

XXI a. viešojo valdymo modernizavimo reformų kryptys ir tendencijos

Alvydas Raipa

*Mykolo Romerio universitetas
Ateities g. 20, 08303 Vilnius*

DOI:10.13165/VPA-15-14-2-11

Anotacija. *Teoriniai-metodologiniai viešojo valdymo analizės, šiuolaikinių modernaus valdymo kaitos, reformų ir pokyčių globaliame pasaulyje tyrimai yra itin svarbūs šiuolaikinių politinių, administracinių, socialinių procesų sąveikos ir ryšių tarp jų, integracinių procesų pažinimo, interpretavimo kontekste, kai atsiranda naujos ryšių ir sąveikos tarp valstybės ir visuomenės valdymo institucijų ir piliečių formos. Visa tai yra globalaus valdymo institucinių struktūrų, jų dinamikos, veiklos valdymo praktikos tobulinimo esminės indikacijos, nuo kurių priklauso naujojo viešojo valdymo vystymosi tendencijos, modernizavimo iššūkiai ir naujų, pažangesnių ir inovatyvesnių valdymo formų įsitvirtinimas, rengiant ir įgyvendinant valstybės strategines nuostatas ir kryptis, įvairių lygių viešąsias programas, sujungiant visų valstybės sektorių, valdymo formų, struktūrinių darinių išteklių galimybes. Daugiausia dėmesio straipsnyje skiriama modernaus viešojo valdymo reformų sampratos, jų klasifikavimo pagal įvairius indikatorius, vidinės ir išorinės organizacijų aplinkos faktorių poveikio, reformų procesų sėkmės prielaidų, trukdžių identifikavimui, viešojo valdymo reformų tendencijų prognoziniam eksplanavimui.*

Raktažodžiai: *viešojo valdymo reformos, valdymo reformos ideologija, modernizavimas, reformų modeliai, reformų tendencijos.*

Keywords: *public governance reform, ideology of governance reforms, modernization, models of reforms, tendencies of reforms.*

Įvadas

Analizuojant šiuolaikinio viešojo valdymo reformų praktiką ir patirtį, teoretikams iškyla nauji, sudėtingi uždaviniai vertinant globalų reformų kontekstą, vals-

tybės institucijų veiklos pertvarkas anglosaksiškose viešojo valdymo sistemose, suvokiant reformų turinį ir kryptis Pietų Europos valstybėse bei Vidurio ir Rytų Europos erdvėje. Viešojo valdymo procesų kaitos tyrinėtojams privalu suvokti ne tik reformų atskiruose regionuose ir šalyse kontekstą, bet ir gebėti konceptualizuoti tradicinio administravimo metodologinių vertybių reikšmę formuojantis naujiems viešojo valdymo reformų modelių konstruktais. Todėl viešojo valdymo reformų generalizavimas tampa inkrementiško pobūdžio būtinybe. Tokia permanentinė viešojo valdymo reformų eiga, jos analizės procesinė-sisteminė prieiga leidžia geriau įvertinti Europos Sąjungos ir kitų regionų bei valstybių bendrąją patirtį modernizuojant valdymo procesus, geriau suprasti ir išskirti reformų specifika, trajektorijas nacionaliniame ir subnacionaliniame lygmenyse. Kompleksinė metodologinė tyrimų orientacija valdymo procesų praktikos tyrinėtojams sudaro galimybes plačiau panaudoti mišrios analitinės sintezės, klasifikavimo, vertinimo, prognostinius tyrimo instrumentarius identifikuojant valdymo procesų reformų turinį, dinamiką, išryškėjusias naujas valdymo formų ir metodų reformavimo tendencijas bei reikalingas jų reinventorizavimo ir tikslingas jų reorientacijos kryptis. Todėl straipsnyje, taikant teorinio modeliavimo, analitinės sintezės, metaanalizės, klasifikavimo, interpretavimo ir prognostinius **metodus**, keliamas **tikslas** – identifikuoti ir eksplanuoti modernaus viešojo valdymo reformų etapo ypatumus, viešojo valdymo reformų prielaidas ir sėkmės faktorius bei pabandyti išskirti ir apibendrinti galimas viešojo valdymo sistemų reformų kaip modernizavimo instrumentų kryptis ir tendencijas.

Viešojo valdymo reformų samprata

Viešojo valdymo reformų samprata dažniausiai siejama su valdymo struktūrų, jų veiklos procesų bei atliekamų (deleguotų, priskirtų) funkcijų pokyčiais socialinių, ekonominių, politinių, kultūrinių ir ideologinių vertybių srityje. Šiuolaikiniame viešojo valdymo etape modernizavimo reformų strateginių krypčių ir tikslų identifikavimas tampa esmine sąlyga viešojo sektoriaus veiklos valdymo efektyvumui didinti, geriau koordinuoti viešųjų institucijų pastangas siekiant jų veiklos produktyvumo valdant visų rūšių organizacinius išteklius, keičiant organizacinę elgseną, sprendžiant valstybinio reguliavimo ir demokratinio valdymo plėtos derinimo problemas, priimant ir įgyvendinant sprendimus, sukuriant viešąją vertę kaip visų valstybėje egzistuojančių sektorių (viešojo, privataus ir nevyriausybinio) kryptingų pastangų rezultatą [14, p. 223–229].

XXI a. viešojo valdymo modernizavimo reformų metodologinis pagrindimas, teorinio modeliavimo ir praktikos paieškos formuojasi ir vystosi kartu su atsinaujinančiomis tradicinėmis viešojo valdymo veiklos formomis ir institutais. Kartu turime įvertinti radikalų viešojo valdymo sistemų, jų funkcijų, veiklos procesų reformų pobūdį XX–XXI a. sandūroje, kai esminėmis valdymo modernizavimo dominančiomis tampa nauji iššūkiai formuojant inovacines valdymo reformų trajektorijas ir

kryptis viešosios politikos formavimo strateginių sprendimų, programų ir projektų valdyme, siekiant viešųjų paslaugų teikimo efektyvumo augimo [20, p. 3–4].

