

VIEŠASIS VALDYMAS IR INFORMACINĖS TECHNOLOGIJOS. NAUJO INSTITUCINIO MODELIO LINK?*

EGIDIJUS BARCEVIČIUS

Nėra paprastų argumentų, kurie padėtų vienareikšmiškai apibrėžti, ką iš esmės keičia informacinės technologijos viešajame valdyme. Tai yra besivystanti sritis, todėl jai dar labai trūksta nusistovėjusių terminų, analizės modelių. Straipsnyje siekiama prisidėti prie elektroninės valdžios temos konceptualizavimo: plėtojama idėja, kad technologijos skatina sisteminius institucinius pokyčius. Daroma prielaida, kad sisteminių pokyčių terminas reiškia, jog formuojasi naujas viešojo valdymo modelis, kuris nėra panašus nei į įprastą racionaliosios biurokratijos modelį, nei į naująjį viešąjį valdymą. Be to, nagrinėjamas pokyčių mechanizmas, t. y. kokiomis sąlygomis informacinės technologijos gali veikti kaip naujo institucinio modelio atsiradimą lemiantis nepriklausomas veiksnys.

Įvadas

Kodėl elektroninė valdžia (e. valdžia)¹ turėtų būti geresnė už „paprastą“ valdžią? Daugeliui atsakymas į šį klausimą atrodo savaime

Egidijus Barcevičius – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto doktorantas (el. paštas: egidijus@vpvi.lt).

© Egidijus Barcevičius, 2008

Straipsnis įteiktas redakcijai 2007 m. rugsėjo 5 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2008 m. kovo 20 d.

suprantamas: todėl, kad informacinės technologijos (IT)² yra nauja, įdomu ir modernu. Ką keičia IT? Jau šiuo metu įgyvendinti sprendimai, kurie dar prieš keletą metų atrodė vargiai tikėtini. Internetu nesunkiai prieinama informacija apie teisės aktus, mokesčių prievolės, laisvas darbo vietas, nekilnojamojo turto registre esančius duomenis ir t. t. Elektroniniu būdu galima gauti pažymą apie deklaruotą gyvenamąją vietą ar šeiminių padėtį, deklaruoti ir sumokėti mokesčius. Svetainėje www.el.valdzia.lt nurodoma, kad naudojantis šiais „elektroniniais vartais“ galima pasiekti 421 viešąją paslaugą³. Kai kuriose šalyse (Estijoje, Šveicarijoje, Ispanijoje) netgi balsuoti jau galima internetu. Vyksta ir paprastam piliečiui mažiau pastebimi pokyčiai: viešojo valdymo institucijos skaitmenuoja vidinius veiklos procesus, naudoja IT keistis duomenimis, veiksams geriau koordinuoti ir taip toliau.

Paprasčiausias e. valdžios apibrėžimas teigia, jog ši valdžia yra IT taikymas įgyvendinant viešosios valdžios funkcijas⁵. Kiek platesnis požiūris: e. valdžia – tai IT taikymas komunikacijai ir vidinei bei išorinei sąveikai su piliečiais, verslu ir kitomis vyriausybės organizacijomis⁶. Dažnai el. valdžia tapatinama su elektroninių viešųjų paslaugų teikimu⁷. Tačiau iš e. valdžios paprastai tikimasi daugiau, negu nusistovėjusių procesų perkėlimas į elektroninę erdvę, pavyzdžiui, „e. valdžia – tai IT, ypač interneto, naudojimas siekiant geriau įgyvendinti viešąją valdžią“⁸. Neretai tikimasi, kad IT padės pakeisti tradicines biurokratinės struktūras ir padaryti valdymą šiuolaikiškesnį: „e. valdžia – tai viešojo administravimo modernizavimas pasitelkiant IT“⁹. IT turi prisidėti prie organizacinės kaitos ir paskatinti naujus įgūdžius, kurie pagerintų viešąsias paslaugas, demokratinius procesus ir viešąją politiką¹⁰. Pasitelkusi IT, e. valdžia padidins vyriausybės veiklos našumą, efektyvumą, skaidrumą ir atskaitomybę¹¹.

Taigi, įvairiuose literatūros šaltiniuose dažnai daroma prielaida, kad technologijos lemia visa apimančius, visapusiškus, *sistemiškus* pokyčius viešajame valdyme: internetas šiaip ar taip „keičia viską“¹². Koks yra *sistemiškas* pokytis? Šiame straipsnyje nagrinėjama idėja,

kad toks pokytis reiškia, jog technologijos keičia visus elementus, kuriais remiantis įgyvendinamos viešojo valdymo funkcijos ir siekiama viešųjų tikslų. Vadinasi, galima teigti, kad *keičiasi institucinis viešojo valdymo modelis* ir šalia „įprastų“ tradicinio racionaliosios biurokratijos modelio ir naujojo viešojo valdymo (NVV) modelių atsiranda dar vienas, pagrįstas IT?

Ši idėja remiasi P. Dunleavy, H. Margetts ir jų kolegų suformuluotu „skaitmeninio valdymo“ požiūriu¹³. Straipsnyje jis labiau išplėtotas: suformuluotas analitinis e. valdymo modelis, išskirti pagrindiniai jo bruožai ir aptarta, kuo šis modelis skiriasi nuo kitų idealių viešojo valdymo modelių. Be to, nagrinėjamas klausimas, kiek IT gali veikti kaip nepriklausomas kintamasis, kuris anksčiau ar vėliau paskatins valstybių viešojo administravimo sistemas pradėti funkcionuoti pagal e. valdymo principus. Ši analizė atliekama pasitelkus su naujuoju institucionalizmu siejamus požiūrius, kurie leidžia suformuluoti galimą pokyčių mechanizmą, tačiau taip pat leidžia atkreipti dėmesį į aplinkybes, kurios gali nuslopinti IT įtaką.

Teoriniai tyrimai šiuo metu yra labai aktualūs e. valdžios sričiai. Teorine prasme e. valdžia yra vis dar besivystanti sritis, todėl jai dar labai trūksta nusistovėjusių terminų, analizės įrankių. Kaip rašo R. Heeksas ir S. Bailur, e. valdžios studijose vis dar vyrauja „pernelyg optimistinis“, „neteoriškas“ ir „kiek supainiotas pozityvizmas“¹⁴ ar „naivus optimizmas“¹⁵. Dažnai remiamasi privataus sektoriaus pranašumo prieš viešąjį prielaida¹⁶, neatsižvelgiant į viešojo sektoriaus specifiką¹⁷. Mokslinėje literatūroje ši sritis yra interpretuojama gana siaurai: dažniausiai kalbama išimtinai apie viešųjų paslaugų perkėlimą į elektroninę terpę, išvengiant platesnių valdymo tobulinimo ir valdymo reformos klausimų. Susijusi problema: e. valdžios ir viešojo valdymo literatūra dažnai tarsi ignoruoja viena kitą: daugelis autorių yra labiau linkę nagrinėti kiekvienai iš šių sričių įprastus ir nusistovėjusius klausimus. Straipsnyje siekiama prisidėti sprendžiant pirmiau išdėstytas problemas. Jame suformuluotas analitinis e. valdymo modelis, susiejantis IT ir valdymo tobulinimą, bei aptariama, kokie pa-

grindiniai veiksniai (bent jau teoriškai) gali padėti arba sutrukdyti įgyvendinti šį modelį.

1. Kokias biurokratijos savybes keičia elektroninė valdžia?

Apie el. valdžią pradėta kalbėti palyginti neseniai, nors IT viešosiose organizacijose taikomos jau keletą dešimtmečių – taigi, kas pasikeitė? Šiame straipsnyje vadovaujamasi vienu iš galimų požiūrių – technologinės pažangos (kitus požiūrius galima sąlyginai pavadinti neapsižūrėjimo¹⁸ ir inkrementalistiniu¹⁹). Šis požiūris pabrėžia, kad el. valdžia prasideda tada, kai technologinių pasiekimų tiesiog neįmanoma nepaisyti. „Iki pat dešimtojo dešimtmečio pabaigos visi su IT susiję viešojo sektoriaus pokyčiai nebuvo transformaciniai“ – technologijos buvo pritaikytos prie nusistovėjusių procesų ir organizacinės kultūros²⁰. Šiuo metu jau galima kalbėti apie radikalų, ankstesnius darbo principus tarsi nubraukiantį pokytį: internetas reiškia esminį ir sisteminių pasikeitimą²¹, internetas „sujauks“ (angl. *overwhelm*) nusistovėjusias organizacines formas ir darbuotojų pasipriešinimą²², IT yra šiuolaikinių viešojo administravimo pokyčių „branduolyje“²³.

IT turi potencialą pakeisti iki šiol objektyviomis ir nekintamomis laikytas viešojo sektoriaus organizacijų savybes: a) „vietą“, b) „laiką“, c) „informacijos formą“. Štai *vietos* prasme viešosios organizacijos ilgą laiką buvo asocijuojamos su konkrečiu miestu, adresu, pastatu ir jame dirbančiais valstybės tarnautojais. Tai buvo savotiškas fizinis „valdžios“ buvimo įrodymas, simbolis, kurį dažnai lydi kiti įvaizdžiai: nepaslanki, nepermatoma, neskaidri, nesuprantama „mašina“, nutolusi nuo „paprastų“ žmonių. Kalbant apie viešojo sektoriaus organizacijų *laiką* įprasta turėti omenyje tokius dalykus kaip aiškios darbo valandos, apibrėžti ir paprastai – nepaslankūs, ilgi, varginantys dokumentų tvarkymo ir sprendimų priėmimo terminai. Vietą ir laiką tarsi sujungė *informacijos forma* – popieriuje surašyti ir atspausdinti dokumentai. Biurokratinė organizacija konkrečioje vietoje ir bėgant laikui savotiškai „gamina“

popierinius dokumentus – gauna ir teikia informaciją, ją naudoja, analizuoja, svarsto, skelbia, siunčia, apdoroja, manipuliuoja, saugo.

Taikant IT visos „objektyviosios“ savybės gali pasikeisti. Atsiranda galimybė nebenaudoti popieriuje išspausdintų dokumentų informacijai rinkti, kaupti ir apdoroti – techniškai įmanoma visa reikalinga informacija disponuoti skaitmeniniu būdu. Dokumento originalu tampa ne įprastas (antspauduotas ir pasirašytas) popierinis dokumentas, bet skaitmeninis dokumentas, pasirašytas elektroniniu parašu. Tai leidžia pakeisti valdžios „vietą“, nes nyksta fizinio pastato svarba: ilgainiui „valdžios institucijos gali virsti jų interneto svetainėmis“²⁴. Valdymas tampa labiau depersonalizuotas – su valstybės tarnautojais piliečiai ir verslininkai gali susisiekti internetu: gauti ir teikti reikalingą informaciją, gauti viešosios valdžios paslaugas, atlikti reikalingas operacijas. Kai kuriais atvejais nebūtinai net valstybės tarnautojo „išikišimas“ – reikalinga informacija pasiekama ar pateikiama automatiškai prisijungus prie atitinkamų duomenų bazių ar registų (šis procesas vadinamas „disintermediacija“). Vyksta ir „paslaugų suliejimas“, kai reikalingas paslaugas galima gauti vieno internetinio „langelio“ principu, nepaisant žinybinio atsakomybės pasidalijimo. Todėl IT turi įtakos ir „laikui“ – viešųjų organizacijų darbo ritmui: iš esmės netenka prasmės priėmimo valandos, padidėja sąveikos su piliečiais greitis, viešosios paslaugos gali būti teikiamos 24/7 principu.

