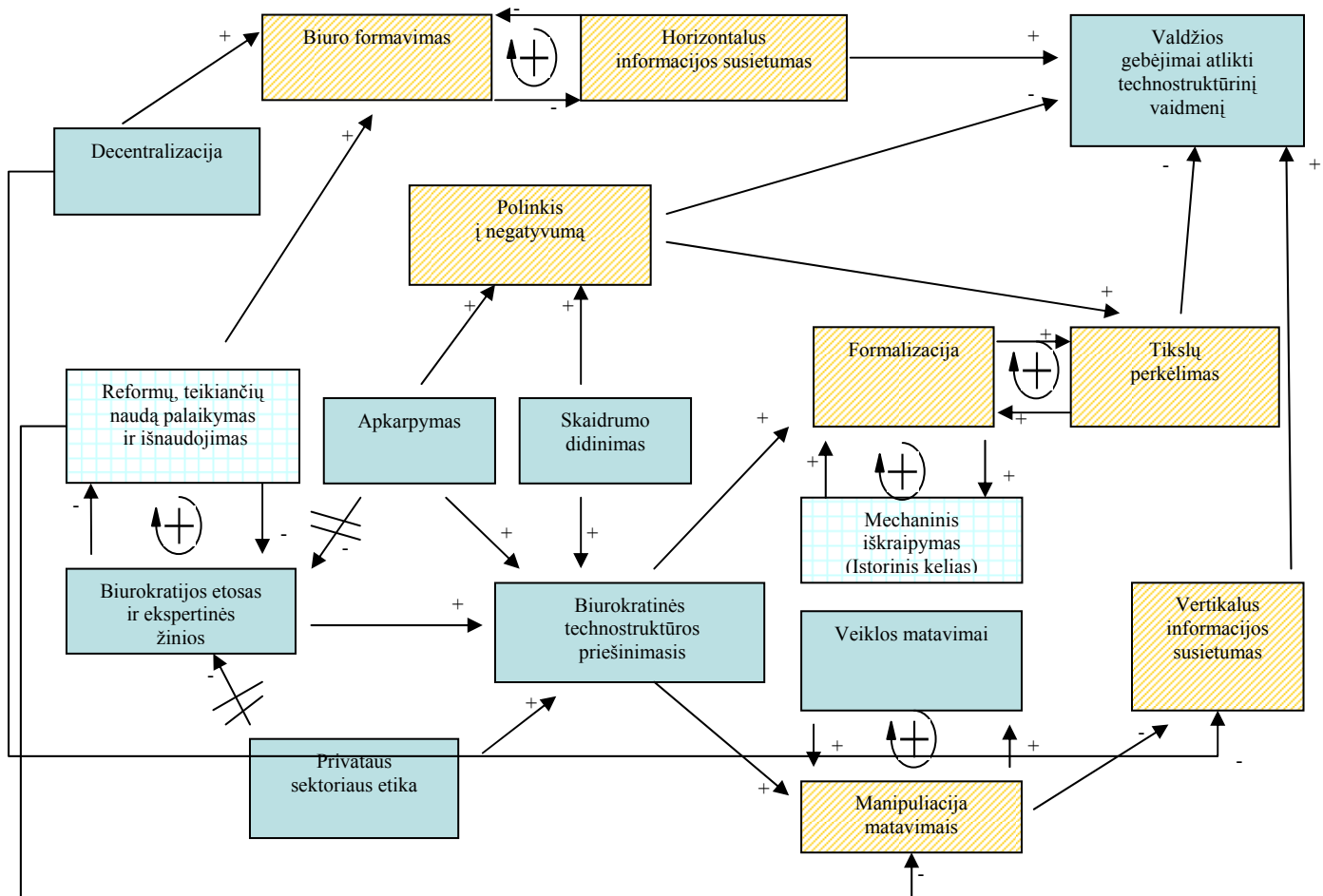
Šioje diagramoje pirmiausia išryškinamas technostruktūros poreikis veiklos valdymo veiksmingumui. NVV pagrindu vykdomos reformos silpnina valdžios technostruktūrinę galią, o jai silpstant silpnėja ir jos galimybės atlikti technostruktūrinį vaidmenį, todėl *ceteris paribus* veiklos valdymo veiksmingumas turi sumažėti. Kita vertus, jeigu NVV sustiprina politinės valdžios ir visuomenės technostruktūrinę galią, jų padidėjimas galėtų kompensuoti valdžios technostruktūrinės galios sumažėjimą.

Kadangi nei visuomenė, nei politinė valdžia neįgyja gebėjimų vykdyti technostruktūrinio vaidmens akimirksniu, veiklos valdymo efektyvumo augimas yra atidedamas. Blogiau yra tai, kad tiek visuomenė, tiek politinė valdžia turi savybių, viena vertus nepriklausančių nuo to, ar jos turi technostruktūrinę galią, kita vertus, galinčių geriau pasireikšti, jeigu jos įgauna tokią galią. Raudona spalva pažymėti faktoriai neigiamai įtakoja gebėjimus vykdyti technostruktūros vaidmenį ir jeigu šių faktorių pradinės reikšmės yra didelės, tuomet technostruktūrinės galios suteikimas politinei valdžiai ar visuomenei sumažins veiklos valdymo efektyvumą.

Sumažėjęs veiklos valdymo efektyvumas sumažina visuomenės pasitikėjimą, todėl susidaro dar viena balansuojanti kilpa, kuri galiausiai neleidžia padidinti valdžios legitimumo ir tuo pačiu ilgainiui skatina atsisakyti tiek NVV „retorinio triukšmo“, tiek reformų NVV pagrindu, vykdymo.

Kita vertus, jau net ši pati bendriausia diagrama rodo galimus poveikio taškus, kad reformos būtų sėkmingos. Pagrindinės problemos kyla dėl biurokratijos priešinimosi ir dėl visuomenės ir politinės valdžios sąvybių, trukdančių efektyviai vykdyti technostruktūros vaidmenį. Jeigu paraleliai būtų vykdomos reformos, mažinančios biurokratijos priešinimąsi ir visuomenės bei politinės valdžios sąvybes, trukdančias efektyviai vykdyti technostruktūros vaidmenį, reformos galėtų būti daug sėkmingesnės.

Biurokratijos priešinimosi dinamiką ir jos generuojamą poveikį veiklos valdymo efektyvumui yra būtina išanalizuoti detaliau, įtraukus faktorius, kurie buvo išskirti disertacijoje. Atitinkama diagrama yra pateikta žemiau:



*Sudaryta autoriaus.*

## 2 diagrama. „Standartinio“ biurokratijos pasipriešinimo diagrama

Ši diagrama atspindi „standartinį“ biurokratijos pasipriešinimą, t.y., tokį pasipriešinimą, kuris yra suderinamas su pačioje NVV naudojamais argumentais ir jos teorinėmis prielaidomis. Kadangi visi diagramoje naudoti faktoriai buvo išskirti disertacijoje, jie pakartotinai nėra aiškinami.

Pagrindinis diagramos tikslas yra parodyti, kaip reformos, atliekamos NVV pagrindu, gali neigiamai įtakoti informacijos apdorojimo valdžioje mechanizmą ir tuo pačiu sumažinti valdžios gebėjimus atlikti technostruktūrinį vaidmenį. Kaip matyti diagramoje, pagrindinės reformos, t.y., decentralizacija, apkarpymas, skaidrumo didinimas ir privataus sektoriaus etikos diegimas yra „išoriniai“ faktoriai, t.y., biurokratijos pasipriešinimo dinamikoje jie nėra įtraukiami į priežastines kilpas. Kita vertus, kadangi ši diagrama yra dalis prieš tai aprašytos diagramos, šių reformų patrauklumas turėtų mažėti, jeigu valdžios gebėjimų atlikti technostruktūrinį vaidmenį nekompensuotų politinės valdžios ar visuomenės išaugę gebėjimai atlikti technostruktūrinį vaidmenį.

Šioje diagramoje pagrindiniai faktoriai yra aptarti ir išskirti analizuojant informacijos apdorojimo

mechanizmus valdžioje. „Polinkis į negatyvumą“ auga vykdant „apkarpymus“ ir greičiausiai auga didinant skaidrumo reikalavimus. Dėl „apkarpyimų“ ir privataus sektoriaus etikos diegimo, biurokratijos etosas gali silpnėti, tuo pačiu skatindamas jų savanaudiškumą. Jeigu nėra ypatingų sąlygų, kuriose biurokratijos savanaudiškumo stiprėjimas galėtų konverguotis į veiksmingumo augimą, o nepaisant retorikos apie rinką, tokių sąlygų nėra, labiausiai tikėtina pasekmė yra taip vadinamų „biurų formavimasis“, kuris kartu silpnina horizontalų informacijos susietumą valdžioje, t.y., skatina „silosų“ atsiradimą. Jeigu kartu yra vykdoma decentralizacija, „biurų formavimasis“ yra dar labiau skatinamas. Decentralizacija silpnina ir „vertikalų informacijos susietumą“.

Kadangi yra reformuojama tradicinio viešojo administravimo sistema, galima tikėtis, kad reformos bus įtakotos mechaninio iškraipymo, t.y., reformos bus suvokiamos mechaninės organizacijos akimis (istorinio kelio išdava). Tai pasireikš labai mechaniniu efektyvumo supratimu ir tuo pačiu, priešingai nei tikimasi, sustiprins tikslų perkėlimą ir sudarys sąlygas manipuliavimams matavimais. Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad biurokratijai geresnės sąlygos „gintis“ yra formalizuotoje sistemoje pirmiausia dėl tos priežasties, kad tokiu būdu yra įmanoma pasinaudoti turimos ekspertizės pranašumais, todėl gynybinė reakcija turėtų stiprinti pastangas kuo labiau formalizuoti valdžios veiklą.

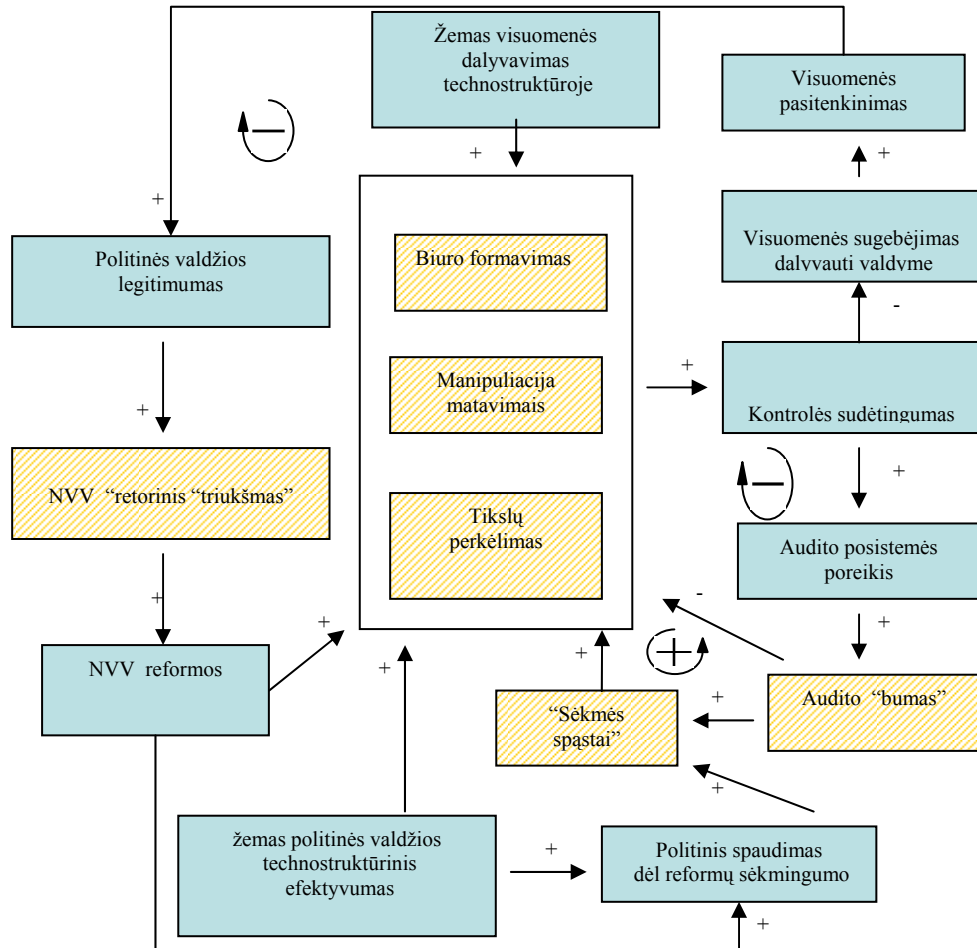
Ši diagrama leidžia paaiškinti, kaip NVV reformos sukelia disertacijose aptartus nepageidaujamus pokyčius. Ar yra įmanoma išvegti šių neigiamų pasekmių, tai kitas klausimas. Remiantis priežastinių kilpų diagrama, siektinas sprendimas būtų ieškoti faktorių, kurie galėtų atsverti reformų kuriamą neigiamą įtaką, t.y., kažkaip mažinti polinkį į negatyvumą, imtis veiksmų, neleidžiančių formuotis biurams ar tikslų perkėlimui. Polinkį į negatyvumą galima mažinti sudarius sąlygas, kuriose biurokratai (valstybės tarnautojai) jaustųsi saugesni ir mažiau bijotų rizikuoti, biurų formavimąsi galima silpninti arba centralizuojant sistemos kontrolę (su sąlyga, kad biurai neturi ekspertinės viršenybės), arba skatinant atitinkamą etiką. Tikslų perkėlimas ir manipuliavimais matavimais galėtų būti mažinamas arba didinant kontroliuojančios posistemės ekspertizę, arba organinant valdžią. Atsižvelgiant į valstybių praktiką, t.y., į valdymo pagal tinklus ar neoweberinio valdymo modelio atgimimą, praktiškai kitokių alternatyvų nei bent iš dalies atsisakyti NVV, nebuvo rasta, o šiomis reformomis iš esmės ir yra daromas poveikis į tas sritis, kurias ir rekomenduotina įtakoti atsižvelgus į aptariamą diagramą.

Kita vertus, ši diagrama yra tik dalis prieš tai buvusios diagramos, o kadangi NVV turi prielaidas suteikti daugiau galių politinei valdžiai ir visuomenei, yra būtina įvertinti galimybes, kad sumažėjusius valdžios gebėjimus atlikti technostruktūrinį vaidmenį kompensuos politinė valdžia ar visuomenė.

Remiantis jau aptarta tinklo/grupės teorija, yra tikslinga įvertinti skirtingų kultūrinių tipų visuomenių ir atitinkamai politinių valdžių poveikį valdymo sistemai, reformuotai pagal NVV. Žemiau



pateikiamos priežastinių kilpų diagramos atspindinčios skirtingą NVV reformų ir jų sukeltų pokyčių dinamiką priklausomai nuo visuomenės ir tuo pačiu politinės valdžios kultūrinio tipo.



*Sudaryta autoriaus.*

### 3 diagrama. NVV reformos individualistinėje kultūroje – Jungtinės Karalystės pavyzdys

Individualistinei visuomenei nebūdingas nei stiprus grupės, nei stiprus tinklo poreikis. Atitinkamai, bet kokia valdžia iš principo suvokiama kaip blogis, tiesa, pripažįstant, kad tai neišvengiama. Remiantis Hood, pati NVV ideologija iš esmės yra paremta individualistinės visuomenės ideologija, todėl kultūrinio valdžios ir visuomenės (ir politinės valdžios) konflikto neturėtų kilti. Priešingai, tradicinio viešojo administravimo sistema tokioje visuomenėje būtų savotiška „sala“.

Tradicinio viešojo administravimo sistemos kultūra yra hierarchinė, todėl nenuostabu, kad tokiose valstybėse kaip Jungtinė Karalystė, iki NVV reformų valstybės tarnyba buvo labai uždara ir elitinė. Ilgos, dažniausiai, humanitarinių mokslų studijos Oksforde ir Kembridže buvo reikalingos

britų valstybės tarnybai, tam kad būtų formuojamas etosas, iš esmės nebūdingas plačiajai visuomenei.

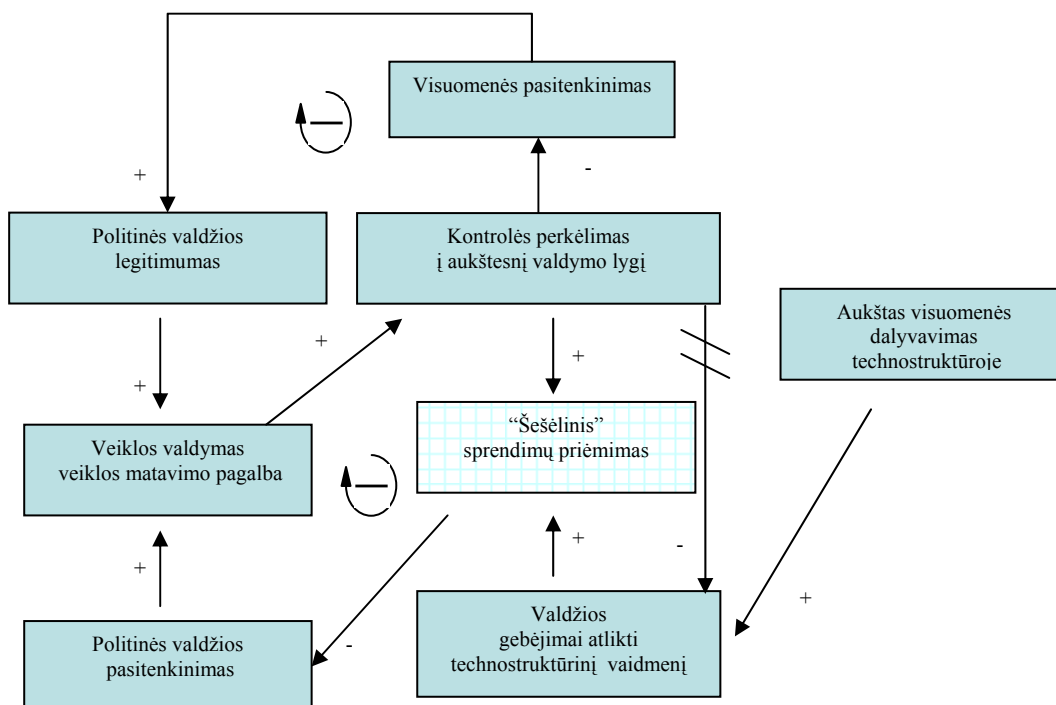
NVV „retorinis triukšmas“ turėtų patikti individualistinei visuomenei bei politinei valdžiai, todėl priešingai nei bendrojoje diagramoje, stiprus politinės valdžios legitimumas labai natūraliai turėtų skatinti valdymo modelius, sietinus su NVV. Idėjos, labai artimos NVV, buvo būdingos Didžiajai Britanijai dar XIX a. – čia pirmiausia paminėtini Bentham ir kitų utilitaristų kūriniai.

Pradėtos NVV reformos susilpnino valdžios etosą ir paskatino biurokratus ieškoti galimybių padidinti savo naudą, o kadangi visuomenės dalyvavimas valdyme individualistinėje visuomenėje yra santykinai žemas, o politinės valdžios technostuktūrinis efektyvumas mažas, kaip jau buvo rašyta disertacijoje, buvo sudarytos pakankamai patogios sąlygos formuoti biurus ir manipuluoti matavimais.

Kita vertus, individualistinė visuomenė nėra nuolanki valdžiai ir reikalauja atskaitingumo. Sudėtingesnė sistema ženkliai sumažino visuomenės galimybes kontroliuoti valdžią ir tuo pačiu iššaukė nepasitikėjimą valdžia. Tuo pačiu augantis kontrolės sudėtingumas reikalauja audito posistemės plėtros, taip sukeldamas „audito sprogingumą“. Audito posistemė, jeigu funkcionuotų nepriekaištingai, galėtų padėti efektyviai valdyti valdžią ir kartu „nuraminti“ visuomenę, pateikdama jai adekvačią informaciją. Kita vertus, politinė valdžia individualistinėje visuomenėje kur kas labiau nei kitų kultūrinių tipų organizacijose yra įpareigota būti „sėkminga“, todėl stiprėja „sėkmės spąstų“ reiškinys, pasireiškiantis spaudimu auditoriams ir pačių auditorių baime informuoti apie nesėkmingai vykstančią reformą. „Sėkmės spąstų“ reiškinys trukdo atsirasti balansuojančiai kilpai, kuri auditavimo dėka mažintų biuro formavimąsi, tikslų perkėlimą ir manipuliaciją matavimais.

Jungtinės Karalystės autorių darbuose atitinkamai dažniausiai minimos problemos, kurios yra aktualiausios individualistinei kultūrai – sumažėjusios visuomenės vykdomos kontrolės galimybės ir pernelyg didelė formalizacija.

Komunitarinėje visuomenėje NVV reformos įgyja kiek kitokį poveikį. Kadangi tokioje visuomenėje egzistuoja prielaidos sumažinti NVV neigiamą poveikį, tokiose visuomenėse NVV yra pakankamai sėkminga, tačiau greitai įgyja valdymo pagal tinklus požymius. Atitinkama priežastinių ryšių kilpų diagrama yra pateikiama žemiau:



*Sudaryta autoriaus.*

#### **4 diagrama. NVV reformos komunitarinėje kultūroje – Skandinavijos pavyzdys**

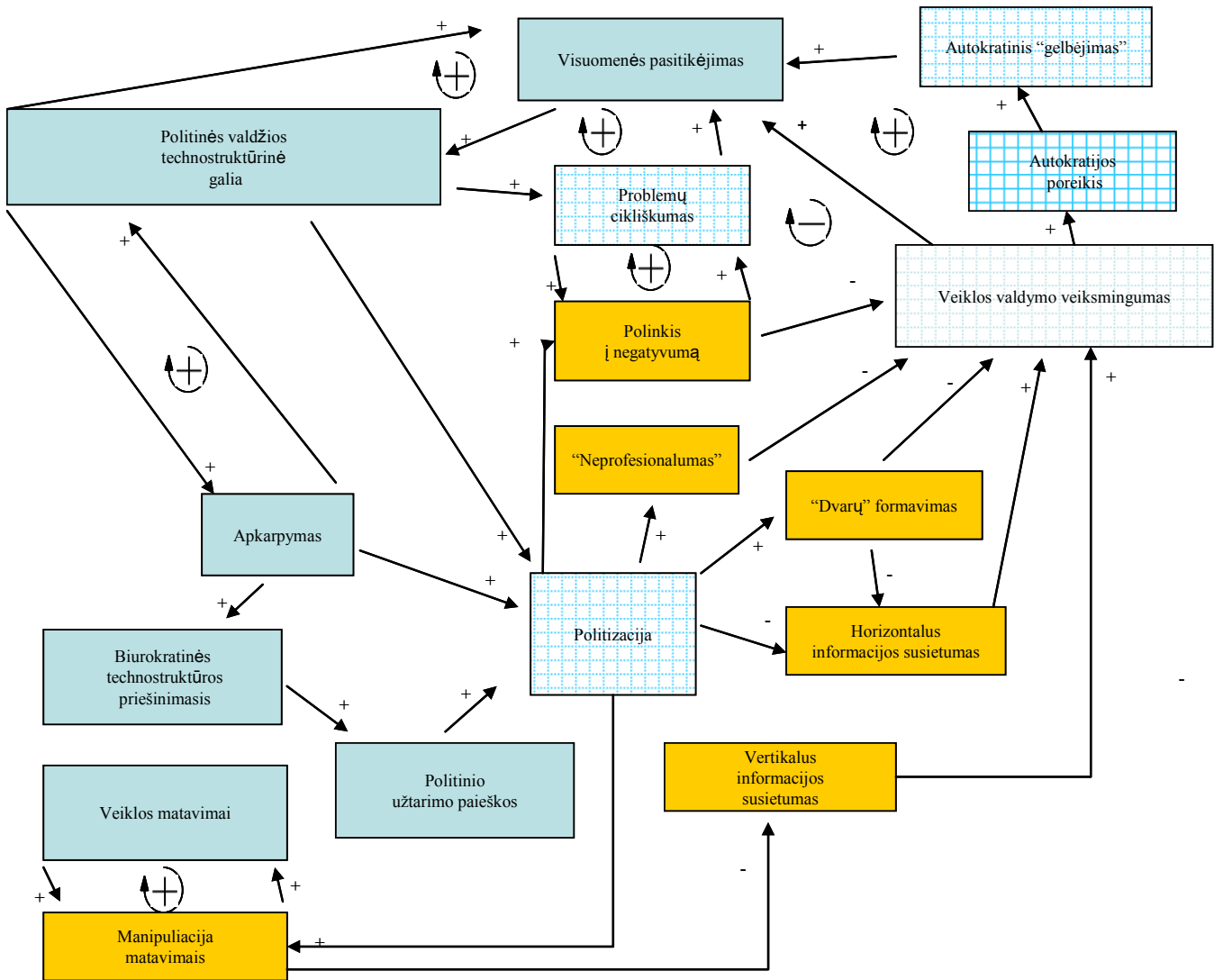
Kadangi komunitarinėje visuomenėje, tiek pati visuomenė, tiek politinė valdžia yra santykinai technostruktūriškai efektyvios dėl turimos patirties, atsirandančios nuolat ieškant sutarimo tarp skirtingų visuomenės grupių ir svarbiausia, tarp valdančiųjų ir valdomųjų, mažėjantis valdžios technostruktūrinis efektyvumas gali būti efektyviau kompensuojamas politinės valdžios ir visuomenės. Pagrindinė problema diegiant kultūriškai svetimą produktą, t.y., NVV, šiuo atveju yra kontrolės perkėlimas į aukštesnį lygį, t.y., standartų ir geros veiklos vertinimo kriterijų kūrimas ne lokaliame lygyje.

Šiuo atveju valdomieji, tiek dėl jų pačių natūralių pažiūrų, tiek dėl visuomenės spaudimo yra linkę dirbti „šešėlyje“, t.y., atmesti formalumo reikalavimus, kuriuos neišvengiamai kelia NVV. Taip pat tokiai visuomenei yra nepriimtinas neišvengiamas fragmentavimas. Šių šalių autoriai kaip pagrindines problemas mini fragmentaciją („silosų atsiradimą“), dvigubus darbo standartus (formalius reikalavimus ir „tikrą darbą“), bei poreikį stiprinti bendras vertybes.

Visiškai kitokia dinamika turėtų susiklostyti fatalistinėje kultūroje. Nė vienai iš išsivysčiusių šalių nėra būdinga tikra fatalistinė kultūra, tačiau tokia kultūra yra būdinga daugumai besivystančių šalių. Nuo pat NVV atsiradimo buvo labai abejojama, ar NVV tinka besivystančioms šalims.

Disertacijoje jau buvo rašyta, kad tiek Pasaulio bankas, tiek EBPO, jau po pirmųjų bandymų neberekomendavo diegti NVV tokiose valstybėse.

Pagrindinė fatalistinės visuomenės problema yra žemas bendruomeniškumo lygis ir tuo pačiu stiprus tinklas. Skirtingai nei kitose kultūrinio tipo visuomenėse, valdantieji yra sudarytos sąlygos pakankamai akivaizdžiai maksimizuoti naudą valdomųjų sąskaita, o pastarieji tai laiko savaime suprantamu dalyku. Dėl apatijos ir bendruomeniškumo stygiaus, fatalistinių visuomenių „nuskriaustieji“ nei sugeba, nei galiausiai nori patys dalyvauti valdyme, nors skirtingai nei individualistinėse visuomenėse, dėl aukštos tinklo jėgos, valdantieji nesipriešina ar net patys reikalauja, kad juos valdytų autoritarinio valdymo principais. Atitinkama priežastinių ryšių kilpų diagrama yra pateikiama žemiau:



*Sudaryta autoriaus.*

**5 diagrama. NVV reformos fatalistinėje kultūroje**

Fatalistinėje visuomenėje retai kada būna susiformavusi tradicinio viešojo administravimo

sistema, nes specifiniam biurokratų etosui tokia visuomenė arba yra abejinga, arba jis jai atrodo veidmainingas. Kita vertus, politinei valdžiai yra sudarytos puikios sąlygos maksimizuoti savo naudą tokioje, viena vertus, apolitiškoje, kita vertus, nuolankioje visuomenėje. Kadangi NVV „retoriniame triukšme“ visas neigiamas krūvis tenka biurokratijai, bet ne politinei valdžiai (o kaip jau buvo aptarta disertacijoje – tai labai selektyvus viešojo pasirinkimo teorijos interpretavimas) politinė valdžia, prisidengdama retorika, gali sėkmingai apkarpyti ar kitaip padidinti kontrolę potencialiai dėl valdžios konkuruojančiai ar kitaip „trukdančiai“ biurokratijai. Nors biurokratija tokioje visuomenėje taip pat priešinasi reformoms, tačiau dėl silpnai išvystytų bendruomeninių vertybių ir menkos pagarbos teisei, tokios pasipriešinimo alternatyvos kaip formalizacija ar manipuliavimais matavimais nėra veiksmingos.

Labiausiai tikėtina „pasipriešinimo“ alternatyva yra politinio užtarimo paieškos tuo pačiu skatinant valdžios politizaciją. Nors politizacija dėl politikų naudingumo funkcijos susietumo pirmiausia su perrinkimo galimybe ir politikų naudos maksimizavimu skatina įvairių nepageidaujamų faktorių, tokių kaip „polinkio į negatyvumą“ ir neprofesionalumo stiprėjimą, politizuota valdžia gali sėkmingiau atlikti kai kurias funkcijas, kurios naudingos politikams, o ne kitiems sistemos dalyviams. Pirmiausia, politizuota valdžios sistema lengviau pasiduoda spaudimui manipuluoti matavimais (vien ko vertas Graikijos pavyzdys, kuomet šios valstybės Vyriausybės apgaudinėjo visą euro klubą), ji taip pat lengviau kaitalioja darbotvarkę pagal visuomenei būdingą problemų cikliškumą. Toks darbotvarkės kaitaliojimas sukuria žalingas save pastiprinančias priežastines kilpas – viena vertus, taip toliau stiprėja polinkis į negatyvumą, kita vertus – visuomenė „pripratinama“ vertinti problemas cikliškai.

Fatalistinėje visuomenėje mažėjantis veiklos valdymo sistemos efektyvumas taip pat sutinkamas nepalankiai, tačiau dėl tokios visuomenės ypatybių, jos nepasitenkinimas gali pasireikšti visai ne noru pačiai dalyvauti valdyme ar griežtai apriboti valdžios galias – priešingai, labiau tikimasi, kad pasirodys „tvirtas valdytojas“, kuris „išgelbės visuomenę nuo biurokratų ir politikų“.

Natūrali tokios visuomenės valdymo forma yra klaninis valdymas, o NVV metodai netinka pakeisti tokią valdymo formą, nes valdančioji posistemė pati yra suinteresuota įdiegti klaninį valdymą. Autoriai, nagrinėjantys NVV diegimą besivystančiose šalyse, pirmiausia mini tokias problemas – matavimų ignoravimą, kai jie neparankūs politikams, valdžios politizaciją ir atsiradusias papildomas galimybes korupcijai (Christiansen, 1998; Makumbe, 1997; Polidano, 1999).

Iš diagramų matyti, kad fatalistinėje visuomenėje vykdyti NVV reformų yra nepatartina. Geriausi rezultatai būtų pasiekti komunitarinėje visuomenėje, tačiau pastarojoje turbūt geriausia yra diegti ne NVV, o valdymą, pagrįstą „tinklo“ metodais. NVV teorinis branduolys būtų priimtinausias individualistinei visuomenei, tačiau, kadangi tokioje visuomenėje valdžia taip pat yra individualistinė, yra generuojamas per stiprus neigiamas poveikis veiklos valdymo efektyvumui, kuris atsiranda priešinant biurokratijai ir jai išnaudojant naujas galimybes, atsiradusias diegiant NVV.

## **APIBENDRINIMAS IR IŠVADOS:**

1. *Teorinė analizė ir sukonstruotos diagramos leidžia išryškinti ir aprašyti svarbiausius faktorius ir jų tarpusavio ryšius, kurie yra ignoruojami ar į juos nepakankamai atsižvelgiama NVV modelyje.*

2. *Jei valdžios sistema yra veikiamą skirtingų įtakos jėgų, o ji pati, remdamasi savo vidaus ypatybėmis, jas pasirenka, gali būti paaiškinti „malade imaginaire“ ar „sante imaginaire“ reformų paradoksai. Kita vertus, politinė valdžia gali bandyti atlikti reformas, neatitinkančias valdžios sistemos ypatybių.*

3. *Kadangi valdžia vienu metu gali būti atvira kelioms įtakos šaltinių poveikio rūšims, joje be sąmoningai įvestų reformų nuolat vyksta ir evoliucinio pobūdžio pokyčiai. Esant tokiai sistemai, reformatorių prielaidos apie sistemos atsaką paprastai yra neįvertintos ir nepagrįstos.*

4. *Kadangi NVV branduolys ir jo pagrindu vykdomos reformos iš esmės atitinka perėjimą nuo tradicinės į mechaninę-diversifikuotą organizaciją (gamybinę organizaciją,) jo sukeliama pokyčių laukas atitinka tokio perėjimo pasipriešinimo dinamiką.*

5. *Istorinis kelias suponuoja tai, kad reformos bus suprantamos ir iškreipiamos tradiciniame viešajam administravimui suprantama „kalba“.*

6. *Išorinis izomorfizmas atveria kelią netinkamų reformų perkėlimui neįvertinus esamos situacijos unikalumo, taip pat sudaro prielaidas vykdyti reformas NVV retorinio triukšmo lauke.*

7. *Vidinis izomorfizmas atveria kelią valdžios sistemos vienodinimui, t.y., jis trukdo taikyti principą – „skirtingoms sritims – skirtingi valdymo metodai“.*

8. *Išorinis izomorfizmas, vidinis izomorfizmas ir iš dalies istorinis kelias gali būti analizuojami kaip informacijos apdorojimo disfunkcijos.*

9. *Pagrindinės NVV disfunkcijos – tikslų perkėlimas ir manipuliacija matavimais yra ilgalaikė reformų išdava, kuri iš esmės veikia sistemų dinamikos archetipų principais.*

10. *Trumpalaikis reformų pagrindimas atsiranda dėl valdžios ir politinės valdžios nevykusio informacijos apdorojimo mechanizmo ir paskatų sistemos.*

11. *Reformas NVV pagrindu yra palankios pagrįsti galių ir resursų perskirstymą, tuo pačiu sukeldamos senųjų galios jėgų pasipriešinimą.*

12. *Retorinis triukšmas esant nevykusiam informacijos apdorojimo mechanizmui gali paskatinti nevykusias reformas net kai nėra reformatorių ar reformuojamųjų savanaudiškų tikslų.*

13. *Kadangi valdžios sistema yra nepaprastai sudėtinga ir, veikiamą skirtingų jėgų, kinta įvairiuose taškuose, vykusių reformų prielaidos gali atsirasti tobulinant informacijos apdorojimo mechanizmą.*

13. Informacijos apdorojimo mechanizmo tobulinimui reikalingos kitokios reformos, nei propaguoja NVV.

14. Jei informacinės disfunkcijos traktuojamos kaip sisteminiai traukos centrai, kurių poveikį pakeitus sistema pradeda modifikuotis, reikalingas ilgalaikis ir nuoseklus poveikis į šiuos centrus, kartu vykdamas reformas, izoliuojančias sistemą nuo netinkamų įtakos šaltinių, ir tinkamai institucionalizuojant neišvengiamus traukos šaltinius.

15. Netinkama paskatų sistema taip pat gali būti iš dalies neutralizuota panaikinus informacinės disfunkcijas, tačiau šiuo metu nėra žinomos jokios aiškios vadybinės priemonės, leidžiančios visiškai pakeisti paskatų sistemą. NVV nenaikina, o galbūt tik sustiprina rinkos klaidas ir politikos klaidas, kurių panaikinimas greičiausiai reikalauja esminių visuomenės pertvarkų.

## 5. POKYČIAI IR REFORMOS LIETUVOJE

Disertacijoje atlikta NVV analizė Lietuvai pirmiausia aktuali iš perspektyvinės pusės – t.y., ji turėtų padėti atsakyti, ar verta diegti NVV modelį Lietuvoje, ir, jei verta, tai kokių pasekmių reikia tikėtis ir kaip išvengti neigiamų pasekmių. Kita vertus, pateikta pokyčių ir reformų analizė bei pokyčių ir reformų sisteminis modelis yra pritaikomi ne tik NVV analizei.

Remiantis anksčiau atlikta reformų ir pokyčių analize, reikia įvertinti visų išskirtų faktorių įtaką Lietuvos valdžios reformoms ir pokyčiams. Lietuvos valdžios analizė iki įstojimo į Europos Sąjungą (ES) yra pateikiama kiek kitaip nei įprasta – žvelgiama iš ES, o ne iš Lietuvos perspektyvos. Tokia analizė motyvuojama tuo, kad iš tikrųjų ES beveik be išlygų vairavo Lietuvos valdžios valdymo reformą. Tokiu atveju reformų ir pokyčių mechanizmas pirmiausia pasireiškė per hierarchinio modelio dinamiką, kurio valdančioji posistemė buvo ES.

Ši disertacijos dalis susideda iš trijų skyrių. *Pirmame* skyriuje aptariami tyrimo metodologiniai klausimai, susiję su atskirų valdymo instrumentų analize. *Antrame* skyriuje analizuojama ES valdymo įtaka Lietuvos valdžios valdymui iki įstojimo į ES. *Trečiame skyriuje* analizuojami savarankiški bandymai tobulinti Lietuvos valdžios valdymą. Jame aptariami tokie valdymo instrumentai kaip strateginis valdymas, valstybės tarnautojų veiklos vertinimas, sprendimų poveikio vertinimas, ir tokios pastarųjų reformų ideologinės kryptys kaip „apkarpymas“ ir valdžios politizavimas.

### 5.1. Tyrimo metodologija

Lietuvos valdžia yra valdoma tradicinio viešojo administravimo valdymo pagalba, todėl NVV disfunkcijų analizė Lietuvai pirmiausia aktuali kaip perspektyvinė analizė, kuri galėtų leisti numatyti galimas pasekmes. Kita vertus, laikantis išskirtų prielaidų ir atsižvelgiant į aptartus faktorius, NVV elementai būtų įtakojami jau esamo valdymo modelio ir esamo informacijos apdorojimo mechanizmo. Praktiškai tai reiškia, kad šiuo metu būdingi informacijos apdorojimo mechanizmo netobulumai įtakotų ne tik galimus pokyčius, atsirandančius diegiant NVV modelio elementus, bet ir pačių elementų pasirinkimą, jų apibūdinimą ir suvokimą. Atitinkamai yra prasminga analizuoti keletą valdymo elementų, kurių veikimo mechanizmas yra paremtas ar labai glaudžiai susijęs su veiklos valdymu. Yra mažai prielaidų manyti, kad diegiant, pavyzdžiui, elementus valdymo rinkos pagalba veiklos valdymo,



paremto veiklos matavimu sistemas, esami netobulumai išnyks „akimirksniu“. Priešingai, jie greičiausiai įtakos reformos pasirinkimus, jų formulavimą ir diegimą bei reakciją į reformas.

Disertacijoje yra analizuojami tokie valdymo elementai – strateginio valdymo sistema Lietuvoje, sprendimų poveikio vertinimo sistema Lietuvoje, veiklos vertinimo sistema Lietuvoje. Taip pat disertacijoje apžvelgiamos ir pačios paskutinės reformos – taupymas ir bandymai didinti valdžios kontrolę politizacijos pagalba.

Kadangi esamų valdymo elementų tyrimų paskirtis yra įvertinti disertacijoje išskirtų faktorių ir jų tarpusavio ryšių schemų aiškinamąją galią, tinkamo tyrimo metodo pasirinkimas yra įtakotas išskirtų faktorių. Disertacijoje išskirti faktoriai yra kompleksiniai, t.y., apimantys tiek formalius, tiek neformalius organizacijos gyvavimo aspektus, ir tiek teisinius, tiek institucinius aspektus. Svarbiausia, kad suformuluotos schemas yra holistinės, o ne analitinės, bandančios apimti visą sistemą ir paaiškinti jos funkcionavimo aspektus. Todėl pasirinktas tyrimo metodas taip pat turi būti holistinis.

Egzistuoja daugybė prielaidų, leidžiančių numanyti, kad Lietuvos valdžia yra pakankamai uždara sistema, savo institucine struktūra reikšmingai besiskirianti nuo likusios visuomenės. *Pirma*, tradicinio viešojo administravimo sistema yra sąmoningai uždara sistema – etikos ir profesiniai reikalavimai reikalauja, kad biurokratai remtųsi kitokiomis informacijos apdorojimo prielaidomis ir kitokiais sprendimo priėmimo būdais nei likusi visuomenė – turi egzistuoti savotiška „biurokratinė samonė“, taip, kaip egzistuoja „teisinė samonė“ ar kitų profesinių grupių „samonės“. *Antra*, europėanizacijos procese būtent valdžia patyrė didžiausią ir labiausiai apčiuopiamą Europos Komisijos spaudimą ir labiausiai galėjo perimti europinius institutus. *Trečia*, stojimo į ES procese politinės valdžios įtaka ir sugebėjimai valdyti buvo ženkliai susilpnėję – didžiąją dalį politinės darbotvarkės sudarė ES *acquis* perkėlimas, kuriame pagrindinį vaidmenį vaidino biurokratai. *Ketvirta*, visuomenės požiūris į valdžią yra neigiamas. Lietuvos visuomenė turi labai aiškiai išreikštus fatalistinės visuomenės bruožus – viena vertus, ji kažko reikalauja iš valdžios, kita vertus, nesiekia pati aktyviai dalyvauti valstybės valdyme. Nepaisant nesibaigiančių nusiskundimų, valdžiai suteikus galimybę dalyvauti priimant sprendimus, reakcija būna labai vangi, pvz., Saulėlydžio komisija prašė visuomenės pasiūlymų, kaip tobulinti valdymą – pasiūlymų beveik nebuvo sulaukta (Ministro Pirmininko Tarnybos (toliau – Tarnyba) darbuotojos, 2009). Esant tokiai situacijai, turi reikštis požymiai, atsirandantys esant informacijos vertinimo nukrypimams.

Jeigu sistema yra uždara, galimai turi savo specifinę institucinę sąrangą (subkultūrą) ir nepasitiki išore, tyrimų iš „išorės“ rezultatai gali būti nepatikimi. Yra ganėtinai naivu tikėtis, kad biurokratai, kurie nuolat ginasi nuo priešiškos išorės kaltės vengimo strategijų pagalba ir galimai maksimizuoja savo naudą pasinaudomi esamomis valdymo sistemos spragomis, „atsivers“ pirmą kartą matomam doktorantui, jam atliekant struktūrizuotą interviu, ar neįvertins atsakymų į anketoje pateiktus klausimus galimų pasekmių. Kadangi disertacijoje išskirti faktoriai inkorporuoja politinius organizacijos gyvavimo

aspektus, kurių tyrimai yra nepaprastai sudėtingi dėl apklausiamųjų interesų slėpti ar sąmoningai iškraipyti informaciją, klasikiniai tyrimo metodai, nors metodologiškai „gražūs“, vargiai gali būti patikimi.

Disertacijoje pasirinktas tyrimo metodas – lauko tyrimas (*“field research”*) yra tinkamas įvertinti išskirtų faktorių ir suformuluotų schemų aiškinamąją galią. Toks tyrimo metodas yra kompleksinis ir apima dalyvių stebėjimą, nestruktūrizuotus interviu ir neskelbtinų dokumentų analizę (Burgess, 1995). Lauko tyrimai yra įmanomi tik tyrėjui dalyvaujant stebimos organizacijos veikloje ir turi pranašumų lyginant su kitais tyrimo metodais – „Tiesioginis dalyvavimas grupės gyvenime leidžia lengvai patekti į atitinkamas socialines situacijas, nes sumažina grupės pasipriešinimą; sumažina „natūralios“ situacijos iškreipimo mastą, ir leidžia tyrėjui patirti ir stebėti grupės normas, vertybes, konfliktus ir įtampas, kurios (ilgame laiko periode) negali būti nuslėptos nuo ko, nors įsiintegravusio į grupę“ (Hargreaves, 1967, p.193).

Yra galimos keturios rolės, kurias lauko tyrime gali užimti tyrėjas (Hammersley and Atkinson, 1983, p. 93):

1. visiško dalyvio;
2. dalyvio kaip stebėtojo;
3. stebėtojo kaip dalyvio;
4. visiško stebėtojo.

Kiekviena iš šių rolių turi savo trukumą ir plusų. Disertacijos autorius 2004 metais įsidarbino Užsienio reikalų ministerijos Konsulinio departamento Konsulinės teisės ir tarpinstitucinio bendradarbiavimo skyriuje, kurį laiką skyriui vadovavo. Skyriaus veikla yra labai palanki valdžios funkcionavimo vertinimui pagal disertacijose apibrėžtą modelį:

1. Skyrius yra „netoli“ nuo gatvės lygio biurokratų (šiuo atveju, konsulinių pareigūnų ir jiems padedančių valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal sutartis). Darbuotojai reguliariai siunčiami padėti konsuliniams pareigūnams ir tuo pačiu įvertinti esamą teisinį reguliavimą ir esant poreikiui jį keisti.
2. Skyrius yra atsakingas už teisės aktų parengimą nuo „pradžios iki galo“.Skyriaus darbuotojai ne tik parengia teisės aktą, bet ir lydi ministrą, ministerijos kanclerį ar kitą aukštą ministerijos pareigūną į Vyriausybės posėdžius, ministerijų atstovų pasitarimus Vyriausybėje bei į Seimo komitetų posėdžius.
3. Skyrius taip pat yra atsakingas už tarpinstitucinį bendradarbiavimą, todėl nuolat dalyvauja

įvairiose darbo grupėse.

4. Skyrius yra atsakingas už įvairių reformų formulavimą ir įdiegimą, pavyzdžiui, „vieno langelio“ principo diegimą, administracinės naštos mažinimą, konsulinę plėtrą ir kitas.