Reformuojant viešojo sektoriaus valdymą XX a. pabaigoje imta vartoti terminą „viešosios vadybos“ reformos, suprantamą kaip inovatyvią viešojo valdymo ideologiją ir praktiką, siejamą visų pirma su pokyčiais valstybės ir verslo santykiuose. Toks viešojo sektoriaus reformų orientyras gana sparčiai ima keisti tradicinio vėberinio-vilsonianio administravimo principus ne tik permanentinio evoliucionavimo, bet ir radikalių, valstybinio reguliavimo reformų realizavimorankiais, metodais, procedūromis, kurių ideologiniu pagrindu buvo įvairiarūšės, liberalizmo pagrindu susiformavusios politinės doktrinos interpretacijos ir požiūriai į piliečių dalyvavimą valdyme, teisinius valstybinio reguliavimo imperatyvus, viešojo sektoriaus organizacijų veiklos racionalumo, efektyvumo, produktyvumo, strateginio valdymo vietą ir reikšmę viešosios vertės kūrimo procese. Todėl darytina išvada, kad valdymo reformų proceso tobulinimas valstybiniame reguliavime, kaip vienoje iš svarbiausių viešojo valdymo subsistemų, yra itin svarbus determinantas viešosios vadybos paradigmos struktūroje [13, p. 2].

Viešojo valdymo reformų analizė leidžia apibendrinti įvairių valdymo modernizavimo reformų patirtį, įvertinti naujosios viešosios vadybos vietą, vaidmenį ir rezultatus lyginamosios analizės metodais ir siekti apibendrintą patirtį efektyviau naudoti viešųjų organizacijų veikloje.

Tai yra neįmanoma vadovaujantis vien tik mechanistiniu požiūriu, t. y. siekiant perkelti arba aklaikopijuoti atskirų valdymo sistemų veiklos praktikas. Tokias valdymo reformavimo metodologines nuostatas itin svarbu priimti tarptautinėms, asocijuotoms, viešojo valdymo reformas koordinuojančioms struktūroms, valdymo reformavimo konsultacinėms institucijoms, kurių esminė funkcinė paskirtis – formuoti bei skatinti bendriausių reformų ideologinių nuostatų, konstruktyvų rengimą ir praktikos plėtrą, tobulinti įvairias administracinių sistemų, egzistuojančių pasaulio regionuose, konvergencijos formas, suvokiant valdymo modernizavimo reformas tiek kaip atskiras doktrinas, tiek kaip valdymo paradigmas pačia plačiausia prasme – kaip valstybės politinių, socialinių, ekonominių, ideologinių procesų visuminių reikšmių reformavimo fundamentą. Toks viešojo valdymo reformų conceptualizavimas reiškia naujų metodologinių tyrimo priegū formavimą, leidžiantį išskirti įvairias valdymo reformų prielaidų, sąlygų, jų eigos ir efektyvumo dimensijų specifikas, geriau identifikuoti ir aiškiau eksplanuoti tradicinių valdymo vertybių ir bendrųjų valdymo sistemų modernizavimo XX–XXI a. sandūroje sąveiką, t. y. skirtingų reformų turinio, formos ir konteksto požymių koegzistencijos procesų charakteristikas.

Viešojo valdymo reformos nėra specifinis šiuolaikinio valdymo etapo bruožas. Jis būdingas visoms viešojo valdymo stadijoms ir ciklams. Ch. Pollittas ir G. Bouckaertas (2003) išskiria tris viešojo valdymo reformų etapus:

- Pirmas etapas apibūdinamas kaip tradicinis vėberinis-vilsonianis modelis, kai dominuojantys yra biurokratinis valdymas ir hierarchinio valdymo konstrukcijos;

• Antrasis valdymo reformų etapas pasižymi įvairių interesų grupių, dalyvių įtraukimu į valdymo sprendimų rengimą, viešųjų paslaugų teikimą, privačių struktūrų ir pilietinės visuomenės organizacijų platesnį dalyvavimą, rinkos mechanizmų vaidmens augimą.

• Trečiame etape dominuojančia trajektorija įgyvendinant valdymo reformas tampa horizontalioji integracija, ženkliai papildanti hierarchinę ir rinkos integraciją, siekiant išvengti pernelyg stiprių valstybinio valdymo fragmentacijos tendencijų pavojų [15, p. 89, 311–312].

Rytų ir Vidurio Europos regionai viešojo valdymo reformas pradėjo ne nuo tradicinio vēberinio-vilsoninio modelio, bet nuo priešvēberinių valdymo modelių, t. y. nuo vadinamosios „valstybės – partijos ir partijos – valstybės“ sistemos. Esminiai pokyčiai šiuose regionuose prasidėjo nuo valstybės funkcijų reformavimo bandymų. Tai dar 1992 m. apibūdino daugelis teoretikų, lygindami vakarietišku valstybių funkcionavimo ir reformų kaitą bei Rytų bei Vidurio Europos valstybių funkcijas prieš transformacijas ir potransformacinėje aplinkoje.

1 lentelė. Valstybių funkcijų kaita [10, p. 45–46]

Vakarietiškos valstybės funkcijos

Prieš transformacijas	Po transformacijų
Ekonominis organizavimas	Teisinių nuostatų įtvirtinimas
Kultūrinė-educacinė	Mažiau akcentuota ideologija
Visuomenės integracija	Pilietinės visuomenės vaidmens augimas

Rytų ir Vidurio Europos valstybių funkcijos

Prieš transformacijas	Po transformacijų
„Etatistiniai“ įrankiai	Socialiniai ir rinkos mechanizmai
Politiškai ir ideologiškai lojalus personalas	Valstybės tarnybos parengimas
Demokratinis centralizmas	Valdžios išskirstymas į horizontalias ir vertikalias trajektorijas
Partiniai sprendimai	Teisinis ir ekonominis reguliavimas

Analizuojant valdymo reformų procesų turinį galima teigti, kad kvalifikuojant reformų valdymą ir jos trajektorijų prognozavimą yra tikslinga vartoti „modernizavimo“ definiciją, kadangi pokyčių terminas ne visada adekvatus ir galimas derinti su valdymo reformos terminų interpretacijomis. Ypač tai aktualu, kai susiduriame su pozityvių pokyčių eksplanavimo ir vertinimo tendencijomis [13, p. 5].

