

VIEŠOJO VALDYMO REFORMOS LIETUVOJE: KODĖL IR KUO REIKIA PAKEISTI NAUJĄJĄ VIEŠĄJĄ VADYBĄ?

VITALIS NAKROŠIS

Šiame straipsnyje analizuojamos svarbiausios viešojo valdymo doktrinos (tradicinis administravimas, Naujoji viešoji vadyba, po-NVV ir su ja susijusios doktrinos), įvertinamas doktrininis viešojo valdymo reformų pagrindas Lietuvoje 2004–2010 m., pateikiama siūlymų dėl būsimosios viešojo valdymo reformos darbotvarkės (principų, krypčių ir proceso). Nepaisant vyriausybių politinių pažiūrų ir kadencijų skirtumų, svarbūs viešojo valdymo reformos sprendimai Lietuvoje buvo pagrįsti partine logika, kurios paskirtis yra stiprinti esamą politinę valdžią. Biurokratinės viešojo administravimo strategijos, kurioje buvo linkstama prie po-NVV doktrinos, įgyvendinimas pradžioje nebuvo sėkmingas dėl nepakankamos politinės nuosavybės ir legalistinio požiūrio. Penkioliktosios Andriaus Kubiliaus Vyriausybės vykdomos viešojo valdymo reformos pagrįstos vadybine doktrina, kurioje vyrauja NVV doktrinos bruožai. Partinės logikos ir NVV derinys gali būti prieštaringas ir pavojingas Rytų ir Vidurio Europos šalyse. Kadangi NVV doktrina nedavė gerų rezultatų žemyninės Europos šalyse, jos sprendimai mažai atitinka Lietuvos problemas ir nėra tvirtų įrodymų, jog NVV gali efektyviai veikti Lietuvoje, viešojo valdymo reformų metu ją siūloma taikyti ribotai ir selektyviai.

Vitalis Nakrošis – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto docentas (el. paštas: vitalis.nakrosis@tspmi.vu.lt).

© Vitalis Nakrošis, 2011

Straipsnis įteiktas redakcijai 2011 m. vasario 15 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2011 m. vasario 17 d.

Po-NVV doktrina yra geriausias pagrindas būsimosioms viešojo valdymo reformoms, kurių įgyvendinimas turi būti pagrįstas platesniu politiniu kompromisu, geresniu tarpinstituciniu koordinavimu ir vadybiškesniu požiūriu.

Ivadas

Šiame straipsnyje analizuojamos viešojo valdymo doktrinos. Doktrina yra įsitikinimų, kaip turi būti valdoma valstybė, teikiamos viešosios paslaugos ir atliekamas ekonominės veiklos reguliavimas, sistema. Jeigu šiems įsitikinimams pritaria politinė valdžia, jie gali būti laikomi oficialiaja viešojo valdymo doktrina. Šiame straipsnyje sąmoningai taikomas doktrinos terminas, siekiant jį atskirti nuo viešojo valdymo teorijų, modelių ar analizės pagrindų, kuriais siekiama paaiškinti tam tikrus viešojo valdymo reiškinius. Svarbiausia viešojo valdymo doktrinų, kurios pagrįstos nepasitenkinimu esama viešojo valdymo situacija bei rekomendacijomis ją keisti, paskirtis yra viešojo valdymo reforma (esminiai viešosios valdymo struktūros ir procesų pokyčiai). Paprastai taikant viešojo valdymo doktrinas siekiama geresnio valdymo ar paslaugų piliečiams, tačiau šiomis doktrinomis gali būti siekiama ir partinių tikslų.

Viešojo valdymo doktriną paprastai sudaro keli įsitikinimai, kurių reikia viešojo valdymo struktūrų ar procesų pokyčių. Nuo to, kiek skirtingi viešojo valdymo doktrinos bruožai dera tarpusavyje, priklauso vidinis jos nuoseklumas. Šiame straipsnyje nagrinėjami viešojo valdymo doktrinų bruožai svarbiausiose viešojo valdymo reformos kryptyse, kurios apima vykdomosios valdžios institucinę sandarą, finansines ir nefinansines veiklos valdymo priemones ir žmogiškųjų išteklių valdymą¹.

Viešojo valdymo reformų analizė užsienio šalyse rodo, jog viešojo valdymo doktrina yra vienas svarbiausių reformos veiksmų ša-

¹ Šios viešojo valdymo reformos kryptys analizuojamos daugelyje viešojo valdymo reformos šaltinių. Pavyzdžiui, žr. Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

lia politinės lyderystės, institucinio palaikymo ar pokyčių vadybos². Doktrinos sudaro „filosofinį“ viešojo valdymo reformų pagrindą, nurodo šios reformos sprendimus, pateikia kriterijus jų sėkmei įvertinti. Be to, svarbi viešojo valdymo doktrinų įtaka kitiems reformos veiksniams. Nesant aiškaus viešojo valdymo reformos pagrindimo gali būti sunku informuoti politikus, valstybės tarnautojus ar kitas suinteresuotas grupes apie reikalingus viešojo valdymo pokyčius, pasiekti politinį sprendimų priėmėjų ir kitų suinteresuotų grupių sutarimą. Buvęs dešimtosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės Ministras Pirmininkas Andrius Kubilius apie viešojo valdymo doktrinos poreikį vykdant viešojo valdymo reformas 2003 m. teigė: „Negali taip padaryti, kad čia paspausi mygtuką ir viskas [...]. Reikia, kad apačioje žmonės suprastų, kodėl mes tai darome, kokia filosofija remiamės. Ir tada galima judėti į priekį.“³ Tačiau svarbu pasirinkti tinkamą viešojo valdymo doktriną ir ją pritaikyti prie atitinkamos šalies konteksto, kad viešojo valdymo reformos „vaistai“ atitiktų „sergančiojo ligą“. Todėl užsienio šalių viešojo valdymo reformų sprendimai negali būti automatiškai perkelti į Lietuvą, nes jos aplinka gali būti kitokia.

Nors yra santykinai daug straipsnių apie viešojo valdymo reformas ir doktrinas, Lietuvoje trūksta analizės, kaip viešojo valdymo reformų metu taikomos įvairios viešojo valdymo doktrinos. Lietuvos viešojo administravimo literatūrai būdingi aprašomieji darbai apie viešojo valdymo doktrinas (ypač Naująją viešąją vadybą, NVV) arba viešojo valdymo reformas užsienio šalyse⁴. Vienas bandymų susie-

² Barzley M., *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, 2001.

³ Zukas D., *Saulėlydžio komisijos veikla viešojo administravimo reformos kontekste*, Vilniaus universitetas, Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas, magistro darbas, Vilnius, 2003.

⁴ Daugiausia tokių darbų galima rasti žurnale „Viešoji politika ir administravimas“: pavyzdžiui, Staponkienė J., „Naujosios viešosios vadybos elementų identifikavimas“, *Viešoji politika ir administravimas*, 2005, Nr. 13; Backūnaitė E., „Administracinių reformų viešajame sektoriuje raida: konvergencijos ir divergencijos paieškos“, *Viešoji politika ir administravimas*, 2006, Nr. 18; Tumėnas A., „Naujoji viešoji vadyba ir

ti viešojo valdymo doktrinas ir reformas Lietuvoje buvo strateginio planavimo reformos, kuri buvo pagrįsta NVV doktrina, analizė⁵.

Šiame straipsnyje nagrinėjamos trys svarbiausios viešojo valdymo doktrinos: tradicinis administravimas, NVV, po-NVV ir su ja susijusios doktrinos. Taip pat jame siekiama įvertinti doktrininį viešojo valdymo reformų pagrindą 2004–2010 m., kai stojimas į ES jau nebuvo pagrindinė varomoji reformų jėga. Pagaliau remiantis esamos Lietuvos būklės analize viešojo valdymo srityje ir viešojo valdymo doktrinų galimybėmis, siekiama pateikti siūlymų dėl būsimosios viešojo valdymo reformos Lietuvoje principų, krypčių ir proceso.

Pagrindinė šio straipsnio išvada yra, kad 2004–2010 m. svarbūs viešojo valdymo reformos sprendimai buvo pagrįsti partine logika, kurios tikslas – stiprinti esamą politinę valdžią ankstesnių valdžių ir atitinkamai politizuotos aukštesniosios valstybės tarnybos sąskaita. Penkiolikosios A. Kubiliaus Vyriausybės viešojo valdymo reformų turinys pagrįstas vadybine doktrina, kurioje vyrauja NVV doktrinos bruožai. Tačiau šios doktrinos „sugrįžimą“ reikia vertinti kritiškai, nes senų angloamerikietišku idėjų įgyvendinimas žemyninėje Europoje (įskaitant Rytų ir Vidurio Europos šalis) dažnai nepasiteisino. Be to, NVV doktrinos sprendimai dažnai nėra tinkami Lietuvai dėl jos kitokio teisinio, politinio ir administracinio konteksto, trūksta tvirtų empirinių įrodymų, kad šią doktriną galima efektyviai taikyti Lietuvoje. Lietuvos viešojo valdymo reformoms labiau tinka po-NVV doktrina, kurios sprendimai geriau atitinka Lietuvos kontekstą ir problemas, o šių sprendimų įgyvendinimas užsienio šalyse sukėlė mažiau šalutinių padarinių.

Šis straipsnis suskirstytas į tris dalis. Pirmoje dalyje pristatomos svarbiausios viešojo valdymo doktrinos, įvertinama jų reikšmė viešo-

jos mitai“, *Viešoji politika ir administravimas*, 2008, Nr. 25; Raipa A., „Šiuolaikinio viešojo valdymo kryptys ir tendencijos“, *Viešoji politika ir administravimas*, 2009, Nr. 30.

⁵ Nakrošis V., *Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų Vyriausybėje?*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2008.

jo valdymo reformai, palyginami jų bruožai. Antroje dalyje nagrinėjamas doktrininis viešojo valdymo reformų pagrindimas 2004–2010 m. (dvyliktosios–penkioliktosios vyriausybės kadencijų metu). Trečioje dalyje pateikiama argumentų, kodėl Lietuvoje reikia atsisakyti NVV viešojo valdymo reformų metu, taip pat pateikiami siūlymai dėl būsimosios viešojo valdymo reformos Lietuvoje principų, kryptių ir proceso. Pagaliau straipsnio pabaigoje pateikiamos išvados ir siūlymai būsimiesiems tyrimams viešojo valdymo reformų srityje.