Organizacijos gali tapti virtualios ne tik piliečių požiūriu: atsiranda galimybė lanksčiau reglamentuoti darbuotojų darbo valandas, nyksta ne tik išorinės, bet ir vidinės organizacijų „sienos“, mažiau reikšmės teikiama hierarchiniams santykiams, skyriams ir departamentams. Biurokratijos terminą keičia „adhokratija“, „valdymas kartu“ (angl. *joined-up government*), visuminis požiūris į valdymą (angl. *whole of the government*). Fizinės organizacijų „sienos“ ir vidinis tapatumas tampa mažiau svarbūs – vis didesnę reikšmę įgyja tarpinstituciniai tinklai, kuriuose organizacija arba jos padaliniai dalyvauja²⁵. Nyksta ir ribos tarp viešojo, nevyriausybinių ir privataus sektoriaus: galima tikėtis aktyvesnio šių sektorių ir atskirų piliečių dalyvavimo priimant

ir įgyvendinant viešuosius sprendimus²⁶. Labiau su NVV tradicija susiję autoriai netgi pasiūlė „tuščiavidurės valstybės“ idėją: valstybės institucijos valdytų finansinius išteklius, visos viešosios paslaugos būtų piliečių vardu perkamos iš privataus sektoriaus (IT suteikia galimybes greitai ir operatyviai koordinuoti tokius procesus)²⁷. Apibendrinant, šiuo metu technologijos jau leistų sukurti *skaitmeninę organizaciją*, kurios *visa veikla* (o ne atskiri jos fragmentai) būtų perkelta į skaitmeninį formatą: informacija yra gaunama, teikiama, saugoma, dėl jos diskutuojama, sprendimai priimami elektroniniu būdu²⁸.

2. Kaip susidaro naujas „idealus“ viešojo valdymo modelis?

Ankstesniame skyriuje išvardytas su e. valdžia siejamas „vietos“, „laiko“, „informacijos pobūdžio“ pokyčių tendencijas galima apibendrinti taip: IT suteikia naujas ir neįprastas galimybes viešosios valdžios funkcijoms įgyvendinti ir tikslams siekti. Šios funkcijos įgyvendinamos ir tikslų siekiama remiantis valdžios įgaliojimais, ištekliais, naudojant administracinį aparatą sprendimams planuoti ir įgyvendinti. Visi šie elementai susisieja į tam tikrą *viešojo valdymo modelį*, kurio atskiros dalys palaiko ir papildo viena kitą. Atlikta daug lyginamųjų studijų, siekiančių suklasifikuoti valstybes, atsižvelgiant į jose veikiančius modelius²⁹.

Viešojo administravimo literatūroje išskiriami du „idealūs“ viešojo valdymo modeliai: a) tradicinis, racionalios biurokratijos (dar vadinamas Weberio ar „veberiškuoju“), ir b) naujojo viešojo valdymo (NVV)³⁰. Kadangi šie modeliai yra „idealūs“, nė vienoje valstybėje nefunkcionuoja gryna forma, tačiau yra naudingi kaip tyrimo įrankis įvairių šalių viešajam valdymui analizuoti ir palyginti. Visose šalyse skirtingomis proporcijomis galima rasti ir vieno, ir kito „idealaus“ modelių bruožų. Viešojo valdymo literatūroje gausu šių modelių pristatymų, palyginimų, kritikos³¹, todėl šiame straipsnyje jie yra ap-

tariamai tiek, kiek tai būtina siekiant juos palyginti su IT pagrįsta viešojo valdymo logika.

Viešojo valdymo literatūroje nėra kaip nors išsamiau konceptualizuota, kaip susidaro naujas idealus modelis. Laikomasi prielaidos, kad jeigu tradicinį modelį keičia NVV, tai tiesiog galima pastebėti empiriškai. Tačiau, apibendrinant daugelį kaitą nagrinėjančių darbų, galima teigti, kad „idealus“ viešojo valdymo modelis turėtų:

- a) iš esmės keisti esamo modelio bruožus;
- b) pasiūlyti sprendimus tam, kas suvokiama kaip esamų modelių problemos;
- c) turėti vertybių sistemą – normatyvinius principus;
- d) pasiūlyti priežastinę teoriją, kodėl vadovaujantis šio modelio siūlomais principais galima patobulinti viešąjį valdymą, pagerinti jo rezultatyvumą, našumą, naudingumą, poveikį.

Vienas įdomiausių ir išsamiausių pastarojo meto požiūrių į IT pagrįstą viešąjį valdymą yra „skaitmeninis valdymas“ (angl. *Digital Era Governance*), išplėtotas P. Dunleavy ir kolegų³². Šis požiūris tenkina visus pirmiau minėtus modelių kaitos kriterijus. „Skaitmeninis valdymas“ pabrėžia tokius naujus valdymo bruožus (autorių žodžiais, „temas“):

- Reintegracija: viešojo sektoriaus fragmentacijos mažinimas, tarpinstitucinis bendradarbiavimas, subrangos lygio mažinimas, geresnis masto ekonomijos galimybių išnaudojimas, veiklos procesų kaštų mažinimas ir kita.
- Holizmas: orientacija į partnerių ir klientų poreikius (angl. *needs-based holism*): pabrėžiami interaktyvūs būdai gauti ir teikti informaciją, reorganizacija atsižvelgiant į klientų poreikius, viešojo valdymo principo diegimas, duomenų bazių integravimas ir kita.
- Skaitmenavimas: elektroninių paslaugų teikimas, elektroninių paslaugų pirkimas, centralizuotas IT sistemų pirkimas, naujų automatizavimo galimybių išnaudojimas, radikalus tarpinio administracinio lygmens atsisakymas³³.

Autoriai konstatuoja, kad iki šiol bent jau anglosaksiškose valstybėse vyravusi NVV perspektyva yra „krizėje“, „atsitraukia“, „stagnuoja“, jos diegimas sukėlė „katastrofišką“ viešosios politikos padarinių³⁴. Autoriai teigia, kad NVV tipo reformos pernelyg pabrėžė konkurenciją tarp viešojo sektoriaus įstaigų, prisidėjo prie viešojo sektoriaus fragmentacijos, iš esmės padidino jo kompleksiskumą. Beatodairiškas kaštų mažinimas pablogino viešųjų paslaugų kokybę, o įstaigos veiklą pagal verslo principus vykdančios viešojo sektoriaus vadovai „pelno“ dažnai siekdavo neatsižvelgdami į piliečių poreikius. Tai pasakytina ir apie IT projektų diegimą viešajame sektoriuje: iššvaistytos didelės lėšos, kadangi dažnai netinkamai įgyvendinti milžiniški (kartais – milijardus eurų kainuojantys) projektai, nors kartu viešojo sektoriaus kompetencija juos tinkamai valdyti buvo sumažinta iki minimumo (viešojo sektoriaus IT priežiūrą pagal sutartis perdavus privačiam sektoriui).

Interpretuojant³⁵ P. Dunleavy ir kolegų poziciją, normatyvine prasme „skaitmeninio valdymo“ požiūris yra pagrįstas tokiomis vertybėmis:

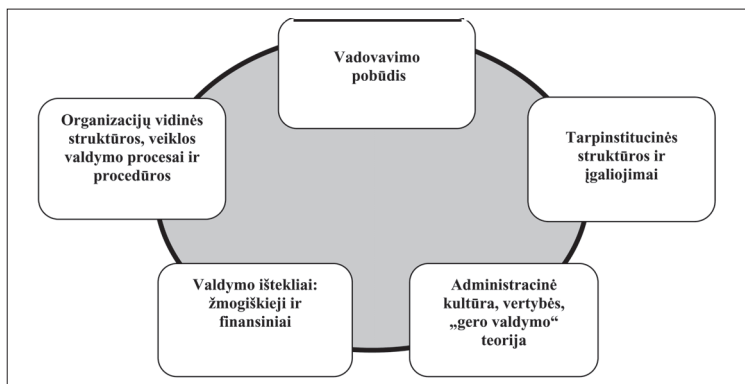
- Viešojo sektoriaus misija: viešojo sektoriaus tikslai yra kitokie, negu privačių įmonių, todėl radikalus privačiame sektoriuje taikomų principų diegimas (konkurencija, išlaidų mažinimas ir pan.) nėra optimalus.
- Viešojo sektoriaus lygiavertiškumas privačiam – radikali privatizacija ir veiklos subanga nėra naudingi viešojo intereso požiūriu.
- Tarpinstitucinis bendradarbiavimas ir veiklos koordinavimas.
- Įvairių suinteresuotų šalių įtraukimas, sąlygų piliečiams dalyvauti priimančiam ir įgyvendinamam jiems aktualius sprendimus sudarymas.

Galiausiai, kalbėdami apie priežastinę teoriją, autoriai tikisi, kad pasitelkus IT (kartu atsisakius NVV požiūrio) galima iš esmės patobulinti viešąjį valdymą ir padidinti jo teikiamą naudą todėl, kad, anot P. Dunleavy ir kolegų, IT padidintų piliečių gebėjimą savarankiškai spręsti jiems aktualias problemas (daugiau galimybių gauti ir teikti

informaciją, dalyvauti priimant sprendimus) ir supaprastintų viešosios politikos procesus (institucinį kompleksiskumą autoriai pristato kaip vieną esminių veiksnių, kurie vyriausybėms kliudo siekti joms keliamų uždavinių).

3. Kokie svarbiausi informacinėmis technologijomis pagrįsto valdymo bruožai?

P. Dunleavy ir kolegės išplėtojo „skaitmeninio valdymo“ požiūrį kaip savotišką reakciją į NVV nesėkmes ar bent jau „netikėtus“ efektus tose šalyse, kuriose NVV buvo nuosekliausiai diegiamas: Jungtinėje Karalystėje, Naujojoje Zelandijoje, JAV. Tačiau daugelyje Europos žemyno valstybių NVV įtaka nebuvo ypač stipri: tradicinis racionalios biurokratijos modelis juose išlaikė pagrindines pozicijas, o „skaitmeninis valdymas“ tradicinės biurokratijos kritikai daug dėmesio neskiria. Be to, ir P. Dunleavy bei jo kolegės NVV kritikuoja naudodami „juoda – balta“ principą: „skaitmeninio valdymo“ bruožai suformuluoti iš esmės priešpriešinant šį modelį NVV. O štai apie teigiamus NVV bruožus ar bent jau įdomius NVV pasiekimus beveik visiškai nekalbama.



Pav. Svarbiausi viešojo valdymo modelio elementai

Šaltinis: sudaryta autoriaus

Todėl norint toliau tyrinėti IT pagrįstą valdymą kaip naują viešojo valdymo modelį, būtina neutraliau išdėstyti pagrindinius jo principus. Be to, tai reikėtų padaryti pagal tokius kriterijus, kurie leistų palyginti jį su kitais galimais „idealiais“ modeliais. Apibendrinant ir interpretuojant įvairių autorių, nagrinėjančių viešojo valdymo modelius ir lyginančių jų veiklą skirtingose valstybėse tyrimus, šiame straipsnyje laikomasi prielaidos, kad kiekvieną viešojo valdymo modelį su nuoseklia visuma sieja tokie elementai (žr. pav.):

- *Vadovavimo pobūdis*: vadovų įgaliojimai, lyderystės tipas (individualia atsakomybe vs. konsensu pagrįsta), pasiekimų vertinimas.
- *Organizacijų vidinės struktūros, veiklos valdymo procesai ir procedūros*: formalios ir neformalios procedūros, kuriomis vadovaujantis įgyvendinama institucijos misija.
- *Tarpinstitucinės struktūros ir įgaliojimai*: institucijų misija ir atsakomybė, formalūs padaliniai ir atsakomybės pasiskirstymas tarp jų.
- *Valdymo ištekliai*: finansiniai, žmogiškieji, duomenys ir informacija.
- *Administracinė kultūra, vertybės, gero valdymo teorija*: valdžios vaidmens ir misijos suvokimas organizacijose, viešajame sektoriuje, valdžios suvokimas visuomenėje ir panašiai.

