

SABIEDRĪBAS VADĪBAS REFORMA

Salīdzinošā analīze

Kristofers Polits un Gerts Bukerts

173 149/ 010

228788

6 eks

2007-5
299

Latvijas Republikas
bibliotēka

0807072452
Satura

L
3

PUBLIC MANAGEMENT REFORM:
A Comparative Analysis

**Kristofers Polits (*Christopher Pollitt*)
un Ģerīts Bukerts (*Geert Bouckaert*)**

SABIEDRĪBAS VADĪBAS REFORMA

Salīdzinošā analīze



Public Management Reform: A Comparative Analysis
was originally published in English in 2000.
This translation is published by management with Oxford University Press.
77
76
75
74
73
72
71
70
69
68
67
66
65
64
63
62
61
60
59
58
57
56
55
54
53
52
51
50
49
48
47
46
45
44
43
42
41
40
39
38
37
36
35
34
33
32
31
30
29
28
27
26
25
24
23
22
21
20
19
18
17
16
15
14
13
12
11
10
9
8
7
6
5
4
3
2
1

0307078455

PUBLIC MANAGEMENT REFORM:
A Comparative Analysis

Christopher Pollitt
Geert Bouckaert

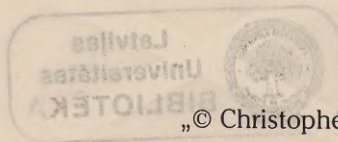
Šīs grāmatas tulkošanu, rediģēšanu un izdošanu latviešu valodā finansiāli atbalstīja
The Network of Institutes and Schools of
Public Administration in Central and Eastern Europe,
Lielbritānijas vēstniecība Rīgā un Apvienoto nāciju attīstības programma

This book is translated, edited and published thanks to financial assistance from
The Network of Institutes and Schools of
Public Administration in Central and Eastern Europe,
British Embassy Riga and United Nations Development Programme

The translation of these materials has been made possible
with the support of Local Government and Public Service Reform Initiative
(affiliated with Open Society Institute)

No angļu valodas tulkojušas **Marita Ozoliņa un Ilva Akmeņkalne**
Redaktore **Ilze Eglīte**

Pasūtītājs: *Īpašu uzdevumu ministra valsts reformu lietās sekretariāts*



„© Christopher Pollitt and Geert Bouckaert 2000”

„Public Management Reform: A Comparative Analysis

was originally published in English in 2000.

This translation is published by arrangement with Oxford University Press.”

„Sabiedrības vadības reforma: Salīdzinošā analīze

pirmoreiz tika izdota angļu valodā 2000.gadā.

Šis tulkojums ir izdots saskaņā ar līgumu ar Oxford University Press.”

Saturs

Ievads	9
1. nodaļa	
1.1. Kāpēc ir nepieciešama sabiedrības vadības reforma?	13
1.2. Kas ir sabiedrības vadības reforma?	15
1.3. Kas ir iesaistīti sabiedrības vadības reformā?	25
1.4. Mūsu pieeja	27
1.5. Noslēguma komentāri: šis grāmatas piedāvātais skatījums	28
2. nodaļa	
Problēmas un risinājumi: sabiedrības vadības reformas modelis	30
2.1. Kāpēc ir bijis tik daudz reformu?	30
2.2. Sabiedrības vadības reformas modelis	30
2.3. Spēki, kas darbojas	32
2.4. Noslēguma piezīmes	43
3. nodaļa	
Daudzas mājas: politiski administratīvo iekārtu veidi	44
3.1. Vadības reformu izejas punkts	44
3.2. Politiski administratīvās sistēmas: galvenās iezīmes	45
3.3. Valsts pamata struktūra	46
3.4. Centrālās valdības būtība	52
3.5. Augstāko ierēdņu ("mandarīnu") un ministru attiecības	56
3.6. Valsts vadības filozofija un kultūra: Rechtsstaat vai sabiedrības intereses?	58
3.7. Politisko konsultāciju avoti	60
3.8. Eiropas Komisija: īpašs gadījums	62
3.9. Tradicionālā birokrātija: Ancien régime?	64
3.10. Noslēguma piezīmes	66
4. nodaļa	
Modernizācijas un reformas trajektorijas	68
4.1. No iekārtām uz trajektorijām	68
4.2. Trajektorijas un scenāriji: konceptuālais sākums	68
4.3. Reformas galvenās komponentes	69
4.4. Trajektorijas finanšu vadības reforma	70
4.5. Personāla/CR vadības trajektorijas	77
4.6. Organizatoriskās trajektorijas	83
4.7. Darba izpildes vērtējumi	93
4.8. Ieviešanas veidi	96
4.9. Rezumējums: daudzas omegas, daudzas trajektorijas un neparedzēta notikumu attīstība?	99

5. nodaļa

Rezultāti: caur tumšu stiklu	103
5.1. Rezultāti: slidens jēdziens	103
5.2. Īsa rezultātu taksonomija	104
5.3. Darbības rezultāti	106
5.4. Rezultāti kā procesu uzlabojumi	123
5.5. Rezultāti kā sistēmu uzlabojumi	129
5.6. Rezultāti kā vizijas iedzīvināšana	136
5.7. Secinājumi: ko mēs zinām un ko mēs varam pateikt?	138

6. nodaļa

Politika un vadība	144
6.1. Uz priekšu, uz pagātni?	144
6.2. Vai sabiedrības vadības reforma ir pārbīdījusi robežu starp politiku un administrāciju?	146
6.3. Kā sabiedrības vadības jaunās trajektorijas un modeļi ietekmē vēlētos politiskus?	150
6.4. Kāda sakarība pastāv starp sabiedrības vadības reformu un sabiedrības attieksmi pret politiķiem un ierēdņiem?	152
6.5. Politika un vadība: pārskats	156

7. nodaļa

Kompromisi, līdzsvars, robežas, dilemmas un paradoksi	158
7.1 Reformas optimisma/ atmiņas zaudēšana	158
7.2 Līdzsvara un pretrunu vārdnīca	161
7.3 Sabiedrības vadības reforma: dažas kandidatpretrunas	163
7.4 Birokrātijas politiskās kontroles palielināšana/ lielākas brīvības piešķiršana vadītājiem veikt vadības darbu/ pakalpojumu saņēmēju pilnvaru palielināšana	165
7.5 Elastības un inovāciju veicināšana/ sabiedrības ticības un valsts legimitātes palielināšana	166
7.6 Publisko izdevumu ietaupījumu veidošana/ valsts sektora darba izpildes uzlabošana	168
7.7 „Pienākuma uzlikšana” valdībai/ privatizācija	169
7.8 Darbinieku motivēšana un pārmaiņu veicināšana organizācijas kultūrā/ štata vietu skaita samazināšana	171
7.9 Iekšējās kontroles sloga un saistītā papīra darba samazināšana/ vadības atbildības palielināšana	172
7.10 Aģentūru izveidošana viena uzdevuma veikšanai/ horizontālās sadarbības uzlabošana	174
7.11 Vadības pilnvaru decentralizēšana/ programmu koordinācijas uzlabošana	175
7.12 Ekonomiskās efektivitātes palielināšana/ vadības atbildības palielināšana	175
7.13 Kvalitātes paaugstināšana/ izmaksu samazināšana	177
7.14 Pārdomas: līdzsvari, robežas, dilemmas un paradoksi	178
7.15 Atgriezoties pie kandidatpretrunām	179

8. nodaļa

Pārdomas: vadība un pārvaldība	181
8.1 Ievads	181
8.2 Sabiedrības vadības reforma kā stratēģiska lēmumu pieņemšana	181
8.3 Vadības reformas kā „ķepurošanās”	193
8.4 Vadības reforma kā zinātne?	195
8.5 Vairāk retorikas nekā rūpīga darba? Noslēguma domas par sabiedrības vadības reformu	198

Pielikums: Valstu apskats 203

A.1. Pielikuma aptvērums un mērķis	204
A.2. Svarīgākie ekonomiskie rādītāji	204
A.3. Svarīgākie sociodemogrāfiskie rādītāji	207
A.4. Sabiedrības vadības reforma: valstu apskats	212
AUSTRĀLIJA	212
KANĀDA	223
SOMIJA	236
FRANCIJA	248
VĀCIJAS FEDERATĪVĀ REPUBLIKA	258
NĪDERLANDE	273
JAUNZĒLANDE	283
ZVIEDRIJA	295
F. Jaunās vadības idejas	296
APVIENOTĀ KARALISTE	308
AMERIKAS SAVIENOTĀS VALSTIS	320

Bibliogrāfija 336

Ievads

Šai grāmatai ir tālejoši mērķi – tā tiecas novērst dažas nepilnības pastāvošajā literatūrā par sabiedrības vadības reformu. Šī daudzējādā ziņā ir neparasta grāmata: pirmkārt, jau plašā aptvērumā (Mūsu vecākiem (trijos kontinentos), kā arī savos centienos salīdzināt (Amerikas Savienotajās Valstīs, Francijā, Jaunzēlandē un Somijā). Mēs tomēr uzskatām, ka plaša salīdzinošā pieeja ir ļoti piemērota izvēlētajai tēmai. Laikposmā pēc 1980. gada ir pieredzēta vesela plejāde sabiedrības vadības reformu OECD organizācijas dalībvalstīs. Šīs reformas ir būtiski mainījušas dzīvi miljoniem ierēcņu (un dažos desmitos tūkstošu gadījumu priekšlaicīgi pātraukušas viņu darba gaitas). Ieviesti jauni sabiedrisko budžetu vadības veidi un paņēmieni. Izskanējuši skaļi paziņojumi par "ietaupījumiem" un "ieguvumiem no efektivitātes" (Ietejotam pēdīnās, lai norādītu, ka šie jēdzieni reti kad ir vienkārši un neapstridami). Dažās valstīs milzīgos apmēros ir notikuši valsts īpašuma pārdošana privātajam sektoram. Vēl nepieredzētai pārbaudei tiek pakļauti daudzu pakalpojumu aģentūru sasniegtie vai izvirzītie standarti. Miljoniem iedzīvotāju vairākās valstīs ir piedāvātas "hartas", solot uzlabojumus tiem nepieciešamajos ikdienas pakalpojumos. Ekonomiski un militāri visspēcīgākās valsts prezidents ir paziņojis, ka "lielas valdības ēra ir beigusies" (Klintonš, citēts *Gore, 1996, p. 1*).

Tik vērienīgas pārmaiņas un paziņojumi ir pelnījuši pamatīgāku izpēti un apcerēšanu. Protams, ir radīta vesela gūzma ziņojumu, rakstu un grāmatu par sabiedrības vadību. Daudzi no šiem tekstiem sniedz skaidrību un izpratni. Daži turklāt ir teorētiski radoši vai metodoloģiski atjaunīgi (to apliecinās citāti). Taču lielai daļai materiālu par vadības jautājumiem piemīt nopietni trūkumi. Daži no tiem ir klaji evaņģēliski vai aktīvi preskriptīvi, un nevarētu sacīt, ka tie piedāvātu objektīvu vai līdzsvarotu analīzi. Daudzi materiāli ir precīzi un analītiski, taču tie plevēršas vienai organizācijai, programmai, sektoram vai valstij. Patiesi salīdzinošu starpvalstu pētījumu skaits ir pārsteidzoši pietuļš, un vairāki ļoti ziņoši komentētāji pat uzskata, ka visa salīdzinošās valsts pārvaldes un vadības joma ir iepeldējusi bezvēja joslā:

"Mums ir jānodod vienbalsīgi jautājumi par pārvaldes sistēmām un to, mēs pat tām gribētu uzskatīt. Daudzi no šiem jautājumiem skar attiecības... mums ir labāk jāprout, kā šīs administrācijas sader kopā ar politisko sistēmu un kā tā "mijiedarbojas" ar sociālo sistēmu." (Parr, 1996a, p.20.)

Par spīti civildienesta reformu politikas ideju un nosacījumu virspusējai līdzībai faktiskais šās politikas saturs ir ļoti maz salīdzināms (*Ingraham, 1996, p. 262*). Mēs gribētu atzīmēt vēl vienu nepilnību: liela daļa angļu valodā izdotās literatūras pārsvarā plevēršas anglofoniskajām valstīm – tām, kuras ir "taisījušas vislielāko troksni" par uzskaitījumiem, reformām. Angļu valodā lasošie cilvēki daudz mazāk zinās par nesenantiem notikumiem, piemēram, Vācijā un Francijā, kaut arī šīs valstis ir devušas milzīgu vēsturisko ieguldījumu mūsdienu valsts pārvaldes izveidē, ievērojot šos apsvērumus, mēs ar šo grāmatu esam centušies vairākos veidos dot ieguldījumu sabiedrības vadības reformu literatūrā.

Ievads

Šai grāmatai ir tālejoši mērķi – tā tiecas novērst dažas nepilnības pastāvošajā literatūrā par sabiedrības vadības reformu. Šī daudzējādā ziņā ir neparasta grāmata: pirmkārt, jau plašā aptvēruma dēļ (desmit valstis trijos kontinentos), kā arī savos centienos salīdzināt tik atšķirīgus valsts pārvaldes aparātus, kādi ir izveidoti Amerikas Savienotajās Valstīs, Francijā, Jaunzēlandē un Somijā. Mēs tomēr uzskatām, ka plaša salīdzinoša pieeja ir ļoti piemērota izvēlētajai tēmai. Laikposmā pēc 1980. gada ir pieredzēta vesela plejāde sabiedrības vadības reformu *OECD* organizācijas dalībvalstīs. Šīs reformas ir būtiski mainījušas dzīvi miljoniem ierēdņu (un dažos desmitos tūkstošu gadījumu priekšlaicīgi pārtraukušas viņu darba gaitas). Ieviesti jauni sabiedrisko budžetu vadības veidi un paņēmieni. Izskanējuši skaļi paziņojumi par “ietaupījumiem” un “ieguvumiem no efektivitātes” (lietojam pēdiņas, lai norādītu, ka šie jēdzieni reti kad ir vienkārši un neapstrīdami). Dažās valstīs milzīgos apmēros ir notikusi valsts īpašuma izpārdošana privātajam sektoram. Vēl nepieredzētai pārbaudei tiek pakļauti daudzu pakalpojumu aģentūru sasniegtie vai izvirzītie standarti. Miljoniem iedzīvotāju vairākās valstīs ir piedāvātas “hartas”, solot uzlabojumus tiem nepieciešamajos ikdienas pakalpojumos. Ekonomiski un militāri visspēcīgākās valsts prezidents ir paziņojis, ka “lielas valdības ēra ir beigusies” (Klintonas, citēts *Gore, 1996, p. 1*).

Tik vērienīgas pārmaiņas un paziņojumi ir pelnījuši pamatīgāku izpēti un apcerēšanu. Protams, ir radīta vesela gūzma ziņojumu, rakstu un grāmatu par sabiedrības vadību. Daudzi no šiem tekstiem sniedz skaidrību un izpratni. Daži turklāt ir teorētiski radoši vai metodoloģiski atjautīgi (to apliecinās citāti). Taču lielai daļai materiālu par vadības jautājumiem piemīt nopietni trūkumi. Daži no tiem ir klaji evaņģēliski vai aktīvi preskriptīvi, un nevarētu sacīt, ka tie piedāvātu objektīvu vai līdzsvarotu analīzi. Daudzi materiāli ir precīzi un analītiski, taču tie pievēršas vienai organizācijai, programmai, sektoram vai valstij. Patiesi salīdzinošu starpvalstu pētījumu skaits ir pārsteidzoši pieticīgs, un vairāki ļoti zinoši komentētāji pat uzskata, ka visa salīdzinošās valsts pārvaldes un vadības joma ir iepeldējusi bezvēja joslā:

“Mums ir jāuzdod vienkāršāki jautājumi par pārvaldes sistēmām un to, mēs par tām gribētu uzzināt. Daudzi no šiem jautājumiem skar attiecības.. mums ir labāk jāizprot, kā administrācija sader kopā ar politisko sistēmu un kā tā “mijiedarbojas” ar sociālo sistēmu.”
(*Peters, 1996a, p.20.*)

Par spīti civildienesta reformu politikas ideju un nosacījumu virspusējai līdzībai faktiskais šās politikas saturs ir ļoti maz salīdzināts (*Ingraham, 1996, p. 262*). Mēs gribētu atzīmēt vēl vienu nepilnību: liela daļa angļu valodā izdotās literatūras pārsvarā pievēršas anglofoniskajām valstīm – tām, kuras ir “taisījušas vislielāko troksni” par uzsāktajām reformām. Angļu valodā lasošie cilvēki daudz mazāk zinās par neseniajiem notikumiem, piemēram, Vācijā un Francijā, kaut arī šīs valstis ir devušas milzīgu vēsturisko ieguldījumu mūsdienu valsts pārvaldes izveidē. Ievērojot šos apsvērumus, mēs ar šo grāmatu esam centušies vairākos veidos dot ieguldījumu sabiedrības vadības reformu literatūrā.

- Nostiprināt salīdzinošo tekstu jomu. Ir samērā maz sistemātisku salīdzinājumu, kuri apskatītu vairāk nekā divas valstis. Turklāt pieejamās publikācijas drīzāk varētu saukt par rediģētiem rakstu apkopojumiem, nevis vienotiem un integrētiem darbiem (kaut arī rediģētais *žanrs* ietver dažus labi izplānotus un ļoti informatīvus darbus, jo īpaši *Flynn and Strehl, 1996; Kickert, 1997; Lane, 1997*). Esam mēģinājuši salīdzināt desmit valstis un pateikt dažus vārdus arī par Eiropas Komisiju. Mūsu izvēlētās valstis ir Amerikas Savienotās Valstis, Apvienotā Karaliste, Austrālija, Francija, Jaunzēlande, Kanāda, Nīderlande, Somija, Vācija un Zviedrija.
- Lielu uzmanību veltīt tādām valstīm kā Francija un Vācija, kas nav tik entuziastiski sekojušas "Jaunās sabiedrības vadības" (JSV) modei, kas skārusi anglofoniskās valstis.
- Integrēt vadības pārmaiņu pētījumus ar politisko sistēmu un kontekstu analīzi. Mēs pievienojamies Pītersa (*Peters, 1996a*) un citu autoru izteiktajam viedoklim, ka vadības pārmaiņas sabiedriskajā sektorā nav iespējams izprast, ja tās apskata kā atrautas, patstāvīgas parādības. Šīs pārmaiņas drīzāk būtu jāinterpretē kā politisko problēmu un atbildes reakciju modeļa pārbīdes elementu. Īsi sakot, sabiedrības vadība vienmēr ir daļa no valsts pārvaldības plašākās darba kārtības.
- Izstrādāt skaidrus vadības reformas modeļus un taksonomiju, tādējādi (kā mēs ceram) uzlabojot pieejamo literatūru, kas bieži vien ir tikai aprakstoša un nesniedz teorētisku pamatojumu.
- Izvērtēt pieejamos pierādījumus par reformu *rezultātiem* katrā valstī. Ko mēs patiesi zinām par pēdējo divdesmit gadu laikā pieredzēto administratīvo apvērsumu sekām?
- Vispārināti apcerēt, kādas *prasības* būtu saprātīgi izvirzīt vadības reformai, raksturojot gan reformas potenciālu, gan arī tās ierobežoto spēju uzlabot demokrātisko pārvaldību.

Grāmata ir strukturēta tā, lai pēc iespējas skaidrāk atspoguļotu iepriekšminētos centienus. 1. nodaļā ir raksturota mūsu izpratne par sabiedrības vadības reformas dabu. Tā izvirza vairākus jautājumus. Kādas ir reformas aktivitātes? Kurus cilvēkus skar šī reforma? Uz kādām koncepcijām tā balstās? Kur var novilkt robežu starp vadības reformām un citiem pārmaiņu veidiem? Raksturojot savu nostāju šajos jautājumos, mēs pievēršamies apskatāmās tēmas dažiem visproblemātiskākajiem aspektiem, norādot uz pretrunīgiem viedokļiem par sabiedrības vadības aptvērumu un būtību.

2. nodaļā iepazīstinām ar vadības reformas modeli. Nodaļas sākumā ir identificēti svarīgākie stimuli, kas ir izraisījuši vadības pārmaiņu vilni. Kuras ir tās problēmas, kas lika politiķiem un ierēdņiem meklēt pārvaldes modernizācijas un pārmaiņu instrumentus? Kā šīs saskatītās problēmas mijiedarbojas ar ideju, politisko interešu un varas spēļu, kā arī sabiedriskās domas plūdumu, lai izstrādātu konkrētu reformu darba kārtību? Kādi ierobežojumi un sagrozījumi varētu būt ietekmējuši šīs darba kārtības ieviešanas apmērus? Mūsu pamata arguments ir tāds, ka vispārēja modeļa jeb galveno elementu ēdienkartes sastādīšana ir gan noderīga, gan arī iespējama, pat ja valstis ir dažādi kombinējušas un gatavojušas šā ēdiena sastāvdaļas.

Ja 2. nodaļa iepazīstina ar svarīgākajiem konceptuālajiem terminiem, kas tiek lietoti diskusijās par vadības reformu, 3. nodaļa vairāk pievēršas *atšķirībām* starp mūsu izvēlētajām desmit valstīm, kā arī Eiropas Savienības Komisijas unikālajai būtībai. Turklāt šajā nodaļā tiek izstrādāta režīmu tipu klasifikācija, parādot katras valsts vietu šajā shēmā. Dažās valstīs vadības pārmaiņas ir daudz mazāk iespējamās nekā citās – vismaz tuvākajā nākotnē – konkrētajai valstij vai sektoram raksturīgo konstitucionālo, politisko vai institucionālo iezīmju dēļ. Kā norādījis Pīterss iepriekšminētajā citātā, izrādās, ka daudzi svarīgākie valsts pārvaldes jautājumi ir *attiecību* jautājumi. Piemēram, 20. gadsimta 80. gados britu premjerministre likvidēja valsts galvaspilsētas pašvaldību, turpretim Somijā vai Zviedrijā premjerministrs ne konsitucionāli, ne politiski nebūtu varējis šādas pārmaiņas veikt. Vai, piemēram, attiecības starp politisko eliti un ierēdniecības eliti – kas ir būtiski svarīgas vadības reformai – dažādās valstīs ir ļoti atšķirīgas. Francijā abas elites ir cieši savijušās (piemēram, “mandarīni” bieži kļūst par ministriem), turpretim Kanādā vai Apvienotajā Karalistē šīs divas grupas ir ļoti nošķirtas.

4. nodaļā tiek izmantots jēdziens “trajektorija”, lai raksturotu konkrētu valsts izvēlēto ideju, darbības un bezdarbības kombināciju. Kā noskaidrosim 3. nodaļā, katras valsts trajektorija sākas citā vietā, un tādēļ tai ir jāvirzās pāri nedaudz atšķirīgam apvidum, pat ja divas vai vairākas valstis tiecas sasniegt daudz maz līdzīgus mērķus. Taču jebkuru trajektoriju ir iespējams pakļaut dažām vispārējām pārbaudēm, piemēram, pārbaudīt, cik tā ir saskanīga. Vai reformas, teiksim, finanšu, personāla vai organizācijas struktūras jomā ir savstarpēji saskanīgas un papildinošas? Vai pastāv spēcīgas virzošās idejas un retorika, vai arī valda fragmentēta, *ad hoc* pieeja?

4. nodaļā aprakstījuši galvenās trajektorijas, 5. nodaļā meklēsim pierādījumus reformu rezultātiem. Pirmkārt, būtu jāapsver, ko mēs uzskatīsim par “rezultātu” un kā varētu konceptuāli raksturot dažādus reformu ietekmes veidus. Tikuši skaidrībā par pamatnostādņēm, jautāsim sev: ko mēs zinām par sasniegto un cik drošas ir mūsu zināšanas? Izmantosim dažādus datu avotus. *OECD* un citas starptautiskās organizācijas piedāvā makrolīmeņa salīdzinošos datus, piemēram, izmaiņas sabiedrisko izdevumu rādītājos vai ierēdņu skaitā dažādās valstīs. Taču šie dati paši par sevi uzdod gandrīz tikpat daudz jautājumu, cik tie spēj atbildēt, tāpēc ir jāiet dziļāk, jāpēta konkrētas valstis, jāņem vērā jau izdarītie novērtējumi un jāinterpretē mainīgā retorika. Varētu teikt, ka ļoti pietrūkst “taustāmu”, “zinātnisku” datu (*Pollitt, 1995*). Citiem vārdiem sakot, kopainu *var* sākt veidot tikai pēc tam, kad ir rūpīgi izsvērti un salikti kopā dažādi pierādījumi, ko ir radījuši dažādi pētnieki atšķirīgos nolūkos. To mēs mēģināsim paveikt 5. nodaļā.

4. un 5. nodaļa (kaut tas raksturīgs arī citām grāmatas citās daļām) ir bagātīgi papildinātas ar tabulās apkopotu faktu un hronoloģijas materiālu par katru no valstīm un Eiropas Komisiju, kurš ir iekļauts A pielikumā. Lasītāji tiek aicināti pievērsties šim materiālam grāmatas lasīšanas gaitā. Mēs esam darījuši visu, kas ir mūsu spēkos, lai to precizētu un aktualizētu, taču vienlaikus apzināmies, ka jebkurā šādā datu izlasē nenovēršami paliks neiekļauti atsevišķi punkti, kas citiem liksies svarīgi (kā arī nevilšas kļūdas vai apstrīdama interpretācija). Tā kā mēs ceram šo grāmatu laiku pa laiku pārskatīt, aicinām lasītājus rakstīt mums par šiem jautājumiem vai arī par jebkuru citu tēmu, kas ir apskatīta šajā grāmatā.

Pēc 5. nodaļas mēs mainām darbības veidu. Tā vietā, lai modelētu, identificētu un kategorizētu sabiedrības vadības reformas, mēs pārejām pie pēdējo divdesmit gadu notikumu reflektējošas interpretācijas. 6. nodaļā tiek apskatīta vadības reformas ietekme uz politiķiem un politiķu lomu. Piemēram, izskatās, ka dažas JSV versijas paredz, ka politiķiem nākotnē būs galvenokārt stratēģijas veidotāju un vērtību noteicēju loma, bet darbības jautājumi tiks atstāti uz darba izpildi orientētu profesionālu vadītāju pārziņā. Bet vai vairākums politiķu – vai politisko sistēmu – atbilst šai lomai? Vai viņi ir sagatavoti būt par stratēģiem? Vai viņi vispār *vēlas* darboties vispārējā līmenī un liegt sev prieku rakņāties sīkumos? Laikmetā, kurā ir samazinājušās iespējas iesākt grandiozas jaunas reformas, pie tam laikā, kad daudzi rādītāji signalizē par to kā mazinās sabiedrības uzticība valdībai, un kad masu saziņas līdzekļu spiediens ir kļuvis nepieredzēti spēcīgs – kādas priekšrocības un trūkumus politiķi saskata attiecībā uz savu iesaistīšanos vadības reformā?

Ja 6. nodaļa pievēršas šiem jautājumiem no to politiķu viedokļa, kuri skatās uz valsts pārvaldes organizācijām no “augšas” vai “ārpuses”, 7. nodaļa šos pašus jautājumus apskata no “iekšpuses” vai “apakšas”. Tā izvirza jautājumu par administrācijas robežām (Hood, 1976; Pressman and Wildavsky, 1973) – ko mēs reāli varam sagaidīt no vadības uzlabojumiem: “iedzīvotāju pilnvarošanu” (kā daži to sauc) vai tikai išākas rindas? Varētu būt loģiski, kategoriski un/vai ekonomiski iemesli tam, kāpēc vadības uzlabojumiem tik bieži ir kompromisa raksturs vai tie tikai nedaudz izmaina līdzsvaru starp neveiklām alternatīvām, nevis veic “milzīgu lēcieni uz priekšu”. Turklāt mūsu zināšanas par efektīvu institucionālo uzbūvi ir, iespējams, mazāk zinātniskas un vairāk sakāmvārdiem līdzīgas, nekā mēs parasti uzdrošināmies to atzīt (Goodin, 1996; Hood and Jackson, 1991; Simon, 1946).

Pastāv vismaz daži pierādījumi tam, ka atsevišķi reformu veidi ietver paši sava pagrimuma aizmetņus. Paskatīsimies uz decentralizēto viena pakalpojuma nodrošināšanas aģentūru izveidi – populāru reformu daudzās valstīs, arī Jaunzēlandē, Kanādā, Lielbritānijā un Nīderlandē. Šīs jaunās organizācijas tika izveidotas, lai samazinātu birokrātiju un paaugstinātu darba ražību un atsaucību pret klientu vajadzībām. Taču pēc pāris gadiem pieauga bažas par šo tikumu “ēnas pusi”, proti: koordinācijas zaudēšanu, pārmērīgu koncentrēšanos uz galaprodukta mērķrādītājiem, nevis vispārējo efektivitāti, kā arī vājinātu atskaitīšanos ministriem un/vai parlamentiem. Kā citu piemēru var minēt centienus pastiprināt atsevišķus stimulus, lai uzlabotu ierēdņu sniegumu un veicinātu uzņēmējdarbības garu civildienestā, kas atsevišķos gadījumos radīja bažas par ierēdņu sašķeltību, kuru varētu radīt ar darba izpildīšanu saistīto algu sistēmu ieviešana, un noveda pie paziņojumiem, ka ir nepieciešams vairot savstarpējo uzticību un atjaunot noteiktus ētikas standartus ierēdniecībā (skat. Boston et al., 1996, pp. 327–332; Chapman, 1998; Kernaghan, 1997). Vai tā varētu būt, ka realitātē dažas sabiedrības vadības iniciatīvas drīzāk riņķo ap administratīvajām dilemmām nekā risina pārvaldes problēmas?

Pēdējā (8.) nodaļā mēs uz īsu brīdi atgriezīsimies pie “lielajiem jautājumiem” par sabiedrības vadības lomu jaunajā demokrātiskās pārvaldības struktūrā. Vai pēdējo divdesmit gadu laikā gūtā starptautiskā pieredze ir radījusi pārliecinošas zināšanas, no kurām varētu smelties “atziņas nākotnei”? Uz šīs pietiekami spekulatīvās nots mēs tad arī varētu noslēgt ievada daļu.

1. nodaļa

1.1. Kāpēc ir nepieciešama sabiedrības vadības reforma?

Sabiedrības vadības reformu parasti uzskata par līdzekli mērķa sasniegšanai, nevis par pašu mērķi. Precīzāk izsakoties, tā ir potenciāls līdzeklis *vairāku* mērķu sasniegšanai, to vidū valsts līdzekļu *ietaupīšanai* (ekonomijai), publisko pakalpojumu *kvalitātes* uzlabošanai, sabiedrības vadības *efektivitātes* paaugstināšanai, kā arī izstrādātās un ieviestās politikas *iedarbīguma* palielināšanai. Tiecoties sasniegt šos svarīgos mērķus, sabiedrības vadības reforma var veicināt arī vairāku *starpmērķu* īstenošanu, piemēram, nostiprināt politiku kontroli pār ierēdniecību, atbrīvojot valsts amatpersonas no birokrātiskiem ierobežojumiem, kas tām traucē veikt sabiedrības vadības darbu, kā arī paaugstināt valsts amatpersonu atbildību likumdevēja un iedzīvotāju priekšā par politikas un programmu īstenošanu. Visbeidzot vajadzētu pieminēt arī sabiedrības vadības reformas *simboliskos un leģitimitātes ieguvumus*. Daļējs politiku ieguvums būtu iespēja parādīt vēlētājiem, ka viņi kaut ko dara. Reformu pasludināšana, birokrātijas kritizēšana, jauno vadības paņēmieni slavēšana, labāku pakalpojumu apsolišana nākotnē, ministriju un aģentūru pārstrukturēšana – visas šīs aktivitātes parāda politiskus labvēlīgā gaismā. Cinisks novērotājs varētu atzīmēt, ka šajos laikos, kad ikvienas valdības neatkarīgo rīcīspēju aizvien vairāk pakļaut vietējo, valsts, kā arī starptautisko ierobežojumu sarežģītā mijiedarbībai vienīgā lieta, ko ministri parasti *var* darīt – izrādīt dinamismu, bet ar nelielām tūlītējām izmaksām – ir paziņot par pārmaiņām savā pārvaldes mašīnērijā. Turklāt savs labums tiek arī augstākajām amatpersonām, kurām gandrīz vienmēr ir svarīga loma šādu iniciatīvu izstrādē un ieviešanā. Šīs amatpersonas var iegūt labāku reputāciju, saistot savu vārdu ar sabiedrības vadības “modernizāciju” un “racionalizāciju”.

Ja pārvaldes reformas patiesi rada lētāku un efektīvāku valdību, kvalitatīvākus pakalpojumus un iedarbīgākas programmas, vienlaikus sekmējot politisko kontroli, piešķirot lielāku brīvību vadītājiem veikt vadības darbu, padarot valdību pārredzamāku un uzlabojot reformā iesaistīto ministru un augstāko ierēdņu tēlu, nav jābrīnās, ka šīs reformas tiek tik skaļi izziņotas. Diemžēl tas nav tik vienkārši. Ir daudz pierādījumu tam, ka pārvaldes reformas var būt neveiksmīgas. Tām neizdodas radīt izdaudzinātos labumus. Reformas pat var panākt gluži pretēju efektu, padarot vadības procesus daudz sliktākus (daudzējādā ziņā), nekā tie bija iepriekš. Ja pašvaldības “mājas aprūpes” pakalpojums veciem cilvēkiem un invalīdiem tiek pārveidots atbilstīgi šķietamām tirgus prasībām, nodalot par pakalpojuma iegādi atbildīgo struktūru no darbiniekiem, kas šo pakalpojumu sniedz, mēs to varam uzskatīt par tipisku “reformu”. Taču, kad atklājam, ka šā pakalpojuma nodrošināšanai sastādītais līgums ir 700 lappušu biezs, bet pašā pakalpojumā ir ļoti maz kvalitatīvu vai kvantitatīvu izmaiņu, mūs sāk pārņemt šaubas.

Mēs sākam domāt, vai lielāka *uzticēšanās* starp iesaistītajām pusēm nebūtu daudz efektīvāka alternatīva, kas ļautu sastādīt daudz isākus līgumus (vai strādāt vispār bez līguma) un radikāli samazināt pārraudzības izmaksas.

Turklāt, pat ja konkrētā reforma gūst acīmredzamus "panākumus" attiecībā uz vienu vai diviem iepriekš minētajiem mērķiem (teiksim, ietaupījumi un kvalitātes paaugstināšana), ir maz ticams, ka tai izdosies gūt panākumus visu mērķu sasniegšanā. Patiesi, mēs varētu apgalvot, ka zināmi kompromisi un dilemmas ir izplatīta parādība administratīvo pārmaiņu procesā, tāpēc vienu vai divu konkrētu mērķu sasniegšana varētu "atsvērt" darba izpildes līmeņa pazemināšanos citos aspektos: "vara pār speciālistiem lēmumu pieņēmējiem birokrātijā tiek saglabāta, izlases kārtā veicot bargus pasākumus kāda viena konkrēta mērķa sasniegšanai – pat neapzinoties, ka viena kritērija nostiprināšana padara vaļīgāku citu" (*Dunsire, 1993, p. 29*). Piemēram, ja paklausim valsts ierēdņus iedarbīgākai politiskajai pārraudzībai un kontrolei, vai vienlaikus varēsim viņiem piešķirt lielāku brīvību un vadības elastību? Optimisti atbildēs: jā, nosakot skaidrākus un vienkāršākus noteikumus, kas ļaus vadītājiem "kļūt radošiem". Skeptiķi noliegs šo ideju, norādot uz aptaujās iegūtajiem pierādījumiem, ka, pēc pašu vadītāju domām, politiķu iejaukšanās viņu darbā ir *pastiprinājusies*, un apgalvojot, ka nav reāli sagaidīt, ka politiķi "liks ierēdņus mierā" politiski jutīgās darbības jomās, piemēram, sociālajā nodrošinājumā, veselības aprūpē, izglītībā vai ieslodzījuma vietu pārraudzībā.

Lai būtu kā būdams, sabiedrības vadības reforma ir tikai viens ceļš iepriekš minēto vēlamu mērķu sasniegšanai. Precizitātes labad ir jāuzsver, ka ikvienā šādā pārskatā par reformām jāievēro tas, ka sabiedrības vadības darbību var uzlabot ar dažādiem paņēmieniem un ka pārvaldes reforma bieži vien tiek īstenota kopā ar citām politikas iniciatīvām. Salīdzinot sabiedrības vadības attīstību vairākās valstīs, kāds pētnieks nesen secināja: "Administratīvā reforma .. ir *visu* politikas virzienu veiksmīgas darbības priekšnoteikums, nevis atsevišķs tehniska rakstura pasākumu kopums (*Ingraham, 1997, p. 326*, autora izcēlums)."

Citi valdības darba izpildes uzlabošanas ceļi ir politiskās reformas (piemēram, izmaiņas vēlēšanu sistēmā vai likumdošanas procedūrā) un būtiskas pārmaiņas svarīgākajos politikas virzienos (piemēram, jauna makroekonomikas vadības politika, darba tirgus reformas vai fundamentālas izmaiņas sociālajā politikā). Kā spilgtu piemēru šeit varētu minēt Jaunzēlandi, kur sabiedrības vadības reformas tika apvienotas ar būtiskām izmaiņām makroekonomikas politikā un vēlāk arī vēlēšanu sistēmā.

Lai visu padarītu vēl sarežģītāku, jāpatur prātā – un to ir ievērojuši daudzi komentētāji – laika nobīdes ietekme uz daudziem pārvaldes reformas elementiem. Veiktās izmaiņas valsts iestāžu struktūrā un procesos dod labumu ne ātrāk kā trīs, četrus, piecus vai pat vairāk gadu pēc reformu programmas sākšanas. Vispirms jau var būt nepieciešami jauni tiesību akti. Pēc tam jāanalizē pašreizējā situācija, jāizstrādā un jāpilnveido jaunas darba procedūras, darbinieki jāapmāca jaunās procedūras pielietot, jāizstrādā jaunie amata pienākumi un jāizveido atbilstīgas darba apmaksas un novērtēšanas sistēmas, jāievieš jaunas darba izpildes vērtēšanas sistēmas, jāinformē pakalpojumu saņēmēji un citas ieinteresētās puses, kā arī smagi jāstrādā, lai mazinātu

visu šo jauninājumu radītās bažas gan pakalpojumu lietotājos, gan arī valsts pārvaldes darbiniekos. Tomēr šāds grafiks nebūt neapmierina vairākumu augstākā līmeņa politiķu. Viņus vairāk interesē īstermiņa panākumi: līdz nākamajām vēlēšanām, nākamajai valdības maiņai vai pat līdz šivakara televīzijas ziņām. Politiķu uzmanības starmeši pārsviežas no viena jautājuma uz citu daudz ātrāk, nekā ir iespējams īstenot sarežģītas pārmaiņas organizācijā. Tā tas ir bijis vienmēr (*Pollitt, 1984, pp.148–149*), taču daudzās rietumu demokrātijās pretrunu starp politiķu vajadzību “kaut ko parādīt uzreiz” un organizācijas reformētāju vajadzību pēc laika, nepārtrauktības un atdeves ir palielinājuši politisko procesu vispārēja intensifikācija un paātrināšanās.

1.2. Kas ir sabiedrības vadības reforma?

Bet kas īsti ir sabiedrības vadības reforma? Uz šo, tāpat kā uz citiem definējoša rakstura jautājumiem, varētu atbildēt dažādi. Vispirms mēs varētu sacīt, ka *sabiedrības vadības reforma ietver apzinātas pārmaiņas valsts sektora organizāciju struktūrā un procesos ar mērķi uzlabot to darbību (noteiktā aspektā)*. Strukturālās pārmaiņas var ietvert valsts sektora organizāciju apvienošanu vai sadalīšanu (izveidojot mazāku skaitu lielāku struktūrvienību, lai uzlabotu koordināciju, vai- lielāku skaitu mazāku struktūrvienību, lai padarītu to darbību mērķtiecīgāku un veicinātu specializāciju). Procesa pārmaiņas var ietvert licenču, dotāciju vai pasu izsniegšanas sistēmu pārveidošanu, kvalitātes standartu noteikšanu veselības aprūpes vai izglītības pakalpojumiem vai arī tādu jaunu budžeta procedūru ieviešanu, kas liktu ierēdņiem vairāk domāt par izmaksām un/vai ciešāk sekot tam, kādus rezultātus nodrošina izdevumi. Pārvaldes reforma bieži vien ietver arī izmaiņas sistēmās, saskaņā ar kurām ierēdņi tiek pieņemti darbā, apmācīti, novērtēti, paaugstināti amatos, saukti pie disciplinārās atbildības un atbrīvoti no amata – tas ir vēl viens procesa pārmaiņu veids.

Šis varbūt nav pārāk izsmalcināts, toties noderīgs veids, kā raksturot sabiedrības vadības reformu. Dažādās valstīs Eiropas Komisijā pastāvošo struktūru un procesu īpatnības būs aplūkotas šīs grāmatas 3., 4. un 5. nodaļā. Tomēr šī nav vienīgā pieeja definīcijas jautājumam. Attiecīga literatūra piedāvā daudz analītisku vai sinoptisku definīciju, un ir vērts iepazīties kaut ar daļu no tām, lai gūtu priekšstatu par mūsdienu teoriju diapazonu šajā jautājumā. Definīcijas meklējumos mums ir jānoskaidro vismaz divi tās komponenti, proti: “sabiedrības vadība” un “reforma”. Vispirms pievērsīsimies sabiedrības vadībai.

1. “Sabiedrības vadība apvieno tradicionālās valsts pārvaldes normatīvo orientāciju un vispārējās vadības instrumentālo orientāciju (*Perry and Kraemer, 1983, p. x*).”
2. “Sabiedrības vadības jomu ir vieglāk definēt analītiski nekā institucionāli. Nav iespējams parādīt skaidru institucionālo atšķirību .. Sabiedrības vadības būtiski svarīgā joma ir organizāciju savstarpējās atkarības pārvaldīšana, piemēram, pakalpojumu sniegšanā vai budžeta vadības procesā. Sabiedrības vadībai rūp

veselu organizāciju sistēmu lietderīga darbība. .. Sabiedrības vadības īpaša iezīme ir skaidra atbildības apzināšanās, risinot strukturālas problēmas nedalāmas sistēmas līmenī” (*Metcalf and Richards, 1987, p. 73–75*).

3. “Mēs uzskatām valsts pārvaldi par svarīgāko izejošo saikni, kas vieno valsti ar pilsonisko sabiedrību. Taču mijiedarbība starp valsts pārvaldi un pilsonisko sabiedrību ir divvirzienu iela, kas ietver gan valsts politikas īstenošanu, gan arī indivīdu politiskās prasības politikas veidotājiem (*Pierre, 1995, p. ix*).”
4. “Mēs runājam par menedžerisku (*managerial*) valsti, jo vēlamies iedibināt menedžerismu kā kultūras formāciju un atsevišķu ideoloģijas un prakses kopumu, kas veido vienu no jaunā politiskā izlīguma principiem (*Clarke and Newman, 1997, p. ix*).”
5. “Sabiedrības vadību varētu interpretēt kā sociālu sistēmu, kas eksistē un darbojas saskaņā ar savu kārtību, bet tomēr ir atkarīga no vides apstākļiem sarežģītā un mainīgā sabiedrībā.” Un vēl: “Ievērojot mūsdienu sabiedrības funkcionālo diferenciāciju, valsts un tirgus izceļas ar sev raksturīgajām preču piegādes kontroles stratēģijām. Lēmumi par privāto preču veidu, daudzumu un izplatīšanu tiek pieņemti, saskaņojot individuālās vēlmes ar tirgus mehānismu; lēmumi par publisko preču ražošanu turpretim izriet no kolektīva, t.i., politiski administratīva mērķu izvirzīšanas procesa (*König, 1996, 4, p. 59*).”

Minētie citāti atklāj uzskatu daudzveidību ne tikai par sabiedrības vadības reformas plašumu, bet arī par tās būtību un vispiemērotāko stratēģiju šīs būtības aptveršanai un definēšanai. Visi pieci citāti ir plaši, taču katrs savā veidā. Pirmais citāts, kura autori ir divi amerikāņu teorētiķi, sasaista sabiedrības vadības būtību ar konkrētiem attīstības virzieniem šīs jomas kā akadēmiskas disciplīnas organizēšanā. 70. un 80. gados ASV (un zināmā mērā arī Lielbritānijā – *Pollitt, 1996, a*) bija vērojama tendence sabiedrības vadībai kā studiju jomai pāriet no universitāšu politikas zinātņu fakultātēm uz biznesa skolām vai citām ar biznesu saistītām struktūrām, kur “vadība” tika uzskatīta par vispārēju jomu (kā vadīt jebko). Vispārējās vadības studijas pēc savas orientācijas bija samērā funkcionālas un instrumentālas: vadīt nozīmē panākt, ka uzdevums tiek paveikts pēc iespējas ātrāk, lētāk un iedarbīgāk – un parasti to paveic citi cilvēki (“kadri”, “darbaspēks”, “personāls”, “cilvēkresursi”). Turpretim sabiedrības vadības studijas, kaut arī pievērsās iedarbīguma jautājumam, tomēr parasti apskatīja “valsts sektora vērtības”, piemēram, demokrātiju, atbildību, vienlīdzību un godīgumu. No tā izriet arī piedāvātais sabiedrības vadības studiju mērķis- “attīstīt izpratni par to, kā valsts – galvenokārt valdības – organizācijas var īstenot tām uzticēto sūtību” (*Perry and Kraemer, 1983, p. xi*). Ievērojiet, ka sabiedrības vadību šeit uzskata par samērā jaunu jomu, jo pirms 70. gadiem minēto terminu plaši nelietoja, un vēl tagad ASV un Lielbritānijā galvenie akadēmiskie žurnāli dod priekšroku terminam “valsts pārvalde”. Interesanti, ka abi žurnāli pielāgojas jaunajām tendencēm, izvēloties pilnīgi jaunus nodaļu virsrakstus – “Sabiedrības vadības forums” (*Public Management Forum*) amerikāņu žurnālā *Public Administration Review* un “Sabiedrības vadība” (*Public Management*) britu žurnālā *Public Administration*. Svarīgi atzīmēt, ka nozīmīgais franču žurnāls *Revue Française de l'Administration Publique* šādu ceļu negāja un ka vispār Francijā,

Vācijā un Ziemeļeiropas valstīs akadēmiķi vēl aizvien daudz biežāk tulko savas jomas nosaukumu kā "valsts pārvalde" vai "pārvaldes zinātne", nevis "sabiedrības vadība" (piem., *Ahonen and Salminen, 1997; Derlien, 1998; König, 1996; Premfors, 1998; Trosa, 1995*). Saskaņā ar Perija un Krēmera definīciju, sabiedrības vadībā labdabīgā veidā saplūst vispārēja (pārsvārā komerciāla, privātam sektoram raksturīga) vadība un tradicionālās valsts pārvaldes rūpju jomas. Rūpes par demokrātiskām vērtībām tiek pilnībā saglabātas, bet pašu uzņēmumu raksturo lielāka uzdrīkstēšanās attiecībā uz riska uzņemšanos, elastību, darba izpildes jeb snieguma vērtējumiem un mērķu sasniegšanu. Šādi konstruēta, sabiedrības vadība izskatās neapstrīdama, pat "mīlīga" (*Gunn, 1987, p. 35*). Taču daudz kas ir atkarīgs no tā, cik savietojami patiesībā ir dažādie komponenti, kas integrēti nolūkā radīt šo vidusceļu. Huds (*Hood, 1991*), piemēram, ir apšaubījis to, ka "jaunās sabiedrības vadības" (turpmāk tekstā – JSV) vērtības ir viegli apvienojamas ar tradicionālās valsts pārvaldes vērtībām. Viņš apgalvo, ka *praksē* JSV nozīmē tā saukto "sigma vērtību" (efektivitāte, resursu sasaiste ar skaidri definētiem mērķiem) pakļaušanu milzīgam stresam, bet norāda, ja bez pamatotām šaubām būtu pierādīts, ka šādas vērtības ir īstenotas praksē, "vajadzētu veikt pilnīgu izmeklēšanu, lai noskaidrotu, vai šie panākumi nav sasniegti uz godīguma un taisnīgas attieksmes [teta vērtību] un/vai drošības un izturības [lambda vērtību] rēķina" (*Hood, 1991, p. 16*; skat. arī *Hood and Jackson, 1991*).

Metkalfa un Ričardsa piedāvātā definīcija (Nr. 2) ļoti atšķiras no Perija un Krēmera definīcijas. Tā neapskata vērtības, bet gan procesus. Pēc būtības tā izvirza argumentu, ka noteikti procesi ir raksturīgi tikai vienīgi sabiedriskajam sektoram un ka šie procesi veido sabiedrības vadības kodolu. Minētie procesi attiecas uz organizāciju kopuma, nevis atsevišķas organizācijas vadību un ietver centienus pielāgot visas valsts pārvaldības (*public governance*) sistēmas struktūru. Kādā no saviem jaunākajiem darbiem Metkalfs plašāk runā par šo tematu, rakstot, ka: "sabiedrības vadības kā procesa inovatīvais uzdevums ir radīt jaunu un gluži atšķirīgu *makroorganizatorisko* spēju īstenot strukturālas pārmaiņas starporganizāciju līmenī" (*Metcalfe, 1993, p. 183*). Turpretim sabiedrības vadības uzdevums zemākajos līmeņos ir "imitēt" – pielāgot biznesa vai vadības idejas, lai uzlabotu valdības struktūru mikroorganizatorisko spēju. Šī daudzējādā ziņā ir ļoti asprātīga argumentācija. Tā vērs uzmanību uz vispārējās vadības ideju ierobežotību un unikālu "augstākas kārtas" funkciju esamību, kuras, ja vispār ir īstenojamas, tad tikai sabiedriskajā sektorā. Šīs funkcijas ir sev piesaistījušas neoloģismu "pārvaldība" (*governance*), kaut arī šis termins dažreiz tiek ļoti brīvi lietots, ietverot daudzus jautājumus, kurus Metkalfs un Ričards, domājams, nosauktu par "mikroorganizatoriskiem". Gudins (*Goodin, 1996, p. 13*) norāda ka šis termins reizēm tiek lietots plašā nozīmē: "Pārvaldība .. ir .. sabiedrības virzīšana, ko veic amatpersonas, kontrolējot to, ko organizatoriski varētu uzskatīt par sabiedrības "valdošajām virsotnēm." Patiesi, kontinentālajā Eiropā priekšroka tiek dota tādiem terminiem kā "virzīšana" (*steering*) vai "vadība" (*guidance*) (skat., piemēram, *Kaufmann, Majone and Ostrom, 1985; König, 1996*). Šajās "sistēmu" pieejās robežas starp atsevišķām institūcijām ir mazāk svarīgas nekā jautājums par to, kā viss ansamblis sadanco (vai nesadanco) kopā. No šāda skatpunkta tradicionālās robežas starp politiku un administrāciju ir varbūt mazāk nozīmīgas, un tas dod iespēju daudz tiešāk risināt

apjomīgus sociālos jautājumus, nekā to ļauj stipri šaurākā tradicionālā valsts pārvaldes pieeja. Šeit galvenās robežas pastāv ne tik daudz starp institūcijām, kā starp lielākajām sistēmām, kas darbojas pēc atšķirīgiem vadošajiem principiem: tirgus ekonomiku, pilsonisko sabiedrību un – kas ir ārkārtīgi svarīgi kontinentālās Eiropas pieejā, bet daudz mazāk svarīgi angloamerikāņu pasaulē – valsti.

Diemžēl Metkalfa un Ričardsa piedāvātajai sabiedrības vadības definīcijai piemīt vairāki būtiski trūkumi. Šajā grāmatā mēs centīsimies integrēt teoriju un empiriskus pierādījumus. Empīriski raugoties, liela daļa no pārmaiņām, kas ir īstenotas zem “sabiedrības vadības reformas” karoga, Metkalfa izpratnē ir notikušas mikroorganizācijas līmenī. Vairākums publiskā sektora vadītāju nepavada laiku, veidojot “makroorganizatorisku spēju veikt strukturālas pārmaiņas starporganizāciju līmeni” – šo uzdevumu parasti veic neliela saujiņa elites *hauts fonctionnaires*. Tādēļ pārņemot Metkalfa un Ričardsa pieeju visā pilnībā nozīmētu izslēgt lielu daļu mūsu paredzētā darba lauka un lietot terminu “sabiedrības vadība” daudz šaurākā un specializētākā izpratnē, nekā to dara vairākums ierēdņu un politiķu. Ar to mēs negribētu noliegt apgalvojumu, ka pastāv noteiktas augstākā līmeņa strukturālo pārkārtojumu funkcijas, kuras būtu jāveic valdībām un kurām nav atrodamas paralēles biznesa pasaulē. Gluži vienkārši mēs gribam pateikt, ka sabiedrības pārvaldes reforma ietver arī necilākas problēmas un ka mēs vēlamies iekļaut uzmanības lokā arī šo ikdienišķo teritoriju. Patiesi, mēs būtu gatavi iet vēl tālāk un apgalvot, ka augstākā līmeņa “makro” funkciju raksturs ietekmē darbību mikro līmenī (te varētu piebilst, ka būtu dīvaini, ja tas tā nebūtu), un tādēļ arī mikro līmeņa aktivitātes sabiedriskajā sektorā bieži vien ir samērā īpatnējas.

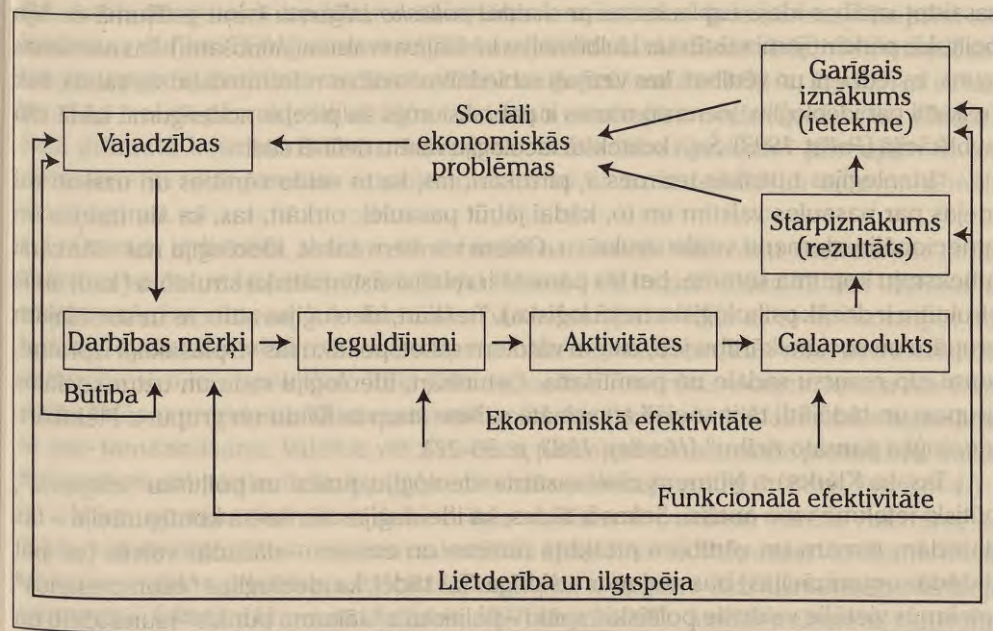
Vairāki jautājumi izriet no tā, kā mēs interpretējam Metkalfa un Ričardsa lietotos terminus “strukturāls”, “sistēma” un “atbildība”. Ko nozīmē uzņemties atbildību par strukturālām problēmām visā sistēmā? Sistēmas bieži vien ir organizāciju kopas ar atšķirīgu varas un leģitimitātes pamatu (piemēram, Eiropas Savienības institūcijas). Vai ir iespējams kādai personai, grupai vai pat institūcijai “uzņemties atbildību” par šādu veidojumu? Un, ja atbilde ir noliedzoša, kā tad lai formulē demokrātisko atbildīgumu par šādas sistēmas darbības virzīšanu? Turklāt, kā mēs varam atšķirt “strukturālās” un cita veida problēmas?

Trešā definīcija skaidri iezīmē daudz plašāku jomu nekā augstākā līmeņa “makroorganizatoriskā spēja”. Pjērs izmanto tradicionālo politikas zinātnē pastāvošo sabiedrības dalījumu divās sfērās – valstī un pilsoniskajā sabiedrībā. Valsts pārvalde (ievērojiet, ne sabiedrības vadība) ir kā skava, kas sastiprina kopā šīs abas sfēras. Tā ir “izejošā saikne” (t.i., tā kalpo informācijas un resursu nodošanai no valsts pilsoniskajai sabiedrībai), bet vienlaikus arī “ienākošā saikne” (jo tā nodod atpakaļ valstij pilsoniskās sabiedrības locekļu prasības). Arī šī akcentē uzsver svarīgu momentu, atgādinot lasītājam, ka valsts pārvalde ir “divvirzienu iela” un ka tā nav tikai tehnisks pasākums visaugstākās lietderības panākšanai, bet gan valsts varas instruments. Pie tam Pjērs iet vēl tālāk un identificē attiecību veidu, kas papildus politiskās karjeras gaitai un administratīvās karjeras gaitai ir viens no galvenajiem rādītājiem, kas nosaka valsts pārvaldes raksturu (*Pierre, 1995, p. 208*).

Raksturojot valsts pārvaldi kā “izejošo saikni”, Pjērs atsauca uz ieguldījuma/procesa/galaprodukta/darba izpildes rezultāta modeli, kas tiek plaši izmantots gan

sabiedrības vadības studijās, gan arī praksē. Patiesi, šis modelis ir jau tā iesakņojies, ka ir vērts izdarīt nelielu atkāpi, lai to pienācīgi raksturotu un paskaidrotu, kādā nozīmē mēs izmantosim ar to saistītos galvenos terminus.

Izmantojums būs samērā vienkāršs. Mēs ierosinām ieguldījuma/galaprodukta modeli lietot dažādos līmeņos. Pjērs to lieto ļoti augsta vispārīguma līmeni, par analīzes vienību izmantojot visu valsts pārvaldes aparātu kā "lietu", kas ražo galaproduktu. Biezāk ieguldījuma/galaprodukta modeli attiecina uz programmām (piemēram, veselības aprūpe, darba vietu radīšana, ceļu būve) vai atsevišķām institūcijām vai organizācijām (Valsts ieņēmumu dienests, Autovadītāju eksaminācijas un transporta līdzekļu tehniskās apskates aģentūra). Modelis balstās uz pieņēmumu, ka institūcijas un/vai programmas tiek izveidotas konkrētu ekonomisko vajadzību apmierināšanai. Tās nosaka ar šīm vajadzībām saistītus *darbības mērķus* un nodrošina *ieguldījumu* (darbiniekus, ēkas, resursus) darbībai, kas vērsta uz šo mērķu sasniegšanu. *Procesi* ir tās aktivitātes, kas noris institūcijās, lai ģenerētu galaproduktus. Procesi ir, piemēram, mācību darbs skolā vai uzskaites un marķēšanas darbs noliktavā. *Galaprodukti* ir šajos procesos radītie produkti, ko organizācija "piegādā" ārējai pasaulei (akadēmiska kvalifikācija, skolu ziņojumi vai, noliktavas gadījumā, izsniegtie krājumi). Šie galaprodukti mijiedarbojas ar vidi (jo īpaši ar tiem indivīdiem vai grupām, kurām tie ir konkrēti domāti), vedot pie "rezultātiem" un ? tālākā nākotnē ? pie būtiskas "ietekmes" (studenti atrod darbu un pilnveido savu kompetenci šajā darbā, vai arī pircēji lieto no noliktavas iegādātās krājumu vienības). Rezultātus un ietekmi kopā varētu apzīmēt ar terminu "*iznākums*" (rezultātus reizēm sauc par "starpiznākumu" un ietekmi – par "galīgo iznākumu"). Procesi un galaproduktu galīgo *vērtību* nosaka iznākums. Šo svarīgo terminu attiecību kopsavilkums parādīts zīm. 1.1.



īm. 1.1. Ieguldījuma/galaprodukta modelis

Atgriežoties pie Pjēra definīcijas, redzam, ka viņš vispār nelieto terminu "vadība" kaut arī ir skaidrs, ka daudzus no viņa raksturotajiem un analizētajiem attīstības virzieniem citi autori apzīmē ar jēdzienu "menedžerālisms" (*Pollitt, 1993*) vai "JSV" (*Hood, 1991* un daudzas vēlākas publikācijas). "Vadību" varētu uzskatīt par jaunu veidu kā valstij veikt savu darbību, aizņemot lielu daļu no kādreizējās "valsts pārvaldes" teritorijas, bet atšķirīties pēc stila un uzsvara (*Dunleavy and Hood, 1994*). Šo progresīvo "pārvaldes" aizstāšanu ar "vadību" jau 1972. gadā ievēroja un aprakstīja angļu ierēdnis Dezmonds Kīlings (*Desmond Keeling*). Viņš atšķirību starp abiem jēdzieniem raksturoja šādi:

Pārvalde ir: "likuma, tā piemērošanas un pārskatīšanas pārbaude sabiedriskās dzīves jomā un lēmumu pieņemšana valsts sektoram iesniegtajās lietās".

Vadība ir: "vislabākā resursu izmantošanas veida meklējumi, tiecoties sasniegt mainīgus mērķus" (*Keeling, 1972*).

Protams, ne visas ierēdņu aktivitātes – ne visa "izejošā saikne" – kļūst pilnībā "menedžerizēta". Turklāt arī abi Kīlinga iedalījuma tipi nav absolūti tīri savās izpausmēs – administratoriem ir jāpatur acīs efektivitāte un politikas mērķi, gluži tāpat kā vadītāji nevar ignorēt likumu, tiecoties panākt resursu optimālu izlietojumu. Tomēr Kīlings uztvēra reālu un pastāvīgu atšķirību uzsvārā, pie kuras mums vēl būs jāatgriežas šīs grāmatas turpmākajās lappusēs, jo īpaši tad, kad apskatīsim *Rechtsstaat* režīmu Vācijā un Francijas administratīvā likuma un kontroles sistēmu.

Ceturta definīcija atkal ir atšķirīga. Savā ziņā tā ir tuvāka pirmajai nekā otrajai un trešajai definīcijai, jo tā uzsver idejas un vērtības, nevis institūcijas un aktivitātes. Taču Klārks un Ņūmens iet daudz tālāk nekā Perijs un Krēmers, ieviešot menedžerālisma jēdzienu kā *ideoloģiju* un sasaistot vadības ideju uzplaukumu ar skaidru *politisko izlīgumu* (viņu gadījumā tie bija politiskie pārkārtojumi saistībā ar Lielbritānijas labklājības valsts atjaunošanu). Tas nav nekas jauns, ka jēdzieni un vērtības, kas virzījuši sabiedrības vadības reformu daudzās valstīs, tiek uzskatīti par ideoloģiju. Viens no mums ir pat raksturojis šīs pieejas noderīgumu kādā citā publikācijā (*Pollitt, 1993*). Šajā kontekstā ideoloģiju varētu definēt šādi:

"Ideoloģijas būtiskās iezīmes ir, pirmkārt, tas, ka to veido vērtības un uzskati vai idejas par pasaules valstīm un to, kādai jābūt pasaulei; otrkārt, tas, ka šie izziņas un emocionālie elementi veido struktūru. Citiem vārdiem sakot, ideoloģija nav vienkārši attieksmju kopuma summa, bet tās pamatā ir relatīvi sistemātiska struktūra (kaut arī šī struktūra ir drīzāk psiholoģiska nekā loģiska). Treškārt, ideoloģijas attiecas uz sociālajām grupām un sociālo kārtību jeb, citiem vārdiem sakot, politiku tās visplašākajā izpratnē, kurai rūp resursu sadale un pasūtīšana. Ceturtkārt, ideoloģiju rada un uztur sociālās grupas, un tādējādi tā ir sociāli atvasināta saikne starp indivīdu un grupu. ... Piektkārt, ideoloģija pamato rīcību" (*Hartley, 1983, p. 26–27*).

Tas, ka Klārks un Ņūmens cieši sasaista ideoloģiju, praksi un politisku "izlīgumu", būtiski ietekmē viņu analīzi. Sekas ir tādas, ka ideoloģijas konkrētā konfigurācija – tās dažādām tēmām un vērtībām piešķirtā nozīme un uzsvars – dažādās valstīs (un pat dažādās organizācijās) būs nedaudz atšķirīga. Tas tādēļ, ka ideoloģijas "caurspiešanos" ietekmēs vietējie valdošie politiskie spēki – politiskais "sākuma punkts" jaunu ideju un prakses izplatīšanai. Tieši šo viedokli mēs pamatīgi argumentēsīm vēlāk.

Piekto un pēdējo definīciju ir izstrādājis izcils vācu pētnieks. Jāatzīmē, ka viņš "valsts pārvaldi" redz kā sistēmu, kas darbojas pati pēc saviem atšķirīgiem principiem ("pēc savas kārtības"), taču to ietekmē attīstības gaita tajā sabiedrībā, kurā šī sistēma ir sakņota. Tās atšķirīgums ir mūsdienu sabiedrībām raksturīga vispārēja "funkcionālās diferenciacijas" procesa rezultāts. Īpašā iezīme, kas raksturo šo valsts sistēmu, ir tā, ka sistēmas galaprodukti (lēmumi, pakalpojumi, preces) tiek ražoti saskaņā ar politiski administratīvās sistēmas, nevis bezpersonisku tirgus ekonomikas spēku vai pilsoniskās sabiedrības radniecīgo simpātiju un pienākumu noteiktajām prioritātēm. Turklāt šīs prioritātes var balstīties uz valsts monopoli likumīgi lietot spēku un piespiedu varu. Tādējādi šī pieeja uzsvēr valsts pārvaldes *atšķirīgumu* un valsts kā nodalītas institucionālās darbības sfēras unikalitāti, kaut arī to ietekmē notikumi pilsoniskajā sabiedrībā un ekonomikas tirgos.

Tagad varam vēlreiz paskatīties uz minētajām piecām definīcijām un izdarīt dažus vispārīgus secinājumus. Mūsu nolūks nav nonākt pie vienas kategoriskas definīcijas, kura paskaidrotu, kas *īsti* ir sabiedrības vadība. Šāds semantiskais imperiālisms ir jau izgājis no modes pēc "lingvistiskā" jeb "argumentējošā" "pavērsiena" tik daudzās sabiedrības zinātņu disciplīnās (*Fischer and Forester, 1993*). Tomēr definīciju salīdzinājums mums var palīdzēt labāk izprast apskatāmā jēdziena dažādās nozīmēs un neskaitāmās dimensijas. Īsi sakot, tas ļauj aptvert, *kā* šobrīd tiek lietoti termini "sabiedrības vadība" un "valsts pārvalde" un uz kādiem pieņēmumiem ir balstīts katrs konkrētais lietojuma veids

Pirmkārt, ir skaidrs, ka terminu "sabiedrības vadība" var lietot vismaz trijās galvenajās izpratnēs. Tas var apzīmēt valsts ierēdņu un politiķu *darbību*. Vai arī to var izmantot, raksturojot izpildvaras *struktūras un procesus* (piemēram, Visaptverošā kvalitātes vadība, *TQM*, vai uz rezultātiem orientēta budžeta izstrāde). Vai, visbeidzot, tas var apzīmēt darbības vai arī struktūru un procesu *sistemātisku izpēti*. Arī vecais termins "valsts pārvalde" tika lietots katrā no minētajām nozīmēm (*Pollitt, 1996 b*). Šajā grāmatā koncentrēsim uzmanību uz "sabiedrības vadības" pirmajām divām nozīmēm un tikai paretam atsauksimies uz to kā uz sistemātisku un profesionālu studiju jomu.

Otrkārt, ir vienlīdz skaidrs, ka sabiedrības *vadību* bieži vien uzskata par jaunu darbības veidu un to pretstata senākajai formai – valsts *pārvaldei*. Tā tiek uzverta kā modernizācijas simptoms – dinamisks pārmaiņu spēks. Līdz ar to tā var kalpot par leģitimizējošu izkārti tām valsts amatpersonām un politiķiem, kuri vēlas sevi identificēt ar "progresīvajiem spēkiem". Lūk, jūsu uzmanībai Amerikas viceprezidenta Ala Gora citāts: "Mēs ar prezidentu Klintonu esam vienlīdz lepi kā par valdības darba uzlabošanu, tā par samazināšanu. Valdība vēl nav nedz pietiekami laba, nedz pietiekami maza, taču mēs esam pārliecināti, ka darbs ir ievirzīts pareizajā gultnē." (*Gore, 1996, p. 4*)

Mūsu nostāju pret šiem sabiedrības vadības aspektiem varētu raksturot kā "skeptiski atvērtu". Citiem vārdiem sakot, mēs apšaubām to, vai patiesi vairākums ideju, uz kurām balstās, piemēram, JSV, ir tik jaunas, kā to apgalvo daži aizrautīgākie šo ideju proponētāji (skat. arī *Hood and Jackson, 1991; Hood, 1998*). Turklāt, mūsaprāt, jautājums par "valdības darba uzlabošanu" (vai pat vadības samazināšanu) ir diezgan sarežģīts

un prasa zināmu diskusiju par atbalstāmajām vērtībām un nostāju, kā arī pieejamajiem pierādījumiem. Kaut arī esam pārliecināti, ka konkrētos apstākļos ir nodrošināti reālie ieguvumi, mēs apšaubām, vai to var attiecināt uz plašākiem un kategoriskākiem apgalvojumiem par “labāku valdību”. Šī nebūt nav pirmā reize, kad tiek apšaubīti menedžerālisma pieejas radītie ieguvumi. (*Foster and Plowden, 1996; Hood, 1991; König, 1996; Pollitt, 1995; Wright, 1997*).

Treškārt, attiecības starp *sabiedrības* vadību un *vispārējo* vadību ir samērā strīdīgas. Gandrīz visi autori, kas raksta par sabiedrības vadības reformu, (arī mēs paši) atzīst, ka daudzās valstīs pēdējo divdesmit gadu laikā sabiedriskajā sektorā ir pieredzēta plaša vadības ideju un paņēmieni aizgūšana no komerciālā sektora. Tomēr daudz tiek diskutēts par to, cik lielā mērā tas ir bijis “labi”, cik tālu to vajadzētu turpināt. Vieni uzskata, ka tāda attieksmei būtu jāattīstās tālāk, bet citi domā, ka jau šobrīd tas ir aizgājis pārāk tālu (protams, abi viedokļi varētu būt pamatoti, pieņemot, ka komerciālie paņēmieni dažātu sabiedriskā sektora jomām “der”, bet citām “neder”). Komentētāju nostāja ir ļoti dažāda, sākot no viedokļa, ka valsts pārvalde ir unikāla un atsevišķa joma un ka to nevajadzētu aptraipīt ar “komercmetodēm”, līdz pat diametrāli pretējam uzskatam, ka biznesa metodes un biznesa kultūra ir īstais risinājums visdažādākajām patoloģijām, kuras tradicionālajā valsts pārvaldē tiek uzskatītas par endēmiskām (*Gunn, 1987*). Metkalfa un Ričarda definīcija ir kaut kur pa vidu šīm galējībām, paužot viedokli, ka mikro līmenī valsts pārvalde varētu diezgan daudz ko imitēt no biznesa pasaules, bet makro līmenī tā ir *sui generis*. Mūsu pašu nostāja arī ir “pa vidu”, bet ne gluži tādā pašā izpratnē. Mēs apgalvojam, ka biznesa pasaulē radītu pieeju piemērojamība un atbilstība ir atkarīga ne tikai no *līmeņa* (makro/mikro), bet arī no apskatāmās darbības tehniskajām un politiskajām iezīmēm (*Clarke and Newman, 1997, p. 99–101; Lane, 1997, p. 307.; Pollitt, 1998 a; Stewart, 1992*). (Protams, pastāv arī prasmju faktors: pat ja politiskās un tehniskās iezīmes pieļauj biznesa izcelsmes paņēmiena ieviešanu, pašam ieviesējam var pietrūkt nepieciešamo prasmju, un viņš var visu “salaist dēlī”.)

Ceturtkārt, visas piecas definīcijas mums katra savā veidā atgādina, ka vadība nav vis kāds neitrāls, tehnisks process, bet gan darbība, kas ir cieši un neatraujami saistīta ar politiku, likumu un pilsonisko sabiedrību. To pārpludina vērtību noteiktas izvēles un ietekmē plašākas ideoloģijas.

Apskatījuši “sabiedrības vadību”, tagad varam pievērsties otram terminam mūsu grāmatas nosaukumā – “reformai”.

Mēs apzināmies, ka angļu valodā “reforma” ir tikai viens termins alternatīvu un konkurējošu terminu virknē (svarīgi, ka to vidū ir vairāki no biznesa pasaules aizgūti termini, piemēram, “transformācija” un “izgudrošana no jauna”, kā arī vairāki citi termini ar senāku lietojuma vēsturi sabiedriskajā sektorā, piemēram, “modernizācija” un “uzlabošana”). Līdzīgi visiem pārējiem minētajiem vārdiem, “reforma” ir “noslogots” termins tādā ziņā, ka tas liek domāt nevis vienkārši par pārmaiņām, bet par *pozitīvām* pārmaiņām – apzinātu virzību no mazāk vēlama (pagātnes) stāvokļa uz vēlamāku (nākotnes) stāvokli. Mēs to akceptējam kā atbilstīgu raksturojumu to daudzo cilvēku centieniem, kuri ir tiekušies panākt vadības uzlabojumus, vienlaikus paturot prātā iespēju, ka kāds vai pat visi galvenie “spēlētāji” uzskatīs pārmaiņu faktiskās sekas drīzāk

Par nevēlamām nekā vēlamām. Tādēļ mūsu gadījumā šā termina lietojumu nevajadzētu interpretēt kā zīmi, ka mēs ticam nenovēršamiem uzlabojumiem, progresam vai "evolucionismam".

Turklāt mēs skaidri apzināties, ka terminam "reforma" ir dziļas saknes uzlabojumu politikā. Angļu skolēniem daudzus gadu desmitus bija jāstudē 19. gadsimta "lielie reformu likumi" (kuri vēlāk paplašināja parlamentāro franšīzi). Tomēr mūsdienās vārds "reforma" svairs nenozīmē straujas, visaptverošas pārmaiņas, ko raksturo amerikāņu termins "transformācija" vai, nedaudz mazākā mērā, "izgudrošana no jauna". Šis termins neietver arī to dinamismu, ko kontinentālās Eiropas valstīs ir ielikušas terminā "modernizācija" (König, 1996, pp. 75–76). Īsi sakot, tas kļuvis daudz atturīgāks, kaut arī vēl aizvien ir izteikti politisks termins. Tas nenozīmē pilnīgu jaunievedumu, bet gan jau pastāvošu lietu pārveidošanu (reformēšanu). Mums šis termins liekas pilnīgi pieņemams, jo, kā redzēsim turpmākajās nodaļās, daudzu vadības reformu iznākums ir bijis ļoti atkarīgs no to administratīvi politisko sistēmu rakstura, kurās šīs reformas tika īstenotas. Bez tam ir vērts paturēt prātā, ka reformas var klasificēt kā vairāk vai mazāk fundamentālas. "Visvienkāršākajā līmenī mēs redzam vispārpieņemtas prakses pielāgošanu un pieslīpēšanu. Tālāk seko paņēmienu pārņemšana. Trešajā līmenī tiek strādāts ar idejām, kas ietver vispārējos mērķus un galvenos darbības virzienus." (Halligan, 1997, p. 19.)

Daži pazīstami mūsdienu sociologi uzskata nepārtrauktu "reformu" par mūsdienu dzīves centrālo iezīmi, kas kontrastē ar agrāko laiku paradumu cieši turēties pie (lielā mērā neizpētītām) tradīcijām: "Mūsdienu sociālās dzīves pārdomu pilnais raksturs atspoguļojas faktā, ka sociālā prakse tiek nemītīgi pārskatīta un reformēta saskaņā ar ienākošo informāciju par šo pašu praksi, tādējādi būtiski izmainot tās raksturīgās pazīmes (Giddens, 1990, p. 38.)

Varētu teikt, ka valsts pārvaldes struktūras un procesi tiek nemītīgi pārskatīti saskaņā ar jauniegūto informāciju par norisēm. Taču, tik drosmīgi formulēts, šis priekšlikums izklausās pārāk empīrisks un raupji funkcionāls. Mēs pievienojamies daudzu komentētāju izteiktajam viedoklim, ka nedz "ienākošā informācija", nedz arī tās interpretācija un izrietošā rīcība visos gadījumos nav tieša un nepārprotama:

"Politikas reformas .. ir simboliski pastarpināti pārmaiņu procesi, ko iespējams izprast tikai tad, ja atklājam rīcības motivējošos iemeslus, kas virza centienus mazināt praktiskas problēmas .. Paziņojumi par politikas reformām ir atskaites sistēmas produkts, t.i., tie ir sistemātiski saistīti pieņēmumi, kas kalpo par standartiem, lai novērtētu pretenzijas uz zināšanām." (Dunn, 1993, pp. 259, 270.)

Šā iemesla dēļ nebūtu pareizi iedomāties reformas tikai kā saistītu darbību virkni. Ja vēlamies reformas izprast, tad tās ir jāskata kā diskusiju procesi, kur dažādi dalībnieki izvērza, pirmkārt, atšķirīgus mērķus (arī simboliskus) un, otrkārt, dažādus atskaites punktus un standartus atbilstīgu "pierādījumu" identificēšanai un akceptēšanai.

Tātad, atgriežoties pie mūsu sākotnējās darba definīcijas par sabiedrības vadības reformu, redzam, ka ar dažiem būtiskiem paskaidrojumiem un uzlabojumiem tā vēl joprojām noder mūsu pašreizējiem nolūkiem. Mēs piedāvājam viedokli, ka *sabiedrības vadības reforma ietver apzinātas pārmaiņas valsts sektora organizāciju struktūrā un procesos ar mērķi uzlabot to darbību (noteiktā aspektā)*. Tagad mums to vēl jāpapildina:

- Šādas apzinātas pārmaiņas izriet no konkrētu ideju kopuma, kur dažām no tām ir ideoloģijas pazīmes un tās ir atsevišķa pētījuma vērtas
- Šādas idejas var būt vairāk vai mazāk konkretizētas un vairāk vai mazāk atbilstīga paredzētajiem nolūkiem. To, vai lietas patiesi ir mainījušās uz labo pusi, vajadzētu pārbaudīt, nevis tikai vadīties no pieņēmumiem
- Pārmaiņas ietekmēs iesaistītās puses abos “izejošās saiknes” galos, t.i., politikā un ierēdņi no vienas puses un privātas personas (iedzīvotāji), kā arī ekonomiskie interešu paudēji – vadības konsultanti un lieli uzņēmumi – no otras puses galvenokārt (Apbrīnojami, ka varenās korporācijas, kam praksē ir vadošā loma tik daudzos ierēdņu lobijos Vašingtonā, gandrīz pilnībā ir izzudušas no valdības atskaitēm pašvaldību attiecībām ar sabiedrību, kā to atklāj amerikāņu bestsellers par sabiedrības vadības reformu “*Reinventing Government*” ;Osborne and Gaebler, 1992.)
- Tādējādi vadības reformas jebkurā konkrētā valstī izrietēs no vietējo politiķu un iesaistīto privāto pušu interesēm un prioritātēm. Šīs vietējās atskaites sistēmas var būt ļoti atšķirīgas. Līdz ar to tiek izslēgta varbūtība, ka vienu veiksmīgu reformu šablonu varētu pielietot visā pasaulē (vai pat tikai Rietumeiropas un Ziemeļamerikas un Austrālāzijas liberālajās demokrātijās)
- Reformas notiek dažādos līmeņos, un tās var būt atšķirīgas pēc apjoma. Haligans (*Halligan, 1997, p. 19*) izdala *pirmo līmeņa* reformas ? vispārpieņemtas prakses pielāgošana un pieslīpēšana, *otro līmeņa* reformas ? paņēmieni pārņemšana un *trešo līmeņa* reformas ? izmaiņas idejās, kuras ietver vispārējos mērķus un galvenos darbības virzienus. Šajā grāmatā galvenokārt tiks aplūkotas otrā un trešā līmeņa reformas
- “Vadīt labāk” dažādiem indivīdiem un grupām var nozīmēt kaut ko atšķirīgu, un snieguma uzlabošana vienā dimensijā vai attiecībā uz viena mērķa sasniegšanu var pazemināt (tīši vai netīši) snieguma līmeni citās dimensijās
- Meklējot pierādījumus par būtiskiem snieguma uzlabojumiem, mums ir jāpievērš uzmanība arī vadības reformu leģitimizācijas aspektiem. Reformu izziņošana, apspriešana un iesākšana var nest labumu dažiem politiķiem un ierēdņiem arī tad, ja vēlāk “būtiskas” sekas nav pamanāmas vai pat ja tā ir neproduktīvas
- Pārmaiņu terminoloģiju – “reforma”, “transformācija”, “pārveidošana”, “modernizācija” – pārpludina pieņēmumi par raksturoto procesu ātrumu, būtību un vērtību. Analizējot tekstus par vadības tematu, uzmanīgi jānoskaidro, kas ir autors un kādai auditorijai šie teksti ir domāti, paturot prātā, ka atskaites sistēmas laika gaitā mainās un ka vārdu nozīme nav stingri noteikta un arī var mainīties. Piemēram, somu valodā nav ekvivalenta angļu terminam “*public management*”, un pat franču “*gestion publique*” ietver nedaudz atšķirīgas nianšes. Tomēr valodnieciskas kļūmes atgadās pat *vienas valodas jomā*, pārnesot vārdus no viena konteksta un grupas uz citu
- Turklāt, kad retorika par vadības uzlabošanu ir iedibināta, tā, līdzīgi citām reformu kustībām, var kļūt par atsevišķu “valodas kopieni” ar savu loģiku, vārdu krājumu un iekšējo virzību.

Kā tas notiek, mēs pastāstīsim turpmākajās nodaļās.