1. Svarbiausios viešojo valdymo doktrinos

Šioje dalyje pristatomos svarbiausios viešojo valdymo doktrinos (tradicinis administravimas, NVV, po-NVV), įvertinama jų reikšmė viešojo valdymo reformai, palyginami jų bruožai trijose viešojo valdymo srityse (vykdomosios valdžios sandara, finansinės ir nefinansinės veiklos valdymo priemonės, personalo valdymas).

Tradicinis administravimas, kuris remiasi Weberio idealiosios biurokratijos modeliu, yra seniausioji viešojo valdymo doktrina. Ji pagrįsta institucijų ir pareigybių hierarchija, principu „įsakau ir kontroliuoju“ (angl. *command and control*) bei rašytinių taisyklių taikymu. Šiame straipsnyje nėra siekiama nustatyti, kiek viešąjį valdymą Lietuvoje galima laikyti tradiciniu. Tačiau remiantis toliau pateikiamais įrodymais galima teigti, jog Lietuvoje vis dar būdingi tradicinio administravimo bruožai:

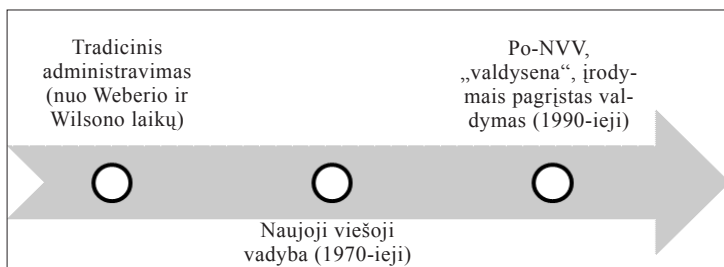
- nustatyta aiški institucijų hierarchija, kuri daro įtaką tiek valdžios institucijų finansavimui (pavyzdžiui, valdžios institucijoms, kurios priklauso aukštesniųjų institucijų grupei, skiriamas didesnis darbo užmokesčio fondas), tiek jų veiklai (pavyzdžiui, aukščiausios valdžios institucijos rašo pavedimus žemesnėms institucijoms, kurios gali rašyti prašymus pagal hierarchiją aukštesnėms institucijoms);

- valdžios institucijų veikla pagrįsta kompetencija ir funkcijomis, kurios numatytos jų įstatuose ar nuostatuose, bei įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų taikymu (t. y. vadinamuoju legalistiniu požiūriu, kad savo kompetencijos srityse valdžios institucijos įpareigojamos pakeisti atitinkamą teisinį reglamentavimą ir vadovautis naujai patvirtintomis nuostatomis);
- Lietuvos valstybės tarnybos modelis pagrįstas karjeros modeliu. Remiantis Europos Sąjungos (ES) šalių narių atstovų apklausos rezultatais, 2007 m. karjeros valstybės tarnybos sistemos bruožai Lietuvoje sudarė 71 proc. (arba Lietuva atitiko 12 šio modelio bruožų)⁶. Pavyzdžiui, Lietuvos valstybės tarnautojai į darbą priimami neterminuotai, gali gauti aukštesnes pareigas, o darbo užmokestis jiems mokamas pagal specialiąją tvarką.

Dėl įvairių priežasčių užsienio šalyse išpopuliarėjo vadybinės doktrinos, kuriomis buvo siekiama pakeisti tradicinį administravimą. Pagrindinės tradicinio administravimo problemos, kurias buvo siekiama spręsti viešojo valdymo reformų metu, buvo biurokratinė inercija, prastas politikos ir valdymo efektyvumas bei mažas piliečių pasitikėjimas. Užsienio šalyse tradicinė viešoji administracija buvo lyginama su stambiu ir lėtu dinozauru, o Lietuvoje ji buvo skambiai pavadinta „biurokratinio zaporožiečiu“⁷. Viešojo valdymo reformai, kurios metu turėtų būti siekiama efektyviau naudoti valdžios išlaidas (ypač atsižvelgiant į ekonominio nuosmukio metu sumažėjusias valdžios pajamas) ir greičiau reaguoti į vartotojų poreikius, pagrįsti buvo sukurta NVV doktrina. Pritaikius šios reformos receptus, stambų ir lėtą dinozaurą turėjo pakeisti liekna ir eikli antilopė, o „biurokratinį zaporožietį“ – „vadybinis mersedesas“.

⁶ Human Resource Working Group, *Public Administration Systems in Transformation: Presentation of the Career/Position System Survey*, Brussels, 2007. Plačiau apie tai Nakrošis V., „Lietuvos valstybės tarnyba kryžkelėje: vadybos modelio link?“, Švedas G. (sud.), *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir jo perspektyvos Lietuvos Respublikoje*, Lietuvos viešojo administravimo institutas, Vilnius, 2008.

⁷ Masiulis K., *Kaip biurokratinį „zaporožietį“ paversti vadybos „mersedesu“*, 2010 02 08, < <http://www.masiulis.eu/?p=265> >, 2010 11 15.



1 pav. *Viešojo valdymo doktrinų kaita bėgant laikui*

Šaltinis: sudaryta autoriaus.

NVV doktrina atsirado 1970-aisiais ir buvo intensyviausiai pritaikyta angloamerikietiškoje šalyje (Naujojoje Zelandijoje, Australijoje, Jungtinėje Karalystėje, Kanadoje, JAV). Pagrindinės NVV idėjos yra „versli vyriausybė“⁸ ir didesnė orientacija į vartotojų poreikius⁹. Viena iš populiariausių NVV metaforų yra „vairuoti, o ne irkluoti“, kuri reiškia pagrindinį dėmesį strateginiam valdymui vietoj einamųjų reikalų tvarkymo valdžios institucijose.

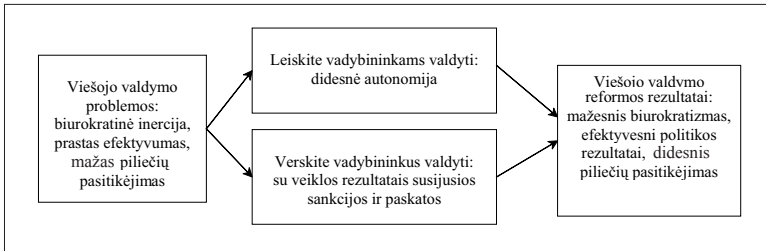
Tačiau NVV nėra nuosekli viešojo valdymo doktrina. Tai greičiau skirtingų priemonių „menu“. Atsižvelgdami į šį NVV bruožą, skirtingi autoriai NVV vadina doktrina „visiems metų laikams“¹⁰ arba „chameleonu“¹¹. Atrodo, kad pagrindinis dalykas, būdingas visiems NVV doktrinos tipams, yra tradicinio (arba „senojo“) administravimo kritika. Kitaip nei tradicinis administravimas, NVV pagrįsta (tariamais) rinkos principais ir privačiojo sektoriaus vadybos perkėlimu į viešąjį sektorių. Vienas iš pagrindinių NVV principų yra „leisti ir

⁸ Osborne D., Gaebler T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, A Plume Book, 1992.

⁹ Barzley M., *Breaking Through Bureaucracy*, University of California Press, 1992.

¹⁰ Hood C., „A Public Management for All Seasons?“, *Public Administration* 69 (1), 1991, p. 4.

¹¹ Pollitt C., *The Essential Public Manager*, Maidenhead: Open University Press, 2003, p. 32.



2 pav. Naujosios viešosios vadybos doktrinos principai

Šaltinis: Verhoest K., Verschuere B., Peters G., Bouckaert G., „Controlling Autonomous Public Agencies as an Indicator of New Public Management“, *Management International* 9 (1), 2004, p. 25–35, pritaikyta Martinaitis Ž., Nakrošis V., „Explaining Innovations in the Lithuanian Public Sector: New Public Management, Administrative Culture and Structural Capacities“, *The Lithuanian Political Science Yearbook 2008*, Institute of International Relations and Political Science, 2009.

versti vadybininkus valdyti“ (2 pav.). Norint išspręsti viešojo valdymo problemas ir pasiekti geresnių rezultatų, vadybininkams turi būti suteikta didesnė autonomija (mažinama išankstinė kontrolė), bet turi būti sukurtos paskatos ir sankcijos už veiklos rezultatus (didinama paskesnioji kontrolė).

Kokia yra NVV reikšmė viešojo valdymo reformoms? Laikantis NVV principų, turi būti sumažinta valdžios apimtis per privatizaciją bei privataus verslo įtraukimą į valdymą ir viešųjų paslaugų teikimą (pavyzdžiui, „subrangos“ būdu perkant paslaugas iš privačiojo sektoriaus įmonių). Svarbiausi NVV bruožai yra apibendrinti 1 lentelėje. Pirmą, vykdomosios valdžios institucinėje sandaroje turi būti atskirtos politikos formavimo ir įgyvendinimo funkcijos, steigiant monofunkcines agentūras politikai įgyvendinti. Antra, turi būti diegiamos įvairios finansinės ir nefinansinės veiklos valdymo priemonės (pavyzdžiui, programinis biudžetas, veiklos valdymas, kaupiamoji apskaita), pereinant nuo išankstinės prie paskesniosios valdžios institucijų ar valstybės tarnautojų veiklos kontrolės. Trečia, žmoniškųjų išteklių valdymo srityje NVV reiškia postų valstybės tarnybos modelio diegimą.

1 lentelė. Naujosios viešosios vadybos ir po-NVV reikšmė viešojo valdymo reformos kryptims

	<i>Naujoji viešoji vadyba</i>	<i>Po-NVV</i>
1. Vykdomosios valdžios institucinė sandara	Politikos formavimo ir įgyvendinimo atskyrimas, monofunkcinių agentūrų steigimas	Vertikali ir horizontali despecializacija (agentūrų jungimas), politikos koordinavimas (hierarchiniai, rinkos, tinklo mechanizmai)
2. Finansinės ir nefinansinės veiklos valdymas	Įvairių finansinio ar nefinansinio veiklos valdymo priemonių diegimas, perėjimas nuo išankstinės prie paskesnėsios valdžios institucijų bei tarnautojų kontrolės	Išankstinės ir paskesnėsios kontrolės balansas, tinkamo proceso svarba valdžios institucijose
3. Personalo valdymas	Postų valstybės tarnybos modelis	Specialusis valstybės tarnybos statusas, lankstesnis ir skaidresnis valstybės tarnybos modelis

Šaltinis: sudaryta autoriaus.

