

REFORMŲ VALDYMO PROBLEMOS

Prof. Habil. Dr. Stasys Puškorius

Lietuvos teisės universitetas, Valstybinio valdymo fakultetas, Valdymo teorijos katedra,
Ateities g. 20, 2057 Vilnius
Telefonas 8 (22) 714529,
Elektroninis paštas vtk@ltu.lt

Pateikta 2001 m. rugsėjo 4 d.

Parengta spausdinti 2001 m. rugsėjo 12 d.

*Recenzavo Klaipėdos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Vadybos katedros prof. habil. dr. A. Makštutis
ir Lietuvos teisės universiteto Policijos fakulteto Policijos teisės katedros vedėjas doc. dr. A. Šakočius*

S a n t r a u k a

Straipsnyje nagrinėjamos valdymo reformų rengimo ir įgyvendinimo problemos. Pažymima, kad reformas būtina vykdyti nuolat, ir jos skiriasi tik turiniu, dydžiu bei įgyvendinimo terminais. Nagrinėjama užsienio šalių patirtis, sukaupta vykdant reformas, pateikiama daug tų šalių patirties laimėjimų. Daug dėmesio skiriama reformų aplinkai ir valdymo dimensijoms, pagrindinės valdymo institucijos, atsakingos už reformų rengimą, sudarymui, darbo organizavimo problemų sprendimui ir personalo parinkimui. Pažymimi skirtumai tarp reformų programų rengimo ir jų įgyvendinimo etapų.

Remiantis šia patirtimi suformuluotos pagrindinės išvados, taikytinos reformuojant valstybinį valdymą Lietuvoje.

Viena iš svarbiausių valstybės valdymo funkcijų yra valdymo sistemos tobulinimas. Ji vykdoma rengiant ir įgyvendinant įvairias reformas. Tai nėra epizodiška funkcija, nes reformas būtina vykdyti nuolat, ir jos skiriasi tik turiniu, dydžiu bei įgyvendinimo terminais. Žinoma, esminės reformos nevykdomos kasdien, tačiau skirtingų valdymo problemų, kurios turi būti sprendžiamos, kyla ganėtinai dažnai. Vadinas, norint tinkamai valdyti būtinus pokyčius, reikia sukurti viešojo sektoriaus sistemą, atsakingą už reformas, ir paskirstyti funkcijas tarp šios sistemos struktūrinių padalinių. Kuriant tokią sistemą tikslinga išnagrinėti kitų šalių patirtį, sukaupią sprendžiant šiuos klausimus ir pritaikyti jų laimėjimus atsižvelgiant į ypatumus, egzistuojančius Lietuvoje.

Viešojo administravimo reformos devintame dvidešimto amžiaus dešimtmetyje besivystančiose šalyse, kurių patirtis Lietuvai yra labai svarbi, buvo vykdomos pagal struktūrines suderinimo programas (Structural adjustment programmes – SAPs). Daugelis jų buvo inicijuotos iš išorės [1, p.1]. Reformos buvo neišvengiamos dėl biudžeto deficito, reikalaujančio, kad valdymo ir paslaugų teikimo išlaidos būtų sumažintos. Tai pagrindiniai veiksniai, susiję su valdymo sistemos dydžiu ir jos funkcijomis. Buvo siekiama sumažinti viešojo sektoriaus vaidmenį perduodant privačiam sektoriui didžiąją paslaugų teikimo funkcijų dalį. Daugelyje šalių, užuot taikius viešojo administravimo paradigmas, pradėti taikyti naujosios viešosios vadybos pastulatai, iš kurių pagrindiniai yra šie:

Pirma, daugiausia dėmesio skiriama rezultatams ir asmeninei vadybininko atsakomybei.

Antra, kuriamos lankstesnės organizacijų struktūros, keičiami reikalavimai personalui, priėmimo į darbą terminai ir sąlygos.

Trečia, aiškiai apibrėžiami organizaciniai ir personalo komplektavimo klausimai, nustatomi darbų atlikimo rodikliai. Pagrindiniai rodikliai apibrėžia organizacijos veiklos efektyvumą ir naudingumą.

Ketvirta, pripažįstama, jog aukštieji valdininkai yra labiau politizuoti nei neutralūs.

Penkta, siekiama plačiau taikyti privataus sektoriaus metodus.

Šešta, stengiamasi mažinti valstybės vaidmenį gaminant prekes ir teikiant visuomenei paslaugas, plečiant privatizacijos procesą ir taikant kitus rinkos veiksnius [2].

Žinoma, naujoji viešoji vadyba nereiškia, plataus ir nekritiško privataus sektoriaus laimėjimų taikymo viešajame sektoriuje, tačiau reikalauja, kad valstybės tarnautojai būtų daugiau vadybininkai nei administratoriai.

