

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS  
POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS  
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA

VIRGINIJA BUKANTAITĖ

VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO REFORMOS  
ĮGYVENDINIMAS VAKARŲ BALKANUOSE

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas  
doc. dr. Ž. Židonis

VILNIUS, 2011

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS  
POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS  
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA

VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO REFORMOS  
ĮGYVENDINIMAS VAKARŲ BALKANUOSE

Viešojo administravimo magistro baigiamasis darbas  
Studijų programa 621N71001

Vadovas  
doc. dr. Ž. Židonis  
2011 12

Recenzentas

---

2011 12

Atliko  
VKAmns0-01 gr. stud.  
Virginija Bukantaitė

VILNIUS, 2011

## TURINYS

ĮVADAS .....	6
1. TEORINĖS TYRIMO PRIELAIIDOS.....	9
1.1. MARKETIZACIJA .....	11
1.2. DECENTRALIZACIJA.....	13
1.3. DALYVAVIMAS.....	18
1.4. ŽMONIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ VALDYMAS.....	21
1.5. INFORMACINĖS TECHNOLOGIJOS .....	24
1.6. APIBENDRINIMAS .....	26
1.7. VAKARŲ BALKANŲ REGIONO APŽVALGA.....	28
3. TYRIMO DIZAINAS .....	31
3.1. KELIO TECHNIKOS PRITAIKYMAS.....	32
3.2. KINTAMŲJŲ NUSTATYMAS .....	33
3.2.1. Priežastinės sąlygos <i>X</i> .....	33
3.2.2. Laukiamos pasekmės <i>Y</i> .....	34
3.2.3. Priežastiniai mechanizmai <i>Z</i> .....	34
3.2.4. Galimi tyrimo išvadų įverčiai .....	35
3.2.5. Kintamųjų sintezė.....	36
3.3. TYRIMO EIGA .....	39
4. VIEŠOJO SEKTORIAUS REFORMOS VAKARŲ BALKANUOSE ANALIZĖ.....	40
4.1. VIEŠASIS SEKTORIUS VAKARŲ BALKANUOSE .....	40
4.1.1. Marketizacija.....	40
4.1.2. Decentralizacija.....	46
4.1.3. Dalyvavimas .....	50
4.1.4. Žmoniškųjų išteklių valdymas .....	56
4.1.5. Informacinės technologijos.....	61
4.2. TYRIMO REZULTATAI.....	64
4.2.1. Įvertinimas.....	64
4.2.3. Apibendrinimas.....	69
IŠVADOS .....	73
LITERATŪRA .....	75
ANOTACIJA LIETUVIŲ IR ANGLŲ KALBOMIS .....	83
SANTRAUKA .....	84
SUMMARY .....	85
PRIEDAS .....	86
1 PRIEDAS.....	87
2 PRIEDAS.....	88
3 PRIEDAS.....	88
4 PRIEDAS.....	89

## LENTELIŲ SĄRAŠAS

LENTELĖ 1 DECENTRALIZACIJOS SAMPRATOS TEORINĖS INTERPRETACIJOS .....	14
LENTELĖ 2. PILIEČIŲ DALYVAVIMO VALDYMO PROCESĖ PRIVALUMAI IR TRŪKUMAI .....	20
LENTELĖ 3 PAGRINDINIAI VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO REFORMOS ELEMENTŲ TEORINIAI POŽYMAI.....	27
LENTELĖ 4 KETURIŲ VAKARŲ BALKANŲ REGIONO VALSTYBIŲ APŽVALGA .....	29
LENTELĖ 5 KINTAMŲJŲ SINTEZĖS MODELIS .....	37
LENTELĖ 6 DUOMENŲ ANALIZĖS MODELIS.....	38
LENTELĖ 7 VAKARŲ BALKANŲ GYVENTOJŲ NUOMONĖ APIE VIEŠĄS PASLAUGAS.....	43
LENTELĖ 8 ELEKTRONINĖ VALDŽIA VAKARŲ BALKANUOSE 2010 METAIS .....	62
LENTELĖ 9 VIEŠOJO SEKTORIAUS REFORMA ALBANIJOJE.....	65
LENTELĖ 10 VIEŠOJO SEKTORIAUS REFORMA BOSNIJOJE IR HERCEGOVINOJE .....	66
LENTELĖ 11 VIEŠOJO SEKTORIAUS REFORMA JUODKALNIJOJE .....	67
LENTELĖ 12 VIEŠOJO SEKTORIAUS REFORMA SERBIJOJE.....	68
LENTELĖ 13 REGIONO STIPRYBĖS IR SILPNYBĖS .....	72

## PAVEIKSLĖLIŲ SĄRAŠAS

1 PAV. ADMINISTRACINĖS SISTEMOS PAJUNGIMAS RINKAI.....	11
2 PAV. STRATEGINIS ŽMONIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ VALDYMAS.....	22
3 PAV. ELEKTORINĖS VALDŽIOS VYSTIMOSI PAKOPOS.....	24
4 PAV. FREEDOM HOUSE KORUPCIJOS INDEKSAS VAKARŲ BALKANUOSE.....	44
5 PAV. AR ŠIUO METU YRA POLITINĖ PARTIJA / POLITIKAS, ATSTOVAUJANTIS JŪSŲ POLITINES PAŽIŪRAS?.....	46
6 PAV. FREEDOM HOUSE DEMOKRATINĖS VIETINĖS VALDŽIOS INDEKSAS VAKARŲ BALKANUOSE.....	49
7 PAV. PASKUTINIAI DU PARLAMENTŲ RINKIMAI VAKARŲ BALKANUOSE.....	51
8 PAV. FREEDOM HOUSE PILIETINĖS VISUOMENĖS INDEKSAS VAKARŲ BALKANUOSE.....	52
9 PAV. LAISVĖ IŠREIKŠTI POLITINES PAŽIŪRAS VAKARŲ BALKANUOSE.....	54
10 PAV. VIDUTINĖ ALGA VAKARŲ BALKANUOSE (NEATSKAIČIUS MOKESČIŲ).....	58
11 PAV. DIRBANČIŲJŲ VIEŠAJAME SEKTORIUJE PROCENTINĖ DALIS VAKARŲ BALKANUOSE.....	59
12 PAV. KYŠIŲ DAVIMAS VALSTYBĖS TARNAUTOJAMS VAKARŲ BALKANUOSE.....	60
13 PAV. TELEKOMUNIKACIJŲ INFRASTRUKTŪROS KOMPONENTAI 2010 METAIS.....	61
14 PAV. RYŠIO TARP ELEMENTŲ INDIKATORIŲ IR PASEKMIŲ VERTINIMAS.....	70
15 PAV. SKAITINIŲ ĮVERČIŲ SUMA.....	71

## IVADAS

Šiame magistro baigiamajame darbe nagrinėjami viešojo administravimo reformos įgyvendinimo procesai Vakarų Balkanų šalyse – Albanijoje, Bosnijoje ir Hercegovinoje, Juodkalnijoje, ir Serbijoje. Šios reformos tikslas – kokybiškas visuomenės interesų tenkinimas. Pastaruoju metu vykstanti viešojo administravimo sistemos teorinė polemika apima tiek Naujosios viešosios vadybos, tiek Naujojo valdymo principus (Domarkas, 2004; Smalskys, 2010). Analizuojant teorinius temas pagrindus, išryškėjo aktualiausi reformos elementai: marketizacija, decentralizacija, piliečių dalyvavimas, žmoniškųjų išteklių valdymas ir informacinės technologijos.

Pasak Lynno (2008) viešojo administravimo reforma priklauso nuo ideologinių ir vyraujančios “mados” elementų, kurie yra paremti ne teorine, bet instrumentine logika. Todėl šiame darbe yra nagrinėjami tie reformos elementai, kurie atspindi ir naujosios viešosios vadybos (marketizacija ir decentralizacija), ir naujojo viešojo valdymo (piliečių dalyvavimas), ir šioms srovėms bendrų (žmoniškųjų išteklių valdymas, informacinės technologijos) principai. Šie elementai yra analizuojami Vakarų Balkanų regiono (Albanija, Bosnija ir Hercegovina, Juodkalnija ir Serbija) kontekste. Geografiniu požiūriu šios valstybės, esančios Pietryčių Europoje, sudaro Vakarų Balkanų sritį, panašiai kaip Lietuva, Latvija ir Estija bendrai yra vadinamos Baltijos regiono valstybėmis. Vakarų Balkanų valstybės politiškai įdomios tuo, kad nė viena nepriklauso Europos Sąjungai (tik Juodkalnija turi šalies-kandidatės statusą, kitos yra laikomos potencialiomis kandidatėmis) ir skaičiuoja pirmą (Juodkalnija ir Serbija) arba antrą (Albanija ir Bosnija su Hercegovina) nepriklausomybės dešimtmečius po Bosnų karo. Šios valstybės yra tarpusavyje panašios ir vertybiniu požiūriu. Pagal Ronald'o Inglehart'o (Democracy and Political Culture in Eastern Europe, 2006) pasaulio šalių vertybių sistemos žemėlapi (1 priedas), visos keturios valstybės pakliūna į postkomunistinių valstybių grupę, ortodoksų bendruomenę. Juodkalnija, Albanija ir Serbija yra ypač artimos savo vertybių sistemomis.

Taigi, regiono šalys buvo pasirinktos siekiant išsiaiškinti, kaip viešojo administravimo sistemos tobulinimas vyksta “ekstremaliomis” sąlygomis, kaip jaunos demokratijos valstybės sugeba adaptuoti pagrindinius viešojo administravimo principus. Čia ir kyla svarbiausias probleminis klausimas:

Kaip yra įgyvendinami viešojo administravimo reformos elementai jaunos demokratijos šalyse?

Pirminė hipotezė, iškelta atsakant į probleminį klausimą, suponuoja prielaidą, jog tyrimo metu bus nustatyta: viešojo administravimo reformos elementų įgyvendinimo lygis pasireiškia skirtingai

kiekvienoje valstybėje ir egzistuoja priklausomybė tarp ekonominio šalies išsivystymo ir viešojo administravimo reformos įgyvendinimo lygių.

Pastebima, jog viešojo administravimo vystymo polemiką galima išskirti į dvi pagrindines sritis – teorinę ir praktinę. Teoriniu lygmeniu viešojo administravimo klausimus nagrinėja tokie mokslininkai, kaip C. Hoodas, J.E. Lane'as, D. Osborne'as, T. Gaebleris, D. Gudelis (naujosios viešosios vadybos kryptis), V. Domarkas, J.V. Denhardtas, B.L. Binghamas, A. Guogis (naujojo viešojo valdymo kryptis). Praktiniu lygmeniu viešojo administravimo reformų eiga ir pasekmės dažniausiai yra atskleidžiamos atvejo analizėse, kurios atliekamos tiek valstybių, tiek organizacijų ar atskirų programų lygmeniu. Pavyzdžiui, G.B. Petersas (2008) apžvelgia kai kurių pokomunistinio bloko šalių patirtį, o E.M. Witesmanas ir C.R. Wise'as (2009) – centralizacijos ir decentralizacijos pasėkmes valstybės tarnybai.

Galima teigti, jog viešojo administravimo teoriniai ir praktiniai darbai gilinasi į atskiras reformos sritis – elementai nagrinėjami atskirai po vieną, ypač šis reiškinys pastebimas praktiniame lygmenyje. Tokia situacija neleidžia daryti apibendrinančių išvadų apie viešojo sektoriaus padėtį tiek kiekvienoje šalyje, tiek visame regione. Todėl šiame magistriniame darbe yra analizuojamas viso Vakarų Balkanų regiono tobulėjimas įgyvendinant reformą. Darbo mokslinis naujumas pasireiškia ir šiais aspektais: reformos elementų įgyvendinimas tiriamas jaunos demokratijos šalyse; remiantis atvejo analizės tyrimo būdu, parengtas tyrimo modelis leis gauti duomenis, kurie pagilins ir praplės teorinį viešojo administravimo supratimą.

Magistrinio darbo rezultatai gali būti naudingi ir kitoms postkomunistinio bloko valstybėms (pvz. Lietuvai), kuriose demokratinės visuomenės formavimas vis dar tęsiasi. Tikėtina, kad šio bloko valstybės, tobulindamos viešojo administravimo sistemą, gali susidurti su panašiais sunkumais.

Darbo tikslas: išanalizuoti, kaip viešojo administravimo reforma yra įgyvendinama Vakarų Balkanuose - jaunos demokratijos šalyse.

Tam, kad būtų tinkamai ir visapusiškai pasiektas darbo tikslas, iškeliami tokie uždaviniai:

1. Apžvelgti pagrindinius pasirinktų viešojo administravimo reformos elementų teorinius aspektus ir išskirti svarbiausius šių aspektų požymius;
2. Parengti tyrimo modelį, kuris būtų naudojamas Vakarų Balkanų valstybių viešojo administravimo reformai tirti;
3. Nustatyti svarbiausius keturių Vakarų Balkanų šalių viešojo administravimo reformų proceso bruožus ir įvertinti jų įgyvendinimo lygį.

Tyrimo rezultatai ir išvados yra paremti dokumentų (apžvalgos, ekspertų pasisakymai žiniasklaidoje, moksliniai straipsniai) ir statistinių duomenų (tyrimų ataskaitos, valstybių ekonominiai duomenys) analizės tyrimo metodu, naudojant atvejo analizės tyrimo būdą.

Tyrimo objektas yra Vakarų Balkanų regiono šalys – Albanija, Bosnija ir Hercegovina, Juodkalnija ir Serbija, kurios yra tiriamos per viešojo administravimo reformos elementų įgyvendinimo prizmę. Kitų šalių duomenys pateikiami palyginimui ir bendrai situacijai apžvelgti.



## 1. TEORINĖS TYRIMO PRIELAIIDOS

Šiuo metu akademinėje plotmėje intensyviai diskutuojama apie dabartinę viešojo administravimo teorijos ir praktikos kryptį (pasak Tumėno (2008) „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.“). Taip pat pastarąjį dešimtmetį išryškėjo tendencija akcentuoti Naujojo valdymo (angl. *New Governance*, toliau NV) principus, kartu kritikuojant prieš tai buvusio ypač populiarus Naujosios viešosios vadybos (toliau NVV) elementus.

Tačiau, kaip teigia Lynn'as (2008), viešojo administravimo reformos<sup>1</sup> kryptis priklauso nuo ideologinių ir vyraujančios „mados“ elementų, kurie yra paremti ne teorine, bet instrumentine logika. Taigi, apžvelgiant praktinę reformos pusę, pastebima, jog šalyse vyrauja tiek „senieji“ NVV elementai, tiek „naujieji“ NV principai. Apskritai, kiekvieną dieną „gimstant“ vis naujoms teorijoms ir metodams, kaip pagerinti viešąjį administravimą, sunku išskirti aiškią kryptį, kurios laikosi viena ar kita valstybė. Kiekviena iš jų turi savą receptą, kaip įgyvendinti viešojo sektoriaus reformą, atsižvelgiant į individualias šalies ypatybes ir viešosios politikos tikslus.

Kaip pabrėžia D.Gudelis ir A.Patapas, „naujosios viešosios vadybos reformų esmę sudaro privataus sektoriaus vadybos metodų taikymas viešajame sektoriuje“ (p.124, 2010). Autoriai cituoja D.Osborno ir T.Gaeblerio esminius „verslininkiškos valdžios“ bruožus, kuriuos iš esmės galima suskirstyti į dvi apibendrinančias grupes: *decentralizaciją*, kurią apibūdina valdžios katalitiškumas, bendruomeniškumas, prevenciškumas ir galių perdavimas žemesniems administraciniams vienetams, ir *marketizaciją*, kuri apima valdžios konkurencingumą, efektyvumo ir veiksmingumo siekimą, orientaciją į rezultatus ir klientus, valdžios veiklą įmonių principais ir jos orientaciją į rinką.

Tuo tarpu A.Guogis Naująjį valdymą apibrėžia taip: „tai viešojo administravimo modelis su šiek tiek kitose vietose sudėliotais akcentais, su platesniu piliečių dalyvavimu valdyme, korupcijos apribojimu /.../ ir kitų moralinių – etinių savybių išskėlimu, geru tarpinstituciniu bendradarbiavimu bei aktyvia nevyriausybinėse organizacijų veikla“ (p.142, 2010). Todėl galima teigti, kad esminis NV bruožas yra *dalyvavimas*. Tačiau tiek NVV, tiek NV turi bruožų, kurie, priklausomai nuo požiūrio, gali „įgyti“ ir vienos ir kitos viešojo administravimo krypties savybių. Tai *žmoniškųjų išteklių valdymas ir informacinės technologijos*.

Atsižvelgiant į NVV ir NV mokyklų „susiliejamą“ teoriniame ir praktiniame lygmenyse, šiame darbe yra nagrinėjami ir NVV (marketizacija ir decentralizacija), ir NV (dalyvavimas), ir šias sroves apimantys (žmoniškųjų išteklių valdymas ir informacinės technologijos) principai. Būtent šie

<sup>1</sup> Šiame darbe sąvoka „viešojo administravimo reforma“ suprantama, kaip viešųjų institucijų sistemos, įgyvendinančios valstybės politiką, veiklos plėtra ir modernizavimas;

elementai buvo pasirinkti todėl, kad jie geriausiai charakterizuoja NVV ir NV mokyklų<sup>2</sup> bruožus. Žemiau trumpai apibrėžiamos šių elementų sąvokos:

- Naujosios viešosios vadybos elementai
  - o *Marketizacija* - rinkos sąlygų sukūrimas viešosioms įstaigoms, kai viešojo sektoriaus organizacijos priverčiamos konkuruoti tarpusavyje, taip tikintis padidėjusio jų produktyvumo ir jautrumo vartotojams;
  - o *Decentralizacija* - pagrindinės šio reiškinių sudedamosios dalys: centrinė valdžia, vietos valdžia ir galių perdavimas, kaip sąveika tarp valdžių.
- Naujojo valdymo elementai
  - o *Dalyvavimas* - visuomenės ir jos elementų įtraukimas į valstybės sprendimų priėmimo procesą.
- Bendra abiemis
  - o *Žmoniškųjų išteklių valdymas* - strategijos tikslas yra pakeisti žmones taip, kad jie taptų labiau: atsidavę, kompetentingi, efektyvūs ir integruoti. NVV akcentuoja atlyginimo sistemos priklausomybę nuo rezultatų, o NV – vertybių puoselėjimą organizacijoje;
  - o *Informacinės technologijos* - viešųjų paslaugų teikimas elektroniniais kanalais. NVV kontekste pasireiškia kaip „vieno langelio“ principas, NV – piliečių įtraukimu į valdymą, o bendrame reformos lygmenyje – siekiama teikti kokybiškas elektronines paslaugas.

Teorinėse tyrimo prielaidose aukščiau minėti elementai yra apžvelgiami teorinėje plotmėje (praktinis jų įgyvendinimas bus analizuojamas kitose darbo dalyse). Aptariant kiekvieną viešojo sektoriaus reformos elementą, buvo stengtasi jį atskleisti tiek iš NVV, tiek iš NV pusių, paminint svarbiausias jo sudedamąsias dalis. Išvados pateikiamos lentelės forma (žr. 27 psl.), išskiriant pagrindinius reformos elementų požymius, privalumus ir trūkumus. Toks išvadų pateikimas sudaro teorines prielaidas toliau nagrinėti šiuos elementus praktinėje plotmėje, t.y. per Vakarų Balkanų regiono šalių prizmę.

Galiausiai, yra apžvelgiamos regiono šalys - Albanija, Bosnija ir Hercegovina, Juodkalnija ir Serbija (žr. 29 psl.). Šalys analizuojamos istoriniu, ekonominiu, socialiniu ir kultūriniu kiekvienos šalies aspektais, kurie, remiantis šio MBD pirmine hipoteze, gali turėti įtakos viešojo administravimo reformos padariniams apskritai.

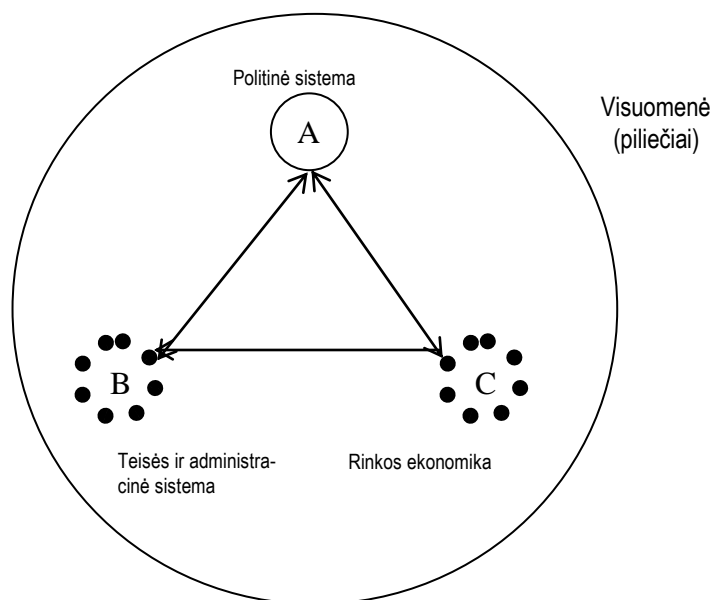
---

<sup>2</sup> Pritariu Tumėno (2008) išsakytai nuomonei apie NVV (kartu ir NV) priskyrimą mokyklai, o ne paradigmai.

## 1.1. Marketizacija

Rinkos sąlygų formavimas viešajame sektoriuje arba kitaip administracinės sistemos pajungimas rinkai (Pollitt, Bouckaert, 2003) susideda iš rinkos sąlygų sukūrimo viešosioms įstaigoms. Šiuo atveju įstaigų administracijos yra konkurencinio rinkos spaudimo subjektai. Tokių sąlygų sukūrimas skatina geresnę įstaigų veiklą, o klientai gauna naudos iš konkurencinės kovos, kurios išdava – paslaugų kokybė ir kaina, tampanti mažesnė konkurencinėje aplinkoje (Alfonzo, 2007). Kitaip tariant, viešojo sektoriaus organizacijos priverčiamos konkuruoti tarpusavyje, taip tikintis padidėjusio jų produktyvumo ir jautrumo vartotojams (Pollitt, Bouckaert, 2003), kuris labiausiai pasireiškia tuo, kad keičiasi pačios valstybės santykis su piliečiu. Rinkos sąlygų sukūrimas viešajame sektoriuje piliečius “paverčia” klientais ir santykiai, prieš reformą buvę valstybės – piliečio, tampa paremti paslaugos tiekėjo –kliento modeliu.

Politt‘as ir Bouckaert‘as pateikia trijų sąveikaujančių sistemų – politinės, rinkos ekonomikos ir teisės bei administracinės, kurios veikia pilietinės visuomenės kontekste – modelį, kuris pateikiamas žemiau (2003, p.208).



1 pav. Administracinės sistemos pajungimas rinkai

Šaltinis: Pollitt, Bouckaert, 2003, p.208

Šis modelis vaizdžiai parodo, kaip vyksta rinkos mechanizmų įtraukimas į teisės ir administracijos sistemą. Kaip jau minėta, įgyvendinant modelį, paremtą valstybės kaip tiekėjo ir piliečio kaip kliento santykiais, siekiama padidinti viešojo sektoriaus lankstumą (Pollitt, Bouckaert, 2003), „plėsti rinkos mechanizmo principus, skatinant tradicinių valdymo principų ir formų /.../ devalvavimą“ (Raipa, 2007, p.33). Praktiškai valstybė marketizavimą įgyvendina „apkarpydama“ viešųjų įstaigų finansavimą ir kartu tikėdamasi didesnio jų efektyvumo (Pollitt, Bouckaert, 2003).

Kitas nagrinėjamos temos aspektas yra tas jog, konkurencingos paslaugos sudaro tokias sąlygas, kuriomis ne valdžia, o rinka paskirsto išteklius ir klientai renkasi norimas viešąsias paslaugas (Civinskas, 2007). Čia iškeliamas piliečio, kaip kliento, galimybė aktyviai naudotis savo teisėmis, taigi marketizacija yra viena iš priemonių paremti principinį NVV teiginį jog, „į vartotoją orientuoto viešojo administravimo samprata sudaro NVV doktrinos bei reformų judėjimo pagrindą“ (Civinskas, 2007, p.212). Žinoma, piliečio tapatinimas su kliento (vartotojo) sąvoka, vystantis NVV teorijai ir praktikai, susilaukė didelės kritikos (Domarkas, 2007), nes vyraujant tokio tipo santykiams, mažėja galimybė individams dalyvauti sprendimų priėmimo ir kontroliuoti politikos įgyvendinimą (Alfonzo, 2007), ko pasekmė tampa vis didėjantis valdžios neatskaitingumas, demokratijos nenykimas ir verslininkiškumo vietoje pilietiškumo įsigalėjimas.

Marketizacijos viešajame sektoriuje kritikai (tuo pačiu būdami NVV kritikais ir Naujojo Viešojo Valdymo – New Governance – šalininkais) ypač pabrėžia jos neigiamą įtaką demokratijos sklaidai valstybėje. Pagrindinis jų argumentas – rinka pagrįstas viešojo administravimo modelis, kuris pabrėžia verslininkiškumą ir individualių klientų poreikių tenkinimą, yra nesuderinamas su demokratijos principu ginti viešąjį interesą. Rinkos modelis neteikia didelės reikšmės tokiems demokratijos idealams, kaip nešališkumas ir teisingumas (Eikenberry, Kluver 2004).

Apie rinkos vertybių kirtimąsi su demokratiniais principais rašo ir Palidauskaitė (2007), kuri teigia, jog: „pertvarkant viešąsias organizacijas pagal privataus sektoriaus modelį, kartu su vadybos metodais į viešąjį sektorių ateina ir rinkos vertybės – vartotojo suverenumas, efektyvumas, konkurencingumas, produktyvumas, kurios iš esmės nėra neigiamos, bet perkeltos į viešąjį sektorių gali kirstis su demokratiniais valdymo principais“ (Palidauskaitė, 2007, p.84). Veiklos orientyrų pasikeitimas iš naujo kelia valstybės tarnautojo vaidmens klausimą. Tiesą sakant, kai kurie autoriai (Paulsen, 2006) pačią NVV traktuoja kaip „asmenybės projektą“, kuris, įgyvendinamas viešojo administravimo sektoriuje, kelia įtampą tarp darbuotojų. Tokia situacija gerai išbando tą subtilų balansą tarp paslaugų kokybės išlaikymo ir atskaitomybės valstybei.

Iš organizacinės kultūros perspektyvos, organizacijų nariai kultūras ir subkultūras naudoja kaip interpretacijų šaltinį, darant išvadas ir pokyčių pritarimui/ nepritarimui. Tokių subkultūrų (ne)palaikymas, vykstant dideliems pokyčių procesams (pvz.: valstybės tarnautojų profsąjungos pozicija dėl veiklos vertinimo rodiklių pasikeitimo ar darbo sutarčių įvedimo), paveikia individo

organizacinę ir subkultūrinę identifikavimąsi, profesinę ir asmeninę suvokimą. Darbuotojai gali arba priešintis pokyčiams, norėdami išsaugoti veiklos saugumo garantus ir nusistovėjusią savęs identifikaciją, arba gali tapti aktyviais pokyčių dalyviais, siekiančiais iš naujo nustatyti ir sustiprinti savo, kaip profesionalių darbuotojų statusą (Paulsen, 2006).

Verta paminėti, jog staigus socialinio statuso pasikeitimas, dažniausiai sąlygoja sumažėjusį darbuotojų lojalumą, nekompetenciją ir blogiausiu atveju – korupciją. Korumpuoto sandėrio ar interesų konflikto atveju siekiama asmeninės/ grupinės naudos, kuri apima ne tik materialinius ir finansinius interesus, bet ir galimus socialinio statuso pokyčius ir panašiai. Verslumo siekimo valstybiniame sektoriuje (ir apskritai viešojo valdymo reformos) sukeltas etines problemas stiprina ir bendra vertybių kaita, vykstanti visuomenėje. Vis labiau įsigalinti vartotojiška kultūra asmens padėti visuomenėje vertina pagal jo materialinę gerovę ir vartojimo stilių. Tokia kultūra ir mąstymo būdas prisiskverbia ir į administracinę sistemą, kur jau nieko nebestebina naudojimas tarnybine padėtimi asmeniniais tikslais (Palidauskaitė, 2007).

Tiek teigiami, tiek neigiami marketizacijos aspektai sukuria sunkiai išsprendžiamą dilemą viešojo administravimo reformos kūrėjams ir vykdytojams. Iš vienos pusės, marketizacija leidžia sukurti mažesnę ir efektyvesnę valdžios aparatą, kuris veikia skatinamas rinka pagrįstais principais ir yra valdomas vadybininkų su didele darbo patirtimi privačiame sektoriuje. Kyla pagunda viešąsias įstaigas paversti „privačiomis įmonėmis“, kurių tiek vidinė valdymo struktūra (pvz. įdiegiant griežtas „produkto“ sukūrimo direktyvas), tiek išorinė aplinka (pvz. konkurencija dėl valstybės dotacijų) atspindėtų rinkos sąlygas. Iš kitos pusės, valstybės valdymas yra daug daugiau nei vien tik „produkto“ gamyba. Jis turi atsižvelgti į viešąjį interesą, kuris skatina tokių demokratijos vertybių kaip, nešališkumo, teisingumo ir lygybės sklaidą. Valdžia egzistuoja būtent dėl to, kad rinka ir rinka pagrįstas valdymas negali pasiekti tokių tikslų (Kettl, 1997). Individualizmas ir principas – išgyvena stipriausi – veikia laisvosios rinkos sąlygomis, tačiau jie nėra suderinami su viešojo intereso siekimu (Kettl'as (1997) cituoja Tyson'ą, (1987)). Greičiausiai viešajame sektoriuje kuriama privataus verslo kultūra duos priešingą rezultatą negu yra tikimasi – iškilis etinės problemos ir vietoj kokybiškų paslaugų ir konkurencingos kainos gali būti „pasiektas“ tik aukštas korupcijos lygis. Reformatoriai turi nuolatos siekti pusiausvyros tarp naujų idėjų ir būdų, kaip užtikrinti efektyvumą viešajame sektoriuje, kartu atsižvelgdami į viešąjį interesą, kaip pagrindinį reformos tikslą (Kettl, 1997).

## 1.2. Decentralizacija

Decentralizacijos laipsnis ir ypatybės yra individualios kiekvienoje pasaulio valstybėse. Vienose - centrinė valdžia yra aiškiai dominuojanti, kai tuo tarpu savivalda įgyvendina tikslus jos

nurodymus. Kitose – stiprūs regionų ir vietos lyderiai faktiškai veikia visos valstybės vidaus reikalų valdymą. Daugelio šalių decentralizacijos lygis yra kažkur tarp šių dviejų kraštutinybių – dažniausiai centrinė valdžia nustato nacionalinės politikos kryptį, o vietinė įgyvendina savo teises ten, kur centrinė nėra numačiusi (Hankla, 2008).

Decentralizacijos sampratas susistemino Baltušnikienė žemiau pateikiamoje lentelėje. Galima teigti, jog mokslinėje literatūroje, nagrinėjančioje decentralizacijos aspektus, apibrėžiant jos sampratą išryškėja pagrindinės šio reiškinio sudedamosios dalys: centrinė valdžia, vietos valdžia ir galių perdavimas, kaip sąveika tarp valdžių. Šiuo atveju pažymėtina įvairialypė “galios” samprata, kuri aiškinama labai įvairiai, dažniausiai išskiriant tam tikrus teisinius įgaliojimus ir resursų kiekį, skirtą jiems įgyvendinti. Žinoma, būtina atsižvelgti ir į aplinkybes, kuriose vyksta decentralizacijos procesas. Paprastai reiškinys siejamas su politine, fiskaline, administracine ir ekonomine decentralizacijos formomis (Raipa, Backūnaitė, 2004; Cai, Treisman, 2006).

**Lentelė 1 Decentralizacijos sampratos teorinės interpretacijos**

Autorius	Apibrėžimas: Decentralizacija – tai:
J. Manor (1999)	... įgaliojimų ir resursų perdavimas iš aukštesnių viešojo valdymo lygių žemesniesiems.
G. Žilinskas (2001)	... įstatymais pagrįstas valdymo funkcijų perdavimas iš centrinių valstybinės valdžios institucijų savivaldos teise turintiems teritorijoms (savivaldybėms).
World Resources (2002–2004)	... procesas, kai valstybės valdžia perduoda dalį savo įgaliojimų savivaldybei, vietiniam lyderiui ar kokiai nors bendruomenės institucijai.
Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook (2000)	... laipsniškas įgaliojimų perdavimo procesas demokratišku būdu suformuotoms savivaldybių institucijoms.
V. Evdokimov, J. Starcev (2001)	... atskirų valdingų įgaliojimų perdavimas iš centro vietiniams (regioniniams) savivaldybių organams, savarankiškiems viešiesiems teisiniams institutams, neįeinantiems į valstybės valdžią.
D. Rushforth, F. Boudier, E. Lacey (1997)	... atsakomybės ir įgaliojimų perdavimas demokratiškai suformuotiems ir nepriklausomiems žemesnių viešojo valdymo lygių subjektams, veikiantiems suteikiant jiems daugiau valdžios įgaliojimų, bet nebūtinai daugiau finansinių galių.
D. Rondinelli (2002)	... valdžios ir atsakomybės už viešųjų funkcijų vykdymą perdavimas iš centrinės valdžios jai pavaldžiai valdžiai ar kvazinepriklausomoms valstybinėms organizacijoms ir (arba) privačiam sektoriui.

Šaltinis: Baltušnikienė, 2006, p.14

Decentralizacija politiniame kontekste aiškinama, kai centrinei valdžiai perduodanti „dalį viešosios politikos formavimo galių“ (Baltušnikienė, 2006, p.14) vietos valdžiai, siekiama piliečių ir savivaldos institucijų “didesnės įtakos formuojant ir įgyvendinant politiką” (Raipa, Backūnaitė, 2004, p.24). Kitaip tariant valdžios įgaliojimai perduodami renkamiems vietos politikams (Pollitt, Bouckaert, 2003). Politinis decentralizacijos aspektas neatsiejamas nuo pliuralistinių ir atstovaujamosios demokratijos idėjų (Baltušnikienė, 2006), kurių įgyvendinimas tampa puikia „demokratijos mokykla tiek elektoratui, tiek politikams“ (Raipa, Backūnaitė, 2004 p.25). Manoma, jog demokratinių valdymo nuostatų įtvirtinimas padės išvengti centrinės valdžios autoritarizmo.