Po-NVV doktrinos atsiradimas susijęs su nepakankamai pagrįstu tradicinio administravimo nuvertinimu ir nepakankamai gerais NVV taikymo rezultatais. Todėl kartais po-NVV doktrina, kurioje teigiamas sugrįžimas prie „senos geros biurokratinės tvarkos“, vadinama naująja Weberio doktrina. Kartais po-NVV doktrina reiškia kitokios nei NVV, naujos vadybinės reformos krypties pasirinkimą¹².

Kokia yra po-NVV reikšmė viešojo valdymo reformos kryptims, palyginti su NVV? Nusivylus rinkos galimybėmis pakeisti vyriausybės, daroma prielaida, kad valdžios institucijoms turi būti grąžintas svarbiausias vaidmuo, sprendžiant viešojo valdymo problemas ir siekiant geresnių viešosios politikos rezultatų. Nors po-NVV irgi nėra vientisa doktrina, galima išskirti keletą jai būdingų bruožų (žr. 1 lente-

¹² Pollitt, C., „Convergence or Divergence: What has been Happening in Europe?“, Pollitt C., Van Thiel S., Homburg V. (eds.), *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, Palgrave Macmillan, 2007, p. 24–25.

lę). Pirma, jeigu įgyvendinant NVV reformas atsirado institucinė fragmentacija ir politikos koordinavimo spragų, siūloma despecializuoti institucinę sandarą – pavienes agentūras jungti į stambesnius darinius, taip pat geriau koordinuoti valdžios institucijų veiklą, naudojant įvairias hierarchines, rinkos ar „tinklo“ priemones. Antra, nepasiteisinus NVV principui „leiskite ir verskite vadybininkus valdyti“, siūloma užtikrinti tinkamą balansą tarp išankstinės ir paskesniosios kontrolės, tobulinti valdžios institucijų veiklos procesus, kurie leistų pasiekti geresnių rezultatų. Trečia, pripažįstamas specialusis valstybės tarnybos statusas ir specialiosios valstybės tarnautojų tarnybos sąlygos, nors daugiau dėmesio teikiama lankstumui ir skaidrumui valstybės tarnyboje¹³.

Nagrinėjant po-NVV doktriną negalima praleisti (naujosios) „valdysenos“ (angl. *governance*) ir įrodymais pagrįsto valdymo. Valdysenos doktrinoje pripažįstama, kad valdžia prarado galios ir informacijos monopolį, kuriuo rėmėsi tradicinė valdžia¹⁴. Todėl pagrindinis valdysenos principas turi būti valdžios delegavimas ir skaidrumo užtikrinimas. Šiuolaikinė valdžia turi būti atvira ir strategiškai pajėgi valdyti „tinkle“, bendradarbiaudama su įvairių lygmenų institucijomis (tarptautinėmis institucijomis, regioninės ir vietos valdžios institucijomis, privataus sektoriaus institucijomis bei NVO ar pilietinės visuomenės atstovais) (žr. 3 pav.). Pavyzdžiui, viešojo ir privačiojo sektorių partnerystė (angl. *public and private partnership*), kuri reiškia privačiojo sektoriaus partnerių įsitraukimą į viešosios infras-

¹³ Po-NVV doktrina pagrįstas Lietuvos valstybės tarnybos reformos modelis aprašytas Meyer-Sahling J.-H., Nakrošis V., „Lietuvos valstybės tarnyba: sėkmės paslaptys ir tolesnio vystymo alternatyvos“, *Viešojo politika ir administravimas*, 2009, Nr. 27. Jame suformuluota nuosaikios vadybinės valstybės tarnybos reformos alternatyva, kurios įgyvendinimas remiasi esamu valstybės tarnybos statusu, bet daugiau dėmesio teikiama lankstumui ir skaidrumui bei modernioms žmogiškųjų išteklių valdymo priemonėms (t. y. kompetencijų vadybai, į rezultatus orientuotam darbo užmokesčiui, aukštesniajai valstybės tarnybai, t. t.).

¹⁴ Dryzek J. S., Dunleavy P., *Theories of the Democratic State*, Palgrave Macmillan, 2009.

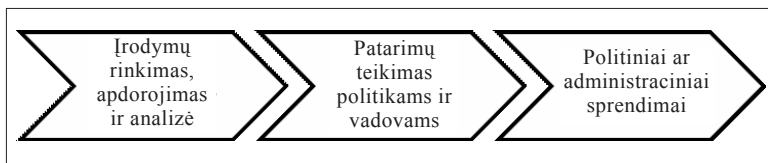


3 pav. *Naujosios valdysenos modelis*

Šaltinis: sudaryta autoriaus

truktūros plėtrą ar viešųjų paslaugų kūrimą, yra viena iš valdysenos iniciatyvų.

Ir pagaliau su po-NVV doktrina susijęs įrodymais pagrįstas valdymas. Įrodymai yra duomenys, informacija, faktai ir kitos nuomonės tam tikru valstybės valdymo klausimu, kuriuos valstybės tarnautojai ar kiti asmenys naudoja teikdami patarimus dėl politinių ar administracinių sprendimų. Viešojo valdymo reformoje įrodymais pagrįsto valdymo siekis pirmą kartą įtvirtintas 1999 m. Jungtinės Karalystės Baltojoje knygoje dėl valdžios modernizavimo, kurioje Tonio Blairo vyriausybė paskelbė, kad vyriausybės politika turi būti pagrįsta įro-



4 pav. *Įrodymais pagrįsto sprendimų priėmimo procesas*

Šaltinis: sudaryta autoriaus.

dymais, tinkamai įvertinta ir remtis gerąja praktika¹⁵. Vadovaujantis šia doktrina, ministerijų tarnautojai turi nuolat rinkti įrodymus, atlikti analizę ir teikti patarimus politikams ar vadovams, kad būtų priimti informuotesni politiniai ar administraciniai sprendimai. Valstybės tarnautojas, kuris negali politikui ar vadovui pateikti patarimo, pagrįsto įrodymais (stebėsenos informacija, vertinimo ataskaitomis, užsakomaisiais moksliniais tyrimais ar tokiais mažiau objektyviais informacijos šaltiniais kaip visuomenės apklausų ar konsultacijų su suinteresuotomis grupėmis rezultatai), prastai atlieka pareigas.

Šios dalies pabaigoje svarbu pažymėti, kad nėra vienos geriausios doktrinos viešojo valdymo reformai pagrįsti. Kaip minėta šio straipsnio įvade, reformos sprendimai priklauso nuo kiekvienos šalies viešojo valdymo konteksto, problemų bei galimybių, kurias teikia skirtingų viešojo valdymo doktrinų turinys ar jų pagrindu pasiekti (arba nepasiekti) reformų rezultatai užsienio šalyse.

2. Viešojo valdymo reforma Lietuvoje: kokia doktrina ji pagrįsta?

Šioje dalyje nagrinėjama, kokia viešojo valdymo reformos doktrina vyravo 2004–2010 m. (dvyliktosios–penkioliktosios Lietuvos vyriausybių kadencijų metu). Analizė parodė, kad Lietuvoje vienu metu sugyveno partinė viešojo valdymo logika ir biurokratinė viešojo valdymo strategija. Tačiau, kitaip nei ankstesnėms vyriausybėms, penkioliktosios A. Kubiliaus Vyriausybės kadencijai būdinga vadybinė viešojo valdymo doktrina, kurioje dominuoja NVV doktrinos bruožai.

¹⁵ *Modernising Government*, The Stationery Office, March 1999, < <http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/docs/modgov.pdf> >, 2010 11 15.

Partinė viešojo valdymo reformos logika

Svarbūs viešojo valdymo reformos sprendimai skirtingų politinių pažiūrų ir kadencijų vyriausybių buvo priimti vadovaujantis partine viešojo valdymo reformos logika. Pats doktrinos pavadinimas sako, kad viešojo valdymo reformos metu siekiama valdančiosios daugumos arba konkrečios politinės partijos interesų. Partinės logikos paskirtis yra stiprinti esamą politinę valdžią, taip silpninant ankstesnės valdžios atstovų įtaką viešajam valdymui. Tai apima ir valstybės tarnybą, kurioje vadovujančias pareigas einantys valstybės tarnautojai gali būti lojalūs ankstesnei politinei valdžiai. Šios logikos metafora yra tai, jog, pasikeitus valdžiai, sena komanda turi užleisti vietą naujai komandai (arba netinkami žmonės „išsodinti iš autobuso“, o tinkami „susodinti į autobusą“)¹⁶, kad nauja politinė valdžia netaptų biurokratijos įkaitė.

Dažniausiai taikoma priemonė partinei viešojo valdymo logikai įgyvendinti yra vadovujančias pareigas einančių valstybės tarnautojų keitimas. Geriausias pavyzdys yra viceministrų ir sekretorių reforma Lietuvos ministerijose. 2001 m., valdant socialdemokratų vyriausybei, ministerijose visų viceministrų (išskyrus vieno) pareigybės buvo pakeistos valstybės ir ministerijų sekretorių pareigybėmis. Atitinkamai po beveik visiško politinės valdžios pasikeitimo 2009 m. valdant vyriausybei, kurios sudėtyje dominavo krikščionių demokratų atstovai, sekretorių pareigybės buvo panaikintos, o padidintas viceministrų pareigybių skaičius ir įsteigta nauja ministerijos kanclerio pareigybė. Šių priešingų reformų svarbą rodo tai, kad abu kartus Lietuvos Respublikos Seime buvo įveiktas prezidento veto atitinkamoms Vyriausybės įstatymo pataisoms.

¹⁶ Lietuvos Respublikos Seimas, *Seimo plenarinio posėdžio Nr. 43 stenograma*, 2009 03 10, < http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=338732 >, 2010 11 15.

Kita dažnai taikoma partinės logikos priemonė yra struktūriniai pertvarkymai, kai, pasikeitus politinei valdžiai, valdžios institucijose keičiamos organizacinės struktūros siekiant atsikratyti tam tikrų vadovų ar kitų valstybės tarnautojų. Tokie organizaciniai pokyčiai buvo būdingi visoms vyriausybėms 2004–2010 m., kad ir kokia būtų jų partinė sudėtis ar kadencijos trukmė. Kuo dažniau keitėsi ministrai ir jų politinė priklausomybė, tuo daugiau ir reikšmingesnių struktūrinių pertvarkymų įvyko Lietuvos ministerijose.