1.3. Kas ir iesaistīti sabiedrības vadības reformā?

Lai papildinātu iepriekš izteiktās domas par to, kāpēc reformas tiek ierosinātas un ko mēs saprotam ar sabiedrības vadību, tagad noskaidrosim, kas ir iesaistīti šajās aktivitātēs. Vispirms jāsaprot, ka gandrīz visi valsts pārvaldes darbinieki zināmā mērā ir "iesaistīti", jo daudzās valstīs pēdējo divdesmit gadu laikā īstenotās reformas ir skārušas gandrīz visas valsts sektora organizācijas. Līdzīgi varētu apgalvot, ka gandrīz ikviens iedzīvotājs ir ticis iesaistīts reformās, jo īpaši, izjutot pārmaiņas sabiedrisko pakalpojumu sfērā. Kā piemēru var minēt Pilsoņu hartu publicēšanu Beļģijā, Francijā, Itālijā, Portugālē un Apvienotajā Karalistē, kā arī svarīgāko sabiedrisko pakalpojumu sniedzēju – avioliņiju, pasta, ūdens apgādes un telekomunikāciju uzņēmumu – privatizāciju daudzās valstīs, to vidū arī Austrālijā, Francijā, Jaunzēlandē, Nīderlandē un Apvienotajā Karalistē.

Kaut arī ir svarīgi paturēt prātā, ka vadības pārmaiņu izraisītie ņirbu vilnīši var iet plašumā, skarot gandrīz ikvienu iedzīvotāju, šajā nodaļā uzsvars likts uz grupām vai indivīdiem, kam piederēja vara, idejas vai prasmes, kuras virzīja vai padarīja iespējamu reformas procesu.

Visās desmit šajā grāmatā analizētajās valstīs būtiskai sabiedrības vadības reformai bija nepieciešama vadošo politiķu, jo īpaši prezidentu, premjerministru un finanšu ministru, piekrišana un parasti arī aktīvs atbalsts. Arī mūsu vienpadsmitajā "valdībā" – Eiropas Komisijā – vadības reformai bija vajadzīgs augstāko politiķu, šajā gadījumā – Eiropas komisāru kolēģijas, atbalsts. Vēsture liecina, ka kopš 80. gadu sākuma vai vidus pārstrukturēšana un "procesu pārveidošana" ir bijusi populāra Apvienotās ASV, Austrālijas, Dānijas, Francijas, Jaunzēlandes, Kanādas, Nīderlandes, Somijas, Zviedrijas, Apvienotās Karalistes un varasvīru vidū. Eiropas Komisija ieviesa programmu "*Sound and Efficient Management 2000*" (*SEM 2000*), kam pavisam drīz sekoja nākamā – "*Modernizing Administration and Personnel 2000*" (*MAP 2000*). Tomēr vēsture liecina arī to, ka dažas valstis ir ieviesušas sabiedrības vadības reformu daudz lēnāk un šaurākā mērogā nekā citas. Nākamajā nodaļā mēs piedāvāsim jūsu uzmanībai reformas procesa modeļus, raksturojot cēloņus šādām atšķirībām starp valstīm.

Papildus politiķiem, kuri uzņēmusies administratīvo atbildību, gandrīz vienmēr arī augstākie ierēdņi ir bijuši svarīgi reformu programmu dalībnieki. Patiesi, dažās valstīs viņi ir bijuši galvenais virzošais spēks. Tas varētu likties savādi – daudzās ārvalstīs pastāv stereotips, ka augstākie ierēdņi – "mandarīni" – ir instinkti konservatīvi un pretojas pārmaiņām. Tomēr realitāte liecina par pretējo. Tik atšķirīgās valstīs kā Jaunzēlande, Francija un Somija "mandarīni" ir aktīvi ģenerējuši reformu idejas un panākuši to ieviešanu. Vienlaikus akadēmiskajā pasaulē tika radītas jaunas teorijas, lai izskaidrotu šo parādību. Piemēram, Danlīvijs (*Dunleavy, 1991*) ir izstrādājis "biroja veidošanas" modeļus, kurā augstākās amatpersonas panāk reālus ieguvumus, reorganizējot savu padoto darbu, gan distancējoties no kādām darbības problēmām (ar decentralizāciju), gan arī pievēršoties augstāka līmeņa un intelektuāli daudz interesantākiem institūciju veidošanas un regulēšanas uzdevumiem. Protams, zemākā un vidējā līmeņa amatpersonas pret reformām var nebūt tik labvēlīgi noskaņotas, jo viņām tās var nozīmēt

lielāku nedrošību par savu darbu, vajadzību apgūt jaunas prasmes, lielāku darba slodzi un tā tālāk. Raits (*Wright, 1997, p. 10*) to izsaka šādi: "Pierādījumi liecina, ka augstākā līmeņa birokrāti nebūt nav alergiski pret reformu programmām, kuras vissāpīgāk ietekmē zemāko līmeņu darbiniekus un nereti paver aizraujošas iespējas piekopt un politikā orientētu menedžeriālismu."

Dažās valstīs līdzās politiķiem un viņu vecākajiem oficiālajiem padomniekiem svarīgu lomu reformu procesā ir spēlējušas arī atsevišķas "ārējo personu" grupas. Šīs grupas ir pelnījušas, ka tiek nosauktas: vadības konsultanti, neatkarīgi domātāji un zinātnieki (dažas personas aktīvi darbojas vairākas kategorijās). ASV, Austrālāzijā un Apvienotajā Karalistē vadības konsultantus izmantoja ļoti plaši. Piemēram, Apvienotajā Karalistē 60. gados civildienesta reformas tika īstenotas organizāciju pašu spēkiem turpretim 80. un 90. gados gandrīz ikvienā reformā iesaistīja kāda no lielajām vadības konsultāciju firmām - *Pricewaterhouse Coopers, Andersen, Ernst and Young, Deloitte and Touche, KPMG* u.c. ASV prezidenti Reigans, Bušs un Klintons, lai kādas nebūtu atšķirības viņu uzskatos, visi izmantoja biznesa pasaules pārstāvju sniegtos padomus (pat tik lielā mērā, ka 1997. gadā ASV viceprezidents leņņi izdeva brošūru ar nosaukumu "*Businesslike government: lessons learned from America's best companies*" (*Gore, 1997*). No privātā sektora teorijas un prakses izrietošiem vispārējās vadības modeļiem ir bijusi milzīga ietekme abās minētajās valstīs (*Pollitt, 1993*).

Dažās valstīs izšķiroša loma ir bijusi politiskajiem domātājiem. Plaši dokumentēta ir Tečeres kundzes interese par labā spārna teorētisku idejām, kas tika izstrādātas Ādama Smita institūtā, Politikas studiju centrā un Ekonomikas institūtā (*Denham and Garnett, 1998; Stone, 1996*). Šīs idejas nereti ietvēra konkrētus priekšlikumus dažādu institūciju, piemēram, Nacionālā veselības dienesta vai valsts izglītības sistēmas reformēšanai. Līdzīgi notika ASV, kur Amerikas biznesa institūta, Mantojuma fonda un Hūvera institūta teorētiķi atrada daudzas dzirdīgas ausis Reigana un Buša administrācijā (*Weiss, 1992*). Vācijā Bertelsmana fonds uzskata sevi par reformas radošo darbnīcu un ir apņēmis likvidēt sociālo, politisko un birokrātisko neelastību, kas traucē demokrātijas attīstībai. Visbeidzot, arī akadēmiskajai pasaulei ir bijusi sava ietekme. Diezgan izplatīta prakse ir atsevišķu profesoru iesaistīšana iepriekšminēto organizāciju darbā. Citi, savukārt, darbojas kā konsultanti pie valstu valdībām, Eiropas Komisijas vai *OECD* Sabiedrības vadības dienesta (*PUMA*) (*Halligan, 1996*). *PUMA* organizācijai ir bijusi svarīga loma, sapulcinot kopā ierēdņus, vadības konsultantus un akadēmiskās pasaules pārstāvjus (un paretam arī pašus politiķus), kurus interesē sabiedrības vadības jautājumi. Tā ir palīdzējusi veidot starptautisko "diskusiju kopienu" par sabiedrības vadības reformām (*Premfors, 1998, asi kritizē PUMA's "līniju"*). Pasaules Banka, SVF un Nāciju sadraudzības institūts arī ir piedalījušies vadības reformu ideju izplatīšanā starptautiskā mērogā. Mazāk ietekmīgi, bet ne mazāk svarīgi ir bijuši Starptautiskā pārvaldes zinātņu institūta (*IIAS*) un tā Valsts pārvaldes Eiropas grupas (*EGPA*) akadēmiskāk orientētie sadarbības tīkli. Dažās valstīs būtiska loma ir bijusi universitāšu centriem, piemēram, Speijera pārvaldes zinātņu augstskolai Vācijā (*Schröter and Wollmann, 1997, p. 197*). Visbeidzot, daži profesori ir mēģinājuši

ietekmēt procesus, paliekot savos kabinetos un rakstot grāmatas un traktātus. Šīs grāmatas autori ļoti sāpīgi apzinās, ka akadēmiskās literatūras klāsts par sabiedrības vadības reformu ir sasniedzis milzīgus apmērus. Arī sabiedrības vadības žurnālu skaits ir pieaudzis. Grāmatas beigās pievienotais literatūras saraksts ir gana garš, kaut pavisam pieticīgi atspoguļo pieejamās literatūras klāstu.

1.4. Mūsu pieeja

Šī grāmata ir sintēzes darbs. Tā apkopo daudzus iepriekšējus salīdzinošos pētījumus, kuros mēs abi esam piedalījušies kopā vai atsevišķi (piemēram, *Pollitt and Bouckaert, 1995; Halachmi and Bouckaert, 1995; OECD, 1997 a; Pollitt, 1993; Pollitt and Summa, 1997 a; Pollitt et al., 1997; Pollitt et al., 1999*). Bija radusies vajadzība sistematizēt un pārskatīt agrāk paveikto darbu, un šā procesa gaitā mēs abi varējām pilnīgāk izstrādāt savus pārmaiņu modeļus un apkopot papildu empīriskos datus, jo īpaši par valstīm, kas nebija ietvertas mūsu iepriekšējos pētījumos.

Šo sintēzi mēs veicām secīgi, pa posmiem. Vispirms induktīvi tika konstruēts vispārīgs sabiedrības vadības reformas modelis, pamatojoties uz mūsu, kā arī uz citu pētnieku veikto darbu (skat. 2. nodaļu). Šī modeļa nolūks ir kalpot par vispārēju ietvaru, kurā pēc tam varētu identificēt un pretnostatīt galvenos vadības pārmaiņu spēkus un to pretspēkus. Vienlaikus tas ir arī salīdzinošs modelis, jo ļauj atspoguļot un pēc tam interpretēt un izskaidrot šo spēku atšķirības dažādās valstīs. Tādējādi tas kļuva par tā sauktās “*n* analīzes” instrumentu (salīdzinošās analīzes metodiķu lietots termins, kas nozīmē ierobežota skaita gadījumu sistemātisku salīdzināšanu; *King et al., 1994*). Šī pieeja ļauj pārbaudīt teorijas un konstruēt vispārinātus apgalvojumus, taču tie ir *analītiski*, nevis statistiski vispārinājumi (*Yin, 1994, p. 10*).

Starp citu, mūsu lēmums samērā ātri pāriet pie vadības modeļa raksturošanas nozīmēja to, ka mums neatlika vietas tradicionālajai “literatūras pārskata” nodaļai. Tā vietā mēs atsaucamies uz atbilstīgo literatūru pēc vajadzības, kas izriet no grāmatas secības loģikas.

Mūsu nākamais solis, sākumā strādājot ar labi pazīstamām valstīm, bija modeļa pārbaudīšana, lai redzētu, vai tas ir noderīgs, attēlojot notikumus valstīs, un vai uz šo modeli var balstīt mūsu skaidrojums. Šajā posmā modelis tika vairākkārt uzlabots.

Trešajā posmā pārskatīto modeli izmantojām, lai vadītu salīdzinošo datu iegūvi arī no citām valstīm. Salīdzinošās analīzes speciālisti nebūs pārsteigti uzzināt, ka savā ziņā tas bija sarūgtinājumu pilns process, jo, par spīti tādu organizāciju kā *OECD* varonīgajām pūlēm, par daudziem jautājumiem datu vispār nav, vai arī to ticamība un salīdzināšanas iespējas ir apšaubāmas. Mēs gribētu piekrist amerikāņu ekspertam Alenam Šikam (*Allen Schick*), kas rakstīja:

“Vadības reforma pēc savas būtības ir tāda, ka tās panākumu vai neveiksmju vērtējumu nav iespējams balstīt tikai uz taustāmiem pierādījumiem. jāievēro gan savi

personīgie, gan arī reformas dalībnieku un novērotāju spriedumi, jo šie cilvēki ir redzējuši reformas darbībā un daudz domājuši par to, kā strādā sistēma.” (*Schick, 1996, p. 9.*)

Visbeidzot, ievērojot Šika izteikto domu, mēs centāties gūt apstiprinājumu aprakstošajiem vispārinājumiem, interpretācijai un paskaidrojumiem, ko bijām izstrādājuši, attiecinot savu modeli uz desmit valstu pieredzi, nododot tos izraudzītu ekspertu – akadēmiķu un praktiķu – vērtējumam visās salīdzinātajās valstīs. Mēs uzdevām ekspertiem vienu un to pašu būtisko jautājumu: “Vai mūsu sniegtā interpretācija / skaidrojumi par to, kas noticis jūsu valstī, ir pareizi un saprotami?” Mēs esam ļoti pateicīgi par dāsno palīdzību, kas mums tika sniegta šā darba beigu posmā.

1.5. Noslēguma komentāri: šīs grāmatas piedāvātais skatījums

Akadēmisku tekstu autoru modes tendence ir „atzities” par personisko skatījumu un līdzīga rakstura tendenciozitāti. Visumā mēs piekritam, ka tas ir derīgs paradums, kaut arī pastāv risks, ka tas var novest līdz “kaliforniešu” introspektīvajām pārmērībām. Tādēļ šajā pēdējā sadaļā mēs centīsimies izteikties īsi. Mums, protams, ir radušās aizdomas, ka lasītājs dedukcijas ceļā jau būs izsecinājis, kādas ir mūsu *point de vue* galvenās iezīmes.

Viens no mums ir anglis un otrs – flāms; kas attiecas uz formālo izglītību, tad esam ieguvuši grādu mūsaiķu vēsturē, filozofijā, inženierzinātnē un sabiedrības vadības jomā. Mūs vieno kopīgas vērtības un uzskati, piemēram, uzskats, ka sabiedriskais sektors ir atšķirīgs, ka sabiedriskā sektora (kolektīvā) pieeja daudzām sociālām problēmām ir vēlama/nepieciešama/neizbēgama, ka administratīvās ieviešanas garlaicīgais darbs patiesībā ir kritiski svarīgs reformu gala ietekmes panākšanai, ka reformu eventuālā ietekme uz iedzīvotājiem ir visnozīmīgākā (kaut arī reizēm velnišķīgi grūti izpildāma) pārbaude tam, vai vadības “uzlabojumi” ir bijuši veiksmīgi vai neveiksmīgi. Turklāt mēs apzināmies, ka valoda ir gan bagātīga, gan nodevīga un ka vairākumā valstu sabiedrības vadības reformu retoriskā dimensija ir ieguvusi milzīgus apmērus. Tas *nenozīmē*, ka šādas reformas ir “nieku melšana”, gluži pretēji – ir būtiski svarīgi saprast retoriku, lai identificētu reformu raksturu un dinamiku. Ikvienam, kas mēģinās lasīt Osborna un Gablera (*Osborne and Gaebler*) sacerējumu *Reinventing government* ar ilūziju, ka tas ir neitrāls un zinātnisks teksts, radīsies ievērojamas grūtības. Reformas valoda ļoti bieži tiek lietota pārliecināšanas nolūkā, un daudz kas ir atkarīgs no reālas vai apgalvotas saiknes starp vadības pārmaiņu sīki izstrādātiem (un bieži vien garlaicīgiem) izklāstiem no vienas puses un vērtībām, kuras ir dārgas vismaz kādai daļai potenciālās auditorijas (“taisnīgums”, “efektivitāte”, “atsaucīgums”, “godīgums” u.c.), no otras puses.

Mēs nedomājam, ka esam kādas vienas teorijas vai pieejas vergi. Tomēr būtu absurdi apgalvot, ka esam “pilnīgi objektīvi” vai “brīvi no teorijām”. Iespējams, ka mūsu vispārējā nostāja ir tā, ko daži sociālo zinātņu speciālisti sauc par “kritisko modernismu”. Citiem vārdiem sakot, mēs vēl aizvien uzskatām, ka ir svarīgi empīriski pārbaudīt teorijas un hipotēzes, kaut arī atzīstam, ka tas ir tikai viens no pārbaudes veidiem un ka nekad

nerimsies strīdi par to, vai atbilstīgie nosacījumi ir izpildīti vai arī ir notikusi falsifikācija. Īsi sakot, mums vairāk simpātīzē radikālais modernisms nekā vairumtirdzniecības postmodernisms (mums daudz apgaismojošāks šķiet, piemēram, Gidens (*Giddens, 1990*) nekā Boje (*Boje et al., 1996*) vai Barels (*Burrell, 1997*). Realitāte ir sociāli konstruēta, bet ne visas konstrukcijas var vienādā mērā pretendēt uz mūsu lētticību, un dažas no tām ir noteikti izrādījušās izturīgākas nekā citas. Viens svarīgs pārbaudes paņēmieni ir pārlicināties, vai teorijas atbilst pieejamajiem empīriskajiem pierādījumiem. Cits paņēmieni ir vērtēt, cik lielā mērā attiecīgā teorija vai hipotēze saskan ar apskatāmās parādības tieši ietekmēto cilvēku izteikto pieredzi. Trešais pārbaudes paņēmieni ir analizēt teorijas vai modeļa iekšējo loģisko skaidrību un saskanību. Visu triju pārbaudes paņēmienu vienlaicīga pielietošana varbūt mūs novedīs pie galīgas un tīras “patiesības”, bet tai vismaz vajadzētu mums palīdzēt atšķirt vairāk adekvātus aprakstus un skaidrojumus no mazāk adekvātiem.

Kaut arī mūsu pieeja teorijai ir samērā katoliska, jūs redzēsiet, ka vispārējā uzsvara izpratnē, nevis pievienojoties ļoti konkrētiem priekšlikumiem, mēs uzskatām, ka *institucionālistu* skaidrojumiem piemīt ievērojams spēks.

Ar to mēs *nenoliedzam* politikas vai globālās ekonomikas spēku, vai arī reizēm vietējā konteksta faktoru nozīmi (*Pollitt and Summa, 1997a* – skat. arī 2. nodaļu), nedz arī atzīstam sevi par “jaunā institucionālisma” skolas kvēliem atbalstītājiem (*Lowndes, 1996*). Vienkārši ir jāsaprot – vismaz sabiedrības vadības reformas laukā – , ka ekonomikas un politikas plašākie spēki gandrīz vienmēr tiek virzīti caur *institūciju* tīklojumu, kura konkrētās vispārējās iezīmes, kā arī atsevišķu institūciju raksturs bieži vien nosaka reformas norisi un pārmaiņu procesa galīgos rezultātus un iznākumu. Protams, arī pats institūciju tīkls var mainīties un mainās, kaut arī ne tik ātri, kā to mudina domāt reformu retorika. Reizēm mūsu konstitucionālā un institucionālā kārtība ir saglabājusi senus vēsturiskus kompromisus. Šajā šaurākajā izpratnē mēs, iespējams, esam tuvāki viegli konstruktīvajam vēsturiskajam institucionālismam nekā jebkurai no izteikti konstruktīvajā socioloģiskā institucionālisma racionālajām izvēlēm (*Premfors, 1998*).

Tātad mēs šajā grāmatā esam izvēlējušies vidējo analīzes līmeni – starp lielām politiskām idejām un globālās ekonomikas spēkiem no vienas puses un konkrētu cilvēku, nodaļu un departamentu mijiedarbības “mikroplūsmām”, kas sastāda valsts ierēdņu ikdienas dzīves lielāko daļu, no otras puses. Šāds vispārīguma līmenis atklāj gan interesantus kopīgus modeļus, gan pārsteidzošas atšķirības. Turpmākajās nodaļās apskatīsim kā konverģences, tā arī diverģences gadījumus.

2. nodaļa

Problēmas un risinājumi: sabiedrības vadības reformas modelis

“Reforma nozīmē virziena maiņu, sekojot kādu grupu vai individu ieteikumiem. Tā ne vienmēr nozīmē uzlabojumus.” (Rubin, 1992, p. 20)

2.1. Kāpēc ir bijis tik daudz reformu?

Šķiet, ka pēdējo divdesmit gadu laikā sabiedrības vadības reformu skaits ir milzīgi pieaudzis. Grūti gūt pilnīgu skaidrību, jo nav tādās vispārējas un salīdzināmas mērvienības, kuras mēs varētu izmantot, lai skaitītu un salīdzinātu notiekošo. Tomēr šīs grāmatas autori ir vienisprātis ar daudziem citiem komentētājiem, ka daudzām valstīm pāri veļas reformu vilnis (skat., piemēram, Hood, 1998; König, 1996, pp. 44–45; Pollitt, 1984; Savoie, 1994). Taču kopš 80. gadiem daudzās valstīs reformām ir bijis starptautisks un zināmā mērā politisks raksturs, kas tās atšķir no iepriekšējā ceturtdaļgadsimta šauri lokālām vai tehniskām pārmaiņām. Dažās valstīs bija vērojami apzināti centieni pārveidot valsts modeli. Daudzās valstīs reformu gaitu pavadīja skaļi politiķu paziņojumi par šo visaptverošo pārmaiņu rezultātiem, kur strauji snieguma uzlabojumi bija gan vēlami, gan sasniedzami. Vienkāršāk izsakoties, gandrīz vienlaikus vairākās valstīs administratīvās pārmaiņas tika reklamētas tik skaļi kā nekad agrāk.

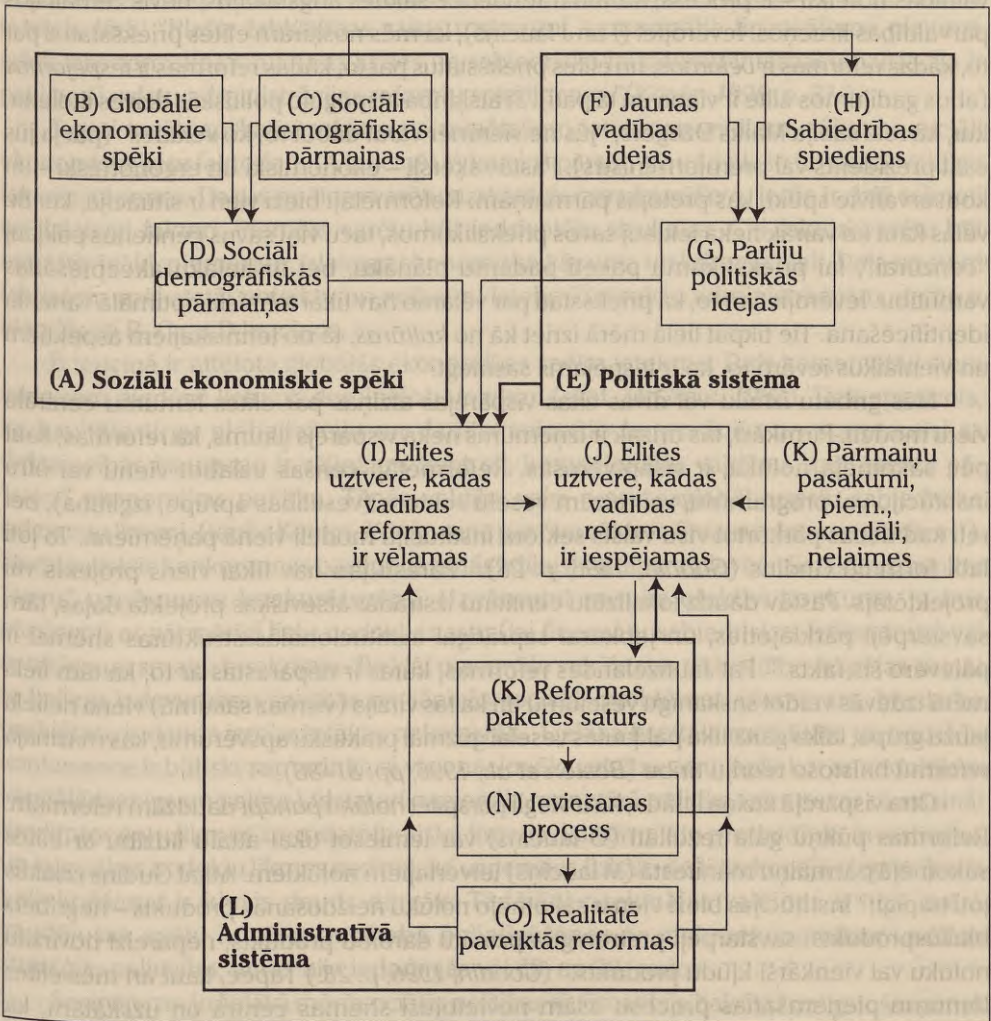
Ja šis priekšstats ir kaut vai aptuveni pareizs, tad seko jautājums “kāpēc”? Kādi spēki virza reformatorus? Vai tā ir tikai politikas mode, vai arī darbojas daudz dziļāki strāvājumi? Kāpēc daudzas valstis ir iesaistījušās stihiskajā sabiedriskā sektora pārveidošanas kustībā, kamēr citas ir bijušas daudz piesardzīgākas? Kā mēs varam izskaidrot līdzības un atšķirības divās dažādās valstīs? Liela daļa mūsu grāmatas būs veltīta tam, lai rastu atbildes uz šiem jautājumiem. Tomēr vispirms būtu derīgi izveidot vispārīgu vadības reformas modeli, to veiksīm šajā nodaļā.

2.2. Sabiedrības vadības reformas modelis

Mūsu piedāvātais modelis ir pirmais tuvinājums īstenībai. Tā nolūks ir radīt pamatu tālākai diskusijai, raksturojot pārmaiņu virzošos un pretestības spēkus. Šāds modelis ir konceptuāla karte un darbojošos spēku shematisks attēlojums. Balstoties uz šo modeli, kā arī saskaņā ar to, mēs sīkāk izstrādāsim tipoloģiju un konkrētākas teorijas, kas

klasificēs un izskaidros dažās valstīs un valstu grupās vērojamas tendences un kopsakarības. Vēlāk šajā grāmatā piedāvātā modeļa sastāvdaļas tiks izstrādātas pilnīgāk un modificētas atbilstīgi jauniegūtajiem pierādījumiem un argumentācijas gaitai. Tādējādi šis modelis ir arī heuristisks instruments, mācību līdzeklis, kā to ātri vien secinās ikviens cilvēks, kurš mēģinās uzzīmēt kaut vai visvienkāršāko shēmu, lai raksturotu reformu ietekmējušos spēkus.

Mūsu vispārīgais modelis ir attēlots zīm. 2.1. Tā ir mūsu zināšanu sintēze par reformu procesiem daudzās valstīs. Modelis ir tik vienkāršs, cik vienkāršu mēs to varējām atļauties uzzīmēt, nenodarot pāri patiesajai sarežģītībai, ko gatavojamies identificēt un novērtēt. Tomēr modelis jau tagad ir pietiekami sarežģīts, lai tam būtu nepieciešami sīkāki paskaidrojumi.



zīm. 2.1. Sabiedrības vadības reformas modelis

2.3. Spēki, kas darbojas

Vispirms apskatīsim modeļa vispārējo struktūru, jo tā ietver vairākus mūsu pamatpieņēmumus un koncepcijas. Zīmējuma centrā attēlots elites lēmumu pieņemšanas process. Tā nav nejaušība, jo viena no mūsu nešaubīgajām teorijām ir tāda, ka lielākā daļa mūs interesējošo pārmaiņu ir notikušas virzienā “no augšas uz leju”, proti, tās ir iecerējuši un īstenojuši par administratīvo darbu atbildīgie politiķi un/vai augstākā līmeņa ierēdņi. Protams (kā skaidri redzams zīmējumā), šīs elites var spēcīgi ietekmēt citur radītām idejām un spiediena, turklāt viņu plānus var novirzīt prom no pareizā ceļa. Neatkarīgi no tā sabiedrības vadības reforma – vismaz centrālajās valdībās noteikti – ir process, kuram ir tendence sākties augstākajos, nevis zemākajos pārvaldības līmeņos. Ievērojiet (I un J lauciņš), ka mēs nošķiram elites priekšstatus par to, kādas reformas ir *vēlamas*, un elites priekšstatus par to, kādas reformas ir *iespējamās* (abos gadījumos elite ir viena un tā pati). Šī atšķirība atspoguļo politiskās dzīves ikdienu, kur, kā reiz sacīja Maiks Džegers, “jūs ne vienmēr varat dabūt to, ko vēlaties” (pat ja jūs esat prezidents vai premjerministrs). Pastāv šķēršļi – ekonomiski un ergonomiski – un konservatīvie spēki, kas pretojas pārmaiņām. Reformētāji bieži vien ir situācijā, kur tie vēlas kaut ko vairāk nekā iekļauj savos priekšlikumos, taču viņi savus centienus pakļauj “cenzūrai”, lai priekšlikumu paketi padarītu plānāku, bet ar lielāku akceptēšanas varbūtību. Ievērojiet arī to, ka priekšstati par vēlamo nav tikai tehniski optimālā varianta identificēšana. Tie tikpat lielā mērā izriet kā no *kultūras*, tā no tehniskajiem aspektiem un vienlaikus ievēro to, ko ir iespējams sasniegt.

Mēs gribētu izteikt vēl divas citas vispārējas atziņas par elites lēmumu centrālo vietu modeli. Pirmkārt, tas drīzāk ir izņēmums nekā vispārējs likums, ka reformas, kaut pēc sākotnējā nolūka, ir visaptverošas. Reformētāji cenšas uzlabot vienu vai otru institūciju vai programmu, vai reizēm veselu sektoru (veselības aprūpe, izglītība), bet reti kad tiecas pārkārtot visu valsts sektora institūciju modeli vienā paņēmienā. To ļoti labi formulē Gudins (*Goodin, 1996, p. 28*): “Parasti jau nav tikai viens projekts vai projektētājs. Pastāv daudz lokalizētu centienu izstrādāt atsevišķas projekta daļas, tām savstarpēji pārklājoties, un jebkurai saprātīgai institucionālās struktūras shēmai ir jāievēro šis fakts.” Pat Jaunzēlandes reformas, kuras ir neparastas ar to, ka tām lielā mērā izdevās veidot saskanīgu veselumu un ka tās virzīja (vismaz sākumā) viena neliela ļaužu grupa, laika gaitā tika pakļautas veselai gūzmai praktisku apsvērumu, kas mazināja reformu balstošo teoriju tīrību (*Boston et al., 1996, pp. 81–86*).

Otra vispārējā atziņa ir tāda, ka ir viegli pārspīlēt *nolūka pakāpi* daudzām reformām. Reformas pūliņu gala rezultāti (O lauciņš) var iemiesot tikai attālu līdzību ar elites sākotnējā pārmaiņu manifestā (M lauciņš) ietvertajiem nolūkiem. Atkal Gudins izsakās ļoti trāpīgi: “Institūcijas bieži vien ir sākotnējo nolūku neizdošanās produkts – negribēts blakusprodukts, savstarpēji pretrunīgu apzinātu darbību produkts, nepareizi novirzītu nolūku vai vienkārši kļūdu produkts.” (*Goodin, 1996, p. 28.*) Tāpēc, kaut arī mēs elites lēmumu pieņemšanas procesu esam novietojusi shēmas centrā un uzskatām, ka apzināti institucionālie pārkārtojumi ir mūsu stāsta būtiskākā daļa, to nevajadzētu tulkot

kā mēģinājumu iecelt organizāciju eliti Dievam līdzīgu radītāju kārtā, kuri vienmēr spēj īstenot drosmīgus un visaptverošus uzlabojumus.

Glūži pretēji – mūsu skatījumā šīs shēmas ir pakļautas izziņas ierobežojumiem, isākā ceļa meklējumiem, politiski administratīviem klupšanas akmeņiem un neparedzētai notikumu attīstībai (skat. *March and Olsen, 1996, chapter 6*, kur sīkāk raksturoti no izziņas darbības un motivācijas izrietošie klupšanas akmeņi). Svarīgākie no šiem apgrūtinājošajiem faktoriem tiks apskatīti vēlāk gan šajā, gan arī citās nodaļās.

Aiz elites lēmumu pieņemšanas, kas novietota zīm. 2.1. centrā, atrodas trīs lielas elementu grupas. Augšā pa kreisi ir ekonomisko un sociāli demogrāfisko faktoru grupa (A, ietverot B, C, D). Augšā pa labi ir politisko un intelektuālo faktoru grupa (E, ietverot F, G, H). Zīmējuma apakšējā daļā redzama administratīvo faktoru grupa (L, ietverot M, N, O). Vadības pārmaiņas rada šo galveno elementu mijiedarbība. Izcils vācu zinātnieks ir teicis šādi: "Plašie labklājības valsts uzdevumi, samazinātie finansējuma platuma grādi, ekonomiskās struktūras krīzes un sabiedrisko jautājumu internacionalizācija ir pakļāvuši valstu administrācijas reformu spiedienam." (*König, 1996, p. 31.*)

Tagad tuvāk apskatīsim katru no minētajiem ietekmes veidiem, sākot ar sociāli ekonomiskajiem faktoriem (A lauciņš). A lauciņš pārstāv visu šo plašo un daudzveidīgo faktoru kopumu. Dažus no tiem varētu uzskatīt par *strukturāliem*, jo tie ir dziļi sakņoti un ilglaicīgi faktori. Piemērs varētu būt iedzīvotāju struktūra. Citi faktori varētu būt nepastāvīgāki, piemēram, islaicīga ekonomiskā kāpuma un krituma cikli. Daļa no šiem faktoriem spēj atstāt noteiktu un redzamu ietekmi uz valstu administrācijām, un tie ir identificēti B, C un D lauciņos.

B lauciņā ir attēlota globālās ekonomikas spēku ietekme. Daži komentētāji šiem faktoriem piedēvē lielu un dominējošu ietekmi (skat. *McGrew, 1997*). Tiek apgalvots, ka kapitāla tirgu globalizācija un daudznacionālo korporāciju un starptautiskās tirdzniecības izaugsme ir vājinājusi kontroli, ko nacionālās valdības spēj īstenot pār "savu" ekonomikas politiku. Tāpēc valdība vairs nevar saglabāt augstu sabiedrisko izdevumu līmeni, (tāpēc Kēnigs, *König*, runā par "šaurākiem finansu platuma grādiem"). Starptautiskās konkurences pastiprināšanās ir likusi valdībām pievērst lielāku uzmanību "savu" uzņēmumu konkurētspējai. Uzņēmumi nespēs efektīvi konkurēt, ja būs pārslogoti ar pārmērīgi lielu nodokļu nastu (lai finansētu sabiedriskos izdevumus) vai apnīcīgu un smagu birokrātiju. Turklāt nacionālo valdību un pašvaldību iespējas risināt ar lieliem izdevumiem saistītās un sāpīgās sociālās problēmas, piemēram, bezdarba problēmu, ir daudz ierobežotākas nekā agrāk. Lielāka kapitāla mobilitāte un nodokļu konkurence ir būtiski samazinājusi visu nacionālo valdību varu, apliekot ar nodokļiem kapitāllīdzekļus un peļņu. Līdzīgi arī nacionālā monetārā politika vairs nevar samazināt kredītprocentu likmes zem starptautiskā līmeņa, lai stimulētu produktīvās investīcijas, un augstākas nodokļu likmes nozīmē, ka uzņemties fiskālo deficītu kopējā pieprasījuma palielināšanai ir kļuvis daudz dārgāk. Tādējādi nacionālās valdības ir lielā mērā zaudējušas spēju novērst bezdarba palielināšanos ar makroekonomikas vadības stratēģiju palīdzību, kuras bija iedarbīgas vēl 60. un 70. gados.

Secinājums: jo lielākā mērā sociālās politikas sistēmas bija balstītas uz ilgstošas pilnas nodarbinātības premisu, jo lielākam stresam tās tika pakļautas (*OECD, 1997 c, p. 211*).

No tā izriet vairāki plašu sabiedriskā sektora reformu nepieciešamības iemesli – ierobežot sabiedriskos izdevumus, samazināt birokrātijas nastu un pārveidot tos sociālās politikas virzienus, kurus valsts vairs nevar atļauties finansēt (skat. arī A pielikumu).

Šie ir spēcīgi argumenti. Tos plaši pielieto, un cilvēki tiem tic. Tomēr mūsu nolūkos ir svarīgi nepārspilēt to skaidrojuma spēku. Kaut arī tas šķiet pilnīgi iespējams, ka globālās ekonomikas spēki ir kalpojuši kā spēcīgs fona faktors, mudinot apcerēt administratīvo reformu, tie nenosaka šīs reformas precīzo formu, laiku vai pakāpi. Tālāk tekstā mēs sniegsim arī vajadzīgos sīki izstrādātos datus, kas pamatos šo apgalvojumu, taču jau tagad varam norādīt, ka vadības pārmaiņām dažādās valstīs ir bijis ļoti atšķirīgs raksturs, kas liek domāt, ka globālā tirgus ietekme nav viendabīga. Turklāt arī laika ziņā nav vērojama cieša sakarība starp reformām un ekonomikas krīzēm konkrētās valstīs. Uzmanības vērts ir fakts, ka dažas ekonomiski visveiksmīgākās valstis 80. gados (jo īpaši Vācija un Japāna) bija visneaktīvākās vadības reformas jomā. Visbeidzot jāatzīmē, ka ekonomiska rakstura spiediens ne vienmēr tieši izpaužas kādā konkrētā vadības reformas veidā. Reformatoriem ir vajadzīgas idejas – modeļi, shēmas, plāni vai vīzijas par to, kā labāk varētu organizēt sabiedrisko sektoru. Tirgus varbūt izdara spiedienu, taču tas nepiegādā idejas.

Tie komentētāji, kuri pasniedz “globalizāciju” kā dominējošo un noteicošo ietekmi uz institucionālajām pārmaiņām, praksē saskaras ar problēmu, ka pati globalizācijas koncepcija bieži vien tiek pielietota neskaidrā un pat pretrunīgā veidā. Lai būtu iespējams veikt apmierinošu analīzi, ir vismaz jānosaka atšķirība starp dažādajiem mehānismiem un modalitātēm savstarpēji cieši saistītajos pasaules finanšu tirgos, starp brīvās tirdzniecības paplašināšanos, tehnoloģiju standartizāciju un internacionalizāciju (piemēram, noteiktu datorprogrammu un aparatūras izplatību visā pasaulē) un to, ko varētu nosaukt par kultūras globalizāciju (*McDonald*, “kulta” filmas, mode, sporta notikumi u.c.). Diezgan bieži šos samērā atšķirīgos procesus sāsaista kopā ļoti savdabīgā utopiskā vai distopiskā manierē.

Īsi sakot, šķiet, ka globalizācijas *ekonomiskajām* formām ir bijusi būtiska ietekme uz institucionālajām pārmaiņām, taču tā ir darbojusies caur vairākiem citiem iesaistītajiem mainīgajiem lielumiem, kas ir noteikuši reformu precīzo veidolu un laiku konkrētās valstīs.

Sociāli demogrāfiskās pārmaiņas (C lauciņš) ir otrs svarīgs spiediena avots. Ar to mēs saprotam spiedienu, ko rada pārmaiņas miljoniem cilvēku dzīvesveidā katrā no aplūkotajām valstīm. Šo faktoru ir tik daudz, ka nav iespējams tos uzskaitīt pilnībā, bet varētu pieminēt vidējā mūža ilguma palielināšanos, izmaiņas ģimenes dzīves modeļos (lielāks šķirto un izjukušo ģimeņu īpatsvars) un būtisku bezdarba līmeņa pieaugumu, salīdzinot ar ekonomikas uzplaukuma laikposmu no 1950. līdz 1973. gadam. A pielikumā ir iekļauti daži šīs tendences raksturojoši fakti. Daudzas pieminētās sociālās pārmaiņas ir palielinājušas pieprasījumu pēc valsts sniegtajiem vai valsts finansētajiem pakalpojumiem. Piemēram, 90. gadu sākumā izdarītās aplēses liecina, ka vidējais veselības aprūpes resursu daudzums, ko patērē vidusmēra brits vai amerikānis, vecāks par 75 gadiem, sešas līdz desmit reizes pārsniedz pusmūža cilvēka patērēto resursu daudzumu. Tādējādi veco cilvēku īpatsvara pieaugums nozīmē ievērojamu izdevumu

palielināšanos labklājības sektorā. Vairākumā mūsdienīgo valstu sociālās drošības finansējums (pensijas, bezdarba pabalsti, kā arī citi pabalsti naudā un natūrā) ir lielākā izdevumu pozīcija valsts budžetā, kurai parasti seko veselības aprūpe. Plašas izmaiņas pieprasījuma līmenī pēc šiem pakalpojumiem izpaužas kā sabiedrisko izdevumu būtisks pieaugums – gluži pretēji globālās ekonomikas spēku īstenotajam virzienam. Dažās valstīs komentētāji ir izstrādājuši biedējošus scenārijus, attēlojot, kā valsts finanšu sistēma sabrūk zem nepanesamas labklājības maksājumu nastas, miljoniem cilvēku zaudējot cerētās tiesības un ieguvumus (lai gūtu priekšstatu par debatēm Amerikā, skat. *Marmor et al., 1990*).

Kā tas viss ietekmē vadības reformu? Šī ietekme ir netieša, gluži tāpat kā kapitāla un tirdzniecības globalizācijas gadījumā. Pensionāru vai bezdarbnieku skaita pieaugums pats par sevi nerada konkrētas organizatoriskas pārmaiņas. Tomēr tas dod politiķiem un ierēdņiem spēcīgus stimulus meklēt ceļus sistēmas atslogošanai. Iespējamie risinājumi varētu būt samazināt pabalstu pieaugumu (piemēram, atdalot to indeksāciju no algu pieauguma), sašaurināt to iedzīvotāju kategorijas, kuriem ir tiesības uz pabalstiem (koncentrējoties uz cilvēkiem, kuriem palīdzība ir visvairāk nepieciešama), vai arī palielināt palīdzības saņēmēju līdzfinansējuma likmes. Bet vienlaikus ir bijusi tendence īstenot pārmaiņas, kuru ietekme uz šo pakalpojumu organizēšanu un vadības veidiem ir acīmredzamāka. Piemēram, pakalpojumu racionalizēšana ar nolūku samazināt administratīvās pieskaitāmās izmaksas, komerciālā un brīvprātīgā sektora iesaistīšana pakalpojumu sniegšanā un/vai attiecīgo departamentu un aģentūru visaptveroša pārstrukturēšana ekonomijas un efektivitātes nolūkos (skat., piemēram, *Harrison et al., 1992*).

Līdz ar to šie aizmugures spiedieni atspoguļojas priekšplāna sociālekonomiskajā politikā, kas laika gaitā var diezgan strauji svārstīties (D lauciņš). Piemēram, tiecoties ietaupīt sociālā nodrošinājuma maksājumus, dažas Eiropas valdības ir palielinājušas minimālo vecumu, kuru sasniedzot, cilvēks iegūst tiesības uz valsts sociālo pensiju. Vai arī piemērs ekonomikas jomā: 90. gadu vidū un beigās Eiropas Savienības dalībvalstis pūlējās izpildīt Māstrihtas “konverģences kritērijus”, kas tām dotu tiesības pievienoties Eiropas vienotajai valūtai. Tas lika samazināt sabiedriskos izdevumus un valsts parādu un varbūt nedaudz palielināja bezdarbnieku skaitu, vismaz īstermiņa aspektā. Tādējādi šī politika būtiski un atšķirīgi ietekmēja attiecīgo valstu pārvaldes aparātus. Tā bija jo īpaši interesanta kā *pārnacionāla* iniciatīva. Šīs grāmatas rakstīšanas laikā par valsts pārvaldes jautājumiem ziņojošie masu saziņas līdzekļi aicināja uzsākt vēl plašāku (plašāku nekā Eiropas Savienība) starptautisku iniciatīvu, kas pievērstos globālo finanšu tirgu nestabilitātei. Ja nacionālajām valdībām izdosies pietiekami labi sadarboties un izstrādāt uzticamu politiku, ir iespējams, ka dažas valstis starptautiskajā līmenī varēs daļēji atgūt zaudēto kontroli pār ekonomikas politiku, taču tā jau ir citas grāmatas un citu autoru tēma.

Tagad mēs varam pāriet pie otras ietekmīgo faktoru kopas – ar politisko sistēmu saistītajiem faktoriem. Vispirms mums jāievēro šīs sistēmas vispārējās strukturālās iezīmes, kuras zīm. 2.1. pārstāv E lauciņš un kuras nosaka to, cik vienkārši vai sarežģīti būs īstenot vadības reformu. Piemēram, Vācijā stingri noteiktās konstitucionālās tiesības

apgrūtina vai pat nepieļauj būtiskus strukturālos pārkārtojumus federālajā līmenī, turpretim Apvienotajā Karalistē valdības mašīnērijas pārmaiņu process allaž izcēlies ar diezgan vieglu norisi (*Pollitt, 1984*). Bet tādās valstīs, kuras raksturo uz vienprātību balstītas politiskas sistēmas un koalīciju valdības, kā tas ir, piemēram, Somijā, reforma būs mazāk skarba un kaujinieciska nekā Austrālijā, Jaunzēlandē vai Apvienotajā Karalistē, kur politiskā sistēma balstās uz opozīcijas principu.

Kā pēdējo piemēru var minēt augsto aizsardzības pakāpi, kādu Vācijas un Ziemeļvalstu konstitūcijas piešķir reģionālajām, vietējām un pilsētu pašvaldībām. Parasti tas nozīmē to, ka šajās valstīs centrālajai valdībai ir salīdzinoši grūti izvērst reformu procesus arī vietējā līmenī, ja vien pašā vietējā līmenī neizveidojas pietiekami spēcīga koalīcija reformas politiskajam atbalstam. Salīdziniet to ar lēdijas Tečeres spēju Apvienotajā Karalistē 80. gados *likvidēt* Londonas pilsētas pašvaldību un sešas metropoles apgabala pašvaldības, kad to politika un darbības virzieni izrādījās viņai nepieņemami (*Stoker, 1988, pp. 142–144*).

Prestatā spriedzei un ierobežojumiem, kas bieži pastāv politisko sistēmu dziļākajās struktūrās, tajās ir arī dinamiski elementi. Saistībā ar mūsu tematu viens šāds īpaši svarīgs elements ir jauno vadības ideju ieplūšana sabiedriskajā sektorā (F lauciņš). Pēdējo divdesmit gadu laikā ir bagātīgi radušās idejas par to, kā vadīt gandrīz jebko, no stūra veikaliņa līdz *Great Britain, plc*. Šīs idejas ir atbalsojušās biznesa skolās, uzņēmumu valžu sanāksmju zālēs, valdības semināros un pat grāmatu kioskos lidostās

(īsaī analīzei skat. *Pollitt, 1993, chapter 1*). Ievērojami pieauguši starpvalstu aizņēmumu apjomi, ko veicina tādas starptautiskās organizācijas kā *PUMA/OECD* un Pasaules Banka. Savojē 1994. gadā minēja vairākus svarīgus gadījumus, kad Tečeres (1979.–1990.), Reigana (1980.–1988.) un Malronija (1984.–1993.) vadītie konservatīvie režīmi Apvienotajā Karalistē, ASV un Kanādā veica savstarpējus aizņēmumus. Nav nekādu šaubu, ka vadības ideju pārdošana bija viena no visstraujāk plaukstošajām industrijām 80. un 90. gados. Tāpat arī nav jāšaubās par to, ka zinātnieku sarakstītās grāmatas un vadības konsultantu uzstāšanās ir ietekmējušas politiskos un administratīvos līderus vairākās šajā grāmatā analizētajās valstīs. Varbūt visspilgtākais piemērs bija intelektuālas izcelsmes saikne, kas ienesa vadības teorētiku, piemēram, Pītera Drakera un Toma Pītersa (*Peter Drucker and Tom Peters*), idejas amerikāņu bestsellerā *Reinventing government* (*Osborne and Gaebler, 1992*) un tad izpaudās pat ASV federālās valdības ziņojumā *Creating a government that works better and costs less: report of the National Performance Review* (*Gore, 1993*).

Protams, vadības idejas, lai cik tās nebūtu modernas, reti kad konkrētās reformās tiek ieviestas tīrā veidā. Tās drīzāk saplūst no dažādiem avotiem lielākā ideju baseinā, no kura smeļas politiskā un administratīvā elite (I un J lauciņi). Neatkarīgi no tā vispārējās vadības idejas ir manifestējušās sabiedriskā sektora reformās, jo īpaši Austrālāzijā, Ziemeļamerikā un Apvienotajā Karalistē. Šajās (un mazākā mērā arī citās) valstīs sabiedriskais sektors ir plaši pārņēmis vispārējās vadības pieejas un paņēmienus, piemēram, uz mērķiem orientēta vadība (*MbO*). Visaptverošā kvalitātes vadība (*TQM*), sevis salīdzināšana ar labāko praksi un biznesa procesu pārveidošana (*BPR*) (*National Performance Review, 1997 b; Pollitt and Bouckaert, 1995; Trosa, 1996*). Papildus šīm

vadības idejām – un bieži vien caurvijoties ar tām – plaši izmanto no mikroekonomikas teorijām izrietošus organizāciju uzbūves principus. Piemēram, Jaunzēlandē ļoti ietekmīga bija teorija par sabiedrības izvēli, teorija par aģentūrām un operāciju izmaksu ekonomika (Boston et al., 1996, chapter 2).

Šīs nodaļas sākumā izmantotajā citātā Kēnigs piemin “sabiedrisko jautājumu internacionalizāciju”. Tas pats noteikti attiecas arī uz vadības idejām – gan zinātnieku un biznesa skolu izstrādātajām, gan arī no mikroekonomikas teorijām izrietošajām. Par administratīvo reformu atbildīgie departamenti un struktūrvienības ir izveidojuši savus starptautiskos – kā divpusējos, tā arī daudzpusējos – sadarbības tīklus. Kopš 80. gadiem OECD Sabiedrības vadības dienests (PUMA) ir darbojies kā svarīgs mezgla punkts šajos sadarbības tīklos (skat., piemēram, OECD 1993b, 1995, 1997a; Halligan, 1996a un, lai iepazītos ar “PUMA līnijas” kritiku - Premfors, 1998).

G lauciņā partiju politiskās idejas ir identificētas kā vēl viens sabiedrības vadības pārmaiņas ietekmējošs faktors. Politiskās partijas iegūst idejas par to, kā tās gribētu pārvaldīt valsti, un šīs idejas ietver struktūras, stila un procesa jautājumus. Piemēram, partija var izlemt, ka tā vēlas “samazināt birokrātiju” vai “decentralizēt varu, pārvietojot to tuvāk cilvēkiem”. Vai arī: partija pieņem jau konkrētākus priekšlikumus par īpašas ministrijas vai aģentūras izveidošanu, kura būtu atbildīga par vidi, reģioniem, ģimenēm, sportu vai jebkuru citu jautājumu, kas izpelnījies uzmanību vai nācis modē. Partiju politiskās idejas var būt vairāk vai mazāk piesātinātas ar ideoloģiju. Vairākās valstīs 80. un 90. gados ļoti ietekmīga bija privatizācijas doktrīna. Konstruēta tādā veidā, kas nemitīgi deva priekšroku pakalpojumu sniegšanai privātajā, nevis valsts sektorā, tā ļoti uzskatāmi un tūlītēji ietekmēja sabiedrisko sektoru – proti, tas tika samazināts. Austrālija, Jaunzēlande un Apvienotā Karaliste enerģiski īstenoja šādas privatizācijas programmas, un minētā doktrīna – lai arī nedaudz apvaldītākā veidā – tika piemērota arī ASV, Francija, Kanāda un Nīderlande.

Partiju politiskās idejas reizēm tiek iekšēji ģenerētas un izriet no partijas aktīvistu izstrādātās konkrētās politiskās darba kārtības. Citos gadījumos idejas var nākt no ārpusē, no tautas kustībām (H lauciņš) vai biznesa vai akadēmiskās pasaules (F lauciņš). Piemēram, ir skaidrs, ka attiecībā uz sabiedrības vadības jautājumiem sabiedrības izvēles piekritēju ekonomikas teorijas būtiski ietekmēja konservatīvo valdības idejas Apvienotajā Karalistē 80. gados un leiboristu valdības idejas Jaunzēlandē laikā no 1984. līdz 1990. gadam (Boston et al., 1996; Pollitt, 1993). Lidzīgi arī prezidenta Reigana vadītā republikāņu administrācija plaši izmantoja biznesa padomnieku pakalpojumus, bet viņu pēcteči demokrāti 90. gadu vidū apzināti pārņēma Amerikas labāko uzņēmumu iegūtās atziņas (*Lessons learned from America's best companies*, Gore, 1997).

Rezumējot ideju spēli, kāds teorētiķis nesen ir izteicies šādi: “Valsts sektora reforma ir modē, un neviena sevi cenoša valdība nevar atļauties to ignorēt. Tas, kā šī mode ir radusies, ir viens no intriģējošākajiem sabiedriskās politikas jautājumiem. Daļa atbildes slēpjas tai apstākļi, ka starptautisko amatpersonu (kuru dedzība īstenot administratīvo reformu mistiski aprūkstas viņu pašu organizāciju durvju priekšā) darbība veicina politikas izplatību, savstarpēji tiekoties valsts pārvaldes darbiniekiem, teorētiķiem un tā sauktajiem politikas uzņēmējiem.” (Wright, 1997, p. 8.)

H lauciņš zīm. 2.1. pārstāv iedzīvotāju izdarīto spiedienu. Uzreiz jāatzīst, ka vadības reforma parasti nav iedzīvotāju prioritāšu saraksta augšgalā. Nedz arī tā ir joma, par kuru vairākumam uz ielas nejauši apturētu vīriešu un sieviešu būtu ļoti konkrēti priekšlikumi. Tomēr, kaut arī vienkāršajiem iedzīvotājiem diez vai būs daudz konkrētu priekšlikumu par to, kā izveidot labāku vadību, viņi var izdarīt spiedienu uz pārmaiņām, un paretam viņi to arī dara. Ja, piemēram, iedzīvotāji ir pieraduši pie ļoti ātrām un klientiem draudzīgām banku, dzīvokļu kooperatīvu un veikalu darba operācijām, viņi izjutīs aizvien pieaugošu neapmierinātību par lēnu, neelastīgu un neviesmīlīgu pasta iestāžu vai pabalstu aģentūru darbu. Neapmierinātību par zemajiem pakalpojuma standartiem iedzīvotāji var izteikt saviem politiskajiem pārstāvjiem (I un J lauciņu iemītniekiem) vai masu saziņas līdzekļiem. Dramatiskākajā variantā, ja valda vispārējs uzskats par ierēdņu korumpētību vai par to, ka konkrēts pakalpojums tiek sniegts ļoti netaisnīgā veidā, sabiedriskā doma var mobilizēties, lai radītu spiedienu veikt reformas. Tādējādi, kaut arī iedzīvotāju uzskati reti kad ir virzošais vai veidojošais spēks konkrētām reformām, pie noteiktiem apstākļiem tie var radīt nopietnu aizmugures ietekmi.

Pastāv vēl viens ietekmes veids, kas darbojas ārpus sociāli ekonomisko spēku galvenajiem grupējumiem, politiskās sistēmas faktoriem un administratīvās sistēmas elementiem. K lauciņš pārstāv nejausu notikumu – skandālu, dabas vai cilvēku izraisītu katastrofu, nelaimes gadījumu un neparedzētu traģēdiju, piemēram, apšaudes vai epidēmiju, – sekas. Kaut arī tās var nepārprotami izrietēt no sociāli ekonomiskajiem vai politiskajiem faktoriem (vilcieni var saskrieties tāpēc, ka valsts nav ieguldījusi pietiekamus līdzekļus dzelzceļu vai signālierīču uzturēšanā; bruņots cilvēks var būt zaudējis prātu aiz niknuma pret valdību), to raksturīgākās iezīmes ir neparedzamība un ziņnesība. Šādu notikumu ietekme uz reformu programmām varbūt nav acīmredzama, tomēr nereti ir ļoti būtiska. Piemēram, nelaimes gadījums Krīka alu rajonā Jaunzēlandē (valsts rezervātā sagāzās skatu tornis) saasināti pievērsa masu saziņas līdzekļu uzmanību atbildības jautājumam nesen decentralizētā sistēmā (*Gregory, 1998*). Cits piemērs: 1997. gadā Apvienotās Karalistes leiboristu valdība interpretēja neveiksmes Nacionālā veselības dienesta krūšu vēža diagnosticēšanas programmās kā pierādījumu tam, ka iepriekšējās (konservatīvo) valdības ieviestie tirgus mehānismi nedarbojas un ir jāreformē (*Laurance, 1997*). ASV kosmosa kuģa *Chalenger* katastrofa radija īstu apvērsumu Nacionālajā aeronautikas un kosmosa pārvaldē (*NASA*), kas ir viena no lielākajām federālajām aģentūrām. Personiskajā līmenī augstākie ministri ir pakļauti visdažādākajiem negadījumiem, un palaikam indivīdi ar spēcīgām reformu idejām stājas amatā vai aiziet no amata ar to vadības prioritātēm absolūti nesaistītu iemeslu dēļ. Divi spilgti piemēri, kad reformu ministriem nācās pēkšņi atkāpties no amata, ir Nilsens (*Nielsen*) Kanādā un Hezeltains (*Heseltine*) Apvienotajā Karalistē (*Savoie, 1994, p. 130*).

Plašāk raugoties, pēdējo divdesmit gadu laikā pieredzēto reformu uzplaukumu varētu izskaidrot ar vairāku faktoru pastiprināšanos, no kuriem svarīgākie ir globālās ekonomikas spēki, sociāli ekonomiskās pārmaiņas un jaunu vadības ideju rašanās (B, C un F). Taču šie spiediena spēki nevar virzīties uz priekšu kā pa sviestu. Gluži otrādi – pavisam drīz tie atdurās pret pretpēkiem, starp kuriem ir ne vien to grupu nepakļāvība, kā interesēs ir saglabāt pašreizējo stāvokli, bet arī mazāk rosīgi pretestības avoti.

Pastāvošā kārtība var būt nostiprināta likumos vai noteikumos, kuru grozīšanai ir nepieciešams laiks vai politiskais vairākums (vai abi divi). Galējā variantā vadības pārmaiņu īstenošanas labad var pat būt jāizdara grozījumi valsts konstitūcijā vai – Eiropas Savienības gadījumā – dibināšanas līgumos. Turklāt, pat ja vairākums ir vienprātis, ka pastāvošās administratīvās struktūras vai procedūras ir neadekvātas, varētu būt grūti vienoties, ko tad likt vietā (jo īpaši tad, ja reforma vienā virzienā rada riskus citā virzienā, kā tas bieži mēdz notikt). Vai arī iemesls var būt pavisam vienkāršs, proti: lai ieviestu jaunas un vēlamas vadības metodes, var būt nepieciešami apjomīgi ieguldījumi informācijas tehnoloģijā, jaunās uzskaites sistēmās un/vai darbinieku profesionālo mācību programmās. Visu šo faktoru kopsumma sastāda *pārmaiņu izmaksas*. Bieži vien reformatori pārāk zemu novērtē izmaksu apjomu, kamēr nenonāk tiešā saskarē ar šiem jautājumiem (tuvojoties reformas ieviešanai – N lauciņš).

Daudzas pārmaiņu izmaksas ir saistītas ar pastāvošo politisko un administratīvo sistēmu nojaukšanu, lai “atbrīvotu vietu” jaunajām. Katrā valstī pastāvošās sistēmas ietver sevī daudz vēstures un daudz politisku vienošanos, un līdz ar to savu daļu gudrības. Šādas sistēmas ir pagātnes ciņu un izlīgumu arheoloģiskās kartes (*March and Simon, 1996, p. 205*). Veicot vadības reformu, darbiniekiem ir jāatsakās no vecajiem strādāšanas paradumiem un jāapgūst jauni. Labi ieeļļoto informācijas un ietekmes tīklu darbība tiek iztraucēta, un to vietā rada jaunus, mazāk pazīstamus. Politikājiem, kas bija pieraduši pie viņus visvairāk interesējošo valsts aģentūru varas konfigurācijas, tagad jāaprod ar jauno modeli, kurā viņiem, iespējams, būs grūtāk izdarīt ietekmi un sazināties. Un tā tālāk. Mēs jau iztīrījām politisko struktūru ierobežojošo ietekmi (E lauciņš), un tagad apskatīsim atbilstīgās *administratīvo* sistēmu struktūras. Jāsaka, ka abas sistēmas darbojas kopā, lai mazinātu reformatoru deģsmi, liekot tiem centienos izmainīt pašreizējo stāvokli saskarties ar atskurbinošām grūtībām. Tādēļ mūsu zīmējumā tās iekļauj un aptver konkrētākus un dinamiskākus spiediena spēkus

Administratīvās sistēmas (L lauciņš) ir bieži vien grūti izmainīt citādi kā tikai pakāpeniski. Piemēram, Apvienotās Karalistes civildienests balstās uz erudītu – cilvēku ar plašām vispārējām zināšanām – kodolu, turpretim daudzos kontinentālajos civildienestos, to vidū franču un vācu civildienestā, strādā galvenokārt cilvēki ar juridisko izglītību. Šāda veida kultūras un disciplīnas atšķirības nav likvidējamās vienas dienas laikā? tās ietekmē darbinieku domāšanu un pieeju visdažādākajiem jautājumiem. Arī struktūras atšķirības var būt ļoti būtiskas: Zviedrijā un Somijā centrālā valdība jau sen sastāv no vidēja lieluma ministrijām, kurām apkārt izvietojušās salīdzinoši neatkarīgas administratīvās aģentūras, kas atbild par steidzamākajiem darbības jautājumiem. Tā ir daudz decentralizētāka sistēma nekā Francijā vai Apvienotajā Karalistē (vismaz vēl līdz nesēnai pagātnēi) pastāvošā. Daudzus jautājumus, kurus Apvienotajā Karalistē vietējām vai pilsētu pašvaldībām būtu jārisina tieši ar centrālo ministriju, Somijā vai Zviedrijā pārzina aģentūra (kaut arī 90. gadu sākumā somi sāka būtiski samazināt savu aģentūru sistēmu). Ziemeļvalstīs pārmaiņu ieviešanai ir jāizstrādā un jāpieņem jaunas tiesību aktus un jāpārskata ļoti politisko jautājumu par attiecībām starp centrālo valdību un pašvaldībām. To var izdarīt (un zināmā mērā tas jau ir izdarīts), taču ne ātri un ne

viegli. Trešais piemērs ir personāla nolikums. Tas ir noteikti nepieciešams, lai nodrošinātu valsts ierēdņu piedienīgu un saskaņotu rīcību. Tomēr tam ir pašam sava attīstības gaita. Gadiem ritot, ir veidojusies milzīga rokasgrāmata, jo ikkatru neparastu notikumu pavada jaunu sadaļu vai lappušu iekļaušana *magnum opus*. Varētu būt ļoti grūti būtiski samazināt vai atšķetināt šo savstarpēji saākēto likumu un noteikumu mezglu. Kad 1933. gadā Amerikas viceprezidents ievieša pārskatu par valsts darbību, federālā personāla rokasgrāmata tika ceremoniāli sadedzināta mauriņā pie Baltā nama. Realitāte izrādījās mazāk iespaidīga nekā šis publicitātes triks – milzīgais civildienests nevarēja atnest visus savus iekšējos noteikumus, un vairākums aģentūru turpināja lielāko tiesu no tiem pielietot tāpat kā iepriekš. Kā mums teica viens amerikāņu kolēģis, “tas eksemplārs, ko sadedzināja, nevarēja būt vienīgais”. Personāla nolikums ievērojami apgrūtina reformu īstenošanu daudzās valstīs – varbūt jo īpaši Francijā – un Eiropas Komisijā.

Arī ikdienišķā līmenī administratīvās sistēmas ir grūti izkustināmas. Iedomāsimies pavisam vienkāršu pabalstu pieprasīšanas sistēmu. Pabalsta pieprasītāji ierodas sociālā nodrošinājuma pārvaldē un izpilda iesnieguma veidlapu. Iesniegumu pārbauda klientu operators, kurš, ja iesniegums ir pareizi izpildīts, veic atbilstīgo maksājumu. Tagad iedomāsimies, ka ir pieņemts lēmums ieviest automatizētu tehnoloģiju. Teorētiski jaunās procedūras būs ātrākas un izmantos mazākus cilvēkresursus. Praksē šī it kā vienkāršā reforma var radīt milzīgas komplikācijas. Simtiem, ja ne tūkstošiem darbinieku būs jāapmāca strādāt ar jauno datortehnoloģiju. Klientu operatoriem var būt nepieciešams augstāks izglītības līmenis. Ierēdņu arodbiedrības satrauksies par jebkurām šādām pārmaiņām un, iespējams, pretosies mēģinājumiem paaugstināt efektivitāti tādā veidā, kas var novest pie štatu samazināšanas. Arī vajadzīgās aparatūras iegāde nebūt nav vienkārša (Bellamy and Taylor, 1998, pp. 41–51; Hudson, 1998; Margetts, 1998). Turklāt var rasties neskaidrības ar jaunajā sistēmā glabāto datu sasaisti ar citām valdības datu bāzēm, un šīm problēmām var būt tiesiskas sekas. Un tā tālāk. Labas pārmaiņu vadības nodrošināšanai vajag daudz iepriekšēju pārdomu, plānošanas un laika. Reformas izziņošana ir darba vieglākā daļa, pārējam būs vajadzīga pacietība un neatlaidība.

Par spīti šiem grūti pārvaramajiem šķēršļiem reformu programmas tiek iesāktas, un bieži vien tām izdodas panākt reālu ietekmi. Zīm. 2.1. M, N un O lauciņi pārstāv administratīvās sistēmas dinamiskāko aspektu. Šīs aktivitātes – reformu programmu izziņošana, pārmaiņu ieviešana un rezultātu sasniegšana – būs mūsu grāmatas uzmanības centrā, tādēļ šeit tās apskatīsim ļoti īsi.

Reformas programmu (M) *saturs*, kā jau minējām, ir mijiedarbības produkts starp vēlamo un iespējamo. Kad reformas tiek pasludinātas, tajās nereti iezīmējas apjomīga retorikas dimensija, kur tiek spēlētas harmonijas uz attiecīgā brīža stiliem un idejām. Tās tiecas izraisīt vai pastiprināt runas un diskusijas, kas atbalsta iecerētās institucionālās pārmaiņas. Lūk, piemērs no ASV: “Ja 1993. gadā kāds būtu teicis, ka pēc desmit gadiem federālā valdība būs mazāka, uz klientiem orientēta, darbiniekiem draudzīga un pārvaldīta tādā veidā kā Amerikas labākie uzņēmumi, viņš izpelnītos smieklu vētru. Bet tieši tādu uzdevumu man pirms četriem gadiem uzticēja prezidents Klintons, kad viņš mani lūdza no jauna izdomāt federālo valdību, noliekot to atkal uz riteņiem. Tajā reizē

mēs vienojāmieš, ka mums ir jāizraisa revolūcija federālajā valdībā: mēs to nosaucām par valdības izgudrošanu no jauna. " (Gore, 1997, p. 1.)

Vispārīgāks izteikums:

"Runa ir valodā sakņots pasaules izpratnes pamats, kas ļauj tās piekritējiem apkopot dažādu sensoro informāciju vienā saskanīgā veselumā. Tādējādi viņiem rodas kopīgi pieņēmumi un iespējas, ko tie parasti uztver kā pašu par sevi saprotamu... Nevienu institūciju nevar darboties bez apvienojošas un atbalstošas sarunas (vai sarunām)." (Dryzek, 1996, pp. 103–104.)

Tāpēc reformu paziņojumi ir gan interpretējami teksti, gan arī administratīvās rīcības plāni. Daži reformu paziņojumi rada pavisamniecīgus rezultātus, tāpēc vienmēr ir ieteicams reformas vidus posmā pārbaudīt, cik lielā mērā ir īstenoti sākotnējie solījumi. Šajā ziņā tie ne ar ko neatšķiras no vairākuma citu politisko manifestu. Lūk, kā to formulē Marčs un Olsens (*March and Olsen, 1995, p. 195*): "Lielākā daļa demokrātiju laiku pa laikam veic visaptverošas administratīvas reformas. Tās izveido īpašas komisijas vai parlamentārās iniciatīvas, lai kapitāli izremontētu valdības mašīnēriju. Parasti šo reformu sākumam uzgavilē, to centienus slavē un rekomendācijas ignorē."

Mūsaprāt, tas ir nedaudz pārspīlēts apgalvojums – faktiski visaptverošas reformas ir samērā retas, un parasti vismaz dažas rekomendācijas tiek īstenotas. Neatkarīgi no tā Marčs un Olsens piedāvā svarīgu ideju, proti: *reformu izziņošana un rekomendāciju ieviešana* var kļūt par nošķirtām aktivitātēm un zaudēt savstarpējo sasaisti. Politīķi, konsultanti un zinātnieki var nopelnīt pieklājīgu iztiku, rakstot paziņojumus un pārskatus, pat ja, laikam ritot, nekas cits tā īsti nenotiek. Piemēram, retrospektīva analīze atklāj, ka daudzas no Kanādas premjerministra Malronija vadības reformas iniciatīvām nedevis nekādus būtiskus rezultātus (*Savoie, 1994*). Vairākumā valstu var novērot vismaz dažus piemērus, kad politiskā retorika tālu pārsniedz mērenos panākumus.

Ieviešana ir jo sevišķi svarīgs posms reformu procesā. Pārvaldes "zinātni" ir grūti nosaukt par eksaktu. Daudzas mācības tiek gūtas, mēģinot praksē īstenot reformas idejas, un tas nozīmē, ka bieži vien nākas atkāpties no sākotnējā projekta. Angļu un amerikāņu literatūra 70. gados sāka aprakstīt reformu ieviešanas posmu, paužot diezgan pesimistiskus uzskatus par reformu programmu izredzēm tikt īstenotām atbilstīgi plānam. Kāds īpaši ietekmīgs darbs ar apakšvirsrakstu *How great expectations in Washington are dashed in Oakland* (*Pressman and Wildavsky, 1973*) izskaidroja no augšējiem līmeņiem virzītu reformu ieviešanas gaitu cauri ļoti garām lēmumu pieņemšanas virknēm un daudziem pārvaldes līmeņiem, un panākumu izredzes nebija lielākas kā vājākā posma spēks. Kaut arī vēlākie pētījumi liecināja, ka šāds lineārs ieviešanas procesa modelis ir pārāk vienkāršots, galvenā atziņa par reformas sarežģītību netiek apšaubīta.

Patiesi, ieviešanas procesu sarežģītība varbūt pat palielinās. Aizvien vairāk programmu īsteno caur sarežģītiem organizāciju tīkļojumiem, nevis tikai caur vienu ieviešanas institūciju (*Kickert et al., 1997; Lowndes and Skelcher, 1998*). Šie tīkļojumi ietver dažādus pārvaldes līmeņus, neatkarīgas sabiedriskās korporācijas, valsts/privātā sektora hibrīdveidojumus, komercuzņēmumus un brīvprātīgās bezpeļņas organizācijas. Ieviešanas tīkļojums iegūst arvien starptautiskāku raksturu – jo īpaši telekomunikāciju, transporta, vides vai infekcijas slimību politikas jomās. Izskanējuši priekšlikumi, ka

Eiropas Komisijai, kas atrodas daudzu starptautisku tīmekļu centrā, vajadzētu sevi pārveidot par "tiklojuma organizāciju" (*Metcalfe, 1996*). Šo faktoru ietekme uz vadības reformu ir ļoti sarežģīta. Lai reformas būtu iedarbīgas, tām par savu "analīzes vienību" ir jāņem viss tiklojums, nevis tikai viena organizācija. Tomēr pastāvošās teorijas un pilnvarojums var izrādīties nepietiekami šāda uzdevuma veikšanai. Idejas par dažādu organizāciju tiklojuma izveidošanu vai pārveidošanu ir pieejamas ļoti ierobežotā skaitā. Un pilnvarojuma veikt integrētu reformu, aptverot visu tiklojumu, varbūt vienkārši nav – katrs tiklojuma dalībnieks jūtas pats sev kungs un saimnieks vadības pārmaiņu jautājumos.

Cita problēma, kas var rasties reformu ieviešanas gaitā, ir tāda, ka atsevišķas reformas, kaut arī jēgpilnas katra par sevi, var būt pretrunā ar citām vienlaikus noritošām reformām vai mazināt to vērtību. Piemēram, Kanādas ģenerālauditora vietnieks, komentējot dažādu sabiedriskā sektora kvalitātes uzlabošanas iniciatīvu lēno progresu 90. gadu sākumā, izteica šādu vērojumu: "Mūsu veiktā dokumentācijas pārbaude un diskusijas ar dienestu vadītājiem atklāja, ka bija daudz iemeslu, kāpēc viņi nepanāca lielāku progresu valdības saistību izpildē, to miers: ierēdņu streiks 1991. gadā, valdības reorganizācija 1992. gadā, valdības maiņa 1993. gadā, tai sekojošā programmu pārskatīšana un samazināšana, kā arī dažu ministriju veiktie pārveidošanas pasākumi." (*Auditor General of Canada, 1997, para 14.65.*)

Ieviešana ir izšķirošs posms vēl tādā ziņā, ka tā caur tiešu atgriezenisko saikni var sniegt lēmumu pieņēmējiem idejas par to, ko darīt tālāk – vai turpināt iesākto ceļu vai mainīt kursu. Piemēram, Jaunzēlandē, sākot no 80. gadu vidus, ieviesa īpaši pilnīgu un izsmalcinātu vadības sistēmu. Sistēmai iegūstot zināmu brieduma pakāpi, 90. gadu vidū atklājās, ka ir bīstami pārāk cieši koncentrēties uz izmērāmiem galaproduktiem. Izrādījās, ka programmu sākotnējos mērķus (izglītot bērnus, samazināt bezdarbu u.c.) var nobīdīt malā intensīva koncentrēšanās uz to, cik labi tiek pasniegtas stundas, cik daudz kursu ir piedāvāts bezdarbniekiem, un uz veselu gūzmu citu procesu un galaprodukta vērtējumu. Šim rūpju jautājumam 1997. gadā tika veltīta Jaunzēlandes valsts augstāko amatpersonu konference ar nosaukumu "Likmes palielināšana: no galaproduktiem uz iznākumiem".

Beidzot esam nonākuši līdz šā garā un sarežģītā ceļa beigām – reformu procesa gūtajiem panākumiem (O lauciņš), kas vai nu atbilst, vai neatbilst politiski administratīvās elites sākotnējām iecerēm. Jebkurā variantā, gluži tāpat kā ieviešanas fāzē, šie "rezultāti" sniegs atgriezeniskās saiknes informāciju procesa iepriekšējiem posmiem, jo īpaši elites priekšstatiem par to, kādas pārmaiņas ir vēlamas un iespējamās (I, J). Praksē – kā mēs redzēsīm 5. nodaļā – reformas "galīgos rezultātus" ir bieži vien grūti ar pilnu pārliecību identificēt. Retorika un realitāte var būt ļoti grūti atšķiramas. Patiesi, "galīgo realitāti" nevar skaidri izdalīt, jo tā ir tik pamatīgi piesūcināta ar konkurējošām runām, caur kurām tā tika veidota. Turklāt, kaut arī nevar apšaubīt jaunu administratīvo struktūru un procesu eksistenci, bieži vien ir problemātiski uzzināt, cik lielā mērā tās ir kādas iepriekšējās reformas rezultāts (*Pollitt, 1995*). Intervijās praktiķi ļoti bieži sasaista konkrētos rezultātus ar ļoti dažādiem ietekmes avotiem, un tikai viens no tiem ir attiecīgā reforma.

2.4. Noslēguma piezīmes

Mēs tagad esam jūs iepazīstinājuši ar savu sabiedrības vadības reformas modeli. Tas parāda, ka reformas process ir daudzšķautņains un var tikt pakļauts modifikācijām jebkurā tā posmā. Tas ietver mijiedarbību starp aizmugures sociāli ekonomiskajiem ietekmes spēkiem, politisko spiedienu un pašas administratīvās sistēmas iezīmēm. Tas identificē kā pārmaiņu *virzošos* spēkus, tā arī *pretestības* spēkus. Tas atvēl vietu arī negribētiem un neparedzētiem notikumiem. Tas norāda uz ievērojamām atšķirībām starp dažādām valstīm un pieļauj šo atšķirību pastāvēšanu, jo valstis ienāk pārmaiņu procesā no atšķirīgiem sākuma punktiem – katrai valstij ir atšķirīga politiskā un administratīvā sistēma (E un L). Modeļi ir iestrādātas vairākas svarīgas atgriezeniskās saiknes cilpas, jo reformas īstenotāji mūcās no ieviešanas procesa (un, pieaugot vadības ideju tirgus internacionalizācijai, valdības bieži meklē atziņas arī citu valstu, ne tikai savā pieredzē).

Neatkarīgi no tā modeļi ir vēl daudz “aizpildāmu vietu”. Lai iepūstu tajā dzīvību, mums sīki jāizstrādā tipoloģijas tam, kas notiek dažos svarīgākajos lauciņos, jo īpaši dažādu politisko (E) un administratīvo (L) režīmu tipoloģijas. Kad tas būs padarīts, tad varēsīm izstrādāt modeļa dinamiskās iezīmes, sasaistot konkrētus režīmu tipus ar konkrētām reformu tendencēm. Šiem uzdevumiem mēs pievēršīsimies turpmākajās nodaļās.

3. nodaļa

Daudzas mājas: politiski administratīvo iekārtu veidi

“Ikvienai mājai ir daudz celtnieku, un tā nekad nav pabeigta.”

Pavo Haviko (*Paavo Haavikko*), Lomā, 1991. gadā, ievada lapa

3.1. Vadības reformu izejas punkts

Iepriekšējā nodaļā izvērstais sabiedrības vadības modelis būtiski uzsvēra esošo politisko un administratīvo sistēmu iezīmes, kas nosaka ietekmi uz vadības pārmaiņu procesiem. Šīs sistēmas nodrošina vidi – topogrāfiju, kurā jāpārvietojas reformu veicējiem. Turpinot šo analogiju, ir acīmredzami, ka dažādām valstīm ir atšķirīgas topogrāfiskās īpatnības, tādēļ arī grūtības, kas jāpārvar tiem, kuri vēlas īstenot reformu, ir atšķirīgas. Šajā nodaļā mēs piedāvāsim atbilstīgas šādu atšķirību klasifikācijas un pēc tam tās izmantosim, lai izpētītu desmit valstis, kas atrodas mūsu uzmanības lokā. Turklāt mēģināsim izmantot šo stratēģiju attiecībā uz vienpadsmito aplūkojamo vienību–Eiropas Komisiju, kaut arī tās piemērošana šādā neparastā gadījumā nebūs tik tieša (sadaļa 3.8.).

Dažos pārskatos par sabiedrības vadības reformu maz vai nemaz nav runāts par kontekstuālajām atšķirībām, ko aplūkosim šajā nodaļā. Minētie pārskati pilnībā ir koncentrējušies uz īpašībām, kas piemīt pašu reformu instrumentiem vai paņēmieniem– vispārējai kvalitātes vadībai, uz rezultātu orientētai budžeta plānošanai, darba izpildes līgumiem vai kam citam. Mēs uzskatām, ka šādi pārskati ir nepilnīgi un neadekvāti. Patiesībā to uzmanība vērsta tikai uz darbību aplūkošanu, minimāli analizējot kontekstuālās atšķirības, kurās notiek konkrētās darbības. Tajā pašā laikā ir daudzi pierādījumi no sabiedrības vadības pētījumiem, ka “ieviešanas biotopi” var būtiski ietekmēt tos iznākumus, ko iegūst no konkrētām vadības pārmaiņām (*Pollit, Birchall and Putman, 1998; Pressman and Wildavsky, 1973; Stewart, 1992; Schröter and Wollman, 1997*). Mēs esam pārliecināti, ka konceptuāli identiskas vai vismaz līdzīgas reformas vienā valstiskā (vai nozares, vai lokālajā) kontekstā izvēršas atšķirīgi salīdzinājumā ar citu.

Mums gan vajadzētu atcerēties, ka būtu nepareizi domāt par politiski administratīvajām sistēmām kā par kādu nemainīgu pamatietzi, kam jāpielāgojas ikvienai reformai vai arī tā neizdosies. Tā nav nostāja, kādu mēs vēlētos ieņemt. Mūsu modeli (zīm. 2.1.) *ikviens* elements ir pakļauts pārmaiņām, kaut arī tās norisinās ar

atšķirīgu ātrumu. Tādējādi pat politisko sistēmu fundamentālās vērtības (piem., konstitūcijas) un administratīvās sistēmas (piem., augstākās ierēdniecības izglītības un kultūras iezīmes) var laika gaitā mainīties. Frāze no Pavo Haviko dzejoļa, kas citēta šīs nodaļas ievadā, ļoti labi rezumē situāciju. Tomēr šāda veida sistēmu iezīmes parasti mainās tikai pakāpeniski vai reti, un tādējādi tās var uzskatīt par daudz stabilākām/mazāk dinamiskām reformu īstenotāju vides iezīmēm nekā, teiksim, ekonomisko spēku izkārtojums vai mainīgā vadības ideju mode.

Nodaļas beigās (sadaļa 3.9.) mēs komentēsim vēl viena veida iekārtu – *ancien régime* vai “tradicionālo birokrātiju”, aiziešana vai izvairīšanās no tās ir bijusi pēdējā laika reformu mērķis, kā tas bieži tiek apgalvots. Mēs zināmā mērā apšaubām šāda pagātnes ainas raksturojuma precizitāti un vērtību izmaiņas, kas ir gan tieši, gan netieši izteiktas pašreizējās debatēs par “birokrātiju”.