Fiskalinės decentralizacijos pagrindas yra finansinių resursų, skirtų įgyvendinti tam tikrą politiką, perleidimas arba padidinimas iš centrinės valdžios vietos organams. Šis decentralizacijos įrankis suprantamas, kaip pagrindinis proceso komponentas, kurio tikslas – išteklių mobilizacija ir perskirstymas, bei finansinis efektyvumas (Raipa, Backūnaitė, 2004). Fiskalinis savivaldos autonomiškumas priklauso ne tik nuo ekonominio to regiono ir visos valstybės išsivystymo, bet ir nuo vyraujančios politinės tradicijos, kuri gali būti orientuota į unitarizmą arba federalizmą.

Būtina pabrėžti, kad decentralizacijos laipsnio negalima nustatyti kelioms valstybėms iš karto. Fiskalinė decentralizacija apima daugelį šalies išdo aspektų. Dėl šios priežasties, jo centralizacija / decentralizacija gali vykti keliuose lygiuose, programose ir t.t. Todėl dažniausiai neįmanoma pasakyti, kad viena valstybė yra labiau decentralizuota negu kita, nes abejose gali būti vykdytos tam tikros reformos, bet nebūtinai tose pačiose srityse. Guess (2007) teigia, jog nėra vienodo fiskalinės decentralizacijos modelio ar vertinimų rinkinio, kurie galėtų būti pritaikyti daugeliui valstybių iš karto.

Tiek politinė, ekonominė, tiek ir fiskalinė decentralizacijos formos NVV kontekste suprantamos, kaip vykstančios valstybės valdymo makrolygmenyje, kur priimami sprendimai ir jų pasekmės praplečia vietos valdžios įgaliojimus priimti ir įgyvendinti tam tikro autonominio lygio sprendimus. Tuo tarpu administracinė decentralizacijos forma NVV kontekste suprantama, kaip vykstanti valstybės valdymo mikrolygmenyje, kur skaidant viešąsias įstaigas į mažesnes, atskiras ir savarankiškas agentūras, siekiama mažinti pačių organizacijų hierarchinį valdymo modelį. Makrodecentralizacija yra neatsiejama nuo mikrodecentralizacijos, nes pirmoji, reformuodama valstybės galios pasiskirstymą (ir išskirstymą), tvarko išorinę valstybės, kaip struktūros, dalį, o antroji, keisdama valstybės elementų (valdžios institucijų) centralizuotumą į „plokščias“ organizacijas, keičia vidinę valstybės – struktūros santvarką. Makro ir mikro decentralizacijos formas Pollitt'as ir Bouckaert'as įvardijo kaip horizontalųjį ir vertikalųjį valstybės struktūros metmenis (2003).

Galima išskirti dvi mikrodecentralizacijos rūšis – dekoncentraciją ir delegavimą. Dekoncentracija yra valdžios galių (sprendimų priėmimo ir fiskalinės) perskirstymas tarp skirtingų centrinės valdžios lygių, nekeičiant atskaitomybės hierarchijos. Deleguojant valdžios galias, keičiasi atskaitomybės hierarchija – institucijos tampa pusiau autonomiškoms organizacijomis, kurios gali priimti savarankiškus sprendimus ar net turėti teisę apmokestinti tiesioginį paslaugos gavėją (Raipa, Backūnaitė, 2004). Dažniausiai toks viešųjų organizacijų tipas kuriamas įgyvendinti tam tikrus valstybinius projektus. Geriausias delegavimo pavyzdys NVV reformas įgyvendinančioje šalyje – „vieno langelio principas“, kurio tinkamai veiklai reikalinga ne tik politinė iniciatyva valdžią padaryti prieinamą piliečiams, bet ir esminė administracinių valdžios struktūrų pertvarka, siekiant institucijų teikiamų paslaugų efektyvumo, atskaitingumo ir skaidrumo. Šis principas leidžia klientams sutaupyti laiko ir pinigų, sumažina administracijos korupcijos riziką, nes informacija tampa nuasmeninta.

Kai kurie autoriai išskiria ir devoliuciją (Baltušnikienė, 2006) arba perdavimą (Backūnaitė, 2007), kurių pagrindinis skiriamasis bruožas nuo dekoncentracijos ir delegavimo – savaveiksmiškumo pagrindais veikiančios vietos savivaldos institucijos. Devoliucijos atveju savivaldybės pirmiausia atskaitingos vietos rinkėjams, o centrinė valdžia vykdo tik administracinę, dalykinę ir finansinę kontrolę. Devoliucija/ perdavimas, kaip aukščiausias administracinio decentralizavimo laipsnis, kartais traktuojamas ir kaip „labiausiai išbaigta fiskalinės decentralizacijos forma” (Backūnaitė, 2007, p.305), nes vietos valdžia piliečiams yra atskaitinga tiek teisiniu, tiek finansiniu aspektais.

Žinoma tai nereiškia, jog decentralizuojant administraciją, bus įgyvendintas tikslus nepriklausomų nuo centrinės valdžios ir nehierarchinių organizacijų modelis. Greičiausiai tokiu atveju iškils grėsmė, jog tokia organizacija nukryps nuo savo pagrindinio uždavinio tiek politinių tikslų, tiek paslaugų teikimo piliečiams aspektais (Pollitt, Bouckaert, 2003). Todėl net ir įgyvendinant tiek mikro, tiek makro lygius apimančią decentralizaciją, reikia atsiminti, jog ne visos mažos organizacijos (o tokiomis ir tampama, įgyvendinant nuoseklią decentralizavimo reformą) yra efektyvios ir jog, visoms mažoms organizacijoms bus reikalinga tam tikra valstybės kontrolė. Galima daryti išvadą, jog nors ir siekiama decentralizacijos reformomis „apriboti centrinės valdžios intervenciją, tačiau, visose decentralizuotose valstybėse ji yra daugiau ar mažiau pastebima” (Backūnaitė, 2007, p.316).

Decentralizacijos nauda pasireiškia tuo, kad ji sukuria konkurenciją tarp savivaldybių. „Čia iškyla ekonomisto Tiebout'o hipotezė, teigianti, jog piliečiai, o ypač investuotojai, gali laisvai judėti iš vieno regiono į kitą, jei jiems yra svarbūs mažesni vietiniai mokesčiai ar geresnis vietos valdymas. Taip vietos valdžia priverčiama konkuruoti tarpusavyje“ (Hankla, 2008, p.636). Kitaip tariant, decentralizacija skatina teikti ypač kokybiškas viešąsias paslaugas žemiausiomis kainomis. Kartu ji turėtų mažinti korupciją, remti atskaitingumą viešajame sektoriuje.

Tačiau esant tam tikroms sąlygoms, decentralizacija gali susilpninti ekonominę ir socialinę valstybės sanglaudą. Pavyzdžiui, jei pagrindinės regionų biudžetų pajamos yra gaunamos iš vietinių šaltinių, neišvengiamai susiklostys situacija, kai turtingi regionai teks vis daugiau viešųjų paslaugų lyginant su skurdesniais, taip bus gilinama atskirtis ir nelygybė tarp jų (Hankla, 2008).

Hankla (2008) išskiria devynis pagrindinius aspektus, kurie turėtų padėti efektyviai įgyvendinti decentralizacijos reformą viešajame sektoriuje:

1. *Vietos valdžiai turi būti deleguotos specifinės ir svarbios pareigos;*
2. *Vietos valdžia turi turėti pakankamą išlaidų laisvę ir administracinius pajėgumus, vykdyti numatytoms pareigoms;*
3. *Vietos valdžia turi turėti apmokestinimo galimybę arba jos turi gauti nuolatinius ir besąlyginius pervedimus;*
4. *Vietos institucijos turi būti renkamos demokratiniais keliais;*



5. *Vietos politinės institucijos turi būti sukurtos taip, kad galėtų remti viešųjų gėrybių tiekimą;*
6. *Siekdama užtikrinti lygybę tarp regionų, centrinė valdžia turi naudoti transferus;*
7. *Centrinė valdžia turi naudoti suderintas ir suplanuotas dotacijas, skirtas skatinti pagrindinius nacionalinės reikšmės tikslus, kartu remdama viešųjų gėrybių su teigiamomis eksternalijomis (teigiamu pašaliniu poveikiu) apsirūpinimą vietiniame lygmenyje;*
8. *Reformos šalininkai turi sukurti tokias vietos politines institucijas, kurios skatintų nacionalinę vienybę ir saugotų socialines bei tautines mažumas;*
9. *Centrinė valdžia turi saugoti makroekonominį šalies stabilumą.*  
(Hankla, 2008, p.638-646)

Vienas iš svarbiausių veiksnių, vykdant decentralizaciją šalyje, yra valstybės ar organizacijos kultūrinė aplinka. Organizacijos, turinčios stiprią kultūrinę aplinką (joms priskiriami ir dauguma stipriai centralizuotų režimų) sukelia lojalumo jausmą centralizuotai valdžios struktūrai, kuriai ir priklauso tos kultūros nariai. Keičiant šias struktūrinės institucijas, lojalumas joms nėra iš karto pakeičiamas. Taigi, jei decentralizacija, kaip reiškinys, įvyksta prieš kultūrinius pokyčius valstybėje, vėlesni vertybių ir požiūrių pokyčiai vyksta santykinėje izoliacijoje, jei iš vis jie atsiranda. To rezultatas yra fragmentiška reforma – santykinai izoliuoti kultūriniai elementai atskleidžia smarkiai besiskiriančius demokratinių vertybių pokyčius, kurie lemia ne tik fragmentuotą kultūrą, bet ir organizacinius kultūros barjerus, kurie sumažina grupės gebėjimą dirbti kartu. Taip iškyla grėsmė nacionalinei vienybei ir stabilumui. Galiausiai, decentralizuotų struktūrų įsigalėjimas, bet kartu ir tokių demokratinių principų, kaip atskaitingumas ir skaidrumas, nynykimas, gali sukelti piliečių nepasitenkinimą ir nusivylimą žadėtąja demokratine reforma. Viešosios nuomonės kryptis pasikeis ir naujoji demokratinė valstybė pradės reikalauti naujos valstybės struktūros pertvarkos (Witesman, Wise 2009).

Apibendrinant decentralizacijos, kaip vieno iš pagrindinių viešojo sektoriaus reformos, ypatumus, galima išskirti kelis svarbiausius aspektus:

- decentralizacijos viešajame sektoriuje *teigiama įtaka* pasireiškia per: platesnius vietos valdžios įgaliojimus priimti ir įgyvendinti tam tikro autonominio lygio sprendimus; sumažintą organizacijų hierarchinį valdymo modelį; skatinimą teikti ypač kokybiškas viešąsias paslaugas žemiausiomis kainomis;

- decentralizacijos viešajame sektoriuje *neigiama įtaka* pasireiškia per: esant tam tikroms sąlygoms, decentralizacija gali susilpninti ekonominę ir socialinę valstybės sanglaudą; decentralizuotų struktūrų įsigalėjimas, bet kartu ir tokių demokratinių principų, kaip atskaitingumas ir skaidrumas, nynykimas, gali sukelti piliečių nepasitenkinimą ir nusivylimą.

Todėl prie anksčiau Hankla'os (2008) aspektus, padėsiančių efektyviai įgyvendinti decentralizacijos reformą viešajame sektoriuje, galima būtų pridurti dar kelis:

- Decentralizacija valstybėje ar organizacijoje turi vykti kartu su kultūriniais pokyčiais, t.y. decentralizacijos mastas turi priklausyti nuo visuomenės kultūrinio ir vertybinio pasirengimo;

- Decentralizuojant valstybines įstaigas, pagrindinis tikslas turi būti ne pati decentralizacija, o teigiamos jos pasekmės. Iš esmės decentralizacija yra vienas šalies demokratizavimo aspektų, todėl valstybei einant demokratijos keliu, visada reikėtų siekti svarbiausių jos principų, šiuo atveju - atskaitingumo ir skaidrumo.

### 1.3. Dalyvavimas

Aptariant dalyvavimą, kaip vieną iš svarbiausių viešojo sektoriaus reformos elementų (Domarkas, 2007), dėmesys pirmiausiai krypsta į visuomenės ir jos elementų įtraukimą į valstybės sprendimų priėmimo procesą. Teigiama jog, piliečių dalyvavimas valdyme yra ne tik politinių ir visuomeninių santykių reguliavimo priemonė, bet taip pat jis „padeda išryškinti skirtingus veiklos plėtotės valdymo privalumus ir trūkumus, įvairių socialinių sluoksnių norus ir siekia suformuluoti realius tikslus”(Petukienė, Tijūnaitienė, p.230). Kitaip tariant, viešosios organizacijos, piliečius „įsileisdamos į savo daržą”, gali tikslingiau generuoti pagrindinius visuomenės poreikius, taip didindamos savo legitimumą bendruomenės akyse ir įgyvendindamos valstybės numatytus efektyvumo reikalavimus.

Vigoda's ir Golembiewski's (2001), apžvelgdami sociologinius tyrimus pilietybės klausimais, išskiria tris pagrindinius elementus, apibūdinančius vyraujančią piliečio elgesį: žmonių paklusnumas socialinėms taisyklėms, lojalumas socialinėms institucijoms ir dalyvavimas socialiniame gyvenime. Suprantama, jog paklusnumas ir lojalumas yra visuotinai pripažintos pilietybės definicijos, tai pilietinio elgesio esmė yra laikoma žmonių dalyvavimas socialiniame gyvenime. Dalyvavimas susideda iš aktyvaus piliečių įsitraukimo trijose pagrindinėse plotmėse (Vigoda, Golembiewski, 2001, p.279):

1. valdyme (*nacionalinė arena*);
2. vietiniuose reikaluose (*bendruomenės arena*);
3. darbovietėje (*organizacijos arena*).

Praktikoje įsitraukimas nacionalinėje arenoje dažniausiai pasireiškia dalyvavimu pareiškiant savo nuomonę įvairių rinkimų, referendumų metu; bendruomenės arenoje individas turi daugiau dalyvavimo galimybių – tai gali būti ir veikla asociacijose, NVO, ir savivaldos priimamų sprendimų svarstymas ir kontrolė; darbovietėje įsitraukimas gali pasireikšti per funkcionuojančią profsąjungos veiklą. Pastebima, jog piliečiams yra daug lengviau įsitraukti į vietinius reikalus, nes manoma, jog bendruomenės arena yra daug artimesnė ir privatesnė (Raipa, 2007) nei nacionalinis lygmuo. Tai ypač pastebima Vakarų šalyse, kur dalyvavimas rinkimuose „muša“ nelankomumo rekordus, tai aiškinant visuomenės nenoru ir abejingumu. Tuo tarpu visuomenė, dalyvaudama bendruomenės gyvenime, tarytum sako: „aktyvus pilietiškumas skiriasi nuo balsavimo, mokesčių mokėjimo ar naudojimosi valstybės paslaugomis. Aktyvūs piliečiai patys valdo ir susilaukia atsako” (Raipa, 2007, p.284). Manau galima teigti, jog piliečių dalyvavimas valstybės valdyme (visose jos plotmėse), gali būti traktuojamas, kaip aktyvus naudojimas valstybinėmis paslaugomis.

Detaliau nagrinėjant veiksnius, lemiančius visuomenės aktyvumą ar pasyvumą įsitraukiant valstybės valdymą, išskiriamos trys dedamosios, darančios didžiausią įtaką (adaptuota pagal Petukienė, Tijūnaitienė, 2007, p.234-236):

1. Šalies santvarka (rinkimų įstatymai, partinė sistema, konstitucija);
2. Individualios aplinkybės (išsilavinimas, šeimos nuostatos, motyvacija, socialinė klasė, lytis, amžius, rasė, etnosas pan.);
3. Kultūrinės vertybės (bendri būdai ir mąstymas, kurie išauga iš grupinės patirties ir perduodami iš vienos kartos į kitą).

Taigi, visų trijų veiksnių sintezė skirtingose valstybėse atskleidžia įvairias piliečių dalyvavimo formas, bet pabrėžiama, jog įtraukimas į viešosios organizacijos veiklą turi priklausyti nuo svarstomo klausimo ypatybių (Petukienė, Tijūnaitienė, 2007).

Pavyzdžiui, jei dėl vietinių tradicijų ir suvokimo, kas yra tinkamas dalyvavimas, priėjimas prie tam tikrų resursų ir erdvių yra ribotas, tuomet bus sunku užtikrinti didžiosios visuomenės dalies įsitraukimą į sprendimų priėmimo procesą. Panaši situacija susidaro, kai priimtinos elgesio normos neleidžia tam tikroms bendruomenės grupėms per daug aktyviai reikšti savo interesus. Taip pat jei visuomenė neturi jokio supratimo apie tai, kaip veikia sprendimus priimančios valdžios organai, arba jei priimami sprendimai nėra aktualūs, ji nesiruošia aktyviai dalyvauti šiame procese (atliks tik stebėtojo vaidmenį) (Puri, 2004).

Kai kurie mokslininkai iškelia ir kitą piliečių dalyvavimo valstybės valdyme aspektą – decentralizaciją (Andrews, Vries, 2007). Andrews‘as ir Vries‘as cituoja vieną Brazilijos politiką, kuris sakė: „Miestietis negyvena šalyje, jis gyvena mieste”. Šis teiginys vaizdžiai patvirtina dalyvavimo ir

vietinės valdžios sąsają. Teigiama, jog sprendimų priėmimo procesus perkėlus iš centrinio lygmens į vietinį, piliečių įsitraukimas į valdymą yra realiai įmanomas. Dauguma autorių rašo, kad pagrindinis decentralizacijos tikslas yra sustiprinti ir pagerinti demokratinį valdymą kartu palengvinant piliečių dalyvavimą. Taip yra dėl to, kad vietiniame lygmenyje priimami sprendimai tiesiogiai veikia žmones, po decentralizacijos reformų daugiau kvalifikuotų tarnautojų siekia dirbti viešosiose regiono įstaigose, o tai lemia ir tos įstaigos tapimą svarbia visuomenės susibūrimo vieta. Šių įvykių pasekmės – atsakomybės jausmas tiek iš dalyvių, tiek iš įgyvendinančių valstybės politiką pusės, piliečių pasitikėjimas valdžia (Andrews, Vries, 2007), kuris yra viešojo sektoriaus legitimumo ir stabilumo garantas (Raipa, 2007).

Žemiau pateiktoje lentelėje Irvin'as ir Stansbury'is apžvelgia pagrindinius piliečių dalyvavimo valdymo procese privalumus ir trūkumus. Valdymo procesas yra išskirtas į sprendimų priėmimo ir pasekmių stadijas, o privalumai ir trūkumai analizuojami tiek piliečiams, tie ir valstybei.

Trūkumai gali būti įveikti įgyvendinant struktūrizuotus pakeitimus, jei tik biudžetas leidžia. Kitos problemos kyla iš pačios veiklos turinio, tai reiškia, jog kai kurios bendruomenės yra netinkančios dalyvauti piliečių įtraukimo į valdymą iniciatyvose. Šiuo atveju pageidaujamas rezultatas gali būti pasiektas naudojant kitus sprendimų priėmimo metodus (Irvin, Stansbury, 2004).

**Lentelė 2. Piliečių dalyvavimo valdymo procese privalumai ir trūkumai**

	Privalumai		Trūkumai	
	Dalyvaujantiems piliečiams	Valstybei	Dalyvaujantiems piliečiams	Valstybei
<b>Sprendimų priėmimo procesas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mokymasis (iš valstybės)</li> <li>- Jos atstovų informavimas ir įtikinimas</li> <li>- Įgyjami įgūdžiai aktyviai reikšti savo teises</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mokymasis (iš piliečių)</li> <li>- Jų atstovų informavimas</li> <li>- Pasitikėjimo valstybe skatinimas, nerimo ir priešiško mažinimas</li> <li>- Strateginių aljansų kūrimas</li> <li>- Pritarimas priimamiems sprendimams</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Laiko eikvojimas</li> <li>- Beprasmiškos pastangos, jei sprendimas nėra priimamas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Laiko eikvojimas</li> <li>- Brangus</li> <li>- Gali duoti priešingą rezultatą – padidės piliečių priešiškus valstybei</li> </ul>
<b>Pasekmės</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Išėjimas iš aklavietės</li> <li>- Sprendimų priėmimas</li> <li>- Kontrolės įgijimas politiniame procese</li> <li>- Geresni politiniai ir įgyvendinamieji sprendimai</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Išėjimas iš aklavietės</li> <li>- Sprendimų priėmimas</li> <li>- Išvengiama ginčų sprendimo sąnaudų</li> <li>- Geresni politiniai ir įgyvendinamieji sprendimai</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dėl stiprių interesų grupių gali būti priimtas blogesni politiniai sprendimai</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prarandama sprendimų priėmimo kontrolė</li> <li>- Galimybė atsirasti netinkamiems sprendimams, kurių nebus galima ignoruoti</li> <li>- Sumažėja biudžeto lėšos, skiriamos tikriesiems projektams įgyvendinti</li> </ul>

Galiausiai, piliečių įtraukimo į viešuosius reikalus privalumas yra tas, kad tai mažiausiai pastangų reikalaujanti administravimo proceso priemonė (Raipa, 2007), o naudos gauna visi dalyviai. Dalyvavimo elementą taip pat galima palyginti su „priešnuodžiu“, kuris turėtų atsverti pernelyg įsivyravusius valstybės ir piliečio, kaip tiekėjo – kliento santykius. Dalyvavimas, priešingai marketizacijai, kuri iš esmės nuasmenina žmones paversdama juos rinkos dalyviais, turėtų sukurti bendradarbiavimu ir pasitikėjimu paremtus valstybės ir jos piliečių santykius, kuriuose svarbus kiekvieno individo interesas.

#### 1.4. Žmoniškųjų išteklių valdymas

Žmoniškojo kapitalo samprata yra apibrėžiama ne pagal esamų darbuotojų kiekį, bet pagal tai, ką tie darbuotojai yra pajėgūs nuveikti. Darbuotojo „pajėgumas“ yra daugiareikšmė sąvoka. Teoriškai žmoniškasis kapitalas yra skirstomas į bendrąją ir specifinę kategorijas:

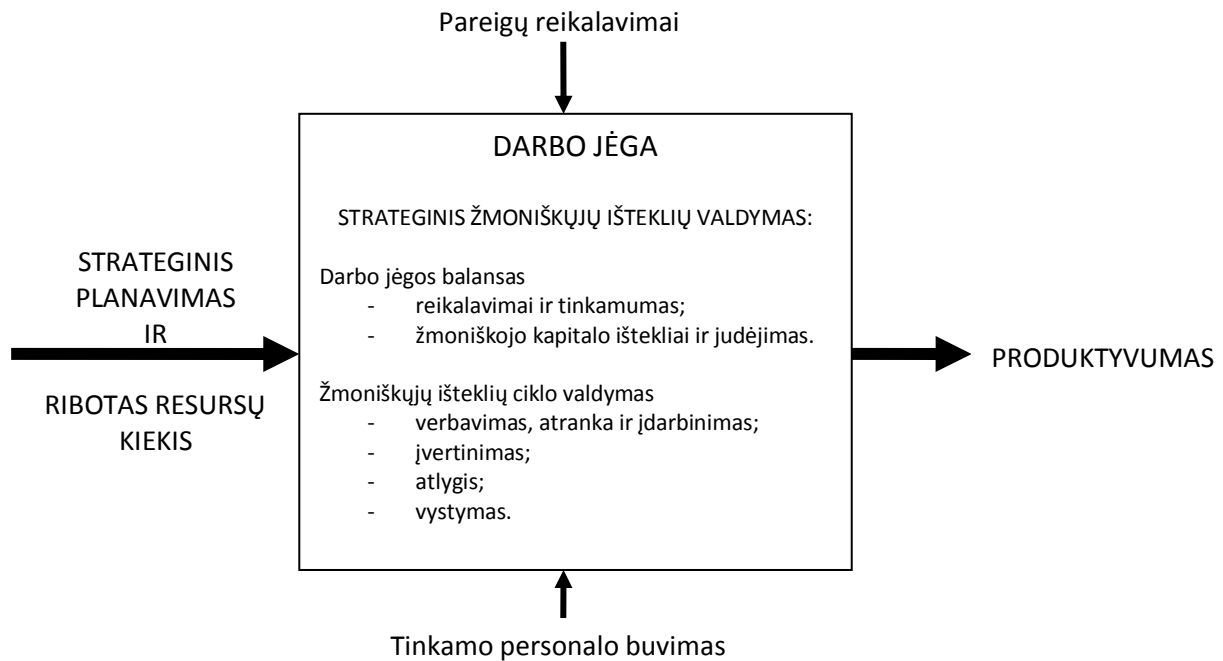
- Bendroji – žmoniškasis kapitalas susideda iš žinių, įgūdžių ir gebėjimų, kurie yra *bendri* daugumai darbų ir kurių reikalauja dauguma darbdavių;
- Specifinė - žmoniškasis kapitalas susideda iš tokių *unikalių* žinių, įgūdžių ir gebėjimų, kurių reikalauja ir vertina tik tam tikras darbdavys (McGregor, 1988).

McGregor'as pažymi individo svarbą kuriant „produktą“: kai galutinis produktas yra apčiuopiamas arba tai yra rutininės paslaugos – darbo jėga traktuojama kaip taktiškai reikšmingas resursas, tačiau kai galutinis produktas yra „protingos“, sudėtingos ir reikalaujančios specifinių žinių paslaugos – tuomet individas tampa kritiniu indėliu (McGregor, 1988).

Postindustrinėse visuomenėse žmoniškieji ištekliai tapo tuo faktoriumi, kuris pakeitė tradicinę personalo administracijos darbotvarkę iš operacijų valdymo į strateginių resursų valdymą. Žmoniškojo kapitalo svarba postindustrinėse viešosiose organizacijose buvo pasiekta kartu su žmoniškųjų išteklių valdymo viešajame sektoriuje poveikiu. Septintajame – aštuntajame praėjusio šimtmečio dešimtmečiuose valstybinio sektoriaus personalo vadybininkai susidurdavo su tokiais iššūkiais, kaip strateginiu darbo jėgos ir strateginių resursų valdymu (McGregor, 1988).

Kitame puslapyje pateikta schema vaizduoja strateginio žmoniškųjų išteklių valdymo priklausomybę nuo tokių veiksnių, kaip organizacijos strateginio plano tikslai ir skirtas resursų kiekis. Personalas vadybininkai, atsižvelgdami į specifinius pareigybės reikalavimus ir išanalizavę, koks yra darbo jėgos balansas pačioje organizacijoje, ieško tinkamų kandidatų, kurie yra „įtraukiami“ į

žmoniškųjų išteklių ciklą. Tinkamas žmoniškojo kapitalo panaudojimas prisideda prie visos organizacijos efektyvumo. Taigi, strateginis žmoniškųjų išteklių valdymas yra neatsiejamas nuo visos organizacijos strateginio plano (McGregor, 1988).



2 pav. **Strateginis žmoniškųjų išteklių valdymas**  
Šaltinis: McGregor, 1988, p.945

XX amžiaus paskutiniajame dešimtmetyje vykusiose viešojo sektoriaus reformose didžiausias dėmesys buvo kreipiamas „ne į tradicines personalo administravimo priemones, bet tokias, kurios skatintų personalo motyvacijos, kvalifikacijos, našumo ir lankstumo augimą. Personalo tarnybos ir jos atliekamų funkcijų samprata viešajame sektoriuje vis labiau ėmė panašėti į privačiame sektoriuje prigijusią atitinkamų tarnybų sampratą“ (Thom, Ritz, 2004, p.228). McGregor‘as didelę reikšmę teikė individui, laikydamas jį kritiniu indėliu organizacijos veikloje, o praėjus daugiau nei dešimtmečiui, Thom‘as ir Ritz‘as pabrėžia jau visos personalo vadybos svarbą organizacijai. Jie pateikia tokį personalo vadybos tikslą:

*Personalas yra ne tik svarbiausias viešųjų institucijų išteklius, bet ir kritinis jų faktorius, todėl jam vadovaujant būtina pasitelkti šiuolaikinius pavyzdinius metodus bei remtis naujausiais personalo vadybos mokslinių tyrimų rezultatais.*

*(Thom, Ritz, 2004, p.229)*

Pasak Parsons'o (2001) žmoniškųjų išteklių valdymo (ŽIV) strategijos tikslas – pakeisti žmones taip, kad jie taptų labiau: „atsidavę, kompetentingi, efektyvūs ir integruoti” (Parsons, 2001, p.491). Čia integracija suprantama, kaip personalo vadybos įliejimas į organizacijos strategiją, ŽIV decentralizuojant iki žemutinės grandies vadybininkų lygmens (Parsons, 2001), kur nemažą dalį įgaliojimų ŽIV srityje turi linijiniai vadovai. Kitaip tariant tai – ŽIV devoliucija, kuri sąlygoja šiuos teigiamus rezultatus organizacijoje (Pivoras, 2007): gebėjimas pritaikyti žmoniškųjų išteklių praktiką įgyvendinamų programų poreikiams; personalo sudarymo, išlaikymo ir valdymo tobulinimas siekiant veiklos efektyvumo; padidėjusi linijinio vadovo atskaitomybė, siekiant iniciatyvesnio valdymo praktikos; svarbiausiais prioritetais tampa veiksmingumas, efektyvumas, paslaugų teikimas, artimesnis ryšys tarp politikos ir įgyvendinimo.

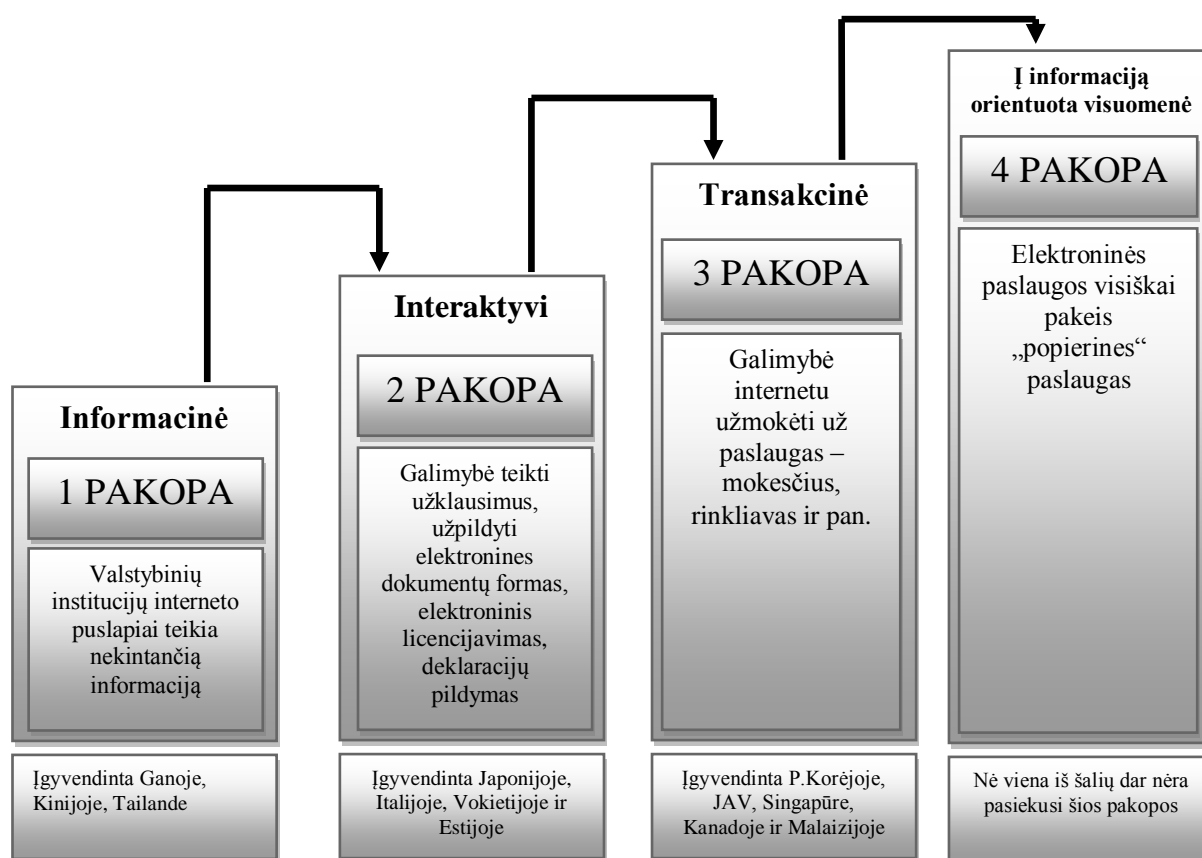
„Atlygio už rezultatą strategijos tikslas – sukurti sistemą, kurioje individai ar jų grupės būtų vertinami pagal tai, kiek jie pasiekia nustatytų tikslų” – teigia Parsons'as, kalbėdamas apie vieną svarbiausių inovacinės tarnybinės vadybos instrumentų, kuris vis dažniau diegiamas viešajame sektoriuje (Parsons, 2001, p.161). Paprastai atlyginimas už rezultatą sudaro apie 10 – 20 procentų viso atlyginimo ir jo įvedimą skatina politinės priežastys, taip siekiant parodyti, jog valstybės tarnautojai yra atskaitingi ir kontroliuojama jų veiklos kokybė. Reikia paminėti, kad atlygio už rezultatą sistema turėtų būti itin atsargiai taikoma besivystančioms šalims, nes tose šalyse, kurios tik neseniai pradėjo viešojo administravimo reformą, dar vyrauja siauras viešojo administravimo supratimas (Pivoras, 2007), kai tuo tarpu atlygis už rezultatą yra paskiausias žingsnis ŽIV metodų taikyme.