Šios partinės logikos rezultatas yra „ydinga tendencija ministerijų politinio (asmeninio) ir karjeros valstybės tarnautojų proporciją bei skaičių keisti po kiekvienų LR Seimo rinkimų, kai pasikeičia Vyriausybę formuojanti valdančioji dauguma“¹⁷. Kita ydinga tendencija yra manipuliavimas struktūriniais valdžios institucijų pertvarkymais, siekiant partinių, o ne organizacinių tikslų. Partinės logikos taikymas viešojo valdymo reformų metu taip pat mažina pasitikėjimą tarp politikų ir valstybės tarnautojų viešajame administravime. Kad svarbūs Lietuvos reformos sprendimai yra pagrįsti partine logika yra konfrontacinės Lietuvos politinės sistemos padarinys, susijęs su nuolatiniais ar Lietuvos socialdemokratų partijos ar Tėvynės Sąjungos (Lietuvos krikščionių demokratų) dominuojamos valdančiosios daugumos pasikeitimais po Lietuvos Respublikos Seimo rinkimų, taip pat su populistinių partijų atstovų dalyvavimu tam tikrų vyriausybių sudėtyje.

Biurokratinė viešojo valdymo strategija

2004 m. Lietuvoje buvo patvirtinta viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategija. Nors tai nebuvo pirmasis bandymas Lietuvoje strategiškai planuoti viešojo valdymo reformą, šios strategijos reikš-

¹⁷ *Prezidentas vetavo Vyriausybės įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymą*, 2009 02 17, < http://www.adamkus.lt/lt/prezidento_veikla/pranesimai_spaudai/prezidentas_veta_vo_vyriausybes_istatymo_pakeitimo_ir_papildymo_istatyma.html >, 2010 11 15.

mingumas yra tai, kad jos rengimas nebuvo tiesiogiai susijęs su Lietuvos narystės ES įsipareigojimais ir jai oficialiai pritarė Lietuvos vyriausybė. Todėl ši strategija atspindėjo vidines viešojo valdymo idėjas.

Tai buvo ne visos vyriausybės strategija, o Vidaus reikalų ministerijos vidinis dokumentas, apimantis tuos klausimus (centrinis valdymas, teritorinis valdymas, vietos savivalda, valstybės tarnyba ir iš dalies e. valdymas), kuriuos kuravo šią strategiją parengusi ministerija. Antra, tai buvo nuosaikios plėtros (pats dokumentas vadinosi „plėtros strategija“), o ne radikalios reformos strategija. Tai susiję su tuo, kad šios strategijos turinį „iš apačios aukštyn“ pasiūlė valstybės tarnautojai, nes trūko politinių viešojo valdymo prioritetų:

[...] dėl biurokратиško strategijos būdo yra labiausiai kalti patys politikai, kurie nepakankamai vadovauja reformos procesui – juk biurokratai nekirs šakos, ant kurios patys sėdi. Gaila, kad dar nė viena Lietuvos politinė partija po Lietuvos nepriklausomybės atkūrimo dar nepasiūlė nuoseklios viešojo administravimo reformos programos.¹⁸

Lietuvos viešojo administravimo plėtros strategijos negalima susieti nė su viena konkrečia viešojo valdymo doktrina. Šios strategijos tekstas, minintis tokius tikslus ir uždavinius kaip „tobulinti viešojo administravimo sistemą“ bei „modernizuoti institucijų vidines struktūras“, yra pakankamai neutralus. Tačiau gilesnė strategijos tikslų, uždavinių ir priemonių analizė rodo, kad joje buvo linkstama prie kelių po-NVV doktrinos bruožų¹⁹:

„tobulinti į rezultatus orientuotą valdymą“, diegiant valdžios institucijų veiklos vertinimo sistemas, stiprinant jų veiklos vidaus audito ir kontrolės sistemas (apima ne tik veiklos rezultatų matavimą, bet ir vertinimą, audito ir kontrolės sistemas);

¹⁸ Nakrošis V., „Valstybės valdymo reformos vingiai“, *Delfi*, 2004 05 24, <<http://www.delfi.lt/archive/article.php?id=4391538&categoryID=2997120&ndate=1085380970>>, 2010 11 15.

¹⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, *Dėl Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo*, 2004 04 28, Nr. 488, <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=232235>, 2010 11 15.

„supaprastinti sprendimų priėmimo procedūras“, kad jos taptų „lanksčios, skaidrios ir viešos“ (orientacija į vidinius valdžios įstaigų procesus);

„gerinti teikiamų viešųjų paslaugų kokybę“, diegiant kokybės vadybos metodus (tokių kokybės vadybos modelių kaip Bendrasis vertinimo modelis taikymas);

„didinti valstybės tarnybos administracinius gebėjimus“ organizuojant valstybės tarnautojų mokymus, plečiant tarpinstitucinį bendradarbiavimą ir sprendžiant kitus uždavinius (apima ne tik pavienių institucijų pajėgumų stiprinimą, bet ir jų bendradarbiavimo skatinimą).

Nepaisant gerų idėjų, šios strategijos įgyvendinimas pradžioje nebuvo sėkmingas. Pirma, kaip minėta, biurokratinė strategija nebuvo laikoma „politine nuosavybe“: jai trūko politinio vyriausybės ir kitų ministerijų palaikymo. Šis dokumentas ministerijoms ir kitoms valdžios institucijoms tapo svarbesnis tik 2008–2009 m., kai Europos socialinio fondo (ESF) finansuojami administracinių gebėjimų stiprinimo ir viešojo administravimo efektyvumo didinimo projektai, atrenkami valstybės projektų planavimo būdu, turėjo būti numatyti šios strategijos įgyvendinimo priemonių plane²⁰. Antra, pradėjus įgyvendinti strategiją buvo taikomas legalistinis požiūris, rengiant ir teikiant naujus teisės aktus ar jų pakeitimus ir papildymus. Šis įgyvendinimo būdas skiriasi nuo vadybinio, pagal kurį sudaromos ir įgyvendinamos atitinkamos programos ir projektai. Prie šio įgyvendinimo būdo buvo pereita strategijos įgyvendinimo pabaigoje, vykdam įvairius ESF finansuojamus projektus.

Naujoji viešoji vadyba vis dar naujoji Lietuvoje

Penkioliktosios Vyriausybės kadencijos metu sustiprėjo politinis dėmesys viešojo valdymo reformai. Šios reformos prioritetai ir priemo-

²⁰ Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Valstybės projektų planavimo, taikomo įgyvendinant 2007–2013 m. veiksmų programas ir planuojant ES lėšas, tinkamumo ir efektyvumo vertinimas*, 2010, < http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/fm/failai/Vertinimas_ESSP_Neringos/Ataskaitos_2009MVP/Valstybes_projektu_ataskaita.pdf >, 2010 11 15.

2 lentelė. Naujosios viešosios vadybos idėjos

Teigiama, jog „biurokratinio valdymo keitimas vadybiniu reikalauja esminių pokyčių – reglamentais nebespausti institucijų į griežtus rėmus“ (principas „leiskite vadybininkams valdyti“). Taip pat teigiama, jog „viešojoje vadyboje reikia griežtai susitarti dėl rezultatų, reglamentuoti asmeninę atsakomybę už rezultatų pasiekimą [...]. Su administratoriais yra sudaromos rašytinės sutartys, kaip bus valdoma tam tikra viešoji sritis ir kokie rezultatai bus pasiekti per numatytą laiką, bei sutariama konkreti atsakomybė už netesybas“ (principas „verskite vadybininkus valdyti“).²²

Kitas stiprus NVV bruožų įrodymas yra Vyriausybės įstatymo pakeitimas 2010 m. Aiškinamajame rašte dėl Vyriausybės įstatymo pakeitimo buvo numatytas tikslas tobulinti vykdomosios valdžios sistemą, „atskiriant politikos formavimo veiksmus nuo jos įgyvendinimo“, o uždavinys – „pereiti nuo procesų prie pasiektų rezultatų kontrolės“, nes ankstesnis reguliavimas įpareigojo visą dėmesį sutelkti į Vyriausybės programos įgyvendinimo procesą, bet ne siekiamą rezultatą.²³

Šaltinis: sudaryta pagal lentelėje nurodytus šaltinius.

nės buvo numatyti tiek A. Kubiliaus Vyriausybės veiklos programoje, tiek metinių prioritetų dokumentuose.

Šios Vyriausybės viešojo valdymo reformos darbotvarkė pagrįsta NVV doktrinos idėjomis. NVV idėjos Lietuvoje nėra naujos: straipsnio įvade minėta, kad 2000 m. Lietuvoje buvo įgyvendinta strateginio planavimo reforma, pagrįsta NVV bruožais veiklos valdymo srityje. NVV sugrįžimas į reformos darbotvarkę susijęs su ekonomikos krize ir dešinėsios pakraipos Vyriausybės sudarymu 2008 m. pabaigoje. Keletas NVV idėjų pristatoma 2 lentelėje.

2010 m. Vyriausybės prioritetų dokumente numatyti valstybės tarnybos modernizavimo ir į rezultatus orientuoto valdymo modelio diegimo prioritetai²¹. Pirma, valstybės tarnybos srityje aiškiai siekiama valstybės tarnybos modelį papildyti postų sistemos, kontraktinio ir projekcinio valdymo elementais, o valstybės tarnautojų veiklos ver-

²¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, *LR Vyriausybės 2010 metų veiklos prioritetai*, 2010, < <http://www.lrv.lt/bylos/veikla/LRV-2010-prioritetai.pdf> >, 2010 11 15.

tinimą ir motyvavimą susieti su konkrečiais jų veiklos rezultatais. Šie uždaviniai iš esmės atitinka NVV „dvasią“. Pirmojo tikslo pasiekimą planuojama matuoti pagal karjeros valstybės tarnybos sistemos bruožų dalies sumažėjimą Lietuvos valstybės tarnybos modelyje (nuo 71 proc. 2007 m. iki 50 proc. 2010 m.). Nors valstybės tarnybos reformos koncepcija²⁴ yra pagrįsta po-NVV doktrinos sprendimais valstybės tarnybos srityje, šiame dokumente yra vienas svarbus NVV bruožas: liberalizuoti valstybės tarnautojų priėmimą ir atleidimą iš valstybės tarnybos (t. y. remtis darbo teisės nuostatomis, taip atmetant specialųjį valstybės tarnybos statusą²⁵). Be to, planuojami susitarimai su Lietuvos valstybės tarnautojais irgi gali būti laikomi NVV bruožu, jeigu jie bus pirmiausia siejami su finansiniu valstybės tarnautojų motyvavimu priedais ar priemonėmis prie tarnybinės algos, o ne su jų kompetencijų vadybos sistema.