Pirmiau išvardyti elementai yra išskirti analitiniais tikslais. Konkrečiame modelyje jie yra tarpusavyje susiję, papildo ir palaiko vienas kitą. Pavyzdžiui, jei kalbame apie į rezultatus orientuotą valdymą, tai turės įtakos vadovavimo tipui (paprastai siejama su „vadybiniu“ tipu, daug individualios atsakomybės vadovui), institucinėms struktūroms (reikšmingą vaidmenį vaidina padaliniai, atsakingi už priežiūrą ir vertinimą), procesams (pasiekimų vertinimas yra integrali politikos planavimo ir įgyvendinimo proceso dalis), ištekliams (jie turėtų būti priklausomi nuo rezultatų), administracinei kultūrai (vertybėmis laikoma gerų rezultatų pasiekimas ar geresni negu planuota rezultatai).

Kokie galėtų būti pagrindiniai IT pagrįsto valdymo modelio bruožai? Pirmiausia, pavadinimas: IT pagrįstas valdymas šiame straipsny-

je bus vadinamas „e. valdymo“ modeliu. Toks pavadinimas suteiktas pabrėžiant, kad šis modelis nėra suformuluotas tiesmukai priešpriešinant jį NVV (kaip „skaitmeninio valdymo“ atveju), bet išplėtotas pagal kriterijus, kuriuos galima palyginti su kitais idealiais viešojo valdymo modeliais. Apibendrinant ir papildžius P. Dunleavy ir kolegų pasiūlymus dėl „skaitmeninio valdymo“ e. valdymo modelis atrodytų taip:

- *Vadovavimo pobūdis.* Aktyvi ir vadovo atsakomybė pagrįsta lyderystė, strateginis valdymas, nors tikimasi, kad vadovas dės pastangas įvertinti skirtingus požiūrius ir pasinaudoti jų stiprybėmis. Nebijoma naujovių ir eksperimentų – taigi nesėkmės iki tam tikro lygio yra priimtinos, tačiau būtina, kad į pamokas būtų atsižvelgiama ir iš jų mokomasi.
- *Organizacijų vidinės struktūros, veiklos valdymo procesai ir procedūros.* Struktūros prasme IT teikia galimybę organizacijoms tapti „plokštesnėmis“, taigi – griežtos vidinės hierarchijos ir atsakomybės pasidalijimas tampa mažiau reikalingi (operatyviai keistis informacija bei tiesiogiai koordinuoti veiksmus gali įvairiuose padaliniuose dirbantys ir skirtingo lygio valstybės tarnautojai). IT teikia galimybių peržiūrėti, automatizuoti, optimizuoti vidinius procesus, patobulinti veiklos metodus, o pačią organizacijos veiklą labiau orientuoti į rezultatus, tikslus ar kokybišką paslaugą klientams. Pasirašant dokumentus elektroniniu parašu, iš esmės sutrumpėja procedūroms įvykdyti būtinas laikas; sutauptą laiką galima naudoti siekiant išgirsti ar suderinti dar daugiau nuomonių. Galima tikėtis naujų procesų, kurie leistų nuosekliau konsultuotis su piliečiais, paslaugų vartotojais, suinteresuotomis šalimis ir juos įtraukti į valdymą (pvz., internetinės apklausos, forumai). Orientuojamasi į rezultatus, procesai nuolat tobulinami atsižvelgiant į tikslų ir uždavinių pasiekimą.
- *Tarpinstitucinės struktūros ir įgaliojimai.* Siekiama jungti atskiras institucijas ar jų padalinius vadovaujantis „valdymo kartu“ ir „darbo tinkle“ logika, naikinti besidubliuojančias funkcijas ir

pan. Pabrėžiamas dalijimosi instituciniais ištekliais ir duomenų bazėmis elementas, t. y. informacinių sistemų sąveikumas (angl. *interoperability*). Interneto svetainė ateityje gali tapti vieta, reprezentuojančia viešojo valdymo instituciją, teikiančia galimybių interaktyvioms diskusijoms ir pasiūlymams. Galimi visiškai nauji, operatyvesni ir mažiau formalūs procesai institucijoms keičiantis informacija, diskutuojant apie problemas, ieškant sprendimo ir koordinuojant veiksmus. Vadovaujantis „vieno langelio“ – vienu elektroninių valdžios vartų logika, piliečiai valdžios struktūrą turėtų suvokti orientuodamiesi pagal savo pačių situaciją ir poreikius; nebebus poreikio gerai išmanyti atskirų institucijų funkcijas, atsakomybę ir ryšius tarp jų. Galiausiai, IT suteikia papildomų galimybių gerosios praktikos sklaidai ir mokymuisi tarp institucijų.

- *Valdymo ištekliai.* Galima sutaupyti ir geriau koordinuojant pastangas, elektroniniams ir elektroniniu parašu pasirašytiems procesams užimant mažiau laiko arba už tas pačias lėšas sukuriant papildomus rezultatus. Ištekliai gali padidėti: IT gali būti išnaudojama tobulinant darbuotojų kvalifikaciją ir didinant produktyvumą, greičiau ir pigiau teikti viešąsias paslaugas. IT gali tiesiog sumažinti žmogiškųjų išteklių poreikį, nes kai kurios iki šiol įprastos funkcijos tampa tiesiog nebereikalingos (pvz., vykstant disintermediacijos procesui). Technologijos taip pat savaitei suteikia politikos procesui naujų išteklių, kadangi pasitelkus IT galima lengviau paskatinti piliečius savo žiniomis ir pastangomis prisidėti prie viešųjų sprendimų įgyvendinimo.
- *Administracinė kultūra, vertybės, gero valdymo teorija.* Būtų logiška, jei nurodyti pokyčiai paskatintų susiformuoti naują administracinę kultūrą, kuri būtų labiau pagrįsta keitimusi informacija, bendrais veiksmais ir bendra atsakomybe. Be to, galima tikėtis, kad bus laikoma savaime suprantamu dalyku, jog darant politinius pasirinkimus reikėtų atsižvelgti į pasiektus rezultatus ir klientų poreikius. Platesne prasme keistūsi bendras viešojo

sektorius misijos suvokimas: viešasis sektorius, kaip siekiantis viešojo intereso, turėtų būti lygiavertis partneris privačiam ir taip toliau.

Priede palyginami tradicinio biurokratinio valdymo, NVV ir e. valdymo modeliai pagal pirmiau pateiktus kriterijus. Siekiant nuodugniau išanalizuoti, šie kriterijai dar „išskleidžiami“ pagal jų svarbiausias sudedamąsias dalis.

Reikėtų pasakyti, kad daugelyje valstybių (įskaitant Lietuvą) NVV niekada nebuvo sukurtas, taigi, jis taip pat galėtų būti tas „naujas“ modelis, kuris keičia senuosius, vėberiškuosius darbo principus. Be to, bent jau iš pirmo žvilgsnio atrodytų, kad e. valdymas ir NVV nėra tokie skirtingi (pvz., tiek vienas, tiek kitas pabrėžia „vadybinį“ valdymo stilių ir būtinybę sistemiskai vertinti rezultatus). Be to, juk NVV – tai labiau daugelio autorių plėtota tradicija, kuri niekur nebuvo griežtai ir galutinai suformuluota, įvairūs šaltiniai skirtinguose kontekstuose vardija vis kitas NVV savybes – taigi, galbūt e. valdymas tėra kokia nauja NVV atmaina, kuri „pasimokė“ iš klaidų ir šiek tiek kitaip išdėsto akcentus?

Straipsnyje laikomasi pozicijos, kad valdymo modelis yra, pirmiausia, normatyvinė sąvoka, kuri apibrėžia, kokiomis vertybėmis pagrįstas valdymas gali būti laikomas „geru“. Svarbiausia e. valdymo vertybė – tai abipusis piliečių ir valdžios pasitikėjimas, o mechanizmas šiai vertybei įgyvendinti – tai bendradarbiavimas (darbuotojų, organizacijų) ir dalyvavimas (piliečių, suinteresuotų šalių įtraukimas į valdymą). Geras valdymas – toks, kuriame keičiamasi informacija organizacijos viduje ir tarp organizacijų, bendradarbiaujama derinant ir priimant sprendimus, piliečiai skatinami dalyvauti viešojo valdymo procesuose, o į valdymą žiūrima pirmiausia iš bendros viešojo intereso (o ne kokios nors žinybinės perspektyvos) ir ieškoma naujų sprendimų, kurie skatintų piliečių pasitikėjimą valdžia. Kaip parodyta priede, e. valdymo vertybės, gero valdymo supratimas ir mechanizmai tokiam valdymui pasiekti iš esmės skiriasi tiek nuo vėberiškojo, tiek nuo NVV modelio.

Galiausiai, bent jau konceptualiai, būtina atsižvelgti į galimybę, kad IT gali paskatinti ir dalinius institucinius pokyčius, pavyzdžiui, šiek tiek pasikeičia valdymo struktūros ir procedūros, tačiau vertybės ir valdymo stilius lieka tie patys. Štai P. Dunleavy ir kolegos atkreipia dėmesį, kad transformacija link „skaitmeninio valdymo“ yra tik vienas iš galimų pokyčių variantų; galimi ir kitokie scenarijai:

- Skaitmeninis NVV: gana intensyviai išnaudojamos IT, tačiau pagrindiniai NVV principai (disagregacija, konkurencija, iniciaty-

Lentelė. Viešojo valdymo modelių kaitos scenarijai

IT ir viešojo valdymo modelių kaita: scenarijai	Scenarijaus ypatybės
1) IT galimybių nepaisymas	IT gali būti taikomos kokiems nors „pilotiniams“ projektams, bet jokie apčiuopiamesni pokyčiai valstybės lygiu nevyksta, vyrąja įprasta „popieriumi“ ir „hierarchija“ pagrįsta logika. Tokio scenarijaus atveju galima kalbėti, kad ilgainiui valdžia praras savo aktualumą (išteklius, įgaliojimus, informaciją, ekspertines žinias), nes piliečiai ir verslas ją „apeis“ savo kasdienėje veikloje
2) <i>Status quo</i> sustiprinimas	IT pasitelkiamos nusistovėjusiems struktūroms, procesams skaitmenuoti, interesams įtvirtinti, o prireikus – sustiprinti. IT taikomos savotiškai siekiant „gintis“ nuo iššūkių, kuriuos valstybės vaidmeniui, biudžetui ir žmogiškajam kapitalui kelia globalizacija, didėjantis kapitalo, žmonių ir informacijos mobilumas
3) Valdymo tobulinimas / spragų taisymas	Vadovaujamas nuomone, kad esamas modelis funkcionuoja gerai, tačiau galimi tam tikri patobulinimai, sustiprinimai ar problemų sprendimas
4) Naujas viešojo valdymo modelis	IT pasitelkiamos kaip galimybė iš naujo permąstyti visus esamus valdymo bruožus ir pasiekti, kad viešasis valdymas pradėtų funkcionuoti vadovaudamasis tais principais, kurie labiau atitinka viešajam valdymui kylančius sunkumus

Šaltinis: sudaryta autoriaus

vumas) išlieka su visais neigiamais efektais: viešojo sektoriaus fragmentacija, bendradarbiavimo trūkumas.