Daugeliu atveju disertacijos autorius dalyvavo kaip visiškas dalyvis, tačiau imant nestruktūrizuotus interviu visuomet informuodavo, kad jam reikalinga informacija kaip doktorantui, t.y., užimdavo dalyvio kaip stebėtojo rolę. Tokiu būdu renkant informaciją labai greitai išryškėjo tokiam tyrimo metodui būdingos problemos:

1. Netgi prisistačius kaip tyrėjui, apklausiamieji paprastai reaguodavo į disertacijos autorių „kaip į saviškį“. Lietratūroje tai plačiai aptariama problema – pvz., Hargreaves pastebi, kad patys svarbiausi dalykai būdavo pasakomi, kai mokytojai laikydavo jį labiau draugu nei tyrėju (Hargreaves, 1967). Ši problema iškilo net kalbinant Ministro Pirmininko Tarnybos, Prezidentūros ar kitų institucijų darbuotojus. Tačiau informacijos, pateikiamos ne „kaip doktorantui“, negalima atskleisti.
2. Neišvengiamas dalyvavimas diegiant reformas sukūrė pokyčius, kurie galimai nebūtų atsiradę, jei juose nebūtų dalyvęs disertacijos autorius. Pavyzdžiui, autorius buvo atsakingas už „vieno langelio“ principo įdiegimą Užsienio reikalų ministerijoje ir aktyviai agitavo už jo diegimą. Turimos viešosios vadybos žinios ženkliai įtakojo šio principo diegimo sėkmingumą, tai pagrindžia Vyriausybės kanceliarijos atstovų išsakytą nuomonę, kad Užsienio reikalų ministerija viena geriausiai įgyvendino šį principą.
3. Dauguma surinktos informacijos bei išsamūs interviu su respondentais negali būti skelbiami. Viena vertus, tai prieštarautų teisės aktams, draudžiantiems darbuotojams savališkai informuoti visuomenę apie ministerijoje priimamus sprendimus, kita vertus, tai galėtų ženkliai pakenkti kai kuriems „lauko tyrimo“ dalyviams.

Taigi, atlikta analizė ir interviu metu gauta medžiaga nėra ir negali būti vienintelis šaltinis, apibūdinantis Lietuvos valdžioje vykstančias reformas ir pokyčius. Kita vertus, šioje disertacijoje to ir nesiekama – pagrindinė Lietuvos valdžios valdymo elementų analizė yra skirta įvertinti ar disertacijoje, remiantis teorine literatūra ir užsienio šalių patirtimi, įgyta diegiant NVV, suformuluoti modeliai yra aktualūs aiškinant reformas ir pokyčius Lietuvoje.

Yra atlikta daug įvairių tyrimų, kurių rezultatai gali būti pakankamai iliustratyvūs vertinant išskirtų faktorių ir suformuluotų schemų aiškinamąją galią. Papildomos informacijos taip pat suteikia teisės aktai ir kiti vieši šaltiniai, todėl informacija, gauta interviu metu, ar autoriaus asmeniai

pastebėjimai darbo metu bus naudojami kaip antrinis šaltinis, patvirtinantis ar paneigiantis, o dažniausiai iliustruojantis vieną ar kitą valdymo aspektą.

Disertacijoje buvo išryškinta „istorinio kelio“ svarba ir galimos skirtingos valdymo ir reformų diegimo trajektorijos esant skirtingiems poveikio šaltiniams. Kadangi reformas ir ypač atsaką į jas vargiai įmanoma numatyti neįvertinus turimos sanklodos ir jos atsiradimo priežasčių, yra būtina, remiantis išskirtais faktoriais ir prielaidomis, įvertinti ir išanalizuoti, kaip susiformavo esamas Lietuvos valdžios valdymo modelis. Tokia analizė, nors ir atliekama *post hoc*, taip pat leidžia įvertinti ir disertacijoje išskirtų faktorių aiškinamąją galią.

Disertacijoje tvirtinama, kad didžiausią įtaką Lietuvos valdžios valdymo modeliui padarė Europos Sąjungos ir Europos Komisijos spaudimas. Kita vertus, Lietuvos valdžios valdymo modeliui įtaką darė ir daro ir kiti įtakos šaltiniai. Susiklosčiusi dinamika yra aptariama kitame disertacijos skyriuje.

## **5.2. ES valdymo įtaka Lietuvos valdžios valdymui**

Šiais laikais (vis dar) viešojo administravimo (vadybos, valdymo) svarba politikoje dažnai yra nuvertinama. Tačiau, daugiausiai dėl NVV įtakos, jau keletą kartų keltas klausimas apie politikos ir vadybos skirtumus, ir vėl viešai diskutuojamas. Nors per institucionalistų idėjas Europos Sąjungos integracijos ir plėtros studijos yra šiek tiek susijusios su viešuoju administravimu, tačiau kol kas jų ryšių aiškinimas pasitelkiant viešojo administravimo (vadybos) teorijas dar nesulaukė tinkamo dėmesio nei iš mokslininkų, nagrinėjančių Europos Sąjungos plėtrą ir integraciją, nei iš tų, kurie specializuojasi viešojo administravimo (vadybos) srityje.

Galima daryti prielaidą, kad egzistuoja ryšys tarp Europos Sąjungos plėtros ir integracijos bei buvusių valstybių kandidačių viešojo administravimo modelio. Tai yra itin svarbu dėl to, jog tai įtakoja ne tik patį administravimą, tačiau ir visą valstybinę šalies kandidatės (ar narės) santvarką, taigi ir pačią Europos Sąjungą. Plėtra bei jos pasekmės gali būti paaiškintos per tą pačią viešojo administravimo (vadybos) aiškinimo struktūrą, kuria yra aiškinama ir hierarchija, kontrolė bei veiklos valdymas. Šioje disertacijoje keliami hipotezė, jog tokie analizės principai gali būti naudingi bei vėliau visiškai išnaudoti atliekant išsamų tyrimą. Argumentų iliustracijai analizuojamas Vidurio ir Rytų Europos valstybių (toliau – VREV) administravimo modelio pasikeitimas iš senojo į modernųjį.

Yra bent keturi ganėtinai skirtingi VREV viešojo administravimo modernizacijos etapai, kurie yra stipriai įtakoti ES:

1. etapas tarp komunizmo griūties ir 1993 metų Kopenhagos viršūnių susitikimo;
2. etapas tarp Kopenhagos viršūnių susitikimo ir Madrido pasitarimo;
3. laikotarpis nuo Madrido pasitarimo iki trumpo periodo prieš įstojant į Europos Sąjungą;

4. narystės Europos Sąjungoje ir trumpo periodo prieš tai etapas.

Šis skyrius yra suskirstytas pagal šiuos laikotarpius ir kiekviename jų apibūdinami esminiai periodo bruožai. Lietuva yra pagrindinė analizuojama valstybė, nors apibūdinti procesai gali būti pritaikomi visoms Baltijos šalims ir Lenkijai, taip pat su nedidelėmis išimtimis ir Vengrijai, Slovakijai bei Čekijai.

Pasikeitimas iš komunistinio į modernųjį viešąjį administravimą yra apibūdinamas kaip nenutrūkstamas procesas, kuriame dalyvauja trys pagrindinės jėgos – Europeanizacija, NVV ir Lotynizacija (Rusifikacija). Šiame tekste Europeanizacija atspindi jėgas<sup>4</sup>, skatinančias naudoti tradicinio viešojo administravimo modelį, NVV atstovauja spaudimą iš savęs pačios, o Lotynizacija (Rusifikacija) deklaruoja spaudimą įgyvendinti silpną administracinę sistemą, kuri atstovautų savanaudiškiems politikams bei kitoms stiprioms, paprastai oligarchinėms, interesų grupėms. Tačiau toks lotyniškas valdymo modelis nebūtinai reiškia, jog nėra įtakingų biurokratų ar jų grupių, bet apskritai tokia viešojo administravimo sistema neatstovauja visuomenei – ji tarnauja kažkam kitam. Tipiniai tokios sistemos rodikliai yra: aukštas korupcijos lygis, atsilyginimas už politines paslaugas (*political spoil system*), ryšiais grįsta biurokratija, ribotos teisinės galios (dažniausiai teisė egzistuoja „popieriuje“, o ne „praktikoje“), nepotizmas, mažos arba jokių galimybių sukurti visuomeninę politiką, kartais netgi manoma, kad biurokratai neturėtų ir negalėtų siūlyti viešosios politikos alternatyvų. Toks viešasis administravimas yra itin pasyvus ginant visuomenės teises, tačiau gali stebėtinai suaktyvėti, kai reikia atstovauti savo pačių ar vadovaujančio asmens interesus.

### 5.2.1. Modernizacijos etapai ir jų dinamika

Po ganėtinai taikių revoliucijų ir komunizmo griūties, VREV paveldėjo seną komunistinę institucinę administracinę struktūrą ir organizacinę kultūrą. Komunistinis administracinis modelis turėjo keletą bruožų, kurie jį išskyrė iš kitų.

*Pirmiausia*, šis modelis buvo sukurtas vienos partijos interesų gynimui, todėl nebuvo jokio poreikio atskirti politiką nuo administracijos. Priešingai, pagrindinis tikslas buvo pasiekti maksimalų šių dviejų jėgų susijungimą. Dėl galimybės kliudyti vykdyti vienos partijos valią, nepriklausomo biurokratų korpuso atsiradimas buvo akivaizdžiai neįmanomas.

---

<sup>4</sup> Europeanizacijos ir NVV atvejais veikiančios jėgos yra kartu ir vidinės (kylančios iš pačios valstybės kandidatės), ir išorinės (ateinančios iš šalies išorės). Jos abi yra siekio maksimizuoti viešojo sektoriaus efektyvumą ir imituoti vakarus rezultatas. Postūmis Lotynizacijai (Rusifikacijai) paprastai yra vidinis, tačiau jis taip pat gali kilti iš dažniausiai netiesioginės Rusijos įtakos. Baltijos valstybių atveju galima teigti, jog šiek tiek jaučiama ir tiesioginė Rusijos įtaka.

*Antra*, modelis buvo visiškai netinkamas vietinių, necentralizuotų sprendimų priėmimui. Nors egzistavo vietiniai partijos skyriai, tačiau jų galios buvo labai ribotos net priimant lokalius sprendimus.

*Trečia*, teisinės galios buvo labai suvaržytos. Nors dabar yra populiaru komunizmą pristatyti kaip sistemą, kurioje teisė neegzistavo ar bent buvo stipriai suvaržyta (Goetz, 2001, p.1033), iš tiesų tai yra ne visai tikslu. Kadangi partijos įstatatai buvo įstatyminis teisės šaltinis, yra nepagrįstai manoma, kad jei partijos sprendimai buvo viršesni už teisę, tai reiškė teisinės valstybės nebuvimą. Iš tiesų trūkstamas dalykas buvo administracinių teismų sistema, kuri būtų galėjusi panaikinti ar kvestionuoti partijos sprendimus. Komunistinės teisinės sistemos forma buvo paremta kontinentinės teisės tradicijomis, tačiau jai trūko ir dvasinio, ir materialaus pačios teisės vaidmens.

*Ketvirta*, bent ekonominiai sistemos aspektai ir viešojo sektoriaus aprūpinimas dažniausiai buvo pagrįsti ne taisyklių laikymusi, bet veiklos valdymu. Pagrindinis įvairių viešųjų įmonių tikslas buvo įgyvendinti centrinio planuotojų komiteto iškeltus tikslus, o tai, daugiausiai dėl painumo bei didelio valdžios kišimosi, nuvedė prie socialinės-politinės-ekonominės sistemos neveiksmo įvairiose srityse.

*Penkta*, modeliu netikėjo nei visuomenė, nei patys „biurokratai“. Komunistinės šalys niekuomet savo teisinės sistemos negrindė pasitikėjimu ir, nepaisant kalbų apie „demokratiją“, visa valdymo sistema buvo lydima prievartos.

Nors komunistinis modelis toli gražu nebuvo tobulas, tačiau skubotos vėlesnės reformos tik dar labiau pažeidė visuomenės pasitikėjimą sistema. Greitos ir radiklios reformos sukūrė klasinę visuomenę, privedė prie itin aukšto nusikalstamumo, nedarbo ir skurdo lygio bei stipriai kritusio BVP. Kai kurie reformų elementai, tokie kaip privatizacija, sulaukė neigiamo visuomenės vertinimo, ir buvo pavadinti „prichvatizacija“ (t.y., pasisavinimo procesas).

Tai atskleidžia silpnąją komunistinės santvarkos modelio grandį – viešojo sektoriaus darbuotojai nekvestionuodami vykdė tiesioginius partijos ar jos vadovų įsakymus. Tai dalinai paaiškina, kodėl biurokratija devyniasdešimtaisiais visiškai nesipriešino komunizmo pasikeitimui į radikalų „laukinį“ kapitalizmą.

Komunistinis viešojo administravimo modelis turėjo būti pakeistas profesionaliu ne tik tam, kad augtų efektyvumas, bet ir tam, kad politika taptų subalansuota. Itin populiaru kalbėti apie „blogą“ ir savanaudišką biurokratų korpusą bei „geruosius“ demokratijos gynėjus – išrinktus politikus. Tačiau šiame teiginyje yra tik pusė tiesos. Sėkmingam valstybės gyvavimui yra labai svarbus geras ir perspektyvus viešasis administravimas, nes tai yra profesionalioji valstybės „smegenų“ dalis. Išrinktieji politikai turi ribotas galimybes vykdyti subalansuotą ir visapusišką viešąją politiką. Paprastai demokratiškai išrinkti politikai yra orientuoti į trumpą laikotarpį, didžiausią dėmesį skiria „emocionaliems“ klausimams bei yra linkę į populizmą. Šių politikos trūkumų atsvara išsivysčiusiose demokratijos šalyse yra biurokratija, ir jeigu kas nors surastų viešosios politikos ištakas, greičiausiai jos

būtų kažkur biurokratiniam valstybės valdymo sluoksnyje. Nėra gerai, jei viešasis administravimas kuria demokratiją, tačiau vargu ar demokratija be tinkamo viešojo administravimo bus stabili ir nuosekli.

Istorijoje galima rasti daugybę nepavykusių eksperimentų su demokratija. Jeigu dėl neefektyvaus valstybės administravimo išrinktųjų politikų trūkumai nėra kompensuojami, priimtina išeitimi politiniams veikėjams ir piliečiams gali pasirodyti autokratija, kadangi daugeliui žmonių tokia sistema atrodo tinkamesnė nei jokios sistemos nebuvimas.

Komunistinė sistema nebuvo tinkamai išplėtotą demokratinės tvarkos ir teisinės sistemos palaikymui. Neturėtų stebinti šalys, kurios po komunizmo griūties pradėjo diegti demokratiją, tačiau vėliau, su visuomenės palaikymu, pasuko autokratijos keliu. Judėjimai už „tvarką ir teisingumą“, turintys stiprų autokratinį pobūdį, t.y., konsensuso nesiekiantys ir neigiantys multikultūrinį požiūrį, yra vis dar plačiai paplitę postkomunistinėse valstybėse. Postkomunistinės šalys, kurios liko už Europos Sąjungos įtakos ribų, greitai tapo autokratinėmis ir netgi kai kurios ganėtinai gerai išsivysčiusios valstybės turėjo tendenciją pradėti autokratinį valdymą (Slovakija, Kroatija, Serbija), tačiau to atsisakė dėl Europos Sąjungos spaudimo.

Gali būti patogu manyti, jog komunistinis modelis yra „lotynizuoto“ administracijos modelio rūšis, ir tuomet, pritaikant istorinio institucionalizmo struktūrą, analizuoti istorinius įvykius bei nuspręsti, jog nepaisant pastangų tapti moderniomis valstybėmis, VREV vis dar neatsikratė komunistinės praeities. Tačiau tai nebūtų teisinga, kadangi komunistinė sistema buvo radikaliai pakeista ir daugelis stiprių interesų grupių prarado savo galią, ir, svarbiausia, partija prarado turėtą įtaką „lotynizuojant“ viešąjį administravimą, todėl šis procesas įgavo kitokią formą. Moderniame „lotynizacijos“ etape pagrindiniai įtakos veiksniai yra labiau panašūs į JAV praėjusio šimtmečio pirmąjį ketvirtį veikusių jėgų – įtakingų verslo organizacijų, organizuotų nusikaltėlių, korumpuotų politikų ir žurnalistų, galingų biurokratų klanų ir kt. interesus. Nors istorinių įvykių tėkmės analizė gali būti pritaikyta ir Baltarusijos, Centrinės Azijos šalių, Moldovos ir kt. atvejams, tačiau VREV atveju būtų labiau priimtina nustatyti kritinį momentą, nuo kurio nebeegzistuoja jokia aiški įvykių eiga.

Nepaisant paveldėto modelio bei polinkio į autokratiją, VREV, kurios vėliau tapo Europos Sąjungos narėmis, visiškai netroško pasilikti komunistinės santvarkos. Tačiau nepasitikėjimas valstybės institucijomis devyniasdešimtųjų pradžioje ir viduryje buvo netgi labiau paplitęs nei komunistinėje eroje. Dėl to iškilo tolesnių modernizacijos reformų įgyvendinimo ir įteisavimo poreikis. Tačiau tai kartu išskėlė ir naujų iššūkių.

### **I Etapas: Miglota Modernizacija**

Kadangi daugelis VREV įsivaizdavo savo ateitį tik tarp demokratiškų ir kapitalistinių Vakarų

pasaulio valstybių, šių šalių administracijos modelio priėmimas buvo neišvengiamas. Nors poreikis pokyčiams egzistavo, tačiau nei visuomenė, nei vyriausybės tiksliai nežinojo, kokia yra Vakarų pasaulio administravimo sistema. Taigi, VREV turėjo tikslą ir siekį atsisakyti „senosios“ tvarkos, tačiau neturėjo jokio plano, kaip įgyvendinti „naująją“ sąrangą. Natūralu, jog jos buvo linkusios ieškoti kitų šalių patirtimi grįsto plano. Kadangi VREV siekė mėgdžioti Vakarų modelį, tai šiame raidos etape išorinė įtaka modernizuotis buvo tik netiesioginė.

Problema yra tame, jog niekas nežino, kuris modelis yra modernusis. Waldo teigimu, „Šalys, vis dar besistengiančios tapti moderniomis, gali gauti pamoką apie įvairovę – nėra vienintelio modelio, nėra vienintelio kelio. Tiksliau, daug kas priklauso nuo aplinkybių: nuo istorinių <...> ekonominių faktorių, socialinių klasių struktūros, etninės sudėties, religijos, švietimo įstaigų ir t.t.“ (Waldo, 1999). Tokios šalys gali rinktis tarp dviejų pagrindinių teorinių, praktinių ir ideologinių srovių – tradicinio (Vėberio) viešojo administravimo, naudojamo daugiausiai ES valstybėse, bei NVV, naudojamos kai kuriose tarptautinėse organizacijose, tokiose kaip Pasaulio Bankas, TVF ir EBPO.

Taip pat turi būti atkreiptas dėmesys į tai, jog modernizacija yra galinga retorinė priemonė. Verta priminti, kad modernizacija apima bent keturis aspektus:

1. Yra vienas puikus viešojo administravimo (vadybos) modelis;
2. Modernizacija yra neišvengiamas ir negrįžtamas procesas;
3. Modernizacija vyksta visur;
4. Modernizacija yra teigiamas ir sveikintinas procesas (Hood, 1998).

Modernizacijos retorika yra neaiški ir tinkama naudoti liaupsinant tiek tradicinį Vėberio viešąjį administravimą, tiek NVV. Dėl devyniasdešimtaisiais visuomenę apėmusio troškimo atsikratyti praeitimi, komunistinio viešojo administravimo modelio atsisakymas buvo neišvengiama demokratizacijos proceso dalis. Kitas žingsnis buvo viešojo administravimo sektoriaus modernizacija ir labiau įtikinančių partijų pergalė rinkimuose.

Privalu pastebėti, jog: „<...> Dvi jėgos – iš NVV ir iš Europos Sąjungos – stumia valstybines sistemas priešingomis kryptimis, ir netampa vieninga jėga, veikiančia konkretų modelį. <...> Kaip bebūtų, jos abi pernelyg atkakliai stengiasi įtakoti vyriausybę, kuri, įgyvendindama reformas, susiduria su biurokratų korpuso inertiškumu, priešišku bei pastangomis išsaugoti ankstesniąją tvarką.“ (Mayor and Jones, 1999, 49-50). Tradicinio viešojo administravimo sistema nebuvo paplitusi VREV, tačiau ten buvo gausu buvusios komunistų nomenklatūros ir naujų, įtakingų, paprastai nusikalstamų ar jau legalizuotų darinių, kurie siekė įgyvendinti tipišką trečiojo pasaulio šalių viešojo administravimo modelį arba „lotynizacijos“ alternatyvą. Visos jėgos galėjo užimti lemiamą vietą kuriant viešojo administravimo sistemą, tačiau Europos Sąjungos įsikišimas buvo itin greitas, todėl VREV neturėjo galimybės įgyvendinti reformą savarankiškai.



Taip pat privalu pabrėžti, jog kai kurie NVV elementai buvo panašesni labiau už tradicinį viešąjį administravimą į senąją komunistinę sistemą. Vienas iš jų – poreikio profesionaliam biurokratų korpusui neigimas. Techniškai NVV siekis buvo išnaikinti viešojo ir privataus sektorių vadybos skirtumus, taigi profesionalioji biurokratija buvo laikoma tik brangiu resursu švaistymu. Kitas panašumas – charizmatiškos lyderystės idėja ir tikėjimas, jog tinkamas vadovas yra svarbiausias sėkmės elementas. Šie du elementai puikiai derinasi su komunistine realybe ir jos idėjomis, nors ganėtinai akivaizdu, jog po tokia retorika slypi lengvas būdas „lotynizuoti“ viešąjį administravimą.

Hood buvo labai susirūpinęs dėl to, kas gali išeiti iš NVV ir „viešųjų paslaugų etikos“ trūkumo mišinio ir įspėjo, kad NVV: „dalinai pašalina mechanizmus, praeityje užtikrinusius viešojo sektoriaus sąžiningumą ir neutralumą. <...> Bus itin įdomu stebėti tiek viešosios vadybos „konsultokratų“, tiek ir kitų darinių skleidžiama NVV „klonų“ įtaką šalyse, kur išsisknijusioje viešųjų paslaugų kultūroje tėra itin nedaug „kapitalo bazės“ (kaip ir daugelyje trečiojo pasaulio ir, galbūt, Rytų Europos šalių) (Hood, 1991).

Bent jau Lietuvoje netgi akademinė bendruomenė nesuprato ar nepareišė, jog tam tikromis sąlygomis NVV modelis gali paskatinti giminystės ar draugystės ryšiais grįstą biurokratiją. Pirmasis tokią riziką nagrinėjęs straipsnis (Židonis, 2005) pasirodė tik Lietuvai jau tapus Europos Sąjungos nare.

Sunku pasakyti, kokį modernizacijos kelią būtų pasirinkusios VREV, jei nebūtų buvusios įtakojamos išorinių jėgų. Jeigu šiomis dienomis populiaru visuomenės pasirinkimo teorija, teigianti, jog biurokratai ir politikai visuomet siekia maksimizuoti savo naudą įtakodami savo biuro veiklą, (Dunleavy, 1991) yra bent šiek tiek teisinga, tai nomenklatūrai NVV turėjo atrodyti žymiai priimtinesnė perspektyva. NVV yra tampriai susijusi su amerikiečių pro-rinkos ideologija atstovaujančia Naująja Dešine, kuri pasisako už privatizaciją ir liberalią rinką, ir todėl mažina valstybės aprūpinimą viešojo sektoriaus paslaugomis, bei taip sukuria galimybę korumpuotiems politikams ir aukšto rango biurokratams parduoti viešąsias kompanijas naujiems VREV verslo (nusikalstamo pasaulio) magnatams, arba sumažinti viešojo sektoriaus keliamą konkurenciją rinkos dalyse, iš kurių gali pasipelnyti verslo grupuotės ar patys politikai. Taip pat viešojo administravimo struktūra iš principo buvo panaši į NVV sandarą. Ir nors tuo metu nebuvo naudojamas NVV terminas, bet noras sukurti „tikrą“ rinką buvo toks stiprus, jog galėjo lengvai pasklisti ir po viešąjį administravimą.

Galų gale, struktūrinės jėgos, skatinančios viešojo sektoriaus „lotynizaciją“, niekur nedingo. Netgi atvirkščiai, vykstančios ekonominės reformos padėjo mažos aukštesniosios, didelės žemesniosios ir visai nežymios vidurinėsios klasių kūrimuisi, nors pilietinės visuomenės vis dar trūko. Toks socialinės ekonomikos susisluoksniavimas sukūrė tinkamas sąlygas „lotynizacijai“.

Dėl keleto modernizacijos veidų yra labai abejotina, ar VREV, be Europos Sąjungos įtakos, būtų pasiekusi tokį patį viešojo administravimo konvergencijos lygį. Kaip bebūtų, be stipraus išorinio

spaudimo vykdomos reformos būtų sustabdytos tik tuomet, kai tik šalies valdžiai atrodytų, jog valstybė jau yra pakankamai vakarietiška. Vienintelė valstybė, kurios oficialūs asmenys buvo pakankamai pasitikintys savimi teigti, jog tapimo vakarietiška šalimi procesas jau baigėsi, buvo Čekijos Respublika, ir jos pozicija šiuo klausimu tik patvirtina šią hipotezę. Vachudova teigia: „Tuo laikotarpiu vakarietiško modelio įtaka bei tikslas jį pritaikyti išliko, tačiau jis buvo susilpnintas teiginiu, jog Čekijos Respublika jau tapo Vakarų pasaulio dalimi. Dar daugiau, Čekija, valdant Klausui, buvo tokia įsitikinusi savo sėkmingu virtimu iš post-komunistinės valstybės į ekonomiškai stiprią Europos šalį, jog kai kurios svarbios reformos liko neužbaigtos.“ (Vachudova, 2001, 327 psl.)

Europos Sąjungai nusprendus „pasirūpinti“ VREV, šis laikotarpis buvo baigtas.

## **II ir III etapai: Europeanizacijos, kaip tarptautinio spaudimo, įtaka**

Po Kopenhagos viršūnių susitikimo 1993 metais tapo aišku, jog VREV gali tikėtis tapti Europos Sąjungos narėmis. Europos Sąjunga nusprendė pasinaudoti savo „auksine morka“ – galimybę sustiprinti savo įtaką Vidurio ir Rytų Europos regione žadamos plėtros pagalba. Tačiau tuo metu Europos Sąjunga nekėlė reikalavimų viešojo administravimo tvarkai ir pasitenkino gerai žinomu „Kopenhagos kriterijumi“, apimančiu demokratiją, laisvą rinką ir norą laikytis Europos Sąjungos *acquis*.

Europos Sąjunga galėjo stipriai įtakoti ir netgi nurodyti VREV modernizacijos kelią, nes šiems šalims narystė Europos Sąjungoje buvo pats svarbiausias tikslas. Europos Sąjunga tuo pasinaudojo ir įtakojo šį procesą tiek ir tiesioginiu, tiek ir netiesioginiu būdu.

Netiesioginė įtaka pasireiškė VREV siekiant tapti Europos Sąjungos dalimi, taigi kartu ir laikant jos nares pavyzdžiu. Jeigu VREV nebūtų norėjusios tapti Europos Sąjungos narėmis ar Europos Sąjunga nebūtų siuntusi aiškių signalų apie tokią galimybę, tikėtina, jog įtakingesniu pavyzdžiu galėjo tapti JAV ar kita strategiškai svarbi ir draugiška vakarų valstybė, tokia kaip Jungtinė Karalystė ar kai kurios Skandinavijos šalys, kuriose buvo plėtojama NVV. VREV netgi galėjo pasiduoti „lotynizacijai“ ir vėliau pasukti autokratijos keliu, arba netgi iš karto įgyvendinti autokratiją. Būtina atkreipti dėmesį, jog ankstesniuose Europos Sąjungos plėtros etapuose šalys-kandidatės taip pat jautė poreikį modernizuoti savo viešojo administravimo sistemą tam, kad atitiktų tikrus ar įsivaizduojamus Europos Sąjungos standartus. Švedijos atveju prisijungimas prie Europos Sąjungos buvo šalies politinio ir ekonominio elito noras, kuris nuvedė prie svarbių viešojo administravimo modelio reformų (Lodge, 2002, p. 58-60).

Europos Sąjunga pat pat tiesiogiai ir netiesiogiai slopino tarptautinių organizacijų įtaką, kurios tuo metu naudojo ir aktyviai propagavo NVV modelį. Nors Goetz teigimu, „iš principo atrodo, jog tokios įtakojančios įstaigos tik sutvirtino vidinį polinkį į klasikinę modernizacijos būdą“ (Goetz, 2001, p. 1035), tai nėra visiškai teisinga. Pasaulio Banko ekspertai nustatė post-komunistinio administravimo

modelio bei NVV panašumus ir konstatavo: „Kitaip nei daugelis besivystančių šalių, bent keletas tirtose valstybėse dominuojančių aplinkybių gali būti puikiai pritaikoma prie NVV modelio ar prie „naujosios vadybos“ platesne prasme.“ (Nunberg, 1999, p. 264). Pasaulio Banko pasiūlymuose Europos Sąjungai dėl tinkamesnio viešojo sektoriaus administravimo, vyrauja skatinimas įgyvendinti nemažai NVV elementų (Nunberg, 2000). Kadangi tai domino ir EBPO, tai ši organizacija sukūrė specialų skyrių SIGMA, kuris kartu su Europos Sąjunga davė patarimus viešojo administravimo srityje. Neturėtų kilti abejonių, jog tokiomis sąlygomis SIGMA negalėjo siūlyti modelio, prieštaraujančio Europos Sąjungos normoms. Tai paliko atvirą ir neatsakomą klausimą, ar SIGMA rekomendacijos buvo daromos dėl institucionalistinių priežasčių, ar skyriaus ekspertai tikrai abejojo NVV tinkamumu šalims-kandidatėms.

Tačiau netiesioginės įtakos nepakako, ir devyniasdešimtųjų viduryje, pirmą kartą visoje plėtros istorijoje, Europos Sąjunga nusprendė atvirai išdėstyti savo reikalavimus viešojo administravimo modeliui. Pirmą kartą tai buvo viešai paminėta per Madrido pasitarimą 1995 metais, o 1998 metais buvo priimta **Agenda 2000**. Šiame susitarime Europos Komisija aiškiai suformulavo, kad šalys-kandidatės privalo įgyvendinti tokią viešojo administravimo sistemą, kuri praktiškai sugebėtų pritaikyti ir sustiprinti ES *acquis*.

Kandidatės derybose su Europos Sąjunga buvo nepalankioje padėtyje. Nors teoriškai buvo galima derėtis, tačiau realiai šalims teko nusileisti beveik visiems Europos Sąjungos reikalavimams. Dėl to Europos Sąjunga turėjo progą ir galimybę keisti VREV viešojo administravimo sistemą.

Europos Sąjunga akivaizdžiai parodė, jog neleis VREV pačioms nuspręsti, kada jų viešojo administravimo modelis bus pakankamai modernizuotas. Čekijos Respublikai buvo dar kartą pranešta, jog ji dar nėra pakankamai vakarietiška valstybė ir pasigirdo raginimas reformuoti viešojo administravimo modelį (Vachudova, 2001).

Europos Sąjunga ganėtinai aktyviai propagavo tradicinį viešąjį administravimą. Daugiausia tai buvo daroma per PHARE programą. Jau 1997 metais į Lietuvą buvo atsiųstas PHARE konsultantas, kuris atsivežė jau paruoštą valstybės tarnybos įstatymo projektą, kuris, su keletu nežymių pakeitimų, buvo priimtas. Nors valstybės pareigūnai išreiškė savo nuostabą ir abejones dėl specialaus teisinio viešojo sektoriaus reguliavimo (tai – viena iš pagrindinių tradicinio viešojo administravimo savybių), tačiau PHARE ekspertai „užtikrino“ tokio reguliavimo būtinumą. Anksčiau ar vėliau visos VREV priėmė įstatymus, užtikrinančius tradicinio viešojo administravimo egzistavimą.

Nors Europos Sąjunga pageidavo valdymo struktūros, užtikrinančios *acquis* įgyvendinimą, bet keliamos sąlygos viešajam administravimui nebuvo tokios konkrečios ir netgi ganėtinai neapibrėžtos. Europos Sąjunga privertė kandidates priimti viešojo administravimo įstatymus, grįstus tradicine mokykla, tačiau ji praktiškai nedarė nieko, kas užtikrintų realų jų pritaikymą ar, dar svarbiau, – parodytų sugebėjimą kurti bei įgyvendinti viešąją politiką.

Derėtų pridurti, jog tuo laikotarpiu siekis modernizuotis pagal NVV schemą buvo nuslopintas. Polinkis į „lotynizaciją“ išliko, bet Europos Sąjungos spaudimas ir vidinis troškimas tapti Europos Sąjungos narėmis skatino atsisakyti bent jau pačių „matomiausių“ „lotynizacijos“ elementų, tokių kaip atvira korupcija, ryšiais grįsta postų dalyba ir pan.

Šis etapas, kuriame Europos Sąjunga pasireiškė kaip išorinė jėga, baigėsi su jos plėtros pabaiga. Paskutinis etapas, kuriame labiausiai jaučiama antnacionalinė Europos Sąjungos įtaka, neatrodo, jog turėtų tendenciją baigtis netolimoje ateityje.

#### **IV etapas: antnacionalinė Europeanizacijos įtaka**

Kai VREV tapo Europos Sąjungos valstybėmis-narėmis, Europos Sąjungos spaudimas įgyvendinti tradicinį viešojo administravimo modelį išnyko. Tačiau vis dar yra keletas būdų, kaip Europeanizacija (nuo šiol terminas Europeanizacija bus vartojamas apibūdinti Europos integraciją) įtakoja narių viešąjį administravimą. Lodge (2002, psl. 48-49) išskiria keturias Europeanizacijos priežastis:

1. Priverstinės priežastys. Jas sudaro bent trys dalys: reikalavimas laikytis Europos teisinių normų; Europos Teisingumo Teismo nutarimai; Europos Komisijos aktai.
2. Mėgdžiojimo priežastys. Šioje grupėje yra du veiksniai: suaktyvėjęs valstybės tarnautojų bendravimas veda link „geriausio pasirinkimo“ naudojimo; nacionaliniai koordinavimo tinklai per „lygiųjų grupes“ apžvelgia ES įdarbinimo ir monetarinę politikas.
3. Profesionalizacijos priežastys. Į jas įeina du veiksniai: politikų tinklai, kurie kaip socialinių aktorių tarpnacionalinių santykių dalis, kuria „mainų logiką“ tokiose srityse kaip telekomunikacijų reguliavimas; politinių bendrijų iškilimas ((Sebatier (1988).
4. Vidaus politikos priežastys. Čia yra trys pagrindiniai veiksniai, į kuriuos įeina strateginis konkurencijos reguliavimas, pagal kurį vietiniai įstatymai ir taisyklės yra suderinti su Europos Sąjunga ir gina krašto rinką. Antra, Europeanizacija, įteisindama tam tikras politines idėjas ir opcijas, nubrėžia vietinės politikos gaires. Galiausiai vidinės priežastys sutinkamos lobizme, kuomet siekiama priartinti vietinius įstatymus, taisykles ir įstaigas prie europietiško modelio ir taip užsitikrinti priėjimą prie išteklių globaliame „žaidimų lauke“.

Šios priežastys vis dar remia tradicinį viešojo administravimo modelį. Tačiau ir pati Europos Sąjunga siekia tapti modernesne. Kadangi retorinė visuotinio modernizavimosi tendencija priklauso NVV, pagal ją modernizuojasi ir pati Europos Komisija. Tačiau modernizacijos mastas yra ganėtinai

neaiškus. Kai kurie autoriai teigia, kad: „Vyksta esminė Komisijos, tuo pačiu ir ES, viešojo administravimo reforma pagal Naujosios viešosios vadybos pavyzdį.“ (Massey, 2004, p. 30), nors kiti teigia, jog Komisija nenori atsisakyti savo praeities naudojant Vėberio modelį (Dimitrakopoulou ir Page, 2003).

Dėl nebekeliamų sąlygų ir prieštaraujančio Europos spaudimo dėl viešojo administravimo pobūdžio, galima manyti, jog Europos Sąjunga nebėra stipriausias įtakos šaltinis. Nors siekis supanašinti viešojo administravimo modelius išliko, tačiau Europos Sąjungos įtakos „poveikis buvo stipresnis valstybėse-kandidatėse, nei narėse.“ (Olsen, 2003).

Valstybėse-narėse taip pat pakito sprendimų priėmimo mechanizmas ir dabar jos yra kitokioje padėtyje nei ankstesniame etape. Europos integracija natūraliai kliudo parlamentinei demokratijai, nors, jei yra įvykdoma bent keletas sąlygų, ji gali būti naudinga kolektyvinei demokratijai ir pilietinei visuomenei. Kadangi Europos Sąjunga reiškia ribotą narės suverenitetą, ji neišvengiamai mažina nacionaliniame parlamente priimamų įstatymų skaičių ir svarbą. O sprendimų priėmimas pačioje Europos Sąjungoje reikalauja aukštų valstybės pareigūnų skaičiaus didinimo bei didina jų įtaką. Ir nors šalys gali atgauti svarbą kontroliuodamos savo atstovų Europos Sąjungos institucijose pozicijas ir veiksmus, tačiau tokių veiksmų reguliavimas sąlygotų didelį bei sudėtingą kontrolės mechanizmą, kuris bet kokių atveju susilpnintų parlamentinę kontrolę ir sprendimų priėmimą.

Antnacionalinio lygmens egzistencija lemia valstybinės valdžios decentralizaciją. Massey teigimu: „Decentralizacija ir Europeanizacija, veikdamos kartu, apėjo nacionalinės vyriausybės „širdį“ Londone link decentralizuotos šalies tokiu mastu, jog keliamas klausimas, ar gali šalių vyriausybės toliau atlikti savo tradicinį vaidmenį. Tai yra ir kitur naudotas šablonas, kuris modernizaciją pristato kaip Europeanizaciją.“ (Massey, 2004, p. 26). Regionalizacijos procesas, kuris paprastai nėra priimtinas nacionalinei valdžiai ir dėl to nelabai tinkamas globėjiškai šalies parlamentinei demokratijai, atrodo geras reiškinys kolektyvinės (pilietinės) demokratijos šalininkams. Taip pat įvairios nevyriausybinių organizacijos ir piliečiai gali ginti savo teises ir interesus tiesiogiai kreipdamiesi į Europos institucijas taip išvengiant valstybinio lygmens, kuriame požiūris į tam tikrus klausimus gali būti subjektyvus. Visgi neofunkcionalistų prognozės gali būti nevysiškai klaidingos.

Kadangi aukštus postus užimantys pareigūnai įgyja daugiau galios, visoje politikoje viešasis administravimas tampa vis galingesne jėga. Larsson ir Trondal teigia: „Komisija linkusi atsikratyti žemesniuose nacionalinio valdymo hierarchijos laipteliu, ypač įstaigų ir ministerijų ekspertais. Komisija skatina vietinės politinės-administracinės lyderystės, užsienio reikalų ministerijos ir Ministro Pirmininko tarnybos silpnėjimą.“ (Larsson, Trondal, 2005, 16). Iš principo tai reiškia, jog šalies narės galimybės apginti savo interesus Europos Sąjungoje itin stipriai priklauso nuo viešojo administravimo sistemos gebėjimų suvokti daugybę Europos Sąjungos aspektų.

Europos Sąjungos integracija dalinai išlaikė spaudimą įgyvendinti ir laikytis tradicinio viešojo administravimo modelio, bet kartu ir sąlygojo spaudimą įdiegti NVV. Kaip bebūtų, kaip Europos Sąjunga turėjo puikią progą aktyviai sąlygoti VREV viešojo administravimo sistemą plėtros etape, taip vis dar yra įmanomas „lotynizacijos“ pasireiškimas dar galingesne forma.

Plėtros rezultatas turėtų būti profesionalus buvusios kandidatės viešasis administravimas ir galimybė konkuruoti su kitomis narėmis Europos Sąjungos struktūrose egzistuojančiame sprendimų „žiede“. Čia tikrai nepakanka vien tikrai politinių žinių ir patirties – reikalingos visų sričių žinios ir visi Europos Sąjungos struktūrų lygiai turi būti nuosekliai perprasti bei tinkamai išnaudoti, kitu atveju naujosios narės kentėtų nuo didžiulės informacijos asimetrijos palyginus su senosiomis narėmis. Taip pat naujosios narės turi pasirūpinti viešojo administravimo modeliu ir užtikrinti, jog jis kompensuotų visus parlamentinės demokratijos nuostolius nekenksmingu būdu, kuris dar ir skatintų kolektyvinę (pilietinę) demokratiją bei pilietišką visuomenę. Ar jos turi tokias galimybes?

### **5.2.2. Plėtros pasekmės: „Tobulybės salos“, ribota demokratija ir (vėl) miglota modernizacija**

ES plėtros laikotarpiu darytas spaudimas sąlygojo dalinio tradicinio viešojo administravimo modelio įgyvendinimą. Tačiau didžioji viešojo administravimo dalis liko nekompetentinga, nes ES visgi ne pilnai stengėsi primesti šį modelį. Tačiau dėl papildomų Europos Komisijos reikalavimų perimti bei įgyvendinti ES *acquis*, VREV privalėjo specializuoti bent tą biurokratų dalį, kuri dirbo su Europos Sąjungos reikalais. Tai privedė prie keleto itin profesionalių, nors ir technokratiškų „dėmių“ viešojo administravimo srityje, daugiausiai aukštų vadovų tarpe.

Kaip bebūtų, šios „tobulybės salos“ (Goetz ir Wollman, 2001) nebuvo tokios puikios, kai prireikė efektyvaus viešojo administravimo. Pagrindinis šių „salų“ uždavinys buvo tiesiog techniškai perkelti *acquis* į nacionalinę teisę ir skleisti kalbas apie sunkias ir sėkmingas derybas, nors iš tiesų deramasi buvo nedaug. Netgi šios „tobulybės salos“ nebuvo pasirengusios vykdyti „tikrą“ viešąjį administravimą (vadybą):

1. Kurti ir įgyvendinti viešąją politiką;
2. Užtikrinti aprūpinimą Europietiškos kokybės viešosiomis paslaugomis;
3. Perprasti tikrąją Europos Sąjungos sprendimų priėmimo dinamiką, įtakoti ją ir panaudoti rezultatus didžiausiai visuomenės gerovei pasiekti. Netgi diplomatai, kai VREV jau tapo Europos Sąjungos narėmis, menkai tesuprato, kaip veikia Europos Sąjunga ir kaip iš jos gauti maksimalią naudą (Pomorska, 2007).

Kai kurie autoriai pažymi, jog būdas, kurį Europos Sąjunga pasirinko įtakoti administracinę politiką, susilpnino demokratiją (Ridder, Schijvers, Vos, 2007), nes suteikė daugiau galių aukšto rango pareigūnams (Grabbe, 2001). Tačiau šie autoriai, deja, ne itin tiksliai apibrėžia, kurias demokratijos kryptis jie analizuoja – parlamentinę ar kolektyvinę (pilietinę) demokratiją, kuri yra kur kas platesnė sąvoka nei parlamentinė demokratija, ir netgi gali konfrontuoti su tam tikromis jos formomis. Negalima paneigti, jog plėtra suvaržė tiek parlamentinę, tiek kolektyvinę (pilietinę) demokratijos formas. Greitai ir nekvestionuotinai turėjo būti priimtas bei pritaikytas didžiulis kiekis įstatymų, dėl to parlamentui, vietinei bei regioninei valdžiai ar piliečių grupėms buvo palikta labai mažai veiksmų erdvės. Tačiau būtina priminti, jog kai kurie parlamentinės demokratijos apribojimai, susiję su plėtros procesu, yra natūralūs, nes Europos Sąjunga visgi yra antnacionalinė organizacija.

Tradicinio viešojo administravimo modelio taikymas galėjo pasitarnauti pilietinės visuomenės ir politinių teisių stiprinimui, nes tai yra vienintelė laiko išmėginta viešojo administravimo sistema, kuri sukuria palankesnes sąlygas pilietinės visuomenės bei stabilios politinės padėties vystymuisi. Nors pats Europeanizacijos (Europos integracijos) procesas savaime yra palankus pilietinei visuomenei ir kolektyvinei demokratijai, bet Europos Sąjunga praleido puikią progą plėtros metu sukurti itin perspektyvią pilietinę visuomenę ir stabilią politinę sistemą vidurio ir rytų Europos šalyse.

Iš esmės miglotos modernizacijos laikai vėl grįžo ir naujosios valstybės-narės vėl gali laisvai nukreipti viešojo administravimo modelį norima linkme. Neturėdamos pilietišką visuomenę ir jokie ypatingo spaudimo modernizuotis, VREV gali vėl pasukti link viešojo administravimo modelio „lotynizacijos“. Jeigu šios šalys pasirinktų NVV modelį, kuris reikalauja visuomenei atsidavusių valstybės tarnautojų (Hood, 1991) ar remiasi prielaida, jog tokie paveldėti iš ankstesnės tradicinės biurokratinio aparato sistemos, jau egzistuoja (Osborne, Gaebler, 1992), gali kilti įvairių nepageidaujamų pasekmių. Labai kvestionuotina NVV galimybė skatinti pilietišką visuomenę kūrimąsi (Denhardt ir Denhardt, 2002), nes šiame modelyje nėra skirtumo tarp piliečio ir kliento (Mintberg, 1996) ir, dar svarbiau, – tarp „lotynizacijos“ ir NVV yra tam tikrų retorinių sutapimų, kylančių iš Naujosios Dešinės ideologijos.

### **5.2.3. Rinkos, tinklai ir hierarchija**

Pagrįstai galima kalbėti apie šiuolaikinių viešojo (valstybės) administravimo tyrimų polifoniją. Trys seni konkurentai, apibūdinantys skirtingus požiūrius į šalies administravimą ir tarptautinius santykius, t.y., hierarchija (tradicinis viešasis administravimas, realizmo tarptautinių santykių mokykla),

rinka (Naujoji viešoji vadyba, racionalaus pasirinkimo institucionalizmas, liberalusis intergovernmentalizmas) ir tinklai (neofunkcionalizmas, konstruktyvizmas ir sociologinis institucionalizmas), gali būti pristatomi įvairiais kalbos žaidimais, kuriuose daugybė žodžių skamba taip pat, tačiau jų reikšmė skiriasi. Jei kas nors nėra linkęs paremti vieno iš trijų konkurentų, jis/ji tikrai susidurs su Babelio bokšto problema. Tokiomis aplinkybėmis nesusikalbėjimas ir netikslus pašnekovo supratimas gali nuvesti prie nevaisingų diskusijų tuo pat metu praleidžiant iš tiesų esminius klausimus.

Šiek tiek rizikuojant pernelyg supaprastinti problemą, galima tvirtinti, jog Europos integracijos ir jos plėtros studijos pamiršo „senąją mokyklą“ – hierarchiją. Hierarchija nuo rinkos ir tinklų skiriasi tvarkos visoje sistemoje kūrimo būdais. Tiek rinka, tiek tinklai teigia, jog tvarka yra neatsiejama proceso dalis, natūraliai kylanti iš pačios sistemos, o tuo tarpu hierarchijos požiūriu tvarka yra sąmoningai kuriama ir palaikoma. Gali atrodyti, jog Europos integracijos procese tvarka atsiranda savaime bei visas integracijos procesas nėra vykdomas iš viršaus į apačią, ir tuomet galima teigti, jog egzistuoja dvi pagrindinės konfrontuojančios ideologinės plotmės. Viena stengiasi pavaizduoti Europos integracijos procesą iš rinkos perspektyvos, teigiančios jog tvarka natūraliai kyla iš racionalių naudos siekiančių individų; tuo tarpu kita nurodo priežastis iš tinklų perspektyvos, t.y., tvarka natūraliai kyla iš sudėtingos skirtingų individų sąveikos, kurie yra įvairiai linkę prie savo būties ir aplinkos struktūrų, o tai veda link skirtingų informacijos apdorojimo mechanizmų (paprastai priklausančių nuo skirtingų vertybių) ir dėl to – socialinės sistemos kūrimo. Kas yra hierarchija? Ir kodėl mums jos reikia?