Viešąjį sektorių bandoma pertvarkyti į vadybinį, turintį daugiau kontrakto veiksmų, taikant laisvesnį bendradarbiavimo stilių tarp hierarchinių lygmenų, kontroliuojančių ir vykdančių padalinių. Tobulinama žmogiškųjų išteklių vadyba, personalas plačiau įtraukiamas į sprendimų priėmimo procesą ir valdymą. Mažinama administracinė kontrolė: numatomi griežti vykdymo tikslai, naudojamas grįžtamasis ryšys su vartotojais – jie įtraukiami į valdymo procesą. Daug dėmesio skiriama privataus sektoriaus laimėjimų analizei, kuriama patikima, veiksminga, kompetentinga ir atvira prekių ir paslaugų tiekimo sistema, sudaromos sutartys, vengiama monopolizmo ir protekcionizmo. Rūpinamasi politikų ir valdininkų, priimančių sprendimus, kvalifikacija, siekiama didesnio valdymo ir sprendimų priėmimo skaidrumo.

A.Massey teigia, kad reformuojant viešąjį sektorių siekiama šių tikslų:

- sumažinti valstybės veiklos mastą ir jos vaidmenį, padidinti privataus sektoriaus reikšmę;
- neleisti viešajam sektoriui plėstis ateityje – sudaryti galingas interesų koalicijas;
- depolitizuoti daugelį viešojo sektoriaus, ypač ekonominių sprendimų priėmimo procedūrų ir pavesti jas profesionaliems ekspertams;
- įdiegti į viešąjį sektorių geriausią, privačiame sektoriuje išbandytą techniką;
- saugoti piliečių asmenines teises nuo valstybės tarnautojų ir politikų savivalės [3].

Naujosios viešosios vadybos atsiradimo ir plėtotės klausimai smulkiau nagrinėjami kitame straipsnyje [4]. Ši nauja teorija reikalauja pertvarkyti valdymo sistemą kuriant pigesnes struktūras, gebančias efektyviai spręsti Lietuvoje kylančias problemas.

Grįžkime prie reformų proceso analizės. J. Corkeris ir kt. [1] išskiria dvi reformų dalis: reformų aplinką ir valdymo dimensijas. Svarbiausios reformų aplinkos dalys yra ideologinės, pavyzdžiui, norint mažinti valdymo išlaidas, principo „mažiau valstybės – geresnė valstybė“ taikymas, tarptautiniai įsipareigojimai, politiniai ir administraciniai valdymo aspektai, ekonominiai ir finansiniai veiksniai, pilietinės visuomenės plėtos veiksniai, reformų vykdymo patirtis, užsienio specialistų parama.

Reformų aplinkai įtaką daro susiklosčiusi situacija, kuri tiesiog verčia reaguoti į įvairius pokyčius. Tai gali būti politinė, ekonominė krizė, didėjantys regionų poreikiai, naujos valdžios iniciatyvos ir pan.

Norint įgyvendinti numatomas reformas būtina, kad jos vienareikšmiškai būtų remiamos politikų, turinčių pakankamai ilgą laiką realią valdžią. „Vis plačiau pripažįstama, kad valdymo reformos negali būti traktuojamos vien tik kaip techniniai pokyčiai, o turi būti suvokiamos kaip dalis politinio proceso. Tai apskritai lemia pokyčių valdžios struktūrose atsiradimą.

Net jeigu ir yra didelis išorinis spaudimas, reformos gali žlugti, jeigu jų neremia politikai. Politinę paramą turi teikti aukščiausi politiniai lygmenys; tai turi tęstis gana ilgą laiką; pageidautina, kad remiant reformas dalyvautų valdančiosios ir opozicinės partijos. Skirtingų partijų parama vykdant reformas būtina parlamentinėje demokratinėje valstybėje, nes įgyvendinant įvairias programas vyriausybė gali keistis. Tokia parama neleistų sustoti reformų procesui” [1, p. 13].

Reformų sėkmė taip pat priklauso nuo visuomenės suvokimo, kad jos būtinos, suinteresuotų grupuočių ir žiniasklaidos, geranoriškai ir suprantamai pateikiančios reformų turinį, jos rezultatus bei eigą, paramos.