Modernizavimo reformų procesas pasižymi reformų strategijų, kryptių, įgyvendinimo mechanizmų įvairove. Tai lemia įvairūs požiūriai, reformų valdymo konceptualizavimo metodologinis lygmuo, reformų tikslingumo atskiruose regionuose ir sferose kontekstas. Tačiau reformų, kaip modernizavimo proceso, struktūrą gali-

ma determinuoti kaip visumą ciklų, tokių kaip: reformų būtinumo ir reformavimo kaip inovatyvios veiklos suvokimas; reformų kaip modernizavimo mechanizmo esminės dedamosios institucionalizavimas ir politinės paramos užsitikrinimas; reformų metu išryškėjusių disfunkcijų, trukdžių ir kontrapreneriškų tendencijų organizacijų veikloje išeliminavimas [8, p. 309–311]. Toks cikliškas valdymo reformų pobūdis leidžia užtikrinti didesnį organizacijos vidinių darinių funkcijų, atsakomybės sferų pasiskirstymo balansą, būtiną kompleksiniam valdymui modernizuoti kaip darnios organizacijų veiklos konstrukto praktiniam realizavimui užtikrinti, tarpsektorinei integracijai įtvirtinti reformavimo procese [7, p. 3].

Viešojo valdymo reformų organizacinės prielaidos

Valdymo reformų įvairovė priklauso nuo daugybės faktorių. Vienas iš svarbiausių yra administravimo tradicijos, kurios suprantamos kaip istoriškai susiklosčiusių vertybių (struktūrų organizavimo, veiklos formų patirtys, t. y. administravimo institucinės veiklos darinių tarpusavio sąveikos, specifinių viešojo valdymo bruožų) visuma, jungianti valstybės ir visuomenės, politikų ir administratorių sąveiką, atsakomybės suvokimą, t. y. tokį palikimą, kuris tiesiogiai ir netiesiogiai yra itin svarbus ir darantis poveikį viešojo valdymo reformų turiniui. Kartu reikia pabrėžti, kad administravimo tradicijos nėra statiškos. Jos dinamiškai transformuojasi kartu su globalizacijos iššūkių suponuotais pokyčiais, veiklos valdymo modernizavimu, inovatyvios administracijos struktūrų praktikos diegimo pozityvia patirtimi, kontrapreneriškomis nuostatomis ir trukdžiais, t. y. su organizacinių reformų rengimo ir įgyvendinimo kultūros (plačiąją prasme) transformacijomis [13, p. 7].

Žymus danų organizacijų teorijų specialistas G. Hofstede'as organizacinę kultūrą apibūdina kaip didelės arba didesnės kultūros sistemos subkultūrą. Reikia pabrėžti, kad mūsų nagrinėjamu aspektu G. Hofstede'o tyrimai ir darbai aktualūs dėl to, kad jis ne tik identifikavo specifinius, išmatuojamus kultūrinių dimensijų skirtumus, bet ir susistemino teorinius teiginius, kad organizacinė kultūra yra būdas ir priemonė, kuriais visuomenei daromas poveikis, t. y. nacionalinė kultūra yra tarsi skirtingų organizacijų kultūrų visuma arba kontekstas [8, p. 185].

Organizacijų teorijos specialistai dažniausiai diskutuoja, kiek ir kaip įmanoma pakeisti ir paveikti organizacinę kultūrą, t. y. modeliuoti ir nustatyti vadybos mokslo galimybes padedant veikti organizacinę kultūrą, organizacinę elgseną, institucines normas ir vertybes, t. y. formuoti vadinamąjį organizacinės kultūros dizainą naudojant valdymo reformavimo mechanizmus ir taip siekiant įvairių organizacijų veiklos reikšmių pokyčių. Kiti teoretikai teigia, kad galimybės keisti organizacinę kultūrą kaip bendrosios kultūros subkultūrą yra gana ribotos, nes reformų procese organizacinė kultūra ir bandymai ją keisti dažnai turi daug konformizmo, spekuliatyvinių elementų, pacifistinių nuostatų, kurių nereikia painioti su organizacijų gebėjimais lanksčiai veikti prisitaikant prie objektyvių pokyčių, netgi veikiant (spartinant ar pristabdant) juos santykinai subjektyviai. Tačiau įvairių pozicijų

besilaikantys organizacijų kultūros tyrinėtojai sutinka, kad organizacijų lyderiai, aukščiausio lygmens vadybininkai labiausiai daro įtaką organizaciniams valdymo reformų kultūros pokyčiams [8, p. 206–207].

Žinomi viešojo valdymo tyrinėtojai T. Bovairdas ir E. Loffleris organizacijų reformoms poveikį darančius išorinės aplinkos faktorius skirsto į:

- Politinius (naujų socialinių-politinių judėjimų atsiradimas, piliečių lūkesčių pokyčiai tikintis kokybiškesnių viešųjų paslaugų teikimo, informacijos priemonių galimybių plėtra, pasitikėjimo partijomis, valdymo elito gebėjimais efektyviai spręsti išylančias visuomenės problemas trūkumas, jų atsakomybės bei atskaitomybės stoka).

- Ekonominius (siejamus su piliečių gerovės, jų pajamų augimu, mokesčių reguliavimo problemomis, siekiant teisingesnių mokesčių sistemų įtvirtinimo. Ekonominių reformų kontekste itin svarbūs tampa piliečių poreikių realizavimas konsoliduojant profesinių sąjungų kaip darbo rinkos ir darbo santykių dalyvių vaidmenį).

- Socialinius (siejamus su socialinės sferos, t. y. paslaugų, nedarbo politikos ir užimtumo skatinimo, individų teisių į saviraišką, savireguliacijos procesų įtvirtinimą, minimalaus gyvenimo lygio parametru augimą, reikšmingą socialinės atskirties grupėms, rasinės, socialinės, lytinės diskriminacijos išeliminavimą ir vaikų teisių apsaugą, naują darbo santykių kokybę ir kt.).

- Technologinius (susijusius su technologiniais pokyčiais, siekiant inovacinių technologijų ir sprendimų taikymo ir realizavimo kasdienėje valdymo procesų aplinkoje).