- Valstybės nenykimas: valstybė netobulina IT gebėjimų, visus procesus perka iš didžiųjų IT bendrovių. Piliečiai, verslas apeina vyriausybę ir jos nepaiso.
- Viešosios politikos painiava – „visko po truputį“³⁶.

Kaip aptarta pirmiau, P. Dunleavy siūloma logika yra labiau pritaikyta tirti valstybes, kuriose buvo intensyviai diegiamas NVV modelis. Todėl šiame straipsnyje galima suformuluoti bendresnę požiūrį įvairresniems atvejams tirti (žr. lentelę).

4. Nuo ko „nepriklauso“ informacinės technologijos? IT kaip nepriklausomas viešojo valdymo pokyčius lemiantis veiksnys

Aptarus idealų IT pagrįstą valdymo modelį, būtina išnagrinėti, kas lemia, kad IT teikiamomis galimybėmis valdymui gerinti bus arba nebus pasinaudota ir kaip veikia tokių pokyčių mechanizmas? Kraštutiniu atveju vadovaujantis IT, kaip svarbiausio nepriklausomojo kintamojo logika, galima teigti, kad dėl savo „objektyviai“ akivaizdžių pranašumų technologijos inicijuoja automatišką natūralios atrankos procesą, dėl kurio organizacijos arba perims laiminčius modelius, arba tiesiog neatlaikys konkurencijos. Tai – technologinio determinizmo pozicija³⁷.

Deterministinę nuostatą galėtų dar labiau sustiprinti tai, kad IT paprastai laikomos technokratišku ir apolitišku dalyku. Tai tarsi pašalina e. valdžią iš tos politinės darbotvarkės dalies, kurioje ryškiausi konfliktai dėl galios, išteklių ir pan. Todėl atsiranda galimybė valdymo pokyčius paskatinti savotiškai, pro „užpakalines duris“. Šioje vietoje tinka ir istorinis sugretinimas: Europos integracijos studijose kalbama apie funkcionalistinę integracijos logiką, pasak kurios ekonominė integracija sukelia vadinamąjį „išsiliejimo“ (angl. *spill over*) efektą³⁸. Dėl šio efekto tai, kas prasidėjo kaip „žemosios politikos“

integracija (laisvosios prekybos srityje), netikėtai peraugo į „aukštosios“ politikos lygmenį: bendrą užsienio politiką, valiutų sąjungą ir pan. Galbūt IT inicijuoja panašų procesą, vedantį link viešojo valdymo modelio pokyčių? Juk skaitmenavus vidinius organizacijų procesus, pasitelkus IT dokumentų srautams valdyti ir naudojantis naujomis komunikacijos priemonėmis, tai neišvengiamai turėtų paskatinti organizacijų struktūros, procesų, vadovavimo stiliaus ir administracinės kultūros pokyčius.

Tačiau deterministinį požiūrį sukritikavo daugelis autorių, remdamiesi tiek empiriniais duomenimis, tiek teoriniais argumentais. Gausu pavyzdžių, kai e. valdžios projektai nepateisina su jais siejamų vilčių. Jie viršija numatytus biudžetus, vėluoja, nepasiekia numatytų tikslų ar juos tiesiog tenka nutraukti taip prarandant skirtas lėšas (pvz., nustatyta, kad esminiai pokyčiai Jungtinės Karalystės Darbo ir pensijų departamente (įskaitant naujų IT sistemų naudojimą) ir su tuo susijusios darbuotojų klaidos lemia, jog per metus klaidingai išmokama maždaug 1,5 mlrd. svarų sterlingų socialinių išmokų³⁹). Apibendrinami įvairių autorių darbus, R. Heeksas ir S. Bailur konstatuoja, kad „daugelis tyrėjų atmeta tiesmuką technologinį determinizmą – svarbus vaidmuo suteikiamas ir žmogiškiesiems bei kultūriniais veiksniams“⁴⁰.

Netrūksta ir ganėtinai pesimistiškų požiūrių. Štai K. Kraemeris ir J. Kingas tvirtina, kad IT negali būti laikomos pokyčių viešajame sektoriuje priežastimi. Jie teigia, kad organizacijų elitais neturi pakankamai motyvų skatinti viešojo intereso požiūriu aktualius organizacinius pokyčius; iki šiol IT buvo taikomos įtvirtinti nusistovėjęsias organizacines struktūras ir hierarchijas⁴¹. Panašią išvadą prieina ir R. Davis („kompleksiškos biurokratijos džunglės buvo tiesiog perkeltos į internetą“⁴²), M. Margolis ir D. Resnickas („internetas tik sustiprino elgesio normas, kurias turėjo pakeisti...“⁴³).

Tačiau galbūt tiems, kurie inicijavo e. valdžios projektus, tiesiog pritrūko strateginio mąstymo ir nuoseklumo įgyvendinant užsibrėžtus uždavinius? Juk kalbėdami apie e. valdymą kaip apie naują viešojo

valdymo modelį iš esmės teigiame, kad įgyvendiname viešojo valdymo reformą. Tokiu atveju galbūt tiesiog ir reikia pradėti nuo reformos: racionaliai suplanuoti pokyčius ir imtis žingsnių juos įgyvendinti? Tiesa, tokie argumentai taip pat paneigtų IT kaip nepriklausomojo kintamojo prielaidą: tada svarbiausią vaidmenį įgyvendinant reformą vaidina politinė valia, valstybės lyderiai, jų nuomonė, interesai ir sugebėjimai; IT gali būti tik priemonė įgyvendinti numatytus pokyčius. Jeigu lyderių vizijas atitinka e. valdymo modelis – einama link jo. Tačiau lygiai taip pat reformą galima suplanuoti ir vadovaujantis kojomis nors labiau libertarinėmis, socialistinėmis, autokratinėmis ir pan. idėjomis ir pasitelkti IT joms įgyvendinti.

Vis dėlto viešojo valdymo reforma kaip iš anksto racionaliai ir strategiškai numatytas, suplanuotas ir įgyvendintas dalykas taip pat yra sunkiai tikėtina. D. Westas cituoja klasikinį Ch. Linblomo darbą teigdamas, kad „kapanojimasis“ (angl. *muddling through*) yra neišvengiamas diegiant kiekvieną naują, įskaitant ir su IT siejamą reorganizaciją⁴⁴. Kokios nors transformacijos yra sunkiai įmanomos – tai greičiau inkrementinis pokytis laikui bėgant⁴⁵. Išsamiai išanalizavę daugelį viešojo valdymo reformos bandymų, Ch. Pollittas ir G. Bouckaertas teigia, kad „daugelį mūsų knygoje aprašytų dalykų galima labiau paaiškinti kaip „kapanojimąsi“ (...), negu kaip sąmoningos strategijos vykdymą“⁴⁶. P. Dunleavy ir bendraautorai konstatuoja, kad technologinių pokyčių efektai „niekada nebus tiesmuki“; „jiems įtakos turės patys įvairiausi organizaciniai, socialiniai ir politiniai procesai“⁴⁷.

E. valdžios diegimas „kapanojantis“ bent jau iš pirmo žvilgsnio skamba realistiškiau, negu deterministiniai ar strateginio planavimo argumentai. Juk apstu pavyzdžių, kai viešasis sektorius priima sunkiai paaiškinamus, nesuderintus sprendimus, kurie nuolat keičiami, atnaujinami, naikinami. Tačiau tokiu atveju vėlgi galima prieiti prie kraštutinės išvados, kad apskritai neįmanoma sukurti kokią nors viešojo valdymo reformą ir naują viešojo valdymo modelį: jeigu viskas yra tik chaotiškas kapanojimasis, tai galima tikėtis tik atsitiktinumų ir netikėtų efektų?

Straipsnyje laikomasi savotiškos vidurio pozicijos, kuri teigtų, kad esminiai instituciniai pokyčiai yra galimi – t. y. link kokios nors naujos institucinės pusiausvyros įmanoma „kapanotis“ *kryptingai*. Juk, pavyzdžiui, buvusioms ES narėms kandidatėms pavyko įgyvendinti gana svarbių pokyčių programą siekiant patenkinti narystės ES sąlygas – nepaisant pačių įvairiausių posūkių šių šalių vidaus politikoje. Taigi, galbūt bent jau teoriškai įmanoma e. valdžios programa, dėl kurios daugmaž sutariama politiniu lygmeniu ir link kurios šalis „kryptingai kapanojasi“ nepaisydama savo politinio gyvenimo pakilimų ir nuosmukių?

Tiesa, daugelis analitikų sutinka, kad „integracinius pokyčius“ pavyko įgyvendinti būtent dėl didelės įtakos, kurią ES turėjo narystės siekiančioms valstybėms⁴⁸. O štai valstybių narių, tarp jų ir Lietuvos informacinės visuomenės ar e. valdžios politikai ES veiksnys nėra toks svarbus⁴⁹. Kita vertus, galbūt yra vidinių veiksnių, kurie leistų valstybėms greičiau ar lėčiau, tačiau kryptingai „kapanotis“ diegiant e. valdžią ir reformuojant viešąjį valdymą? Juk informacinės visuomenės ir e. valdžios idėjos sulaukia plataus visuomenės palaikymo ir pritarimo. Dėl šių idėjų nekyla jokių akivaizdesnių (ar bent jau viešų) politinių konfliktų, o įvairios politinės jėgos konkuruoja siekdamos informacinės visuomenės srityje pasirodyti viena už kitą modernesnės.

Koks galėtų būti su IT siejamų pokyčių „mechanizmas“, t. y. kokiū būdu IT gali tapti „nepriklausomu“ kintamuoju nukreipiant viešojo valdymo institucijas „kapanotis“ link e. valdymo modelio? Galimi bent trys variantai:

- IT pagrįsti sprendimai sustiprina kai kurias vidines jėgas ir interesus, kurie skatina diegti e. valdymo principus. Tikėtina, kad atsiranda ir piliečių bei verslininkų spaudimas: naudodamiesi patogiomis privataus sektoriaus sukurtomis sistemomis, turėdami geresnę priėjimą prie informacijos, jie „spaudžia“ atitinkamai keistis ir viešąjį sektorių.

- IT gali suveikti kaip „netikėtas efektas“. Pirmiausia technologijos pasitelkiamos tarsi einamiesiems procesams ir institucijoms patobulinti, tačiau akivaizdžiai parodo netvarką ir padeda „išjudinti“ nusistovėjusį institucinį balansą.
- Be IT apie reikalingus organizacinius pokyčius ir ilgainiui – reformą link e. valdymo tiesiog nebūtų kalbama. IT pristato naujus terminus ir vertybes viešajame diskurse ir padaro tam tikrus sprendimus priimtinesnius, tinkamesnius, pasiekiamesnius.

Išvardyti argumentai remiasi skirtingomis teorinėmis perspektyvomis apie tai, kaip vyksta kaita viešajame sektoriuje (racionalūs veikėjų interesai, institucinė inercija, diskursyviomis priemonėmis „konstruojama“ tikrovė). Todėl toliau pristatomos trys su e. valdžia siejamų institucinių pokyčių tyrinėjimo galimybės, pagrįstos vadinamojo „naujojo institucionalizmo“ požiūriais: racionalaus pasirinkimo institucionalizmo, istorinio institucionalizmo ir sociologinio institucionalizmo⁵⁰. Esminė institucionalizmo idėja, kuri aktuali ir šiam straipsniui: institucijos (plačiąja prasme – taisyklės, procedūros, normos, tvarkos – formalios ir neformalios) turi įtakos individualių veikėjų elgsenai – ją riboja arba atvirkščiai – suteikia galimybių.