Disertacijoje hierarchija jau buvo pristatyta pagal „senosios mokyklos“ „kibernetinį“ valdymo procesą. Hierarchinis valdymo procesas reikalauja: tikslų nustatymo, pasiekimų įvertinimo, tikslų ir pasiekimų lyginimo, informacijos apie nepageidaujamus proceso pakitimus kontroliavimo bei proceso tobulinimo. Hierarchijos ideologija teigia, jog tvarka yra dirbtinai sukuriama ir turi būti nuolat palaikoma, todėl visi su tuo susiję asmenys privalo sąmoningai ją palaikyti. Nors tarptautiniai santykiai savo esme nėra susiję su hierarchija, tačiau kažkas panašaus į ją gali būti sukurta ir tarptautinėje arenoje. „Didžiojoje“ politikoje šis požiūris geriausiai atspindimas pasitelkiant realizmo mokyklą – tvarką užtikrinantis jėgų pasiskirstymas sistemoje turi būti sąmoningai sukurtas ir prižiūrimas, kitu atveju sistema žlugs. XIX amžiaus Europos Koncertas ir politika Šaltojo Karo metais yra vieni geriausių dirbtinai sukurtos tvarkos pavyzdžių. Tačiau tarptautinių santykių realizmo mokykla bent kol kas yra pernelyg paprasta ir nepasirengusi susidoroti su organizacijų dinamikos keliamais iššūkiais.

Disertacijoje teigiama, kad nors Europos integracija iš esmės yra paremta tinklų ir rinkų dinamika, kur tvarka yra atsirandanti savaime, tačiau Europos Sąjungos plėtros procesas buvo paremtas kita logika. Europos plėtra iš esmės yra hierarchinė ir primena kibernetinį kontrolės procesą, kur Europos Sąjunga yra valdančioji posistemė, o šalys kandidatės – valdomoji posistemė. Plėtra iš esmės grįsta veiklos valdymu – Europos Sąjunga nustato tikslus, šalys kandidatės stengiasi juos įgyvendinti,



esant poreikiui procesas koreguojamas, Europos Sąjunga nustato naujus tikslus, ir t.t. Viso proceso metu vyksta tikslų ir pasiekimų palyginimas.

Schimmelfennig ir Sedelmeier jau atrado hierarchiją: „ES valdymo struktūra dėl jos keliamų sąlygų atskleidžia pagrindinius „senojo valdymo“ principus [tradicinėje biurokratijoje slypinčią hierarchiją – A.T.]“ (Schimmelfennig, Sedelmeier, 2004, p. 675). Šie mokslininkai, naudodami idėjas apie išorines paskatas, stengėsi paaiškinti plėtros dinamiką. Tačiau jei Europos Sąjungos valdymas dėl sąlygų kėlimo yra hierarchinio valdymo pavyzdys, tai Europos Sąjunga ir turėtų tokiu principu dirbti bei turėti panašias disfunkcijas. Hierarchinio valdymo sistema nėra grįsta vien tik išorinių paskatų modeliu ir, neabejotinai, nepagrįsta socialiniu mokymusi ar pastangomis „išmokti pamokas“ (*lesson drawing*), nors šie rinkos ir tinklų elementai gali egzistuoti. Kainos-naudos santykis valdomose sistemose (pvz. plėtros nesėkmės yra priskiriamos VREV veto žaidėjams, krašto adaptacijos išlaidoms, ir t.t.) yra ne vienintelė hierarchinio valdymo disfunkcijų priežastis; jos atsiranda ir dėl to, jog pats valdymas tampa ydingas.

Visos intergovernmentalistų idėjos pernelyg menkai paaiškina plėtros savybes, susijusias su viešuoju administravimu, nes šis procesas yra grįstas organizuotumu. Tačiau jos itin sėkmingai paaiškina, kodėl kai kurios šalys sutiko žaisti žaidimą „hierarchija“, kurio taisyklės diktuoja Europos Sąjunga, o kai kurios – ne. Pirmų dviejų etapų analizė rodo, jog VREV norėjo tapti vakarietiškesnėmis ir sulaukti naudos iš rinkos mechanizmo. Deja, nepaisant pirminio impulso, nei „tinkamumo logikos“, nei „rinkos logikos“ VREV nepakako nuspręsti, kokia viešojo administravimo sistema joms yra tinkama (naudinga) ar kritiškai įvertinti jau turimą. Tik Europos Sąjungos sąlygomis atspindėta hierarchija iš tiesų veikė.

Teorijos, sugebėjusios nepraleidžiant organizacinio turinio aprašyti Europos integracijos ir plėtros procesą bei dėl to „pagavusios“ hierarchiją, paprastai yra grįstos trimis institucionalizmo formomis (sociologinė (nauja), istorinė ir racionalaus pasirinkimo). Visos trys dabar madingos ir viešojo administravimo tyrimuose, nes įvyko reikšmingas pasikeitimai dėl kurių NVV, kaip dominuojančią analizės struktūrą, pakeitė institucionalizmais paremti tyrimai (Barzellay, Gallego, 2006).

Organizacijų sociologijoje naujasis institucionalizmas teigia, jog organizacijos yra struktūriškai apibrėžtos pagal jų aplinką ir yra linkusios tapti jai izomorfiškos. „Institucionalizuotų aplinkų“ – organizacinių normų ir nurodymų – svarba yra akcentuota kaip priedas prie praktinės tarpusavio priklausomybės ir konkurencijos (Olsen, 2003).

Paprastai tipinės institucionalistinės (sociologinės) analizės administracines reformas mėgina aiškinti pasitelkiant keturis aiškinamuosius faktorius (Laegreid ir Ronnes, 2003)<sup>5</sup>:

---

<sup>5</sup> Jų tyrimą įkvėpė Olsen (1991).

1. Normatyvinės asociacijos tarp reformos plano ir egzistuojančių šalies institucijų;
2. Santykis tarp reformos plano ir normatyvinių visuomenės pokyčių;
3. Reformos intencijų aiškumas;
4. Reformų veiksmų organizuotumas.

Laegreid ir Ronnes naudojo šį planą Norvegijos NVV reformos analizei. Naudojant tokį planą šiai analizei, visi keturi faktoriai mus verstų abejoti dėl stiprios ir pozityvios sėkmingo tradicinio viešojo administravimo modelio įgyvendinimo įtakos. Tarp profesionalaus ir postkomunistinio viešojo administravimo yra didžiulis normatyvinis skirtumas. Dėl visuomenės nepasitikėjimo valstybės institucijomis, biurokratizacijos procesas buvo pasitiktas negatyviai. Europos Sąjunga aiškiai neapibrėžė, ko ji nori ir reikalauja. Galiausiai, reformos buvo skubotos ir nesistemosingos. Taigi, tokios analizės problema yra ta, jog ji beveik visuomet pateikia tokias pat, kaip ir anksčiau pateiktas, išvadas, nes visos svarbios reformos reikalauja pakeisti normatyvinę institucinę struktūrą.

Dimitrova sujungė sociologinį ir tam tikros rūšies racionalaus pasirinkimo institucionalizmus bei pareiškė, kad „yra didelė tikimybė, kad primestos taisyklės nesukurs stabilių institucijų įvykus dviems sąlygoms: jeigu siūlomų institucijų vertybinis pamatas nebus pakankamai aiškus ir sugebantis pasiūlyti suprantamą institucinį modelį; ir jeigu vietinės preferencijos nesusilies su reforma“ (Dimitrova, 2001, p. 172). Jeigu Dimitrova teisi, tuomet autorius privalo apibendrinti, kad Europos Sąjunga šiuo metu atitinka abi sąlygas ir dėl to jos įtaka VREV viešojo administravimo modeliui bei tradicinės viešojo administravimo sistemos kūrimui yra ne visiška ir silpna.

Abu instituciniai požiūriai neatsako į klausimą, kurį būtina iškelti vertinant hierarchijos efektyvumą – ar valdymo sistema buvo teisinga. Kaltė dėl nenumatytų pasekmių negali būti verčiama vien tik VREV, juk kai kurios šalys, tarp jų ir Lietuva, noriai sutiko su visais Europos Sąjungos reikalavimais. Reikalavimų struktūra ir jų stiprumas, jei kontroliuojama dalis yra linkusi nusileisti, gali būti dar svarbesnė nei vietinės normatyvinės institucijos ar veto žaidėjai.

Pagrindinis istorinio institucionalizmo (paskutinės institucionalizmo atšakos) teiginys yra, jog pasirinkimai yra suformuojami kai tik suformuojamos institucijos arba suformuluojama politika, ir jie susiaurina ateities galimybes (Hall ir Taylor, 1996). Nors galimybė šiame tekste pritaikyti istorinio institucionalizmo perspektyvas yra itin viliojanti, tačiau privalu atsiminti, jog prieš pritaikant „priklausomybės nuo kelio“ idėjas būtina pačio „kelio“ analizė. „Kelias“ yra itin miglota sąvoka (Kay, 2005). Visiškai tikri galime būti tik dėl vieno dalyko – komunizmo griūtis buvo esminis viešojo administravimo modelio raidos momentas. Nuo tada VREV viešojo administravimo sistema įžengė į ilgą bei pasikeitimų ir transformacijų kupiną laikotarpį, įtakojamą trijų vienas kitam prieštaraujančių

ideologijų: tradicinio viešojo administravimo modelio, naujosios viešosios vadybos bei „lotynizacijos“. Nors gali būti įmanomas tam tikro „kelio“ sukonstravimas, tačiau savavališkas tinkamai „kelia“ apibūdinančių institucijų pasirinkimas yra pernelyg rizikingas.

Institucionalistų analizės ir perspektyvos turi didelę aiškinamąją, aprašomąją bei norminamąją reikšmę, tačiau jos nėra pakankamai tam geros priemonės. Tai yra vien tik fatalistinės, palankumu grįstos struktūros ir struktūrinės jėgos, nepaliekančios daug erdvės ir vilties, bei dar mažiau instrukcijų aktyviems sistemą pakeisti siekiančių asmenų veiksams. Tokie asmenys ir lūkesčiai instrumentinės organizacijų vadybos priemonėmis gali būti empiriškai stebimas reiškinys ir gali būti naudinga jam skirti didesnę dėmesį.

Siūlytina kai kurių nenumatytų plėtros proceso padarinių analizei naudoti paprastą instrumentinę prizmę. Bent jau iš „praktinio“ požiūrio taško nėra jokio reikalo dar kartą nagrinėti biurokratijos dinamiką naudojant sudėtingesnes teorines priemones.

#### **5.2.4. Hierarchijos analizė**

Nei intergovernmentalistų, nei institucionalistų įžvalgos išsamiai neaprašo efektyvaus plėtros proceso vadybos modelio. Iš tiesų instrumentiniais mokslais negali būti laikomi nei politikos mokslai, nei sociologija. Kadangi Europos Sąjungos plėtros procese buvo naudojama instrumentalistinė viešojo administravimo (vadybos) sistema, tai jos ideologinis pagrindas gali padėti atsakyti į esminį klausimą – ar toji vadyba buvo pakankamai gera, bei iš vadybinės pusės pažvelgti į „nenumatytas“ pasekmes.

Taigi, problemos sprendimas nuo galo link priekio pritaikant instrumentalistinį požiūrį gali būti naudingas atsakant į klausimą – ar Europos Sąjunga pasirinko tinkamas viešojo administravimo priemones plėtros ir ar jos buvo efektyviai panaudotos? Instrumentalistiniame vadybos traktavime tik keletas elementų yra svarbūs:

1. ES tikslai ir ketinimai;
2. Pasirinktų priemonių tikslo pasiekimui ir paties tikslo atitikimas;
3. Priemonių ir aplinkos savitarpio atitikimas;
4. Pasekmės.

Informacija apie „senąją mokyklą“ yra neatsiejama nuo atsakymo į šiuos klausimus. Nors hierarchija gali funkcionuoti ir ten, kur rinkos grumiasi su tinklais, tačiau joje egzistuoja savos problemos. Egzistuoja trys pagrindiniai hierarchijos nesklandumai: pirmiausia, jai kenkia tikslų

perkėlimas, antra, jei yra hierarchijų seka, jai būdingi „sėkmės sąstai“, ir galiausiai, egzistuoja matavimo paradoksai. Ir visos šios problemos paliko pėdsakus plėtos procese.

*Tikslų perkėlimas.* Tikslų perkėlimas paprastai siejamas su Merton, kuris, analizuodamas biurokratiją, nurodė, kad: „Ištikimybė taisyklėms, paprastai suvokiama kaip nemaloni savybė, transformavosi į tikslą patį savaime; čia atsiranda žinomas tikslų perkėlimo procesas, pagal kurį „instrumentinė vertybė tampa galutine vertybe“ (Merton, 1957, p. 253). Tikslų perkėlimas būdingas ne tik taisyklėmis grindžiamose sistemose; tai yra neatskirama nuo visų rezultatus vertinančių hierarchinių struktūrų.

Jei galutinis tikslas nėra aiškiai apibrėžtas, tikslų perkėlimas yra neišvengiamas. Tačiau pernelyg dažnas tikslų perkėlimas gali juos iškreipti ir sąlygoti priešingas faktinių „sąmoningų“ ir galutinių „nesąmoningų“ tikslų įtakas visai sistemai. Koks galėtų būti „tikrasis“ ir galutinis Europos Sąjungos tikslas reformuojant valstybių-kandidačių viešojo administravimo sistemą? Šis tikslas gali būti nustatytas nagrinėjant Europos Sąjungą kaip organizaciją.

Europos Sąjunga nėra iš viršaus žemyn orientuota mechaninė organizacija; ji labiau primena nuolatos besivystančią (organišką), daugialygmeniškų tinklų tipo organizaciją. Sėkmingam tokios organizacijos funkcionavimui reikalingos holografinės ypatybės, t.y., kiekvienas atskiras elementas (šiuo atveju – valstybės narės) privalo turėti visai sistemai būdingas savybes – įtraukiant ir jos vertybes bei galimybę kurti taisykles – ir vykdyti sistemoje (šiuo atveju – Europos Sąjungoje) pritaikomus procesus. Paprasčiau tariant – valstybės narės privalo turėti pakankamai informacijos, jog prireikus galėtų sukurti naują Europos Sąjungą. Todėl Europos Sąjunga, būdama instrumentaliai racionali, iš kandidačių turėjo pareikalauti tinkamos institucinės ir kultūrinės (konstruktyvistine prasme) sąrangos, kuri sąlygotų vertingą prisidėjimą prie ES *acquis* plėtojimo, tai yra, kad valstybės turėtų visą informaciją, reikalingą kiekvienam holografinių savybių turinčiam elementui.

Toks tikslas yra sunkiai apčiuopiamas ir dėl to skatina tikslų perkėlimą. Gali būti itin sunku tikslui įgyvendinti sukurti apibrėžtus tarpinius uždavinius ir dėl to visas plėtos procesas taptų labai ilgas ir varginantis. VREV nelabai tinkamai reagavo į „tinkamumo logiką“ bei „rinkos logiką“, ir tai sukūrė prielaidas pakeisti tą tikslą į labiau operatyvų. Europos Sąjunga pareikalavo mechanškai (naudojant Europos Sąjungos nurodymus) sukonstruoti institucinę sistemą, gebančią pritaikyti bei įvykdyti Europos Komisijos organizacines normas, nuostatas ir tikslus, atitinkančius ES *acquis*. Nors toks tikslų perkėlimas suteikia pakankamai inercijos VREV viešojo administravimo sistemos pajėgumų sustiprinimui, jis taip pat sudarė prielaidas išsivystyti nestabiliai institucinei sąrangai (dėl mechaninės konstrukcijos) ir nesudarė prielaidų atsirasti naujųjų narių sugebėjimui vystyti europietišką viešąjį administravimą, kadangi toks administravimas pats išsivystė dėl kitokių tikslų siekimo. Šalių narių

parama tokiam tikslui galėjo būti įtakota daugelio veiksmų, tokių kaip greitos plėtros ar dėl tikslų perkėlimo egzistavimo savame biurokratiname aparate.

Iš vadybinio *ex ante* požiūrio taško bei turint omenyje Europos Sąjungos tikslus, tradicinio Vėberio viešojo administravimo modelio įgyvendinimo reikalavimas buvo instrumentaliai racionalus. Iš viršaus žemyn naudojamai traktuotei, turinčiai aiškius tikslus bei reguliuojamą aplinką, tradicinėmis taisyklėmis grįstas valdymo modelis taip pat yra protingas pasirinkimas (Morgan, 1996). Ši priemonė taip pat puikiai tiko prie neišvengiamai Europos Sąjungos kontroliuojamos aplinkos.

Kaip bebūtų, jei Europos Sąjunga būtų norėjusi pasiekti „tikrąjį“ tikslą, tas pats įrankis turėjo būti naudojamas šiek tiek kitaip. Europos Sąjunga turėjo iš esmės peržvelgti visą VREV viešojo administravimo sistemą ir atsižvelgti net į tas institucijas, kurios tiesiogiai su Komisija nesisiejo. Tačiau tarpinis tikslas – esminė modelio peržiūra – buvo pakeistas operatyvesniu ir tinkamesniu jau egzistuojančiai institucinei sąrangai – daliniam VREV viešojo administravimo modelio traktavimui.

Posistemės visuomet linkusios teikti pirmenybę tiesioginę įtaką joms darantiems sistemos elementams. Europos Komisija, kaip tokia posistemė, kartu su valstybių narių ar kandidačių valdininkais ir biurokratija, yra vienoje valdymo sistemoje ir tos valstybės yra tiesiogiai susijusios su *acquis* diegimo narėse ar kandidatėse reguliavimu arba yra atsakingos už kitų *acquis* kūrimą. Taigi neturėtų stebinti tai, jog Komisija pirmiausia dėmesį skyrė tiems valdininkams ir biurokratijos skyriams, kurie tiesiogiai įtakojo *acquis* įgyvendinimą ar plėtros procesą, o kartais netgi reikalavo tokių biurų įkūrimo (Schrijvers, 2007).

„*Sėkmės sąlygos*“. Jeigu yra keli hierarchiniai lygmenys, visų jų pasirodymas yra matuojamas (įvertintas, jei paprastam matavimui naudojama ordinalinė skalė) ir rezultatai turi būti „sėkmingi“. Tai lemia išskirtines pasekmes: „Pirma, tai yra sėkmės (ar nepasisekimo) gamybos procesas: konkurencinis pasirodymo matavimo modelis turėtų surikiuoti visus į „nugalėtojus ir nevykėlius“. Antra, procesas skatina žmonių pastangas tapti „sėkmingais“. Trečia, proceso metu sukuriama daug įvairių „sėkmingų“ asmenų (Clarke, 2005, p. 225). Tačiau norint sukelti šias pasekmes, visiškai nebūtina turėti „standartinę vadovėlinę“ veiklos valdymo sistemą. Netgi aukšto rango politikai yra kažkam atskaitingi bei turi generuoti „sėkmę“. Netgi nereikia atviro veiklos vertinimo – kiekvieno hierarchinėje sistemoje esančio asmens veikla yra matuojama (vertinama) suinteresuotų grupių – tiesioginių vadovų, įstatymų leidėjų, spaudos ir t.t.

Jeigu tie patys asmenys yra atsakingi už vertinamos veiklos gerinimą, tuo pačiu metu patys yra vertinami pagal tai, kaip sėkmingai jie gerina tą veiklą, tai visuomet gali kilti pagunda pateikti tobulėjimą rodantį vertinimą; pavyzdžiui, jeigu mokytojo darbas yra vertinamas pagal jo/jos mokinių pažymius, tuomet net klasei pasirodžius prastai, mokytojas pasielgtų racionaliai vis tiek rašydamas gerus pažymius ar pakeistų mokinių vertinimo sistemą taip, jog ji leistų jiems rašyti aukštus balus. Jeigu ilgoje

hierarchijos grandinėje visi hierarchiniai lygmenys „modifikuotų“ savo „sėkmę“, visa sistema neišvengiamai pakliūtų į „sėkmės spąstus“, kur tikrieji veiklos rezultatai gali skirtis nuo skelbiamųjų.

Europos Sąjunga ir šalys kandidatės turi būtent tokį „viliojantį“ ryšį; Europos Sąjunga moko ir vertina; Europos Sąjunga kelia sąlygas ir vertina. Jeigu Europos Sąjungos įvertinimas kokiais nors valstybei yra neigiamas, tai „nesėkmės“ šešėlis, kaip ant mokytojos ir sąlygų kėlėjos, krenta ant Europos Sąjungos.

Tas pats galioja visoms auditavimo institucijoms, o mūsų atveju – Europos Komisijai. Jeigu po ilgos mokymų ir sąlygų iškėlimo procedūros šalis „susikirstų“ per įvertinimą, Europos Komisija taip pat „patirtų nesėkmę“. „Sėkmės spąstai“ skatina greitesnį vertės nei kokybės augimą. Europos Komisija, ar priklausoma nuo šalių-narių, ar ne, jautė spaudimą greitai parengti VREV plėtrai. Sąlygų kėlimo žaidimas tiesiog negalėjo tęstis amžinai, nes atsirado narių, kurios išreiškė paramą plėtros procesui ir jį propagavo; dėl jau išdalintų pažadų „morka“ negalėjo būti laikoma pernelyg toli. Kol VREV varžėsi tam tikroje regatoje dėl Europos Sąjungos nurodymų laikymosi, Europos Komisija nebūtų galėjusi dėl pačios savęs (ar dėl atskirų pareigūnų karjeros planų) stabdyti progreso.

Ilgainiui pačios narės tapo suinteresuotos plėtros sėkme. Racionalu aptarti „vartų sargus ir jų griovėjus“ bei kalbėti apie klubą, kuris tik labai specifiniais atvejais prieštarautų naujų narių priėmimui. Nors visa šalis vargu ar galėtų būti pagauta „sėkmės spąstų“, tačiau atskiri asmenys gali ir jau yra pagauti. Jei politikas nors kartą išreiškė paramą plėtros procesui, jis negali lengvai atsitraukti bei išvengti kaltinimo „nesėkme“ ir dėl to sulaukti neigiamos įtakos karjerai.

Iki šiol pernelyg daugelio asmenų asmeninė „sėkmė“ tiesiogiai priklausė nuo Europos Sąjungos plėtros pasisekimo. Ir pilis norėjo būti užimta, ir klubas norėjo išsiplėsti.

„Sėkmės spąstai“ skatina kelti lengvai pasiekiamus tikslus bei sumažinti „pernelyg aukštus“ reikalavimus. Tai taip pat sukuria tinkamą aplinką tolesniam „tikslų perkėlimui“ ir „matavimo paradoksams“.

„*Matavimo paradoksai*“. Yra daugybė tiesiogiai su veiklos valdymu susijusių paradoksų, kurie daro įtaką tikslų pasiekimo matavimui. Šiame straipsnyje aptarsime tik du iš jų.

„Minimalių pastangų paradoksas“. Pasak populiaraus posakio – „Kas pamatuota, tas padaryta.“, tačiau dažniau būna „Tik tai, kas pamatuota, yra padaryta.“. Gouldner pavadino šį paradoksą minimaliai priimtinių pastangų modeliu (Gouldner, 1954). Paradoksas sąlygoja tikslo siekiantį elgesį, kur pritaikomos minimalios formalios taisyklės ar kuriame reaguojama į mažiausią formalią veiklą nekreipiant dėmesio į tai, ar „tikrieji“ tikslai jau yra pasiekti. „Sėkmės tendencingumas“ sustiprina panašų kontroliuojančios posistemės elgesį.

„Tobulybės salos“ yra akivaizdus „minimalių pastangų“ paradokso pavyzdys – Europos Sąjunga VREV administravimo kompetenciją vertino pagal „tobulybės salų“ sugebėjimus, todėl kandidatės skyrė

didžiausią dėmesį šių „salų“ vystymui. Tiek Europos Sąjunga, tiek VREV tapo „sėkmingos“ įdėjusios tik minimalų pastangų kiekį.

Iš esmės Europos Sąjungos plėtros procese aiškiausiai pastebimas šio paradokso pasireiškimas yra reliatyvus demokratijos sąlyginumo ignoravimas po vertinimo proceso nuolaidžiavimo *acquis* sąlyginumui. Kadangi Europos Sąjunga kandidačių veiklos rezultatus vertina nuosekliai, po kiekvieno įvykdyto žingsnelio ji tarsi „pamiršta“ patikrinti visą globalų procesą.

„Pozityvaus mokymosi paradoksas“. Nuodugniai šį paradoksą aprašė Meyer ir Gupta, ir, pasak jų, šis paradoksas (jie tai vadina procesu) yra vienas iš veiklos rodiklių nusidėvėjimo priežasčių. Šis paradoksas atsiranda, kai gerėjant veiklai jos rodikliai praranda savo jautrumą aptinkant prastus rezultatus. Visi tampa tokie savo veiklos „profesionalai“, jog rodiklis tampa susidėvėjęs ir nebevertotinas (Meyer, Gupta 1994).

Šiam paradoksui gali būti priskirtas „tobulybės salų“ susikūrimas. Kadangi Europos Sąjunga matavo administracinius sugebėjimus pagal galimybę formaliai perleisti ES *acquis* per šias „salas“, visos VREV išmoko tokias „salas“ vystyti. Administracijos kompetencijai matuoti skirtas rodiklis tapo nebetinkamas visos viešojo administravimo sistemos vertinimui ar netgi tikriesiems administraciniams gebėjimams matuoti.

Akivaizdžiausias „teigiamo mokymosi paradokso“ pavyzdys yra plėtros proceso pasikeitimas iš „regatos“ (varžybų) į „didelio trenksmo“ principą. Sugebėjimas perkelti *acquis* yra silpnas ir lengvai įvykdomas kandidačių tinkamumo narystei kriterijus.

Visos VREV įdėjo užtektinai pastangų tam, kad užbaigtu visus derybinius klausimus taip greit, kaip tik tai įmanoma ir visos jos tapo vienodai tinkamos narystei. Trečiasis kriterijus – *acquis* pritaikymas – tapo akivaizdžiai bevertis klasifikuojant šalis-kandidates.

„Tikslų perkėlimas“, „sėkmės tendencingumas“ ir „matavimo paradoksai“ turi tendenciją laikui bėgant kauptis biurokratijoje (hierarchinėje sistemoje). Europos Sąjungos plėtros atveju tai reiškia, jog „tikrieji“ reikalavimai tinkamai narystei su laiku sumenkėja, nors formalūs gali likti iš esmės nepakitę. Ar Rumunija ir Bulgarija 2007 metais buvo „tikrai“ labiau tinkamos narystei Europos Sąjungoje nei Slovėnija ir Čekijos Respublika, tarkime, 1997 metais? Ar jos turėjo stipresnes ekonomikas ir labiau išvystytą demokratiją nei kitos dvi 1997m.? Formalusis sutikimas su ES *acquis* yra lengviausiai įvykdomas ir „silpniausias“ kriterijus, tačiau jis turi tendenciją įveikti kitus du.

Analizės išvada yra paprasta – Europos Sąjunga padarė viską, kad pasiektų puikius „sąmoningus“ tikslus. Ji pasirinko tinkamą įrankį; įrankis puikiai tiko prie aplinkos, kuri taip pat buvo puikiai priderinta prie įrankio; ir „sąmoningai“ trokštos pasekmės buvo pasiektos. Tačiau „sąmoningi“ tikslai šiek tiek (sąlyginai labai nedaug) prasilenkė su „tikru“, bet „nesąmoningu“ tikslu – išplėsti Europos Sąjungą naujomis narėmis, kurios atitiktų Europos Sąjungos institucinę, kultūrinę, politinę ir t.t.

sąrangas ne prasčiau nei senosios, ar bent jau nebūtų tarp jų itin didelio skirtumo.

*Taigi:*

*Penktasis ES plėtros etapas turėjo lemiamos reikšmės VREV viešojo administravimo sistemos kūrimuisi, nes plėtros metu buvo iškelta tradicinio viešojo administravimo naudojimo sąlyga. Europos Sąjunga turbūt galėjo priversti VREV pilnai įgyvendinti tradicinio viešojo administravimo sistemą, nes šalys kandidatės buvo nepalankioje derybų su Europos Sąjunga pozicijoje. Tačiau dėl „senojo valdymo“ dinamikos buvo pasirinktas lengvesnis kelias ir buvo sukurtas tik ES acquis perkėlimui ir formaliam įgyvendinimui tinkama viešojo administravimo sistema. Toks modelis ir jam keltos sąlygos VREV viešojo administravimo sistemoje sukūrė „tobulybės salas“, nors jos ir buvo riboto tobulumo viešojo administravimo (vadybos) srityje.*

*Aštrus ir greitai įgyvendintas požiūris iš viršaus žemyn yra nesuderinamas su demokratija, kuri reikalauja minkšto abipusio, paprastai iš apačios aukštyn orientuoto požiūrio ir ilgo įgyvendinimo proceso. Hierarchinio įgyvendinimo dinamika sukūrė plyšį tarp demokratinio bei acquis sąlyginumo. Jei būtų skirta pakankamai dėmesio tipinėms hierarchijos disfunkcijoms, šis plyšys galėjo būti pastebėtas.*

*Shimmelfening kalba apie „bendruomenės spąstus“, kuriuose retoriniai veiksmai gali pakeisti valstybės narės požiūrį į plėtrą (Shimmelfening, 2001), o autorius kelia hipotezę, jog įgyvendinimo lygmenyje taip pat egzistuoja ir „vadybos spąstai“ – užsitęsusi plėtra sukuria vis daugiau ir daugiau „tikslų perkėlimo“, „sėkmės spąstų“ ir „matavimo paradoksų“. Būtina pažymėti, jog tokios disfunkcijos turi tendenciją laikui bėgant kauptis įtraukiant vis naujus hierarchijos lygius. Jei sistema būtų uždara, toks procesas baigtųsi vis prasčiau narystei pasirengusių valstybių priėmimu į ES.*

*Plėtra atrodo praktiškai nepriekaištingas procesas, jei atsižvelgiama tik į „sąmoningus“ ES tikslus. Kai kurios naujosios narės tikrai pasižymėjo perkeldamos ES acquis į savo teisinę sistemą. Bet itin kvestionuotina, ar jos vis dar pranoks visus, kai ateis laikas plėtoti ir vertingai prisidėti prie ES acquis vystymo. Nei jos iš tiesų gali efektyviai apginti savo interesus Briuselio koridoriuose, nei jos iš tiesų suvokia narystės klube vertingumą.*



### **5.3. Lietuvos valdžios reformos. Esamas valdžios valdymo modelis ir NVV atgarsiai**

Nors Europinio modelio įdiegimas buvo sėkmingas, pasikeitus valdančiosioms politinėms jėgoms, tradicinio viešojo administravimo stiprybės ir vertybės nedaro didelio išpūdžio. Kadangi valdančioji koalicija, susiformavusi po 2008 metų Seimo rinkimų yra dešiniųjų pakraipų, ideologija siejamas su NVV jai yra kur patrauklesnė nei ankstesniosioms kairiosioms Vyriausybėms. Be to, Vyriausybė yra glaudžiai susijusi su Laisvosios rinkos institutu, kuris retoriškai yra išipareigojęs kovoti su biurokratais.

2009 metais SIGMA Lietuvą įvertino kaip labiausiai pažengusią valstybę visame Vidurio ir Rytų Europos regione profesionalizuojant valstybės tarnybą pagal europinius gero valdymo principus (SIGMA, 2009). Tai, kad šias įvertinimas nebuvo pristytas plačiajai visuomenei kaip pažangos rodiklis, kelia įtarimą, kad yra rengiamasi valstybės tarnybos reformoms, kurios atitolintų Lietuvą nuo tradicinio viešojo administravimo principais paremto europinio gero valdymo modelio.

Sąlygos nutolti nuo tokio modelio yra palankios, nes, kaip jau buvo rašyta disertacijoje, egzistuoja struktūrinės prielaidos, kodėl tradicinio viešojo administravimo modelis nėra pats savaime būdingas tokiai valstybei kaip Lietuva. Visų pirma, jis buvo įdiegtas dėl spaudimo iš šalies, kuris šiuo metu baigėsi. Antra, yra labai abejotina, kad Lietuvos visuomenė yra hierarchinė. Nors tiksliai Lietuvos visuomenės tipui nustatyti reikėtų išsamių tyrimų, kai kurie rodikliai rodo, kad Lietuvos visuomenei būdingi pakankamai stiprūs fatalistinės visuomenės bruožai (pilietinė visuomenė formuojasi vangiai, mažas NVO skaičius ir jų įtaka, aukšti politikų, kuriančių „tvirtos rankos“ įvaizdį, reitingai, susipriešinimas su politine valdžia ir t.t.). Trečia, korupcijos indeksas yra pakankamai aukštas, todėl mažai tikėtina, kad politinė valdžia galėtų siekti politiškai nepriklausomos valstybės tarnybos.

Galiausiai Lietuva nėra kultūriškai orientuota į vakarų kontinentinę Europą. Bent dalis visuomenės yra orientuota į kultūrinės ir politines Rusijos vertybes, elitas labiausiai orientuotas į taip vadinamas jūrines Vakarų valstybes, pirmiausia JAV (Laurinavičius, Motieka, Statkus, 2005), nors reikia pripažinti, kad 2009 - 2010 metais ši orientacijos kryptis pastebimai nusilpo, galiausiai Lietuvai būdingas stiprus liberalistinės ideologijos propagavimas mokestiniais ir fiskalinės politikos klausimais bei atitinkama fiskalinė politika (Lietuvos viešojo sektoriaus dalis BVP yra pati mažiausia visoje Europoje – tik 21,3 proc. BVP). Kita vertus, šiuo aspektu Lietuva ne itin išsiskiria iš kitų Vidurio ir Europos valstybių – „Reformų diskursas naujosiose valstybėse narėse retai palaikė tolesnes investicijas į valstybės tarnybą. Apibendrinant – reformų diskursas yra „prieš valstybę“ ir „už rinką“ (SIGMA, 2009, p.81).

Nedera pamiršti ir to, kad Lietuvą aštuonis metus valdė kitų politinių pažiūrų Vyriausybė.

Atsižvelgiant į Lietuvoje esantį nemažą korupcijos indeksą, nėra nuostabu, kad turimas biurokratinis aparatas nekelia pasitikėjimo. Be to, yra daug ekspertų ir šiaip „nusipelnusių“ asmenų, kuriems suteikus teisę valdyti, Vyriausybė tikisi geresnių valdymo rezultatų, arba tiesiog taip nori atsidėkoti už suteiktas politines paslaugas. Kitų VREV patirtis rodo, kad politinės valdžios kaita, kuomet vieną valdžią keičia priešingų politinių pažiūrų politinė valdžia, neleidžia atsirasti profesionaliai valstybės tarnybai ir kartu kelia didžiulę grėsmę reformų testinumui (SIGMA, 2009).

Lietuvą taip pat ištiko didžiausia ekonominė krizė nuo nepriklausomybės atgavimo metų. Ekonominės krizės sąlygomis tokios reformos, kaip „apkarpymas“, privatizavimas ir kai kurių funkcijų kontraktavimas siekiant mažinti jų kainą yra patraukli, o kartais ir iš tiesų būtina alternatyva. Kita vertus, kaip buvo rašyta disertacijoje, „apkarpymas“ yra labai pavojinga reforma, kuri gali sukelti aibę nepageidaujamų pasekmių, o struktūrinės sąlygos, kad „apkarpymas“ Lietuvoje vyktų pagal „blogąją praktiką“, egzistuoja.

Deja, disertacijos rašymo metu reformos, susijusios su NVV modelių diegimu dar nėra pradėtos arba yra per ankstyvoje stadijoje, kad jau būtų aiškūs jų keliami pokyčiai. Kita vertus, ir anksčiau buvo atlikta reformų, kurios susijusios su NVV ir kurioms bei jų sukeltiems pokyčiams aiškinti yra tinkami disertacijoje suformuluoti modeliai. Pirmoji reforma ir jos sukelti pokyčiai, kurie yra aptariami disertacijoje yra strateginio valdymo sistemos diegimas, jos funkcionavimas ir planai ją tobulinti.

### **5.3.1. Strateginis valdymas (valdymas pagal rezultatus) Lietuvoje**

Vienas pagrindinių valdymo instrumentų, kurių taikymui šioje disertacijoje atlikta teorinė analizė gali būti pritaikyta aiškinant jo galimas disfunkcijas, yra strateginio valdymo sistema Lietuvoje. Analizė yra paremta teisės aktų analize, autoriaus atliktais interviu, „lauko tyrimo“ pastebėjimais ir dviejų tyrimų surinkta medžiaga ir pastebėjimais - Ministro Pirmininko tarnybos (buvusi Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija) (toliau – Tarnyba) bendradarbiaujant su Finansų ministerija vykdomo projekto „Valdymo, orientuoto į rezultatus, tobulinimas“ (VORT) ir dr. V. Nekrošiaus atliktais tyrimais, 2009 metais paskelbtais B. Peters redaguotoje knygoje „*Mixes, Matches, and Mistakes. New Public Management in Russia and the Former Soviet Republics*“ (B. Peters, 2008).

VORT tyrimas yra ypač įdomus pirmiausia ne savo tyrimų rezultatais ir nustatytais faktais, bet pačio tyrimo pobūdžiu. Kadangi šis tyrimas yra atliktas valstybinių institucijų esant aiškiai išreikštam politiniam spaudimui dėl poreikio reformuoti sistemą (tai patvirtino Tarnybos darbuotojos) – jis kartu atspindi ir galimas reformos gaires, o kartu jis parodo, kaip valdžios informacijos apdorojimo mechanizme yra suvokiamos problemos, kaip įsivaizduojama jas spręsti ir tuo pačiu tyrimas yra tinkamas įvertinti disertacijoje išskirtų faktorių pagalba.

Tyrimų rezultatai ir juose nustatyti faktai autoriaus laikytini patikimais, nes juos patvirtina ir pačio autoriaus pastebėjimai ir autoriaus atliktų interviu rezultatai, todėl nėra būtinybės disertacijoje atlikti papildomą apklausą.

Pirmiausia reikia įvertinti, kaip suvokiama problema ir kaip ieškoma būdų ją spresti. Disertacijoje išskirti faktoriai leidžia prognozuoti, kad problemos Lietuvoje pirmiausia suvokiamos ir ieškoma būdų jas spręsti izomorfizmo pagalba, t.y., mėgdžiodant kitų šalių patirtį. Jeigu toks „*benchmark*“ yra naudojamas profesionaliai, tuomet tai pagrįstas sprendimų priėmimo būdas, o jei ne – jis nuo pat pradžių „užprogramuoja“ nenumatytus pokyčius, kuriuos sukels reforma.

VORT tyrime analizuojama Suomijos, Kanados, Olandijos, Švedijos, Airijos ir Jungtinės Karalystės patirtis. Pagrindinis dėmesys yra skiriamas šių šalių Strateginio planavimo sistemos ir finansinių išteklių susiejimo su planuojamais pasiekti rezultatais praktikai; veiklos rezultatų stebėsenai: pasirengimui stebėsenai, jos įgyvendinimui, stebėsenos informacijos panaudojimui ir informacinių sprendimų naudojimo praktikai institucijų veiklos rezultatų stebėsenai. Taigi, požiūris į valdymo problemas ir esminius valdymo instrumentus yra *mechanistinis*, tuo pačiu neleidžiantis įvertinti kai kurių kitų labai svarbių faktorių.

Visų *pirma*, analizėje nėra išryškinti minėtų šalių ir Lietuvos skirtumai. Suomijos, Švedijos ir Olandijos visuomenės reikšmingai skiriasi nuo Lietuvos visuomenės. Joms būdingi stipriai išreikšti komunitariniai bruožai ir atitinkamai jų galimybės daryti spaudimą veiklos vertinimo sistemai yra kur kas didesnės. Airijos ir Jungtinės Karalystės teisinės sistemos yra paremtos bendrąja teise, o jų visuomenėms būdingi stiprūs individualistiniai bruožai. *Antra*, visos minėtos valstybės pasižymi kur kas aukštesne politine kultūra ir žemesniais korupcijos mastais.

Disertacijoje buvo rašyta, kad veiklos valdymo sistemų efektyvumas neišvengiamai priklauso nuo visuomenės ir politinio valdžios spaudimo. Jeigu jo nėra, susiklosto visos galimybės, kad bus vykdomas ne veiklos valdymas, o sukurta veiklos matavimo sistema, kuri iš esmės bus savitikslio veiklos matavimo ir atskaitomybės kontrolės mišinys.

Autoriaus kalbinti Valstybės kontrolės ekspertai patvirtino, kad šiuo metu nei visuomenė, nei Seimas didelio susidomėjimo ministerijų ir kitų institucijų planais ir jų įgyvendimo priemonėmis nerodo. Dar daugiau, į pačios Valstybės kontrolės atliktų auditų išvadas ir rekomendacijas atsižvelgiama labai selektyviai. Minėti ekspertai nežinojo nė vieno atvejo, kai už programos nevykdymą būtų taikomos kokios nors sankcijos ar kiltų kiti neigiami padariniai.

VORT tyrime teigiama, kad: „Pagal metodiką, Seimas turi galimybę stebėti ir vertinti, kaip Vyriausybė vykdo valstybės biudžetą ir siekia užsibrėžtų tikslų, tačiau praktiškai Seimas į veiklos stebėseną įsitraukia labai mažai. Finansų ministerija Seimui teikia institucijų – asignavimų valdytojų vertinimo kriterijų įvykdymo ataskaitas, o Ministro Pirmininko tarnyba – aiškinamąjį raštą, kuriame

pateikiama apibendrinta informacija apie institucijų programas. Tačiau ši informacija Seime yra mažai naudojama.“ (Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko tarnyba, 2009, p. 39). Vertinimo sistema kenčia nuo disertacijoje minėtų besivystančių šalių būdingų veiklos valdymo problemų – blogai dirbantys subjektai yra paprasčiausiai nebaudžiami, dar daugiau: „Institucijos mūsų nebebijo, jos išmoko su mumis ginčytis. Jei institucija turi stiprių politinių užtarėjų, pati Valstybės kontrolė tampa kaltinimų taikiniu, pateikiamu visuomenei“ (Valstybės kontrolės ekspertas, 2009). Vienas geriausiai žinomų pavyzdžių yra Valstybės kontrolės atliktas greitosios pagalbos stočių veiklos auditas 2009 metais, kai Valstybės kontrolę ir jos auditą viešai kritikavo ne tik pati Sveikatos apsaugos ministerija, bet ir Seimo sveikatos apsaugos komiteto pirmininkas.

Visuomenės pasyvumas taip pat turi didelę įtaką. Valdžia kaip sistema adaptuojasi prie išorės spaudimo ir atitinkamai renkasi tokius veiklos kriterijus, kurie, viena vertus, neatspindi naudos visuomenei, nes nėra tokio poreikio, kita vertus, siekia save apsaugti nuo potencialiai galimos „kaltės“. Tai, kad „stebėsenos pločio ir specifiškumo įvertinimas parodo, kad labiausia stebimos yra sąnaudos, priemonių vykdymas bei institucijos administraciniai darbai, o mažiausiai – institucijos politikos srityje pasiekti rezultatai. <...> Ataskaitos nekokybiškos ir neatspindi naudos visuomenei“ (Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko tarnyba, 2009, p. 42), rodo, kad institucijos nepatiria adekvataus spaudimo ir minimizuoja savo darbo našumą matuodamos tai, ką lengviausia matuoti.

1999 – 2000 metais kuriant šiuo metu veikiančią strateginio planavimo sistemą tuometinė A. Kubiliaus vadovaujama Vyriausybė rėmėsi užsienio šalių patirtimi ir užsienio šalių – JAV ir Kanados ekspertų patarimais. Užsienio valstybių pasirinkimas vargu ar yra paremtas kitokia nei ideologine linija. Šiuo metu girdimas disertacijoje aptartas NVV retorinis triukšmas – „Valstybės valdymo *modernizavimas*, tarnautojų veiklos susiejimas su konkrečiais rezultatais, jų atsakomybės didinimas – nuolat mūsų Vyriausybės akiraityje, tad ateityje bus vykdomos rimtos struktūrinės reformos“ (Ministro pirmininko spaudos tarnybos pranešimas, 2009 m. lapkričio 13 d.). Jau minėtas dr. V. Nakrošis šiuo metu, sudaręs sutartį su Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko tarnyba, atlieka tyrimus ir teikia pasiūlymus, kaip tobulinti veiklos valdymo sistemą, ir, pasak šio autoriaus, „Lietuva vis dar *atsilieka* nuo labiau pažengusių NVV šalių, tokių kaip Jungtinė Karalystė“ (Nakrošis, 2008, p. 80). Tai rodo, kad reformos yra atliekamos izomorfizmo įtakoje.