Deja, reikia pripažinti, kad tikėtis rimtos politikų paramos vykdant reformas sunku. Tai susiję su keliais veiksniais. Pirma, didžioji visuomenės dalis nemėgsta reformų, todėl politikai, remiantys reformas, praranda dalį savo rinkėjų. Antra, reformų rezultatai negreitai pasiekiami, paprastai politikų kadencija baigiasi anksčiau, nei pasiekiami teigiami reformų rezultatai. Trečia, politikai, jų kadencijai pasibaigus, grįžta į administracines struktūras. Čia jie gali

nukentėti dėl savo aktyvios veiklos vykdant reformas, nes jos galėjo skaudžiai atsiliiepti tų padalinių vadovams, kur jie dirbo anksčiau.

Minėtosios ir kitos reformų aplinkos sudėtinės dalys turi būti įvertintos pradedant ir vykdant reformas. „Kaip buvo pažymėta anksčiau, turi būti išanalizuotos ir suvoktos reformos skatinančių priežasčių savybės, svarba ir pavyzdžiai. Turi būti nustatyti pagrindiniai veikėjai ir grupės suinteresuotų žmonių bei organizacijų, taip pat išteklių apribojimai (apimant ir turimas galimybes). „Svarbu atkreipti dėmesį į makroekonominės aplinkos reikšmę. Kai kurie tos aplinkos duomenys gali būti neviešinami, bet jie būtini tiems, kurie atsako už reformų programos formulavimą, kad pastarieji būtų gerai susipažinę su susidariusia situacija ir kiek galima daugiau žinotų tiek apie paramos dydį, tiek apie trukdymus, kurie gali atsirasti“ [1, p. 14].

Be abejojimo, pradedant reformas reikia nustatyti jų tikslus ir aiškiai tų tikslų siekimo strategiją. Ši strategija turi būti tokia, kad joje būtų atsižvelgta į galimus aplinkos pokyčius vykdant reformas, todėl reformų strategija neturėtų būti pernelyg detali. Svarbu, kad ši strategija būtų įgyvendinama, t.y. būtų numatytos lėšos, galimybės keisti valdymo struktūras, atsižvelgta į turimą personalo kvalifikaciją, nustatyti reformų įgyvendinimo kriterijai. „Ypač daug dėmesio turi būti skirta gautų rezultatų propagandai norint užtikrinti paramą joms tęsti“ [1, p. 14]. Reformų strategijos sėkmė labai priklauso nuo to, kokia ministerija (departamentas arba kokia nors kita valdymo institucija) yra atsakinga už jų įgyvendinimą, kaip ji sąveikauja su kitomis struktūromis, kurios dalyvauja reformų procese. Matyt, reikia sudaryti darbo grupes, kuriose būtų visų suinteresuotų struktūrinių padalinių atstovai. Kadangi reformų strategija įgyvendinama per gana ilgą laikotarpį, tokios strategijos valdymas turi būti lankstus, atliekamas iteraciniu būdu, atsižvelgiant į tos strategijos įgyvendinimo etapus bei turimus išteklius.

J. Corkeris pažymi du reformų įgyvendinimo būdus. Jis rašo: „Buvo pasiūlyti du reformų įgyvendinimo būdai: laipsniškasis ir struktūrinių pokyčių. Laipsniškasis pokyčių būdas nesiekia reformuoti egzistuojančios sistemos kaip visumos; struktūrinių pokyčių būdas transformuoja egzistuojančią valdymo sistemą. Reikalingos valdymo strategijos, aprėpiančios abu reformų įgyvendinimo būdus“ [1, p. 16].

Daugelis autorių pažymi [1,5,6,7,8], kad vykdant reformas būtina skirti vieną pagrindinę valdymo instituciją, atsakingą už reformų strategijos įgyvendinimą. „Viena tokios valdymo institucijos paskyrimo priežasčių yra ta, kad valstybės tarnautojai yra savo struktūrų ir tradicijų kaliniai. Praktiškai kiekviena ministerija laukia centrinės ministerijos nuorodų bei vadovavimo, net jeigu daugeliu atvejų ji nori kuo daugiau veikti pati“ [1, p. 16].

Pagrindinės valdymo institucijos arba ministerijos funkcijos yra:

- aiškiai apibrėžti visų ministerijų vaidmenį reformų programoje;
- suderinti ministerijų tikslus ir taikomų priemonių laiką;
- priversti ministerijas atsiskaityti už suderintų priemonių vykdymą;
- teikti suinteresuotoms ministerijoms pagalbą ir patarimus;
- organizuoti pasitarimus kylančioms problemoms spręsti;
- atlikti klientų ir ministerijų poreikių tyrimus;
- organizuoti konsultacijas.