Antra, valdymo, orientuoto į rezultatus, srityje siekiama²⁶:

- pertvarkyti strateginio ir biudžeto planavimo sistemą ir principus, siekiant didesnio išlaidų efektyvumo ir racionalumo, siejant tai su konkrečiais rezultatais;
- tobulinti strateginio planavimo sistemą – užtikrinti jos skaidrumą, aiškumą ir Vyriausybės politinių prioritetų įgyvendinimą;

²² Masiulis K., Kaip biurokratinį „zaparožietį“ paversti vadybos „mersedesu“.

²³ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, *Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 3, 6, 22, 24, 26, 29, 30, 31, 31¹, 38, 45 straipsnių, aštuntojo skirsnio pavadinimo pakeitimo, įstatymo papildymo 28¹ ir 29¹ straipsniais bei 33 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymo projekto*, 2010, < http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=367370&p_query=&p_tr2=>, 2010 11 15.

²⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, *Nutarimas dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos patvirtinimo*, 2010 02 02, Nr. 715, < http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=375123&p_query=valstyb%EBs%20tarnybos&p_tr2=2>, 2010 11 15.

²⁵ Pavyzdžiui, buvo teigiama, kad „supaprastinant tarnybinius santykius, vadovai turėtų turėti galimybę atleisti iš pareigų šalių susitarimu“. Šiugždinienė J., „Pribrendome pokyčiams valstybės tarnyboje“, *Delfi*, 2010 10 27, < <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/jsiugzdiniene-pribrendome-pokyciams-valstybes-tarnyboje.d?id=37936981> >, 2010 11 15.

²⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, *LR Vyriausybės 2010 metų veiklos prioritetai*.

- užtikrinti, kad asignavimų valdytojų vykdomų programų tikslai, uždaviniai ir vertinimo kriterijai būtų siejami su rezultatais;
- viešai skelbti kuo išsamesnę informaciją apie biudžeto išlaidas.

Valdymo, orientuoto į rezultatus, reforma apima keletą NVV bruožų (pavyzdžiui, strateginių veiklos planų rengimas asignavimų valdytojų institucijose neturint konkrečių asignavimų limitų ar valdymo išlaidų decentralizavimas pagal skirtingas biudžeto programas asignavimų valdytojų institucijose). Tačiau reikia pažymėti, kad įgyvendinant ESF finansuojamą „Valdymo, orientuoto į rezultatus, tobulinimo“ projektą²⁷ tobulinamos įrodymais pagrįsto valdymo priemonės (t. y. veiklos rezultatų stebėseną, vertinimas ir poveikio vertinimas), kurios labiau atitinka po-NVV doktriną.

3. Vietoj NVV doktrinos: naujoji viešojo valdymo reformos darbotvarkė Lietuvoje

Šioje dalyje nagrinėjama, kodėl reikia pakeisti NVV doktriną viešojo valdymo reformos darbotvarkėje ir kuo ją pakeisti. Todėl pateikiami siūlymai, kokiais principais turi būti pagrįsta viešojo valdymo reforma, kokie yra aktualūs šios reformos sprendimai ir koks turėtų būti šios reformos procesas Lietuvoje.

Kodėl reikia pakeisti NVV doktriną?

NVV doktrinos „sugrįžimą“ į Lietuvos viešojo valdymo reformos darbotvarkę reikia vertinti kritiškai. Pirma, NVV doktrinos sprendimai buvo sukurti angloamerikietiškoje šalyse, o geriausių rezultatų juos įgyvendinant buvo pasiekta Westminsterio politinėse sistemose

²⁷ Daugiau informacijos apie šį projektą galima rasti Ministro Pirmininko tarnybos svetainėje (<http://www.lrv.lt/lt/veikla/vort-projektas/valdymas-orietuotas-rezultatus/>).

(Jungtinėje Karalystėje, Australijoje, Naujojoje Zelandijoje), kuriose dažniausiai veikiančios daugumos vyriausybės turi mažiau politinės galios apribojimų radikalioms vadybinėms reformoms įgyvendinti²⁸. Dėl kitokio teisinio, politinio ir administracinio konteksto NVV sprendimai mažiau tinka žemyninės Europos šalims, įskaitant Rytų ir Vidurio Europos šalis. Kadangi NVV sprendimų įgyvendinimas Rytų ir Vidurio Europos šalyse buvo santykinai nesėkmingas, šiai doktrinai buvo pasiūlyta pasakyti „adiu“²⁹. Pavyzdžiui, menku piliečių pasitikėjimu ir aukštu korupcijos lygiu pasižyminčiose šio regiono šalyse (nors tai kiek mažiau būdinga Estijai) autonomijos padidinimas valdžios institucijoms ir valstybės tarnautojams sudarytų dar palankesnes galimybes piktnaudžiauti valdžia.

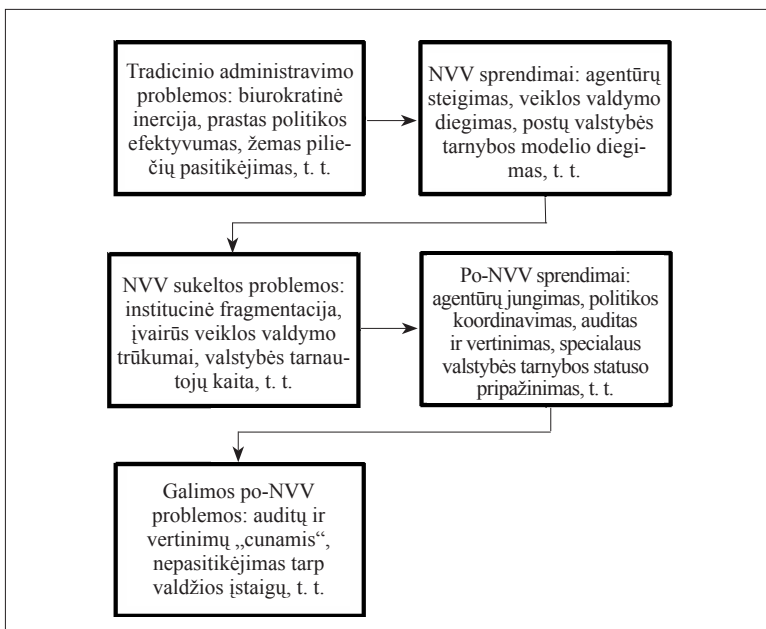
Antra, NVV doktrinos taikymo rezultatai užsienio šalyse dažnai nebuvo sėkmingi, o kartais net sukėlė neigiamų šalutinių padarinių, kuriuos būtų galima sumažinti taikant po-NVV doktrinos bruožus. Pavyzdžiui, NVV doktrina pagrįstas specializuotų autonominių agentūrų steigimas užsienio šalyse dažnai nepasiteisino, ir todėl buvo imtasi tokių po-NVV doktrina pagrįstų sprendimų kaip agentūrų jungimas ar geresnis politikos koordinavimas³⁰. Taip pat užsienio šalyse (ir Lietuvoje) įdiegus veiklos valdymą atsirado tam tikrų veiklos trūkumų³¹, kuriuos buvo siekiama šalinti kitos kartos reformų metu, tobulinant stebėseną (stebėsenos procesą, vertinimo kriterijus,

²⁸ Lynn L. E. Jr., „New Public Management: Reform, Change and Adaptation“, *Public Management: Old and New*, New York: Routledge, 2006.

²⁹ Nemeč J., „New Public Management and its Implementation in ECE: What Do We Know and Where Do We Go?“, *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 3 (1), 2010.

³⁰ Christensen T., Laegreid P., *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*, Ashgate, 2007.

³¹ Pavyzdžiui, daugiausia produktų, o ne rezultatų matavimas; piktnaudžiavimas stebėsenos rodikliais ar duomenimis; nepakankamas stebėsenos informacijos panaudojimas tobulinant valdymą. Ministro Pirmininko tarnyba, *Užsienio šalių ir Lietuvos institucijų veiklos rezultatų stebėsenos sistemų įgyvendinimo gerosios praktikos apžvalga*, UAB „Klaipėdos banga“, 2009, < <http://www.lrv.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/knyga.pdf> >, 2010 11 15.



5 pav. *Viešojo valdymo reformos „zigagai“*

Šaltinis: pritaikytas autoriaus pagal Bouckaert G., „Public Sector Reform in CEE Countries: An Introduction“, Bouckaert G., Nemeč J., Nakrošis V., Hajnal G., Tönnisson K. (eds.), *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*, NISPAcee, 2009.

jų analizės pajėgumus ir informacinius sprendimus), taip pat diegiant kitas įrodymais pagrįsto valdymo priemones (auditą ar vertinimą). Galimų viešojo valdymo reformų „zigagų“ (žr. 5 pav. toliau), kurie buvo būdingi daugeliui užsienio valstybių, būtų galima išvengti, jeigu vietoj pasenusios NVV doktrinos bruožų būtų taikoma pažangesnė po-NVV doktrina.

Trečia, nėra tvirtų empirinių įrodymų, kad NVV doktrinos bruožai efektyviai veikia Lietuvoje. Nors strateginio planavimo reforma, kuri buvo pagrįsta NVV doktrina, iš dalies išsprendė pradinę valstybės politikos nepatikimumo problemą, jos įtaka vyriausybės vei-

klos efektyvumui bei rezultatyvumui, viešųjų paslaugų kokybei buvo ribota³². Tyrimai taip pat rodo, jog inovacijos Lietuvos viešajame sektoriuje nėra susijusios su NVV principu „leiskite ir verskite vadybininkus valdyti“, nes jas geriausiai paaiškina struktūriniai pavienių valdžios institucijų pajėgumai (stambesnės įstaigos biudžeto ir personalo prasme taiko daugiau naujoviškų priemonių)³³. Vis dėlto Lietuvos viešojo sektoriaus organizacijų COBRA apklausos duomenų analizė rodo, kad kelios veiklos valdymo priemonės (ilgalaikis veiklos planavimas, rengiant daugiamečių strateginį planą ir strateginių planų rengimas; veiklos vertinimas pagal rezultatus ir atsiskaitymas už ją; tokių specialiųjų žmogiškųjų išteklių valdymo modelių kaip kompetencijų vadyba ir darbo apmokėjimas pagal rezultatus taikymas) suvokiamos kaip veiksnys, didinantis šių organizacijų veiklos efektyvumą³⁴.