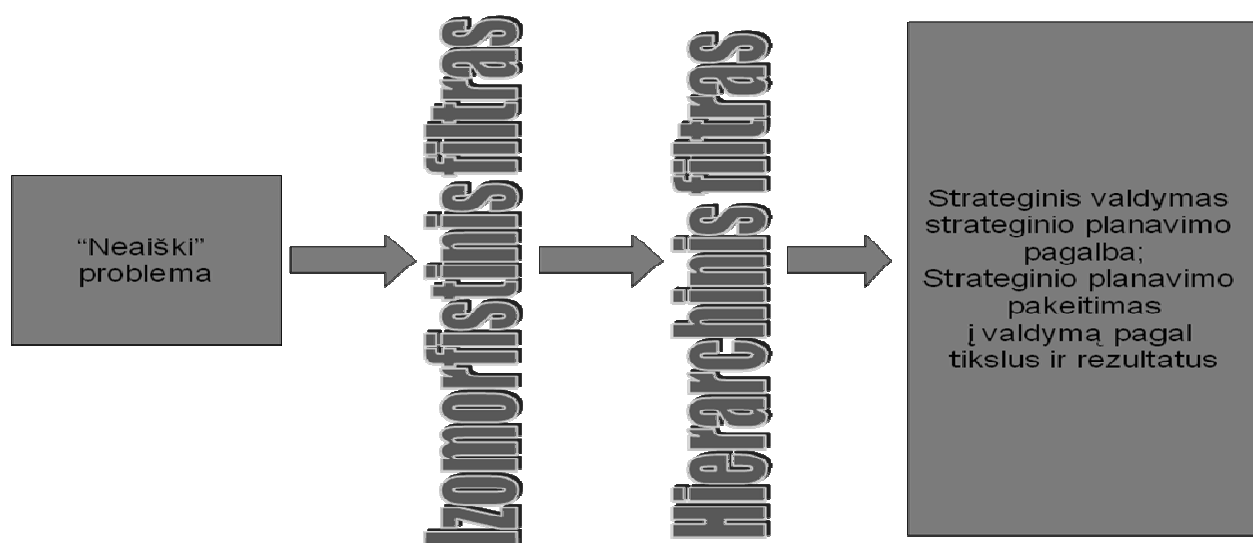
Izomorfistinis filtras veikia tikrai ne taip efektyviai kaip galėtų. Pirma, atrodo, kad tikima paprasčiausio „žirklių-klijų“ metodo efektyvumu. Net nesistengiama įvertinti, kaip Lietuvos ir minėtų valstybių struktūriniai skirtumai gali įtakoti formaliai analogiškos sistemos funkcionavimą. Antra, NVV judėjimas seniai nebėra modernizavimo etalonas. Nors gerai žinomi užsienio ekspertai ir pagrindinės tarptautinės organizacijos, tokios kaip EPBO ir Pasaulio bankas, abejoja NVV tinkamumu tokiai valstybei kaip Lietuva, tai nedaro didelės įtakos. Kaip teigė Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko

tarnybos ekspertė, šiuo metu vyrauja politinis interesas – „sugriauti seną supuvusią sistemą“. O labiau šiuolaikinio požiūrio į valstybės valdymą negalima perkelti, nes „apima liūdesys, jog iš biurokratinio valdymo paradigmos nepajėgia išsivaduoti ne tik Lietuva, bet ir nemažai kitų valstybių, netgi OECD, vienijančios 30 išsivysčiusių pasaulio valstybių, narių“ (Masiulis, 2009).

Kitas filtras, kuris buvo taikomas atliekant strateginio valdymo diegimą 1999-2000 metais ir vėl taikomas dabar yra hierarchinis. Problemos nebandoma analizuoti kaip sistemos adaptacijos pasekmės ir nėra keliamas klausimas, kodėl atsiranda vienokios ar kitokios disfunkcijos. Iš esmės yra tikima, kad paliepus elgtis vienaip ar kitaip, sistemos agentai taip ir elgsis. Reformos yra diegiamos iš viršaus, o esant tikėjimui, kad nurodymus visi klusniai vykdys, gali būti nesirūpinama nei tinkamu formaliu instituciniu to užtikrinimu, nei atitinkamos kultūros formavimu.

Kaip rašo Hood: „viena dažniausiai pasitaikančių reakcijų į nesėkmę (suprantamą hierarchinės logikos rėmuose) yra tokia – problemų (kad ir kokios jos būtų) būtų buvę galima išvengti, jeigu tik būtų buvę daugiau koordinacijos, geresnės procedūros, daugiau planavimo ir numatymo, aiškesnis atsakomybės paskirstymas, daugiau „tinklo“ užmesta ant ekspertų, profesionalų ar vadovų. Reikia kaltinti žmones, kurie nesilaikė nurodytų procedūrų ar gerosios praktikos, ir sprendimas (rekomenduojamas nesuskaičiuojamų tyrimų, atliekamų po nesėkmės) yra griežtinti taisykles ir stiprinti autoritarinio valdymo struktūras...“ (Hood, 1998, p. 25).

Esant tokiam tikėjimui, be abejo, labiausiai viliojanti strateginio valdymo mokykla yra strateginio planavimo mokykla, o atrenkama geroji praktika yra ta, kuri labiausiai atitinka hierarchinį mąstymą. Kitokios strateginio valdymo alternatyvos net nebūna svarstomos. Reformų pasirinkimas tampa dėsningu. Žemiau pateikiamas paveiklėlis atspindi, kaip Lietuvoje pasirenkama reforma:



*Sudaryta autoriaus.*

**17 pav. Reformos pasirinkimas Lietuvoje**

Atinkamai šiuo metu pirmiausia yra identifikuojamos tokios problemos:

1. Nepakankamas stebėsenos proceso reglamentavimas Vyriausybės ir jai atskaitingų institucijų lygmeniu.
2. Formuluojuant kriterijus trūksta politinės lyderystės ir valstybės tarnautojų kompetencijos.
3. Vertinimo kriterijų kokybė nepakankama, jų patikimumas nėra užtikrinamas.
4. Paviršutiniška stebėsenos duomenų kriterijų analizė, santykinai retas stebėsenos informacijos svarstymas.
5. Stebėsenos informacija menkai naudojama veiklai tobulinti.
6. Ataskaitos nekokybiškos ir neatspindi naudos visuomenei (Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko tarnyba, 2009, p. 57-58).

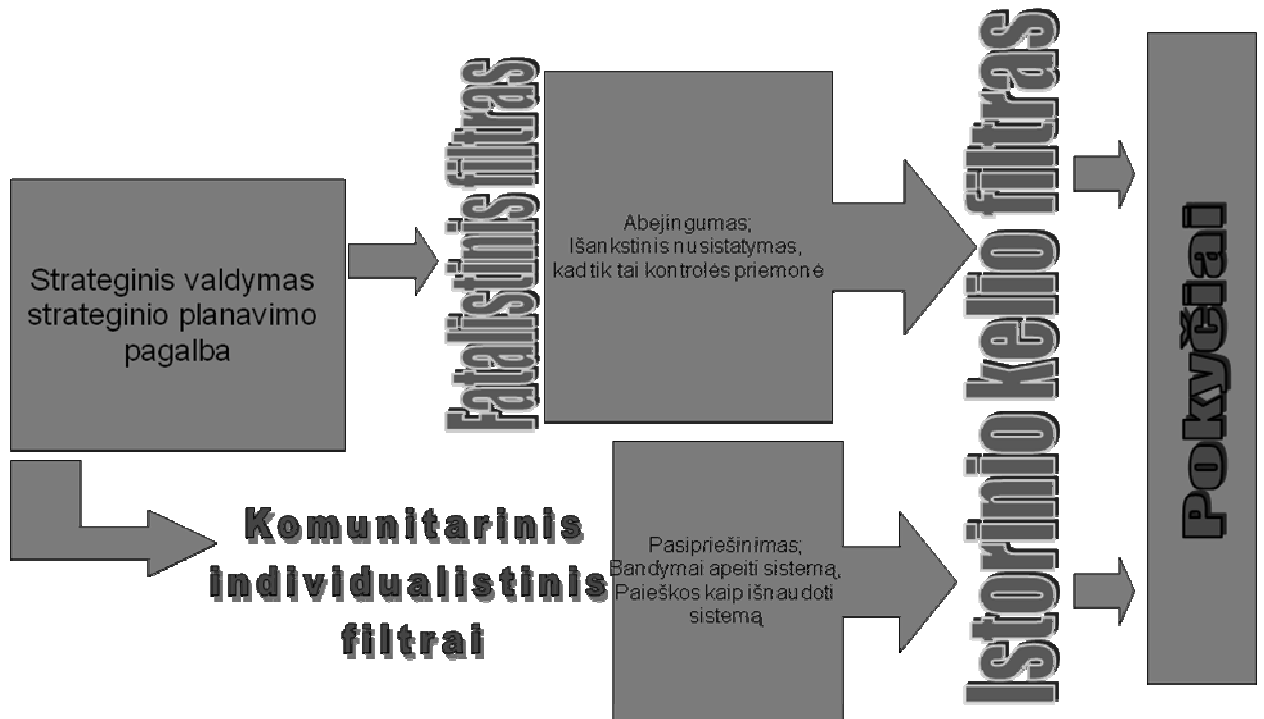
Analizės, kodėl atsiranda šios problemos neapibrėžiant jų per pačias išryškintas problemas, iš esmės nėra. Iš esmės yra įsivaizduojama, kad minėtos problemos atsiranda kaip nekompetencijos, aiškių taisyklių neegzistavimo padarinys. Atinkamai problemas siūloma spręsti labai tiesiogiai – aiškiai reglamentuoti atsiskaitymo procesą – numatyti reikalavimus veiklos ataskaitoms, vertinimo kriterijus ir jų siektinas reikšmes formuoti centrinėse institucijose ir t.t.

Hierarchinė logika gali pasiteisinti, jei sistemos kultūra yra hierarchinė tinklo/grupės teorijos rėmuose. Deja, yra labai labai abejotina, kad Lietuvos valdžiai yra būdinga sveika hierarchinė kultūra, taip, kaip ji apibrėžiama tinklo/grupės teorijoje. Sveikai hierarchinei kultūrai yra būdinga stipri komandinė dvasia, t.y., valdomieji sutinka būti valdomi ir pripažįsta valdančiųjų autoritetą. Tačiau tam pasiekti patys valdantieji turi atitinkamai elgtis.

Visų *pirma*, sveika hierarchinė kultūra negali formuotis valdantiesiems nepasitikint valdomaisiais ir ignoruojant jų poreikius. Skleidžiama isterija apie „bloguosius“ biurokratus ir džiūgavimai dėl jų skaičiaus mažėjimo vargu ar didina valdančiųjų autoritetą. Valdžios technostruktūros agentai paprastai geresni ekspertai nei juos valdanti politinė valdžia, todėl ekspertinės įtakos politikai neturi. Autoriaus kalbinti ekspertai nerodė jokios pagarbos dabar reformoms vadovaujantiems asmenims. Tam daro įtaką ir valdančiųjų deklaruojamas požiūris į tarnautojus, kad biurokratai yra veltėdžiai ir juos reikia griežtai kontroliuoti. Taip tarnautojai yra demotyvuojami ir sukeliama jų pasipiktinimą.

Visų *antra*, kai kurie sistemos agentai iš principo atmėta hierarchinę logiką. Kaip jau buvo minėta, technostruktūros darbuotojai nėra paprasti darbininkai, kuriems reikia aiškių ir smulkmeniškų nurodymų, kaip dirbti. Jų pageidaujama rolė yra politikos patarėjai, inovacijų kūrėjai, o ne paklusnūs administratoriai. Tikėjimas, kad šiuo metu strateginio planavimo sistema neveikia, nes darbuotojams trūksta kvalifikacijos, greičiausiai teisingas tik iš dalies. Kita logika besivadovaujantys valdžios agentai turi kitokią motyvaciją ir kitaip suvokia gerą valdymą. Žemiau pateikiamame paveiklėlyje įvedami

papildomi filtrai, kurie įtakos siūlomos reformos pokyčius ne taip, kaip galimai įsivaizduoja reformatoriai:



*Sudaryta autoriaus.*

### 18 pav. Lietuvos kultūrinių filtrų poveikis strateginio planavimo sistemai

Minėti filtrai įtakuoja, kad dabartinė strateginio valdymo sistema tapo tokia, kokia ji yra. Jų ignoravimas bandant reformuoti dabar funkcionuojančią sistemą jų poveikio nepanaikins. Tik tinkama valdančiosios posistemės veikla gali sumažinti šių filtrų galią, tačiau valdančiosios posistemės reformų kiek autoriui žinoma nėra numatoma.

Fatalistinio filtro įtaka pasireiškia reakcija į strateginį planavimą, o jei bus įdiegtas valdymas, orientuotas į rezultatus, ši valdymo forma bus matoma kaip dar viena kontrolės priemonė, kuri patiems agentams didelės naudos neteikia.

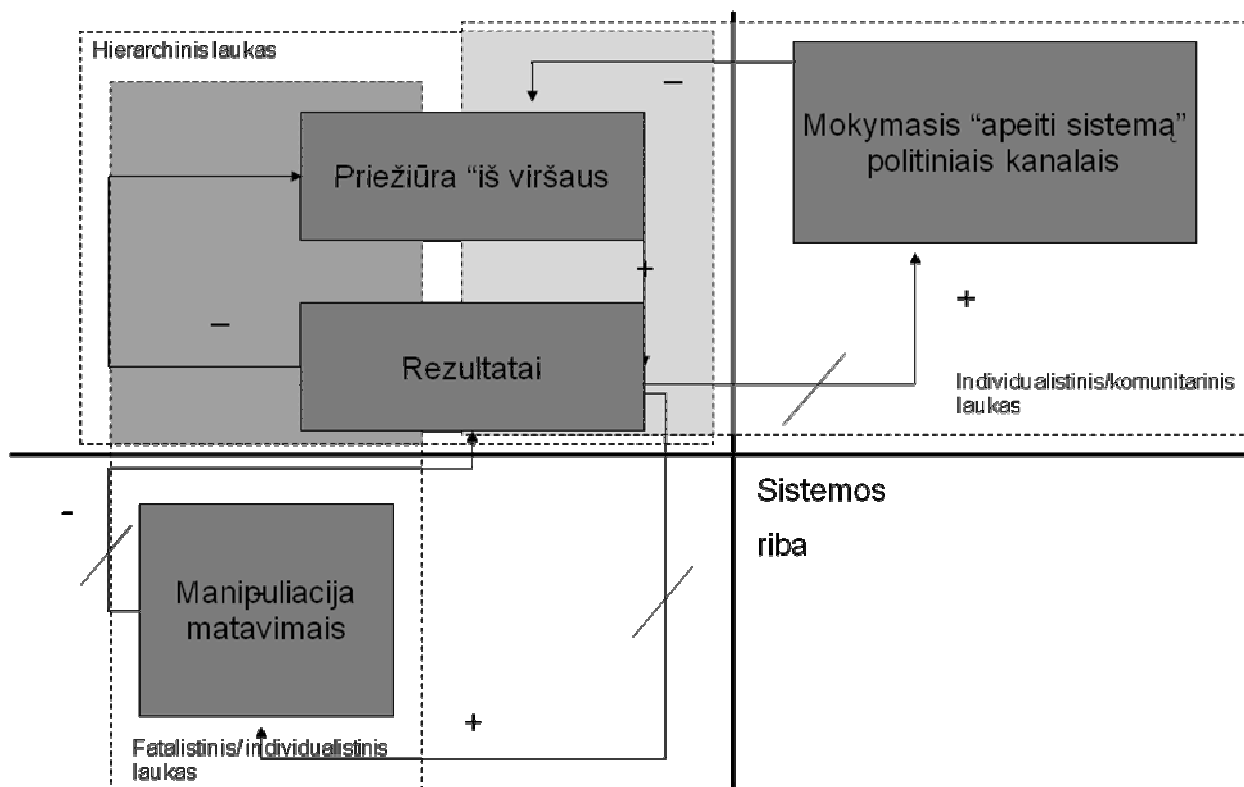
Komunitariniai ir individualistiniai filtrai veikia kitaip. Komunitaristai nepasitiki formaliomis planavimo sistemomis ir hierarchija, jiems ji asocijuojasi su nelankstumu ir trukdymais adaptuotis prie realiai išskylančių problemų. Bandymai apibrėžti daugialypes problemas kelių aiškių kriterijų pagalba jiems yra nedovanotinas ir iškraipantis. Tokio tipo tarnautojai Lietuvoje tiesiog pasiunta išvydę strateginio planavimo dokumentus su aiškiais rodikliais, terminais ir t.t. Jiems tokie dokumentai asocijuojasi su sovietmečiu. Vienas labiausiai įsiminusių komunistaristinio ir hierarchinio mastymo

priešpriešos sukeltų konfliktų, kurį stebėjo autorius, vyko 2007 metais Vyriausybės posėdžio metu. Vienos ministerijos atstovas siūlė paspartinti vienos tarptautinės sutarties pasirašymo galimybių nagrinėjimą, motyvuodamas tuo, kad pagreitintas sutarties pasirašymas pagerins santykius su užsienio partneriu ir padidins Lietuvos prestižą. Tačiau kitiems posėdžio dalyviams atrodė, kad teisė yra teisė, visi teisės aktai turi būti nagrinėjami bendra tvarka, o užsienio partneriai palauks. Pasiūlymas buvo išjuoktas kaip Lietuvos marketingas. Pasiūlymą užsiiminėti Lietuvos marketingu kaip labai sveikintą žingsnį taip pat būtų įvertinę ir individualistai. Pastarieji veiklos vertinimo sistemą pirmiausia interpretuoja kaip būdą maksimizuoti savo naudą ir konkuruoti su kitomis institucijomis. Tokių agentų kvalifikacijos tobulinimas tereiškia, kad jie mokės geriau maksimizuoti savo ar savo institucijos naudą. NVV rėmėsi prielaida, kad biurokratams tai labiausiai būdingas elgesys ir mąstymo būdas, todėl buvo ieškoma struktūrų ir sistemų, kaip tokių savanaudžių individų dėmesį nukreipti palankia kryptimi. Kaip disertacijoje buvo rašyta, tokie bandymai iš esmės nepasiteisino. Individualistai pagrindinį dėmesį skiria tiems elementams, kurie leistų maksimizuoti naudą ar bent išvengti žalos. Esant polinkiui į negatyvumą jiems aktualu manipuluoti matavimais taip, kad išvengtų „kaltės“, o didžiausias dėmesys skiriamas tai valdančiajai posistemei, kurioje reakcija yra svarbiausia. Jeigu visuomenė vertinime nedalyvauja, o vertina speciali institucija, vadinasi veiklos vertinimo kriterijai ir rodikliai bus parinkti taip, kad atitiktų specialios institucijos reikalavimus, jei tokios nėra – pagrindinis dėmesys bus skiriamas politinei valdžiai ir jos interesams.

Hierarchinė reformų įgyvendinimo dinamika jau buvo aptarta analizuojant ES įtaką Lietuvos viešajam valdymui. Kaip jau buvo rašyta, egzistuoja trys pagrindiniai hierarchijos nesklandumai: pirmiausia, jai kenkia tikslų perkėlimas, antra, jei yra hierarchijų seka, jai būdingi „sėkmės spąstai“, ir galiausiai, egzistuoja matavimo paradoksai. Disertacijoje šios disfunkcijos išryškinamos aptariant sukurtą strateginio valdymo sistemą.

Remiantis disertacijoje aptartais modeliais ir kita analizuota medžiaga bei tyrimo rezultatais, yra labai tikėtina, kad esama strateginio planavimo sistema funkcionuoja tokioje terpėje:





*Sudaryta autoriaus.*

### 19 pav. Strateginio planavimo sistemos funkcionavimo terpė

Kaip parodyta paveikslėlyje, skirtingų laukų generuojama dinamika yra susijusi priežastiniais ryšiais, kuriuos atpindi poveikio rodyklės. Plusai žymi pastiprinantį elgesį, minusai susilpninantį. Egzistuoja priežastinės kilpos, kurios atspindi susidariusią struktūrą, primenančią generinę struktūrą (sistemų archetipą). Sistemos riba nuslepia faktorius, kurie neįvertinami iš vieno ar kito lauko perspektyvos, tačiau atsakas su tam tikru laiko atidėjimu „grįžta atgal“, todėl institucijai, atliekančiai priežiūros funkcijas, „iš viršaus“ jį sunku pastebėti. O jei ir pastebi, tai atsaką įvertina iš savo lauko, tuo pačiu neįvertindama priežasčių, skatinančių taip elgtis.

Kadangi skirtinguose laukuose geri rezultatai suprantami skirtingai, laukai persidengia ir jų poveikis rezultatų pateikimui ir vertinimui yra nevienareikšmis. Tuo pačiu pati valdančioji posistemė nėra vienalytė ir joje taip pat susimaišo skirtingų laukų poveikis. Pagrindinė valdančioji sistemos struktūra yra Strateginio valdymo komitetas prie Vyriausybės, kurį sudaro Vyriausybės nariai ir Ministro pirmininko tarnybos kancleris. Kadangi ministrai aptarinėja savo pačių ministerijų sudarytus strateginius planus ir veiklos programas, savikritinio požiūrio tikimybė labai menka. Kadangi jie atstovauja skirtingas ministerijas su skirtingais mąstymo laukais, o kiek autoriui teko stebėti Vyriausybės posėdžių, praktika kištis į kito ministro veiklos sritį ir jį viešai kritikuoti nėra būdinga. Taigi, bendrajame

Strateginio valdymo komiteto informacijos apdorojimo lauke reiškiasi disertacijoje aptartos politinės klaidos.

Prieš pereinant prie konkrečių disfunkcijų analizės, taip pat reikia įvertinti „istorinio kelio“ filtro poveikį. Kadangi Lietuvoje stipri kontinentinės teisės tradicija ir yra įdiegtas tradicinis viešojo administravimo modelis, egzistuoja nuolatinis spaudimas visus sprendimus „išsprauti“ į legalistinę logiką ir pirmiausia kreipti dėmesį į formalius aspektus. Šio spaudimo poveikis taip pat bus aptariamas ir disertacijos dalyse, skirtose tarnautojų veiklos vertinimo ir sprendimo poveikio vertinimo sistemų Lietuvoje analizei.

Visose disertacijoje aptarinėjamosiose reformose, siejamose su NVV, faktas, kad Lietuvos viešasis administravimas yra paremtas tradicinio viešojo administravimo sistema yra ignoruojamas, ir sistemos reakcijai nėra rengiamasi iš anksto. Valdymo instrumentas, paremtas vadybine logika yra tiesiog „uždedamas“ sistemai, kuri funkcionuoja pagal klasikinės administracinės teisės logiką ir naiviai tikimasi, kad atsakas bus vadybinis.

Diegiant strateginio planavimo sistemą šis faktorius nebuvo įvertintas:

1. NVV modelio paskirtis, taip kaip jį išivaizdavo Naujoje Zelandijoje ir kitur, buvo pakeisti institucijų ir atskirų individų preferencijas, todėl diegiami modeliai turėjo daryti apčiuopiamą įtaką agentų veiksmams. Lietuvoje tuo nebuvo pasirūpinta. V. Nakrošis dabartinę biudžetavimo sistemą vadina pristatomuoju veiklos biudžetavimu (Nakrošis, 2008). Strateginiai planai yra platūs ir labai deklaratyvaus pobūdžio. Kadangi pagrindinis biudžetas vis dar yra linijinis, susietumo su programiniu finansavimu nėra. Kadangi finansavimas skiriamas pagal tradicinio viešojo administravimo principus, strateginio planavimo sistema nemaža dalimi yra savitikslė.

2. Finansinio elemento kontrolė buvo pavesta Finansų ministerijai, kuri iš principo jos neprivalo koordinuoti su kitomis institucijomis. Finansų ministerijos darbuotojai ir profesinė, ir istorinė prasme yra griežtai linkę į formalizmą. Jeigu pateikta informacija nėra susieta su finansiniais asignavimais, kurie iš esmės yra Finansų ministerijos darbuotojų pagrindinis ir galimai vienintelis interesas, kitokios nei formalistinės reakcijos vargu ar verta tikėtis. Todėl visiškai nestebina VORT išvados, kad: „pagal metodiką, „Finansų ministerija stebi ir analizuoja, ar institucijos – asignavimų valdytojai – tinkamai planuoja ir naudoja valstybės biudžeto lėšas“, t.y. ji atlieka finansinę stebėseną ir tikrina atitikimą formaliems reikalavimams. Nors asignavimų valdytojai jai pateikia informaciją apie planuojamas vertinimo kriterijų reikšmes trejiems metams, kriterijai nėra tiesiogiai susieti su programų įgyvendinimui skirtais asignavimais. Be to, pateikta informacija Finansų ministerijos nagrinėjama pasirinktinai. Interviu metu ministerijų atstovai taip pat minėjo, kad Finansų ministerija, tvirtindama asignavimus, mažai atsižvelgia į veiklos rezultatus, kuriuos atspindi kriterijai.“ (Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko tarnyba, 2009, p.54.). Tokią Finansų ministerijos reakciją buvo galima ir reikėjo numanyti

dar 2000 metais diegiant strateginio planavimo sistemą.

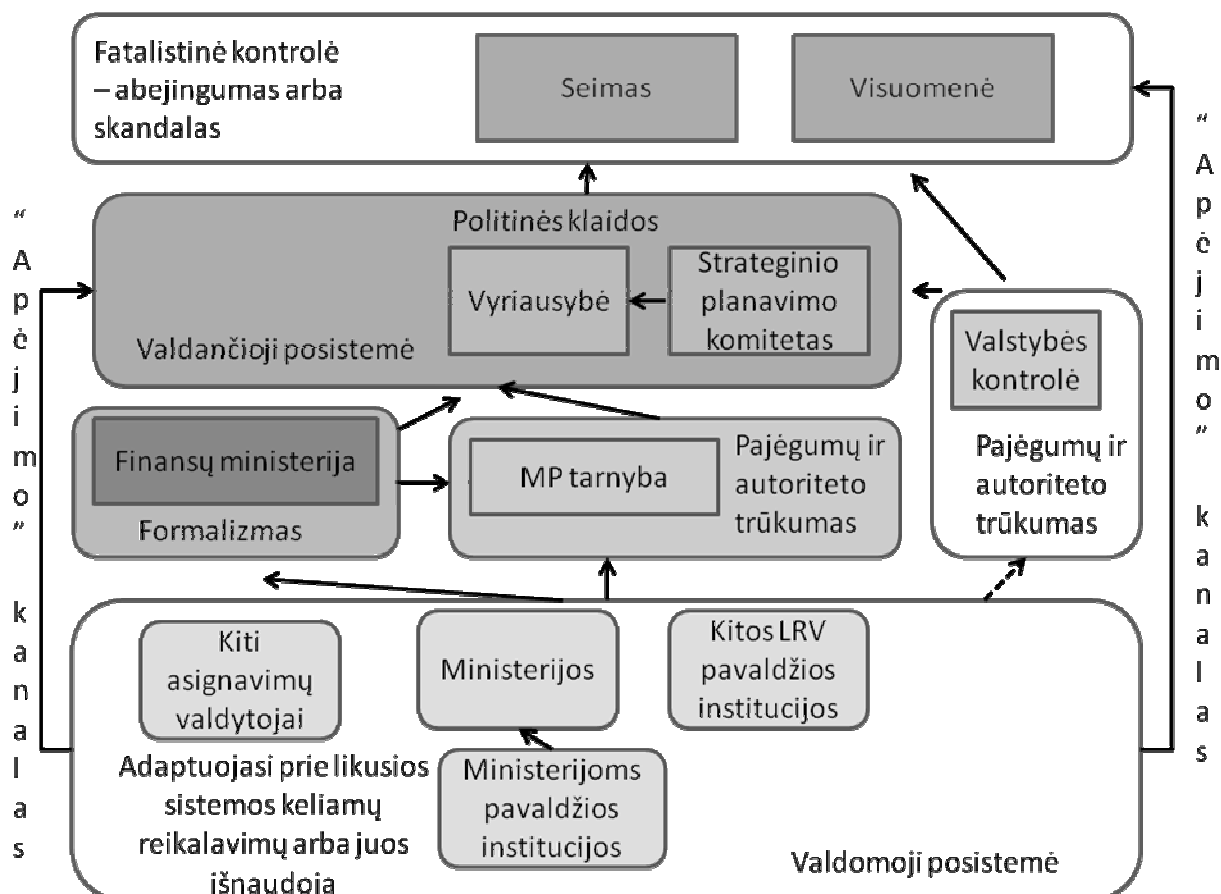
Kitas „istoriniam kelio“ filtrui būdingas elementas yra perdėtas polinkis išlaikyti politinę kontrolę. Lietuva kaip valstybė turi labai menką demokratinio valdymo patirtį. Visuomenei patinka autoritarinio tipo vadovai (daugiau nei pusė Lietuvos gyventojų geidžia stipraus lyderio – (Pew Global Attitudes Project, 2009). Kita vertus, turimi politiniai interesai trukdo diegti tokią veiklos valdymo sistemą, paremtą strateginiu planavimu, kokia įprastai būna aptinkama praktikoje ir aprašoma teorijoje. Strateginio planavimo sistema paprastai turi stiprų vidurinę sluoksnį, kuris atlieka technostruktūros vaidmenį, ir vertina visos organizacijos padalinių veiklos planus ir rezultatus apjungdamas juos į vieną visumą. Lietuvos atveju šia veikla turėtų užsiimti arba Ministro Pirmininko tarnyba, arba kitas valdymo organas, galbūt kooptuojantis visuomenę ir/ar suinteresuotus Seimo ar Prezidentūros ir, pageidautina, Valstybės kontrolės atstovus. Kita vertus, toks valdymo organas, vertindamas ministerijų ir kitų subjektų veiklos rezultatus, be abejo, netiesiogiai įvertintų ir atitinkamo ministro darbą. Nėgano to, tokios institucijos veikla trukdytų funkcionuoti atitinkamai ministerijai ar kitam subjektui pagal jo pačio logiką.

Atinkamai, labai logiškas ir nuoseklus pasirinkimas, įvertinant politinius interesus, yra neplėtoti tokio vidurinio sluoksnio, o pagrindiniu strateginio planavimo (veiklos vertinimo) organu pasirinkti pačius ministrus, kaip šiuo metu ir yra padaryta, ir, kaip galima numatyti, liks ir ateityje. Atsižvelgiant į tai, kad dėl šiuo metu vykdomų reformų ministrų įtaka savo ministerijose labai sustiprėjo ir jie iš esmės šeiminkauja ministerijose taip, kaip jiems patinka, ministerijų vykdomo strateginio planavimo (valdymo pagal rezultatus) požymių konvergencijos tikėtis turbūt neverta.

Be to, Ministro Pirmininko tarnybos administraciniai pajėgumai, skirti strateginiam planavimui valdyti, yra labai menkai išvystyti. Ilgą laiką Strateginio planavimo skyriuje dirbo tik keturios darbuotojos, po paskutinės reformos – penkios. Kita vertus, kaip minėjo pačios šio skyriaus darbuotojos, ministerijos gali šį skyrių ignoruoti, jeigu ministras atitinkamus klausimus kelia Vyriausybėje ar Strateginio planavimo komitete.

Kai kurios kitos vykdomos reformos ir bendras ideologinis laukas galimai dar labiau susilpnins sistemos sugebėjimus apjungti strateginį planavimą – apie tai rašoma paskutiniame disertacijos skyriuje.

Apibendrinant disertacijose aptartus probleminius strateginio valdymo klausimus galima sudaryti tokią informacijos apdorojimo struktūrą:



*Sudaryta autoriaus.*

## 20 pav. Informacijos apdorojimo struktūra

Šiame paveikslėlyje atitinkamos institucijos yra patalpintos tokiame informacijos apdorojimo lauke, koks joms būdingas. Paveikslėlis taip pat atspindi ir pavaldumo ryšius. Kadangi valdomosios posistemės „sėkmė“ yra susijusi su valdančiosios posistemės sėkme, egzistuoja disertacijoje jau aptarti „sėkmės spąstai“, kurie sudaro prielaidas apeiti „vidurinį sluoksnį“ ir sukurti visuomet sėkmingo strateginio planavimo (valdymo pagal rezultatus) išpūdį. Remiantis disertacijoje aptartu informacijos apdorojimo mechanizmu, yra tikslinga įvertinti, kaip pasireiškia informacijos apdorojimo mechanizmai, ar esamos sistemos disfunkcijos gali būti aiškinamos jų pagalba, ir kartu pabandyti įvertinti galimas reformų pasekmes atitinkamame informacijos apdorojimo lauke.

### 1. Vertinimo nuostatos (*Polinkis į negatyvumą*).

Vargu ar verta atlikti papildomus tyrimus siekiant nustatyti, ar Lietuvos visuomenė pasitiki valdžia. Tuo pačiu ji turi labai aiškius fatalistinės visuomenės bruožus. Viena vertus, noras dalyvauti valstybės valdyme yra menkai išreikštas, NVO struktūra yra neišplėtotą. Teisės aktų visuomenė analizuoti iš esmės nelinkusi, politinių programų taip pat. Atitinkamai, paskelbus institucijos strateginį

veiklos planą, tikimybė, kad jis bus masiškai skaitomas, aptariamasis ir analizuojamas, yra labai menka. Kita vertus, visuomenė labai jautriai reaguoja į suvokiamas valdžios „nesėkmes“ ir aktyviai palaiko „kaltinimus“. Disertacijoje aprašytas Downs suformuluotas dėmesio problemoms ciklas labai akivaizdžiai pasireiškia Lietuvoje. Kadangi visuomenei būdingi fatalistiniai bruožai, yra tikimasi, kad bus rasti „kalti“ ir bus surengta parodomoji „egzekucija“. Kaip rodo visuomenės apklausos, griežtas lyderis yra labai patrauklus. Poreikio pasiaiškinti, kodėl priimamas vienoks ar kitoks sprendimas iš esmės nėra. Tokie argumentai, kaip „dirbti reikia mokėti“ ar „nereikia politikuoti“ yra savaime „aiškūs“ ir „įrodantys“ vieno ar kito pareigūno darbo kokybę. Per pastarąjį dešimtmetį darbas su „viešaisiais ryšiais“ Lietuvos valdžios sistemoje buvo plačiai išplėtotas. Kadangi veiklos valdymo sistema modifikuojasi pagal pagrindinės valdančiosios posistemės bruožus, rengiamuose veiklos planuose, veiklos programose turėtų atsispindėti jau disertacijoje aptartų „kaltės vengimo“ strategijų apraiškos ir atitinkami manipuliavimai matavimais.

Siekiant išvengti kaltės, kaip jau buvo rašyta disertacijoje, taikomos įvairios manipuliavimo matavimais strategijos. Viena populiariausių – manipuliavimas kriterijų reikšmėmis taip, kad kriterijai visuomet būtų įvykdyti ar perviršyti. Autoriui teko dalyvauti rengiant veiklos programas ir strateginio planus – institucijos nėra linkusios nustatyti tokias kriterijų reikšmes, kur kyla nors menkiausias pavojus, kad jos nebus įgyvendintos.

VORT ir Nakrošiaus atliktuose tyrimuose yra aptinkama aiški ir nepaneigiama tendencija ministerijoms nusistatyti tokius įvertinimo kriterijus, kurios jos visada viršija. Ši tendencija yra ilgalaikė, pvz., „2006 metais ivertinimo kriterijai buvo viršyti 100 procentų visuose lygiuose visose keturiose tirtose ministerijose“ (Nakrošis, 2008, p. 24). Ši tendencija nesusilpnėjo, o tik dar labiau sustiprėjo – VORT tyrime jau aptinkama, kad vertinimo kriterijai viršijami net iki 1000 procentų.

Yra labai abejotina, kad tokia tendencija yra neprofesionalumo požymis, kaip bandoma tvirtinti VORT tyrime – „Kai kurioms institucijoms sudėtinga planuoti kriterijų reikšmes, todėl jos nusistato pačias žemiausias jų vertes, t.y., planuoja labai „pesimistiškai“ (Ministro Pirmininko tarnyba, 2009, p.58). Jeigu ši disfunkcija iš tiesų būtų neprofesionalumo apraiška, t.y., nesugebėjimo planuoti kriterijų reikšmes pasekmė, tuomet būtų dideli svyravimai nuo planuojamų reikšmių į abi puses, t.y., būtų nemažai ir neįgyvendintų kriterijų.

Autoriaus nuomone, tokie dideli svyravimai rodo tai, kad egzistuoja poreikis, tačiau dar nemokama tinkamai manipuluoti matavimais – t.y., yra išsiduodama. Vis dėlto, jeigu šią problemą bus bandoma spręsti tiesiog raginimais „ambicingai planuoti“, kaip panašu, kad yra rengiamasi daryti, vargu ar galima tikėtis reikšmingų rezultatų, išskyrus patobulėjimą manipuliavimų matavimais srityje, nes priežasties, kodėl taip elgiamasi, tokie raginimai patys savaime nepanaikins.

## 2. Vertikalus informacijos susietumas (*Vertikalios sinergijos nesuvokimas*).

Klasikinėje veiklos valdymo sistemoje vertikalus informacijos susiejimas yra viena didžiausių problemų. Kadangi valdančioji ir kontroliuojančioji posistemė yra „toli“ nuo problemų, o jai patikėtas sistemos vairavimas, yra galimos įvairios disfunkcijos, visų pirma sietinos su kontroliuojančiosios posistemės veikla.

Šios problemos nėra ypatingai aktualios šiuo metu egzistuojančiai strateginio planavimo sistemai, kadangi, kaip jau buvo rašyta, kontroliuojančioji posistemė nėra išplėta. Vertinimas iš esmės yra horizontalaus pobūdžio, nes galutinį vertinimą atlieka patys ministrai. Egzistuoja nepakankamas stebėsenos proceso reglamentavimas Vyriausybės ir jai atskaitingų institucijų lygmenyje.

Be abejo, veiklos valdymo „viršūnėje“ yra Seimas ir visuomenė, tačiau jau buvo minėta, kad jų kišimasis į strateginio planavimo sistemą yra minimalus. Kita vertus, tai nėra vien Lietuvos bėda, o, kaip buvo rašyta disertacijoje, tai yra pagrindinis trukdis diegti klasikinę veiklos valdymo sistemą valdžioje apskritai. Veiklos valdymo sistema pagal savo struktūrą ir pobūdį neišvengiamai yra sukonstruota taip, kad jai reikalinga stipri valdančioji/kontroliuojančioji posistemė.

Be abejo, vertikalus informacijos susietumas pagerėtų, jeigu būtų išplėsti Ministro Pirmininko tarnybos pajėgumai. Autorius pastebėjo, kad minėtos tarnybos tarnautojai labai dažnai atlieka savotišką arbitro vaidmenį, kuomet ministerijų interesai nesutampa ir jos pradeda konfliktuoti persidengiančiose srityse. Kita vertus, kaip pastebėjo Ministro Pirmininko tarnybos darbuotoja – „konfliktai beveik niekuomet nevyksta ministrų ar kanclerių lygyje. Visuomet „pešasi“ specialistai“. Atsižvelgiant į disertacijoje atliktą analizę, toks pastebėjimas yra lengvai numanomas – vis dėlto pagrindinį „techninį“ darbą atlieka technostruktūra. Deja, tikėtis, kad atskirų subjektų specialistai pradėtų vertinti valstybės strateginius klausimus globaliai yra ganėtinai naivu. Viena vertus, taip galėtų atsitikti nebent ženkliai profesionalizavus valstybės tarnybą – ypatingai ruošiant valstybės tarnautojus ir jų veiklą koordinuojant bendrą gebėjimų pagalba, t.y., iš esmės kuriant organizaciją, kuri pagal Mintzberg organizacijų klasifikaciją būtų laikoma profesionalia organizacija. Toks modelis yra įmanomas ir taikomas, pvz., Pranzūcijoje, ilgą laiką buvo taikomas Jungtinėje Karalystėje, savo laiku JAV ir t.t. Kita vertus, valstybės tarnautojai turėtų būti apsaugoti nuo jų pačių vadovybės, jeigu pastaroji, o tai labai tikėtina, sumanytų maksimizuoti savo naudą (greičiausiai, politinę) organizacijos sąskaita, t.y., plėtoti „švilpuko pūtimo“ galimybes sudarančias sistemas.

Taigi, šiuo metu situacija yra ganėtinai dviprasmiška – viena vertus, yra išvengiama problemų, kurios neišvengiamai atsirastų, jeigu būtų stipriai išplėta veiklą vertinančioji posistemė, kuri, būdama atsieta nuo realios veiklos, greičiausiai būtų formalistinė. Kita vertus, kadangi tokios posistemės nėra, paskatos plėtoti veiklos valdymą individualiose ministerijose tiesiogiai priklauso nuo ministro ar kitų aukščiausių pareigūnų valios. Atitinkamai dėl to prielaidų tolydžiam strateginio planavimo (veiklos

valdymo) institucionalizavimui ir vieningo poveikio, suartinančio skirtinguose laukuose esančias ministerijas ir kitas institucijas, nėra.

**3. Horizontalus informacijos pasiskirstymas ir susietumas** (*Politikų nevienareikšmiškumas*). Disertacijoje jau buvo rašyta, kad institucijos yra linkusios bendradarbiauti tinklo priemonių pagalba tik tais atvejais, jeigu tam yra atitinkamos paskatos. Jeigu organizacijų tinklas yra patalpintas netinkamoje aplinkoje, prielaidų reikštis pagrindiniam tinklo privalumams nėra.

Ypatingų paskatų plėtoti horizontalų tarpinstitucinį bendradarbiavimą dabartinė ar planuojama strateginio valdymo sistema nesukuria. Paskatos galėtų atsirasti jeigu institucijas sietų poreikis bendradarbiauti ir įvertinti skirtingų institucijų interesus. Rengiant teisės aktus, dėl privalomų teisės aktų derinimo procedūrų, institucijos yra priverstos ieškoti kompromisų, tuo tarpu vertinant savo veiklą jokių formalių reikalavimų derinti veiklos valdymo planus ar ataskaitas nėra. Kadangi pagrindinė valdančioji posistemė – strateginio valdymo komitetas – yra sudarytas iš politikų (ministrų), ir todėl egzistuoja nuolatinė grėsmė, kad veiklos vertinimo ataskaitos bus pirmiausia naudojamos atskirų politikų įvaizdžiui gerinti, o ministrai neprieštaraus kitiems ministrams dėl tokių pastangų.

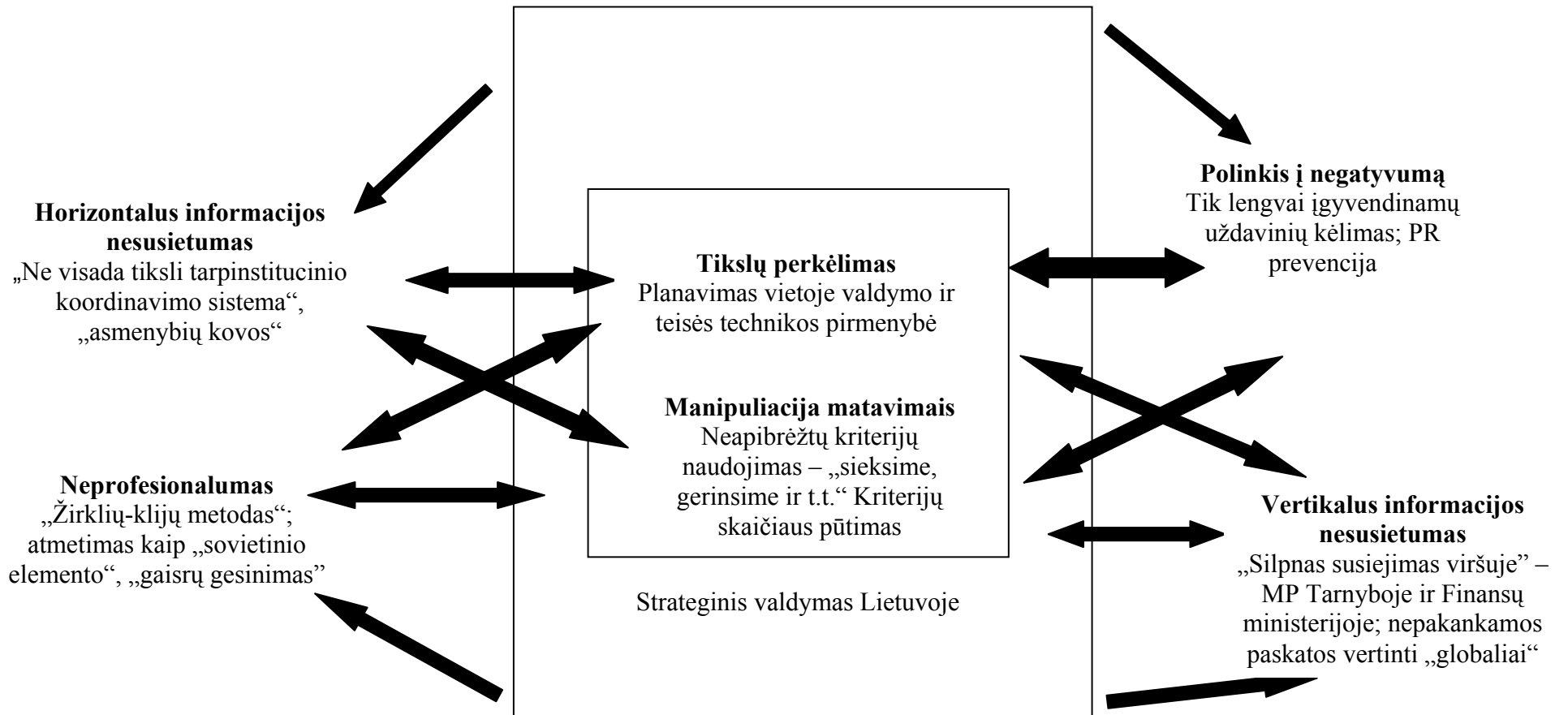
#### **4. Naujos ir turimos informacijos suvokimas ir naudojimas** (*Neprofesionalumas*).

2002 metais patvirtinta Strateginio planavimo metodika yra svarbiausias dokumentas, reglamentuojantis Vyriausybei atskaitingų institucijų veiklos stebėseną. Remiantis metodika, stebėsenos pagrindas yra vertinimo kriterijai arba priežiūros rodikliai. Lietuvoje nuo 2006 metų buvo įvesta trijų lygių vertinimo kriterijų (produkto, rezultato ir efekto) sistema, kuri turi leisti įvertinti ne tik institucijos suteiktas paslaugas ar atliktus darbus, bet ir siekiamus programų bei strateginius tikslus. Nors esama vertinimo kriterijų sistema atrodo paprasta ir aiški, tačiau stebėsenos procesas per mažai reglamentuotas.

Strateginio planavimo metodika sudaro metodinį pagrindą formuluoti vertinimo kriterijus, rengti ataskaitas, tačiau su vertinimo kriterijų kokybe ir analize susijusios sritys lieka neapibrėžtos. Šių sričių taip pat nereglamentuoja kiti Vyriausybės lygmens teisės aktai.

Kadangi, kaip rodo VORT tyrimas, žmogiškųjų išteklių nėra pakankamai, jie nebuvo tinkamai apmokyti, bendras informacijos apdorojimo laukas strateginio planavimo sistemoje pasižymi tokiais pat savybėmis, kaip ir bendras informacijos apdorojimo laukas valdžioje apskritai.