5. Racionalaus pasirinkimo institucionalizmas: kieno interesams atstovauja elektroninė valdžia?

Pagrindinės racionalaus pasirinkimo institucionalizmo prielaidos: individualus veikėjas priima sprendimus vadovaudamasis aiškiai suvoktais, apibrėžtais ir materialiais interesais. Šie interesai įgyvendinami įvertinus įvairias alternatyvas ir galimus kitų veikėjų veiksmus. Institucijos veikėjams padeda priimti ir vykdyti sprendimus arba juos riboja; kalbant labiau teoriniais terminais, institucijos padeda sumažinti „sandorių“ arba bendradarbiavimo kaštus (angl. *transaction costs*), spręsti „kalinio“ ir „kolektyvinio veiksmo“ dilemas. Institucijos keičiasi, jeigu racionaliai besielgiantys veikėjai nutaria, kad senosios struk-

tūros nebeatlieka joms skirto vaidmens arba kad naujos struktūros padėtų efektyviau mažinti bendradarbiavimo kaštus.

Vyksta tam tikra mokslinė diskusija dėl institucijų „instrumentalumo“, kurioje galima sąlyginai atskirti „ekonominių“ ir „politinių“ institucionalizmą. Pirmuoju atveju vadovaujamosi prielaida, kad racionalūs veikėjai kuria institucijas tam tikroms funkcijoms atlikti ir gali sąlyginai nesunkiai šias institucijas pakeisti, kai jos nebeatitinka jų interesų⁵¹. Antruoju atveju pabrėžiama, kad net ir labai racionaliai suplanuotos institucijos nebūtinai veiks taip, kaip sumanė jų kūrėjai – dėl informacijos apribojimų planavimo metu ir įvairiausių netikėtų efektų. Institucinė kaita sudėtinga, todėl nusistovėjusi pusiausvyra remiasi interesais tų veikėjų, kuriems ji naudinga, o kiti – prisitaiko⁵².

Daugelio su racionalaus pasirinkimo institucionalizmo tradicija susijusių autorių siūlomos institucinės kaitos prognozės nėra optimistinės: biurokratinio aparato augimas yra neišvengiamas, nes institucijų vadovai ir darbuotojai siekia išteklių ir galios. Be to, bet kokiai pamatinei kaitai bus priešinamasi, nes tektų keisti darbo tvarką, tobulinti kvalifikaciją, galbūt – pradėti dalytis informacija, kuri šiaip laikoma „sava“ ir suteikia biurokratinį autoritetą. Pritaikius šį argumentą e. valdžiai: nieko keista, kad, diegiant technologijas, steigiami nauji padaliniai ir priimami nauji darbuotojai, o bet kokiam kainų mažinimui ir organizaciniam pertvarkymams – priešinamasi. Šiame skyriuje jau cituoti autoriai, kurie teigia, kad pasitelkus IT įvirtinamos nusistovėjusios struktūros, o apie padidėjusį efektyvumą kalbėti sunku.

Tačiau laikantis racionalaus pasirinkimo institucionalizmo logikos galima suformuluoti ir sąlygas, kurios leistų tikėtis e. valdymo modelio įgyvendinimo. Svarbiausias klausimas, kokiais atvejais IT turi galimybę paveikti racionalių veikėjų interesus ir motyvaciją taip, kad (perfrazuojant garsiąją A. Smitho frazę viešojo valdymo kontekstui), siekdami sau naudos, jie pasitarnautų ir viešajam interesui?

IT gali padėti sujaukti nusistovėjusius interesus ir suteikti galios veikėjams, kurie nori ir gali institucijas pakeisti taip, kad viešasis sektorius veiktų efektyviau. Tai galėtų būti institucijos, atsakingos už vie-

šojo valdymo tobulinimą (pvz., kokia nors Viešojo administravimo ministerija), už strateginį viešosios politikos koordinavimą, strateginį planavimą (pvz., Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija Lietuvos kontekste) ar netgi valstybės biudžeto išlaidų priežiūrą (pvz., Finansų ministerija). Institucijų viduje IT gali suteikti svarbesnį vaidmenį strateginio planavimo padaliniais ir galios institucijos vadovui (pvz., vadovaudamasis operatyvia informacija apie institucijos veiklą, jis galėtų pareikalauti geresnių rezultatų iš savo darbuotojų). Galiausiai IT gali suteikti daugiau galimybių piliečiams ir verslui pareikalauti iš valdžios esminių žingsnių gerinant valdymą (internetas suteikia daugiau galimybių gauti informaciją apie viešojo sektoriaus veiklą, be to, turint omenyje privataus sektoriaus pasiekimus taikant IT paslaugoms gerinti ir produktyvumui didinti to paties galima pareikalauti ir iš viešojo sektoriaus institucijų). Be to, gali įtikinti tokie motyvai kaip biudžeto apribojimai (taigi, būtina ieškoti priemonių, kurios padėtų taupyti lėšas), išorinis spaudimas (pvz., e. valdžia staiga taptų vienu iš svarbiausių minimų ES prioritetų) arba rinkos spaudimas (rinkos dalyviams pasiekus atitinkamą technologinį lygį, valstybė irgi turi pasitempti, kad neprarastų biudžeto pajamų arba nestabdytų rinkos plėtros – pvz., finansų sektoriaus ar telekomunikacijų rinkos reguliavimas).

6. Istorinis institucionalizmas: kada prasideda nauja istorija?

Esminė istorinio institucionalizmo mintis – kaita visada priklauso nuo anksčiau priimtų institucinių sprendimų (angl. *path dependency*). Vadinasi, tie patys veiksmai įvairiuose instituciniuose kontekstuose gali lemti visiškai skirtingus pokyčius, kad ir kokie būtų oficialių strategijų ar konkrečių veikėjų norai. Su institucijomis siejasi tam tikri interesai (vidiniai ir išoriniai – interesų grupės), jų pagrindu susiformuoja vertybės, tapatumas, supratimas apie „priimtina“ elgesį. Veikėjai elgiasi nebūtinai vadovaudamiesi racionaliais skaičiavimais

(ir norėdami „maksimizuoti“ naudą) – jiems dažnai užtenka patenkinamo rezultato, kuris pasiekiamas laikantis įprastos ir nusistovėjusios rutinos.

Akivaizdu, kad diegiant IT yra aiški priklausomybė nuo anksčiau padarytų sprendimų. Kadangi kiekvienas esminis IT sistemų pertvarkymas reikalauja didelių lėšų, dažnai informacinės sistemos „lipdomos“ ant jau esamo pagrindo, nors ir suvokiant, kad tai nėra pats optimaliausias sprendimas ir anksčiau ar vėliau viską gali tekti iš esmės pakeisti. IT gali įtvirtinti nusistovėjusias struktūras ne tiek dėl racionalių veikėjų apskaičiavimų, kiek todėl, kad šios struktūros laikomos buvusiomis „visą laiką“ ir veikėjams tiesiog sunku išivaizduoti, kad kas nors gali būti kitaip. Istorinio institucionalizmo tipo argumentai rodo, kad sėkmė diegiant su e. valdžia siejamus principus gali priklausyti nuo tokių dalykų kaip NVV tipo reformų patirtis, vykdomosios valdžios kontrolės lygis ir viešosios tarnybos tipas (pvz., specialistai vs. generalistai)⁵³. J. Fountain teigia, kad institucinė aplinka paprastai yra nepalanki horizontaliam bendradarbiavimui tarp organizacijų, nes skatina konkurenciją dėl išteklių⁵⁴. Technologijų taikymui neišvengiamą ir nebūtinai teigiamą įtaką turės savotiška jų socializacija – t. y. vyksta neišvengiamas technologijų įsisavinimo (angl. *enactement*) procesas (valstybės tarnautojai mokosi, prisitaiko ar pritaiko technologijas esamoms struktūroms ir procesams)⁵⁵.

Tačiau kai kurie institucinio pobūdžio veiksniai gali paskatinti kaitą link e. valdymo. Juk, pavyzdžiui, siekiant skaitmenuoti vidičius darbo procesus, juos būtina aiškiai aprašyti, formalizuoti. Tobulinant procesus reikia gilesnių pokyčių – naikinti nebereikalingus padalinius ar kurti naujus, gerinti koordinavimą, mokyti darbuotojus. Todėl gali tekti naujai apibrėžti požiūrį į piliečius (klientai), kitas institucijas (bendradarbiavimas) ir pan. Taigi, IT yra tarsi savotiškas „netikėtas efektas“: pirmiausia lyg ir siekiama pasitelkti technologijas tik patogumo ar mados dėlei, tačiau galiausiai išaiškėja, kad didesni organizaciniai pokyčiai yra neišvengiami. Suintensyvėję ryšiai ir bendradarbiavimas tarp valstybės tarnautojų

gali sudaryti sąlygas pasitikėjimui, kuris gali padėti „užsisukti“ teigiamam bendradarbiavimo – pokyčių – pasiekimų ratui.

Kita galima pokyčių logika – tai „neatitikimo spaudimas“. Galima suabejoti, ar planuojant ir diegiant skaitmeninius procesus pavyktų kaip nors radikaliau nutolti nuo esamų „popierinių“ procesų – darbuotojams ir vadovams tiesiog sunku įsivaizduoti, kad kas nors galėtų veikti kitaip. Tačiau pradėjus veikti skaitmeniniams procesams tampa akivaizdu, kad jie veikia neoptimaliai, neišnaudojamos galimybės greičiau priimti sprendimus ar taupyti išteklius. Šioms problemoms spręsti inicijuojami nauji projektai, taip pamažu „kapanojantis“ link valdymo tobulinimo.

7. Sociologinis institucionalizmas: kiek simboliška, kiek efektyvu?

Sociologinis institucionalizmas atkreipia dėmesį į tai, kad kuriantis ir keičiantis institucijoms esminį vaidmenį vaidina kultūriniai veiksniai. „Kultūra“ vadinama visuomenėje, kokiame nors sektoriuje ar organizacijoje priimtoms formalios ir neformalios vertybės, požūriai, taisyklės, ritualai, mitai, elgesio normos, veiklos būdai, simboliai (jiems apibūdinti dažnai pasitelkiamas „minkštųjų institucijų“ terminas). Būtent dėl kultūrinių veiksmų tos pačios šalies institucijos neišvengiamai turės bendrų bruožų arba įvairių šalių to paties sektoriaus darbuotojų mentalitetas gali būti stebėtinai panašus (pvz., socialinės ar finansų srities darbuotojų). Todėl sociologinio institucionalizmo prielaidomis besivadovaujantys autoriai daug dėmesio skiria tokiems aspektams kaip veikėjų socializacija ir mokymasis. Institucijos veikia individualių veikėjų elgesį todėl, kad formuoja jų požūrią į tai, kokie veiksmai priimtini ir kokie – apskritai galimi susiklosčius vienoms ar kitoms aplinkybėms. Veikėjai savo elgseną gali suvokti kaip racionalią, tačiau tai, ką jie mano esant „racionalų veiksmą“, nemaža dalimi yra suformuota juos supančio institucinio konteksto. Institucijos keičiasi ne todėl, kad padeda veikėjams efekty-

viau pasiekti tikslus, o dėl to, kad jas veikia visuomenės vertybių pokyčiai bei siekis užtikrinti savo legitimumą⁵⁶.

Sociologinis institucionalizmas padeda atkreipti dėmesį į tai, jog e. valdžia gali būti inicijuojama todėl, kad IT laikoma moderniu, naujingu ir todėl institucijos veiklą bei jai skiriamas valstybės lėšas įteisinančiu dalyku. Tai reikštų, kad IT diegimas suvokiamas kaip savotiškai simbolinis veiksmas. Tiesa, tokia logika gali būti ganėtinai pesimistinė e. valdžios galimybių atžvilgiu: jei IT atiduodama tik „simbolinė“ duoklė kalbomis, tai kokių nors realių žingsnių tobulinant valdymą ir didinant viešojo valdymo efektyvumą tikėtis sunku. Daugiausia dėmesio bus skiriama prisitaikyti prie vyraujančio diskurso ir oficialiojoje komunikacijoje vartoti tik pačius naujausius ir madžiausius terminus.