Su kokiais iššūkiais žmoniškųjų išteklių valdymas susiduria dabar? Hays'as ir Kearny'is, rašydami apie kultūrinę viešojo administravimo sistemos reformą, ŽIV išskiria kaip atskirą sritį, kuri išgyvena „beveik revoliuciją“ savo operacinėje veikloje. Nusistovėjusios metodikos yra apleidžiamos, o jų vietą užima naujas požiūris į ŽIV funkciją apskritai. Pavyzdžiui, visa apimančios kontrolės sistemos yra keičiamos personalo skyriui teikiamomis konsultavimo paslaugomis. ŽIV yra traktuojamas kaip atskiras strateginis padalinys, suderintas su visos organizacijos vertybėmis, misija ir vizija. Personalo valdymo funkcijos yra decentralizuojamos į žemesnius viešųjų organizacijų lygmenis (Hays, Kearny, 2001).

Hays'as ir Kearny'is, kaip ir McGregor'as, mano, jog efektyviausias būdas valdyti žmoniškuosius išteklius – strateginis jų traktavimas ir integracija į pagrindines organizacijos operacijas. Pokyčiai neturėtų būti daromi vien dėl jų pačių, bet turėtų būti tiesiogiai siejami su valstybinių institucijų misijomis ir jas remti. Selden'as ir kiti mano, jog ateityje centrinės įstaigos dėmesį nuo mikro problemų ŽIV pereis prie makro – pokyčių valdymo, darbuotojų vystymo ir mokymo, valdymo konsultacijų ir vadovų-lyderių vystymo (Selden et al., 2001). Taigi, ŽIV kertiniai aspektai yra darbo užmokesčio dydis, struktūra ir sukurta darbuotojų mokymo bazė.

## 1.5. Informacinės technologijos

Pagrindinė priežastis, paskatinusi įgyvendinti elektroninės valdžios (e-valdžios) principus, kuri apibrėžiama kaip viešųjų paslaugų teikimas elektroniniais kanalais, buvo įsitikinimas, jog šis viešojo sektoriaus reformos elementas, atėjęs iš marketizacijos idėjų, turi nemažą potencialą teigiama linkme transformuoti viešųjų paslaugų teikimą (Morgeson, Mithas, 2009). Besivystančiose šalyse, kurios įdiegė tam tikras sistemas ar tik paskirus elektroninės valdžios elementus, „E-valdžia“ suprantama ir naudojama kaip informacinės ir komunikacinės technologijos (IKT), valdžios administracijos organuose derinant su organizaciniais pokyčiais ir naujais metodais, taip siekiant pagerinti viešojo sektoriaus teikiamų paslaugų kokybę ir demokratizacijos procesus. Šiuolaikinės IKT užtikrina galimybę kurti e-valdžią, palengvinti valstybės tarnautojų darbą, sumažinti valstybės valdymo išlaidas, pagerinti interakcijas ne tik tarp valstybės institucijų, bet ir valstybės institucijų su piliečiais. Vienas iš labiausiai vertinamų e-valdžios privalumų – didėjantis valstybės skaidrumas ir atskaitomumas piliečiams (Aitbaiuly, 2008). E-valdžios įgyvendinimo procesas gali turėti skirtingus metodus skirtingose šalyse, bet vystimosi pakopos dažniausiai būna panašios (Bhatnagar, 2005):



3 pav. Elektroninės valdžios vystimosi pakopos

Šaltinis: Bhatnagar, 2005



Aitbaiuly'is, apibendrinamas įvairių mokslininkų mintis apie pagrindines e-valdžios sudedamąsias dalis, skiria šias svarbiausias:

1. *Dėmesys piliečiams* - sąveika tarp valdžios struktūrų ir piliečių - greitas paslaugų gavimas, naudojimosi jomis paprastumas ir lengva prieiga prie valstybės institucijų elektroninėje erdvėje;
2. *Dėmesys privačiam sektoriui* - sąveika tarp valdžios struktūrų ir privataus sektoriaus – tik išskirtiniais atvejais reikia naudotis popieriniais dokumentais bendraujant valdžios ir verslo organams tarpusavyje; procesų pagreitinimas kaupiant ir naudojant reikiamą informaciją. Galiausiai valdžios struktūros su verslo partneriais gali teikti informacinius kanalus, kuriant integruotas paslaugų sistemas komercinių organizacijų naudai. Valdžios institucijų administravimo išlaidos mažėja dėl efektyvaus IKT naudojimo; funkcionuoja atvira ir skaidri išlaidų kontrolės sistema;
3. *Dėmesys valstybės institucijoms* - sąveika tarp valstybinės valdžios struktūrų, kuri leidžia IKT pagalba sukurti vidinius ir išorinius ryšius tarp valstybės struktūrinių vienetų ir vykdyti tokį tarpusavio bendradarbiavimą, kuris leistų pagerinti jų efektyvumą ir teikti ne izoliuotas, bet integruotas paslaugas piliečiams. Toks bendradarbiavimas leis sumažinti išlaidas ir padidinti visuotinį darbo efektyvumą, išvengiant atidėliojimų ir keliant darbuotojų motyvaciją ir pasitenkinimą darbu.

(Aitbaiuly, 2008 p.18)

Galima teigti, jog e-valdžios svarbiausias uždavinys yra tapti tuo įrankiu, kuris prisidėtų prie viešojo administravimo reformos (UN E-Government Survey 2008). Šiam tikslui įgyvendinti valstybės institucijos turi būti atviros ir vadovautis šiuolaikiniais standartais, kurie teigia, jog paslaugos turi būti prieinamos visiems piliečiams bet kokių laikų, nepriklausomos nuo intereso socialinio statuso ir gyvenamosios vietovės. Valstybinių paslaugų teikimo procesai turėtų atrodyti kaip visiškai integruota sistema, kurios elektroninės paslaugos būtų teikiamos ne ribotame skaičiuje valstybinių institucijų, bet atstovautų visas valstybines struktūras (Aitbaiuly, 2008).

Deja, yra priežasčių manyti, jog vyriausybė ne visada gali sėkmingai įgyvendinti principus, kurie yra įprasti privačiame sektoriuje. Tai ypač akivaizdu, jei įgyvendinamos naujovės nėra kokybiškai tikrinamos arba nėra spaudimo jas pagerinti. Lyginant su privačiu sektoriumi, kurio pagrindinis tikslas yra pelno maksimizavimas, valstybinės institucijos turi atsižvelgti į viešąjį interesą ir maksimizuoti gaunamą socialinę naudą (Morgeson, 2009). Todėl analizuojant e-valdžios poveikį viešojo sektoriaus veiklai, pabrėžiama teigiama jo įtaka skatinant valstybinių įstaigų veiklos efektyvumą ir skatinant pasitikėjimą tarp valstybės ir piliečių (Tolbert, Mossberger, 2006).

Tolbert'as ir Mossberger'is (2006) išskiria du lygius, kuriais gali būti aprašomas e-valdžios sukuriamas pasitikėjimas tarp valstybės ir piliečių:

1. *Pasitikėjimas procesu – priklauso nuo pasikartojančių interakcijų su valstybinėmis įstaigomis. To rezultatas – piliečiai dalyvauja faktiniuose duomenų apskaitimuose, taip gaudami jiems reikalingą paslaugą. Šios interakcijos turi ir simbolinę reikšmę. Gaudami paslaugas, piliečiai pradeda suvokti, jog valstybei rūpi jų poreikiai ir ji yra atsakinga už jų patenkinimą;*
2. *Pasitikėjimas institucija – yra greičiau pagrįstas piliečių nuomone apie pačias institucijas, negu interakcijas. Piliečiai tikisi, jog viešosios institucijos darys tai, kas yra teisinga, ir pasitiki jų kompetencija, priimant sprendimus. Tie sprendimai, kurie atitinka piliečių lūkesčius, gali pagerinti pačios institucijos reputaciją ir įvaizdį.*  
(Tolbert, Mossberger, 2006, p.356)

Kai kurie mokslininkai abejoja sėkmingu e-valdžios įgyvendinimu valstybėse. Pavyzdžiui, Coursey'us ir Norris'as teigia, jog e-valdžia yra tik kaip priedas, o ne pakaitalas tradiciniams viešųjų paslaugų teikimo būdams (2008). Taip pat nepanašu, kad būtų aiškiai išsiskiriančios e-valdžios vystimosi pakopos. Greičiau, po pirminio reformos įgyvendinimo etapo, vyriausybės e-valdžios metodus įsisavina lėtai ir palaipsniui. Autoriai pabrėžia organizacinės kultūros įtaką e-valdžios metodų įsisavinimui. Jie teigia, jog ne technologiniai aspektai yra pagrindinis barjeras, o būtent organizaciniai ir politiniai faktoriai, kurie gali iš esmės nulemti e-valdžios įdiegimo vystimąsi ir įgyvendinimą (Coursey, Norris, 2008).

## 1.6. Apibendrinimas

Šioje literatūros šaltinių analizėje, aptarus teorinius viešojo administravimo reformos elementų pagrindus – marketizaciją, decentralizaciją, žmoniškųjų išteklių valdymą, dalyvavimą ir elektroninę valdžią- galima padaryti keletą svarbių išvadų, kurios apibendrina pagrindinius reformos teorinius požymius. Lentelė „Pagrindiniai viešojo administravimo reformos elementų teoriniai požymiai“ pateikiama kitame puslapyje. Joje elementai nagrinėjami per jų sudedamąsias dalis, teigiamus ir neigiamus bruožus.

Elementų sudedamosios dalys glaustai atskleidžia, kokie pagrindiniai objektai dalyvauja ir veikia įgyvendinant šį reformos elementą, pvz.: įgyvendinant visuomenės įtraukimo į sprendimų priėmimo procesą, pagrindiniai veikiantys „asmenys“ yra visuomenė ir valstybė, o veiksmas tarp jų – sprendimų priėmimo procesas. Teigiami ir neigiami kiekvieno elemento bruožai pateikiami glaustai, po tris pagrindinius aspektus kiekvienam.

Lentelė 3 Pagrindiniai viešojo administravimo reformos elementų teoriniai požymiai<sup>3</sup>

Elementas	Požymiai		
	Sudedamosios dalys	Privalumai	Trūkumai
Marketizacija	Viešosios agentūros Rinka Konkurencinis spaudimas	Efektyvesnė įstaigų veikla Geresnė paslaugų kokybė ir mažesnė kaina Klientų laisvė pasirinkti paslaugą	Valdžios neatskaitingumas piliečiams Demokratijos nenykimas Korupcijos įsigalėjimas
Decentralizacija	Centrinė valdžia Vietos valdžia Galių perdavimas	Pusiau autonomiškai dariniai „plokščios“ organizacijos Kokybiškos viešosios paslaugos	Sumažėjęs organizacijų efektyvumas Atskaitingumo ir skaidrumo mažėjimas Gali susilpnėti ekonominė ir socialinė valstybės sanglauda
Dalyvavimas	Visuomenė Valstybė Teisių ir laisvių suteikimas	Atsveria valstybės ir piliečio, kaip tiekėjo ir kliento, santykius Išryškunami pagrindiniai visuomenės poreikiai Piliečiai įtraukiami į sprendimų priėmimo procesą	Visuomenės nepasirengimas aktyviai reikšti savo interesus Laiko eikvojimas Galimybė atsirasti netinkamiems sprendimams
Žmoniškųjų išteklių valdymas	Personalas Viešosios institucijos Strateginis valdymas	Didelė reikšmė teikiama tiek individui, tiek visam personalui Personalo kompetencijos didėjimas ŽIV integracija į pagrindines organizacijos operacijas	Išauga kontrolės mastai Individualizmas neigiamai veikia visos organizacijos vertybių sistemą Tarnautojų korupcija ir atskaitingumo mažėjimas
IT	Informacinės technologijos Valstybinės institucijos Paslaugų teikimas	Glaudesnis bendradarbiavimas tarp valstybės ir piliečių Kokybiškos paslaugos Sumažėjusios administracinės išlaidos	Lėtas reformos įgyvendinimas Inovacijos diegiamos fragmentuotai Tikimybė, kad paslauga pasieks tik nedidelę dalį piliečių

<sup>3</sup> Lentelė sudaryta pačios autorės, apibendrinus viešojo sektoriaus reformos elementus teorinėse tyrimo prielaidose.

## 1.7. Vakarų Balkanų regiono apžvalga

Siekiant išsiaiškinti, ar pirminė hipotezė (viešojo administravimo reformos elementų įgyvendinimo lygis pasireiškia skirtingai kiekvienoje valstybėje ir egzistuoja priklausomybė tarp ekonominio šalies išsivystymo ir viešojo administravimo reformos įgyvendinimo lygių) yra teisinga, būtina apžvelgti Vakarų Balkanų regioną sudarančių šalių – Albanijos, Bosnijos ir Hercegovinos, Juodkalnijos ir Serbijos – svarbiausius aspektus. Siekiant glaustai apibūdinti šias šalis, pasirinkta jas nagrinėti per istorinę, ekonominę, kultūrinę ir vertybinę plotmes. Kiekvieną iš šių požymių sudaro keli pagrindiniai punktai:

*Istorija* – kilmė, nepriklausomybė, politinė santvarka;

*Ekonomika* – nedarbas, BVP (bendras vidaus produktas) gyventojui, infliacija, valstybės skola;

*Socialinis* – populiacija, gyventojų struktūra, vidutinė gyvenimo trukmė;

*Kultūrinis* – etninės grupės, religija, laimės indeksas.

Informacija, gauta išnagrinėjus kiekvieną šalį pagal pasirinktus požymius, yra pateikta lentelės forma (žr. 29 psl.). Pasitelkus ją, galima lengvai palyginti skirtingus kiekvienos šalies duomenis ir padaryti apibendrinančias išvadas.

**Istorinė – politinė Vakarų Balkanų sankloda.** Šis regionas, besidalinantis bendra Romos provincijų istorija, pergyveno alinantį karinį konfliktą dešimtame XX amžiaus dešimtmetyje. Juodkalnija buvo vienintelė respublika, kurios Bosnių karas nepalietė tiesiogiai (Denisenko, 2007). Politikos apžvalgininkai, analizuodami Balkanų regioną, dažniausiai rašo, kad tai yra “nestabilios, didelių vidaus problemų ir daugybę neišspręstų tarpusavio klausimų turinčios valstybės” (Sapetkaitė, 2009). Kaip jau minėta, viena iš pagrindinių to priežasčių – pilietinis karas, sekęs po 1992 metų Bosnijos ir Hercegovinos nepriklausomybės. Kita priežastis – šio regiono valstybių demokratinio valdymo patirtis dar ganėtinai jauna, pavyzdžiui Juodkalnija, kaip nepriklausoma respublika, skaičiuoja tik šeštus metus. Tačiau svarbu pabrėžti, kad visos šios valstybės yra pasirinkusios demokratiją, kaip kartinį valstybės valdymo pamatą.

**Ekonominė padėtis Vakarų Balkanuose.** Labiausiai ekonomiškai išsivysčiusi valstybė šiame regione yra Serbija. Ji yra viena iš pirmaujančių pagal BVP tenkantį vienam gyventojui (~14 tūkst.lt), kai tuo tarpu Bosnijos ir Hercegovinos BVP tesiekia ~16 tūkst.lt. Galima teigti, kad Vakarų Balkanai ekonominiu požiūriu yra labai skirtingi, tačiau visam šiam regionui yra būdinga tai, kad ekonomika labai priklauso nuo užsienio prekybos, o visas eksportas ir importas sudaro apie du trečdalius jų BVP ir 61 % šio prekybos srauto nukreipta į Europos Sąjungą (Europos Parlamentas, 2008).

Lentelė 4 Keturių Vakarų Balkanų regiono valstybių apžvalga<sup>4</sup>

<b>Valstybė</b>				
<b>Požymiai<sup>5</sup></b>	Albanija	Bosnija ir Hercegovina	Juodkalnija	Serbija
Istorinis				
- kilmė	Kildinami iš senosios Dakijos (Rumunijos) gyventojų;	Antikos laikais buvo Romos provincija;	Antikos laikais buvo Romos provincija;	Valstybė suformuota VII a. Serbų genčių;
- nepriklausomybė	1992 m. įvyko pirmieji demokratiniai rinkimai;	1992 kovo 1 nepriklausomybės deklaraciją sekė 4 metus trukęs pilietinis karas tarp etninių grupių;	2006 birželio 3 po referendumo buvo paskelbta nepriklausomybė nuo Serbijos federacijos;	2006 birželio 5 po Juodkalnijos atsiskyrimo nuo federacijos;
- politinė santvarka	Santvarka – parlamentinė demokratija.	Besivystanti federacinė demokratija.	Parlamentinė demokratinė respublika.	Respublika.
Ekonominis				
- nedarbas	13,5% bedarbių;	43,1% nedirbančių;	14,7% nedirbančių;	19,2% bedarbių;
- nominalusis BVP gyventojui	~10.060 tūkst.lt (99 iš 183);	~9300 tūkst.lt (95 iš 183 pasaulio valstybių);	~15500 tūkst.lt (atsigauna po 2008-2009 metų ekonominės krizės);	14000~ tūkst.lt (86 iš 183);
- infliacija	3,6% infliacija;	3,1% infliacija;	3,4% infliacija;	10,3% infliacija;
- valstybės skola	Sudaro 59,3% BVP.	Skola 39% BVP.	Sudaro 38% BVP.	Skola sudaro 41,5% BVP.
Socialinis				
- populiacija	2,994,667 gyventojai;	4,622,163 gyventojai;	661,807 gyventojai;	7,310,555 gyventojai;
- gyventojų struktūra	15-64 metų piliečiai sudaro 68,1% visos populiacijos;	15-64 metų piliečiai – 71% visos populiacijos;	15-64 metų piliečiai – 71% visos populiacijos;	15-64 metų piliečiai - 68.5% visos populiacijos;
- vidutinė gyvenimo trukmė	Vyrų - 74.82 metai, Moterų - 80.3 metai.	Vyrų - 75.25 metai, Moterų - 82.63 metai.	Vyrų – 70.85 metai, Moterų - 75.67 metai.	Vyrų – 71.49, Moterų - 77.34.
Kultūrinis				
- etninės grupės	Albanai 95%, Graikai 3%, kitos 2%;	Bosniai 48%, Serbai 37.1%, Kroatai 14.3%, kitos 0.6%;	Juodkalniečiai 43%, Serbai 32%, Bosniai 8%, Albanai 5%, kitos 12%;	Serbai 82.9%, Vengrai 3.9%, Romai 1.4%, kitos 11,8%;
- religija	Musulmonai 70%, Albanų Ortodoksai 20%, Katalikai 10%;	Musulmonai 40%, Ortodoksai 31%, Katalikai 15%, kita 14%;	Ortodoksai 74.2%, musulmonai 17.7%, Katalikai 3.5%, kita 4,6%;	Ortodoksai 85%, Katalikai 5.5%, Protestantai 1.1%, musulmonai 3.2%, kita 5,2%;
- laimės indeksas <sup>6</sup>	4.6 (aukščiausias – 8,5, žemiausias – 2,6)	5,6 (Lietuvoje 5,5)	5,2	5,4

<sup>4</sup> Lentelė sudaryta pačios autorės, apibendrinus CŽV duomenis iš <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html> [žiūrėta 2011.11.23]

<sup>5</sup> Pateikiami naujausi statistiniai duomenys (iki 2011 metų CŽV, tarp 2001-2006 metų laimės indeksui).

<sup>6</sup> Valstybių laimės indeksas iš [http://worlddatabaseofhappiness.eur.nl/hap\\_nat/nat\\_fp.php?mode=1](http://worlddatabaseofhappiness.eur.nl/hap_nat/nat_fp.php?mode=1) [žiūrėta 2011.08.04]

**Socialinis Vakarų Balkanų aspektas.** Didžiausią gyventojų populiaciją šiame regione turi Serbija, kuri siekia daugiau nei septynis milijonus piliečių, tuo tarpu Juodkalnija pasižymi mažiausia – tik apie septynis šimtus tūkstančių. Gyventojų struktūros sudėtimi valstybės yra panašios – darbingo amžiaus piliečiai (15-64 metų) sudaro apie 70% visose šalyse. Ilgiausia vidutinė gyvenimo trukmė fiksuojama Juodkalnijoje (Vyru - 75.25 metai, Moterų - 82.63 metai), kuri žymiai lenkia ir Lietuvą (Vyru – 68.0 metai, Moterų - 78.8 metai. 2010 metų duomenimis).

**Kultūrinė Vakarų Balkanų sudėtis.** Galima teigti, jog šis regionas pasižymi įvairia etnine sudėtimi. Visos šalys, išskyrus Albaniją, turi bent po keturias etniškai dideles gyventojų grupes. Būtent etninių grupių santykiai yra viena iš didžiausių spręstinių problemų, siekiant užtikrinti taikius santykius tarp valstybių. Kauno diena rašo: „...etninių grupių segregacija yra aštri problema nuo 1990-ųjų. Balkanai – regionas, kur taikos procesas yra ypač lėtas...” (Kroatija ir Serbija artėja link istorinio susitaikymo? Straipsnis Kauno dienoje, 2010). Išpažįstamos religijos atžvilgiu regionas skiriamas į dvi grupes – musulmonišką, kuriam priklauso Albanija ir Bosnija su Hercegovina, ir į ortodoksišką, kuriam priklauso Juodkalnija ir Serbija.

Vienas iš įdomesnių informacijos šaltinių apie šį regioną yra laimės indeksas, parodantis kaip žmonės įsivaizduoja savo padėtį visuomenėje, kitaip tariant ar jie yra laimingi. Skalėje nuo 0 (visiškai nelaimingas) iki 10 (visiškai laimingas) Vakarų Balkanai save vertina per vidurį – aukščiausiai Bosnija ir Hercegovina (5.6), žemiausiai Albanija (4.6). Aukščiausias fiksuotas rezultatas yra Kosta Rikoje (8.5), todėl manoma, kad jie yra patenkinti savo gyvenimu.

Apibendrinant surinktą informaciją, galima teigti, kad Balkanų šalys turi nueiti ilgą kelią, kol galės įgyvendinti politines ir ekonomines reformas, kurios sukurs stiprias, įtakingas valstybes su veikiančia rinkos ekonomika ir skatinama regioninė integracija bei etninė tolerancija (ES svertai Vakarų Balkanuose , straipsnis portale politika.lt).

### 3. TYRIMO DIZAINAS

John'as Gerring'as teigia, jog „visuma geriau suprantama, ištyrus jos dalį” (Gerring, 2007, p.1). Norint geriau suprasti Viešojo administravimo reformos įgyvendinimo aspektus, reikia ištirti kaip šis reiškinys vystosi kurioje nors vienoje valstybėje ar panašius požymius turinčių valstybių grupėje (šiuo atveju tai Vakarų Balkanų regionas), nes tik per praktinius pavyzdžius įmanoma vystyti teoriją. Tyrimo būdas<sup>7</sup>, kuris geriausiai tinka ištirti, kaip buvo įgyvendinta Viešojo administravimo reforma – atvejo analizė.

Kardelis (2005) apie atvejo analizę, rašo: “atvejo tyrimas – tai toks tyrimo būdas, kuriame pasirenkamas vieno subjekto (arba kelių, sudarančių vieną grupę) stebėjimas” (p.260). Tai išsamus vieno arba kelių atvejų tyrimas, siekiant suprasti didesnę dalį panašių atvejų. Remiantis Z.Norkumi ir V.Morkevičiumi, toks tyrimo dizainas yra vadinamas orientuotu į “gylį” – intensyvi analizė (Norkus, Morkevičius, 2011). Šiame magistriniame darbe, ištyrus kaip Viešojo administravimo reforma buvo įgyvendinta Vakarų Balkanuose, bus galima teigti, jog panašaus išsivystymo lygio ir politinės sanklodos valstybės susiduria su panašiomis įgyvendinimo problemomis. Tyrimo metodai, kurie buvo pasitelkti tyrimo rezultatams gauti, yra aprašomoji ir analitinė statistika, dokumentų analizė.

Mokslinėje literatūroje pabrėžiama atvejo analizės pagrįstumo problema dėl savo siauros stebėjimo imties (t.y. tiriamas tik vienas atvejis iš daugelio). Tačiau šią kliūtį pašalina vidinis tyrimo pagrįstumas – daug lengviau nustatyti priežastinius ryšius analizuojant vienintelį pavyzdį, negu tai stengiantis padaryti su daugeliu. Šiame darbe tyrimo pagrįstumą įrodo priežastinius elementus siejančių ryšių nustatymas kiekvienai tiriamai Vakarų Balkanų regiono šaliai, kurios metodika bus išsamiai aprašyta sekančiuose poskyriuose.

Šioje dalyje bus išsamiai aptariamas analizės modelio konstravimas, kuriame bus aprašoma kelio technika, kintamųjų nustatymas, priežastiniai mechanizmai ir jungtys, galimi tyrimo išvadų įverčiai ir kintamųjų sintezė.

---

<sup>7</sup> Remiuosi K.Kardelio vartojamomis tyrimo metodo, kaip “tam tikrų praktinių arba pažintinių rezultatų gavimo būdas, taikant įvairias priemones”, ir tyrimo būdo, kaip tyrimo organizavimo principų įvairovė, sąvokų apibrėžimais (K.Kardelis, 2005, p.90).

### 3.1. Kelio technikos pritaikymas

Šio magistrinio darbo tikslas – nustatyti kaip yra įgyvendinama Viešojo administravimo reforma Vakarų Balkanuose. Pagrindinis klausimas, į kurį norėčiau atsakyti atlikusi šį tyrimą, kaip yra įgyvendinami Viešojo administravimo reformos elementai jaunos demokratijos šalyse? Reprezentatyviam šio klausimo įgyvendinimui pagrindinę reikšmę turi empirinio tyrimo metodo pasirinkimas, kurį šiuo atveju lemia darbo tikslas. Todėl konstruodama analizės modelį pasirinkau atvejo analizės tyrimo būdą, naudojant kelio (angl. pathway) techniką priežastiniams ryšiams nustatyti.

Kelio technikai yra būdinga pirminė sąlyga, jog priežastinė hipotezė yra aiški ir patvirtinta kitų šalių pavyzdžiais. Šį teiginį galima iliustruoti taip: viena iš decentralizacijos rūšių viešajame sektoriuje yra makrodecentralizacija, kurios rezultatas yra politinis ir ekonominis valstybės regionų autonomiškumas. Kad būtų paprasčiau analizuoti gautus duomenis, priežastinę sąlygą – makrodecentralizaciją – pažymėkime “X”, o laukiamą / teigiamą pasekmę – politinį ir ekonominį autonomiškumą – pažymėkime “Y”. Dabar galima perfrazuoti aukščiau pateiktą teiginį apie makrodecentralizacijos įtaką regionų autonomiškumui taip: priežastinę sąlygą X lėmė teigiamą Y.

Pagrindinis klausimas, į kurį atsako naudojama kelio technika, ar tikrai X lemia teigiamas Y pasekmes. Todėl svarbiausia atvejo analizės metodo funkcija – nustatyti priežastinius mechanizmus ir jungtis, t.y. atskleisti, kaip iš taško X nuėjome į tašką Y ir ar jį iš viso pasiekėme. Analizės modelyje priežastinius mechanizmus tarp X ir Y iliustruos Viešojo administravimo reformos elementų įgyvendinimo indikatoriai, kuriuos pažymėkime “Z”. Gering’as Z vadina priežastiniais mechanizmais (darbe bus vartojamas šis terminas), tuo tarpu Cohen’as (2007) priežastines jungtis tarp x ir y (priežastinių sąlygų ir laukiamų pasekmių) vadina koreliacijomis.

Nustatant analizės kintamųjų<sup>8</sup> ryšius, siekiama geriau suprasti reiškinių sudėtingumą. Toks priežastinių ryšių studijos naudingos tada, kai tiriamas mažai žinomas reiškinys arba jei tokių tyrimų anksčiau nebuvo atlikta. Cohen’as (2007) tai “vadina šaudymu tamsoje”, nes tyrėjas tik hipotetiškai gali numatyti įvairius ryšius tarp tyrimo kintamųjų. Taigi, priežastinius ryšius Z arba koreliacijas, galima palyginti su juodąja dėže, kurios poveikis rezultatuose yra tik nujaučiamas.

---

<sup>8</sup> kintamieji šiame darbe suprantami kaip X ir Y visuma.



## 3.2. Kintamųjų nustatymas

### 3.2.1. Priežastinės sąlygos X

Priežastinės sąlygos nurodo aiškinamąjį (priežastinį) veiksnį, nuo kurio turėtų priklausyti rezultatas. Literatūros apžvalgoje, analizuojant teorinius reformos pagrindus, aptarti Naujosios viešosios vadybos ir Naujojo valdymo elementai ir yra tos sąlygos. Jas pažymėsime taip:

$X_1$  – marketizacija;

$X_2$  – decentralizacija;

$X_3$  – dalyvavimas;

$X_4$  – žmoniškųjų išteklių valdymas;

$X_5$  – informacinės technologijos.

Reikia pastebėti, jog analizuojant kiekvieną iš elementų, išryškėjo tam tikri indikatoriai, apibūdinantys kiekvieną iš jų. Būtent šie indikatoriai buvo pasirinkti remiantis tiek teorinėje dalyje išskirtais kiekvieno elemento pagrindiniais požymiais, tiek apibendrinta informacija iš 3 lentelės. Išskiriant elementus, buvo vadovaujamosi pamatuojamumo, aiškumo ir reprezentatyvumo principais. Indikatoriai suskirstyti taip:

$X_{11}$  - viešojo sektoriaus finansavimas;

$X_{12}$  - viešųjų agentūrų konkurencija;

$X_{13}$  - valdžios atsidasavimas piliečiams;

$X_{21}$  - makrodecentralizacija;

$X_{22}$  - mikrodecentralizacija;

$X_{31}$  - nacionalinė arena;

$X_{32}$  - bendruomenės arena;

$X_{33}$  - organizacijos arena;

$X_{41}$  - atlyginimo sistema;

$X_{42}$  - tarnautojų mokymas;

$X_{51}$  - naujų informacinių technologijų (IT) diegimas;

### 3.2.2. Laukiamos pasekmės Y

Laukiamos pasekmės nurodo tyrimo rezultata, kuris jau yra žinomas iš teorinio elementų nagrinėjimo, kitų šalių gerosios praktikos pavyzdžių. Rezultata (galima vadinti ir tikslu / vizija) tiriamoje atvejo analizėje paprastai nurodo valstybių politikos užsibrėžti tikslai ir prioritetai, kuriuos siekiama įgyvendinti per tam tikrą laikotarpį. Kitaip tariant tai šalių vizija. Kadangi patys reformos elementai ir jų indikatoriai (X) teoriniame aprašyme turi numatomus įgyvendinimo tikslus, todėl jie dažniausiai sutampa ir su valstybių tikslais (Y). Šalių vizijos elementai buvo išskirti vadovaujantis tuo pačiu principu, kaip ir X elementams. Jie suskirstyti taip:

- Y<sub>11</sub> – ekonomiškos organizacijos;
- Y<sub>12</sub> – viešųjų paslaugų efektyvumas;
- Y<sub>13</sub> - į vartotoją orientuotos paslaugos;
- Y<sub>21</sub> – politinis ir ekonominis autonomiškumas;
- Y<sub>22</sub> – “plokščios” organizacijos;
- Y<sub>31</sub> – skaidri ir efektyvi rinkimų sistema;
- Y<sub>32</sub> – nevyriausybinų organizacijų vaidmens stiprinimas, dalyvavimas savivaldoje;
- Y<sub>33</sub> – laisvė į susirinkimus ir informaciją;
- Y<sub>41</sub> – atlyginimas už rezultata;
- Y<sub>42</sub> – aukšta tarnautojų kultūra;
- Y<sub>51</sub> – E-valdžia.

### 3.2.3. Priežastiniai mechanizmai Z

Priežastiniai mechanizmai parodo, kokie kriterijai bus naudojami nustatyti ryšiams tarp X ir Y. Pavyzdžiui, jau anksčiau minėtam ryšiui tarp makrodecentralizacijos ir regionų autonomiškumo nustatyti, kiekvienoje šalyje bus tiriama biudžeto dalis, skiriama savivaldos institucijoms, ir šių institucijų turimi įgaliojimai veikti nepriklausomai nuo centro.

Taigi, daugialypiai kriterijų tipai yra naudojami kiekvieno elemento indikatorius (nepriklausomo kintamojo X) patikrinimui. Tai reiškia, jog nustatyti, pvz.: kokio lygio yra regionų autonomija, padeda ir tiksli pinigine išraiška, ir administracinė santvarka. Todėl šiame atvejo analizės tyrime nenaudojamas unifikuotas tyrimo modelis (t.y. nenaudojami vien tik kiekybiniai arba vien tik kokybiniai duomenys). Kitaip tariant, pats naudojamų kintamųjų pobūdis yra kokybinis. Dėl tos pačios

priežasties tikslus stebėjimų skaičius nėra fiksuojamas, nes kiekvienas požymis turi skirtingą svorį galutiniam sprendimui (Gerring, 2007). Čia pateikiami pagrindiniai apibendrinti Z kriterijai:

$Z_{11}$  – valstybės skiriamos lėšos viešajam sektoriui;

$Z_{12}$  – viešųjų paslaugų kaina ir kokybė;

$Z_{13}$  – korupcijos lygis, pasitenkinimas teikiamomis paslaugomis ir pasitikėjimas valstybė apskritai;

$Z_{21}$  – savivaldos autonomiškumas;

$Z_{22}$  – viešųjų įstaigų organizacinė struktūra;

$Z_{31}$  – dalyvavimas rinkimuose, rinkimų proceso skaidrumas;

$Z_{32}$  – nevyriausybinų organizacijų skaičius ir jų veiklos laisvė ir pilietinė visuomenė;

$Z_{33}$  – visuomenės informavimo priemonių skaičius ir laisvė, susirinkimų laisvė;

$Z_{41}$  – darbo užmokesčio sistema, viešojo sektoriaus algų dydžiai, valstybės tarnautojų skaičius;

$Z_{42}$  – tarnautojų mokymo sistema, tarnautojų kultūra;

$Z_{51}$  – technologinė infrastruktūra ir e-valdžios išsivystymo lygis.