Išskirtas problemas galima apibendrinti žemiau pateikta diagrama:



*Sudaryta autoriaus.*

**21 pav. Strateginio valdymo sistemos Lietuvoje disfunkcijos, išskirtos remiantis informacijos apdorojimo mechanizmu**



Diagramoje rodyklės atspindi priežastinio ryšio kryptį. Pati strateginio valdymo struktūra leidžia formuotis tam tikroms disfunkcijoms, būdingoms valdžiai apskritai. Kadangi strateginio valdymo sistema nėra paremta būtinybe koordinuoti skirtingų instucijų veiksmus, o kaip ir bet kokia decentralizuota veiklos valdymo sistema, ji pirmiausia skatina konkurenciją tarp institucijų, išskyla pavojus, kad institucijos pirmiausia kreips dėmesį į lengvai išmatuojamus kriterijus (tikslų perkėlimą) ir stengsis sukurti kuo geresnį savo įvaizdį, galimai manipuliudamos matavimais. Savo ruožtu tikslų perkėlimas ir manipuliacija matavimas dar labiau didins atskirtį tarp institucijų ardydamos bendros valstybės tarnybos etosą. Kadangi strateginio valdymo sistema yra skirta atskaitomybei skatinti, aplinkoje, kurioje pabrėžtinai stipriai reaguojama į nesėkmes, tokia sistema skatina polinkį į negatyvumą, kuris savo ruožtu dar labiau sustiprina tikslų perkėlimą ir manipuliaciją matavimais. Kadangi strateginio valdymo sistema nėra vertikalčiai integruota ir nėra kas institucijas nešališkai vertintų „iš viršaus“, tikėtina, kad vertikalus informacijos susietumas bus mažas, o tai savo ruožtu vėlgi sudaro palankias sąlygas tikslų perkėlimui ir manipuliacijoms matavimais. Galiausiai, dėl pačioje strateginio valdymo sistemoje esamų prielaidų, skatinančių neprofesionalumą, yra ignoruojamas institucijų skirtingumas visoms bandant pritaikyti tą patį vertinimo šabloną, neišvengiama orientacija į politinių interesų tenkinimą (pagrindiniai ataskaitų vertintojai patys ministrai), bei nebuvo pasirūpinta tinkamu sistemos pristatymu ir inkultūravimu (kai kurie darbuotojai suvokia veiklos valdymo sistemą kaip „sovietinį“ kontrolės instrumentą), vėlgi sukuriamos prielaidos toliau stiprėti tikslų perkėlimui ir manipuliavimams matavimais.

Ši diagrama atspindi numanomą priežastinių ryšių dinamiką, kurią generuoja strateginio valdymo sistema Lietuvoje. Ateities darbuose reikėtų atlikti išsamius empirinius tyrimus, kurie pagrįstų ar paneigtų šiuos hipotetinius priežastinius ryšius, tačiau atsižvelgiant į disertacijoje keliamą tikslą tik preliminariai įvertinti, ar teorinės analizės dėka išsikirti faktoriai ir jų numanomi ryšiai gali būti naudojami įvertinti konkretaus valdymo instrumento bruožus, toks preliminarus problemos atvaizdavimas yra aktualus ir prasmingas.

### **5.3.2. Tarnautojų veiklos vertinimo sistema Lietuvoje**

Šis disertacijos skyrius remiasi teisės aktų analize, disertacijos autoriaus kartu su R. Vanagu atlikto veiklos vertinimo Lietuvos Respublikos vietos savivaldos sistemoje tyrimo rezultatais, ekspertinio interviu su Lietuvos valstybės kontrolės, Ministro Pirmininko tarnybos atstovais rezultatais ir asmenine autoriaus patirtimi.

Remiantis disertacijoje išskirtais faktoriais galima įtarti, kad veiklos vertinimo sistema turėtų

pasižymėti panašiais požymiais, kaip ir strateginio planavimo sistema, t.y. turėtų egzistuoti panašios informacijos apdorojimo disfunkcijos ir panašūs įtampos laukai, kurie sukuriama taikant hierarchinę logiką.

*Pirma*, kadangi Lietuvoje yra įdiegta tradicinio viešojo administravimo sistema, veiklos vertinimo kriterijus yra labai sunku sukurti. Tradicinis viešasis administravimas vertinant darbuotojų veiklą naudojami paprastais, tačiau objektyviais kriterijais – tarnybos laiku ir nepriekaištingu teisės normų laikymusi. Gera NVV paremta veiklos vertinimo sistema yra integrali veiklos valdymo dalis, ir darbuotojas turi aiškiai ir kiekybiškai apibrėžtas užduotis, todėl taip pat santykinai nėra sunku jo veiklą įvertinti objektyviai. Galima diskutuoti, ar tradiciniame viešajame administravime ir NVV vertinama objektyviai visos sistemos rezultatyvumo atžvilgiu, tačiau vertinimas yra objektyvus bent nubrėžtose vertinimo kriterijų ribose.

Valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų vertinimo tvarka, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 17 d. nutarimu Nr. 909 „Dėl Valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų vertinimo taisyklių bei Valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų“ galiojusi iki 2007 m. buvo įvedusi kriterijus, iš esmės paremtus tradicinio viešojo administravimo sistema:

1. **Veiklos krūvis** (įvertinamas atliekamų užduočių skaičius ir įvairovė, skiriamos papildomos užduotys, dalyvavimas darbo grupėse, komisijose, projektuose).
2. **Veiklos kokybė** (įvertinama, ar valstybės tarnautojo užduotys atliekamos laiku ir ar veiklos kokybė atitinka lauktąją).
3. **Atliekamų užduočių sudėtingumas** (įvertinamas atliekamų užduočių sudėtingumas, problemos, su kuriomis susiduria ir pats sprendžia valstybės tarnautojas, situacijų aiškumas, kompleksiskumas).
4. **Gebėjimas panaudoti turimas žinias ir įgūdžius pareigybės aprašyme nustatytoms funkcijoms vykdyti** (įvertinamos valstybės tarnautojo profesinės, techninės žinios ir įgūdžiai, motyvaciją plėsti, naudotis ir dalintis žiniomis su kitais).
5. **Bendravimo ir bendradarbiavimo įgūdžiai vykdant pareigybės aprašyme nustatytas funkcijas** (įvertinamas valstybės tarnautojo polinkis dalintis informacija, teikti konsultacijas, pagalbą kolegoms, interesantams).

2007 m. ši tvarka buvo pakeista. Galima įtarti, kad buvo bandoma perimti kitų valstybių „gerąją praktiką“ ir nukreipti veiklos vertinimo sistemą NVV link. „Žirklių-klijų“ metodu diegant NVV, t.y. izomorfizmo įtakoje bandant sukurti NVV paremtą veiklos vertinimo sistemą dėmesį pirmiausia patraukia pateikiami skirtingi vertinimo kriterijai vadovams ir specialistams bei tai kaip suformuluoti vertinimo kriterijai. Vadovų vertinimo kriterijai yra šie:

**1. Įstaigos strateginių tikslų įgyvendinimas** (įstaigos vizijos, misijos, tikslų ir uždavinių bei vertybių suvokimas, prioritetų nustatymas; įstaigos strateginio veiklos plano rengimo ir įgyvendinimo organizavimas ir koordinavimas; informacijos, susijusios su įstaigos veikla, valdymas (jos rinkimas, apdorojimas ir analizė, išvadų darymas, problemos sprendimo būdo parinkimas, sisteminis problemų ir procesų įstaigoje vertinimas); kontrolės ir atskaitomybės įstaigoje užtikrinimas).

**2. Vadovavimas** (personalo valdymas; finansinių išteklių valdymas; materialinių išteklių valdymas; technologijų valdymas).

**3. Lyderiavimas** (efektyvaus bendravimo ir bendradarbiavimo įstaigoje užtikrinimas, tarpinstitucinio bendradarbiavimo skatinimas; orientavimasis į rezultatus, įtaka pavaldinių elgesiui ir mąstymui; procesų ir pokyčių valdymas (procesų nustatymas, valdymas ir tobulinimas, optimizavimas ir įvertinimas, naujovių diegimas, pokyčių planavimas ir įgyvendinimas, rizikos analizavimas); atstovavimas įstaigai.

Karjeros valstybės tarnautojų ir pakaitinių vertinimo kriterijai yra šie:

**1. Produktyvumas** (pasiekti veiklos rezultatai ir jų atitiktis struktūrinio padalinio ar įstaigos nustatytiems tikslams; įvairaus apibrėžtumo, kompleksiško ir sudėtingumo užduočių vykdymas; informacijos valdymas (jos rinkimas, apdorojimas ir analizė, išvadų darymas, problemos sprendimo būdo parinkimas); darbo planavimas ir organizavimas, efektyvus darbo laiko paskirstymas; bendravimas ir bendradarbiavimas (darbas komandoje, tarnybinė pagalba, požiūris į interesus).

**2. Kompetencija** (turimų žinių ir įgūdžių panaudojimas siekiant rezultatų; kvalifikacijos tobulinimas; valstybės tarnautojui suteiktų teisių įgyvendinimas ir valstybės tarnautojo pareigybei priskirtų funkcijų atlikimas; anglų ir prancūzų (ar vokiečių) kalbų geras mokėjimas ir gebėjimas atstovauti Lietuvai Europos Sąjungoje (taikoma valstybės tarnautojams, atstovaujantiems Lietuvai Europos Sąjungoje); asmeninė motyvacija (iniciatyvumas, kūrybiškumas, naujovių siekimas, polinkis plėsti žinias, profesinis aktyvumas).

**3. Veiklos kokybė** (tinkamai ir laiku atliktos užduotys; veiklos rezultatai, atsižvelgiant į darbo kiekybės ir kokybės santykį; asmeninių tikslų (veiklos rezultatų, karjeros, naujovių siekimo, individualių ugdymosi tikslų) ir planų suderinimas su įstaigos tikslais bei planais ir jų įgyvendinimas; savo veiklos analizė; atsakingumas už darbo rezultatus)

*Antra*, į valstybės tarnautojų veiklos vertinimo sistemos problemas žiūrima per mikro-vadybos ir hierarchinio mąstymo prizmę. Iš esmės tikima, kad visas problemas išspręs jų sprendimo perkėlimas į kuo įmanoma aukštesnį hierarchinį lygį, aiškiai atskiriant vertinamuosius ir vertinančiuosius. Šiuo metu pagrindiniai veiklos vertinimas atliekamas dviem etapais – pirma, valstybės tarnautojo veiklą įvertina jo tiesioginis vadovas, o vėliau įstaigos vertinimo komisija. Įstaigos vertinimo komisija vertina visus tos įstaigos karjeros valstybės tarnautojus, kurių tarnybinę veiklą tiesioginis vadovas įvertino labai gerai ar nepatenkinamai. Minėta komisija sudaroma Vertindama išvadą arba tiesioginio vadovo pasiūlymą, vertinimo komisija turi nustatyti, ar tiesioginis vadovas teisingai įvertino valstybės tarnautojo tarnybinę veiklą pagal vertinimo kriterijus. Senojoje tvarkoje buvo nustatyta, kad organizacijos vadovas privalo atsižvelgti į tam tikrus vertinimo komisijos siūlymus privalomai, o kiti siūlymai yra rekomendacinio pobūdžio (į juos gali atsižvelgti, gali ir ne). Taip buvo siekiama išvengti organizacijos vadovo įsikišimo į vertinimo procesą ir tam tikro subjektyvumo. Tačiau naujojoje tvarkoje šios nuostatos nebeliko. Visa tai tarsi „nubraukia“ tiek tiesioginio vadovo, tiek komisijos darbo veiklą, nes surinkus daug informacijos, atlikus analizes ir padarius atitinkamas išvadas, į jas vadovai nebeprivalo atsižvelgti.

Nepaisant ganėtinai sudėtingų vertinimo procedūrų, pagrindinė jų problema pasireiškia tuo, kad vertinimo subjekto galia tiesiogiai proporcinga jo neišmanymui apie vertinamą darbuotoją. Komisija žino apie darbuotoją mažiau nei tiesioginis vadovas, tačiau jos sprendimas yra svarbesnis. Į pareigas priimančias asmuo žino mažiausiai, tačiau jo vertinimas lemiamas ir nevaržomas ankstesnių vertinimo subjektų sprendimų.

Tokia sistema garantuoja, kad geriau bus vertinami darbuotojai, kurie dirba „arčiau“ prie galutinio sprendimo priėmėjo ar bent įtakingų Komisijos narių. Vertinimas iš esmės yra politizuotas organizacine prasme – t.y. asmenys, žinomi sprendimų priėmėjams, ar tų, kurių tiesioginis vadovas turi didesnę įtaką, turi kur kas daugiau galimybių būti įvertinti geriau. Valstybės departamento atstovai pripažįsta šią problemą teigdami, kad „užfiksuota, kad pirma kvalifikacinė klasė dažniausiai suteikiama tik aukščiausiems vadovams: ministerijų sekretoriams, įstaigų vadovams, pavaduotojams. Manome, kad tai nėra visiškai objektyvu, – be abejo, valstybės tarnyboje esama nemažai labai aukštos kvalifikacijos specialistų. Tai, ko gero, rodo vertinimo sistemos trūkumą – objektyvumo stoką.“ (Kvietkus, 2004, p. 27).

Minėtą problemą buvo bandoma spręsti sukuriant galimybę vertinant veiklą dalyvauti nepriklausomiems asmenims – „norėdami užtikrinti objektyvesnį tarnautojų vertinimą, Valstybės departamento darbuotojai naudojami jiems suteikta teise dalyvauti vertinimo komisijų darbe nario teisėmis – šiemet dalyvavo 73 vertinimo komisijų posėdžiuose, tai sudaro apie 15 proc. įstaigų“ (Kvietkus, 2004, p. 27). Ar Valstybės departamento darbuotojai galės atlikti šią funkciją ateityje kol kas

nėra aišku.

Pesimistiškai vertinant, darbuotojų tarnybinės veiklos vertinimo sistema nėra susieta su veiklos valdymu viešajame sektoriuje. Darbuotojų kasdienis darbas yra paremtas tik detaliu teisės aktų taikymu ir iš esmės atitinka tradicinį viešąjį administravimą, o jų veikla yra vertinama pagal rezultatus, taip tarsi viešasis sektorius būtų valdomas remiantis veiklos valdymu.

Optimistiškai vertinti trukdo tai, kad viešasis sektorius nėra reformuotas pagal NVV modelį. Vadovų vertinimų subjektyvumas gali būti paliktas tik tuo atveju, jei laikomasi šių NVV principų: a) atskaitomybės. Paskatų ir informacijos sistemų dizainas turi siekti padidinti valdžios agentų atskaitomybę jų užsakovams, konkrečiai ministrams ir galiausiai elektoratui; b) konkurencijos. Ten, kur galima, tam, kad būtų sustiprintos tiek paskatos, tiek informacijos naudojimo efektyvumas, tiek iš vidaus, tiek iš išorės turi būti skatinama politikos patarimų ir paslaugų teikimo konkurencija (Gregory, Norman, 2003, p. 48). Paprasčiau sakant, turi egzistuoti paskatų sistema, skatinanti vadovus maksimizuoti jų valdomų organizacijų efektyvumą. Grėsmę būti atleistas jaučiantis vadovas sieks įgyvendinti konkrečius organizacijai iškeltus tikslus ir stengsis pasilikti tik darbuotojus, kurie labiausiai leidžia priartėti prie šių tikslų.

Deja, šiuo metu galimybių sukurti tokį spaudimą vadovams nenumatoma. Strateginio planavimo (veiklos vertinimo) sistema ir siūlomi jos pakeitimai jau buvo aptarti disertacijoje. Kadangi Lietuvai būdingi fatalistinės visuomenės bruožai efektyvios hierarchinės kontrolės tiesiog suteikiant vis daugiau įgaliojimų kuo aukštesnę padėtį užimantiems pareigūnams sukurti iš esmės neįmanoma, nes valdančioji posistemė yra uždara, o jos veikla vertinama nebent politinės kontrolės priemonėmis, o politikai savo ruožtu menkai kontroliuojami visuomenės.

Yra ir kitų priemonių sukurti spaudimą valdančiajai posistemei. R. Vanagas savo disertacijoje „Naujosios viešosios vadybos diegimas Lietuvos Respublikos vietos savivaldos sistemoje“ (Vanagas, 2009), remdamasis savivaldybės tarnautojų apklausa, siūlė tobulinti veiklos vertinimo sistemą įtraukiant darbuotojus į vertinimo procesą, įdiegiant savivaldybėse struktūrinio padalinio darbuotojų bei visų bendradarbių vertinimą. Šios disertacijos apibrėžtuose teoriniuose rėmuose toks pasiūlymas būtų vertintinas teigiamai. Viena vertus, jis sumažintų vertikalios sinergijos nebuvimą, nes valdančiąją posistemę neišvengiamai pasiektų daugiau informacijos, kita vertus, tinklo/grupės teorijos teikiamų išvalgų rėmuose, jis leistų judėti iš fatalistinio kvadrato į hierarchinį, kuris yra mažiau disfunkcinis. Komunitarinė alternatyva – numatyti, kad darbuotojai taip pat vertina vadovus, taip sukuriant abipusį spaudimą siekti rezultatų taip pat verta dėmesio.

Jau pabaigus rengti disertaciją, 2010 m. birželio 2 d. Vyriausybė priėmė Valstybės tarnybos tobulinimo koncepciją (toliau – Koncepcija). Koncepcija dar nėra įgyvendinta, jos įdiegimo rezultatai

pasimatys tik po kelių metų, todėl ją galima vertinti tik preliminariai. koncepcija yra paremta NVV su kai kuriomis netradicinėmis priemonėmis.

*Pirma*, koncepcijoje labai aiškiai pastebimi nepagrįsti lūkesčiai siejami su NVV („retorinis triukšmas“). koncepcijos vizija – „orientuota į visuomenės poreikius, riboto dydžio, atsakinga ir atskaitinga už veiklos rezultatus, diegianti naujoves, lanksti, skaidri ir konkurencinga valstybės tarnyba“ yra menkai pagrįsta. koncepcijos poveikis yra neįvertintas – nėra atlikta jos poveikio analizė ir antikorupcinis vertinimas.

*Antra*, kai kurie lūkesčiai visiškai neatitinka pasekmių, siejamų su konkrečiais valdymo instrumentais. koncepcija yra įvedamas valdymas pagal tikslus (VPT), tačiau atsižvelgiant į disertacijoje aprašytą VPT taikymo patirtį yra daromos pagrindinės klaidos diegiant šį valdymo instrumentą. Nors VPT yra skirtas suderinti organizacinius tikslus, koncepcijoje yra aiški orientacija naudoti VPT tik veiklos rezultatyvumui vertinti. VPT yra planuojama diegti decentralizuotai, o tai iš esmės prieštarauja šio valdymo metodo paskirčiai. Galiausiai yra labai abejotina, kad VPT yra tinkamas valstybės tarnybai, nes daugumos valstybinių organizacijų nei įeiga nei išeiga nėra standartizuota ir pasikartojanti. tokie lūkesčiai, kaip „Vadovavimo stiprinimas orientuojant veiklą į rezultatus, skatinant platesnį institucijų bendradarbiavimą ir tarnybinį kaitumą“ yra nepagrįsti, atsižvelgiant į disertacijoje aptartą NVV taikymo patirtį.

*Trečia*, visiškai neaišku kaip bus taikomas VPT trukstant žmogiškųjų išteklių, atsakingų už žmoniškųjų išteklių valdymą. Kas valdys informaciją, kuri atsiras taikant VPT yra neaptarta. Šiuo metu valstybinių organizacijų personalo valdymo skyriai yra neišplėtoti ir vos pajėgūs atlikti „kasdienes“ administracines funkcijas, t.y. rengti įsakymus dėl atostogų, tvarkyti darbuotojų bylas ir t.t.

*Ketvirta ir svarbiausia*, koncepcija gana radikaliai numato atskirti vadovus ir specialistus. Pagal koncepciją yra numatoma centralizuotai atrinkti pretendentes į vadovus, remiantis tik labai neapibrėžtu (vadovavimo) kriterijumi, sudaryti jų sąrašą, iš kurio valstybės institucijos pasirinktų konkrečius vadovus. koncepcijoje yra numatytos karjeros, mokymo ir motyvavimo gairės taikytinos išskirtinai vadovams. Atsižvelgiant į tai, kad Lietuvos visuomenei apskritai trūksta bendruomeniškumo pagal tinklo/grupės teoriją, sprendimas diegti *de facto* karjeros sistemą nuo vadovų lygmens yra ganėtinai keistas. Bendrai paėmus šio sprendimo sėkmingumas bus visiškai priklausomas nuo jo įgyvendinimo. Jei bus atsižvelgiama tik į vadovavimo kompetenciją, specialistai vargiai galės patekti į vadovų „rezervą“, todėl tikėtina, kad specialistai, kurie šiuo metu yra sukaukę technokratinės žinias gali palikti viešąjį sektorių, o pasilikusių motyvaciją turėtų kristi. Kaip jau ne kartą buvo pabrėžta disertacijoje, jei valdančioji posistemė turi mažiau žinių nei valdomoji, o visa sistemos išeiga pirmiausia priklausoma nuo ekspertinio profesionalumo yra tikėtinos įvairios disertacijoje aptartos disfunkcijos. Galiausiai dėl

tokio neįprasto sprendimo (paprastai tokia sistema taikoma specialistų priėmimui) priešingai nei tikimasi sistema gali būti visiškai nelanksti. Mažai tikėtina, kad geri ir rinkoje paklausūs vadovai kantriai lauks kol kas nors teiksis juos paimti iš vadovų rezervo, o jei rezervas nebus didelis organizacija paprasčiausiai būtų priversta rinktis iš jai netinkamų asmenų, nors organizuodama konkretų konkursą tokį asmenį galėtų rasti.

*Penkta*, neatkreipiamas pakankamas dėmesys į tai, kodėl dabartinė sistema buvo sukurta. Senų problemų ignoravimas gali jas iškelti vėl. Žemiau pateiktoje lentelėje yra pateikiamos problemos, kurias buso siekiama spręsti, kokie yra sprendimų rezultatai ir „nauji“ sprendimai, kurie diegiami Konceptijos pagalba:

**14 lentelė. Valstybės tarnybos valdymo „senos“ problemos ir „nauji“ sprendimai**

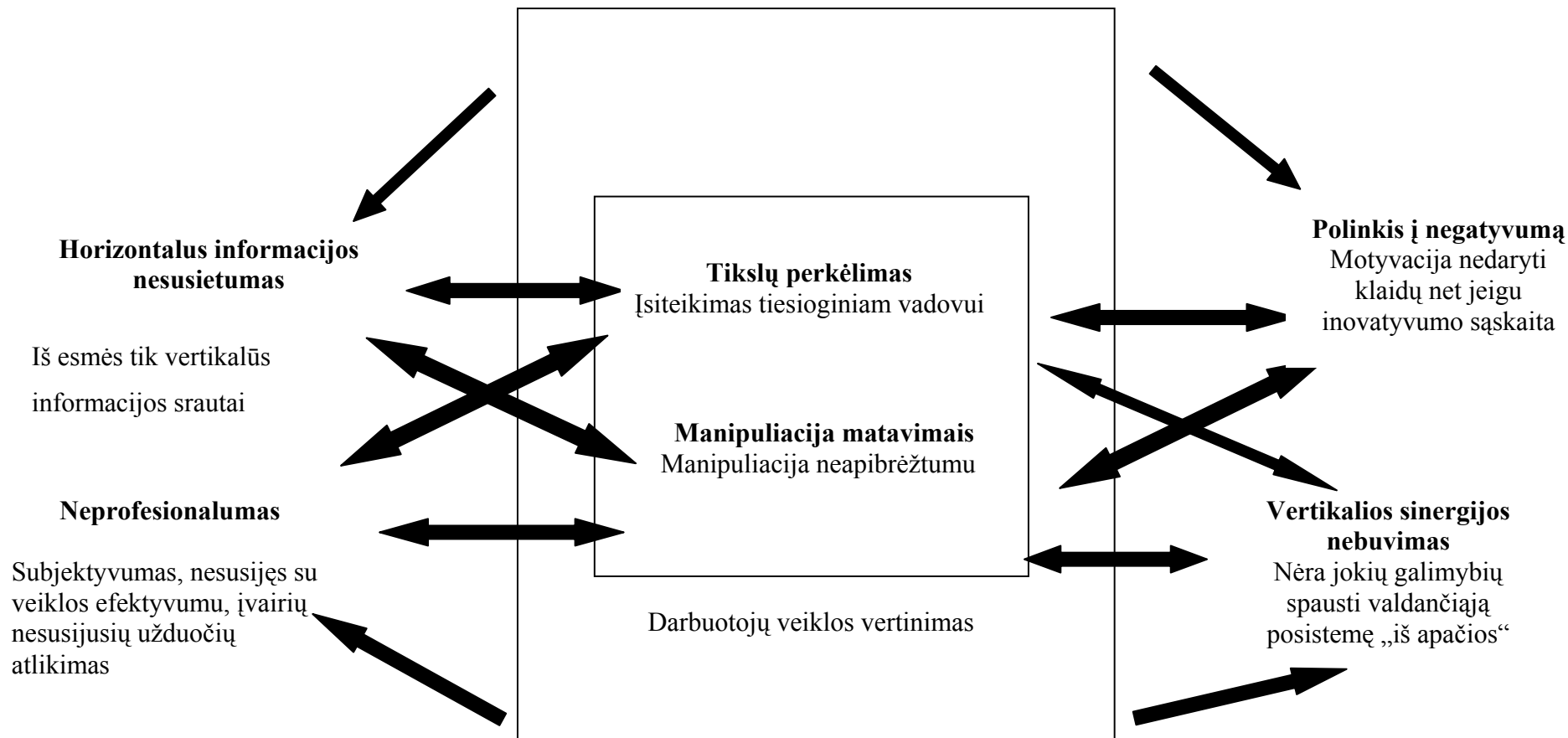
Iškelta problema, paskatinusi dabartinės sistemos sukūrimą	Pasiūlytas sprendimas	„Netikėtas“ rezultatas	„Naujas“ sprendimas	Tikėtinas rezultatas
Dažna „A“ kategorijos valdininkų kaita sutampanti su politinės valdžios pasikeitimais.	Panaikinti „A“ kategorijos valdininkus, įvesti karjeros sistemą.	Buvę „A“ kategorijos valdininkai tapo nuolatiniais valstybės tarnautojais.	Nustatyti, kad vadovai atrenkami ketverių metų kadencijai.	Vadovai keisis kartu su politine valdžia.
Atskirtis tarp vadovų ir specialistų. Specialistų motyvavimo trūkumas.	Įvesti kvalifikacinių klasių sistemą.	Kvalifikacinės klasės pirmiausia teikiamos vadovams.	Panaikinti kvalifikacines klases. Atlyginti už rezultatus metų pabaigoje skiriant priemoką.	Priemokos bus išmokamos atrinktiems vadovams.
Korumpuota atranka į valstybės tarnybą.	Dviejų pakopų sistema – bendras testas (centralizacijos požymis) ir pokalbis (decentralizacijos požymis).	Pokalbio metu įmanoma priimti proteguojamą kandidatą.	Decentralizuota, atvira atranka į specialistų pareigas.	Jokių kliūčių priimti proteguojamą kandidatą.
Nėra aiškių veiklos vertinimo kriterijų.	Nustatyti bendro pobūdžio vertinimo kriterijai.	Vertinimas pagal NVV kriterijus, darbas pagal tradicinį viešąjį administravimą.	Įtvirtinami susitarimai dėl pagrindinių veiklos tikslų ir tarnybiniai susitarimai. Iš esmės siūloma įvesti valdymo pagal rezultatus sistemą (VPT).	Galimybės įdiegti veiksmingą VPT yra minimalios. Tikėtina, kad VPT bus formalistinis ir neveiksmingas.
Profesionalumo stoka	Karjeros su postų elementais sistemos įvedimas	Sistemos „užsidarymas“ su ne visada aiškiais ir objektyviais vadovų atrankos kriterijais.	Vadovai atrenkami centralizuotai. Centralizuotos atrankos etape tikrinama vadovavimo kompetencija.	Ekspertizės trūkumas vadovų lygyje.

Apkritai paėmus, Valstybės tarnybos tobulinimo koncepciją vertinti dar per anksti. Daug kas priklausys nuo to, kaip konkrečiai ji bus įgyvendinta, pvz. vadovų atrankos pavedimas privačiai kompanijai (Koncepcija numato tokią galimybę) gali baigtis visišku fiasko, nes privačiame sektoriuje kompanijų, kurios vykdytų panašią veiklą, kurią vykdo valstybės tarnyba, paprasčiausiai nėra, kadangi tokia kompanija turėtų šios specifinės paslaugos monopolį, paskatų tobulinti atrankos sistemą ji neturėtų, galiausiai, kadangi šios paslaugos užsakovas būtų Vyriausybė, minėta kompanija, norėdama išlaikyti savo privilegijuotą padėtį, turėtų paskatas kandidatus atrinkinėti atsižvelgdama į politinius interesus.

Lietuvoje pasireiškiančios tarnautojų veiklos vertinimo disfunkcijos yra aptartos šiame paveikslėlyje:







*Sudaryta autoriaus.*

**22 pav. Tarnautojų veiklos vertinimo sistemos Lietuvoje disfunkcijos, išskirtos remiantis informacijos apdorojimo mechanizmu**

Diagramoje rodyklės atspindi priežastinio ryšio kryptį. Kadangi pirminis darbuotojo vertinimas yra paremtas tik tiesioginio vadovo nuomone, o veiklos vertinimo kriterijai yra neapibrėžti, darbuotojui yra tikslinga ne tiek rezultatyviai dirbti, bet įsiteikti tiesioginiam vadovui, o pastarasis gali manipuliuoti neapibrėžtumu ir vertinti darbuotoją taip kaip jam patinka. Tai lemia, kad poreikio horizontaliam bendradarbiavimui tarp darbuotojų nėra – jei toks bendradarbiavimas atsiranda, jis atsiranda ne dėl struktūrinių priežasčių. Struktūrinių prielaidų kurti inovacijas ar teikti rizikingus pasiūlymus specialistai neturi. Tikimybė, kad už tokias pastangas bus atlyginta priklauso tik nuo tiesioginio vadovo užgaidų, o pastarajam savo ruožtu sėkmės atveju yra naudinga visus nuopelnus „pasiimti sau“, o nesėkmės atveju visą kaltę suversti darbuotojui. Prielaidų tokiomis sąlygomis vystytis profesionaliam sprendimų priėmimui taip pat nėra. Profesionalus darbuotojas, kaip parodė Vanago atliktas tyrimas rizikuoja gauti papildomų darbų ir suvokdamas, kad jam skiria papildomas užduotis vien todėl, kad jis yra aukštesnės kompetencijos nei jo kolega ir už atliktą darbą neatlygina, kitą kartą galbūt stengsis neparodyti savo aukštos kvalifikacijos ir galimai vengs vadovo papildomų įgaliojimų. Vertikalios sinergijos taip pat nėra, nes valdančioji posistemė iš esmės nejaučia spaudimo dėl gerų veiklos rezultatų dėl anksčiau aptartų strateginio planavimo disfunkcijų.

Valdymas pagal tikslus, jei jis būtų diegiamas su tikslu paskatinti organizacinių tikslų derinimą, o visa sistema būtų aiški ir centralizuota galėtų teigiamai įtakoti valstybės tarnautojų veiklos vertinimą ir susilpninti aptariamą disfunkcinį mechanizmą. Kita vertus, atsižvelgiant į Konceptiją ir į strateginio planavimo problemų apibrėžimą ir siūlomus sprendimus, panašu, kad valdymas pagal tikslus yra diegiamas su tikslu sustiprinti hierarchinę kontrolę ir todėl yra labai abejotina, kad jis bus veiksmingas.

#### **5.3.4. Sprendimo poveikio vertinimas Lietuvoje**

Įvertinant disertacijoje aptartus faktorius, viena įdomiausių reformų, kuri galėjo padaryti teigiamą poveikį visai valdžios sistemai, buvo bandymas įdiegti sprendimo poveikio vertinimo mechanizmą. Kiekvieno teisės akto, tai yra, sprendimo, poveikį reikia vertinti.

Tradicinėje viešojo administravimo sistemoje, ypač paveiktoje kontinentinės administracinės teisės, egzistuoja polinkis „perkelti tikslus“ ir teisės aktus vertinti formaliai, pirmiausia juridinės technikos aspektu, o vėliau dermės su likusiais teisės aktais aspektu. Paprastai teisės aktą nuo pradžios iki galo parengia teisininkai, gavę abstrakčiai apibrėžtą užduotį, tačiau jie neturi gerų ekonomikos, aplinkosaugos ar kitų žinių, reikalingų vienos ar kitos viešosios politikos poveikiui įvertinti, todėl yra linkstama daryti tai, kas mokama geriausiai.

Lietuvoje teisinio vertinimo sistema yra gerai išplėtotą. Teisės aktai teisiniu aspektu yra

vertinami net kelis kartus. Pirmiausia teisės aktą įvertina jį parengusios institucijos teisininkai, o jeigu tai ne ministerija, tai vėliau jį įvertina įstaigą kuruojančios ministerijos teisininkai, dar vėliau teisės aktą įvertina Teisingumo ministerijos teisininkai, anksčiau dar įvertindavo ir Vyriausybės kanceliarijos teisininkai, o vėliau ir Seimo Teisės departamento teisininkai ir dažnai dar ir Seimo Teisės ir Teisėtvarkos komitetas.

Kaip rodo autoriaus patirtis, ir greičiausiai patvirtintų bet kuris ministerijos teisės skyriuje dirbantis teisininkas, teisės aktas šiame vertinimo procese yra labai kruopščiai išnaluojamas juridinės technikos ir santykio su kitais teisės aspektu. Tikimybė, kad kas nors nepastebės juridinės technikos nusižengimo yra labai menka.

Juridinė technika yra labai kruopščiai reglamentuota. Teisingumo ministro įsakymu patvirtintos „Įstatymų ir kitų teisės aktų rengimo rekomendacijos“ yra tikrai išpūdingos apimties teisės aktas. Kita vertus, poveikis, kurį sukels teisės aktas yra analizuojamas menkai. Labai dažnai, be teisės akto parengusio specialisto, jo poveikio iš tikrųjų niekas papildomai nebevertina.

Siekdama išspręsti šią problemą 2003 metais Lietuvos Respublikos Vyriausybė priėmė nutarimą „Dėl sprendimų projektų poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo ir įgyvendinimo“. Minėtu nutarimu buvo siekiama sukurti poveikio vertinimo sistemą, kurios funkcionavimo pasekmės vertinant disertacijoje išryškintais modeliais, galėjo ženkliai įtakoti valdžios veiklos valdymo sistemą teigiama kryptimi, t.y., institucionalizuoti vadybinį mąstymą Lietuvos valdžioje.

Skirtingai nei strateginio planavimo sistemoje, poveikio vertinimas turėjo apimti ne tik ministerijas, bet ir Ministro Pirmininko tarnybą, t.y., galėjo paskatinti vertikalią sinergiją. Sprendimų projektų poveikio bazinio vertinimo pažymas vertinti buvo pavesta Ministro Pirmininko Tarnybai, ministerijoms ir kitoms įstaigoms buvo leista kviesti ekspertus, jei joms sunku pačioms įvertinti poveikį, buvo pateikti gana aiškūs kriterijai, kaip atlikti sprendimo poveikio vertinimo analizę.

Kaip prisiminė su poveikio vertinimo sistemos funkcionavimu susidūrusi Ministro Pirmininko Tarnybos tarnautoja, sprendimo poveikio vertinimas nuo pat pradžių buvo sutiktas priešiška. Mokymų metu dalyviai dažnai net nesistengdavo suprasti, kam ir kodėl reikia vertinti sprendimų priėmimo poveikį. Dauguma sprendimų projektų poveikio bazinio vertinimo pažymų, kurios pasiekdavo Ministro Pirmininko Tarnybą, jos manymu būdavo formalistinės ir menkavertės.

Vertinant šią reformą disertacijoje išskirtų faktorių šviesoje, galima teigti, kad buvo padaryta akivaizdi ir naivi klaida. Sprendimo poveikio vertinimas buvo tiesiogiai susietas su teisės aktu ir visais vertinimo lygiais išlikdavo instituciniu aspektu teisininkų rankose, net Ministro Pirmininko tarnyboje sprendimų projektų poveikio bazinio vertinimo pažymas vertindavo tie patys teisininkai, kurie tuo pačiu atlikdavo ir juridinės technikos analizę.

Poveikio vertinimas buvo pavestas tai pačiai posistemei, kurios veikla ir kėlė poveikio vertinimo poreikį. Buvo naivu tikėtis, kad stiprus ir institucionalizuotas „tikslų perkėlimas“ staiga išnyks vien pridėjus reikalavimus parengti papildomą dokumentą. Kadangi sprendimų projektų poveikio bazinio vertinimo pažymas vertindavo taip pat teisininkai, valdančioji posistemė pasižymėjo tomis pačiomis informacijos apdorojimo disfunkcijomis, kaip ir vertinančioji. Disertacijos autorius, rengdamas savo pirmąsias sprendimų projektų poveikio bazinio vertinimo pažymas tikėjosi, kad jos bus detalios analizuojamos. Kaip paaiškėjo vėliau, jos buvo analizuojamos, bet remiantis tokiu pat principu, kaip ir pats teisės aktas – juridinės technikos klaidos pažymoje būdavo aptinkamos akimirksniu, bet per visą 6 metų darbo laikotarpį autorius niekuomet nesulaukė pastabų dėl aprašyto poveikio įvertinimo.

Šią problemą buvo galima bandyti spręsti tiesiog atskyrus sprendimų poveikio vertinimą nuo teisės akto vertinimo ir pavedant jį specialiai įkurtai posistemei. Pastaroji bent būtų turėjusi paskatas kritikuoti blogai parengtas sprendimų projektų poveikio bazinio vertinimo pažymas.

2009 metų vasarą buvo sprendžiama, ką daryti su poveikio vertinimo sistema. Disertacijos autoriui apklausius Tarnybos darbuotojas paaiškėjo, kad sprendimo poveikio vertinimą norima galutinai priištiti prie teisės akto, o poveikio vertinimą pavesti Teisingumo ministerijai.

Galiausiai taip ir atsitiko. Šiuo metu, remiantis tuo pačiu nutarimu jau yra rengiamos „Numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimo pažymos“, kurias vertina Teisingumo ministerija. Disertacijos autoriui Tarnybos darbuotoja teigė, kad „visi tiki, kad sprendimo poveikio vertinimas nepasiteisino ir yra iš esmės beprasmis. Šiuo metu niekas į pasiūlymus tobulinti sprendimo poveikio vertinimo sistemą nebekreips dėmesio...“.

### **5.3.5. 2009 metai – Taupymas, politizacija ir reformų Lietuvoje apibendrinimas**

Nepaisant labai panašios į NVV retorikos ir ideologinių panašumų, šiuo metu atliekamos reformos ir kai kurie institucionalizuojami tikėjimai nederą su įprastu NVV modeliu. Galimas dalykas, kad dabar girdima modernizacijos retorika kaip retorinis triukšmas slepia visai kitokią valdymo modelį nei turėtų tikėtis įprastas NVV šalininkas.

Naujoji Vyriausybė labai aiškiai išreiškė nepasitikėjimą paveldėta valdžios valdymo struktūra ir savybėmis. Jeigu ankstesnės Vyriausybės greičiausiai būtų viešinusios EPBO/SIGMOS ekspertų 2008 metų pabaigos tyrimą, kuriame Lietuvos valdžios valdymo sistema pripažįstama geriausiai perėmusi europinį valdymo modelį Centrinėje ir Rytų Europoje, tai dabartinė Vyriausybė šio tyrimo išvadas iš esmės ignoravo. Istorinio institucionalizmo teoriniuose rėmuose vertinant dabartinę Vyriausybę norėjo ir tebenori nutraukti „istorinį kelią“ ir padaryti lemiamą lūžį.

Vis dėlto ganėtinai naivus įsivaizdavimas, kaip funkcionuoja biurokratija ir kokias problemas

kelia tradicinio viešojo administravimo modelis, paskatino ganėtinai naivias reformas. Disertacijoje detaliai buvo išnagrinėti NVV mitai, kurie iškraipo tradicinio viešojo administravimo supratimą ir siūlo „vaistus“, kurie dar labiau sustiprina savybes, kurias siekiama panaikinti.

Problemų ratas, kodėl Lietuvos valdžia funkcionuoja blogai, iš esmės buvo (tebėra) apibrėžtas trim aspektais:

1. Aukštieji biurokratai (ir, greičiausiai, biurokratai apskritai) yra savanaudžiai individai, kurie pasinaudodami valdžia siekia maksimizuoti savo naudą. Jie korumpuoti, mąsto biurokratiškai ir stabdo verslo plėtrą.

2. Institucinis aparatas yra labai išsipūtęs, egzistuoja daugybė institucijų, kurių veikla dubliuojasi ar yra kitaip nereikalingos.

3. Biurokratinis reguliavimas stabdo verslo plėtrą, pilietinės visuomenės formavimąsi, ir, apskritai, yra blogis *pats savaime*.

Kiekvienai iš šių problemų spręsti buvo pasirinkti atitinkami sprendimai:

1. Atlikti ministerijų struktūrų reformą ir aukštuosius biurokratus pakeisti politinio pasitikėjimo pareigūnais.

2. Saulėlydžio komisija ėmėsi aktyvių perktelinių institucijų paieškų.

3. Ministerijose buvo pradėtos „perteklinių“ dokumentų ir „perteklinių“ procedūrų paieškos ir jų naikinimas.

4. Mažiau deklaruojamas, o gal net ir nenumatytas pokytis yra galios telkimas ministerijose.

Sprendimas pakeisti ministerijų sekretorius politinio pasitikėjimo pareigūnais (viceministrais) ir priimti į ministerijas daugiau kitų politinio pasitikėjimo pareigūnų buvo įgyvendintas santykinai labai greitai. Bendras politinio pasitikėjimo pareigūnų skaičius per metus išaugo nuo 649,5 iki 758. ([www.vrm.lt](http://www.vrm.lt), 2009-01-30).

Vertinant vadybiniu aspektu, tokia reforma nebūtinai turi baigtis padidėjusiu veiksmingumu. Kadangi politinio pasitikėjimo pareigūnai skiriami nebūtinai remiantis jų ekspertiniais gebėjimais, yra didelė tikimybė, kad bendras sistemos profesionalumas susilpnės – iš esmės yra „nukerpamas“ technostruktūros viršus, o pati technostruktūra pasislenka vienu hierarchinio laipteliu „žemyn“.

Nepaisant ir pačių geriausių norų, surinkti profesionalų komandą, galinčią efektyviai valdyti valdžios institucijas, yra nepaprastai sunku. Pirma, skiriant politinio pasitikėjimo pareigūnus turi būti išlaikytas politinis galios balansas, esantis koalicijoje ir pačioje valdančioje partijoje. Atitinkamai, dalies profesionalų, net jeigu jie ir turimi, adekvačiai panaudoti nėra galimybių. Antra, dauguma valdžios institucijų atlieka funkcijas, kurios nėra atliekamos privačiame sektoriuje, todėl tinkamos patirties turinčių asmenų parinkti iš „šalies“ gali būti tiesiog neįmanoma.

Aišku, šią problemą galima bandyti identifikuoti kitu aspektu. Naujieji politinio pasitikėjimo pareigūnai gali tariamai būti skirti vykdyti tik priežiūros funkcijas, sprendimų priėmimo generavimą įvairiose viešosiose politikose perleidžiant departamentų direktoriams. Tačiau tokia logika turi akivaizdų trūkumą – pagrindo pasitikėti departamentų direktoriais labiau nei ministerijos sekretoriais nėra. Kaip autoriui sakė vieno departamento direktoriaus pavaduotoja – „Mes tikėjomės, kad nebelikus ministerijų sekretorių, departamentų direktoriai įgys daugiau veikimo laisvės. Nieko panašaus – nepaisant to, kad kai kurie viceministrai yra visiškai „žali“ jų kuruojamose srityse, jie bando valdyti tiesiogiai, ignoruodami turimą patirtį... Kai kurie direktoriai, jų tarpe ir maniškis, tokioje situacijoje paprasčiausiai plaukia pasroviui...“. Vadybos literatūroje, analizuojančioje organizacinę elgseną ir organizacijų konfliktus, tokių reformų galimos pasekmės plačiai analizuojamos, nes dažniausiai po tokių reformų organizacijoje susidaro savotiškos „žirklės“, kai naujieji pareigūnai nori dirbti, bet nemoka, o senieji moka, bet tyčia nieko nedaro (sabotuoja sistemą).

Tokia reforma taip pat skeptiškai vertintina ir viešojo pasirinkimo teorijos rėmuose, o tuo pačiu ir NVV modelių, kuriuose ryški viešojo pasirinkimo teorijos įtaka, pvz., pirminio Naujosios Zelandijos modelio rėmuose. Viešojo pasirinkimo teorija nepripažįsta „šventų avelių“ – su individų savanaudiškumo generuojamomis neigiamomis pasekmėmis siūloma kovoti ne juos tiesiog keičiant pagal politinio pasitikėjimo principus, bet keičiant valdymo struktūrą. Atitinkamai į tokias pat sąlygas patalpintas naujas pareigūnas, pagal šios teorijos principus, po kiek laiko vis tiek pradės maksimizuoti naudą analogiškais principais, kaip prieš tai darė buvęs pareigūnas.

Šios prielaidos gana greitai pasitvirtino. Dar 2009 metų žiemą kilo skandalas dėl Užsienio reikalų ministro politinio pasitikėjimo pareigūnams skiriamų premijų, 2010 metų sausį prasidėjo skandalas dėl korupcijos Sveikatos apsaugos ministerijoje. Rimto teorinio-metodologinio pagrindo tikėtis, kad tokių skandalų nebus ateityje ir reforma iš tikrųjų sumažins korupcijos mastus, nėra.

Bet kuriuo atveju, ši reforma nėra grindžiama nei tradiciniu viešoju administravimu, nei NVV – tiesioginis valdžios politizavimas abiejose teorijose vertinamas neigiamai. Lietuvos atveju po NVV retoriniu triukšmu greičiausiai slepiama paprasčiausia viešojo sektoriaus politizacija.

Šios reformos neigiamas pasekmes sustiprina ir kita reforma, kurios ėmėsi naujoji Vyriausybė, 2009 metų rudenį garsiai paskelbusi apie „kovą su biurokratija“ ir atitinkamai išsikėlusį tikslus sumažinti biurokratų skaičių. Retorika, lydėjusi šią reformą, buvo labai agresyvi ir pasėjo nemažą paniką valstybės tarnautojų tarpe.

Vis dėlto labai greitai paaiškėjo struktūriniai šios reformos trūkumai. *Pirma*, pastangos mažinti darbuotojų skaičių nebuvo koordinuojamos. Kaip sakė Tarnybos pareigūnė, dar 2008 metų rudenį buvo parengti metodiniai apmatai, kaip galėtų būti vykdomas „apkarpymas“, kurie buvo pristatyti ministrams.

Deja, ministrai šiuos metodinius apmatius ignoravo ir kiekvienas „apkarpyką“ vykdė taip, kaip jam atrodė tinkama. Teisingumo ministerijoje labai greitai tapo aišku kas „išeina“, o kas „lieka“. Ūkio ministerijoje darbuotojai buvo laikomi nežinioje mažiausiai pusmetį – į tokią nežinią darbuotojai reagavo kaip kas išmanė, jų motyvacija krito. Vidaus reikalų ministerijoje apkarpyimo iš esmės nebuvo – ši ministerija ir visa jos vadovaujama struktūra turėjo sukaupusi pakankamą laisvų etatų ir pensijinio amžiaus darbuotojų rezervą, kad galėtų išvengti skausmingesnio apkarpyimo. Buvo reformuoti du departamentai, kurių darbuotojai teisiog perkelti dirbti į kitus departamentus. Užsienio reikalų ministerijoje darbuotojai turėjo imti nemokamų atostogų, taip pat ambasadose dirbantys samdomi darbuotojai vasarai turėjo palikti darbą.