Tačiau toks argumentas yra pagrįstas racionalaus pasirinkimo tipo mąstymu: t. y. oficialiai deklaruojama viena, tačiau realiai, vadovaujantis siaurai suvokiamais ir materialiais interesais, daroma kita. O štai sociologinio institucionalizmo požiūris laikosi prielaidos, kad vertybėmis, kurios deklaruojamos, – tikima, o konstruojama tikrovė yra reali. Vadovaujantis sociologinio institucionalizmo požiūriu būtų galima teigti, kad IT pasiūlo viešajai diskusijai naujas ir tarsi modernias vertybes. E. valdymo modelis išgalėtų tokiu atveju, jeigu visuomenei ir valdžios institucijoms naujosios vertybės taptų savaime suprantamos ir nekvestionuojamos.

Išvados

Šiame tyrime konceptualiai išnagrinėta idėja, kad IT prisideda prie sisteminių institucinių pokyčių. Laikomasi prielaidos, kad sisteminių pokyčių terminas nurodo, jog keičiasi viešojo valdymo modelis, t. y. prie įprastų idealių racionalios biurokratijos ir naujojo viešojo valdymo modelių prisideda dar vienas, kurį galima pavadinti e. valdymu. Straipsnyje išskiriami penki pagrindiniai elementai, sudarantys idealų viešojo valdymo modelį, tai: a) vadovavimo pobūdis, b) organizaci-

jų vidinės struktūros, veiklos valdymo procesai ir procedūros, c) tarpinstitucinės struktūros ir įgaliojimai, d) valdymo ištekliai ir e) administracinė kultūra, vertybės ir gero valdymo teorija. E. valdymas išskiria tuo, kad išnaudojant IT teikiamas galimybes atsiranda daugiau erdvės įvairių nuomonių įvertinimui, eksperimentavimui, vidiniam procedūrų optimizavimui, tarpinstituciniam bendradarbiavimui, tikslingesniam išteklių naudojimui. Visus šiuos dalykus apibendrina tam tikra administracinė kultūra, kuri pabrėžia pasitikėjimą, dalyvavimą, bendradarbiavimą.

Straipsnyje atkreipiamas dėmesys ir į tai, kad IT nebūtinai yra vienintelis galimas nepriklausomas kintamasis, lemiantis institucinius pokyčius. „Kapanojimasis“ (angl. *muddling through*) yra neišvengiamas diegiant bet kurias naujoves, įskaitant ir su IT siejamą reorganizaciją. Tačiau straipsnyje daroma prielaida, kad bent jau teoriškai, pasitelkus IT, įmanomas „kryptingas“ kapanojimasis. Juk informacinės visuomenės ir e. valdžios idėjos sulaukia plataus visuomenės palaikymo ir pritarimo. Dėl šių idėjų nekyla jokių akivaizdesnių (ar bent jau viešų) politinių konfliktų, o įvairios politinės jėgos konkuruoja siekdamos informacinės visuomenės srityje pasirodyti viena už kitą „modernesnės“. Šia prasme e. valdžios kūrimas galėtų būti panašus į eurointegracinius procesus – juk buvusioms ES narėms kandidatėms pavyko įgyvendinti gana svarbių pokyčių programą siekiant patenkinti narystės ES sąlygas – nepaisant pačių įvairiausių posūkių šių šalių vidaus politikoje.

Šiame straipsnyje siūloma pasitelkti su naujuoju institucionalizmu siejamus požiūrius, kuriais vadovaujantis galima išanalizuoti pokyčių mechanizmą: t. y., koku būdu (kokiomis sąlygomis) IT gali veikti kaip nepriklausomas kintamasis, lemiantis „kryptingą kapanojimąsi“ link e. valdymo. Aptariami trys galimi mechanizmai. Vadovaujantis racionalaus pasirinkimo perspektyva tikėtina, kad IT sprendimai leidžia naujai apibrėžti pagrindinių veikėjų interesus ir įtaką. Istorinio institucionalizmo požiūris rodo, kad IT gali inicijuoti „netikėtus efektus“, kurie sujudina nusistovėjusią institucinę inerciją. Remiantis so-

ciologinio institucionalizmo perspektyva įmanoma, kad IT tiesiog pakeičia viešąjį diskursą ir veikėjų vertybes palankia e. valdymo tipo modeliui įgyvendinti linkme. Tačiau visi trys požūriai taip pat leidžia atkreipti dėmesį ir į aplinkybes, kurios gali nuslopinti IT įtaką viešojo valdymo pokyčiams.

PASTABOS IR NUORODOS

* Autorius dėkoja doc. dr. Vitaliui Nakrošiui, doc. dr. Ramūnui Vilpišauskui, Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto doktorantų kolokviumo ir Socforumo diskusijos dalyviams už pastabas ir pasiūlymus.

¹ Mokslinėje literatūroje taip pat vartojami terminai e. vyriausybė, skaitmeninė valdžia (vyriausybė), virtuali valdžia (vyriausybė), valdžia (vyriausybė) internete, kurie šiame straipsnyje bus traktuojami kaip termino e. valdžia sinonimai. Tiesa, kai kurie mokslininkai e. valdžią (angl. *eGovernance*) ir e. vyriausybę (angl. *eGovernment*) atskiria, teigdami, kad antrasis apibrėžimas yra siauresnis ir apima tik vyriausybės įstaigose vykstančius procesus. O štai e. valdžios terminas yra susijęs ir su valdžios, visuomenės bei piliečių sąveika (Žr. A. Gronlund and T. A. Horan. *Introducing e. Gov: History, Definitions and Issues // Communications of the Association for Information Systems*. 2004, (15), p. 719. Tačiau šio straipsnio tikslams tokia diskusija nėra ypač aktuali, tuo labiau kad įvairiuose šaltiniuose e. vyriausybės ir e. valdžios terminai yra vartojami skirtingai, ar, kai kurių autorių nuomone, „painiojami tarpusavyje“. Žr. ten pat, p. 720.

² Dažnai šalia IT vartojami kiti terminai – IKT (informacinės ir komunikacijų technologijos) ir ITT (informacinės ir telekomunikacijų technologijos), IRT (informacinės ir ryšių technologijos). Šie terminai pabrėžia ne tik informacijos, bet ir komunikacijos aspektą. Šiame straipsnyje terminas „IT“ vartojamas plačiausia prasme, apimant ir IKT, ITT ar IRT terminus, kadangi informacinės (skaitmeninės) technologijos yra ir komunikacijos technologijų pagrindas.

³ Portalo evaldzia.lt informacija, 2008 02 20.

⁵ Tokio pobūdžio apibrėžimus vartoja daugelis žinybų, informacinių leidinių („Wikipedia“, „Webopedia“), taip pat mokslinių straipsnių, pavyzdžiui, K. Lenk and R. Traummuller. *Perspectives of Electronic Government*. Paper presented at the IFIP WG 8.5 Conference „Advances in Electronic Government“, 10–11 February, 2000, Zaragoza, Spain; V. Peristeras, Th. Tsekos and K. Tarabanis *Realising E-government: Architected / Centralised vs. Interoperable/ Decentralised ICTs and Organizational Development*. Proceedings of European Group for Public Administration Annual Conference, 4–7 September 2002, Potsdam, Germany.

⁶ H. Margetts. *Virtual Organizations // E. Ferlic, L. Lynn and Ch. Pollitt (eds.). The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press, 2005. P. 307.

⁷ LLRI ir VU TŽEVC. 2006. Elektroninės valdžios Lietuvoje būklė ir perspektyvos, p. 5. Svetainė internete: www.lrinka.lt [žiūrėta 2009 04 05]; RSO SPA (2006). Op. cit.

⁸ OECD (2003a): The E-government Imperative, p. 11. Available at www.oecd.org [žiūrėta 2007 05 19].

⁹ E. Tambouris, K. Tarabanis, V. Peristeras and N. Liotas. Study on Interoperability at Local and Regional Level, Executive Summary, 2006: <http://www.epractice.eu/files/media/media1306.pdf> [žiūrėta 2007 07 03].

¹⁰ European Commission. The Role of eGovernment for Europe's Future. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 26 9 2003 COM (2003) 567 final.

¹¹ Pasaulio banko vartojamas apibrėžimas, pateikiamas šios institucijos interneto svetainės skyriuje, skirtame e. valdžios klausimams, žr.: www1.worldbank.org/publicsector/egov [žiūrėta 2007 05 15].

¹² R. Hundt, cituotas E. Kamarck and J. Nye (eds.). Democracy.com? Governance in a Networked World. Hollis, New Hampshire: Hollis Publishing Company, 1999.

¹³ P. Dunleavy, H. Margetts, S. Bastow and J. Tinkler. New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era GOVERNANCE // Journal of Public Administration Research and Theory. 2005, 16(3), p. 467–494; P. Dunleavy, H. Margetts, S. Bastow and J. Tinkler. Digital Era Governance: IT Corporations, the State and E-government. New York: Oxford University Press, 2006.

¹⁴ R. Heeks and S. Bailur. Analysing eGovernment Research: Perspectives, Philosophies, Theories, Methods and Practice // Government Working Paper Series. 2006, (16), p. 1. Available at <http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/publications/wp/igov/index.htm> [žiūrėta 2007 06 30].

¹⁵ Žr. ten pat, p. 6.

¹⁶ T. y. tiesiogiai ar tarp eilučių teigiama, kad privatus sektorius daug anksčiau už viešąjį suprato IT teikiamą naudą ir atitinkamai persitvarkė; vadinasi, geriausias receptas e. valdžios plėtrai yra perimti privataus sektoriaus patirtį ar kraštutiniu atveju tiesiog perduoti privačiam sektoriui viską, kas susiję su IT.

¹⁷ Kaip teigia A. Gronlundas ir T. Horanas, IT integravimo ir įstaigų reorganizavimo klausimai yra aptariami neatsižvelgiant į istorinius, kultūrinius kontekstus, kurie lėmė viešojo sektoriaus institucinius bruožus. Žr. A. Gronlund and T. A. Horan. Op. cit., p. 723.

¹⁸ Šio požiūrio esmė – ilgą laiką viešojo administravimo teorijoje ir praktikoje IT buvo tiesiog „nepastebimos“ ir priskiriamos prie rutininių funkcijų, nors informacijos kaupimo ir kontrolės funkcija (informacijos surinkimas, apdorojimas, naudojimas, derinimas, galimybė sieti įvairius informacijos šaltinius) visada buvo vienas svarbiausių vyriausybės galios šaltinių, žr. Dunleavy et al. Op. cit.

¹⁹ Inkrementalistinio tipo paaiškinimai nurodo, kad IT tapo svarbios „žingsnis po žingsnio“, technologinei pažangai maždaug 1990 m. pasiekus tokią „kumu-

liatyvinį“ efektą, kurio nebeįmanoma nepaisyti nei teorijoje, nei praktikoje. K. L. Kraemer. *Computers, Information and Power in Local Governments* // A. Mowshowitz (ed.). *Human Choice and Computers*. New York: North-Holland Publishing Company, 1980; K. L. Kraemer and J. L. King. *Computing and Public Organizations* // *Public Administration Review*. 1986 (46), p. 488–496.

²⁰ Dunleavy et al. Op. cit., p. 224–225.

²¹ J. Seifert and M. Bonham. *The Transformative Potential of E-government in Transitional Democracies*. Unpublished paper. 2004. Available at www1.worldbank.org/publicsector/egov [žiūrėta 2007 05 15].