3.2. Politiski administratīvās sistēmas: galvenās iezīmes

Jau pašā sākumā salīdzinošā pieeja politikas un sabiedrības vadības pētījumiem ir bijusi ļoti cieši saistīta ar jautājumu par to, kādas iezīmes izvēlēties par visatbilstošākajām un vislabāk raksturojošajām, lai salīdzinātu vienu valsti (vai subnacionālo jurisdikciju) ar otru. Jau ceturtajā gadsimtā pirms mūsu ēras Aristotelis ierosināja, kādas varētu būt vissvarīgākās dimensijas:

“No valsts iekārtām labas ir trīs: monarhija, aristokrātija un civilā pārvalde (*polity*). Slikta iekārta arī ir trīs: tirānija, oligarhija, ekstrēmā demokrātija (*Aristotle, 1963, p.12.*)

Tā kā mums nav iespējams pārlūkot visus attīstības pagriezienus un virāžas salīdzinošās metodikas 2300 gadu vēsturē, vismaz mēģināsim paskaidrot un pamatot paši savu izvēli.

Lietderīgi koncentrēties uz tām iezīmēm, kas *primo facie*, šķiet, visticamāk ietekmē vadības reformas procesu. Par laimi, attiecīgajā akadēmiskajā literatūrā netrūkst ierosinājumu par to, kuras tās varētu būt. Mēs esam daudz aizņēmušies no šo salīdzinošo pētījumu lielā klāsta. Parasti ievērojamāko autoru identificētās galvenās iezīmes ietver *struktūras*, *kultūras* un *funkcionālos* elementus. Mēs esam izvēlējušies šādas raksturojošās iezīmes:

1. Valsts struktūra (ietverot konstitūciju) – tā ir nepārprotami strukturāla iezīme.
2. Centrālā līmeņa valdības būtība – tas ir strukturālo un funkcionālo elementu salikums.
3. Veids, kā darbojas attiecības starp politiskajiem vadītājiem (ministriem) un augstākā līmeņa ierēdņiem (“mandarīniem”) – funkcionālais elements ar spēcīgiem kultūras virstoņiem.
4. Dominējošā administratīvā kultūra (parasti sadalās starp tām kultūram, kas balstītas uz *Rechtsstaat* principiem, un tām, kas vairāk orientētas uz “sabiedrības interešu modeli”) – tas ir kultūras elements. Šeit mēs iekļaujam arī administratīvo kultūru, runājot par to, ko organizācijas personāls uzskata par “normālu” un

“pieņemamu” konkrētajā organizācijā. Šādi uzskati un attieksme izpaužas ļoti daudzos un dažādos veidos, arī organizācijas simbolos un rituālos, kā arī tās “stāstos”, jokos un mītos (Geertz, 1973; Handy, 1993). Kultūra būs atšķirīga katrā valstī un pat katrā organizācijā.

5. Dažādības pakāpe starp galvenajiem kanāliem, pa kuriem sabiedrības vadības reforma tiek apgādāta ar idejām – tas atspoguļo gan kultūras, gan funkcionālos elementus.

Šīs piecas galvenās raksturojošās iezīmes ir attēlotas tabulā 3.1. Turpmākajās sadaļās pēc kārtas aplūkosim katru no tām.

3.3. Valsts pamata struktūra

Izpildvarai ir divas pamata dimensijas. Pirmā attiecas uz to, cik lielā mērā pilnvaras ir izkliedētas *vertikāli* – tas ir, cik tālu pilnvaras ir sadalītas starp dažādiem valdības līmeņiem. Šajā dimensijā mēs izdalām triju veidu valsts uzbūves struktūras: unitārās un centralizētās valstis; unitārās, bet decentralizētās valstis un federatīvās valstis (mazliet tālāk šie veidi tiks paskaidroti tuvāk). Otrā dimensija attiecas uz to, cik lielā mērā notiek *horizontālā* koordinācija centrālās valdības līmenī – tas ir, cik tālu centrālā līmeņa izpildvaras vadītāji ir spējīgi “vienoties rīcībā”, nodrošinot, ka visas ministrijas saliedēti iet vienā virzienā. Šī dimensija svārstās starp galējībām “ļoti koordinētas” un “ļoti sadrumstalotas”.

Saistībā ar pirmo dimensiju vertikālā pilnvaru izkliedētība parasti ir lielāka federatīvajās valstīs iekārtās un mazāka unitārajās vai centralizētajās valstīs. Unitārā valstī nav *konstitucionāli noteikts* valsts varas sadalījums. Centrālā valdība patur pilnīgu suverenitāti pat tad, ja konkrētās pilnvaras ir deleģētas zemākajiem valsts pārvaldes līmeņiem. Federatīvā valstī jau konstitūcija paredz zināmu suverenitātes sadalīšanu starp dažādām struktūrām – piemēram, ASV tas ir starp federālo valdību un pavalstu valdību, Vācijā tas ir starp federācijas valdību un Vācijas federālo zemju valdībām (*Länder*). No šajā pētījumā iekļautajām valstīm federatīvas valstis ir ASV, Austrālija, Kanāda un Vācija.

Tomēr mēs gribam valstis “unitāro” valstu kategorijā iedalīt sīkāk. Dažas no tām var būt ļoti centralizētas (piem., Francija - vismaz līdz 1980. gada decentralizācijas reformām; Jaunzēlande; Apvienotā Karaliste), turpretim citas ir lielā mērā decentralizētas (piem., Ziemeļu valstis, kur ministrijas daudzas pilnvarasir deleģējušas aģentūrām un pašvaldības (apgabalu, vietējās utt.), saskaņā ar likumu, ir neatkarīgas no centrālās valdības). Patiešām, šādos apstākļos decentralizācijas pakāpe *de facto* unificētā valstī var būt vienāda vai pat lielāka par decentralizāciju federatīvā valstī.

“Jāuzsver, ka atšķirība starp diviem teritoriālās autonomijas modeļiem – decentralizāciju unitārā valstī un federālisma pakāpi politiskajās sistēmās, kas aptver vairākas pavalstis – juridiskajā terminoloģijā ir tehniska. Reālajos apstākļos ir jāuzsver līdzīgās iezīmes, jo pieprasījums pēc teritoriālās autonomijas var būt vienāds, bet dažādi izpausties, ņemot vērā attiecīgās valsts tiesisko bāzi.” (Lane and Ersson, 1991, p. 207)

TABULA 3.1. Politiski administratīvo iekārtu veidi: piecas valsts pārvaldes sistēmu galvenās iezīmes

Valsts	1. Valsts struktūra	2. Valdība	3. Ministra/ augstākā ierēdņa attiecības	4. Administratīvā kultūra	5. Padomu sniegšanas politikas dažādība
1	2	3	4	5	6
Amerikas Savienotās Valstis	Federāla, sadrumstalota	Starp vairākuma un konsensusa	Atdalītas, ļoti politizētas	Sabiedrības intereses	Ļoti dažādi: politiski amatā ieceltie, korporācijas, zinātnieki, konsultanti
Apvienotā Karaliste	Unitāra, centralizēta, koordinēta	Mažoritāra	Atdalītas, nepolitizētas	Sabiedrības intereses	Līdz 80. gadiem pārsvarā civildienests. Kopš neilga laika konsultanti, zinātnieki
Austrālija	Federāla; koordinēta	Mažoritāra (vairākuma)	Atdalītas, viegli politizētas	Sabiedrības intereses	Līdz 80. gadiem pārsvarā civildienests
Francija	Unitāra, iepriekš decentralizēta, koordinēta	Starp vairākuma un konsensusa	Atdalītas, diezgan politizētas	Dominē Rechtsstaat	Pārsvarā civildienests
Jaunzēlande	Unitāra, decentralizēta, nedaudz sadrumstalota	Mažoritāra (līdz 1996. gadam)	Atdalītas, nepolitizētas	Sabiedrības intereses	Pārsvarā civildienests
Kanāda	Federāla	Mažoritāra	Atdalītas	Sabiedrības intereses	Pārsvarā civildienests
Nīderlande	Unitāra, decentralizēta, diezgan sadrumstalota	Uz vienprātību balstīta	Atdalītas, diezgan politizētas	Sākotnēji ļoti uz likumu balstīta, taču ir mainījusies uz plurālistisku/konsensuālu	Sajaukums: ierēdņi, akadēmiķi un citi eksperti

1	2	3	4	5	6
Somija	Unitāra, decentralizēta, diezgan sadrumstalota	Uz vienprātību balstīta (konsensusa)	Atdalītas, diezgan politizētas	Ar tendenci uz Rechtsstaat	Pārsvārā civildienests
Vācija	Federāla, koordinēta	Starp vairākuma un konsensusa	Atdalītas, diezgan politizētas	Rechtsstaat	Pārsvārā civildienests (plus daži akadēmiķi)
Zviedrija	Unitāra, decentralizēta	Starp vairākuma un konsensusa	Atdalītas, aizvien vairāk politizētas	Sākotnēji uz likumu balstīta, taču ir mainījusies uz korporatīvu	Sajaukums: korporatīvie procesi iesaista akadēmiskos ekspertus un arodbiedrības

Kādas ir šo atšķirību konsekvences attiecībā uz sabiedrības vadības reformu? Pieņemot, ka visi pārējie apstākļi būs vienādi, reformas federatīvās valstīs vai ļoti decentralizētās unitārās valstīs, visticamāk, būs mazāk plašas pēc sava aptvēruma un mazāk unificētas pēc ieviešanas prakses nekā unitārās centralizētās valstīs. Federatīvās valstīs dažādas federālās struktūras gribēs un arī būs spējīgas iet atšķirīgos virzienos vai vismaz ne visas vienā un tajā pašā virzienā vienlaikus. Federālā valdība Vašingtonā vai Kanberā vienkārši *nevar* pavēlēt pavalstu valdībām reformēties noteiktā veidā. Vācijā federālo zemju valdības ir pieņēmušas spēkā (tās pat domā par atsevišķu pārstāvniecību Eiropas Kopienas līmenī), un atšķirīgas ir to nostājas pret administratīvo reformu (*Schröter and Wollman, 1997*). Patiešām, bieži tiek apgalvots, ka federatīvajām valstīm ir priekšrocība būt par “dabiskajām laboratorijām”, jo vienu pieeju var izmēģināt vienā pavalstī vai vienā līmenī, bet kādu citu? citā pavalstī vai līmenī. Pat ja ārējie spiedieni ir līdzīgi, pavalstis federācijā var izvēlēties visai atšķirīgas vadības reformas trajektorijas (izcili labs pārskats par to, kā tas notiek Austrālijā? *Halligan and Power, 1992*). Pretstatam var vēlreiz atsaukties uz Tečeres kundzes administrācijas darbību unitārajā Apvienotajā Karalistē, kad, noskaitusies uz atsevišķām vietējām pašvaldībām dažādu doktrīnas un administratīvo iemeslu dēļ, centrālā valdība 1986. gadā vienkārši atlaida Londonas Doma un sešas lielākās metropoles apgabala padomes (*Cochrane, 1993, pp. 28-47*).

Vēl viens iespējamais pretstats starp unificētu, centralizētu valsti un federatīvu vai unificētu, bet ļoti decentralizētu valsti ir saistīts ar vadības reformas *fokālo punktu*. Centrālā valdība unificētās, centralizētās valstīs daudz vairāk iesaistās pakalpojumu sniegšanas procesos (izglītība, veselības aprūpe utt.), nekā to dara federatīvo vai decentralizēto valstu centrālās valdības (kur par šīm funkcijām parasti rūpējas zemāki valsts pārvaldes līmeņi). Tiek apgalvots, ka centralizētās valstīs tas var novest reformu veicējus pie sašaurināta skatījuma uz konkrēta pakalpojuma galaproduktiem un rezultātiem (kā Jaunzēlandē 80. gadu beigās un 90. gadu sākumā), nevis ļaut stratēģiskāk

padomāt par darbības virziena vai īstenotās politikas ietekmi un vispārējiem iznākumiem (kā Austrālijā tajā pašā laika posmā – skat. *Holmes and Shand, 1995*). Aiz šīm bažām parasti var pamanīt raizes par budžetu? ja centrālā valdība ir atbildīga par lielākajiem labklājības valsts pakalpojumiem, piemēram, par sociālo nodrošinājumu, veselības aprūpi vai izglītību, tad tie arī, visticamāk, dominēs vispārējā izdevumu struktūrā. Kad pieaug spiediens, lai samazinātu valsts izdevumus, finanšu ministriem ir jāpievērš uzmanība tieši šiem pakalpojumiem.

Plašas decentralizācijas sekas unitārās valstīs parasti ir līdzīgas tām, ko novēro federatīvās valstīs, tas ir, samazinās iespēja, ka vadības reformu *aptvērum*s būs ļoti plašs vai arī ka to piemērošana būs ļoti *vienāda*. Par daudz iespējamāku scenāriju kļūst pakāpeniska reforma. Starp mūsu izvēlētajām unitārajām valstīm tieši Somija un Zviedrija aplūkojamajā laika posmā ir bijušas ļoti decentralizētas. Apvienotā Karaliste un Jaunzēlande tajā pašā laika posmā ir joprojām palikušas ļoti centralizētas. Pēdējās divas ir arī piedzīvojušas visstraujākās, visplašākās vadības reformas salīdzinājumā ar pārējām deviņām valstīm, kas šeit tiek aplūkotas (tas ļoti labi noder mūsu analīzei). Francija ir interesants gadījums, jo, būdama slavena ar savu izteikti centralizēto struktūru līdz pat 80. gadu sākumam, tā uzsāka vairākas struktūras decentralizācijas iniciatīvas, kuru sekas ir bijušas iespaidīgas (un joprojām turpina izpausties un attīstīties). Šo pārmaiņu ietekmē, šķiet, ir nedaudz samazinājusies centrālās valdības daļa kopējos valsts izdevumos un kopējos nodokļu ieņēmumos (*Steunenberg and Mol, 1997, pp. 238-239*).

Tādējādi var konstruēt dažādus decentralizācijas indikatorus. Centrālās valdības daļa kopējo valsts izdevumu struktūrā un kopējos nodokļu ieņēmumos ir divi no šādiem iespējamajiem indikatoriem. Trešā iespēja ir izpētīt to ierēdņu īpatsvaru, kuri strādā centrālās valdības aparātā, salīdzinājumā ar to daļu, kas strādā pārējos valsts pārvaldes līmeņos – pavalstu, reģionu, apgabalu, vietējās pašvaldībās utt. Atspoguļojot mūsu desmit izvēlētas valstis šādā griezumā, atklājas dažas ievērojamas atšķirības (tabula 3.2.).

Acīmredzami, ka dažas valstis ir daudz vairāk “centrētas” nekā citas. Jaunzēlandē gandrīz 90 procentu no valsts ierēdņiem strādā centrālajai valdībai. Arī Francijai un Apvienotajai Karalistei šajā indikatorā ir visai augsti rādītāji? attiecīgi 49 un 48 procenti. Turpretim Vācija centrālajās valdības struktūrās nodarbina tikai 12 procentu no saviem ierēdņiem, un arī Ziemeļvalstu rādītāji šeit ir visai zemi (Somijai 25 procenti un Zviedrijai 17 procentu, pēc 1994. gada statistikas).

Politikas zinātnieki, kas nodarbojas ar salīdzinošo analīzi, ir izveidojuši vēl citus atbilstīgus indikatorus. Leins un Ersons (*Lane and Ersson, 1991.*) apraksta divus indeksus, no kuriem viens attiecas uz institucionālo autonomiju un otrs - uz reģionālo un vietējo finansiālo autonomiju. Īsi sakot, pirmais cenšas rezumēt aspektus, kas saistās ar federālismu, reģionālo un vietējo pašvaldību rīcības brīvību un funkcionālo autonomiju no centrālās valdības kontroles, bet otrs mēra centrālās valdības izdevumu īpatsvaru kopējā valsts (visu līmeņu valdību) izdevumu struktūrā (tādēļ tiek pieņemts? jo zemāks ir šis procents, jo lielāka ir reģionālo un vietējo pašvaldību autonomija). Šie divi indeksi ir apvienoti tabulā 3.3.

TABULA 3.2. Nodarbinātības īpatsvars procentos pa valsts pārvaldes līmeņiem

Valsts	Centrālā valdība			Citi pārvaldes līmeņi (tikai 1994. gads)
	1985	1990	1994	
Amerikas Savienotās valstis	17.9	16.7	15.2	Valsts 22.6 Vietējais 61.1
Apvienotā Karaliste	48.0	47.7	47.7	Vietējais 52.3
Austrālija	—	15.0	14.6	Valsts 73.3 Vietējais 12.1
Francija	56.3	55.0	48.7	Subnacionālais 30.7 Veselības 20.6
Jaunzēlande	—	—	89.7	Vietējais 10.3
Kanāda	—	17.9	17.1	Proviņču 44.1 Vietējais 38.9
Nīderlande	—	—	—	—
Somija	33.3	24.3	25.2	Pašvaldību 74.8
Vācija	22.1	21.6	11.9	Lānder 51.0 Pašvaldību 37.1
Zviedrija	—	—	89.7	Reģionālais 24.6 Pašvaldību 58.1

Adaptets no: OECD, 1997c, p. 36.

TABULA 3.3. *Divi decentralizācijas indeksi*

Valsts	1. Federālisms	2. Speciāla teritoriāla autonomija (0-9)	3. Reģionālā un vietējo pašvaldību vadība (0-2)	4. Funkcionālā autonomija	5. Institucionālā autonomija (sleju 1-4 summa)	6. Centrālās valdības gala patērīns % no visas pārvaldes kopējā patērīna
Amerikas Savienotās valstis	—	—	—	—	—	(tikai Eiropas valstis)
Apvienotā Karaliste	0	1	1	—	2	59
Austrālija	—	—	—	—	—	(tikai Eiropas valstis)
Francija	0	0	1	—	1	72
Jaunzēlande	—	—	—	—	—	(tikai Eiropas valstis)
Kanāda	—	—	—	—	—	(tikai Eiropas valstis)
Nīderlande	0	0	1	2	3	45
Somija	0	1	1	0	2	33
Vācija	2	0	2	0	4	19
Zviedrija	0	0	2	0	2	30

Tagad pievērsīsimies struktūras otrajai dimensijai – horizontālās koordinācijas līmenim centrālajā valdībā. Cik lielā mērā viena vai divas centrālās ministrijas spēj nodrošināt, ka visas pārējās īsteno vienādu pieeju konkrētajam jautājumam? Šo mainīgo elementu ir grūti novērtēt, jo tas ir vairāk tradīciju un vienošanās jautājums, un konstitucionālajās vai likumu normās tas nav tik skaidri formulēts kā jautājums par varas sadalījumu starp dažādiem valsts pārvaldes līmeņiem. Šeit vairāk ir jāpaļaujas uz ziņošu novērotāju un līdzdalībnieku iespaidiem. Izmantojot šādu pieeju, atklājas, ka starp valstīm ir dažas būtiskas atšķirības.

Dažās valstīs pastāv tradīcija, ka viena vai dažreiz divas ministrijas “uzdod toni” pārvaldes reformai. Pārējām ministrijām ir tikai jāseko. Jaunzēlandē, piemēram, Finanšu ministrija un Valsts pakalpojumu komisija bija spējīgas ieviest valstī milzīgas

pārmaiņas desmit gados pēc 1984. gada (*Boston et al, 1996*). Apvienotajā Karalistē parasti viss notiek pēc Valsts kases (ekvivalents Finanšu ministrijai) ieskatiem, jo īpaši tad, ja tā attiecīgajā jautājumā ir vienojusies ar Civildienesta pārvaldi (kas darbojas Valsts kancelejā). Tomēr citas valstis šajā aspektā ir daudz sadrumstalotākas. Nīderlandē neviena ministrija nebauda tādu pārākumu, kāds ir Jaunzēlandes Finanšu ministrijai vai Valsts kasei Apvienotajā Karalistē. Somijas Finanšu ministrija nenoliedzami ir ietekmīga, bet pārvaldes pārmaiņu jautājumos tā uzņemas kopīgu atbildību ar Iekšlietu ministriju. ASV situāciju sarežģī neparasti lielais likumdevēja spēks, tā spēcīgās un tiešās saiknes ar atsevišķiem departamentiem un aģentūrām un spēja “mikro” līmenī vadīt federālās organizācijas, kas dažreiz “šķērso ceļu” prezidenta un ministru vēlmēm (skat. A pielikumu: ASV, valsts apraksts, un *Peters, 1995*). Kaut arī Francijā *grands corps* veido stipru “kompozītvielu” sistēmas augšējos līmeņos, valsts kopumā ir “sadrumstalota mašīnērija” un “ministriju struktūrās vienmēr noris pārmaiņas” (*Rouban, 1995, pp. 42, 45*). Vācija joprojām ir vēl sadrumstalotāka: “Tā vietā, lai būtu viena ietekmīga rīcības persona vai aģentūra, iespējams, valsts līmenī, kas uzņemtos vadošo lomu un kas būtu noteicēja sabiedriskā sektora reformu jautājumos, Vācijas politiski administratīvajā sistēmā ir neskaitāmas šādas arēnas un šādi spēlētāji.” (*Schröter and Wollmann, 1997, p.187.*)

3.4. Centrālās valdības būtība

Lai kāds būtu centrālās valdības *aptvērum*s, to, kas ietilps šajā aptvērumā, noteiks konkrētās valdības darba paradumi un tradīcijas. Salīdzinošie pētnieki ir izstrādājuši lietderīgu šo darbības tradīciju tipoloģiju, kuras galvenās iezīmes ir šādas:

- *vienas partijas vai minimālā vairākuma, vai vienkāršā vairākuma valdība*- kur vienai partijai pieder vairāk nekā 50 procentu likumdevēju vietu;
- *minimālā vairākuma koalīcijas*- kur divām vai vairākām partijām pieder vairāk nekā 50 procenti likumdevēju vietu;
- *mazākuma kabineti*- kur valdību veidojošajai partijai vai partijām pieder mazāk nekā 50 procentu likumdevēju vietu;
- *pārlieku lielas valdības vai milzīgas koalīcijas*- kur valdībā ir iekļautas papildu partijas, kas pārsniedz minimālā vairākuma koalīcijai nepieciešamo skaitu (*Lijphart, 1984*).

Šie modeļi ir nozīmīgi tāpēc, ka katrs no tiem rada atšķirīgus valdošo darbības tradīciju kopumus. Protams, ka pēc vēlēšanām attiecīgās valsts valdības modelis var mainīties, bet praksē šādas pārmaiņas ir retums. Vairākumā valstu vēlēšanu sistēma dod visai stabilus rezultātus, un tādēļ valdības tiecas veidot labi ieviesušās valdības darbības tradīcijas. Vispārīgi runājot, šīs tradīcijas kļūst arvien vairāk orientētas uz konsultācijām un vienprātību/mazāku pretrunīgumu, ja skatāmies minēto sarakstu no augšas uz leju (t.i., vienas partijas vairākuma valdības izmanto visai konfliktējošus valdīšanas stilus, bet mazākuma kabineti un milzīgas koalīcijas vairāk tiecas rīkoties

pēc vienprātības principa). No tā izrietošās konsekvences sabiedrības vadības reformai ir tādas, ka visaptverošas pārmaiņas – tās, kas, domājams, aizskars visplašāko interešu spektru – ir iespējams īstenot aizvien mazāk, jo vairāk mēs virzāmies prom no pirmās minētās valdības kategorijas – vienas partijas vai minimālā vairākuma, vai vienkāršā vairākuma valdības. To noteikti nevar uzskatīt par ļoti precīzu korelāciju – mēs negribam teikt, ka reformas gaitu var vienkārši “nolasīt” no tā, kāda ir valdība –, bet darbības vide nosaka to, kas politiski ir īstenojams un sasniedzams (saskaņā ar zīm. 2.1., tā ir politiskā sistēma – E lauciņš, kas ietekmē I lauciņu? elites priekšstatus par to, kas ir sasniedzams).

Mūsu desmit izvēlēto valstu vēsture visumā pamato un pierāda šādu secinājumu pareizību. Ja mēs papētām tuvāk raksturīgas vairākuma valdības (Austrālija, Kanāda, Jaunzēlande līdz 1996. gadam un Apvienotā Karaliste) un salīdzinām tās ar iekārtām, kas nepārprotami balstās uz vienprātības (konsensusa) principiem (Somija un Nīderlande), tad tikpat kā nav šaubu par to, ka pirmajā grupā, salīdzinot ar otro grupu, valdības reformu aptvērumš ir intensitāte ir bijuši daudz lielāki. Tomēr ir arī liela starposma kategorija, kur šis “īkšķa likums” tik labi nedarbojas.

Pastāv interesanta sakarība starp pirmo no četrām iezīmēm – valsts struktūru – un šo otro iezīmi – centrālās valdības būtību. Lijparts sarežģītā statistikas analizē klasificēja divdesmit vienu valsti pēc divām dimensijām; kur pirmo (1. faktors) lielā mērā nosaka pēc centrālās valdības veida un partiju skaita, bet otro (2. faktors) – pēc federālisma klātbūtnes un decentralizācijas pakāpes. Ar šādu pieeju mēs iegūstam izkārtojumu, kas attēlots tabulā 3.4.

Kaut arī šī analīze balstās uz veselu definīciju un pietuvinājumu kopumu, tās vērtība un nozīmīgums sabiedrības vadības reformu kontekstā ir nenoliedzams. Pamatīgas sabiedrības administratīvā aparāta struktūras reformas ir mazāk apgrūtinātas valstīs ar vairākuma valdību nekā valstīs, kur valdības strādā pēc konsensusa principa. Vispārīgais iemesls ir tas, ka šādas pārmaiņas parasti rada “uzvarētājus” un “zaudētājus”, un jo vairāk valdībā darbojas konsensusa princips, jo ticamāk, ka zaudētāju intereses būs tieši pārstāvētas valdībā, kur pārmaiņas, kas rada šo zaudējumu, centīsies novērst, novilcināt vai “vājināt”. Tādējādi iekārtas, kas darbojas pēc vienprātības principa, ir mazāk tendētas un, no politiskās īstenojamības viedokļa raugoties, mazāk spējīgas uz ievērojamām, radikālām reformām nekā izteikta vairākuma valdības.

TABULA 3.4. Demokrātiskās iekārtas veidi: valsts struktūra un centrālās valdības daba

Faktors 1		Faktors2	
Mažoritāra	Mažoritāra	Starp mažoritāru un konsensusa	Konsensusa
	Apvienotā Karaliste, Jaunzēlande		Amerikas Savienotās Valstis, Austrija, Kanāda, Vācija,
Starp mažoritāru un konsensusa		Francija, Zviedrija	
Konsensusa		Nīderlande, Somija	(Šveice)

Adaptets no: Lijhart, 1984, p. 219.

Pēdējās var “dabūt cauri” savas programmas pat pretēji opozīcijas paustajam viedoklim un interesēm. Ja nu tas izklausās kā vairākuma režīmu popularizēšana, ļaujiet atgādināt, ka minētās īpašības nozīmē to, ka vairākuma valdības var būt vairāk tendētas uz destruktīviem politikas pagriezieniem. Apvienotajā Karalistē, piemēram, leiboristu un konservatīvo valdību savstarpējās nomainīgas laika posmā no 1945. līdz 1989. gadam noveda pie tērauda industrijas nacionalizācijas, denacionalizācijas, renacionalizācijas un, Tečeres kundzes laikā, privatizācijas.

Tādējādi politiskās valdības forma var ietekmēt pārmaiņas reformu procesa vairākos posmos. Pirmkārt, no tās ir atkarīga sviru sistēma, ko var radīt, lai īstenotu reformas programmu. Otrkārt, tā var ietekmēt reformu stabilitāti pēc tam, kad tās ir īstenotas (jauninājumiem, kas ieviesti uz konsensusa principiem, ir lielāks paredzamā mūža ilgums nekā vienas partijas atbalstītiem jauniešiem, kurus var pagriezt pretējā virzienā, kad konkurējošā partija nokļūst pie varas). Treškārt, var būt zināma ietekme uz reformas pasākumu “piederības” izjūtu. Ja pastāv uzskats, ka reformu idejas radušās politisko viedokļu vienprātības rezultātā, tad ierēdņi, kuriem šīs reformas ir jāievieš, uzskatīs tās par legītimām. Turpretim, ja noteiktas reformas uztver kā vienas partijas vai grupas uzskatu ieviešanas instrumentu, tad ierēdņi var neattiekties pret tām kā pret “sev piederīgām”, raugoties uz reformām ar neuzticību un uzskatot tās par prasību, kas uzspiesta no ārpuses un, kuras izpildi var novilcināt vai vājināt, cik vien iespējams. Saskaņā ar zīm. 2.1. centrālās valdības daba (E) tādējādi var ietekmēt ne tikai uztveri par reformas vēlamību un īstenojamību (I,J), bet arī reformas saturu (M), ieviešanas procesu (N) un eventuāli panāktās reformas apmērus (O).

Kad pārbaudām šīs hipotētiskās sakarības attiecībā pret faktiem, tad šķiet, ka pastāv kāda atbilstība. Divas visraksturīgākās vairākuma valdības valstis no mūsu izvēlēto valstu grupas (ar augstiem rādītājiem gan 1., gan 2. faktorā) ir Jaunzēlande un Apvienotā

Karaliste. Tās ir arī vispāratzītas kā valstis, kas īstenojušas visradikālākās un tālejošākās vadības reformas. Francija, savukārt, atrodas vidus pozīcijā – tai ir daudzpartiju sistēma, bet arī ļoti spēcīga augstākā valsts vadītāja figūra prezidenta veidolā. Ja prezidents pieder pie partijas, kurai ir arī vairākums valdībā, tad Francijai ir visai skaidra vairākuma valdības “nokrāsa”. Šādos laika posmos (piem., 1982.–1984. gads un 1988.–1992. gads) tika īstenotas plašas sabiedrības vadības reformas (skatīt aprakstu par Franciju A pielikumā). Tomēr citos laika posmos prezidentam bijis jāstrādā kopā ar premjerministru, kurš nav no tās pašas partijas (*sadzīvošana*), un šo starpspēļu laikā politikas veidošana, visticamāk, būs daudz piesardzīgāka. Kopumā var teikt, ka Francijā valdība atrodas pozīcijā starp vairākuma un konsensusa valdību un ka tā ir “vidējais” spēlētājs pēc vadības reformu apjoma un intensitātes. Tādējādi hipotētiskā sakarība joprojām ir spēkā.

Trešais variants būtu Somija, kas atkal ir vidus pozīcijas gadījums, bet ar lielāku noslieci uz spektra “konsensusa polu” nekā Francija. Somijā bieži ir sastopamas pārlieku lielas koalīcijas, un politiskā kultūra ir vienprātīgas piesardzības un savstarpējas pielāgošanās kultūra. Protams, gadās arī partiju savstarpējie strīdi, bet to tonis reti ir tik brāzmains kā parasti Francijā vai Apvienotajā Karalistē. Somijas gadījumā mēs varam novērot būtisku, bet ne nepamatotu reformu vēsturi, kas ir ieviestas mierīgi un nepārtraukti vairāk nekā desmit gadu laikā un kas pēctecīgi ir nodotas trijām koalīcijas valdībām, kuru sastāvi bija ļoti dažādi (skat. A pielikumu un *Pollitt et al., 1997*).

Tabulas 3.4. apakšējais labais stūris pozīcijā “konsensusa/konsensusa” ir tukšs, jo Lijparts nevienu no desmit valstīm mūsu grupā nav klasificējis kā piederošu šai pozīcijai. Tomēr interesanti, ka Lijparts ir atradis vismaz vienu valsti, ko viņš iekļauj šajā kategorijā, un tā ir Šveice. Šveice ir bēdīgi slavēta ar tās valdības grūtībām īstent lielākas politikas reformas (*Immergut, 1992*).

Pirms beidzam šo sadaļu, ir vērts izpētīt vēl divus piemērus – Vāciju un ASV. Vācijas gadījumā valsts *strukturā* ir federāla un ļoti decentralizēta (“subsidiaritātes” princips), bet centrālās valdības forma parasti ir bijusi minimālā vairākuma koalīcijas valdība (pirms 1982. gada – sociāldemokrātu-liberāļu valdība; 1982.–1998. gadā – konservatīvo liberāļu valdība). Pirmās, strukturālās iezīmes ietekme (Lijparta 2. faktors) ir bijusi visai izteikta:

“Iztrūkstot vienam, iespējams, centrā izvietotam, spēcīgam protagonistam un toņa noteicējam sabiedrības vadības reformas jautājumos un tā vietā izmantojot neskaitāmi daudz šādu darbības arēnu un aktieru, kuru mijiedarbība nav koordinēta, tas gandrīz izriet no Vācijas federatīvās sistēmas “loģikas”, ka sabiedriskā sektora reformu aktivitātes notiks nesaistītā un pakāpeniskā, nevis visaptverošā un lielapjoma veidā.” (*Schröter and Wollmann, 1997, p. 188.*)

Ietekme, ko nosaka centrālās valdības veids (1. faktors), ir mazāk izteikta. Saskaņā ar teoriju minimālā vairākuma koalīcijas dod spēcīgu kancleru ar labām iespējām īstent reformas. Tomēr jāsaprot, ka tieši valsts pārvaldes gadījumā šo iespēju tiecas nomākt iepriekš minētie strukturālie faktori. Federatīvās valstīs lielākā daļa ierēdņu nav nodarbināti federālajā līmenī, arī vairākums sabiedrisko programmu netiek administrētas šajā līmenī. Bez tam federālo valdību manevrēšanas brīvību ierobežo Federālā civildienesta vispārējais likums. Būtiskas izmaiņas ir notikušas *Länder* līmenī un pilsētās – Berlīnē, Dortmundē, Disburgā, Hanoverē, Heidelbergā, Ķelnē, Minhenē,

Nirnbergā, Ofenbahā un Sārbrukenā. Tomēr: “Salīdzinājumā ar šo attīstību, federālā valdība vēl nav piedāvājusi nekādu stratēģisko pieeju tās pārvaldes aparāta vadības stila modernizēšanai” (*Schröter and Wollmann, 1997, p. 198*).

Visbeidzot, ASV ir vēl viens fascinējošs piemērs valdībai ar jauktām iezīmēm. No vienas puses, attiecībā uz centrālās valdības dabu (Lijparta 1. faktors) tai ir visai izteikta vairākuma valdība. Partiju skaits ir neliels, un parasti valdību veido tikai viena politiskā partija (demokrāti vai republikāņi). Tas varētu radīt priekšstatu, ka ir iespējamās spēcīgas, plašas vadības reformas – vismaz tajā laikā, kad prezidents ir no tās pašas partijas, kam pieder vairākums kongresā (citos apstākļos Amerikā var būt paralēles ar Francijas *sadzīvošanu*, kaut arī Amerikā likumdevējs ir salīdzinoši daudz ietekmīgāks nekā Francijā). Tomēr valsts struktūra (2. faktors) ved pavisam citā virzienā. ASV ir decentralizēta, federatīva valsts ar visai nomainīgu iekārtu. Jāievēro vēl viens elements. ASV likumdevējs (pārstāvju palāta un senāts) ir neparasti ietekmīgs salīdzinājumā ar federālo valdību, un bez tam valdībai nav tāda pati kontrole pār saviem partijas biedriem likumdevēj institūcijā, kāda tā ir, teiksim, britu kabinetam. Šie faktori vēl vairāk nostiprina vairākuma spēku un liek nosvērties daudz atturīgāka valdības reformu kapacitātes novērtējuma virzienā. Ja paskatās, kāda ir reformu pieredzes vēsture, redzams, ka tā jau pati par sevi nav viendabīga. Laiku pa laikam prezidenti ir skaļi sludinājuši savas ieceres fundamentāli reformēt federālo departamentu un aģentūru vadību, bet reālie sasniegumi ievērojami atpaliek (*Ingraham, 1997; Pollitt, 1993*). Princips “vairāk runu, mazāk darbu” cieši sasauca ar spriedzi starp jau iepriekš aprakstītajiem 1. un 2. faktora elementiem.

Protams, lai arī iekārtas veids nešķiet svarīgs pārmaiņu noteicējs, kā mainīgais elements tas parasti darbojas kombinācijā ar citiem faktoriem. Tas ļauj notikt zināmāi attīstībai, bet pats nav “virzošais” spēks. Tādēļ ir vajadzīga kāda dinamiska starpnieka iejaukšanās. Rodss (*Rhodes, 1997, p. 44*), izpētījis Apvienotās Karalistes pieredzi, to pasaka skaidri:

“Kāpēc pārmaiņu temps Lielbritānijā bija ātrāks nekā jebkur citur Eiropā? Noteicošie bija trīs faktori. Pirmkārt, Mārgareta Tečere virzīja civildienesta reformu. Frāze *politiskā griba* parasti tiek lietota, lai paskaidrotu valdības apņemšanos. *Spēcīga, direktīva un, galvenais, uzstājīga vadība* ir garāks, bet daudz precīzāks skaidrojums.

Otrkārt, šādai valdībai nav daudz konstitucionālo ierobežojumi, jo īpaši tad, ja valdībai ir vairākums parlamentā. Centrālās pārvaldes reformai Lielbritānijā nav vajadzīgs likums, kas to noteiktu, pietiek ar kroņa prerogatīvu vai valdības pilnvarām.

Visbeidzot, valdība izstrādāja skaidru ideoloģisko stratēģiju, lai pamatotu savas dažādās reformu programmas un padarītu tās pievilcīgas patērētājam. Tā uzbruka skaitliski lielas valdības modelim un izšķērdēšanai, izmantoja tirgu, lai palielinātu individuālo izvēli, un piesaistīja patērētāju uzmanību”.

3.5. Augstāko ierēdņu (“mandarīnu”) un ministru attiecības

Visās valstīs lielākās sabiedrības vadības reformās parasti ir iesaistīti gan politiskie vadītāji (ministri), gan augstākā līmeņa ierēdņi (kā tas tika aprakstīts iepriekšējā nodaļā).

Tomēr attiecības starp šīm divām elites grupām dažādās valstīs ievērojami atšķiras. Mēs identificējam divas galvenās šo atšķirību dimensijas. Pirmkārt, pastāv jautājums par to, vai politiskās karjeras ir atdalītas no augstāko ierēdņu karjerām vai integrētas ar tām (Pierre, 1995). Otrkārt, jāraugās, cik lielā mērā augstāko ierēdņu amati ir politizēti, tādā nozīmē, ka vairākums šo amatu ieņēmēju (un daļēji tieši tāpēc viņi ir izvēlēti šiem amatiem) simpatizē noteiktai politiskajai partijai. Augstākā līmeņa ierēdņi var būt šādā veidā politizēti pat tad, ja viņu karjeras ir atdalītas no politiķu karjerām.

Šo iezīmju ietekme uz vadības reformām var būt visai nemanāma. Tā galvenokārt attiecas uz reformu "piederības" aspektu dažādos pārvaldes sistēmas līmeņos. Tādējādi varētu iedomāties, ka reformu "piederību" augstākajiem līmeņiem būtu vieglāk panākt tur, kur ministru un augstāko ierēdņu karjeras ir integrētas, nekā sistēmā, kur abu karjeru ceļi ir pilnīgi nodalīti. Tāpēc tādā sistēmā kā *grands corps* Francijā, kur daudzu ministru karjeras ir ļoti cieši sasaistītas ar augstāko ierēdņu karjerām, reformu programmu veidošana var būt ļoti atkarīga no kopīgām perspektīvām un kopīgas profesionālās saskarsmes, kas parasti nav raksturīgi, piemēram, Kanādai vai Apvienotajai Karalistei. Tomēr Francijas tipa sistēmā, kur ir integrētas karjeras, problēma ar "piederības" sajūtu var parādīties zemākajos hierarhijas līmeņos, kur ierindas ierēdņi jūt maz radnieciska vai neidentificē sevi ar politizētajiem *grands corps* "augstā lidojuma" pārstāvjiem. Atsaucoties uz zīm. 2.1., Francijas problēma varētu izpausties vairāk ieviešanas procesā (N pozīcija) nekā sākotnējā reformas programmas plānošanā (M pozīcija) – un šķiet, ka tā tas patiesībā arī ir.

Otrā dimensija – augstāko amatu politizēšana – dod papildu ietekmi aptuveni tādā pašā virzienā. Tā rada plaisu starp augstākā līmeņa ierēdņiem un ierindas ierēdņiem, kura ir lielāka nekā parasti, un tā var samazināt pirmo legimitātāti pēdējo (ierindas ierēdņu) acīs. Tomēr sekas tās ekstremālajai formai – ja augstākā līmeņa ierēdņu atrašanās amatos vērienīgi mainās pēc tam, kad ir ievēlēta jauna politiskā vadība, – var būt nestabilitāte reformu procesā. Jo īpaši tas var ietekmēt administratīvo reformu, jo organizāciju pārstrukturēšana un standarta darba procedūru mainīšanai parasti ir vajadzīgi vairāki gadi. Mēs to varam ilustrēt ar vairākiem piemēriem. Vācija (Götz, 1997) un Somija (Tiithonen, 1996) piedāvā mums mērenas politizācijas gadījumus, kur augstāko amatpersonu politiskā piederība ir svarīga, bet, valdībai mainoties, nenotiek augstāko ierēdņu masveida "izkaušana" un nomaina. Somijā parasti darbojas koalīcijas valdība, kas balstās uz konsensusa principu, un šie faktori ir nodrošinājuši sabiedrības vadības reformas pēctecību un stabilitāti (Pollitt et al., 1997). Vācijā minēto ietekmi maskēja ilglaicīgā Kola vadītās konservatīvi liberālās koalīcijas valdīšanas laiks, un jebkurā gadījumā, kad Vācijā mainās valdība, augstākajiem ierēdņiem, kuriem nesimpatizē jaunais valdības sastāvs, ir iespēja paņemt mācību atvaļinājumu vai arī pāriet uz dažādiem politiski mazāk sensitīviem amatiem (Götz, 1997). Amerikas piemērs ir daudz galējāks. "Trofeju sistēma" noved pie tā, ka jaunais prezidents ātri nomaina lielu skaitu augstāko amatpersonu Vašingtonā, radot divainu situāciju, kuru viens no Amerikas akadēmiķiem ir aprakstījis kā "svešinieku valdību" (Hecklo, 1977). Politiski iecelto amatpersonu skaits pieauga no 451 1960. gadā līdz 2 393 1992. gadā (Kettl et al., 1996, p. 82). Šāda mēroga pārmaiņas un kadru nomaina, protams, izjauc pēctecību,

tās prasa politikas apgūšanu no jauna un var novest pie nepieciešamības daudzus vadības paņēmienus un sviras atklāt no jauna. Kāda kritiķu grupa to raksturoja šādi:

“Viens ir paļauties uz politiski ieceltajām amatpersonām, lai tās nosaka aģentūras (iestādes) pamatpolitiku. Pavisam kas cits ir iecelt tik daudz politisku amatpersonu, ka tās ir plaši pārstāvētas iestādes vidējā līmeņa vadībā. Papildu pakļautības līmeņi palielina attālumu no valdības augšējiem ešeloniem līdz tās zemākajiem līmeņiem un var liegt augstākajiem vadītājiem piešķirt “balsi” savai politikai. Papildu līmeņi sarežģī informācijas plūsmu abos virzienos. Tie traucē jau tā grūto darbu, kad plašāki mērķi tiek pārvērsti konkrētos darbības mērķos un vadāmos uzdevumos. Bez tam tie mākslīgi pazemina griestus ilgtermiņa birokrātu karjerām un tādējādi uzliek papildu apgrūtinājumus federācijas valdības karjeras ierēdņiem.” (*Kettl et al., 1996, p. 83.*)

Šādu situāciju var pretnostatīt tam, kas parasti notiek Kanādā, Jaunzēlandē vai Apvienotajā Karalistē. Šajās valstīs augstākajos valsts civildienesta amatos tiek ieceltas tikai nedaudzas klaji politiskas figūras, un augstākā līmeņa ierēdņi parasti var sagaidīt, ka viņi saglabās savus amatus valsts pārvaldes mašīnērijas augstākajos amatos visas savas karjeras laikā vai vismaz lielāko tās daļu. Tas vienlīdz ļauj nodrošināt pēctecību un izmantot uzkrātās zināšanas, kā arī uzrāda konservatīvisma trūkumus (“viss jau iepriekš redzēts”) un ierobežoto pieredzes bagāžu. Šajās valstīs ministru un augstāko ierēdņu karjeras ceļi ir lielākoties nodalīti.

3.6. Valsts vadības filozofija un kultūra:

Rechtsstaat vai sabiedrības intereses?

Pēc tam, kad esam aplūkojuši “ierastos valdības paradumus” (konsensusa, vairākuma valdības un to variācijas) un attiecības starp ministriem un augstākajiem ierēdņiem, varam sākt administrācijas “ierasto uzskatu” izpēti. Vai ir iespējams identificēt izteiktas administratīvās kultūras, un, ja tas ir iespējams, kā tās ietekmē administratīvās reformas gaitu? Par laimi, šī ir joma, kurā ir veikti visai daudzi akadēmiskie pētījumi un izteikti komentāri, tā kā mēs atkal esam izdevīgā situācijā, kad varam balstīties uz citu pētnieku paveikto. Daudzi no šiem autoriem apgalvo, ka pastāv divi jo īpaši raksturīgi modeļi: “Vairākums valsts pārvaldes sistēmu darbosies vai nu saskaņā ar *Rechtsstaat* modeli, vai saskaņā ar anglosakšu priekšstatu par “sabiedrības interesēm”; ļoti nedaudzas sistēmas atrodas vidū starp šiem modeļiem, kas, šķiet, pēc savas būtības ir nesaskanīgi un nesamierināmi modeļi.” (*Pierre, 1995, p. 8.*)

No *Rechtsstaat* perspektīvas raugoties, valsts ir centrālais integrējošais spēks sabiedrībā, un tās galvenās rūpes ir likumu sagatavošana, pasludināšana un ieviešana. Tieši no tā izriet, ka vairākums augstāko ierēdņu tiek profesionāli apmācīt tiesību jomā un ka patiešām tiek izveidots liels un atsevišķs *administratīvo* tiesību kopums. Šādā kultūrā instinktīva birokrātijas nostāja būs rīkoties saskaņā ar tiesību

aktiem un precedentu tiesībām, un gan atsevišķa ierēdņa, gan individuāla pilsoņa rīcību noteiks šis likumības un tiesiskās kontroles konteksts. Šādas sistēmas uzraudzība prasīs administratīvo tiesu hierarhiju, tādu kā *Conseil d'Etat* Francijā vai *Bundesverwaltungsgericht* Vācijā. Raksturīgākās šādas pieejas vērtības ietvers likuma varas kā sociāli nepieciešama un integrējoša spēka respektēšanu, uzmanību pret precedentu un rūpes par vienlīdzību, vismaz vienlīdzību likuma priekšā. Kopumā ņemot:

“Tagad ir kļuvis pietiekami skaidrs, ka tādās valstīs kā Francija un Vācija jaunās sabiedrības vadības jautājums civildienestā sastopas ar kultūras premisām, kas atšķiras no tām, kādas pastāv anglosakšu valstīs.” (König, 1997, p. 222.)

Pretēji tam, “sabiedrības interešu” modelis piešķir valstij mazāk plašu vai mazāk dominējošu lomu sabiedrībā (patiesi, vārds “valsts” tiek lietota reti tādās anglosakšu izcelsmes valstīs kā Austrālija, Jaunzēlande un Apvienotā Karaliste). “Valdība” (drīzāk, nevis “valsts”) tiek uzskatīta par neizbēgamu ļaunumu, tās pilnvaras nedrīkst būt lielākas nekā ir absolūti nepieciešams, un tās ministriem un augstākajiem ierēdņiem ir pastāvīgi jāatskaitās sabiedrības priekšā, izmantojot vēlēto parlamentu vai citus kanālus. Protams, likums ir būtiska pārvaldības sastāvdaļa, bet tā konkrētās perspektīvas un procedūras nav tik dominējošas, kā tas ir *Rechtsstaat* modeli. Likums attiecas uz visiem pilsoņiem, bet likums parasti veido fonu, nevis priekšplānu, un daudzi augstākā līmeņa ierēdņi nav īpaši apmācīti likuma mistērijās (kā tas ir Apvienotās Karalistes gadījumā, kad lielākā daļa augstāko amatpersonu ir “erudīti”). Ierēdņus gluži vienkārši uztver kā pilsoņus, kas strādā valdības iestādēs, nevis kā īpašu kastu ar augstāko misiju pārstāvēt “valsti”. Valsts pārvaldi uzskata par procesu, kura mērķis ir iegūt sabiedrības apstiprinājumu (vai vismaz piekrišanu) pasākumiem, kas izstrādāti sabiedrības (vispārējās, valsts) interesēs. Tiek atzīts, ka dažādas sociālo interešu grupas savā starpā konkurē, dažreiz krasi nelabvēlīgā veidā. Šajā kontekstā valdības uzdevums ir būt par taisnīgu un uzticamu spēles tiesnesi, un tā nedrīkst pieslēties vienai vai otrai pusei. Taisnīgums un neatkarība nozaru interešu spēlē tādējādi ir galvenās vērtības, pragmatismam un elastīgumam esot tām īpašībām, kas tiek paceltas pāri profesionālajām zināšanām (vai pat pāri stingrai likumībai).

Kā katra no šīm pieejām ietekmē sabiedrības vadības reformu? Vispārīgi runājot, mēs varētu sagaidīt, ka *Rechtsstaat* sistēmas būs “smagnējākas” un lēnākas reformu īstenošanā nekā iekārtas, kur dominē sabiedrības intereses. Tas ir tādēļ, ka vadības izmaiņām vienmēr būtu nepieciešamas likumu izmaiņas un, no kultūras viedokļa, augstākajiem ierēdņiem, kuri ir pamatīgi apguvuši administratīvo tiesību jomu, būtu daudz grūtāk pārorientēties uz “vadības” vai “uz darba izpildi orientētu” perspektīvu, nekā tas būtu “erudītiem”. Pastāv vismaz daži uz apstākļiem balstīti pierādījumi, kas pamato šo interpretāciju. Piemēram, Vācijas un Francijas ierēdņi parasti ir pārsteigti par to, ka Apvienotās Karalistes valdības iestāžu programmu rezultātā vienas desmitgades laikā ir bijis iespējams pārcelt vairāk nekā divas trešdaļas ierēdņu no ministriju departamentiem, kas nav bijuši saistīti ar noteiktu industrijas nozari, uz jaunas formas organizatoriskajam struktūrām, nepieņemot nevienu jaunu tiesību aktu (skat. pielikumu: Apvienotā Karaliste, valsts apraksts). Pretstatā pavisamniecīgo Vācijas

federālās valdības pārstrukturēšanu dažreiz skaidro ar būtiskāko likumu pārāk ierobežojošo raksturu šajā valstī (*Schröter and Wollmann, 1997*).

Visbeidzot, var tomēr apšaubīt, vai administratīvo kultūru bipolārā sadalīšana "sabiedrības interešu" vai *Rechtsstaat* modeļu kategorijās ir patiesi adekvāta. Daudzās mūsu aplūkojamās valstīs ir notikusi būtiska atkāpšanās no strikti ar likumiem reglamentētas valsts formas virzienā uz ko citu, kas nav nepārprotams "sabiedrības interešu" modelis. Nīderlande, Zviedrija un Somija – visas ietilpst šajā trešajā kategorijā. Nīderlande pēc Otrā pasaules kara piedzīvoja laika posmu, kad tā atteicās no daudziem likumiem, kas reglamentēja valsts pārvaldes sfēru, un tagad tās administratīvā kultūra parādās kā komplicēts sajaukums ar visai atvērtu pieeju, kas iesaista politikas veidošanas procesā ļoti plašu ekspertu un sociālo grupu spektru. Tajā pašā laikā daļēji ir saglabājusies arī vecā "uz pilāriem" balstītā domāšana, tiktāl, cik to joprojām var uzskatīt par svarīgu, lai nodrošinātu, ka valsts pārvaldes lēmumu pieņemšanas process līdzsvaro katras lielākās sociālās grupas pārstāvniecību. Tā pēc savas būtības ir uz konsensusu balstīta pieeja, kas ļoti atšķiras no *Rechtsstaat* filozofijas, ko raksturo lielāka noslēgtība un likumiskais pūrisms. Gan Somijā, gan Zviedrijā pagātnē juridiskās mācības augstākā līmeņa ierēdņiem bija parasta lieta, bet, tāpat kā Nīderlandes gadījumā, šī juristu dominante ir ievērojami vājinājusies pēdējo četrdesmit vai piecdesmit gadu laikā. Abās minētajās valstīs ierēdņi šobrīd ir ar ļoti atšķirīgu pieredzi un izglītību dažādās nozarēs, un mēs varam uzskatīt, ka tagad augstākā ierēdniecība ir tikpat saistīta ar mecorporatīvistu starpniecības prasību izpildi, kā ar skrupulozu likumu piemērošanu. Tāpat abās valstīs ir jūtams valsts svars, centrālā loma un pēctecība – augstākā ierēdniecība nav gluži visuztrauktākā, aizskartākā suga, ko jūs atradīsiet Vašingtonas varas gaitēnos vai dažreiz Vaitholā.

3.7. Politisko konsultāciju avoti

Pēdējais, pēc mūsu domām, svarīgais administratīvās sistēmas aspekts ir ministriem pieejamo konsultatīvo avotu dažādība reformas jautājumiem. (Šeit mēs domājam tikai konsultācijas vadības reformu jautājumos. Padomi, kas saistīti ar jauninājumiem citos darbības virzienos, piemēram, valsts aizsardzības politikā vai ekonomikas politikā, var nākt no citiem avotiem.) Principā politiskie vadītāji var saņemt padomus vadības jautājumos no ļoti plaša avotu spektra – no savām politiskajām partijām, no saviem augstākajiem ierēdņiem, no vadības konsultantiem, no akadēmiķiem, no biznesa korporācijām kā arī no politiskajiem vai darbības virzienu ideju ģeneratoriem. Pamata pieņēmums ir tāds, ka jo plašāks būs ierasto konsultatīvo avotu spektrs, jo ticamāk, ka jaunas idejas – īpaši tās, kas nāk no valsts sektora ārpusē – sasniegs ministru ausis pārliecinošā un ietekmīgā veidā. Piemēram, jaunām vadības idejām (F pozīcija zīm. 2.1.) tādējādi būs lielākas izredzes ātrāk saņemt izpildvaras politiķu simpātijas un uzmanību.

Bez tam konkrētas reformas idejas avots var ietekmēt to, par cik legītimu un "piederīgu" šī ideja tiek uzskatīta (atziņa, kas jau tika izteikta sadaļā par ministru un augstāko ierēdņu attiecībām). Ierindas ierēdņi ar lielākām aizdomām var izturēties pret idejām, kuras uzskata nākam no vienas politiskās partijas vai no "pārgudrajiem ģēnijiem" kādā modernā ideju ģeneratorā. Reformas "piederības" sajūtas panākšana līdz hierarhijas slāņu apakšai var izrādīties vieglāka, ja cilvēki saskata tajā "pašu mājās izaudzētas" idejas elementu, tas ir, ja cilvēki redz, ka jauninājums ir balstīts uz pašā civildienestā uzkrāto pieredzi, nevis ir uzspiests "importa" produkts no *Rank Xerox* vai *Motorola*. Protams, ka reakciju un jauninājumu ietekmēs administratīvā kultūra. Idejām no "lielā biznesa" ir vieglāk piešķirt lielāku legītimātāti administratīvajās kultūrās, kas ir orientētas uz biznesu, nevis valdību – kā tā, kas prevalē ASV, nevis spēcīgās, lepnās, uz valsts varu orientētās kultūrās – kā tā, kas kādu laiku eksistēja Francijā.

Nav grūti atrast kontrastus. Padomājiet par atšķirībām starp Franciju un Apvienoto Karalisti 80. gados. Francijā reformu politika nāca no *grands corps* "parastajiem sadarbības tīkliem" – kur augstākajiem ierēdņiem un politiķiem iepriekšējā pieredze un izcelsme ir kopīga un viņu karjeras ir savstarpēji saistītas. Apvienotajā Karalistē Tečeres kundze bija labi pazīstama ar savu aizdomīgumu attiecībā uz ierēdniecību, un daudzas idejas savām reformām viņa smēlās tieši no labējo spēku ideju ģeneratoriem. Līdzīgus kontrastus varam pamanīt starp Vāciju un ASV. Vācijā vairākums reformu projektu ir radīti pašā civildienestā, izmantojot padomus, ko dažreiz sniedza attiecīgās jomas akadēmiķi no Speijera Administratīvo zinātņu institūta (*Schröter and Wollmann, 1997*). ASV prezidents Reigans pieaicināja darījumu cilvēku komandas, lai viņi ierosinātu izmaiņas federālajā administrācijā, vispazīstamākā no tām ir Greisa (*Grace*) komisija un tās 2 000 darījumu cilvēki (*Pollitt, 1993, pp. 91-95*). 1984. gadā Greiss nāca klajā ar 2478 rekomendācijām, lai uzlabotu ekonomisko efektivitāti un samazinātu "izšķērdību", bet šķiet, ka daudzu šo ideju ieviešana ir izpalikusi un tās ir nomaldījušās sadrumstalotajā, skeptiskajā un, iespējams, arī negribīgajā federālajā birokrātijā. Arī premjerministrs Malronijs Kanādā ar aizdomām izturējās pret karjeras ierēdņiem un griezās pēc padoma pie uzņēmējiem (*Savoie, 1994*).

Somija, Nīderlande un Zviedrija arī atšķiras cita no citas. Somijas sabiedrības vadības desmitgades reformās, sākot no 1987. gada, bija liels augstāko ierēdņu intelektuālais ieguldījums. Ārējie dalībnieki no uzņēmēju aprindām vai konsultanti bija drīzāk izņēmums nekā likums (kaut arī vienam vai diviem no augstākajiem ierēdņiem bija zināma uzņēmējdarbības pieredze). Turpretim Nīderlandes reformas radās no komiteju darba un aptaujām, kurās piedalījās ne tikai ierēdņi, bet arī akadēmiķi, auditori un atsevišķi cilvēki no uzņēmēju vidus, tas bija visai atvērts padomu un ideju "tirgus". Iespējams, ka Zviedriju var ierindot pa vidu starp Somiju un Nīderlandi – šeit bija zināma "ārējā" apspriešana un līdzdalība, bet augstākie ierēdņi stingri turēja "stūres ratu" un nekad neatradās tāda stāvoklī kā ASV, Lielbritānijas vai Kanādas ierēdņi, kas bija spiesti ieviest reformas, kuru saturu lielā mērā noteica valdības konsultanti no uzņēmēju aprindām, ārējie domu ģeneratori vai vadības konsultanti.

3.8. Eiropas Komisija: īpašs gadījums

Eiropas Komisija acīmredzami ir īpašs gadījums, jo tā nav suverēnas valsts veidojums. Bez tam, būdama pārnacionāla varas struktūra, tā lielu daļu no savām darbībām veic *kopā ar* suverēnām valstīm, tādēļ šīs attiecības nevar vērtēt tāpat kā attiecības starp valsts valdību un pārējiem valsts pārvaldes līmeņiem. Tomēr par spīti šiem *sui generis* aspektiem lielu daļu no iepriekšējās analīzes attiecībā uz mūsu izvēlēto vienpadsmit valstu grupu var pielietot arī attiecībā uz Komisiju. Patiesībā mēs gribētu apgalvot, ka trešo, ceturto un piekto iezīmi no mūsu vispārējās analīzes bez īpašām grūtībām var attiecināt arī uz Eiropas Komisiju un ka galvenās atšķirības izpaužas, pielietojot pirmo un otro analīzes elementu – valsts struktūru un centrālās valdības stilu. Sākumā aplūkosim šos divus visproblemātiskākos elementus.

Attiecībā uz vertikālo pilnvaru izplatību mēs nevaram nosaukt Komisiju par federālu vai unitāru struktūru. Tā noteikti nav federāla tajā nozīmē, ka tai nav varas padotības līmeņu, ar kuriem tā dalītu savu varu saskaņā ar konstitūcijā noteiktu kārtību. Tomēr ir zināmas līdzības ar minēto izkārtojumu: Komisija lielā mērā darbojas līgumu noteiktajās robežās (Romas, Māstrihtas līgums), un tajos ir definētas attiecības, kādām tām būtu jāveidojas starp Komisiju, citām ES institūcijām un pašām dalībvalstīm. Šajā nozīmē varētu teikt, ka Komisija strādā kvazifederālā, līgumu noteiktā vidē, lai arī tajā nav padotības līmeņu to parastajā izpratnē. Viena no acīmredzamām atšķirībām ir, piemēram, tā, ka vairākumā federatīvo valstu federālā valdība (nacionālais līmenis) saglabā atbildību par nacionālo ārējo politiku un aizsardzības politiku, bet ES dalībvalstis ir nosargājušas savu neatkarību attiecībā uz šiem aspektiem, un mēģinājumi izstrādāt kopīgu pieeju šajās jomās ir bijuši kaut arī iesaistīti, tomēr arī ierobežoti, negribīgi un lēni.

Savukārt, definīcija “unificēta” arī nešķiet visai piemērota, jo, kaut arī Komisija pati ir unificēta struktūra, tās darbība ir atkarīga no tā, vai tiek panākta vienošanās par sadarbību ar dalībvalstīm, no kurām katra pati par sevi ir neatkarīga suverēna valsts. Tādēļ šajā nozīmē tikai vīsekstrēmākie eirofobi pielīdzinātu Eiropas Komisiju tādas spēcīgas unitāras valsts modeļa struktūrai, kāda tā ir Francijā vai Apvienotajā Karalistē.

Pārejot pie jautājuma par horizontālo koordināciju, tūlīt varam pamanīt, ka Komisijā ir spēcīga vertikālā sadalījuma struktūras un bieži ir grūti koordinēt to darbību (*Middlemass, 1995; Page, 1997*). Katrs Ģenerāldirektorāts (ĢD) lielā mērā rīkojas pats pēc saviem ieskatiem, un tiem ĢD, kas veic horizontālo koordinēšanu (IX – Personāla; XIX – Budžeta un XX – Audita un kontroles), ir smagi jācinās, lai ietekmētu “operatīvo” ĢD darbu, kas vada ES programmas. Īsi sakot, Eiropas Komisija ir visai sadrumstalota institūcija.

Ņemot vērā šīs strukturālās iezīmes, ko varam secināt par vadības reformām? Varbūt vienkārši to, ka EK būtu grūti ieviest plaša mēroga radikālas reformas, kādas ir īstenotas tādās unitārās, centralizētās valstīs kā Jaunzēlande un Apvienotā Karaliste. Šķiet, ka vēsturiskā pieredze to arī atklāj – kaut arī ir bijusi mokoša daļēju, pakāpenisku reformu (un neizdevušos reformu – *Spierenberg, 1979*) vēsture, nav notikusi vispārēja pārstrukturēšana vai pārorientēšanās uz vadības stiliem, kas balstās uz darba izpildi

vai galaproduktu /iznākumu. Gluži pretēji, Komisija lielākoties ir un paliek vecmodīga, birokrātiska struktūra.

Otrā "galvenā iezīme" mūsu analizē ir centrālās valdības īpašības – pārvaldības stili vai tradīcijas. Komisijas gadījumā tas ir vairāk konsensusa nekā mažoritārais stils, kaut arī politiskajām partijām ir tikai ļoti pakārtota loma. Komisija pati (t.i., komisāru korpus) ir izteikti koleģiāla struktūra, kur ir vitāli svarīgi, lai reformu iniciatīva gūtu vienprātīgu apstiprinājumu vai vismaz piekrišanu. Tā sastāv no cilvēkiem ar politiskas vadības pieredzi (parasti tie ir bijušie ministri no dalībvalstīm), bet viņiem ir jāstrādā ar iestādi, kas patiesībā ir konkurējoša politiskās vadības institūcija Ministru Padomes vidolā. Bez tam Komisija atskaitās par savu darbu Eiropas Savienības Parlamentam. Pēdējais gan parasti nav īpaši spēcīgs politiskais spēks, kaut arī 1999. gadā notika bezprecedenta gadījums, kad komisāriem pēc Parlamenta spiediena bija jāatkāpjas.

Pārejot pie aspekta, kas tabulā 3.1. ir nosaukts par ministru/augstāko ierēdņu attiecībām, varam teikt, ka Komisija šai ziņā ir unikāla vairāku iemeslu dēļ. Vispirms, tai ir līmenis, kas vairākumā valstu tiktu uzskatīts par "papildu" politisko līmeni. Komisijas gadījumā augstākie ierēdņi ir ģenerāldirektori, pastāvīgo Komisijas dienestu vadītāji. Virs viņiem atrodas pirmais politiskais līmenis – komisāri, kuri, lai arī amatos tiek iecelti, pēc savas "izcelsmes" ir politiķi (skatīt iepriekšējo rindkopu). Tomēr aiz komisāriem atrodas vēl viens ietekmīgs politisko vadītāju veidojums - Ministru Padome, kas sastāv no dalībvalstu ministriem. Lai vēl vairāk sarežģītu situāciju, katram komisāram ir savs *kabinets*, kas sastāv no viņa/viņas personiski ieceltām amatpersonām, kuras sniedz politiskas konsultācijas un (bieži vien) nonāk opozīcijā ar ģenerāldirektoriem. Visbeidzot, varam atzīmēt, ka, kamēr amati *kabinetā* ir pagaidu (tie neturpina pastāvēt ilgāk par atsevišķā komisāra pilnvaru laiku), pat karjeras ģenerāldirektoru un ierēdņu iecelšana divas pakāpes zem viņiem ir politiski ietekmējama (Page, 1997). Viss iepriekš aprakstītais rada ļoti sarežģītu attiecību kopumu starp augstākajām karjeras amatpersonām un "viņu" komisāriem. Viņu karjeras parasti nav savstarpēji saistītas pēc franču modes, bet augstāko ierēdņu amati nepārprotami ir politizēti, un ir liela grupa vēl vairāk politizētu pagaidu ierēdņu *kabinetos*.

Runājot par Komisijas administratīvo kultūru, iespējams, būtu taisnīgi teikt, ka tajā no Komisijas veidošanas gadiem joprojām kā dominējošā ir saglabājusies franču ietekme. Daudzas franču tradīcijas joprojām turpinās, to vidū spēcīgu atsevišķu hierarhiju pastāvēšana (ģenerāldirektorātos), finanšu kontroles sistēma un domāšanas veids, kur dominē strikta sekošana normām un likumiem. Tā ir vairāk *Rechtsstaat*, nevis sabiedrības interešu kultūra, lai arī ir jāatzīst, ka pastāv ievērojama iekšējā dažādība un ka reformas un plašāka darbinieku piesaistīšana no jaunākajām dalībvalstīm pakāpeniski maina klimatu.

Par politiskajām konsultācijām jāteic, ka tās, kas sasniedz komisārus, var nosaukt par visai dažādām. Bez tiem padomiem, kas nāk no ģenerāldirektoriem, komisāri uzklausa sava *kabineta* viedokli, un nereti viņi izmanto arī avotus savu valstu administrācijās. Viņus ar faktiem un prasībām bombardē arī neskaitāmas interešu grupas, kas izveidojušas savas mītnes Briselē. Lai arī šī ir ārkārtīgi komplicēta sistēma, tā tomēr nav slēgta.

Rezumējot var teikt, ka sliekšnis, kas Komisijā jāpārvar vadības reformām, lai tās būtu iespējams ieviest, ir jo īpaši augsts. Komisija ir koleģiāla iestāde, kas darbojas pēc vienprātības principa, un tās operatīvie ģenerāldirektorāti ir vertikāli ļoti sadrumstaloti. Tādēļ neviens varas avots nav pietiekami spēcīgs, lai par spīti ievērojamai pretestībai īstenotu visaptverošas pārmaiņas. Sabiedriskās domas ietekme ir vāja un netieša: pa vīdu esošā dalībvalstu "līmeņa" dēļ, Eiropas Parlamenta salīdzinošā vājuma dēļ un tādēļ, ka Komisija tik un tā pati nesniedz valsts pakalpojumus, tāpēc nenonāk tiešā kontaktā ar sabiedrību. Būtu jāpiemin arī citi pārmaiņas apgrūtināšie faktori. Komisijas augstāko ierēdņu karjeras ir nodalītas un visumā ļoti "drošas" – lai saglabātu savus amatus, viņiem nav pastāvīgi jāuzrāda rezultāti (Page, 1997, p. 87). Trīs augstākās pakāpes hierarhijā ir visai politizētas, bet tādā veidā, kas pievērš šo amatpersonu uzmanību pievilcīgām politiskām tēmām un tam, ko ir iespējams sasniegt Komisijas četru gadu pilnvaru laikā, nevis ilgtermiņa strukturālajām pārmaiņām. Administratīvajai kultūrai piemīt nozīmīgi *Rechtsstaat* elementi, un turēšanos pie likumu normām un standarta procedūrām vēl vairāk pastiprina šādas daudzvalodu un daudz kultūru organizācijas vadīšanas grūtības. Visi šie aspekti cits citu papildina, lai nākamā vadības reformu īstenošana dzīvi padarītu sarežģītu.

Tomēr par spīti tam plašāks ekonomiskais spiediens un vadības ideju ārējās attīstības tendences vismaz ir likušas atkal iekļaut plaša mēroga administratīvo modernizāciju Komisijas dienas kārtībā. Kad 1995. gadā sākās jaunā Komisijas sastāva pilnvaru laikposms, tā uzsāka Saprātīgas un efektīvas vadības iniciatīvu (*SEM 2000*). Tai ātri sekoja *MAP 2000* (Administratīvās un personāla politikas modernizācija), kas koncentrējās uz iekšējām reformām pašas Komisijas aparātā. Vēl tikai jāredz, cik lielu progresu var panākt šādas iniciatīvas, sastopoties ar spēcīgajiem ierobežojumiem, kas iesakņojušies administratīvi politiskajā iekārtā. Agrīnie vērtējumi norāda uz to, ka zināms progress ir panākts, bet saglabājas ļoti būtiski šķēršļi jebkuriem mēģinājumiem veikt saskaņotu, koordinētu un pamatīgu reformu (*European Commission, 1998* un intervijas).

3.9. Tradicionālā birokrātija: *ancien régime*?

Liela daļa retorikas, kas saistīta ar sabiedrības vadības reformu, krasi pretnostata jauno (= labo) vecajam (= sliktajam). Apzīmējums, kas piešķirts vecajam – tam, kam pāri tiek pacelta modernā, reformētā valsts sektora organizācija – parasti ir kaut kas līdzīgs "tradicionālajai birokrātijai" (piem., Hughes, 1998, chapter 2). Pirms beidzam pārskatu par režīmu veidiem, ir jāizpēta šo *ancien régime* – lai izprastu, kas tajā tika uzskatīts par nepareizu, un lai noskaidrotu tā saistību ar dažādām politiski administratīvās sfēras dimensijām, ko aplūkojām iepriekš no 3.2. līdz 3.8. sadaļai.

Osborns un Geblers (*Osborne and Gaebler, 1992, pp. 11. – 12*) izsaka visai raksturīgu tradicionālās birokrātijas kritiku, ko parasti var dzirdēt no angļu, amerikāņu, austrāliešu un Āzijas pētniekiem:

"Mūsu tēze ir vienkārša. Tāda tipa valdības, kas veidojās industriālās ēras laikā ar savām lēnīgajām, centralizētajām birokrātijām, to apsēstību ar normām un noteikumiem

un to padotības hierarhijas ķēdēm, vairs labi nedarbojas. Tās savā laikā paveica lielus darbus, bet kādā brīdī tās no mums attālinājās. Tās "aptaukojās", kļuva izšķērdīgas, neefektīvas. Kad pasaule sāka mainīties, šīs valdības nemainījās tai līdzī. Hierarhiskās, centralizētās birokrātijas, kas tika veidotas 30. vai 40. gados, gluži vienkārši vairs labi nefunkcionē strauji mainīgajā, ar informāciju bagātajā, zināšanu jomā intensīvajā sabiedrībā un ekonomikā, kāda pastāv 90. gados."

Austrāliešu komentētājs Hjūzs (*Hughes, 1998, pp. 38-39*) pauž līdzīgu nostāju:

"Tradicionālais modelis bija "stīvs" un birokrātisks, šauri fokusēts un aizrāvies ar struktūru un procesu. Tomēr tas bija daudz labāks par to, kas pastāvēja iepriekš. Lai arī tradicionālais modelis daudzus gadus noderīgi kalpoja, tas tiek daudz kritizēts. Tas ilgu laiku bija labs modelis, bet tā laiks ir pagājis."

Hjūzs ir viens no daudzajiem, kuri saista tradicionālo modeli ar ideālu saprātīgu/likumīgu birokrātiju, kas aprakstīta Maksa Vēbera (*Max Weber, 1947*) darbos. Šāda veida organizāciju raksturoja:

- strikti noteiktas kompetences sfēras
- definēta amatu hierarhija
- skaidrs nodalījums starp amatpersonu dienesta un privāto lomu (un īpašumu)
- specializācija un ekspertu zināšanas kā pamats rīcībai
- amatpersonu iecelšana karjeras amatos uz pilnu darba slodzi
- vadīšana, izmantojot vēl nepabeigtus nosacījumu kopumus, kuru pārzināšana bija attiecīgo amatpersonu specifiskā tehniskā kompetence

Šis tad ir tas valsts iekārtas veids, par ko saka, ka to nepieciešams aizstāt ar elastīgākām, ātri reaģējošām, uz darba izpildi orientētam modernas organizācijas formām. Skaidri redzams, kurš no dažādajiem administratīvo kultūru veidiem, kas aprakstīti iepriekš, atrodas vistuvāk tradicionālajam modelim – tas ir *Rechtsstaat* modelis. Šī interpretācija noved pie secinājuma, ka tādas valstis kā Vācija atrodas "aizmugurē" un tām daudz enerģiskāk jāisteno atjaunotne vai "jaunā sabiedrības vadība" – lai sekotu tādiem līderiem kā Jaunzēlande vai Amerikas Savienoto Valstu Nacionālais darbības pārskats.

Diemžēl jāsaka, ka tas, ko varētu nosaukt par "Osborna un Geblera stāstu", ir maldinoši vienkāršots un "tīrs". Uz to varētu attiecināt daudz sīki izstrādātas kritikas, bet mēs aprobežosimies tikai ar trijām atziņām. Pirmkārt, no iepriekšējām sadaļām ir nepārprotami skaidrs, ka daudzus gadus nav pastāvējusi tikai viena administratīva iekārta, bet vairākas. Otrkārt, (izvēršot pirmo atziņu) pat ja dažu valsts sektoru atsevišķi elementi atbilda tradicionālās birokrātijas tēlam, tad citi noteikti nē. Piemēram, Apvienotajā Karalistē (tāpat kā vairākumā Rietumeiropas valstu) visdārgākie un visintensīvākie darbaspēka sektori – veselības aprūpe un izglītība – nekad nav bijušas juridiskas birokrātijas. Gluži pretēji, tās bija struktūras, kurās dominēja profesionāļi un kur atsevišķām profesijām bija iespēja lielā mērā rīkoties pēc saviem ieskatiem. Klārks un Ņūmens (*Clarke and Newman, 1997*) to sauc par "biro-profesionālismu", lai atšķirtu no "tīras" birokrātijas. Treškārt, Osborna un Geblera "skolas" dotais pārskats par tradicionālo birokrātiju ir pārāk vienpusējs. Viņi uzsver negatīvo ("stīvumu", centralizāciju utt.), bet ignorē vai nepietiekami apraksta pozitīvo, piemēram, pēctecību,

godīgumu un lielu uzticību vienlīdzības principiem kontaktos ar pilsonisko sabiedrību. Savā pirmajā darbā par vadības reformām Huds tās nosauc par "teta* tipa pamatvērtībām" un komentē šādi: pat ja vadības reformas paaugstina taupību un ekonomisko efektivitāti, šie ieguvumi var būt "pirkti" par godīguma un taisnīgas rīcības garantiju, kā arī par drošības un izturības cenu (Hood, 1991, p. 16).

Mēs neizdarām secinājumu, ka "tradicionālā modeļa" negatīvās iezīmes ir fantāzija bez reāla seguma. Katrs lasītājs noteikti pats ir guvis personisku pieredzi, kas apliecina valsts (un privāto) birokrātijai spēju strādāt kaitinoši lēni un neefektīvi. Tomēr tas ir liels – un nepamatots – lēciens no minētā argumenta uz iedomu, ka industriālā laikmeta valdības, kas iepriekš vadījušas savu valsts sektoru kā Vēbera stila tradicionālās birokrātijas, tagad ir spējīgas bez ievērojamiem zaudējumiem pāriet uz jauna, moderna veida organizāciju, kas izvairās no visā pagātnes problēmām. Kā šajā grāmatā redzēsiet turpmāk, visi valsts sektori nenāk no vienas un tās pašas vietas, un visi nedodas vienā virzienā. Modernizācija parasti ir saistīta gan ar zaudējumiem, gan ieguvumiem (šī tēma ir aplūkota 7. nodaļā). Katra valsts ir atšķirīga (lai arī ir valstu grupas un modeļi), un ikvienā valsts jomā katrai nozarei ir sava organizācijas kultūra. Ideja par viendabīgu un tagad pilnīgi nederīgu *ancien régime* ir tik pat neiespējama kā apgalvojums par to, ka tagad ir gatava globāla recepte, pēc kuras droši varētu modernizēt valdību.

3.10. Noslēguma piezīmes

Šīs nodaļas galvenās atziņas var viegli rezumēt. Esošo politiski administratīvo iekārtu iezīmes būtiski ietekmēs gan reformu izvēli, gan noteikta veida reformu ieviešanas iespējamību (vēlme un realizācijas iespējamība – elementi I un J zīm. 2.1.). Valsts struktūra, centrālās valdības īpašības, attiecības starp ministriem un augstākajiem ierēdņiem, dominējošā administratīvā kultūra un konsultatīvo kanālu daudzveidība ietekmē to, kādas idejas tiek uzklautas un cik enerģiski un plaši tās pēc tam tiek ieviestas. Dažas iekārtas izskatās daudz atvērtākas modernas sabiedrības vadības idejām par orientēšanos uz darba izpildi un tirgus nosacījumiem nekā citas: jo īpaši tādas ir anglosakšu valstis- Austrālija, Kanāda, Jaunzēlande, Apvienotā Karaliste un ASV. Tomēr ne visām šīs grupas valstīm ir vienlīdzīgas spējas ieviest minētās idejas saskaņīgi un visaptveroši. Strukturālu iemeslu dēļ centrālā valdība ASV ir mazāk centralizēta un fokusēta nekā Jaunzēlandē un Apvienotajā Karalistē. Austrālija un Kanāda – abas valstis ar Westminsteras sistēmas "nokrāsu", bet abas arī federālas pēc uzbūves – šajā ziņā atrodas kaut kur pa vidu. Citas valstis ar spēcīgām *Rechtsstaat* tradīcijām ir vairāk noturīgas pret idejām par jaunu sabiedrības vadību, lai arī tās izrāda interesi par reformu. Šeit visizcilākie piemēri ir Vācija un Francija. Katra no tām ir mēģinājusi veidot savu reformas ceļu. No šīm abām valstīm Francijai ir vieglāk īstenot plašas pārmaiņas tiktāl, ciktāl tā joprojām ir visai centralizēta un to vada prezidents ar

* Teta – grieķu alfabēta astotais burts.

4. nodaļa

Modernizācijas un reformas trajektorijas

“Kāpēc angloamerikāņu valstis ir reformu universa centrs? Kā veicas reformām, kad tās paņem no viena konteksta un ievieto atšķirīgās politiskajās un administratīvajās vidēs?”
(Peters, 1996a, p. 115)

4.1. No iekārtām uz trajektorijām

Iepriekšējās nodaļās mēs izpētījām desmit valstu un Eiropas Komisijas politiski administratīvās iekārtas, kas ir salīdzinoši noturīgas, tomēr pamazām mainās. Tagad mēs pievērsīsimies straujākām un ātrāk īstenojamām pārmaiņu formām: pašām reformām. Vai tā ir taisnība, ka angloamerikāņu valstis ir reformu universa centrs, vai arī tas ir viedoklis, kuru pauž tikai paši angloamerikāņi? Ciktāl var teikt, ka visi iet pa vienu un to pašu ceļu, neraugoties uz atšķirīgiem izejas punktiem šo valstu politiski administratīvo iekārtu izpratnē? Vai ir skaidri modeļi vai arī katrs atsevišķais risinājums tiek pasniegts kā stratēģija?

Šie ir jautājumi, ko aplūkosim šajā nodaļā, bet mēs turpināsim tiem pievērsties visā grāmatas atlikušajā daļā. Kā vienmēr ir pārāk daudz faktu, lai kāds tos visus pārzinātu, tādēļ ikviens skaidrojums būs drīzāk selektīvs (un tāpēc interpretējošs). Vispirms mēs izmantojam 2. nodaļā aprakstīto pārmaiņu modeli, lai organizētu katras valsts pieredzes “pamata” elementus dažās pamatotās kategorijās. Šīs darbības rezultātus var redzēt A pielikuma tabulā, kur ir kopsavilkums par katru valsti un hronoloģiskas tabulas. A pielikumu vajadzētu izmantot kā papildinājumu visai grāmatai, bet jo īpaši šai nodaļai. Šajā nodaļā mēs izmantojam plašu salīdzinošo perspektīvu, meklējot līdzības un atšķirības. Mēs to darām, izmantojot *trajektoriju* jēdzienu, lai tas mums palīdzētu sakārtot datus.

4.2. Trajektorijas un scenāriji: konceptuālais sākums

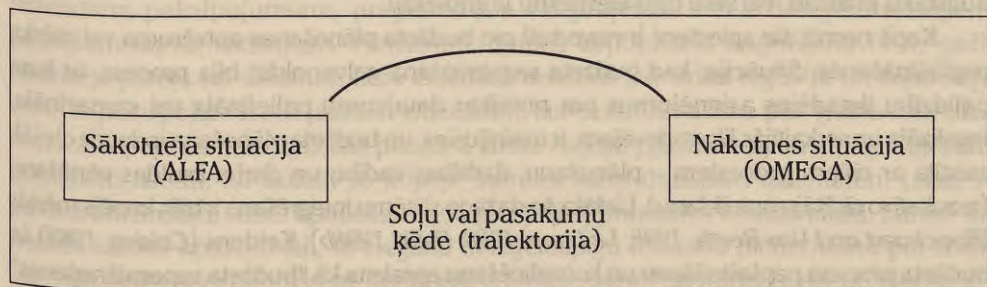
Trajektorija, kā šis jēdziens ir definēts šeit, ir kaut kas vairāk par tendenci. Tendence ir tikai kāds modelis, kas izriet no datiem (piem., ja nokrišņi desmit gadu laika posmā katru gadu palielinās, tad tā ir tendence). Turpretim trajektorija ir *apzināti veidots* modelis – virziens, kurā kāds cenšas doties. Tā ved no sākuma punkta (alfa) uz kādu vēlamu vietu vai stāvokli nākotnē (omega). Tādējādi *scenārijs* sastāv no trijiem pamata elementiem: sākuma stāvoklis, trajektorija un nākotnes stāvoklis (skat. zīm. 4.1.).