Viešojo valdymo reformos principai, kryptys ir procesas Lietuvoje

Kokie turėtų būti Lietuvos viešojo valdymo reformos principai, kryptys ir procesas? Iš karto reikia atsakyti, kokiais principais viešojo valdymo reforma neturėtų būti pagrįsta. Tai yra partinė logika, kuria siekiama sustiprinti naująją valdžią senosios valdžios sąskaita valstybės tarnyboje. Siekiant to išvengti, reikalingas politinių partijų

³² Nakrošis V., *Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų Vyriausybę?*

³³ Šis tyrimo rezultatas interpretuojamas naudojant paklausos ir pasiūlos paaiškinimus. Pagal pasiūlos paaiškinimą stambesnės įstaigos gali priimti į darbą daugiau inovacijų vadybininkų ar nusipirkti konsultacines paslaugas naujoviškoms priemonėms diegti. Pagal paklausos paaiškinimą stambesnėms įstaigoms būdingi sudėtingesni procesai, kuriems valdyti būtinos naujos priemonės. Martinaitis Ž., Nakrošis V., „Explaining Innovations in the Lithuanian Public Sector: New Public Management, Administrative Culture and Structural Capacities“, *The Lithuanian Political Science Yearbook 2008*, Institute of International Relations and Political Science, 2009.

³⁴ Tačiau reikia atsižvelgti į tai, kad šis apklausoje dalyvavusių institucijų efektyvumo savęs įvertinimas gali skirtis nuo faktinio jų veiklos efektyvumo. Nakrošis V., Martinaitis Ž., „Lithuania“, *A Global Compendium of Agencification*, OPOCE, forthcoming.

susitarimas dėl valstybės tarnybos depolitizavimo Lietuvoje, kurio idėja pristatoma toliau.

Viešojo administravimo įstatyme numatyti principai (įstatymo viršenybės; objektyvumo; proporcingumo; nepiktnaudžiavimo valdžia; tarnybinio bendradarbiavimo; efektyvumo; subsidiarumo; „vieno langelio“)³⁵. Šiame sąraše numatyti bendrieji administracinės teisės ir procedūrų principai, taip pat specifinis „vieno langelio“ principas, kuris buvo svarbus tryliktosios–keturioliktosios Lietuvos vyriausybių kadencijų metu. Tik efektyvumo principas, kuris šiame įstatyme netiksliai apibrėžtas ekonomiškumo prasme, labiau atitinka vadybinių viešojo valdymo doktrinų principus.

Pirma, Lietuvos valdžia turi būti atvira ir skaidri (nekorumpuota). Nors skaidrumo ir ypač kovos su korupcija principas Lietuvoje įtvirtintas, viešojo valdymo reformos dokumentuose trūksta atvirumo principo pripažinimo. Antra, Lietuvos valdžia turi būti pajėgi strategiškai valdyti. Rengiant strategiją „Lietuva 2030“ taikomas panašus principas „kryptinga ir valinga valdžia“³⁶. Šie Lietuvos poreikius atitinkantys principai kyla iš (naujosios) valdysenos doktrinos.

Trečia, Lietuvos valdžia turi būti orientuota į pilietį ne tik per viešąsias paslaugas, kurių svarba pabrėžiama Vyriausybės prioritetų dokumente, bet ir per piliečių ir suinteresuotų grupių informavimą, konsultavimą bei dalyvavimą valdyme. Pastarasis bruožas buvo numatytas Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijoje. Ketvirta, Lietuvos valdžia turi būti „lieknesnė“. Nors Lietuvoje 2008–2010 m. dažniausiai buvo svarstomas valstybės tarnautojų skaičiaus mažinimo klausimas, valdžia turi būti lieknesnė ir valdžios įstaigų skaičiaus prasme.

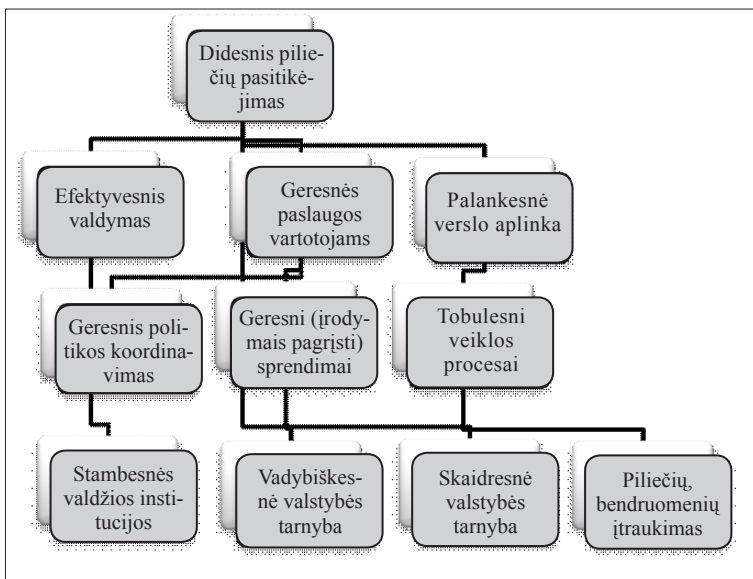
³⁵ Lietuvos Respublikos Seimas, *Viešojo administravimo įstatymas*, 1999 06 17, Nr. VIII-1234, Vilnius, < http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=390913 >, 2010 11 15.

³⁶ „Valdžia turi valingai, kryptingai ir nuosekliai siekti pažangos.“ Žr. Ministro Pirmininko tarnybos svetainę: „Kryptinga ir valinga valdžia“, < <http://www.lrv.lt/lt/veikla/v-konsultacijos/kryptinga-ir-valinga-valdzia> >, 2010 12 15.

Kitas klausimas yra galimi viešojo valdymo reformos sprendimai, atsižvelgiant į Lietuvos viešojo valdymo problemas ir doktrinų galimybes. Pirma, atsižvelgiant į didelį valdžios institucijų skaičių, Lietuvoje institucinės sandaros reformos srityje reikia mažinti po-ministerinių institucijų skaičių, kaip numatyta po-NVV doktrinoje. Lietuvoje 2009 m. buvo pristatytas siūlymas sujungti keliasdešimt verslo kontrolės įstaigų į kelias grupes, taip pat reikia konsoliduoti ES struktūrinės paramos agentūras ir kitas institucijas, atsakingas už valstybės politikų įgyvendinimą Lietuvoje³⁷. Šios priemonės padėtų sumažinti institucinę fragmentaciją ir pagerinti politikos koordinavimą Lietuvoje. Be to, politikos koordinavimui stiprinti reikalingos ir tokios priemonės kaip efektyvesnis tarpinstitucinių programų sudarymas ir įgyvendinimas.

Antra, veiklos valdymo srityje reikia tobulinti įrodymais pagrįsto valdymo priemones (stebėseną, vertinimą, veiklos auditą, užsakovuosius mokslinius tyrimus, t. t.), kad jų taikymo rezultatai būtų kokybiškesni ir galėtų būti panaudoti priimant politinius ar administracinius sprendimus. Kaip minėta, projektas „Valdymo, orientuoto į rezultatus, tobulinimas“, už kurį atsakinga Ministro Pirmininko tarnyba ir Finansų ministerija, apima trijų priemonių tobulinimą. Taip pat reikia tobulinti ir supaprastinti veiklos procesus įvairiose valdžios institucijose, siekiant mažinti administracinę naštą piliečiams ar verslui ir orientuotis į rezultatus, kurie svarbūs politikams bei piliečiams. Viena iš svarbiausių strateginio valdymo kliūčių yra einamųjų reikalų administravimas (arba „gaisrų gesinimas“) ir analitinės veiklos trūkumas valstybės tarnyboje. Gali būti taikomos tokios šios krypties priemonės: įvairių kokybės vadybos modelių diegimas (ISO, Bendrasis vertinimo modelis, t. t.) ar verslo / administracinės naštos mažinimas pagal atitinkamas metodikas. Be to, nepaisant silpnos pi-

³⁷ Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Valstybės projektų planavimo, taikomo įgyvendinant 2007–2013 m. veiksmų programas ir planuojant ES lėšas, tinkamumo ir efektyvumo vertinimas*, 2010.



6 pav. *Loginis Lietuvos viešojo valdymo reformos modelis*

Šaltinis: sudaryta autoriaus.

lietinės visuomenės Lietuvoje, naudinga laipsniškai skatinti piliečių ir bendruomenių įsitraukimą į valdymą, kurio sprendimams iki šiol didelę įtaką darė šališkos interesų grupės. Dauguma šių sprendimų atitinka po-NVV doktrinos turinį.

Trečia, siekiant lankstesnės ir skaidresnės valstybės tarnybos, personalo valdymo srityje reikia įgyvendinti valstybės tarnybos koncepciją³⁸, kurios turinys atitinka po-NVV modelį. Tačiau, kaip minėta, abejonių kelia valstybės tarnautojų priėmimo ir atleidimo liberalizavimas pagal NVV principus, kuris politizuotoje valstybės tarnyboje gali palengvinti valstybės tarnautojų „valymo“ galimybes. Taip pat reikia kovoti su korupcija valstybės tarnyboje, taikant ir tinkamas tradicinio administravimo priemones.

³⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybė, *Nutarimas dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos patvirtinimo*.

Visi po-NVV doktrina pagrįsti siūlymai apibendrinti 6 pav., kuriame pavaizduotas loginis viešojo valdymo reformos modelis. Šio paveikslo apačioje išvardytos svarbiausios priemonės („stambesnės valdžios institucijos“, „vadybiškesnė ir skaidresnė valstybės tarnyba“, „piliečių, bendruomenių įtraukimas“), kurių įgyvendinimas padėtų pasiekti geresnių reformos rezultatų, pavaizduotų paveikslo viršuje („efektyvesnis valdymas“, „geresnės paslaugos vartotojams“, „didesnis piliečių pasitikėjimas“), kuriuos pasiekti buvo tikėtasi ir įgyvendinant NVV pagrįstas reformas.