- Aplinkosauginius (siejamus su klimato pokyčiais, naujų alternatyvių energijos šaltinių paieška ir panaudojimu, atliekų utilizavimo procesų sudėtingumo ir visuomenės aktyviu spaudimu siekiant tiesiogiai dalyvauti sprendžiant ekologines-energetines XXI a. problemas).

- Teisinius (siejamus su pasaulinių institucijų – Jungtinių Tautų, Pasaulio banko, Pasaulio prekybos organizacijos ir kt. veikla formuojant naujas teises valdymo reformų realizavimo užduotis ir standartus nacionalinėms valstybėms. Kartu teisiniai viešojo valdymo reformų faktoriai skatina žymiai aktyvesnį pilietinės visuomenės dalyvavimą valstybės institucijų veiklos teisinės priežiūros procesuose [4, p. 16–18].

Itin svarbia viešojo valdymo reformavimo prielaida ir stimulu tapo 2007 m. ekonomikos ir finansų krizė, prasidėjusi JAV ir išplitusi į Europos bei Azijos šalis, kuriose negatyvūs padariniai skatino ir tebeskatina ieškoti netradicinių viešųjų išteklių (visų pirma finansinių) valdymo sprendimų. Krizei užsitęsęs, valstybės institucijos įvairiuose regionuose ieškojo būdų ir priemonių, kaip geriau reguliuoti valstybės biudžetų, strateginių programų valdymą rinkos ekonomikos sąlygomis. Daugelyje JAV ir Europos šalių valstybės finansinės institucijos tiesiogiai sustiprino finansinę privačių bankų priežiūrą ir valstybės reguliavimo lygmenį gelbėjant bankininkystės verslą nuo bankroto grėsmės. Stiprinant teikiamų finansinių paslaugų saugumą ir užtikrinant visuomenės poreikius, valstybės taikė įvairias ban-

kų restruktūrizacijos formas ir kitas jų veiklos pertvarkos priemones, netgi bankų perėmimą valstybės nuosavybėn. Taip buvo stiprinama valstybės vaidmuo ir atsakomybė. Valstybė tokiomis būtinomis priemonėmis reformavo institucijų veiklą ir tam tikra prasme susigrąžino dalį valstybės valdymo funkcijų, kurios naujosios viešosios vadybos reformų metu XX a. pabaigoje, vyraujant privatizacijos, viešojo sektoriaus struktūrų ir funkcijų bei valstybinio reguliavimo hipertrofuoto segmentavimo aplinkai buvo perduotos įvairių lygių verslo struktūroms bei vadinamosioms nepriklausomoms agentūroms [17, p. 131–132].

Žinoma, toks valstybės reguliavimo stiprinimas iš dalies kvestionavo esminius naujosios viešosios vadybos ideologinius postulatus, susijusius su verslo valdymo principų institucionalizavimu viešojo valdymo struktūrinėje-funkcinėje erdvėje. Tačiau galima teigti, kad 2007–2010 m. krizės pamokos suponavo naujų viešojo valdymo reformavimo tendencijų atsiradimą. Antai, vyraujanti viešojo ir privataus sektorių partnerystės doktrina ir partnerystės praktika, sustiprinus valstybės institucijų poveikį, priežiūrą, kontrolę, teisesines įstatymų procedūras, ima transformuotis į naujas, aukštesnes tarpsektorinės partnerystės formas, apibūdinamas kaip tarpsektorinė integracija. Tinklaveikos, integracinių procesų efektyvumas reformų procese priklauso nuo socialinių mechanizmų, garantuojančių vadinamųjų „santykių“, arba struktūrinės sąveikos, įtvirtinimą. Santykiai tinklaveikoje daugiau determinuoja tinklų dalyvių dvipusius ryšius, o struktūrinio pobūdžio įtvirtinimas peržengia tinklinių dvipusių santykių konceptą ir suprantamas kaip trečiųjų dalyvių įtraukimas, leidžiantis trikampio modelio tinklų jungtyse užtikrinti efektyvesnį tinklų valdymą, kaip šiuolaikinio viešojo valdymo modernizavimo reformų strategijų esminės kryptis [12, p. 446–449]. Valdymo teoretikai skiria trijų ryšių: politikos, bendradarbiavimo ir valdymo tinklų formas, nuo kurių labiausiai priklauso reformų sėkmė. Pirmoji tinklų forma daugiau atspindi valstybinių institucijų ir valdymo organizacijų junginių veiklą valdant sprendimų rengimo ir įgyvendinimo procesus. Antroji – bendradarbiavimo tinklai orientuoti į tarpsektorinę sąveiką, apimant visus tris sektorius ir dalijantis funkcijomis, būtinomis teikiant viešąsias paslaugas. Valdymo tinklai apima politikos formavimo ir įgyvendinimo procesus koordinuojant tinklaveikos sistemų veiklą kuriant viešąją vertę [9, p. 163–166].

Dominuojančiomis tarpsektorinės sąveikos trajektorijomis tampa ne dviejų sektorių (viešojo ir privataus) kontraktų mechanizmų valdymas, o spartus tinklaveikos procesų ir mišrių – hibridinių struktūrų (formalių ir neformalių) gausėjimas. Koordinuojančios funkcijos, strateginių prioritetų, priežiūros ir kontrolės funkcijos tampa valstybės institucijų veiklos reformavimo prioritetais [1, p. 123–128].

Tokios viešojo valdymo reformos davė pradžią neovėberizmo doktrinos kaip viešojo valdymo institucinės veiklos XXI a. pradžioje įvardijimui, nors patį terminą „neovėberizmas“ kaip vieną iš gerojo valdymo reikšmių mini žymus valdymo teoretikas V. Ostromas dar 1989 m. Neovėberiškas viešojo valdymo stilius dažnai yra interpretuojamas kaip valdymo hibridinio evoliucionavimo modelis, jungiantis naujosios viešosios vadybos paradigmos racionalų grūdą bei tam tikrus vektorius į

valdymo sistemų pokyčius, būdingus vadinamojo „tranzitinio“ valdymo formoms, kai dažnai negalima determinuoti vienam ar kitam valdymo etapui, paradigmam ar doktrinai būdingų valdymo sistemos konstrukcijų, formų ir kt. Išsamiau aptariant tokias valdymo reformų aplinkybes, hibridines valdymo formas, reikia pabrėžti valdymo sistemų kaitos ir veiklos normatyvinio reglamentavimo, tarnautojų kompetencijos, naujų kontrolės ir atsakomybės formų atsiradimo svarbą, demokratinio valdymo institucijų poveikio galimybių plėtojimą, ekspertų ir ekspertizų bei piliečių asociacijų dalyvavimo reikšmę [16, p. 39–43].)