Scenāriji var atšķirties pēc to konkrētības pakāpes. Tie var būt kaut kas tikai nedaudz vairāk par neskaidru ideju un virzienu kopumu, vai arī tie var būt izveidoti kā stratēģiskie plāni ar konkrētām darbībām, termiņiem un mērķiem. Scenāriji ne vienmēr ir pabeigti, viens vai vairāki pamatelementi var trūkt. Piemēram, ja ir tikai omega – vēlamās nākotnes vīzija –, bet nav skaidri norādīta alfa vai trajektorija, tad mēs runājam par *utopiju*. Vai arī var būt tā, ka ir kritika par *status quo* (alfa) un ir vēlme mainīties noteiktā virzienā (trajektorija), bet nav labi izstrādāta apraksta par galīgo stāvokli, uz ko organizācija tiecas. To var aplūkot kā dreifēšanu līdz paisumam, un tam ir daudz pierādījumu vadības reformu jomā (“šķiet, ka visi to dara, tad labāk mēs arī izmēģināsim”). Mēs uzskatām, ka pilnībā izstrādāti scenāriji, kur katrs no trijiem elementiem ir skaidri analizēts un aprakstīts, sabiedrības vadības reformās ir drīzāk izņēmums, nevis likumsakarība. Reālā pasaule parasti nav nevainojama, un tajā ir slikti definēti nākotnes redzējumi, neadekvāta esošās situācijas analīze un nepilnīgas un dažreiz pat konfliktējošas vai svārstīgas trajektorijas dažādiem administratīvās mašīnērijas aspektiem.

4.3. Reformas galvenās komponentes

Tabulā 4.1. ir parādītas dažas no galvenajām reformas trajektoriju komponentēm, un šie nosaukumi tiks izmantoti kā šablons turpmākajām sadaļām un apakšpunktiem. Mēs esam izvēlējušies četras galvenās komponentes reformas saturam (“kas”), bez tam vēl trīs procesam (“kā”). Sadalījums ir visai vienkāršs: finanses, personāls, organizācijas un darba izpildes vērtējumi, veido “kas” daļu, un no augšas uz leju/ no apakšas uz augšu tiesiskās dimensijas un organizatoriskie procesi veido “kā” daļu. Šie jautājumi ir aplūkoti turpmākajās sadaļās, bet noslēdzošais pārskats atrodams sadaļā 4.10.

zīm. 4.1. Trajektorijas koncepcija



TABULA 4.1. Trajektoriju aspekti: konteksts (kas) un process (ka)

Sākuma pozīcija: ALFA	<p>„Kas” trajektorija: saturs un komponentes</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Finanses: budžets, grāmatvedība, audits ■ Personāls: darbā pieņemšana, amatu piešķiršana, atalgojums, darba drošība utt. ■ Organizācija: specializācija, koordinācija, apjoms, (de)centralizācija ■ Darba izpildes vērtēšanas sistēmas: saturs, organizācija, izmantošana <p>„Kā” trajektorija: ieviešanas process</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ No augšas uz leju vērsta pret no lejas uz augšu vērstu ■ Likumdošanas dimensijas ■ Uzdevumu sadale: (jaunas) organizācijas 	Beigu pozīcija: OMEGA
--------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------

4.4. Trajektorijas finanšu vadības reforma

Budžeta reformas ir plaši izplatītas, un tās virza divi konkrēti ārējo spēku spiedieni. Pirmais ir saistīts ar prasību samazināt valsts izdevumus makroekonomisku apsvērumu dēļ. Saprotams, ka šī prasība pieaug un samazinās atkarībā no ekonomiskā cikla un attiecīgās tautsaimniecības stipruma vai vājuma konkrētajā brīdī. Norvēģi, piemēram, ar nelielu iedzīvotāju skaitu un milzīgiem ieņēmumiem no piekrastes naftas un dabasgāzes atradnēm ir piedzīvojuši daudz mazāku spiedienu uz budžetu nekā jebkura no desmit šajā grāmatā aplūkotojām valstīm. Otrais spiediens attiecas uz darba izpildes uzlabošanu valsts sektorā – lai tiktu ieviesta tāda budžeta plānošana un finanšu vadība, kas stimulē vai pat piespiež panākt lielāku funkcionālo vai ekonomisko efektivitāti, vai augstāku kvalitāti, vai visu triju elementu komplektu.

Kopā ņemti, šie spiedieni ir noveduši pie budžeta plānošanas aptvēruma vai mērķa paplašināšanās. Situācija, kad budžeta sagatavošana galvenokārt bija process, ar kura palīdzību ikgadējos asignējumus par noteiktu daudzumu palielināja vai samazināja, legalizēja un atskaitījās likumdevējam, ir mainījusies, un budžeta plānošana ir daudz ciešāk saistīta ar citiem procesiem – plānošanu, darbības vadību un darba izpildes vērtēšanu (rezultatīvo rādītāju noteikšanu). Lielāka šo dažādo sistēmu integrēšana ir bijis kopējs mērķis (*Bouckaert and Van Reeth, 1998; Le Loup, 1988; Pollitt, 1998b*). Keidens (*Caiden, 1988*) šo budžeta procesa paplašināšanu un komplicēšanu apraksta kā “budžeta superplānošanas” parādīšanos. Līdzīgi arī finanšu vadība, kas parasti bija finanšu vadības speciālistu “lauciņš”, tagad ir kļuvusi par vienu no elementiem daudzu, ja ne vairākuma vidējā līmeņa vadītāju un profesionāļu profesionālo mācību programmās un profesionālajā darbībā (skat. *Zifcak, 1994*, par iniciatīvām Austrālijā un Apvienotajā Karalistē). Ja, piemēram, papētītu Skolu

vietējās vadības iniciatīvu Apvienotajā Karalistē 80. gadu beigās un 90. gadu sākumā, tad varētu redzēt, kā budžeta sagatavošanas pilnvaru nodošana no vietējām pašvaldībām skolām pārvērta vairāku skolu direktoru par finanšu vadītājiem, neprasot, vai viņi to vēlas vai nē (*Pollitt, Birchall and Putman, 1998, chapter 6*).

Reformas, kas kalpojušas *taupības* mērķu sasniegšanai, ne vienmēr labi saskanēja ar reformām, kas būtu nepieciešamas, lai veicinātu darba izpildes uzlabošanu. Piemēram, pirmā dažu valstu valdību reakcija uz prasību samazināt izdevumus, bija “siera šķēlītes nogriešana”, tas ir, tās palielinās finanšu ministriju pilnvaras, lai samazinātu programmas ar norādījumiem “no augšas”. Tas, *inter alia*, notika Kanādā un Nīderlandē. Pētījumā par budžeta veidošanu Austrālijā, Kanādā, Vācijā, Japānā, Meksikā un Apvienotajā Karalistē Amerikas Savienoto Valstu Ģenerālā grāmatvedības pārvalde secināja, ka “visu sešu valstu valdības atteicās no iepriekšējās pieejas budžeta veidošanai un “no augšas” noteica vispārējos limitus valdības izdevumiem.. Lai arī ar zināmām atšķirībām, katra no tām realizēja daudzgadīgo pieeju, kuras mērķis bija samazināt kopējos reālos izdevumus” (*General Accounting Office, 1994, p. 6*).

Samazinājumu “dziļums” un biežums bija atkarīgs no politiskajām izdevībām (daži mērķi ir politiski “grūtāki” nekā citi – piem., varbūt ir vieglāk samazināt izdevumus jaunu ieroču sistēmām, nekā samazināt pensijas) un makroekonomiskās situācijas smaguma (piem., Jaunzēlande 1984. gadā un Somija 1992. gadā bija daudz grūtākos apstākļos nekā jebkura no valstīm 1998. gadā). Tomēr visumā jāsaka, ka šāda veida pieeja visai labi nesadzīvo ar darba izpildes uzlabošanas programmām. Tas ir tādēļ, ka oportūnistiska “siera nogriešana” rada ļoti neparedzamu un negatīvu darbības vidi operatīvajiem vadītājiem, kurā viņi pēkšņi var atklāt, ka ir zaudējuši daļu no sava budžeta bez jebkāda pamatojuma, kas saistīts ar darba izpildi. Vadītāji redz sevi kā upurus, kas cieš no visu varošu finanšu ministriju sīkumaino ierēdņu iejaukšanās.

Iespējams, ka otrais ceļš uz līdzekļu taupīšanu bija veiksmīgāks darba izpildes uzlabošanai (lai arī nevienam programmas vadītājam nepatīk budžeta samazināšana, tā tomēr tiek veikta). Bija jāsāk izmantot vai jāpaplašina kopbudžeta plānošanas prakse, kā to izdarīja daudzas valstis, arī Somija, Zviedrija un ASV. Šajā gadījumā darbības virzienu vispārējos “griestus” nosaka centrālā ministrija, bet atbildība par līdzekļu asignēšanu noteiktiem pakalpojumiem, programmām vai projektiem tiek deleģēta vietējiem politiķiem un/vai vadītājiem. Piemēram, Somijā kopbudžeta asignēšana 1994. gadā nozīmēja pāreju no sistēmas, kurā centrālās iestādes ļoti strikti regulēja un kontrolēja vietējos pakalpojumus, uz jaunām attiecībām, kur centrālā valdība pēc īpašas formulas noteica kopējo summu, kas tika piešķirta katrai vietējai pašvaldībai, un atļāva vietējiem politiķiem izlemt, kā sadalīt šo kopējo summu starp dažādām aktivitātēm (skat. A pielikumu: Somija, valsts apraksts). Šāda pieeja ļauj prioritātes noteikt lokāli. Lai arī, kā norāda vairāki komentētāji, tā eleganti deleģē sāpīgu lēmumu pieņemšanu par izvēli starp konkurējošām prioritātēm. Kopbudžeta prakse lika arī pārveidot budžeta plānošanas kārtību, jo budžeta apspriešanā bija nepieciešamas skaidras un nodalītas fāzes – vispirms kopbudžeta “griestu” noteikšana (un debates par to, kāda būtu vispiemērotākā aprēķinu formula) un pēc tam otrā fāze, sīkāka vietējā diskusija par konkrētiem asignējumiem atsevišķām programmām (un par to, kā būtu jāvērtē šo programmu darbība).

Pievēršoties tiem finanšu vadības reformas aspektiem, kas ir vairāk saistīti ar *darba izpildi*, nevis ietaupījumiem, var atrast daudzas nepabeigtas trajektorijas. Dažreiz vienkārši ir jāsāk publicēt informāciju par darba izpildi kopā ar ikgadējiem budžeta dokumentiem (lai arī varētu būt sarežģīti vai neiespējami attiecināt konkrētu "izpildi" uz noteiktiem finanšu asinējumiem). Nākamais solis ir sākt paša budžeta formāta un satura izmaiņas, parasti tā ir atteikšanās no budžeta pozīciju struktūras un tādu kategoriju izmantošana, kas labāk atspoguļo darba izpildi, vai mēģinājumi sasaistīt budžeta veidošanu ar jaunajiem stratēģiskās plānošanas procesiem. Trešais, daudz ambiciozāks solis ir mainīt budžeta piešķiršanas procedūras, piemēram, izmainot stimulus galvenajiem budžeta izpildītājiem vai pilnībā mainot budžeta apspriešanas struktūru vai laika grafiku, vai pat mēģinot mainīt likumdevēja lomu budžeta piešķiršanas procesā.

Pirms iedziļināties sīkāk, būtu jānosver, ka ir vajadzīga zināma piesardzība, interpretējot budžeta reformas faktus. Budžeta sagatavošana ir politisks process, kurā var būt ļoti grūti izmainīt iesaistīto pušu uzvedības modeļus – pat pēc tam, kad ir mainītas formālās procedūras. Turklāt avīžu rakstu virsrakstiem līdzīgie apgalvojumi, piemēram: "Valsts X, sākot ar 1995. gadu, budžetu sāks plānot, balstoties uz darba izpildes rādītājiem,"- reti atspoguļo situāciju pilnībā. Pat tad, ja budžeta reforma ir veiksmīgi ieviesta, var paiet vairāki gadi, kamēr visas šajā procesā iesaistītās organizācijas pilnīgi brīvi un ērti izmantos jaunās procedūras. Visbeidzot, budžeta reformas process ir nebeidzams, tādēļ ir nenovēršami, ka līdz brīdim, kad šī grāmata iznāks, būs īstenotas jaunas, šeit neaprunātas iniciatīvas.

Paturot prātā šīs piebildes, var saskaņot budžeta reformas vispārīgo modeli. Lielākās pārmaiņas, lai pastiprinātu budžeta procesa orientāciju uz darba izpildi, ir notikušas Austrālijā, Somijā, Jaunzēlandē, Zviedrijā un Apvienotajā Karalistē. Tā tas patiešām ir, jo kopš 70. gadu beigām uz rezultātu orientēta budžeta plānošana ir veidojusi centrālo elementu vadības reformu procesos gan Somijā, gan Zviedrijā (*Pollitt and Summa, 1997a*). Tādēļ visas šīs valstis ietilpst "trešā soļa" kategorijā (skat. tabulu 4.2). Mēs šajā kategorijā esam iekļāvuši arī Kanādu, jo, lai arī sasaiste starp informāciju par darba izpildi un budžeta asinējumiem joprojām ir ļoti vispārināta un vāji izteikta (*President of the Treasury Board, 1997*), budžeta grafiks un periodiskums ir izmainīts, un ir bijuši centieni atrast formas, kas mudinātu likumdevēju prasmīgāk izmantot darba izpildes rādītājus lēmumu pieņemšanā.

TABULA 4.2. *Budžeta trajektorijas*

Budžeta statuss	Ceļi
Uz ieguldījumiem orientēts budžets	0: Fr1/Germ1/EU1/Neth1/Can1/Sw1/Fin1/Aus1/NZ1/US1/UK1
A: ietver nedaudz informācijas par darba izpildi	I: EU2
A+B: maina formātu un saturu un pievieno jaunus dokumentus	II: Neth2/US2
A+B+C: adaptē procedūras un laika koordināciju	III: Can2/Sw2/Fin2/UK2/AUS2/NZ2

Kanāda ir labs piemērs tam, kādas ir grūtības, "lasot" budžeta reformas. Federālā valdība 80. gadu sākumā ieviesa vairākus budžeta modernizācijas pasākumus – Politikas un izdevumu vadības sistēmu (*PEMS*), Daudzgaļu darbības plānu (*MYOP*), Vispārējo darbības plānu (*OFF*). Uz papīra šī sistēma izklausās ļoti pārdomāta. Tomēr praksē Malronija administrācijas laikā kopš 1993. gada *PEMS* sistēmai neizdevās pārliecināt vai dot ministriem iespēju sasniegt izdevumu mērķrādītājus. Šo sistēmu 1989. gadā aizstāja, bet 1995. gadā pilnībā nomainīja jaunā Izdevumu vadības sistēma (*EMS*). *EMS* izdevās radīt pirmo bezdeficīta budžetu vairāk nekā desmit gadu laikā, bet pat tad sakarība starp budžeta asignējumiem un darba izpildi bija diskutējama. Tas nebūt nav tikai tehnisks jautājums. Gandrīz pusgadsimtu daudzas valstis piedzīvoja ievērojamas un ilglaicīgas grūtības, mēģinot cieši saistīt programmu rezultātus ar to budžeta asignējumiem (*General Accounting Office, 1997; Pollitt, 1998b*). Nav īpaša iemesla uzskatīt, ka jaunākā budžeta reformu paaudze uzrādīs ievērojami labākus panākumus par iepriekšējiem centieniem.

Citas valstis nav tikušas gluži tik tālu kā tās, kas uzskaitītas tabulas 4.2. apakšējā rindā. Nīderlandes un ASV valdības ir veikušas pasākumus, lai mainītu budžeta dokumentu formu un lai daudz vairāk atspoguļotu ar darba izpildi saistītu informāciju (budžeta pamata dokumentā vai kopā ar to), nekā tas būtu parasts pirms divdesmit vai pat desmit gadiem. Vācijas federālā valdība un Eiropas Komisija arī ir ieviesušas izmaiņas, bet tās joprojām ir visai pieticīgas (pirmais veids). Šā darba rakstīšanas laikā notiek plašas diskusijas ar Komisiju par to, lai ieviestu "no aktivitātēm izrietošu budžeta plānošanu", bet šķiet, ka pirmie pūliņi sastāv galvenokārt no komplicētu grāmatvedības "pāreju" izveidošanas, kas atspoguļo jau esošo informāciju jaunā veidā, bet kas pašas par sevi maz dos, lai veicinātu uz darba izpildi orientētu vadību.

Pārejot no budžeta reformas uz grāmatvedības uzskaites sistēmu modernizāciju, atradīsim aptuveni līdzīgu valstu trajektoriju modeli (tabula 4.3). Šeit atkal Austrālija, Jaunzēlande un Apvienotā Karaliste ir to valstu vidū, kas ir panākušas vistālejošākās pārmaiņas, ASV un Nīderlande arī ir pavirzījušās uz priekšu, tomēr ne tik tālu, Vācijā un Eiropas Komisijā pārmaiņas ir kļuvušas vismaz redzamas. Tas ir modelis, kas parādās, ja mēs definējam trīs plašākas pozīcijas, sākot ar tradicionālo naudas plūsmas grāmatvedības sistēmu, tad seko pāreja uz dubulto ierakstu grāmatvedību ar iespējamiem izmaksu analīzes, modificētiem naudas plūsmas vai uzkrāto maksājumu uzskaites elementiem un, visbeidzot, uzkrāto maksājumu pārskatu veidošana ar mērķi sniegt informāciju, kas saistīta ar darba izpildi.

Šeit nav iespējams pilnībā aprakstīt dažādos valsts līdzekļu uzskaites pamatus. Norādīsim tikai uz mūsu trīspakāpju klasifikācijas pamatelementiem. Tīrā naudas plūsmas uzskaites grāmatvedībā valsts iestādei tiek piešķirts budžets, kas aprēķināts naudas līdzekļu izteiksmē, un tā tālāk tērē šos līdzekļus, dokumentējot katru naudas līdzekļu izlietojuma faktu, lai nodrošinātu, ka līdzekļi netiek ne pārtērēti (kas patiesībā var būt nelikumīga rīcība), nedz iztērēti mazākā apmērā kā piešķirts (kas, visticamāk, rosinātu politisko līmeni secināt, ka tik daudz naudas šai iestādei nav vajadzīgs un ka budžetu nākamajā gadā attiecīgi var samazināt). ES Komisijā, piemēram, darbojas sīki izstrādāta naudas plūsmas uzskaites sistēma, kur trīs atsevišķas amatpersonas ikvienu

izdevumu apstiprina, pirmkārt, kā likumīgu, otrkārt, kā atbilstīgu programmai, treškārt, kā finansiāli iespējamu (ir pietiekams daudzums naudas līdzekļu, lai to apmaksātu). Tā ir sistēma, kas kādu laiku bija tradicionāla daudzās franciski runājošajās valstīs. Problēma ar šo sistēmu ir tā, ka pati par sevi tā maz stimulē līdzekļu lietderīgu izlietošanu vai pat taupīšanu. Tas ļoti viegli noved pie spēlītes “iztērēt piešķirto naudu finanšu gada ietvaros”. Finanšu gada pēdējās nedēļās steigā notiek apjomīgu izdevumu noformēšana. Šķiet, ka ES amatpersonas, piemēram, uztraucas par “absorbēšanu” (t.i., viņu spēju iztērēt visus asinētus līdzekļus) tikpat daudz kā par izdevumu ekonomisko un funkcionālo efektivitāti.

TABULA 4.3. *Atskaitīšanas trajektorijas*

Grāmatvedība	Ceļi
A: Kases princips	I: Neth1/Fin1/Sw1/Can1/Aus1/NZ1/US1/Fr1/Germ1/UK1/EU1
B: Dubulta grāmatvedība	II: US2/Neth2/Fin2
C: Uzkrājumu grāmatvedība ar paplašinātu izmaksu kalkulāciju, ko atbalsta darba izpildes vērtēšanas sistēma	III: Sw2/NZ2/Aus2/UK2

Pāreja uz dubulto ierakstu grāmatvedību iezīmē ievērojamas izmaiņas. Tā pietuvina valsts līdzekļu uzskaiti privātā sektora modelim. Ikvienu transakciju tiek iegrāmatota divas reizes – vienreiz kā kredīts, otrreiz kā debets. Ja, piemēram, tiek izmaksātas algas, tad attiecīgā summa parādās kā *kredīts* organizācijas centrālajā naudas kontā, bet kā *debets* algu kontā. Šī pieeja balstās uz pieņēmumu, ka organizācija ir atsevišķs uzņēmums, un tās kopējiem aktīviem pēc definīcijas ir jābūt vienlīdzīgiem ar tās kapitālu plus šīs organizācijas pasīvi. To var izmantot, lai labāk apzinātos plašāku vadības jautājumu loku, nekā tas parasti ir, ja lieto naudas plūsmas grāmatvedību. Jo īpaši, ja dubulto ierakstu grāmatvedība ietver pamatkapitālu (zemi, ēkas), tā var stimulēt vadītājus ekonomiskā ziņā efektīvāk izmantot šos resursus, nevis uzskatīt tos par mantu, kas nākusi par brīvu, kā tas bieži notiek uz naudas plūsmu balstītās uzskaites sistēmās. Savukārt, daudz ir atkarīgs no tā, kādā *līmenī* iegrāmatojumi tiek izlīdzināti un cik lielā mērā saistība ar darba izpildi tiek skaidri parādīta. Ja dubulto ierakstu grāmatvedības sistēmas aprobežojas ar vispārējo līmeni un grāmatvedības uzskaitē pati par sevi tiek īstenota kā centralizēta funkcija tālu projām no ierindas līmeņa vadības, tad ietekme uz vairākumu no organizācijas vadītājiem var būt visai ierobežota.

Mūsu trešā fāze, uzkrāto maksājumu grāmatvedība, maksimāli pietuvina valsts sektoru privātajam tā, ka ir iespējama salīdzināšana (runājot antropoloģijas terminos,

tā pazemina "režģi" – Hood, 1998). Tas nozīmē, ka valsts iestādes iegrāmato saistības tajā brīdī, kad tās rodas (nevis tad, kad reāli tiek izmaksāti naudas līdzekļi), novērtē un amortizē visus pamatlīdzekļus un sagatavo ikgadējos pārskatus bilances formā (Likierman, 1998 a and b). Apvienota ar decentralizētu finanšu vadības sistēmu, šāda pieeja var kalpot par labu pamatu, lai cieši sasaistītu resursu asignēšanu ar darba izpildes vadību atsevišķu iestāžu un programmu līmenī. Šī darba sarakstīšanas brīdī pilnībā pēc uzkrājumu grāmatvedības principa savus pārskatus sagatavo valsts iestādes Austrālijā, Jaunzēlandē un Zviedrijā, un drīz tām gatavojas pievienoties Apvienotā Karaliste (HM Treasury, 1998).

Šīs izmaiņas grāmatvedības uzskaites praksē būtiski ietekmē vadības darbu. Tīkmēr, kamēr prevalē naudas plūsmas grāmatvedības sistēma bez dubulto ierakstu grāmatvedības vai uzkrāto maksājumu grāmatvedības, ir grūti vispārīgā vai konkrētā līmenī atrast konkrētu sasaisti starp izdevumiem un izmaksām un starp izmaksām un darba izpildi. Vadītāji neredz patiesās izmaksas, kas saistītas ar aktīvu izmantošanu, un darba izpildes vērtēšana, ja tāda vispār eksistē, parasti ir no finanšu vadības atsevišķi pastāvoša sistēma. Savukārt, uzkrāto maksājumu grāmatvedības izmantošana nav viennozīmīga dažāda veida pakalpojumiem un jebkuros apstākļos, un reforma var radīt izkropļotus stimulus, kā arī priekšrocības (Gillibrand and Hilton, 1998.; Pollitt, 1998b; Straw, 1998). Reforma bieži ir bijis pakāpenisks process, kas sākas ar izmēģinājuma projektiem, kuru pieredze pēc tam tiek izmantota lielākā mērogā, vai arī kas tiek uzsākta vienā valsts sektora daļā, lai pēc tam to ieviestu pārējā valsts sektorā (tas nozīmē, ka izkropļojumi var rasties tieši ilgā pārejas laika dēļ, kad viena valsts sektora daļa darbojas saskaņā ar savādākiem grāmatvedības uzskaites principiem nekā pārējās struktūras tajā pašā sektorā). Piemēram, Apvienotajā Karalistē uzkrāto maksājumu grāmatvedība, pirms to apstiprināja centrālās valdības struktūrām, tika ieviesta veselības aprūpes sektorā, bet Nīderlandē dubulto ierakstu grāmatvedību prasa tikai dažās aģentūrās, bet nevis ministrijās, kas tās pārrauga. Mūsu piedāvātās grāmatvedības prakses trīs "fāzes" turklāt nenoliedzami ir pārāk vienkāršota detalizētās prakses klasifikācija. Reālajā dzīvē valdības tiecas šīs kategorijas ievērojami "izpludināt", papildinot naudas plūsmas grāmatvedības sistēmas ar darba izpildes elementiem vai ieviešot daļēju uzkrāto maksājumu grāmatvedības uzskaiti ar daudziem izņēmumiem un speciāliem noteikumiem (skat. HM Treasury, 1998, pp. 132–154). Piemēram, 90. gadu beigās Somijas Finanšu ministrijā bija projekts, kura mērķis bija ieviest uzkrāto maksājumu grāmatvedības uzskaiti pilnā apjomā, sākot ar 1998. gadu. Tomēr reāli šī sistēma tika ieviesta vēlāk un mazākā apjomā, nekā sākotnēji bija ierosināts.

Pabeidzot aplūkot jautājumu loku, kas saistīti ar finansēm, īsumā pievērsīsimies reformām valsts sektora *auditēšanā*. Mēs atkal esam izdalījuši trīs fāzes (un atkal tās būtu uzskatāmas tikai par aptuvenu vispārīgumu ļoti atšķirīgajai praksei, kāda ir katrā valstī un nozarē). Pirmā fāze ir tradicionālā finanšu revīzija un atbildības pārbaude. Šajā gadījumā auditori galvenokārt raugās uz darbību likumību un noteiktu procedūru ievērošanu. Vai nauda ir izlietota atbilstīgi apstiprinātajiem izdevumiem, izmantojot pareizās procedūras? Vai ir pierādījumi, kas liecinātu par nesankcionētiem izdevumiem vai korupciju? Otrā fāze ir tad, kad tiek pievienota

dažu ar darba izpildi saistītu jautājumu izpēte. Piemēram, auditori var būt pilnvaroti meklēt līdzekļu neekonomiskas izlietošanas faktus – lietas, kas iegādātas nepamatoti dārgi, vai lietas, kas ir iegādātas likumīgi, bet netiek lietotas (skola nopērk datoru, bet neviens skolotājs to nemāk lietot, tādēļ tas stāv noliktavā). Vēl viens tradicionālās revīzijas “paplašinājums” ir tās attiecināšana uz datu kvalitātes jautājumiem (“apstiprināšana”). Parlamentam vai ārējā audita struktūrai iesniegtajos pārskatos skaitļi var ļoti precīzi sakrist, bet cik ticama ir šī informācija? Vai visas transakcijas ir dokumentētas, un vai tās ir iegrāmatotas precīzi? Patiesībā tā ir organizācijas iekšējā audita sistēmas darbības pārbaude. Trešā fāze ir pilna apjoma darba izpildes audita kā atsevišķas aktivitātes izveidošana, ko parasti nodrošina atsevišķa daļa vai nodaļa valsts ārējā audita iestādē, lai pilnveidotu darba izpildes audita prasmes un zināšanas. Pēdējo piecpadsmit gadu laikā darba izpildes audits ir ievērojami pilnveidojies un attīstījies, bet dažās valstīs tas ir ticis daudz tālāk, salīdzinājumā ar citām (*Pollitt and Summa, 1997a; Pollitt et al., 1999*). Darba izpildes auditori koncentrējas uz trijiem “E”: ekonomiju, ekonomisko efektivitāti un funkcionālo efektivitāti (*economy, efficiency, effectiveness*; skat. zīm. 1.1). Šīs trīs fāzes ir pamatā tabulai 4.4.

TABULA 4.4. Audita trajektorijas

Audits	Ceļi
A: Tradicionālais finanšu un atbilstības audits	I: Neth1/Sw1/Fin1/Can1/Aus1/NZ1/US1/Fr1/UK1/Germ1/EU1
B: Tradicionālais audits, papildināts ar dažiem darba izpildes un novērtēšanas elementiem	II: Fr2/EU2/Germ2
C: Institucionalizēta finanšu, atbilstības un darba izpildes auditēšana	III: Neth2/Sw2/Fin2/Can2/UK2/US2/Aus2/ NZ2

Darba izpildes audits ar noteiktām procedūrām un atsevišķu personālu ir pilnībā izveidots un iedibināts Austrālijā, Kanādā, Somijā, Jaunzēlandē, Zviedrijā, Apvienotajā Karalistē un ASV. Dažās valstīs Augstākās audita organizācijas (iespaidīgs nosaukums, ko nacionālās audita iestādes pašas sev piešķir) ir gājuša vēl tālāk un izveidojušas grupas, kas koncentrējas tieši uz novērtēšanu (Jaunzēlandē, ASV – lai arī 90. gadu vidū ASV likvidēja novērtēšanas un metodikas nodaļu, kas darbojās Centrālajā grāmatvedības pārvaldē kopš 70. gadiem). Citās valstīs nacionālās audita iestādes ir izrādījušas aktīvu interesi par novērtēšanu un izpētījušas, cik lielā mērā iespējams aizņemties paņēmienus un koncepcijas no novērtēšanas jomas, bet tās nav izveidojušas atsevišķas struktūrvienības, lai *per se* veiktu novērtēšanu (piem., Zviedrija, Apvienotā Karaliste). Tomēr jāteic, ka citur darba izpildes audita loma un vieta nav tik attīstīta vai skaidri noteikta. Nav šaubu,

ka Francijā *Cour des Comptes* maģistrāti var analizēt darba izpildes aspektus un bieži to arī dara, bet darba izpildes audita funkcija nav atdalīta no tradicionālākām, uz atbilstību orientētām audita formām, un vispārējā audita kultūra joprojām ir nepārprotami tiesiski orientēta. Vācijas *Bundesrechnungshof* galvenais uzsvars joprojām likts uz atbilstības un finanšu auditu, lai arī pārbaudes aptver dažus darba izpildes elementus. To pašu varētu teikt par Eiropas Revīzijas palātu, kas noteikti spēj veikt nepieciešamā darba izpildes auditu, bet praksē šķiet, ka lielākā daļa tās cilvēkresursu ir novirzīti uz krāpšanas gadījumu atklāšanu un kopš 1994. gada ikgadējā pārlicības pārskata sagatavošanu Eiropas Parlamenta vajadzībām (*National Audit Office, 1996; Pollitt et al., 1999*).

Tiktāl diskusija par auditu ir notikusi tikai un vienīgi attiecībā uz ārējo auditu, ko veic neatkarīgas audita iestādes. Praksē ārējā audita iestāžu darba vieglums vai sarežģītība un laikietilpība ir atkarīga no tā, cik pilnveidots un attīstīts ir *iekšējais* audits valsts sektorā. Tā tad, ja iestādes iekšējais audits koncentrējas tikai uz atbilstības kontroli, tad ārējā audita iestādei ir daudz grūtāk veikt darba izpildes auditu (daļēji tādēļ, ka vajadzīgie dati neeksistēs). Īsi sakot, audita reforma parasti ietver vairāk nekā tikai nacionālo audita iestāžu pilnvarojuma maiņu, darbinieku profesionālās mācības un jaunu prasmju apgūšanu. Reforma prasa arī atbilstīgas izmaiņas iekšējā audita darbā. Mums nav informācijas par pamatīgiem salīdzinošajiem pētījumiem šajā jomā, bet radies iespaids (un ne vairāk), ka iekšējā audita attīstībai atbilst aptuveni tādi paši modeļi, kādi norādīti attiecībā uz valsts ārējā audita iestādēm tabulā 4.4.

4.5. Personāla/CR vadības trajektorijas

4.5.1. Reformu apjoms un virziens

Kā jau noskaidrojām 3. nodaļā, dažādas valstis uzsāka 80. gadus ar kontrastējošiem tiesiskiem un kultūras pieņēmumiem par civildienesta īpašībām (pat jēdzienos izmantotie vārdi ir “nodevīgi” – “civildienests” jau norāda uz angloamerikāņu un austrāliešu perspektīvu pretstatā kontinentālajām zemēm, kas darbojas saskaņā ar *Rechtsstaat* tradīcijās un kur ierēdņi tiek drīzāk uzskatīti par “valsts amatpersonām” vai tamlīdzīgi). Tomēr par spīti starta pozīciju atšķirībām vairākums valstu izjuta līdzīgus spiedienus, un lielākā daļa no mūsu desmit aplūkojamajām valstīm pieņēma dažas “receptes” personāla reformu veikšanai. Pavisam droši var teikt, ka aktivitāšu trūkums netika novērots (turpmākais uzskaitījums nav izsmelošs, bet selektīvs):

- Austrālija: 1983. g. grozījumi Civildienesta likumā; 1987., 1993., 1995. g. Valsts ierēdņu oficiālās uzvedības vadlīnijas; 1990. g. Augstāko ierēdņu darba izpildes novērtēšanas vadlīnijas; 1997. g. Civildienesta likumprojekts
- Kanāda: 1989. g. jauna Personāla vadības rokasgrāmata; Civildienesta iniciatīva 2000; Civildienesta “baltā grāmata”; 1992. g. Civildienesta reformas likums
- Somija: 1994. g. Valsts ierēdņu likums

- Francija: 1989. g. Premjerministra apkārtraksts par civildienesta jauninājumiem ietver arī dažas personāla reformas
- Vācija: 1989. g. likums, ar ko tiek ieviesti grozījumi ierēdņu darba likumdošanā; 1994. g. Civildienesta reformas likums; 1996. g. grozījumi likumā par federālajiem ierēdņiem
- Nīderlande: 1993. g. Iekšlietu ministrija deleģē pilnvaras par sīki izstrādātām darba nosacījumu sarunām astoņām nozarēm (valsts, tiesu sistēma, pašvaldības utt.)
- Jaunzēlande: 1988. g. Valsts sektora likums; 1991. g. Darba līgumu likums
- Zviedrija: 1990. g. grozījumi likumā par nodarbinātību valsts sektorā
- Apvienotā Karaliste: 1992. g. Civildienesta (vadības funkciju) likums; 1993. g. Civildienesta vadības kodekss; "baltās grāmatas" *Civildienests: pēctecība un pārmaiņas* (1994. g.) un *Civildienests: attīstot pēctecību un pārmaiņas* (1995. g.)
- ASV: 1978. g. Civildienesta reformas likums (iekļaujot augstākās ierēdniecības korpusa izveidošanu); 1994. g. atteikšanās no Federālās personāla rokasgrāmatas (ar grāmatas eksemplāra ceremoniālu sadedzināšanu Baltā nama zālienā civildienesta reformas gaitā); 1994. g. Federālo darbinieku pārstrukturēšanas likums

Vairākumu šo pasākumu raksturoja plašāka mēroga orientācija (*Farnham et al., 1996*). Politīķi gribēja redzēt ierēdniecību, kas ir elastīgāka un atsaucīgāka, vairāk fokusēta uz rezultātu sasniegšanu, ir prasmīgāka, ja iespējams, skaitliski maza (un tādēļ arī kopumā mazāk dārga). Tikmēr ierēdņi, ja arī nepretojās šīm prasībām, tad gribēja saglabāt esošās privilēģijas un aizsardzību. Viņi noteikti negribēja piedzīvot nedz drastisku ierēdņu skaita samazināšanu ar piespiedu atlaišanu, nedz arī viņi gribēja algu "iesaldēšanu" vai kādus citus pasākumus, kas vēl vairāk samazinātu materiālās atbildības apmērus salīdzinājumā ar privāto sektoru. Dažviet (Francijā, ES Komisijā) bija labi nostiprinājušās arodbiedrības, kas bija ilgi un smagi cīnījušās pret darba nosacījumu pasliktināšanu (*Howard, 1998*). Dažās valstīs konstitucionālā aizsardzība bija tik iespaidīga, ka valdībām bija gandrīz neiespējami īstenot radikālas pārmaiņas (kā tas bija attiecībā uz Vācijas federālajiem ierēdņiem). Citos gadījumos pretestība nebija tik labi organizēta vai tik iedarbīga, un fundamentālas pārmaiņas tika ieviestas. Piemēram, ieņemamā amata nodrošinājums ievērojami tika samazināts Austrālijā, Jaunzēlandē un Apvienotajā Karalistē. Ievērojama štatu samazināšana notika Austrālijā, Somijā, Jaunzēlandē, Apvienotajā Karalistē un ASV (lai arī statistiku vajadzētu interpretēt visai piesardzīgi, jo dažos gadījumos lielākā daļa darbinieku tika pārvesti uz citām valsts sektora struktūrām). Viena kopīga iezīme bija tā, ka personāla pārmaiņas reti, ja vispār, bija pirmās pārmaiņu programmā. Daudz izplatītāka bija prakse, ka tās sekoja, dažreiz ar ievērojamu laika atstarpi, jauninājumiem finanšu vadības, organizācijas struktūras un vadības paņēmieni jomās. Šajā ziņā Austrālijas piemērs nebija nekas neparasts (vismaz ne anglosakšu valstīm):

"Finanšu vadības jautājumi dominēja 1980. gadu reformas programmā. Desmitgades otrajā pusē trūkumi, kas bija saistīti ar šādu uzsvāra izvietojumu, tika arvien plašāk atzīti, un tika izdarīts spiediens, lai paplašinātu izvēlētos reformu virzienus un lai samazinātu vadības procesu "izdabāšanu" finanšu jautājumiem. Arvien vairāk tika sludinātas citas vadības formas, un cilvēku resursu vadībai piešķīra īpašu vietu, sākot ar 80. gadu beigām." (*Halligan, 1996b, pp. 102–103.*)

Iespējams, ka pārmaiņu trajektorijas ir visvieglāk aprakstīt, ja mēs tās attiecinām uz "bāzes gadījumu". Tas ir ļoti vispārējs un attiecas gan uz *Rechtsstaat*, gan "sabiedrības interešu" valstīm (3. nodaļas 6. sadaļa). Tipisks ierēdnis:

- tiek iecelts amatā saskaņā ar karjeru, ieņemamā amata vieta ir garantēta – neatkarīgi no pārejošo politiku kaprīzēm vai civildienesta tiešā priekšnieka (lai arī ar grūtībām, bet ierēdņus var arī atlaist, ja tiek konstatēta rupja amata pienākumu nepildīšana vai krimināli sodāma rīcība);
- tiek paaugstināts amatā, atkarībā no kvalifikācijas un izdienas;
- ir vienota civildienesta sastāvdaļa, kas darbojas saskaņā ar skaidri noteiktiem un konkrētiem nosacījumiem un noteikumiem visā valstī (to skaitā samaksas sistēma, kas darbojas visas valsts mērogā).

Visas minētās iezīmes padarīja ierēdņa amatu atšķirīgu (un arvien vairāk atšķirīgu 70. un 80. gados) no vairākuma amatu privātajā sektorā. Tās ir arī iezīmes, kas vismaz jaunās sabiedrības vadības prakses valstīs tika uzskatītas par traucējošām lielākai reaģēšanas spējai un ekonomiskai efektivitātei valsts sektorā, kad šo elementu pieprasīšana kļuva politiķiem un sabiedrībai par modes lietu. Austrālijas Civildienesta komisārs paskaidroja 1997. gada civildienesta likuma galveno jēgu šādi:

"Kā ierēdņiem mums ir jāstaigā pa tiem pašiem laukiem un jāraugās tajās pašās zilajās debesīs, kas iedvesmo jauninājumu ieviešanu privātajā sektorā. Lai to panāktu, vissvarīgākais ir pielīdzināt nodarbinātības nosacījumus un kārtību valsts sektorā tiem, kādi attiecas uz plašāku Austrālijas sabiedrību. Vai patiešām kāds tic, ka, būdami aizsargāti ar monopola stāvokli un neadekvātu skrupulozitāti, mēs varam aizstāvēt vadības stilu, kas, kā mēs to tagad zinām, ir vismaz divas reizes dārgāks nekā vislabākā prakse?" (*Shergold, 1997, p. 33.*)

Ievērojiet šā citāta elementus – privātais sektors noteikts kā standarts, kas jāsasniež, uzsvars uz izmaksu ekonomiju un norādījums uz to, ka ierēdniecība ir pārāk aizsargāta un ar to pārlietu "auklējas". Tomēr vajadzētu būt piesardzīgiem, akceptējot visu teikto burtiski. Piemēram, ir viegli pārspilēt visu triju iepriekš minēto iezīmju ietekmi (piem., daudzām ierēdņu kategorijām Apvienotajā Karalistē nekad nav bijuši droši pasargātas amata vietas, zema darba samaksa bija plaši izplatīta, un ilgu laiku civildienestā ir pastāvējuši amati uz pusslodzi un tādi, kas nav saistīti ar karjeras izaugsmi). Neatkarīgi no tā populārais ierēdņa prototips, kas dzer tēju, iespējams, ne visai efektīvs un tomēr pasargāts savā amatā un ar labas pensijas perspektīvām, nekad tālu nepazuda no masu saziņas līdzekļu ziņojumiem un politiskajiem komentāriem, jo īpaši no neokonservatīvo puses. Pat Francijā, valstī ar dziļām ietekmīga un veiksmīga civildienesta tradīcijām, bija laiks, kad "no sociālā panākuma parauga ierēdnis kļuva par drausmīgu figūru, kas bija viens vienīgs izšķērdības un nekompetences paraugs" (*Rouban, 1997, p. 150*). Nīderlandē, kas visumā ir vairāk uz konsensusu balstīta un kur ir pakāpeniska politiski administratīvā sistēma nekā Austrālijā vai Jaunzēlandē, 90. gadu sākumā veica pasākumus, lai "normalizētu" valdības kalpotāju statusu, un 1992. gadā tika panākta vienošanās, ka valsts kalpotāju pensiju fondu privatizēs.

Tādējādi trīs iepriekš norādītās iezīmes kļuva par vieglu mērķi reformai. Ikvienā no jaunās sabiedrības vadības prakses valstīm bija tendence samazināt ierēdņu amata atšķirību – padarīt to līdzīgu jebkuram citam amatam vai darbam (saskaņā ar terminiem,

kas izmantoti *Dunleavy and Hood, 1994*, un *Hood, 1998*, tā bija apzināta “grupas” pazemināšana). Tagad mēs aplūkosim katru no iepriekš minētajām iezīmēm atsevišķi.

4.5.2. Garantēta karjera

Šajā jomā pārmaiņas bija vērstas uz to, lai padarītu karjeras mazāk garantētas un veicinātu kadru ieplūšanu un aizplūšanu tā, lai mazāks ierēdņu īpatsvars kļūtu par “mūža” ierēdņiem un lai arvien vairāk būtu tādu ierēdņu, kam ir savādāku darba formu pieredze. Raksturīga tendence jaunās sabiedrības vadības pieejas valstīs bija iecelt amatos augstākos ierēdņus (jo īpaši aģentūru vadītājus, bet dažos gadījumos arī ministriju augstākos ierēdņus) uz divu, triju vai piecu gadu darba līguma pamata, kurā bija norādīti darba izpildes standarti, kas jāievēro. Visekstrēmāk tas atkal norisinājās Jaunzēlandē. Šeit visi augstāko ierēdņu korpusa locekļi (skat. 4.5.3.) ik pēc pieciem gadiem bija spiesti pieteikties uz savu amatu atkārtoti, izņemot ministriju valsts sekretārus, uz kuriem attiecināja normu par līgumu pagarināšanas iespējām (*Boston et al., 1996, pp. 117–120*). Apvienotās Karalistes ministri paši izteicās:

“Dažās aprindās pastāv uzskats, ka ierēdņiem ir nodrošināts darbs visa mūža garumā. Tā nav taisnība. Augstāko ierēdņu vidū vairāk nekā 50% no tiem, kuri aizgāja no Augstākās ierēdniecības atvērās struktūras pēdējo septiņu gadu laikā, to darīja pirms oficiālā pensionēšanās vecuma sasniegšanas. No visiem aiziešanas gadījumiem 30 procentus ierosināja vadība, izmantojot brīvprātīgu vai piespiedu agrīnu pensionēšanos.” (*Prime Minister et al., 1994, p. 43* – un tā laika valdība tieši gatavojās īstenot radikālas kadru skaita samazināšanas programmu vairākās ministrijās, kas ietvēra personāla samazināšanu, parasti par 25 procentiem augstāko amatpersonu vidū – skat., piem., *HM Treasury, 1994*.)

Tomēr jāatzīst, ka citur ir noticis daudz mazāk pārmaiņu. Kanādā, Francijā, Somijā, Vācijā un Zviedrijā vairākums augstāko ierēdņu ir karjeras “mandarīni” ar ilglaicīgu pieredzi un labi iedibinātiem personiskajiem sadarbības tīkliem (skat., piem., *Bourgault and Carroll, 1997*). Iespējams, ka Francija ir visai atšķirīga no amatiem darījumu pasaulē pārējām valstīm šajā grupā tādā ziņā, ka *grands corps* locekļi bieži ienāk no un aiziet uz tiem, tādēļ viņus nevar apvainot “svētulīgās” birokrātijas grēkā. Tiesa, viena no problēmām ir tā, ka, kritoties ierēdniecības prestižam, arvien lielāks skaits augstāko ierēdņu aiziet uz labāk apmaksātiem amatiem privātajā sektorā (*Rouban, 1997, p. 147*). ASV, savukārt, arī ir atšķirīga situācija: augstākās ierēdniecības korpusa locekļi ir tendēti uz ļoti šauru specializāciju un, jebkurā gadījumā, ir spiesti strādāt ar sistēmu, kurā tik ļoti daudzi no viņu kolēģiem ir ieceltas īstermiņa politiskās amatpersonas (*Kettl et al., 1996, 56.*; par “trofeju sistēmu” skat. A pielikumu: ASV valsts apraksts).

4.5.3. Paaugstināšana amatā atbilstīgi izdienai un kvalifikācijai

Šajā jomā pārmaiņas bija tādas, ka paaugstināšana amatā tika vairāk piesaistīta rezultātiem un reaģēšanas spējām, parasti iekļaujot paredzamos rezultātus ikgadējā līgumā vai tamlīdzīgā saistību dokumentā, kurā bija konkrēti mērķrādītāji un prioritātes. Parasti pārmaiņas bija tikai daļējas – izdiena un kvalifikācija joprojām saglabājās kā elementi vispārējos aprēķinos, bet centieni vērst ierēdņu uzmanību uz

konkrētu un parasti īstermiņa uzdevumu izpildi bija visai skaidri izteikti. Šo jauno uzsvaru bieži vēl pastiprināja samaksas un paaugstināšanas piesaiste sasniegto rezultātu "vēsturei" (skat. 4.5.4.).

Nākamā svarīgā pārmaiņa vairākās valstīs bija augstāko ierēdniecības vadītāju korpusa izveidošana (Austrālija, Kanāda, Jaunzēlande un ASV – skat. *Ban and Ingraham, 1984; Boston et al., 1996, pp. 117–120; Halligan, 1996b, pp. 86–87*). Apvienotajā Karalistē konservatīvo valdībai tikama bija "augstāko vadītāju grupa", kas strādāja uz rakstiski noslēgtu līgumu pamata (*Prime Minister et al., 1994*). Bija paredzēts, ka šāda veida grupējums dos dažādus ieguvumus ("paredzēts" tādēļ, ka ikreiz bija jāsaņem ar ievērojamām grūtībām, lai sasniegtu iepriekš pasludinātos mērķus). Pamatā augstākās ierēdniecības korpuss bija domāts (ar neredzamu atšķirīgiem uzsvāriem dažādās valstīs), lai radītu mobilāku, elastīgāku, reaģēt spējīgāku un vadības ziņā kompetentāku grupu ierēdniecības augšējā līmenī. Augstākā līmeņa ierēdņi būtu mobilāki tādēļ, ka likuma normas atļautu kompetentu vadītāju pieņemšanu darbā ārpus parastajām civildienesta karjeras kāpnēm, izmantojot atvieglotu procedūru, un tādēļ, ka darba nosacījumi nepārprotami ietvertu horizontālu pārvietošanos politiski administratīvās mašīnērijas ietvaros (uzdevumu un spēju atbilstība). Tāda kārtība arī ļautu labāk reaģēt uz situāciju, jo atbilstošāko cilvēku varētu novirzīt uz vajadzīgo vietu pareizajā laikā, kā arī tādēļ, ka paaugstināšana amatā bija iecerēta indivīdiem, kuri ir spējīgi izpildīt viņiem uzticētos pienākumus un kuri jau ir guvuši zināmus panākumus, nevis tiem, kuru izdiena ir lielāka, vai kuriem ir citas priekšrocības. Kā to formulēja Apvienotās Karalistes konservatīvo valdība:

"Pievienošanās augstākajai ierēdniecībai no esošās ministrijas vai aģentūras ierindas ierēdņim nozīmētu pamest samaksas shēmu, kura sarunu procesā apstiprināta visiem vienota, un pāriet uz individuāli noteiktas darba samaksas shēmu, kā arī akceptēt rakstisku darba līgumu." (*Prime Minister et al., 1994, p. 37.*)

Parasti šāda veida sistēmu papildināja samaksas shēma, kas kaut kādā mērā bija saistīta ar darba izpildi (gan Austrālijā, gan ASV tas bija iecerēts kā paņēmieni, lai apietu vispārīgos darba samaksas ierobežojumus, lai varētu pieturēt "augstā lidojuma putnus"). Eksperimenti ar samaksas sistēmām, kas saistītas ar darba izpildi, ir veikti vairākumā no desmit valstīm, ko mēs aplūkojam šajā darbā, kā arī citās valstīs, bet visai bieži tie ir beigušies ar pretrunīgiem vai gluži sarūgtinošiem rezultātiem (*Gaertner and Gaertner, 198.; OECD, 1993b; Perry and Pearce, 1985*). Atkal jāatzīmē, ka šis modelis ļoti plaši tiek izmantots valstīs ar jauno pieeju sabiedrības vadībai (visaugstākie rādītāji ir ASV), kamēr Ziemeļvalstīs un Francijā šie projekti ir piesardzīgāki un ierobežotāki (*Vallemont, 1998*). Bez tam vadības kompetenci var palielināt, pieaicinot cilvēkus no ārpusē, kuriem ir vadītāja darba pieredze, kā arī nodrošinot intensīvas augstākā līmeņa vadības mācību programmas. Šīs trajektorijas priekšrocības ir acīmredzamas, tomēr tai ir arī potenciāli trūkumi. Bažas par to, ka palielināsies tādu ierēdņu skaits, kas akli piekritīs visam, ko saka vai ierosina priekšniecība, un ka tiks apdraudēta to cilvēku karjera un drošība, kuri sniegs "atklātus un bezbailīgus" padomus, jau ir izteiktas vairākās valstīs ar jauno sabiedrības vadības pieeju.

4.5.4. Daļa no vienota visas valsts mēroga dienesta

Šajā gadījumā tikai dažās valstīs galvenais uzsvars tika likts uz pilnvaru decentralizāciju personāla jautājumos, sākotnēji tas attiecās uz darbinieku ikdienas vadību, bet pakāpeniski arvien vairāk ietvēra arī darba nosacījumu paplašināšanu, līdz beidzot struktūrvienību vadītāji paši varēja pieņemt darbā un atlaist savus padotos ar tādiem nosacījumiem, kādus viņi uzskatīja par atbilstīgiem vietējiem apstākļiem, un tīri praktisku iemeslu dēļ koncepcija par unificētu civildienestu tika atmesta. Šim pārmaiņu virzienam bija daudzi atzari. Darba samaksa, darba stundas, nepieciešamās prasmes un zināšanas, disciplināro sodu un atlaišanas kārtība – visi šie un vēl daudzi citi jautājumi varēja nozust no nacionālā līmeņa sarunu dienaskārtības starp civildienesta vadītājiem un ierēdņu arodbiedrību vadītājiem, un šos jautājumus varēja decentralizēt organizāciju, reģiona vai profesionālo grupu līmenī. Jaunā filozofija tika kodolīgi ierakstīta Apvienotās Karalistes Baltajā grāmatā (valdībai vai parlamentam iesniegts ziņojums vai priekšlikumi par kādu jautājumu) 1994. gadā:

“Civildienestā nav divas pilnīgi identiskas organizācijas, tās ir ne vairāk identiskas kā divas organizācijas jebkur citur valsts vai privātajā sektorā. Ir pareizi, ka samaksas un pakāpju sistēmas, kā arī citas vadības procedūras ir jāpieskaņo individuāliem apstākļiem un atbilstīgajiem darba tīrgiem.” (*Prime Minister et al., 1994, p. 26.*)

Austrālijā, tāpat kā Apvienotajā Karalistē, unificēta civildienesta ārējo čaulu saglabāja, bet ar 1997. gada Civildienesta likumprojektu noteica:

“Ministriju valsts sekretāri un aģentūru vadītāji ir tie, kuri nosaka darba samaksu, darba nosacījumus un noteikumus. Tiesību aktos vairs nebūs nodalītas atšķirības starp ierēdņiem, kuri pieņemti uz pastāvīgu vai noteiktu laiku. Valsts sekretāri ir tie, kas nolems, kā un ar kādiem nosacījumiem viņi nodarbinās ierēdņus. Tieši viņi noteiks ierēdņu pienākumus un deleģēs atbildību.” (*Shergold, 1997, p. 34.*)

Jaunzēlandē valdība atteicās no vienota, unificēta civildienesta koncepcijas. 1988. gada likums par valsts civildienestu noteica, ka ministrijas to valsts sekretāru personā ir savu darbinieku darba devējs. Ikgadējā vispārējā (samaksas) pielīdzināšana un visa civildienesta līmeņa sarunas par darba nosacījumiem, kas nav tieši saistīti ar darba samaksu, tika atceltas (*Boston et al., 1996, chapter 10*). Uz valsts sektoru attiecināja Darba attiecību likuma normas, kas iepriekš bija paredzētas privātajā sektorā nodarbinātajiem.

Šāda veida “normalizācijas” trajektorija, kur ierēdniecības privilēģijas tiek atņemtas un uz ierēdņiem attiecinātas pašas sadrumstalotās un lokāli atšķirīgās normas, kā tas ir nodarbinātajiem privātajā sektorā, noteikti netika īstenota visās valstīs. Francija, Vācija un Eiropas Komisija ir atzīmēšanas vērti izņēmumi (ja “izņēmums” ir pareizais vārds šajā gadījumā). Komisijas iniciatīva *MAP 2000*, piemēram, tika pasludināta par lielāko decentralizāciju personāla vadībā, bet salīdzinājumā ar to, kas jau ir ieviests valstīs, kuras īsteno jaunu pieeju sabiedrības vadībai, šie pasākumi bija visai pieticīgi un konvencionāli (*European Commission, 1997b*). Šajās jurisdikcijās valsts ierēdņi saglabājas kā ļoti atšķirīga kategorija – juridiski, kultūras ziņā un politiski. Kā mēs to novērojam finanšu vadības reformu gadījumā,

Ziemeļvalstis ir gājušas pa ceļu, kas atrodas pa vidu starp jaunās sabiedrības vadības pieejas entuziastiem un konservatīvākajiem *Rechtsstaat* režīmiem. Somijā un Zviedrijā ir pieņemtas normas par darba samaksu, balstoties uz konkrēto darba izpildi, un par daudz decentralizētāku un uz rezultātu orientētu personāla vadības stilu lietošanu – piemēram, kopš 1992. gada ikviens Zviedrijas aģentūra uzņemas atbildību par sava personāla attīstību un profesionālajām mācībām. Tomēr šīs valstis pavisam nenozīmīgi izjauca civildienesta principiālo vienotību, un dažos gadījumos aģentūras praksē tikai ļoti ierobežoti izmantoja savas jaunās “brīvības” iespējas. To pašu varētu teikt par Kanādas federālo civildienestu (*Bourgault and Carroll, 1997*). Nīderlandē augstākie ierēdniecības vadītāji, kas ir karjeras ierēdņi, 90. gadu vidū patiesībā tika *centralizēti* (*Mazel, 1998*).

ASV šajā ziņā atkal ir unikāls gadījums. Teorētiski tur pastāv skrupulozi taisnīga un objektīva sistēma, kas balstās uz darba nopelniem, nodrošina visas valsts mēroga sistēmu kadru atlasei un amatu klasifikācijai:

“Tomēr federālās valdības vienveidīgā darba nopelnu sistēma šodien nav nedz vienota, balstīta uz reāliem nopelniem, nedz arī tā ir sistēma. Pašreiz tā aptver tikai nedaudz vairāk par pusi no federālās valdības nodarbinātajām amatpersonām. Tikai 15% no federālās valdības jaunajiem karjeras ierēdņiem ienāk sistēmā caur standarta testēšanas un norīkošanas procedūram.” (*Kettl et al., 1996, p. 1.*)

Par spīti plašām debatēm 80. un 90. gados netika apstiprināta vai ieviesta neviena visaptveroša reforma (tādējādi šajā ziņā ASV nebija līdzīgas Austrālijai vai Jaunzēlandei). Problēma komplicētājā un sadrumstalotajā ASV politiskajā sistēmā ir tāda, ka:

“civildienesta reforma atrodas ikviens darāmo darbu sarakstā – bet izrādās, ka nevienā sarakstā tā neatrodas pietiekami augstu. Tai ir pārāk maz pievilcības, lai rosinātu politisko interesi, un, lai arī ikviens piekriņ, ka pārmaiņas ir vajadzīgas, tomēr sekas, kas varētu rasties, ja civildienests *netiks* reformēts, nekad nav uzskatītas par pietiekami nopietnām, lai piespiestu to iekļaut politiskajā darba kārtībā” (*Kettl et al., 1996, 2*).

Īsumā, lai arī ASV atrodas tālu no Eiropas *Rechtsstaat* modeļa pēc politiskā temperamenta un retorikas, tā tomēr ir bijusi mājvieta visai “stīvai” un nereformētai (vai, iespējams, vajadzētu teikt daļēji un nesaskanīgi reformētai) birokrātijai.

4.6. Organizatoriskās trajektorijas

Organizāciju pārstrukturēšana ir visuresoša valsts sektora vadības reformu iezīme (*OECD, 1994, 1995*; sīkāka informācija par desmit valstīm ir A pielikumā: valstu apraksti). No daudzām iespējamajām šo pārstrukturēšanas pieeju klasifikācijām esam izvēlējušies shēmu ar četriem līmeņiem, kas, no klasiskās organizācijas teorijas viedokļa, ir visai “vienkāršota”, proti:

- specializācija (vai institūcijām jābūt viena profila vai vairāku profilu?);
- koordinācija (ar kādiem līdzekļiem tiek īstenota koordinācija starp dažādām funkcijām, līmeņiem un sektoriem?);

- centralizācija/decentralizācija (kādām funkcijām jābūt centralizētām/decentralizētām un cik lielā mērā?);
- mērogs (kāds būtu optimālais organizāciju lielums?).

Mēs aplūkosim katru no šīm dimensijām atsevišķi, bet sākumā būtu lietderīgi sniegt īsu pārskatu. Vispārinot varētu teikt, ka Austrālijas/Jaunzēlandes/Apvienotās Karalistes reformu galvenā ideja bija izveidot vairāk specializētu organizāciju, īstenojot koordināciju, izmantojot tirgus mehānismus un kvazilīgumiskas attiecības, nevis hierarhiju vai pilnvaras, īstenojot pilnvaru decentralizāciju no centra uz perifēriju (gan hierarhijas, gan ģeogrāfisko perifēriju) un samazināt valsts iestāžu un organizāciju izmērus, sadalot un skaitliski samazinot lielās birokrātiskās organizācijas (*Boston et al., 1996; O'Toole and Jordan, 1995; Peters and Savoie, 1998*). Virzība uz specializāciju un sadrumstalošanu ir bijusi labi redzama Kanādā, Francijā un Nīderlandē (lai arī mazākā mērā nekā valstīs, kur īstenoja jauna pieeja sabiedrības vadībai), bet tā ir mazāk izteikta Somijā, Vācijā, Zviedrijā un Eiropas Komisijā, kur katra no tām ir saglabājusi centralizētu ministriju vai direktorātu struktūru ar ierobežotu lielo institūciju sadalīšanu, darbinieku skaita samazināšanu, likvidēšanu, vai vispār neko no iepriekšminētā nedarot. ASV jau ir visai sadrumstalota un specializēta administratīvā sistēma (skat. pielikumu: ASV, valsts apraksts), un tā ir centusies izveidot vispārējās sistēmas, kas nodrošinātu lielāku saskaņotību (piem., kopīgas grāmatvedības uzskaites procedūras, atskaitīšanās kārtība, reglamentējot to ar likumu par valdības darba izpildi un pārskatiem). Kas attiecas uz decentralizāciju, šķiet, ka visi tai tic, lai arī, kā mēs to vēlāk redzēsīm, dažādos kontekstos tā izpaužas dažādi. Tagad citu pēc citas aplūkosim četras iepriekš minētās dimensijas.

Specializācija. Viena no administratīvās domas attīstības vēstures raksturīgākajām iezīmēm ir tā, ka nepārtraukti mainījušies priekšstati par to, kam būtu dodama priekšroka – vai tās būtu liela mēroga daudzprofila organizācijas vai, gluži pretēji, priekšroka būtu dodama šaura profila specializētām organizācijām. Atbalstītājus idejai par to, ka specializācija ir labas pārvaldes pamats, ir bijuši jau Adams Smits (*Adam Smith*) un Džeremija Bentama (*Jeremy Bentham*) personās. Pretējo uzskatu – ka konsolidācija ir laba – pauduši, *inter alia*, sers Edvīns Čadviks (*Sir Edwin Chadwick*) un Kārlis Markss (*Karl Marx*) (*Hood and Jackson, 1991, pp. 114–116*). Svārsta stāvoklis var mainīties vienas paaudzes laikā, piemēram, varēja novērot pārmaiņas Apvienotās Karalistes valdībā, pārejot no lielām, omnibusam līdzīgām centrālajām ministrijām (kas patika gan leiboristiem, gan konservatīvajiem 60. gadu beigās un 70. gadu sākumā) uz pašreizējo modeli, kad ministriju darbinieku skaits ir samazināts un tās ir visai fokusētas un ar specializētu izpildāģentūru “baru” tām apkārt (*Pollitt, 1984; O'Toole and Jordan, 1995*). Starptautiskajā mērogā 80. gados notika “pārmešanās” uz specializāciju, visvairāk tas izpaudās tajās valstīs, ko spēcīgi ietekmēja makroekonomisko apsvērumu piemērošana institucionālās struktūras plānošanas jautājumā risināšanā. Tas notika visos līmeņos – mikro, mezo un makro. Tādējādi Jaunzēlandē “izvēle par labu viena profila organizācijām un potenciāli konfliktējošu funkciju nodalīšana dažos gadījumos noveda pie funkcionāli individuālistisku, bet tomēr savstarpēji visai atkarīgu organizāciju pārbagātības” (*Boston et al., 1996, p. 88*). Laikā, kad tapa šī grāmata, vērojumi liecināja par to, ka svārsts ir sasniedzis savu tālāko punktu un sāk atgriezties: Jaunzēlandes

valdības aprindās daudz diskutēja par trūkumiem, kas ir situācijā, kad tik liels skaits ministriju apkalpo tik nelielu iedzīvotāju skaitu.

Iespējams, ka Jaunzēlande ir visraksturīgākais, bet ne vienīgais šāds gadījums. Apvienotajā Karalistē izstrādātā programma *New Steps (Jaunie soļi)*, ko sāka ieviest 1988. gadā, desmit gadu laikā bija iemesls vairāk nekā 140 specializētu aģentūru izveidošanai (*Chancellor of the Duchy of Lancaster, 1997*). Francijā kopš 1989. gada ir izveidoti vairāk nekā 200 *centres de responsabilité*. Nīderlandē 80. gados tika izveidotas daudzas ZBO un kopš 1991. gada ir nodibinātas arī vairāk nekā 20 specializētās aģentūras (*Ministerie van Financiën, 1998; Roberts, 1997*). Kanādieši virzījās uz priekšu piesardzīgāk, bet arī šeit dažas "Speciālās operatīvās aģentūras" (SOA) tika "izgrebtas" no federālajām ministrijām (pirmās piecas parādījās 1989. gadā – skat. pielikumu: Kanāda, valsts apraksts).

Ja atvirzāmies no centrālās valdības, lai izpētītu citas valsts funkcijas, redzam, ka tendence ir tikpat skaidra, ja ne vēl skaidrāka. Vairākums no mūsu aplūkojamo valstu valdībām steidzās piešķirt noteiktas organizatoriskās formas komerciālām vai potenciāli komerciālām aktivitātēm valsts sektorā. Vienā spektra galā bija plaša mēroga privatizācija, jo īpaši Jaunzēlandē un Apvienotajā Karalistē, un mazākā mērā, bet tomēr pietiekami būtiski, arī Francijā un Nīderlandē. Vairākumam pārējo desmitnieka valstu, pirmkārt, nebija tik daudz privatizējamo objektu, bet selektīva privatizācija tomēr notika arī Somijā, Vācijā, Zviedrijā un ASV (sīkāk lasiet pielikumā: Valstu apraksti un *Pollitt et al., 1997*). Pilnasinīgas privatizācijas trūkuma dēļ daudzas valstis izvēlējās ieviest citas specializētas korporatīvās formas – tādas kā valsts uzņēmumi un valstij piederošas akciju sabiedrības Somijā vai valstij piederoši uzņēmumi Jaunzēlandē. Daži no tiem ir izdzīvojuši, bet citi ir kļuvuši par isām pieturām ceļā uz pilnīgu privatizāciju.

Arī vietējās pašvaldībās ir vērojama specializācija. Apvienotajā Karalistē MTM (kvazitirgu) izveidošana veselības aprūpē, izglītībā un sociālajā aprūpē ietvēra lielu daļu *de facto* specializācijas, kad izveidojās atsevišķas iepirkuma un pakalpojuma sniedzēja struktūras (*Pollitt, Birchall and Putman, 1998*). Konservatīvo valdības laikā no 1979. līdz 1997. gadam arī atbalstīja dažāda veida specializēto izglītības iestāžu izveidošanu (piem., Pilsētas tehnoloģijas koledžas) un infrastruktūras atjaunošanas organizāciju izveidošanu (piem., Pilsētas attīstības korporācijas), kā arī dažnedažādu citu kvazinevalstisku organizāciju radīšanu. Kopumā tās visas veidoja pilnīgi jaunu, visai pieblīvētu vidi ar specializētām struktūrām, ar kurām tradicionālajām pašvaldībām vajadzēja mēģināt tikt galā (*Painter et al., 1996*). Turklāt obligātās konkursa procedūras izmantošana iepirkumu veikšanai vietējo pašvaldību un veselības aprūpes pakalpojumu vajadzībām nozīmēja, ka pat tad, ja konkursā uzvarēja "iekšējais" piedāvājums, parasti vajadzēja izveidot atsevišķu struktūru kā specializētu organizāciju šā pakalpojuma sniegšanai (piem., atkritumu savākšanai, veļas mazgāšanai vai ēkas apsaimniekošanai – skat. *Ascher, 1987; HM Treasury, 1991*). Rezumējot var teikt, ka specializētu administratīvo un vadības struktūru izmantošana ir pieaugusi gandrīz ikvienā vietā. Šī tendence ir radījusi kritiku dažās valstīs, norādot uz dažreiz neskaidru šo jaunradīto struktūru juridisko un politisko statusu. Kādā nesenā salīdzinošās izpētes rakstā tas bija formulēts šādi:

"Patiešām ir vērojama arvien plašāka kvaziautonomu nevalstisku organizāciju parādīšanās un izmantošana visos sabiedrības līmeņos, sākot ar vietējo pašvaldību šādi veidotām struktūrām, līdz reģionālo un centrālo valdību aģentūrām, to pašu var novērot arī Eiropas līmenī, kur ir izveidotas jaunas struktūras, kas jau saskaras ar līdzīgām atskaitīšanās un leģitimitātes problēmām, piemēram, Eiropas Monetārais institūts." (*Greve, Flinders and van Thiel, 1999.*)

Tomēr šis nodaļas uzdevums nav aplūkot problēmas, kas saistītas ar aizvien pieaugošo specializāciju un decentralizāciju. To mēs darīsim vēlāk, jo īpaši 6. un 7. nodaļā.

Koordinācija. Tradicionālajā hierarhijā koordināciju nodrošina pilnvaru īstenošana no augšas. Saskanīgas un konsekventas pavēles tiek nodotas lejup pa komandas ķēdi. Centrālā aparāta darbinieki, kuri atbalsta augstāko administratoru darbu, pārbauda zemāko līmeņu ierosinājumus, lai nodrošinātu to atbilstību stratēģijai, precedentu ievērošanu, lai novērstu, ka X nodaļas ierosinātais nav pretrunā ar to, ko dara Y nodaļa. Centrs izdod noteikumus, kas visiem ir jāievēro. Ja parādās jaunas, vēl nebijušas situācijas, tiek formulēti jauni noteikumi, lai tās risinātu, un tie tiek iekļauti jau esošo normu un procedūru kopumā, kas virza ikvienas organizācijas struktūrvienības darbu. Tomēr šāda veida hierarhiskās varas īstenošana nav vienīgais ceļš, kā sasniegt koordinētu darbību. Koordināciju var panākt arī ar mazāk formāliem paņēmieniem, ar brīvprātīgu sadarbību tīklā. Šo "solidaritātes" formu ir vieglāk īstenot tur, kur visi tīklā iesaistītie dalībnieki ir vienisprātis par sasniedzamajiem mērķiem, paziņojumi ir viegli saprotami un pilnīgi, un darbības mērogs ir pieticīgs. Trešais koordinācijas modelis ir tirgus mehānisms. Tirgus "brīnums" ir tajā apstākļi, ka cenu mehānisms ļauj koordinēt daudzu ražotāju/pārdevēju un patērētāju/pircēju aktivitātes bez jebkādas centrālās varas pavēlēm. Piedāvājuma un pieprasījuma "neredzamā roka" visu izdara pati, un ar moderno komunikāciju un informācijas tehnoloģiju palīdzību šo darbu var paveikt ļoti ātrā tempā.

Tādējādi koordināciju var panākt ar hierarhiju, tīklu vai tirgu (*Kaufmann, Majone and Ostrom, 1986; Thompson, Frances, Levacic and Mitchell, 1991*). Galvenā jaunās sabiedrības vadības pieejas reformu būtība *de facto* ir bijusi tajā, ka koordinācijas tirgus un tīkla formas – jo īpaši tirgus formas – kur vien tas iespējams, ir jāliek hierarhiskās koordinācijas formu vietā. Lai arī ir pieļaujams, ka noteiktos apstākļos – ko vislabāk teorētiskā līmenī ir aprakstījis Viljamsons (*Williamson, 1975*) – tirgus modeļu vietā var izvēlēties hierarhiju, par galveno argumentu minot to, ka ir ļoti daudz līdz šim neieraudzītu iespēju valsts sektorā attiecības organizēt saskaņā ar tirgus principiem. Tādi vārdi kā "decentralizācija" un "pilnvarojums" ir ieguvuši neapgāžami pozitīvu nokrāsu, turpretim "hierarhija" un "hierarhisks" ir kļuvuši par nemainīgi negatīviem vārdiem – vismaz saskaņā ar jaunās sabiedrības vadības pieeju. Pat tajās vietās, kur saglabājas neapšaubāmi hierarhiskas attiecības, ir iespējams tās "iesaiņot" kvazilīgumā, kur "aģents" ("padotais" vecmodīgajā hierarhiskajā izpratnē) piekrīt piegādāt "principālam" ("priekšniekam") noteiktu rezultātu konkrētā laika posmā par iepriekš noteiktām izmaksām. Valstis, kas ar vislielāko entuziasmu ir ieviesušas jauno pieeju sabiedrības vadībai, tieši šā iemesla dēļ hierarhiskā koordinācija plaši ir aizstāta ar kvazitirgus koordināciju un līgumu ieviešanu. Piemēram, Jaunzēlandē ministriju

administratīvie vadītāji (valsts sekretāri) ar saviem ministriem slēdz ikgadējos kvazilīgumus, kuros viņi apsola sasniegt konkrētus rezultātus, kam būtu jānovēd pie noteiktiem iznākumiem, kas saskan ar ministra un viņa/viņas valdības mērķiem. Vairākumā valstu līgumu attiecības nav iefiltrējušās tik augstos valsts pārvaldes attiecību līmeņos. Tomēr nedaudz zemāk komandas ķēdē līgumisko attiecību noformēšana un tirgus mehānismu izmantošana ir plaši izplatījusies, piemēram, Austrālijā, Jaunzēlandē un Apvienotajā Karalistē, kā arī nedaudz mazākā mērā Kanādā, Zviedrijā un ASV. Šī tendence ir gājusi roku rokā ar daudziem citiem specializācijas pasākumiem, kas aprakstīti iepriekšējos apakšpunktos. Tā, piemēram, ja rajona veselības dienests Apvienotajā Karalistē pirms 1991. gada varēja dot norādījumus vietējai slimnīcai, pēc 1991. gada tas slēdza līgumu par noteiktu pakalpojumu sniegšanu ar juridiski neatkarīgu korporāciju – NHS trasta uzņēmumu, par kādu bija kļuvusi līdz šim “tieši pārvaldītā” slimnīca. Iepriekš hierarhiskais Nacionālais veselības dienests specializējās par “pircēju” un “pakalpojuma sniedzēju”, kurus vieno līgums. Kanādas Specializēto operatīvo aģentūru (SOA) piemērs šo vispārējo loģiku ilustrē šādi:

“SOA balstās uz tiem pašiem teorētiskajiem organizatorisko formu modeļiem, ko ir pieņēmušas citas valdības un lielās korporācijas. Modeļi ir vairāk balstīti uz līgumattiecībām nekā uz hierarhiju, dod lielāku autonomiju individuālām struktūrām kopumā, un, lai piešķirtu resursus, vairāk paļaujas uz tirgus mehānismiem nekā uz centralizētiem lēmumiem.” (*Auditor General of Canada, 1994, p. 2.*)

Šāda līgumu un kvazilīgumu attiecību izplatība ir radījusi zināmas bažas akadēmiskajās aprindās – gan starp juridiskajiem teorētiķiem, kas uztraucas par noteiktu administratīvo tiesību jomu neadekvātumu (*Harden, 1992*), gan valsts pārvaldes teorētiķu vidū, kas ir norādījuši uz grūtībām, kuras saistītas ar “pilnīgu” līgumu uzrakstīšanu apstākļos, kad pakalpojumu sniedzējiem ir daudz vairāk informācijas nekā to pircējiem un/vai lietotājiem (*Le Grand and Bartlett, 1993*).

Ne visas valstis ir bijušas tik optimistiski noskaņotas attiecībā uz līgumisko attiecību ieviešanu sabiedrības vadībā, kā tas ir bijis Jaunzēlandē un Apvienotajā Karalistē. Vācijā, Francijā un pat Ziemeļvalstīs šādi instrumenti ir tikuši izmantoti daudz pieticīgāk. Šeit raksturīgāki ir bijuši limitēti lokālie eksperimenti, nevis visaptveroša visu sektoru organizēšana pēc tirgus principiem.

Saikne starp specializāciju (kas aprakstīta iepriekšējā apakšpunktā) un koordināciju ir ļoti svarīga. Ja visi pārējie nosacījumi saglabājas vienādi, pieaugošai specializācijai ir vajadzīga lielāka koordinācija, vismaz, ja ir vēlme saglabāt vispārējo politikas un pakalpojumu saskaņotību. Pretējā gadījumā pastāv briesmas, ka jaunās specializētās aģentūras, no kurām daudzas bauda decentralizētas pilnvaras, ies katra savu ceļu. Neviena no valstīm nav pilnībā paļāvusies uz kvazitirgus struktūrām šīs problēmas risināšanā. Pat valstis, kas devušas tām priekšroku, ir tās papildinājušas ar jauniem hierarhijas instrumentiem, lai nodrošinātu, ka koordinācija saglabājas vai tiek pastiprināta.

Vietējā, mikrolīmenī, populāri izrādījušies “vienas pieturas” vai “viena lodziņa” pakalpojumu sniegšanās izkārtojumi. Apvienotajā Karalistē tos ir izmēģinājušas diezgan daudzas vietējās pašvaldības. Francijā 1994. gadā tika pieņemta programma par

integrētiem Lauku pakalpojumu sniegšanas punktiem, kuru darbībai bija vajadzīga sadarbība starp dažādiem dienestiem (*Ministere de la Fonction Publique, 1994*). “Vienas pieturas” idejas ir īstenotas arī Somijā un Zviedrijā, kur viena integrēta pakalpojumu sniegšanas punkta izvietošana attālos un mazapdzīvotos rajonos ir acīmredzami loģiska.

Augstākos līmeņos ir izveidoti dažādi jauni koordinācijas mehānismi. Vācijā ir vērojama lielāka koordinācija starp federālajām zemēm *Länder*: “Tas, kas palielinājās 80. gados, iespējams, bija ne tik daudz reģionālās politikas veidotāju darbības lauks, lai izveidotu un ieviestu neatkarīgas iniciatīvas, bet gan viņu apņēmība izmantot līdz šim noniecināto vietējās politikas veidošanas potenciālu.” (*Benz and Götz, 1996, p. 7.*) Francijā ir izveidots vienkāršāks un vairāk koordinēts modelis valsts centrālo pakalpojumu sniegšanai reģionālajā un vietējā līmenī. Tieši *sous-préfet* tagad spēlē būtisku lomu decentralizēto pakalpojumu sniegšanas vadīšanā un koordinēšanā (*Comité pour la réorganisation et la déconcentration de l'administration, 1995*). Arī Apvienotajā Karalistē 80. gados varēja novērot centrālās valdības īstenotu spēcīgāku dažādu ministriju darba reģionālo koordināciju. Somijā centrālās valsts pārvaldes provinču nodaļas apvienoja un to apmērus samazināja. Gan Nīderlandē, gan Jaunzēlandē vietējo pašvaldību jurisdikcijas skaitliski samazināja – interesants gadījums, kad vērojama vienlaicīga atšķirīgas organizatoriskās loģikas pielietošana vietējā līmenī un centrālās valdības līmenī.

Pašu centrālo valdību aparātos ir skaidri redzami mēģinājumi uzlabot koordināciju (lai arī dažos gadījumos tā ir bijusi visai novēlota atbildes reakcija uz sadrumstalotību, ko radījis iepriekšējais entuziasms par specializāciju un decentralizāciju). Viena populāra iniciatīva ir bijusi stratēģiskās plānošanas izveidošana. Šo pieeju dažādos veidos ir izmēģinājušas Austrālija, Kanāda, Somija, Jaunzēlande un Apvienotā Karaliste. Jaunzēlandes Stratēģisko rezultātu sfēru (*SRA*) un Svarīgāko rezultātu sfēru (*KRA*) sistēmas, šķiet, ir zināmas vislabāk (*Boston et al., 1996, pp. 282–283; Matheson, Scanlan and Tanner, 1997*). Kanādā 1994. gadā realizētā programmas pārskatīšana bija domāta, lai pieliktu punktu sadrumstalotajai un nestabilajai politikas veidošanas praksei, kas bija raksturīga iepriekšējām Malronija administrācijām (*Aucoin and Savoie, 1998*). Somijā pavisam nesen bija mēģinājums izstrādāt “Stratēģijas portfeli” un stratēģisku valdības organizācijas pārskatu (*High quality services, good governance and a responsible civic society, 1998a, pp. 19–22*). Apvienotajā Karalistē pēc Tečeres laikā piedzīvotās nepatikas pret centrālo plānošanu un koordināciju Blēra vadītā leiboristu valdība apņēmas īstenot labāk saliedētu, horizontāli koordinētu politikas veidošanu. Leiboristu valdība izveidoja starpministriju pārbaudes tādās jomās kā kriminālā justīcija, pakalpojumi maziem bērniem un lauku attīstība, kā arī veica visaptverošu visas valdības izdevumu pārbaudi (*Chancellor of the Exchequer, 1998, pp. 33–41*) Īss novērtējums stratēģiskās plānošanas pieejai ir dots nākamajā nodaļā, kas apšaubā šo aktivitāšu rezultātus.

Ministriju apvienošana jau sen ir bijis viens no veidiem, kā uzlabot koordināciju. Protams, ka šis ceļš ir pretrunā ar specializācijas tendencēm, kas aprakstītas iepriekš, bet tas ir līdzeklis, ko dažas valstis ir izmantojušas. Kamēr Jaunzēlande ļāva tās ministriju skaitam vairoties, kaimiņvalsts Austrālija samazināja ministriju skaitu no 28 līdz 18 (1987.

gadā – skat. pielikumu A). Kanāda 1993. gadā sekoja šim piemēram un samazināja federālo departamentu skaitu no 32 līdz 24 (skat. pielikumu: Kanāda, valsts apraksts). Šīs iniciatīvas bija daudz agrīnāku (60. un 70. gadu sākums) Apvienotās Karalistes mēģinājumu reminiscence, kad tās valdības gribēja racionalizēt ministriju modeli, izveidojot lielus “stratēģiskos” departamentus (Pollitt, 1984).