*Antra ir svarbiausia*, darbuotojų skaičiaus mažinimas buvo padarytas tikslu pačiu savaime, t.y., „apkarpyimas“ atliekamas taip blogai, kaip tik įmanoma, atsižvelgus į disertacijoje aptartas teorines „apkarpyimo“ problemas ir užsienio šalių bei privataus sektoriaus patirtį.

Jeigu „apkarpyimo“ tikslas yra darbuotojų skaičiaus mažinimas pats savaime, tai institucija, norinti pasirodyti, kaip sėkmingai ji vykdo šią reformą, be abejo, pagrindinį dėmesį skiria darbuotojų skaičiaus mažinimui, o ne išlaidoms darbuotojams išlaikyti, mažinti. Daugiausia darbuotojų yra „gatvės lygio“ valstybės tarnautojai ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis. Atinkamai, šia reforma iš karto buvo užprogramuota, kad bus mažinamas būtent tokių darbuotojų skaičius, nors viena vertus jie kainuoja mažiausiai, kita vertus, atsižvelgiant į visą retoriką apie paslaugų piliečiams gerinimą, jų skaičius turėtų būti mažinamas paskiausiai. Beje, reikia atkreipti dėmesį, kad pagal bendrą NVV logiką, sutartiniai darbuotojai ir yra labiau pageidaujami nei fiksuoti valstybės tarnautojai.

Vidaus reikalų ministerijos pateikiama statistika labai aiškiai tai atspindi. Žemiau pateikiamoje lentelėje esantys skaičiai aiškiai iliustruoja reformos pasekmes:

**15 lentelė. Darbuotojų skaičiaus valstybės tarnyboje pokytis per 2009 metus.**

Data/pokytis	Užimtų pareigybių skaičius (Valstybės tarnautojų registro 2010 m. sausio 6 d. duomenys)				
	Darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, užimtų pareigybių skaičius	Valstybės tarnautojų (karjeros, politinio (asmeninio) pasitikėjimo, statutinių) užimtų pareigybių skaičius			
		iš viso valstybės tarnautojų	karjeros valstybės tarnautojų ir įstaigos vadovų	politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų	statutinių valstybės tarnautojų
2008.12.31	24609,56	54556,5	28619	649,5	25288
2010.01.01	21449,9	53791,25	27815,25	758	25218
	<b>-3159,66</b>	<b>-765,25</b>	<b>-803,75</b>	<b>108,5</b>	<b>-70</b>

([www.vrm.lt](http://www.vrm.lt); 2010-01-30)

Negano to, „apkarpyimo“ metu nebuvo atsižvelgta į Lietuvos biudžetinės sistemos ypatumus.



Dauguma pajamų, kurias institucijos surenka tiesiogiai, atitenka per centrinį mokesčių administratorių Finansų ministerijos prižiūrimam valstybės biudžetui, o institucijų išlaidos yra apibrėžiamos jų metiniuose biudžetuose, t.y., jeigu Finansų ministerija tinkamai neprižiūri, institucijos pajamos ir išlaidos nėra susiejamos. Jeigu institucija nori mažinti savo išlaidas „apkarpydama“ tas sritis, kurios generuoja pajamas, ji nesunkiai gali tai padaryti, o bendroji „apkarpyimo“ logika skatina taip elgtis.

Šią tą fenomeną iliustruoja Užsienio reikalų ministerijos pavyzdys. Konsulinės įstaigos renka konsulinius mokesčius ir atinkamai, jeigu konsulinė įstaiga turi daug klientų, ji surenka daugiau mokesčių iš užsienyje gyvenančių asmenų, nei kainuoja jos išlaikymas. Kita vertus, mažinant finansavimą skiriamą ministerijai, esamam atstovybių ir konsulinių įstaigų tinklui išlaikyti nepakanka lėšų. Kadangi konsulinių įstaigų uždarymas turi mažiausią neigiamą poveikį diplomatiniams santykiams, jos yra naturalus „apkarpyimo“ taikyns, net jeigu jų uždarymas vertinant globaliai yra mažinantis viso Lietuvos biudžeto pajamas.

Panašios problemos išryškėjo ir pakalbinus Vidaus reikalų ir Energetikos reikalų ministerijos pareigūnus. Ten ši problema pasireiškia, nes neskiriamos lėšos projektams, kurių didžiąją dalį dengia Europos Sąjunga, kofinansuoti. Nors sveika ekonominė logika sako, kad kofinansuojant projektą 25 proc. nuo bendros projekto sumos, skirtos lėšos grįš į biudžetą surinktų mokesčių pagalba, nes vien gyventojų pajamų mokesčio kartu su mokesčiais Sodrai suma būtų didesnė, jei projekto lėšos būtų leidžiamos darbuotojams išlaikyti, ir būtų sukurtas bendras teigiamas poveikis Lietuvos ekonomikai apskritai.

Jeigu nebūtų buvę tokio ryškaus tikslų perkėlimo fenomeno, t.y. būtų buvę siekiama tiesiogiai mažinti išlaidas darbuotojų algoms, greičiausiai būtų pavykę išvengti tokių neigiamų pasekmių. Visiškai nėra sunku nukreipti „apkarpyimą“ nuo žemiausių darbuotojų sluoksnio į „vidurinį“. Tereikia nustatyti du „apkarpyimo“ kriterijus, iš kurių vieną pasirinkti aukštesnį, pvz., nurodžius, kad darbuotojų skaičius turi būti sumažintas 10 proc., o išlaidos jų darbo užmokesčiui 20 proc., ir institucijos, norėdamos pasiekti šiuo rodiklius, neišvengiamai turėtų atleisti ir vidurinio sluoksnio darbuotojus.

Galiausiai, jeigu jau ekonomika „grįžo“ į 2006 metus, buvo galima atsižvelgti į biudžetus, kuriais tuo metu disponavo atitinkamos institucijos. Kadangi institucijos per 2006-2008 metus augo nevienodai, tos institucijos, kurios „pūtėsi“ mažiausiai, liko „nevykėlėmis“. Reikia tik tikėtis, kad tai nebus prisiminta ateityje, jeigu ekonomika vėl pradės augti.

Saulėlydžio komisija tuo pat metu aktyviai ieškojo pekteklinių institucijų. Jos taikyklėje atsidūrė visos institucijos, kurios valdžioje kaip organizacijoje atlieka koordinuojantį ir centralizuojantį vaidmenį – įvairios Komisijos prie Vyriausybės, Valstybės tarnybos departamentas, Informacinės visuomenės plėtros komitetas ir t.t. Atsižvelgus į disertacijoje aptartus modelius, šios institucijos yra skirtos

pirmiausia tam, kad vertikalčiai ir horizontalčiai integruotų valdžios informacijos apdorojimo mechanizmą.

Apžvelgiant Saulėlydžio komisijos protokolus, nepastebimi bandymai vertinti šias institucijas per tokią prizmę. Vis dėlto, net jeigu prieš tai buvo nuvertinta įvairių komisijų ir „sujungiančių“ institucijų svarba, vadybinė realybė vis tiek paėmė viršų. Ministro Pirmininko tarnybos tarnautoja teigia: „Dar prieš pusmetį mes naikinome visas darbo grupes ir komisijas, o dabar sudarinėjame naujas darbo grupes tokiu greičiu, kaip per šesis mano darbo metus Vyriausybės Kanceliarijoje niekuomet nedarėme“.

Struktūrinių reformų dėka reformuota struktūra visiškai neprimena NVV modelyje propaguojamų struktūrų. Jei NVV modelyje struktūros yra decentralizuojamos ir kuriama daug atskirų agentūrų, kurių kiekviena turi atsiskaityti už veiklos rezultatus, tai Lietuvoje pastebima visiškai priešinga tendencija – atskiros agentūros prie Vyriausybės panaikinamos, o agentūros prie ministerijų integruojamos į ministerijas arba perimamos visos svarbiausios jų atliekamos funkcijos. Net apskričių viršinių institucijų reforma buvo atlikta priešingai NVV modeliui – svarbiausios funkcijos buvo perleistos ne savivaldybėms, o perimtos į ministeriją, t.y., valdymas ne „priartintas“ prie visuomenės, bet „nutolintas“.

Svarbu ir tai, kad Ministro Pirmininko Tarnyba perleido kai kurias labai svarbias funkcijas ministerijoms, pvz., Europos Sąjungos reikalų valdymas buvo perleistas Užsienio reikalų ministerijai, o teisės aktų vertinimas ir sprendimų poveikio vertinimas – Teisingumo ministerijai. Galima tik kelti hipotetinį klausimą, ar toks ministerijų galių plėtimas yra nesusijęs su įtakos dalinusi tarp koalicijos partnerių, nes tokios hipotezės patvirtinimui reikalingo tyrimo disertacijos autorius atlikti negali, o galiausiai tai ir nėra tikslinga.

Vis dėlto yra abejotina, kad galios sutelkimas ministerijose nesukels įvairių problemų ateityje. Jeigu Vyriausybės ir ateityje bus koalicinės yra tikėtina, kad ministerijos nebus kontroliuojamos nei biurokatiškai nei politiškai. Tokiu atveju grėsmė, kad ministerijos virs savotiškais „dvarais“ yra aktuali. Tai, kad Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcija įvedama daugiau postų sistemos bruožų šią grėsmę sustiprina. Nereikėtų pamiršti, kad karjeros valstybės tarnybos sistema buvo įvesta, o Ministro Pirmininko Tarnyba (tada- Kanceliarija) sustiprinta, nes 2000 m. problemos buvo suprantamos kiek kitaip: „<...> labiausiai valstybės tarnybai trūksta stabilumo. Pokyčiai po kiekvienų rinkimų būdavo didžiuliai. A lygio valdininkai (dabar politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojai), kurių buvo labai daug, nuolat keisdavosi. <...> Teko susidurti su keliomis labai ryškiomis asmenybės iš tuometinės Vyriausybės, kurios buvo tiesiog „karaliukai“: aš esu ministras, ką norėsiu tą ir priimsiu į darbą. Tose ministerijose, aišku, objektyvaus tarnautojų priėmimo ir būti negalėjo“ (Šumskienė, 2007, p. 12).

Taigi, nepaisant panašaus į NVV „retorinį triukšmą“ yra visiškai neaišku, kaip bus diegiamas ir

galės funkcionuoti valdymo pagal rezultatus modelis. Disertacijoje jau buvo išryškinta ydinga dinamika, susiklostanti tada, kai ministerijos iš esmės pačios vertina savo veiklą. Yra sunku įsivaizduoti, kaip bus didinamas darbuotojų skaičius, kurie turėtų padėti valdyti valdymo pagal rezultatus sistemą, kai yra paskleistas toks „retorinis triukšmas“ dėl būtinybės mažinti darbuotojų skaičių. Darbuotojų skaičius neišvengiamai turi augti, nes ši sistema daug sudėtingesnė nei tradicinio viešojo administravimo sistema ir reikalauja apdoroti ženkliai daugiau informacijos. Kadangi visa galia telkiama ministerijose, Ministro Pirmininko tarnybos pajėgumai vargu ar bus didinami. Taip pat visiškai neaišku, kaip funkcionuos valstybės tarnautojų vertinimo sistema pagal jų rezultatus politizuotoje sistemoje. Yra sunkiai paaiškinama, kodėl objektyviai neveikiant kvalifikacinių klasių suteikimo sistemai, objektyviai turėtų veikti premijavimo per metus už pasiektus rezultatus sistema, kaip ir pagal kokius kriterijus reikės vertinti pasiektus rezultatus ir t.t.

## DISERTACIJOS IŠVADOS:

### NVV teorinės analizės išvados:

1. Naujoji viešoji vadyba nėra išbaigtas valdymo modelis nei teoriškai-metodologiškai, nei ji turi aiškias empirines pasireiškimo formas.
2. Galima nesunkiai atskirti tam tikrą retorinį NVV triukšmą ir veiksmingus valdymo modelius slypinčius NVV branduolyje.
3. Retorinis triukšmas turi savybes būdingas vadybos madoms ir politinėms klaidoms. Tai leidžia tvirtinti, kad NVV yra daugiau politinis nei mokslinis produktas.
4. Tuo pačiu NVV nesunkiai gali būti apibrėžiama kaip istoricistinio pobūdžio ideologija.
5. Retorinis triukšmas nėra suderinamas su pagrindiniu NVV komponentu – veiklos valdymu, kuris nukreipia valdžią, kaip organizaciją į mechaninės-diversifikuotos organizacijos valdymo formą.
6. Empirinės NVV pasekmės iš esmės atitinka mechaninės-diversifikuotos organizacijos funkcionavimo pasekmes.
7. Pagrindinės NVV nesėkmės gali būti išreikštos per dvi bazines disfunkcijas – tikslų perkėlimą ir manipuliaciją matavimais.
8. Kai kurios nenumatytos pasekmės galėjo nesunkiai būti numatytos tinkamai įvertinant NVV modelį ir besiemus jas minimizuojančių veiksmų.
9. NVV didžiąja dalimi buvo skirta taisyti valdžios klaidas, tuo tarpu tradicinis viešojo administravimo modelis buvo iš esmės skirtas taisyti rinkos klaidas.
10. Viena iš pagrindinių jėgų, pagrindžiančių NVV prasmingumą,- viešojo pasirinkimo teorija iš esmės ignoruoja rinkos klaidas. Ideologinio tvirtinimo apie rinkos klaidų nebuvimą klaidingumą, turėtų akivaizdžiai patvirtinti ne tik praeities patirtis, bet ir dabartinė pasaulinė ekonominė krizė.
11. NVV menkai skiria dėmesį ir kito pobūdžio klaidoms – politinėms klaidoms. Savybės būdingos politinėms klaidoms yra būdingos NVV retoriniam triukšmui. Tai leidžia daryti prielaidą, kad NVV retorinis triukšmas yra informacijos apdorojimo procesų, būdingų politinėms klaidoms, institucionalizavimas administraciniame lygmenyje.
12. Kvazi-rinkos formavimas niekada nebuvo ir negalėjo būti tinkamas rinkos pakaitalas dėl skirtingo jos funkcionavimo mechanizmo. Kvazi-rinkų modeliai patyrė fiasko iš esmės dėl tų pačių priežasčių, kaip ir ankstesni pseudo rinkų modeliai – nesugebėjimo agreguoti pirkėjų intereso ir dar didesnio rinkos klaidų sustiprinimo. Kita vertus, yra tikslinga atlikti tam tikrus

susiejimo su privačiu sektoriumi projektus, jei nėra sudaromos asimetrinės informacijos mechanizmo formavimosi galimybės.

13. Veiklos valdymas jo tinkamai nevaldant ir nesudarius atitinkamų sąlygų greitai virsta į atskaitomybės kontrolės ir savitikslio matavimo mišinį. Kita vertus veiklos valdymas taikomas viešojo administravimo sistemose jau beveik šimtą metų ir tinkamai jį naudojant gali būti pakankamai efektyvus.

### **Papildomos prielaidos ir išvados**

1. NVV paprastai paremta prielaida, kad viešojo sektoriaus organizacijas, tame ir valdžios organizacijas galima ir reikia analizuoti kaip savarankiškas, t.y. daroma analogija su privataus sektoriaus organizacijomis. Disertacijoje postuluoju, kad valdžia, o iš esmės ir visas viešasis sektorius yra geriau suprantamas, jei analizuojamas kaip viena didelė organizacija.
2. Valdžios analizavimas kaip vienos organizacijos leidžia kur kas geriau suprasti NVV reformų paradoksus. Agentūrų „išsibarstymas“ tokiu atveju yra ne kas kita, kaip koordinavimo funkcijos apleidimo pasekmė; audito „sprogimas“ yra vidurinio vadybinio lygio masto išaugimas. Kadangi NVV modelis iš tikrųjų siūlo valdžios struktūrą labiausiai panašią į privataus sektoriaus holdingo kompaniją, tuo pat ignoruodamas tokio pobūdžio kompanijos funkcionavimo principus (holdingui rinka „išorėje“, o ne „viduje“) nieko nuostabaus, kad naujų agentūrų veikla nesigavo teigiamai sinerginė visos sistemos atžvilgiu.
3. NVV paprastai paremta prielaida, kad viešojo sektoriaus organizacijas, tame ir valdžios organizacijas galima ir reikia analizuoti kaip savarankiškas, t.y. daroma analogija su privataus sektoriaus organizacijomis. Disertacijoje postuluoju, kad valdžia, o iš esmės ir visas viešasis sektorius yra geriau suprantamas, jei analizuojamas kaip viena didelė organizacija.
4. Veiklos valdymo sistema reikalauja išvystytos technostruktūros. Technostruktūros vaidmenį gali atlikti valdžia, politinė valdžia arba visuomenė.
5. Kadangi NVV reformos neigiamai įtakoja valdžios informacijos apdorojimo mechanizmą jos sumažina valdžios galimybes sėkmingai vykdyti technostruktūros vaidmenį, kuris turi būti kompensuojamas išaugusiais visuomenės ar politinės valdžios gebėjimais vykdyti technostruktūrinį vaidmenį.
6. Nuo politinės valdžios arba visuomenės kultūrinio tipo reformos NVV pagrindu sukelia skirtingus pokyčius ir lemia skirtingą veiklos valdymo efektyvumą.
7. Iš esmės tik komunitarinės visuomenės gali atsverti valdžios gebėjimų vykdyti technostruktūrinį

- vaidmenį sumažėjimą. Kita vertus, tokioms visuomenės labiau valdymas tinklų pagalba.
8. Jei visuomenė yra fatalistinė, NVV pagrindu vykdomos reformos gali ženkliai ir ilgam laikui sumažinti veiklos valdymo sistemos efektyvumą.
  9. Kadangi NVV ar tradicinis viešasis administravimas išsigimsta iš esmės dėl tų pačių priežasčių – tikslų perkėlimo ir manipuliavimo matavimas labiausiai tikėtini sistemos traukos centrai egzistuoja informacijos apdorojimo valdžioje posistemėje.
  10. Jei informacijos apdorojimo posistemė funkcionuoja ydingai, jokia konkreti vadybinė priemonė gali neduoti numatytų rezultatų. Strateginis planavimas, sprendimų poveikio vertinimo sistemos ar tas pats veiklos valdymas labai greitai iškraipys pagal informacijos apdorojimo posistemės disfunkcijas.
  11. Jeigu atmetama naivi prielaida, kad struktūra visuomet seka strategiją, tuomet bet kokios valžios reformos yra įtakojamos jau esamos struktūros. Struktūra įtakoja tiek pačios reformos pasirinkimą, tiek jos įgyvendinimo procesus, tiek pasekmes. Atinkamai, jei reformų kilmė yra valdžia (biurokratai) galima tikėtis reformų, kuriuos bus institucionalizuotos priešreformine institucine santvarka ir reformų, skatinančių biurų formavimąsi arba aparato pūtimąsi. Jei reformos kyla iš politinės valdžios galima tikėtis, kad reformos bus įtakotos politikos klaidų ir sukels sisteminių struktūros pasipriešinimą.
  12. Orientacija į visuomenę ir piliečius kaip vartotojus nesikonverguoja į ilgalaikes ir prasmingas viešąsias politikas dėl pastariesiems būdingo racionaliai-iracionalaus elgesio. Kadangi net kvazirinkoje nėra tiesioginio vartotojų preferencijų apdorojimo mechanizmo, tokių preferencijų imitacija skatina atsisakyti viešųjų gėrybių teikimo ir vistiek nesukuria privačių gėrybių taip, kaip tai gali padaryti tikra rinka. Vartotojai nelabai tinkami būti ir veiklos valdymo sistemos vertinimo atraminiu tašku.
  13. Kadangi valdžia, politinė valdžia ir visuomenė sudaro vieną sistemą, kuri visuomet turi hierarchijos, rinkos ir tinklų (bendruomenės) savybių, reformos, orientuotos į kažkurį vieną iš šių aspektų neišvengiamai sukels pasipriešinimą ir nepageidaujamas pasekmes. Toks pasipriešinimas turi būti numatytas iš anksto, o reforma modifikuota iš anksto taip, kad tokį pasipriešinimą minimizuotų.
  14. Nenumatomų ar netikėtų pokyčių tikimybę labai padidina kelių konkuruojančių įtakos traukos centrų egzistavimas, ypač jei jie gali veikti ir turi įvairius įeigos taškus.
  15. Jeigu NVV nėra vaistas nuo visų ligų, tuomet svarbiausia visos valstybės sistemos užduotimi yra kokybiškų sprendimų generavimo užtikrinimas. Atsižvelgiant į disertacijoje aptartas problemas ir jų kompleksiskumą labiausia tikėtina sėkmingų reformų ir „nenumatytų“ pokyčių ar valdymo

- paradoksų išvengimo prielaida yra informacijos apdorojimo ir paskatų sistemos koregavimas.
16. Informacijos apdorojimo ir paskatų sistemos koregavimas reikalauja ne NVV pobūdžio intervencijos priemonių, o remtis kitų vadybos mokyklų įžvalgomis, kurias galima apibendrinti „organizacijų kaip nuolatinės tėkmės ir transformacijos“ ir „organizacijų kaip smegenų“ metaforomis.
  17. Šių mokyklų taikymą palengvina tai, kad vadyboje jos buvo išplėtos būtent NVV pobūdžio diversifikuotų-mechaninių organizacijų veiklos tobulinimui.
  18. Sudėtingos ir dinaminės sistemos, tokios kaip valdžia, paprastai turi netiesines ir savipastiprinančias priežastines kilpas, o tokių sistemų elgesį kokybiškai patobulinti galima darant poveikį atitinkamiems sistemos taškams, taip vadinamiems sistemos traukos centrams (*attractors*). Tokie centrai paprastai būna „apsupti“ valdymo paradoksų ar nenumatytų pokyčių.
  19. Kadangi NVV ar tradicinis viešasis administravimas išsigimsta iš esmės dėl tų pačių priežasčių – tikslų perkėlimo ir manipuliavimo matavimais labiausiai tikėtini sistemos traukos centrai egzistuoja informacijos apdorojimo valdžioje posistemėje.

### **Lietuvos valdžios reformų analizė**

1. Lietuvos valdžia kaip sistema iš esmės buvo formuojama europinio valdymo įtakoje.
2. Nors Lietuva užsienio ekspertų vertinama, kaip labiausiai europinį valdymą perėmusi valstybė visoje Rytų ir Vidurio Europoje, jos valdžia dėl buvimo kontroliuojamos posistemės pozicijoje visiškai neperėmė informacijos apdorojimo mechanizmų būdingų europiniam valdymo modeliui. Kita vertus, vis tiek yra daugiausia prielaidų manyti, kad valstybės ekspertinėmis „smegenimis“ labiau tinka būti valdžia nei politikai ar masinė visuomenė.
3. Iki 2008 m. pabaigos buvo atlikta santykinai nedaug reformų, kurios galėtų būti siejamos su NVV ir jų sukelti pokyčiai atitiko perėjimo nuo tradicinės į mechaninę-diversifikuotą organizaciją (gamybinę organizaciją) pasipriešinimo dinamikos sukeltus pokyčius.
4. Sprendimų bazinio poveikio vertinimo sistema buvo institucionalizuota tradicinei organizacijai būdingu būdu, t.y. inkultūruota į teisinio vertinimo sistemą, kurioje ji neišvengiamai užima antraeilį vaidmenį.
5. Iš esmės tas pats atsitiko strateginio planavimo sistemai. Kadangi buvo diegiami tik matomi strateginio planavimo elementai, t.y. formali planavimo sistema, strateginio valdymo sistema neišsivystė. Strateginio planavimo sistema be strateginio valdymo tapo savotiškų strateginių planų, kaip geros valios deklaracijų, gamybos linija.

6. Valstybės tarnautojų veiklos vertinimo sistema atlikta žirklių-klijų metodu. Tarnybinės veiklos vertinimas vykdomas remiantis kriterijais, labiau būdingais NVV nei tradiciniam viešajam administravimui. Kita vertus, tarnautojų nuolatinė veikla atitinka veiklą, būdingą tradiciniam viešajam administravimui.
7. Kadangi valdžiai kaip organizacijai buvo leidžiama vystytis tradicinio viešojo administravimo dinamikos lauke pasireiškė tipinės valdžios klaidos – darbuotojų skaičius išaugo, sistema „užsidarė“ ir tapo autoreferentine. Tokį procesą paskatino ir tai, kad būtent biurokratai perkėlinėjo ES acquis, kuriuos politikai turėjo praktiškai be išlygų tvirtinti.
8. Nuo 2009 m. pradėjus valdyti naujai Vyriausybei pasigirdo tipišką NVV retorinį triukšmą. Saulėlydžio darbo grupė skelbėsi, kad siūlomos reformos „leis sutaupyti išlaidas, padarys veiklą skaidrią, įdiegs lanksčias struktūras, padidins atsakomybę ir sukurs kūrybingą ir geranorišką darbo aplinką“.
9. Iš esmės reformos juda dviem kryptimis – apkarpymas (downsizing) ir raudonos linijos mažinimas.
10. Labiausiai juntama reforma – taupymas ir jį lydintis apkarpymas yra atliekama ydingai ir toliau stiprina netinkamą paskatų ir informacijos apdorojimo mechanizmą.
11. Raudonos linijos mažinimas iš esmės pasireiškia „perteklinių“ dokumentų skaičiaus mažinimu, kas nėra laikytina labai reikšminga reforma sisteminiu požiūriu.
12. Kur kas mažiau deklaruojama, bet labai juntama reforma yra valdžios politizavimas. Aukštieji karjeros pareigūnai yra keičiami politinio pasitikėjimo pareigūnais, nekeičiant funkcijų, kurias jie atlieka, tačiau kur kas didesnę pavojų kelia ministerijų galių plėtimas Ministro Pirmininko tarnybos sąskaita. Kadangi Lietuvai būdinga koalicinių vyriausybių kaita yra labai tikėtina, kad tokia reforma paskatins ministerijų kaip „dvarų“ formavimąsi, o viešosios politikos bus pajungtos politinės valdžios reitingų auginimui. Tai, kartu su kai kuriais Valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijoje pateiktais reformų planais kelia pavojų, kad reformuota valstybės tarnybos valdymo sistema taps panaši į tokia, kokia ji buvo iki 2000 m. valstybės tarnybos valdymo reformų.

Pagrindinė išvada būtų tokia:

**Šiuo metu pagrindinę grėsmę kelia ne reformų nebuvimas, bet nevykusių ir neapgalvotų reformų „nuleidimas“ iš politinio lygmens. Esamos reformos neišvengiamai sukels „nenumatytus“ pokyčius, kuriuos turės taisyti ateinančios Vyriausybės.**



## PASIŪLYMAI IR REKOMENDACIJOS

1. Kadangi visi NVV elementai reikalauja išlaikyti valdymo funkcijas, bet kokios reformos, kuriančios struktūras ar kitus valdymo elementus, tariamai nereikalaujančius koordinavimo ar kitų valdymo funkcijų taikymo ilgai baigsis disfunkcinėmis pasekmėmis.
2. Atitinkamai yra reikalingas valdymo ir valdymo reformų centras galintis valdyti ir vertinantis reformas, jų procesus ir pasekmes sistemiskai. Šiuo metu tokio centro nėra, o tokių centrų užuomazgos skirtos vienam ar kitam valdžios funkcionavimo aspektui koordinuoti, pvz., Vyriausybės kanceliarijos Teisės departamentas, Informacinės visuomenės plėtros komitetas, Valstybės tarnybos departamentas yra panaikinti, naikinami ar jų panaikinimas svarstomas. Pagrindinės valdymo ir valdymo reformų centro funkcijos turėtų būti - reformų koordinavimas, strateginio valdymo planų vertinimas ir tuo pačiu tarpinstitucinių, ypač ministerinių konfliktų, sprendimas.
3. Lietuvos biurokratinis aparatas yra pakankamai senas ir sukelia valdžios klaidas. Kita vertus, jo turimos informacijos ignoravimas sukelia politines klaidas, kurios potencialiai žalingesnės dėl informacinių disfunkcijų ir klaidingos paskatų sistemos įtvirtinimo visose aptarto modelio posistemėse. Atitinkamai, vietoje valdžios politizavimo geriau būtų sukurti veikiančią sprendimų poveikio vertinimo sistemą, kurios proceso metu aprobuotus sprendimus vėliau galėtų vertinti politikai ir suinteresuotos visuomenės grupės.
4. Esama sprendimų poveikio vertinimo sistema niekada sėkmingai nefunkcionavo dėl jos netinkamo institucionalizavimo. Veiklos poveikio vertinimą reikia atskirti nuo teisinio vertinimo, nes viena vertus teisinis vertinimas ir taip pertekliškai išplėtotas, kita vertus teisininkai neturi nei paskatų, nei žinių profesionaliai vertinti sprendimų poveikį. Sprendimų poveikį profesionaliai galėtų vertinti naujai įkurti padaliniai Vyriausybės Kanceliarijoje, Seime ir jei reikia Prezidentūroje.
5. Kadangi Lietuvos visuomenė ir politikai iš esmės veikia racionalaus neracionalumo sąlygomis valdžios kaip organizacijos atsivėrimas potencialiai gali būti kur žalingesnis nei tam tikros organizacinės ribos išlaikymas. Šiuo metu valdžios „įtinklinimas“ su politiniu anstatu ir visuomene, teisingiau jos galingiausiomis interesų grupėmis, tereikštų paskatų ir informacijos apdorojimo mechanizmo persiliejimą ir į valdžią. Tai reiškia, kad bent artimiausioje perspektyvoje tikslinga išlaikyti pagrindinius tradicinio viešojo administravimo bruožus.
6. Turi išlikti jau esantys saugikliai saugantys nuo polinkio į negatyvumą, taip pat įdiegti ir papildomi, t.y. turi būti sukurta sistema balansuojanti pozityvaus vertinimo-skatavimo posistemė. Turėtų būti įdiegta formali valstybės tarnautojų inovatyvumo vertinimo sistema, t.y. galimybė

jiems teikti pasiūlymus tiesiogiai valdymo ir valdymo reformų centrui, kuris disponuotų biudžetu reikalingu tokiu iniciatyvų skatinimui ir apdovanojimui.

7. Horizontalų informacijos nesusietumą galėtų minimizuoti valdymo ir valdymo reformų centras spausdamas derinti sprendimus per jų poveikio vertinimo prizmę ir priimdamas galutinius sprendimus institucijoms nesugebėjus suderinti pozicijų. Reikia įteisinti matricinę arba projektų valdymo struktūrą vietoje dabar sudaromų tarpinstitucinių darbo grupių. Į valstybės tarnautojų vertinimą reikėtų įtaukti jų kolegų vertinimą, į kuri reikėtų atsižvelgti kaip į vieną iš papildomų veiklos rezultatyvumo kriterijų.
8. Vertikalios sinergijos nebuvimą galėtų minimizuoti kooptaciniai valdančiosios ir valdomosios posistemės dariniai. Čia svarstyti įvairios galimybės priklausomai nuo konkrečios situacijos – sprendimų poveikio vertinimas posistemė sukurtų papildomas prielaidas vertikaliai sinergijai. Į vadovų vertinimą reikėtų įtaukti jų pavaldinių vertinimą, į kuri reikėtų atsižvelgti kaip į vieną iš papildomų veiklos rezultatyvumo kriterijų.
9. Neprofesionalumą galėtų minimizuoti nebent sprendimų vertinimo kriterijų tobulinimas. Didžiausią problemą čia sudaro kai kurių neprofesionalumo apraiškų institucionalizavimas kaip profesionalumo įrodymas, pirmiausia „gerųjų“ praktikų perkėlimas (iš esmės žirklių-klijų metodas) ir neatsparumas modernizacijos retorikai. Nuolatinio inkrementalaus tobulinimo mąstysenos įtvirtinimas reikalautų laiko ir ilgalaikio tinkamo retorinio lauko formavimo bei centralizuoto valstybės tarnautojų mokymo.
10. Tik patobulinus informacijos apdorojimo mechanizmą galima būtų tikėtis rezultatyvaus veiklos valdymo, tuo pat metu kuriant darbuotojų išėjimo iš sistemos galimybes ir sukūrus posistemas vertinančias ir įspėjančias apie tikslų perkėlimo ir manipuliacijos matavimais apraiškas. Minėtos posistemės turėtų būti steigiamos taip pat ir NVO pagrindu nesudarant galimybės vienai iš jų užimti monopolinės pozicijos, nes kitaip susiformuotų „sėkmės sąštai“.
11. Artimiausiu metu būtina panaudoti valdžioje esančią informaciją rasti būdams padinti įplaukas į valstybės biudžetą. Nepaisant panašios į NVV retoriką, dabartinė Vyriausybė ignoruoja vieną pagrindinių NVV principų – „Pinigus uždirbanti valdžia“. Dabartinė paskatų sistema šlovinanti tik taupymą, dėl Lietuvos biudžetavimo sistemos ypatybių, skatina taupyti ir ten, kur taupant mažinamos bendrosios biudžeto įplaukos.
12. Kadangi Lietuvos valdžia funkcionuoja kaip ES sistemos dalis didesnė divergencija nuo europinio valdymo modelio ne tik keltų nuolatinę įtampą, bet ir būtų žalinga pačiai Lietuvos valstybei. Gaunant beveik trečdalį biudžeto lėšų iš ES fondų ir tikrai neišnaudojant jų visų galimybių, tikslinga kuri paskatų sistemas, skatinančias biurokratus maksimaliai išnaudoti ES

lėšas.

13. Tikslinga imtis pasitvirtinusių priemonių, mažinančių valdžios klaidas – biudžetavimo sistemos pakeitimo (pereiti prie kaupiamojo biudžeto sistemos) ir e.valdžios priemonių tolesnio plėtojimo.

**Disertacijos 2 priede yra pateikti rekomendacijų apibendrinimai.**

## SANTRAUKA ANGLŪ KALBA

**Relevance of the topic.** Public administration and public management literature lacks focus on the strategic management of the government and the so-called “management policy”. Back in 1995 perhaps the most famous management author Peter Drucker criticized the U.S. vice-president Alan Gore reforms and said that in order to increase government effectiveness, in particular, we need to re-think all of its existing programs, determine which programs are effective, which are not. Instead, reforms are usually dominated by other public policy – to patch ineffective programs or to take a butcher chopping axe and chop everything indiscriminately. The thesis addresses issues and analysis of the foreign experience in order to answer the question: what should be the purpose of the reforms, and why reforms do not give the results the reformers had hoped to achieve.

The last twenty years are known for the very dynamic developments in the public sector. Most of these developments (the specific reforms) were usually made on the basis of New Public Management (hereinafter – NPM) theoretical framework. At present (2009-2010 on) public policy cannot be discussed in the same way as it was done in 1980-1990, as there is enough empirical evidence to suggest that the reforms have not been completely successful.

Despite the abundance of the reforms it often seems that the expectations were too optimistic and naive. Prescriptive and normative models and theories were often applied as if they are descriptive. Often the focus on theoretical analysis of the reforms was and still is insufficient, although some of the difficulties in implementing the reforms may be derived directly from the same theoretical framework on which the reforms were based.

The listed reasons calls for critical assessment of public management reforms in order to better assess their actual impact, while not suggesting that they should be simply phased out. Reforms are often unsuccessful, their success is dependent on the implementation process, reforms can cause undesired side effects or even reverse effects, or simply – reform is not the same as change.

Since Lithuania is not far advanced in installation of elements of NPM to the public sector management, there is no need to install them the same way as it was done in New Zealand, Australia, United Kingdom or United States. Experience of those countries must be critically evaluated to prevent the adverse effects of reforms but at the same time not to prevent from achieving the positive results that these countries have achieved.

**Scientific problem.** Although public organizations (government) reform challenges received considerable attention, however, there are currently no answers to several questions. Foremost important question is why a large part of the reforms did not cause the expected changes or caused not only the

changes that were expected. Researching this issue, doctoral thesis draws attention to several aspects. Firstly, it may be that dealing with government reform the systemic nature of the government has been wrongly interpreted. Secondly, the obvious fact that structure affects (leads) strategy was often ignored. Thirdly, the reforms are not always unsuccessful and they are not always successful, because the theoretical model serving as the basis for the introduction of the reform is incorrect. The selection and implementation of reforms should be seen as an integral and inseparable part of the reform.

Few authors paid considerable attention how the system of incentives and changes in information processing subsystem, which ultimately determines the quality of decisions, was affected by the reforms. It is appropriate to analyze and assess whether the new public management or other managerial concepts on which the reformed system is based improves the preconditions for making effective decisions, whether such a system can be effectively managed, taking into account the peculiarities of the government.

In view of the economic crisis that began in Lithuania at the end of 2008, the problems the thesis addresses become even more important and relevant. Lithuanian government structure allows to forecast that the systemic government reform in Lithuania may be triggered by the crisis, but the most likely answer is downsizing. During the time the thesis was written downsizing was considered more as a theoretical possibility as an actual problem, but recently it has become the most important problem and requires a focus area for research. The doctoral thesis takes into account the issues raised and suggestions of the Economic Cooperation and Development (OECD) that were provided by its 2005 report on modernization of the government. Firstly, the structure of government must be seen not as a collection of individual units, but as a whole related to each other: a reform of the one part of system can cause not intended consequences to the rest of the system. Secondly the modernization of public administration requires understanding the nature and dynamics of the system as a whole and how it operates as an integral part of society. Thirdly, it is important to keep holistic approach to reform, namely to see and understand that government and public administration structures are associated with each other as a whole. Fourthly, and most importantly, not "a one decisive" reform is required, but the creation of such encompassing public policy for the management of public sector, which allows governments to make changes, always thinking about the whole system.

Accordingly in the doctoral thesis the focus is given to the analysis of the government as a system, and not to the analysis of individual managerial instruments, although these are analyzed too.

Since in case of Lithuania the most likely basis for the reforms is the NPM, and experience shows that reforms based on NPM are usually fragmented, the holistic analysis may define, predict and explain the possible failures of reforms and their causes.

**Research review.** Over the past twenty years theoretical field of public administration in the world more or less was dominated by NPM. Its supporters argued about the emergence of a new global paradigm and battled with bureaucracy. NPM was to increase efficiency, improve quality, reduce costs, bureaucracy, redirect attention to the customers, free from the "red tape" and empower public sector employees, and make government transparent and responsible. NPM as a theoretical model and as a practical reform is widely analyzed. NPM from normative and prescriptive perspective is provided by Osborne and his co-authors (Gaebler, Plastrik, Hutchison). Such authors as Barzelay, Ferlie Kernaghan, Thom and Ritz have to be mentioned too. Significant impact on the NPM prescriptive assumptions was provided by public choice theorists works (Niskanen, Buchanan), transaction costs of economic theorists and works of the Chicago School of Economics (Coase, Leube and Moore). NPM practical spreading was strongly influenced by the Economic Co-operation and Development Organisation and the World Bank, as well as individual government documents such as New Zealand's "Government Management" (1987), USA "National Performance Review" (1993), the UK Prime Minister's Modernising government office "Modernizing Government" (1999).

From about the year 2000 criticism of NPM began to receive more attention, as results of reforms began to show. Also it was the time to finally create a unified theoretical framework of NPM. At the same time several works have tried to "clean up" the NPM rhetorical "noise". One of the most complete works – M. Barzelay's "New public management: improving research and policy dialogue" highlighted superficiality of earlier arguments of NPM proponents and opponents and provided frames of critical analysis that could be used to assess the NPM as the theory and practice. J. E. Lane also acknowledged the past work superficiality and suggested the use of other theoretical frameworks. Unfortunately, these works did not achieve the required attention, not a lot of rhetorical noise disappeared, but now rhetorical "noise" trend began at the detriment of the NPM.

In Lithuania about NPM wrote A. Astrauskas, V. Domarkas, S. Puskorius, A. Raipa, K. Masiulis, B. Melnik, V. Smalskys, A. Guogis, J. Palidaukaitė and other authors. Lithuanian authors have different opinions on the applicability of NPM or NPM validity. Authors' opinions also differ in perhaps the most complete set of articles discussing NPM – "The New Public Management" edited by A. Raipa, which was published in 2007.

In 2001 it was clear that the NPM reforms do not give the results reformers were declaring to achieve. Even international organizations like the World Bank that traditionally supported NPM have recognized the limitations of NPM. Most of the reforms undertaken under NPM umbrella reforms have not been successful; outcomes have been very limited, a number of reforms led to paradoxical and unexpected consequences. Economic Cooperation and Development Organization that for long was

advocating for NPM, had recognized that some elements of NPM causes or may cause unwanted side effects. All states where NPM reforms were initiated at the earliest took their sight towards the holistic management.

W. Dreschler argues that the most known authors from the scientific community no longer support the NPM. After a long struggle with the traditional model of public administration probably the biggest insult to the NPM rhetoric has been the emergence of neweuberism and accusations that the NPM in fact strengthened the bureaucracy and control. Public administration reform played a decisive turning point. Since the late 1990s, analytical issues are less and less raised in the NPM framework. In essence, now analysis of the post-NPM status is dominating.

Although the NPM still has its proponents the common rhetorical background change is evident, while defence of NPM is not very persuasive. Most argued that some "bad guys" distorted "real" or that post – NPM movement includes elements of NPM. Unfortunately, most of what are proud NPM supporters – focus on results, cooptation of citizens, the idea that performance management has to be applied to public sector, the idea that bureaucrats have to actively manage – all that were invented by "bureaucracy" and were applied in U.S. since the middle of last century.

Although the criticism of NPM is not a new phenomenon, current criticism cannot be ignored. Reasons why the NPM rhetoric attracted the attention of politicians and bureaucrats are disappearing. The economic difficulties of the U.S. and the United Kingdom has raised doubts about reasonableness of neoliberal ideology, Mixed results of practical application of the NPM cannot reasonably be used to argue that the NPM significantly increase the performance of the country and limited relative success of NPM promotes re-interest in the traditional public administration. All this reduces political appeal for the possible NPM-based reforms, because such reform is no longer *per se* increasing government activity legitimacy, which has previously been achieved by transferring the "best" practice of the "best" countries and politicians and bureaucrats run the risk that their proposed reforms will be criticized by reference to foreign countries experience.

Just as once NPM used rhetorical clothing and suggested to completely ignore traditional public administration, now rhetoric offering to entirely ignore the NPM is intensifying. This approach to the NPM is not correct, because the NPM's vision is solid enough and requires further study.

**The object of the research.** Search and analysis of the factors that influenced the way NPM-based public management reforms were carried and implemented and changes falling short of expectations.

**The goal of the research** – to unite known theoretical concepts and provide the conceptual models, highlighting the emergence of government reforms and potentially induced dysfunctions.

Since the thesis deals with events that involve a lot of variables, the presented and analyzed conceptual schemes (models) shall include generic factors to simply and clearly display the dynamics of changes and reforms.

**The research objectives:**

1. Analyze and critically evaluate the theoretical structure of New Public Management theory, to determine its empirical and theoretical sources of origin, to evaluate its theoretical internal structure and managerial consistency of its different components.
2. Evaluate and distinguish in the different theoretical conceptions discussed factors that are not used to assess and apply the New Public Management theory, however, affect the choice and implementation of reforms and leads to "unexpected" developments.
3. To analyze the government as an organization, identify causes of harmful information processing, and describe the influences of "good" governance understanding.
4. According to the constructed theoretical /conceptual model to assess changes in some of Lithuanian government reform trajectories that can be associated with the NPM, causes of their choice and the possible consequences.
5. Preliminary assess the structural coherence and merits of analyzed factors interactions and interrelationships using field research and selective survey of decision makers in Lithuanian government.

The examination of global reforms practice and analysis of theoretical and methodological problems of the reforms allows putting forward the following hypotheses:

1. The theoretical, historical and empirical analysis of the NPM shows substantial inconsistencies between used prescriptive, descriptive and normative statements. Basically, all offered NPM-based management techniques are formulated imprecisely; the NPM have more "managerial fad" signs than academic theory should have.
2. Overview and inclusion of the ignored factors into the theoretical analysis of the reforms and changes induced by the NPM allows highlighting the possible "unforeseen" changes and reasons why particular reforms were chosen.
3. Government reform policies and the success of the reforms depend on systemic features the government has as an organization. NPM or any other theory-based reforms will create



“unforeseen” changes if the factors that influence one or another approach to the management efficiency will continue to be ignored.

**Research methods:**

1. The analysis of scientific literature is necessary to systematize and summarize the theoretical and methodological characteristics of New Public Management, to determine the nature and purpose of used NPM methods.

In the doctoral thesis the NPM is analyzed and evaluated on the basis of the following types of literature:

1. Introducing the NPM prescriptive assumptions.
2. Describing the NPM descriptive assumptions and empirical consequences.
3. Synthesis of management and organization theory to assess a NPM.
4. Research methodology and philosophy of science to assess the theoretical and methodological soundness of the NPM components.

The model of government reforms and changes is constructed on the basis of management models and their potential impact on transformation while sociological, historical and rational choice, group/grid theory and system dynamics theory offers additional insights.

2. Expert survey of Lithuanian government reform influencing or knowledgeable individuals and information obtained during the field research has highlighted the possible situation of Lithuanian government and the potential strength of the variables used in the model in Lithuania.

**The scientific novelty and importance.**

1. The NPM is analyzed and critically evaluated – a rhetorical shell and theoretically sufficiently stable NPM nucleus is separated. The arguments provide why expected results of the public management reforms done under NPM and the “real” changes cannot be the same.
2. Distinguished factors and additional assumptions permit to construct conceptual government reform and change models which explain how the under interaction of different management techniques and various influences instead of the expected changes results are “unexpected” changes.

**The results of the research and structure of doctoral dissertation.** Dissertation includes a preface, five parts, conclusions and recommendations, summary in English, literature, list of published articles on subject and annexes.

The first part of this dissertation “Theoretical and methodological analysis of NPM” is an analysis of the theoretical structure of the NPM, and is devoted to attempts to separate NPM statements and insights with scientific grounds from unfounded allegations; prescriptive statements from the descriptive statements. The first chapter of the first part “NPM prescriptive sources” presents the key management instruments and reforms associated with NPM. The main attention is paid to the theoretical presentation of NPM, and attempts to show apparent difficulties to reconcile theoretical and methodological differences between the NPM-related prescriptive sources, in particular highlighting the potential conflicts between NPM components that may be associated with public choice theory and the components which are associated with managing.

The second chapter of the first part “The critics of Public choice theory” provides criticism of the theoretical and methodological basis of public choice theory and identifies its relationship to NPM. The arguments provided in the dissertation question the methodological justification of the public choice theory. It is noted that even if public choice theory would be an appropriate basis for governance reforms some insights of this theory raises doubts about compatibility of some of the reforms associated with the NPM with the public-choice theory.

Third chapter of the first part “The critics of managerialism” raises criticism that components of the NPM reforms relating to the alleged private sector's practices are essentially made up of an *ad hoc* chosen managerial methods and that the selection process of these methods itself is often influenced by political considerations, or simple incompetence. Most likely, managerial theories and practices are taken over by the management fashions, i.e., known and verified methods of management are “packaged” into a new garment, some unverified or even contradictory properties are attributed to them, and therefore the expected results in principle cannot be achieved.