XX a. aštuntojo dešimtmečio pabaigoje prasidėję viešojo valdymo reformavimo procesai įgauna vis dinamiškesnes reikšmes, tampa savotišku fenomenu, jungiančiu itin sudėtingų globalaus valdymo procesų prielaidų, determinantų, indikatorių, poveikio visuomeninių reiškinių kaitai holistines – visumines charakteristikas. Itin dinamišką pobūdį viešojo valdymo reformos dėl daugelio aplinkybių (socialinių, ekonominių, technologinių pokyčių, viešųjų paslaugų proceso kaitos, politinės sistemos ir valstybės tarnybos, kaip viešojo administravimo subsistemų transformacijų) sparčiausiai buvo siekiamos įgyvendinti anglosaksiškos viešojo valdymo tradicijos aplinkose, kur spartėjantys pokyčiai greičiau generavo viešojo valdymo reformų ideologijos atsinaujinimo, naujų viešojo sektoriaus vadybos paradigmų formavimo užduotis, politikos ir administravimo dichotomijos, viešojo ir privataus sektoriaus sąveikos, demokratinio valdymo tobulinimo, naujų inovatyvių valdymo procesų modelių, mechanizmų konstrukcijų, metodų ir procedūrų kūrimo reformų dalyviams – viešosios politikos formuotojams, strateginių jos kryptių, programų įgyvendinimo administracijai.

Naujų viešojo valdymo reformų ideologinių nuostatų formavimui XX a. pabaigoje – XXI a. pradžioje turėjo įtakos itin aktyvūs mokslininkų, valdymo praktikų debatai, diskusijos, argumentai, įvairiausių teorinių prielaidų ir interpretacijų, veiklos modeliavimo požiūrių visuma kaip terpė vis gilesniam naujosios viešosios vadybos vaidmens supratimui, jos sąveikos galimybių su kitomis globaliomis valstybės valdymo reformų paradigmoms atmainomis, tokiomis kaip „naujasis viešasis valdymas“, „geras“ valdymas, „sumanus“ valdymas ir itin „kultivuojama“ kontinentinėje Europoje „neovėberinio valdymo“ ir „neovėberinės valstybės“ kaip XXI a. valdymo reformų ideologija ir praktika [13, p. 2]

Itin reikšmingos sąlygos, prielaidos ir aplinkybės modernizuojant ir reformuojant šiuolaikinį viešąjį valdymą yra valstybinio valdymo sistemų (biurokratinio organizavimo struktūrų ir jų atliekamų funkcijų) kaitos planavimas, reformas vykdančių struktūrų formavimas, organizacijų pasirengimas reformoms ir kt. XXI a. viešojo valdymo sistemų negalima įsivaizduoti be efektyvios jų veiklos planuojant ir įgyvendinant organizacijų veiklą, rengiant ir įgyvendinant sprendimus, susijusius su efektyvumo ir kokybės kaip esminio reformavimo vektorius akcentavimu vykdančiam viešojo valdymo modernizavimo reformas.

Viešojo valdymo reformų tendencijos

Modeliuojant viešojo valdymo modernizavimo reformų kryptis ir perspektyvas, prognozuojant galimas reformų pasekmes J. E. Lane skiria nemažai šiuolaikinio viešojo valdymo etapui būtinų teorinių nuostatų, galinčių padėti suprasti ir įvaldyti reformų metodologinį instrumentarijų, t. y. gebėjimus suvokti viešojo valdymo modernizavimo reformų logiką kaip visuminį – sisteminį organizacinės elgsenos, organizacinės kultūros, veiklos vadybos – derinį. Kaip tokios teorijos gali būti įvardijama biurokratinio valdymo reformų modeliavimas, kaip postbiurokratinių sistemų veiklos, kontrolės ir vertinimo dirbtinės realybės rekonstrukcijos visuma. Kita, reformų metodologijai būdinga teorinio diskurso sritis yra modernizavimo, reformų vietos ir vaidmens viešojo sektoriaus veiklos efektyvumo struktūroje apibrėžtis. Trečią šiuolaikinio valdymo reformų metodologinio instrumentarijaus tobulinimo kryptį atspindi inovatyvumo ideologijos ir inovatyvumo praktikos problemų identifikavimas kaip XXI a. valdymo reformų indikatorių išskyrimo esminės reikšmės. Ir ketvirta teorijų grupė, reikšminga reformų procesų rezultatų kokybiniams parametrams, yra siejama su įvairiomis demokratinio valdymo, piliečių dalyvavimo, institucijų socialinės-korporatyvinės atsakomybės stiprinimo formų modeliavimu [11, p. 13–22, 65–67, 102–103].

Formuojant viešojo valdymo reformų perspektyvas turime identifikuoti svarbiausias šiuolaikinių valdymo procesų kaitos, kaip labiau subjektyvaus faktoriaus, galinčio pozityviai paveikti reformų rezultatus, aplinkybes ir dedamąsias, tokias kaip: globalų reformų pobūdį, reformų būtinumą, naujas valdžios institucijų ir visuomenės santykių kokybines charakteristikas, teorines konstrukcijas ir interpretacijas (kaip išimtinai subjektyvios veiklos rezultata), metodologinio instrumentarijaus valstybės institucijų veiklos reformavimui būtinumą. Tokią šiuolaikinio valdymo kaitą reprezentuojančių reformų visumą geriausiai charakterizuoja subjektyvaus ir objektyvaus pobūdžio evoliucinė, transformacinė naujosios viešosios vadybos tąsa link naujojo viešojo valdymo. Tokios metavaldymo formavimosi tendencijos negali atsirasti be naujų, reformas formuojančių ir įgyvendinančių formalių ir neformalių institucijų, kurių veikla nukreipta į integracinių tinklaveikos procesų plėtrą, naujų alternatyvių postbiurokratinių ir kontrolės formų sukūrimą, viešojo valdymo struktūrų veiklos koordinavimo ir atsakomybės funkcijų tobulinimą [16, p. 39–41].