Sprendžiant iš šių funkcijų centralizacijos vaidmuo vykdant programas yra ganėtinai didelis, tačiau reikia palikti vietas ir suinteresuotų ministerijų iniciatyvai. Klausimas, kam turi būti pavaldi pagrindinė reformų valdymo institucija, yra labai svarbus. „Daugelyje Afrikos šalių pagrindinė reformų valdymo institucija yra pavaldi prezidentūrai arba vyriausybei – taip pabrėžiama to padalinio vadovo bei visos jo komandos įtaka ir nepriklausomumo svarba kiek politiniu, tiek ir asmeniniu lygiu“ [1, p.17, 18].

Didžiojoje Britanijoje nuolatinės, atsakingos už valstybės tarnybą ministerijos sekretorius vadovauja žemesnio lygmens reformų programų komandai ir atsiskaito už reformų eigą premjerui per vidaus valstybės tarnybos (Home Civil Service) vadovą. Valstybės išdo personalas konsultuoja dėl galimybių plėtoti reformas. Kiti departamentai atsako už savo funkcijų nustatymą ir jų vykdymą atsižvelgdami į gautas rekomendacijas.

Prancūzijoje 1997 m. buvo įsteigtas atskiras premjerui pavaldus reformų komisariatas, kurio įgaliojimai buvo apriboti 3 metais. Belgijoje buvo įsteigta speciali organizacinė ir vady-

bos tarnyba (Advisory Council on Organization and Management). Ši tarnyba dirbo kartu su Federaliniu administracinio mokymo institutu (Federal Administration's Training Institute), kuris buvo ministerijos, atsakingos už valstybės tarnybą (The Ministry of the Public Service), sudėtinė dalis ir su Federaline informacine tarnyba (Federal Information Service), kuri pavaldi premjero kanceliarijai. „Šios agentūros, turinčios specializuotų mokymo ir komunikacijos žinių, teikia paslaugas atskiroms ministerijoms ir agentūroms, patardamos, kaip pertvarkyti struktūras ir sistemas, jei tai būtina. Manoma, kad tų agentūrų vieta hierarchijoje yra mažiau svarbi, nei jų įgaliojimai“ [1, p.18].

Vakarų patirtis rodo, kad didelę reikšmę turi tai, koks personalas vykdo reformas. „Nepaprastai svarbu rasti tinkamą kandidatą vadovauti pagrindinei agentūrai. Reikia labai specifinių įgūdžių ir patirties, taip pat puikiausių charakterio ir intelekto savybių, stiprios charizmatinės asmenybės, kuri sugeba priimti ir įgyvendinti sudėtingus sprendimus ir gali efektyviai bendrauti su aukščiausio rango politikais ir administratoriais. Visas kitas šios agentūros personalas turi būti priimtinas ir patikimas. Žmonės turi būti lankstūs, iniciatyvūs, gebantys kovoti su opozicija. Darbas, kuris turi būti atliktas, reikalauja asmenų aukščiausio intelekto. Jie gali užsitarnauti visų pagarbą, ypač tų, kurie priklauso aukščiausiajam pagrindinės ir kitų ministerijų lygmeniui“ [1, p.19].

Pabrėžiama, kad reformų darbo grupėse turi būti akademinės visuomenės atstovai, kurie padidina analitines tų grupių galimybes ir diskusijų tarp administratorių metu gali atlikti arbitražo funkcijas. Manoma, kad darbo grupės turi būti pakankamai mažos. Pavyzdžiui, Didžiojoje Britanijoje rengiant kitos pakopos projektą (Next Steps Project) iš pradžių darbo grupė buvo sudaryta iš keturių asmenų. Plėtojant reformas, šios darbo grupės žmonių daugėjo nuo 11, 15, 25 iki 26, tačiau praėjus reformų piko momentui sumažėjo. [1, p. 19].

Ministerija, atsakinga už reformas, su suinteresuotomis ministerijomis derina reformų tikslus. Reformų strategija plėtojama pasitelkus visų ministerijų atstovus. Belgijoje, pavyzdžiui, įsteigta tarpdepartamentinė konsultacinė grupė (Interdepartmental Consultation Group) bei pareigūnų ir vadovų kvalifikacijos kėlimo informaciniai tinklai [1, p. 20]. Zambijoje ministerijose įsteigti reformų įgyvendinimo komitetai, kurie glaudžiai bendradarbiauja su pagrindinės valdymo institucijos – valdymo plėtros padaliniu (The Management Development Division) – vyriausybės konsultantais. Taip suvokiama, kad reforma yra bendras visų reikalas. Tai labai paspartina reformų eigą be ypatingos pagrindinės organizacijos paramos“ [1, p. 20].

Kanadoje kiekviename departamente 3 metams buvo paskirti reformų programos vykdymo priežiūros koordinatoriai, bendradarbiaujantys su pagrindine ministerija.