#### 3.2.4. Galimi tyrimo išvadų įverčiai

Išsiaiškinus priežastinius ryšius tarp visų elementų indikatorių ir vizijos ( $Z$  rodikliai tarp  $X$  ir  $Y$ ), galima sudaryti tyrimo išvadų variantus. Pirmiausiai, išvados daromos kiekvienam kintamajam, jas suvokiant kaip įgyvendinimo įvertinimą Galimi trys variantai<sup>9</sup>:

1.  $X_n = Y_n$  , kai “n” reiškia rodiklio eilės numerį, ryšys tarp  $X$  ir  $Y$  pasitvirtino;
2.  $X_n \approx Y_n$  , kai ryšys tarp  $X$  ir  $Y$  pasitvirtino iš dalies;
3.  $X_n \neq Y_n$  , kai ryšys tarp  $X$  ir  $Y$  nepasitvirtino.

Imkime jau žinomą pavyzdį apie makrodecentralizacijos įtaką regionų autonomiškumui. Galimos trys baigtys kiekvienoje šalyje: makrodecentralizacijos idėjos yra sėkmingai įgyvendinamos, todėl regionai yra politiškai ir ekonomiškai nepriklausomi; makrodecentralizacijos politika įgyvendinta tik iš dalies, todėl regionai kai kuriose srityse išlieka priklausomi nuo centro; nepasiekti makrodecentralizacijos tikslai, todėl regionai yra visiškai priklausomi nuo centrinės valdžios.

<sup>9</sup> Išvadų kodavimas sutartiniais ženklais sudarytas pačios autorės.

Antra, kad būtų galima aiškiau pavaizduoti, kokia dalį sudaro pasiekti Viešojo administravimo reformos tikslai, galimiems išvadų variantams priskiriamos skaitinės reikšmės, kurios taip pat bus parodytos išvadose:

1. “=” - 1;
2. “≈” - 0,5;
3. “≠” - 0.

### 3.2.5. Kintamųjų sintezė

Nustačius ir aptarus visas priežastines sąlygas X (reformos elementus ir jų indikatorius), laukiamas pasekmes Y (prioritetus/ viziją), priežastinius mechanizmus Z (įgyvendinimas) ir galimus tyrimo išvadų variantus, būtina aiškiai parodyti jų tarpusavio ryšius. Šiam tikslui sudarytas analizės modelis, kurio kintamųjų sintezė pavaizduota kitame puslapyje. Modelis su pilnomis X ir Y reikšmėmis pateiktas 38 puslapyje.

Lentelė 5 Kintamųjų sintezės modelis<sup>10</sup>

Valstybė A				
	X	Y	Z	VERTINIMAS
X <sub>1</sub>	X <sub>11</sub>	Y <sub>11</sub>	Z <sub>11</sub>	
	X <sub>12</sub>	Y <sub>12</sub>	Z <sub>12</sub>	
	X <sub>13</sub>	Y <sub>13</sub>	Z <sub>13</sub>	
X <sub>2</sub>	X <sub>21</sub>	Y <sub>21</sub>	Z <sub>21</sub>	
	X <sub>22</sub>	Y <sub>22</sub>	Z <sub>22</sub>	
X <sub>3</sub>	X <sub>31</sub>	Y <sub>31</sub>	Z <sub>31</sub>	
	X <sub>32</sub>	Y <sub>32</sub>	Z <sub>32</sub>	
	X <sub>33</sub>	Y <sub>33</sub>	Z <sub>33</sub>	
X <sub>4</sub>	X <sub>41</sub>	Y <sub>41</sub>	Z <sub>41</sub>	
	X <sub>42</sub>	Y <sub>42</sub>	Z <sub>42</sub>	
X <sub>5</sub>	X <sub>51</sub>	Y <sub>51</sub>	Z <sub>51</sub>	
<b>IŠVADA</b>				

<sup>10</sup> Lentelė sudaryta pačios autorės remiantis anksčiau aptarta tyrimo metodologija.

Lentelė 6 Duomenų analizės modelis

<b>Valstybė A</b>				
<b>Elementai</b>	<b>Indikatoriai</b>	<b>Laukiama pasekmė</b>	<b>Įgyvendinimas</b>	<b>VERTINIMAS</b>
<b>Marketizacija</b>	Viešojo sektoriaus finansavimas	Ekonomiškos organizacijos	Z <sub>11</sub>	
	Viešųjų agentūrų konkurencija	Viešųjų paslaugų efektyvumas	Z <sub>12</sub>	
	Valdžios atsidavimas piliečiams	Į vartotoją orientuotos paslaugos	Z <sub>13</sub>	
<b>Decentralizacija</b>	Makrodecentralizacija	Politinis ir ekonominis autonomiškumas	Z <sub>21</sub>	
	Mikrodecentralizacija	„Plokščios“ organizacijos	Z <sub>22</sub>	
<b>Dalyvavimas</b>	Nacionalinė arena	Skaidri ir efektyvi rinkimų sistema	Z <sub>31</sub>	
	Bendruomenės arena	Nevyriausybinių organizacijų vaidmens stiprinimas	Z <sub>32</sub>	
	Organizacijos arena	Laisvė į susirinkimus ir informaciją	Z <sub>33</sub>	
<b>Žmoniškųjų išteklių valdymas</b>	Atlyginimo sistema	Atlyginimas už rezultatą	Z <sub>41</sub>	
	Tarnautojų mokymas	Aukšta tarnautojų kultūra	Z <sub>42</sub>	
<b>Informacinės technologijos</b>	Naujų IT diegimas	E-valdžia	Z <sub>51</sub>	
<b>IŠVADA</b>				

### 3.3. Tyrimo eiga

Apibendrinant magistrinio darbo metodologiją, tikslinga parodyti, kaip bus atliekama tyrimo eiga – detalai aprašyti, kas ir kaip bus daroma, tiriant, kaip yra įgyvendinama Viešojo administravimo reforma Vakarų Balkanuose. Tyrimas atliktas remiantis išsikeltu tikslu ir uždaviniais. Žemiau yra pateikiama išsami atlikto tyrimo seka:

1. **Informacijos rinkimas.** Remiantis sudarytos lentelės “Duomenų analizės modelis” (38 psl.) metodika, bus aiškinamasi, kaip kiekvienas elementas (X) yra įgyvendinamas ( $Z_n$ ), siekiant laukiamų pasekmių (Y). Surinkta informacija atsakys į probleminį šio magistrinio darbo klausimą – kaip yra įgyvendinami Viešojo administravimo reformos elementai jaunos demokratijos šalyse?
2. **Tyrimo rezultatų įvertinimas.** Surinkus informaciją, bus išskirti pagrindiniai įgyvendinimo požymiai (po 2-3 punktus kiekvienam  $Z_n$  – elemento indikatoriui). Šios išvados, remiantis tyrimo atlikimo metodika, bus įvertintos ir priskirtos skaitinėms reikšmėms. Ši tyrimo seka bus pakartota kiekvienai Vakarų Balkanų regiono šaliai atskirai. Taip bus parengtos 4 lentelės, parodančios Viešojo administravimo reformos padėtį kiekvienoje valstybėje;
3. **Tyrimo rezultatų apibendrinimas.** Reikšmingiausia tyrimo dalis, kurioje bus apibendrinti gauti rezultatai ir išskirtos tendencijos, būdingos Vakarų Balkanų regiono Viešojo administravimo sistemai. Galiausiai bus išsiaiškinta, ar pirminė šio magistrinio darbo hipotezė pasitvirtino ar ne.

## 4. VIEŠOJO SEKTORIAUS REFORMOS VAKARŲ BALKANUOSE ANALIZĖ

### 4.1. Viešasis sektorius Vakarų Balkanuose

#### 4.1.1. Marketizacija

##### **Viešojo sektoriaus finansavimas - biudžetų išlaidų formavimo problemos**

Reikia pabrėžti, kad nebuvo įmanoma palyginti visų keturių Vakarų Balkanų valstybių biudžeto išlaidų tam tikriems sektoriams (pvz. sveikatos, švietimo sistemai) vienu metu. Pirmiausia todėl, kad dalyje šalių unifikauta valstybės biudžeto pateikimo visuomenei sistema dar tik formuojasi. Antra, valstybės naudoja skirtingus matavimo kriterijus išlaidoms apibrėžti, pvz. Albanija skaičiuoja išlaidas gryniaisiais pinigais, o Bosnija ir Hercegovina – procentine dalimi nuo BVP. Galiausiai, pateikiama informacija nėra tų pačių metų, pvz. kai Albanija pateikia paskutinių metų duomenis, apie Bosnijos ir Hercegovinos išlaidas galima rasti duomenis tik 2004 metų. Todėl žemiau pateikiama informacija akcentuoja ne statistinius biudžetų išlaidų duomenis, bet pagrindines valstybių biudžetų formavimo problemas.

*Albanija.* Kaip teigia Alia Moubayed, valstybės išlaidos Albanijoje yra neefektyvios (Moubayed, 2006). Šalis galėtų pasiekti daug daugiau, jei efektyviai paskirstytų savo resursus. Palyginimas su kitomis greitai besivystančiomis valstybėmis parodė, jog Albanija: palyginus mažai išleidžia švietimo sistemai; daug daugiau išleidžia bendroms viešosioms paslaugoms teikti. Reikia pastebėti, jog Albanijos finansų ministerija teikia išsamią ir naują informaciją apie valstybės biudžeto sąrangą. Pvz., 2011 metais Albanija išleido 6.32% viešosioms paslaugoms, 9.87% švietimo sistemai iš visų išlaidų (Albanijos biudžetas 2011 metams).

*Bosnija ir Hercegovina.* Kaip teigia SIGMOS<sup>11</sup> atliktas tyrimas, viena iš pagrindinių Bosnijos ir Hercegovinos viešųjų išlaidų valdymo charakteristikų yra ta, jog nėra pakankamos veiksmų koordinacijos tarp skirtingų valdžios lygių (SIGMA, 2009). Tai būdinga ne tik biudžeto formavimo procesui (pvz. nėra sutarimo dėl tinkamų fiskalinių parametru), bet taip pat ir biudžeto vykdymui – trūksta koordinacijos tarp už finansus atsakingų ministerijų. Tačiau įkurtos Netiesioginių Mokesčių Administracijos ir Fiskalinės Tarybos stengiasi išspręsti ypatingai rimtą finansinę situaciją valstybėje. Kita šalies ypatybė yra ta, jog trūksta įgaliojimų perdavimo iš ministrų į žemesnius valdžios lygmenis. Pvz. ministras yra atsakingas už visus priimamus sprendimus, netgi už tuos, kurie iš esmės yra mažai reikšmingi. Tačiau pati svarbiausia viešųjų išlaidų valdymo problema yra finansinis valstybės

---

<sup>11</sup> SIGMA yra OECD (Tarptautinės ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos) ir Europos Sąjungos iniciatyva, skirta padėti gerinti valdymą ir vadybą besivystančiose šalyse.



silpnumas ir galimybė, kad netiesioginių mokesčių įplaukos į biudžetą stipriai sumažės (SIGMA 2009).

*Juodkalnija.* Plačios apimties viešųjų investicijų programa Juodkalnijoje didele dalimi priklauso nuo privačių investicijų ir valstybės ekonominio potencialo didinimo. Valstybė, pereidama prie funkcionuojančios rinkos ekonomikos, turi kovoti su dešimtmečiais “užmirštu” viešuoju sektoriumi (Olters, 2008). Šalies pajamų trūkumas tapo ypač akivaizdus, o investicijų stoka gali uždusinti viešojo sektoriaus augimą. Šie trukdžiai yra matomi energetikos sektoriuje (jaučiamas energijos deficitas) ir transporto sektoriuje (didėjantys kamščiai ir labai aukštas avarių skaičius keliuose). Reikia pastebėti, jog šios valstybinės investicijos yra brangios, bet atsižvelgiant į Juodkalnijos siekį smarkiai išplėtoti turizmo sektorių, jos turi būti daromos valstybės biudžeto rėmuose. Jan-Peter Olters teigia, jog Juodkalnija, siekdama užtikrinti makroekonominį stabilumą ir paskatinti socioekonominį vystimąsi, turi nusistatyti ilgalaikę valstybinę strategiją ir kiek galima patikimesnius fiskalinės politikos principus, kurie padėtų sukurti fiskalinę terpę, reikalingą ankščiau minėtų investicinių projektų įgyvendinimui (Olters, 2008).

*Serbija.* Valstybės viešasis sektorius susideda iš kelių atskirų struktūrų: centrinės vyriausybės biudžeto, kuris atsakingas už didžiąją dalį išlaidų (valstybės sienų ir viešojo saugumo, socialinės pagalbos, švietimo); pensijų ir sveikatos draudimo fondų ir kelių kompanijos, iš kurių kiekvienas turi nepriklausomus pajamų šaltinius ir gauna pervedimus iš centrinio biudžeto; administracinių vienetų biudžetų, kurie turi ribotas mokesčių rinkimo teises, tačiau pagrindinės pajamos yra gaunamos iš centrinio biudžeto; valstybei priklausančios komunalinės įstaigos (Dillinger, 2009). Didžiausią dalį valstybinių išlaidų - vieną trečdalį, sudaro pensijų išmokos. Tačiau dėl pasaulinės ekonominės krizės, Serbijos vyriausybė išaldė visas pensijas, apribojo viešojo sektoriaus algų didinimą ir uždraudė samdyti papildomų darbuotojų. Viešosios įmonės ir administraciniai vienetai taip pat turėjo imtis atitinkamų taupymo priemonių. Tačiau tai negali tapti ilgalaikiais sprendimais. Bėgant laikui tai nuvestų prie viešųjų paslaugų nynykimo. Toks taupymas nekovoja su paslaugų teikimo neefektyvumu, todėl Serbijos vyriausybei reikia pradėti įgyvendinti viešojo sektoriaus reformas iš esmės, net jei finansinė nauda nėra gaunama artimiausiu laikotarpiu (Dillinger, 2009).

### **Viešųjų agentūrų konkurencija - viešųjų paslaugų kaina**

Ar viešosios paslaugos yra efektyvios, galima spręsti pagal tai, kiek valstybė “paima ir atiduoda”, t.y. kiek surenka mokesčių ir kiek gyventojų gali gauti tam tikras teikiamas paslaugas (pvz. vandentiekio, elektros) ir ar yra jomis patenkinti.

*Albanija.* Fizinių asmenų pajamų ir įmonių pelno mokesčių tarifai yra vienodi ir siekia 10 procentų. Kitos mokesčių rūšys yra tokios, kaip pridėtinės vertės (PVM), nekilnojamojo turto ir

palikimo mokesčiai. Paskutiniaisiais metais bendros valstybės pajamos, surinktos mokesčių, kaip BVP procentinė dalis, buvo 24 procentai (Albanijos fiskalinė laisvė).

*Bosnija ir Hercegovina.* Bosnijos ir Hercegovinos įvairūs reglamentuojantys subjektai turi skirtingą mokesčių politiką. Didžiausias fizinių asmenų pelno mokesčio tarifas ir įmonių pelno mokesčio tarifas yra 10 proc. Kiti mokesčiai yra: pridėtinės vertės (PVM), pardavimų ir turto mokesčiai. Paskutiniaisiais metų bendros valstybės mokesčių pajamos buvo 37,6 procentai BVP (Bosnijos ir Hercegovinos fiskalinė laisvė).

*Juodkalnija.* Valstybė naudojami proporcingų mokesčių teikiama nauda. Fizinių asmenų pajamų mokesčio tarifas buvo sumažintas nuo 12 procentų iki 9 procentų 2010 m. sausio mėnesio duomenimis. Pelno mokesčio tarifas yra 9 procentai ir taikomas valstybės lygiu. Kiti mokesčiai: pridėtinės vertės (PVM), paveldimo turto ir nekilnojamojo turto mokesčiai. 2009 m. buvo padidinti akcizai cigaretėms ir naftos. Paskutiniaisiais metų mokesčių pajamos sudarė 30 procentų BVP (Juodkalnijos fiskalinė laisvė).

*Serbija.* Šalis turi konkurencingus fizinių asmenų pajamų mokesčio ir įmonių pelno mokesčio tarifus. Didžiausias fizinių asmenų pajamų mokesčio tarifas sudaro 15 proc. Darbo užmokestis yra apmokestinamas 12 procentų, o kitos asmeninės pajamos (honorarai, investicijos ir nuomos) gali būti apmokestintos iki 20 proc. Pelno mokesčio tarifas yra 10 proc. Kitos mokesčių rūšys yra: pridėtinės vertės (PVM), nekilnojamojo turto ir palikimo. Tabako ir alkoholio akcizo mokesčiai buvo padidinti 2009 m. sausio mėnesio duomenimis. Paskutiniaisiais metais valstybės pajamos iš mokesčių sudarė 36,3 procentus BVP (Serbijos fiskalinė laisvė).

### **Viešųjų agentūrų konkurencija - viešųjų paslaugų kokybė**

Tyrimas “Gyvenimas pereinamuoju laikotarpiu 2010” teikia informaciją apie įvairių šalių gyventojų nuomones tokiais klausimais, kaip: kokie turėtų būti svarbiausi valstybės prioritetai investuojant? ir namų ūkių galimybės naudotis viešosiomis paslaugomis (Life in transition, 2010). Šie duomenys gali būti pasitelkti interpretuojant Vakarų Balkanų šalių gyventojų suvokimą apie viešųjų paslaugų kokybę jų šalyse.

Kitame puslapyje pateiktoje lentelėje “Vakarų Balkanų gyventojų nuomonė apie viešąsias paslaugas” yra atrinkta informacija apie gyventojų nuomonę, kur pirmiausia turėtų investuoti valstybė, ir apie namų ūkių galimybes naudotis viešosiomis paslaugomis. Pirmuoju atveju (valstybės investicijų prioritetai) parodomas tos viešosios sritys, kurios yra aktualiausios gyventojams ir kuriose jie mato plačias tobulinimo galimybes. Antruoju atveju (namų ūkių galimybės) parodoma valstybių infrastruktūros gebėjimai aprūpinti gyventojus svarbiausiomis viešosiomis paslaugomis.

**Lentelė 7 Vakarų Balkanų gyventojų nuomonė apie viešąsias paslaugas**

	<b>Albanija</b>	<b>Bosnija ir Hercegovina</b>	<b>Juodkalnija</b>	<b>Serbija</b>
<b>Valstybės investicijų prioritetai</b>	Sveikatos apsauga Švietimas Pensijos (visos sritys apytiksliai po 20%).	Švietimas (daugiau nei 20% visose grupėse) Sveikatos apsauga Pensijos	Sveikatos apsauga (daugiau nei 30% visose grupėse) Švietimas Pensijos	Sveikatos apsauga (daugiau nei 30% visose grupėse) Švietimas Pensijos
<b>Namų ūkių galimybės naudotis viešosiomis paslaugomis</b>	Elektra ~100% Vandentiekis >70% Nuotekų sistema ~50%	Elektra ~100% Vandentiekis ~80% Nuotekų sistema ~65%	Elektra ~95% Vandentiekis ~90% Nuotekų sistema ~60%	Elektra ~100% Vandentiekis ~85% Nuotekų sistema ~50%

Šaltinis: duomenys pagal Life in transition 2010 30-73 puslapiuose pateikiamą informaciją.

Duomenys lentelės pirmoje eilutėje surinkti pagal tris svarbiausius prioritetus kiekvienoje šalyje. Kaip matome, valstybės investicijų prioritetai Vakarų Balkanuose yra tie patys – sveikatos apsauga, švietimas ir pensijos – nedaug skiriasi tik jų išsidėstymas pagal svarbumą. Namų ūkiai daugiausia susiduria su nuotekų ir vandentiekio sistemų infrastruktūros problemomis. Galima teigti, jog Vakarų Balkanų vyriausybės investuodamos pinigus, pirmiausia turėtų atkreipti dėmesį į sveikatos apsaugą, nuotekų ir vandentiekio sistemų infrastruktūrų plėtojimą, nes šios sritys yra vienos iš svarbiausių piliečių gyvenimo kokybei gerinti.

Būdai, kuriais savivaldybės Vakarų Balkanuose organizuoja administravimą, gali pagerinti arba trukdyti jų sprendimų priėmimų įgyvendinimui ir paslaugų teikimo pajėgumams. Efektyvus strateginis planavimas valstybiniu lygiu sukurtų aiškią veiksmų viziją savivaldybėms. Vidaus koordinavimas, įvykdomas biudžetas, turto valdymas, veiksmingi viešieji pirkimai ir savivaldybių tarpusavio bendradarbiavimas turėtų palengvinti sąveiką tarp skirtingų savivaldybės departamentų ir skyrių politiniu ir administraciniu lygiais ir, kai įmanoma, tarp savivaldybių, plėtojant bendras iniciatyvas (Našus kokybiškų viešųjų paslaugų teikimo vystimasis vietiniame lygmenyje Vakarų Balkanuose, 2009).

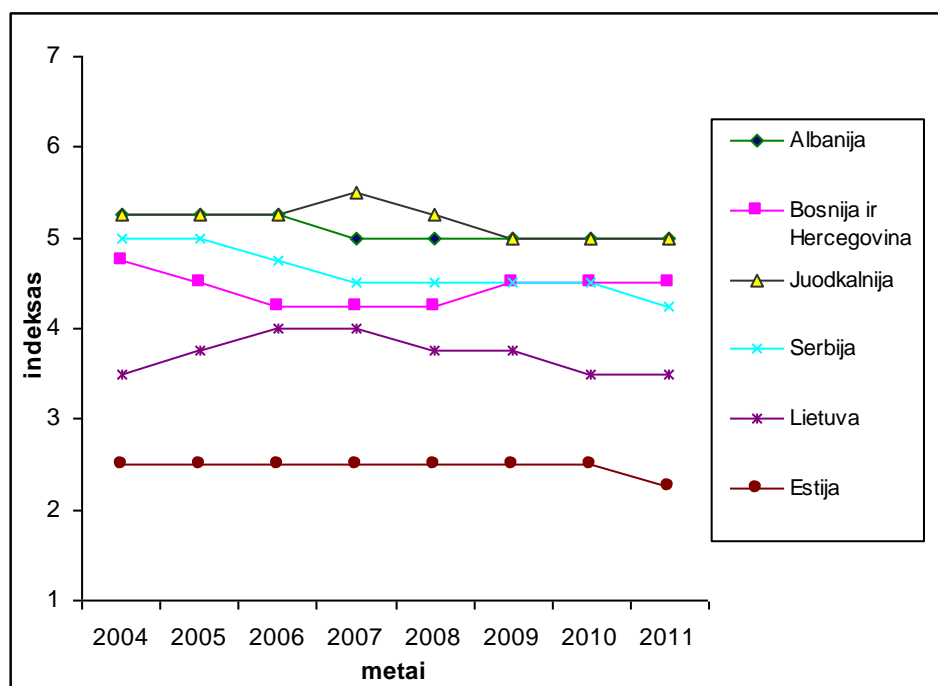
### **Valdžios atsidavimas piliečiams - korupcijos lygis**

Tyrimas “Gyvenimas pereinamuoju laikotarpiu 2010” teikia informaciją ir apie Vakarų Balkanų piliečių nuomonę korupcijos tema. Į teiginį “Dabar yra mažiau korupcijos nei 1989 metais” pagal visų lygių pajamas (žemas, vidutines ir aukštas) visos Vakarų Balkanų šalys atsakė vieningai – “nesutinku” (duomenys pagal Life in transition 2010 30-73 puslapiuose pateikiamą informaciją). Toks atsakiusių procentas kiekvienoje šalyje buvo maždaug apie 70%.

Korupcijos indeksą Pereinamojo laikotarpio šalyse kiekvienais metais skaičiuoja Freedom House tarptautinė nevyriausybinė organizacija. Kitame puslapyje pateiktoje diagramoje matome Vakarų Balkanų šalių bei Lietuvos ir Estijos (kurios taip pat yra laikomos pereinamojo laikotarpio

valstybėmis, šių valstybių duomenys buvo paimti palyginimui) korupcijos indeksus 2004-2011 metų laikotarpiui. Korupcijos indeksas varijuoja nuo 1 iki 7, kai 1 reiškia mažiausią korupcijos lygį valstybėje, o 7 – didžiausią.

Galima daryti išvadą, jog korupcijos lygis yra didžiausias Albanijoje ir Juodkalnijoje – per paskutinius tris metus jis nesikeitė ir buvo įvertintas 5 balais iš 7. Šiek tiek mažesnis – 4,5 balų indeksas – yra Bosnijoje ir Hercegovinoje, tačiau ir čia padėtis nesikeitė paskutinius trejus metus. Mažiausias korupcijos indeksas iš Vakarų Balkanų valstybių yra Serbijoje – 4,25 ir apžvelgiant 2004-2011 metų laikotarpio indeksus, pastebimas lėtas šios šalies progresas kovojant su korupcija.



4 pav. Freedom House korupcijos indeksas Vakarų Balkanuose

Šaltinis: diagrama sudaryta remiantis Freedom House “Nations in Transit 2011” informacija

### Valdžios atsidavimas piliečiams - pasitikėjimas valdžia<sup>12</sup>

Kaip ir korupcijos lygis, pasitikėjimas valdžia yra vienas iš indikatorių, netiesiogiai parodančių, kaip Vakarų Balkanų vyriausybės yra pasiryžusios įgyvendinti visuomenės interesus. Aukštas korupcijos lygis valstybėse parodė, jog viešosios paslaugos pirmiausiai yra orientuotos į suinteresuotus asmenis, t.y. tuos, kurie moka kyšį ar yra susiję su viešųjų paslaugų tiekėjais. Pasitikėjimas valdžia visame regione taip pat nėra labai stiprus – nė vienoje valstybėje nebuvo institucijos, kuria piliečiai pasitikėtų daugiau nei 50%. Tačiau pastebima, kad vyrauja teigiamos nuomonės Albanijoje ir Juodkalnijoje – šios šalys turi stabilų palaikymą iš piliečių.

<sup>12</sup> duomenys pagal Life in Transition 2010 30-73 puslapiuose pateikiamą informaciją.

*Albanija.* Didžiausias pasitikėjimas yra reiškiamas kariuomenei, policijai ir bankams – daugiau nei 50%. Labiausiai nepasitikima parlamentu ir politinėmis partijomis – mažiau nei 20% pasitikinčių. Prezidentui reiškiamas ~40% pasitikėjimas, o vyriausybei - ~30%. Gana tolygus pasitikėjimas valstybės institucijomis atspindi ir šios šalies parlamentinę santvarką ir stabilumą.

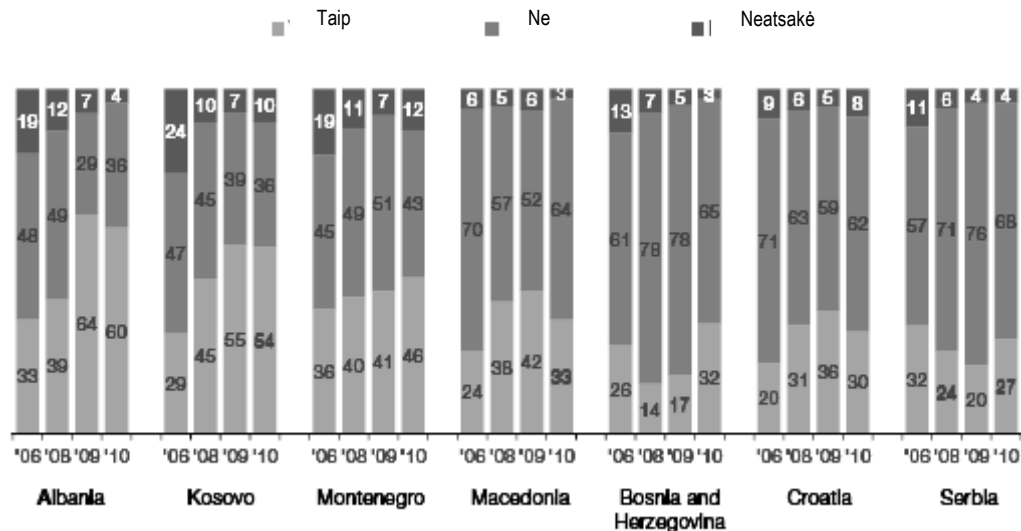
*Bosnija ir Hercegovina.* Labiausiai pasitikima bankais ~40%. Pastebimas labai žemas pasitikėjimas visa valdžios sistema – prezidentu pasitiki tik 19%, vyriausybe ir parlamentu dar mažiau po 18% visų respondentų. Galima daryti prielaidą, jog toks žemas pasitikėjimas valstybinėmis institucijomis ir aukštas korupcijos indeksas, parodo šios valstybės de facto įtakos piliečiams silpnumą.

*Juodkalnija.* Didelis pasitikėjimas yra skiriamas kariuomenei, policijai ir bankams – po 40%. Valstybinėmis institucijomis pasitikima beveik vienodai, apytiksliai po 40 procentų, gana aukštas pasitikėjimas reiškiamas net politinėmis partijoms – virš 20%. Tikėtina, jog šaliai toliau vykdant viešojo sektoriaus reformas ir atsigaunant po ekonominės krizės, piliečių pasitikėjimas valdžia tik augs, o tai sudarys stiprų valstybės socialinį potencialą.

*Serbija.* Valstybėje gana ryškus pasitikėjimas kariuomene – virš 40 procentų, ir prezidentu – daugiau nei 30%. Tuo tarpu vyriausybe ir parlamentu pasitikima ne tiek aukštai – atitinkamai po 18% ir 15%. Nemažas pasitikėjimas ir policija bei bankų sistema – po 30%. Tokia situacija parodo, kad demokratinės nuostatos tarp piliečių dar nėra tvirtai susiformavusios ir jie trokšta “stiprios rankos” politikos.

Nepaisant esamų trūkumų ir materialinių problemų, galima vertinti, kad Vakarų Balkanų regionas daro realią pažangą ir pamažu tampa “dar viena nuobodžia Europos dalis”, kaip neseniai pareiškė analitikas Heather’is Grabbe’is. Ar tai yra ES stabilizavimo politikos sėkmė, ar ne, tačiau tai yra didelis žingsnis į priekį šio regiono žmonėms, kurie pagaliau gali gyventi be konfliktų ir nuolatinės baimės. Nepaisant to, išlieka dideli iššūkiai: Balkanų šalys vis dar yra laikomos silpnomis valstybėmis ir daugelis regiono nacionalinių institucijų turi nueiti ilgą kelią, kad užsitikrintų savo šalies gyventojų pasitikėjimą (GALLUP Balkan Monitor, 2010).

Kitame puslapyje pateiktoje diagramoje GALLUP Balkan Monitor 2010 metais atlikta apklausa tyrė gyventojų nuomonę klausimu, “ar šiuo metu yra politinė partija / politikas, atstovaujantis jūsų politines pažiūras?” Rezultatai patvirtina Life in Transition 2010 duomenis – Albanijoje ir Juodkalnijoje politinės partijos / politikai labiausiai atstovauja savo piliečių interesus (atitinkamai 60 ir 54 procentai). Labiausiai “nesuprasti” politikų jaučiasi Serbijos ir Bosnijos su Hercegovinos gyventojai – jų politines pažiūras atstovauja atitinkamai 27 ir 32 procentai.



5 pav. Ar šiuo metu yra politinė partija / politikas, atstovaujantis jūsų politines pažiūras?

Šaltinis: GALLUP Balkan Monitor 2010, psl.27

#### 4.1.2. Decentralizacija

##### Makrodecentralizacija – savivaldos autonomiškumas<sup>13</sup>

Remiantis Freedom House “Nations in Transit 2011” ataskaita, žemiau pateikiama informacija apie Vakarų Balkanų valstybių pagrindines vietos savivaldos ypatybes: turimi teisiniai įgaliojimai veikti nepriklausomai nuo centro ir finansavimo šaltiniai atlikti administracines funkcijas.

*Albanija.* Valstybė yra suskirstyta į iš viso 373 komunų ir savivaldybių, kurios yra pagrindiniai vietos savivaldos vienetai. Bendruomenių ir savivaldybių tarybos reguliuoja ir valdo vietos problemas savo jurisdikcijos ribose. Vykdomoji valdžia yra arba komunos vadovas arba savivaldybės meras. Vietos valdžia įgyvendina nuosavybės teises, nepriklausomai administruoja jų pajamas ir turi teisę verstis ūkine veikla, rinkti pajamas, ir leisti lėšas, būtinas vykdyti savo pareigas.

2010 metais Albanijos centrinė valdžia ėmėsi teisinių veiksmų ir iniciatyvų, kurios apribojo vietos pareigūnų teises vykdyti savo pareigas. Šie veiksmai prieštarauja vietos savivaldos principams, įtvirtintiems Konstitucijoje ir tarptautinėse konvencijose, kurios yra ratifikuotos šalyje. Šios centrinės valdžios priemonės ypač paaštrino centrinės ir vietos valdžios institucijų nesutarimus, sustabdė decentralizacijos reformos pažangą šalyje ir susiaurino vietos savivaldos įgaliojimų erdvę, o sumažėję vietos valdžios institucijų finansiniai ištekliai sukels pavojų jų funkcijoms ir atsakomybei.

*Bosnija ir Hercegovina.* Vietos valdymas Bosnijoje ir Hercegovinoje vis dar priklauso nuo aukštesnio lygio valdžios ir partijų malonės. Vietos savivaldos (VS) teisės aktai yra formaliai priimti,

<sup>13</sup> sudaryta remiantis Freedom House “Nations in Transit 2011” informacija

tačiau jie yra dažnai ignoruojami aukštesnių teisės aktų. Todėl, VS vienetais trūksta reikalingų lėšų tinkamai administruoti savo vietos bendruomenes.

Vietos savivaldos statusas ir teisės, kurias garantuoja Europos Vietos savivaldos chartija, buvo užtikrintos 2004 metais, reorganizavus Mostaro miestą ir įtraukus jį šalies konstituciją. Šie įstatai apsaugo vietos savivaldos teisę ir yra galingas įrankis daugumai vietos savivaldos administracinių vienetų Bosnijoje ir Hercegovinoje ginčyti kantonų teisės aktus Konstituciniame Teisme. Tačiau finansinis vietinės valdžios autonomiškumas yra nepakankamas. 10 kantonų šalyje kontroliuoja daugumą viešųjų finansavimo šaltinių iš visų 79 savivaldybių. Be to, netiesioginių mokesčių paskirstymas neatitinka vietos savivaldos vienetų poreikių.