Paskutinis viešojo valdymo darbotvarkės klausimas yra susijęs su viešojo valdymo reformos procesu. Pirma, reikalingas politinių partijų susitarimas dėl aukštesniosios valstybės tarnybos Lietuvoje. Trūkstant politinės valdžios stabilumo (Lietuvos vyriausybių kadencijos trukmė, kuri yra pati trumpiausia ES šalyse, sudaro mažiau negu 16 mėn.), stabili aukštesnioji valstybės tarnyba Lietuvoje galėtų tapti svarbiu administraciniu pagrindu ilgalaikėms ar trumpalaikėms strategijoms ar programoms įgyvendinti. Geras to pavyzdys yra Estija. Jos politinėms partijoms pavyko susitarti dėl profesionalios ir depolituotos valstybės tarnybos³⁹. Nors Lietuvoje buvo siekiama politinių partijų susitarimo dėl valstybės tarnybos plėtros koncepcijos 2008–2009 m. (atsižvelgiant į tokių užsienio šalių kaip Olandija pavyzdį), konfrontacinėje politinėje sistemoje tai pasiekti sudėtinga, ypač jeigu nėra siekiama platesnio politinio sutarimo dėl tokių svarbių viešojo valdymo reformos sprendimų kaip ministerijų vadovų pareigybių pakeitimas. Po politinės daugumos Seime ar Vyriausybės pasikeitimo dar kartą būtų galima išbandyti tokio susitarimo, kuris galėtų būti pagrįstas „50 proc. *versus* 50 proc.“ principo naudojimu, galimybę. Pagal minėtą principą pusę ministerijų vadovybės galėtų sudaryti viceministrai, kurie būtų paskiriami politinio asmeninio pasitikėjimo pagrindu, o kitą pusę – sekretoriai, kurie būtų karjeros valstybės tarnautojai.

³⁹ SIGMA Working Paper, *Can Civil Service Reforms Last? The European Union's 5th Enlargement and Future Policy Orientations*, 2010, p. 4.

Antra, reikia geriau derinti politines ir biurokratinės viešojo valdymo reformos paskirtis, nes iki šiol Lietuvoje yra atotrūkis tarp politinių viešojo valdymo reformos kryptių, kurioms Vyriausybės prioritetų dokumentuose atstovauja Ministro Pirmininko tarnyba, ir administracinių reformos kryptių, kurioms viešojo administravimo plėtros dokumentuose atstovauja Vidaus reikalų ministerija. Be to, rengiant ir įgyvendinant viešojo valdymo reformas, reikia geriau bendradarbiauti su kitomis ministerijomis (ypač Finansų ir Ūkio), atsakingomis už tam tikras temines viešojo valdymo sritis.

Trečia, reikia geriau derinti skirtingus viešojo valdymo reformos įgyvendinimo būdus. Kaip minėta, legalistinis požiūris į viešojo administravimo plėtros strategijos įgyvendinimą (iki ESF paramos panaudojimo pradžios) nepasiteisino. Pagrindinis būdas viešojo valdymo reformai įgyvendinti turėtų būti nuosaikus vadybinis, pagrįstas politiniais Vyriausybės prioritetais, įgyvendinimo programomis (ar tarpinstituciniais priemonių planais) bei projektais, jų įgyvendinimo stebėseną ir vertinimą. Viešojo valdymo reformas įgyvendinančios programos ir projektai galėtų būti finansuojami iš ESF ar kitų šaltinių.

Išvados

Šiame straipsnyje buvo nagrinėjamos kelios svarbiausios viešojo valdymo doktrinos (tradicinis administravimas, NVV, po-NVV) ir doktrininis viešojo valdymo reformų pagrindas Lietuvoje įstojus jai į ES.

Apibendrinant reikia pažymėti, kad skirtingų politinių pažiūrų ir kadencijų vyriausybėms buvo būdinga tai, jog svarbūs viešojo valdymo reformos sprendimai buvo pagrįsti partine logika, kurios paskirtis yra stiprinti politinę valdžią. Reikia pripažinti, kad politinės valdžios stiprinimas gali būti reikalingas, siekiant įgyvendinti Vyriausybės programą ar įveikti tam tikrų šališkų interesų grupių pasipriešinimą reformoms. Tačiau kartais to siekiama remiantis neįrodyta „konspira-

cijos“ prielaida, jog dauguma vadovaujančias pareigas einančių valstybės tarnautojų išlieka lojalūs ankstesnei politinei valdžiai.

Struktūrinių reformų vykdymas ir vadovaujančias pareigas einančių valstybės tarnautojų keitimas siekiant partinių interesų didina nepasitikėjimą tarp valstybės tarnautojų ir politikų. Užsienio tyrėjų nuomone, būtent mažas piliečių pasitikėjimas valdžia (makrolygmeniu) ir pasitikėjimo trūkumas valdžios institucijose (mikrolygmeniu) neleidžia imtis NVV reformų, kurios pagrįstos principu „leiskite vadybininkams valdyti“⁴⁰.

Taip pat perdėtas politinės valdžios centralizavimas gali sukelti politinės vykdomosios valdžios „perkrovą“ ar net demokratinę krizę, jeigu ši valdžia būtų naudojama nesant pakankamos atskaitomybės įstatymų vykdomajai valdžiai ar net piliečiams. Trūkstant politinės valdžios stabilumo, partinės logikos taikymas gali sukurti nuolatinės priešingų reformų „bangas“, kai nauja valdžia atšaukia senos valdžios pradėtas reformas ir net ją vykdyčiusius tarnautojus.

Penkioliktosios A. Kubiliaus Vyriausybės kadencijos metu politinių lygmeniu išpopuliarėjo vadybinė viešojo valdymo doktrina, kurioje dominuoja NVV doktrina. Tačiau NVV doktrina Lietuvoje turi būti taikoma ribotai ir selektyviai dėl jos neatitikimo Lietuvos kontekstui ir problemoms. Taip pat trūksta tvirtų įrodymų, kad NVV doktrina gali efektyviai veikti Lietuvoje. Pavyzdžiui, empiriškai įrodyta, jog Lietuvoje neveikia paskatomis ir sankcijomis pagrįsta veiklos valdymo sistema. Todėl į rezultatus orientuoto valdymo priemonės turi būti diegiamos siekiant įrodymais pagrįsto valdymo: renkant informaciją, į kurią būtų atsižvelgiama priimant politinius ar administracinius sprendimus⁴¹.

⁴⁰ Pierre J., Rothstein B., „How Should the State Behave? The New Public Management versus the New Weberianism“, Paper presented at the conference on *New Public Management and the Quality of Government* at the University of Gothenburg, November 13–14, 2008.

⁴¹ Tačiau šio valdymo pritaikymo galimybės geresnės tose valstybės valdymo srityse, kur problemos yra mažiau sudėtingos ir vyrauja sutarimas dėl valstybės politikos tikslų. Pavyzdžiui, tokias sąlygas patenkina eismo saugumo keliuose sritis, bet nepa-

Lietuvoje viešojo valdymo reformos metu rekomenduojama vadovautis po-NVV doktrina, atsižvelgiant į gerą šios doktrinos sprendimų ir Lietuvos viešojo valdymo problemų atitikimą. Be to, tikėtina, kad šios doktrinos taikymas Lietuvoje sukeltų mažiau neigiamų šalutinių padarinių, palyginti su NVV doktrina. Kadangi po-NVV doktrina Lietuvoje yra prastai žinoma, reikia ją populiarinti tarp Lietuvos politikų, vadovaujančias pareigas turinčių valstybės tarnautojų ir kitų atstovų, suinteresuotų viešojo valdymo reformos klausimais.

Lietuvos viešojo valdymo reformų turinys yra panašus į turinį reformų kitose Rytų ir Vidurio Europos ir net buvusiose Sovietų Sąjungos šalyse, kuriose vienu metu „sugyvena“ vadybinės viešojo valdymo reformos doktrinos, dažnai sudarančios oficialųjį viešojo valdymo reformų fasadą, ir partinės logikos, kuriomis yra faktiškai vadovaujamosi priimant svarbiausius reformos sprendimus⁴². Kad tai daro neigiamą įtaką reformų rezultatams rodo faktas, jog SIGMA ataskaitoje prasčiausias valstybės tarnybos reitingas buvo suteiktas keturioms Višegrado šalims (Vengrijai, Čekijai, Slovakijai, Lenkijai), kuriose NVV reformos bruožai buvo derinami su stipria valstybės tarnybos politizacija⁴³. Šis reformų derinys gali būti prieštaringas, jeigu (naujiems) vadovams siekiama suteikti daugiau autonomijos, nepaisant didelio nepasitikėjimo tarp politikų ir valstybės tarnautojų. Ypač didelį pavojų toks reformų derinys keltų Lietuvoje, jeigu po kitų Seimo rinkimų valdančiojoje daugumoje dominuotų populistinės partijos, kurios, siekdamos partinių interesų, galėtų „prisidengti“ tam tikros oficialios vadybinės doktrinos bruožais.

Tačiau reikia pažymėti, kad viešojo valdymo reformų sėkmė priklauso ne tik nuo reformų turinio. Pavyzdžiui, NVV doktrina pagrįs-

tenkina – mokslo ir studijų sritis. Varkojūtė A., *Kiek viešasis valdymas grindžiamas įrodymais? Lietuvos atvejis*, Vilniaus universitetas, Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas, magistro darbas, Vilnius, 2011.

⁴² Bouckaert G., Nemeč J., Nakrošis V., Hajnal G., Tönnisson T., eds., *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*, NISPAcee, 2009.

⁴³ Meyer-Sahling J.-H., *Post-Accession Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe*, Paris: OECD-SIGMA Publications, 2009, p. 76.

tos viešojo valdymo reformos Rytų ir Vidurio Europos šalyse buvo gana nesėkmingos ne tik dėl netinkamo turinio, bet ir netinkamo įgyvendinimo⁴⁴. Lietuvos Achilo kulnas tebėra tiek tradicinių, tiek vadybinių reformų įgyvendinimas, kuriam neigiamą įtaką daro įvairūs veiksniai (didelė reformos apimtis ir sparta, legalistinis požiūris, lėšų stoka, netinkama institucinė sandara, t. t.)⁴⁵. Viešojo valdymo srityje, be bendrų įgyvendinimo problemų, galima išskirti nepakankamus atsakingų viešojo valdymo institucijų pajėgumus rengti ir įgyvendinti reformas.