Kaip buvo minėta, reformų sėkmė labai priklauso nuo konsultacijų ir bendradarbiavimo lygio. Reikia pažymėti, kad konsultacijų efektyvumą smarkiai riboja biurokratija, nes ji vadovaujasi direktyvomis ir hierarchijos principais ir todėl nemėgsta horizontalių santykių.

Svarbu taip pat teisingai pasirinkti reformų įgyvendinimo laikotarpį, nes jei tinkamas momentas praleistas, reformomis gali nusivilti net reformų šalininkai – juk vyksta įvairūs politiniai ir aplinkos pokyčiai, kurie gali sulėtinti arba net nutraukti reformas.

Reformų programų kūrėjai nebūtinai yra geriausi jų vykdytojai. Pastebėti skirtumai tarp gebėjimų numatyti tikslus ir rengti reformų plėtros strategijas. Tikslų apibrėžimas reikalauja analitinių įgūdžių. Reformų plėtros strategijos numato bendravimo įgūdžius, mokėjimą rasti konsensuą ir sukurti atmosferą, kurioje visi reformų dalyviai suvokia reformas kaip būtiną jų pačių vykdomą procesą. Įgyvendinant reformas naudinga kviešti išorinius specialistus: privačius konsultantus, akademinės visuomenės atstovus, kurie pareiškia nepriklausomą, objektyvią nuomonę.

Vakarų patirtis rodo, kad „...valdymo struktūros, kurioms būtinos išsamios reformų programos, turi mažiausiai galimybių valdyti reformų procesą. Tai ypač būdinga besivystančioms šalims, kurių viešasis sektorius nepasižymi valdymo gebėjimais ...“ [1, p.1].

Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę itin svarbios tapo problemos, susijusios su valstybiniu valdymu. Buvo įkurta Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerija, kuri turėjo rengti ir įgyvendinti valdymo reformų strategiją. 1995 m. ši Ministerija parengė Valstybinio valdymo reformos koncepcijos metmenis [9]. Tai buvo svarbus ir būtinas mokslinis tyrimas,

nusakantis visų reformų teorinius pagrindus. Tiesa, jame pasigendama būtent valdymo reformų koncepcijos metmenų. Beje, net nebuvo bandoma sukurti bent vieną iš galimų valstybinio valdymo reformų strategijos variantų. Kiek vėliau paaiškėjo, jog ši Ministerija netapo pagrindine valdymo institucija, inicijuojančia reformas ir organizuojančia jų valdymą. Valstybės valdymo išlaidos toliau didėjo, o valdymo efektyvumas mažėjo. Premjero A. Kubiliaus vyriausybė buvo priversta ieškoti išeities iš susidariusios situacijos. Buvo sukurtos laikinos „Saulėtekio“ ir „Saulėlydžio“ komisijos, kurios turėjo parengti pasiūlymus dėl valstybinio valdymo struktūrų pertvarkymo ir funkcijų paskirstymo. Šios komisijos pateikė gana vertingų pasiūlymų, tačiau buvo įgyvendinta tik nedidelė tų pasiūlymų dalis ir nevisai taip, kaip buvo siūloma. Tokius padarinius buvo galima numatyti, nes vykdant reformas faktiškai nebuvo atsižvelgta į Vakarų patirtį.

Matyt, verta suformuluoti pagrindines, taikytinas reformuojant valstybinį valdymą Lietuvoje, išvadas, kurios išplaukia iš kitų šalių patirties:

Pirma, numatomų reformų politinė parama turi būti aiški. Tam reikia parengti objektyvius duomenis apie susidariusią situaciją ir numatyti kryptis, kaip tą situaciją gerinti. Reikia suvokti, kad būtina ne tik valdančiosios koalicijos, bet ir pagrindinių opozicinių partijų būtinumo parama.

Antra, visuomenė turi suprasti reformų tikslus, tų reformų strategiją, jos įgyvendinimo etapus, teigiamus rezultatus, kurių tikimasi, ir galimus sunkumus, susijusius su tų reformų įgyvendinimu. Čia svarbų vaidmenį turėtų atlikti žiniasklaida, politikai, visuomenės veikėjai. Kuriant informacinę visuomenę ypač svarbu, kad visi gyventojai žinotų priimamų sprendimų tikslingumą, pagrįstumą ir palaikytų šiuos sprendimus. Platus gyventojų pasitelkimas būtinas ir norint plėtoti pilietinę visuomenę.

Trečia, ypač kruopščiai reikia pasirinkti pagrindinę ministeriją, atsakingą už konkrečių reformų parengimą ir vykdymą. Dažniausiai dėl to, kad visos ministerijos turi biurokratinių polinkių, tikslinga sudaryti specialią komisiją, atsakingą už konkrečios reformos programos parengimą. Itin svarbu pasirinkti tos komisijos pirmininką. Jis turi būti nepriklausomas, turintis didelį autoritetą, išsamių reformų problemų srities žinių, reikiamos patirties kuriant reformų programas, vadybinių savybių.