The fourth chapter of the first part “NPM - the scientific paradigm, or anarchism? Sustainable reform or historicism? The forms of manifestation of the New public management” provides arguments why NPM should not be regarded as a scientific paradigm. Distinction between the real NPM, which can be viewed as a managerial tool box and the rhetorical NPM, which is allegedly claiming to be the complete scientific paradigm, is provided.

In the fifth chapter of the first part “Myths of the NPM” the NPM rhetoric, which helps to legitimate reforms is discussed. These myths despite their ineligibility are one of the reasons why the NPM remains attractive and encourages the governments to take an interest into the NPM.

To sum up the first part of the dissertation, factors that are ignored in the NPM reforms because of ill-selective application and interpretation of public choice theory and managerial techniques are identified – “rent seeking behaviour” phenomenon and “consultocracy” phenomenon.

In the second part of the thesis “Search of effective NPM: management based on market mechanisms and performance management” the reforms and management models that could be effective are analyzed. This chapter is divided into two chapters – “Management based on market mechanisms” and “Performance Management”.

The first chapter provides the analysis of the reforms, which are made with expectations to achieve the efficiency that characterizes private companies operating under conditions of market. The thesis argues that because the market is the medium in which organizations operate it not possible to provide even theoretical arguments why typical market mechanisms could be enacted in artificially constructed government “market”. Quasi-markets that are based on NPM assumptions have characteristics other than market has, and the rhetoric of the market only encourages expectations that are unlikely to be justified. Since the quasi-markets are essentially operating as a governance-based systems, but reformers hope that they will in principle self-regulate (as a ”real” market) the need to manage such a system is ignored. The second chapter provides the analysis of performance management. It is argued that not every model based on management control is performance management. Although management control and performance measurement are suitable for the achievement of several goals all system can be considered as a performance management system only if it is used to improve performance. The use of modern performance measurement systems casts doubts whether orientation to accountability and measurement itself does not hinder performance as performance measurement with even methodologically correct quantification of managerial criteria does not itself guarantee effective performance management. Secondly, three ideal types of management control are shown: performance management, accountability control and self-oriented performance measurement. Although real management control systems can hardly be ideal type systems they tend to become some combination of these types while at the same time it is impossible and is not desirable to combine all these types.

Basically the only way to ensure an effective controlling subsystem is an effective technostructure. Recalling the conclusions of the previous section that market is unable to ensure effective self-regulatory mechanism, it follows that the effective functioning technostructure is necessary to ensure successful NPM reforms that are based on performance measurement and market mechanisms.

NPM reforms have led to unexpected changes and some of these changes can be explained with the help of the analysis provided in the first two parts of the dissertation. However, in order to understand the reasons for unexpected changes more clearly it is appropriate to assess the mechanisms of the reforms and findings of other non-NPM based theories that may help to explain some unexpected

changes. These objectives are achieved in the third part of the dissertation "The changes of Government management: theoretical and methodological aspects". This part consists of two chapters: the first chapter is devoted to the generic theoretical - methodological issues of reforms and changes and raises the problem of managing paradoxes. The second chapter deals with the theories that may help to understand the different changes in government policies and the possible resulting paradoxes. The first chapter analysis shows that in order to find the causes of "unexpected" changes one inevitably have to look for reasons and purposes of the reforms. Reform and change in the mechanism cannot be measured solely by mechanical efficiency criterion, because the effectiveness of reforms does not necessarily reflect the investigator's perception of effectiveness, i.e., reforms, which were allegedly introduced to save money could actually be created and implemented with purpose to distribute political positions, etc. If reforms are created by politicians one can expect them to be affected by political errors, when the reforms come from bureaucrats – bureaucracy errors. The second chapter of this part provides the analysis of additional theories that allows distinguishing factors ignored in the NPM that significantly influence the mechanism of reforms and changes:

- Functionalism can help identify the following factors: the goal displacement, measurement manipulations, audit paradoxes and some other dysfunctions.
- The normative institutionalism can help to distinguish isomorphism factor that can be used to explain the ineffective but institutionalized decision-making techniques.
- Rational choice institutionalism helps to distinguish factor – "self-seeking actors", whose preferences mechanism can be used to explain the "bureau-shaping" and public sector politization.
- Historic institutionalism can help to identify "historic route" factor and allows explaining some unexpected changes that occur as the resistance effect of institutionalized old practice.
- System dynamics allows distinguishing mechanisms – generic structures (systems archetypes) that can be used to explain the general regularities of counter intuitive results in the time flow.
- Grid/group theory provides arguments why in culturally different societies reforms based on the NPM would produce different changes.

Fourth part of the thesis contains six chapters. The first chapter analyses the government (organization seeking to promote a system of public welfare within the drawn policy guidelines) as an

organization. The second part assesses the government's relationship with the environment – society. The third chapter assesses the external sources of management influence. The fourth part assesses the government's interconnections with political power. The fifth chapter assesses information-processing mechanisms of the government. In the sixth chapter attention is drawn to dynamic-systematic relationships between main factors, analyzed in the doctoral dissertation.

These chapters describe proposed methodological analysis model to analyze changes of government management. The model aims to explain earlier emphasized NPM issues and provide the scheme of analysis for other possible reforms. The model elements are described in the relevant sections of the doctoral dissertation as follows: government as an organization, government relationship with the society, external sources and their influence on management; interconnections with political power, government's information-processing mechanism.

In the first chapter of the fourth part "Government as an organization" it is argued that using analysis of public organizations as autonomous entities, namely using an analogy with the autonomous private organizations, leads to wrongly perceived management challenges and problems. The main conclusion is that the wrong transfer of private sector experience and management techniques was made. Performance management based in the organizations in the private sector is generally managed differently. According to Mintzberg's structures of organization, during the reforms based on NPM, governmental organizations that generally perform the role of a technostructure are reformed not using the management methods that are used to manage technostructure in the private sector but by the management techniques that are used in the private sector to manage the operating core. The fact that governmental organizations are not considered in the NPM as subsystems of a larger organization ignores the dynamics that are formed in large private organizations. Given the experience of private sector organizations, a much greater emphasis should be given to the management policy and information dissemination processes between governmental organizations; analogy should be done not with the independent private organizations, but with the structural units of such organizations.

In the second chapter of the fourth part "General relationship with society" factors hindering a technostructure role of a society are analyzed. The following factors – asymmetric information (rationally-irrational behavior of voters), cyclic approach to the problems and incompatibility of societies, particularly fatalistic society, with the management by the principles of the NPM are distinguished.

In the third chapter of the fourth part "Interconnections with political power" factors that hinder abilities of the political authority to effectively carry out technostructure role are discussed. The following factors: distortions of incentives, rent seeking behavior and policy benefits (pork-barrel

politics) are discussed. These factors are reflected in the political errors that can be transferred directly to the government if the public sector is politicized. In particular, there is a significant threat of such consequences, where the political authority has traits of fatalistic culture.

In the fourth chapter of the fourth part “Sources of influence” sources of influence are considered. Sources of influence give support to different ways of management, cause a different response and affects different players in the system. Reformers need to take into account the impact created by different understanding of “good” management and take steps to exploit these sources of influence in the reformer’s desired direction. Since NPM naively reflects the potential response of players of the system to the reforms, in most of the literature controversial dynamics of reforms and changes when reforms do not have a homogeneous effect on system because of other influence sources is not taken into account.

The fifth chapter of the fourth part, ”Information processing mechanisms” focuses on the importance of information in decision-making. If the public sector is not analyzed as a mechanical structure, consisting of a semi-autonomous organizations that perform mechanical functions assigned to them or someone else, but rather as part of a larger system (the organization), whose performance is determined by its ability to process and use information, the public sector is probably best described by the brain metaphor used in G. Morgan works. The government, as well as the brain, collect and process data in different parts simultaneously. Therefore, the structure and procedures arise from the process, and are not simply installed. The dissertation identifies four factors that represent the information processing and using properties in Government. These factors respond to four key aspects – how the provision and use of information is assessed (most likely leaning towards dysfunction – Negativity bias); how information is split and interconnected “horizontally” (most likely dysfunction – policy ambiguity); how information is split and tied “vertically” (most likely dysfunction – misunderstanding of synergy); how new and existing information is perceived and used (most likely dysfunction – unprofessionality). This dissertation also identifies and describes the two basic dysfunctions of information processing and utilization – the goal displacement and the manipulation of measurements.

In the sixth chapter of the fourth part “Summary of dynamic-systemic interrelation of factors” causal loop diagrams that summarizes the findings of the doctoral thesis and highlight the relationship between reforms and discussed factors are provided. There are five diagrams provided: NPM reforms in the general diagram, which reflects technostructure need; ”standard” bureaucratic resistance diagram describing the most probable reaction of the bureaucracy to the NPM-based reforms carried out, and three diagrams that reflect the most possible causal mechanisms of reforms and changes in culturally different societies (individualist, egalitarian, fatalist).

The fifth part of the thesis "Changes and reforms in Lithuania" provides NPM analysis which is the relevant to Lithuania's mostly from perspective point of view – i.e., analysis would help answer whether or not to install NPM model in Lithuania, and if it is installed, what consequences we should expect and how to avoid negative consequences. Taking into account the previously conducted analysis of reforms and changes, it is necessary to evaluate the influence of previously identified factors to Lithuanian government reforms and changes.

The fifth part is divided into three chapters. The first chapter addresses the methodological issues associated with different research methods applied in the doctoral dissertation. The second part analyzes the impact of EU governance and management to Lithuania during the EU enlargement. The perform an analysis how Lithuania joined the EU is presented from rather the unusual perspective in Lithuania – analysis is applied from the EU perspective. Such analysis is motivated by the fact that the EU actually almost drove public management reforms of Lithuania. Such a mechanism of reforms and changes occurs primarily through the dynamics of hierarchical model in which controlling subsystem was the EU. In the third chapter three separate reforms that were done with influence of NPM are analyzed. It addresses the following management tools – the strategic management and assessment of public servants performance; also impact assessment of "downsizing" and the public sector "politicization" (recent reforms). It is observed that in Lithuania the reforms are formulated and practical reforms implemented while ignoring weaknesses of performance management methods and NPM although if the factors discussed in the doctoral thesis had been taken into account these weaknesses could had been identified and their impact mitigated.

## **CONCLUSIONS:**

### **The theoretical analysis of the NPM leads to these findings:**

1. The new public management is not completed neither theoretically-methodologically, nor it has clear empirical manifestations.
2. It is possible to distinguish between a rhetorical "noise" of the NPM and effective management models in the NPM nucleus.
3. Rhetorical features of the "noise" are characterized by the management fashions and political failures. This confirms that NPM is more political than scientific product.
4. At the same time NPM can easily be defined as an ideology with historicism properties.

5. Rhetorical noise is not consistent with a key component of NPM – performance management, which leads to understanding and attempts to manage Government as if it was a mechanical-diversified organization.
6. Empirical results of NPM based reforms are broadly consistent with consequences following from the functioning of mechanical-diversified organization.
7. To the most part, NPM has been applied to fix bureaucracy failures, while the traditional model of public administration was essentially intended to fix the market failures.
8. One of the main forces supporting the meaningfulness of NPM – the public choice theory essentially ignores market failures. Fallacy of ideological attachment to the idea that market is absent of errors should be obvious not only by the confirmed past experience, but also because of the current global economical crisis.
9. The NPM pays little attention to other types of errors – political failures. Features specific to the political errors are inherent in NPM rhetorical noise. This suggests that NPM is the institutionalization of a rhetorical noise common for information processing of the politic power at the administrative level.
10. Quasi-market has never been and could not be a substitute for proper market functioning of its different mechanism. Quasi-market model fiasco follows from essentially the same reasons as dysfunctions of the previous pseudo-market models – inability to aggregate customer preferences and even greater reinforcement of the market failures. On the other hand, it is appropriate to make some partnerships with the private sector in projects provided there is the absence of a mechanism leading to the formation of asymmetric information.
11. Performance management in the absence of proper and appropriate conditions quickly turns into mixture of accountability control and self-oriented performance measurement. On the other hand the performance management systems in public administration have been applied for almost one hundred years and if used properly can be quite effective.

**Additional assumptions and conclusions:**

1. The NPM is generally based on the assumption that public sector organizations and governmental organizations can and should be analyzed as self-sufficient, i.e., an analogy with private sector organizations is made. The doctoral dissertation postulated that dynamics of all the public sector is better understood when public and governmental organizations are analyzed as subdivisions of a larger organization.



2. The general analysis of Government as one organization allows a much better understanding of paradoxes of the NPM reforms. Agencies “silozation”, in such case is nothing less than a consequence of ignorance of coordination function; the audit ”explosion” is a “rise” of middle-level managers. Since the NPM indeed offers an organizational structure that is the most similar to the private sector holding company, while ignoring the nature of the principles of operation of such company (market is ”outside” for such companies not ”inside”), it is not surprising that the competition between new agencies did not lead to positive synergy in respect of the whole Governmental system.
3. Performance management system requires developed technostructure. Government, political power or the society can act as a technostructure.
4. Since the NPM reforms adversely affect the governmental information processing mechanism it minimizes the potential success of the governmental tehcnstructure, which must be offset by broader societal and political power ability to act as a technostructure.
5. In principle, only egalitarian societies could compensate the role of Governments’ technostructure. On the other hand, for these societies governance model is more suitable.
6. If the society is fatalistic, NPM based reforms can make a significant and lasting reduction of the system's performance.
7. Since the efficiency in NPM and traditional public administration based systems degenerates essentially because of the same causes – goal displacement and manipulation of measurements, the solution most likely lies in information processing subsystem of Government.
8. When the information processing subsystem is defective, no specific managerial tools will give the expected results. Strategic planning, decision impact assessment system or performance management will distort according to dysfunctions of information processing sub-system.
9. The dissertation identified dysfunctions of information processing – negativity bias, misunderstanding of synergy, policy ambiguity, unprofessionality.

## **Conclusions of Lithuanian Government Reform Analysis**

1. Lithuanian government as a system was mainly formed under European influence. Although Lithuania is assessed by foreign experts as the state which achieved the best convergence with European principles of good governance of all Eastern and Central Europe, its position as a controlled sub-system during EU enlargement did not allow to completely take information-processing mechanisms inherent in the management of European model. On the other hand, it is still reasonable to expect that bureaucracy is more suitable than politicians or a mass society to act as the “brains” of the state.
2. By the end 2008 a relatively small number of reforms that could be associated with NPM were implemented and the caused changes can be explained by the resistance caused by the transition from traditional to mechanical-diversified organization (industrial organization).
3. Decisions Impact Evaluation System has been institutionalized in a manner most suitable for traditional bureaucracy, i.e., acculturated into the legal assessment framework, where it inevitably takes a secondary role.
4. Basically the same happened to the system of strategic planning. Since only visible elements of strategic planning (formal planning system) have been implemented, strategic management system remains undeveloped. Without actual strategic management Strategic planning system might have become a sort of production lines of strategic plans that serves mostly as the declarations of good will.
5. Civil servants performance evaluation system is constructed by “copy-paste” method. Performance evaluation is based on the criteria more suitable to NPM than to traditional public administration. On the other hand, the public servants casual activities are performed under the principles of traditional public administration.
6. Since the government as an organization was allowed to develop autonomously, typical bureaucracy failures started to emerge – the number of employees increased, the system “closed” and became auto referential. This process was enhanced also by the fact that bureaucrats were transferring the EU *acquis*, which was virtually unconditionally approved by the politicians.
7. When the new government took power in 2009 typical rhetoric noise of NPM started to spread. “Sunset” Working Group was announcing that proposed reforms „will lower costs, make the Government transparent, flexible, accountability will be increased, a benevolent and creative work environment will be created, etc.”
8. In principle, reform is moving in two directions — downsizing and reduction of red tape.

9. The most tangible reform – “saving” and its accompanying downsizing is defective and further strengthens inadequate incentives and disrupts information-processing mechanism.
10. The “red line” minimization reform essentially is focused on reducing “excessive” number of documents; this reform should not be considered as a very significant reform in view of systematic approach.
11. Much less declared, but the very important reform is politicization. High career officers are replaced by political trust officers, without changing the functions that they carry. More dangerous is widening of the powers of the Ministries on the Prime Minister's Office account. Since Lithuania is characterized by changes of coalition governments it is very likely that after such a reform the ministries will become some sorts of "manors" that may be used primarily for political gains. This, together with some of the reforms considered in the Concept of civil service improvement reform plans bolsters the risk that a reformed civil service management system will be similar to the one that was prior to 2000 public service management reform.

**The main conclusion is as follows:**

**Currently, the main threat is not the absence of reforms, but the hasty and disastrous “push” of reforms from the political level. The current reforms will inevitably lead to “unexpected” changes.**

**RECOMMENDATIONS ON IMPROVING MANAGEMENT OF LITHUANIA'S GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS:**

1. It is necessary to establish the Center of management and governance reforms which would be capable of assessing the reform process and its consequences systematically. Currently the centre is not available, but the beginnings of such centres responsible for coordination of one or another dimension of the functioning of Government, for example, the Legal Department of the Governments Office, Information Society Development Committee, the Public Service Department are removed or their removal is discussed. The main function of the Centre of management and governance reforms should be coordination of reforms, evaluation of strategic plans and mediation (and finding solution if necessary) of interinstitutional conflicts (particularly, conflicts between ministries).

2. Lithuanian government is old enough and leads to the bureaucracy failures. On the other hand, ignoring its accumulated information leads to political failures, which are potentially more destructive if political mechanisms of information processing and faulty incentive system shall be introduced in all subsystems of Government. Accordingly, instead of the politicization of Government it is better to create the impact assessment system whose approved decisions then could be assessed by politicians and interest groups in society.
3. The current Decisions Impact Evaluation System has never operated successfully because of its ill-institutionalization. The impact evaluation should be separated from the legal analysis, since on the one hand legal analysis subsystem is overdeveloped, on the other hand the lawyers have neither incentives nor the knowledge to professionally evaluate impacts of decisions. To evaluate impact of decisions professionally it is suggested to establish the new divisions in the Office of the Government, Parliament, and if needed in the Presidents office.
4. As the Lithuanian society and politicians are largely influenced by the conditions of rational-irrationality, potentially opening Government as an organization may be more damaging than certain threshold maintenance. Currently creating the network with the political superstructure and the society, or more precisely – with the most powerful interest groups, may simply lead to the spill over the wrong incentives and distorted information-processing mechanism to governmental organizations. That means that at least in the nearest future it is appropriate to retain the essential features of the traditional public administration.
5. Safeguards guarding against the negativity bias must be retained; as well additional safeguards should be introduced thus creating a system of positive evaluation in order to balance the approach towards information. A formal Innovation Evaluation System should be established, namely opportunity for civil servant to submit proposals directly to the Centre of management and governance reforms, which will dispose of the budget required for such initiatives and the promotion of the awards.
6. When different authorities failure to reconcile positions, the policy ambiguity could be minimized by actions of the Centre of management and governance reforms. Possibilities to create matrix structure instead of the inter-institutional working groups should be considered. The assessment of civil servants performance should be also based on their peer review, which should be taken into account as one of the additional operational performance criteria.
7. Lack of vertical synergy could be minimized by cooptation of controlling and controlled subsystems. Various possibilities depending on particular issue should be considered - the impact assessment subsystem would reate additional preconditions for the vertical synergies.

The assessment of managers performance should be also based on their subordinates review, which should be taken into account as one of the additional operational performance criteria.

8. Unprofessionality could be minimized by improving the decision evaluation criteria. The biggest problem here are some manifestations of the institutionalization of unprofessionalism as proofs of professionalism, in particular the “benchmarking” (essentially copy-paste method) and the susceptibility to the modernization rhetoric. Introduction of incremental improvement philosophy would require time and consolidation of long-term good rhetorical field formation and centralized training of public servants.
10. Only after information-processing mechanism is improved it is reasonable to expect efficient performance management, while creating the possible “exits” for state servants and also creating subsystems for assessing and warning about possible manifestations of goal displacement and manipulation of measurements. These sub-systems should be established also as NGOs so basis to achieve monopoly position would not be provided, because otherwise there is a risk of emergence of “success trap” phenomenon.
11. In the short term it is necessary to use the information contained in the government to find ways increase revenue to the state budget. Despite similarities in the used rhetoric to the NPM, the current reformers are ignoring one of the key principles of NPM – enterprising Government (earning rather than spending). The current rhetoric is favouring only saving, but because of the features of Lithuanian budgeting system it can also encourage savings, where savings reduce general revenue.
12. As the Lithuanian government operates as a part of the EU system more divergence from the European model of governance would not only increase tension, but it would be detrimental to the state of Lithuania. By getting nearly one-third of the budget from the EU funds, and not all opportunities used, it is reasonable to create a system of incentives to encourage the government to maximize the use of EU funds.
13. It is reasonable to adopt proven measures to reduce the bureaucracy errors – replace budgeting system (to cumulative budget systems) and further develop e-government.

## LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. Abrahamson, E. Managerial fads and fashions: The diffusion and rejection of innovations. *Academy of Management Review*, 1991, Vol. 16, 586-612.
2. Alesina, A., Summers, L. Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence. *Journal of Money, Credit and Banking*, 1993, Vol. 23, 51-62.
3. Alford, J. Towards a new public management model: Beyond „managerialism“ and its critics. In: Considine, M. and Painter, M. (eds.). *Managerialism: The Great Debate*. Melbourne: Melbourne University Press, 1997.
4. Argyris, C. *Strategy, Change and Defensive Routines*. Boston, MA: Pitman, 1985.
5. Ashby, W.R. *An Introduction to Cybernetics*, Chapman & Hall, 1956.
6. Aucoin, P. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums', *Governance*, Vol. 3, No 2, 1990, 115-137.
7. Aucoin, P. *The new public management – Canada In Comparative Perspective*. Montreal: Institute for Research and Public Policy (IRPP), 1995.
8. Bachrach, P. *The Theory of Democratic Elitism. A Critique*. Boston, MA: Little, Brown and Company, 1967.
9. Backūnaitė E. Administracinių reformų viešajame sektoriuje raida: konvergencijos ir divergencijos paieškos. *Viešojo politika ir administravimas*, 2006, Nr. 18, 17-25.
10. Baines, D. Pro-Market, Non-Market: The Dual Nature of Organizational Change in Social Services Delivery. *Critical Social Policy*, 2004, Vol. 24, 5-29.
11. Bartlett, W., Roberts, J. Le Grand, J. *A Revolution in Social Policy: Quasi-Market Reforms in the 1990s*. Bristol: The Policy Press, 1998.
12. Barzelay, M. and Armajani, B. J. *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press, 1992.
13. Barzelay, M. and Gallego, R. From “New Institutionalism” to “Institutional Processualism”: Advancing Knowledge about Public Management Policy Change. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, October 2006, Vol. 19, No 4, 531-557.
14. Barzelay, M., and Gallego, R. From “New Institutionalism” to “Institutional Processualism”: Advancing Knowledge about Public Management Policy Change”. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2006, Vol. 19, No 4, 531-557.

15. Batley, R. and Larbi, G. *The Changing Role of Government: The Reform of Public Services in Developing Countries*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2004.
16. Baumol, W.J., Panzar, J., Willig, R. *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1982.
17. Behn, R.D. Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 2003, Vol. 63, No 5, 586-606.
18. Bender, B. Lott, J. Legislator Voting And Shirking: A Critical Review of the Literature. *Public Choice*, April 1996, 67-100.
- 19.
20. Bhatta, G. Post-NPM Themes in Public Sector governance. Wellington, New Zealand: State Services Commission. 2003, Working Paper No. 17. [http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable\\_files/Working\\_Paper\\_17.pdf](http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/Working_Paper_17.pdf) [2008-03-15].
21. Blau, P.M. *The Dynamics of Bureaucracy; A Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies*. Chicago: University of Chicago Press, 1963.
22. Blaug, M. Comment on D. Wade Hands, "Karl Popper and Economic Methodology: A New Look". *Economics and Philosophy*, Vol. 1, No 2, October, 1985, 286-288.
23. Blaug, M. John Hicks And The Methodology Of Economics; In: *The Popperian Legacy in Economics: Papers presented at a Symposium in Amsterdam, December 1985*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
24. Blaug, M. *The Methodology of Economics: Or How Economists Explain*. Cambridge: Cambridge UP, 1980.
25. Bohte, J. and Meier J. K. Goal Displacement: Assessing the Motivation for Organizational Cheating. *Public Administration Review*, March/April, 2000, Vol. 60, No 2, 173-182.
26. Boland, L. *The Methodology of Economic Model Building*. London: Routledge, 1989.
27. Borins, S. The new public management is here to stay. In: *Canadian Public Administration*, 1995, Vol. 38, 122-132.
28. Boston, J., Pallot, J. Walsh, P. *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press, 1996.
29. Bouckaert, G. Modernising Government: The Way Forward—a Comment. *International Review of Administrative Sciences*, 2006, Vol. 72, No 3, 327-332.
30. Bozec, R., Breton, G., Cote, L. The Performance of State-Owned Enterprises Revisited. *Financial Accountability and Management*, 2002, Vol. 18, 383-407.
31. Bozeman, B. Introduction: Two Concepts of Public Management. In: Bozeman, B. (eds.). *Public*

- Management - The State of the Art*. San Francisco: Jossey-Bass, 1991, 1-5.
32. Bozeman, B. Theory, 'Wisdom', And The Character Of Knowledge In Public Management: A Critical View Of The Theory-Practice Linkage, In: Bozeman, B. (eds.). *Public Management - The State of the Art*. San Francisco: Jossey-Bass, 1991, 27-39.
  33. Bradbury, J., Crain, M. Legislative organization and government spending: cross-country evidence. *Journal of Public Economics*, 2001, Vol. 82, No 3, 309-325.
  34. Brady, R. H. MBO goes to work in the public sector. *Harward Management Review*, March-April, 1973, 65-86.
  35. Brindle, M., Stearns, P. *Facing Up To Management Faddism: A New Look At An Old Force*. Quorum Books, 2001.
  36. Brown, T., Potoski, M. Managing contract performance: A transaction cost approach. *Journal of Policy Analysis and Management*, 2003, Vol. 22, No 2, 275-297.
  37. Brown, T., Potocki, M. Managing the Public Service Market. *Public Administration Review*, 2004, Vol. 64, No 6, 656-668.
  38. Brunsson, N. and Sahlin-Anderson, K. Constructing Organizations: the Example of Public Sector Reform. *Organization Study*, 2000, Vol. 21, No 4, 721-746.
  39. Bruton, G., Keels, J., Shook, C. Downsizing the firm: answering the strategic questions. *Academy of Management Executive*, 1996, Vol. 10, No 2, 38-45.
  40. Buchanan J.M. Rent seeking and profit seeking behaviour. In: Buchanan, J. M., Tollison, R. D. and Tullock, G. (eds.). *Toward a Theory of the Rent-. Seeking Society*, College Park: Texas A&M Press, 1980.
  41. Buchanan, J. The Economic theory of Politics Reborn. *Challenge*, March-April, 1988, 4-11.
  42. Buchanan, J., Wagner, R. *Democracy in Deficit*. Academic Press, 1977.
  43. *Bureaucrats in Business: the economics and politics of government ownership - Summary*, World Bank. Vol. 1. New York: Oxford University Press, 1995.
  44. Burgess, R. *In the Field: An Introduction to Field Research*. London: Routledge, 1995.
  45. Burns, T. and Stalker, G. M. *The Management of Innovation*. London: 1961.
  46. Buschor, E. Introduction: From Advanced Public Accounting Via Performance Measurement To New Public Management. In: Ernst Buschor/Kuno Schedler (eds.). *Perspectives on performance measurment and public sector accounting*, Bern: Haupt, 1994.
  47. Caldwell, B.J. (Ed.) *The Philosophy and Methodology of Economics*. Vol. 3. Aldershot: Edward Elgar, 1993.
  48. Caldwell, B.J. *Beyond Positivism: Economic Methodology in the Twentieth Century*. London:



- Allen and Unwin, 1982.
49. Campbel, D. Assessing the impact of planned social change. *Evaluation and Program Planning*, 1979, Vol. 2, No 1, 67-90.
  50. Campbell, A. K. Old And New Public Administration In The 1970. *Public administration Review*, 1972, Vol. 32, 343-347.
  51. Capano, G. Administrative Traditions and Policy Change: When Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform during the 1990s. *Public Administration*, 2003, Vol. 81, 781-801.
  52. Caplan, B. *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*. Princeton University Press. 2007.
  53. Catlaw, T. and Chapman, J. A. Comment on Stephen Page's "What's New about the New Public Management". *Public Administration Review*, 2007, Vol. 67, No 2, 341-342.
  54. Chalmers, A.F. *What is Thing Called Science?* Cambridge: Hackett Publishing Company, Inc., 1998.
  55. Chandler, R.C. (Ed.), *A Centennial History of the American Administrative State*, New York and London: The Free Press, 1987.
  56. Cheng M.M., Lockett, F.P., Mahama, H. Effect of perceived conflict among multiple performance goals and goal difficulty on task performance. *Accounting & Finance*, 2007, Vol. 47, No 2, 221-242.
  57. Christensen, T. and Laegreid P. (Eds.). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Ashgate, 2007.
  58. Christensen, T. and Laegreid P. The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*. November/December, 2007, Vol. 67, 1059-1066.
  59. Christiansen, Peter F. Performance and Divestment of State-Owned Enterprises in Ghana. *Public Administration and Development*, 1998, Vol., 18 No 3, 281–293.
  60. Clark, T., Fincham, R. *Critical consulting: New perspectives on the management advice industry*. London: Blackwell, 2002.
  61. Clarke, J. Performing for the Public: Doubt, Desire and the Evaluation of Public Services. In: Du Gay, P. (Ed.). *The Values of Bureaucracy*. Oxford University Press, 2005.
  62. Collins, D. Who Put the Con in Consultancy? Fads, Recipes and „Vodka Margarine“. *Human Relations*, 2004, Vol. 57, No 553, 553-571.
  63. Dahl, R. A. *Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press, 1956.

64. Davis, G. Towards a hollow state: Managerialism and its critics. In: Considine, M. and Painter, M. (eds.). *Managerialism: The Great Debate*. Melbourne: Melbourne University Press, 1997.
65. De Geus, A. *The Living Company: Growth, Learning and Longevity in Business*. London: Nicholas Brealey, 1997.
66. De Marchi, N. Introduction. In: De Marchi, N. (Ed.) *The Popperian Legacy in Economics*. Cambridge: Cambridge UP, 1988.
67. De Ridder, E., Schrijvers, A., and Vos, H. Civilian Power Europe and Eastern Enlargement. The more the merrier? In Orbie, J. (ed.). *Europe's Global Role: External Policies of the European Union*, Aldershot: Ashgate, 2008.
68. deHaven-Smith, L. Evidence on the Minimal Management Principle of Program Design: Implementation of the Targeted Jobs Tax Credit. *The Journal of Politics*, 1983, Vol. 45, 711-730.
69. Deming, W. E. *Out of the Crisis*. MIT Press, 1986.
70. Demsetz, H. Toward A Theory Of Property Rights. *American Economic Review*, 1967, Vol 57, 347-359.
71. Denhard, R. B. *Viešujų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė, 2001.
72. Denhardt, J. and Denhardt, R. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. ME Sharpe Inc., 2002.
73. Descy, P., Tessaring, M. *Evaluation and impact of education and training: the value of learning*. Third report on vocational training research in Europe: synthesis report. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004.
74. Dibben, P., Wood, G.R, Roper, I. (eds.). *Contesting Public Sector Reforms: Critical Perspectives, International Debates*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2004.
75. DiMaggio, P. J., Powell, W.W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 1983, Vol. 48, No 2, 47-160.
76. DiMaggio, P.J. and Powell, W.W. The iron cage: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 1983, Vol. 48, No 2, 147-160.
77. Dimitrakopoulos and Page. Paradoxes of EU administration. In Hesse, J.J., Hood, Ch., Peters B.G (eds.). *Paradoxes in Public Sector Reform. An international comparison*, Berlin: Duncker&Humblot, 2003.
78. Dimitrova, A. Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement. *West European Politics Year: 2002*, 2002, Vol. 25, No 4, 171-191.
79. Dinesh, D., Palmer, E. Management by objectives and the Balanced Scorecard: Will Rome fall

- again? *Management Decision*, 1998, Vol. 36, No 5-6, 363-370.
80. Dirsmith, M., Jablonsky, S., Luzi, A. Planning and Control in the U.S. Federal Government: A Critical Analysis of PPB, MBO and ZBB. *Strategic Management Journal*, Vol. 1, No 4, 1980, 303-329.
  81. Dixon, J., Kouzmin, A., Korac-Kakabadse, N. Managerialism - something old, something borrowed, little new: Economic prescription versus effective organizational change in public agencies. *International Journal of Public Sector Management*, 1998, Vol. 11, No 2, 164-187.
  82. Domarkas V. Naujųjų viešojo administravimo raidos tendencijų kritinė analizė. // Naujoji viešoji vadyba. Ats. red. A. Raipa. K.: Technologija, 2007.
  83. Downs, A. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper&Row, 1957.
  84. Downs, A. *Inside Bureaucracy, 1966 Rand Corporation*. Republished, Prospect Heights: Waveland Press, 1994.
  85. Downs, A. Up and Down with Ecology: The Issue Attention Cycle, *Public Interest*. 1972, Vol. 28, 38-50.
  86. Drechsler, W. The Rise and Demise of the New Public Management. *Post-autistic economics review*, September 2005, Vol. 33, No 14, 17-28.
  87. Drucker, P. F. Really Reinventing Government. *The Atlantic Monthly*, 1995, Vol. 275, No 2, 49-61.
  88. Drucker, P. *The Age of Discontinuity; Guidelines to Our changing Society*. New York: Harper and Row, 1969.
  89. Drucker, P. *The Practice of Management*. Collins, 1993.
  90. Du Gay, P. The Values of Bureaucracy: An introduction. In: Du Gay, P. (Ed.). *Values of Bureaucracy*. Oxford University Press, 2005.
  91. Dunleavy, P. The United Kingdom: Paradoxes of an Ungrounded Statism. In: F. G. Castles (ed.). *The Comparative History of Public Policy*. Cambridge: Polity Press, 1989.
  92. Dunleavy, P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, No 3, 2006, 467-494.
  93. Dunleavy, P.J. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1992.
  94. Dunn, W. N., Miller, D. Y. A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organization Review*,

- 2007, Vol. 67, 345–358.
95. Dunsire, A. Administrative Theory In The 1980s: A Viewpoint. *Public Administration*, 1995, Vol. 73, 17-40.
  96. Exworthy, M., Powell, M., Mohan, J. The NHS: quasi-market, quasi-hierarchy and quasi-network?, *Public Money Management*, 1999, Vol. 19, 15-22.
  97. Feyerabend, P. *Against Method: Outline of an Anarchistic Theory of Knowledge*. Humanities Press, 1975.
  98. Ferlie, E., Pettigrew, A., Ashburner, L. *Public Management In Action*. Oxford University Press, 1996.
  99. Forgione, D. A. Health Care Financial and Quality Measures: International Call for “Balanced Scorecard” Approach. *Journal of Health Care Finance*, Vol. 24, No 1, 1997, 55–58.
  100. Freedom in the World 2008. Selected data from freedom house’s annual global survey of political rights and civil liberties. <http://www.freedomhouse.org/> [2008-01-21].
  101. Freeman, H., Fatal Remedies: The Ironies of Social Intervention by Sam D. Sieber. *American Journal of Sociology*, 1983, Vol. 88, No 5, 1078-1080.
  102. Freidson, E. *Professionalism: The Third Logic*. London: Polity, 2001.
  103. Friedman, Milton. The Methodology of Positive Economics. In: Hausman D.M. (Ed.) *The Philosophy of Economics. An Anthology*. Cambridge: Cambridge UP, 210-245, 1984.
  104. Galbraith, J. *The New Industrial State*, Boston: Houghton Mifflin Company, 1967.
  105. Gass, S.I. Public Sector Analysis and OR/MS. In Pollock, S.M., Rothkopf, M.H., Barnett A. (eds.). *Operations Research and the Public Sector North-Holland*. Amsterdam, 1994.
  106. Germov, J. Managerialism In The Australian Public Health Sector: Towards The Hyper-Rationalisation of Professional Bureaucracies. *Sociology of Health & Illness*, 2005, Vol. 27, No 6, 738-758.
  107. Gibson, J.W and Tesone, D.V. Management Fads: Emergence, Evolution, and Implication for Managers. *Academy of Management Executive*, Vol. 15, No 4, 122-133.
  108. Goetz, K.H. and Wollman H. Governmentalizing central executives in post-communist Europe: a four-country comparison. *Journal of European Public Policy*, December 2001, Vol. 8, No 6, 864–887.
  109. Goetz, K.H. Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization? *Journal of European Public Policy*, December 2001, Vol. 8, No 6, 1032–1051.
  110. Golembiewski, Robert T. Organization Development in Public Agencies: Perspectives On

- Theory And Practice. In: *PAR*, Vol. 29, 1969, 367-377.
111. Goold, M., Campbell, A. Desperately Seeking Synergy. *Harvard Business Review*, 1998, September-October, 131-143.
  112. Gore, Al jr. The New Job of the Federal Executive. In: *PAR*, Vol. 54, 1994, 317-321.
  113. Gouldner, A.W. *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Glencoe: Free Press of Glencoe, 1954.
  114. *Governance In Transition - Public Management Reforms In OECD Countries*. OECD. Paris, 1995.
  115. *Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries*. OECD. Paris: OECD, 1995.
  116. *Government Management: Report to the Incoming Government, New Zealand Treasury*. Wellington: Government Printer, 1987.
  117. Gow, J. I. and Dufour, C. Is the New Public Management a Paradigm? Does it Matter? *International Review of Administrative Sciences*, 2000, Vol. 66, 573–597.
  118. Grabbe, H. How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity. *Journal of European Public Policy*, 2001, Vol. 8, No 6, 1013–1031.
  119. Granick D. *Management of the Industrial Firm in the U.S.S.R*. New York, 1954.
  120. Green, D. P. and Shapiro, I. *Pathologies of Rational Choice Theory*. New Haven, CT: Yale University Press, 1994.
  121. Greener, I. The Potential of Path Dependence in Political Studies. *Politics*, 2005, Vol. 25, No 1, 62-72.
  122. Greenhouse, Samuel M. The Planning-Programming-Budgeting System: Rationale, Language, and Idea-Relationships. In: *PAR*, 1966, Vol. 26, 271-277.
  123. Gregory R. New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcized or Still Haunting? In: Christensen, T. and Laegreid P. (eds.). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*, Ashgate, 2007.
  124. Gregory, R. and Lonti, Z. Accountability or Countability? Performance Measurement in the New Zealand Public Service, 1992–2002. *The Australian Journal of Public Administration*, 2007, Vol. 66, No 4, 468-484.
  125. Gregory, R. and Norman, R. Paradoxes and Pendulum Swings: Performance Management in New Zealand's Public Sector. *Australian Journal of Public Administration*, 2003, Vol. 62, No 4, 35–49.

126. Grizzle, G. Performance Measurement and Dysfunction: The Dark Side of Quantifying Work. *Public Performance and Management Review*, 2002, Vol. 25, No 4, 363-369.
127. Groetz, K. H. Making Sense of Post-communist Central Administration: Modernization, Europeanization or Latinization? *Journal of European Public Policy*, December 2001, Vol. 8, No 6, 1032–1051.
128. Groot, T., Budding, T. New Public Management's Current Issues and Future Prospects. *Financial Accountability & Management*, February 2008, Vol. 24, No 1, 1-13.
129. Guy Peters, B. Pobiurokratiniai viešojo sektoriaus tarnautojų vaidmenys. *Viešoji politika ir administravimas*. 2009, Nr. 30, 7–21.
130. Gulick, L., Urwick, L. (eds.). *Papers on the Science of Administration*. New York: Columbia University, 1937.
131. Guogis A., Gudelis D. Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, 2003, Nr. 4.
132. Hay, C. Theory, Stylized Heuristic or Self Fulfilling Prophecy? The Status of Rational Choice Theory in Public Administration. *Public Administration*, 2004, Vol. 82, No. 1, 39-62.
133. Halachimi, A. Performance Measurement, Accountability, and Improved Practice. *Public Performance and Management Review*, 2002, Vol. 25, No 4, 370-374.
134. Hall, P. and Taylor R. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 1996, Vol. XLIV, 936–957.
135. Hall, P., Taylor, R. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 1996, Vol. XLIV, 936–957.
136. Halligan, J. Reintegrating Government in Third Generation Reforms of Australia and New Zealand', *Public Policy and Administration*, 2007, Vol. 22 No 2, 217-38.
137. Halligan, J. New Public Sector Models: Reform in Australia and New Zealand. In: Jan-Erik Lane (eds.), *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*. London: Sage, 1997, 17-46.
138. Hammer, M. and Champy, J. *Reengineering the Corporation: a Manifesto for a Business Revolution*. London: Nicholas Brealey, 1995.
139. Hatry, H. Performance Measurement: Fashions and Fallacies. *Public Performance and Management Review*, 2002, Vol. 25, No 4, 353-358.
140. Hatry, H.P. Measuring the Effectiveness of Nondefense Public Programs. *Operations Research*, 1970, Vol. 18, No 5, 772-784.
141. Hausman, D.M. *The Inexact and Separate Science of Economics*. Cambridge: Cambridge UP, 1992.

142. Hausman, D.M., Is Falsificationism Unpractised or Unpracticable? *Philosophy of the Social Sciences*, Vol. 15, 313-319.
143. Hausman, D.M., Economics, Philosophy of. In: *Routledge Encyclopaedia*, 1998, Vol. IX, Routledge.
144. Hefetz, A., Warner, M. Beyond the market versus planning dichotomy: Understanding privatisation and its reverse in US cities. *Local Government Studies*, 2007, Vol. 33, No 4, 555-572.
145. Hefetz, A., Warner, M. Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2004, Vol. 14, 171-190.
146. Heinrich, C. Outcomes Based Performance Management in Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness. *Public Administration Review*, 2006, Vol. 62, No 6, 712-725.
147. Hesse, J. J., Hood, Ch. and Peters B. G (Eds.) *Paradoxes in Public Sector Reform. An international comparison*. Berlin: Duncker&Humblot, 2003.
148. Hesse, J.J., Hood, Ch., Peters B.G. Introduction: Public Sector Reform – Soft Theory and Hard Cases. In Hesse, J.J., Hood, Ch., Peters B.G (eds.). *Paradoxes in Public Sector Reform. An international comparison*. Berlin: Duncker&Humblot, 2003.
149. Hicks J., Rational Behavior - Observation or Assumption? In: B.Callldwell (ed.) *The Philosophy and methodology of economics*, Great Britain CUP, 1992, 289-301,
150. Hira, A., R. Hira. The New Institutionalism: Contradictory Notions of Change. *Journal of Economics and Sociology*, 2000, Vol. 59, No 2, 267–282.
151. Hirsch, P., Friedman, R., Koza, M. Collaboration or paradigm shift?: Caveat emptor and the risk of romance with economic models for strategy and policy research. *Organization Science*, 1990, Vol. 1, No 1, 87-97.
152. Hofstede, G. The Poverty of Management Control Philosophy. *The Academy of Management Review*, July 1978, Vol. 3, No 3, 450-461.
153. Hofstede, G. The cultural relativity of organizational practices and theories. *Journal of International Business Studies*, 1983, Fall, 76-88.
154. Hofstede, G. *Culture's Consequences, Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations*. Thousand Oaks CA: Sage Publications, 2001.
155. Hollis, M. *Socialinių mokslų filosofija*. Vilnius: Rašytojų Sąjungos Leidykla, 2000.
156. Hollmann, R. W., Tansik, D. A. Life Cycle Approach to Management by Objectives. *Academy of*

- Management Review*, 1977, Vol. 2, No 4, 678-684.
157. Hood C. A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, 1991, 69, 3-19,
  158. Hood Ch. *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*. New York: Oxford University Press, 1998.
  159. Hood, C. and Jackson, M. *Administrative Argument*. Dartmouth Publishing, 1991.
  160. Hood, C. and Peters, B. The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2004, Vol. 14, No 3, 267-282.
  161. Hood, C. Paradoxes of Public-Sector Managerialism, Old Public Management, and Public Service Bargains. *International Public Management Journal*, 2003, 1-22.
  162. Hood, C. What happens when Transparency Meets Blame-Avoidance? *Public Management Review*, 2007, Vol. 9, No 2, 191-210.
  163. Hood, Ch. From Public Bureaucracy state to Re-regulated Public Service: The Paradox of British Public Sector Reform. In: Hesse, J. J., Hood, Ch. and Peters B. G (Eds.). *Paradoxes in Public Sector Reform. An international comparison*, Berlin: Duncker&Humblot, 2003.
  164. Hsieh, C., Urquiola, M., The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program. *Journal of Public Economics*, 2006, Vol. 90, No 8-9, 1477-1503.
  165. Huczynski, A. *Management Gurus: What makes them and how to become one*. Routledge, London, 1993.
  166. Hupfeld, S.F. Restructuring and organization: management's role in defining organizational culture. *Frontiers of Health Services Management*, 1997, Vol. 13, No.4, 40-43.
  167. Hussein, A., Nicholas S., Stiglitz, J. *Chinese Reforms from a Comparative Perspective*. Draft for Mirrlees Festschrift, 2000.
  168. Hutchison, T. *The Significance and Basics Postulates of Economic Theory*. NY: Augustus M.Kelley, 1960.
  169. Yang, K. Holzer, M. Performance Measurement and Improvement: an Assessment of the State of the Art. *International Review of Administrative Sciences*, 2004, Vol. 70, No 1,15-31.
  170. Yang, K., Holzer, M. The Performance–Trust Link: Implications for Performance Measurement. *Public Management Review*, 2006, Vol. 66, No 1, 114-26.
  171. James, O. *The Executive Agency Revolution in Whitehall: Public Interest versus Bureau-Shaping Perspectives*. Basingstoke: Palgrave, 2003.
  172. Jones, B., Bachelor, W. *The sustaining hand: community leadership and corporate power*. Lawrence: University Press of Kansas, 1986.