*Juodkalnija.* Vietinė valdžia yra sudaryta iš 21 savivaldybių, įskaitant sostinę Podgoricą, su dviem miesto savivaldybėmis ir istorinę karališkąją sostinę - Cetinje. Vietos savivaldos įstatymo pakeitimai perkėlė merų rinkimų teisę iš rinkėjų į politines vietos asamblėjas. Atsižvelgiant į valdančiosios koalicijos daugumos vietų laimėjimą 2009 metų vietos rinkimuose, šis pakeitimas dar labiau sustiprino koalicijos įtaką ir galios perėjimą iš rinkėjų į partijas.

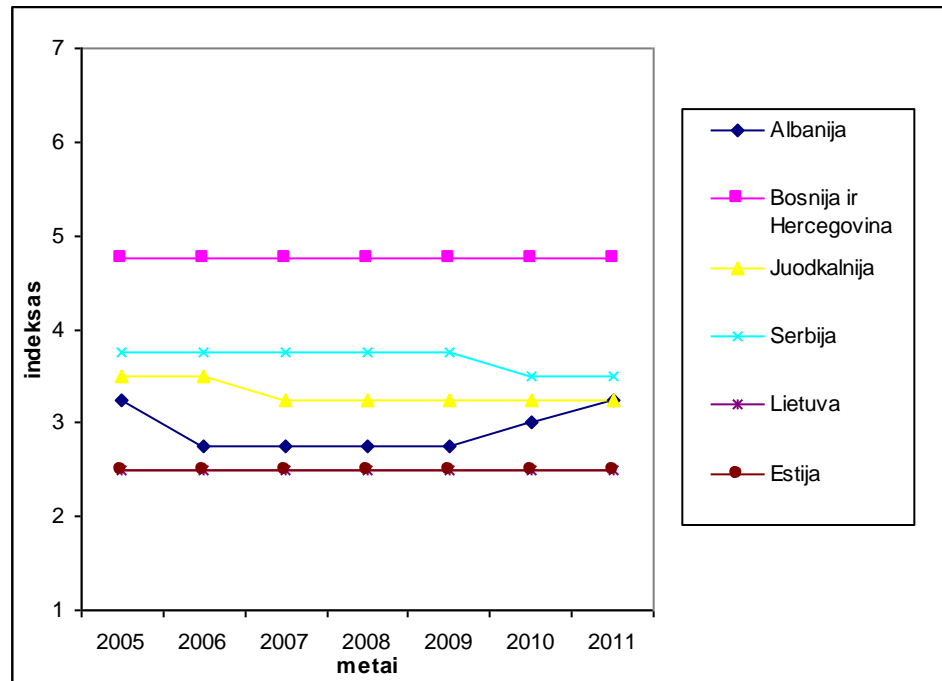
Beveik visos savivaldybės per 2010 metus patyrė finansinių ir ekonominių sunkumų. Pagrindinės problemos yra sistemingai nepakankamas vietos valdžios finansavimas, vietos parlamento ir finansų pareigūnų silpna kontrolė biudžetams ir neracionalaus išlaidų finansavimas. Mokesčių ir kitų pajamų surinkimas stringa ir nėra efektyvus šių pinigų skaičiavimo metodo. Tai rodo, kad nepaisant įgaliojimų perdavimo, savivaldybės vis dar yra labai priklausomos nuo centrinės valdžios finansavimo.

Nepaisant toliau vykstančios decentralizavimo reformos, savivaldybės kenčia nuo administracinių gebėjimų trūkumo. Sunkumus taip pat parodo prastas kovos su korupcija veiksmų plano įgyvendinimas ir neseniai priimtas etatų mažinimo planas. Viešojo administravimo reformos strategijos projektas sukuria pagrindą tolesnėms vietos savivaldos reformoms, įskaitant tolesnę decentralizaciją, sustiprinant administracinę savivaldybių priežiūrą ir vietos finansavimą. Tačiau projektas nebuvo priimtas iki 2010 metų pabaigos.

*Serbija.* Serbijos decentralizavimas buvo sustabdytas 2010 metais, kai valdžia ir visuomenė pagrindinį dėmesį ir išteklius skyrė įveikti pasaulinės ekonomikos krizės padarinius. Smarkus vidaus ir užsienio investicijų sumažėjimą išieškojo centrinį biudžetą, todėl buvo sustabdyti kai kurie mokestiniai pervedimai į vietos lygmenį. Savivaldybės išlaikė turimus įgaliojimus nustatyti, padidinti, sumažinti arba sustabdyti vietos mokesčius ir rinkliavas. Valstybėje decentralizacijos ateitis lieka neaiški dėl smarkiai besiskiriančių nuomonių pačioje visuomenėje - nuo visiško noro atmesti decentralizaciją, kaip riziką teritoriniam vientisumui, iki balsų už vietos autonomijos plėtrą.

Žemiau yra pateikiama diagrama "Freedom House demokratinės vietinės valdžios indeksas Vakarų Balkanuose 2011". Indeksas varijuoja nuo 1 iki 7, kai 1 reiškia mažiausią vietinės demokratijos lygį, o 7 – didžiausią. Lietuvos ir Estijos valstybių duomenys buvo paimti palyginimui.

Galima teigti, jog Albanija, nors ir turėdama geriausią vietinės demokratijos indeksą, “tobulėja” į blogąją pusę – iki 2009 metų indeksas buvo 2,75, o 2011 pakilo iki 3,25. Tuo tarpu Juodkalnijos ir Serbijos indeksų nors ir lėta kaita rodo jų decentralizacijos pažangą. Blogiausia situacija yra Bosnijoje ir Hercegovinoje, kur vietinės demokratijos indeksas per šešis metus nesikeitė ir išlaikė aukštą 4,75 balų ribą.



6 pav. Freedom House demokratinės vietinės valdžios indeksas Vakarų Balkanuose

Šaltinis: diagrama sudaryta remiantis Freedom House “Nations in Transit 2011” informacija

### Mikrodecentralizacija– organizacinė struktūra

Teorinėse tyrimo prielaidose apie mikrodecentralizaciją buvo rašoma, kaip vykstančią valstybės valdymo mikrolygmenyje, kur skaidant viešąsias įstaigas į mažesnes, atskiras ir savarankiškas agentūras, siekiama mažinti pačių organizacijų hierarchinį valdymo modelį. Todėl bus plačiau aptarta kokie pagrindiniai organizacijų struktūrų bruožai vyrauja keletose valstybinių institucijų kiekvienoje iš Vakarų Balkanų šalių.

*Albanija.* Valstybiniuose organuose jaučiamas poveikis toms ministerijoms, kurios yra tiesiogiai susijusios su ES ir jos teikiama parama. Pvz. Europos integracijos ministerijos organizacinė struktūra, nors ir turi “piramidės viršų” (kai vadovas yra ministras), bet kiekvienas skyrius (Direktoratas) atsiskaito viceministru tiesiogiai, t.y. struktūra yra funkcinė (Albanijos Europos integracijos ministerijos organizacinė struktūra). Panaši struktūra yra ir Ekonomikos, prekybos ir energetikos ministerijoje (Albanijos ekonomikos ir energetikos ministerijos organizacinė struktūra). Tuo tarpu Darbo, socialinių reikalų ir lygių galimybių ministerijos struktūra yra klasikinės piramidės formos:



kiekvienas skyrius turi jam atskaitingus poskyrius, o tie poskyriai savo padalinius (Albanijos darbo, socialinių reikalų ir lygių galimybių ministerijos organizacinė struktūra).

*Bosnija ir Hercegovina.* Visos šalies ministerijos turi unifikuotą organizacinę struktūrą, kurios pagrindiniai elementai yra šie: ministras, ministro sekretorius, kabineto vadovas ir ministro pavaduotojai įvairioms sritims, susijusioms su ministerijos veikla (Bosnijos ir Hercegovinos Vidaus reikalų, Aplinkos ir turizmo, Transporto ir komunikacijų ministerijų organizacinės struktūros). Tai rodo, jog ministro pavaduotojai turi tik patariamąją teisę priimant sprendimus, tokia struktūra atitinka funkcinį – linijinį valdymą.

*Juodkalnija.* Valstybėje nesusiformavusi tradicija teikti informaciją apie ministerijų organizacinę struktūrą nei anglų, nei nacionaline ir mažumų kalbomis. Visos ministerijos turi bendrą interneto serverį (*gov.me*), kuriame unifikuotai pateikiama informacija apie jų veiklą. Apie ministerijų organizacinę struktūrą galima spręsti tik iš kontaktuose pateikiamų duomenų. Galima teigti, jog kiekvienos ministerijos valdžios struktūra skiriasi. Pvz. Ekonomikos ministerijos struktūra panaši į Albanijos Europos integracijos ministeriją – sektoriai ir departamentai yra tiesiogiai pavaldūs viceministrai (Juodkalnijos Ekonomikos ministerijos kontaktai). Ministerija taip pat turi nepriklausomas inspekcijas. Tuo tarpu Užsienio reikalų ir Europos integracijos ministerijos struktūra yra štabinė, kai ministrui atskaitingi du valstybės sekretoriai, kabineto vadovas, protokolo vadovas, generalinis sekretorius su keliais generaliniais direktoriais (Juodkalnijos Užsienio reikalų ir Europos integracijos ministerijos kontaktai).

*Serbija.* Visos šalies ministerijos pasižymi štabine organizacine struktūra, kai ministras, be departamentų turi papildomą vadovavimui palaikyti skirtą ofisą. Šiuo atveju ministrai turi net du štabus, tai sekretoriatai, atsakingi už ministerijos veiklos palaikymą, ir administracijos, atsakingos už veiklas, nepriskirtas departamentams (beje, sekretoriato ir administracijos funkcijos gali kardinaliai keistis, priklausomai nuo ministerijos tradicijų) (Serbijos Užsienio reikalų, Aplinkos ir planavimo ministerijų organizacinės struktūros). Reikia pastebėti, jog ministerijos Serbijoje turi labai “išpūstas” struktūras, pvz. Finansų ministerija turi keturiolika departamentų, o jie dar iš viso 47 padalinius, nepriskaičiuojant sekretoriato ir administracijos padalinių (Serbijos Finansų ministerijos organizacinė struktūra).

#### 4.1.3. Dalyvavimas

##### **Nacionalinė arena – rinkimų skaidrumas<sup>14</sup>**

*Albanija.* 2009 metų Parlamento rinkimų rezultatai turėjo didelės įtakos politinei 2010 metų Albanijos darbotvarkei. Opozicinės partijos pareikalavo, kad būtų įsteigtas Parlamento komitetas, kuris ištirtų rinkimų proceso efektyvumą. Vyriausybė ir valdančioji partija teigė, kad visi teisiniai veiksmai, susiję su rinkimų proceso svarstymais yra išnaudoti, ir buvo pasirengę atlikti tyrimą tol, kol balsadėžės nebūtų tikrinamos. Dėl šios priežasties, visos politinės diskusijos buvo sutelkta tik šiam klausimui, ir rinkimų reformą negali tęstis tol, kol nebus pasiektas susitarimas šiuo klausimu. Artimiausi rinkimai bus vietinės savivaldos, vyksiantys gegužės 8, 2011, todėl paskutinė galimybė įvykdyti rinkimų reformą ir atsakyti į Demokratinių institucijų ir žmogaus teisių biuro (prie ESBO) pateiktas rekomendacijų ataskaitą buvo 2010 metų lapkritis. Vis dėlto, neišspręstas 2009 metų parlamento rinkimų skandalas sukompromitavo patį reformų procesą ir teisinius veiksmus, reikalingus spręsti šalies rinkimų sistemos trūkumus. Dėl šių priežasčių Albanijos rinkimų skaidrumo indeksas yra prasčiausias Vakarų Balkanuose, paskutiniais metais jis siekė 4 balus, kai tuo tarpu likusių trijų valstybių po 3,25 balo.

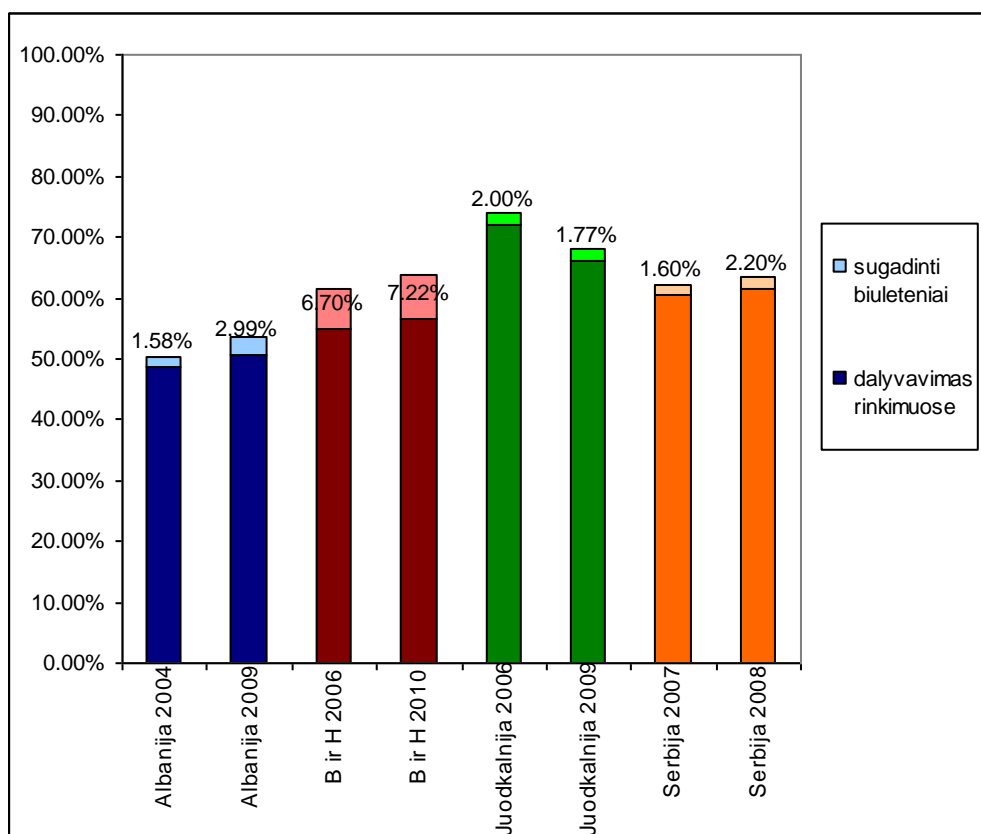
*Bosnija ir Hercegovina.* Nepaisant kai kurių pranešimų apie sukčiavimus rinkimų metu, tarptautiniai stebėtojai 2010 metų spalio visuotinius rinkimus įvertino, kaip laisvus ir sąžiningus. Tačiau, Bosnijos ir Hercegovinos rinkimų taisyklės pažeidžia Europos žmogaus teisių konvencijos 12 protokolą. Europos Žmogaus Teisių Teismas 2009 m. gruodį nusprendė, kad etniškumu pagrįsti apribojimai politiniam atstovavimui ir balsavimo teisei, Bosnijoje ir Hercegovinoje pažeidžia Konvenciją, tačiau valdžios institucijos nesiima veiksmų šiai problemai spręsti.

*Juodkalnija.* 2010 metais vietos savivaldos rinkimai įvyko 14 iš 21 Juodkalnijos savivaldybių. Valdančiąją koaliciją sudarančios Socialistų Demokratų ir Socialdemokratų partijos laimėjo 12 iš šių savivaldybių. Nepriklausomi stebėtojai, padarę išvadą, kad Juodkalnijos rinkimų sistema iš esmės atitinka tarptautinius standartus, pasitraukė iš rinkimų kontrolės proceso. Tačiau yra požymių, rodančių, kad valdančioji koalicija gali manipuliuoti rinkimų sistema savo naudai. Rinkėjų elgesys rinkimų apylinkes rodo, auga nepasitenkinimas pačiu rinkimų procesu. Balsavimas 2010 metais sulaukė mažesnio rinkėjų aktyvumo nei ankstesniais metais, jie buvo nusivylę politinių pasirinkimų stoka. Kaip ir ankstesniais metais, pasitaikė kaltinimų dėl piktnaudžiavimo valstybės ištekliais rinkimų kampanijos tikslams. Parlamentui nepavyko priderinti Rinkimų įstatymo Konstitucijai pastaruosius trejus metus.

*Serbija.* 2010 metais Serbijoje buvo surengti tik vietos savivaldos rinkimai. Metų pradžioje, dėl perregistravimo pasikeitė politinių partijų skaičius – jis sumažėjo nuo kelių šimtų iki 72. Pastaraisiais

metais nebuvo jokios ypatingos pažangos, didinant partijų finansavimo skaidrumą, o 2010 metais, ilgai lauktas naujas įstatymas Dėl rinkimų kampanijų finansavimo nebuvo priimtas. Galiojantys reglamentai leidžia tam tikras partijų finansavimo patikras, kurias atlieka valstybės Antikorupcijos agentūra, tačiau jos išvadas iki šiol nesukėlė žymesnių sankcijų pažeidėjams. Atsižvelgiant į statišką rinkimų aplinką, Serbijos rinkimų proceso įvertinimo indeksas išlieka nepakitęs.

Žemiau pateikta diagrama “Paskutiniai du Parlamentų rinkimai Vakarų Balkanuose” vaizduoja keturių Balkanų valstybių piliečių dalyvavimo procentą paskutiniuose dvejuose Parlamentų rinkimuose savo valstybėse. Taip pat pateikiamas sugadintų balsavimo biuletenių procentas, kuris dažniausiai interpretuojamas, kaip aktyvių piliečių nepasitenkinimo rinkimais išraiška. Diagrama parodo, jog labiausiai rinkimus ignoruoja Albanijos piliečiai, o Bosnijos ir Hercegovinos (paveiksle pažymėti kaip “B ir H”) – daugiausiai yra nepatenkinti rinkimų procesu. Šie rezultatai atspindi ir Freedom House pateikiamą informaciją.



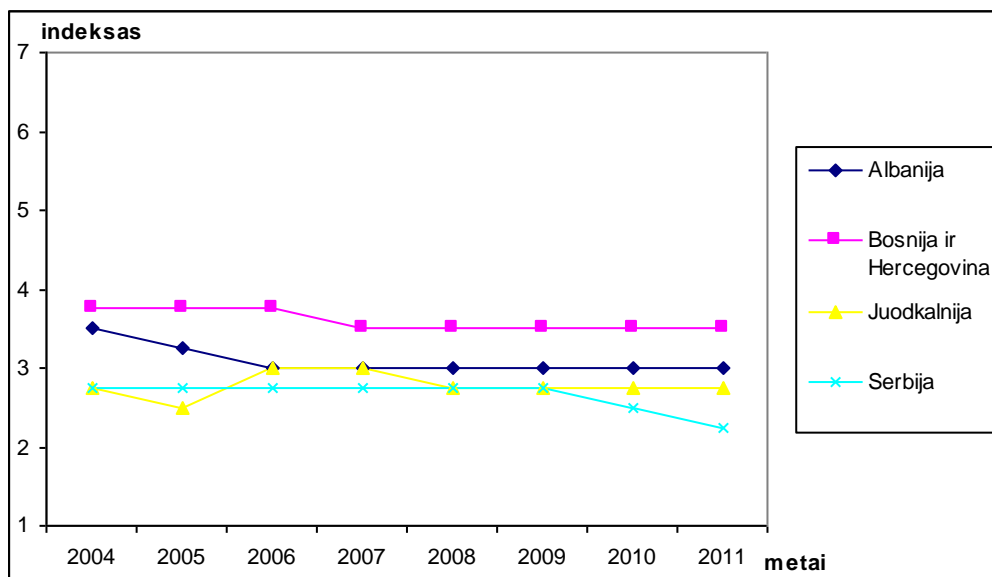
7 pav. Paskutiniai du Parlamentų rinkimai Vakarų Balkanuose

Šaltinis: sudaryta remiantis The International Institute for Democracy and Electoral Assistance IDEA informacija

<sup>14</sup> sudaryta remiantis Freedom House “Nations in Transit 2011” informacija

## Bendruomenės arena

Žemiau pateiktame grafike pavaizduotas Freedom House pilietinės visuomenės indeksas Vakarų Balkanuose. Galima teigti, didžiausią pažangą yra padariusi Serbija – ji turi žemiausią indeksą iš visų nagrinėtų valstybių – 2,25. Prasčiausia pilietinės visuomenės padėtis yra Bosnijoje ir Hercegovinoje – indeksas 3,5 nesikeičia nuo 2007 metų. Po grafiku pateikiama detali kiekvienos valstybės apžvalga.



8 pav. Freedom House pilietinės visuomenės indeksas Vakarų Balkanuose

Šaltinis: diagrama sudaryta remiantis Freedom House “Nations in Transit 2011” informacija

*Albanija.* Apskritai Albanų pilietinė visuomenė veikia nesuvaržytoje aplinkoje, tačiau ji susiduria su sunkumais, susijusiais su veiklos gebėjimais, poveikiu ir patikimumu viešajame gyvenime. Nevyriausybines organizacijas (NVO) dažniausiai yra sudarytos iš mažų organizacijų, daugiausiai veikiančių sostinėje Tiranoje. Pilietiniam sektoriui būdingos problemos, susijusios su finansavimo tęstinumu, todėl jų darbotvarkės iš esmės priklauso nuo donoro. Valstybės finansinė parama NVO prasidėjo 2010 metais per Parama pilietinei visuomenei agentūros (ASCS) veiklą. Tačiau kol kas vyriausybė su NVO retai konsultuojasi politikos formavimo klausimais (išskyrus, tam tikru mastu, vizų režimo liberalizavimo proceso klausimais). Taip viešosios organizacijos yra prastai matomos viešajame gyvenime, piliečiai iš esmės yra abejingi ir nutolę nuo dalyvavimo visuomeninėje aplinkoje (Freedom House Albania, 2011).

ES finansuojamas projektas TACSO (Technical Assistance for Civil Society Organisations) rašo, jog Albanijoje oficialiai registruotų asociacijų iš viso yra 2231, fondų – 311, centrų – 552. Pačioje TACSO sistemoje yra užsiregistravusios septynios Albanijos NVO organizacijos, jų pagrindinės veiklos sritys apima žmogaus teisių gynimą, bendruomeniškumo skatinimą, pagalbą vaikams ir t.t.

*Bosnija ir Hercegovina.* 2010 metais NVO Bosnijoje ir Hercegovinoje dirbo veiksmingai, ypač tuomet, kai organizacijos sugebėjo perorientuoti išankstinių rinkimų debatus nuo nacionalistinės retorikos prie socialinių ir ekonominių klausimų. Tačiau organizacijų finansavimas yra kritinė problema, jos ir toliau daugiausiai remiasi tarptautiniu finansavimu, ir neaišku, ar NVO gali veikti kaip nepriklausomas vyriausybės kritikas porinkiminiu laikotarpiu. Teigiama jo, Bosnijos ir Hercegovinos pilietinė visuomenė yra nesubrendusi (Freedom House Bosnia and Hercegovina, 2011).

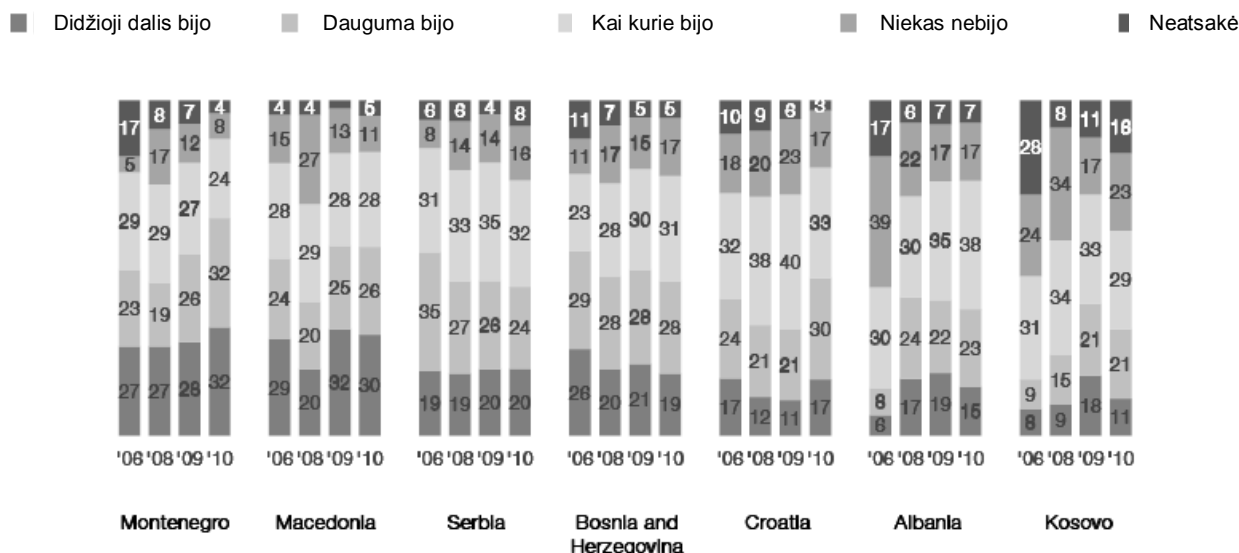
Bosnijos ir Hercegovinos Atviros visuomenės fondas (soros.org) 2006 metų pranešime pateikė informaciją apie 9095 registruotas NVO (Dizdarevic S. et al., 2006). TACSO sistemoje iš viso užsiregistravusios yra 25 organizacijos, apimančios įvairiausias sritis. Daugumos iš jų interneto svetainės yra nuolat atnaujinamos ir teikia gausią informaciją.

*Juodkalnija.* Šalis turi aktyvią pilietinę visuomenę su daug veikiančių NVO, tačiau jų veikla yra pasiskirsčiusi nevienodai, tiek regioniniu, tiek ir veikimo srities požymiais. Stipriausios yra NVO yra sostinėje Podgoricoje. Jos dirba daugiausia su gero valdymo skatinimu, žmogaus teisių gynimu, kovoja su korupcija, įgyvendina ES projektus, ir turi palyginti dideles galimybes į savo veiklą įtraukti visuomenę. Tradiciškai, Juodkalnijos NVO ir valdžios santykiai yra įtempti, ypač iš Vyriausybės pusės, kuri NVO traktuoja kaip “neišvengiamą blogį”, o ne kaip partnerį problemų sprendimui. Tačiau 2010 metais buvo žymiai sustiprinti ryšiai tarp valdžios ir NVO – buvo įsteigta Juodkalnijos Bendradarbiavimo tarybos tarp Vyriausybės ir Nevyriausybinų organizacijų, tačiau daugelio bendradarbiavimo susitarimų įgyvendinimas stringa (Freedom House Montenegro, 2011).

*Serbija.* 2010 metais šalies NVO padidino savo matomumą visuomenėje aktyviai veikdamos tokiose srityse, kaip vartotojų teisių apsauga, restitucijos ir darbo klausimai, žmogaus teisių apsauga, aplinkos apsauga ir mažumų teisės. Valstybėje yra gerai išplėtoti tinklai, leidžiantys operatyviai reaguoti į šalies pilietinės visuomenės iššūkius. Pvz. 2010 metais NVO kovojo su prekybos monopolijomis ir jų ryšius su politiniu elitu. LGBT (seksualinių mažumų judėjimas) aktyvistai užsitikrino labai reikalingą apsaugą nuo smurto Belgrade vykusiame “Pride Parade”, o profesinės sąjungos ir toliau aktyviai atstovauja tiek darbingo amžiaus gyventojų, tiek pensininkų interesus prieš vyriausybės taupymo priemones (Freedom House Serbia, 2011). TACSO sistemoje yra užsiregistravusios 68 NVO.

### **Organizacijos arena – susirinkimų laisvė**

Kitame puslapyje pavaizduotas grafikas “Laisvė išreikšti politines pažiūras Vakarų Balkanuose” parodo Vakarų Balkanų regiono respondentų atsakymus į klausimą: “Jūsų nuomone, kiek žmonių jūsų šalyje bijo atvirai išreikšti savo politines pažiūras?” 2006-2010 metų laikotarpiu.



9 pav. Laisvė išreikšti politines pažiūras Vakarų Balkanuose

Šaltinis: GALLUP Balkan Monitor 2010, 28psl.

Galima teigti, kad teigiamos tendencijos šiuo klausimu pastebimos Albanijoje, Serbijoje ir Bosnijoje su Hercegovina, nes šiose šalyse piliečių, bijančių išreikšti savo politines nuostatas viešai, procentas po truputį mažėja (maždaug po 2% labai bijančių ir bijančių).

Remiantis Jungtinių Valstijų Valstybės Departamento (US Department of State) teikiama informacija apie žmogaus teisių padėtį keturiose nagrinėjamose valstybėse, galima teigti, jog kiekvienoje iš šių valstybių Konstitucija ir įstatymai suteikia laisvę rengti taikias demonstracijas ir vyriausybės iš esmės gerbia šią piliečių teisę (US Department of State, 2010).

### Organizacijos arena – žiniasklaidos laisvė<sup>15</sup>

*Albanija.* Konstitucija garantuoja spaudos laisvę ir žiniasklaidos priemonės yra stiprios ir gana įvairios. Tačiau, jos dažnai atstovauja ryškiai politiškai šališkas nuomones, ir jų reportažai yra įtakoti savininkų ekonominių ar politinių interesų. Šmeižtas lieka nusikalstama veika, baudžiama baudomis ir kalėjimu iki dviejų metų. Žurnalistai, dėl savo rengiamų kritinių reportažų, kartais susiduria grasinimais ir užpuolimais. Trys privačios televizijos rodomos visoje šalyje, ir dešimtys mažesnių televizijos ir radijo kanalų veikia prastai reguliuojamoje medijos rinkoje. Valstybėje yra daug įvairių dienraščių ir kassavaitinių laikraščių, tačiau jų apyvarta yra žema. Žiniasklaidos priemonės yra priklausomos nuo finansinės savininkų ir keletos didžiausių reklamos užsakovų paramos.

*Bosnija ir Hercegovina.* Konstitucija garantuoja spaudos laisvę, tačiau 2010 metais buvo registruojami išpuoliai prieš žurnalistus. Pagal 2003 metų Komunikacijos įstatymą, radijo ir televizijos transliacijas licencijuota ir stebi nepriklausoma Ryšių reguliavimo agentūra, kuri yra finansiškai

<sup>15</sup> parengta pagal The Freedom House Freedom of the Press 2011 šalių apžvalgą.

nepriklausoma, tačiau dažnai patiria politinį spaudimą. Tačiau, jos licencijavimo sprendimai dažnai yra vertinami kaip teisingi ir nešališki. Spaudą reguliuoja Spaudos Taryba, kuri 2010 metais išsiplėtė ir jau apima internetinę žiniasklaidą. Visuomeninės televizijos ir radijo stotys įtakingiausios iš šalies transliuotojų, nors yra ir keletas privačių televizijos stočių, kurios matomos beveik visoje valstybėje. Spaudoje dominuoja privataus kapitalo laikraščiai.

*Juodkalnija.* Spaudos laisvė garantuojama Konstitucijos ir dažniausiai praktikoje jos laikomasi. Šmeižtas laikomas nusikaltimu ir yra dažnai naudojamas, kaip spaudimo priemonė žiniasklaidai (nors ir rečiau nei anksčiau). 2010 metais buvo keletas bylų susijusių su šmeižtu apkaltintais žurnalistais, kurie atskleidė ryšius tarp valdžios pareigūnų ir organizuoto nusikalstamumo grupių. Žiniasklaidos darbuotojai praneša, kad galimybės naudotis viešąja informacija yra sudėtingos, dėl neatitikimų Informacijos įstatymuose. 2010 metais nebuvo užregistruota didelių smurto incidentų prieš žurnalistus. Žiniasklaidos aplinka yra įvairi, ir pliuralizmas stiprėja pastaraisiais metais. Tiek televizija, tiek ir spauda yra aktyvi ir kartais vaidina politinės opozicijos vaidmenį, kai opozicijos partijų nėra stiprios. Žiniasklaidos finansavimas kol kas yra silpnas, ypač spaudoje, todėl žurnalisto darbas nėra labai gerai apmokamas.

*Serbija.* Spaudos laisvė yra saugoma Serbijos Konstitucijos ir teisinės sistemos. Dabartinė vyriausybė deda akivaizdžias pastangas nutraukti nebaudžiamumą ir pagerinti prieigą prie viešosios informacijos. Nepaisant teisinės apsaugos, dėl labai politizuotos kultūros, žiniasklaida veikia nedraugiškoje aplinkoje ir toliau susiduria fiziniiais ir žodiniiais išpuoliais. Šmeižtas laikomas nusikalstama veika, bet nuo 2006 metų, jis buvo baudžiamas tik baudomis, o ne kalėjimu. Nepaisant teigiamų poslinkių, žiniasklaida Serbijoje ir toliau patiria didžiulį politinį spaudimą, ir dažnas vyriausybės kišimasis į redakcijų politiką ir toliau kelia susirūpinimą. Žurnalistai už sostinės ribų, dažnai susiduria su tiesioginiu spaudimu iš vietos valdžios institucijų. Žiniasklaidoje dominuoja vienas visuomeninis transliuotojas, tačiau spauda pasižymi didele įvairove. Jos dažniausiai yra privataus kapitalo nuosavybės, nors pagrindinį transliuotoją vis dar valdo vyriausybė, nepaisant tą draudžiantį daryti įstatymą.

#### 4.1.4. Žmoniškųjų išteklių valdymas

##### **Atlyginimo sistema**

*Albanija.* Valstybė padarė išpūdingą pažangą keliose viešojo administravimo reformos srityse, tarp 1999 ir 2005 metų. Pagrindiniai reformos pasiekimai apima: iš esmės depolitizuotas valstybės tarnybos; nepriklausomų patikrinimų ir atsvaros mechanizmų valstybės tarnybos valdyme ir pažangą didinant valstybės tarnybos patrauklumą. Vyriausybė daug dėmesio skiria efektyviai darbo užmokesčio sistemos plėtrai, kuri galėtų pritraukti, išlaikyti ir skatinti gerus darbuotojus. Tačiau valstybės tarnybai trūksta bendros pareigybių klasifikacijos sistemos, o tai reiškia, kad nėra tvirto pagrindo, užtikrinančio vienodą užmokestį už tą patį darbą. Dabartinė darbo užmokesčio sistema yra neskaidri ir ją sudėtinga administruoti. Egzistuoja net šešios skirtingos darbo užmokesčio sistemos visame viešajame sektoriuje. Kiekviena iš šių sistemų turi nemažai skirtingų papildų ir taiko įvairių premijų skyrimo būdus (Moubayed A. 2006).