Kalbant plačiąja prasme reformų komisijos nariai taip pat turi turėti tas pačias savybes, kaip ir jos vadovas, galbūt tik šiek tiek žemesniu lygmeniu, tačiau kiekvienas iš jų turėtų lenkti vadovą kokios nors specialybės patirtimi arba žiniomis. Visi komisijos nariai turi mokėti dirbti kaip komanda.

Kuo mažesnė komisija, tuo efektyviau ji dirba. Patirtis rodo, jog tinkamiausia komisijos sudėtis yra 7 žmonės. Apskritai reikėtų siekti, kad komisijose nebūtų daugiau nei 10 narių. Tuo atveju, kai nepasiseka sukurti mažos grupės dėl jos narių žinių arba patirties stokos, patartina kviešti galinčius konsultuoti specialistus, kurie neįtraukiami į komisijos sudėtį.

Tikslinga, kad komisija būtų sudaryta vadovaujantis proporcinio principu, t.y. komisijos narių skaičius iš kiekvienos organizacijos turėtų būti daugmaž proporcingas reformų mastui kiekvienoje iš reformuojamų organizacijų.

Reformų komisijoje turi būti akademinės visuomenės atstovų, kurių analitiniai gebėjimai bei nepriklausomumas būtų itin vertinami kuriant reformų programas.

Ketvirta, nepaprastai svarbu, kam tiesiogiai pavaldi pagrindinė ministerija arba reformų komisija. Straipsnyje išnagrinėta tarptautinė patirtis rodo, jog ji turėtų būti pavaldi Premjerui, Seimui arba Prezidentui priklausomai nuo to, kokios srities valdymo reforma numatoma. Toks pavaldumas galėtų būti nustatomas paskyrus už reformas atsakingus asmenis iš minėtų valdymo institucijų, kurios kuruotų pagrindinės ministerijos arba specialios komisijos darbą. Pageidautina, kad kuris nors iš šių atsakingų asmenų būtų paskirtas komisijos pirmininku, žinoma, jei jis tenkina pirmininkui keliamus reikalavimus.

Penkta, reformų strategijai parengti būtinas kruopštus darbas. Tai neturi būti uždari posėdžiai, kurių medžiaga būtų slepiama nuo suinteresuotų ministerijų arba organizacijų. Būtinas kuo didesnis reformų kūrimo skaidrumas ir viešumas. Dar daugiau – tik siekiant, kad suinteresuotos organizacijos kritikuotų numatomas reformas, teiktų pagrįstus pasiūlymus,

bendrautų su komisijos nariais neformaliuose susitikimuose, galima parengti tikrai įgyvendinamą reformų programą.

Šešta, į parengtą reformų programą nereikėtų žiūrėti kaip į galutinį dokumentą. Būtina ir toliau kai kuriuos tos programos punktus svarstyti ir tobulinti, žinoma, nenukrypstant nuo pagrindinių reformos tikslų. Šią programą tikslinga paskelbti spaudoje ir tęsti jos tikslų propagandą bei rinkti visuomenės pasiūlymus, plačiai informuojant per žiniasklaidą apie priimtus pasiūlymus bei programos korekciją. Tik taip galima sulaukti visuomenės programų paramos ir suvokimo, kodėl reformos būtinos.

Septinta, parengta programa nebus įgyvendinta, jeigu nebus sukurta speciali tos programos įgyvendinimo valdymo institucija ir mechanizmas. Kaip rodo šiame straipsnyje išnagrinėta užsienio šalių patirtis, programos rengimo komisija negali prisiimti jos įgyvendinimo funkcijų. Dar blogiau, jei iš viso nesukuriamas reformų įgyvendinimo mechanizmas, kaip tai jau ne kartą buvo Lietuvoje. Tokiu atveju reformos paprasčiausiai žlugdomos arba vykdomos visiškai kitaip, atsisakant pagrindinių tos reformos tikslų.

Aštunta, daug dėmesio turi būti skirta specialios institucijos, atsakingos už reformos vykdymą, įkūrimui. Ši institucija arba reformų įgyvendinimo struktūros turi turėti pakankamus įgaliojimus, todėl ji turi būti pavaldi Premjerui. Reformų įgyvendinimo institucijos vadovas, be minėtų reikalavimų, keliamų reformų rengimo komisijos pirmininkui, turi pasižymėti išskirtiniu mokėjimu bendrauti, derinti nuomones, siekti susitarimų.