Šiuolaikinio viešojo valdymo reformų analizė rodo, kad valdymo reformų turinį, jų efektyvumą, produktyvumą pirmiausia lemia sisteminiai politinės, ekonominės, socialinės ir kitų viešojo gyvenimo erdvių ir reikšmių pokyčiai. Kartu reikia pabrėžti, kad įvertinti viešojo valdymo reformų rezultatus ir išmatuoti jų poveikį įvairioms viešųjų organizacijų veiklos vadybos charakteristikoms, visuomenės reikmių ir interesų grupių lūkesčių tenkinimo kokybei, yra itin nelengva. Viešojo valdymo demokratizavimo reformų tikslai yra sufokusuoti į valdymo procesų efektyvumo ir kitų kokybinių veiklos parametru įtvirtinimą, jų suderinimą su viešojo valdymo sisteminių reformų demokratiniu kontekstu. Teoretikai, plėtodami

valdymo efektyvumo ir reformų demokratizavimo trajektorijas, siekia pagrįsti šios, nelengvai įgyvendinamos ir sunkiai vertinamos sąveikos veiksnius ir faktorius. Svarbiausios šios sąveikos problemiško reikšmės yra tradicinio viešojo valdymo kaip biurokratinio valdymo interpretavimas, kuris dažnai vertinamas kaip antagonistišnis vertinant demokratinį procesų tendencijų stiprėjimui. Todėl svarbios dimensijos vertinant biurokratinio valdymo ir valdymo demokratizavimo procesų sąveiką yra sėkmingai išskirti svarbiausius veiksnius, faktorius, galinčius pozityviai paveikti tradicinio valdymo ir reformavimo tendencijų dualizmą. Kaip tokie veiksniai ir faktoriai dažniausiai išskiriami tiek vidinės, tiek išorinės organizacijų aplinkos ypatumai, valdymo sistemų ir struktūrų išteklių, galimybių ribų nustatymas, organizacijų vadovų ir personalo gebėjimai tobulinant sprendimų priėmimą ir įgyvendinimą, jų patirtys valdant nuolat kylančius konfliktus, įveikiant trukdžius. Tam būtinas modernių teisinių – norminių įrankių funkcionavimo užtikrinimas visuose valdymo reformų lygmenyse, piliečių, asocijuotų struktūrų dalyvavimo realus įtvirtinimas, modernios veiklos vadybos formų, metodų, procedūrų ir kitų sisteminių procesinių veiklų įgyvendinimas [6, p. 669–673].

Tokį vertinimo sudėtingumą lemia įvairūs faktoriai, tokie kaip: pokyčių sisteminis pobūdis, viešųjų paslaugų teikimo kokybės standartai, organizacijų veiklos vadybos formų įvairovė, strateginių uždavinių formavimo ir įgyvendinimo klaidos ir procesų eigos trukdžiai. Institucinės veiklos kūrybingumą ribojanti biurokratinio mąstymo ir veiklos rutina, planuojant ir realizuojant visų rūšių išteklių valdymą dažnai tampa reikšmingais faktoriais įgyvendinant planuotus reformų politikos uždavinius. Tokiais atvejais viešojo valdymo reformų rezultatyvumą lemia tiek reformų politikos formavimo, tiek reformų politikos įgyvendinimo kaip valdymo proceso fazių ir procedūrų sąveika [18, p. 16–21]. Todėl vertinant reformų efektyvumą būtina atkreipti dėmesį į politikos formuotojų ir administracinių struktūrų gebėjimus, esamas galimybes, organizacijų išorinės aplinkos faktorius bei organizacijų personalo kokybinius parametrus, kurie nulemia planavimo, finansų valdymo, veiklos monitoringo, audito ir vertinimo modernizavimą, inovacinės valdymo reformų ideologijos ir jos praktinio realizavimo rezultatyvumą, visų pirma, sprendimų rengimo ir jų įgyvendinimo tiek valstybės strateginių, tiek sektoriinių reformų lygmenyse [5, p. 18–19].

Šiandienos teoretikų požiūris ir organizacijų valdymo praktika aiškiai demonstruoja vis dar gajų tradicinio viešojo valdymo, t. y. biurokratinį formų valdymo, poveikį. Toks biurokratinio organizacijų valdymo modelis XX a. įvairių valstybių organizavimo formų arsenale reiškė, visų pirma, labai griežtas institucinių darinių veiklos ir jų atsakomybės formas bei funkcines alokacijas, manant, kad toks viešojo sektoriaus struktūrų organizacinės veiklos formalizavimas yra pajėgus spręsti ir užtikrinti tinkamus institucinės veiklos efektyvumo, produktyvumo ir kokybės parametrus. Tačiau XX a. antroje pusėje organizacijų veiklos formos, principai, standartai, atrodo nepajudinami ir pozicionuojantys klasikinius organizacijų ir veiklos vadybos bruožus, įgauna gana spartų transformacinį pagrindą, kurio

esminiais determinantais tampa siekiai keisti formalių klasikinių biurokratinių organizacijų veiklos stilių, reformuoti organizacinių strateginių krypčių formavimo ir įgyvendinimo metodus ir instrumentus, išeliminuoti atsiradusias veiklos disfunkcijas. Valdymo teoretikai, vertindami formalios biurokratinės organizacijos veiklos modelius, identifikuoja tokias jų silpnybes:

- Formalių organizacijų elgsena dažnai nėra reali jų elgsena, nes organizacijų veiklos praktika ir rezultatai gali labai stipriai skirtis nuo pradinų organizacijos intencijų ir tikslų.
- Kartu formalių organizacijų vidinėje aplinkoje vystosi neformalios struktūros, galinčios vienaip ar kitaip paveikti formalios organizacijos veiklos rodiklius, stimuliuoti arba priešintis veiklos reformoms.
- Formalios organizacijos dažniausiai naudoja kietas, griežtas priemones ir technologijas siekiant organizacinių tikslų, o tai dažnai turi kontrproduktyvų pobūdį.
- Organizacijų vadovybė, vadovaujantis personalas ne visada yra labiau kvalifikuotas nei tiesioginiai organizacijos strateginių uždavinių įgyvendintojai – praktikai, turintys ilgalaikę veiklos patirtį, geriau besiorientuojantys organizacijų veiklos perspektyvų ir uždavinių formavimo ir įgyvendinimo praktikoje.
- Nors formalios organizacijos negali nepriimti globalių iššūkių ir stabdyti būtinų pokyčių, priešintis modernizavimo reformoms, tačiau tai nereiškia, kad formalios organizacijos visada automatiškai remia inovatyvios aplinkos formavimą, būtiną sėkmingam reformų vykdymui [11, p. 13].

Visos viešojo valdymo teoretikų ir praktikų pastangos konstruojant valdymo reformų ideologiją, jos įgyvendinimo metodologijas ir praktinio jų realizavimo mechanizmus buvo ir yra orientuotos didinti valdymo efektyvumą ir produktyvumą, t. y. siekiant pagerinti kiekybinius ir kokybinius viešųjų struktūrų veiklos rodiklius, pasitelkiant inovatyvias veiklos procesų reorganizavimo technologijas [2, p. 74]. Didžiausias dėmesys yra sutelkiamas į valdymo personalo gebėjimų ugdymą, informacinės sklaidos užtikrinimą, paslaugų teikėjų ir vartotojų – klientų sąveikos būtinumą ne tik užtikrinant grįžtamąjį ryšį, bet ir ženkliai išplečiant klientų kaip vartotojų dalyvavimą viešųjų produktų, paslaugų bendrakūrimo procese. Tai galima pasiekti užtikrinant sistemingus vartotojų – klientų poreikių ir lūkesčių tyrimus, klientų pateikiamų alternatyvių sprendimų analizę, tinklaveikinių, integracinių procesų visumos bei veiklos procesų vertinimo tobulinimą [19, p. 81–82].

Viešojo valdymo reformų tyrinėtojai sutinka, kad kartu su „naujosios viešosios vadybos“ paradigma prasidėjusi šiuolaikinė valdymo reformų generacija praktikoje buvo gana sėkminga XX a. pabaigoje. Ji leido surasti ir institucionalizuoti naujus valdymo reformavimo instrumentus ir technologijas. Deja, nemaža dalis pastangų reformuojant viešojo valdymo procesus nedavė lauktų rezultatų dėl nepakankamos reformų politikos, t. y. reformavimo strateginių sprendimų ir programų kokybinių

parametrų, arba vadinamojo reformų politikos dizaino tinkamumo. Iš dalies pasiteisino klasikinis teiginys, kad bet kuri viešoji politika dažniau neįgyvendinama dėl to, kad jos formuotojai, strateginių kryptių modeliotojai nepakankamai kokybiškai atlieka itin atsakingas politikos formavimo (kaip politikos fazės ir politikos procedūrų visumos) užduotis. Tai XX a. pabaigoje suponavo valdymo reformų modeliavimo, jų įgyvendinimo procesų disfunkcijas, sukėlusias nemažą ekonominių ir socialinių visuomenės problemų. Todėl šiuolaikinio viešojo valdymo reformavimo procesas tampa žymiai kompleksiškesnis ir sudėtingesnis, reikalaujantis geriausių tradicinio viešojo valdymo bei naujosios viešosios vadybos patirties, veiklos formų kūrybingo derinimo su postmoderniais iššūkiais viešajam valdymui, kurio reformavimo kryptys šiandien linksta nuo decentralizacijos orientacijų link centralizuoto valdymo kryptių įtvirtinimo (bent jau Europos Sąjungoje). XX a. pabaigos reformų patirtis rodo, kad universalios ir radiklios reformos ne visada yra efektyvesnės nei atsargesnės modernizavimo kryptys, kokybiškai parengtos ir orientuotos į vieną ar kitą regioną ar valstybinį darinį. Vienaip ar kitaip, tendencija valdymo bei mechanizmų konstrukcijų kūrimo procese naudoti griežtesnes valdymo, vadybos technologijas ir mechanizmus veda į neovėberinių principų ir strateginių valdymo kryptių stiprėjimą šiuolaikinėje viešojo valdymo teorijoje ir praktikoje [3, p. 55].

Išvados

1. Šiuolaikinio viešojo valdymo modernizavimas turi tiek radikalių, tiek inkrementinių reformų praktikos patirtį. Abi bazinės valdymo reformų metodologijos turi tuos pačius tikslus – keisti ir tobulinti viešojo valdymo technologijas, vystyti inovatyvias ideologijas ir formuoti joms taikyti palankią organizacinę aplinką. Kadangi reformų esmės ir jų realizavimo kontekstualumas įvairiuose regionuose, reformas suponuojančios aplinkybės turi tiek bendras globalias priežastis, tiek specifines kiekvienos valstybės ar jų darinių patirtis, teoretikams ir valdymo praktikams itin svarbiais uždaviniais tampa būtinumas apibendrinti įvairias viešojo valdymo modernizavimo reformų doktrinas, modelius, jų ideologinius pagrindus, konceptualizuoti reformų mechanizmų turinio ir formos charakteristikas.

2. Viešojo valdymo modernizavimo reformų praktikos kaip visuomenės sukauptų patirčių, žinių visumos panaudojimas yra dinamiškas, sistemingas arba permanentinis, t. y. reformų ciklų realizavimas nėra baigtinis reiškinys. Reformų dialektika suprantama tiesiogiai kaip nuolatinis procesas, kurio metu sukaupiamas patyrimas, kuris kartu tampa informacinės sklaidos objektu. Todėl valdymo reformų transformacija yra ne tik procesas, išplaukiantis iš globalizacijos suponuotų pokyčių, bet ir vykstantis visuose valdymo lygmenyse kartu su pokyčiais ir kartais (ne visada rezultatyviai) net aplenkiantis dar nepakankamai išryškėjusių pokyčių būtinumą. Analizės požiūriu tokios situacijos yra įvardijamos kaip *ex-post* charakteristikos ir bruožas turinčios analitinės sintezės, interpretavimo ir prognostinės tyrimo ir analizės tradicijos.