²² J. E. Fountain. *Information, Institutions and Governance*. Cambridge, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2002.

²³ I. Snellen. *E-government: A Challenge for Public Management* // E. Ferlie, L. E. Lynn and Ch. Pollitt (eds.). *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford University Press, 2005. P. 399.

²⁴ Dunleavy et al. Op. cit., p. 228; H. Margetts. Op. cit., p. 305–325.

²⁵ P. Frissen. *Politics, Governance and Technology: A Postmodern Narrative on the Virtual State*. London: Edward Elgar, 1999. P. 55–56.

²⁶ Pavyzdžiui, nagrinėjama valdžios institucijų bendradarbiavimo su įvairiomis virtualiomis bendruomenėmis, susitelkusiomis vykstant interneto forumams, galimybė (pvz., bendruomenės, kurių nariai dalijasi tam tikrų ligų gydymo patirtimi, platina vartotojams aktualią informaciją ir t. t.), žr. E. Mayo and T. Steinberg. *The Power of Information: An Independent Review*. Prime Minister's Strategy Unit. 2007. Available at http://www.cabinetoffice.gov.uk/strategy/downloads/work_areas/power_information/power_information.pdf [žiūrėta 2007 07 02].

²⁷ H. B. Milward and K. G. Provan. *Governing the Hollow State* // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2000, (10), p. 359–379.

²⁸ Dunleavy et al. Op. cit., p. 224–225.

²⁹ Pavyzdžiui, daug tokio klasifikavimo galimybių aptaria Ch. Pollitt ir G. Bouckaert. *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė*. Vilnius: Algarvė, 2003, p. 56–79.

³⁰ Išsamus šių modelių aprašymas pateikiamas „klasikiniuose“ darbuose: M. Weber. *The Theory of Social and Economic Organisation*. Glencoe (ILL): The Free Press, 1947; M. Weber. [1924]. *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press, 1978. „Ideologiniai“ NVV požiūrio darbai dažnai laikoma D. Osborne and T. Gaebler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading (MA), Addison Wesley, 1992; A. Gore.. *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*. Report of the National Performance Review. 1993. Available at <http://govinfo.library.unt.edu/npr/index.htm> [žiūrėta 2007 05 14]. Tačiau „vadybinio“ mąstymo galimybės viešajame sektoriuje aptariamoms jau H. Simon, [1960]. *The New Science of Management Decision*. Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall, 1977; S. Leech and J. Steward (eds.). *Approaches to Public Policy*: London, Allen and Unwin, 1982, ir daugelyje kitų darbų.

³¹ Pavyzdžiui, pats M. Weberis teigė, kad biurokratinė organizacija tikrovėje neveiks taip optimaliai, kaip nurodo idealusis modelis, žr. M. Weber. Op. cit. G. Allison aptaria „biurokratinės politikos“ logiką, kuri pabrėžia trumpojo rezultatus ir riboja strateginį mąstymą, todėl bet kokios viešosios politikos kryptį labai sunku pakeisti, žr. G. Allison. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little, Brown, 1971; W. Niskanen konstatuoja, kad praktikoje biurokratinės organizacijos pirmiausia siekia maksimizuoti joms skiriamus išteklius, o ne įgyvendinti politikų suformuluotus tikslus, žr. W. Niskanen. *Bureaucracy and Representative Government*. London: Edward Elgar, 1971; šį požiūrį patikslino ir toliau išplėtojo P. Dunleavy, pasiūlydamas „biuro formavimo“ koncepciją, žr. P. Dunleavy. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. London: Pearson Education, 1991. Biurokratijos veikla analizuojama ir naudojant „geležinių trikampių“ (žr. T. Lowi. *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*. New York, W. W. Norton, 1979), „rentos siekimo“ (angl. *Rent seeking-behaviour*, žr. A. Krueger. *The Political Economy of the Rent-Seeking Society* // *American Economic Review*. 1974, (64), p. 291–303.), kolektyvinio veiksmo logikos konceptus (žr. M. Olson. *The Logic of Collective Action*. Cambridge (Mass), Harvard University Press, 1965). Devintajame praecito amžiaus dešimtmetyje pradėta kalbėti apie tai, kad biurokratinį administravimą turėtų pakeisti vadybinio pobūdžio vadovavimas (pagrįstas tais pačiais principais, kokiais remiasi privataus sektoriaus organizacijų veikla), žr. H. Hood. *A Public Management for All Seasons* // *Public Administration*. 1991, 69 (1), p. 3–19. C. Pollit ir G. Bouckaert empiriškai išanalizuoja Vakarų valstybių viešojo valdymo reformos praktiką ir konstatuoja, kad daugeliu atvejų reformos retorika yra toliau pažengusi, negu realiai įgyvendinti sprendimai, žr. C. Pollitt and G. Bouckaert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000. Tačiau šio dešimtmečio pradžioje kai kurie autoriai pažymi, kad naujasis viešasis valdymas „pasiekė viršūnę“ (žr. O. E. Hughes. *Public Management and Administration: An Introduction*. Pallgrave. Macmillan), tačiau taip pat pradėta kalbėti apie netikėtus tokio valdymo efektus ir paradoksus (žr. C. Hood and G. B. Peters. *The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?* // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2004, 14 (3), p. 267–282) ir netgi žlugimą (žr. Dunleavy et al. Op. cit.).

³² Dunleavy et al. Op. cit. Beje, Dunleavy ir kolegės nėra vieninteliai autoriai, kalbantys apie naują, technologijomis pagrįstą viešąjį valdymą (žr., pvz., D. Ch. Misra. *Defining E-government: A Citizen-Centric Criteria-Based Approach* // *Proceedings of the 10th National Conference on e. Governance*, February 2–3, 2006, Bhopal, Madhya Pradesh.), tačiau jie šią idėją išplėtojo nuosekliausiai ir išsamiausiai.

³³ Dunleavy et al. Op. cit., p. 227–242.

³⁴ Ten pat, p. 218; įvairūs autoriai atkreipia dėmesį į perdėtas NVV ambicijas, netikėtus efektus, simbolinius, bet ne esminius institucinius pokyčius, pavyzdžiui, C. Pollit and G. Bouckaert. Op. cit.; C. Hood and G. B. Peters. Op. cit.

³⁵ T. y. skaitant tekstą „tarp cilučių“, nes savo vertybių autoriai niekur tiesiogiai nepristato.

³⁶ Dunleavy et al. Op. cit., p. 256–257.

³⁷ Šios pozicijos „įkvėpėju“ dažnai laikomas A. Toffleris. Jo nuomone, dėl „elektroninės revoliucijos“ viešasis valdymas taps gerokai „racionalesnis“ netgi už vėberiškosios biurokratijos principais grįstą valdymą. „Protinguose“ pastatuose įrengtuose elektroniniuose biuruose dirbs žinių darbuotojai. Bus dirbama komandomis, „tinkluose“, aplenkiant hierarchijas, taigi – biurokratija pamažu praras savo aktualumą, žr. A. Toffler. *Power Shift*. New York: Bantam Books, 1990. Biurokratijos žlugimą taip pat prognozuoja G. Pinchot and E. Pinchot. *The Demise of Bureaucracy and the Rise of the Intelligent Organisation*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 1994.

³⁸ Klasikiniu šios srities autoriumi laikomas E. Haas. *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957*. Stanford: Stanford University Press, 1958 (t. p. žr. 1968 m. leidimą); E. Haas. *Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration // International Organization*. 1976, 30 (2), p. 172–212.

³⁹ <<http://europa.eu.int/idabc/en/document/5025/194>> [žiūrėta 2005 11 20].

⁴⁰ R. Heeks and S. Bailur. Op. cit., p. 7.

⁴¹ K. L. Kraemer and J. L. King. 1998a. *Information Technology and Administrative Reform: Will the Time After E-government be different?* Paper prepared for the Heinrich Reiner Mann Schrift fest, Post Graduate School of Administration, Speyer, Germany. 29 September, 2003; K. L. Kraemer and J. L. King. 1998b. *Information Technology in the Establishment and Maintenance of Civil Society*. Snellen and Van der Donk, 1998.

⁴² R. Davis. *The Web of Politics. The Internet's Impacts on the American Political System*. New York: Oxford University Press, 1999. P. 146–148.

⁴³ M. Margolis and D. Resnick. *Politics as Usual: The Cyberspace Revolution*. Thousand Oaks (CA): Sage Publishers, 2000, p. vii.

⁴⁴ Ch. Linblom. *The Science of Muddling Through // Public Administration Review*. 1959, (29), p. 79–88.

⁴⁵ D. M. West. *Digital Government. Technology and Public Sector Performance*. Princeton: Princeton University Press, 2005. P. 5–6.

⁴⁶ Ch. Pollitt ir G. Bouckaert. Op. cit., p. 216.

⁴⁷ Dunleavy et al. Op. cit., p. 248.

⁴⁸ Šiuos klausimus nagrinėja vadinamoji europeizacijos literatūra. Lietuvos kontekste ją taikė įvairūs autoriai, pavyzdžiui, K. Maniakas. *Europos Sąjungos plėtra ir europeizacija*. Vilnius: Eugrimas, 2003; V. Nakrošis. *Lietuvos prisitaikymas prie Europos Sąjungos sanglaudos politikos: institucinė ir viešosios politikos kaita*. Daktaro disertacija, apginta Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institute, 2004.

⁴⁹ Informacinės visuomenės klausimai ES yra koordinuojami taikant vadinamąjį atvirojo koordinavimo metodą (AKM). 2005–2010 m. šio proceso pamatinis dokumentas yra vadinamasis „i2010“ komunikatas, žr. European Commission (2005): *i2010 – A European Information Society for Growth and Employment*.

Brussels, COM(2005) 229 final. Be to, Lisabonos strategijoje taip pat deklaruojama, kad „visų lygių viešojo administravimo institucijos turėtų nuosekliai veikti diegdamos naująsias technologijas“. Žr. European Council. Presidency Conclusions. Lisbon, 23–24 March 2000. Available at http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm [žiūrėta 2007 07 07].

⁵⁰ P. A. Hall and R. C. R. Taylor. Political Science and the Three New Institutionalisms // Policy Studies. 1996, 44 (5), p. 936–957.

⁵¹ P. Pierson už tokį polinkį į funkcionalizmą kritikuoja daugelį autorių, kurie savo darbuose vadovaujasi racionalių pasirinkimo požūriū, žr. P. Pierson. The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change // Governance. 2000, 13 (4), p. 475–499.

⁵² G. Miller. Rational Choice and Dysfunctional Institutions // Governance. 2000, 13 (4), p. 535–547.

⁵³ Dunleavy et al. Op. cit., p. 83–134.

⁵⁴ J. E. Fountain. Op. cit., p. 4.

⁵⁵ Ten pat, p. 55.

⁵⁶ P. A. Hall and R. C. R. Taylor. Op. cit., p. 346–347.

SUMMARY

PUBLIC MANAGEMENT AND INFORMATION TECHNOLOGY: TOWARDS A NEW INSTITUTIONAL MODEL?

Why should e-government be better than a “regular” government without the “e”? For many the answer is obvious – this is because the information technology (IT) is something new, interesting, modern; the Internet is poised to introduce some major institutional and policy changes.

Thus, what changes due to the IT? First and foremost they concern the public services, which are now available over the Internet: filling-in tax declarations and claiming tax-refunds, job search may be conducted online, enterprises may also submit electronic forms to statistical offices, etc. But e-government is not only about public services. It is about the very way information is generated, used and exchanged by government agencies and communicated to external stakeholders.