173. Jucevičius R. *Strateginis organizacijų vystymas*. Kaunas: Pasaulio lietuvių kultūros, mokslo ir švietimo centras, 1998.
174. Kay, A. A Critique of the Use of Path Dependency in Policy Studies. *Public Administration*, 2005, Vol. 83, No 3, 553–571.
175. Kaplan R. S., Norton D. P. The Balanced Scorecard – Measures then drive Performance. *Harvard Business Review*, 1992.
176. Kelly, J.M. Why We Should Take Performance Measurement of Faith (Facts Being Hard to Come By and not Terribly Important). *Public Performance and Management Review*, 2002, Vol. 25, No 4, 375–379.
177. Kelly, M., Maynard-Moody, S. Policy Analysis in the Post-Positivist Era: Engaging Stakeholders in Evaluating the Economic Development Districts Program. *Public Administration Review*, 1993, 135-142.
178. Kennedy, C. *Guide to the Management Gurus*. Random House, 2002.
179. Kernaghan, K., Marson, B. and Borins, S. *The New Public Organizations*. Toronto: Institute of Public Administration of Canada, 2000.
180. Kickert, W. Public Management in the United States and Europe. In Kickert, W. J. M. and E. Elgar. *Public Management and Administrative reform in Western Europe*. Cheltenham, UK: Elgar Publishing Limited, 1997.
181. King, A. Overload: Problems Of Governing In The 1970s. *Political Studies*, 1975, Vol. 23, No 2-3, 284-296.
182. Knight, F. “What is truth “ in Economics? *Journal of Political Economy*, 1941, Vol. 47.
183. Knill, C. Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous v. Instrumental Bureaucracies. *Journal of Public Policy*, 1999, Vol. 19, 113-39.
184. Kramer, F.A. Changing Public Bureaucracy: Values and Organization - Management Theories. In: Chandler, R. C. (ed.). *A Centennial History of the American Administrative State*, New York und London: The Free Press, 1987, 417-431.
185. Krueger, A.O. The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review*, 1974, Vol. 91, 291-303.
186. Kuhn, T. *The Structure of Scientific Revolutions*, 2nd ed. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1970.
187. Kvietkus, A. Valstybės tarnautojų veiklos vertinimas įsibėgėja. *Valstybės tarnybos aktualijos*. Valstybės tarnybos departamentas ir Lietuvos viešojo administravimo institutas. 2004, Nr. 1, p. 26–27.

188. Lacey, R. International markets in the public sector: the case of British National Health Service", *Public Administration and Development*, 1997, Vol. 17, 141-159.
189. Laegreid P. and Ronnes G.P. Administrative Reform Programmes and Institutional Response in Norwegian Central Government. In: Hesse, J.J., Hood, Ch., Peters B.G (ed.) *Paradoxes in Public Sector Reform. An international comparison*. Berlin: Duncker&Humblot, 2003.
190. Læg Reid P., Roness, P.G., Rubecksen, K. Performance Management In Practice: The Norwegian Way. *Financial Accountability & Management*, 2006, Vol. 22, No 3.
191. Lane, J. E. *New Public Management*. Routledge, 2000.
192. Lane, J. E. *Public Administration and Public Management. The Principal-agent Perspective*. Routledge, 2005.
193. Laurinavičius, Č., Motieka, E., Statkus, N. *Baltijos valstybių geopolitikos bruožai. XX amžius*. Vilnius: LII leidykla, 2005.
194. Le Grand, J., Bartlett, W. (eds.). *Quasi-markets and Social Policy*. London: Macmillan Press, 1993.
195. Lerner, A. W., Wanat, J. *Public Administration - A Realistic Reinterpretation of Contemporary Public Management*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1992.
196. Leube, K., Moore T., *Essence of Stigler*. Hoover Institution Press, 1983.
197. Light, P. C. The Tides of Reform Revisited: Patterns in Making Government Work, 1945 – 2002. *Public Administration Review*, 2006, Vol. 66, No 1, 6-19.
198. Light, P. C. *The Tides of Reform*. London: Yale University Press. 1997.
199. Lynn, L. E. Jr. *Public Management as Art, Science, and Profession*, Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, 1996.
200. Lynn, L.E. Jr. *Managing Public Policy*. Boston, MA: Little, Brown and Company, 1987.
201. Lynn, L.E. Jr. The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For. *Public Administration Review*, March/April 2001, Vol. 61, No 2.
202. Lipe, M., and Salterio, S. The Balanced Scorecard: Judgmental Effects Of Common And Unique Performance Measures. *Accounting Review*, 2000, Vol. 75, 283–298.
203. Lodge, M. Varieties Of Europeanization And The National Regulatory State. *Public Policy and Administration*, 2002, Vol. 17, No 2, 43–67.
204. Lowery, D. Consumer sovereignty and quasi-market failure, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1998, Vol. 8, No 2, 137-172.

205. Lowery, D. Consumer Sovereignty and Quasi-Market Failure. *Journal Of Public Administration Research and Theory*, 1998, Vol. 8, No 2, 137-172.
206. Luhmann, N. *Essays on Self-Reference*, New York: Columbia University Press, 1990.
207. Makumbe, John M. *The Zimbabwe Civil Service Reform Programme: A Critical Perspective. Role of Government in Adjusting Economies*. Paper No 16. Birmingham: Development Administration Group, 1997
208. Mallon, D. State-Owned Enterprise Reform Through Performance. Contracts: The Case of Bolivia. *World Development*, 1994. Vol. 22, No 6, 925–934.
209. Manning, N. The legacy of the New Public Management in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences*, 2001, Vol. 67, No 2, 297-312.
210. Maor, M. and Jones, G.W. Varieties of administrative convergence. *The International Journal of Public Sector Management*, 1999, Vol. 12, No 1, 49-62.
211. Maravic, P. and Reichard, C. New Public Management and Corruption: IPMN Dialogue and Analysis. *International Public Management Review* (Electronic Journal at <http://www.ipmr.net>), 2003, Vol. 4, No 1, 84-130.
212. Mashaw, J. *Greed, chaos, and governance*. New Haven: Yale University Press, 1997.
213. Massey, A. Modernization as Europeanization. The impact of the European Union on Public Administration. *Policy Studies*, 2004, Vol. 25, No 1, 19-33.
214. Maturana, H. R. and Varela, F. J. *Autopoiesis and Cognition: The realization of The Living*, D. Reidel Publishing Company, 1980.
215. Meyer-Sahling, J.-H. *Post-Accession Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe*. Paris: OECD-SIGMA Publications, 2009.
216. McCloskey, D. The Rhetoric of Economics. *Journal of economics Literature*, 1983, Vol. 21, 481-517
217. Meyer, M. W. and Gupta, V. The Performance Paradox. *Research in Organizational Behavior*, 1994, Vol. 16, 309-369.
218. Merton, R. K. *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press, 1957 (1968, Enlarged Edition).
219. Milakovich, Michael E. Total Quality Management in the Public Sector. *National Productivity Review*, 1991, Vol. 10, 195-213.
220. Miller, D., Hartwick, J., Le Breton-Miller, I. How to detect a management fad—and distinguish it from a classic. *Business Horizons*, July/August 2004, Vol. 47, 7-16.

221. Mintzberg, H. Managing Government, Governing Management. *Harvard Business Review*, 1996, Vol. 74, No 3, 75-83.
222. Mintzberg, H. *Mintzberg on Management: inside our strange world of organizations*. New York: The Free Press, 1989.
223. Mintzberg, H. *Structures in Five*. Prentice Hall, 1983.
224. Mintzberg, H., Alhstrand, B., Lampel, J. *Strategy safari: A guided tour through the wilds of strategic management*. New York: Free Press, 1998.
225. Mintzberg, H., The fall and rise of strategic planning. *Harvard Business Review*, 1994, January-February, 107-114.
226. Mises, L. *The Ultimate Foundation of Economics Science*. – Kansas City: Sheed, Andrews and McMeel, 1978.
227. Modell, S. Performance Measurement Myths in the Public Sector: A Research Note. *Financial Accountability & Management*, 2004, Vol. 20, No 1, 39–55.
228. *Modernising Government: The Way Forward*. OECD. Paris: OECD, 2005.
229. Moe, R.C. The „Reinventing Government“ Exercise: Misinterpreting The Problem, Misjudging The Consequences. *Public Administration Review*, 1994, Vol. 54, No 2, 111–122.
230. Mohan, J. *A National health service? The restructuring of health care in Britain since 1979*. London: Macmillan, 1995.
231. Moynihan P.D. Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform. *Public Administration Review*, January 2006, Vol. 66, No 1, 77-89.
232. Moore, Mark H. *Creating Public Value - Strategic Management In Government*. Cambridge (Mass.) and London: Harvard University Press, 1995.
233. Morgan, G. *Images of Organization*. United Kingdom: SAGE publications, 1997.
234. Mosher, Frederick C. (ed.). *American Public Administration: Past, Present, Future*. Alabama: The University of Alabama Press, 1975.
235. Mueller, D.C. *Public Choice II*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1989.
236. Murray, Michael A. Comparing Public and Private Management: An Exploratory Essay, in: *PAR*, 35. vol. 1975, p. 364-371.
237. Nakrošis V. Reforming Performance Management in Lithuania: Towards Result-Based Management. *Mixes, Matches and Mistakes: New Public Management in Russia and the Former Soviet Republics* (ed. B. G. Peters). Budapest: Open Society Institute, 2008.

238. Nickel, J. L. Institutional Reform of Public Research Organizations: Autonomy, Legal Status and Governance. Working paper prepared for Rural Week, March, World Bank, Washington, DC, 1998.
239. Niskanen, W. A. *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine Atherton, 1971.
240. Niskanen, W.A. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, IL: Aldine-Atherton., 1971.
241. Nunberg B. *Ready for Europe: Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe*. Washington, DC: The World Bank, World Bank Technical Paper No. 466, 2000.
242. Nunberg B. *The State After Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*. Washington, DC: The World Bank, 1999.
243. O'Toole Jr, Laurence J., Meier, K. Desperately Seeking Selznick: Cooptation and the Dark Side of Public Management in Networks. *Public Administration Review*, 2004, Vol. 64, No 6, 681-693.
244. Olsen J.P. Towards a European administrative space? *Journal of European Public Policy*, August 2003, Vol. 10, No 4, 506–531.
245. Olson, M. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press, 1982.
246. Osborne, D. and Gaebler, T. *Reinventing Government*. Wokingham: Addison Wesley, 1992.
247. Osborne, D. and Hutchison, P. *The Price of Government: Getting the Results We Need in an Age of Permanent Fiscal Crisis*. Basic Books, 2004.
248. Osborne, D. and Plastrik, P. *Banishing bureaucracy: Five strategies for reinventing government*. Reading, MA: Addison Wesley, 1997.
249. Osborne, D. E., Gaebler, T. *Reinventing Government - How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin, 1993.
250. Ostrom, V. Structure and Performance. In: Ostrom, V., Bish, F. P. (eds.). *Comparing Urban Service Delivery Systems - Structure and Performance*. Beverly Hills and London: SAGE, 1977, 19-44.
251. Ostrom, V. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama: The University of Alabama Press, 1973.
252. Ostrom, V., Ostrom, E. Public Choice: A Different Approach to the Study Of Public Administration. In: *PAR*, 1971, Vol. 31, 203-216.
253. Otley, D. Management Control and Performance Management: Whence and Whither? *The*

- British Accounting Review*, 2003, Vol. 35, 309-326.
254. Page, S. New about the New Public Management? Administrative Change in the Human Services. *Public Administration Review*, 2005, Vol. 65, No 6, 713–727.
  255. Parenteau, R. La performance des entreprises publiques in Guay, M. *Performance et Secteur Public*, Presses de l'Université du Québec à Montréal, 1997.
  256. Parsons, W. *Viešoji politika. Politikos analizės ir teorijos įvadas*. Eugrimas: Vilnius, 2001.
  257. Pascale, R., Millemann, M., Gioja, L. Changing the Way We Change. *Harvard Business Review*, 1997.
  258. Peck, J. Neoliberalizing states: thin policies/hard outcomes. *Progress in Human Geography*, 2001, Vol. 25, No 3, 445–455.
  259. Peters, B.G. The Failure of Managerial Reform in a Managerial Society: Public Sector Reform in the United States. In Hesse, J.J., Hood, Ch., Peters B.G (eds.). *Paradoxes in Public Sector Reform. An international comparison*. Berlin: Duncker&Humblot, 2003.
  260. Peters, T., Waterman, R. *In Search of Excellence*. HarperCollins Publishers, 1982.
  261. Polidano, C. *The New Public Management in Developing Countries*. Manchester: Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 1999.
  262. Pollitt, C. Is the Emperor in his Underwear? An Analysis of the Impacts of Public Management Reform. *Public Management*, 2000, Vol. 2, No 2, 181–199.
  263. Pollitt, C. *Managerialism and the Public Service. The Anglo-American Experience*. Cambridge: Basil Blackwell, 1990.
  264. Pollitt, C., Bouckaert G. *Viešojo valdymo reforma: Lyginamoji analizė*. Algarvė, 2003.
  265. Pomorska, K. The Impact of Enlargement: Europeanisation of Polish Foreign Policy? Tracking adaptation and change in the Ministry of Foreign Affairs. *The Hague Journal of Diplomacy*, 2007, Vol. 2, No 1.
  266. Popper, K. R. *The Logic of Scientific Discovery*, 7<sup>th</sup> imp. London: Hutchison, 1971.
  267. Popper, K. R. *Atviroji visuomenė ir jos priešai*. Vilnius, 1998.
  268. Popper, K. R. *Istoricizmo skurdas*. Vilnius: Mintis, 1992.
  269. Popper, K. R. The Rationality Principle. In: B. Caldwell, (ed.). *The Philosophy and Methodology of Economics*, 1992, Great Britain CUP.
  270. Pratt, J. W., Zeckhauser R. J. (eds.). *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston (Massachusetts): Harvard Business School Press, 1984.
  271. Pratt, John W. Principals and Agents: An Overview. In: Pratt, J. W., Zeckhauser R. J. (eds.). *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston (Massachusetts): Harvard Business

- School Press, 1984, 1-35.
272. Proper, C., Burgess, S. Gossage, D. Competition and Quality: Evidence from the NHS Internal Market 1991-1999. CMPO Working Paper Series No. 03/077, 2003.
273. Proper, C., Burges, S. and Gossage, D. Competition and Quality: Evidence From the NHS Internal Market 1991–9. *The Economic Journal*, January 2008, No 118, 138–170.
274. Puddington, A. *Freedom in Retreat: is the Tide Turning? Findings of Freedom in the World 2008*. <http://www.freedomhouse.org/> [2008-01-21].
275. Puškorius S. *Viešasis administravimas kuriant informacinę (pilietinę) visuomenę (vadybinis aspektas)*. Vilnius: LTA, 2000.
276. Qian, Y., Weingast B. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives*, 1997, Vol. 11, No 4, 83-93.
277. Radin, B. *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity and Democratic Values*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2006.
278. Radzevičiūtė A. Į privatizaciją žengte marš. *Valstybė*, 2009, Nr. 1.
279. Raipa A. Sprendimų priėmimo teorijos. Biurokratijos vieta ir vaidmuo demokratiškai įgyvendinant sprendimus. Kn.: A. Raipa (red.). *Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija, 2006, 143-148.
280. Raipa A. Viešojo politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. *Viešojo politika ir administravimas*, 2002, Nr. 1, 11-20.
281. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*. World Bank, Washington DC: The World Bank, 2000.
282. Ridgway. V. F. Dysfunctional Consequences of Performance Measurements. *Administrative Science Quarterly*, September 1956, Vol. 1, No 2, 240-247.
283. Robbins, L. The Nature and Significance of Economic Science [1932]. In: Hausman D.M. (Ed.) *The Philosophy of Economics. An Anthology*. Cambridge: Cambridge UP, 1984.
284. Rogoff, Kenneth. The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target. *Quarterly Journal of Economics*, 1985, Vol. 100, 1169-1190.
285. Rohr, J. A. *To Run A Constitution - The Legitimacy Of The Administrative State*. Lawrence: University Press of Kansas, 1986.
286. Rolland, A. The Free-Market Innovation Machine and New Public Management. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 2005, Vol. 10, No 2, article 19.
287. Rosenberg, A. *Philosophy of Social Science*. Boulder: Westview Press, 1988.
288. Rothstein, R. *Holding Accountability to Account: How Scholarship and Experience in Other*

- Fields Inform Exploration of Performance Incentives in Education*. National Center on Performance Incentives Working Paper 2008 April.
289. Rubin, H. J. Symbolism and economic development work: Perceptions of urban economic development practitioners. *American Review of Public Administration*, 1989, Vol. 19, 233-248.
  290. Sappington, D. Stiglitz, J. Privatization, Information and Incentives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 1987, Vol. 6, No 4, 567-582.
  291. Savas, E. S. *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York: Chatham House, 2000.
  292. Savas, E. S. *Privatizing The Public Sector - How to Shrink Government*. Chatham: Chatham House Publishers, 1982.
  293. Schachter, H. L. *Frederick Taylor and the Public Administration Community - A Reevaluation*. Albany (N.Y): State University Of New York Press, 1989.
  294. Schedler, K., Proeller, I. *New Public Management*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, 2000.
  295. Schick, A. A. Death in the Bureaucracy: The Demise of Federal PPB, *Public Administration Review*, 1973, Vol. 33, 146-156.
  296. Schick, A. The Road to PPB: The Stages of Budget Refrom. In: *PAR*, 1966, Vol. 26, 243-258.
  297. Schick, A. Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms. *World Bank Research Observer*, 1998, Vol. 13, No 1, 123–131.
  298. Schijvers, A. (2007) “What can Turkey learn from Previous Accession Negotiations” in LaGro, E. and Jorgensen, K.E. (eds) *Turkey and the European Union: Prospects for a Difficult Encounter*. Palgrave Studies in European Politics, London: Palgrave Macmillan, 2007
  299. Schimmelfennig, F. The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern enlargement of the European Union. *International Organization*, 2001, Vol. 55, No 1, 47-80.
  300. Schubert, G. A. The Public Interest in Administrative Decision-Making: Theorem, Theosophy, Or Theory? *The American Political Science Review*, 1957, Vol. 51, 346-368.
  301. Schumpeter J. *Kapitalizmas, socializmas ir demokratija*. Vilnius: Mintis, 1998.
  302. Sclar, E. *You don't always get what you pay for: The economics of privatization*. Ithaca: Cornell University Press, 2000.
  303. Scott, R. *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*, 5<sup>th</sup> edition. Prentice Hall, 2002.
  304. Screpanti E., Zamagni, S. *An Outline of The History of Economic Thought*. Oxford: Clarendon Press, 1995.
  305. Selznick, P. *TVA and the Grass Roots*. Berkeley: University of California Press, 1949.
  306. Senge, P. *Fifth Discipline: The art and practice of the learning organization*. New York: Doubleday, 1990.



307. Senge, P., Kleiner, A., Roberts C., Ross R., Smith, B. *The Fifth Discipline Fieldbook: Strategies and Tools for Building a Learning Organization*. Broadway Business, 1994.
308. Sherwood, F. P., Page, W. J. MBO And Public Management. In: *PAR*, 1976, Vol. 36, 5-12.
309. Simon, H. A. *Administrative Behavior - A Study of Decision-making in Administrative Organization*, 3<sup>rd</sup> edition. New York: The Free Press, 1976.
310. Simon, H. A., Smithburg, D. W., Thompson, V. A. *Public Administration*, 7<sup>th</sup> edition. New York: Alfred Knopf, 1962.
311. Staponkienė J. Naujosios viešosios vadybos elementų identifikavimas. *Viešoji politika ir administravimas*, 2003, Nr. 5, 7 – 21.
312. Stewart, J., Walsh, K. Change In The Management Of Public Services. *Public Administration*, 1992, Vol. 70, 499-518.
313. Stiglitz, J. *Frontiers of Development Economics: The Future in Perspective*, edited with Gerald M. Meier, World Bank, May 2000.
314. Svensson, J., W. Trommel, T. Re-employment Services in The Netherlands: A Comparative Study of Bureaucratic, Network and Market Forms of Organization. *Public Administration Review*, 2008, Vol. 68, No 3, 505-515.
315. Thom N., Ritz A. *Viešoji vadyba. Inovaciniai viešojo sektoriaus metmenys*. Vilnius: LTU, 2004.
316. Torbjorn L. and Jarle T. After Hierarchy? Domestic Executive Governance and the Differentiated Impact of the European Commission and the Council of Ministers. *European Integration Online Papers (EIoP)*, 2005, Vol. 9 No 14, 1-22.
317. Tullock, G. *On Voting: a Public Choice Approach*. Cheltenham, U.K. and Northampton, Mass.: Elgar, 1998.
318. Tullock, G. *The Politics Of Bureaucracy*. Washington, D.C.: Public Affairs Press, 1965.
319. Tullock, G., Future Directions for Rent-Seeking Research. In: Rowley, C. K., Tollison, R. D. and Tullock, G. (eds.). *The Political Economy of Rent-Seeking*. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1988.
320. Tullock, G., The welfare costs of tariffs, monopolies and theft. *Western Economic Journal*, 1967, Vol. 5, 224-232.
321. Tumėnas A. Japonijos geležinkelių privatizavimo pamokos. *Viešoji politika ir administravimas*, 2004, Nr. 7, 66–73.
322. Uhr, J. Ethics and the Australian public service: making managerialism work. *Current Affairs Bulletin*, 1990, Vol. 66, No 11, 22-47.

323. Užsienio šalių ir Lietuvos institucijų veiklos rezultatų stebėsenos sistemų įgyvendinimo gerosios praktikos apžvalga. Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko Tarnyba. Klaipėda: UAB“Banga“, 2009.
324. Vachudova, M.A. The Czech Republic: The Unexpected Force of Institutional Constraints. In: Zielonka J. and Pravda A. (eds.). *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Volume 2. International and Transnational Factors*. Oxford University Press, 2001, 325 – 362.
325. Vaišvila A. *Teisės teorija*. Vilnius: Justitia, 2004.
326. Van Riper, P. P. The American Administrative State: Wilson and the Founders. In: Chandler, R. C. (ed.). *A Centennial History of the American Administrative State*. New York and London: The Free Press, 1987, 3-36.
327. Vanagas, R. Naujosios viešosios vadybos taikymo galimybės šalies vietos savivaldos sistemoje esant dabartinei teisinei bazei. *Ekonomika ir vadyba : aktualijos ir perspektyvos : mokslo straipsnių rinkinys*. Šiaulių universitetas, Socialinių mokslų fakultetas. 2006, Nr. 2 (7), 160-169
328. Verhoest, O., Veschuere, B., Bouckaert, G. Pressure, Legitimacy, and Innovative Behavior by Public Organizations. *Governance*. 2007, 20(3), 469–497.
329. Vickers, C.G. *Human Systems Are Different*. London: Harper and Row, 1983
330. Vickers, C.G. *The Art of Judgment: A Study of Policy Making*. London: Chapman and Hall, 1965.
331. Vickers, G. Norms and Meanings. In: Adams, G., Forester, J. and Catron. B. (Eds). *Policy Making, Communication, and Social Learning: Essays of Sir Geoffrey Vickers*. Oxford: Transaction Books, 1987.
332. Waldo, D. Foreward: modern public administration as model and portent. In: Kickert W. and Stillman, R. (eds.). *The Modern State and its Study: New Administrative Sciences in a Changing Europe and United States*. Cheltenham: Edward Elgar, 1999.
333. Waldo, D. Public Administration In A Time Of Revolutions. *Public Administration Review*, 1968, Heft 4, Vol. 28, 362-368.
334. Waldo, D. The Administrative State Revisited. *Public Administration Review*, 1965, Vol. 25, 5-30.
335. Warner, K. W. and Havens, A. E. Goal Displacement and the Intangibility of Organizational Goals. *Administrative Science Quarterly*, 1968, Vol. 12, No 4, 539-555.
336. Warner, M., Hefetz, A. Managing Markets for Public Service: The Role of Mixed Public/Private Delivery of City Services. *Public Administration Review*, 2008, Vol. 68, No 1, 150-161.

337. Watkins, A., Arrington, C.E. Accounting, New Public Management and American Politics: Theoretical Insights into the National Performance Review. *Critical Perspectives on Accounting*, January 2007, Vol. 18, No 1, 33-58.
338. Wechsler, B., Backoff, R. Policy Making and Administration in State Agencies: Strategic Management Approaches. In: *PAR*, 1986, Vol. 46, 321-327.
339. Weick, K.E. *The Social Psychology of Organizing*. New York: Random House, 1979.
340. Whitcombe, J. Contributions and Challenges of 'New Public Management': New Zealand Since 1984. *Policy Quarterly*, 2008, Vol. 4, No 3, 7-13.
341. White, L. D. Public Administration. *The American Political Science Review*, May 1928, Vol. 22, No 2, 339-348.
342. White, O. F. Social Change and Administrative Adaptation. In: Marini, F. (ed.). *Toward a New Public Administration - The Minnowbrook Perspective*. Chandler Publishing, 1971.
343. Wicks, A., St.Clair, L. Competing Values in Healthcare: Balancing the (Un)Balanced Scorecard. *Journal of Healthcare Management*, 2007, Vol. 52, No 5, 309-324.
344. Williamson, O. E. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications - A Study in the Economics of Internal Organization*. New York: The Free Press, 1975.
345. Wing-ye Lee, E. Political Science, Public Administration, and the Rise of the American Administrative State. *Public Administration Review*, 1995, Vol. 55, 538-546.
346. Wolstenhulme, E. 2003. Towards the definition and use of a core set of archetypal structures in system dynamics. *System Dynamics Review*, 2003, Vol. 19, No 1, 7-26.
347. Worrell, D.L., Davidson, W. N., Sharma, V. M. Lay-off Announcements and Stockholder Wealth. *Academy of Management Journal*, 1991, Vol. 34, 662-678.
348. Xu, L. and Shirley, M. *Information, Incentives, and Commitment: An Empirical Analysis of Contracts between Government and State Enterprises*. In: World Bank Policy Research Working Paper, 1997, No. 1769
349. Zafirovski, M.Z. Public Choice Theory for Political Sociology. *International Journal of Politics, Culture and Society*, 1999, Vol. 12, No 3, 465-502.
350. Židonis Ž. Naujosios viešosios vadybos principų įgyvendinimo aspektai institucijų kaitos požiūriu. *Viešoji politika ir administravimas*, 2006, Nr. 17.

#### TEISĖS AKTAI:

1. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. spalio 17 d. nutarimas Nr. 1106 „Dėl Valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų vertinimo taisyklių bei Valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų“. Žin. 2007, Nr. 110-4508.
2. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 17 d. nutarimas Nr. 909 „Dėl Valstybės tarnautojų kvalifikacinių klasių suteikimo ir valstybės tarnautojų vertinimo taisyklių bei Valstybės tarnautojų tarnybinės veiklos vertinimo kriterijų“. Žin. 2002, Nr. 60-2470.
3. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimas Nr. 827 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. Žin. 2002, Nr.60-2312.
4. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. vasario 26 d. nutarimas Nr. 276 „Dėl Sprendimų projektų poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo ir įgyvendinimo“. Žin. 2003, Nr.23-975.

## MOKSLINIŲ PUBLIKACIJŲ SĄRAŠAS

1. Tumėnas, Aurimas. Veiklos valdymas, atskaitomybės kontrolė ir savitiksliis veiklos matavimas. *Jurisprudencija: mokslo darbai*. 2008, Nr. 5(107). p. 87-97.
2. Tumėnas, Aurimas. Naujoji viešoji vadyba ir jos mitai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2008, Nr. 25. p. 38-49.
3. Tumėnas, Aurimas; Vanagas, Ramūnas. Savivaldybės darbuotojų tarnybinės veiklos vertinimas veiklos valdymo kontekste. *Viešoji politika ir administravimas*. 2008, Nr. 25. p. 56-66.
4. Tumėnas, Aurimas. Rediscovering hierarchy. The modernization of public administration model of CEEC: three models and the impact of European enlargement and integration. *Journal of Comparative Politics*. Vol 2. No 1, 2009, p.101-130.

## PRIEDAI

### 1 priedas. Atsiradusios nepageidautinos ar nenumatytos pasekmės diegiant NVV: apibendrinimas

Reforma	Pagrindimas	Teorinis pagrindas	Kas ignoruota	Pasekmės	Veiksmai, taikomi taisyti minėtas disfunkcijas
<b>Viešojo sektoriaus subjektų skaidymas į smulkesnius subjektus</b>	Reikia sukurti valdomus vienetus, atskirti tiekimą ir gamybą, suplokštinti valdymo struktūrą.	<p><b>Vadyba</b> Kopijuojama diversifikuotos mechaninės organizacijos struktūra, kartu skleidžiant mitus apie „vienintelę“ privataus sektoriaus praktiką.</p> <p><b>Neinstitucinė ekonomika</b> Mažesni vienetai greičiau reaguoja į rinkos pokyčius, jų paskatos labiau atitinka rinkos paskatas, juos lengviau kontroliuoti.</p>	Nekontroliuojami atskiri vienetai linke veikti tarsi „atskiros respublikos“ ir stengtis maksimizuoti savo pačių naudą visos sistemos sąskaita. Diversifikuota mechaninė organizacija reikalauja išplėtos ir stiprios bendros valdančiosios posistemės, kuri nebuvo kuriama.	<p>Fragmentuotas viešasis sektorius, prarasta horizontali koordinacija.</p> <p>Departamentai ir agentūrai egzistuoja savarankiškai, dubliuoja vienas kitą ir dėl koordinacijos stokos veikia neefektyviai.</p>	Smulkių vienetų konsolidacija į stambesnius. Vykdo Naujoji Zelandija, Australija, Jungtinė Karalystė.
<b>Orientacija į rezultatus</b>	Reikia orientuotis ne į procedūras, bet į rezultatus.	<p><b>Vadyba</b> Orientacija į rezultatus priartina organizacijas prie klientų</p> <p><b>Neinstitucinė ekonomika</b> Orientacija į rezultatus priartina organizacijas</p>	Valdymo sistemos paremtos orientacija į rezultatus nėra atsparios tikslų perkėlimui ir manipuliacijai matavimais. Buvo būtina paraleliai plėtoti	Dėmesys skiriamas siauriems techniniams lengvai matomiems ir išmatuojamiems paslaugų teikimo aspektams. Nukenčia veiksmingumas, kokybė ir aptarnavimo kokybė.	Papildomai diegimi instrumentai matuojantys išdavas ir procesus. Vykdo Naujoji Zelandija, Australija, JAV, Jungtinė Karalystė

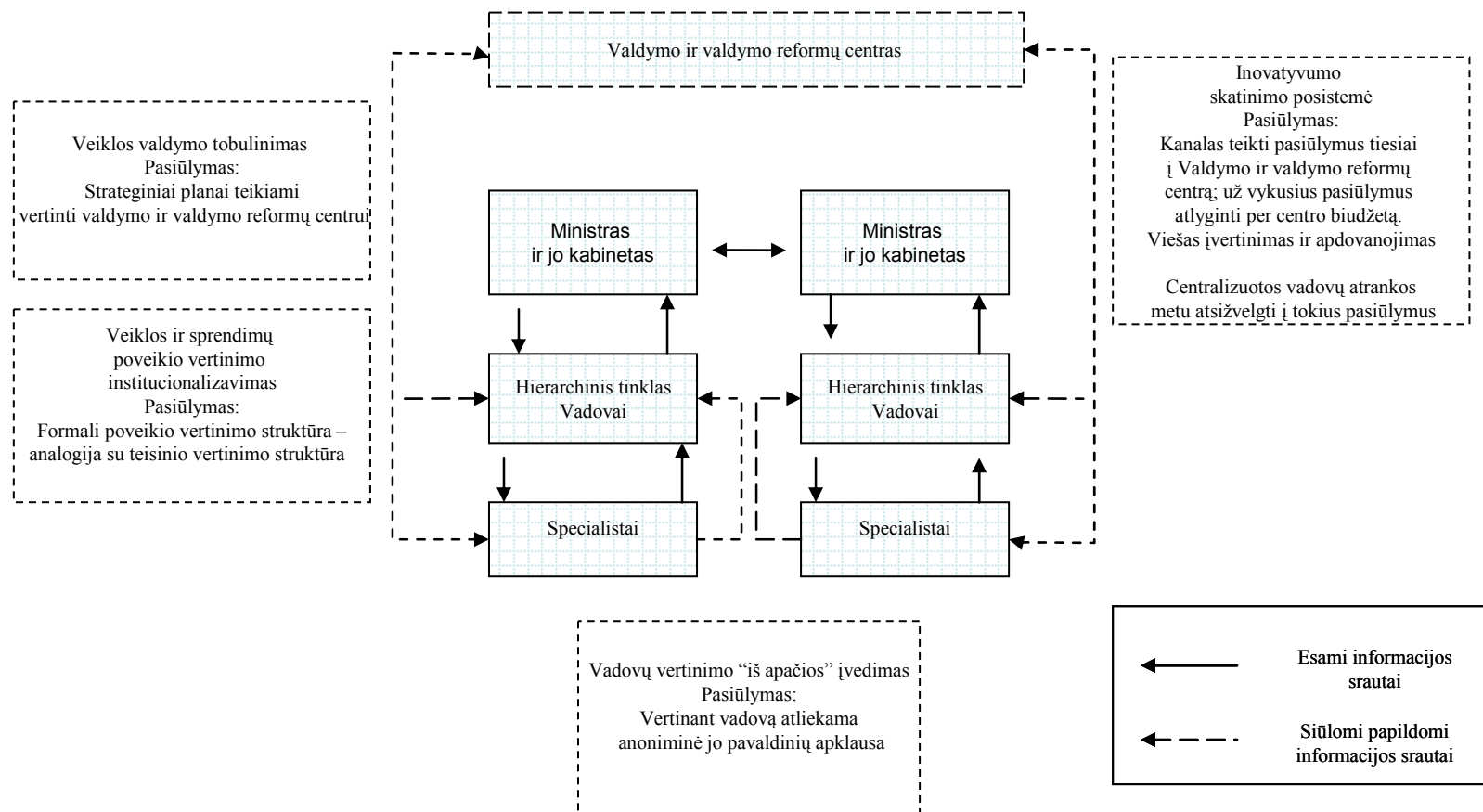
		prie rinkos	valdančiosios posistemės informacijos valdymo pajėgumus, tačiau vietoje to valdžia buvo apkarpoma.	Sugrįžo taip vadinami „sėkmės spąstai“ – vertinamos organizacijos stengiasi įtikti vertintojams, o vertintojai vertina taip, kad vertinamieji būtų „sėkmingi“, nes nuo to priklauso jų pačių vertinimas. To pasekoje veiklos auditas yra labai paviršutiniškas o atskaitomybė ribota.	
<b>Verslo ideologijos perėmimas</b>	Verslo subjektai veikia efektyviau nei viešieji	<b>Neinstitucinė ekonomika</b> Verslo subjektai nedaro valdžios klaidų. <b>Vadyba</b> Asmenys geriausiai motyvuojami savanaudiškais paskatomis.	Verslo subjektų pagrindinis interesas – pelnas. Nesant sąlygų eliminuojančių rinkos klaidas, kurių didžiąją dalį garantuoja ir sukuria valstybė (verslo koncentracijos stabdymas, vartotojų teisių apsauga ir t.t.) verslo subjektai linkę tenkinti savo poreikius ir klientų sąskaita. Jei verslo subjektas gali legaliai pelnytis valstybės biudžeto sąskaita jis beveik neabejotinai taip ir darys.	Agentūros ir departamentai traktuoja save kaip verslą. Skiriamos milžiniškos išlaidos „prekės ženklo“ formavimui, kitaip viešiesiems ryšiams (PR)	Verslo ideologijos apleidimas. Senujų vertybių gražinimas. Vykdo Naujoji Zelandija.
<b>Darbo sąlygų pakeitimas</b>	Klasikinė valstybės tarnybos schema nelanksti, biurokratai nepaklūsūs	<b>Neinstitucinė ekonomika</b> Darbdavio ir darbuotojo santykiai turi būti paremti rinkos dėsniais. <b>Vadyba</b> Rimbo ir meduolio principas efektyviausias	Kadangi viešojo sektoriaus darbuotojai retai turi išėjimo laisvę, jie darosi nuolaidūs ir nemotyvuoti.	Svarbiausia tapo ministrų politiniai interesai ar aukštųjų biurokratų interesai piliečių interesų sąskaita.	Gražinama bendra valstybės tarnautojų valdymo sistema. Vykdo Naujoji Zelandija.

		personalo valdymo būdas.			
<b>Apkarpymas</b>	Viešasis sektorius per daug išsipūtęs ir per brangus	<b>Neinstitucinė ekonomika</b> Dėl valdžios klaidų viešasis sektorius išsipūtęs pats savaime. <b>Vadyba</b> Įvairios vadybos mados, propaguojančios apsikarpymą vardant lankstumo ir inovatyvumo.	Apkarpymas yra baigtinis procesas, anksčiau ar vėliau jis turi liautis. Apkarpymas „visiems po lygiai“ griaua paskatų sistemą.	Institucinės atminties praradimas, sumenkusi motyvacija.	Atstatomas viešojo sektoriaus darbuotojų skaičius. Vykdo Naujoji Zelandija.
<b>Konkurencija</b>	Konkurencija sumažins kainas ir pagerins paslaugas	<b>Neinstitucinė ekonomika</b> Tik konkurencija priverčia rinkas veikti <b>Vadyba</b> Konkurencija skatina inovatyvumą ir darbingumą	Net viešojo pasirinkimo teorijoje pripažįstama, kad ne visokia konkurencija yra naudinga. Jei nėra visų tobulos rinkos sąlygų, konkurencija nebūtina konverguojasi į visiems naudingas pasekmes.	Įvairios disfunkcijos priklausomai nuo klaidos įvedant konkurenciją – privačių monopolijų sukūrimas, iškraipyta paskatų sistema ir t.t.	Konkurencija nebeskatinama. Kvazirinka pagrįstos reformos nutrauktos arba nebevykdomos. Naujoji Zelandija, JAV, Jungtinė Karalystė, Australija.
<b>Dereguliacija (laisvė valdyti)</b>		<b>Neinstitucinė ekonomika</b> Taip veikia rinkos subjektai atsakydami į rinkos spaudimą. Aiškūs tikslai aiškiems subjektams pagerina atskaitomybę. <b>Vadyba</b> Įvairios vadybos mados, propaguojančio vadovo laisvė valdyti.	Dereguliaciją yra nepaprastai sunku išlaikyti dėl kylančių atskaitomybės problemų. Diversifikuota mechaninė organizacija yra pakankamai greitai reglamentuota produkcijos ir geros veiklos standartais.	Reformos baigėsi didesniais reguliaciniais suvaržymais nei buvo prieš tai. Dalis raudonos juostos buvo sukurta ir tikslingai. Įvairiausi „gero elgesio“ kodeksai, piliečių chartijos yra integrali administracinio teisinio reguliavimo dalis ir taip pat yra raudona juosta. Vienokią raudoną juostą pakeitė kitokia raudona juosta.	Ši reformų kryptis nebevykdoma Naujoje Zelandijoje, Australijoje, JAV, Jungtinėje Karalystėje.

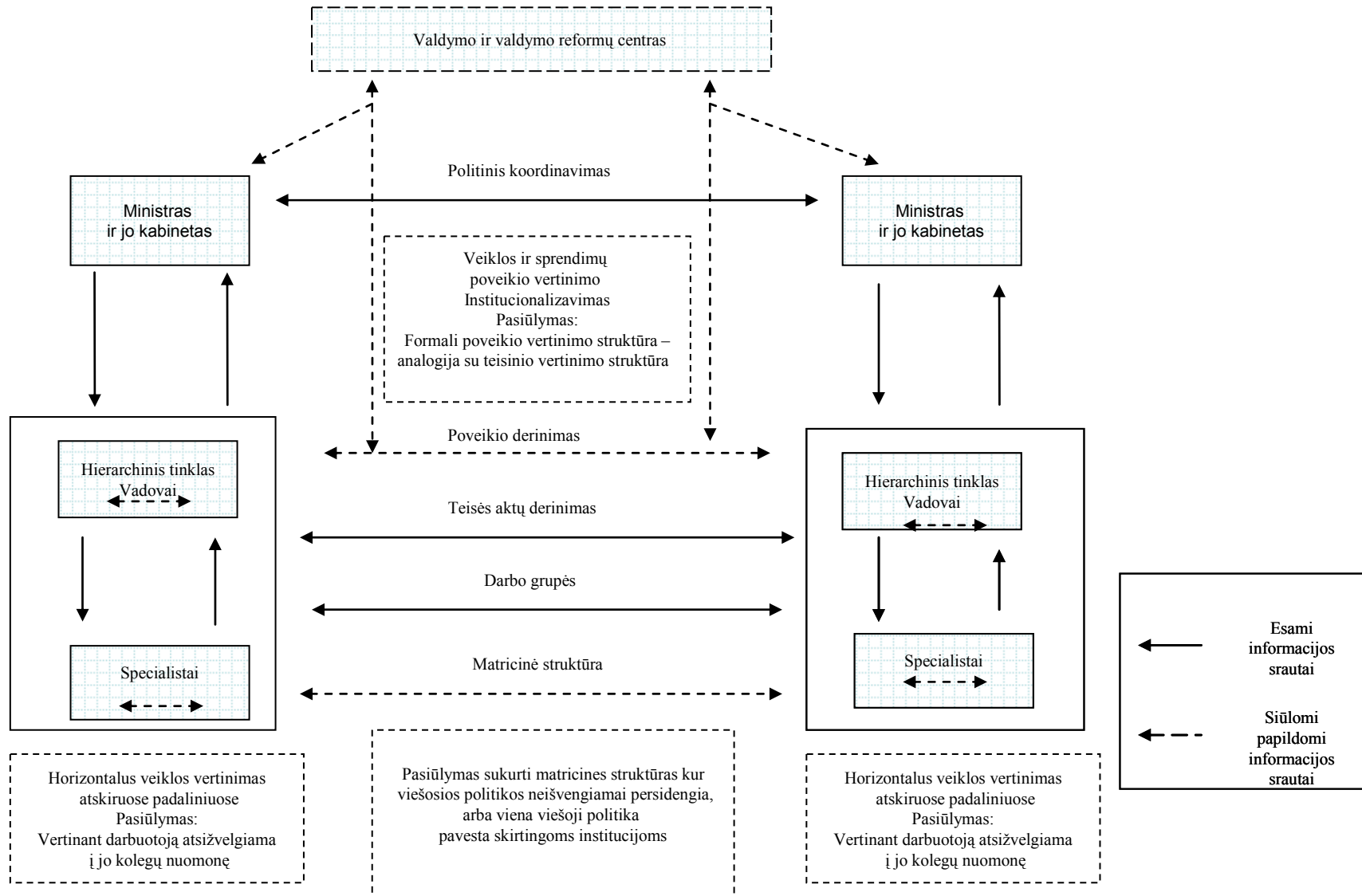


**2 priedas. Pasiūlymai ir rekomendacijos dėl valdžios informacijos apdorojimo mechanizmo tobulinimo**

## VERTIKALIOS SINERGIJOS NEBUVIMO MAŽINIMAS



## HORIZONTALIŲ POLITIKŲ NESUDERINAMUMO MAŽINIMAS



## „POLINKIO Į NEGATYVUMĄ“ IR „NEPROFESIONALUMO“ MAŽINIMAS

Inovatyvumo skatinimo posistemė  
Pasiūlymas:  
Kanalas teikti pasiūlymus tiesiai į valdymo ir reformų centrą, už vykusius pasiūlymus atlyginti per centro biudžetą.  
Viešas įvertinimas ir apdovanojimas

Centralizuotos vadovų atrankos metu atsižvelgti į tokius pasiūlymus

Depolitizacija  
Politikos ir administravimo atskyrimas  
Pasiūlymas:  
Stabdyti reformas suteikiančias daugiau administracinių galių politinei valdžiai

Profesionalumo skatinimas valstybės tarnyboje

Pasiūlymai:  
Prioritetas viešojo administravimo studijas baigusiems asmenims  
Centralizuotas vadovų mokymas – prioritetas  
“besimokančios organizacijos” vadybinėms koncepcijoms

Visuomenės švietimas  
Pasiūlymas:  
Bent minimalių viešojo administravimo pagrindų dėstymas vidurinėse mokyklose  
Įvairių pilietinių iniciatyvų organizavimas  
NVO skatinimas ir kooptacija

Veiklos ir sprendimų poveikio vertinimo institucionalizavimas  
Pasiūlymas:  
Formali poveikio vertinimo struktūra – analogija su teisinio vertinimo struktūra

Mokslinių informacijos apdorojimo principų institucionalizavimas  
Pasiūlymas:  
Skatinti vadybos mokslo (management science) metodų taikymą

### 3 priedas. Apklausti ekspertai

<b>Institucija</b>	<b>Atrankos priežastis</b>	<b>Ekspertų skaičius</b>
Ministro Pirmininkos tarnyba (Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija)	Dalyvavimas rengiant reformas	2
Ministro Pirmininkos tarnyba (Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija)	Didelė įtaka buvusioms ar dabar vykdomoms reformoms	2
Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė	Geras Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės ir kitų institucijų sąveikos išmanymas Audito tobulinimas	2
Prezidentūra	Potenciali įtaka dabar vykdomoms reformoms	1
Ministerijos (Ūkio, Teisingumo, Vidaus reikalų, Užsienio reikalų)	Patirtis Europos integracijos klausimais, ekspertinė ar vadovavimo patirtis	7

Disertacijoje analizuojami pokyčiai ir reformos, susiję su Naujosios viešosios vadybos diegimu valstybinėse organizacijose. Išskiriami ignoruojami faktoriai, įtakojantys reformų veiksmingumą, analizuojami reformų ir pokyčių mechanizmai. Disertacijoje siekiama išanalizuoti ir įvertinti, ar Naujosios viešosios vadybos ar kitos vadybinės koncepcijos pagrindu reformuotoje sistemoje atsiranda pakankamai prielaidų veiksmingų sprendimų priėmimui ir, ar atsižvelgiant į valstybinių organizacijų ir jų aplinkos ypatumus, tokia sistema pajėgi būti efektyviai valdoma. Daroma išvada, kad reikalinga ne „viena lemiamą“ reforma, bet sukūrimas tokios valdymo politikos taikytinos valstybinių organizacijų sistemai valdyti, kuri leistų atlikti pakeitimus, visuomet susijusius su visos sistemos valdymu. Pasiūlomi konceptualiniai modeliai, išryškinantys informacijos apdorojimo ypatumus valstybės valdymo sistemoje. Modeliuose naudojami disertacijoje išskirti faktoriai, taip pagrindžiant būtinybę atlikti reformas, kurios sudarytų struktūrinės prielaidas pagerinti sprendimų priėmimą.

The changes and reforms related to the installation of the New Public Management in governmental organizations are analyzed in the dissertation. Ignored factors that influence the effectiveness of reforms are distinguished and the analysis of reform and change mechanisms is provided. In the dissertation it is aimed to analyze and assess whether a reformed system by the New Public Management or other managerial concepts has sufficient preconditions for effective decision-making, and whether such a system can be effectively managed, taking into account features of governmental organizations and their environment. Conclusion is done that not “a one decisive” reform is required, but the creation of such encompassing public policy for the management of public sector, which allows governments to make changes, always related to the management of the whole system. Conceptual models of the information processing characteristics of the public administration system are provided. Models incorporate factors that were identified in the dissertation and are used to justify the need for reforms that would provide the structural prerequisites for better decision-making.