Išnagrinėta užsienio šalių patirtis reformuojant valstybės valdymą ir padarytos išvados, be abejojimo, yra svarbios, tačiau reikėtų atlikti ir specialius tyrimus Lietuvoje, kurie geriau atskleistų esamą situaciją ir, vadinasi, leistų priimti atitinkamus sprendimus. Siekiant šio tikslo verta atsižvelgti į tai, kaip tokio pobūdžio tyrimai buvo atlikti užsienio šalyse. Vykdamas šiuos tyrimus buvo išskirti šeši veiksniai, padedantys sėkmingai įgyvendinti numatytas reformas. Tam būtina:

- 1) neabejotina politinė reformų parama per visą jų vykdymo laikotarpį;
- 2) aiškiai apibrėžti reformų tikslai ir strategija tiek politiniu, tiek organizaciniu aspektu;
- 3) efektyvus bendravimas bei bendradarbiavimas su visais reformų vykdytojais, ministerijomis bei organizacijomis siekiant numatytų tikslų;
- 4) pakankami pagrindinės ministerijos, atsakingos už reformas, intelektualiniai ir taktiniai gebėjimai įgyvendinti reformų strategiją;
- 5) kitų suinteresuotų ministerijų bei organizacijų įtraukimas į uždavinių formulavimo, įgyvendinimo būdų, reformų terminų bei etapų nustatymo procesą;
- 6) gero grįžtamojo ryšio, priežiūros ir reformų proceso eigos įgyvendinimo organizavimas [1, p.6].

Atlikus specialius tyrimus, susijusius su reformuojamo proceso ypatumais Lietuvoje, būtų galima pasiūlyti papildomas rekomendacijas.

Straipsnyje išnagrinėta medžiaga leidžia daryti kai kurias išvadas.

Išvados

1. Viena iš svarbiausių valstybės valdymo funkcijų yra valdymo sistemos tobulinimas, funkcijų bei atsakomybės tarp įvairių struktūrinių valdymo padalinių korekcija, kuri įgyvendinama rengiant ir vykdamas įvairias reformas. Tai nėra epizodiška funkcija, nes reformas būtina vykdyti nuolat ir jos skiriasi tik turiniu, dydžiu bei įgyvendinimo terminais.

2. Išnagrinėta užsienio šalių patirtis rengiant ir įgyvendinant įvairių reformų programas. Išskirtos dvi reformos dalys: reformų aplinka ir valdymo dimensijos. Svarbiausiomis reformų aplinkos dalimis laikomos ideologinės nuostatos, tarptautiniai įsipareigojimai, politiniai ir administraciniai valdymo aspektai, ekonominiai ir finansiniai veiksniai, pilietinės visuomenės plėtros veiksniai, reformų vykdymo patirtis, užsienio specialistų parama. Reformų aplinkai taip pat daro įtaką susiklosčiusi situacija, kuri tiesiog verčia reaguoti į įvairius pokyčius. Tai gali būti politinė, ekonominė krizė, didėjantys regionų poreikiai, naujos valdžios iniciatyvos ir pan.

3. Norint įgyvendinti numatomas reformas būtina, kad jas pakankamai ilgą laikotarpį remtų politikai, turintys realią valdžią.

Reformų sėkmė taip pat priklauso nuo visuomenės suvokimo, kad jos būtinos, suinteresuotų grupuočių ir žiniasklaidos, geranoriškai ir suprantamai pateikiančios reformų turinį, jos rezultatus bei eiga, paramos.

4. Pradedant vykdyti reformas reikia nustatyti jos tikslus ir aiškią tų tikslų siekimo strategiją. Ši strategija turi būti tokia, kad joje būtų atsižvelgta į galimus aplinkos pokyčius vykstant reformas, todėl reformų strategija neturėtų būti pernelyg detali.

5. Išskiriami du reformų įgyvendinimo būdai: laipsniškasis ir struktūrinių pokyčių. Laipsniškasis pokyčių būdas nesiekia reformuoti egzistuojančios sistemos kaip visumos; struktūrinių pokyčių būdas pertvarko egzistuojančią valdymo sistemą.

6. Daugelis autorių pažymi, kad vykstant reformas būtina skirti vieną pagrindinę valdymo instituciją, atsakingą už reformos strategijos įgyvendinimą.

Sprendžiant pagal numatomas pagrindinės valdymo institucijos funkcijas, centralizacijos vaidmuo įgyvendinant reformų programas yra gana didelis.

7. Vakarų patirtis rodo, kad didelę reikšmę turi tai, koks personalas vykdo reformas. Pabrėžiama, kad pagrindinės reformų valdymo institucijos vadovas turi turėti specifinių įgūdžių ir patirties, aukščiausio laipsnio vadybinių savybių.