The IT may significantly decrease the costs of co-ordination, co-operation and control inside organisations and between them. It should considerably improve knowledge management in terms of collecting information but even more importantly in terms of systematising and analysing it as well as inputting the results back into the policy cycle. The IT should contribute to better management of human resources as it allows for process optimisation, improvements in communication, flattening of hierarchies, better assessment of individual and team results and better involvement of external stakeholders. Furthermore, the IT may in fact lead to savings in utilisation of resources as process automation decreases

the need for public servants to perform some routine functions (e.g. entering information into data bases) while IT should also contribute to sizeable productivity gains.

In theoretical terms the field of e-government is still very much under development. The article makes a reference to Heeks and Bailur, who point to the fact that e-government research “draws mainly from a weak or confused positivism and is dominated by overoptimistic, atheoretical work that has done little to accumulate either knowledge or practical guidance for e-government”. Therefore this article attempts to make a contribution in theoretical terms. It explores the idea that IT initiates systemic institutional change which influences all the components used by public institutions in implementing their functions and pursuing public interest. The interpretation of this article is that the “systematic” institutional change means that a new institutional model is developed, which is fundamentally different from the traditional rational bureaucracy and New Public Management (NPM).

The starting point for discussing the new IT-based government is the Digital Era Governance approach developed by Dunleavy and al. These authors claim that New Public Management is essentially “dead” since it discredited itself through numerous policy failures and unexpected effects. Such failures came about due a number of important flaws in the very logic of the NPM as it overemphasised competition at a personal and organisational level, increased complexity of public policy and had negative effects on the quality of public services while the overall costs have increased. In effect the authors suggest a new public management model. However, the structure of this model is overly geared towards providing an alternative to what the authors perceive as the major pitfalls of the NPM. Therefore this article develops an original hypothetical / ideal model of governance, based on extensive integration and usage of IT (eGovernance). It is formulated in a manner, which is comprehensive (i.e. all aspects of a model of public management are taken into account) and comparative (all three ideal models may be compared along the same criteria).

The article also discusses the question of mechanisms of change towards the eGovernance – i.e. to what extent within this mechanism the IT can be considered an independent variable? Two extreme positions are possible here. The first, so-called technological determinism claims that IT does have features and competitive advantages, which will destroy sclerotic institutional structures for the advantage of new and advanced organisational solutions. The other position – the sceptics do not see much empirical evidence of a fundamental change and emphasise the ability of institutions to assimilate technologies to their own needs, which are not necessarily rational or advantageous from a societal perspective. This article looks for some middle solution and asks whether a muddling through various institutional bases and biases (as described by Lindblom), yet with some sense of direction (towards improvement in government and ideally – towards eGovernance) is possible. The theoretical answer is positive: all three broad per-

spectives analysing institutional change in the public sector (rational choice institutionalism, historical institutionalism, sociological institutionalism) offer important arguments as to why this could be the case. Yet they also draw attention to some variables, which could impede public administrations from taking advantage of the opportunities offered by IT.

PRIEDAS

Idealūs viešojo valdymo modeliai ir e. valdymas

<i>Valdymo bruožas</i>	<i>Tradicinis biurokratinis valdymas</i>	<i>Naujasis viešasis valdymas</i>	<i>E. valdymas</i>
Vadovavimo pobūdis			
Lyderystės tipas	Formalus vadovavimas, laikantis nustatytų procedūrų ir teisės aktų	Aktyvi vadybinio tipo lyderystė. Kita nuomonė – labiau trukdymas, reikia įtikinti oponentus	Aktyvi vadybinio tipo lyderystė. Siekiama įvertinti įvairias nuomones, naudojant IT galimybes
Strateginis valdymas	Nėra labai svarbus, ateitis planuojama labiau remiantis praeities patirtimi. Ne valdomi projektai / programos, o vykdomos administracinės funkcijos. Aiškus politikos ir administravimo atskyrimas: politikai formuluoja tikslus, kuriuos įgyvendina biurokratai	Svarbus bruožas, daug dėmesio aplinkai, rizikoms vertinti ir ateities galimybėms prognozuoti. Svarbus vadovo įsitraukimas, valdymo gebėjimai	Svarbus bruožas, daug dėmesio aplinkai, rizikoms vertinti ir ateities galimybėms prognozuoti. Svarbus vadovo įsitraukimas, valdymo gebėjimai
Pasiekimų vertinimas ir atsakomybė už nesėkmes	Orientacija į procesą ir teisės aktų laikymąsi	Orientacija į rezultatą, ypač kiekybiškai, finansiškai išreikštą. Pasiekimai – labai personalizuoti, sureikšminant vadovo nuopelnus; nesėkmės – vadovo pralaimėjimas	Orientacija į pasiekimus; daug dėmesio skiriama kokybiniam vertinimams. Pasiekimai – ne tik vadovo, bet ir visos organizacijos nuopelnas. Eksperimentavimo, inovacijų ir tam tikras nesėkmės toleravimas

PRIEDO TĘSINYS

<i>Valdymo bruožas</i>	<i>Tradicinis biurokratinis valdymas</i>	<i>Naujasis viešasis valdymas</i>	<i>E. valdymas</i>
Organizacijų vidinės struktūros, veiklos valdymo procesai ir procedūros			
Vidinės organizacijų struktūros ir padalinių įgaliojimai	Hierarchija, aiškūs pavaldumo santykiai, griežtas atsakomybės pasidalijimas	Gana lankstūs ir horizontalūs ryšiai tarp darbuotojų ir padalinių, hierarchijų pernelyg nevaržomas keitimasis informacija, darbas lanksčiose komandose	Pakankamai lankstūs ir horizontalūs ryšiai tarp darbuotojų ir padalinių, hierarchijų pernelyg nevaržomas keitimasis informacija, darbas lanksčiose komandose
Proceso grandinė ir neformalių procesų svarba	Formalūs, teisiškai reglamentuoti procesai, siekiant užtikrinti proceso legalumą, standartinės veiklos procedūros	Orientuojamasi į proceso optimizavimą, daug klausimų suderinama neformaliai	Visiškai skaitmenuoti procesai, naudojamas e. parašas, daug klausimų suderinama neformaliai
Orientacija į rodiklius ir atsiskaitymas už veiklą	Veiklos rodikliams daug reikšmės neskiiriama. Veiklos procesai pagrįsti indėliais, kurių reikia funkcijoms vykdyti	Procesai orientuoti valdymo rodikliams pasiekti, pirmiausia – finansiniams	Procesas orientuotas kiekybiškai ir kokybiškai apibrėžtiems valdymo rodikliams pasiekti
Paslaugų naudotojų ir suinteresuotų šalių požiūrio vertinimas ir įtraukimas į sprendimų priėmimą	Formalūs valdymo santykiai	Paslaugos teikėjo ir kliento santykiai (t. y. tiriama paslaugų kokybė, tačiau piliečių dalyvavimo ir įtraukimo į valdymą elementas nėra pernelyg sureikšminamas)	Apibrėžiant procesus, skiriama dėmesio paslaugų naudotojų ir klientų įtraukimui, nuolatiniame ryšiu užtikrinti (pvz., vertinant paslaugų kokybę)
Tarpinstitucinės struktūros ir įgaliojimai			
Bendradarbiavimas, veiksmų derinimas ir atsakomybės pasiskirstymas tarp organizacijų	Aiški institucijų atsakomybė, institucijos „nesikiša“ į joms „nepriklausančias“ veiklos sritis	Žinybiškumo problemą turėtų išspręsti institucijų interesai ir konkurencija	Naudojant IT galimybes greitai ir lanksčiai keičiama si informacija, išsprendžiami nesutarimai, priimami sprendimai, formuluojami bendri rodikliai, bendra strategija, bendra atsakomybė

PRIEDO TĘSINYS

<i>Valdymo bruožas</i>	<i>Tradicinis biurokratinis valdymas</i>	<i>Naujasis viešasis valdymas</i>	<i>E. valdymas</i>
Gerosios praktikos sklaida ir mokymasis tarp institucijų	Nepabrėžiami	Konkurencija ap-sunkina dalijimąsi informacija, tačiau linkstama kopijuoti nusisekusius mode-lius	Gerosios praktikos sklaida vyksta or-ganizuotai ir nuolat
Valdymo ištekliai			
Finansiniai	Inkrementinio augimo (arba mažinimo finan-sinių sunkumų laiko-tarpiu) principais tvirtinamas biudžetas	Rizikos dalijimasis su privačiu sekto-riumi, dideli pa-slaugų pirkimai iš privataus sektoriaus viešojo ir privataus sektoriaus partne-rystės tipo kontr-aktų pagrindu. Siekiama mažinti biu-rokratinį aparatą ir taupyti viešojo sek-toriaus išteklius	Pasitelkus IT tau-piau naudojami viešieji ištekliai (automatizuojamos funkcijos, reikia mažiau žmoniškųjų išteklių), su tomis pačiomis lėšomis pasiekiami geresni rezultatai
Žmogiškieji	Formalus išsilavini-mas ir darant karjerą bei kaupiant patirtį pamažu įgytos žinios, išmanymas, kaip veikia viešasis sektorius. Sukaupta patirtimi ir darbo valstybės tarny-boje laiku pagrįsta karjeros sistema	Skatinamas asmeni-nis darbuotojų to-bulėjimas, asmeni-nės žinios vertina-mos ir atlyginamos	Nuolatinis moky-masis, pasitelkiant IT teikiamas gali-mybes. Viešajame sektoriuje dirba daugiau aukštesnės kvalifikacijos tar-nautojų, nes to rei-ka lauja darbo su IT specifika
Administracinė kultūra, vertybės ir „gero valdymo“ teorija			
	Pagrindinė valdymo vertybė ir siekiamas tikslas – valstybės ir piliečių saugumas (karinis, socialinis, ekonominis). Geras valdymas yra „racionalus“ ta pras-me, kaip racionaliai veikia gera mašina. Aiškūs hierarchiniai ryšiai tarp atskirų šios	Pagrindinė valdy-mo vertybė – tai „vertė už pinigus“. Geras valdymas apibrėžiamas analo-gija su verslo įmo-ne: geriausias re-zultatas turi būti pa-siektas su mažiausiais ištekliais. Konkurencija yra pagrindinis mecha-	Pagrindinė valdy-mo vertybė – abi-putis piliečių ir val-džios pasitikėjimas. Gerą valdymą le-miantis mecha-nizmas – tai bendra-darbiavimas ir da-lyvavimas (piliečių, kitų suinteresuotų šalių) valdymo veikloje.

PRIEDO TĘSINYS

<i>Valdymo bruožas</i>	<i>Tradicinis biurokratinis valdymas</i>	<i>Naujasis viešasis valdymas</i>	<i>E. valdymas</i>
	mašinos dalių. Autoritetas pagrįstas pozicija valdymo hierarchijoje. Legalistinė kultūra, orientuota į griežtą teisės aktų laikymąsi ir neutralumą organizacijos tikslų ir įgyvendinamų teisės aktų atžvilgiu (juos kuria politikai). Piliečiai, verslas yra valdymo objektai, kurių saugumą turi užtikrinti valstybė	nizmas, skatinantis gerinti valdymą, dedamos pastangos valdymo pelnui („sukurtai vertei“, „sutaupymams“) apibrėžti. Valstybės institucijų reikia rinkos trūkumams šalinti. Piliečiai vertinami kaip klientai, o kitos institucijos – kaip savotiški konkurentai kovojant dėl išteklių	Valdžia yra viešo intereso gynėja, balansuojanti įvairių grupių įtaką. Viešasis sektorius turi savo etiką ir siekia lygiavertės partnerystės su privačiu sektoriumi