Vēl viena raksturīga iezīme daudzu valstu centrālajās valdības struktūrās bija politiķu pašu centieni īstenot lielāku kontroli pār tās birokrātiju. Šī parādība sīkāk būs aplūkota 6. nodaļā, bet šeit to atzīmējam kā vēl vienu koordinācijas centienu veidu. Tā jo īpaši bija manāma Austrālijā, Jaunzēlandē, Apvienotajā Karalistē un ASV, bet maigākas tās atskaņas ir izpaudušās arī Somijā, Nīderlandē un Zviedrijā. Šķiet, ka Austrālija piedāvā visraksturīgāko piemēru. Kā to formulējis Haligans (Halligan, 1996b, p. 82): “Reformu programmas [leiboristu valdību laikā no 1983. līdz 1993. gadam] virzīja galvenās rūpes par leiboristu politisko kontroli, kas tika uzskatīts gan par pašmērķi, gan arī par līdzekli partijas politikas īstenošanai. Lai to panāktu, bija nepieciešama varas pārdalīšana starp birokrātiju un politiķiem.” Lai to īstenotu, tika palielināta premjerministra biroja un kabineta kapacitāte, ministriju modeli radikāli mainīja (1987. g.), ministri daudz aktīvāk nekā līdz šim sāka īstenot savas tiesības ietekmēt iecelšanu augstākajos ierēdniecības amatos un daudz plašāk sāka izmantot īpaši pieņemtus ministru padomniekus.

Nobeidzot šo pārskatu par koordināciju, būtu jāatzīmē, ka pat tajās vietās, kur saglabājās tradicionālā hierarhija, hierarhiskās koordinācijas instrumenti mainījās. Jo īpaši notika pāreja no koordinācijas, sadalot resursus un regulējot procedūras, uz koordinācijas praksi, kur lielāks uzsvars tiek likts uz mērķrādītājiem un galaprodukta standartiem (to mēs vienmēr pieminējam apakšpunktā par finanšu vadību un tālāk aplūkosim apakšpunktā 4.7.). Vairākums no mūsu aplūkojamajām desmit valstīm ir ļoti aktīvi strādājušas pie darba izpildes indikatoru izstrādes gandrīz ikvienam valsts pakalpojumu veidam, ko vien var iedomāties (par Austrāliju skat. *Department of Finance, 1996; Department of Finance and Administration, 1998a and b; Development Team, 1998*; par Kanādu skat. *Mayne, 1996; Treasury Board of Canada, 1996*; par Nīderlandi skat. *Leeuw, 1995; Mol, 1995*; par Apvienoto Karalisti skat. *Carter et al., 1992; Chancellor of the Duchy of Lancaster, 1997; Likierman, 1995; Pollitt, 1986, 1990*; par ASV skat. *Radin, 1998*).

Decentralizācija. Decentralizācija, kā saka ministri un augstākie ierēdņi, dod iespēju sniegt pakalpojumus daudz ātrāk, reaģējot uz klientu vajadzībām, un nodrošina, ka pakalpojumi ir labāk pieskaņoti vietējām un/vai individuālām vajadzībām. Tā veicina iestāžu apmēru samazināšanu, ļaujot likvidēt nevajadzīgos vidējos vadības līmeņus. Tā pat rada apmierinātākus un labāk motivētus darbiniekus, kuru darbs ir bagātīnājis ar papildu deleģētās atbildības uzņemšanos par finanšu un personāla vadību un ar to, ka viņi vairs nav pārslogoti ar centralizētiem norādījumiem. Ivērojot visus šos ieguvumus, nav brīnums, ka gandrīz visi ikvienā valstī (un Eiropas Komisijā), šķiet, oficiāli ir par decentralizāciju. Tomēr kā vērtību dažādas iesaistītās puses decentralizāciju interpretē atšķirīgi, un to ir daudz vieglāk slavīnāt un sludināt, nekā izpildīt. Ja mēs vēlamies aprakstīt esošās trajektorijas tādas, kādas tās reāli ir, tad mums ir jāizšķir dažādi decentralizācijas aspekti, kā arī jānodala retorika no realitātes.

Viens veids, kā aplūkot decentralizācijas jēdzienu, ir atzīt, ka tas ir process, kas ietver vismaz trīs stratēģiskas izvēles momentus. Tie ir atspoguļoti tabulā 4.5.

TABULA 4.5. *Stratēģiskas izveles decentralizācija*

Vai nu	Vai
Politiska decentralizācija	Administratīva decentralizācija
Konkurētspējīga decentralizācija	Konkurētnespējīga decentralizācija
Iekšēja decentralizācija	Ārēja decentralizācija (nodošana)

Pirmā izvēle ir starp *politisko* decentralizāciju, kur decentralizētās pilnvaras tiek nodotas vēlētiem politiskajiem pārstāvjiem (piem., kad centrālā valdība decentralizē varu vietējām pašvaldībām), un *administratīvo* decentralizāciju, kur pilnvaras tiek nodotas atbilstīgi nozīmētai struktūrai, tādai kā Apvienotās Karalistes Pilsētu attīstības korporācija vai kāda Zviedrijas aģentūra. Otrā izvēle ir starp pilnvaru nodošanu citai struktūrai – kas izvēlēta ar *konkurences* līdzekļiem (piem., rīkojot konkursu par pašvaldības atkritumu savākšanas pakalpojuma sniegšanu), un pilnvaru nodošanu, neizmantojot *konkurences* principu (piem., kad rajona veselības dienests nodod daļu savu pilnvaru Nacionālajam veselības pakalpojumu trasta uzņēmumam). Trešā izvēle ir starp *iekšējo* decentralizāciju (pilnvaru nodošana notiek esošās organizācijas ietvaros) un *ārējo* decentralizāciju (kur pilnvaras tiek nodotas ārējai neatkarīgai struktūrai, kas var būt jau esoša organizācija vai izveidota speciāli šim nolūkam). Kad pilnvarojums iztērēt līdz \$X, neprasot atļauju, tiek (tika) deleģēts no finanšu daļas vadītāja posteņa struktūrvienību vadītājiem, tad tā ir iekšējā decentralizācija. Kad Meidžora (*Major*) kunga vadītās konservatīvo valdības pilnvaru laikā Vietējās izglītības pārvaldes pilnvaras nodeva skolai, kas tiek uzturēta no valsts dotācijām, tad tā ir (bija) ārējā deleģēšana (*Pollitt, Birchall and Putman, 1998*).

Līdzsvars starp šīm atšķirīgajām decentralizācijas formām ir bijis visai atšķirīgs dažādās valstīs. Vēlreiz jāuzsver, ka dažādas valstis ir *sākušas* no atšķirīgām izejas pozīcijām. Tādējādi, piemēram, gan Francijā, gan Zviedrijā, Somijā un Apvienotajā Karalistē centrālās valdības ir slavējušas decentralizācijas nopelnus, bet 80. gadu sākumā Francija un Apvienotā Karaliste bija salīdzinoši centralizētas valstis, vienlaikus abas Ziemeļvalstis jau bija visai decentralizētas (skat. 3. nodaļu un attiecīgo valstu aprakstus pielikumā). Vācija ir bijusi ļoti decentralizēta kopš Otrā pasaules kara, vismaz pēc franču un britu standartiem (*Schröter and Wollman, 1997*). To ievērojot, varam teikt, ka administratīvā decentralizācija ir bijusi forma, kam dota priekšroka Jaunzēlandē un Apvienotajā Karalistē, bet politiskā decentralizācija ir bijis

dominējošais veids Somijā, Francijā un Zviedrijā. Vietējām pašvaldībām ir piešķirtas dažas jaunas pilnvaras Jaunzēlandē un Apvienotajā Karalistē. Ikvienā no novērotajiem gadījumiem decentralizācijas rezultātā pilnvaras ir bijušas nodotas veselai virknei specializētu administratīvo iestāžu (tādām kā dotāciju uzturētās skolas un Nacionālais veselības pakalpojumu trasta uzņēmums Apvienotajā Karalistē – skat. *Pollitt, Birchall and Putman, 1998*). Turpretim Francijā visnozīmīgākā reforma pēdējo trīsdesmit gadu laikā, iespējams, bija decentralizācija un pilnvaru nodošana vietējām un reģionālām vēlētajām varas institūcijām, ko izdarīja Miterāna (*Mitterand*) prezidentūra un sociālistu valdība, sākot ar 1982. gadu (skat. pielikumu: Francija, valsts apraksts un *de Montricher, 1996*). Somijā un Zviedrijā notika gan politiskā, gan administratīvā decentralizācija, bet atbildības nodošana vietējām un apgabalu pašvaldībām bija šo valstu reformu programmas centrālā ass (*Pollitt and Summa, 1997a*). Tā nu ir iznācis, ka Apvienotā Karaliste ir vienīgais "baltais zvirbulis" ES, jo tā ir tik maz darījusi, lai nodotu pilnvaras un atbildību vēlētajām subnacionālām struktūrām. Leiboristu valdības laikā, sākot ar 1997. gadu, stāvoklis tomēr sāka mainīties tādējādi, ka laikā, kad rakstījām šo grāmatu, tika visai sīki izstrādāts plāns Skotijas un Velsas vēlēto likumdevēju institūcijas izveidošanai. Vēl ir pārāgri paredzēt, kādas reālas pilnvaras tiks piešķirtas šīm jaunajām demokrātiskajām asamblejām.

Pievērsoties atšķirībām starp konkurences ceļā īstenotu decentralizāciju un decentralizāciju, neizmantojot konkurences principus, varam novērot visai līdzīgu ainu. Decentralizācija, izmantojot konkurenci, bija raksturīga Austrālijā, Jaunzēlandē un Apvienotajā Karalistē, bet daudz mazāk to izmantoja Francijā un Ziemeļvalstīs. ASV ar visai lielu entuziasmu nodevās ārpakalpojumu līgumu slēgšanai (bet tai bija mazāk iestāžu, ko komercializēt, vismaz federālajā līmenī), bet Kanāda (atkal federālajā līmenī) visumā bija piesardzīgāka. Tas, protams, izriet no tā, cik lielā mērā attiecīgās valstis ir bijušas aktīvas vai piesardzīgas tirgus mehānismu izmantošanā, kā jau mēs to iepriekš aprakstījām.

Kas attiecas uz atšķirībām ārējās un iekšējās decentralizācijas izmantošanā, var droši teikt, ka visas valstis vienlīdz izmantoja abas pieejas, bet jaunās sabiedrības vadības pieejas valstis varbūt vairāk īstenoja *ārējo* decentralizāciju, jo tieši šīs valstis ir bijušas visdedzīgākās jaunu, autonomu un specializētu struktūru veidošanā, kam pēc tam tika deleģētas pilnvaras. Francija arī visai ražīgi ir veidojusi jaunas subnacionālas varas institūcijas, atbilstīgi plašākai valdības politiskās un administratīvās decentralizācijas stratēģijai. Situācija Nīderlandē ir komplicēta. Daļēji autonomu un kvazivalstisku struktūru un ministriju aģentūru veidošanu var uzskatīt par pierādījumu ārējai decentralizācijai, ko veic centrālās ministrijas. Turpretim 80. un 90. gadu laikā "tās ministrijas, kas "tērē" budžeta līdzekļus, parasti uzstājās (un ar panākumiem) pret pilnvaru nodošanu provincēm un vietējām pašvaldībām" (*Derksen and Korsten, 1995, p. 83*). Arī citas valstis (piem., Ziemeļvalstis) praktizēja pilnvaru deleģēšanu, bet tās ir vairāk paļāvušās uz esošajām vietējo pašvaldību struktūrām kā jaunās atbildības saņēmējām. Tomēr ir novērojamas atšķirības starp Somiju un Zviedriju attiecībā uz centrālajām aģentūrām. Kamēr somi 90. gadu vidū samazināja savu centrālo aģentūru skaitu un funkcijas, Zviedrijas aģentūras saglabāja savu ietekmi

un dažos gadījumos pat saņēma vēl lielāku pilnvaru deleģējumu no savām ministrijām nekā līdz šim (*OECD, 1998*).

Tas norāda, ka būtu kļūdaini domāt, ka bijusi globāla apsēstība ar decentralizāciju, kad vienīgā atšķirība starp valstīm pastāvējusi tai apstākļi, kādam decentralizācijas veidam tās devušas priekšroku un cik tālu to realizējušas. Arī centralizācija pieder pie kopainas: tā kā dažas pilnvaras centralizēja, vienlaikus tika arī ievērojami pastiprināta centrālā kontrole un uzraudzība. Raksturīgs piemērs: prasība samazināt valsts izdevumus ir padarījusi stingrāku centrālo finanšu institūciju (kases vai finanšu ministrijas) tvērienu. Amatpersonu vidū valda uzskats, ka ekonomiskie ierobežojumi ir pastiprinājuši Somijas Finanšu ministrijas dominējošo ietekmi pār pārējām ministrijām, bet Jaunzēlandē un Apvienotajā Karalistē tā ir VM kase, kuras ietekme uz pārējām ministrijām ir pastiprinājusies. Bez tam centralizācija neattiecas tikai un vienīgi uz finanšu jautājumiem. Ļoti daudzos gadījumos, jo īpaši jaunās sabiedrības vadības pieejas valstīs, centrālās valdības iestādes izmanto darba izpildes indikatoru sistēmas vai standartus, lai pastiprinātu kontroli pār zemākiem hierarhijas līmeņiem vai vietējām struktūrām. Apvienotās Karalistes centrālā valdība uzspieda nacionālās "līgas tabulas" ikvienai skolai un slimnīcai un, sākot ar 1988. gadu, noteica vienotu mācību programmu visās valsts skolās (*Pollitt, Birchall and Putman, 1998*). ES ir bijuši daudzi piemēri, kad kāda produkta vai noteikumu procedūras "harmonizācija" visā Eiropā ir novedusi pie *de facto* centralizācijas Komisijas virzienā. Tādēļ iedomā, ka viss virzās decentralizācijas virzienā, ir, saudzīgi izsakoties, pārāk vienkāršota.

Mērogs. Mērogs neapšaubāmi ir cieši saistīts ar citām organizācijas dimensijām, kas ir aprakstītas iepriekš. Papildus vispārējam "samazināšanas" spiedienam, kas izriet no taupības mērķiem, specializācijas un decentralizācijas tendences arī norāda uz daudz valsts sektora organizāciju samazināšanos. Ideāla valsts sektora aģentūra, kā to paredz jaunās sabiedrības vadības pieejas un jaunās valdības ieviešanas entuziasti un fantasti, būs "lēzena", elastīga, specializēta ("fokusēta") un decentralizēta, un tādēļ, ļoti iespējams, visai *maza*. Šī pieeja reformai liecina arī par dziļām aizdomām pret lielām centrālām birokrātijām. Šādas organizācijas pārstāv (kā mēs to redzēsim turpmākajās nodaļās) "veco pasauli", no kuras reformisti ir apņēmušies izvairīties. ASV viceprezidents to formulēja šādi: "Liela galvenā mītne un biezas noteikumu grāmatas nekad nav varējušas pasargāt valdību no lielu kļūdu izdarīšanas. Patiesībā tās vienmēr ir atturējušas "priekšējo līniju" darbiniekus pareizas darbības. Tādēļ mēs lūdzām aģentūras samazināt uzraudzības līmeņus, samazināt galvenās mītnes personālu un citus vadības kontroles amatus par 50 %." (*Gore, 1996, p. 16.*)

Tomēr jāatzīst, ka priekšstats "mazs ir skaists" netiek viennozīmīgi atbalstīts. Piemēram, centrālās ministrijas apjomi ir būtiski samazināti Jaunzēlandē un Apvienotajā Karalistē (*Boston et al., 1996; HM Treasury, 1994*), 90. gadu reformas Somijā, patiesībā, noveda pie nelielas centrālo ministriju palielināšanās, jo tās absorbēja dažas no funkcijām, ko līdz tam veica centrālās aģentūras (*Ministry of Finance, 1997*). Visumā kontinentālās Eiropas valstīs ir bijušas mazāk entuziastikas attiecībā uz "samazināšanu" kā vispārēju mērķi. Pati ES Komisija ir ievērojami palielinājusies. Laikā no 1977. līdz 1997. gadam Komisijas personāla skaits pieauga par 104%, politikas veidošanas "A"

kategorijas amatpersonu skaitam palielinoties par 150%. Tomēr jāatzīmē, ka tajā pašā laikposmā ES budžets reālajā izteiksmē pieauga par 206%, un, tā kā plaši atzīts, ka Komisijas uzdevumu apjoms 80. gados strauji pieauga, var apgalvot, ka papildu personāls bija nepieciešams, lai tiktu galā ar jaunajiem pienākumiem. Komisijas organizatoriskās struktūras attīstība noteikti nav sekojusi jaunās sabiedrības vadības tendencēm: Komisija ir specializējusies tikai ierobežotā darba apjomā, ir radītas visai vājas horizontālās koordinācijas formas, tā neuzsāka būtisku decentralizāciju līdz pat 90. gadu beigām, un tā ir palielinājusies skaitliski.

4.7. Darba izpildes vērtējumi

No iepriekšējiem apakšpunktiem ir skaidrs, ka arvien pieaugošs darba izpildes vērtējums ir kļuvis par centrālo iezīmi daudzu valstu sabiedrības vadības reformās. Zināmā mērā šie pārskati par finanšu un personāla vadību un organizatorisko pārstrukturēšanu jau daļēji tika aplūkoti saistībā ar darba izpildes rādītāju noteikšanu, tādēļ šī sadaļa būs attiecīgi īsāka. Tomēr ir daži specifiski rādītāju noteikšanas aspekti, ko vajadzētu aplūkot šajā atsevišķajā sadaļā. Darba izpildes vērtējumi noteikti nav nekas jauns (*Bouckaert, 1994*). Patiesībā tie ir tikpat veci kā pati valsts pārvalde. 19. gadsimta otrajā pusē Apvienotajā Karalistē un ASV jau pastāvēja mehānismi skolotāju darba vērtēšanai valsts skolās. Vudro Vilsons (*Woodrow Wilson*) rakstīja par nepieciešamību izveidot administratīvo sistēmu, kas izmantotu efektivitātes kritērijus, un F.V. Teilors (*F.W. Taylor*) aizstāvēja vispārēju pieeju darbinieku efektivitātes vērtēšanai (*Dunsire, 1973*). Neraugoties uz to, tomēr jāatzīst, ka interese par aktivitāšu vērtēšanu valsts sektorā ir "uzplaukusi" tikai pēdējā gadsimta ceturksnī. Tā ir attīstījusies vairākās dimensijās:

"Vērtējumi kļūst arvien *plašāki*. Tiek ietverts vairāk līmeņu.. vairāk jomu. Darba izpildes rādītāju noteikšana kļūst *intensīvāka*, jo tajā tiek ietverts vairāk vadības funkciju (ne tikai uzraudzība, bet arī lēmumu pieņemšana, kontrole un pat atskaitīšanās nodrošināšana).

Visbeidzot, darba izpildes vērtēšana kļūst vairāk *ārēja*. Tā tiek izmantota ne tikai iekšējiem nolūkiem, bet arī likumdošanas iestāžu un pat visas sabiedrības vajadzībām." (*Bouckaert, 1996, p. 234.*)

Varētu būt noderīgi aplūkot katru no šīm dimensijām atsevišķi. Darba izpildes vērtējumu *apjoma* palielināšanās vislabākais piemērs varētu būt valstis, kur tiek īstenota jaunā pieeja sabiedrības vadībai, lai gan arī Kanādā, Francijā, Nīderlandē, Ziemeļvalstīs un ASV var novērot šādas nopietnas iniciatīvas. Tādēļ mēs pievērsīsimies Apvienotajai Karalistei, lai pilnībā novērtētu šo trajektoriju:

"Neviens valsts sektorā nodarbinātais nekad nav varējis izvairīties no visu aizsniedzošās darba izpildes novērtēšanas shēmu rokas. Prasība sasniegt mērķrādītājus vai darbības standartus, vai tie būtu slimnīcas gaidītāju saraksti, skolas eksāmenu rezultāti, noziegumu atklāšanas indeksi vai universitāšu pētnieciskā darba reitingi, ir ieviesusi pamatīgas izmaiņas valsts organizācijās. Tā kā darbības rādītāji arvien vairāk tiek piesaistīti resursu asīgnēšanai un individuālam finansiālajam atalgojumam, arī organizācijas kultūra un individu uzvedība ir mainījusies." (*Carter, 1998, p. 177.*)

Piemērus tam, ka darba izpildes vērtējumi ir izpletušies jaunās sfērās, var atrast daudzās valstīs. Bieži tas ir bijis saistīts ar informācijas tehnoloģiju attīstību (piem., *Bellamy and Taylor, 1998, pp. 68–70*). ASV 1993. gada likums par valdības sniegumu un rezultātiem noteica darbības rādītājus kā obligātu prasību ikvienai federālajai aģentūrai (*Radin, 1998*). Austrālijā darba izpildes vērtējumus plaši ieviesa 80. gados, un šīs sistēmas vēl vairāk tika nostiprinātas un padarītas striktākas Hovarda (*Howard*) neokonservatīvās valdības laikā (*Department of Finance and Administration, 1998a and b*). Jaunzēlandē Stratēģisko rezultātu sfēru (*SRA*) un Svarīgāko rezultātu sfēru (*KRA*) sistēmas (kas pieminētas iepriekš) prasīja visaptverošas darbības rādītāju sistēmas. Nīderlandē 90. gados ieviesa stratēģiju darba izpildes rādītājus arvien vairāk integrēt budžeta procesā (*Sorber, 1996*). Vairākās valstīs centieni paaugstināt valsts pakalpojumu kvalitāti ir noveduši pie darba izpildes rādītāju aptvēruma paplašināšanas (piem., Apvienotās Karalistes Pilsoņu harta, 1991. g.; Francijas Civildienesta harta, 1993. g.; 1994. g. Pakalpojumu kvalitātes deklarācija un 1995. g. Pakalpojumu kvalitātes iniciatīva Kanādā).

Varētu domāt, ka darbības rādītāju sistēmu paplašināšana notiks racionālā veidā, ar salīdzinoši nepārprotamu, taustāmu pakalpojumu (piem., atkritumu savākšana, pasts) vērtēšanu vispirms, pēc tam pārejot uz individuāli mainīgākiem, mazāk konkrētiem pakalpojumiem (piem., veselības aprūpe un izglītība), visbeidzot mērot netaustāmus, neparastus pakalpojumus ar augstu subjektīvisma saturu, piemēram, politisko konsultāciju sniegšana vai dažādu aģentūru koordinēšana kāda vispārēja politikas mērķa sasniegšanai (*Bouckaert and Ulens, 1998*). Tomēr praksē ir grūti sastapt šādu loģiku. Piemēram, Apvienotajā Karalistē viena no pirmajām nacionālajām darbības rādītāju shēmām (kopš 1983. gada) bija Nacionālajam Veselības dienestam (*NVD*) (*Pollitt, 1986; Carter, Klein and Day, 1992*). Varbūt skaidrāk izpaužas tāds modelis, ka ietekmīgākām grupām ir labāk nekā citiem izdevies atlikt vai novirzīt vērtēšanas paismu. Tādējādi veselības sektorā medmāsu un reģistratūras darbinieku sniegums ir ticis vērtēts daudz intensīvāk nekā ārstu pieņemto klīnisko lēmumu kvalitāte. Jaunās sabiedrības vadības valstīs sabiedrība var izlasīt daudzus ziņojumus, kuros ir skolotāju, policijas, sociālo darbinieku, sociālā nodrošinājuma klerku un speciālo aģentūru darba izpildes vērtējumi, bet ir maz ziņojumu, ja tādi vispār ir, kuros būtu vērtēts parlamentāriešu vai ministru sniegums (ASV ir viens no retajiem izņēmumiem šim vispārīnājumam, vismaz attiecībā uz kongresa un senāta locekļu balsošanas un klātbūtnes paradumiem).

Paplašināt darbības rādītāju sistēmas nenozīmē tikai atrast līdz šim nevērtētas nozares vai organizācijas un tad pakļaut tās "apstrādei". Tas nozīmē arī paplašināt vērtējumu aptvērumu no analītiskā viedokļa – sākt vērtēt ekonomisko un funkcionālo efektivitāti, nevis tikai ieguldītos resursus, procesus un atbilstību. Kā jau tika pieminēts iepriekš, daudzas nacionālās audita iestādes kontrolei, piemēram, ir paplašinājušas savu darbu, skarot ne tikai atbilstības un likumības jautājumus un pat ejot tālāk par izšķērdības atklāšanu, lai ietvertu sarežģītākus ekonomiskās un funkcionālās efektivitātes un pakalpojumu kvalitātes jēdzienus. Tie ir jautājumi, kam pievērš uzmanību darba izpildes auditā, kas ir strauji attīstīties kopš 80. gadu vidus (*Pollitt et al.*,

1999). Šī vērtējumu sistēmu pāreja, kas sniedzas tālāk par ikdienišķajiem ieguldīto resursu un procesuālajiem jautājumiem, lai palūktos uz politiski delikātākām un metodoloģiski sarežģītākām problēmām, kas saistās ar funkcionālās efektivitātes novērtēšanu, ir izrādījusies gan grūta, gan pretrunīga – vairākās valstīs un daudzos kontekstos. Piemēram, padomājiet par Jaunzēlandes ministra izteikumu, kas raksturo to, kādā veidā viena no pasaules visizsmalcinātākajām darba izpildes vērtējumu sistēmām ir novedusi pie tā, ka Jaunzēlandes ierēdņi pārāk koncentrējas uz rezultātu (galaprodukta) vērtēšanu (piem., pabeigtās lietas), darot to uz *iznākuma* rēķina (piem., apmierinātie klienti), kā rezultātā viņu pūliņi var novest pie tā, ka:

“Kādas briesmas ir tajā apstākļi, ka riskantas, nepievilcīgas, bet tomēr svarīgas funkcijas var netikt aptvertas, vai ka var rasties absurdi dramatiski strīdi, kas bija parasti vecajās strādnieku arodbiedrībās. Ja “galaprodukta sasniegšana” novērš ministriju uzmanību no iznākumiem un “līgumu izpilde” rosina viņus ignorēt visu, kas nav līgumā atrunāts, vai tas nenozīmē, ka iepriekš minētais notiks ar visai lielu varbūtības pakāpi?” (East, 1997.)

Šī ambiciozākā darbības rādītāju pielietošana – lai novērtētu ietekmi, virzītu programmas vai palīdzētu izlemt darbības virzienu (politikas) likteni –, iespējams, nav tik grūta tām civildienesta kultūrām, kas darbojas “sabiedrības interešu” administratīvajās sistēmās, nevis *Rechtsstaat* sistēmās. Pēdējās ir vairāk pieradušas vadīt administratīvo uzvedību, formulējot precīzus likumus un noteikumus, nevis dodot lielāku izvēles brīvību un pēc tam izmērot rezultātus (Bouckaert, 1996, pp. 228.–229).

Jaunās sabiedrības vadības pieejas valstīs arī ir bijušas darbības rādītāju *intensīvākas* izmantošanas avangardā. Pēdējo divdesmit gadu laikā var novērot trajektoriju, kas virzās no darbības rādītāju kā papildu vai izejas informācijas izmantošanas līdz to izmantojumam dažādu vadības mērķu sasniegšanai – lai iegūtu informāciju specifisku lēmumu pieņemšanai, lai salīdzinātu dažādas organizācijas vai funkcijas (salīdzinošā vērtēšana), lai noteiktu budžeta asignējumus, līdz pat lai to izmantotu kā noteicošo faktoru, pieņemot karjeras un paaugstināšanas lēmumu. Piemērs varētu būt pētījumu kvalitātes reitingi, ko piešķir Apvienotās Karalistes universitāšu fakultātēm, balstoties uz publikācijām, iegūtajām pētniecības stipendijām un godalgām, piešķirtajiem *PhD* grādiem un citiem faktoriem. Šis valsts mēroga pasākums, kas notiek aptuveni reizi četros gados, tagad tieši un formulas veidā nosaka bāzes asignējumus pētnieciskā darba finansēšanai katrā fakultātē. Plānot kā iegūt augstu punktu skaitu šajā novērtējumā, ir kļuvis par galveno vadības darba komponentu daudzu universitāšu fakultātēs. Īsi sakot, darbības rādītāju izmantošana no ārpusprogrammas pasākuma vai jauninājuma ir kļuvusi par neatņemamu vadības darba aspektu (Carter, 199.). Tas var būtiski veicināt valsts pakalpojumu vadīšanas uzlabošanu un šo pakalpojumu orientāciju uz to lietotājiem. Bet tas var arī novest pie dažādām patoloģijām, kad pati vērtēšana nevēlami izkropļo administratīvo procesu (Bouckaert, 1995; Pollitt, 1990).

Visbeidzot, pievērsīsimies darba izpildes vērtējumu *ārējai* izmantošanai, kad iegūtie rādītāji tiek izmantoti ne tikai iekšējiem vadības nolūkiem, bet arī lai informētu likumdevēju, nodokļu maksātājus, pakalpojumu lietotājus un daudzas citas iesaistītās puses. Tie, kuri zina, kur skatīties (un vēl svarīgāk – tie, kuri ir ieinteresēti skatīties), 90.

gadu oficiālajās publikācijās saskata daudz vairāk informācijas par darba izpildi, nekā bija pieejams 1980. gadā. Tādas publikācijas kā ikgadējais *Nākamo soļu* pārskats aģentūrām vai dažādi NVD darbības rādītāju bukleti (Apvienotajā Karalistē), vai *GPRA* ziņojumi (ASV), vai Zviedrijas Finanšu ministrijas ziņojumi par valsts sektora ražīgumu ir pilnas ar lielu daudzumu potenciāli noderīgas informācijas (skat. *Chancellor of the Duchy of Lancaster, 1997; Swedish Ministry of Finance, 1997*). Pakāpeniski šo datu kopumi tiek pilnveidoti, lai samazinātu dažu agrāko versiju nepilnības un slikto pasniegšanas veidu. Piemēram, NVD gadījumā pirmie darbības rādītāju komplekti bija neskaidri un nepārskatāmi, un tie pārsvarā skāra procesa jautājumus, piemēram, vidējo uzturēšanās ilgumu slimnīcās. Tomēr gadu gaitā šīs informācijas pasniegšana un paskaidrojumi ir ievērojami uzlabojušies, un, ja arī joprojām ir daudzi rādītāji, kuru pilnveidošanu varētu apspriest, paketē ir iekļauti vismaz daži indikatori vai vidējie rādītāji par klīnisko iznākumu. Dažos gadījumos informācijai par darba izpildi lielu publicitāti piešķir masu saziņas līdzekļi (piemēram, Anglijas valsts skolu “līgas tabulas”), kaut arī citos gadījumos, kad šādus datus izmanto politiķi, tas ir sagādājis vilšanos (*Carter, Klein and Day, 1992, p. 182*). Dažu valstu valdības un parlamenti ir veikuši pasākumus, lai uzlabotu darbības rādītāju informācijas būtiskumu un pieejamību politiķiem (piem., Kanādā, *Duhamel, 1996*).

4.8. Ieviešanas veidi

Šajā apakšpunktā mēs no reformas jautājuma “kas” pāriesim uz jautājumu “kā”. Tas gan tūlīt pat rada kādu problēmu. Parasti akadēmiķiem ir grūtāk iegūt sistematizētu informāciju par to, kā reformas tiek ieviestas praksē, nekā par to, kāds ir reformu saturs. Valdības bieži dedzīgi ziņo par to, ko tās grasās darīt, bet saprotamu iemeslu dēļ tās ir mazāk enerģiskas, piedāvājot pakāpenisku atkaiti par to, kā notikumi virzās uz priekšu. Dažus ieviešanas aspektus ir jo īpaši grūti izpētīt un aprakstīt: ļoti reti mēs varam iegūt zinātniskus pārskatus par atsevišķu līderu un vadītāju stiprajām un vājajām pusēm, par aizvainojumiem un konfliktiem, ko stimulē reformas, par kompromisiem un draudiem, ar kuriem šos konfliktus parasti atrisina, un tā tālāk (kaut arī žurnālistu piedāvātie apskati ir sastopami itin bieži). Ir ļoti daudz netiešu pierādījumu, kas norāda, ka šādi faktori var būtiski ietekmēt jaunievedumu panākumus vai neveiksmi, bet tās ir parādības, ko reti kad var pakļaut precīzai testēšanai.

No malas raugoties, var redzēt, ka konkrētai valdībai noteiktā laikposmā ir raksturīga plaša un enerģiska pieeja reformu ieviešanai. Pat tas ir daļēji impresionistisks spriedums, bet, trūkstot sistematizētākiem salīdzinošajiem pierādījumiem, arī to ir vērts ņemt vērā. Īsi aplūkosim trīs aspektus:

- cik lielā mērā reforma ir bijusi pasākums *no augšas uz leju* vai *no apakšas uz augšu*;
- cik lielā mērā ir izveidotas *jaunas organizācijas un struktūras* tieši reformas īstenošanai (alternatīva būtu reformas īstenošana, izmantojot esošās struktūras);

- reformas *intensitāte*, tas ir, vai valdība ir gājusi uz priekšu, visu savā ceļā noslaukot un samīnot sev zem kājām opozīciju, vai piesardzīgi pārvietojušies uz pirkstu galiem, konsultējoties un sadarbojoties ar citām iesaistītajām pusēm (tādām kā ierēdņu arodbiedrības).

Atšķirība starp reformām no augšas uz leju un no apakšas un augšu pati par sevi būtu izmantojama ar zināmu piesardzību. Tās nav divas atsevišķas kategorijas, bet gan viena spektra divi poli, kas iet cauri “no augšas uz leju vadītai no apakšas uz augšu” pozīcijai. Tā ka var minēt daudz vairāk starpposma gadījumu nekā tīri polārus piemērus. Bez tam, ievērojot to, ka mūsu uzmanība galvenokārt ir pievērsta centrālajām valdībām, ir jāatzīst, ka tas, kas ir centrālās valdības “apakša”, var nebūt isti skaidrs.

Paturot prātā šīs iebildes, uzreiz varam pāriet pie viena liela vispārīguma par reformu ieviešanu. Proti, *visi trīs aspekti praksē iet roku rokā*, respektīvi, tās valstis, kas ir izmantojušas ieviešanas stratēģijas “no augšas uz leju”, ir arī izveidojušas vairāk jaunu institūciju un ir virzījušas reformu ieviešanu ātrākā tempā. Bez tam *anglosakšu jaunās sabiedrības vadības pieejas valstis izceļas kā atsevišķa grupa* – tieši šīs ir valstis, kas vairāk nekā Vācija un Francija, vairāk nekā uz konsensusu balstītās Nīderlandes un Ziemeļvalstu valdības, pat vairāk nekā plāpīgie amerikāņi vai šķietami klusākie kanādieši, ir ar nerimstošu ātrumu virzījušas reformas no augšas, veidojot visdažādākā veida jaunas organizācijas un radot jaunus organizāciju *veidus* savā ceļā uz reformas īstenošanu. Tādēļ ieviešanas stili ļoti labi atbilst politiski administratīvo iekārtu iezīmēm, ko identificējam iepriekšējā nodaļā.

Šeit pietiek vietas tikai īsai minēto vispārīgumu ilustrēšanai, lai arī pierādījumi tiem turpinās uzkrāties visas grāmatas garumā. Viens no veidiem, kā to atspoguļot, būtu salīdzināt reformu procesus, teiksim, Somijā, Vācijā, Apvienotajā Karalistē un ASV (t.i., salīdzinot aktīvo modernizētāju, valsti, kas bijusi konservatīva attiecībā uz vadības reformu, jaunās sabiedrības vadības pieejas entuziastu un, ASV gadījumā, valsti, kurā reformas retorika ir bijusi skaļa, bet reformas sasniegumi nebūt nav tik iespaidīgi).

Somijā ir ieviestas ievērojamas reformas, un ierēdņu skaits ir būtiski samazināts, bet tas ir noticis pieklusināti un salīdzinoši nesteidzīgā, atpūtas stila ātrumā. Turklāt šeit ir saglabāta ievērojama pēctecība par spīti tam, ka reformas ieviešanas laikā pie varas ir bijušas trīs atšķirīgas koalīcijas valdības. Reformas programma, ko uzsāka 1987./88. gadā, joprojām tika “vērsta plašumā” desmit gadus vēlāk. To galvenokārt bija iecerējusi un koordinēja Finanšu ministrija, un, no tāda viedokļa raugoties, tā bija pieeja “no augšas uz leju”. Tai bija plašs aptvērums, kas skāra visu vai vismaz lielāko daļu centrālās valdības, bet to nevarēja tieši attiecināt uz vietējām pašvaldībām, kuras baudīja konstitucionālu neatkarību, kas tām ļāva pašām lemt par savām reformām. Labs centrālās valdības reformas piemērs būtu uz rezultātiem orientēts budžeta plānošanas process, viens no plašākas programmas pamatelementiem. Tas sākās ar nelielu skaitu brīvprātīgu izmēģinājuma projektu 1988. gadā un pēc tam pārtapa par valdības lēmumu, ar kuru sistēma tika attiecināta uz visām ministrijām un to aģentūrām. Mērķis bija šo sistēmu pilnībā ieviest līdz 1995. gadam – septiņus gadus pēc iniciatīvas uzsākšanas. Organizatoriskajā dimensijā būtisks jauninājums

bija jaunas valstij piederošu uzņēmumu formas, un centrālo aģentūru sistēma tika plaši pārveidota 90. gadu vidū, bet pašas ministrijas lielā mērā palika neskartas. Personāla reformas iekļāva likumā, bet to pielietošana notika lēni un ierobežotā apjomā. Somi cieši sekoja reformām, kas notika *OECD* valstīs, un bija aktīvi *PUMA* un citu starptautisku organizāciju biedri, bet reformu idejas viņi pārņēma piesardzīgi un selektīvi, adaptējot tā, lai tās saskanētu ar Somijas politiski administratīvo sistēmu. Privatizācija un kvazitirgus mehānismi bija jaunās sabiedrības vadības pieejas elementi, pret kuriem somi attiecās visai rezervēti. Nebija nekādas steigas, lai “skriētu uz tirgu”, un nebija arī liela politiska atbalsta idejai, ka tirgus automātiski ir pārāks par “valsti – aukli” (*Ministry of Finance, 1997; Pollitt et al., 1997*).

Vācijas federālā valdība bija konservatīvāka nekā tās Somijas kolēģi. Nebija izstrādāta plaša vadības reformu programma federālajā līmenī (lai arī notika ievērojamas aktivitātes vairākās vietējās pašvaldībās – skat. pielikumu: Vācija, valsts apraksts). Galvenie tiesību akti, kas reglamentēja civildienestu, netika grozīti. Netika radīti jaunu organizāciju pulki. Nenotika drastiska samazināšana. Vācijas aktivitātes *PUMA* un citos starptautiskajos forumos bija pieticīgas attiecībā uz aktīvu līdzdalību globālajās debatēs par vadības reformām. Vairākums Vācijas vadošo akademiķu šķita “remdeni” vai aktīvi naidīgi pret jauno sabiedrības vadības domāšanas veidu (*König, 1996; Derlien, 1998*). Sastopoties ar milzīgu administratīvo izaicinājumu, Vācijai atkalapvienojoties, valdība nolēma neizdomāt neko jaunu, bet transplantēt vai visu Rietumvācijā esošo sistēmu bijušajā Austrumvācijā.

Reformu ieviešanas process Apvienotajā Karalistē bija drudzaināks, skarbāks un radikālāks nekā Somijā vai Vācijā (un tas sākās 1979. gadā, gandrīz desmit gadu agrāk nekā Somijā). Vairāk nekā piecpadsmit gadu garumā cits citam sekoja plaša mēroga reformas vilņi, ko bieži pavadīja pašpārliecināti dogmatiski ministru paziņojumi. Vairākums pārmaiņu bija noteiktas “no augšas uz leju”. Centrālajā valdībā Reinera (*Rayner*) rūpīgajām pārbaudēm (1979. g.) sekoja Finanšu vadības iniciatīva (1982. g.), *Nākamo soļu* programma (1988. g.), Pilsoņu harta (1991. g.), Privāto finanšu iniciatīva, vairāku ministriju aparāta samazināšana (1994. –1997. g.), uzkrāto maksājumu grāmatvedības ieviešana visā centrālajā valdībā un dažādas jaunas sistēmas. Plašas personāla reformas noveda pie tā, ka vairāk tika izmantoti individuālie darba līgumi ar augstākajiem ierēdņiem, plaši pielietoja darba samaksu, kas balstīta uz darba izpildi, kā arī nodeva vairākumu ar personāla vadību saistīto pilnvaru atsevišķām ministrijām un aģentūrām. Centrālā valdība virzīja radikālas reformas arī pārējos valsts pārvaldes līmeņos, kas parasti notika visai direktīvā stilā, kāds nebūtu iespējams Somijā vai Vācijā. Tirgus mehānismi tika ieviesti Nacionālajā veselības dienestā, izglītības sektorā un sociālajā aprūpē pašvaldībās. Tika radīti daudzi jauni organizāciju veidi, ieskaitot Pilsētu attīstības korporācijas, Pilsētas tehnoloģijas koledžas, Dotāciju uzturētās skolas un Audīta komisija, Nacionālās veselības dienesta trasta kompānija, dažādi sabiedriskā dzīvojamā fonda aģentūru veidi un tā tālāk (skat. *Painter et al., 1996*).

Pēdējai ilustrācijai izmantosim *ĀSV*, un šis piemērs būs arī kontrastējošs. Virspusēji raugoties, izskatās, ka šeit ir darīšana ar reformu “no augšas uz leju”. Tika izveidotas daudzas prezidenta sponsorētas komisijas un padomes 80. gados, kam

seko Nacionālā snieguma pārskats 90. gados (skat. pielikumu: ASV, valsts apraksts). Aiz šīs fasādes tomēr ir redzams, ka sadrumstalotā Amerikas politiski administratīvā sistēma reti atļauj ieviest reformas ar saskaņotu rīcību no augšas (*Peters, 1995*): Konsekvence un pēctecība daudzās šajās reformās ir bijusi vāja vai neskaidra (piemēram, prezidenta Reigana sasauktā Greisa komisija). Centrālā valdība ASV nevar gludi un bez šķēršļiem ieviest reformas, kā tas iespējams viņu kolēģiem Jaunzēlandē vai Apvienotajā Karalistē. Vienas no interesantākajām ir bijušas "izgudrojumu laboratorijas", kas dažādām aģentūrām ir ļoti dažādas (*Ingraham, 1997*). Protams, tika radītas arī jaunas organizācijas, bet ne tādā mērogā kā Apvienotās Karalistes *Nākamo soļu* aģentūras. Valsts departamentu modelis būtiski nav mainījies, un tas katrā ziņā nav mainījies saskaņā ar jebkādu centralizēti noteiktu stratēģisko plānu. Personāla vadība, kā jau iepriekš tika atzīmēts, ietvēra visai daudz jauninājumu, bet bija nopietnas problēmas ar augstākajiem ierēdņiem un darba samaksas sistēmu, kas balstīta uz darba izpildes rādītājiem, šā iemesla dēļ uz vairāk nekā pusi federālo darbinieku joprojām attiecas visai stīva nopelnu sistēma (*Kettl et al., 1996*). Tādējādi var teikt, ka *debates* par reformu ir bijušas visai intensīvas – dažreiz ļoti dogmatiskas –, bet reformas ieviešana bijusi juceklīga – vienviet enerģiska, bet citviet gausa.

4. 9. Rezumējums: daudzas omegas, daudzas trajektorijas un neparedzēta notikumu attīstība?

Šis nodaļas sākumā uzdevām jautājumu, vai visas desmit valstis seko vienam, pamatā līdzīgam modelim (ko vispirms iezīmēja angloamerikāņu valstis), vai, gluži pretēji, nav saskatāms noteikts daudzo reformu modelis – tikai nacionāla un starptautiska reformu spēle bez noteiktas sistēmas. Ko varam atbildēt uz šiem pieņēmumiem, balstoties uz iepriekš aprakstītajiem – un A pielikumā atrodamajiem – pierādījumiem?

Pirmais vērojums varētu būt tāds, ka trajektorijas vairāk tuvotos viena otrai, ja ikviena valdība katrā valstī būtu ar vienu un to pašu omegu – tām būtu viena nākotnes vīzija par vēlamo nākotnes kārtību, uz kādu reformām vajadzētu šo valsti virzīt. Tomēr nešķiet, ka šāda kopīga vīzija *pastāv*. Lai arī jautājumu par valstu nākotnes situācijas redzējumu dziļāk aplūkosim turpmākajās nodaļās (jo īpaši 5. un 8. nodaļā), jau tagad var apgalvot, ka mūsu desmit izvēlētajās valstīs uzsvars ir atšķirīgs. Dažām, šķiet, ir salīdzinoši pieticīga vēlēšanās padarīt esošo birokrātiju "vieglāku", izmantojot regulējošo normu atcelšanu un procedūru vienkāršošanu, vienlaikus ietaupīt naudu, "pievelkot budžeta grožus" un nostiprinot finanšu vadību. Liekas, ka Vācija ir šajā kategorijā – vismaz federālajā līmenī –, tāpat arī Eiropas Komisija. Varētu domāt, ka tā ir pamatā konservatīva stratēģija, kad pēc iespējas tiek *saglabāts* esošais stāvoklis, īstenojot pasākumus, lai labāk darbotos esošās struktūras un prakse.

Otru grupu veido piedzīvojumus alkstošāki *modernizētāji*, viņi joprojām tic valsts lielajai lomai, bet atzīst vajadzību veikt fundamentālas pārmaiņas administratīvās sistēmas organizācijā. Šādas pārmaiņas parasti ietver budžeta reformas, kas virzās pretīm uz rezultātu vai darba izpildi balstītai budžeta plānošanai, uzsvāru uz novērtēšanas nozīmīgumu, zināmu personālu iegrožojošu faktoru atbrīvošanu (bet ne atteikšanos no koncepcijas par vienotas karjeras civildienestu) un plašu pilnvaru decentralizāciju un deleģēšanu no centrālajām ministrijām un aģentūrām. Lielāks uzsvārs uz stratēģisko plānošanu ir vēl viena šādas trajektorijas iezīme. Modernizētāju vidū arī ir atšķirības – uzsvārs vai nu likts uz vadības modernizāciju (kas koncentrējas uz vadības sistēmām, instrumentiem un paņēmieniem), vai uz līdzdalības modernizāciju (kas piešķir lielāku nozīmi pilnvaru deleģēšanai zemākiem valsts pārvaldes līmeņiem un lietotājam labvēlīgu, augstas kvalitātes pakalpojumu attīstīšanai). Par spīti ievērojamām atšķirībām šajā un citos aspektos, pie šīs grupas pieder Kanāda, Somija, Francija, Nīderlande un Zviedrija.

Trešā grupa arī vēlas modernizāciju, bet viņiem ir atšķirīgs viedoklis par to, kāda varētu būt visveiksmīgākā modernizācija, tas ir, viņi uzskata, ka to vislabāk var izdarīt, ieviešot *valsts sektorā* vairāk konkurences un tirgus mehānismu. Tādēļ viņus saucsim par *tirgus radītājiem*. Šādām valstīm patīk kvazitirgi, liela mēroga ārpakalpojumu līgumu slēgšana un tirgus testēšana, korporatīvās organizāciju formas, ierēdņu iecelšana amatos uz līgumu pamata un samaksa, kas balstīta uz darba izpildi, plašāka cilvēku piesaistīšana ārpus tradicionālā karjeras modeļa un vispārēja valsts sektora atšķirību samazināšana salīdzinājumā ar privāto. Austrālija, Jaunzēlande un Apvienotā Karaliste iederas šajā kategorijā, vismaz attiecībā uz to laikposmu, ko mēs aplūkojam šajā grāmatā. Reizi pa reizei arī Somija un Zviedrija ir nokļuvušas šajā “teritorijā”, bet tikai selektīvi un piesardzīgi, saglabājot savu pozīciju iepriekšējās grupas modernizētāju vidū.

Visbeidzot, ir arī *minimālās valsts* omega, kur ir privatizēts jebkas, kas vien var būt privatizēts, atstājot vien “naktssarga” administratīvo aparātu, kas veic tikai pamatfunkcijas, ko privātais sektors nav spējīgs vai nevēlas veikt. Valsts sektora organizāciju masveida privatizācija un lielapjoma samazināšana ir šīs pieejas galvenās iezīmes. Neviena no mūsu desmit valstīm nav konsekventi un pastāvīgi ieņēmusi šo valsts minimizēšanas nostāju, kas pilnā mērā eksistē tikai labējo politiķu un teorētiķu traktātos. Tomēr atsevišķas valdības, parasti labējās, ar šo nostāju ir flirtējušas: Tečeres valdības pēdējā pilnvaru laikposmā Apvienotajā Karalistē, 1990. gada Nacionālās partijas valdības laikā Jaunzēlandē un 1996. gada Hovarda liberālās (neokonservatīvās) valdības laikā Austrālijā. Retorisku empātiju šādam minimālismam varēja dzirdēt arī no prezidenta Reigana lūpām, bet ASV plaša starp praksi un vīziju bija jo īpaši liela. Vispārīgi runājot, ASV ir grūti klasificēt: tajā ir novēroti izteikti modernizācijas elementi, bet ir bijusi arī ievērojama tieksme uz tirgus mehānismu ieviešanu.

Tādējādi mēs uzskatām, ka ir noteikts modelis, bet tā precizitāti nedrīkst pārspīlēt. Kā jau apgalvojām nodaļas sākumā, reformu scenāriji bieži ir neskaidri vai nepilnīgi. Tādēļ modelis ir ļoti vispārīgs un aptuvens gan politisku, gan organizatorisku iemeslu dēļ. Politiski valdības mainās, un tām var būt atšķirīgi nākotnes redzējumi, tādēļ pēc vēlēšanām noteikta veida reformu uzsvārs pazūd un cita veida reformas tiek izceltas

vairāk. Blēra vadītās leiboristu valdības nākšana pie varas Apvienotajā Karalistē 1997. gadā nekādā gadījumā radikāli nemainīja reformu trajektoriju, bet tā mainīja uzsvarus. Automātisko privātā sektora risinājumu izvēli nomainīja runas par līgumsabiedrību (valsts – privāto) veidošanu. Daži tirgus veida mehānismi tika daļēji likvidēti (piem., Nacionālajā veselības dienestā), turpretim citus saglabāja. Lielāks uzsvars tika likts uz horizontālo koordināciju vai saliedēto valdību. Visumā var teikt, ka administrācijas nomaiņa pārnesa Apvienoto Karalisti no “tirgus radītāju” grupas “minimālistu” gala uz “modernizētāju” galu. Līdzīgi notika arī ASV – Klintona demokrātu valdības nomaiņa ar Buša vadīto republikāņu prezidentūru pielika punktu nevērībai un dažreiz pat nicinājumam, no kā ierēdniecība bija jācieš laikposmā no 1980. līdz 1992. gadam. Retoriski izsakoties, tas mainīja reformas profilu no salikuma, kurā ir gan minimālisma (jo īpaši Reigana laikā), gan tirgus mehānisma elementi, uz modernizāciju kā dominējošo motīvu.

Nākamais šā neviendabīguma politisko iemeslu kopums, meklējams tajā spiedienā, ko radījuši ārējie sociāli ekonomiskie spēki (zīm. 2.1., A pozīcija) un politiskās prasības (E pozīcija). Tie var pieprasīt steidzamu reakciju, kas attiecīgi izmaina izvēlēto trajektoriju. Padomāsim, piemēram, par līdzsvaru starp trijiem reformas pamatmērķiem. Pirmkārt, ir mērķis samazināt valsts izdevumus vai vismaz ierobežot izdevumu pieauguma tempus. Otrkārt, ir slavējama vēlme izveidot labāk funkcionējošus valsts pakalpojumus ar augstāku kvalitāti, lielāku ekonomisko efektivitāti utt. Treškārt, ir mērķis pastiprināt atskaitīšanos un tādējādi, cerams, celt administrācijas legimitāti sabiedrības acīs. Šie trīs mērķi, ko plaši uzturējušas un proklamējušas mūsu aplūkojamās desmit valstis, ir zināmā sasprindzinājumā cits pret citu. Šāda sasprindzinājuma daba un apmēri sīkāk tiks analizēti 7. nodaļā, bet šobrīd būtu svarīgi norādīt, ka jebkura no šīm trim frontēm bez iepriekšēja brīdinājuma var sagādāt problēmas valdībai. Ekonomikas lejupslīde var pastiprināt vajadzību ekonomēt un samazināt izdevumus. Zemas darba kvalitātes faktu atklāšana, piemēram, pansionātos vai sabiedriskajā transportā, var novest pie striktiem un populistiskiem aicinājumiem rīkoties. Ja tiek atklāti korupcijas vai liela apjoma izšķērdēšanas gadījumi, kā arī ja tiek atklāti slepenībā turēti nozīmīgi lēmumi, tas var veicināt prasību pēc lielākas pārskatāmības un stingrākām atskaitīšanās procedūrām. (Labs piemērs tam ir gadījums 1999. gada sākumā, kad liels politisks tracis tika sacelts, Eiropas Parlamentam apšaubot Eiropas Komisijas darbu un pasludinot uzticības balsojumu komisāriem, kas eventuāli noveda pie viņu kolektīvas atkāpšanās. Masu saziņas līdzekļu uzmanības bija saistījušas apsūdzības korupcijā, bet viena no šīs vētras konsekvencēm bija tāda, ka tika novērsta uzmanība no pieaugošajām šaubām par dažu ES programmu ekonomisko un funkcionālo efektivitāti.) Šādos gadījumos politiskajiem vadītājiem un viņu augstākajām amatpersonām, vismaz uz laiku, ir jāmaina savu pūliņu virziens un uzsvari. “Ugunsdzēsšana” var novest pie tā, ka netiek pievērsta vajadzīgā vērība ilgtermiņa uzdevumiem. Tad progress noteiktā trajektorijā sagrūļojas vai apstājas. Mazāka mēroga piemērs – valsts tautsaimniecības situācija pieprasa budžeta samazinājumu, un dažām valsts organizācijām tāpēc jāatliek plāni par pakalpojumu uzlabošanu, jo to vienkārši vairs nevar atļauties. Vai arī: mēģinājumi decentralizēt pilnvaras un palielināt vadības rīcības brīvību var tikt apstādināti, ja atklājas,

ka konkrētais "decentralizētais" vadītājs ir korumpēts, un tas mudina pretoties aicinājumiem īstenot stingrāku centralizēto kontroli.

Arī organizatoriskie faktori var traucēt izveidot skaidru un "tīru" reformas modeli. Tās parasti ir ieviešanas grūtības, kas var pārliecināt valdību mainīt instrumentus vai "mikstināt" reformas veidu, ko viņi līdz šim bija dedzīgi aizstāvējuši. Meidžora kunga konservatīvo valdība Apvienotajā Karalistē visai drīz atkāpās no asas konkurences retorikas attiecībā uz Nacionālā veselības dienesta pakalpojumu sniedzēju tirgu un veica pasākumus, lai nodrošinātu, ka tas tiek stingri pārvaldīts, lai izvairītos no nepastāvīguma (*Pollitt, Birchall and Putman, 1998*). Sekojot izteiktajai kritikai, Holandes valdība 90. gadu vidū kļuva daudz piesardzīgāka, veidojot ļoti autonomās ZBO un deva priekšroku labāk kontrolējamām ministriju aģentūrām (*Roberts, 1997*).

Vēl būtiskāk ir tas, ka dažādām valdībām, atkarībā no iekārtas veida, ir atšķirīga *reformu kapacitāte*, (kā paskaidrots 3. nodaļā). Piemēram, 80. gados plaša starp retoriku un reālo ieviešanu, iespējams, visplašākā bija Kanādā un ASV (pielikumā skat. šo valstu aprakstus). 90. gados varētu apšaubīt reformas sasniegumus Eiropas Komisijā, lai arī *SEM 2000* un *MAP 2000* retorika izklausījās iespaidīgi. *SEM 2000* tika uzsākta 1995. gadā, bet līdz 1999. gada sākumam nebija vēl notikušas nekādas fundamentālas reformas budžeta vai personāla normatīvajā bāzē vai organizatoriskajā struktūrā, par spīti plašām debatēm un daudzām shēmām uz papīra. Bija nākotnes plāni un solījumi, bet tie visi būs atkarīgi no jaunās Komisijas, kas stājas tās Komisijas vietā, kurai bija jāatkāpjas pirms pilnvaru izbeigšanās laika.

Tādēļ kopumā mūsu interpretācija ir šāda: kaut neapšaubāmi bijusi liela dažādība un daudzas trajektorijas izrādās nepilnīgas vai pārtrauktas, sīku faktu aizsegā ir vērojams vispārīgs, bet visai izteikts modelis. Lai arī šis modelis nebūt nenozīmē, ka katrs atsevišķais reformas instruments (darba izpildes budžets, ārpakalpojumu līgumi utt.) var tikt piedēvēts tikai vienai atsevišķai trajektorijai (vienai valstu grupai tomēr ir vairāk raksturīgs nekā citai), tas tomēr *norāda*, ka pastāv dažas lielas, pastāvīgas un konsekventas atšķirības starp dažādām valstu grupām. Tas norāda arī uz to, ka šīs atšķirības patiešām ir atkarīgas no politiski administratīvo iekārtu veidiem, ko mēs analizējam iepriekšējā nodaļā. No trajektoriju un stratēģiju viedokļa raugoties, ne jau visas valstis spēlē anglosakšu spēli, pat ne visas anglosakšu valstis!

Protams, ir vēl viens neērts un smags jautājums, kas ir gaidījis savu kārtu šajā nodaļā. Proti, vai kāda no šīm trajektorijām vai tās visas kopā reāli *darbojas*? Tas ir, kādi ir bijuši daudzo reformas centienu *rezultāti*? Nākamajā nodaļā centīsimies rast atbildi uz šo neapšaubāmi tiešo jautājumu.

5. nodaļa

Rezultāti: caur tumšu stiklu

“Viens no organizāciju ideoloģiskajiem galaproduktiem ir *runas*. Politiskās organizācijas lielu vēribu pievērš runām – rakstītām vai vārdos izteiktām.. Runas, lēmumi un produkti ir savstarpēji atkarīgi instrumenti, ko politiskās organizācijas lieto, lai iegūtu legitimitāti un atbalstu no vides.. liekulība ir tipisks izturēšanās veids politiskā organizācijā: runāt tā, lai apmierinātu viena veida pieprasījumu, pieņemt lēmumu tā, lai apmierinātu cita veida pieprasījumu, un nodrošināt produktus tādā veidā, kas apmierina kādu trešo.” (Brunsson, 1989, pp. 26–27.)

5.1. Rezultāti: slidens jēdziens

Jautājums par to, kāds tad ir visu šo daudzo reformu rezultāts, ir acīmredzami būtisks. Tomēr tas nebūt nav vienkāršs. Ar jēdzienu “rezultāts” var apzīmēt daudzus un dažādus reformas aspektus, un tas var ietvert veselu virkni jēdzienu. Atsaucoties uz Brunsona teikto, runas un lēmumus, tāpat kā reālu darbību, var uzskatīt par svarīgiem galaproduktu (darba izpildes rezultātu) veidiem. Turklāt daudz kas ir atkarīgs no tā, kurš veic novērtējumu, kam un kāpēc. Tādēļ pilnīga diskusija par “rezultātiem” ietver plašākus jautājumus: “Rezultāti kam, kādu cilvēku definēti, saistībā ar kādiem mērķiem?”

Politiskajā retorikā, kas virmo ap reformām, ir vērojamas utopiskas iezīmes – jo īpaši Apvienotajā Karalistē un Ziemeļamerikā. Paradīzē cilvēki izbaudīs kvalitatīvus un lētus, viegli pieejamus un atsaucīgi sniegtus pakalpojumus. Tad viņi arī kļūs apmierinātāki ar savām valdībām. Ierēdņi pa to laiku pārņems jaunu kultūru, kas būs bagātināta ar ekonomiskuma, efektivitātes, iedarbīguma un klientu apkalpošanas vērtībām. Iedzīvotāji būs pilnvaroti, ierēdņiem vienlīdz lielā mērā uzticēsies kā politiķi, tā arī iedzīvotāji, politiķi būs “līderi” un stratēģiskie vadītāji. Ja vien to visu varētu iepildīt pudelēs un eksportēt! Bet varbūt, ka tas ir iespējams – šķiet, ka vairākām valdībām ir vēlme eksportēt savus reformu produktus:

“Pilsoņu harta ir visplašākā līdz šim pazīstamā programma, kas vērsta uz kvalitātes paaugstināšanu, izvēles iespēju paplašināšanu, lielākas lietderības panākšanu un atbildīguma nodrošināšanu. Mēs ticam, ka tā kalpos par paraugu ne tikai Lielbritānijai, bet arī citām pasaules valstīm.” (Prime Minister, 1991, p. 4.) Kad ir izvīzīts tik augsts mērķis, iekšējiem novērtējumiem un ziņojumiem ir grūti reģistrēt ko citu, kā vien labus rezultātus. “*Tout est pour le mieux dans les meilleurs des mondes possibles.*” (Voltaire, *Candide*.) Tas nebija nekāds pārsteigums, kad divarpus gadu pēc Apvienotās Karalistes

Pilsoņu hartas ieviešanas atbildīgais ministrs ziņoja par lielisku programmas izpildi – ja viņš teiktu ko mazāk pacilājošu, tas maksātu ievērojamu politisko cenu.

Nav viegli izveidot līdzsvarotu priekšstatu. Tomēr daži materiāli ir mazāk jūsmīgi un domām bagātāki nekā ministru un citu *parties pris* “virsrakstu” paziņojumi. Tie ir nozaru ministriju ziņojumi, kas galvenokārt domāti iekšējai lietošanai (*Employment Service, 1994; Ministry of Finance, 1997*). Bijuši arī daži mēģinājumi veikt akadēmisku novērtējumu (piemēram, *Aucoin and Savoie, 1998; Peters, 1998a; Pollitt, 1995, 1998a*). Pieejami salīdzinoši neatkarīgu valsts komisiju vai ekspertu ziņojumi (piemēram, *Schick, 1996; Task Force on Management Improvement, 1992*). Nacionālās audita institūcijas ir veikušas darba izpildes auditus (piemēram, *Auditor General of Canada, 1993, 1997; National Audit Office, 1995*). Saliekot kopā visus šos materiālus, vēl aizvien paliek neaizpildīti robi, taču vismaz var sākt iezīmēt kopējo ainu. Pirmais secinājums, kas jāizdara, raugoties uz ieskicēto zīmējumu, ir tāds, ka, diemžēl, nav tādas lietas kā “racionāla adaptācija, kas balstās uz vienkāršu un pilnu ciklu, mācoties no viennozīmīgas pieredzes” (*Olsen and Peters, 1996a, p. 5*). Gluži pretēji, informācija bieži vien ir pretrunīga, un realitāte – neviennozīmīga un mainīga.

Kaut arī šāds stāvoklis sagādā vilšanos racionālistam (vai racionālisma elementiem katrā no mums), tas var arī nest zināmus ieguvumus, kā norādīts Brunsona grāmatā. No politiskā viedokļa tas var palīdzēt uzturēt sarunu par augstiem (bet nedaudz konfliktējošiem) ideāliem pat tādos apstākļos, kur konkrētas rīcības iespējas ir diezgan ierobežotas:

“Mēs reti kad rīcībā atspoguļojam augstākās vērtības, un sava nereālistiskā pacēluma un iekšējā nesaskanīguma dēļ mūsu labākās vērtības nevar adekvāti atspoguļot rīcībā. Augstāko vērtību saglabāšana ietver grēku, t.i., pretrunu starp vērtībām un rīcību. Un, ja ir jāaizstāv normas, kuras netiek vai nevar tikt saskaņotas ar rīcību, tad jūs iesligstat liekulībā. Grēks un liekulība ir nepieciešami augstas morāles radīšanai un saglabāšanai. No grēka un liekulības fīri ir tie, kuri tiecas sasniegt vai aizstāv īstenojamus mērķus, pārdodot savu morāli.” (*Brunsson, 1989, pp. 233–234*.)

Šī nodaļa sastāv no septiņām galvenajām sadaļām ar vairākiem apakšpunktiem. Pirmajā sadaļā (5.2.) izdalīsim vairākus atšķirīgus līmeņus rezultātu definēšanai un novērtēšanai. Nākamajās četrās sadaļās apskatīsim dažus tipiskākos pierādījumus, kas ir pieejami katrā no līmeņiem, un apsvēsim to interpretācijas (neskaitāmās) problēmas (5.3. līdz 5.6.). Visbeidzot (5.7.), mēģināsim apkopot zināmo un nezināmo par sabiedrības vadības reformu rezultātiem.

5.2. Īsa rezultātu taksonomija

Varētu būt derīgi nošķirt četrus šādus rezultātu līmeņus:

Pirmkārt, darbības rezultāti. Šī, iespējams, ir pati vienkāršākā un konkrētākā vārda “rezultāts” nozīme. Principā darbības rezultāti ir savstarpēji nodalīti, un tie ir izsakāmi kvantitatīvi. Pie nemainīga ieguldījuma tiek saražots vairāk galaprodukta. Bez papildu

izdevumiem programmai izdodas aptvert lielāku mērķa auditorijas īpatsvaru. Policija pastiprina cīņu pret automašīnu zādzībām, un tai izdodas uz pusi samazināt automašīnu uzlaušanas gadījumu skaitu (un tā tālāk). Darbības rezultātus var konstatēt mikro, mezo un makro mērogā. Kā piemēru varētu minēt vietējo pārvaldi, kurai izdodas sniegt nemainīgu pakalpojumu, samazinot štatus par vienu vienību (mikro līmenis), vai arī valdību, kurai izdodas samazināt kopējo sabiedrisko izdevumu pieauguma īpatsvaru (makro līmenis).

Otrkārt, var tikt uzlaboti vadības vai lēmumu pieņemšanas procesi. Uzlabojas koordinācija savstarpēji saistītās jomās (piemēram, veselības aprūpe un mājokļi). "Vienas pieturas aģentūras"/"apkalpošana pie viena lodziņa" ir šādu uzlabotu procesu piemērs – pieņemtie lēmumi un izsniegtā informācija varbūt ne ar ko neatšķiras, bet tie visi ir ērti pieejami vienā vietā. Procesi ir vienkāršoti (piemēram, plānošanas iesniegumus apstrādā par 70% īsākā laikā nekā iepriekš). Liela daļa "pārveidojumu" saistās tieši ar šāda veida uzlabojumiem. Pastāv pieņēmums, ka šāda veida procesa uzlabojumi tiešā ceļā vedīs pie darbības rezultātu uzlabojumiem – t.i., lielāka skaita vai labākiem galaproduktiem un iznākumiem. Protams, praksē ir nepieciešams pārbaudīt šā pieņēmuma patiesumu – piemēram, valsts sektora pārveidošanas projekti ne vienmēr panāk konstatējamu ietekmi uz galīgo iznākumu vai pat uz galaproduktu (Packwood et al, 1998).

Treškārt, "rezultāts" var izpausties kā plašas izmaiņas politiskās vai administratīvās sistēmas vispārējā kapacitātē. Institucionālo sistēmu var pārstrukturēt, lai tā kļūtu elastīgāka, vienlaikus cerot, ka sistēma būs izturīgāka pret nākotnē paredzamajiem spiediena veidiem. Piemēram, var pieņemt lēmumu, ka visi augstāko ierēdņu amati tiks aizpildīti konkursa kārtībā ar iespēju pieteikties jebkuram pretendētā, nevis tikai tiem, kas jau ir ierēdņi un strādā atbilstīgajā hierarhijas līmenī.

Ceturtkārt un pēdējokārt, "rezultātus" var novērtēt pēc tā, cik lielā mērā sistēma ir pavirzījiesies pretī vēlamajam vai ideālajam stāvoklim. Tā, iespējams, ir rezultāta visstratēģiskākā nozīme. Turklāt tā ir arī acīmredzami doktrināra vai ideoloģiska nozīme. Ja ideāls ir ļoti neliels, "viegls" valsts aparāts, kur lielāko daļu aktivitāšu veic privātais, uz tirgu orientētais sektors, tad sabiedrības vadības reformas var vērtēt pēc tā, cik tālu tās ir pavirzījušas sistēmu pretim šai vīzijai.

Uzreiz ir redzams, ka pirmais un otrais līmenis ir precīzāki un konkrētāki un, vismaz potenciāli, tie ir vieglāk izsakāmi kvantitatīvi nekā trešais un ceturtais līmenis. Trešais un ceturtais ir "sistēmas līmeņa" rezultātu veids, un tie abi attiecas uz nedaudz abstraktām un nemateriālām pārmaiņām, ieskaitot vērtību pārbīdi. Praksē ne vienmēr ir skaidri saskatāma robežlīnija starp šiem abiem līmeņiem, bet principā trešais līmenis ir nedaudz konkrētāks un mazāk normatīvs nekā ceturtais.

Būri pārdomājot, secinām, ka rezultāti – jebkurā līmenī – ved pie nākamajiem rezultātiem. Ceturtajā līmenī "rezultāts" apņēmīgai virzībai uz valsts aparāta samazināšanu/tirgus maksimālu palielināšanu varētu izraisīt negatīvu reakciju vēlētajos, kuri vēlas saglabāt labklājības valsti un kuriem izdodas ievēlēt citu valdību, kas palēnina vai pagriež pretējā virzienā sākotnējo stratēģisko virzību. Pirmajā līmenī konkrētas nodokļu iekasēšanas aģentūras produktivitātes palielināšanās par 20% var likt

ieņēmumu dienesta augstākajai vadībai ierosināt izmeklēšanu, lai noskaidrotu, kāpēc līdzīgi efektivitātes uzlabojumi nav vērojami citās nodokļu iekasēšanas aģentūrās.

5.3. Darbības rezultāti

5.3.1. Darbības rezultāti: ieguldījumi un “ietaupījumi”

Vienkāršākajā gadījumā darbības rezultāts būs izteikts kvantitatīvi un tiks salīdzināts ar kādu iepriekš noteiktu standartu. Taču praksē standarts ir biežāk formulēts neskaidri, nekā skaidri (piemēram, licencēšanas aģentūra ir samazinājusi izmaksas par 5 procentiem, bet nav nekādu norāžu par to, vai tas ir liels sasniegums, mazāks nekā varētu gaidīt vai arī “gluži normāls” rezultāts).

Vienu no visizplatītākajām darbības “rezultātu” formām redzam tradicionālajā budžetā. Sastādītais budžets parāda, ka Z programmai ir iedalīti 120 miljoni dolāru. Budžeta gada beigās finanšu pārskatu nodod auditoru pārbaudei, kas konstatē, ka faktiski gada laikā izlietoti 119 miljoni dolāru. Šis rezultāts norāda, ka ieguldījumu kontrole ir visai laba – iztērētā summa ir ļoti tuvu plānotajai, vienlaikus nepārsniedzot budžetu (kas būtībā ir noteiktais standarts).

Augstākā apkopojuma līmenī varētu uzdot jautājumu par kopējiem sabiedriskajiem izdevumiem. Pat ja valdībai izdodas izpildīt budžeta prognozes dažās programmās, tā var izlaist no rokām grožus attiecībā uz citām, līdz ar to kopējais rezultāts jūtami atšķirsies no plānotā. Tādēļ kopējo sabiedrisko izdevumu mērķrādītāja “aizsniegšana” arī ir ļoti svarīgs rezultāts.

Kā redzējam iepriekšējās nodaļās, daudzās valstīs naudas ietaupīšana ir bijis raksturīgs mērķis, kas ir spēcīgi ietekmējis sabiedrības vadības reformu. Valdības noteikti ir tiekušās sasniegt vispārējus ietaupījumu “mērķrādītājus”; kas tiek izteikti kā sabiedrisko izdevumu pieauguma samazināšana par noteiktu procentu, šo izdevumu īpatsvars iekšzemes kopproduktā vai pat sabiedrisko izdevumu samazināšana par kādu absolūtu lielumu. Kanādas Programmas pārskatu 1994. gadā, Apvienotās Karalistes Sabiedrisko izdevumu apsekojumu, budžeta procedūru reformas Ziemeļvalstīs un Jaunzēlandē, kā arī vēl daudzus citus pasākumus īstenoja ar domu panākt ietaupījumus. Turklāt vajadzētu paturēt prātā arī Eiropas Savienības Māstrihtas “konverģences kritērijus”, kas ietvēra standarta prasību, ka sabiedriskā sektora deficīts nedrīkst pārsniegt 3% no IKP.

Tomēr pat šajos šķietami vienkāršajos “rezultātu” novērtējumos viegli iezogas neskaidrība. Jebkura budžeta jautājumos pieredzējusi amatpersona zina, ka “ietaupījums” var nozīmēt vienu vai vairākas turpmāk norādītās pazīmes:

- finansu ieguldījuma samazināšana salīdzinājumā ar iepriekšējo gadu, izmantojot pašreizējo cenu bāzi katrā gadā (t.i., neņemot vērā inflāciju);
- finansu ieguldījuma samazināšana salīdzinājumā ar iepriekšējo gadu, izmantojot vienu un to pašu cenu bāzi abiem gadiem (piemēram, ja nominālie/tekošie

- izdevumi iepriekšējā gadā bija 100 un nominālie/tekošie izdevumi šajā gadā ir 105, bet vispārējais inflācijas līmenis ir 10%, tad to uzskaitīs kā ietaupījumu par spīti faktam, ka nominālie izdevumi ir lielāki);
- c) finansu ieguldījuma samazināšana X gadā salīdzinājumā ar iepriekš izstrādāto ieguldījumu *prognosi* X gadam (pie šāda veida samazinājuma ieguldījumi vēl aizvien var būt lielāki nekā iepriekšējā gadā);
- d) ieguldījumu samazināšana, nesamazinot sniegtos pakalpojumus/veiktās aktivitātes (t.i., ieguvums no efektivitātes paaugstināšanas zīm. 1.1. izpratnē);
- e) ieguldījumu samazināšana, kā rezultātā samazinās arī sniegtie pakalpojumi / veiktās aktivitātes (kas var nozīmēt pat efektivitātes *zudumu* atkarībā no tā, kāda ir relatīvā attiecība starp ieguldījumu samazināšanos un galaproduktu samazināšanos);
- f) vienas vienības izmaksu samazināšanās (piemēram, viena izskatīta iesnieguma izmaksas). Pieaugot darbības apjomam, pat istus ietaupījumus uz vienas vienības izmaksām var pavadīt budžeta palielinājums (jo budžetu sastāda vienas vienības izmaksu reizinājums ar vienību skaitu, tāpēc vienību skaita pieaugums var būt ar lielāku nozīmi nekā panāktais izmaksu samazinājums);
- g) darbības pārvešana no vienas valsts pārvaldes jomas uz citu (piemēram, no centrālās valdības uz pašvaldībām), kas vienā jomā ļauj uzrādīt šķietamus "ietaupījumus", kaut arī sistēmā kopumā nekādi ietaupījumi nav panākti;
- h) aktivitātes pilnīga iznešana ārpus valsts sektora (caur privatizāciju). Šajā gadījumā valdība "ietaupa" naudu (vismaz bruto sabiedrisko izdevumu izpratnē) un saņem arī vienreizēju maksājumu, kas atbilst pārdošanas cenai. Iedzīvotāji no šā pasākuma varbūt iegūst, bet varbūt arī neko neiegūst. Nodokļi varbūt samazinās, bet varbūt arī nesamazinās; iedzīvotājiem varbūt tagad jāpērk pakalpojums no privātā sektora par tādu pašu vai pat augstāku cenu; varbūt viņi tomēr gūs labumu no zemākām cenām un augstākas efektivitātes – šis iznākums būs atkarīgs no konkrētajai situācijai raksturīgajiem tirgus faktoriem, regulējošajiem režīmiem, vadības prasmēm, kā arī citiem mainīgajiem lielumiem (*Naschold and von Otter, 1996*);
- i) pilnīgi hipotētisks nākotnes notikums (piemēram, "ja mēs panāksim šīs izmaiņas savā darbības veidā, tad divu gadu laikā varēsim samazināt savas pieskaitāmās izmaksas par 15%").

Tādēļ jebkurus paziņojumus par panāktajiem ietaupījumiem vajadzētu tālāk izpētīt un pārbaudīt, lai skaidri noteiktu, kas ar to ir domāts un kā tas varētu ietekmēt galaproduktu un iznākumu. Paturot prātā šo brīdinājumu, tagad apskatīsim dažus vispārējus pierādījumus par "ietaupījumiem".

Tabulā 5.1. ir parādītas izmaiņas sabiedrisko izdevumu attiecībā pret iekšzemes kopproduktu desmit valstīs, salīdzinot 1985. gada rādītājus ar 1999. gada prognozi. No pirmā skata šķiet, ka sabiedrisko izdevumu īpatsvars pret IKP ir samazinājies 8 valstīs un palielinājies 2 valstīs. Turklāt ir vērojams īpaši straujš kritums Jaunzēlandē, par kuru ir zināms, ka tā ir īstenojusi īpaši stingru reformu programmu. Pirms steidzamiem izdarīt secinājumu, ka sabiedrības vadības reformām ir veiksmīgi izdevies radīt ietaupījumus, vajadzētu precizēt situāciju.

Pirmkārt, valstu rādītāji ne vienmēr atbilst tam, ko jūs cerētu sagaidīt no vadības reformas. Piemēram, Nīderlande, kur pastāv uz vienprātību balstīts režīms, ir panākusi lielu sabiedriskā sektora izdevumu īpatsvara samazinājumu, turpretim Apvienotā Karaliste, kas sevi ir pasludinājusi par pasaules līderi reformu jomā līdzās Jaunzēlande, ir panākusi proporcionāli daudz pieticīgāku rezultātu.

TABULA 5.1. *Izmaiņas valdības izdevumos, 1985. g. – 1999. g. (% no nomināla IKP)*

Valsts	Vispārējā valdība		
	1985	1990	1999
ASV	36.5	34.8	33.8
Apvienotā Karaliste	46.0	46.7	41.0
Austrālija	43.8	45.4	50.9
Francija	52.2	49.8	53.4
Jaunzēlande	47.0	45.1	46.7
Kanāda	57.1	54.1	46.9
Nīderlande	—	57.5	44.9
Somija	63.3	59.1	58.6
Vācija	44.0	39.9	39.0
Zviedrija	32.9	32.8	31.6

Avots: OECD

Vienlaikus Somija, kura ieviesa diezgan apjomīgu reformu programmu (Pollak *et al.*, 1997), ir pieredzējusi būtisku sabiedrisko izdevumu īpatsvara pieaugumu.

Otrkārt, skaitļi mums nepasaka, par kāda veida "ietaupījumiem" šeit varētu būt runa. Turklāt tie mums nesniedz nekādu norādi par to, vai sabiedrisko izdevumu īpatsvara iekšzemes kopproduktā samazināšana ir panākta bez kādiem finanšu un darbības efektivitātes un kvalitātes zudumiem, ar nelieliem zudumiem, vai arī ir būtiski pazeminājušies sabiedrisko pakalpojumu standarti un sašaurinājies to apjoms (t. i. atšķirība starp d) un e) veida ietaupījumiem iepriekš minētajā uzskaitījumā). Bez tā šie skaitļi arī nepasaka, cik lielā mērā minētie "rezultāti" ir sasniegti, nododot plašu darbības jomu privātajam sektoram, un kā šī rīcība ietekmēs iedzīvotāju kabatas – 1. punkts "ietaupījumu" sarakstā. Patiesībā nav pieejami uzticami starptautiski salīdzinošie dati, kas parādītu, kāda cena ir maksāta par "ietaupījumiem". Mēģinājumi apkopot šādus datus saskartos ar milzīgām metodoloģijas problēmām.

Trešais precizējums – daudz kas ir atkarīgs no valsts ekonomikas stāvokļa novērtējumu veikšanas brīdī. Ja ekonomika atrodas lejupslīdes posmā, pieaug visdažādākie sociālās aizsardzības izdevumi un samazinās nodokļu ieņēmumi. Valsts sektors saglabājas liels, kamēr privātais sektors sarūk vai arī samazinās tā izaugsmes ātrums. Šā iemesla dēļ sabiedrisko izdevumu īpatsvars iekšzemes kopproduktā var diezgan strauji mainīties atkarībā no ekonomiskajiem apstākļiem, un šīs izmaiņas neliecina par sabiedrības vadības reformas vispārējo stāvokli.

Ceturtais precizējums – *ir jāuzmanās, lai nepiedēvētu visus ietaupījumus vadības*

reformai, jo "cēloņsakarību bulta" var tikpat labi darboties pretējā virzienā. Tas nozīmē, ka valdības, saskaroties ar spēcīgu spiedienu, ir diezgan patvaļīgi samazinājušas budžeta izdevumus un ka tieši tas ir licis valsts sektora organizācijām uzsākt nopietnu reformu, nevis otrādi. Zviedrija, kura no desmit minētajām valstīm veikusi visplašāko izpēti par produktivitātes izmaiņām sabiedriskajā sektorā, ir nonākusi pie secinājuma, ka budžeta samazināšana ved pie reformas vai ka reformai vismaz izdodas daudz efektīvāk kāpināt produktivitāti, ja tā tiek īstenota stingrā fiskālajā vidē. Pētījumā par produktivitātes rādītājiem Zviedrijas valsts sektorā laika posmā no 1960. gada līdz 90. gadu sākumam viens no ekspertiem secina, ka "sabiedrības vadības reformas ir nepieciešamas, bet ne pietiekamas, lai valsts pārvaldei liktu strādāt lietderīgāk .. ir nepieciešama stingra valsts budžeta kontrole, lai īstenotu efektivitātes potenciālu" (Murray, 1998, p. 16). Taču šis piemērs mūs izved ārpus ietaupījumu tēmas un pievērš uzmanību produktivitātes jomai, pie kuras atgriezīsimies vēlāk apakšpunktā 5.3.3.

Tabulā 5.2. ir piedāvāts cits skatījums uz "ietaupījumu" jautājumu. Tajā ir ietverti dati par desmit valdību neto parādu 1980. un 1990. gadā, kā arī prognoze par 1999. gadu. Reizēm valsts neto parādu izmanto kā sabiedriskā sektora deficita rādītāju (jo lielāks ir parāds, jo lielāks ir deficīts).

Šeit aina ir pretrunīga, kaut arī vispārējā tendence šķiet pozitīva. Septiņās no deviņām valstīm 1980. gadā tika reģistrēts negatīvs rādītājs, bet prognozē 1999. gadam redzam, ka vairs tikai četrās no desmit valstīm saglabājas negatīva situācija (kaut arī jāpiebilst, ka 1980. gadā sākās pasaules ekonomikas lejupslīde, un tajā laikā tika prognozēts, ka 1999. gadā turpināsies ekonomikas uzplaukums).