8. Valdymo struktūros, kurioms būtinos išsamios reformos, turi mažiausiai galimybių jas rengti ir vykdyti. Tai ypač būdinga besivystančioms šalims, kurių viešajam sektoriui stinga valdymo gebėjimų.

9. Remiantis atlikta užsienio šalių reformų proceso analize suformuluotos pagrindinės valstybės valdymui Lietuvoje taikytinos išvados: aiški numatomų reformų politinė, visuomenės ir žiniasklaidos parama, kruopštus specialios komisijos, atsakingos už reformų programą, sudarymas, jos galių ir pavaldumo nustatymas, reformų strategijos kūrimo skaidrumas ir viešumas, reformų strategijos nuolatinė korekcija, specialios reformų programos įgyvendinimo valdymo institucijos ir mechanizmo sukūrimas.



LITERATŪRA

1. **Management of Public Service Reform.** A Comparative Review of Experiences in the Management of Programms of reform of the Administrative Arm of Central Government. Ed. Joan Corkery, Turkia Ould Daddon, Cohn O'Nuallain, Tony Land. – Brussels: International Institute of Administrative Sciences, 1998.
2. **Hughes O. E.** Public Management and Administration: an Introduction. – New York, St. Martin's Press Inc., Scholarly and Reference Division, 1994, 1998.
3. **Massey A.** Managing the Public Sector. Aldershot Edward Elgar, 1993.
4. **Puškorius S.** Valdymo ir viešojo administravimo aktualijos Lietuvoje// Teisinės valstybės link. Jurisprudencija: mokslo darbai, 15(7) tomas. – Vilnius, 2000.
5. **Ro chung – Hynn.** Organization and Management Reforms in the Central Government of the Republic of Korea // Zhang Zhjian, Raul P. de Gurman, and Mila A. Reforma (Eds.) Administrative Reform Towards Promoting Productivity in Bureaucratic Performance. – Manila: Eastern Regional Organization for Public Administration. 1992. Vol. 1.
6. **Choudhry M.A.** Adminisrative Reform of the Central Government: The Pakistan Experience // Zhang Zhijia, Raul P. de Gurman, and Mila A. Reforma (Eds). Administrative Reform Towards Promoting Productivity in Bureaucratic Performance. – Manila: Eastern Regional Organization for Public Adminisration. 1992. Vol. 1.
7. **Sirajuddin H.Salleh.** A Glance at the Civil Service Reform in the Asean Countries // Sirajuddin H. Salleh (Ed.), Civil Service in the South Asian Region: Challenges and Prospects of the Year 2000. – Kuala Lumpur: Asian and Pacific Development Centre, 1992.
8. **Hesse J. J.** Administration Reform in the Czech Republic // The State, Problems and Outlines of Public Administration in the Czech Republic, OLPA. – Praque, 1996.
9. **Valstybinio valdymo reformos koncepcijos metmenys.** Darbo grupės vadovas L.M. Stankevičius. –Vilnius, Valdymo reformų ir savivaldos reikalų ministerija, 1995.

10. **Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos valdymo audito ataskaita.** – Vilnius, Vidaus reikalų ministerija, 1999.
11. **Delperee F.** What form of administration for what state? // Public Administration and Development. The IIAS and the United Nations (Eds). – IOS Press, 1997.
12. **Corkery J.** The changing policy management environment – institutional implications, in Public Administration and Development. The IIAS and the United Nations (Eds). – IOS Press, 1997.
13. OESD. Governance in Transition: Public Management Reforms in OESD Countries. Conclusions of the Public Management Committee, Paris, 1995. Internet address: <http://www.oesd.org/puma/gvrnance/cards.htm#git95>
14. **Dror Y.** The Capacity to Govern. Report to the club of Rome, 1994.



The Problems of Managing Public Service Reforms

Prof., Habil. Dr. S. Puškorius

Law University of Lithuania

SUMMARY

The problems of managing of public service reforms are analysed in this article.

It is mentioned that the public service reforms are necessary to be made constantly and this process differs only in context, size and term of implementation of the reforms. The experience of different countries is examined and the ways how to use this experience in managing the public service reforms in Lithuania are determined.

Great attention is paid to the key management issues: the context of the reforms and management dimensions. The role and functions of the lead agency responsible for the reforms implementation and line ministries are discussed as well.

The requirements to the personnel especially to the leader of the core group are examined too. It is mentioned that these requirements are different when goals and strategy of any reform is creating if compared them when reforms are implemented.

On the basis of the foreign countries experience mentioned above in managing of public service reforms the conclusions and suggestions how to carry out these reforms in Lithuania are formulated.