*Bosnija ir Hercegovina.* Šaliai siekiant integruotis į Europos Sąjungą viešojo administravimo kokybės stiprinimas išlieka vienas iš pagrindinių uždavinių. Efektyvus administravimas taip pat yra svarbi sąlyga daugeliui kitų politikos reformų. Nors naujos funkcijos ir veiklos yra įtraukiamos į viešojo administravimo sistemą tam, kad šalis atitiktų ES standartus, tačiau valdžios institucijų užduotis yra rasti būdus, kaip sumažinti bendras sąnaudas ir pagerinti veiksmingumą. Nepaisant didelių pastangų, per pastaruosius kelerius metus sumažinti valstybės tarnautojų algų našta biudžetams, viešojo sektoriaus darbo užmokestis ir išmokos, palyginti su BVP išlieka aukštas pagal tarptautinius standartus, tuo tarpu rezultatai neatitinka standartų. Darbo užmokesčio praktiką Bosnijoje ir Hercegovinoje yra brangi ir nesuteikia paskatų efektyviam užduočių atlikimui. Atlyginimų ribos viešajame sektoriuje išlieka labai siauros ir didelė dalis priedų prie algos vis dar yra pagrįsti specialiomis priemokomis ir darbo stažu. Ryšys tarp atsakomybės už darbą ir darbo užmokesčio nėra toks stiprus, kad galėtų palaikyti vidinę valstybės tarnybos lygybę. Darbai su labai skirtingu atsakomybės lygiu, apmokestinami beveik tuo pačiu darbo užmokesčiu, o tuo tarpu darbai su panašiomis funkcijomis ir atsakomybės lygiu, kartais turi didelį užmokesčio skirtumą (Izvorski I. 2006).

*Juodkalnija.* Valstybė padarė didelę pažangą, siekdama sukurti veiksmingesnį viešąjį sektorių, įskaitant ir viešojo sektoriaus pritaikymą prie prioritetinių sektorių. Tačiau pats reformos procesas dar nėra pasibaigęs - santykinai didelę viešojo administravimo dalį ir toliau varžo didelės išlaidos ir žemas veiksmingumas. Atlyginimo lygį daugiausia nulemia "paslauga laiku", o ne patys darbo rezultatai, t.y. kokybė. Bendrieji valstybės tarnautojų atlyginimo principai yra numatyti Įstatyme "Dėl valstybės tarnautojų ir valstybės pareigūnų" (priimtas 2004 metais ir 2007 pataisytas). Apibendrinus, stažas yra vis dar dominuojantis veiksnys paaukštinant ir keliant darbo užmokesčio lygį tarnautojui. Darbo



užmokesčio skaičiavimo formulė sudaro net 32,5 procentų darbo užmokesčio skirtumą tarp naujų valstybės tarnautojų ir tų, kurie turi daugiau nei 40 metų tarnybos stažą. Tokia sistema padaro viešąjį administravimą mažiau patrauklų jauniems ir kvalifikuotiems asmenims, ieškantiems darbo (Olters J.P. 2008).

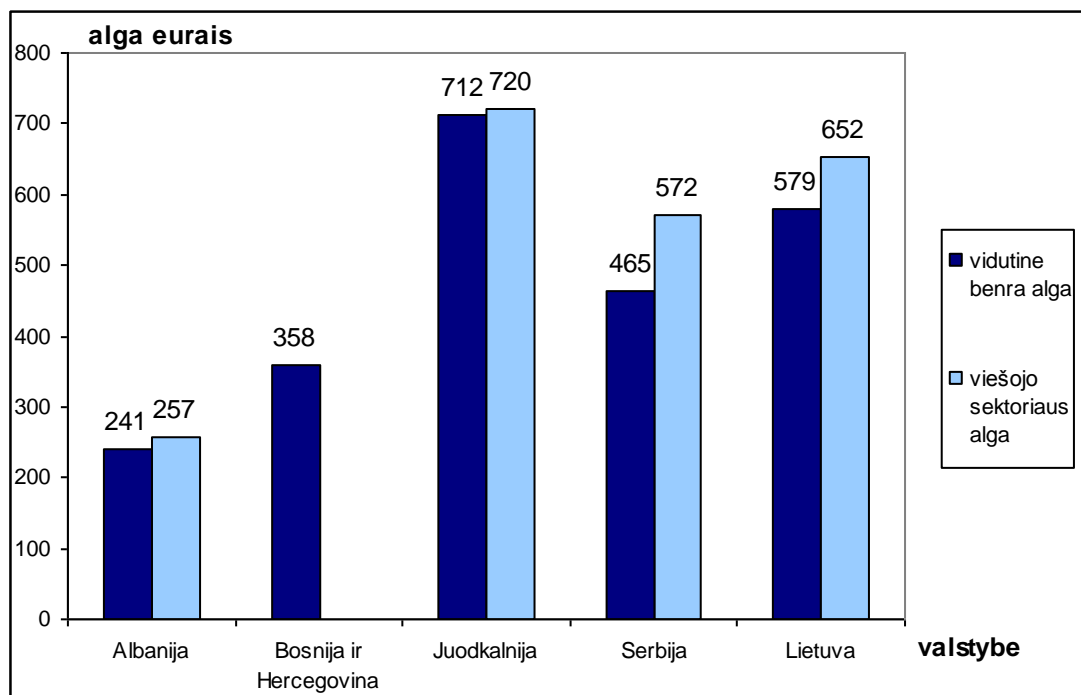
*Serbija.* Dabartinė Serbijos darbo užmokesčio nustatymo sistema yra sudėtinga. Valstybės tarnautojų, kurie sudaro daugumą valstybės samdomų darbuotojų, darbo užmokestis yra grindžiamas daugiau nei 610 atskirų koeficientų (išskyrus tuos, kurių algas reglamentuoja gynybos, vidaus izdo ir mokesčių administravimo įstatymai). Normalioje situacijoje (kai darbo užmokesčio įšaldymas yra sustabdytas) šių koeficientų dydžius smarkiai įtakoja profsąjungos. Todėl, tam tikrų kategorijų darbo užmokestis padidėjo neproporcingai kitų atžvilgiu. Taip pat nevienodas darbo užmokesčio už vienodą darbą apmokestinimas yra plačiai paplitęs. Besitęsiantis nominaliojo darbo užmokesčio įšaldymas sumažins vidutinį darbo užmokesčio lygį, tačiau tai neišspręs esamų darbo užmokesčio netolygumų ar kitų netikslumų darbo užmokesčio nustatymo procese. Norėdama išspręsti šias problemas, Vyriausybė pradėjo nuo valstybės tarnautojų darbo užmokesčio ir klasifikavimo reformos. Siekiama nustatyti paprastą 12 klasių atlyginimų sistemą visiems viešųjų paslaugų darbuotojams, remiantis viena bazinio atlyginimo sistema. Jei pasiseks, ši sistema pašalins mokėjimų nelygybę tarp valstybės tarnautojų ir suvaržys per didelį Vyriausybės gebėjimą reaguoti į tam tikrų segmentų personalo poreikius padidinti darbo užmokestį (Dillinger W. 2009).

### **Atlyginimo sistema – viešojo sektoriaus algos**

Vienas iš viešojo sektoriaus atlyginimų sistemos Vakarų Balkanuose indikatorių yra palyginimas, kokia yra bendra vidutinė alga ir alga, kurią gauna viešajame sektoriuje dirbantys asmenys. Kitame puslapyje pateiktoje diagramoje “Vidutinė alga Vakarų Balkanuose”<sup>16</sup> pavaizduota, vidutinė bendra mėnesinė alga neatskaičius mokesčių eurai ir vidutinė viešojo sektoriaus alga neatskaičius mokesčių eurai. Lietuvos valstybės duomenys pateikiami palyginimui. Bosnija ir Hercegovina teikia informaciją tik apie vidutinę bendrą algą.

---

<sup>16</sup> duomenų lentelė 1 priede



10 pav. Vidutinė alga Vakarų Balkanuose (neatskaičius mokesčių)<sup>17</sup>

Šaltinis: duomenys surinkti iš Albanijos, Juodkalnijos, Serbijos, Lietuvos statistikos tarnybų, Bosnijos ir Hercegovinos duomenis teikia World Bank

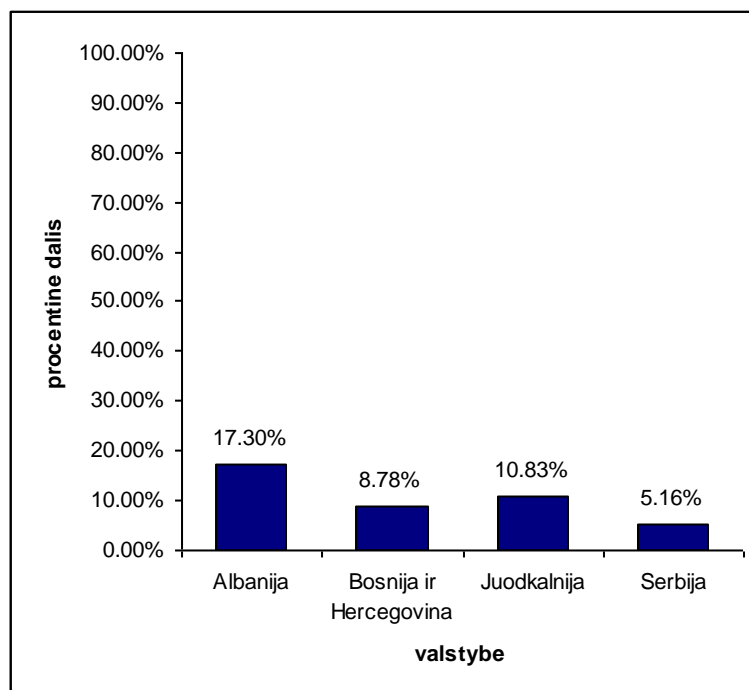
Galima daryti išvadą, jog didžiausi atlyginimai yra Juodkalnijoje, tačiau reikia atsižvelgti į faktą, jog tai mažiausiai gyventojų turinti valstybė Vakarų Balkanų regione – tik 661,807 gyventojai. Mažiausi atlyginimai yra Albanijoje, joje valstybės tarnautojas 2008 metais vidutiniškai uždirbo 257 eurus (apie 887 lt). Pastebima, jog kiekvienoje valstybėje (išskyrus Bosniją ir Hercegoviną) viešojo sektoriaus atlyginimai yra šiek tiek didesni – didžiausias skirtumas Serbijoje, kur valstybės tarnautojai vidutiniškai uždirba 19% daugiau.

### Atlyginimo sistema – dirbančiųjų skaičius

Kitame puslapyje pavaizduota diagrama “Dirbančiųjų viešajame sektoriuje procentinė dalis Vakarų Balkanuose”<sup>18</sup> parodo kokią dalį procentais sudaro dirbantieji viešajame sektoriuje, lyginant su visa darbo jėga. Rezultatai rodo, jog didžiausias viešasis sektorius Vakarų Balkanuose yra Albanijoje (17,3%), o mažiausias – Serbijoje (5,16%).

<sup>17</sup> duomenų naujumas: Albanija 2008, Juodkalnija 2011, Bosnija ir Hercegovina, Serbija ir Lietuva – 2010 m.

<sup>18</sup> duomenų lentelė 2 priede



11 pav. **Dirbančiųjų viešajame sektoriuje procentinė dalis Vakarų Balkanuose**

Šaltinis: duomenys surinkti iš Albanijos, Juodkalnijos, Serbijos statistikos tarnybų, Bosnijos ir Hercegovinos duomenis teikia World Bank

### **Tarnautojų mokymas**

*Albanija.* Vyriausybė pripažįsta būtinybę sistemingai tobulinti personalo veiklos vertinimo praktiką. Tai reikalauja veiksmingo sistemos tobulinimo dviem lygiais: pirmiausia, nustatyti aiškius tikslus instituciniu lygiu, remiantis vyriausybės prioritetais ir šių tikslų įgyvendinimo stebėsenos sistemą ir antra – sukurti veiklos vertinimo sistemą, paremtą metinių tikslais, ir stebėsenos procesą, pagrįstą šių tikslų pasiekimo proceso monitoringu. Buvo dedamos pastangos pagerinti šios sistemos sukūrimą, tačiau kitų pereinamojo laikotarpio šalių patirtis rodo, kad veiksmingos veiklos vertinimas reikalauja visa apimančios mokymo programos, ir nuolatinių pastangų. Kad būtų nuolatos gerinama valstybės tarnybos įstaigų veikla, reikia visapusiško požiūrio į veiklos valdymą (Moubayed A. 2006).

*Bosnija ir Hercegovina.* Valstybės tarnybos įstatymas reglamentuoja valstybės tarnautojų teisę ir pareigą nuolatos mokytis, taip pat studijuoti ir atlikti mokslinius tyrimus. Jie turi teisę ir pareigą dalyvauti mokymo ir švietimo veikloje, seminaruose. Mokymo veiklą koordinuoja pagal įstatus paskirtas asmuo, atsižvelgiant į tai, kad turi būti įgyvendintas vienodo atstovavimo visiems valstybės tarnautojų principas (Klareskov V. 2003).

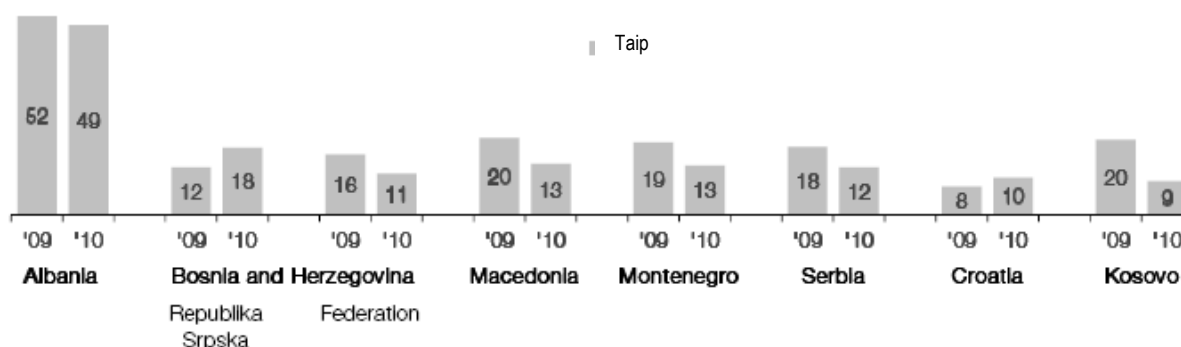
*Juodkalnija.* Teisinį pagrindą, skatinantis valstybės tarnybos reformų procesą, buvo padėtas 2004 metais Juodkalnijos Parlamentui priėmus įstatymą “Dėl valstybės tarnautojų ir darbuotojų”. Įstatymas pakoregavo trūkumus, kurie anksčiau egzistavo dėl teisinio valstybės tarnautojų ir darbuotojų apibrėžimo. Kiti svarbūs pokyčiai paveikė viešojo administravimo depolitizaciją (iki pat

valstybės sekretorių lygio). Vyriausybė įvedė papildomus pakeitimus, kurie sustiprino įdarbinimo, paaukštinimo pareigose ir tarnautojų mokymo taisykles, kartu sureguliuodama galimus interesų konfliktus. Ši reforma sumažino ministerijų skaičių, sukūrė ir sustiprino reguliavimo institucijų darbą, ir sukūrė pagrindą darbo užmokesčio sistemos reformai, pagrįstai atlyginimu už rezultatą. Tačiau veiklos vertinimo sistema vis dar yra testavimo stadijoje. Paaukštinimas į aukštesnes pareigas ir toliau daugiausia yra pagrįstas laiku, praleistu tarnyboje (Olters J.P. 2008).

*Serbija.* Valstybės tarnautojų įstatymas suteikia ypatingą reikšmę valstybės tarnautojų profesiniam mokymui. Valstybės tarnautojai turi teisę ir pareigą tobulėti profesionaliai, atsižvelgiant į valstybės institucijų poreikius ir Serbijos Respublikos vyriausybės skiriamu biudžetu mokymams. Profesinis mokymas turi būti pagrįstas nustatytomis profesinio mokymo programomis. Vyriausybė priima bendrąją mokymo programą profesiniam valstybės tarnautojų mokymui, kurią pasiūlo Vyriausybės Žmoniškųjų išteklių valdymo tarnyba, išanalizavus valstybės tarnautojų mokymo kryptių poreikius (Damjanovi J. et al. 2006).

### Tarnautojų mokymas – kultūra

Valstybės tarnautojų kultūros lygį gerai parodo jų “atsparumas” kyšiams, t.y. situacijos kai jie nei reikalauja, nei priima siūlomus pinigus ar dovanas už “geresni” paslaugų atlikimą. Balkan Monitor 2010 metais vykdytas gyventojų tyrimas klausė: “Kartais žmonės turi duoti kyšį arba dovaną, siekdami išspręsti savo problemas. Per pastaruosius 12 mėnesių, ar jūs, asmeniškai esate susidūrę su tokia situacija, ar ne (nepriklausomai nuo to, ar jūs davėte kyšį / ar ne)?” (Balkan Monitor 2010, psl. 36). Rezultatai parodė, jog daugiausia susiduriančių su tokia situacija yra Albanijoje – net 50%, mažiausia – Serbijoje (13% ir turi tendenciją mažėti).



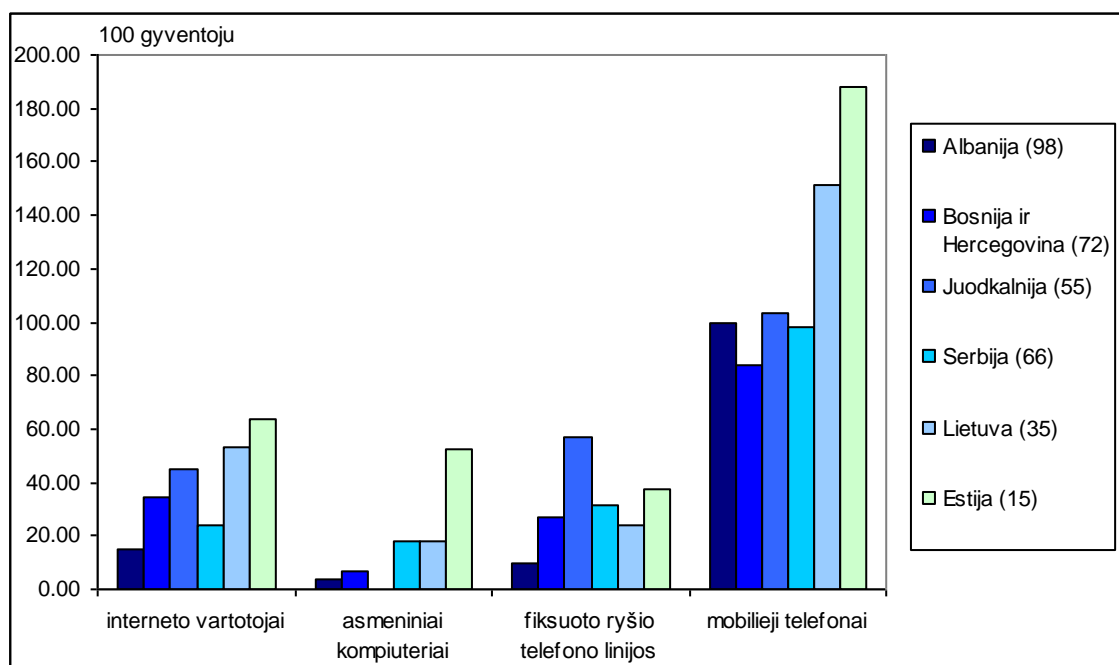
12 pav. Kyšių davimas valstybės tarnautojams Vakarų Balkanuose

Šaltinis: GALLUP Balkan Monitor 2010, 36psl.

#### 4.1.5. Informacinės technologijos

##### Naujų IT diegimas - infrastruktūra

Gyventojas, norėdamas pasinaudoti e-valdžios paslaugomis, pirmiausia turi gebėti naudotis kompiuteriu ir internetu. Todėl, siekiant suprasti e-valdžios išsivystymo lygį Vakarų Balkanų regione, pradžioje reikia išsiaiškinti, kiek yra tokių gyventojų, kitaip tariant reikia apžvelgti telekomunikacijų infrastruktūrą valstybėse. Žemiau pateiktame paveikslėlyje “Telekomunikacijų infrastruktūros komponentai 2010 metais” pavaizduoti keturi komponentai ir jų pasiskirstymas 100 gyventojų kiekvienoje regiono šalyje. Lietuvos ir Estijos valstybės pateiktos palyginimui. Legendoje, prie valstybių skliausteliuose parašyta jų vieta pasaulyje (iš viso 190).



13 pav. Telekomunikacijų infrastruktūros komponentai 2010 metais

Šaltinis: sudaryta remiantis United Nations E-Government Survey 2010, psl 118.

Apžvelgus duomenis, galima teigti, jog geriausia telekomunikacijų infrastruktūra pasižymi Juodkalnija, o prasčiausia – Albanija. Visam regionui (kaip ir Lietuvai su Estija) būdinga tai, jog labiausiai naudojami mobileji telefonai, net Bosnijoje ir Hercegovinoje juos turi daugiau nei 80 iš 100 gyventojų. Tuo tarpu asmeniniai kompiuteriai regione išlieka prabangos preke – visame regione juos turinčių gyventojų skaičius neviršija 20 iš 100.

### Naujų IT diegimas – e valdžia

Žemiau pavaizduota lentelė “Elektroninė valdžia Vakarų Balkanuose 2010 metais” parodo Jungtinių Tautų sudarytus e-valdžios indeksus kiekvienai šaliai. Kartu pateikiama šalių vieta pasaulio mastu (iš viso 190), taip pat palyginimui besivystančių šalių indekso vidurkis ir Europos indekso vidurkis. Galima teigti, jog regiono valstybių e-valdžios lygis yra šiek tiek aukščiau nei besivystančių, tačiau iki bendro Europos vidurkio dar trūksta.

**Lentelė 8 Elektroninė valdžia Vakarų Balkanuose 2010 metais**

	<b>E-valdžios indekso vertė</b>	<b>Vieta pasaulio mastu</b>
<b>Juodkalnija</b>	0.5101	60
<b>Bosnija ir Hercegovina</b>	0.4698	74
<b>Serbija</b>	0.4585	81
<b>Albanija</b>	0.4519	85
<b>Besivystančių šalių vidurkis</b>	0.4443	
<b>Europos vidurkis</b>	0.6227	

Šaltinis: sudaryta remiantis United Nations E-Government Survey 2010, psl 114-115.

*Albanija.* Albanijos e-valdžios vartų portalas yra e-albania.al, kuris pateikia nuorodas į valstybės institucijų puslapius atsakingus už: pasų su biometriniais duomenimis išdavimą, verslo mokesčių deklaravimą elektroniniu būdu, verslo registravimo centrą ir licenzijų, reikalingų verslui registruoti, portalą. Reikia pastebėti, jog šios paslaugos yra naujos ir tik pradėjusios funkcionuoti.

*Bosnija ir Hercegovina.* Vyriausybė 2004-2010 metų laikotarpiu įgyvendino strategiją, skirtą e-valdžios skatinimui. Ši strategija apėmė: įstatymų, reikalingų programai, priėmimą ir suderinimą su vietos teisės aktais, sprendimo priėmimo lygių sumažinimą, organizacijos, skirtos e-švietimui, monitoringui ir programos administravimui, įsteigimą (Gerin S., Vujičić B., 2007).

Po trejų metų Leonid V. Stoimenovl rašo, jog “per paskutinius kelerius metus Bosnija ir Hercegovina padarė reikšmingą pažangą, diegiant reguliavimo sistemą telekomunikacijų ir informacinių technologijų srityje valstybiniame sektoriuje” (2010). Tačiau dėl žemo sisteminio, metodiškai organizuoto požiūrio į reformą, valstybė ir toliau lieka viena iš paskutinių šalių pietryčių Europoje pagal elektroninės strategijos įgyvendinimą. Valstybėje pastebima teigiama tendencija viešųjų institucijų veikloje – dauguma jų turi savo interneto svetaines ir naudoja jas informacijos sklaidai (Stoimenovl L.V. et al., 2010).

*Juodkalnija.* Valstybinės institucijos, atsakingos už informacinės visuomenės vystimąsi, yra: Transporto ir telekomunikacijų ministerija, Respublikos vystimosi sekretoriatas, Telekomunikacijų agentūra ir Transliuotojų agentūra. Juodkalnija yra sudariusi strateginio bendradarbiavimo sutartį su Microsoft korporacija. 2007 kartu pradėtas įgyvendinti e-valdžios projektas “Millenium”. Strateginių studijų ir prognozių instituto Juodkalnijoje 2007 metų apklausos duomenimis, labiausiai išvystytos paslaugos buvo maito mokesčių deklaracijos, darbo paieškos sistema ir registracija į aukštesnės pakopos mokymą (Dakovic M., 2007).

*Serbija.* Serbijos e-valdžios vartų portalas yra euprava.gov.sr, kuris teikia nuorodas į kitus tinklapius, priklausomai nuo paslaugos rūšies. Pvz. angliškame puslapyje variante, individualiam vartotojui teikiamos tokios nuorodos, kaip Užsienio gyventojų įstatymas, sąlygos nuolatiniam gyvenimui ir t.t. Šio portalo esminė funkcija – būti “vieno langelio” tinklapiu, kuriame vartotojai greitai ir lengvai gautų informaciją ir viešąsias e-paslaugas.

2009 metais buvo priimta E-valdžios vystymo strategija 2009-2013 metų periodui. Ypatingą reikšmę šios strategijai turi Elektroninio parašo įstatymo priėmimas ir įgyvendinimas. Kaip teigia Leonid V. Stoimenovl, pasitenkinimas elektroninėmis viešosiomis paslaugomis išaugo nuo 15.25% 2004 metais iki 47.42% 2008 metais (2010, psl. 2). Tačiau, kaip ir kitose Vakarų Balkanų regiono valstybėse, pastebimas didesnis pasitenkinimas paslaugomis, skirtomis verslui. Galima teigti, jog vyriausybės dėmesį pirmiausia skiria su verslo administravimu susijusioms paslaugoms, o ne piliečių poreikių.

## 4.2. Tyrimo rezultatai

### 4.2.1. Įvertinimas

Išanalizavus įvairius statistinius duomenis, mokslinius tyrimus, gyventojų nuomonių apklausas ir straipsnius apie Vakarų Balkanų valstybių politinę, ekonominę ir viešojo sektoriaus padėtį, buvo išsamiai aprašyta dabartinė pasirinktų elementų įgyvendinimo šalyse situacija. Surinkus informaciją, išskirti pagrindiniai įgyvendinimo požymiai (po kelis punktus kiekvienam Zn – elemento indikatoriumi). Šios išvados, remiantis tyrimo atlikimo metodika, įvertintos ir priskirtos skaitinėms reikšmėms. Tokia tyrimo seka pakartota kiekvienai Vakarų Balkanų regiono šaliai atskirai. Puslapiuose nuo 65 iki 69 pateikiamos 4 lentelės, parodančios viešojo administravimo reformos padėtį kiekvienoje valstybėje.



Lentelė 9 Viešojo sektoriaus reforma Albanijoje

<b>Albanija</b>					
<b>Elementai</b>	<b>Indikatoriai</b>	<b>Laukiama pasekmė</b>	<b>Įgyvendinimas</b>	<b>VERTINIMAS</b>	
<b>Marketizacija</b>	Viešojo sektoriaus finansavimas	Ekonomiškos organizacijos	Neefektyvus išlaidų paskirstymas; Išsami ir nauja informacija apie valstybės biudžetą	≈	0.5
	Viešųjų agentūrų konkurencija	Viešųjų paslaugų efektyvumas	Nedideli mokesčiai, valstybė palyginti nedaug surenka į biudžetą; prioritetinga investicija – sveikatos apsauga; nepakankamai išplėta nuotekų ir vandentiekio sistemų infrastruktūra	≈	0.5
	Valdžios atsidavimas piliečiams	Į vartotoją orientuotos paslaugos	Aukštas korupcijos indeksas nesikeičia pastaruosius tris metus; tolygus pasitikėjimas valstybės institucijomis	≠	0
<b>Decentralizacija</b>	Makrodecentralizacija	Politinis ir ekonominis autonomiškumas	Centrinė valdžia apribojo savivaldos laisves	≠	0
	Mikrodecentralizacija	„Plokščios“ organizacijos	Institucijų organizacinė struktūra priklauso nuo jų sąsajų su ES parama; vyrauja funkcinio ir piramidės tipo struktūros	≈	0.5
<b>Dalyvavimas</b>	Nacionalinė arena	Skaidri ir efektyvi rinkimų sistema	Rinkimų reforma vyksta lėtai; rinkimų procesas vertinamas kaip neskaidrus; žemas, bet kylantis, dalyvavimas rinkimuose	≠	0
	Bendruomenės arena	Nevyriausybinių organizacijų vaidmens stiprinimas	NVO veikia nesuvaržytoje aplinkoje; formuojasi valstybinė NVO paramos sistema; pilietinės visuomenės indeksas – 3	=	1
	Organizacijos arena	Laisvė į susirinkimus ir informaciją	Užtikrinama teisė rengti taikias demonstracijas; žemas procentas bijančių išreikšti politines pažiūras; garantuojama žiniasklaidos laisvė; žiniasklaidos priemonės priklausomos nuo savininkų interesų	=	1
<b>Žmoniškųjų išteklių valdymas</b>	Atlyginimo sistema	Atlyginimas už rezultata	Nėra bendros pareigybių klasifikacijos sistemos – dabartinė neskaidri, sunkiai administruojama; valstybės tarnautojų atlyginimai mažiausi regione, tačiau dirba didžiausia procentinė dalis	≠	0
	Tarnautojų mokymas	Aukšta tarnautojų kultūra	Vyksta personalo veiklos vertinimo ir mokymo programos tobulinimas; labai didelis procentas duodančių kyši	≠	0
<b>Informacinės technologijos</b>	Naujų IT diegimas	E-valdžia	Prasčiausiai išvystyta IT infrastruktūra; e-valdžios lygis 85 iš 190; turi e-valdžios vartų portalą, bet paslaugos yra naujos ir tik pradeda funkcionuoti	≈	0.5
<b>IŠVADA</b>					<b>4/11</b>

Lentelė 10 Viešojo sektoriaus reforma Bosnijoje ir Hercegovinoje

<b>Bosnija ir Hercegovina</b>					
<b>Elementai</b>	<b>Indikatoriai</b>	<b>Laukiama pasekmė</b>	<b>Įgyvendinimas</b>	<b>VERTINIMAS</b>	
<b>Marketizacija</b>	Viešojo sektoriaus finansavimas	Ekonomiškos organizacijos	Nėra koordinacijos tarp skirtingų valdžios lygių; finansinis valstybės silpnumas; neišsami ir neaiški informacija apie valstybės biudžetą	≠	0
	Viešųjų agentūrų konkurencija	Viešųjų paslaugų efektyvumas	Įvairūs subjektai turi skirtingą mokesčių politiką; į biudžetą mokesčių surenkama nemažai; investuoti turėtų į švietimo sistemą; nepakankamai išplėtota nuotekų ir vandentiekio sistemų infrastruktūra	≠	0
	Valdžios atsidavimas piliečiams	Į vartotoją orientuotos paslaugos	Aukštas korupcijos indeksas padidėjęs po 2008 metų ir nesikeičia pastaruosius tris metus; labai žemas pasitikėjimas valdžios sistema	≠	0
<b>Decentralizacija</b>	Makrodecentralizacija	Politinis ir ekonominis autonomiškumas	Centralizuotas valdymas, vietos savivaldos teisės aktai veikia tik formaliai	≠	0
	Mikrodecentralizacija	„Plokščios“ organizacijos	Unifikuota struktūra visose institucijose; įgaliojimų koncentracija aukščiausio lygio vadovuose	≠	0
<b>Dalyvavimas</b>	Nacionalinė arena	Skaidri ir efektyvi rinkimų sistema	Rinkimai pripažinti laisvais ir sąžiningais; etniškumu pagrįsti apribojimai; didelis procentas sugadintų balsavimo biuletenių	≈	0.5
	Bendruomenės arena	Nevyriausybinų organizacijų vaidmens stiprinimas	NVO veikia sėkmingai; finansavimas yra kritinė problema; pilietinė visuomenė laikoma nesubrendusia – 3.75 indeksas	≈	0.5
	Organizacijos arena	Laisvė į susirinkimus ir informaciją	Užtikrinama teisė rengti taikias demonstracijas; žemas procentas bijančių išreikšti politines pažiūras; garantuojama žiniasklaidos laisvė; žiniasklaidos priemonės stebi ir licencijuoja nepriklausoma ir nešališka agentūra	=	1
<b>Žmoniškųjų išteklių valdymas</b>	Atlyginimo sistema	Atlyginimas už rezultatą	Darbo užmokestis neatitinka darbo rezultatų; nėra unifikuotos sistemos – už tą patį darbą ir atsakomybę apmokestinama skirtingai	≠	0
	Tarnautojų mokymas	Aukšta tarnautojų kultūra	Įstatymu reglamentuota valstybės tarnautojų teisė mokytis; duodančių kyšį 14%	≈	0.5
<b>Informacinės technologijos</b>	Naujų IT diegimas	E-valdžia	E-valdžia 74 iš 190 valstybių; įgyvendinta strategija e-valdžios skatinimui, tačiau institucijų veikla silpnai organizuota	≈	0.5
<b>IŠVADA</b>					<b>3/11</b>