Atsevišķās valstīs varam vērot lielas pārmaiņas. Jaunzēlande pacēlās no -5,4 1990. gadā līdz 1,0 1999. gadā. Francija pārvietojās pretējā virzienā – no 0,0 1980. gadā līdz -1,6 1990. gadā un pat -3,5 1999. gadā. JSV entuziasts varētu piezīmēt, ka trīs vadošās JSV valstis – Austrālija, Jaunzēlande un Apvienotā Karaliste – konsekventi virzās "augšup", kamēr abas "vismazāk JSV" valstis – Vācija un Francija – attiecīgi pārvietojas pa horizontālu trajektoriju un virzās "leju". Tomēr precizējumi, kuri tika attiecināti uz tabulu 5.1., ir spēkā arī šajā gadījumā.

TABULA 5.2. *Vispārējās valdības neto aizdevumi (% no nomināla IKP)*

Valsts	1980	1990	1999 (prognoze)
ASV	-1.4	-2.7	0.4
Apvienotā Karaliste	-3.4	-1.2	0.8
Austrālija	-1.8	0.6	0.2
Francija	0.0	-1.6	-3.5
Jaunzēlande	—	-5.4	1.0
Kanāda	-3.1	-4.5	1.8
Nīderlande	-4.2	-5.1	1.7
Somija	2.8	5.4	0.6
Vācija	-2.9	-2.1	-2.5
Zviedrija	-4.0	4.2	1.7

(Neto aizdevumi bieži vien tiek attiecināti uz valdības deficītu (-) vai parpalikumu (+))

Avots: analītiska datu banka, OECD

Tabula 5.3. atspoguļo trešo skatījumu uz "ietaupījumu" jautājumu. Tajā ir reģistrētas OECD prognozes par bruto valsts parādu procentuāli no nominālā IKP 1990. un 1998. gadā. Ir pārsteidzoši vērot, ka astoņos no deviņiem gadījumiem parāda īpatsvars ir pieaudzis. Tas visai maz atbilst valdības retorikai šajā laikposmā.

TABULA 5.3. *Vispārējās valdības bruto valsts parāds (% no nomināla IKP)*

Valsts	1990	1998 (prognoze)
ASV	55.5	60.3
Apvienotā Karaliste	39.3	59.1
Austrālija	21.2	36.5
Francija	40.2	65.7
Jaunzēlande	—	—
Kanāda	71.5	89.2
Nīderlande	78.8	69.5
Somija	14.5	53.4
Vācija	45.5	64.5
Zviedrija	44.3	74.8

Avots: analitiska datu banka, OECD

Redzams, ka parāda īpatsvars ir īpaši strauji palielinājies Somijā un Zviedrijā un būtiski palielinājies Francijā un Apvienotajā Karalistē. To ir grūti saistīt ar kādu no četrām stratēģijām (uzturēšana, modernizācija, tirgus mehānismu izmantošana, samazināšana), kuras tika raksturotas 4. nodaļas beigās.

Ja tagad pievēršamies tabulai 5.4., redzam, kuras valstis ir visvairāk samazinājušas valsts sektora darbinieku skaitu (2.–4. aile) un algu fondu (5.–7. aile). Nav pārsteidzoši, ka tendences ir līdzīgas kā tabulā 5.1.: Nīderlande un Jaunzēlande ir ievērojami samazinājušas valsts sektora personāla īpatsvaru kopējā nodarbinātībā savas valsts ekonomikā, turpretim citās valstīs šis īpatsvars ir palielinājies (Somijā, Francijā). Šajā aspektā Apvienotā Karaliste uzrāda gluži pārsteidzošus rezultātus (liels samazinājums), ko lielā mērā var izskaidrot ar plašo privatizāciju agrāk valsts pārziņā esošajās nozarēs.

Tomēr vienlīdz pārsteidzošas ir milzīgās atšķirības 1985. gada "sākuma punktā", kur, piemēram, Zviedrijā trešā daļa strādājošo bija nodarbināti valsts sektorā, bet Nīderlandē un ASV attiecīgais īpatsvars sastāda tikai 14–15 procentus.

5.3.2. Darbības rezultāti: aktivitātes un galaprodukti

Līdz šim apskatījām darbības rezultātus galvenokārt "ietaupījumu" izpratnē, kur ietaupījumi (visās savās daudzajās formās) ir ar finanšu ieguldījumu cieši saistīts jēdziens. Taču, kā jau tika minēts iepriekš, pēdējos divdesmit gados vadības reformas mērķis ir bijis panākt vairāk uz galaproduktu un *iznākumu* orientētu pieeju valsts pārvaldē. Tāpēc aizvien lielākā mērā darbības rezultātus vērtē pēc galaprodukta (vai reizēm pēc aktivitātēm, kuras tieši ved pie galaprodukta) vai *iznākuma*, vai arī abu šo rādītāju kombinācijas. Populāri lozungi, piemēram, "padarīt vairāk ar mazākiem

resursiem”, “strādāt nevis smagāk, bet gudrāk” un “vairāk trokšņa par vienu dolāru”, pievērš uzmanību galaprodukta aspektam vienādībā, sasaistot to ar pieliktajām pūlēm (ieguldījumu). Tas ir gluži saprātīgi – nemainīga galaprodukta līmeņa saglabāšana varbūt neizklausās pārāk aizraujoši, bet, ja tas tiek sasniegts, stabili samazinot ieguldījumu, tad tas ir uzskatāms par nozīmīgu produktivitātes ieguvumu. Līdzīgi, ja aģentūra palielina savas aktivitātes, budžetam paliekot nemainīgam, tad to var uzskaitīt par derīgu “rezultātu”.

Informācija par izmaiņām *aktivitātēs* ir daudz bagātīgāka nekā informācija par produktivitāti. Valsts sektora organizācijas bieži vien veic sīki izstrādātu uzskaiti par to, ko tās *dara*, pat ja tām ir daudz mazāk informācijas par savas darbības sekām vai pat par katras aktivitātes izmaksām. Ievērojamā daudzumā ziņojumu un pētījumutiek aprakstīts, kā vadības reformas ietekmē organizāciju darbība ir kļuvusi intensīvāka (piemēram, *Carter, Klein and Day, 1992; Chancellor of the Duchy of Lancaster, 1997; Management Advisory Board, 1994; Swedish Ministry of Finance, 1997*).

Aktivitātes ir ne vien kļuvušas intensīvākas, bet daudzas no tām ir nodotas alternatīviem pakalpojumu sniedzējiem (t.i., valsts maksā par pakalpojumu, bet slēdz līgumu ar ārējām organizācijām par šā pakalpojuma sniegšanu).

TABULA 5.4. Valsts sektora nodarbinātības samazināšanas

Valsts	Nodarbinātība vispārējā valsts sektorā (% no kopējās nodarbinātības)			Kompensācijas vispārējā valsts sektorā nodarbinātajiem		
	1985	1990	1996	1985	1990	1996
ASV	15.3	15.4	15.2 (1997)	10.6	10.5	9.7 (1997)
Apvienotā Karaliste	21.7	19.5	19.8	12.1	11.6	8.4
Austrālija	17.6	16.2	15.2 (1995)	12.7	11.6	11.4 (1997)
Francija	22.8	22.6	24.7	14.6	13.2	14.4 (1997)
Jaunzēlande	16.2	16.5	14.2	11.8	11.8	10.0 (1995)
Kanāda	20.7	20.5	19.9 (1997)	12.7	12.8	11.7
Nīderlande	14.8	13.2	11.6	11.1	9.8	9.4
Somija	19.2	20.9	23.6	14.1	14.6	15.1
Vācija	15.5	15.1	15.4 (1997)	10.6	9.7	10.0 (1997)
Zviedrija	33.3	32.0	32.0	18.9	18.8	17.8

Avots: OECD

Viens no aptuveni rādītājiem, kas raksturo šo procesu, atkarībā no grāmatvedības tradīcijām varētu būt kopējo sabiedrisko izdevumu īpatsvars, kas aiziet tiešajam patēriņam, salīdzinājumā ar pārskaitījuma maksājumiem. Tabula 5.5. raksturo situāciju desmit valstīs mūsu aplūkotā laikposma sākumā (1980. g.) un 1996. gadā.

Acīmredzams, ka galīgā patēriņa īpatsvars ir samazinājies visās valstīs. Sešos no deviņiem gadījumiem, par kuriem ir pieejami dati, pārskaitījumu īpatsvars ir pieaudzis. Tomēr te vajadzētu uzmanīties ar interpretāciju, jo šī tendence galvenokārt ir saistīta ar labklājības pārskaitījumu programmu – jo īpaši pensiju un bezdarba pabalstu – nemitīgu

pieaugumu atbilstīgi demogrāfiskajai un nodarbinātības situācijai (skat. A pielikumu). Salīdzinājumā ar šo pieaugumu līgumu slēgšanai ar ārējiem izpildītājiem ir samērā maza ietekme. Tomēr atteikšanās no tiešas pakalpojumu sniegšanas ir bijis nozīmīgs faktors vairākās valstīs kā centrālajā, tā arī pašvaldību līmenī. Piemēram, skat. kā Nīderlandes Sociālās un kultūras plānošanas pārvalde raksturo tendences Nīderlandes centrālajā valdībā (tabula 5.6.).

Protams, dažas valstis agrāk bija daudz vairāk iesaistījušās tiešo pakalpojumu sniegšanā nekā citas, tādēļ tām bija iespējams nodot lielāku pakalpojumu apjomu ārējiem izpildītājiem. Piemēram, Zviedrijas un Apvienotās Karalistes valdības daudzus pakalpojumus sniedza pašas, turpretim Vācijā tas notika daudz mazākā apmērā. Kaut arī aktivitāšu skaits ir palielinājies un daudzas no tām ir deleģētas uz zemākajiem pārvaldes līmeņiem vai nodotas uz līguma pamata ārējiem izpildītājiem, tomēr datiem *tikai* par aktivitātēm vai *tikai* par aktivitātēm un galaproduktu ir visai maza vērtība vai nozīme. Kamēr šie dati nav papildināti ar datiem par kvalitāti un izmaksām, tie "peld vakuumā". Uzzināt, ka X aģentūra tagad izskata par 25% vairāk iesniegumu, ir interesanti, taču šī informācija ir jāsasaista ar citiem datiem par aģentūras izmaksām un klientiem sniegto pakalpojumu kvalitāti.

Visbeidzot, dati ir jāpārbauda. Tas attiecas uz visiem datiem par darba izpildi un izmaksām. Jautājums skan: "Kā mēs varam zināt, ka dati, kurus redzam, ir precīzi?" Tas rada patiesas bažas, jo vairākos gadījumos pārbaūžu laikā ir atklājies, ka dati par darba izpildi ir ļoti nepareizi (piemēram, Henke (*Hencke, 1998*) min gadījumu, kad Nodarbinātības centrs sniedza maldinošu informāciju par saviem panākumiem). Vairākas nacionālās audita iestādes ir nobažījušās par šo parādību, un Somijas, Zviedrijas un Apvienotās Karalistes augstākās audita iestādes ir nopietni ķērušās pie šo datu pārbaudes (piemēram, par Apvienoto Karalisti skat. Nacionālā audita biroja ziņojumu par Meteoroloģijas pārvaldi – *National Audit Office, 1995*; vispārīgākai informācijai skat. *Pollitt et al., 1999*). Apvienotās Karalistes Nacionālais audita birojs 1997. gada ziņojumā raksta: "Nacionālais audita birojs viens no pirmajiem izstrādā metodoloģiju darba izpildes rādītāju pārbaudei, un mēs vēlētos redzēt plašākus publiskus ziņojumus un auditus par darba izpildes datiem." (*National Audit Office, 1997, p. 1.*)

8.1	4	1.3	0.2	0.1	0.1
-----	---	-----	-----	-----	-----

5.3.3. Darbības rezultāti: produktivitātes rādītāji

Produktivitātes kāpums parasti tiek definēts kā uzlabojusies attiecība starp ieguldījumu un galaproduktu (skat. zīmējumu 1.1.). Tas var notikt dažādos apstākļos:

TABULA 5.5. *Gala patēriņš, izdevumi sociālai drošībai, parādu procentu likmes, investīcijas un citi transferti un subsidijas 1980. un 1996. gadā*(% no kopējā apjoma katru gadu)

Valsts	Gala patēriņš		Sociālā drošība		Parādu procentu likmes un investīcijas		Citi transferti un subsidijas	
	1980	1996	1980	1996	1980	1996	1980	1996
ASV	51,0	46,0	19,8	23,0	15,0	13,7	14,2	17,3
Apvienotā Karaliste	48,1	47,8	14,2	13,7	16,0	11,4	21,8	27,1
Austrālija	52,2	45,3	—	—	14,3	14,7	33,2	40,0
Francija	38,6	34,5	33,3	33,2	10,0	12,7	18,1	19,7
Jaunzēlande	—	—	—	—	—	—	—	—
Kanāda	47,4	40,5	13,3	17,2	20,1	25,3	19,2	17,0
Nīderlande	29,0	26,5	34,6	35,5	12,4	15,6	14,1	22,4
Somija	45,9	37,0	21,2	28,2	12,0	13,7	20,9	21,0
Vācija	41,3	39,7	24,2	28,3	10,8	11,7	23,6	20,3
Zviedrija	47,0	40,1	22,2	25,5	13,5	15,1	17,3	19,3

Avots: OECD

- samazinoties resursiem (ieguldījumiem) un palielinoties galaproduktiem;
- pie nemainīgiem resursiem palielinoties galaproduktiem;
- *palielinoties* resursiem, bet galaproduktiem palielinoties vēl vairāk;
- pie nemainīga galaproduktu līmeņa samazinoties resursiem;
- *samazinoties* galaproduktiem, bet ieguldījumiem samazinoties vēl vairāk.

Neapšaubāmi ir svarīgi zināt, ar kādu situāciju saskaramies konkrētajā gadījumā. Piemēram, 19. gadsimta 70. un 80. gados divi uzņēmumi – *British Steel* un *British Coal* – būtiski palielināja vidējo produktivitātes līmeni. Tas izklausās labi, līdz aptveram, ka abas korporācijas strauji sašaurināja darbības apjomus – slēdza rūpnīcas un atlaida daudzus strādniekus. Produktivitāte turpināja kāpt, bet tērauda lietuvju/ogļu raktuvju daudzums samazinājās – jo mazāk to palika, jo modernāka un produktīvāka izskatījās korporācija. Izpratne par kontekstu ļauj mums skeptiskāk raudzīties uz tāda veida statistikas datiem, kas ietverti tabulā 5.7.

Salīdzinošie dati par valsts sektora produktivitāti (atšķirībā no ražojošā sektora, piemēram, tērauda un ogļu industrijas, produktivitātes) ir liels retums. Vissīkāk izstrādātie rādītāji ir pieejami par dažām atsevišķām valstīm, jo īpaši par Zviedriju un Somiju (arī ASV ilgu laiku apkopo līdzīgu statistiku, taču tā pievēršas tikai darbaspēka produktivitātei). Zviedrijas dati ir ietverti tabulā 5.8. Visumā šķiet, ka Zviedrijā produktivitāte kritās 60. un 70. gados, izlīdzinājās 80. gados, un 90. gadu sākumā jau varam vērot tās kāpumu. Vērigāka

analīze liecina par izteiktu sakarību starp izdevumu samazināšanas lēmēm (“ietaupījumiem”) un produktivitātes pieaugumu (skat. tabulu 5.9.).

Konkrētu gadījumu padziļināta izpēte mudina domāt, ka sabiedrības vadības reformas *varētu* palīdzēt kāpināt produktivitāti, jo sevišķi tad, ja tās tiek īstenotas kopā ar budžeta samazināšanu vai pieprasījuma pēc pakalpojuma palielināšanos, ko nepavada būtisks resursu ieguldījuma pieaugums, tomēr vadības reformām neizdodas jūtami uzlabot produktivitāti, ja netiek izdarīts spiediens uz ieguldījuma samazināšanu (Murray, 1998; Swedish Ministry of Finance, 1997).

Tabulā 5.10. ir redzami daži dati par Somiju. Līdzīgi Zviedrijas statistikai tie atspoguļo vispārējo ainu, kur produktivitāte krītas 70. un 80. gados, bet sāk pieaugt 90. gados. Cits pētījums (Niemi, 1998) liecina, ka izsvērtais vidējais kopējais produktivitātes pieaugums 1994.–1995. gadā 48 Somijas institūcijās bija 0,8%.

TABULA 5.6. *Izmaiņas politika: Nīderlandes piemērs*

Politikas joma Nīderlandē	Centrālās valdības pozīcija
Izglītība	Uzmanīga attālināšanās
Veselība	Daļēja paplašināšanās
Sociālā drošība	Uzmanīga attālināšanās
Sociālie mājokļi	Daļēja paplašināšanās
Vide	Skaidra paplašināšanās
Zemes izmantošanas plānošana	Status quo, bet maz detaļu
Emancipācija/ minoritātes	Pieticīga attīstība

Avots: SCP, Nīderlande, 1991

Svarīgi, ka 90. gadu sākumā Somija piedzīvoja smagu ekonomisko krīzi, ko pavadīja krasa budžeta– tostarp arī pašvaldību budžetu– izdevumu samazināšana, pašvaldību budžeti tika iedalīti, izmantojot jaunu “budžeta ietvaru” sistēmu, kur centrālā valdība noteica kopējo summu katrai pašvaldībai un deva tām lielāku brīvību pašām izlemt, kā sadalīt šos līdzekļus starp pakalpojumiem (skat. pielikumu: Somija, valsts apskats).

TABULA 5.7. IZMAINAS KOPEJA PRODUKTIVĪTĀTES UN ĪPAŠUMA TIESĪBU RADĪTĀJA: SEŠAS APVIENOTAS KARALISTES KORPORĀCIJAS

Nozare	Izmaiņas īpašuma tiesībās	Kopējais produktivitātes rādītājs	
		1979 – 1983	1983 – 1990
Lidostas pārvalde	Privātais īpašums 7/87	-1,6	2,6
Gāze	Privātais īpašums 12/86	-1,0	2,2
Ogles	Joprojām sabiedriskais īpašums 1990	-0,8	4,6
Dzelzceļš	Joprojām sabiedriskais īpašums 1990	-2,9	3,7
Tērauds	Privātais īpašums 12/88	4,6	7,5
Pasts	Joprojām sabiedriskais īpašums 1990	1,7	2,7

Avots: citets no Nachold and von Otter, 1996, p. 24

TABULA 5.8. Produktivitāte Zviedrijas publiskajā sektorā pa politikas jomām 1960–1990. gads(% no gada izmaksām)

	1960 – 70	1965 – 70	1970 – 75	1975 – 80	1980 – 85	1985 – 90
Centrālā valdība						
Vispārējā pārvalde	-0,2	-3,6	-5,1	4,3	0,3	1,3
Tiesas/ Policija	-4,7	-2,5	-6,2	2,8	1,4	1,3
Aizsardzība			-0,1	0,6	0,6	5,0
Izglītība	-2,1	-10,5	-2,1	0,7	2,5	2,0
Sociālā apdrošināšana	-1,0	-2,6	-4,8	-0,2	2,8	1,2
Sociālā labklājība	9,0	-6,4	4,7	1,7	6,1	2,3
Apkārtnes plānošana	5,0	-0,6	6,6	1,9		
Kultūra, atpūta, teātri					8,8	0,6
Ekonomiskie pakalpojumi	-2,2	1,6	3,5	1,1	3,7	0,0
Centrālā valdība kopā	-1,3	-2,2	-2,1	1,1	0,8	-1,2
Centrālā valdība kopā, neiekļaujot aizsardzību	-1,3	-2,2	-3,0	1,9	1,2	0,1
Pašvaldības						
Izglītība	-4,1	-6,1	0,5	3,7	0,5	1,5
Veselības aprūpe	3,8	-3,4	-1,4	2,2	0,2	1,4
Sociālā labklājība			2,0	10	0,5	0,1
Apkārtnes plānošana			0,0	9,7		
Kultūra, atpūta	-4,9	3,0	1,1	1,8	1,2	3,7
Pašvaldības kopā	-4,1	-4,9	-0,8	-2,6	-0,2	-1,1
Sabiedriskais sektors kopā	-3,7	-4,3	-1,1	-1,6	0,0	1,1

Avots: Swedish Ministry of Finance, 1997, pp. 25–26

Citiem vārdiem sakot, Somijas dati saskan ar Zviedrijas gadījumā sniegto interpretāciju: budžeta samazināšana spēcīgi stimulē produktivitātes kāpumu.

Kopumā varētu sacīt, ka datu par produktivitāti ir samērā daudz, taču tuvāka izpēte atklāj, ka liela daļa šo datu ir ar visai apšaubāmu derīguma un/vai ticamības pakāpi. Interesantu piemēru varam atrast Boines pārskatā par pakalpojumu sniegšanas līgumiem ASV pašvaldībās. Kaut arī tika uzskatīts, ka pakalpojumu nodošana ārējiem izpildītājiem paaugstina produktivitāti – un par spīti faktam, ka vairāki iepriekšēji pētījumi liecināja tieši par tādu iznākumu –, Boine iesniegtajos pierādījumos atrada vairākas metodoloģiskas un arī cita rakstura nepilnības. Viņš secināja, ka “empīriskie pierādījumi nedz atbalsta, nedz arī apgāž hipotēzes par sabiedrības iespēju izvēlēties, pateicoties pakalpojumu nodošanai ārējiem izpildītājiem” (Boyne, 1998, p. 482).

Pat tāda joma kā valstij piederošo nozaru privatizācija, kur produktivitātes izmaiņas varētu būt vispārskatāmākās, ir izraisījusi plašas debates. Liekas, ka pāreja uz privāto īpašumu pati par sevi vēl neko nemaina. Liels produktivitātes ieguvums ir visciešāk saistīts ar konkurences pastiprināšanos, neatkarīgi no tā, vai attiecīgā korporācija jau ir privatizēta vai vēl aizvien atrodas valsts īpašumā (Naschold and von Otter, 1996, chapter 3).

5.3.4. Darbības rezultāti: iznākums un ietekme (“sekas”)

Kā jau redzējām iepriekšējā apakšpunktā, bieži vien rodas grūtības attiecināt produktivitātes pieaugumu uz kādu vienu noteiktu cēloni vai arī proporcionāli uz vairākiem cēloņiem. Šīs grūtības palielinās vēl vairāk, kad pievēršamies iznākumam (*outcome*). Apskatīsim Jaunzēlandes gadījumu. Lielo vadības reformu laikā 1986.–1992. gadā tika novēroti noteikta veida iznākumi – kā pozitīvi, tā arī negatīvi (skat. pielikumu: Jaunzēlande, valsts apskats). Bezdarbs sasniedza vēl nepieredzēti augstu līmeni un tad – 90. gadu sākumā – samazinājās. Arī inflācija gan cēlās, gan kritās. Pieauga noziedzība un pašnāvību skaits jauniešu vidū. Un tā joprojām. Vai tie bija *vadības* reformu, politikas pārmaiņu vai arī ārējo apstākļu (globālās ekonomikas dinamika) izmaiņu rezultāti, vai arī visu trīs faktoru kombinācija? Jaunzēlande ir valsts, kura izveidoja neparasti izsmalcinātu darba izpildes novērtēšanas sistēmu sabiedrisko pakalpojumu sfērā. Taču lielākā daļa šo vērtējumu bija galaproduktu, nevis iznākumu vērtējumi.

TABULA 5.9. Centrālās valdības produktivitātes tendences, izņemot aizsardzību, un izmaiņu likme sabiedriskajā patēriņā, 1960.–1990. gads (% no ikgadējām izmaiņām)

	1960 – 1970	1970 – 1980	1980 – 1990
Produktivitāte	-1,8	-0,6	0,6
Patēriņš	3,7	1,8	0,6

Avots: Swedish Ministry of Finance, 1997, p. 36

Šāda veida problēmas, meklējot cēloņsakarības, pastāv gandrīz katrā valstī. Piemēram, Austrālijā 1992. gadā veiktais vadības reformu novērtējums lika izdarīt secinājumu, ka "jaunajai sistēmai ir spēcīgs atbalsts, un pastāv uzskats, ka tā ir paaugstinājusi izmaksu efektivitāti Austrālijas civildienestā, tostarp arī darbības iznākumu, kā to izjūt klients" (*Task Force on Management Improvement, 1992, p. 52*). Tomēr vērīgāka pārbaude atklāja, ka šeit norādītā cēloņsakarība nebūt nav pierādīta, un šā paša ziņojuma tālākā nodaļā tiek uzsvērts diezgan atšķirīgs aspekts, proti: tā kā reformas notika strauju sociālo un ekonomisko pārmaiņu laikā, nav iespējams atsevišķi izdalīt šo plašo pārmaiņu un tām sekojošo valdības nomaiņu ietekmi uz izmaksām, aģentūru darba izpildi un (cita starpā) klientiem (*Task Force on Management Improvement, 1992, p. 8*). Tas ir diezgan tipiski: to pašu varētu sacīt par Tečeres vadības reformām Apvienotajā Karalistē, franču lielajiem decentralizācijas pasākumiem 80. gadu sākumā, daudzkārtējiem zviedru pūliņiem īstenot decentralizāciju, kā arī daudziem citiem plaša mēroga valsts sektora pārstrukturēšanas gadījumiem. No otras puses, tradicionālā gudrība māca: "Pieredze ir parādījusi, ka uz iznākumu orientētas darba izpildes vērtējumu sistēmas izveidei ir ārkārtīgi liela nozīme, lai uzlabotu programmas." (*Mayne, 1996, p. 8*.) Tomēr praksē šādi darbības iznākuma vērtējumi, kas būtu pārliecinoši saistīti ar programmā veiktajām aktivitātēm, ir vairāk izņēmums nekā likums. Plašo vadības reformu līmenī mums nav zināms neviens pētījums no desmit apskatītajām valstīm, kas pārliecinoši sasaistītu veiktās aktivitātes ar pozitīvu un droši attiecināmu galīgo iznākumu kopumu. Šāda veida racionālisms paretam ir iespējams ļoti konkrētām programmām, kuras ir īstenotas labi izprastā kontekstā (piemēram, satiksmes organizēšanas pasākumu novērtējums – skat. *Bureau of Transport and Communications Economics, 1995*), taču gandrīz nekad to nav iespējams izdarīt attiecībā uz plašām reformu stratēģijām, par kurām tika runāts iepriekš. Nesenie zinātnieku centieni radīt "efektīvas valdības teoriju" parāda, cik liels informācijas apjoms tam būtu nepieciešams – daudz vairāk nekā parasti pieejamā informācija pat šajos elektronisko datu pārbaigātības laikos (*Rainey and Steinbauer, 1999*, skat. jo īpaši 3. lpp.).

TABĪLA 5.2. Čehijas valdības pārstrukturēšanas izdevumi (1990.–1999. gads) (miljoni Čehijas korūnu)

1990–1999	1970–1980	1950–1970	
100	14	8,0	Pārstrukturēšana
18	1,8	3,1	Pārveidošana

TABULA 5.10. Produktivitātes pieaugums publiskajos pakalpojumos un valdības pasākumos

	Laikposms 80.gadi	Produktivitātes izmaiņas (%)	Laikposms 90. gadi	Produktivitātes izmaiņas (%)
Slimnīcas	80-85 85-90	-3,9 -4,1	90-93	45,2
Veselības centri	88-90	-2,9	90-94	42,3
Veco ļaužu pansionāti	86-91	-2,8	91-93	40,5
Teātri	87-90	-3,3	90-95	43,0
Zemes izpētes biroji			91-93	440,4
Nodokļu pārvaldes			92-95	10,9
Nodarbinātības pārvaldes			92-93	426,0

Galvenie pētījumu rezultāti ir balstīti uz Malmkvista rādītāja pieeju Somijā.

Avots: *Hjerpe and Luoma, 1997, p. 15*

Neraugoties uz to, šķiet, ka racionāli pamatojama "rezultātu" jēdziena meklējumi aizvien pastiprinās. Nesen vairākas valstis ir pielikušas lielas pūles "salīdzināšanas" (*benchmarking*) paņēmiena ieviešanā (*Department of Finance, 1996; Dahlberg and Isaksson, 1997; National Performance Review, 1997b; Next Steps Team, 1998*). Šim paņēmienam ir vairāki paveidi: iekšējā salīdzināšana, funkcionālā salīdzināšana, konkurējošā salīdzināšana, vispārējā salīdzināšana u.c. Šis paņēmiens izriet no pavisam vienkāršas idejas – atrast organizāciju, kurai labi izdodas kāds process vai aktivitāte, salīdzināt savu darba izpildi attiecīgajā procesā vai aktivitātē ar to, kas notiek otrā organizācijā, un pēc tam sīki analizēt, kādā veidā šai otrai organizācijai izdodas panākt labāku darba izpildes līmeni, lai varētu no tās mācīties (*Pollitt, Cave and Joss, 1994*). Jāsaka, ka šis paņēmiens ir izstrādāts vispārējā veidā, kuru, kā apgalvo, ir iespējams pielietot praktiski jebkuru organizāciju savstarpējai salīdzināšanai kā privātajā, tā arī valsts sektorā. Eiropā tā ietekmē ir radīts Eiropas Kvalitātes vadības fonda (*EFQM*) "Biznesa izcilības" modelis (*European Foundation for Quality Management, 1996*). Dažas no Apvienotās Karalistes *Next Steps* aģentūrām ir piedalījušās eksperimentālajā projektā, kur, pielietojot *EFQM* modeli, to darba izpilde tika salīdzināta gan savstarpēji, gan arī ar labākajiem privātā sektora uzņēmumiem. Secinājums bija šāds:

“Salīdzinājumā ar privāto sektoru, aģentūras ieguva lielāku punktu skaitu klientu apmierinātības, politikas un stratēģijas, kā arī finanšu resursu pārvaldības aspektos. Aģentūras ieguva mazāku punktu skaitu nekā privātā sektora uzņēmumi līdera lomas, cilvēkresursu, procesu un nodarbinātības aizsardzības aspektos.” (*Chancellor of the Duchy of Lancaster, 1997, p.10.*)

Austrālijā tiek uzskatīts, ka:

“Starptautiska salīdzināšana ir prioritāte daudzās valstīs. Starptautiskais aspekts ir nepieciešams, lai ietvertu tās civildienesta aktivitātes, kurās vienīgā salīdzināšanas iespēja ir salīdzināt tās ar līdzīgiem sabiedriskajiem pakalpojumiem citās valstīs.” (*Trosa, 1997, p.6.*)

Līdzīgi daudziem citiem paņēmieniem, kurus valsts sektori ir pārņēmuši reformu gaitā, arī salīdzināšanas izcelsme ir meklējama ASV privātā sektora praksē (*Camp, 1989*). Šā paņēmiena piemērotība valsts sektoram tiek plaši apspriesta starp optimistiem (*Next Steps Team, 1998*) un tiem, kuri vēlas vai nu uzsvērt šā paņēmiena ierobežojumus (*Talbot, 1997*), vai arī priekšnoteikumus, no kuriem izriet, ka tā derīgums ir visai apšaubāms būtiskās valsts sektora jomās (*Pollitt, Cave and Joss, 1994*).

Paturot prātā salīdzināšanas apšaubīto stāvokli, tagad tuvāk apskatīsim dažus šā paņēmiena pielietošanas “rezultātus”. Pirmkārt, tabulā 5.11. ir salīdzināti 26 Apvienotās Karalistes *Next Steps* aģentūru rezultāti (kopējais darbinieku skaits ap 200 000) ar privātā sektora vidējiem rādītājiem, izmantojot *EFQM* “Biznesa izcilības” modeli.

Šajā modeli 50% punktu tiek piešķirts par “rezultātiem”, kuri ir izsvērti šādi: 20% – klientu apmierinātība, 15% – biznesa rezultāti, 9% – darbinieku apmierinātība un 6% – ietekme uz sabiedrību. Svarīgākais, ko varētu pateikt par šo tabulu, ir tas, ka tajā ietvertie skaitļi izskatās galīgi, taču, no otras puses, šo skaitļu iegūšanas process balstās uz apstrīdamiem pieņēmumiem un kompromisiem. Jo īpaši jāatzīmē, ka mazāk nekā 50% no kopējā punktu skaita tiek atvēlēti iznākumam 1. nodaļā sniegtās definīcijas izpratnē (zim.1.1.). Vairāk nekā 50% tiek piešķirti “veicinošajiem faktoriem”, tādiem kā “līdera loma” vai “cilvēku vadība”.

Cits salīdzināšanas veids ir salīdzināt vienas organizācijas dažādas struktūrvienības, kuras sniedz vienus un tos pašus vai līdzīgus pakalpojumus. Apvienotajā Karalistē to diezgan plaši praktizē un tiek pat publicētas “nacionālās līgas tabulas” par skolām, slimnīcām, vietējām veselības aprūpes organizācijām un pašvaldībām. Neliels fragments ar šāda veida datiem ir ietverts tabulā 5.12.

Šādas tabulas publicē katru gadu, un tās aptver visas Nacionālā veselības dienesta struktūrvienības valstī. Sākumā tika apkopoti tikai ļoti tieši vērtējumi par klīniku darba iznākumu (piemēram, tabulā 5.12. ir redzams, cik ilgi pacientiem bija jāgaida rindā dažādos apstākļos, taču mēs neko nezinām par to, vai tā ārstēšana, ko viņi beigās saņēma, bija efektīva), bet ar laiku tika pievienoti vēl citi rādītāji. Salīdzināšanu var attiecināt arī uz daudziem citiem pārvaldes aspektiem, piemēram, liels darbs ir veikts, lai izstrādātu Zviedrijas aģentūru budžeta un finanšu vadības procesu iekšējo un starptautisko ranžējumu (*Dahlberg and Isaksson, 1997*).

Cits veids, kā analizēt “rezultātus” vai ietekmi, ir izmantot iedzīvotājus par galīgajiem arbitriem un lūgt, lai viņi pasaka, cik labi vai slikti ir konkrētie pakalpojumi. 1998. gadā

Kanādā rīkoja vēstuļu aptauju, kur 2900 iedzīvotāji tika lūgti izteikt salīdzinošo vērtējumu par atsevišķiem valsts un privātā sektora pakalpojumiem. Iegūtie rezultāti ir parādīti tabulā 5.13. (kaut arī atsaucības līmenis bija tikai 9,5%). Pretēji dažiem populāriem uzskatiem, šis pētījums parāda, ka sabiedrības pārstāvjiem ir diezgan atšķirīgi viedokļi par valsts un privātā sektora pakalpojumu kvalitāti – daži valsts pakalpojumi (treknrakstā) ir ieguvuši lielu, bet citi – mazu punktu skaitu, kamēr privātā sektora pakalpojumi vērtējuma ziņā ir diezgan izklīdēti, kaut arī neviens no tiem nav ieguvis tik zemu punktu skaitu kā ceļu uzturēšana.

TABULA 5.11. EFQM punkti salīdzinātajām Apvienotās Karalistes aģentūrām

Nesvērti kritēriji	Apvienotās Karalistes kvalitātes balvas standarts	Vidēji privātajā sektorā	Vidēji aģentūrā	Maksimālais punktu skaits aģentūrā	Minimālais punktu skaits aģentūrā
Lidera loma	63	60	35	48	19
Politika un stratēģija	68	40	36	57	15
Personāla vadība	66	50	36	50	18
Resursi	68	60	41	52	17
Procesi	75	50	35	53	14
Klientu apmierinātība	60	30	38	64	14
Darbinieku apmierinātība	66	40	22	45	7
Ietekme uz sabiedrību	55	30	17	30	0
Darba izpildes rezultāti	86	50	46	63	23

Avots: Next Step Team, Cowper and Samuels, 1997

TABULA 5.12. Nacionālā veselības dienesta darba izpildes rādītāji

Oksfordas apvidus	Vidējā izpilde	Austrumberkširas Kopianas veselības dienests	Ipsvičas slimnīca
Nelaimes gadījumi un neatliekamā palīdzība: pacienti izmeklēti 5 minūtes pēc atbraukšanas	93%	100% *****	99% *****
Pacienti pirmo reizi apmeklēja ģimenes ārstu 13 nedēļu laikā pēc pieteikšanās pie ģimenes ārsta	83%	81% ***	79% **
Pacienti pirmo reizi apmeklēja ģimenes ārstu 26 nedēļu laikā pēc pieteikšanās pie ģimenes ārsta	97%	99% ****	96% ***
Pieteiktie apmeklējumi, kurus pacienti neapmeklēja	11%	9% ****	7% *****
Apmeklējuma laikā pacienti izmeklēti 30 minūtēs	91%	95% *****	66% * „uz leju”
Pacienti uzņemti 3 mēnešu laikā pēc lēmuma uzņemt	72%	77% **** „uz augšu”	72% ****
Pacienti uzņemti 12 mēnešu laikā pēc lēmuma uzņemt	97%	100% *****	95% ****
Neuzņemto pacientu skaits mēneša laikā no pēdējā mirklī atceltās operācijas	11%	1% *	72% *

Avots: NVD Darba izpildes nacionālais ceļvedis, 1996.–1997. gads (1997:10)

Piezīme: Zvaigznītes (*) ir piešķirtas atkarībā no darba izpildes. Jo labāka darba izpilde attiecībā pret standartiem, jo vairāk zvaigzņi. Būtiskas pārmaiņas darba izpildē atzīmētas ar „uz augšu” un „uz leju”. Tabulā doti 1996.–1997. gada dati.

Principā šādas aptaujas varētu veikt pirms un pēc visām lielākām reformām (Kanādas gadījumā tā nenotika), un tas būtu viens no veidiem kā reģistrēt jebkuras izmaiņas sabiedrības apmierinātības līmenī. Praksē šādi apsekojumi pirms un pēc

reformām nav īpaši izplatīti, kaut arī dažos gadījumos (piemēram, pasažieru apmierinātība ar dzelzceļa pakalpojumiem pirms un pēc uzlabojumiem) pārmaiņu rezultātā punktu skaits būtiski palielinājās. Mēs vēl atgriezīsimies pie šīs aptaujas 6. nodaļā, kur dziļāk tiks analizēta iedzīvotāju attieksme pret sabiedriskajiem pakalpojumiem.

5.4. Rezultāti kā procesu uzlabojumi

5.4.1. Procesa vērtējumi: pārskats

Pirmajā nodaļā mēs sniedzām sabiedrības vadības reformas darba definīciju, kas pievēršas pārmaiņām valsts sektora organizāciju struktūrās un procesos ar mērķi uzlabot šo organizāciju darba izpildi. Secinājām, ka *procesu* uzlabošana bieži vien ir svarīgs solis, kas ved pie uzlabota galaprodukta un iznākuma. Turklāt procesu uzlabojumiem var būt vērtība pašiem par sevi demokrātiskā valstī, kur tas, *kā* kaut ko dara, var būt tikpat svarīgi kā sasniegtie darbības rezultāti (saistībā ar tādām vērtībām kā “pareizs process”, taisnīgums, pārskatāmība un līdzdalība). Abu minēto iemeslu dēļ procesu pārmaiņas ir pelnījušas, lai tām pievērstu uzmanību.

Pārmaiņas procesos var arī signalizēt par administratīvās kultūras izmaiņām – patiesi, šīs izmaiņas bieži vien tiek īstenotas, skaidri apzinoties to simbolisko ietekmi. ASV ziņojumā par stāvokli pēc Nacionālā darba izpildes pārskata publicēšanas ir ietverti desmit pierādījumi, kas liecina, ka valdība ir sākusi strādāt labāk:

- vairāk nekā 90% Nacionālajā darba izpildes pārskatā ietverto rekomendāciju tiek īstenotas;
- valsts prezidents ir parakstījis 22 direktīvas, kā arī darba izpildes līgumus ar 7 aģentūru vadītājiem;
- vairāk nekā simts aģentūras publicē savus klientu apkalpošanas standartus;

TABULA 5.13. *Pakalpojumu kvalitātes punkti sabiedriskajā (treknrakstā) un privātajā sektorā: Kanāda*

Pakalpojums	Punkti	Pakalpojums	Punkti
Ugunsdzēsības departamenti	79	Kanādas pasts	55
Publiskās bibliotēkas	75	Publiskais tranzīts	55
Lielveikali	74	Apdrošināšanas kompānijas	55
Privātie pasta iznēsātāji	68	Pašvaldību pakalpojumi	53
Parki provincēs, kempingu vietas	64	Bankas	51
Policija	64	Kanādas ieņēmumu dienests	50
Provinču elektroapgādes uzņēmumi	63	Federālās valdības pakalpojumi	47
Telefonsakaru kompānijas	63	Publiskās izglītības sistēma	47
Privātais sektors vispārīgi	60	Provinču valdības pakalpojumi	47
Pasu pārvalde	60	Slimnīcas	46
Taksometri	57	Ceļu uzturēšana	35

Avots: Kanādas vadības attīstības centrs (CCSN), 1998a

- 9 aģentūras ir iesākušas plašas darbības racionalizācijas iniciatīvas;
- aģentūras veido strādājošo-vadītāju partnerattiecības ar savām arodbiedrībām;
- aģentūras samazina birokrātiju;
- valdība mazāk pērk "dizaineru" produktus un vairāk nodarbojas ar veselā saprāta noteiktiem komerciāla rakstura pirkumiem;
- federālās valdības līmenī darbojas 135 "izgudrojumu laboratorijas", kuras sekmē jaunievedumus;
- valdība miljardiem dolāru pabalstu maksājumu izmaksā caur elektronisko pārskaitījumu sistēmām;
- federālā valdība maina savu mijiedarbības veidu ar pavalstīm un vietējām pašvaldībām (*National Performance Review, 1994, p. 5*);

Visi minētie punkti acīmredzami ir *procesu* uzlabojumi, no kuriem tiek sagaidīts, ka pēc zināma laika tie uzlabos arī darbības galīgo iznākumu. Valsts pārvaldē svarīgs process ir sniegt padomu politiskajiem līderiem. Piemēram, Austrālijas gadījumā:

“Varētu apgalvot, ka reformu rezultātā mums vajadzētu būt spējīgiem sniegt daudz kvalitatīvākus padomus. Izvirzīti skaidrāki darbības mērķi, piedaloties gan centrālā, gan arī reģionālā līmeņa darbiniekiem; informācijas sistēmas ir saistītas ar darbības mērķiem; politikas izstrāde tagad ir daudz labāk integrēta ar tās ieviešanu.” (Keating, 1990, p.392.)

Galvenā problēma šāda veida procesa uzlabojumos ir tā, ka to saistība ar organizācijas darbības galīgo iznākumu ir ļoti neskaidra. Ja administratīvā kultūra vēl joprojām ir naidīga reformas garam, tad jauno procesu varētu novērot kā minimālisma rituālu, kam neseko nekādas reālas pārmaiņas. Piemēram, Rubans apgalvo, ka Vācijas un Francijas ierēdņi reizēm pretojas pārmaiņām profesionālajā kultūrā, ja viņiem šķiet, ka tās varētu apdraudēt viņu sociālās vērtības un/vai personīgo stāvokli (Rouban, 1995, pp. 28–29).

Vēl grūtības, interpretējot procesu pārmaiņu sarakstus (piemēram, iepriekšminēto sarakstu saistībā ar ASV Nacionālo darba izpildes pārskatu), rada tas, ka šie saraksti varētu būt atlases akūtas tendenciozitātes produkts. Tas nozīmē, ka tiek izraudzīti labi piemēri no vislabāk funkcionējošām valsts sektora jomām, pilnībā ignorējot blakus efektus un citas valsts sektora sfēras (kur stāvoklis varbūt pat *pasliktinās*):

“Interesanti atzīmēt, ka jaunā vadības prakse daudz biežāk tiek veiksmīgi ieviesta tajās ministrijās un aģentūrās, kurām jau ir izveidojusies labas vadības reputācija.. vai arī mašīnas tipa organizācijās, kuras apstrādā lielu skaitu pieteikumu un formu, tādējādi darbojoties kā valdības katlu māja. Mazāk ir veicies tām ministrijām, kurām ir ļoti daudz mērķu un aktivitāšu un kuru darbā politikas saturs svārstās no vidēja līdz augstam līmenim. Tādējādi reformas ir labi kalpojušas ministrijām, kuras jau pirms tam strādāja labi, bet ir maz ietekmējušas tās ministrijas, kurām bija nepieciešama lielāka uzmanība.” (Peters and Savoie, 1994, p. 423.)

Nākamajos divos apakšpunktos analizēsīm divus visizplatītākos un populārākos procesu uzlabojumu veidus.

5.4.2. Labāka orientācija uz klientu

Šajā jomā pieņemts uzskatīt, ka, pievēršot lielāku uzmanību klientiem, valsts sektora organizācijas iemācīsies sasniegt labākus rezultātus un ka klienti pamanīs pārmaiņas un izteiks aizvien lielāku apmierinātību.

Uzskats par to, ka klienti, patērētāji, pacienti, pasažieri (lai kā mēs viņus nenosauktu) ir liekami pirmajā vietā, ir ieguvis milzīgu retorisko uzsvāru daudzās jurisdikcijās un daudzās valstīs. Nacionālais darba izpildes pārskats ASV, Pilsoņu harta Apvienotajā Karalistē, 1994. gada Francijas programma *Année de l'accueil dans les services publiques*, pakalpojumu hartu ieviešana Somijā šīs grāmatas rakstīšanas laikā un vēl daudzi citi reformu pasākumi – visi kā viens akcentē orientāciju uz klientu. Turklāt mūsdienīgie kvalitātes uzlabošanas paņēmieni, kā, piemēram, totālā kvalitātes vadība – TQM, balstās uz klientu prasību centrālo lomu un ir ieviesti Austrālijas, Kanādas, Nīderlandes, Somijas, Francijas, Jaunzēlandes, Zviedrijas, Apvienotās Karalistes un ASV valsts sektoru atsevišķās daļās, turklāt par tiem iestājas arī Eiropas Komisija. 1987. gadā OECD ielēca retorikas vilcienā, kas uzņēma ātrumu, un uzdeva skarbu jautājumu:

“Ja reiz civildienests jau eksistē, lai kalpotu sabiedrībai, kāpēc tik daudzas OECD valstis isteno kampaņas, lai tas tā notiktu?” (OECD, 1987, p.9.)

Tomēr panākt orientāciju uz klientu nebūt nav viegls uzdevums. Apskatisim reformas Austrālijas civildienestā. 1992. gadā veiktā Austrālijas iedzīvotāju aptauja liecināja, ka 73% respondentu, kuriem jau ir bijusi agrāka saskare ar konkrēto aģentūru, uzskatīja, ka tās pakalpojumu kvalitāte ir palikusi nemainīga, un 26% respondentu uzskatīja, ka tā ir mainījusies (apmēram trīs ceturtdaļas no tiem uzskatīja, ka kvalitāte ir mainījusies uz labo pusi). Tajā pat laikā Austrālijas augstākajām amatpersonām tika uzdots jautājums, vai viņi domā, ka reformu rezultātā ir pastiprinājusies orientācija uz klientu, un 77% atbildēja apstiprinoši. Interesanti, ka līdzīgi domāja tikai 51% zemāko amatu kategoriju darbinieku. Šie un vēl daudzi citi pierādījumi, kas ietverti tajā pašā ziņojumā, atklāj komplicētu ainu, kur priekšstati par orientāciju uz klientu un kvalitātes uzlabošanu ir zināmā mērā saistīti ar respondenta atrašanās vietu. Liekas, ka augstāko līmeņu darbinieki ir optimistiskāki nekā viņu padotie, kamēr tikai neliela daļa iedzīvotāju pamana kādas atšķirības. Citā savā darbā esam norādījuši uz attiecīgo mainīgo lielumu komplekso dabu (Pollitt and Bouckaert, 1995). Daudz kas ir atkarīgs no dažādo iesaistīto pušu iecerēm, un apmierinātības līmeņi var ļoti svārstīties uz augšu un uz leju, jo, mainoties “pakalpojuma ražotāja kvalitātei”, attiecīgi mainās arī ieceres. Patiesi, viena no ciniskas valdības piekoptām stratēģijām, lai paaugstinātu klientu apmierinātību, varētu būt mēģinājumi pazemināt sabiedrības ieceru līmeni (kā to var novērot atsevišķos gadījumos dažās valdībās, piemēram, attiecībā uz valsts pensijām). Tāpēc vērtējumi par valsts pakalpojumu kvalitāti, kā to uztver iedzīvotāji, nekādā gadījumā nav tikai tehnisks jautājums. Tas ietver gan politiskus, gan arī psiholoģiskus elementus, un tas padara “apmierinātību” par kustīgu mērķi, kas var pārlēkt uz citu vietu, tiklīdz tas tiek sasniegts vai pat vēl pirms tam.

5.4.3. Spēcīgāka orientācija uz darba izpildi

Otra kopējā tēma, runājot par rezultātiem kā procesa uzlabojumiem, ir aizvien pieaugošais uzsvars uz procesiem, kas pievēršas darba izpildei. Orientācija uz darba izpildi bieži vien tiek pretnostatīta “tradicionālajam” uzsvaram uz ieguldījumu un procedūras pareizību (atbilstības panākšanu).

Dažādos laikos un dažādos sektoros ikviena no mūsu apskatītajām desmit valstīm ir slavējusi (it kā) jauno uzvaru uz “darba izpildi”, kas reizēm tiek uzskatīts par burtisku sinonīmu jēdzienam “rezultātu panākšana” (skat. pielikumu). 19. gadsimta 90. gadu vidū pat Eiropas Komisija paziņoja par nodomu nedaudz atvirzīties no savām izsmalcinātajām *ex ante* izdevumu pārbaudēm un vairāk pievērsties rezultātu kontrolei. ASV Vispārējās atskaitīšanās birojs veica salīdzinošo pētījumu par Austrāliju, Kanādu, Jaunzēlandi un Apvienoto Karalisti un nonāca pie secinājuma, ka stratēģiskā plānošana, darbības plānošana, novērtēšana, atbildīgums par darba izpildi, resursu izlietošanas elastība un struktūrvienību vadītāju stimulešana ir kritiskie panākumu faktori uz darba izpildi orientētā vadības sistēmā (General Accounting Office, 1995).

Šādu uzskatu pamatā ir pieņēmums, ka uz darba izpildi orientētie budžeti nodrošina

labākus rezultātus nekā tradicionālā, uz pakāpenisku līdzekļu palielinājumu balstītā budžeta sistēma. Turklāt tiek uzskatīts, ka budžeta procesu integrācija ar darba izpildes vērtējumiem būtu "labā lieta". Šīs vispārējās pieejas problēma ir izskaidrot, kāpēc centieni panākt šādu integrāciju tik bieži nav iesakņojušies. Varētu gadīties tā, ka ekonomikas loģika un politikas loģika neved pie vieniem un tiem pašiem secinājumiem un ka politiskajā skatījumā stingram ekonomikas racionālismam nav galīgais vārds (*Pollitt, 1998b*). Varbūt noteikta veida politiskos darījumus ir iespējams panākt tikai tādos kontekstos, kur mērķi ir formulēti nedaudz neskaidri un informācija par rezultātiem ir nepārlicenoša. Citiem vārdiem sakot, varētu izrādīties tā, ka labāka informācija par rezultātiem, ko varētu sagaidīt no konkrētajiem iedalītajiem resursiem, patiesībā neko daudz nepalīdz, kad politiķi nonāk līdz lēmumu pieņemšanai par šo resursu sadali. Meins (*Mayne, 1996, pp.13–14*) apsekoja mēģinājumus izmantot informāciju par darba izpildi budžeta sadales procesā:

"Visumā darba izpildes rādītāji netiek izmantoti, pieņemot lēmumus par programmai vai organizācijai piešķiramajiem resursiem. Tas attiecas pat uz tiem, kas sev ir noteikuši konkrētu mērķi sastādīt budžetu atbilstoši darba izpildes rādītājiem.. Vairumā gadījumu resursu sadales lēmumi izriet no tradicionālās budžeta prakses.. Informācija par darba izpildi atbalsta iekšējos vadības lēmumus par prioritātēm, darbības adaptēšanu un resursu līmeņiem, u.c."

Cilvēkresursu vadības jomā "darba izpildes loģikas" ieviešana ir vēl pretrunīgāks jautājums. Dažās jurisdikcijās izmaiņas noteikumos tagad pieļauj atlaist no darba vai disciplināri sodīt personas, kuras konsekventi nerasniedz prasīto darba izpildes līmeni. Izskatās, ka šīs izmaiņas ir ļāvušas valsts sektora organizācijām tikt galā ar dažiem patiešām nopietniem nekompetences vai slinkuma gadījumiem. Ar darba izpildi saistītas darba apmaksas sistēmas ir attiecinātas uz lielu skaitu valsts pārvaldes darbinieku, taču ne vienmēr tās ir bijušas ļoti veiksmīgas (*OECD, 1993b; Gaertner and Gaertner, 1985; Perry and Pearce, 1985*). Doma par to, ka cilvēka pašreizējais sniegums kļūst par vienīgo – vai vismaz dominējošo – kritēriju, lai šis cilvēks varētu palikt amatā vai izvirzīties, un ka tas ir svarīgāks nekā izdiens, lojalitāte, kvalifikācija un citi faktori, galīgi nav populāra. Šķiet, ka šo ideju vairāk atbalsta politiķi un augstākā līmeņa ierēdņi (tie, kuri "jau ir tur tikuši") nekā zemāko līmeņu darbinieki (*Bourgault, Dion and Lemay, 1993*). Daļēji problēma slēpjas tajā apstākļī, ka uz nopelniem balstītas darba apmaksas sistēmas var radīt šķelšanos – diezgan tipiski ierēdņiem šķiet, ka šāda kārtība ir netaisnīga, ka tā neregistrē reālas darba izpildes atšķirības vai pat pieļauj zināmu manipulācijas pakāpi. Cits iemesls ir tas, ka reālā "prēmija", kas ir domāta sadalīšanai, bieži vien izrādās pārāk maza uz vienu darbinieku (un tādēļ visai maz ietekmē viņu motivāciju) vai arī tā ir lielāka, bet paredzēta tikai dažiem izciliem darbiniekiem (un tādā gadījumā pārējie jūtas sarūgtināti, ka nav saņēmuši neko). Sistēma, kurā apjomīgas prēmijas tiek sadalītas ievērojamai daļai darbinieku, būs samērā dārga, varbūt pat pārāk dārga, lai valsts to spētu atļauties.

Stratēģiskās vadības attīstība tiek uzskatīta par vēl vienu paņēmieni, kā organizācija var pastiprināt orientāciju uz darba izpildi. Tāda vai citāda stratēģiskā pieeja ir plaši apspriesta un – dažādās pakāpēs – arī ieviesta, cita starpā, Austrālijā, Kanādā, Somijā,

Jaunzēlandē un Apvienotajā Karalistē. Pamata saikne šeit ir tāda, ka stratēģiska pieeja ļaus organizācijai skaidrāk un konsekventāk koncentrēties uz tās prioritārajiem mērķiem, kas, savukārt, veicinās intensīvāku virzību uz tiem rezultātiem, kuri ir atzīti par pašiem svarīgākajiem.

Jaunzēlande ir laikam vislabāk zināmais piemērs. Tajā tika izveidota sistēma, saskaņā ar kuru katru gadu tika apsvērtas stratēģisko rezultātu jomas (plašas, nereti vairākas ministrijas aptverošas prioritātes, kuras nosaka Ministru Kabinets) un to saistība ar sīki izstrādātām svarīgāko rezultātu jomām (kritiski svarīgo vidējā termiņa darbības mērķu kopas, kas ir ietvertas līgumā, kurš tiek parakstīts ar ministrijas vadošo amatpersonu). Šīs sistēmas izveidē problēmu netrūka, taču, neraugoties uz to, ieguvumi bija šādi: "uzlabota informācijas aprite, plašākas konsultācijas ar komerciālo interešu pārstāvjiem un nevalstiskajām organizācijām, lielāka skaidrība par valdības vīziju un prioritātēm un pārsteidzoša sinerģija starp aģentūrām, kurām pagātnē nebija īpaši saskanīgas attiecības" (*Matheson, Scanlan and Tanner, 1997, p. 88*; skat. arī *Boston et al., 1996, pp. 282–283, 359*).

Arī Austrālijā reformas nozīmēja to, ka "ministri tagad var labāk noteikt stratēģisko virzienu savā sfērā un virzīt savu ministriju darbu" (*Management Advisory Board, 1993b, pp. 9–10*). Somijā Liponena vadītā koalīcijas valdība (1995.–1999.) izstrādāja "stratēģijas paketi", kura ietvēra "svarīgākos rezultātus vai stratēģisko rezultātu jomas valdībai" un kalpoja par vienu no galvenajām platformām valdības darba virzībai un prioritāšu noteikšanai (*High quality services, good governance and a responsible civic society, 1998a, pp. 19–22*). Apvienotajā Karalistē 1997. gadā varu ieguvusi leiboristu valdība lielu uzmanību pievērsa "Visaptverošajam izdevumu pārskatam", kas veidoja pamatu "jaunai, stratēģiskai pieejai sabiedriskajiem izdevumiem" (*Chancellor of the Exchequer, 1998, premjerministra priekšvārds*). Amerikas Savienotajās Valstīs daļa cilvēku uztvēra likumu par valdības darba izpildi un rezultātiem (*Government Performance and Results Act*) kā stratēģiskās plānošanas vingrinājumu, kaut arī daži eksperti šaubījās, vai šā likuma normas varētu daudz palīdzēt šajā aspektā (*General Accounting Office, 1997*).

Visgrūtāk, novērtējot vairākumu, ja ne visas šādas stratēģiskās iniciatīvas, ir noteikt, cik lielā mērā (ja vispār) ir uzlabojusies augstāko līmeņu lēmumu kvalitāte un vai jaunās lēmumu pieņemšanas procedūras ir vedušas pie efektīvāk saražotiem galaproduktiem un/vai būtiski labāka iznākuma. Dažas procesā iesaistīto personu sniegtās liecības norāda, ka stratēģiska pieeja ir nākusi par labu lēmumu kvalitātei, taču mēs nevaram būt par to pilnīgi droši. Daudz kas ir atkarīgs no tā, cik uzņēmīga ir plašākā civildienesta kultūra pret šāda veida pārmaiņām. Ja stratēģisko pasākumu produkti ir sabiedriskajā jomā, viens mazāk apšaubāms ieguvums ir pastiprināts atbildīgums sabiedrības priekšā, ciktāl attiecīgie dokumenti pietiekami skaidri un konkrēti raksturo politiskās prioritātes un nolūkus (piemēram, *Chancellor of the Exchequer, 1998*). Tomēr piesardzības labad būtu jāatceras Brunsona viedoklis, ka politiskās organizācijas bieži vien daudz enerģijas velta runām un lēmumu pieņemšanas procedūrām un ka ne vienmēr tās izpaužas ārējā darbībā – vai pat nav paredzētas šādam nolūkam (*Brunsson, 1989*).

5.5. Rezultāti kā sistēmu uzlabojumi

5.5.1. Sistēmu uzlabojumu jēdziens

Iepriekšējā sadaļā mēs īsi raksturojām stratēģiskās vadības iniciatīvas kā vienu no procesu uzlabojumu veidiem. Zināmā mērā stratēģiskas pieejas pārņemšana jau ietiecas augstākā un vispārīgākā *sistēmu uzlabojumu* kategorijā. Šādu uzlabojumu panākšanu var uzskaitīt par sava veida "rezultātu" tiktāl, ciktāl sistēmu uzlabojumi ļauj visai valdības sistēmai kļūt elastīgākai, ātrāk reaģējošākai, spējīgākai mācīties un adaptēt, utt. Tādējādi (piemēram) varētu apgalvot, ka stingras birokrātiskas hierarhijas transformēšana elastīgākā, "lēzenākā", daudzfunkcionālā organizācijā ir paaugstinājusi šīs organizācijas spēju reaģēt uz jaunajām attīstības tendencēm tās vidē, kas varētu ietvert globālās ekonomikas attīstības tendences un jaunās sociālās un demogrāfiskās parādības, kas tika pieminētas 2. nodaļā un ir raksturotas A pielikuma pirmajā daļā.

Sistēmas uzlabojums nav nekāds nieks, tā nav arī atsevišķa reforma, piemēram, darba izpildes rādītāju ieviešana policijas darbā. Tas drīzāk ir plašs pasākums, kam būtu jāietekmē visas valdības struktūra vai raksturs. Klintonā/Gora Nacionālais darba izpildes pārskats ir acīmredzami viens šāds piemērs, tāpat kā Somijas valdības 1998. gada rezolūcija "Kvalitatīvi pakalpojumi, laba pārvaldība un atbildīga pilsoniskā sabiedrība" (1998a and b). Šādi uzlabojumi neizbēgami sastāvēs no vairākiem atšķirīgiem aspektiem un elementiem. Ērtības labad mēs tos iedalīsim tikai divās daļās: strukturālie uzlabojumi un kultūras pārmaiņas.

5.5.2. Strukturālās pārmaiņas sistēmās

Vērienīgas reorganizācijas maina politiski administratīvo sistēmu arhitektūru un līdz ar to arī mijiedarbības modeli gan šajās sistēmās, gan arī pāri to robežām. Apvienotajā Karalistē laikposmā no 1988. līdz 1998. gadam vairāk nekā 70% vispārējā civildienestā strādājošo ierēdņu atskārta, ka strādā jauna tipa organizācijā – *Next Steps* aģentūrā. Turpat Apvienotajā Karalistē konservatīvo valdības ministri apgalvoja, ka strukturālās pārmaiņas, ieviešot lielāku autonomiju un konkurences elementu veselības aprūpes un izglītības sektoros, ienesīs jaunu dzīvības elpu skolās un slimnīcās, padarot tās efektīvākas un atsaucīgākas klientu vajadzībām. Jaunzēlandē gandrīz ikvienu valsts sektora organizācija piedzīvoja būtiskas struktūras izmaiņas desmit gadu laikposmā pēc 1984. gada. Somijā 90. gadu sākumā un vidū visas centrālās aģentūras tika racionalizētas un pārveidotas, radot daudz vieglāku regulējošo slāni starp centrālajām ministrijām un pašvaldībām. Tie ir tikai daži no daudzajiem apjomīgas pārstrukturizācijas piemēriem.

Politīķi un augstākā līmeņa ierēdņi apgalvo, ka šādas pārmaiņas ir būtiski uzlabojušas valdības sistēmu, un, patiesi, tas ir viens no šo pārmaiņu galvenajiem nolūkiem. Tömēr ir diezgan grūti izvērtēt šo apgalvojumu pamatotību. Sāksim ar to, ka organizāciju struktūras ir starpposmā mainīgais lielums un ka nav tāda izmēģināta un pārbaudīta, un vispārēji akceptēta modeļa, kas skaidri parādītu, tieši kuras strukturālās

pārmaiņas radīs kaut kādu ietekmi uz galaproduktu vai galīgo iznākumu. Sniegsim tikai vienu piemēru, kas raksturo šo neskaidrību: kad franči aptaujā uzdeva jautājumu par to, vai konkrētu organizāciju privatizācija uzlabos to darba izpildi, iegūtie rezultāti bija tikpat nepārliecinoši kā tie, kas redzami tabulā 5.14.

Turklāt nereti varam novērot, ka reformētās struktūras nebūt nav stabilas. Tādas valstis kā Jaunzēlande un Apvienotā Karaliste ir pakļāvušas dažus sektorus jau diviem vai trim strukturālo reformu viļņiem laikposmā pēc 1980. gada, un visas zīmes liecina, ka šis process turpināsies. Francijā ministriju departamenti tiek bieži pārkārtoti, bet tikai nedaudzi novērotāji uzskata, ka šis process būtiski izmaina sistēmas raksturu (Rouban, 1997). Ilgtermiņa skatījums atklāj pat modes tendences dažādos strukturālo pārkārtojumu veidos – lielas ministrijas, mazas ministrijas, reģionālā līmeņa organizācijas vietējā līmeņa organizācijas, un tā joprojām (piemēram, Pollitt, 1984). Tas viss liek šaubīties, vai sistēmu uzlabošanas process caur strukturālām pārmaiņām ir tiešām stabils un drošs process. Sīki izstrādāti pētījumi atklāj diezgan komplicētu situāciju attiecībā uz šā procesa panākto ietekmi, kur dažus ietekmes veidus varētu pieskaitīt pie uzlabojumiem (tas vienmēr ir atkarīgs no katra cilvēka vērtībām), bet citus daudzi novērotāji vērtētu kā diezgan problemātiskus (piemēram, Boston et al., 1996; Halligan and Power, 1992; Pollitt, Birchall and Putman, 1998).

TABULA 5.14. Privatizācija veicinās labāku darba izpildi: Francija (%)

	Jā	Nē	Bez ievērojama efekta	Nav viedokļa
Veselības apdrošināšana	25	30	27	18
Pasta pakalpojumi	27	27	32	14
Izglītība	29	32	24	15
Cietumi	20	23	20	37
Slimnīcas	30	29	24	17

Avots: Rouban, 1995, p. 33

5.5.3. Kultūras pārmaiņas sistēmās

Kultūras pārmaiņas novērtēt ir tikpat grūti – ja ne vēl grūtāk – kā plašas strukturālās pārmaiņas. Kaut arī neviens nešaubās, ka organizācijas kultūra būtiski ietekmē šīs organizācijas darba izpildi, saprast, kā novērtēt šo ietekmi un kā zināt, kāds ceļš ir ejams, lai pārveidotu kultūru vēlamajā virzienā, ir jau daudz sarežģītāks uzdevums, kas sevī slēpj klupšanas akmeņus un problēmas.

Patiesībā empīriskā bāze, lai izdarītu secinājumus par kultūras pārmaiņām sistēmu līmeni, ir gauzām trūcīga. Pavisam maz ir tādu pētījumu, kur laika gaitā pētnieki ir varējuši novērtēt būtiskas izmaiņas cilvēku attieksmē un uzskatos (kas ir ļoti svarīgi, lai identificētu kultūras izmaiņas). Vairākums pieejamo pētījumu ir balstīti uz vērtējumiem vienā laika sprīdī, no kuriem pēc tam tiek atvasinātas hipotēzes par iegūto datu saistību ar kultūras pārmaiņām (Rouban, 1995; Talbot, 1994).

Tomēr pat šādi fragmentāri dati ļauj skaidrāk paskatīties uz apgalvojumiem, ka vadības reforma ir radījusi kultūras pārmaiņas. 1993. gada beigās tika aptaujāti 3800 Apvienotās Karalistes civildienesta vadītāji, un iegūtās atbildes liecināja, ka "vadītāji vēlas akceptēt un ieviest pārmaiņas, un ir skaidrs, ka vadītāju attieksme pret pārmaiņām visumā saskan ar pašām īstenotajām pārmaiņām. Bet vienlaikus "vairāk nekā 40% vadītāju neizjūt pietiekamu atbalstu, lai stātos pretim politiskajai ietekmei" un "gandrīz trešā daļa respondentu domā, ka aizies no darba civildienestā tuvāko piecu gadu laikā" (Talbot, 1994, pp. 5–6). Šie citāti liecina, ka vadītāju attieksmē notiek reālās pārmaiņas, bet ka atsevišķi šo pārmaiņu aspekti ir negatīvi. Francijas ierēdņu aptauja, kas tika rīkota 1989. gadā, atklāja interesantu atšķirību starp profesionālajām vērtībām un plašākām sociālajām vērtībām. Toreiz izdarīja secinājumu, ka:

"Profesionālās vērtības ir ļoti atkarīgas no amata rakstura un stratēģiskās pozīcijas ministriju aprītē. Tādēļ tās var attīstīties un var tikt uzlabotas ar mācībām. Taču šīs vērtības nevar mainīties tik ļoti, lai ietekmētu ierēdņu vispārējo koncepciju par attiecībām starp valsts pārvaldi un politikas sfēru vai arī viņu vērtējumu par sociālajām vērtībām, kuras nosaka viņu profesionālos panākumus. Nav iespējams ar administratīvo reformu mainīt ierēdņu sociālās vērtības. Šādām pārmaiņām ir nepieciešami resursi, kas atrodas ārpus profesionālās jomas." (Rouban, 1995, p. 51.)

Šī interpretācija palīdz izskaidrot, kāpēc vairākās jurisdikcijās tiek uzskatīts, ka ir iespējams mainīt, piemēram, ierēdņu attieksmi pret "klientu", bet daudz mazāk ir iespējams mainīt viņu cita veida attieksmi, piemēram, neuzticību pret politiķiem vai skepsi pret tirgus mehānismu ieviešanu civildienestā. Rubans tālāk apgalvo, ka uzskati par administratīvo reformu leģitimitāti dažādos hierarhijas līmeņos ļoti atšķiras – augstākā līmeņa ierēdņi pret reformu ir noskaņoti vispozitīvāk, taču tikai tik lielā mērā, cik viņi paši var kontrolēt pārmaiņu procesus. Konstatējums, ka ierēdņu atbalsts reformām ir saistīts ar viņu stāvokli un amatu, atkārtojas arī citās valstīs. Liela darbinieku aptauja Austrālijā 1992. gadā saistībā ar iepriekšējā desmitgadē īstenoto vadības reformu novērtējumu sniedza pierādījumus, ka dažādu līmeņu ierēdņiem ir atšķirīgi uzskati par reformu noderību un ietekmi (Task Force on Management Improvement, 1992).

5.5.4. Vai uzticaties sistēmai?

Viens no cerētajiem sistēmu pārmaiņu iznākumiem ir atjaunota iedzīvotāju uzticēšanās valdībai. Tas ir skaidri formulēts, piemēram, ASV 1995. gada budžeta dokumentos, kur viens no virsrakstiem, atsaucoties uz Nacionālo darba izpildes pārskatu, ir "Sabiedrības uzticības atjaunošana caur rezultātiem un pakalpojumiem" (Executive office of the President of the United States, 1995, p. 158). Tieši izsakoties, vai visas šajā grāmatā aprakstītās reformas pārlicina sabiedrību vairāk uzticēties savai

valdībai un uzskatīt, ka valsts sektora organizācijas ir pieejamas, uzticamas, efektīvas un atsaucīgas pret iedzīvotāju dažādajām vajadzībām?

Arī uz šo jautājumu nav iespējams skaidri un vienkārši atbildēt. Dažus pierādījumus par iedzīvotāju attieksmi pret valdības reformām aplūkosim nākamajā nodaļā, bet šobrīd pietiks ar komentāru, ka nekas neliecina par plašām sabiedriskās domas izmaiņām vienas valsts vai starptautiskajā mērogā par labu valdībām, kuras valsts sektora reformu ir iekļāvušas kā centrālo elementu savās programmās. Piemēra pēc varam iepazīties ar "Eiropiešu vērtību apsekojuma" konstatējumiem, ciktāl tie runā par sabiedrības uzticēšanos institūcijām (skat. *Listhaug and Wiberg, 1995, pp. 304–305*).

Tabulā 5.15. ir redzams, kā mainījusies sabiedrības uzticēšanās konkrētām institūcijām (vertikālā ass) laikposmā starp 1981. un 1990. gadu, kad plašas sabiedrības vadības reformas pieredzēja Francija, Nīderlande, Zviedrija un Apvienotā Karaliste, un – šā laikposma beigās – arī Somija. Ja kāds būtu pietiekami naivs, lai domātu, ka uzticēšanos ierēdniecībai nosaka reformas apjoms, tad visaugstāko vērtējumu varētu sagaidīt Apvienotajā Karalistē un zināmu uzticības pieaugumu arī citās valstīs, izņemot Vāciju. Nav pārsteidzoši, ka reālā aina ir pavisam citāda. Vācijas dati liecina par vislielāko iedzīvotāju uzticības *pieaugumu*, un vairākumā pārējo valstu, to vidū arī Apvienotajā Karalistē, skaidri iezīmējas tendence, ka iedzīvotāju uzticība ierēdniecībai *samazinās*. Skaidrs ir arī tas, ka dažādām valstīm ir ļoti atšķirīga *sākuma* pozīcija: 1981. gadā ierēdniecība Francijā baudīja 53% respondentu uzticību, bet Nīderlandē – tikai 35%.

Protams, daudz kas ir atkarīgs no tā, tieši kādus jautājumus uzdod aptaujās. Vaicāt cilvēkiem par civildienestu nav tas pats, kas vaicāt viņiem par vietējo ugunsdzēsības dienestu vai par novērotiem uzlabojumiem atkritumu savākšanas pakalpojumos (arī par to mēs vairāk pastāstīsim nākamajā nodaļā). Ja tā vietā, lai vaicātu par civildienestu, jautājums tiek pārveidots, lai noskaidrotu, cik apmierināti iedzīvotāji ir ar to, kā darbojas demokrātija, tiek iegūtas tabulā 5.16. redzamās atbildes (šoreiz par trim gadiem – 1980., 1990. un 1994.).

Šī "Eiobarometra" aptauja atklāj dažas pārsteidzošas tendences. Šoreiz Vācija vairs nav viena no retajām valstīm, kur vērojami uzlabojumi (kā tabulā 5.15.), bet gan ir vienīgā valsts, kurā reģistrēta ievērojama apmierinātības samazināšanās. Turpretim Francijā ir vērojams būtisks pieaugums, kamēr Apvienotajā Karalistē saglabājas diezgan nemainīga situācija.

Līdzīgi aptaujas jautājumi tika uzdoti arī amerikāņu sabiedrībai. Tabulā 5.17. ir apkopoti iegūtie rezultāti, sākot ar 1958. gadu. Te redzam ievērojamas svārstības, neizdaloties nevienai spēcīgai tendencei (1966. gada dati šajā datu kopā izskatās kā nepiederošas personas).

TABULA 5.15. Ticība institūcijām sešās Rietumeiropas valstīs, 1981. un 1990. gads

	Zviedrija		Somija	Vācija		Nīderlande		Apvienotā Karaliste		Francija	
	1981	1990	1981	1981	1990	1981	1990	1981	1990	1981	1990
Baznīca	39	38	49	44	40	40	32	47	43	54	50
Armija	61	49	71	53	40	43	32	82	81	55	56
Izglītības sistēma	62	70	83	43	54	73	65	60	47	57	66
Likumdošanas sistēma	73	56	84	67	65	65	63	66	54	57	58
Prese	27	33	34	31	34	28	36	29	44	33	28
Arod- biedrības	49	40	56	38	36	39	53	25	26	40	32
Policija	80	74	88	70	70	73	73	86	77	64	67
Parlaments	47	47	65	52	51	45	54	40	46	56	48
Civildienests	46	44	53	33	39	45	46	48	44	53	49
Lielākās kompānijas	42	56	45	34	38	35	49	50	48	49	67
N (nesvērts min.)	1,115	949	983	1,292	2,093	1,173	996	1,173	1,031	1,031	902

Avots: *European Values Survey* (1981, 1990), kā citēts *Listhaug and Wiberg, 1995, p. 304.*

Piezīme: Somijai nav datu par 1990. gadu

TABULA 5.16. Ticība demokrātijai: ES valstis

Valsts	Punkti	X-XI 1980	X-XI 1990	X-XI 1994
Vācija	++/+	Rietumu V: 73	Rietumu V: 81 Austrumu V: 49	Rietumu V: 65 Austrumu V: 41
	-/--	Rietumu V: 21	Kopā V: 75 Rietumu V: 45 Austrumu V: 48 Kopā V: 21	Kopā V: 59 Rietumu V: 34 Austrumu V: 57 Kopā V: 39
Francija	++/+	36	42	58
	-/--	50	50	40
Nīderlande	++/+	51	67	64
	-/--	45	29	34
Apvienotā Karaliste	++/+	51	52	51
	-/--	43	44	46

++: ļoti apmierināts; +: diezgan apmierināts; -: ne pārāk apmierināts; —: pavisam neapmierināts
 Jautājums: Vai Jūs kopumā esat ļoti apmierināts, diezgan apmierināts, ne pārāk apmierināts vai pavisam neapmierināts ar demokrātijas darbību (Jūsu valsti)?

Avots: Eurobarometer

Šādas plašas aptaujas datus ir ļoti grūti interpretēt. Kā jau tika norādīts, makrolīmeņa uztvere ne vienmēr atspoguļojas mikrolīmenī (piemēram, amerikāņiem ir raksturīgi nebūt augstās domās par kongresu, bet diezgan labi domāt par savu pārstāvi kongresā). Jo vispārīgāk ir formulēts jautājums (tabulās 5.16. un 5.17. ietvertie jautājumi patiešām ir ļoti vispārīgi), jo grūtāk ir ar pārliecību attiecināt “rezultātu” uz kādu konkrētu ietekmi vai ietekmes veidiem. Ārkārtīgi retos gadījumos sabiedriskās domas izmaiņas ir iespējams saistīt ar konkrētām pārmaiņām politiski-administratīvajā sistēmā (jo iedzīvotāju lielākajai daļai ir pavisam ierobežotas zināšanas par administratīvo reformu programmām).

Līdz ar to mēs saskaramies ar divkāršām grūtībām, novērtējot sistēmu uzlabojumus. Pirmkārt, ir jānodala lietas būtība no retorikas, un ne vienmēr te ir iespējams novilkt taisnu robežlīniju. Vairākās valstīs daudzi valdības dokumenti un runas ietver paziņojumus par tāda vai citāda veida “sistēmu pārveidojumiem”, taču tuvāka empīriskā izpēte atklāj, ka jaunajā sistēmā ir daudz kas paņemts līdzī no vecās (piemēram, *Ingraham, 1997*, par ASV Nacionālo darba izpildes pārskatu; *Pollitt, Birchall and Putman, 1998*, par britu konservatīvo valdības decentralizācijas reformām 80. gadu beigās un 90. gadu sākumā). Šī tipiskā neatbilstība starp vārdiem un darbiem ir tālāk apskatīta 7. un 8. nodaļā.

Otrkārt, vēl grūtāk ir izvērtēt apgalvojumus, ka sistēmā ir panākta lielāka elastība,

jauda utt. Kā lai pārbauda šādus paziņojumus? Varētu mēģināt pierādīt pēc pretējā, t.i., ka vecā (iepriekšējā) sistēma būtu tikusi galā ar jaunajiem apstākļiem un spiedienu. Taču parasti tas ir ļoti grūti izmantojams kritērijs: kurš gan var skaidri pateikt, kā būtu darbojusies vecā sistēma? Turklāt mums nepalīdz arī tas apstāklis, ka prominences, kas apgalvo, ka jaunā sistēma ir labāka/sliktāka, nereti ir iesaistītas personas ar spēcīgām un skaidri saskatāmām interesēm attēlot kopainu kā progresu vai pagrimumu.

TABULA 5.17. *Ticība ASV valdībai (kopā)*

Izvēlētie gadi	Ticības valdībai rādītājs (kopā)
1958	49
1966	61
1970	39
1974	29
1978	29
1982	31
1986	47
1990	29
1994	26

Avots: Nacionālo vēlēšanu pētījumi, citēti *Lawrence, 1997, p. 129*

Visumā sistēmas uzlabojumi, kaut arī teorijā ļoti pievilcīgi, empīriskajā praksē ir ļoti grūti pierādāmi. Turklāt pastāv liels risks, ka cilvēku uztveri deformēs daži skaļi incidenti vai epizodes. Bez tam pastāv arī kārdinājums skatīt pārmaiņas pārmēru saskanīgā veidā, pieņemot, ka visas novērotās pārmaiņas ir apzinātas, nevis piespiedu kārtā vai nejausi notikušas, un savstarpēji saistītas kādā vispārējā "sistēmas pieejā". Šie saskanīguma un nolūka jautājumi tiek sīkāk iztirzāti grāmatas pēdējā nodaļā. Ir maldīgi uzskatīt, ka pastāv tādas atsevišķas vienības kā "civildienesta kultūra" vai "sabiedrības viedoklis par reformu". Kā jau norādījām, pētījumi atklāj daudz sadrumstalatāku un daudzveidīgāku kopainu. Šķiet, ka organizāciju kultūra ir lielā mērā atkarīga no vadītājiem un ka dažās dimensijās tā ir ātrāk izmaināma nekā citās, kurās pastāv daži tādi sociālo vērtību elementi, kurus reformatoriem nav pa spēkam mainīt. Arī sabiedriskā doma ir komplekss jautājums, kurā netiek novērota tieša un nepārprotama saikne starp reformu panākumiem un iedzīvotāju uzskatiem par politiski administratīvās sistēmas leģitimitāti.

Lielākais, ko varētu sacīt, ir tas, ka dažās valstīs politiski administratīvajā sistēmā ir notikušas dziļākas pārmaiņas nekā citās. 3. un 4. nodaļa, kā arī pielikums skaidri parāda, ka valstīs, kurās ir notikušas vislielākās pārmaiņas (vadības aspektā) ir Jaunzēlande un Apvienotā Karaliste, bet vismazāk pārmaiņas skārušas Vāciju, pārējām

šajā grāmatā analizētajām valstīm izkārtoties kaut kur pa vidu. Taču tas, vai daudzos jaunievedumus valstīs, kuras ir piedzīvojušas lielas pārmaiņas, varētu uzskatīt par *uzlabojumiem*, jau ir pavisam cits jautājums. Daži komentētāji, piemēram, ir pārliecināti, ka saglabāt spēcīgu esošu sistēmu ir labāk, nekā spēlēties ar kļūdainām un gaistošām modes tendencēm vadības reformas laukā (*Derlien, 1998*).

5.6. Rezultāti kā vīzijas iedzīvināšana

Reizēm vadības reformām ir pagaidu un funkcionāls raksturs. Citreiz tās tiek īstenotas kā ārkārtas pasākumi, lai likvidētu reālu vai prognozētu krīzi. Tomēr ir arī gadījumi, kad vadības reformas tiek ieviestas nolūkā īstenot plašāku vīziju par to, kā visam vajadzētu izskatīties iedomātā nākotnes pasaulē. Šo iedomāto nākotni var formulēt vispārīgāk vai konkrētāk, bet tā kalpo kā vaduguns un ceļa zvaigzne ticīgajiem un kā sirēnu saucieni agnostiķiem. Runājot par 4. nodaļā raksturotajām trajektorijām, šī nākotne ir ļoti normatīva omega, ko pavada vai arī nepavada plāni, kā līdz tai nokļūt.