3. Remiantis modernaus valdymo indikatoriais ir reformų įvairiuose regionuose praktika, galima teigti, kad valdymo reformų perspektyvos priklauso tiek nuo globalios visuomenės vystymosi sąlygų, tiek nuo regioninės ir subnacionalinės politinės, socialinės bei ekonominės organizacijų vidinės ir išorinės aplinkos specifikos. Viena aišku, kad XXI a. reformų kompleksiskumas ir toliau išlieka esmine dominante, determinuojančia ir viešojo valdymo sistemų reformavimo pobūdį. Kita reformų kryptis ir trajektorijoms įtakos turinti dimensija yra susijusi su viešojo valdymo struktūrų gebėjimais kūrybiškai panaudoti XX a. sukauptų įvairių valdymo transformacijų patirtį ir teoriškai apibendrintą patirtį. Siekiant racionalaus politikos ir administravimo procesų turinio pokyčių, t. y. viešojo valdymo modernizavimo reformų efektyvumo, teoretikams ir valdymo praktikams būtina radikalai keisti tradicines reformavimo procesų formas, orientuojant jas į inovacinius reformavimo antecedentus tokiose tradicinės formos veiklose kaip reformų sprendimų rengimas, sisteminių reformų modeliavimas, biurokratinio valdymo ir demokratinio valdymo dualizmas, tarpsektorinė integracija, centralizavimo ir decentralizavimo dialektika.

Literatūra

1. Akintoje, A., Beck, M. Management and Finance of Public – Private Partnership. Oxford: Willey – Blackvel, 2009.
2. Bason, Ch. Leading Public Sector Innovation.Co - creating for a Better Society. Chicago: Policy Press, 2014.
3. Blum, J., Manning, N.Public Management Reforms across OECD Countries. In T. Bovaird., E. Löffler. Public Management and Governance. London; Routledge, 2009.
4. Bovaird, T., Löffler, E. Public Management and Governance. London: Routledge, 2009.
5. Buškevičiūtė, J., Raipa, A. Sprendimai šiuolaikinio viešojo valdymo evoliucijoje. Viešojo politika ir administravimas, 2011, 10(1), 17–26.
6. Feiock, R., Jang, H. Non Profits as Local Government Service Contractors. Public Administration Review, 2009, July-August, p. 668–680.
7. Guzman, F., Sierra, V. Public – Private Collaborations: Branded Public Services? European Journal of Marketing, 2011, Vol. 46, No. 7, 1–32.
8. Hatch, M., Cunliffe, A. Organization Theory. Modern Symbolic and Postmodern Perspectives. Oxford: University Press, 2006.
9. Isett, K. Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go. Journal of Public Administration Research and Theory, 2011, Vol. 21, No.1, 157–173.
10. Jenei, G. Transition and Transformation: The Last 20 Years and the Role of NISPAcee. In M. Vintar., A. Rosenbaum., G., Jenei., W. Drechler (eds.) The Past, Present and the Future of Public Administration in Central and Eastern Europe. Bratislava: NISPAcee Press, 2013.
11. Lane, J-E. State Management. London: Routledge, 2009.
12. Moliterno, T., Mahony, D. Network Theory of organization: A Multilevel Approach. Journal of Management, 2011, Vol. 37, No. 2, 443–467.

13. Ongaro, E. *Public Management Reform and Modernization*. Cheltenham: MPG Books Group.
14. Pestoff, V., Brandsen, I. *Governance and Third Sector*. In St. Osborne (ed.). *The New Public Governance*. London: Routledge, 2010.
15. Pollitt, Ch., Bouckaert, G. *Viešojo valdymo reforma*. Vilnius: Algarvė, 2003.
16. Peters, B. Guy. *Meta – governance and Public Management*. In St. Osborne (ed.). *The New Public Governance*. London: Routledge. 2010.
17. *Public Administration in a Global Context: IASIA AT 50*. Dvivedi, O. (ed.). Bruxelles: Brulyant, 2011.
18. Raipa, A. *Viešojo administravimo efektyvumo tūrinys. Viešojo administravimo efektyvumas* (Red. A. Raipa). Kaunas: Technologija, 2007.
19. Raipa, A ir kiti. *Modernus viešasis valdymas*. Kaunas: Vitae Litera, 2012.
20. Wall, A. *Public – Private Partnership in the USA*. New York: Tailor and Francis, 2013.

Alvydas Raipa

Trajectories and Tendencies of Public Governance Reform in the 21st Century

Abstract

The analysis of public governance modernization and reform shows that public governance reform for each region and country has universality and specific features. Reform trajectories can be divided, described and explained as the trajectories of development methodology, mechanisms and instruments of ongoing reforms. The author, based on the opportunities of meta-analysis, classification and theoretic modeling methods, in the article seeks to indicate the essence of the main factors, trajectories and problems in the process of construction and implementation of public governance reform and modernization in the first decade of the 21st century. The aim of the article is to discuss and to show methodological aspects of the content of public governance reform and the impact of global change in a period of public governance evolution from the paradigm of the New Public Management to the New Public Governance. The author pays particular attention to the necessity to analyze and to explain the positions of theoretical constructs and to analyze the complexity of public governance reforms, as the modernization of bureaucratic form of governance, problems of centralization and decentralization, the creation of new innovative forms of inter-sector partnership, cross-sector interaction and the development of networking, hybrid organization as the modern form of creation of public value. Finally, the identification of content and complexity of public governance reform can help to define the main tendencies and trajectories, seeking to improve the quality of reform processes.

Alvydas Raipa – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo instituto profesorius.

E. paštas alvydasraipa@mruni.eu

Alvydas Raipa, Doctor of Social Sciences, Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, Department of Public Administration, Professor.

E-mail: alvydasraipa@mruni.eu

Straipsnis įteiktas redakcijai 2014 m. rugsėjo mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2015 m. birželio mėn.