Lentelė 11 Viešojo sektoriaus reforma Juodkalnijoje

<b>Juodkalnija</b>					
<b>Elementai</b>	<b>Indikatoriai</b>	<b>Laukiama pasekmė</b>	<b>Igyvendinimas</b>	<b>VERTINIMAS</b>	
<b>Marketizacija</b>	Viešojo sektoriaus finansavimas	Ekonomiškos organizacijos	Investicijų stoka trukdo viešojo sektoriaus plėtrai; kuriama fiskalinės politikos strategija	≈	0.5
	Viešųjų agentūrų konkurencija	Viešųjų paslaugų efektyvumas	Galioja proporciniai mokesčiai; valstybė aktyviai naudoja mokesčius, kaip valdymo įrankį; palyginti vidutinės mokesčių pajamos; energijos deficitas	=	1
	Valdžios atsidasavimas piliečiams	Į vartotoją orientuotos paslaugos	Aukštas korupcijos indeksas nesikeičia pastaruosius tris metus; stabilus palaikymas iš piliečių	≠	0
<b>Decentralizacija</b>	Makrodecentralizacija	Politinis ir ekonominis autonomiškumas	Savivaldybės priklauso nuo centro skiriamo finansavimo; administracinių gebėjimų trūkumas	≠	0
	Mikrodecentralizacija	„Plokščios“ organizacijos	Apie ministerijų struktūrą galima spręsti tik iš jų kontaktinių duomenų; vyrauja funkcinės ir štabinės struktūros	≈	0.5
<b>Dalyvavimas</b>	Nacionalinė arena	Skaidri ir efektyvi rinkimų sistema	Rinkimų sistema iš esmės atitinka tarptautinius standartus; piliečių nepasitenkinimas rinkimų procesu; aukštas, bet po truputį krentantis dalyvavimas	≈	0.5
	Bendruomenės arena	Nevyriausybinų organizacijų vaidmens stiprinimas	Aktyvi pilietinė visuomenė; įsteigta NVO ir vyriausybės bendradarbiavimo taryba; indeksas – 2.75	=	1
	Organizacijos arena	Laisvė į susirinkimus ir informaciją	Užtikrinama teisė rengti taikias demonstracijas; aukštas procentas bijančių išreikšti politines pažiūras; garantuojama žiniasklaidos laisvė; žurnalistams yra sudėtinga prieiti prie informacijos; žiniasklaida yra laikoma valdžios „opozicija“	≈	0.5
<b>Žmoniškųjų išteklių valdymas</b>	Atlyginimo sistema	Atlyginimas už rezultatą	Darbo užmokesčio struktūra priklauso nuo darbo stažo; atlyginimai yra didžiausi regione, dirbantys valstybės sektoriuje sudaro apie 10%	≈	0.5
	Tarnautojų mokymas	Aukšta tarnautojų kultūra	Vyksta sėkminga reforma, apimanti tarnautojų statusą, teises ir pareigas; palyginti nedidelis procentas duodančių kyšį	=	1
<b>Informacinės technologijos</b>	Naujų IT diegimas	E-valdžia	Geriausiai išvystyta IT infrastruktūra regione; e-valdžia reitinguojama 60 iš 190 valstybių; bendradarbiauja su Microsoft ir vykdo e-valdžios projektą „Millenium“	=	1
<b>IŠVADA</b>				<b>6.5/11</b>	

Lentelė 12 Viešojo sektoriaus reforma Serbijoje

<b>Serbija</b>				
<b>Elementai</b>	<b>Indikatoriai</b>	<b>Laukiama pasekmė</b>	<b>Įgyvendinimas</b>	<b>VERTINIMAS</b>
<b>Marketizacija</b>	Viešojo sektoriaus finansavimas	Ekonomiškos organizacijos	Nusistovėjusi išlaidų paskirstymo sistema; biudžeto išlaidos pasitelkiamos kovai su pasauline finansų krize	= 1
	Viešųjų agentūrų konkurencija	Viešųjų paslaugų efektyvumas	Konkurencingi pelno mokesčių tarifai; valstybė aktyviai naudoja mokesčius, kaip valdymo įrankį; aukštos valstybės mokestinės pajamos	= 1
	Valdžios atsidavimas piliečiams	Į vartotoją orientuotos paslaugos	Progresas kovoje su korupcija; Demokratinės nuostatos visuomenėje nėra tvirtai susiformavusios	≈ 0.5
<b>Decentralizacija</b>	Makrodecentralizacija	Politinis ir ekonominis autonomiškumas	Decentralizacijos reforma sustabdyta dėl ekonominės krizės; vyksta diskusijos dėl decentralizacijos strategijos krypties	≈ 0.5
	Mikrodecentralizacija	„Plokščios“ organizacijos	Daugumoje ministerijų vyrauja štabinės struktūros; „išpūstos“ organizacinės struktūros	≠ 0
<b>Dalyvavimas</b>	Nacionalinė arena	Skaidri ir efektyvi rinkimų sistema	Rinkimų aplinka statiška, bet atitinka tarptautinius standartus; reikia keisti kai kuriuos partijų finansavimo įstatymus; rinkimuose dalyvauja virš 60% gyventojų	≈ 0.5
	Bendruomenės arena	Nevyriausybinų organizacijų vaidmens stiprinimas	NVO matomos visuomenėje; gerai organizuotos ir pasiekiančios savo tikslus; pilietinės visuomenės indeksas – 2.25	= 1
	Organizacijos arena	Laisvė į susirinkimus ir informaciją	Užtikrinama teisė rengti taikias demonstracijas; žemas procentas bijančių išreikšti politines pažiūras; garantuojama žiniasklaidos laisvė; žiniasklaida patiria didelį politinį spaudimą	= 1
<b>Žmoniškųjų išteklių valdymas</b>	Atlyginimo sistema	Atlyginimas už rezultatą	Darbo užmokesčio sistema yra sudėtinga, tačiau pradėta reforma trūkumams šalinti; darbo užmokesčio dydis yra konkurencingas, o dirbantys viešajame sektoriuje sudaro mažiausią procentą iš regiono valstybių	= 1
	Tarnautojų mokymas	Aukšta tarnautojų kultūra	Įstatymu reglamentuotos valstybės tarnautojų teisės mokytis – jas prižiūri speciali tarnyba; kyšius davė tik 12%	= 1
<b>Informacinės technologijos</b>	Naujų IT diegimas	E-valdžia	E-valdžia 81 iš 190 valstybių; turi e-valdžios vartų portalą, kuris veikia „vieno langelio“ principu; įgyvendinama 2009-2013 metų strategija e-valdžiai vystyti	= 1
<b>IŠVADA</b>				<b>8.5/11</b>

#### 4.2.3. Apibendrinimas

Galima teigti, jog viešojo administravimo reformos elementų požiūriu, Vakarų Balkanų regiono šalys atspindi kurią nors vieną iš reformos įgyvendinimo stadijų: pradant nuo nulinio taško, kai nėra nei tinkamo finansavimo, nei pakankamos informacijos, nei sukurtos sistemos; toliau seka reformos įgyvendinimas, kai kuriama strategija, vyriausybė pradeda koordinuoti įvairių institucijų veiklą ir bendradarbiauja su nepriklausomomis monitoringo tarnybomis; ir baigiant reformos įgyvendinimu, kai tam tikros veiklos sistema yra nusistovėjusi, finansiniai ištekliai pasitelkiami ne tik funkcijos finansavimui, bet siekiant naudos visuomenės gerovei, o informacija yra prieinama ne tik vykdytojams, bet ir vartotojams. Toliau yra aptariami kiekvieno reformos elemento įgyvendinimo ypatumai regione.

*Marketizacija.* Šis elementas geriausiai yra įgyvendintas Serbijoje, prasčiausiai – Bosnijoje ir Hercegovinoje (toliau BH) (atitinkamai 2,5 balo ir 0 iš 3 galimų). Regiono gerosios tendencijos yra šios: konkurencingi ir vieni žemiausių Europoje mokesčių tarifai, mokesčiai naudojami kaip valdymo įrankis, stabilus pasitikėjimas valstybės institucijomis (išskyrus BH). Regiono blogosios tendencijos yra: neefektyvus išlaidų paskirstymas, finansinis valstybės silpnumas (ypač BH), didelis korupcijos mastas institucijose.

*Decentralizacija.* Iš visų nagrinėtų elementų, šis visame regione yra įgyvendintas prasčiausiai – Albanija, Juodkalnija ir Serbija surinko 0,5 balus iš 2 galimų, o BH – nulį. Šios reformos tolesnė eiga labai priklauso nuo pasaulinės finansų krizės, nes valstybės linkusios dėmesį kreipti į svarbesnius socialinius klausimus ir biudžetą valdyti centralizuotai. Tačiau išryškėjusios blogosios tendencijos (pvz. administracinių gebėjimų trūkumas, formalus savivaldos teisės aktų veikimas), gali išlikti net pagerėjus finansinei šalių padėčiai.

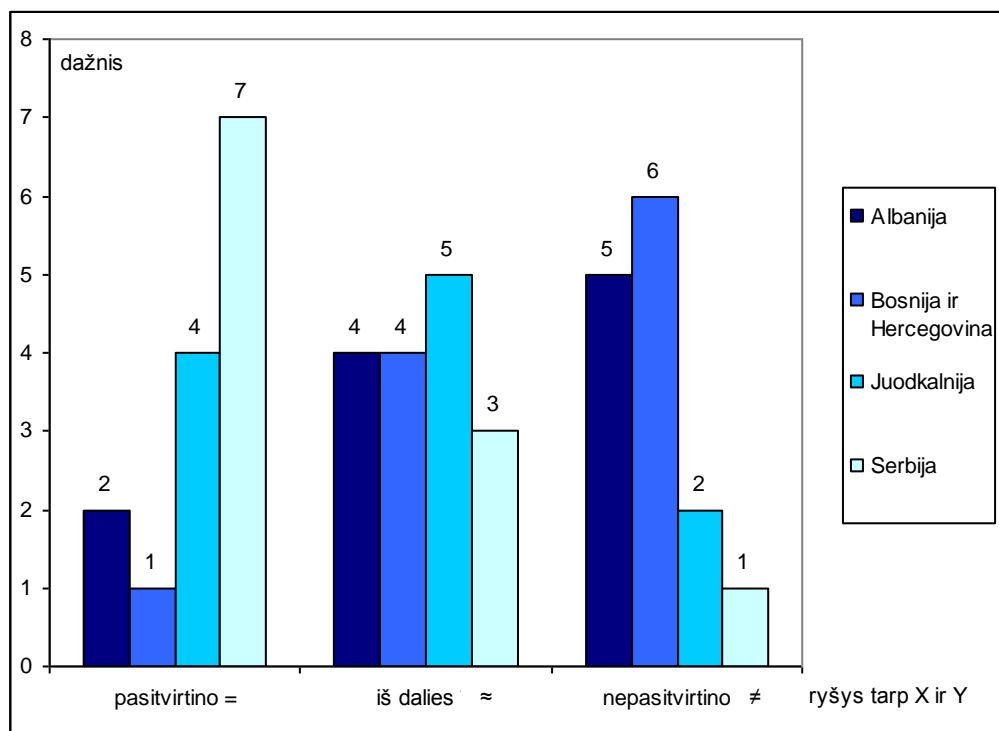
*Dalyvavimas.* Sėkmingiausiai įgyvendintas reformos elementas – kiekviena regiono valstybė surinko ne mažiau 2 balus iš 3 galimų (Serbija 2,5). Tai iš esmės rodo, kad Vakarų Balkanų valstybės yra demokratinės respublikos, gerbiančios pilietines ir žmogaus teises. Paminėtinos tokios gerosios tendencijos, kaip nesuvaržyta Nevyriausybinų organizacijų veiklos aplinka, teisė į taikias demonstracijas, rinkimų reformos įgyvendinimas ir žiniasklaidos laisvė. Tačiau yra ir spręstinių regiono problemų – skaidraus rinkimų proceso užtikrinimas (Albanijoje), piliečių nepasitenkinimas rinkimų procesu (BH ir Juodkalnija), nesubrendusi pilietinė visuomenė (Albanija ir BH).

*Žmoniškųjų išteklių valdymas.* Šis elementas geriausiai yra įgyvendintas Serbijoje (2 iš 2 galimų balų), prasčiausiai – Albanijoje (0 iš 2). Vyraujanti tendencija regione – darbo užmokesčio sistemos sudėtingumas ir netolygumas pagal pareigybes. Kyšių davimas valstybės tarnautojams yra viena iš

aktualiausių problemų. Tačiau reikia pastebėti, kad personalo mokymo reforma sėkmingai įgyvendinta Serbijoje, o Albanijoje ir Juodkalnijoje vyksta jos tobulinimas.

*Informacinės technologijos.* Šio elemento plėtra vienokiu ar kitokiu lygmeniu vykdoma kiekvienoje Vakarų Balkanų valstybėje, ypač pažymėtinos Serbija ir Juodkalnija, kuriose išvystyta technologinė infrastruktūra ir e-valdžios vartų portalai veikia, kaip “vieno langelio” principo atitikmuo. Informacinių technologijų diegimo valstybinėse institucijose strategija po truputį yra įgyvendinama ir Albanijoje su Bosnija ir Hercegovina.

Žemiau pateiktame grafike “Ryšio tarp elementų indikatorių ir pasekmių vertinimas” suskaičiuota, kiek kartų kiekvienoje regiono valstybėje pasikartojo teigiamas ryšys tarp elementų indikatorių ir pasekmių (tarp X ir Y), kiek kartų pasikartojo dalinis ryšys ir kiek kartų ryšys nepasitvirtino<sup>19</sup>.



14 pav. Ryšio tarp elementų indikatorių ir pasekmių vertinimas

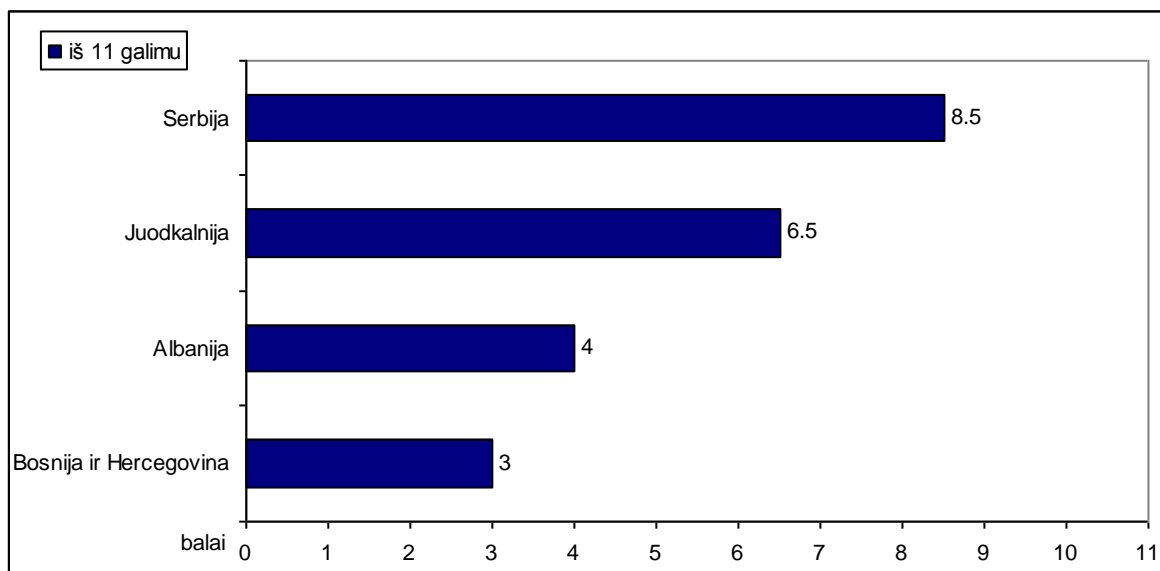
Šis grafikas parodo kokios reikšmės dažniausios kiekvienoje šalyje. Taip galima spręsti apie viešojo sektoriaus reformos padėtį kiekvienoje iš jų. Serbija turi daugiausia reikšmių rodančių, jog yra teigiamas ryšys tarp elementų indikatorių ir laukiamų pasekmių, t.y. tos pasekmės įgyvendintos. Ši valstybė turi mažiausiai reikšmių, rodančių, kad tam tikrus reformos elementus pavyko įgyvendinti iš dalies, ir tik vieno (“plokščios” organizacijos) nepavyko visai.

<sup>19</sup> Reikšmės “=, ≈, ≠” kiekvienai regiono valstybei atskirai surašytos 65-69 psl.

Juodkalnijai didžiąją dalį reformos elementų pavyko įgyvendinti iš dalies, t.y. reformos procesas vis dar vyksta. Ši valstybė turi nemažai elementų kuriuos iš esmės pavyko įvykdyti, tai viešųjų paslaugų efektyvumas, NVO vaidmens stiprinimas, aukšta valstybės tarnautojų kultūra ir e-valdžios diegimas. Įgyvendinimo problemos yra orientuojant viešąsias paslaugas į vartotoją ir skatinant politinį ir ekonominį savivaldos autonomiškumą. Šie indikatoriai nesėkmingai įgyvendinti buvo ir Albanijoje su Bosnija ir Hercegovina.

Silpniausiai regione reformą įgyvendinanti valstybė yra Bosnija ir Hercegovina. Joje net šešių indikatorių ryšys su pasekmėmis nepasitvirtino visiškai, t.y. reforma yra pradinėje stadijoje, kai įdedama per mažai pastangų, kad padėtis pasikeistų. Valstybėje iš esmės yra tik viena teigiama pasekmė - laisvė į susirinkimus ir informaciją. Reikia pastebėti, kad nuo šios valstybės neveiklumo viešajame administravime, nedaug atsilieka Albanija, kurioje nepasitvirtino penki ir pasitvirtino tik du indikatoriai.

Žemiau pateiktame grafike “Skaitinių įverčių suma” yra susumuoti visi balai, kurie buvo priskirti pagal tai, koks yra ryšys tarp indikatorių ir įgyvendinimo pasekmių<sup>20</sup>. Vakarų Balkanų regiono valstybės pateiktos nuo didžiausių balų skaičių surinkusios iki mažiausiai. Kadangi elementų indikatorių iš viso yra 11, tai šis skaičius yra maksimali suma, kurią buvo galima surinkti.



15 pav. Skaitinių įverčių suma

Kaip matome iš grafiko, viešojo administravimo reformos srityje pirmauja Serbija, o Bosnijai ir Hercegovinai sekasi prasčiausiai iš visų keturių Vakarų Balkanų regiono valstybių.

<sup>20</sup> Reikšmės “0, 0.5, 1” kiekvienai regiono valstybei atskirai surašytos 65-69 psl.

Apacioje pavaizduotoje lentelėje “Regiono stiprybės ir silpnybės” surašytos visos laukiamos reformos pasekmės pagal tai, kiek balų surinko kiekviena regiono valstybė. Suma apskaičiuota sudėjus visus valstybių balus, išdėstant nuo mažiausios iki didžiausios sumos. Paskutinėje lentelės eilutėje pateikia visų valstybių balų suma ir palyginama su galimu surinkti rezultatu.

**Lentelė 13 Regiono stiprybės ir silpnybės**

Balų suma ir išsidėstymas	Laukiama pasekmė	VERTINIMAS			
		Albanija	BH	Juodkalnija	Serbija
(0.5) 1	Į vartotoją orientuotos paslaugos	0	0	0	0.5
(0.5) 1	Politinis ir ekonominis autonomiškumas	0	0	0	0.5
(1) 2	“Plokščios” organizacijos	0.5	0	0.5	0
(1.5) 3	Skaidri ir efektyvi rinkimų sistema	0	0.5	0.5	0.5
(1.5) 3	Atlyginimas už rezultata	0	0	0.5	1
(2) 4	Ekonomiškos organizacijos	0.5	0	0.5	1
(2.5) 5	Viešųjų paslaugų efektyvumas	0.5	0	1	1
(2.5) 5	Aukšta tarnautojų kultūra	0	0.5	1	1
(3) 6	E-valdžia	0.5	0.5	1	1
(3.5) 7	NVO vaidmens stiprinimas	1	0.5	1	1
(3.5) 7	Laisvė į susirinkimus ir informaciją	1	1	0.5	1
				<b>IŠ VISO:</b>	<b>22/44</b>

Ši lentelė aiškiai parodo, kokiose viešojo administravimo reformos srityse regionas turi problemų, o kuriose ne. Reikia pabrėžti, kad prasčiausiai išvystytas yra visas decentralizacijos elementas (politinis ir ekonominis autonomiškumas, “plokščios” organizacijos – iš viso atitinkamai po 0,5 ir 1 balo). Iš viso regionas surinko 22 balus iš 44 galimų – lygiai pusę. Tačiau apibendrinančios išvados, kad viešojo administravimo reforma yra įgyvendinta tik iš dalies, negalima daryti, nes, kaip jau buvo aptarta anksčiau (žr. 16 pav.) padėtis yra skirtinga kiekviename valstybėje.

Taigi, išanalizavus tyrimo rezultatus, ar galima patvirtinti šio darbo *hipotezę*, teigiančią, jog viešojo administravimo reformos elementų įgyvendinimo lygis yra skirtingas kiekviename valstybėje ir labiausiai priklauso nuo ekonominio šalies išsivystymo lygio? Reformos elementų skirtingas įgyvendinimo lygis buvo išsamiai pagrįstas šiame poskyryje, todėl pirmoji hipotezės dalis pasitvirtino. Ar galima teigti, kad ekonominis šalies išsivystymas parodo ir administracinius gebėjimus? Lyginant valstybių išsidėstymą įgyvendinant reformą (žr. 15 pav.) su jų BVP vienam gyventojui (žr. 4 lent.), būtų galima daryti prielaidą, kad augant BVP dydžiui, auga ir vyriausybės gebėjimai valdyti, tačiau ekonomika nėra vien BVP, tai ir nedarbo lygis, ir infliacijos procentas ir t.t. Todėl, vien tik iš ekonominio šalies išsivystymo lygio negalima spręsti apie valstybių administracinio aparato efektyvumą.



## IŠVADOS

1. Teorinėse tyrimo prielaidose apžvelgus pagrindinius viešojo administravimo reformos elementų – marketizacijos ir decentralizacijos (Naujosios viešosios vadybos mokyklos); dalyvavimo (Naujojo valdymo mokyklos); žmoniškųjų išteklių valdymo ir informacinių technologijų (bendro abiems kryptims) – teorinius aspektus, išskirti esminiai jų požymiai. Buvo atskleistos kiekvieno elemento sudedamosios dalys, t.y. pagrindiniai veiksniai, dalyvaujantys įgyvendinant šį reformos elementą, privalumai ir trūkumai, pasireiškiantys elementą įgyvendinus praktikoje. Toks teorinių duomenų suskaidymas leido juos panaudoti kuriant šio magistrinio darbo tyrimo modelį;
2. Konstruojant analizės modelį buvo pasirinkta kelio (angl.pathway) technika, skirta priežastiniams ryšiams nustatyti. Jos principas yra sąsajų tarp priežastinių sąlygų ir laukiamų pasekmių radimas. Priežastinėmis sąlygomis X buvo pažymėti pasirinkti Naujosios viešosios vadybos ir Naujojo valdymo elementai ir jų indikatoriai, laukiamomis pasekmėmis Y – tų elementų ir indikatorių teigiamos išdavos, kurių yra siekiama įgyvendinant viešojo administravimo reformą. Tačiau, pagrindinė problema yra ta, jog X ne visada lemia teigiamas Y pasekmes, todėl svarbiausia šio tyrimo metodologijos paskirtis buvo - nustatyti priežastines jungtis Z ir atskleisti, kaip iš taško X nuėjome į tašką Y ir ar jį iš viso pasiekėme. Kiekvienas ryšys tarp viešojo administravimo reformos elementų buvo įvertintas pagal tai, ar jis lemia/ lemia iš dalies/ nelemia laukiamas pasekmes. Sukurtas tyrimo modelis leido pritaikyti atvejo analizės tyrimo būdą reformos įgyvendinimo analizei ir vertinimui Vakarų Balkanų regione;
3. Išanalizavus, kaip viešojo administravimo reforma yra įgyvendinama Vakarų Balkanuose, padarytos šios išvados:
  - Reformos įgyvendinimo srityje pirmauja Serbija (surinkusi 8,5 balo iš 11 galimų), toliau seka Juodkalnija (surinkusi 6,5 balus), Albanija (4 balai). Bosnijai ir Hercegovinai sekasi prasčiausiai iš visų keturių regiono valstybių (surinko tik 3 balus);
  - Visame regione prasčiausiai išvystytas yra visas decentralizacijos elementas (politinis ir ekonominis autonomiškumas, “plokščios” organizacijos – iš viso valstybės surinko atitinkamai tik po 0,5 ir 1 balus iš 4 galimų). Tai galima paaiškinti tiek valstybių ekonominiu silpnumu, kai savivaldos vienetai patys sunkiai generuoja pajamas, tiek pačių vyriausybių nepasiruošimu perduoti galias.
  - Vakarų Balkanuose geriausiai įgyvendintos yra bendruomenės ir organizacijos arenos, t.y. nevyriausybinių organizacijų vaidmens visuomeniniame gyvenime stiprinimas, piliečių laisvė į

susirinkimus ir informaciją (iš viso valstybės surinko po 3,5 balus iš 4 galimų). Tai parodo, kad šio regiono valstybės yra demokratinės;

- Grupuojant elementų įgyvendinimo lygį pagal jų priklausymą Naujosios viešosios vadybos arba Naujojo valdymo mokykloms, pastebėta, kad Vakarų Balkanų regione geriausiai yra įsisavinti Naujojo valdymo koncepcija (dalyvavimo elementas) ir “universalūs” bruožai – žmoniškųjų išteklių valdymas ir informacinės technologijos. Tuo tarpu Naujosios viešosios vadybos elementų (marketizacija ir decentralizacija) diegimas stringa dėl anksčiau minėtų priežasčių.

Vakarų Balkanų regiono valstybės iš esmės yra demokratinės, tačiau joms būdinga nestabili ir silpna ekonomika. Administracinis šalių valdymo išsivystymas varijuoja nuo pačių administravimo sistemų ir ryšių tarp viešųjų agentūrų kūrimo (pvz. Bosnija ir Hercegovina) iki nusistovėjusios administravimo sistemų veiklos, kai finansiniai ištekliai pasitelkiami ne tik funkcijos finansavimui, bet siekiant naudoti visuomenės gerovei, o informacija yra prieinama ne tik vykdytojams, bet ir vartotojams (pvz. Serbija).

Šio darbo hipotezė, teigianti, jog viešojo administravimo reformos elementų įgyvendinimo lygis yra skirtingas kiekvienoje valstybėje ir labiausiai priklauso nuo ekonominio šalies išsivystymo lygio, pasitvirtino, nustatius Vakarų Balkanų regiono valstybių izomorfiškumą reformos įgyvendinimo plotmėje. Atsižvelgiant į tyrimo rezultatus taip pat galima teigti, kad augant BVP dydžiui, auga ir vyriausybės gebėjimai valdyti, tačiau šio ryšio validumui patikrinti būtų tikslinga ištirti ir kitas šalis, regionus.

## LITERATŪRA

1. **Aitbaiuly S.S.** Challenges and prospects in implementing e-government in Kazakhstan: increasing computer literacy (online): masters thesis. – Malaysia: Universiti Teknologi Malaysia, Faculty of Computer Science and Information System, 2008. <http://eprints.utm.my/9462/> [žiūrėta 2009 12 26]
2. **Albanijos Darbo, socialinių reikalų ir lygių galimybių ministerijos organizacinė struktūra.** [http://www.mpcs.gov.al/images/stories/ministria/strukture\\_2010\\_mpcsshb.pdf](http://www.mpcs.gov.al/images/stories/ministria/strukture_2010_mpcsshb.pdf) [žiūrėta 2011 10 30]
3. **Albanijos Ekonomikos, prekybos ir energetikos ministerijos organizacinė struktūra.** <http://www.mete.gov.al/organigrame.php?l=e> [žiūrėta 2011 10 30]
4. **Albanijos Europos integracijos ministerijos organizacinė struktūra.** <http://www.mie.gov.al/> [žiūrėta 2011 10 30]
5. **Albanijos 2011 metų biudžetas.** [http://www.minfin.gov.al/minfin/pub/budget\\_2011\\_at\\_a\\_glance\\_1626\\_1.pdf](http://www.minfin.gov.al/minfin/pub/budget_2011_at_a_glance_1626_1.pdf) [žiūrėta 2011 10 30]
6. **Alfonzo J.M.A.** Consumerism, marketization, new public management and the citizen-state relationship // Tucker A., Public Management: theories and innovations, 2007. <http://cya.com.ve/es/PDF/SSRN-id949584.pdf> [žiūrėta 2011 06 11]
7. **Andrews C.W., Vries M.S.** High expectations, varying outcomes: decentralization and participation in Brazil, Japan, Russia and Sweden // International Review of Administrative Sciences, 2007, vol.73, no.3, p.424-451. <http://ras.sagepub.com/content/73/3/424.full.pdf+html> [žiūrėta 2010-03-20]
8. **Backūnaitė E.** Fiskalinė decentralizacija “Naujojoje viešojoje vadyboje” // Naujoji viešoji vadyba : mokomoji knyga / Redaktoriai: A.Raipa (atsakingasis), E.Backūnaitė. – Kaunas: Technologija, 2007, p.301-320. – ISBN 9789955252597
9. **Baltušnikienė J.** Decentralizacijos sampratų analizė // Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos. – Šiauliai, 2006, Nr. 2 (7), p. 13-20. - ISSN 1648-9098. – URL: [http://www.smf.su.lt/documents/konferencijos/Galvanauskas/2006/Leidinys%20\(7\)/Baltusnikien e.pdf](http://www.smf.su.lt/documents/konferencijos/Galvanauskas/2006/Leidinys%20(7)/Baltusnikien e.pdf)
10. **Bhatnagar S.C.** E-Government: From Vision to Implementation: A Practical Guide with Case Studies. - SAGE Publications India Pvt. Ltd, 2005. – 202 p. – ISBN 0761932607. URL: <http://www.google.com/books?id=YBTVOXEjWXkC&printsec=frontcover&hl=lt#v=onepage&q&f=false> [žiūrėta 2009 12 26]
11. **Bosnia and Herzegovina Public expenditure management system 2009.** Užsakovas: Support for Improvement in Governance and Management A joint initiative of the OECD and the

European Union, principally financed by the EU – SIGMA.

<http://www.sigmaweb.org/dataoecd/31/14/43912727.pdf> [žiūrėta 2011 10 31]

**12. Bosnijos ir Hercegovinos Aplinkos ir turizmo ministerijos organizacinė struktūra.**

[http://www.fbihvlada.gov.ba/english/ministarstva/okolis\\_turizam.php](http://www.fbihvlada.gov.ba/english/ministarstva/okolis_turizam.php) [žiūrėta 2011 10 30]

**13. Bosnijos ir Hercegovinos Transporto ir komunikacijų ministerijos organizacinė struktūra.**

[http://www.fbihvlada.gov.ba/english/ministarstva/promet\\_komunikacije.php](http://www.fbihvlada.gov.ba/english/ministarstva/promet_komunikacije.php) [žiūrėta 2011 10 30]

**14. Bosnijos ir Hercegovinos Vidaus reikalų ministerijos organizacinė struktūra.**

[http://www.fbihvlada.gov.ba/english/ministarstva/unutrasnji\\_poslovi.php](http://www.fbihvlada.gov.ba/english/ministarstva/unutrasnji_poslovi.php) [žiūrėta 2011 10 30]

**15. Cai H., Treisman D.** Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle? //

World Politics, 2006, vol. 58, no.4, p. 505-535.

<http://muse.jhu.edu/journals/wp/summary/v058/58.4cai.html> [žiūrėta 2011 06 06]

**16. Civinskas R.** Piliėtis kaip klientas "Naujojoje viešojoje vadyboje" // Naujoji viešojo vadyba :

mokomoji knyga / Redaktoriai: A.Raipa (atsakingasis), E.Backūnaitė. – Kaunas: Technologija, 2007, p.212-229. – ISBN 9789955252597

**17. Cohen L. et al.** Research methods in education – London, New York: Routledge, 2007. - 638 p. –

ISBN 9780-4153-6878-0

**18. Coursey D., Norris D.F.** Models of E-Government: Are They Correct? An Empirical Assessment

// Public Administration Review, 2008, vol.68, no.3, p.523-536.