Lēdijas Tečeres reformās noteikti bija šis vīzijas elements, ko vislabāk izsaka frāze no viņas 1979. gada vēlēšanu manifesta "Nolikt valsti atpakaļ uz sliedēm". Vienlīdz izteiksmīga (un gandrīz noteikti daudz saskanīgāka) vīzija bija pamatā Jaunzēlandes reformām laikposmā no 1984. līdz 1994. gadam (*Boston et al., 1996, pp. 3–6*). Neviens nevar apsūdzēt viceprezidentu Goru, ka Nacionālajā darba izpildes pārskatā pietrūktu vīzijas – daudzas publikācijas analizē valdības "izgudrošanu no jauna", lai tā "labāk darbotos un mazāk izmaksātu".

Citās valstīs, iespējams, vīzija bija mazāk skaidri formulēta un nebija tik kaujinieciska pret *status quo ante*, tomēr ietvēra ideālisma un futuristiskas iztēles elementus. Somijas valdība izteica apņēmību iestāties par demokrātijas un vienlīdzības kombināciju (*High quality service, good governance and a responsible civic society, 1998a*). Nīderlandē 1994. gadā izveidotā "violetā koalīcija" paziņoja par "politikas pārākumu" un apņēmību izveidot pusautonomas pārvaldes struktūras (*Roberts, 1997*). Vācijā apzināti noraidīja jebkādas "modes kļedzīnus un izlēcienus" par labu pastāvošās sistēmas tikumiem (*Derlien, 1998*). Pēc Vācijas atkalapvienošanās tika skaļi cildināta pastāvošā rietumu sistēma, nomainot bijušās Austrumvācijas administratīvās institūcijas.

Protams, akadēmiķi pielūdz ideālus modeļus un utopiskas vīzijas. Viņi (mēs) izrāda milzīgu interesi par jaunas "paradigmas" visvieglāko vēsmiņu un reaģē uz to, piepulējot, sistematizējot un pilnveidojot politisko līderu pasludinātās fragmentārās vīzijas, lai varētu tās analizēt un vēlāk slavēt vai nopelt. No otras puses, politiķiem parasti piemīt "ielas gudrība" savu priekšstatu par vēlamo nākotni atainot diezgan miglainos, stiepjamos un nenoteiktos jēdzienos. Abām grupām ir atšķirīgas prasmes un nolūki. Tā kā mēs esam akadēmiķi, nevis politiķi, nebūs nekāda pārsteiguma, ja sacīsim, ka vīziju preparēšana var būt noderīgs un apgaismojošs pasākums. Te nav īstā vieta apskatīt visas piedāvātās shēmas (kaut arī pēdējā nodaļā esam izveidojuši paši savu piedāvājumu), taču būtu vērts mazliet apstāties, lai apskatītu vienu piemēru.

Pīterss (*Peters, 1996b*) izsaka viedokli, ka nacionālajā un starptautiskajā retorikā par sabiedrības vadības reformu ir iespējams identificēt četras galvenās vīzijas:

- *Tirgus modelis*, kas paredz plašu privatizāciju un līdz ar to daudz mazāku valsts sektoru, kas turklāt būs piesātināts ar tirgus mehānismiem. Iedzīvotāji kļūs par klientiem un nodokļu maksātājiem, valdības mašīnērija saruks, saglabājot tikai politikas izstrādes, viegli regulējošu un līgumus piešķirošu kodolu. Tas atbilst “samazināšanas/privatizācijas” omegai, kuru mēs raksturojām 4. nodaļas pēdējā sadaļā
- *Līdzdalības valsts*, kas lielu nozīmi piešķir iedzīvotāju pilnvarošanai un iesaistīšanai “savas” administrācijas vadīšanā. Līdzīgi tirgus modelim tā paredz radikālu decentralizāciju un krasu atteikšanos no birokrātiskās hierarhijas. Pretstatā tirgus modelim tā ar aizdomām izturas pret konkurences tirgus šķeļošo un nevienlīdzīgo raksturu un ir pārliecināta par iedzīvotāju spēju un vēlēšanos spēlēt daudz radošāku lomu sevis pārvaldīšanā. Patiesībā tas ir viens no 4. nodaļā raksturotās “modernizācijas” omegas variantiem
- *Elastīga valdība*, kas tiek pretnostatīta pastāvīgo organizācijas struktūru stīvumam un konservatīvismam, kā arī indivīdiem ar nepārtrauktu un ļoti drošu karjeru. Pretlīdzeklis ir “pagaidu valsts” ar kustībā esošiem pielāgojami un atkal pārpielāgojami organizāciju eskadroniem, kur katra organizācija ir izveidota konkrētam nolūkam, lai risinātu neatliekamus jautājumus pašreizējā, taču strauji mainīgajā vidē. Modernās informācijas tehnoloģijas bieži vien tiek uzskatītas par vadošo spēku šajā jaunajā kārtībā, ko varētu raksturot kā mazāk “doktrināru” vai “ideoloģisku” salīdzinājumā ar tirgus modeļa vai līdzdalības valsts vīziju (*Bellamy and Taylor, 1998; Hudson, 1998*). Tas ir viens no 4. nodaļā raksturotās “tirgus mehānismu izmantošanas” vīzijas variantiem, kur valsts aparāts kļūst līdzīgāks strauji mainīgajai darījumu pasaulei, pat ja organizācijas pieder valstij un tās vada valsts. Pagaidu valsts varētu būt galvenokārt uz līgumiem balstīta parādība
- *Deregulēta valdība*. Šīs vīzijas pamatā ir pieņēmums, ka civildienests un tā organizācijas ir pārpilnas ar radošām idejām, atbilstīgu pieredzi un labi motivētiem cilvēkiem – tās tikai ir jāatbrīvo no birokrātisko noteikumu smagajiem ierobežojumiem. No visām četrām vīzijām šī ir vismazāk izplatīta un dzīvo tikai to cilvēku prātos –, parasti tie ir ierēdņu arodbiedrību un profesionālo grupu pārstāvji – kurus vieno optimisms par ierēdņu raksturīgajām īpašībām un motivāciju. Tā ir modernizētas valsts versija, bet tā ļoti atšķiras no iepriekš raksturotās līdzdalības valsts

Pīterss skaidri parāda, ka katrai no šīm vīzijām ir savi noklusējuma vai pat nesaskanīguma aspekti, kas klusiņām guļ blakus “vadošajiem saukļiem”. Nav brīnums, ka neviena no četrām vīzijām nav ieviesta tīrā veidā, ievērojot 2. un 3. nodaļās raksturotos ierobežojumus attiecībā uz radikālām pārmaiņām. Tomēr dažās valstīs var izjust viena dominējošā modeļa “garšu” svarīgākajās runās un reformu dokumentos. Piemēram, Jaunzēlandes reformas ir lielu pateicību parādā mikroekonomikas domāšanas veidam, kas deva priekšroku tirgus modelim (skat. pielikumu: Jaunzēlande, valsts apskats). Jaunākie Somijas reformu dokumenti sliecas par labu līdzdalības valsts modelim:

“Iepriekšējās pārvaldes reformas tikai palielināja administrācijas birokrātiju. Valdība vēlas nodrošināt pārvaldības politikas demokrātisku attīstību.” (*High quality services, good governance and a responsible civic society*, 1998a, p. 8.)

Noslēdzot šo sadaļu, varētu sacīt, ka, kaut arī vīzijas spēlē ievērojamu lomu reformas retoriskās dimensijas veidošanā, tās ir grūti izmantot reformu procesa rezultātu novērtēšanai. Fanātiķiem galvenā rūpe ir realitātes tuvināšana vīzijai, taču fanātiķu parasti nav daudz. Pat viskaismīgākie noteiktu uzskatu pārstāvji ir spiesti pieļaut kompromisu un trenēt pacietību. Lēdijai Tečerei aizejot, Apvienotās Karalistes sabiedrisko izdevumu līmenis bija tikai pavisam nedaudz mainījies, salīdzinot ar to, kāds tas bija, viņai stājoties amatā 1979. gadā. Prezidents Reigans atstāja mantojumā lielu valsts sektora deficītu, un federālā civildienesta lielums pavisam maz izmainījās to astoņu gadu laikā, kamēr viņš bija pie stūres. Entuziasma pilnie privatizētāji jaunajā Nīderlandes valdībā pēc 1982. gada un jaunā Zviedrijas valdība, kas nāca pie varas 1991. gadā, atklāja, ka viņi nevar nodot privātajam sektoram tik lielu daļu no valsts sektora funkcijām, cik viņi sākumā bija paredzējuši. 3. nodaļā minēto (un 7. nodaļā izskaidroto) iemeslu dēļ vīzijas tīrība ir jāapvalda ar politisko, ekonomisko un funkcionālo ierobežojumu un kompromisu izpratni. Tādēļ pat tiem, kas iestājas par kādu noteiktu vīziju, un tiem, kas vēlas novērtēt “rezultātus” saistībā ar konkrēto vīziju, ir jāpieļauj atlaides, rēķinoties ar tradīciju, inerces un pretestības spēkiem. Runas, lēmumi un rīcība bieži vien savstarpēji atšķiras. Mūsu arguments ir tāds, ka šo spēku stiprums ir daudzējādā ziņā atkarīgs no attiecīgā politiski administratīvā režīma un tā, cik lielā mērā jaunā piedāvātā vīzija atbilst tā faktūrai.

5.7. Secinājumi: ko mēs zinām un ko mēs varam pateikt?

5.7.1. Atšķirīgi skata punkti: jūs redzat to, ko meklējat

Šī bija gara nodaļa, un secinājumus var noformulēt pavisam īsi. Pirmkārt (sadaļas 5.1. un 5.2.), “rezultātus” var apskatīt no dažādiem aspektiem, dažādās vietās un dažādos līmeņos. Daži komentētāji vissvarīgākos pierādījumus saskata “izmainītā klimatā”, jaunu “runu” klātesamībā un privatizācijas, tirgus mehānismu izmantošanas, līdzdalības, deregulācijas un elastības vīziju pasludināšanā. Īsi sakot, svarīgākie pierādījumi ir jaunas diskusiju kopienas izaugsme ar galvenajiem ražošanas centriem anglosakšu valstīs un atsevišķās starptautiskajās organizācijās, piemēram, PUMA/OECD, SVF, Nāciju Sadraudzības Sekretariāts un Pasaules Banka. Citi, savukārt, pievēršas lēmumu reģistrēšanai – balto grāmatu un nacionālo pārskata dokumentu publikācijām, tādu programmu ieviešanai kā pilsoņu hartas vai *Public Service 2000*, un likumu par administratīvo reformu pieņemšanai. Vēl citi meklē “taustāmus” pierādījumus rīcības un ietekmes veidā. Tā pati par sevi ir plaša joma, kurā var meklēt makrolīmeņa sekas vai vietējas nozīmes ietekmi, konkrētus galaproduktus vai ilgtermiņa iznākumu un tā tālāk. Cilvēku spriedums par reformas panākumiem būs ievērojami atšķirīgs atkarībā no tā, kuriem no uzskaitītajiem pierādījumiem tiek piešķirts vislielākā nozīme.

Tas, uz ko cilvēks skatās, ir atkarīgs no tā, kur viņš sēž. Trīs visuzskatāmākās "sēdvietas" ģenerē diezgan atšķirīgas "vibrācijas" par vadības reformu. Pats valsts aparāts un jo īpaši ministriju politiskie vadītāji tiecas ziņot par stabilu progresu – process tiek kontrolēts un pie atlikušajiem jautājumiem tiek strādāts (piemēram, *Chancellor of the Duchy of Lancaster, 1997; Commonwealth Secretariat, 1993; Gore, 1996*). Vadības konsultanti tiecas vairāk pievērsties nākotnei, jauno paņēmieni un sistēmu potenciālam, lai atrisinātu šodienas problēmas. Viņi raida brīdinājumus, bet tie parasti attiecas uz ierobežojumiem, kas var kavēt progresa gaitu, nevis uz paša progresa raksturu. To varētu uzskatīt par saprotamu rīcību grupai, kuras eksistence ir daļēji atkarīga no viņu spējas "pārdot" novatoriskas koncepcijas un paņēmienus. Zīmīgi, ka vadības konsultanti sevi redz darbojamies saistībā ar saviem klientiem, un tikai paretam saistībā ar sabiedrisko sfēru, kamēr pārējās divas grupas ir pieradušas dalīties savos secinājumos ar plašāku auditoriju. Neapšaubāmi, akademiķi no visām trim grupām ir vismazāk optimistiski noskaņoti, viņi vienlīdz uztraucas gan par to, kas var tikt pazaudēts, gan arī par to, kas var tikt iegūts, izsaka brīdinājumus par ilgtermiņa sekām un "piezemē" veiksmes paziņojumus ar precizējumiem un kritiku (piemēram, *Derlien, 1998; Dunleavy and Hood, 1994; Ingraham, 1997; Radin, 1998*).

Pastāv arī atšķirības *katras grupas* ietvaros. Laikam visinteresantākās atšķirības ir vērojamas valsts aparātā, jo no šīs grupas varētu visvairāk sagaidīt, ka tā runās vienā balsī. Uzskatāms dalījums pastāv starp likumdevēju un izpildvaru. Cits dalījums ir vērojams starp izpildvaru un neatkarīgām audita iestādēm (*Pollitt et al., 1999*, sīki apraksta audita iestāžu reakciju uz vadības reformām). Trešais dalījums pastāv pašā izpildvarā starp centrālajām finanšu iestādēm (no vienas puses) un nozaru ministrijām (no otras puses). Sniegsim divus īsus piemērus, lai ilustrētu šo atšķirību skatījumā. 1996. gadā Kanādas Finanšu valdes prezidents sniedza ikgadējo ziņojumu likumdevējam ar nosaukumu "Sakārtot valdību: uzlabot rezultātu vērtējumus un atbildīgumu" (*Treasury Board of Canada, 1996*). Ministrs paziņoja: "Mēs jau esam sasnieguši taustāmus rezultātus šajā jomā. Piemēram, finanšu vadības sistēmas modernizācija, labāka atskaitīšanās parlamentam, labāka informācijas tehnoloģiju izmantošana un alternatīvu ceļu izvēle valdības pakalpojumu nodrošināšanai." (Priekšvārds.) Taču, kad Ģenerālauditora birojs pārbaudīja šos dokumentus, tika izteikta skarba kritika, tostarp:

"Prezidenta ziņojums nesniedz atbilstošu priekšstatu par gūtajiem panākumiem darba efektivitātes novērtēšanā.

[..] Prezidenta ziņojums neizšķir starp novērtēšanu un citām pārbaudes formām

[..] Prezidenta ziņojums pārlietu optimistiski attēlo panākto progresu darbības jomā, kurā notiek būtiskas pārmaiņas un ir jārisina daudzi svarīgi uzdevumi [..]

Finanšu valdei ir jānodrošina, ka tās ziņojums parlamentam patiesi attēlo darba izpildi un ietver konkrētus novērtējošos pasākumus." (*Auditor General of Canada, 1997, sections 3.80, 3.83, 3.85 and 3.86.*)

Vienlaikus šo pašu dokumentāciju izskatīja parlamentārā darba grupa. Arī viņi savā ziņojumā izteica kritiskas piezīmes:

“Pēc parlamenta locekļu domām, šo dokumentu vājā vieta ir objektivitātes trūkums. Daudzi respondenti izteica viedokli, ka nav pareizi ministrijām pašām ziņot par savu darba izpildi, jo tādējādi tiek radīti “labsajūtas” dokumenti, kas maz pasaka par reālo darba izpildi attiecīgajā ministrijā.” (*Duhamel, 1996, p.14.*)

Lai noslēgtu šo apli, varam piebilst, ka arī paši parlamenti – to vidū Kanādas parlaments – nebūt nav rādījuši to labāko paraugu darba izpildes datu izmantošanā, pat tad, ja šie dati viņiem ir piegādāti. Parlamenta locekļu vidū ir vērojama tendence padoties kārdinājumam paķert kādus neparastus vai ekstremālus statistikas datus, nevis rūpīgi iepazīties ar datiem un mēģināt saprast plašāku kopainu. Runājot par iekšējām atšķirībām izpildvarā, Eiropas Komisija piedāvā daudzus piemērus nesaskaņām starp ģenerāldirektorātiem, to skaitā arī vadības jautājumos (piemēram, *Middlemas, 1995, pp. 247–255*). Piemēram, *SEM 2000* un *MAP 2000* iniciatīvas tika uztvertas kā Komisijas “horizontālo” struktūrvienību – DGI (personāls), DGXIX (budžeti), DGXX (iekšējā kontrole) – un Ģenerālsekretariāta idejas. Līdz ar to uz reformas aspektiem raudzījās ar aizdomām, un tos faktiski bremsēja atsevišķie “darbības” (“vertikālie”) ģenerāldirektorāti, kas šos jautājumus uzskatīja par citu personu darba kārtību un potenciālu apgrūtinājumu.

5.7.2. Dati, kritēriji, attiecinājumi

Iepriekšējās nodaļās mēs bieži atsaucāmies uz to, ka pieejamie dati ir nepilnīgi vai pat pilnīgi neatbilstīgi. Nav vajadzības to vēlreiz atkārtot. Skaidrs, ka datu pieejamība krasi mainās atkarībā no tā, kā tiek definēti “rezultāti”. Reformu *runas* ir reģistrētas iespaidīgā daudzumā, un analītiķu uzdevums ir tikt galā ar informācijas pārslodzi. Arī reformu *lēmumu* uzskaitē ir ļoti plaša – tikai ar reformu saistīto tiesību aktu uzskaitījums vien desmit valstīs aizņem daudzas lapas. Reformas *aktivitātes un sasniegumi* jau ir komplicētāks jautājums. Pieejama plaša informācija par ieguldījumiem, ietaupījumiem, procesu uzlabojumiem un galaproduktiem. Nav šaubu, ka daudzās valstīs darba process valsts sektora organizācijās ir kļuvis intensīvāks un tiek saražots lielāks apjoms novērtēta galaprodukta par vienu iztērēto mārciņu vai uz vienu darbinieku. Varbūt ne visa šī informācija ir pilnīgi ticama, taču būtu nepieciešama milzīga deva cinisma, laisecinātu, ka nekas nav mainījies un ka konkrētu organizāciju produktivitāte ir palikusi iepriekšējā līmenī.

Nākamajos divos posmos informācijas apjoms jau krietni samazinās. Pirmkārt, cik ir izmaksājuši daudzi novērtētie produktivitātes uzlabojumi, ievērojot citas neveiktās aktivitātes, valsts sektora darbinieku stresu un samazinātu lojalitāti vai atdevi, zaudētu (vai iegūtu) sabiedrības uzticību utt. Vairākumā gadījumu dažas atbildes mums ir skaidras: šīs slēptās izmaksas var būt ļoti augstas vai ļoti zemas, turklāt var būt arī slēptie ieguvumi, kurus kailā produktivitātes statistika neatspoguļo.

Vissvarīgākais secinājums tomēr ir tas, ka trūcīga un neviennozīmīga ir informācija par reformu procesa pēdējo posmu – visu reformas runu, lēmumu un iedarbības uz sabiedrību galīgo iznākumu. Daļēji tas ir tāpēc, ka vairākums valdību, šķiet, nav apņēmīgi meklējušas šādu informāciju, bet daļēji arī tāpēc, ka šādu informāciju iegūt ir sarežģīti un dārgi, un pēc tam to ir grūti interpretēt.

Starptautiskās kustības par labu uz darba izpildi orientētai vadības reformai pašā būtībā slēpjas zināms paradokss. Reformētāji uzstāj, ka valsts sektora organizācijām ir jāmaina orientācija un sevi jāreorganizē, lai tās enerģiskāk pievērstos sasniedzamajiem rezultātiem. Tām ir jāuzskaita izmaksas, jānovērtē galaprodukti, jānovērtē darbības iznākums un jāizmanto visa šī informācija sistemātiskā atgriezeniskās saiknes un nepārtrauktu uzlabojumu procesā. Taču šī filozofija daudzos gadījumos nav bijusi attiecināta vispirms jau uz pašām reformām, kas līdz šim ir samērā reti novērtētas un pie tam tādā veidā, kas rada nopietnus metodoloģiskus iebildumus (Pollitt, 1995; 1998c). Visbeidzot, vērojams, ka pašai informācijai ir maza nozīme, kamēr tā netiek apvienota ar kādu *kritēriju*. Kaut kāda rādītāja palielinājums par 5% varētu būt noderīgs, ja panākumu kritērijs ir pieaugums par 2% citur, bet tas neder, ja vidējais pieaugums citur ir 8%. Atkritumu savākšanas pakalpojuma nodošana uz līguma pamata ārējiem izpildītājiem varētu tikt uzskatīta par panākumu, ja attiecināmais kritērijs ir izmaksas uz vienu savākto atkritumu maisu, bet par neveiksmi, ja kritērijs ir vienlīdzīgu iespēju nodrošināšana darba vietā. Galvenā atziņa ir tāda, ka bieži vien ir iespējams diskutēt par to, kuri kritēriji tad būtu vispiemērotākie, un jebkurā gadījumā šķiet, ka pastāv zināmas modes tendences attiecībā uz konkrētiem kritērijiem vai vērtējumiem, kas parādās un pazūd. Pastāv pat diezgan pārliecinoša teorija, ka šāda veida pārmaiņas laika gaitā ir nepieciešamas, lai novērstu to, ka atsevišķi darba izpildes rādītāji "nolietojas" un kļūst par pārmērīgas spēlēšanās un manipulāciju objektu (Meyer and Gupta, 1994). Pat tirgus sektorā ir vairākas reizes mainījušies dominējošie vērtējumi, pēc kuriem tiek vērtēta komercuzņēmumu darba izpilde:

"...vairāki faktori, jo īpaši darba izpildes vērtējumu tendence nolietoties vai zaudēt spēju atšķirt labu darba izpildi no sliktas, izraisa jaunu darba izpildes vērtējumu nepārtrauktu radīšanu; tie ir atšķirīgi un līdz ar to vāji saistīti ar jau esošajiem vērtējumiem." (Meyer and Gupta, 1994, p.309.)

Varbūt šā iemesla dēļ vairāki pētījumi ir noslēgušies ar secinājumu, ka grūti izveidot labu rādītāju secību valsts sektora organizācijām, jo tie samērā bieži mainās (Pollitt, Birchall and Putman, 1998; Talbot, 1996).

5.7.3. Kam ir nepieciešami rezultāti?

No iepriekš teiktā izriet kāds nedaudz pretrunīgs secinājums. Ja "rezultāti" tiek šauri definēti kā zinātniski pārbaudīti dati, kuri raksturo pārmaiņu galīgo iznākumu, tad *starptautiskajai vadības reformu kustībai nav bijuši nepieciešami rezultāti, lai turpinātu savu gājienu*. Šis apgalvojums neizskanēs kā pārsteigums analītiķiem, kas uzsver politikas un institucionālās dzīves simbolikas un retorikas dimensijas (Brunsson, 1989; Hood, 1998; March and Olsen, 1995; Meyer and Rowan, 1991; Power, 1997). Neraugoties uz to, šī iezīme raksturo – pieklājīgi izsakoties – saistības trūkumu pašu reformas sludinātāju paradigmās, jo īpaši to cilvēku stingrajās, darba izpildes virzītājās vizijās, kuri vēlas samazināt valsts aparātu vai ieviest tajā tirgus mehānismus.

Tāpat ir nepieciešami vēl cita veida "rezultāti", lai reforma nezaudētu gaitu. Iespējams, ir svarīgi turpināt runu un lēmumu ražošanu nesamazinātos apjomos. Līdz šim balto grāmatu, hartu un "jauno iniciatīvu" straume nav mitējusies kopš 80. gadu sākuma. Katrai valstij tagad vajag savu reformu programmu, vai vismaz tā vēlas izskatīties tā, it kā apspriestu kādu no tām (pat kanclers Kols sāka savu neveiksmīgo 1998. gada Vācijas vēlēšanu kampaņu ar runām par "slaidāku" valsti). Cik zināms šīs grāmatas autoriem, katru gadu tiek rīkotas daudzas starptautiskas konferences par sabiedrības vadības reformu un vēl lielāks skaits nacionālā līmeņa pasākumu (šis jautājums nav pat īpaši jāpēta, jo brošūras tiek piesūtītas!). Varētu vaicāt, vai šī runu un lēmumu procesija tagad ir kļuvusi par pastāvīgu pārvaldības iezīmi, vai arī varētu gaidīt, ka šis paisms kādreiz atplūdis? Ja arī vadības reforma *izietu* no modes, tas nenozīmētu, ka institūcijas pārtraukušas mainīties. Tas gluži vienkārši nozīmētu, ka reformām vairs nav tik liela ziņu vērtība – tās atgriezušās tehnisko pārkārtojumu statusā, un par tādām tās galvenokārt uzskatīja dažos laikposmos pagātnē.

5.7.4. Režīmi, trajektorijas un rezultāti

Visbeidzot, mums būtu jāpavaicā, kādas sakarības pastāv starp 3. nodaļā raksturotajiem politiski administratīvajiem režīmiem, 4. nodaļā komentētajām un dažādu jurisdikciju izvēlētajām reformu trajektorijām, kā arī iepriekš raksturoto "rezultātu" kopainu?

Ideālā pasaulē režīma tips ietekmētu reformu trajektorijas, un pierādījumi parādītu, ka attiecīgas trajektorijas ved pie konkrētām, bet atšķirīgām rezultātu kombinācijām. Arī savienojšie mehānismi vai procesi (kas darbojas un kas nedarbojas) būtu skaidri, un tādējādi nākamais reformators varētu izpētīt vietējo režīmu un izvēlēties tādu reformas trajektoriju, kas ģenerētu viņam/viņai visvēlamākos ieguvumus un izmaksas.

Diemžēl nedz mēs, nedz arī kāds cits nevar aizpildīt visus "tukšumus" šajā ideālajā modelī. 4. nodaļā bija parādīts, ka ir iespējams secināt dažas vispārējas sakarības starp politiski administratīvā režīma veidu un reformu trajektorijas izvēli. Pat šīs saiknes tika pakļautas pagaidu vai citādiem izņēmumiem un novirzēm. Tomēr pastāv ievērojami "savienojuma traucējumi" starp trajektorijām un rezultātiem. Uzskaitē neļauj izdarīt pārliecinošus un konkrētus apgalvojumus par to, kāda rezultātu kombinācija tiks iegūta, izvēloties katru no trajektorijām. Gluži pretēji, ir izteikti savstarpēji konfliktējoši paziņojumi par labu "Jaunzēlandes modelim" (*Boston et al., 1996*), "Kanādas modelim" (*Bourgon, 1998*), Vācijas "atdalītajam pakāpeniskumam" (*Derlien, 1998*), amerikāņu "valdības izgudrošanai no jauna" (*National Performance Review, 1997a and b*) un tā tālāk. Šos argumentus tikai paretam pamato dati par rezultātiem, un pat tādā gadījumā seku attiecinājums ir diezgan apstrīdams.

No otras puses, būtu pilnīgi nepareizi secināt, ka sabiedrības vadības reforma ir bezjēdzīga šarāde, ko spēlē tikai ciniņi un muļķi. Gluži otrādi, ir absolūti skaidrs, ka daudzas no pārmaiņām ir noteikti "atmaksājušās" konkrētām grupām un indivīdiem, pat ja to ilgtermiņa iznākums vēl aizvien ir salīdzinoši neskaidrs. Turklāt dažas ļoti

vispārīgas sekas ir iespējams paredzēt, balstoties uz dažādajām "vīzijām" vai "omegām", kas mājo reformatoru prātos. Lai tālāk iedziļinātos šajos jautājumos, vispirms ir nepieciešams atdalīt "spēlētājus" un sīkāk izpētīt vadības reformas lomu saskarsmes laukā starp politiku un vadību. Ar to mēs nodarbosimies nākamajā nodaļā. Bez tam ir jāveic sīki izstrādāta analīze par dažiem kompromisiem un paradoksiem, kurus atklājām 4. un 5. nodaļā. Tā būs 7. nodaļas tēma. Visbeidzot, 8. nodaļā varēsim atgriezties pie vispārējā jautājuma par iespējamām saakarībām starp dažādām reformu stratēģijām un to ietekmi uz attiecībām starp politiķiem, ierēdņiem un pārējo sabiedrības daļu.

6. nodaļa

Politika un vadība

"No vienas puses mēs redzam politikas veidotājus, kuri izmanto pārvaldes reformu, lai pārliktu uz citu pleciem atbildību par valsts politiku, bet no otras puses redzam tos pašus politikas veidotājus tiecami palielināt savu kontroli pār ierēdniecību. Kaut arī šie divi attīstības virzieni šķiet nesaskanīgi, patiesībā tie varbūt atspoguļo ievēlēto politiķu vispārējo vēlmi palielināt savu ietekmi pār ierēdniecību, vienlaikus izvairoties no atbildības par ierēdņu rīcību." (Pierre, 1995, p. 3.)

6.1. Uz priekšu, uz pagātņi?

Šajā brīdī mēs pārslēdzam ātrumu. Iepriekš - 2., 3., 4. un 5. nodaļā - mēs nodarbojamies ar vadības reformas modeļa veidošanu, klasificējot galvenās konteksta iezīmes, kuras atšķir vienu valsts režīmu no otra, identificējot alternatīvas pārmaiņu trajektorijas un pētot pierādījumus par šo pārmaiņu rezultātiem. Bijām iecerējuši, ka tādējādi katra no minētajām nodaļām palīdzēs veidot kopēju priekšstatu par to, kas tad īsti notiek sabiedrības vadības reformas pasaulē. Tomēr grāmatas atlikušajā daļā mēs nedaudz atkāpsimies no šīs kopainas, lai pārdomātu un interpretētu dažas vispārējas iezīmes. Mainīsim darba režīmu no konstruēšanas uz konstrukciju nojaukšanu, no precīza un pārliecinoša attēla izveides uz tā pretrunu izpēti un ierobežojumu apzināšanu. Šī nodarbe mūs no satraukuma par šķietami jauno ("izgudrošana no jauna", "pārveidošana", "atdzīvināšana", "modernizācija") aizvedīs atpakaļ pie pastāvīgajām pārvaldes problēmām liberālās demokrātijas režīmos.

Jau pašā sākumā apgalvojām, ka sabiedrības vadību nav iespējams pareizi izprast, neņemot vērā būtiski svarīgās attiecības, kādas pastāv starp administrāciju un politiku un starp administratoriem un politiķiem. Šajā aspektā mēs esam vienisprātis ar daudziem citiem autoriem, kuri ir izteikuši identisku vai līdzīgu viedokli (piemēram, Flynn and Strehl, 1996; Götz, 1997, p. 753; Peters, 1996a, p. 20; Pierre, 1995, pp. 205–207).

Kaut arī visi ir vienisprātis par šīs robežas ir svarīgumu, uzskati krasi atšķiras jautājumā par to, kas notiek abās pusēs šai robežai. Daži ir piedzīvojuši, ka "vadība" (šajā nozīmē modernizēta valsts pārvalde plus privatizācija) iebrūk politikā un atņem politiskās teritorijas apgabalus (piemēram, Clarke and Newman, 1997; Pollitt, 1993, chapter 1; Stewart, 1994). Citi, savukārt, izsaka acīmredzami kontrastējošu pieņēmumu, ka vadības reforma ir palīdzējusi tiem politiķiem, kuri ir atbildīgi par administratīvo darbu, iegūt vēl ciešāku kontroli pār savām amatpersonām (Halligan,

1997; Pierre, 1995). Vēl pavisam nesen kāds sistēmu salīdzinātājs pat atļāvās izteikt pieņēmumu, ka "vairākumā valstu politisko režīmu iespējamā dominēšana pār civildienestu, šķiet, rada lielākas raizes nekā civildienesta iespējamā dominēšana pār politisko režīmu" (Hojnacki, 1999, p. 144). Aptaujājot lielu skaitu sabiedrisko pakalpojumu vadītāju Apvienotajā Karalistē, izdarīja ne tik spekulatīvu secinājumu, ka "visvairāk negatīvu atbilžu saņemts uz aptaujas jautājumu par vadītāju spēju "pretoties politiskajai ietekmei uz ikdienas vadības lēmumiem"" (Talbot, 1996, p. 38).

Še būtu derīgi tuvāk papētīt koncepciju par "robežu" starp vadītājiem un politiķiem. Tūlīt pat jāuzsver, ka šī robeža ir saistīta, bet ne vienmēr identiska ar robežu starp ierēdņiem un politiķiem. Vismūsdienīgāko definīciju izpratnē "politika" neaprobežojas ar noteiktiem cilvēkiem (vēlējajiem politiķiem) vai specializētām darbības arēnām (parlaments, ministru biroji, "piesmēķētas telpas" u.c.). Politiku nosaka to veidojošie procesi. Vēl konkrētāk - politiska aktivitāte ir tā, kura saistās ar varas izpausmi, jo īpaši ar dažādu resursu mobilizēšanu, lai sasniegtu izvēlētos mērķus situācijā, kur dažādu iesaistīto pušu intereses potenciāli vai reāli konfliktē (Leftwich, 1984). Tādējādi pat "neitrālie" valsts ierēdņi Vestminsteras tipa sistēmās, kaut arī saglabā "neitralitāti" un skrupulozi izvairās no "partiju politikas", tomēr bieži vien iesaistās "politiskos" procesos tādā izpratnē, ka viņi kaulējas un vada sarunas, un izmanto naudas resursus, informāciju un savas uzstāšanās prasmes, lai uzlabotu panākumu izredzes tai politikai un programmai, ar kuru viņi paši ir saistīti. Piemēram, augstākā līmeņa ierēdnis, kurš ir atbildīgs par sava ministra politikas – sabiedriskā pakalpojuma privatizēšanas – ieviešanu, vedīs sarunas ar dažādām iesaistītajām pusēm un sava ministra vārdā centīsies panākt to, ka šī politika darbojas. Gluži tāpat slimnīcas izpilddirektors vedīs sarunas ar vietējām arodbiedrībām par štatu samazināšanu vai darba apstākļiem un nosacījumiem, un valsts reģionālās pārvaldes vadītājs kaulēsies ar citām ietekmīgām vietējām personām (pašvaldības darbiniekiem, vietējiem darījumu līderiem utt.), lai mēģinātu sekmēt reģiona attīstību. Šādā izpratnē daudzi ierēdņi ir iesaistīti "politikā". Tādēļ populāro definīciju, ka politika ir process, kas nosaka "kurš, ko, kad un kā dabūs", mēs gribētu papildināt ar domu, ka, kaut arī rīkojoties saskaņā ar tiesisko sistēmu, un (iespējams) vēlēto politiķu skaidri izteiktā vadībā, persona, kura to noteiks, bieži vien būs administratīva amatpersona.

No šādas perspektīvas raugoties, mums paveras interesantas interpretācijas iespējas. Iepriekšminētie šķietami kontrastējošie viedokļi (uzskats, ka vadītāju joma paplašinās, un apgalvojums, ka politiskā kontrole pieaug) kļūst saprotamāki un - daļēji, ja ne pilnībā – savienojamāki. Piemēram, tas varētu būt vienlīdz patiess apgalvojums, ka politiķi aizvien vairāk iejaucas valsts pārvaldes lietās un ka sabiedrības vadības sfēra sāk ietvert aizvien vairāk tādu jautājumu, kas agrāk atradās galvenokārt politiķu darbības laukā. Arī citātu, kas ievada šo nodaļu, varētu saprast tā, ka par administratīvo darbu atbildīgie politiķi piekoptj stratēģiju pārcelt dažādus jautājumus uz vadības atbildības jomu, lai varētu norobežoties no tiem neveiksmes gadījumā un piesavināties nopelnus, ja viss noritēs veiksmīgi.

Lūk, tie tad ir svarīgākie sabiedrības vadības robežu jautājumi, un tie pelna sīkāku izklāstu. Mēs pievērsīsimies trim vissvarīgākajiem.

- a) Vai sabiedrības vadības reforma ir pārbīdījusi robežu starp politiku un administrāciju un, ja ir, tad kurā virzienā?
- b) Kā sabiedrības vadības jaunās trajektorijas un modeļi ietekmē vēlētus politikus (kā administratīvās, tā arī likumdevēju lomas veicējus)?
- c) Kāda sakarība veidojas starp sabiedrības vadības reformu un sabiedrības attieksmi pret politiķiem un ierēdņiem?

Uz šiem trim jautājumiem, jo īpaši uz pēdējo, mēs varam sniegt tikai pagaidu, ne galīgas atbildes. Pieejamie pierādījumi ir samērā sadrumstaloti. Viena no visraksturīgākajām tās retorikas iezīmēm, kas pavada vadības reformu, ir uzmanības virzīšana *projām* no šiem acīmredzami politiskajiem jautājumiem - uzsvars tiek likts uz naudas ietaupīšanu vai iedzīvotājiem sniegto sabiedrisko pakalpojumu uzlabošanu, nevis uz to, kā tas viss ietekmē politiskās un konstitucionālās bāzes attiecības. Tādējādi rodas iespāids, ka vadība (menedžments) var pastāvēt kā profesionāla un tehniska izpausme, kas ir relatīvi brīva no "politikas". Šis dominējošais uzsvars bija likts arī ASV viceprezidenta Gora atsaucei uz Nacionālā snieguma pārskatu, kas kalpo tādas valdības izveidošanai, kura "strādā labāk un izmaksā mazāk". Raksturīgs bija arī lēdijas Tečeres drosmīgais apgalvojums, ka 70% ierēdņu pārceļšanai no tradicionālajām ministrijām uz jauna veida izpildu aģentūrām nav nekādas konsitucionālas nozīmes:

"Valdība neparedz, ka izpildu aģentūru izveidošana ministriju sistēmas ietvaros varētu radīt kādas izmaiņas pastāvošajās konstitucionālajās attiecībās" (*Prime Minister, 1988, p. 9*).

Tomēr pēc divdesmit gadu intensīvām pārmaiņām daudzās valstīs mēs nebūsim neesam vienīgie, kuri uzskata, ka "trīs E" un uzlaboti "pakalpojumi klientiem" ir tikai viena dimensija kopējā ainā: mainījušās ir arī attiecības starp politiķiem un administrāciju, un šiem aspektiem tikai nesen pievērsa pelnīto sistemātisko uzmanību.

Apskatījuši jau pieminētos trīs jautājumus, noslēgsim šo nodaļu ar dažiem sintezējošiem komentāriem par to, cik lielā mērā "politika" var strukturāli ierobežot vadības reformas efektivitāti un plašumu.

6.2. Vai sabiedrības vadības reforma ir pārbīdījusi robežu starp politiku un administrāciju?

Jebkurā gadījumā daudzās OECD valstīs neatkarīgi no vadības reformām ir notikušas būtiskas izmaiņas politikas raksturā. Īpaši varētu uzsvērt valdības legimitātes samazināšanos un vēlētāju nepastāvīgumu (partiju lojalitātes vājināšanās).

Aizvien vairāk politikas sektoru – to skaitā vadības reforma – ir attīstījušies ne vairs nacionālā, bet starptautiskā darbības tīklā (*Halligan, 1996a;*

McGrew, 1997). Visbeidzot, ekonomisko spēku darbības rezultātā vairākumā OECD valstu jau sen aiz kalniem ir tas laiks, kad ministri varēja celt savu reputāciju, ieviešot jaunas apjomīgas programmas. Mēs esam iegājuši "tehniskās politikas" jomā,

kas atšķiras no labklājības valsts veidošanas laikposmā no 1945. līdz 1957. gadam. Tagad par administratīvo darbu atbildīgie politiķi (ministri) vairāk nodarbojas ar esošo programmu racionalizēšanu, pārstrukturēšanu, nebūtisku izmaiņšanu vai, patiesībā, samazināšanu, nevis uzsāk jaunus varonīgus centienus (pielikums). Sabiedrība modri seko populāru labklājības valsts pakalpojumu (veselības aprūpe, izglītība, pensijas) samazināšanai, tā ir skeptiskāka un prasīgāka nekā agrāk (attiecībā uz pakalpojumu standartiem), un vienlaikus spēcīgāk pretojas nodokļu paaugstināšanai. Turklāt vairākumā valstu masu saziņas līdzekļi ir kļuvuši agresīvāki un skeptiskāki, tie vairs neakceptē "oficiālo līniju" un nepieņem ministru kā autoritāti, kam ir pieejams ekspertu padoms. Tieši izsakoties, tagad būt par ministru ir daudz grūtāk, nekā tas bija kādreiz, daļēji tāpēc, ka 90. gados ministram bija jānodarbojas ar daudz nepopulārākām lietām nekā 50. un 60. gadu ekonomikas uzplaukuma laikā, un daļēji arī tāpēc, ka sabiedrība kā auditorija ir kļuvusi skeptiskāka, nepakļāvīgāka un neticīgāka. Jāpiebilst, ka arī būt par augstāko ierēdņi šajos laikos ir kļuvis grūtāk. Rubans (*Rouban, 1997, p. 148*) konkrēti runā par Francijā notiekošo attīstību, bet viņa vārdi vienlīdz attiecas arī uz lielāko daļu citu valstu:

"Tas laiks ir pagājis, kad ierēdņi, pārstāvot visvareno valsti, varēja virzīt visus sabiedriskās dzīves dalībniekus un bez lielām grūtībām uzspiest tiem savu izvēli. Turklāt ir mainījusies arī klasiskā politiskā spēle. Pretrunas vairs nerodas starp dažādām ideoloģiskajām frontēm, bet gan saistās ar tehniska rakstura argumentiem, kas bieži sniedzas pāri politisko partiju robežām."

Šādā kontekstā vadības reformu ministri ir iekļuvuši dilemmā, ko raksturo Pjēra citāts šīs nodaļas sākumā: no vienas puses, viņi ir tiekušies panākt lielāku kontroli pār ierēdniecību un tās programmām, bet, no otras puses, viņi ir saskatījuši priekšrocības, ko sniedz atbildības decentralizēšana un centieni "sēdēt virs" ikdienas darbības neveiksmju un sasniegumu bīstamā katla. Vispārīgi runājot, 80. gadu stila Anglo-Austrālāzijas JSV modeļi ietver pretrunīgas idejas (vai vismaz idejas, starp kurām pastāv zināma spriedze). JSV doktrīna apgalvo, ka decentralizācija - tas ir labi un ka ļaut/ļikt vadītājiem vadīt arī ir labi, bet vienlaikus ir jāpastiprina politiskā kontrole un atbildīgums, un patērētāju vara. Šis rēbuss, ko mēs sīkāk apskatīsim nākamajā nodaļā, izskatās kā "mūžīgais trijstūris". Zāle vienmēr ir zaļāka pārējos divos trijstūra stūros. Arī kontinentālās Eiropas valstis, kuras, kā mēs redzējam, nav ne tuvu tik plaši pārņēmušas JVS modeli, nav spējušas izvairīties no problēmām. Francijā:

"Daudzi ierēdņi modernizāciju ir uztvēruši kā līdzekli, ar kura palīdzību viņiem tiek uzlikta atbildība izdarīt politisko izvēli par lietām, kuras nav izlemtas augstākajā politiskajā līmenī, kā viltīgu spēli, kurā laimētāji vienmēr ir politiķi, kuri var izvairīties no apkaunojošas atbildības budžeta samazināšanas laikos" (*Rouban, 1997, p. 155*).

Decentralizācijas līdzekļi, piemēram, budžeta ietvara noteikšana (*frame budgeting*) (Zviedrija, Somija) vai funkciju deleģēšana provinces vai reģionālajam līmenim (Kanāda, ASV), tiek acīmredzami izmantoti arī, lai nodotu politiski sāpīgus prioritāšu noteikšanas un pakalpojumu apjoma samazināšanas uzdevumus no nacionālā uz reģionālo vai vietējo līmeni (no vieniem vēlētiem politiķiem uz otriem, kaut arī pat vienā jurisdikcijas līmenī politiķi mēdz nodot "karsto kartupeli" ierēdņiem). Taču

iepriekšminētajos gadījumos diskusija vismaz notiek politiskās sfēras *ietvaros* starp dažādiem vēlēto pārstāvju līmeņiem.

Raksturotās spriedzes konkrētās izpausmes tāpēc ir atkarīgas no tā, kādā režīmā šī spriedze pastāv (skat. 3. nodaļu). Anglosakšu režimos (Austrālāzija, Apvienotā Karaliste, ASV), kur vispār politika un valdība tiek mazāk cienīta, politiķiem ir bijis vieglāk atkāpties no atbildības par sabiedrisko pakalpojumu vadību (un patiesi ir bijis vieglāk īstenot tiešu pakalpojumu privatizāciju). Tādēļ, šķiet, ka daudzi attīstības virzieni signalizē par robežas pārbīdi par labu vadībai, jo tās impērija (kā privātajā, tā arī sabiedriskajā sektorā) ir izpletusies, kamēr politiķu impērija ir sarukusi. Tas viss tiek darīts efektivitātes paaugstināšanas un patērētāju interešu ievērošanas vārdā. Taču arī par administratīvo darbu atbildīgie politiķi ir rīkojušies viltīgi. Īstenībā viņi ir vēlreiz apliecinājuši atšķirību starp politiku un administrāciju (kaut arī nosaucot pēdējo par vadību), uzliekot vadītājiem atbildību par mērķrādītāju sasniegšanu, vienlaikus paturot sev tiesības iejaukties, lai brīžos, kad sabiedrība ir sašutusi par lietu norisēm, politiķi varētu šķietami steigties palīgā, sākot ar izmeklēšanu, norīkojot inspekcijas, veicot pārstrukturēšanu un piedāvājot visus pārējos krīzes pārvaldīšanas atribūtus. Šis vispārinājums attiecas, piemēram, uz Apvienotās Karalistes aģentūrām, valsts dotētām skolām un Nacionālā veselības dienesta trasta slimnīcām (skat., piemēram, *Rhodes, 1997, pp. 44–45*).

Dziļāk palūkojoties, ir redzams, ka process – ļaut/likt sabiedriskā sektora vadītājiem vadīt – nebūt nav bijis vienkāršs. Tur var saskatīt pretēji plūstošas straumes un ievērojamu centralizāciju, kas daļēji ir panākta ar aizvien izsmalcinātāku darba izpildes rādītāju un mērķrādītāju iedibināšanu, ko nodrošina informācijas tehnoloģijas, kuras strauji attīstās. Kā redzējām, par administratīvo darbu atbildīgie politiķi ir pārcēlušies kontroles uzsvāru no ieguldījumiem (resursiem) uz galaproduktiem, veicot to caur procesiem. Tas arī izskaidro nedaudz nenoteiktās atbildes, ko sniedz paši sabiedrisko pakalpojumu vadītāji – viņi ir izjūtuši lielāku brīvību attiecībā uz ieguldījumu izmantošanu (piemēram, pārvedot naudas līdzekļus no personāla izmaksām uz iekārtām vai otrādi), bet toties jūtas vēl vairāk kontrolēti nekā jebkad iepriekš attiecībā uz sasniedzamajiem rezultātiem. Pat pilnīgi privatizētās darbības jomās (piemēram, gāzes, ūdens apgādes, elektrības un telekomunikāciju pakalpojumi Apvienotajā Karalistē) politiķi bija spiesti pievērst aizvien lielāku vērību privāto korporāciju darbības regulēšanai (*Foster, 1992*).

Skaidrs, ka Apvienotajā Karalistē, kā arī citās Westminsteras ietekmētajās sistēmās JSV reformu radītais papildu spiediens uz tradicionālo publiskā atbildīguma koncepciju nav sagaidīts ar jaunu, skaidru un saskanīgu doktrīnu par to, kā tikt galā jaunajos apstākļos. Problēmas tiek aizvien plašāk iepazītas, bet vairākums politiķu ir izvairījušies no uzdevuma formulēt “jauno modeli” (*Barberis, 1998; Stone, 1995*).

Decentralizētākos un uz vienprātību vairāk orientētos režimos (Ziemeļvalstis, Nīderlande) “anti-valdības” tēma nav izskanējusi tik spēcīgi. Tur retorika ir uzsvērusi modernizāciju, politiskajai elitei saglabājot savu parasto lomu – apjomīga valsts aparāta virzīšanu, un augstākajiem ierēdņiem turpinot spēlēt stratēģisko lomu ar salīdzinoši nelielām izmaiņām to statusā un kompetences sfērā.

Notikusi ievērojama decentralizācija (Zviedrija, Somija), taču tā ir politiska decentralizācija (vērstā uz zemākajiem vēlētajiem līmeņiem), nevis galvenokārt vadības

decentralizācija kā Jaunzēlandes/Apvienotās Karalistes modelī. Nīderlandē reformas trajektorija bija nedaudz atšķirīga – tur 80. gados strauji pieauga neatkarīgu valsts sektora organizāciju (*ZBO*) skaits. Tomēr šī tendence drīz vien izpelnījās politisku kritiku (to skaita apspudzību, ka *ZBO* tika izmantotas, lai radītu labi apmaksātas darba vietas valdošās kristīgo demokrātu partijas atbalstītājiem), un 1994. gada pie varas nakusi kreisi labeja “violela koalīcija” par vienu no saviem galvenajiem lozungiem izvirzīja “politikas parakuma” atjaunošanu (*Roberts, 1997*).

Ministriņām pakārtotas aģentūras ar stingrāk definētu atbildīgumu, ne vairs *ZBO*, kļuva par izplatītāko centrālās valdības funkciju decentralizācijas instrumentu.

Varam rezumēt, ka nedz Ziemeļvalstīs, nedz arī Nīderlandē robežlīnija starp politiku un vadību nepavirzījās ne uz vienu, ne otru pusi. Tomēr šiem režīmiem kopīga iezīme bija kontroles sistēmu novirzīšana no ieguldījuma kontroles uz galaproduktu kontroli, pat ja šo soli nepastiprināja tādas personāla reformas (darba izpildes novērtēšana, ikgadējo individuālo mērķu noteikšana ierēdņiem), kādas tika ieviesta daudzās JSV atbalstošās valstīs.

Arī Vācijā un Francijā robeža starp politiku un administrāciju nav īpaši mainījusi savu atrašanās vietu. Šajās valstīs nav mazinājusies centrālās ierēdniecības kontrole, nedz arī ir radušies jaunu neatkarīgu organizāciju pulki, kas pārņemtu funkcijas, kuras atrodas politiķu tiešajā pārraudzībā (Vācijā jau pastāvēja liels skaits pusvalstisku korporāciju, kas bija atbildīgas par publisko funkciju īstenošanu). Francija samērā piesardzīgi bija īstenojusi privatizācijas programmu, taču ne tuvu tik vērienīgu kā Apvienotajā Karalistē vai Jaunzēlandē.

Vācija jau bija plaši decentralizēta, un Francija kopš 1982. gada īsteno apjomīgu decentralizācijas programmu, taču, gluži tāpat kā Ziemeļvalstīs, tie pamatā ir bijuši politiskās decentralizācijas (vērsti uz vietējām un reģionālajām *vēlētajām* iestādēm), nevis vadības decentralizācijas soļi. Īsi sakot, politiķu un ierēdņu elites (kas abās minētajās valstīs ir cieši savijušās, nevis nodalītas) ir saglabājušas savu kontroli, un politiski vadīta valsts – pat ja tai pietrūkst leģitimitātes – vēl joprojām tiem uzskatīta par galveno sociāli integrējošo spēku, ar kuru ir jārēķinās. Ir mēģināts ieviest uz darba izpildi orientētu pieeju lielajās birokrātijās, kuras savā darbībā vadās no likumiem un noteikumiem, taču tas tiek uzskatīts par sarežģītu un lielā mērā iekšēju jautājumu. Šos mēģinājumus nepavadīja (kā Austrālijā/Jaunzēlandē/Apvienotajā Karalistē/ASV) vispārēja retorika par to, kā nepieļaut/samazināt politisko ietekmi un kā ieviest profesionālu un lietišķu vadības pieeju. Gluži otrādi, šīs grāmatas rakstīšanas laikā kāds slavens vācu teorētiķis izteica šādu domu:

“Būtu ne tikai nevēlami vēlreiz Vācijas vēsturē piedzīvot to, kā augstākie ierēdņi slēpj savu funkcionāli politizēto lomu, bet būtu arī ļoti grūti iedomāties, kā viņus pārvērst par apolītiskiem vadītājiem. Iespējams, ierēdņu formālā neitralitāte Apvienotajā Karalistē un priekšlaicīgās pensionēšanās drošības vārsta trūkums varētu būt par iemeslu [Apvienotajā Karalistē] menedžeriālisma izpratnes vieglai pārņemšanai” (*Derlien, 1998, pp. 23–24*).

Turklāt arī Vācijas un Francijas sabiedrība netiek bagātīgi apgādāta ar valdības darba “rezultātu tabulām”, kas ir nākušas modē Apvienotajā Karalistē un, mazākā mērā,

arī ASV un Jaunzēlandē. Anglo-amerikāņu-kanādiešu retorika par pilsoņu "pilnvarošanu" ir skanējusi daudz apslāpētāk *Rechtsstaat* režimos, kur valsts sfēras dominējošā tiesiskā perspektīva un atšķirīgums padara šādas koncepcijas grūtāk aptveramas vai piepildāmas ar nozīmīgu jēgu. Pilsoņu taisnība un pilsoņu tiesības *Conseil d'Etat* stilā ļoti atšķiras no klienta tiesībām izvēlēties, kas noteiktas Džona Meidžora Pilsoņu hartā.

6.3. Kā sabiedrības vadības jaunās trajektorijas un modeli ietekmē vēlētos politikus?

Vispirms apskatīsim par administratīvo darbu atbildīgo politiķu – tas ir, ministru – lomas. Saskaņā ar jaunās sabiedrības vadības modeli ministram piedāvātā jaunā loma ir stratēģis un sabiedriskās domas lideris. Ministri skaidros un izplatīs jaunās vīzijas un vērtības, izvēlēsies atbilstīgas stratēģijas, kā arī identificēs un sadalīs resursus makrolīmenī. Ar darbības vadību nodarbosies profesionāli vadītāji, kuru sniegums tiks novērtēts saistībā ar skaidri noteiktiem darbības mērķiem un sasniedzamajiem mērķrādītājiem. Maz ir pierādījumu tam, ka šī būtu ticama vīzija ar kaut nelielu realitātes pakāpi. Vairākums augstākā līmeņa politiķu lielākajā daļā valstu nav apmācīti veikt šo lomu, turklāt uz politiķiem vērtais spiediens nebūt neiedrošina viņus šādu lomu uzņemties. Viņi var apgūt retoriku – jo īpaši, ja tā palīdz viņiem "atkrāties" no atbildības par politikas neveiksmēm (kā gadījumos ar Ieslodzījuma vietu dienestu un Bērnu atbalsta aģentūru Apvienotajā Karalistē) – bet ne vairāk. Politiskie stimuli ir īstermiņa stimuli: sniegt populārus paziņojumus par jaunām iniciatīvām, dramatiski iejaukties šķietamu neveiksmju gadījumā, sekot tautas viedoklim, nevis censties tautu izglītot, pievērsties atsevišķiem jautājumiem (dublējot masu saziņas līdzekļus), nevis izstrādāt integrētas stratēģijas, un tā tālāk. Pierādījumi liecina, ka tieši tā tas mēdz notikt (*Talbot, 1996*, par Apvienoto Karalisti; *Zifcak, 1994, chapter 5*, par Austrāliju; *Radin, 1998*, par ASV). "Kaut arī prāta vingrinājumiem, kas nepieciešami mērķu un panākumu mērāuklu noteikšanai, ir sava stingrība un precizitāte, tie vis ērti neiederas ar sadrumstalotajā lēmumu pieņemšanas procesā Baltajā namā un kongresā" (*Radin, 1998, p. 313*).

Šķiet, ka uz vienprātību orientētajās politiskajās sistēmās JSV vīzija par ministriem kā stratēģiem ir pat mazāk pievilcīga nekā Austrālijas, Kanādas, Jaunzēlandes un Apvienotās Karalistes mažoritārajās sistēmās. Ziemeļvalstīs un Nīderlandē ministri nav tālredzīgi stratēģi – viņu politiskā veiksmē un izdzīvošana ir atkarīga no viņu prasmes un radošās pieejas atbalsta koalīcijas izveidošanai, kas ļautu īstenot konkrētas programmas. Šis apgalvojums vēl jo vairāk attiecas uz Eiropas Savienības institūcijām. Šajā vidē skaidri formulētas stratēģijas un prioritātes var pat izrādīties neproduktīvas: daudz noderīgāk ir prast visu formulēt tā, lai katrs cilvēks ar to varētu saprast sev vēlamu. Neviens jaunās sabiedrības vadības elements nespēj izmainīt šo politikas dinamiku.

Saistībā ar vadības reformas materiālo saturu nav noticis nekas tāds, kas mainītu daudzu autoru agrāk izstrādāto diagnozi par valsts sektora organizācijas reformu, proti,

to, ka vairākumam ministru šādas reformas visai maz interesē, jo tās nepalīdz "zvejot balsis" un to rezultātus pamana tikai pēc ilgāka laika, ja tie vispār kļūst redzami. Reformu izziņošana varētu sniegt mērenus ieguvumus (piemēram, Gors, Tečere, Lange, Hovards), bet to īstenošana līdz galam un pārbaudīšana, lai pārliecinātos, vai tās darbojas, liela daļa politiķu nav prioritāte. Protams, ja tiek mainītas organizatoriskās robežas, politiķi izrāda interesi, vai nu lai nosargātu savu "pleķīti", vai arī lai mēģinātu iegūt jaunu "teritoriju", taču tam ir maz līdzības ar JSV literatūrā raksturoto stratēģa tēlu. Pārnacionālajā līmenī varētu atsaukt atmiņā Ministru Padomes mazskaitlīgos mēģinājumus reformēt Eiropas Savienības institūcijas, lai tās vairāk orientētos uz darba izpildi. "Nepārkāpjamā līnija" parasti izrādās dalībvalstu interese saglabāt noteiktu īpatsvaru augstākā līmeņa amatu vai pat nevēlēšanās pieļaut finansiāli un funkcionāli efektīvākas (un tādēļ potenciāli varenākas) Eiropas Komisijas rašanos.

Iepriekšējā rindkopā sniegtā analīze vēl patiesāk raksturo otru politiķu grupu – tos, kuri darbojas likumdevējās iestādēs. Viņu karjeras gaitu gandrīz nemaz neietekmē organizāciju reformas, viņu vēlētajī reti interesējas vai zina par viņiem, tāpēc arī šiem politiķiem nav motivācijas iesaistīties reformu jautājumos vairāk kā tikai ļoti virspusīgā veidā vai arī gadījumos, kad kaut kas ir izdarīts nepareizi, un viņi var uzstāties kā vēlētajū aizstāvji ("sakropļotai atraitnei atteikts invaliditātes pabalsts" u.c.).

Likumdevēji ļoti gausi sāk konstruktīvi izmantot viņiem pieejamo informāciju par darba izpildes rādītājiem (*Carter, Klein and Day, 1992, pp.182–183*). Vairākumam parlamenta deputātu gluži vienkārši nav laika vai vēlēšanās iedziļināties vadības darba sīkumos. Raksturojot ASV Kongresa reakciju uz Nacionālā snieguma pārskatu, Kettls (*Kettl, 1994, p. 49*) skaidri formulēja minēto problēmu:

"Kongress, vadoties no savas prakses un konstitūcijas, uzbrūk problēmām, pieņemot likumus. Nacionālā snieguma pārskats tiecas risināt problēmas, uzlabojot darba izpildi. Kongress kā institūcija darbojas ieguldījuma (resursu) pusē. Nacionālā snieguma pārskats pievēršas galaproduktam. Kongresam nav stimula uztraukties par rezultātiem, un patiesībā tas jau sen ir iegremdējies fantāzijā par varas nodalītību, kas to atbrīvo no raizēm par izpildvaras darba izpildes problēmām."

90. gadu beigās šo spriedumu vēl vairāk nostiprināja veids, kā kongress izturējās pret pirmajiem ziņojumiem, kuri bija sastādīti atbilstīgi likumam "Par valdības sniegumu un rezultātiem" (*GPRA*). Šo ziņojumu satura citējamākie aspekti tika pakļauti īsai publicitātes brāzmai, bet nekas neliecināja, ka pašam kongresam būtu kāda vēlēšanās vai plāns nopietnāk vai sistemātiskāk izmantot šos izdaudzinātos ziņojumus par valdības darba izpildi.

Turpretim pieejamie pierādījumi liecina, ka vadības reformas ir - vismaz nedaudz - samazinājušas dažu likumdevēju piekļuvi noteikta veida informācijai. Piemēram, Somijas parlamenta deputāti vairs nevar plaši un visos sīkumos apspriest ceļu programmu (kā viņi to mēdza darīt), jo tagad šīs programmas finansējums tiek nodots vispārējās dotācijas veidā no centrālās valdības uz pašvaldībām. Apvienotās Karalistes Parlamenta locekļi vairs nevar uzdot ministriem sīki izstrādātus jautājumus par valsts aģentūru darbību (kā viņi to darīja, kad attiecīgās funkcijas tika veica ministriju līmenī). Tagad viņiem savi jautājumi ir jāadresē aģentūru direktoriem.

6.4. Kāda sakarība pastāv starp sabiedrības vadības reformu un sabiedrības attieksmi pret politiķiem un ierēdņiem?

Uz šāda fona jautājums “ko iedzīvotāji domā par sabiedrības vadības reformu?” varētu likties pašsaprotams un ļoti tiešs. Liberālajā demokrātijā iedzīvotāju viedoklis noteikti ir izšķirošā pārbaude jebkurai valdības rīcībai vai programmai. Šos pieņēmumus atbalsta gan politiskā retorika par iedzīvotāju uzticības valdībai atjaunošanu, gan arī akadēmiskās diskusijas par valdības šķietami zaudēto leģitimitāti rietumu (un arī Austrālāzijas) pasaulē. Akadēmiķu aizraušanos ar šo jautājumu sākās jau ļoti sen un ir novedusi pie ļoti atšķirīgiem teorētiskiem viedokļiem (skat., piemēram, *Habermas, 1976; Nevitte, 1996; Nye et al., 1997*). Daži autori raksta par leģitimitātes zaudēšanu, citi – par godbijības mazināšanos, vēl citi – par uzticības zaudēšanu. Pastāv interesantas atšķirības starp šiem priekšstatiem (leģitimitāte/godbijība/uzticība), bet, no sabiedrības vadības reformas viedokļa raugoties, tie visi liecina par kritiskāku un, iespējams, nepakļāvīgāku auditoriju mēģinājumiem pārveidot vismaz tās valsts sektora organizācijas, kuras strādā tiešā saskarē ar iedzīvotājiem.

Par nelaimi, šis jautājums ir saistīts ar apšaubāmiem pieņēmumiem. Piemēram, vai iedzīvotāju vairākums kaut ko zina par daudzajām reformām, kuras ir izziņotas un ieviestas *OECD* valstīs? Šāda informācija reti kad parādās televīzijas ziņās vai avižu virsrakstos. Pat ja iedzīvotāji kaut kur dzird pieminam reformas, vai vairākums vispār pievērš tām kādu uzmanību? Ja ņemam par piemēru vienu no visplašāk (un visdārgāk) izreklamētajām reformām – Apvienotās Karalistes Pilsoņu hartu – tad vienas aptaujas rezultāti liecina, ka 71% iedzīvotāju ir par to dzirdējuši (*ICM, 1993*), bet cita aptauja liecina, ka tikai neliela daļa iedzīvotāju var precīzi pateikt, kas šajā hartā ir ierakstīts (*Beale and Pollitt, 1994*). Šī neziņa par faktiskajiem mehānismiem un jautājuma būtību ir saglabājusies par spīti valdības kampaņai, kuras laikā visas ģimenes pa pastu saņēma krāšņu valdības izdotu bukletu. Nav grūti iedomāties, ka tehniskāka rakstura reformas – piemēram, “izgudrojumu laboratorijas” ASV Nacionālā snieguma pārskatā vai uz rezultātiem orientēta budžeta sistēma Somijā un Zviedrijā – paliks pilnīgi nezināmas iedzīvotāju lielākajam vairākumam attiecīgajās valstīs.

Zināšanu trūkums varbūt nav tas nopietnākais šķērslis. Vienlīdz kropļojoša var būt nepatiesa informācija vai konceptuāli nepareizi priekšstati. Piemēram, vidusmēra amerikāņu domas par federālo programmu efektivitāti. Aptauju rezultāti liecina - vairākums amerikāņu uzskata, ka vairāk nekā 50% no sociālā nodrošinājuma programmu budžeta tiek tērēti pieskaitāmo izmaksu finansēšanai. Patiesais skaitlis ir mazāks par 2% (*Bok, 1997, p. 56*). Apvienotajā Karalistē 60. gados veiktās aptaujas parādīja, ka vairākums iedzīvotāju ir pret “nacionalizāciju”, bet vienlaikus dod priekšroku “valsts īpašumam”.

Tomēr atliksim uz brīdi malā iedzīvotāju neziņas un vienaldzības (svarīgās) problēmas un koncentrēsimies uz tiem jautājumiem, kuros, kā šķiet, iedzīvotājiem ir izveidojies noteikts viedoklis. Galu galā, vairākās valstīs aptaujas balstījās uz tādiem

jautājumiem kā, piemēram, “Kā jūs vērtējat valdības vispārējo darbību?” vai “Vai jūs ticat/nedaudz ticat/loti ticat politiķiem/ierēdņiem/banku vadītājiem/ārstiem?”, uz kuriem nebija grūti iegūt atbildes un tad tās sasummēt, iegūstot noteiktu atbilžu “īpatsvaru”. Pamatojoties uz atkārtotām šāda veidā aptaujām, politologi identificēja samazīnošās leģitimitātes un uzticības problēmu daudzās liberālajās demokrātijās (rezumējumam skat. *Nye et al., 1997; the Pew Research Centre,*

1998). Tie ir noteikti ir interesanti dati, taču pastāv ievērojamas problēmas ar to interpretāciju. Piemēram, divi svarīgi jautājumi: ko domā respondenti, deklarējot savus uzskatus par valdības vispārējo darba izpildi? Ko viņi ir izlasījuši avīzē iepriekšējā nedēļā? Par ko nesēn televīzijā runāja premjerministrs? Par valdības lēmumu neindeksēt valsts pensijas atbilstīgi inflācijas pieaugumam? Vai varbūt šis respondents aptaujas rītā tika slikti apkalpots vietējā pasta nodaļā? Turklāt ir jāizvirza jautājums par konkrētā viedokļa pamatojumu. *Kāpēc* respondents domā, ka lēmums par valsts pensijām/makroekonomikas politika/pasta nodaļā saņemtais pakalpojums ir labs vai slikts? Kādas cerības viņš saista ar uzdoto jautājumu un kā formējas viņa vēlmes vai ieceres? Diemžēl, pavisam nedaudz ir tādu aptauju, kas palīdz gūt atbildes uz minētajiem jautājumiem – mēs varbūt zinām, ko domā vidusmēra pilsonis, taču reti kad saprotam, *kāpēc* viņš tā domā (to labi raksturo piemērs ar *ICM* 1993. gadā veikto aptauju par Apvienotās Karalistes Pilsoņu hartu).

Lai būtu kā būdams, aptauju dati ļauj mums izdarīt dažus provokatīvus, ja arī ne pilnīgi pārliecinošus atklājumus. Pirmkārt, iedzīvotāju viedoklis par valdības vispārējo darbību vai uzticamību ne vienmēr cieši sasaucas ar viņu domām par daudz konkrētākiem jautājumiem (piemēram, par to, cik adekvāti ir pasta pakalpojumi). Iedzīvotāji spēj saglabāt vispārēju cinismu vai neuzticēšanos “valdībai”, vienlaikus būdami visai apmierināti ar konkrētiem sabiedriskajiem pakalpojumiem, kurus viņi izmanto (*Canadian Centre for Management Development, 1998a and b*).

Vispārējās neapmierinātības ar valdību pakāpe ir “cieši saistīta ar cilvēku izjūtām pret savu valsti” (*Pew Research Centre, 1998, p. 1*).

Turklāt pieņēmums, ka privātā sektora sniegtie pakalpojumi tiek augstāk novērtēti nekā sabiedriskā sektora pakalpojumi, šķiet, ir visai apšaubāms. Vismaz Kanādā “daudzus sabiedriskā sektora pakalpojumus, piemēram, policijas darbību, atkritumu savākšanu, meteoroloģiskos pakalpojumus un ugunsgrēku dzēšanu, sabiedrība vērtē daudz augstāk nekā daudzus privātā sektora pakalpojumus, piemēram, bankas, kabeļu TV kompānijas un automobiļu dilerus Visumā varētu sacīt, ka sabiedriskā un privātā sektora pakalpojumi tiek klasificēti samērā līdzīgi (*Canadian Centre for Management Development, 1998b, p. 5*).

Arī Apvienotajā Karalistē 1993. gadā veiktā *ICM* aptauja parādīja, ka, attiecībā uz pakalpojumu kvalitātes uzlabošanu, sabiedrība nebūt nevērtē privātā sektora pakalpojumus augstāk par sabiedriskajiem pakalpojumiem, piemēram, Nacionālā veselības dienesta ārsti un Apvienotās Karalistes pasta pakalpojumi ieguva nedaudz augstāku vērtējumu nekā būvniecības sabiedrības un daudz augstāku vērtējumu nekā bankas (*ICM, 1993, p. 16*).

Protams, nav stingra pamata apgalvojumam, ka sabiedrība gribētu atteikties no labklājības valsts, aizstājot to ar privātajiem pakalpojumu nodrošinājuma veidiem.

Piemēram, 1993. gadā veiktā aptauja par jaunzēlandiešu attieksmi parādīja "spēcīgu atbalstu uzskatam par vispārēju (*universal*), nevis atlikuma (*residual*) labklājības valsti, to skaitā atbalstu lielākiem nodokļiem (kaut arī ne vienmēr vēlēšanos pašiem maksāt lielus nodokļus), kā arī vispārēju pārliecību, ka politiķi ir zaudējuši saskari ar notiekošo un nav valdības uzticības vērti" (*Vowles et al., 1995, p. 97*).

Pat Amerikas Savienotajās Valstīs, ko uzskata par privāto sektoru atbalstoša un pret valdību vērsta noskaņojuma cietoksni, aptauju rezultāti liecina, ka "Kopumā 72% amerikāņu uzskata, ka valdībai ir jāraugās, lai neviens cilvēks nepaliktu bez pārtikas, pajumtes vai apģērba ... un šādi domājošo īpatsvars ir tieši tāds pats kā 60. gados" (*Pew Research Centre, 1998, p. 7*). Apvienotajā Karalistē teātrisma zenīta laikos, kā arī pirms un pēc tam sabiedriskās domas aptaujas bieži liecināja par to, ka vēlētāji dod priekšroku sabiedrisko līdzekļu izlietošanai veselības aprūpes un izglītības pakalpojumiem, un dažos gadījumos respondentu vairākums pat izteica gatavību maksāt lielākus nodokļus, ja viņi būtu pārliecināti par to, ka ieņēmumus tiktu novirzījis šiem mērķiem.

Turklāt respondenti bieži vien spēj izšķirt dažādās dalībnieku grupas, kuras piedalās pārvaldes procesā. Visbiežāk viņi izsaka mērenu uzticību ierēdņiem, bet ievērojami zemāku (un aizvien samazinošos) uzticību politiskajiem līderiem. Piemēram, aptaujas liecina, ka cilvēku sarūgtinājums ir vērstas pret politiķiem, kuri vada valdību, nevis ierēdņiem, kuri to administrē. 67% aptaujāto iedzīvotāju vairāk uzticas federālā līmeņa darbiniekiem nekā politiķiem (tiem uzticas tikai 16%), uzskatot, ka viņi spēs rīkoties pareizi. 69% respondentu tagad apgalvo, ka viņiem ir pozitīvs viedoklis par valdības darbiniekiem, kas ir uzlabojums, salīdzinot ar 55% 1981. gadā laikraksta *Los Angeles Times* rīkotajā valsts mēroga sabiedriskās domas aptaujā (*Pew Research Centre, 1998, p. 2*).

Tādējādi, ja prezidentam Reiganam bija taisnība, sakot, ka federālā valdība bija drīzāk daļa no problēmas nekā daļa no atrisinājuma, tad viņam labāk vajadzēja censties reformēt politiķus, nevis ierēdņus! Turklāt, vismaz ASV gadījumā, sabiedrības neuzticību izraisa nevis vēlēto politiķu nespēja strādāt *efektīvi*, bet gan vēlēto līderu nespēja ievērot augstus morāles standartus (*Pew Research Centre, 1998*). Tas ir ārkārtīgi interesants materiāls, jo liek domāt, ka sabiedrības vadības reforma nespēs sniegt būtisku ieguldījumu valdības leģitimitātes nostiprināšanai divu būtisku iemeslu dēļ. Pirmkārt, sabiedrība *spēj* atšķirt politiskos līderus no ierēdņiem, un tās neuzticība ir galvenokārt vērstā pret pirmajiem. Otrkārt, šī neapmierinātība ar politiskajiem līderiem ir sakņota nevis priekšstatā par viņu nespēju vadīt, bet gan uzskatā, ka viņi nav uzticēšanās vērti vai arī ka viņu morāles standarti ir ļoti zemi. Treškārt, iedzīvotāju atbildes var būt ļoti saistītas ar konkrēto kontekstu un ir attiecīgi jāinterpretē. Piemēram, šķiet, ka iedzīvotāji ugunsdzēsības pakalpojumus vienmēr novērtē samērā augstu, turpretim plānošanas pakalpojumi pašvaldībās saņem zemāku vērtējumu. Šāds vērtējums var atspoguļot pašu pakalpojumu raksturu: pirmais ir ļoti būtisks pakalpojums, bet otrs ir regulējošā funkcija, kas var negatīvi ietekmēt atsevišķus iedzīvotājus, cenšoties nodrošināt taisnīgumu un aizsargāt citus iedzīvotājus, piemēram, ar zonēšanas noteikumu palīdzību.

Tāpēc 7,0 punktu vērtējums ir zems vērtējums ugunsdzēsības pakalpojumam, bet lielisks vērtējums plānošanas pakalpojumam (Canadian Centre for Management Development, 1998b, p. 6).

Ceturtkārt, iedzīvotāju piekāpības mazināšanās varētu nozīmēt, ka vairāk iedzīvotāju vēlas – aktīvi vai pasīvi – pretoties un kritizēt valsts varas iestādes, padarot to dzīvi grūtāku. Tomēr tas vēl nenozīmē, ka šie iedzīvotāji vēlētos vairāk piedalīties lēmumu pieņemšanas vai programmu vadības procesā. Šeit pierādījumi ir nevienmērīgi: daudzi sabiedrības locekļi vēlas iegūt “lielāku teikšanu”, bet nebūt ar to nedomā pilnasinīgu un laiku paģerošu līdzdalību. Lielāka vietu skaita piedāvāšana iedzīvotāju konsultatīvajās padomēs vai fokusa grupās dažiem cilvēkiem varētu patikt, taču uzskatīt, ka lielāka “līdzdalība” ir galvenā atbilde uz nepakļāvības un neuzticēšanās problēmu - tas būtu nepamatots loģikas lēcieni.

Tādējādi, ideālā gadījumā, iedzīvotāju viedokļa analīze ir jāsaista ar konkrēto tēmu (daži pakalpojumi pēc savas būtības ir populārāki nekā citi) un konkrētām personām (politiķiem neuzticas vairāk nekā ierēdņiem). Turklāt būtu jāuzzina nedaudz vairāk par iedzīvotāju pieredzi (vai atbildes, ko snieguši cilvēki ar nelielām zināšanām un bez jebkādas pieredzes, ir uzskatāmas par līdzvērtīgām tām atbildēm, ko snieguši regulāri attiecīgā pakalpojuma lietotāji, kurus varētu uzskatīt par “ekspertiem” šajā jomā?). Jautājums par “uzticēšanos valdībai” izrādās tikpat sarežģīts kā pati valdība, un galīgi nav skaidrs, kādu jēgu vai nozīmi piešķirt plašām aptaujām, kuru rezultāti liecina, ka 61% iedzīvotāju domā šo vai domā to par ļoti vispārīgi formulētu jautājumu par uzticību vai efektivitāti.

Jau pati leģitimitātes koncepcija nebūt nav vienkārša (*Held, 1987*). Paziņojums, ka pašreizējo valdību vai pašreizējo valsts pārvaldes sistēmu kāds akceptē kā leģitīmu, var slēpt sevī lielu zināšanu stāvokļu un attieksmju daudzveidību. Kā jau minējām iepriekš, respondenti (vai, patiesībā, vēlētāji) var būt ļoti zinoši vai arī pilnīgi nezinoši attiecībā uz viņiem adresētajiem jautājumiem, par kuriem tiek lūgts viņu vērtējums. Gluži tāpat arī viņu attieksme var svārstīties no negribīgas piekrišanas (“laikam jau nav citas alternatīvas”) līdz kūtrai akceptēšanai vai pat aizrautīgai atzīšanai (“Amerikas demokrātija / Lielbritānijas Nacionālais veselības dienests / franču *grands corps* sistēma ir pati labākā pasaulē”).

Varam secināt, ka sabiedrības attieksme pret vadības reformu konkrēti un pret valsts pārvaldi vispār ir gan kompleksa, gan arī tikai virspusēji izpētīta. Vairākums pierādījumu ir gūti no anglosakšu valstīm, un būtu ārkārtīgi noderīgi tos salīdzināt ar vienlīdz dziļiem pētījumiem Ziemeļvalstīs, Vācijā vai Francijā. Sabiedrības lielākā daļa, domājams, visai maz zina par konkrētām reformām.

Liela daļa sabiedrības locekļu arī spēj saglabāt plašu attieksmes spektru pret valsts aparātu, atšķirot dažādas dalībnieku grupas, dažādus pakalpojumus, kā arī vispārīgos un konkrētos jautājumus. Daži attieksmes veidi būs dziļi sakņoti un grūti maināmi (piemēram, daudzās valstīs vērojama plašais atbalsts labklājības valsts pamatstruktūras saglabāšanai), vienlaikus citi viedokļi var būt diezgan nepastāvīgi un viegli maināmi, izmantojot ar jaunu informāciju vai pieredzi. Tādējādi enerģiskie apgalvojumi, ka sabiedrība ir zaudējusi ticību sabiedriskajiem pakalpojumiem vai ka

tā "vēlas" mazāk birokrātijas, vai arī pieprasa augstāku kvalitāti, bieži vien izrādās visai trausli un līdz ar to nevar kalpot par platformām konkrētu reformu programmu veidošanai.

6.5. Politika un vadība: pārskats

Attiecības starp politiku, sabiedrības vadību un sabiedrisko domu ir ļoti pretrunīga joma, par kuru sistemātiski dati, labākajā gadījumā, tiek apkopoti ar intervāliem. Izteikuši šo brīdinājumu, mēģināsim no iepriekš sniegtajiem pierādījumiem atvasināt dažus vispārīgus secinājumus.

Pirmkārt, sabiedrības vadības reformas vairākās valstīs un dažādos veidos ir mainījušas attiecības starp ievēlētām un ieceltām amatpersonām. Vismaz šajā ziņā tās nav "neitrālas". Otrkārt, trūkst pierādījumu par ministru vēlēšanos vai spēju kļūt par savu "portfeļu" stratēģiskajiem vadītājiem. Pieklājīgākais, ko varētu teikt par reformu modeļiem, kas "iesviež" politiķus šādās lomās, ir tas, ka šie modeļi ir nepārbaudīti un runā pretim pazīstamajiem stimuliem, kas liek politiķiem rīkoties tradicionālajā "politiskajā" veidā. Treškārt, vadītāji dažādos ceļos ir ieguvuši papildu pilnvarojumu, taču vienlaikus politiskā kontrole tiek enerģiski pastiprināta daudzās no desmit analizētajām valstīm. *Ne vienmēr* pastāv pretruna starp šiem diviem virzieniem - sabiedriskais sektors ir pietiekami liels un daudzveidīgs, lai tie abi varētu attīstīties vienlaikus. Tomēr atsevišķos gadījumos var būt vērojama skaidri izteikta spriedze. Ceturtkārt, jebkurš ierosinājums radikāli depolitizēt sabiedrības vadību (ja vārdu "politisks" mēs saprotam iepriekš raksturotajā nozīmē) ir vai nu pārpratums, vai arī runā pretim daudzās valstīs iegūtajiem pierādījumiem. Teiksim, veselības aprūpes resursu sadale vai lēmumi par izglītības standartiem vai lieliem sabiedriskās infrastruktūras projektiem jau pēc savas būtības ir "politiski" lēmumi, neatkarīgi no tā, vai tos pieņem vareni politiķi vai stingri sabiedriskā sektora vadītāji (vai pat ārsti vai skolotāji). Sabiedrība bieži vien uzskata, ka izšķirošā atbildība vai vismaz dalīta atbildība ir politiskajai varai, lai kā arī ministri neprotestētu, ka tie ir tehniski vai profesionāli lēmumi, kurus ir pieņēmušas attiecīgās amatpersonas. Piektkārt, retorikā par atbildīguma pastiprināšanu un pārskatāmības palielināšanu ir diezgan daudz nenoteiktības, un daži ministri ir izmantojuši jauno sadalījumu starp politiku/administrāciju, lai programmu nepilnības nosauktu par vadītāju neveiksmēm. Tas ļauj politiķiem nokratīt no sevis tiešo atbildību brīžos, kad viss nenorit kā nākas. Turklāt izskatās, ka likumdevēji pārāk gausi izmanto plašā klāstā saņemtos datus par darba izpildes rādītājiem, ko nodrošina labāka pārskatāmība un uzsvars uz darbības galaproduktiem un iznākumu. Paturot prātā 5. nodaļu, varētu sacīt, ka pat tad, kad "reālajam rezultātam" izdodas pārkāpt pāri konceptuālajām, metodoloģiskajām un politiskajām barjerām un "izmukt plašajā pasaulē", tam bieži nākas kļīst apkārt, meklējot auditoriju. Sestkārt, tikai dažas konkrētas reformas ir iesāktas kā atbildes reakcija uz "sabiedrisko domu", kaut arī nereti šāds pamatojums tām tiek piedēvēts. Privatizācija,

tirgus mehānismu ieviešana, štatu samazināšana un darba izpildes rādītāju sistēmu ieviešana ir elites produkti, nevis populāra darba kārtība (pat ja sabiedriskā doma vēlāk dažus no šiem jaunievedumiem ir akceptējusi un sākusī izmantot). Liekas, ka vislielākās spriedzes joma ir labklājības valsts, kuras galvenie elementi ilgstoši saglabā popularitāti vairākumā valstu, bet kuras dārdzība ieviekl to ugunslnijā, kur darbojas izmaksu un štatu samazinātāji (skat. A pielikumu). Septītkārt, jebkurš vienkāršots priekšstats par sabiedrisko domu, kas iestājas "par" vai "pret" "lielu valdību", ir maldinošs. Pieejamie pierādījumi rāda, ka, lai cik ierobežotas arī nebūtu sabiedrības zināšanas par reformas konkrēto būtību, tautas attieksme pret valdību ir daudzšķautņaina un zināmos aspektos pat diezgan izsmalcināta.