Pabaigoje naudinga pristatyti keletą aktualių viešojo valdymo reformos tyrimų krypčių Lietuvoje. Pirma, būtų įdomu aiškinti bendrųjų viešojo valdymo reformų ar jų konkrečių atvejų sudarymą ir įgyvendinimą, remiantis viešojo valdymo doktrinomis ir jų analizės galimybėmis. Vieno tyrimų projekto metu siekiama paaiškinti organizacines vykdomosios valdžios sandaros reformas Lietuvoje 1990–2010 m.⁴⁶

Antra, ateityje būtų aktualu lyginti viešojo valdymo reformas su kitų vertikaliųjų ar horizontaliųjų viešųjų politikų reformomis Lietuvoje. Pavyzdžiui, aukštojo mokslo reformos kritikai būdingas teiginys, kad reformos siūlymai nebuvo grindžiami jokia tarptautine aukštojo mokslo patirtimi, o ideologiniais laisvosios rinkos principais⁴⁷. Todėl būtų įdomu nustatyti, kiek doktrininis aukštojo mokslo reformos pagrindimas padėjo pasiekti politinį sutarimą ir priimti atitinkamus reformos sprendimus tiek Vyriausybėje, tiek Seime.

Trečia, būtų naudinga atlikti viešojo valdymo reformų palyginimą Rytų ir Vidurio Europos šalyse. Jis galėtų būti pagrįstas ne tik

⁴⁴ Nemeč J.

⁴⁵ Vilpišauskas R., Nakrošis V., *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*, Vilnius: Eugrimas, 2003.

⁴⁶ Tai Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto mokslinių tyrimų projektas „Lietuvos valdžios institucijų struktūros ir veiklos kaitos tendencijos“, kurį pagal sutartį Nr. MIP-24/2010 2010-2011 m. finansuoja Lietuvos mokslo taryba.

⁴⁷ Radžvilas V., „Po aukštojo mokslo reformos, arba išsivaikščiojancio proto laikas“, *Delfi*, 2010 10 15, <<http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/vradzvilas-po-aukstojo-mokslo-reformos-arba-issivaiksciojancio-proto-laikas.d?id=37557745>>, 2010 11 15.

NVV ar kitomis vadybinėmis doktrinomis, bet ir šiam regionui geriau pritaikytomis teorinėmis išvalgomis, kuriose būtų atsižvelgiama į viešojo valdymo reformų dvilypumą (t. y. minėtą partinių ir vadybinių siekių derinį).

LITERATŪRA IR ŠALTINIAI

Backūnaitė E., „Administracinių reformų viešajame sektoriuje raida: konvergencijos ir divergencijos paieškos“, *Viešojo politika ir administravimas*, 2006, Nr. 18.

Bazley M., *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, 2001.

Bazley M., *Breaking Through Bureaucracy*, University of California Press, 1992.

Bouckaert G., Nemeč J., Nakrošis V., Hajnal G., Tönnisson T., eds., *Public Management Reforms in Central and Eastern Europe*, NISPAcee, 2009.

Christensen T., Laegreid, P., *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*, Ashgate, 2007.

Dryzek J. S., Dunleavy P., *Theories of the Democratic State*, Palgrave Macmillan, 2009.

Hood C., „A Public Management for All Seasons?“, *Public Administration* 69 (1), 1991.

Human Resource Working Group, *Public Administration Systems in Transformation: Presentation of the Career/Position System Survey*, Brussels, 2007.

Kettl D., „The Global Revolution in Public Management“, *Journal of Policy Analysis and Management*, 1997.

Lietuvos Respublikos Seimas, *Seimo plenarinio posėdžio Nr. 43 stenograma*, 2009 03 10, < http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=338732 >, 2010 11 15.

Lietuvos Respublikos Seimas, Viešojo administravimo įstatymas, 1999 06 17, Nr. VIII-1234, Vilnius, < http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=390913 >, 2010 11 15.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė, *Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo 3, 6, 22, 24, 26, 29, 30, 31, 31¹, 38, 45 straipsnių, aštuntojo skirsnio pavadinimo pakeitimo, įstatymo papildymo 28¹ ir 29¹ straipsniais bei 33 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymo projekto*, 2010, < http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=367370&p_query=&p_tr2=>, 2010 11 15.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė, *LR Vyriausybės 2010 metų veiklos prioritetai*, 2010, < <http://www.lrv.lt/bylos/veikla/LRV-2010-prioritetai.pdf> >, 2010 11 15.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė, *Nutarimas dėl valstybės tarnybos tobulinimo koncepcijos patvirtinimo*, 2010 02 02, Nr. 715, < <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dok>

paieska.showdoc_l?p_id=375123&p_query=valstyb%EBs%20tarnybos&p_tr2=2 >, 2010 11 15.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė, *Dėl Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo*, 2004 04 28, Nr. 488, < http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=232235 >, 2010 11 15.

Lynn L. E. Jr., „New Public Management: Reform, Change and Adaptation“, *Public Management: Old and New*, New York: Routledge, 2006.

Martinaitis Ž., Nakrošis V., „Explaining Innovations in the Lithuanian Public Sector: New Public Management, Administrative Culture and Structural Capacities“, *The Lithuanian Political Science Yearbook 2008*, Institute of International Relations and Political Science, 2009.

Meyer-Sahling J.-H., Nakrošis V., „Lietuvos valstybės tarnyba: sėkmės paslaptys ir tolesnio vystymo alternatyvos“, *Viešoji politika ir administravimas*, 2009, Nr. 27.

Meyer-Sahling J.-H., *Post-Accession Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe*, Paris: OECD-SIGMA Publications, 2009.

Ministro Pirmininko tarnyba, *Užsienio šalių ir Lietuvos institucijų veiklos rezultatų stebėsenos sistemų įgyvendinimo gerosios praktikos apžvalga*, UAB „Klaipėdos banga“, 2009, < <http://www.lrv.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/knyga.pdf> >, 2010 11 15.

Modernising Government, The Stationery Office, March 1999, < <http://www.nationalschool.gov.uk/policyhub/docs/modgov.pdf> >, 2010 11 15.

Nakrošis V., Martinaitis Ž., „Lithuania“, *A Global Compendium of Agencification*, OPOCE, forthcoming.

Nakrošis V., *Strateginis valdymas Lietuvoje: ar turime rezultatų Vyriausybę?*, Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2008.

Nakrošis V., „Lietuvos valstybės tarnyba kryžkelėje: vadybos modelio link“, Švedas G. (sud.), *Valstybės tarnybos teisinis reguliavimas ir jo perspektyvos Lietuvos Respublikoje*, Lietuvos viešojo administravimo institutas, Vilnius, 2008.

Nemec J., „New Public Management and its Implementation in ECE: What Do We Know and Where Do We Go?“, *The NISPACEE Journal of Public Administration and Policy* 3 (1), 2010.

Osborne D., Gaebler T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, A Plume Book, 1992.

Pierre J., Rothstein B., „How Should the State Behave? The New Public Management versus the New Weberianism“, Paper presented at the conference on *New Public Management and the Quality of Government* at the University of Gothenburg, November 13–14, 2008.

Pollitt C., „Convergence or Divergence: What has been Happening in Europe?“, Pollitt C., Van Thiel S., Homburg V. (eds.), *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, Palgrave Macmillan, 2007.

Pollitt C., *The Essential Public Manager*, Maidenhead: Open University Press, 2003.

Pollitt C., Bouckaert G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press, 2000.

Raipa A., „Šiuolaikinio viešojo valdymo kryptys ir tendencijos“, *Viešoji politika ir administravimas*, 2009, Nr. 30.

SIGMA Working Paper, *Can Civil Service Reforms Last? The European Union's 5th Enlargement and Future Policy Orientations*, 2010.

Staponkienė J., „Naujosios viešosios vadybos elementų identifikavimas“, *Viešoji politika ir administravimas*, 2005, Nr. 13.

Tumėnas A., „Naujoji viešoji vadyba ir jos mitai“, *Viešoji politika ir administravimas*, 2008, Nr. 25.

Varkojūtė A., *Kiek viešasis valdymas grindžiamas įrodymais? Lietuvos atvejis*, Vilniaus universitetas, Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas, magistro darbas, Vilnius, 2011.

Verhoest K., Verschuere B., Peters G., Bouckaert G., „Controlling Autonomous Public Agencies as an Indicator of New Public Management“, *Management International* 9 (1), 2004, p. 25–35.

Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Valstybės projektų planavimo, taikomo įgyvendinant 2007–2013 m. veiksmų programas ir planuojant ES lėšas, tinkamumo ir efektyvumo vertinimas*, 2010, < http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/fm/failai/Vertinimas_ESSP_Neringos/Ataskaitos_2009MVP/Valstybes_projektu_ataskaita.pdf >, 2010 11 15.

Vilpišauskas R., Nakrošis V., *Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka*, Vilnius: Eugrimas, 2003.

Zukas D., *Saulėlydžio komisijos veikla viešojo administravimo reformos kontekste*, Vilniaus universitetas, Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas, magistro darbas, Vilnius, 2003.

SUMMARY

PUBLIC MANAGEMENT REFORMS IN LITHUANIA: WHAT SHOULD REPLACE NEW PUBLIC MANAGEMENT AND WHY?

This article analyses main public management doctrines (traditional administration, NPM and post-NPM), assesses the doctrinal basis of public management reforms in the 2004–2010 period, provides suggestions concerning principles, directions and process of future public management reforms in Lithuania. Despite different political views and terms of various Governments, important decisions of public management reforms were based on the party logic, whose purpose is to strengthen political authority of the government in office. The implementation of the ‘bureaucratic’ public

administration strategy, whose content was informed by the ideas of post-NPM, was initially unsuccessful because of limited political ownership and the legalistic approach. The XV Lithuanian Government undertook wide public management reforms based on the managerial doctrine with prevailing NPM characteristics. A mix of the party logic and the NPM doctrine could be contradictory and risky in Central and Eastern European countries. Also, the NPM has not yielded good results in continental Europe, its solutions do not match Lithuania's problems and there is no solid empirical evidence about its effectiveness in Lithuania. Therefore, its application should be limited and selective during Lithuania's public management reforms. Post-NPM is the best doctrine for future public management reforms, whose implementation in Lithuania should be supported by broader political consensus, better inter-institutional cooperation and a more managerial implementation approach.