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2008.00888.x/pdf> [žiūrėta 2011 06 10]

**19. Dakovic M.** E-Government survey: Montenegro 2007 // Užsakovas: Institute for strategic studies

and prognoses. <http://www.slideshare.net/Metamorphosis/egovernment-survey-montenegro-2007-by-milica-dakovic-institute-for-strategic-studies-and-prognoses> [žiūrėta 2011 11 16]

**20. Dallas A.** Capacity Development for Quality Public Service Delivery at the Local Level in the

Western Balkans 2009 / Užsakovas: UNDP Europe and the CIS SNV Netherlands Development Organisation. <http://europeandcis.undp.org/cd/show/A68ABF95-F203-1EE9-B8DCEFB6D8151472>

[žiūrėta 2011 10 31]

**21. Damjanovi J. et al.** Civil service system in the Republic of Serbia: Compilation of laws and

explanatory articles 2006 / Užsakovas: Human Resource Management Service of the Republic of Serbia. <http://www.suk.gov.rs/dotAsset/7296.pdf> [žiūrėta 2011-11-09]

**22. Democracy and political culture in Eastern Europe** / Hans-Dieter Klingemann, Dieter Fuchs

and Jan Zielonka editors. - London; New York (N.Y.): Routledge: Taylor & Francis Group, 2006. - 399 p. - ISBN 0-4153-8602-0

**23. Denisenko V.** Juodkalnija – įsisenėjusi korupcija jaunoje šalyje // Geopolitika, 2007 06 23.

<http://www.geopolitika.lt/?artc=910> [žiūrėta 2011.09.28]

24. **Dillinger W.** Serbia: doing more with less – addressing the fiscal crisis by increasing public sector productivity 2009 / Užsakovas: World Bank - Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region. [http://siteresources.worldbank.org/SERBIAEXTN/Resources/Serbia\\_PER\\_web.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SERBIAEXTN/Resources/Serbia_PER_web.pdf) [žiūrėta 2011 10 31]
25. **Dizdarevic S. et al.** Democracy Assessment in Bosnia and Herzegovina 2006 / Užsakovas: Open Society Fund Bosnia & Herzegovina. [http://www.soros.org.ba/images/stories/ProgDocs/LP/istr\\_demok/democracy\\_assessment\\_in\\_bh.pdf](http://www.soros.org.ba/images/stories/ProgDocs/LP/istr_demok/democracy_assessment_in_bh.pdf) [žiūrėta 2011 11 11]
26. **Domarkas V.** Naujųjų viešojo administravimo raidos tendencijų kritinė analizė // Naujoji viešojo vadyba : mokomoji knyga / Redaktoriai: A.Raipa (atsakingasis), E.Backūnaitė. – Kaunas: Technologija, 2007, p.6-25. – ISBN 9789955252597
27. **Eikenberry A.M., Kluver J.D.**, The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk? // Public Administration Review, 2004, vol. 64, no. 2, p.132–140. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2004.00355.x/pdf> [žiūrėta 2011 06 05]
28. **ES svertai Vakarų Balkanuose** - parengta pagal „New Europe Review“ informaciją. [http://www.politika.lt/index.php?cid=9316&new\\_id=13732](http://www.politika.lt/index.php?cid=9316&new_id=13732) [žiūrėta 2011.09.28]
29. **Europos Parlamento pranešimas dėl prekybos ir ekonominių santykių su Vakarų Balkanais 2008 m. gruodžio 9 d (2008/2149(INI))**  
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2008-0489+0+DOC+PDF+V0//LT> [žiūrėta 2011.09.28]
30. **The Freedom House Freedom of the Press 2011 šalių apžvalga:**  
Albanija  
<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&country=7981&year=2011>;  
Bosnija ir Hercegovina  
<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&country=7981&year=2011>;  
Juodkalnija  
<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&country=7981&year=2011>;  
Serbija  
<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&country=7981&year=2011>.
31. **The Freedom House Nations in transit 2011 šalių apžvalga.** [žiūrėta 2011 11 02]  
Albanija <http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2011/NIT-2011-Albania.pdf>;  
Bosnija ir Hercegovina <http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2011/NIT-2011-Bosnia.pdf>;  
Juodkalnija <http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2011/NIT-2011-Montenegro.pdf>  
Serbija <http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2011/NIT-2011-Serbia.pdf>

Lietuva <http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2011/NIT-2011-Lithuania.pdf>

Estija <http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2011/NIT-2011-Estonia.pdf>

32. **GALLUP Balkan Monitor** Insights and Perceptions: Voices of the Balkans. 2010 Summary of Findings. In partnership with the European fund for the Balkans [http://www.balkan-monitor.eu/files/BalkanMonitor-2010\\_Summary\\_of\\_Findings.pdf](http://www.balkan-monitor.eu/files/BalkanMonitor-2010_Summary_of_Findings.pdf) [žiūrėta 2011 10 20]
33. **Gerin S., Vujičić B.** eGovernment Services in Bosnia and Herzegovina // Informatica, 2007, vol. 31, p. 373–377. [http://www.informatica.si/PDF/31-4/03\\_Gerin-eGovernment%20Services.pdf](http://www.informatica.si/PDF/31-4/03_Gerin-eGovernment%20Services.pdf) [žiūrėta 2011 11 16]
34. **Gerring J.** Case Study Research. Principles and Practicles – Cambridge: Cambridge University Press, 2007. – ISBN 9780-6218-5928-8
35. **Gudelis D., Patapas A.** Naujoji viešoji vadyba // Viešasis valdymas: vadovėlis / Redaktorius V.Smalskys (atsakingasis). – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010, p. 123-137. - ISBN 9789-9551-918-58
36. **Guess G.M.** Adjusting Fiscal Decentralization Programs to Improve Service Results in Bulgaria and Romania // Public Administration Review, 2007, vol.67, no.4, p. 731-744. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2007.00756.x/pdf> [žiūrėta 2011 06 07]
37. **Guogis A.** Naujasis viešasis valdymas // Viešasis valdymas: vadovėlis / Redaktorius V.Smalskys (atsakingasis). – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2010, p. 137-149. - ISBN 9789-9551-918-58
38. **Hays S.W., Kearney R.C.** Anticipated Changes in Human Resource Management: Views from the Field // Public Administration Review, 2001, vol.61, no.5, p. 585-597. <http://www.jstor.org/stable/977618> [žiūrėta 2011 06 08]
39. **Hankla C.R.**, When is Fiscal Decentralization Good for Governance? // Publius:TheJournal of Federalism, 2008, vol. 39, no. 4, p. 632-650. <http://publius.oxfordjournals.org/content/39/4/632.full.pdf+html> [žiūrėta 2011 06 07]
40. **The Heritage Foundation 2011 metų fiskalinės laisvės indeksas.** [žiūrėta 2011 11 01]:  
 Albanijos <http://www.heritage.org/index/country/albania>;  
 Bosnijos ir Hercegovinos <http://www.heritage.org/index/Country/BosniaHerzegovina>;  
 Juodkalnijos <http://www.heritage.org/index/Country/Montenegro>;  
 Serbijos <http://www.heritage.org/index/Country/Serbia>;
41. **Irvin R.A., Stansbury J.** Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? // Public Administration Review, 2004, vol.64, no.1, p.55-65. <http://www.jstor.org/stable/3542626> [žiūrėta 2011 06 09]
42. **The International Institute for Democracy and Electoral Assistance IDEA balsuotojų dalyvavimo rinkimuose duomenys** [žiūrėta 2011 11 10]

Albanija [http://www.idea.int/vt/country\\_view.cfm?CountryCode=AL](http://www.idea.int/vt/country_view.cfm?CountryCode=AL);  
 Bosnija ir Hercegovina [http://www.idea.int/vt/country\\_view.cfm?id=18](http://www.idea.int/vt/country_view.cfm?id=18);  
 Juodkalnija [http://www.idea.int/vt/country\\_view.cfm?id=141](http://www.idea.int/vt/country_view.cfm?id=141);  
 Serbija [http://www.idea.int/vt/country\\_view.cfm?id=190](http://www.idea.int/vt/country_view.cfm?id=190).

43. **Izvorski I.** Bosnia and Herzegovina. Addressing Fiscal Challenges and Enhancing Growth Prospects: A Public Expenditure and Institutional Review 2006 / Užsakovas: World Bank - Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region. [http://siteresources.worldbank.org/INTBOSNIAHERZ/Resources/361930-1158952005259/English\\_PEIR\\_FullReport.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTBOSNIAHERZ/Resources/361930-1158952005259/English_PEIR_FullReport.pdf) [žiūrėta 2011 11 08]
44. **Juodkalnijos Ekonomikos ministerijos kontaktai.** <http://www.mek.gov.me/en/contact> [žiūrėta 2011 10 30]
45. **Juodkalnijos Užsienio reikalų ir Europos integracijos ministerijos kontaktai.** <http://www.mip.gov.me/en/index.php/Senior-management/> [žiūrėta 2011 10 30]
46. **Kardelis K.** Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai (3-asis leid.) – Šiauliai: Lucilijus, 2005. – 400 p. – ISBN 9955-655-35-6
47. **Kauno dienos straipsnis** Kroatija ir Serbija artėja link istorinio susitaikymo? Paskelbta 2010-07-19 <http://kauno.diena.lt/naujienos/uzsienis/kroatija-ir-serbija-arteja-link-istorinio-susitaikymo-289188> [žiūrėta 2011.09.28]
48. **Kettl D.F.**, The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links // Journal of Policy Analysis and Management, 1997, vol 16, no. 3, p. 446-462. <http://www.jstor.org/stable/3326117> [žiūrėta 2011 06 05]
49. **Klareskov V.** Bosnia and Herzegovina Public Administration Country Profile 2003 / Užsakovas: United Nations Division for Public Administration and Development Management (DPADM), Department of Economic and Social Affairs (DESA). <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023209.pdf> [žiūrėta 2011-11-09]
50. **Life in Transition: A survey of people's experiences and attitudes 2007.** Užsakovas: European Bank for Reconstruction and Development. <http://www.ebrd.com/downloads/research/economics/lits.pdf> [žiūrėta 2011 11 01]
51. **Lynn L. E.** What Is a Neo-Weberian State ? Reflections on a Concept and its Implications // The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, 2008-2009, vol.1, no.2, p. 1-14. [http://fsv.cuni.cz/ISS-50-version1-080227\\_TED1\\_Lynn\\_Whats\\_neoweberian\\_state.pdf](http://fsv.cuni.cz/ISS-50-version1-080227_TED1_Lynn_Whats_neoweberian_state.pdf) [žiūrėta 2010-12-10]
52. **McGregor E.B.** The Public Sector Human Resource Puzzle: Strategic Management of a Strategic Resource // Public Administration Review, 1988, vol.48, no.6, p. 941-950. URL: <http://www.jstor.org/stable/976989> [žiūrėta 2011 06 08]

53. **Mixes, matches and mistakes: new public management in Russia and the former Soviet republics** / Edited by Guy B. Peters. – Budapest: Open society institute, 2008. – 318 p. – ISBN 978 963 9719 11 8
54. **Morgeson F.V.III, Mithas S.** Does E-Government Measure Up to E-Business? Comparing End User Perceptions of U.S. Federal Government and E-Business Web Sites // *Public Administration Review*, 2009, vol.69, no.4, p. 740-752.  
<http://terpconnect.umd.edu/~smithas/papers/morgesonmithas2009par.pdf> [žiūrėta 2011 06 06]
55. **Moubayed A.** Albania. Restructuring Public Expenditure to Sustain Growth: A Public Expenditure and Institutional Review 2006 / Užsakovas: World Bank - Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region.  
[http://siteresources.worldbank.org/INTALBANIA/Resources/PEIR\\_Vol1%28En%29.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTALBANIA/Resources/PEIR_Vol1%28En%29.pdf) [žiūrėta 2011 10 30]
56. **Norkus Z., Morkevičius V.** Kokybinė lyginamoji analizė: vadovėlis aukštųjų mokyklų studentams. – Kaunas: Lietuvos HSM duomenų archyvas (LiDA), 2011. – 344 p. – ISBN 978-9955-884-44-6
57. **Olters J.P.** Montenegro Beyond the Peak: Growth Policies and Fiscal Constraints. *Public Expenditure and Institutional Review 2008* / Užsakovas: World Bank - Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region.  
[http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/02/09/000334955\\_20090209044841/Rendered/PDF/466600ESW01ME01eb05020090Box334131B.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/02/09/000334955_20090209044841/Rendered/PDF/466600ESW01ME01eb05020090Box334131B.pdf) [žiūrėta 2011 10 31]
58. **Paliduskaitė J.** Etiniai iššūkiai “naujamajai viešajai vadybai” // *Naujoji viešoji vadyba : mokomoji knyga* / Redaktoriai: A.Raipa (atsakingasis), E.Backūnaitė. – Kaunas: Technologija, 2007, p.76-100. – ISBN 9789955252597
59. **Parsons D.W.** Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas. – Vilnius: Eugrimas, 2001. – 607 p. – ISBN 9986752892
60. **Paulsen N.** *New Public Management, Innovation, and the Non-Profit Domain: New Forms of Organizing and Professional Identity* // *Organizing innovation: New approaches to cultural change and intervention in public sector organizations* / Redaktorius: M.Veenswijk. - Amsterdam: IOS Press, 2006, p.15-28. – ISBN 1-58603-578-9. – URL:  
[http://espace.library.uq.edu.au/eserv.php?pid=UQ:8374&dsID=Paulsen\\_2006.pdf](http://espace.library.uq.edu.au/eserv.php?pid=UQ:8374&dsID=Paulsen_2006.pdf)
61. **Petukienė E., Tijūnaitienė R.** Visuomenės dalyvavimas šiuolaikiniame viešajame valdyme // *Naujoji viešoji vadyba : mokomoji knyga* / Redaktoriai: A.Raipa (atsakingasis), E.Backūnaitė. – Kaunas: Technologija, 2007, p.229-245. – ISBN 9789955252597



62. **Pivoras S.** Inovacinė tarnybinės veiklos vadyba viešajame sektoriuje // Naujoji viešojo vadyba : mokomoji knyga / Redaktoriai: A.Raipa (atsakingasis), E.Backūnaitė. – Kaunas: Technologija, 2007, p.151-166. – ISBN 9789955252597
63. **Pollitt C., Bouckaert G.** Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė. – Vilnius: Algarvė, 2003. – 359p. – ISBN 9986-856-84-1
64. **Puri E.** Understanding Participation: Theoretical Foundations and Practical Implications // Economic and Political Weekly, 2004, vol.39, no.24, p.2511-2517.  
<http://www.jstor.org/stable/4415152> [žiūrėta 2011 06 09]
65. **Raipa A., Backūnaitė E.** Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai // Viešojo politika ir administravimas. – Kaunas, 2004, Nr. 7, p. 23-32. ISSN 1648-2603. – URL:  
<http://internet.ktu.lt/lt/mokslas/zurnalai/vpa/z7/1648-2603-2006-nr7-23.pdf>
66. **Raipa A.** “Naujoji viešojo vadyba” efektyvumo metodologijoje // Naujoji viešojo vadyba : mokomoji knyga / Redaktoriai: A.Raipa (atsakingasis), E.Backūnaitė. – Kaunas: Technologija, 2007, p.25-39. – ISBN 9789955252597
67. **Sapetkaitė V.** NATO ir ES: požiūrio skirtumai ir panašumai // Geopolitika, 2009 03 01.  
<http://www.geopolitika.lt/?artc=3185> [žiūrėta 2011.09.28]
68. **Selden S.C. et al.** Human Resource Practices in State Government: Findings from a National Survey // Public Administration Review, 2001, vol.61, no.5, p. 598-607.  
<http://www.jstor.org/stable/977619> [žiūrėta 2011 06 08]
- 69. Serbijos Aplinkos ir planavimo ministerijos organizacinė struktūra.**  
<http://www.ekoplan.gov.rs/en/Organizational-scheme-of-Ministry-of-Environment-and-Spatial-Planning-1-c26-content.htm> [žiūrėta 2011 10 30]
- 70. Serbijos Finansų ministerijos organizacinė struktūra.**  
<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/o%20ministarstvu/Organizational%20Chart%20MoF%20may%202011%281%29.pdf> [žiūrėta 2011 10 30]
- 71. Serbijos Užsienio reikalų ministerijos organizacinė struktūra.**  
<http://www.mfa.gov.rs/Departmentframe.htm> [žiūrėta 2011 10 30]
72. **Stoimenov L.V. et al.** Development of E-government in Serbia and Bosnia and Herzegovina // iCEST (Scientific Conference on Information, Communication and Energy Systems and Technologies) 2010 konferencijos Makedonijoje pranešimas.  
<http://www.slideshare.net/NatasaVeljkovic/development-of-egovernment-in-serbia-and-bosnia-and-herzegovina> [žiūrėta 2011 11 16]
73. **Technical Assistance for Civil Society Organisations: civil society database.**  
[http://www.tacso.org/Default.aspx?template\\_id=69&langTag=en-US&pageIndex=1](http://www.tacso.org/Default.aspx?template_id=69&langTag=en-US&pageIndex=1) [žiūrėta 2011 11 11]

74. **Thom N., Ritz A.** Viešoji vadyba: inovaciniai viešojo sektoriaus valdymo metmenys : monografija. - Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2004. – 335 p. – ISBN 995556363X
75. **Tolbert C.J., Mossberger K.** The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government // *Public Administration Review*, 2006, vol.66, no.3, p.354-369.  
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2006.00594.x/pdf> [žiūrėta 2011 06 10]
76. **Tumėnas A.** Naujoji viešoji vadyba ir jos mitai // *Viešoji politika ir administravimas*. – Kaunas: Technologija, 2008, Nr. 25, p. 39-50. ISSN 1648-2603. – URL: [http://www.mruni.eu/lt/mokslo\\_darbai/vpa/archyvas/dwn.php?id=241526](http://www.mruni.eu/lt/mokslo_darbai/vpa/archyvas/dwn.php?id=241526)
77. **UN E-Government Survey 2008: From E-Government to Connected Governance / Užsakovas** United Nations Secretariat, Department of Economic and Social Affairs. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf> [žiūrėta 2010 03 20]
78. **United Nations E-Government Survey 2010: Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis / Užsakovas: The United Nations Department of Economic and Social Affairs** <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan038851.pdf> [žiūrėta 2011 11 15]
79. **US Department of State** (Under Secretary for Democracy and Global Affairs: Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor) 2010 Country Reports on Human Rights Practices:  
Albanija <http://www.state.gov/documents/organization/160177.pdf>;  
Bosnija ir Hercegovina <http://www.state.gov/documents/organization/160181.pdf>;  
Juodkalnija <http://www.state.gov/documents/organization/160205.pdf>;  
Serbija <http://www.state.gov/documents/organization/160212.pdf>.
80. **Viešasis valdymas: vadovėlis / Atsakingas redaktorius Vainius Smalskys.** – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2010. – 388 p. – ISBN 978-9955-19-185-8
81. **Vigoda E., Golembiewski R.T.** Citizenship behavior and the spirit of new managerialism: a theoretical framework and challenge for governance // *The American Review of Public Administration*, 2001, vol. 31, no.3, p.273-295.  
<http://arp.sagepub.com/content/31/3/273.full.pdf+html> [žiūrėta 2010-03-20]
82. **Witesman E.M., Wise C.R.** The Centralization/Decentralization Paradox in Civil Service Reform: How Government Structure Affects Democratic Training of Civil Servants // *Public Administration Review*, 2009, vol.69, no.1, p. 116-127.  
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2008.01945.x/pdf> [žiūrėta 2011 06 07]

## ANOTACIJA LIETUVIŲ IR ANGLŲ KALBOMIS

**Bukantaitė V.** Viešojo administravimo reformos įgyvendinimas Vakarų Balkanuose / Viešojo administravimo magistro baigiamasis darbas. Vadovas doc. dr. Ž. Židonis. – Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, Politikos ir vadybos fakultetas, 2011. – 90 p.

## ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe išanalizuota, kaip viešojo administravimo reforma yra įgyvendinama Vakarų Balkanų regione, kuris yra sudarytas iš jaunos demokratijos valstybių (Albanijos, Bosnijos ir Hercegovinos, Juodkalnijos ir Serbijos). Apžvelgus pagrindinius pasirinktų viešojo administravimo reformos elementų teorinius aspektus, buvo išskirti svarbiausi jų požymiai. Toks teorinių duomenų suskaidymas leido juos panaudoti kuriant šio magistrinio darbo tyrimo modelį, kuris skirtas Vakarų Balkanų valstybių viešojo administravimo reformai tirti. Išanalizavus tyrimo duomenis, nustatyti svarbiausi šio regiono šalių viešojo administravimo reformų proceso bruožai ir įvertintas jų įgyvendinimo lygis.

**Pagrindiniai žodžiai:** Vakarų Balkanai, viešojo administravimo reforma, įgyvendinimas, marketizacija, decentralizacija, dalyvavimas, žmoniškųjų išteklių valdymas, informacinės technologijos.

**Bukantaitė V.** Implementation of public administration reform in the Western Balkans / Master's Work in Public Administration. Supervisor doc. dr. Ž. Židonis. – Vilnius: Faculty of Politics and Management, Mykolas Romeris University, 2011. – 90 p.

## ANOTATION

Master's thesis analyzed how public administration reform is being implemented in Western Balkans region, which is composed from young democracy countries (Albania, Bosnia and Herzegovina, Montenegro and Serbia). A theoretical review of selected key elements of public administration reform enabled to highlight the most important aspects of these features. Such fragmentation of theoretical data allowed using them in creation of this master's work study model, which is designed to study the Western Balkans Public administration reform. The analysis of survey data let to determine the basic features of this region countries public administration reform process and also to evaluate the implementation level of these features.

**Key Words:** Western Balkans, public administration reform, implementation, marketization, decentralization, participation, human resource management, information technology.

## SANTRAUKA

**Bukantaitė V.** Viešojo administravimo reformos įgyvendinimas Vakarų Balkanuose / Viešojo administravimo magistro baigiamasis darbas. Vadovas doc. dr. Ž. Židonis. – Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, Politikos ir vadybos fakultetas, 2011. – 90 p.

Šiame magistro baigiamajame darbe nagrinėjami viešojo administravimo reformos įgyvendinimo procesai Vakarų Balkanų šalyse – Albanijoje, Bosnijoje ir Hercegovinoje, Juodkalnijoje, ir Serbijoje. Šios reformos tikslas – kokybiškas visuomenės interesų tenkinimas. Valstybės buvo pasirinktos siekiant išsiaiškinti, kaip viešojo administravimo sistemos tobulinimas vyksta “ekstremaliomis” sąlygomis, kaip jaunos demokratijos valstybės sugeba adaptuoti pagrindinius viešojo administravimo principus. Analizuojant teorinius temos pagrindus, išryškėjo aktualiausi reformos elementai: marketizacija, decentralizacija, piliečių dalyvavimas, žmoniškųjų išteklių valdymas ir informacinės technologijos. Pirminė hipotezė suponuoja prielaidą, jog tyrimo metu bus nustatyta: viešojo administravimo reformos elementų įgyvendinimo lygis pasireiškia skirtingai kiekvienoje valstybėje ir egzistuoja priklausomybė tarp ekonominio šalies išsivystymo ir viešojo administravimo reformos įgyvendinimo lygių. Darbo mokslinis naujumas atsiskleidžia per šiuos aspektus: bus galima gauti apibendrinančias išvadas apie viešojo sektoriaus padėtį tiek kiekvienoje šalyje, tiek visame regione; šių reformos elementų įgyvendinimas tiriamas jaunos demokratijos šalyse; remiantis atvejo analizės tyrimo būdu, parengtas tyrimo modelis leis gauti duomenis, kurie pagilins ir praplės teorinį viešojo administravimo supratimą. Magistrinio darbo rezultatai gali būti naudingi ir kitoms postkomunistinio bloko valstybėms (pvz. Lietuvai), kuriose demokratinės visuomenės formavimas vis dar tęsiasi. Tikėtina, kad šio bloko valstybės, tobulindamos viešojo administravimo sistemą, gali susidurti su panašiais sunkumais. Darbo tikslui (išanalizuoti, kaip viešojo administravimo reforma yra įgyvendinama Vakarų Balkanuose - jaunos demokratijos šalyse) pasiekti, išsikelti šie uždaviniai: pagrindinių pasirinktų viešojo administravimo reformos elementų teorinių aspektų apžvelgimas ir svarbiausių šių aspektų požymių išskyrimas; tyrimo modelio, kuris bus naudojamas Vakarų Balkanų valstybių viešojo administravimo reformai tirti, parengimas; svarbiausių keturių Vakarų Balkanų šalių viešojo administravimo reformų proceso bruožų nustatymas ir jų įgyvendinimo lygio įvertinimas. Darbas sudarytas iš trijų skyrių, kuriuos iliustruoja 13 lentelių, 15 paveikslėlių ir papildo keturi priedai, o informacija surinkta iš 82 literatūros šaltinių. Tyrimo rezultatai ir išvados remiasi dokumentų (apžvalgos, ekspertų pasisakymai žiniasklaidoje, moksliniai straipsniai) ir statistinių duomenų (tyrimų ataskaitos, valstybių ekonominiai duomenys) analizės tyrimo metodu, naudojant atvejo analizės tyrimo būdą. Apibendrinanti magistrinio darbo išvada teigia, jog: Vakarų Balkanų regiono valstybės iš esmės yra demokratinės, tačiau joms būdinga nestabili ir silpna ekonomika. Administracinis šalių valdymo išsivystymas varijuoja nuo pačių administravimo sistemų ir ryšių tarp viešųjų agentūrų kūrimo (pvz. Bosnija ir Hercegovina) iki nusistovėjusios ir sklandžiai veikiančios administravimo sistemų darbo, (pvz. Serbija). Šio darbo hipotezė pasitvirtino, nustačius Vakarų Balkanų regiono valstybių izomorfiškumą reformos įgyvendinimo plotmėje. Atsižvelgiant į tyrimo rezultatus taip pat galima teigti, kad augant BVP dydžiui, auga ir vyriausybių gebėjimai valdyti.

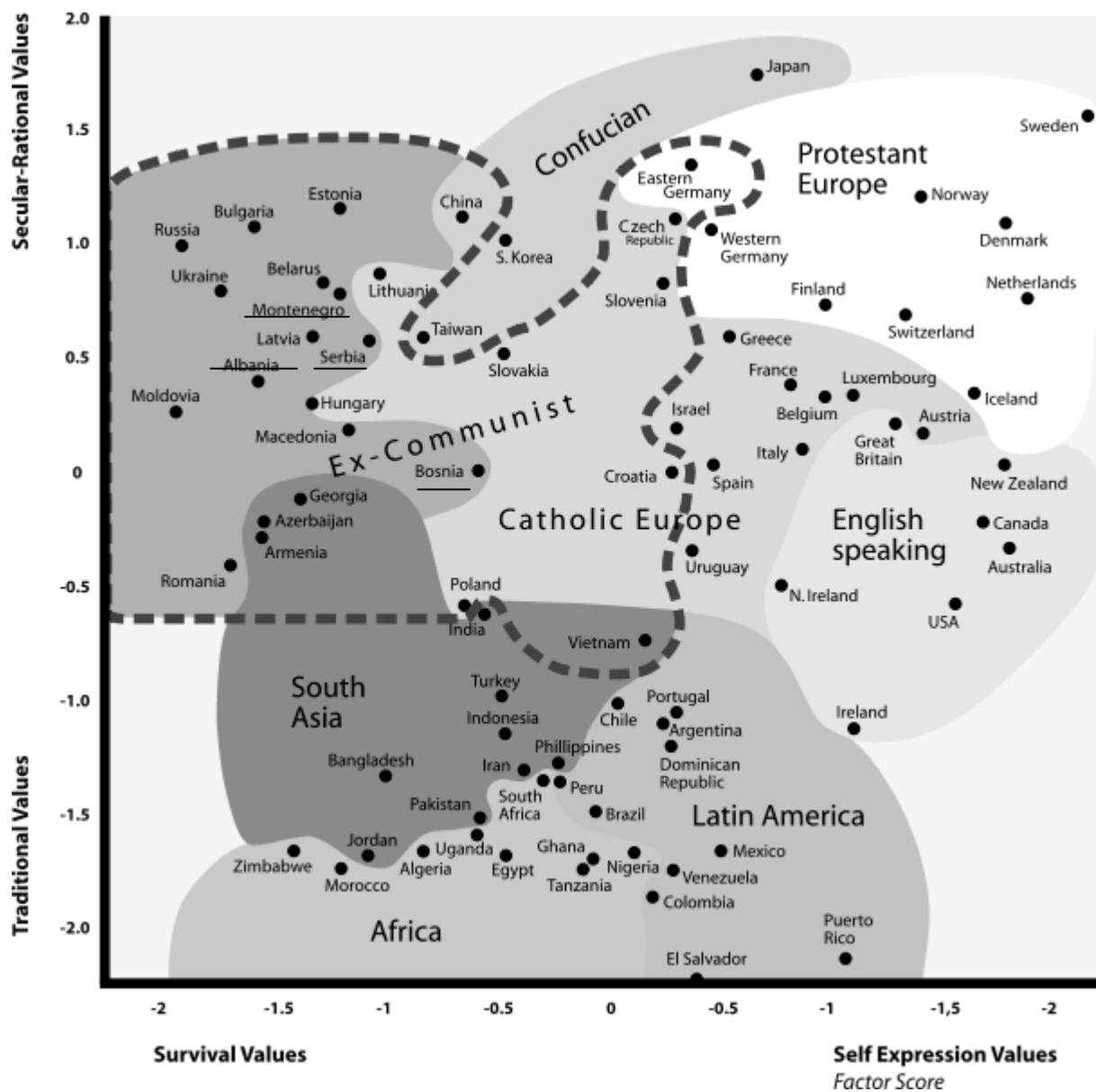
## SUMMARY

**Bukantaitė V.** Implementation of public administration reform in the Western Balkans / Master's Work in Public Administration. Supervisor doc. dr. Ž. Židonis. – Vilnius: Faculty of Politics and Management, Mykolas Romeris University, 2011. – 90 p.

This master's thesis analyses the process of implementation of the public administration reform in the Western Balkan countries - Albania, Bosnia and Herzegovina, Montenegro and Serbia. The aim of this reform – qualitatively meet public interests. These states were selected to examine how the public administration system improvement is going in "extreme" conditions, how young democracy countries are able to adapt the basic principles of public administration. The analysis of the theoretical foundations highlighted the most relevant elements of the reform: marketization, decentralization, citizenry participation, human resource management and information technology. The primary hypothesis presupposes that this study will ascertain: the implementation level of the public administration reform elements vary in each country and there is a correlation between the country's economic development rate and the level of public administration reform implementation. The scientific novelty is revealed through the following aspects: it will be available to get the summarized findings of the public sector reform both in each country and across the region; the implementation of the reform elements is studied in young democracies; the developed design of the study allows to get data, which will deepen and enrich the theoretical understanding of public administration. The results of master work may be useful in other post-communist bloc countries (e.g. Lithuania), where the formation of a democratic society is still continuing. It is likely that these countries may face similar difficulties, while developing the system of public administration. Following targets were set to reach the purpose of this work (to examine how the public administration reform is being implemented in Western Balkans - the young democracies): review of the selected theoretical elements of the public administration reform and extraction of the most important aspects of these features; development of the study design, which will be used to analyse the public administration reform in the Western Balkans; determination of major features in the Western Balkans public administration reform process and also evaluation of the implementation level of these features. This work consists of three sections, which are illustrated by the 13 tables, 15 pictures and are supplemented by four appendixes. Information is collected from 82 references. Research results and conclusions are based on the documents (reviews, expert's interview on the media and scientific articles) and statistics (research reports, the economic data) analytical test method, by using the case study technique. Summarizing conclusion of the master's thesis states that: the Western Balkan countries are essentially democratic, but they are characterized by having unstable and weak economies. Administrative development of countries management ranges from the development of administration systems and establishment of the communications between public agencies (e.g. Bosnia and Herzegovina) to well-established and well-performing work of administration systems (e.g. Serbia). The hypothesis of this work is proven, because it was found, that the Western Balkan countries are isomorphic in the plane of the reform implementation. The study's results also suggest that when the GDP is growing, government capacity to administrate is also increasing.

PRIEDAS

### Centrinės ir Rytų Europos vertybės globalioje perspektyvoje



Šaltinis: Democracy and Political Culture in Eastern Europe, 2006, psl. 70  
(Vakarų Balkanų regiono valstybės pabrauktos)

## 2 PREIDAS

## Vidutinė alga Vakarų Balkanuose (neatskaičius mokesčių)

	Albanija	Bosnija ir Hercegovina	Juodkalnija	Serbija	Lietuva
vidutinė benra alga					
nacionaline valiuta	34,277	700		47459	1998
eurais	241	358	712	465	579
viešojo sektoriaus alga					
nacionaline valiuta	36,537	-		58330	2250
eurais	257		720	572	652
skirtumas procentais	6%	-	1.20%	19%	11%
metai	2008	2010	2011	2010	2010
nacionalinės valiutos santrupa	leks	bam	eur	rsd	lt

**Šaltinis:** duomenys surinkti iš Albanijos, Juodkalnijos, Serbijos, Lietuvos statistikos tarnybų, Bosnijos ir Hercegovinos duomenis teikia World Bank. duomenų naujumas: Albanija 2008, Juodkalnija 2011, Bosnija ir Hercegovina, Serbija ir Lietuva – 2010 m.

## 3 PRIEDAS

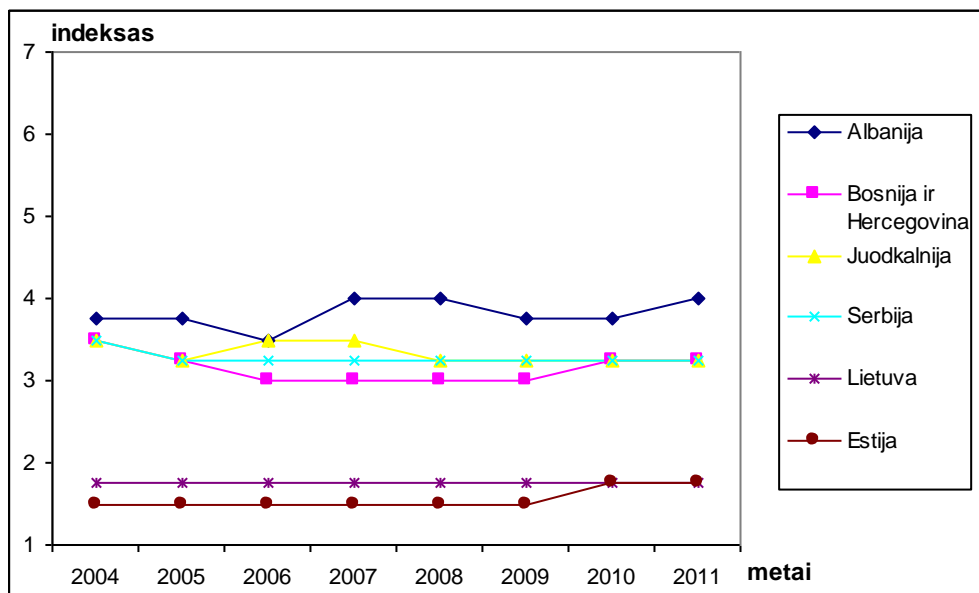
## Dirbančiųjų viešajame sektoriuje procentinė dalis Vakarų Balkanuose

	Albanija	Bosnija ir Hercegovina	Juodkalnija	Serbija
Bendras dirbančiųjų skaičius	965,549	1,196,000	174,152	1,354,637
Dirbantys viešajame sektoriuje	167,100	105,000	18,860	69,897
procentinė viešojo sektoriaus dalis	17.30%	8.78%	10.83%	5.16%
metai	2007	2005	2009	2010

**Šaltinis:** duomenys surinkti iš Albanijos, Juodkalnijos, Serbijos statistikos tarnybų, Bosnijos ir Hercegovinos duomenis teikia World Bank



### Freedom House rinkimų proceso skaidrumo indeksas Vakarų Balkanuose



Šaltinis: diagrama sudaryta remiantis Freedom House "Nations in Transit 2011" informacija

Virginija Bukantaitė \_\_\_\_\_

2011 m. gruodžio 6 d.

Elektroninio pašto adresas [virginija.bukantaite@gmail.com](mailto:virginija.bukantaite@gmail.com)

Telefono numeris 868049230