Vēl viens secinājums ir tāds, ka pastāv izteikta nepieciešamība pēc reālistiska modeļa par to lomu, kādu politiķi var spēlēt valsts aparāta vadīšanā. Nedz anglosakšu valstīs pastāvošais pārstāvniecības demokrātijas/sabiedrības interešu modelis, nedz arī kontinentālais *Rechtsstaat* modelis nešķiet pietiekams, lai tiktu galā ar jaunajām darbības formām un praksi. Nav runa par to, ka šie tradicionālie modeļi būtu nepareizi, bet gan, ka tie vairs nav atbilstīgi mūsdienu apstākļiem. Varētu pat apgalvot, ka, pārdomājot šos jautājumus, vajadzētu vienlīdz pievērsties gan politiķu profesionālajām mācībām un ievadīšanai amatā, gan viņiem piemērojamiem stimuliem un sodiem, gan arī sabiedriskā sektora pakalpojumu reformēšanai vai tā organizāciju pārveidošanai. Kāpēc parasti tiek uzskata, ka reforma ir vajadzīga ierēdņiem, nevis ministriem vai citiem politiķiem, kuri cer drīzumā kļūt par ministriem? Tas *nav* mēģinājums aizstāvēt Platona sargu mūsdienu versiju, nedz arī aicinājums piespiest parlamenta deputātus iegūt MBA grādu. Tomēr tas ir norādījums, ka politiķu sagatavošana augstajiem amatiem daudzās valstīs reformatoriem jau pārāk ilgi ir bijusi aizliegtā zona. Ja reiz tie ir *paši politiķi*, kuriem tauta visvairāk un visdziļāk neuzticas, tad varbūt pastāv demokrātiski pamatoti iemesli iekļaut sabiedrisko debašu darba kārtībā jautājumu par viņu gatavību veikt tiem uzticētos pienākumus?

"Pienācis laiks vēlētājiem amatpersonām atcerēties bibelisko priekšrakstu "ārstē sevi pats". Ir būtiski, lai viņi paskatītos uz savām pašu institūcijām. Ikvienu valdību ir ietekmējusi informācijas revolūcija un globālā ekonomika. Tomēr parlaments un ministru kabinets vēl joprojām strādā tāpat kā pirms divdesmit gadiem" (*Bourgault and Savoie, 1998, p. 16*).

7. nodaļa

Kompromisi, līdzsvars, robežas, dilemmas un paradoksi

„Lielākie paradoksi ar to nepatīkamajām vidēja termiņa un ilgtermiņa saistībām, šķiet, ir vispārīgi un pastāvīgi pēc rakstura, un sakņojas nesaskaņās, politikas pretrunās, kas raksturo reformas, un pašu reformu īstenotāju naivitātē. (Wright, 1997, p.12)

7.1 Reformas optimisma/ atmiņas zaudēšana

Svarīga, taču bieži vien neievērota pēdējo divdesmit gadu publiskā sektora reformu iezīme ir bijusi liels optimisms attiecībā uz pašas vadības potenciālu (Pollitt, 1993, pp.1–5). Šķiet, ir paredzētas dažas robežas šo dinamisko un nozīmīgo prasmju izpaušmei. Visintensīvākā reformas laikposma sākumā kāds Lielbritānijas ministrs izteicās šādi: „Efektīva vadība ir galvenais [nacionālajā] atmodā . . . un vadības etosam ir jāizlaužas cauri mūsu nacionālajai dzīvei — privātajiem un sabiedriskajiem uzņēmumiem, civildienestam, nacionalizētajām nozarēm, pašvaldībām un Nacionālajam veselības dienestam” (Heseltine, 1980). Šāds optimisms kontrastē ar tradīciju, kas tika kopta, runājot vai rakstot par sabiedriskā sektora organizāciju vadību, to tradīciju, kas uztver šīs darbības kā pakļautas plaši izplatītiem, „iedibinātiem” un, iespējams, nenovēršamiem ierobežojumiem un kompromisiem. Tradicionālajās, pastāvīgajās birokrātijās soli pa solim laika gaitā par šādiem administratīviem ierobežojumiem tika izveidota īpaša gudrība, ko izmantoja rūdīti karjeras ierēdņi, lai brīdinātu politiķus par viņu piedāvāto inovāciju (kas administratīvajā formā reti bija kas jauns, kā to varēja iedomāties politiķi) iespējamiem ierobežojumiem. Taču kopš 70.gadiem visradikālāko reformu valstīs šādi piesardzīgie, konservatīvie vadītāji izgāja no modes, dodot vietu „kārtīgiem” vadītājiem. Turklāt šajās pašās valstīs pastāvēja kombinācija, kas sastāvēja no amatu pazemināšanas, terminētu augstāko amatpersonu darba līgumu izplatīšanās un augstas kadru mainība dažādos līmeņos, kuras mērķis bija saīsināt institūciju atmiņu, lai arvien mazāk un mazāk cilvēku organizācijā varētu uzzināt par desmit vai divdesmit gadus veciem precedentiem vai vēlēties vērst politikas meistarību uz šīm neērtībām. Kā nesen izteicās viens Kanādas valsts pārvaldes darbinieks: „kāda daļa no civildienesta pelēkās vielas ir izzudusi” (diskusija seminārā, 1998.gada novembris).

„Vēstures mācību” dzelžainās skavas turpmāk vaļīgākas darija tāda pieņēmuma popularitāte, ka, pateicoties straujām izmaiņām ekonomikā un tehnoloģijās, vadības risināmie jautājumi konstanti saskaras ar jauniem izaicinājumiem, un tādējādi, kaut vai tiem līdzdarbojoties, ātri vien nobīda vecās rūpes otrajā plānā. Bestselleri ar tādiem nosaukumiem kā, piemēram, *Plaukšana pateicoties haosam: vadības revolūcijas*

rokasgrāmata (*Thriving on chaos: a handbook for management revolution, Peters, 1987*) vai *Korporācijas pārveidošana (Re-engineering the Corporation, Hammer and Champy, 1995)* ir veicinājuši pārliecību, ka pagātnei nav tik būtiska nozīme. Apsveriet šādu padomu, ko dod pārveidošanas dibinātāji:

Pārveidošana nozīmē sākt visu no paša sākuma, ar baltu papīra lapu. Tas nozīmē tradicionālo gudrību un no pagātnes pieņēmumu noliegšanu. Pārveidošana nozīmē ieviest jaunas pieejas procesa struktūrām, kas nedaudz vai vispār nelīdzinās tām, kas pastāvēja iepriekšējās ērās (*Hammer and Champy, 1995, p.49*).

Var iebilst, ka citētie avoti attiecas uz privāto sektoru. Patiesībā citētie vadības „guru” uzstāj, ka viņu atklāsmes attiecas uz *visām* organizācijām (skat., piemēram, *Hammer and Champy, 1995, pp.218–219*), un valdības vairākās valstīs ir noteikti nēmušas vērā viņu darbus. Turklāt pastāv paralēla retorikas straume, kas īpaši koncentrējas uz valdību. Pēdējā desmitgadē, iespējams, visvairāk lasītais un apspriestais darbs angļu valodā par valdības reformu ir pilns ar deklaratīviem izteicieniem, piemēram:

... birokrātiskais modelis attīstījās no mūsdienām atšķirīgos apstākļos ... Šodien viss ir mainījies. Mēs dzīvojam elpu aizraujošu pārmaiņu laikā. . . Mūsdienu vide nosaka vajadzību pēc institūcijām, kas būtu elastīgas un viegli adaptējamas . . . Tā nosaka vajadzību pēc institūcijām, kas *dod varu* sabiedrībai, nekā tikai *kalpo* tai (*Osborne and Gaebler, 1992, Reinventing government, p.15*).

Nevēloties noliegt acīmredzamo patiesību, kas attiecas uz mainīgajiem apstākļiem, kuros jāstrādā valdībai, vēlamies atzīmēt mūsu dziļos skepsi attiecībā uz to, ko kāds varētu nosaukt par vadības domas skolu „vēsture ir mirusi, viss ir jauns”. Gluži pretēji, kad valdības pastiprināti pievērsās divdesmitā gadsimta beigu problēmu risināšanai, daudzi seni ierobežojumi un kompromisi parādījās jaunā izskatā. Var pat novērot, ka tāpat kā par indivīdiem, kas piedzīvojuši smagu atmiņas zudumu, parasti runā, ka tie slimo ar plānprātību, vismaz uz dažiem no visneprātīgākajiem reformas paziņojumiem var attiecināt to pašu, ikdienas, „šeit un tagad” realitātes pieskāriena trūkumu.

Tādēļ šajā nodaļā vēlamies nopietni pievērsties jautājumam par administratīvai reformai raksturīgiem ierobežojumiem un robežām. Diez vai tas ir revolucionārs jautājums. Dažādos veidos to atbalstīja daži ievērojami akadēmisku grāmatu par valsts pārvaldi un vadību autori. Piemēram, Čārlzs Perouvs (*Charles Perrow*) skatīja birokrātiskos procesus kā tādus, kam raksturīgi apvītus ar dilemmu pinekļi un kur neizbēgami jāmaksā augsta cena, ja kaut ko vēlas darīt no ierastās kārtības atšķirīgi (*Perrow, 1972*). Ārons Vildavskis (*Aaron Wildavsky*) un Džons Presmens (*John Pressman*) polemizēja, ka politikas ieviešana ir ļoti riskants bizness, kur politikas veidotāju vīzijas īstenošana ir atkarīga no visvājākās posma ļoti garā ķēdē, kuras sastāvā parasti ir iejaucošos lēmumu un starproganizāciju saiknes (*Pressman and Wildavsky, 1973*). Kristofers Huds (*Christopher Hood*) attīstīja paplašināto „robežu” tipoloģiju pārvaldei, kur administratīvās dilemmas un nelinearitātes parasti slepus radīja procesu ieviešanas izkropļojumus, veicinot neefektivitāti, korupciju vai pat negribētas sekas (*Hood, 1976*). Huds un Džeksons pievērsa uzmanību arī veidam, kā administratīvie „Principi” bieži vien parādās saderīgos pāros, ar priekšrocībām un trūkumiem,

starp kuriem jāmeklē kompromisu, virzoties no viena galēja principa pie otra (*Hood and Jackson, 1991*). Nesen šis pats autors ir noformulējis vēl labāk izstrādātu ierobežojumu shēmu, izmantojot tikla/ grupas kultūras teoriju, mēģinot parādīt, ka katra administratīvā filozofija sevī nes ne tikai būtiskus ierobežojumus, bet arī pašas sabrukuma iedīgļus (*Hood, 1998*). Vairāk „pielietojamā”, specifiskā Džona Haligena (*John Halligan*) darbā, kurā komentētas pamatīgās un daudzšķautņainās reformas Austrālijā un Jaunzēlandē, atzīmēts, ka pat šajos divos gadījumos: „Pārveidojot vadības praksi un teoriju, valsts pārvaldes mūžīgie jautājumi ir saglabājušies” (*Halligan, 1997, p.43*).

Īpaši nesejojot nevienam no šiem autoriem, mēs ticam, ka viņu kopīgā izpratne par valsts programmu administrēšanu parāda iesakņojušās un periodiska rakstura dilemmas un pretrunas, tā ir precīza un pelnījusi, lai mēs to atkārtoti pieminētu. Angļu valodā runājošajās vidēs maģiskā vārda „vadība” aizvietošana ar nemoderno „administrācija” maz sekmē izmaiņas robežu veidos, par kurām runā šie analītiķi (lai gan tas var novest pie noteiktu problēmas proporcijas palielinājuma attiecībā pret citām). Ticamas informācijas iegūšana par izvairīšanos no nodokļu nomaksas vai dažādu aģentūru, kas visas sniedz pakalpojumus bezdarbniekiem, koordinēšana ir pasākumi, kas rada līdzīgas organizatoriskas problēmas, neskatoties uz to, vai attiecīgie ierēdņi uzskata sevi par likuma burtam sekojošiem birokrātiem vai vadītājiem, kuriem rūp izpilde. Tāpat arī informācijas tehnoloģiju brīnumi nemazina vajadzību līdzsvarot, izvēlēties un atpazīt robežas. Uzlabotās datu apstrādes jaudas un ātra komunikācija noteikti padara par pielietojamus tādus pārvaldes, koordinēšanas un pārraudzības stilus, kas iepriekš bija sarežģīti vai neīstenojami. Tomēr datori nespēj atrisināt loģiskās pretrunas, motivācijas, ergonomiskās vai citas problēmas, kas saistītas ar konkurējošām vai atšķirīgām vērtībām (*Hudson, 1998*). Bet tie var palīdzēt lēmuma pieņemējiem izveidot skaidrāku vai sīkāk izstrādātu izvēles iespēju aprakstu—vai šī skaidrība ir vēlama vai nē.

Šajā nodaļā, tāpat kā jau iepriekš šajā grāmatā, parādīta atšķirība starp „dedzīgākām” reformas retorikām dažās valstīs un daudz piesardzīgākām sarunām citās valstīs. Mēs koncentrēsimies uz radikālāko (vai vismaz ambiciozāko) reformētāju prasībām. Nav viegli precīzi noraksturot šo grupu - dažreiz par tām var domāt kā par „JSV valstīm” un dažreiz kā par „anglosakšu valstīm”, taču neviens no šiem nosaukumiem nav pilnīgs. Ar šīm valstīm mēs domājam Austrāliju, Jaunzēlandi, Apvienoto Karalisti un Amerikas Savienotās Valstis. Kanāda dažreiz ir bijusi šīs „pārrunu kopienas” locekle, arī Somija, Zviedrija un Nīderlande laiku pa laikam ir aizņēmusies šo to no šīs retorikas, bet selektīvi un piesardzīgi - no prakses. Vācija nav piederējusi šim klubam (noteikti ne federālās valdības līmenī), arī Francija ir ieturējusi distanci, vienlaikus paužot pašai savu un diezgan atšķirīgu reformas retoriku. ES Komisija 90. gadu vidū diezgan nepārlicieņoši sāka iesaistīties JSV reformas retorikas veidošanā. Mēs tādēļ pievērsīsimies „radikālajiem reformētājiem”, tikai palaikam pieminot citus. Sākotnējā vēlīgā interpretācija varētu būt tāda, ka pārējās valstīs jau no paša sākuma ir bijušas vairāk jutīgas pret līdzsvāriem, robežām un

tradicionālajām problēmām. Mazāk optimistiska interpretācija - tām tomēr ir jāsaskaras ar dažām neveiklām alternatīvām radikālajā sabiedriskā sektora modernizācijā. Par nožēlu mums šeit nav ne vietas, ne datu, lai analizētu šos pētījumus, kas atteicas uz „citām”.

7.2 Līdzsvara un pretrunu vārdnīca

Līdz šim mēs šajā nodaļā atsaucāmies uz „ierobežojumiem”, „robežām” „kompromisiem,” un „problēmām”. Lai turpmāk izteiktos nedaudz precīzāk, runāsim par:

Kompromisiem: kad ir vairāk nekā viens vēlamais vai kad, nenovērtējot vienu problēmu, neizbēgami tiek samazināta kāda vēlamā kvalitāte vai saasināta cita problēma. Tādējādi tā ir situācija, kurā lēmuma pieņēmējiem ir pienākums *līdzsvarot* dažādas parādības, ko tie vēlas un kas vienā tajā pašā laikā vienlīdz lielā mērā nav iespējamās—tas ir, lai viens būtu lielākā apmērā, kādam citam jābūt mazākā apmērā. Piemērs, ko min Huds (1976), parāda, ka ilgi kalpojošu vietējo amatpersonu iecelšana, iespējams, attīstīs vietējās zināšanas un to nepārtrauktību, taču vienlaikus palielinās to piemēru skaitu, kad vietējās amatpersonas „pārņem iezemiešu dzīves veidu” vai padodas korupcijas vilinājumam. No otras puses, amatpersonu iecelšana var notikt rotācijas kārtībā, šīs amatpersonas ir lojālas centram un zina, ka drīz tiks pārceltas uz darbu citā vietā. Otrā iespēja samazina korupciju un draudus, ka amatpersonai izveidojas pārmērīga līdzjutība pret grūtībām, ar kurām saskaras vietējie iedzīvotāji administrētajā teritorijā, bet tā samazina arī vietējās zināšanas institūcijā un tādējādi palielina risku, ka vietējie iedzīvotāji spēj izvairīties no paredzētajām kontroles sistēmām vai sagrozīt tās.

Robežas: definējot robežu, izmantosim vārdnīcas doto definīciju „punkts, pakāpe vai apjoms, par kuru tālāk nenotiek vai nedrīkst notikt nekāda kustība „(Harrap's *Chambers Encyclopedic English Dictionary*, 1994, p.741).

Dilemmas: situācijas, kurās vadītājs saskaras ar divām vai vairāk neapmierinošām alternatīvām, t.i., kurā pieejamie lēmumi dotās problēmas risināšanai nevar tikt pieņemti tādā veidā, lai *atrisinātu* problēmu, bet tikai lai aizvietotu vienu nevēlamo pazīmju kopumu ar citu. Tādējādi dilemma ir ierobežojošs kompromisa gadījums, patiesībā tas ir kompromiss, kurā situācija saglabājas negatīva, neatkarīgi no izvēlētas iespējas. Dažreiz mēģinājums izsekot valsts pārvaldes korupcijas un/ vai nekompetences cēloņus var pieņemt dilemmas īpašības. Paziņojums par problēmu iedragā tās valsts sektora daļas stāvokli, kurā tā tika atklāta, mazina sabiedrības ticību un var pat veicināt pilsoņu nepakļaušanos („kāpēc man būtu jāmaksā nodokļi, ja viņi bāž tos savās kabatās?”). No otras puses, neinformējot par problēmu, var pieļaut tās tālāku attīstību, un tas var aizkavēt pietiekamas atbalsta koalīcijas veidošanos, lai nodrošinātu, ka tiek veikti reāli pasākumi.

Cits jēdziens, ko bieži pieminēsim, ir *paradokss*. Paradoksi ir *šķietamās* pretrunas: apgalvojumi, kas ir paši sev pretrunā vai nepatiesi, un tomēr tajos var būt kāda daļa patiesības. Vārdnīcās bieži minētais piemērs „lēnāk brauksi, ātrāk tiksi”. Daži komentētāji ir atraduši veselu paradoksu virkni, kas iepīta mūsdienu administratīvās reformas teorijā un praksē (*Wright, 1997*). Daži no tiem atrodami veselu valstu vai sistēmu līmenī, citi – specifisku institūciju vai prakses līmenī. Raitis uzsāk savu ziņojumu ar pārsteidzošu makroparadoksu:

Pirmais lielākais politikas paradokss ir tas, ka visradikālākās reformas programmas ir bijušas ieviestas valstīs ar visefektīvāko administrāciju, citiem vārdiem sakot, tajās valstīs, kur tas vismazāk bija nepieciešams! (*Wright, 1997, pp.9–10*).

Šīs grāmatas iepriekšējās nodaļās stāstīts par dažiem iespējamajiem šāda kurioza cēloņiem. Iespējams (3.nodaļa), tās ir valstis, kuras ir bijušas konsitucionāli un politiski visspējīgākās veikt lielas pārmaiņas to administratīvajās struktūrās, un tādēļ arī ir tās veikušas. Neskatoties uz to, iespējams, ka tās ir arī valstis, kas jau pagātnē ir veikušas nozīmīgus modernizācijas pasākumus sabiedriskā sektora organizācijās (tā paša iemesla dēļ). Tādā veidā plaisa starp radikāliem reformētājiem un tiem, kuri ir „iestrēguši” vai spēj īstenot pārmaiņas ļoti lēni un pakāpeniski, var turpināt pieaugt, vismaz līdz brīdim, kamēr notiek liels lūzums to valstu juridiskajās un politiskajās sistēmās, kurās pārmaiņu process notiek lēni. Varbūt vēlreiz jāuzsver, ka šie ir pieņēmumi par pārmaiņu *apjomu*, un tie nekādā ziņā neparedz, ka visās valstīs pārmaiņas ies vienā virzienā vai pieņems vienādu formu.

Savā vēstījumā vairāk pievērsīsimies konkrētākiem priekšlikumiem pašreizējā reformu ideju portfeli. Kāds var iebilst, ka, piemēram, daudzās valstīs izteiktie oficiālie paziņojumi, ka sabiedrības vadības reformas padarīs valsts ierēdņus atbildīgākus politisko līderu priekšā un *vienlaikus atbildīgākus to iedzīvotāju priekšā, kas izmanto publiskos pakalpojumus*, kaut izklausās pievilcīgi, tomēr ir paradoksāli. Kā valsts ierēdnis var kalpot diviem saimniekiem, kuriem diez vai ir vienādas vajadzības un vēlmes? Vēl viens piemērs - politikas veidotāji apgalvo, ka viņi gatavojas piešķirt lielāku varu valsts sektora vidēja līmeņa vadītājiem, vienlaikus radikāli samazinot to grupu skaitu, kas turpinās strādāt valsts darbā. *Iespējams*, šīs uzskatāmās nesaskaņas var nogludināt, taču šobrīd nav skaidrs, kā.

Jāpieļauj, ka dažreiz tas, kas izklausās pēc nesaderības, ir nesaderība, kuru nevar atrisināt. Šādos gadījumos varam runāt par tiešajām *pretrunām*. Gijs B. Pīters (*Guy B. Peters*) ir viens no salīdzinošo pētījumu veicējiem, kas ierosināja: kamēr mūsdienu sabiedrības vadības reformas panaceja satur pretrunas, vismaz dažas no tām var tikt atrisināt, meklējot atbildi uz jautājumu, kā atrast atbilstīgu *līdzsvaru*, nevis kā izvēlēties starp pilnīgi nesaderīgām alternatīvām (*Peters, 1998a*). Faktiski viņš apgalvo, ka dažas pretrunas patiesībā nav pilnīgas pretrunas, bet gan kompromisi. Tādā veidā par pretrunu var domāt kā par ļoti pārspīlētu kompromisu - t.i., kā par situāciju, kurā viena labuma pārākums nekavējoties un krasi samazina citu labumu. Šo jēdzienu turpmāk apskatīsim sīkāk.

7.3 Sabiedrības vadības reforma: dažas kandidātpretrunas

Daudzi autori ir pamanījuši acīmredzamas pretrunas vai spriedzi mūsdienu vadības priekšrakstos, un katrs no viņiem ir piedāvājis nedaudz atšķirīgus komplektus (piemēram, *Hood, 1991, 1998; Peters, 1998a; Savoie, 1994; Wright, 1997*). Mēs balstīsimies uz tiem, lai sastādītu savu „kandidātpretrunu” sarakstu - priekšrakstu komplektus, kas no pirmā acu uzmetiena šķiet nesavietojami vai vismaz nestabili - un tādējādi rosinātu turpmākas diskusijas un izpēti.

Mēs koncentrējamies uz vadības reformas būtību, nevis uz procesu - uz ieviešamās reformas veidiem, nevis uz to, kā tiek vadīta pārmaiņu ieviešana. Tas ir svarīgs ierobežojums, un mēs būtu pirmie, kas atzītu, ka gan procesā, gan būtībā var pastāvēt nopietnas pretrunas un paradoksi (patiešām, dažu komentētāju sniegtie argumenti vairāk koncentrējas uz ieviešanas stratēģijām nekā uz faktiskajiem reformas veidiem - piemēram, *Peters, 1998a*). Nenoliedzami, ieviešana ir svarīga. Fundamentāli pamatotu reformu var izjaukt, nepārdomājot tās ieviešanu, un spējīga vadība var notušēt, novilcināt vai citādi mazināt nepamatotas reformas visļauņākās sekas. Tomēr šī grāmata nav galvenokārt par to, „kā to darīt”, un zinātnisko ziņojumu „konkurētspējīgā priekšrocība”, iespējams, ir reformas satura analīzē, nevis centienos atkārtoti izprast ieviešanu. Lai būtu kā būdams, turpmāk šī nodaļa būs veltīta substantīvu reformu robežām, pretrunām un paradoksiem.

Mūsu izpēte aptver dažus (šķietami) nesavietojamus apgalvojumu pārus un dažas komplikētākas/ mazāk uzskatāmas kombinācijas. Katra no tām tiks izskaidrota turpmākajās sadaļās. Sāksim ar četrām „kandidātpretrunām” visas valsts pārvaldes sistēmas līmenī un tad pārcelsimies uz nākamajām sešām, kas rodamas konkrētu rīcību līmenī, kopumā izskatot desmit „kandidātpretrunas”.

1. Birokrātijas politiskās kontroles palielināšana/ lielākas brīvības piešķiršana vadītājiem veikt vadības darbu/ pakalpojumu saņēmēju pilnvaru palielināšana.
2. Elastības un inovāciju veicināšana/ sabiedrības ticības un tādējādi valdības leģitimitātes palielināšana.
3. Ietaupījumu veidošanas kā prioritātes noteikšana/ valsts sektora darba izpildes uzlabošanas kā prioritātes noteikšana.
4. „Pienākuma uzlikšana” valdībai/ tā uzdevumu loka sašaurināšana, kurā ir iesaistīta valdība.
5. Darbinieku motivēšana un pārmaiņu veicināšana organizācijas kultūrā/ štata vietu skaita samazināšana.
6. Iekšējās kontroles sloga un saistītā papīra darba samazināšana/ vadības atbildības palielināšana.
7. Aģentūru izveidošana viena uzdevuma veikšanai/ horizontālās sadarbības uzlabošana („apvienotā valdība”; „horizontalitāte”).
8. Vadības pilnvaru decentralizēšana/ programmu koordinācijas uzlabošana.
9. Ekonomiskās efektivitātes palielināšana/ vadības atbildības palielināšana.
10. Kvalitātes paaugstināšana/ izmaksu samazināšana.

7.4 Birokrātijas politiskās kontroles palielināšana/ lielākas brīvības piešķiršana vadītājiem veikt vadības darbu/ pakalpojumu saņēmēju pilnvaru palielināšana

Katra no šīm pamācībām bieži parādās sabiedrības vadības reformas retorikā. Nav šaubu, ka tādi reformu vadītāji kā (citu starpā) Tečere, Reigans un Malrūnijs vēlējās pastiprināt (kā viņi to redzēja) politisko kontroli pār birokrātijas aparātu (*Savoie, 1994*). Tāpat to darīja, piemēram, arī Francijas līderi (*Rouban, 1997*), vismaz daži no Zviedrijas politiķiem (*Pierre, 1995*) un Austrālijas leiboristu valdības 80.gados (*Halligan, 1997*). Tāpat nav šaubu arī par to, ka vadītāju brīvības palielināšana laiku pa laikam ir apspriesta neskaitāmos darbos un runās. Piemēram, pamatdoma ziņojumā, kas noveda pie 130 papildu izpildaģentūru izveidošanas Apvienotajā Karalistē, nodarbinot vairāk nekā divas trešdaļas neražojošā civildienesta, bija: „Pašreiz individuālā vadītāja brīvība vadīt efektīvi un atbildīgi civildienestā ir ārkārtīgi ierobežota” (*Efficiency Unit, 1988, p.5*).

Visbeidzot, jautājums par pilnvaru piešķiršanu pakalpojumu saņēmējiem ir atkārtoti bijis uz mēles politiķiem ar nosliecēm uz reformu, īpaši anglosakšu valstīs.

Viens no ASV Nacionālā darba izpildes pārskata dokumentiem to atspoguļo šādi: „Kopš prezidents Klintons 1993.gada augustā parakstīja likumu par valdības darba izpildi un rezultātiem, stratēģiskā plānošana un ieklausīšanās “patērētāja balsi” vairs nav tikai laba ideja - tas ir likums” (*National Performance Review, 1997b, p.6*).

Pavirši atraktīvu problēmas formulējumu var ietvert jautājumā „Kā ir iespējams vadītājiem dot lielāku brīvību un tomēr vienlaikus pakļaut viņus stingrākai kontrolei no ministru puses, un uzlikt viņiem par pienākumu būt atsaucīgākiem pret jaunpilnvarotajiem patērētājiem?” Vai iespējams, ka visi trīs šā trijstūra stūri var tikt vienlaikus stiprināti (ministra vara, vadītāja vara, patērētāja vara), vai tā ir vienkārši pretruna? Ka raksta Huds (*1998, p.208*): „Tā kā ne visiem vienlaikus var piešķirt “pilnvaras”, tieši ko ir jāpilnvaro attiecībā pret ko un kā to darīt, ir galvenais esošo kultūras aizspriedumu pārbaudījums modernizācijas vīzijās”.

Ja pieņem, ka, summējot raksturīgo varas un pilnvaru jēdzienu, sanāk nulle (piemēram, vara ir fiksēts lielums, tādējādi ieguvumam šeit ir jābūt līdzsvarotam ar zaudējumu kaut kur citur), tad tieši šī JSV „recepte” ir dubulta pretruna. Taču, pamatojoties uz citu pieņēmumu, ir iespējams interpretēt šīs vadlīnijas solidārākā vai paradoksālākā skatījumā. Šāda aizsardzība izpaužas turpmākajā uzskaitījumā.

1. Vadītājiem var būt lielāka brīvība, vadot piešķirtos resursus (kombinējot resursus un procesus dažādos un, iespējams, jaunos veidos), vienlaikus ministriem tiek sniegts skaidrāks priekšstats par to, kas ir sasniegts – par visiem jaunatbrīvotās vadības rīcības rezultātiem. Tādējādi gan politiķi, gan vadītāji var palielināt savu kontroli, izmantojot nedaudz atšķirīgus līdzekļus. Visskaidrāko atspoguļojumu šī filosofija ir guvusi Jauzēlandes sistēmā, kur tiek uzskatīts, ka ministri ir atbildīgi par mērķu un rezultātu sasniegšanu. Viņi kontaktējas ar departamentu vadītājiem

- (izpildītajiem), lai saņemtu mērāmu to darbības rezultātu paketi, kuri tiek aprēķināti, lai iegūtu vēlamos rezultātus (*Boston et al., 1996; Halligan, 1997*).
2. Tieši tāpat arī pilnvarotiem patērētājiem var būt pieeja pilnīgākai informācijai par pakalpojuma izpildi un uzlabotam sūdzību iesniegšanas un izskatīšanas mehānismam/ efektīvākam kompensāciju mehānismam, ja notiekošais viņus neapmierina. Viņi var piedalīties pakalpojuma plānošanā un prioritizēšanā, izmantojot dažādus mehānismus (šie pilnvarojumi parādās klienta hartu, sūdzību sistēmu, lietotāju diskusiju, u.c. formās, lai gan tas, vai lielākā daļa iedzīvotāju patiesībā vēlas tērēt vairāk laika šādām lietām, ir atklāts jautājums). Vienlaikus vadītāji var iegūt brīvību rīcībai ar saviem resursiem tā, lai maksimizētu patērētāju apmierinātības līmeni. Nav pretrunas starp šīm divām atšķirīgajām, bet vienai otru papildinošajām autonomijas sfērām.
 3. Tādējādi visas trīs grupas - politiķi, publisko pakalpojumu vadītāji un publisko pakalpojumu lietotāji—*var* iegūt lielāku kontroli katrs savā trijstūrā stūrī. Varas summa nav vienāda ar nulli, tā ir mainīgs lielums: ikviens var būt uzvarētājs.

Vai tā ir pārliecinoša aizsardzība pret apsūdzību pretrunīgumā? Iespējams, taču tikai tad, ja ir izpildīti daži diezgan prasīgi nosacījumi. Trīs no tām ir vērts īpaši pieminēt. Pirmkārt, politiķiem ir jāatturas no iejaukšanās vadības darbības laukā (dažādu resursu piesaistīšana, manipulēšana ar tiem un to kombinēšana, personāla motivēšana, atbilstīgu organizatorisko struktūru, sistēmu un procesu izveidošana un uzturēšana) un jāierobežo sevi ar rūpīgu „rezultātu” pārbaudi un rīcību, ja rezultāti neatbilst izvirzītajiem mērķiem. Otrkārt, politisko līderu izvirzītajām prioritātēm un mērķiem ir jābūt skaidriem un atbilstīgiem patērētāju prasībām un vēlmēm (pretējā gadījumā no vadītājiem tiks prasīts, lai viņi vienlaikus dejotu pēc divām dažādām stabulēm). Treškārt, tur, kur pakalpojuma sniegšanā ir iesaistītas dažādas organizācijas un līmeņi (un tā tas būs diezgan bieži), visiem ir jāstrādā ar vienotu mērķi un – vismaz zināmā mērā – ievērojot vienotu procedūru. Citādi pastāv varbūtība, ka vadītāji saņems savstarpēji pretrunīgas ziņas no augšas un patērētāji sastapsies ar dažādām prioritātēm, standartiem un attieksmi dažādās „veikala” nodaļās. Ja viens vai vairāki no šiem nosacījumiem tiks pārkāpti, iespējamība, ka trijstūris var, tā teikt, pārtapt par četrstūri, tiks ātri samazināta.

Jautājums, cik tad bieži iepriekšminētie nosacījumi patiesībā tiek apmierināti (un cik bieži netiek), ir empīrisks. Biežumu var ietekmēt valsts iekārta, organizācijas kultūra, politiskā ideoloģija un tā tālāk. Skaidrs ir tas, ka daudzās valstīs ir bijuši gadījumi, kad pasludināja savstarpēju, trīsstūrveida pilnvarošanu, kura tā arī netika sasniegta. Daži no šiem gadījumiem ir minēti grāmatas iepriekšējās nodaļās. It īpaši tādos labklājības valsts pakalpojumos kā veselības aprūpe, izglītība, sociālie pakalpojumi un sociālā drošība pilnvarotu pakalpojuma lietotāju praksē ir bijis grūti atrast (piemēram, *Clarke and Newman, 1997, chapter 6.; Evers et al., 1997; Flösser and Otto, 1998; Harrison and Pollitt, 1994, pp.125–134*). „Veikala skatloga” publiskos pakalpojumus sniedošajam personālam, iespējams, ir bijušas atbilstīgas klientu apkalpošanas mācības un izteikta prasība strādāt elastīgāk ar individuāliem pakalpojuma lietotājiem, taču vadītāji pa to laiku, šķiet, bieži vien ir darbojušies, neatvēlot nozīmīgu vietu „patērētāju varai”.

Ne sevišķi uzmundrinoša ir arī trīsstūra otra mala. Kā redzējām iepriekšējā nodaļā, politiķi īpaši nevēlas atteikties no sava agrākā paraduma iejaukties darbībā. Dažos pētījumos minēts, ka vadītāji politisko „iejaukšanos” novērojuši vairāk, nevis mazāk (Talbot, 1994). Arī ministri nebūt nav bijuši gatavi izteikt savas vērtības pietiekami precīzā veidā, lai dotu vadītājiem skaidras prioritātes, saskaņā ar kurām darboties (un līdz ar to skaidrus mērķus, ko jāsasniedz).

Kas attiecas uz koordinētības sasniegšanu starp dažādiem organizāciju līmeņiem un veidiem (trešais nosacījums), nav šaubu, ka „partnerība” un „sadarbības tīkla veidošana” ir kļuvusi ārkārtīgi moderna vairākumā no mūsu aplūkotajām desmit valstīm, kā arī ES Komisijā (piemēram, *Chancellor of the Exchequer*, 1998). Tomēr būt modē un būt labi saprastam nav viens un tas pats. Straujā literatūras parādīšanās par šo tēmu liecina, ka vairākums valdību ir tikai ceļā uz zināšanām, ciktāl tas attiecas uz daudzveidīgajām pieejām pakalpojumu sniegšanai (piemēram, *Kickert et al.*, 1997; *Lowndes and Skelcher*, 1998; *Peters*, 1998b). Pieejamās „tehnoloģijas”, lai nodrošinātu „viengabala” pakalpojumu tādēļ vēl joprojām ir eksperimentālas un neskaidras, tāpēc būtu pamatoti secināt, ka trešais nosacījums nevar būt regulāri un pilnīgi noteikti izpildīts.

Kopsavilkums: pirmkārt, reformu veicēju prasības pilnvarot patērētājus, atbrīvojot vadītājus un nostiprināt politisko kontroli ne vienmēr un ne obligāti ir pretrunīgas. Diemžēl ir tomēr grūti radīt apstākļus to vienlaicīgai sasniegšanai, tādējādi praksē šie trīs mērķi bieži atrodas konfliktā, iespējams, vienu vai vairākus no tiem vienkārši atstumj malā vai aizmirst. Ideālajā pasaulē šie trīs mērķi varētu būt savietojami. Reālajā pasaulē vadītāji valsts sektorā bieži vien saskaras ar kompromisiem vai pat atklātām pretrunām.

7.5 Elastības un inovāciju veicināšana/ sabiedrības ticības un valsts legimitātes palielināšana

Iespējamā pretruna starp šiem diviem ierosinājumiem nav noteikti jābūt acīmredzamai. Spriedze pieaug tādās situācijās, kad nepārtrauktība, atbildība un paredzamība ir tās īpašības, kuras sagaida lielākā daļa pakalpojumu lietotāju. Šādos gadījumos konstantu pārmaiņu un inovāciju radītie uztraukumi darbojas negatīvi. Var pieaugt neskaidrības un neuzticība. Kā piemēru ņemsim vietējo pasta nodaļu jautājumu, kas ir bijis uzmanības centrā daudzās valstīs, tostarp Somijā un Apvienotajā Karalistē. Uzturēt mazās (bieži vien lauku rajonos esošās) pasta nodaļas ir neekonomiski, tāpēc tika piedāvātas efektīvākas veicinošas inovācijas (tālvadības elektroniskie līdzekļi, kas veic līdzīgas transakcijas; pasta nodaļu pārvietošana uz vietējo veikalu telpām, atsakoties no atsevišķām telpām). Taču sabiedrība negatīvi reaģē uz šiem „uzlabojumiem”. Vismaz daļa no sabiedrības augstu vērtē vietējo pasta nodaļu kultūras un sociālos aspektus — tā vēlas stabilitāti un nepārtrauktību. Šķiet, ka Somijā cilvēki vairāk uzticas pasta nodaļas darbiniekiem, nekā atklāti runā par tiem pašiem jautājumiem ar vietējo veikalnieku

(interesants piemērs tam, ka valsts darbinieku uzskata par uzticības cienīgāku nekā darijumu cilvēku).

Daļēji inovāciju problēma slēpjas faktā, ka tās bieži vien liek gan lietotājiem, gan pakalpojuma sniedzējiem mācīties. Vienai daļai sabiedrības tas ir grūtāk nekā citai, un inovācijas neapzināti iegūst nevienlīdzības nokrāsu. To var saskatīt arī iepriekšminētajā piemērā par pasta nodaļām: iedzīvotāji lauku rajonos zaudē savas pasta nodaļas, tiem tagad ir jāmacās lietot tālvadības sistēmas, savukārt lielu pilsētu iedzīvotāji tās jau lieto. Vēl spilgtāku piemēru varētu minēt par 90.gadu Londonu, kur tika uzsākta elektronisku sabiedrisko informācijas kiosku uzstādīšana. Cerības lika uz to, ka šāda inovācija nodrošinās pakalpojuma 24 stundu pieejamību un dos iespēju pašvaldībai samazināt personāla izmaksas. Diemžēl, kā parādīja izpēte, tas nemaz nav tik vienkārši. Kioska lietotāji pārsvarā bija vīriešu kārtas pārstāvji zem četrdesmit – sievietes un vecāka gada gājuma iedzīvotāji ne pārāk dedzīgi lietoja tastatūru un ekrānu. Turklāt pašvaldība saskārās ar lielām grūtībām, kad viss (milzīgais) informācijas apjoms bija jāpārtulko visās etniskajās valodās, kuras bija pārstāvētas šajā daudznacionālajā rajonā. Parādījās arī tāda problēma, ka dažas etniskās grupas uzticējās tikai tādiem darijumiem, kas ir notikuši, tiekoties ar ierēdņi personīgi (vajadzība redzēt cilvēka seju). Visu šo un ne tikai šo iemeslu dēļ automātisko kiosku ieviešanas patiesais rezultāts bija vecāka gada gājuma cilvēku, sieviešu un atsevišķu etnisko grupu diskriminācija (vismaz sākotnēji tas tā bija, pašreiz eksperiments turpinās, un risinājumi atsevišķām problēmām var tikt atrasti -protams, attiecīgi par to maksājot).

Jautājums, kas skar miljoniem iedzīvotāju daudzās valstīs, ir pensijas. Dažos gadījumos valdības ir sapratušas, ka iepriekšējā pensiju plānošanas sistēma ir bijusi neatbilstīga un ka diez vai tās varēs atļauties apmierināt visas prasības, kas tām tiks izvirzītas nākotnē. Tāpēc tiek ieviesti jauni tiesību akti, kas ievieš pārmaiņas nacionālajās pensiju sistēmās - dažreiz paaugstinot vecumu, kurā sāk izmaksāt pensiju, dažreiz mudinot iedzīvotājus iesaistīties darbinieku vai individuālajās pensiju shēmās, nevis paļauties uz valsts pensijām. Pensiju nodrošināšanā ir ieviestas daudzas inovācijas, dažas no tām ar labiem nodomiem, dažas – lai ietaupītu līdzekļus. Rezultāts nav viennozīmīgs. Viens no rezultātiem ir stabilitātes un paredzamības zaudēšana jomā, kur tie ir būtiskākie faktori. Iedzīvotāji ir zaudējuši ticību valsts spējai nodrošināt viņu vecumdienas, radies satraukums, un dažas privātās pensiju kompānijas izmantojušas šo izdevību, lai reklamētu savu preci (*Marmor et al., 1990*). Dažos gadījumos privātā sektora piedāvātās shēmas ir tiešām labas, citos – tā ir tikai laba reklāma ar mazu atdevi, vai arī tās ir shēmas, kas tiek pārdotas iedzīvotājiem, kuriem tās patiesībā nav vajadzīgas, tādējādi tikai palielinot sabiedrības satraukumu.

Mūsu vispārīgā analīze atklāj, ka *nepastāv fundamentāla vai universāla rakstura pretruna* starp inovāciju no vienas puses un stabilitāti un nepārtrauktību no otras. Patiešām, ir gadījumi, kad inovācijas ir nepieciešamas nepārtrauktības saglabāšanai - piemēram, kad datorizētās sistēmas ļauj sniegt vienu un to pašu pakalpojumu lielam lietotāju skaitam bez nevēlamās izmaksu palielināšanas. Tomēr pastāv specifiski konteksti, kuros publiskā sektora vadītāji saskaras vismaz ar nepieciešamību risināt kompromisu starp inovāciju un vienu vai vairākām vērtībām – stabilitāti, nepārtrauktību,

paredzamību, uzticību un (kā redzējām dažos no iepriekšminētajiem piemēriem) vienlīdzību. Šādos kontekstos vadītājiem jārisina problēmas, kas saistītas ar atšķirīgu vēlmju sabalansēšanu, iespējams, nostādot nelabvēlīgākā situācijā kādu sabiebrības daļu pat tad, ja citām sabiedrības daļām tiek sniegts uzlabots pakalpojums. Ņemot vērā pieaugošo spiedienu uz izmaksām un inovācijām piešķirto svarīgo vietu reformas ideoloģijā (*Gore, 1997, chapters 3 and 5*), izskatās, ka šāda veida kompromisu problēmas parādīsies itin bieži. Mēs neuzskatām, ka literatūra par sabiedrības vadību - akadēmiskā vai profesionālā - pilnībā to atspoguļotu.

7.6 Publisko izdevumu ietaupījumu veidošana/ valsts sektora darba izpildes uzlabošana

Kā parāda mūsu veiktā analīze, stingra publisko izdevumu kontrole ir bijusi viens no visbiežāk lietotajiem un spēcīgākajiem motīviem sabiedrības vadības reformas īstenošanai katrā valstī, kuru pētījām. Ja to pārvērstu samazinātā nodokļu slogā, tā varētu kļūt populāra (kaut gan praksē vispārējais nodokļu slogs, iespējams, ir pieaudzis, kā tas ir bijis, piemēram, konservatīvās partijas valdīšanas laikā Apvienotajā Karalistē 1979.–1997.gadā). Ja to pārvērstu izdevumu samazināšanā populāriem labklājības valsts pakalpojumiem, piemēram, pensijām, veselības aprūpei vai izglītībai, tad „ietaupījumi” būtu nepopulāri, kā tas tika atzīmēts 6.nodaļā. Tā kā „sociālā aizsardzība” parasti „apēd” lielāko valsts budžeta daļu, parasti nav iespējams veikt liela apmēra ietaupījumus, neskarot šo sfēru (sīkākai informācijai skat. pielikumu A). No pirmā acu uzmetiena šeit saskatāma pretruna starp solījumu noturēt valsts izdevumus zemā līmenī un solījumu uzlabot valsts pakalpojumus.

Pirmais, ko varam atzīmēt, pētot šo nesaskaņu, ir sakarības trūkums starp reformatoru sagatavotajām un izmantotajām idejām. Kā paskaidrots 2.nodaļā, politiķi un augstākie ierēdņi balstījās savā darbībā no dažādu zinātnisku institūciju atzinumiem. Viens no svarīgākajiem avotiem, īpaši anglosakšu valstīs, ir mikroekonomika. Patiesi, viens no komentētājiem iet pat tik tālu, ka nosauc mūsdienu sabiedrības vadības reformas vilni par „rikardisku” (*Lane, 1997*). Cits, bet ne mazāk ietekmīgs avots, ir vadības un organizāciju teorētiķu, iekļaujot tādus „guru” kā Pīters Drakers (*Peter Drucker*), Toms Pīters (*Tom Peters*), Roberts Votermens (*Robert Waterman*) un Edvards Demings (*Edward Deming*), kopdarbs. Divām vispārējām tendencēm ir dažādi uzsvāri. Mikroekonomika fokusējas uz sadali un tehniskās efektivitātes sasniegšanu. Arī vadības domāšana attiecas uz efektivitāti, taču tā aptver plašāku jautājumu loku, tostarp adaptēšanos jaunā vidē, izmaiņas kultūrā un to, cik svarīgi ir novērtēt, apmierināt un (kā daži teiktu) manipulēt ar rezultātu, ko sagaida patērētājs.

Nav tā, ka starp diviem ideju kopumiem pastāvētu tieša pretruna (kaut gan tajos tiek izmantoti pilnīgi atšķirīgi individu modeļi), tajos pastāv atšķirības uzsvaros, ko norādījām iepriekš. Varētu teikt, ka mikroekonomiskā domāšana priekšplānā izvirza

efektivitāti un ietaupījumus, un vadības domāšana vienlaikus koncentrējas vairāk uz darbības uzlabošanu plašākā nozīmē, ietverot sevī augstāku kvalitāti, elastīgāku un „patērētājiem draudzīgu” pakalpojumu sniegšanu. Vadības teorētiķi, šķiet, ir iekļāvuši arī nedaudz optimistiskāku vai vismaz mainīgu indivīda motivācijas modeli, kurā viņi paredz tādus faktoros kā lojalitāte un pārmaiņas kultūrā, turpretim mikroekonomisti ir iestrēguši elegantā, bet šaurā lietderības paaugstināšanā.

Otrkārt, jāatzīmē, ka ir iespējams izvairīties no acīmredzamas pretrunas - vismaz teorijas līmenī. Apvienotajā Karalistē, piemēram, sociālās drošības jomā daudz pūļu velta pārsūdzības *procesa* uzlabošanai - apkalpojošā personāla izglītošana draudzīgākai saskarsmei ar klientiem, telpu izskata uzlabošana, pakalpojuma sniegšanas ātruma palielināšana un tā tālāk. To bieži vien pamatoti sauc par „kvalitātes paaugstināšanu”. Taču tajā pašā laikā patiesā ieguvuma līmeņi tiek stingri kontrolēti un gadījumā, ja ir vairāki ieguvumi, priekšrocību kategorijas tiek sašaurinātas. Tādējādi tiek atrisināts paradokss - izdevumi (saturs) tiek ierobežoti, bet „kvalitāte” (process) tiek uzlabota.

Treškārt, jāaplūko, vai acīmredzamajā pretrunā slēpjas paradokss. Iespējams, ka pretruna saturēs šo paradoksu „kopumu” tādās jomās, *kurās ir visefektīvākās un vislietderīgākās pakalpojuma sniegšanā*. Tas ir tāpēc, ka, iespējams, spēja ietaupīt un tajā pašā laikā uzlabot pakalpojumus ir cieši saistīta ar rezerves kapacitātes apjomu sistēmā (Murray, 1998) un visefektīvākās jomas ir tās, kurās ir vismazāk rezerves kapacitātes. Jomās, kas jau ir superefektīvas, nav tā liekā „tauku slāņa”, ko var nogriezt, un piespiedu ietaupījumi ietekmēs pakalpojumus, kas jau ir efektīvi.

Ceturtkārt, jāatzīst, ka tehnoloģiskais progress dažreiz būs spējīgs „atrisināt” acīmredzamo pretrunu. Tehnoloģiskie jauninājumi var dot vadītājiem valsts sektorā iespējas vienlaikus ietaupīt līdzekļus un uzlabot kvalitāti un produktivitāti. Pastāv empīrisks jautājums, cik tad bieži šādi tehnoloģiskie pārrāvumi notiek. No tā izriet nākamais jautājums par to, cik veiksmīgi šīs tehnoloģijas tiek ieviestas (Hudson, 1998; Margetts, 1998). Neatkarīgi no tā tehnoloģiskais progress dažreiz būs spējīgs atrisināt pretrunu, kas neapšaubāmi ir viens no iemesliem, kāpēc starp sabiedrības vadības reformas teorijas sastāvdaļām tas ir tāds kā universāls favorīts.

Tādējādi atlicis no konteksta atkarīgs apgalvojums par acīmredzamo pretrunu starp uzlabotu darba izpildi un izdevumu ietaupījumiem. Kontekstā, kur sistēma jau ir diezgan efektīva un tehnoloģiskie jauninājumi nav jāievieš, šī pretruna var būt īsta. Mazāk efektīvās sistēmās pretrunu var apiet, izmantojot rezerves kapacitāti. Sistēmās, kur pastāv straujas tehnoloģiskās pārmaiņas, pretrunu var atrisināt tehnoloģiskās inovācijas ieviešana, pieņemot, ka tā tiek ieviesta profesionāli.

7.7 „Pienākuma uzlikšana” valdībai/ privatizācija

Šie divi virzieni reformas teorijā nešķiet īpaši labi savienojami. Kā valdības var kļūt vēl atbildīgākas un uz sabiedrības vēlmēm reaģējošākas, vienlaikus atsakoties no lielo valsts uzņēmumu kontroles, tas ir, acīmredzami samazinot savas spējas

vadīt ekonomiku un nodrošināt specifisku pakalpojumu sniegšanu? Apvienotajā Karalistē konservatīvo valdība no 1979. līdz 1997. gadam aptuveni pusi no valsts sektora un aptuveni 650 000 darbiniekus „atdeva atpakaļ” privātpašniekiem. Nacionalizēto nozaru īpatsvars IKP samazinājās no 9 līdz mazāk nekā 5 procentiem. Jaunzēlandē privatizācijas apjomi bija pat vēl lielāki (*Halligan, 1997, p. 23*). Citās valstīs privatizācija bija salīdzinoši mazāka reformas sastāvdaļa, taču ievērojama valsts aktīvu izpārdošana notika tik atšķirīgās valstīs kā Austrālija, Somija, Francija un Nīderlande (skat. pielikumu A).

Pastāv viedoklis, ka privatizācija liek valstij kļūt par aizvien lielāku parazitāru. Valsts vairs nav iesaistīta preces/ pakalpojuma ražošanā, ko var pārdot un kas nestu peļņu. Tā kļūst vienīgi par nodokļu iekasējošu un pārdalošu varu. Tajā pašā laikā tā zaudē tiešo saikni ar pasauli, kas nodarbojas ar ražojošu vai komerciālu pakalpojumu sniegšanu, un tai nākas meklēt informāciju par šo pasauli citur, pašai negūstot to no tiešas pieredzes (ekonomikas terminoloģijā izsakoties, pastāv pieaugoša informācijas asimetrija).

Protams, ja privatizācija bija tas, ko vēlējas sabiedrība, būtu taisnīgi no „reaģējošām” un „atbildīgām” valdībām pieprasīt enerģisku šādas politikas īstenošanu. Šķiet, ka dažos gadījumos privatizācija ir bijusi populāra (šādos gadījumos parasti kā piemērs tiek minēts *British Telecom* Apvienotajā Karalistē). Tomēr citos gadījumos atsevišķi privatizācijas pasākumi ir veikti tiešā *pretrunā* ar sabiedrības viedokli, kā tas notika, privatizējot ūdens apgādi un *British Railways* Apvienotajā Karalistē. Neatkarīgi no tā sākotnējai nepopularitātei nav jābūt izšķirošai. Valdības var iebilst (un to arī dara), ka ar atbildību veikta privatizācija, ko pavada stingri reglamentēta režīma izveide, var nosargāt sabiedrības intereses šādos pasākumos, vienlaikus radot ekonomisku labumu, kas izriet no efektivitāti stimulējoša tirgus spiediena.

Privatizāciju atbalsta arī viedoklis „jūsu valdība zina labāk”. Apvienotajā Karalistē vismaz ministru un augstāko ierēdņu līmenī ir zināms, cik bieži nacionalizēto uzņēmumu darbībā neformāli ir „iejaukušies” ministri (piemēram, lai atliktu nepieciešamo cenu paaugstināšanu līdz nākamajām vēlēšanām). Privatizāciju var uztvert kā sava veida politiski pašnoliedzošu paziņojumu: „Mēs, politiķi, zinām, ka nekad neiegūsim tādu uzticību kā ražojošu korporāciju vai lielu pakalpojumu sniedzēju uzņēmumu vadītāji, tāpēc labākais, ko varam izdarīt, ir pārveidot tos par cita veida uzņēmumiem, ar kuriem mēs vairs *nevarēsīm* ķēpāties”. Tas vieš tikpat lielu “uzticību” kā alkoholiķis, kas netur mājās alkoholu.

Mūsu secinājums ir tāds, ka starp prasību veidot atbildīgāku un reaģējošāku valdību un enerģisku valsts aktīvu privatizācijas programmu nepastāv fundamentālas un loģiskas pretrunas. Tomēr pastāv vairāki praktiski izaicinājumi, kas īpašos gadījumos var radīt novirzes vai spriedzi starp sabiedrības interesēm un privatizācijas norisi. Valdības var pārdot savus aktīvus ļoti lēti (*Waugh, 1998*), tās var ciest neveiksmi, ieviešot efektīvu regulējošo mehānismu, vai doktrināru iemeslu dēļ gluži vienkārši uzstāt uz to objektu privatizāciju, kurus lielākā sabiedrības daļā vēlas saglabāt valsts īpašumā. Šādos gadījumos vainīgs ir nevis privatizācijas princips, bet gan veids, kādā tas tiek īstenots.

7.8 Darbinieku motivēšana un pārmaiņu veicināšana organizācijas kultūrā/ štata vietu skaita samazināšana

Vesela Nacionālā darba izpildes pārskata bukleta *Lietišķa valdība* sadaļa ir veltīta tematam „Radošā licence: valsts pārvaldē nodarbināto personu radošo spēju atbrīvošana” (Gore, 1997, p.25). Daudzas valstis, jo īpaši tajās, kurās civildienestu visasāk kritizēja laikā no 80. gadiem līdz 90. gadu vidum, pieredzēja mēģinājumus „pārskatīt” un „pārmotivēt” ierēdņus. „Kanādas valsts pārvaldei ir vajadzīga tās cilvēku, kultūras un vadības pārveidošana” un „Kanādas valsts pārvaldei ir nepieciešami cīnītāji un līderi” (Bourgon, 1998, pp. 21, 23). Ministrs ar atbildību civildienesta jautājumos jaunajā Blēra valdībā Apvienotajā Karalistē, savukārt, izteicies: „Mums ir jāatgūst uzticība valsts pārvaldes ētosam un jānes vēsts, ka mēs varam uzlabot valsts pārvaldi, ja izmantosim civildienesta ierēdņu un citu valsts sektorā nodarbināto talantus” (Clark, 1997, p.3). Un tā tālāk. Pretrunas šajā gadījumā ir draudos, ko izdevumu samazināšana un vadības reformas rada darbam, drošībai un samaksai valsts sektorā. Vārdus, ka valsts pārvaldē nodarbinātie tiek augsti novērtēti, vienlaikus “dodot vilka pasi” daudziem no tiem, vismaz daļa auditorijas var uztvert ar ironiju vai pat sliktāk. Pat iecietīgākie oficiālie paziņojumi bieži vien satur spriedzi: „Absolūtā darba drošība nav tas, ko darbinieks . . . var gaidīt konkurējošā mūsdienu pasaulē. Taču mēs vēlamies apsvērt nedrošības samazināšanas veidus, lai minimizētu novirzīšanos no politikas mērķiem” (Clark, 1997, p.20).

Vai šo acīmredzamo pretrunu var atrisināt? Mums ir grūti atbildēt, kā tas varētu notikt. Patiesi, ir bijuši gadījumi, kad šādu pretrunu ievērojis tieši personāls, uz kuru tā attiecas (piemēram, Jaunzēlandē - Boston et al., 1996, pp.211–224; ASV saistībā ar Nacionālā darba izpildes pārskata mērķiem - Kettl, 1994, pp. 13–21; vai valsts pārvaldē strādājošo streiki Francijā 90. gadu vidū). Veicot savus pētījumus, mēs no valsts pārvaldē strādājošajiem dzirdējām tādu izteicienu kā „sagaidīt, lai titari atbalstītu Ziemassvētku maltīti” (Apvienotā Karaliste) un „pāriet no airēšanas uz stūrēšanu un tad pamest kuģi” (ASV).

Tas liecināja, ka ar pretrunu var sadzīvot – ka to var pat kaut kā notrulināt. Daži faktori sola to veicināt. Vispirms jāmin nežēlīgais fakts, ka tie valsts pārvaldē strādājošie, kas ir visnozīmīgākie, pārdzīvos štata samazināšanu. Iespējams iztēloties apjoma ziņā mazāku, ne tik birokrātisku, prasmīgāku, varbūt pat labāk atalgotu valsts dienestu, kurā varētu tikt atjaunota morāle un iesakņota jauna, uz darba izpildi orientēta kultūra. Tie, kuri zaudē darbu, bieži vien zaudē savas balsstiesības - tagad tie ir „nepiederošie”, labākajā gadījumā traucēklis izdzīvojušajiem. Ievērojiet, ka šī vīzija tomēr ir atkarīga no izpratnes par sasniegto jauno relatīvas stabilitātes fāzi. Turpmākās, atkārtotās štata samazināšanas (piemēram, tās, kas notika Eiropā un ASV ogļu ieguvē un kuģubūvē) iznīcina jebkuru uzticēšanos un pašārvību. Tās aizstāj piedāvājumu „sāpes šodien, dzemu rīt” ar nepievilcīgo „sāpes šodien, rīt vēl vairāk”. Tās sagrauj arī institucionālo atmiņu, samazina jebkādas „valsts sektora ētikas” iespējas izdzīvot un noved pie „iztukšotas” un galu galā mazāk

kompetentas valsts pārvaldes. Šeit pamata pretruna ir nolikta publiskai apskatei visā savā kailumā, un sekas morāles un uzticības zuduma ziņā nebūs ilgi jāgaida.

7.9 Iekšējās kontroles sloga un saistītā papīra darba samazināšana/ vadības atbildības palielināšana

Fakti liek domāt, ka šī spriedze tomēr vairāk ir līdzsvara jautājums nekā tieša pretruna, kaut gan praksē šo līdzsvaru nav grūti zaudēt. Spriedze šajā gadījumā parādās tāpēc, ka nolūkā palielināt vadības atbildību, tiešajiem vadītājiem bieži vien ir jāsniedz jaunas atskaites augstākai vadībai, dati jaunām darba izpildes rādītāju sistēmām, kvalitātes paaugstināšanas shēmām vai darba izpildes auditam. Kaut gan tas, kas tiek prasīts no vadītājiem (principā vismazākais, kas tiek prasīts), ir dažāda *veida* informācija - nevis uz resursu rādītājiem, bet uz galaprodukta (darba izpildes rezultāta) un iznākuma rādītājiem orientēta. Tās sniegšana kļūst aizvien apgrūtinātāka, iespējams, palielinās pat tās apjoms un sarežģītība, ko prasa *status quo ante*.

Radins (1998) parāda, cik viegli ir no individuāliem, labu nodomu vadītiem reformas pasākumiem izveidot apgrūtinātākas prasības valsts sektora vadītājiem. ASV 1995.gadā pieņemtā Papīra darba samazināšanas likuma (*Paperwork Reduction Act*) mērķis bija novērst lieko papīra darbu un samazināt veidlapu aizpildīšanas slogu iedzīvotājiem un uzņēmumiem. Ieviešot programmu, prezidents Klintons runāja par vajadzību „uzvarēt” papīra kalnus”. Pats par sevi tas izrādījās vienkāršs mērķis, kaut gan, kā to atzīmē Radins, tas apgrūtināja noteikta veida datu savākšanu, kas bija nepieciešami, lai īstenotu 1993.gada Valdības darba izpildes un rezultātu likumu (*Government Performance and Results Act*). Tomēr tajā pašā laikā federālie vadītāji vaidēja zem jaunu pasākumu sloga:

- Federālo vadītāju finanšu integritātes likums, 1982 - pieprasīja ikgadēju kontroles atbildības nodrošināšanu
- Finanšu direktoru likums, 1990 - noteica ikgadēju atskaitīšanās pārskata ziņojumu sagatavošanu
- Valdības vadības reformas likums, 1994 - noteica ikgadēju finanšu ziņojumu iesniegšanu Vadības un budžeta birojam
- Informācijas tehnoloģiju vadības reformas likums, 1996 - arī noteica ikgadēju pārskatu sagatavošanu, lai parādītu, kā informācijas tehnoloģijas tiek izmantotas programmu mērķu sasniegšanā
- Federālās finanšu vadības uzlabošanas likums, 1996 - noteica, ka aģentūru, inspekciju un Vadības un budžeta birojam vadītājiem jā sagatavo atskaites par finanšu sistēmu atbildību
- Nacionālā darba izpildes pārskata REGO 111, 1996 - noteica, ka aģentūrām ir

jāgatavo gada pārskati par to, kā tās īsteno Nacionālā darba izpildes pārskata noteiktos principus

Tas nekādā ziņā nav pilnīgs visu *jauno* informācijas sniegšanas iniciatīvu saraksts, nemaz nerunājot par tām, kas jau tiek ieviestas.

Šī nav tikai leģenda par kādu izteikti amerikānisku pārmērību. Paralēles var vilkt arī ar daudzām citām valstīm, kur reformai tiek pievērsta liela vērība. Konstatējis „audita eksploziju”, kas tieši saistīta ar jaunajiem vadības stiliem, Pauers (1987, p.142) komentē: „Skaidrs, ka Apvienotajā Karalistē un jebkur citur 80.gados un 90.gadu sākumā audītēšana ieguva institucionālo virzītājspēka impulsu, kas to norobežoja no sistēmiskiem pētījumiem”. Tika izstrādāti jauni audita procesi vai kvaziaudits, ko pielietoja praktiski katrā galvenajā Apvienotās Karalistes valsts sektora institūcijā. Universitātēs diskutēja par jaunā „kvalitāti mācošā audita” ticamību un drošību, kas katrai institūcijai uzlika milzīgas prasības attiecībā uz dokumentāciju un radīja būtisku jaunu iekšējo komiteju skaitu, kuras strādāja, lai sagatavotu departamentus vai universitātes, lai tās pēc iespējas labāk izskatītos nākamajā ārējā auditā. Skolās mācību pārziņi regulāri sūdzējās par jaunās regulējošās iestādes *Ofsted* veikto lielo pārbaūžu daudzumu. Nacionālajā veselības dienestā sīki izstrādātas un ieviestas darba izpildes rādītāju un kvalitātes nodrošināšanas sistēmas. Veicot izpēti 90.gadu vidū, viens no mums atklāja, ka kvalitātes direktors vidēja lieluma slimnīcā bija neapmierināts ar faktu, ka slimnīcai vienlaikus jāsniedz dati četriem vai pieciem dažādiem kvalitātes pārskatiem, un katram no tiem ir atšķirīgas veidlapas un process (*Pollitt, Birchall and Putman, 1998, p.91*).

Šīs sadaļas sākumā minējām, ka uzskatām spriedzi starp samazinātu papīra darbu un palielinātu darba izpildes pārraudzību par līdzsvara jautājumu, nevis raksturīgu pretrunu. Iepriekšminētie piemēri norāda, ka līdzsvars netiek garantēts automātiski - tas ir jāizveido un tad aktīvi jāuztur. Papīra darba slogs vidējo vadītāju līmenī var tikt samazināts, ja darba izpildes pārraudzības kārtība ir rūpīgi izstrādāta, mērķtiecīga un tiek regulāri pārskatīta, lai likvidētu „pārpalikuma pieaugumu”. Tāds ir optimistiskais skats uz šo jautājumu. Mazāk optimistiska perspektīva būtu apskatīt to visu kā ciklisku procesu, kurā pārraudzības un audita sistēmām ir raksturīgas tendences „pieņemties svarā”, taču kuras laiku pa laikam tiek koriģētas ar „diētām” (reformām). Iespējams, ka tas izskaidro, kāpēc dažās valstīs ģenerāltīrīšanu un papīra darbu, ko pieprasa dažādi noteikumi, uzskata par regulāru, nevis vienreizēju reformu. Tas arī pieļauj faktu, ka pastāv dažādas darba izpildes rādītāju sistēmas, kurās ir mazāks skaits galveno rādītāju vai lielāks skaits sīkāku rādītāju (*Pollitt, 1990*). Tādējādi šeit var drīzāk saskatīt kompromisu, nevis pretrunu: pastāv tirgošanās starp vienkāršām, vieglām pārraudzības pārbaudēm, kas pieļauj variācijas un „spēlēšanos” ap un ar tām, no vienas puses un sīki izstrādātām, apjomīgām sistēmām, kas ietver vēl lielāku sarežģītību un viltības un kas ir apgrūtinātas un dārgas, no otras puses. Laika gaitā kompromisa otrā pusē zāle sāk bieži vien izskatīties zaļāka, tāpēc veidojas cikls.

7.10 Aģentūru izveidošana viena uzdevuma veikšanai/ horizontālās sadarbības uzlabošana

Nelaime ar šo priekšlikumu pāri ir tāda ka, *ceteris paribus*, specializācija (veidojot aģentūras vienas funkcijas veikšanai) *sarežģī* koordināciju. Kā atzīmē Rods (1997, p. 531), *Next Steps* reformās Apvienotās Karalistes valdībā „acīmredzamais jaunās sistēmas izveides rezultāts ir institucionālā sadrumstalotība”. Daži fakti liecina, ka „aģentūru veidošana” saasināja koordinācijas problēmas Jaunzēlandē (*Boston et al., 1996, p.88*) un Nīderlandē (*Roberts, 1997, pp.106–111*). Arī Zviedrijā, kur neatkarīgas aģentūras ir pastāvējušas jau ļoti ilgi, laiku pa laikam radās bažas par to, ka ministrijās nav pietiekoši kapacitātes un kompetences, lai nodrošinātu „viņu pašu” aģentūru efektīvu vadību (skat. piemēram, *OECD, 1998, p.4 of executive summary*). Vienam no mums veicot pētījumu 90.gadu vidū, atklājās, ka slimnīcām, skolām un sociālo mājokļu nodrošinātājiem lielāka autonomija individuālai pakalpojumu sniegšanas organizēšanai patiešām mazināja koordināciju, vismaz atsevišķu pilsētu vai reģionu līmenī (*Pollitt, Birchall and Putman, 1998*).

Iepriekšminētais gan nav domāts kā apgalvojums, ka aģentūru veidošana nedod labumu. Atsevišķās valstīs un daudzos atšķirīgos sektoros ir pierādījumi tam, ka lielāka autonomija noved pie uzlabojumiem saimniekošanā, produktivitātē vai lietotāju atsaucībā. Protams, ka šādi labumi nerodas automātiski, vienmēr pastāv risks, ka vājas vadības dēļ netiks izmantotas visas iespējas, taču labumi šeit nav galvenais. Galvenais ir tas, ka pastāv spriedze starp šo labumu gūšanu un vienlaicīgu soda saņemšanu, kas izpaužas kā zaudētā koordinācija augstākajā līmenī. (Lai novienādotu abas vienādojuma puses, jāatzīst, ka koordinācijas *potenciāls*, kas eksistēja centralizētākās sistēmās, ne vienmēr tika izmantots.) JSV tipa reformu piekritējiem ir tendence noliegt vai mazināt koordinācijas zuduma esamību, un tāpēc, ka „koordinācija” ir tik sarežģīts jēdziens, grūti pierādīt, ka viņiem absolūti nav taisnība. Saskaņā ar šo uzskatu sistēmai, kas nodrošina skaidrus sasniedzamos rezultātos rādītājus un atskaišu vadlīnijas, ir jānovērš sadrumstalotība un jāļauj centrālajām valsts pārvaldes iestādēm „vadīt” aģentūru flotiles stratēģiski saprātīgā virzienā. Uz to mēs atbildētu, ka pašreizējās sistēmas bieži vien ir mazāk integrētas (*Talbot, 1996*) un ka vairākās valstīs uzskati par sadrumstalotību starp praktiķiem ir plaši izplatīti. Tāpēc mūsaprāt šeit, iespējams, *pastāv* kompromiss (un nevis pretruna) un ka praksē nozīmīgi pieaugušais autonomijas līmenis (un tās nestie labumi) bieži vien tiek iegūts uz politikas vai programmas koordinācijas zuduma rēķina. Politiku un sabiedrības ziņā ir novērtēt, vai dotais kompromiss ir pieņemams, bet kamēr reformas teorētiķi uzstāj, kas nekas netiek zaudēts, kompromisa jautājumu nevar atbilstīgi izpētīt, apsvērt un pārrunāt.

7.11 Vadības pilnvaru decentralizēšana/ programmu koordinācijas uzlabošana

Potenciālās problēmas šajā gadījumā lidzinās iepriekšējā sadaļā pārrunātajām. Decentralizācijai ir tendence sarežģīt koordināciju. Aģentūru veidošana ir tikai viens no lielākas kategorijas decentralizācijas piemēriem. Kā labs piemērs minamas ES strukturālo fondu programmas: to vadība ir ļoti decentralizēta - un ļoti nepastāvīga. ES Komisija izdala naudu, bet tās mēģinājumus novērtēt un vadīt to, kas notiek, nevar uzskatīt par ļoti iespaidīgiem (*Barbier and Simonin, 1997; Toulemonde, 1997*).

Mūsu secinājums šajā gadījumā ir tāds pats kā par aģentūru veidošanu, tas ir, daudzos gadījumos pastāvēs kompromiss, taču, iespējams, ne tik pārspīlēts, lai būtu pelnījis nosaukumu „pretruna”. Precīza ieviešana varētu samazināt un pat aplēpt kompromisu, taču pamatā pilnvaru nodošana zemākam līmenim nozīmē tikai to, ka centrā esošās koordinējošās institūcijas atbilstīgās pilnvaras tiek samazinātas. Protams, no šādām sekām var izvairīties pseidodecentralizācijas gadījumos (labi zināmos - kad centrālās pārvaldes iestāde paziņo, ka ir „pilnvarojusi frontes līniju”, bet patiesībā patur visu kontroli savās rokās, un tā tiek atkal atjaunota brīdī, kad notiek kas tāds, kas šai iestādei nav pa prātam.

7.12 Ekonomiskās efektivitātes palielināšana/ vadības atbildības palielināšana

Pirmajā acumirkli nav skaidrs, kāpēc starp šiem diviem mērķiem vajadzētu būt spriedzei. Vai tie abi nav pilnīgi saprātīgi un savietojami? Ja mēs aplūkojam Kanādas ģenerāldaunitora novērojumus, atskaitoties par darba izpildes vadības reformām, redzam, ka tā nebūt nav:

Darba izpildes rezultāti ir tie, kurus vadītāji var kontrolēt, savukārt iznākumu (outcome), kuru vadītāji cenšas sasniegt, ietekmē faktori, kas ir ārpus to kontroles (*Auditor General of Canada, 1997, pp.5-8*).

Atkal palūkojoties uz zīm. 1.1., redzam, ka funkcionālā efektivitāte ir iecerēto rezultātu nodrošināšanas jautājums, turpretim ekonomiskā efektivitāte ir resursu/ darba izpildes rezultāta attiecības optimizēšana. Gadu gaitā daudzās valstīs iegūtā pieredze norāda uz diviem atšķirīgiem sarežģījumiem:

- a) kad vadītājiem tiek prasīts koncentrēties uz konkrētiem darba izpildes rezultātiem jeb galaproduktiem (izsniegtās licences, stipendijas, notikušie mācību kursi), viņiem ir tendence zaudēt no redzesloka iznākumu un tādējādi vairāk likt akcentu uz ekonomisko, nevis funkcionālo efektivitāti (*East, 1997*);
- b) kad, gluži otrādi, vadītājiem tiek prasīts koncentrēties uz iznākumu un

funkcionālo efektivitāti, dažādu iemeslu dēļ no viņiem ir grūti prasīt atbildību un atskaitīšanos, jo iznākuma attiecinājums uz atsevišķu struktūrvienību vai organizāciju pasākumiem bieži vien ir neskaids vai apšaubāms, kā arī tāpēc, ka daudzām valsts programmām mērāmi iznākumi parādās tikai pēc ilgāka laika. Tādējādi tie nevar veidot pamatu ikgadējam pārskatam par darbību (Pollitt, 1995).

Šeit parādās dilemma vai vismaz kompromiss. Koncentrējieties uz darba izpildes rezultātiem un ātrāk par visu zaudēsiet no sava redzesloka funkcionālo efektivitāti, tādējādi zaudējot iespēju atskaitīties. Visvieglākais risinājums ir teikt „koncentrējieties uz abiem vienlaikus”. Diemžēl to ir vieglāk pateikt, nekā izdarīt. Atskaitīšanās sistēmas, iespējams, koncentrēsies vairāk uz darba izpildes rezultātiem, jo tie ir visātrāk mērāmi, daudz vieglāk attiecināmi un daudz lētāki pārraudzības ziņā. Konferencē, ko rīkoja Jaunzēlandes augstākai valsts sektora vadībai, toreizējam par civildienesta jautājumiem atbildīgajam ministram padarīja koncentrēšanās uz darba izpildes rezultātiem un nevērība pret iznākumiem bija viena no galvenajām runas tēmām (East, 1997).

Funkcionālās efektivitātes/ atskaitīšanās attiecībās ir viens strīdīgs aspekts. To kodolīgi atspoguļo Raits (1997, p. 11):

Lielā daļā valsts politikas ir saistīta ar racionalizēšanu, nepietiekamo resursu sadali. Lai racionalizēšana kādu laiku darbotos, to ir jāignorē, jānotušē vai arī jāatzīst par likumīgu. Šis uzdevums, ko demokrātiskā sabiedrība var uzņemties miera laikā un stagnācijas vai depresijas laikā, patiešām ir sarežģīts...

Tomēr dažas no pašreizējām reformām, kuras vada labi nodomi, šķiet, ir radītas, lai iedragātu šos trīs svarīgos balstus: ignorēšanu aizvieto noteiktās tiesības un notušēšanu - pārskatāmība. Daudz svarīgāk ir procesa *deleģitīmācija*. Lēmumu pieņemšana par racionalizēšanu vairs nav politiķu un, piemēram, tādu profesiju pārstāvju kā skolotāju vai ārstu ziņā, bet gan to *vadītāju* ziņā, kuriem vienkārši nav vajadzīgās leģitimitātes, lai izplatītu vajadzīgās ciešanas [autora izcēlums].

Ņemot vērā šos apsvērumus, ko var sacīt par attiecībām starp dzišanos pēc lielākas ekonomiskās efektivitātes un dzišanos pēc stingrākas vadības atskaitīšanās? Pirmkārt, mēs noteikti neapgalvojam, ka šeit pastāv liela pretruna, ar noslieci un orientēšanos uz ekonomisko efektivitāti brīdī, kad institūcijas sāk mēģināt izveidot vadības atskaitīšanos vai otrādi. Otrkārt, šķiet, ka šeit tomēr pastāv spriedze starp orientēšanos uz darba izpildes rezultātiem un orientēšanos uz iznākumiem, lielāku uzsvāru liekot uz pirmo no tiem (iespēja novērtēt, savlaicīgums, attiecināmība, izmaksas). Tas ir ne tik daudz kompromiss, cik līdzsvars, kuru ir sarežģīti saglabāt, pastāvot tendencei nosliekties uz darba izpildes rezultātiem. Treškārt, Raits atklāj daudz dziļāku un acīmredzami politisku dilemmu: attiecībā uz pakalpojumiem, kuri tiek racionalizēti, process, kas attiecas uz atbildības noskaidrošanu un tās nodošanu vadītājiem, atņemot to valsts pārvaldes profesionāļiem, rezultātā var radīt leģitimitātes zudumu un tiesu procesu un strīdu skaita palielināšanos.

7.13 Kvalitātes paaugstināšana/ izmaksu samazināšana

Kvalitāte par brīvu. Šāds nosaukums ir plaši citētai grāmatai, ko sarakstīja viens no 80.gadu privātā sektora kvalitātes "guru" (Crosby, 1979). Priekpilnā ziņa bija tāda, ka kvalitātes uzlabošana ir par brīvu, jo galu galā tā vienmēr atmaksājas. Vai nu tas patiešām ir, vai nav taisnība attiecībā uz privātā sektora organizācijām, kas darbojas konkurējošā vidē, bet tas viennozīmīgi nav apgalvojams par valsts sektoru. Ir daudzi publiskie pakalpojumi, kur līdzekļu izlietošana kvalitātes paaugstināšanai diez vai palielinās klientu skaitu vai budžeta līdzekļus, vai dos ieņēmumus no maksas pakalpojumiem (ja tādi ir). Attiecīgi samazinās to iniciatīvu skaits, kas vērstas uz kvalitātes paaugstināšanu. Viens no iemesliem nesenaļai standartu noteikšanas un vadlīniju formulēšanas epidēmijai publiskajā sektorā bija atziņa, ka normāli komerciālie iemesli pakalpojumu uzlabošanai bieži vien nav piemērojami un ka tādējādi nepieciešama papildu kontrole. Ciniķis teiktu, ka uzspiest standartus ir lētāk nekā palielināt budžetu, un anglosakšu pasaulē vārdam „standarts” ir nomierinoša profesionāla skaņa.

Izmaksu/ kvalitātes vienādojums - specifisku pakalpojumu līmenī - ir atbalss sistēmiskam jautājumam par attiecībām starp naudas ietaupīšanu un darba izpildes uzlabošanu (skat. sadaļu 7.6). Tas atgādina par līdzīgu atšķirību starp uzvaru uz mikroekonomisko domāšanu un vadības teoriju un ierosina arī divus diezgan atšķirīgus pamatus vadības rīcības leģitīmācijai - vienu loģisko pamatu veido konkurētspēja, bet otru - organizatoriskā uzlabošana un pārveidošana. Klārks un Ņūmens (1997, p.67) to apraksta šādi:

Konkurences kārtību raksturo tās primārā orientācija uz tirgu, organizāciju kā uzņēmējdarbības vienību veidošana un uzņēmējdarbības un konkurences iezīmju dominante. Pārveidošanas kārtību raksturo organizāciju kā dinamisku, progresīvu, uz klientu orientētu veidojumu dibināšana un kultūras, cilvēkresursu vadības, kvalitātes un vērtību pārākums.

Abas kārtības būtiski atšķiras no tradicionālās valsts pārvaldes tās „tīrajā” birokrātiskajā formā (kā centrālajā ministrijā) vai profesionālajā formā (kā veselības aprūpes vai izglītības pakalpojums). Daudzās situācijās šīs divas kārtības var mērķēt vienā virzienā, vismaz attiecībā uz praktisku rīcību izvēli. Tomēr dažās situācijās var parādīties atšķirības. Kvalitātes veicināšanas modeļu ieviešanu var atlikt vai nepiešķirt šiem pasākumiem pietiekošu finansējumu, jo neuzskata, ka tie dotu tiešu vai pietiekami lielu ieguldījumu konkurētspējas veicināšanai. Konkrētam gadam noteikto finanšu mērķu sasniegšana burtiski var tikt uzskatīta par svarīgāku vadītāja reputācijai nekā kvalitātes uzlabojumu vai izmaiņu kultūrā sasniegšanai. Šo spriedzi par tīri teorētisku nosaukt īsti nevar: kā izteicās kāds Nacionālā veselības dienesta slimnīcas direktors 90. gadu vidū: „Reālajā pasaulē mūs vērtē tikai pēc šauriem un īstermiņa kritērijiem. . . šeit skaidri var saskatīt spriedzi starp konkurenci un plānošanu” (citēts Pollitt et al., 1998, p.101).

Kopumā var uzdrošināties apgalvot, ka izmaksu/ kvalitātes raksturs mikrolīmenī tiešām līdzinās ietaupījumu/ labākas darba izpildes attiecībām mezo- un makrolīmeņos, tas ir, kompromisu un pretrunu jautājums ir atkarīgs no attiecīgā konteksta specifiskajām iezīmēm. Kad organizācija uzsāk ietaupījumu programmu ar daudz „taukiem” vai rezerves kapacitāti, kvalitātes paaugstināšana un izmaksu samazināšana var pastāvēt līdzās. Kad vadītāji atsevišķā kontekstā var piesaukt tehnoloģisko progresu (to skaitā jaunus veidus, kā organizēt personālu), lai paaugstinātu produktivitāti un saikni ar pakalpojuma saņēmējiem, arī tad kvalitāte var tikt paaugstināta, vienlaikus samazinot izmaksas. Taču tur, kur tehnoloģiskie pārrāvumi nav pieejami, personāla jautājumu reorganizāciju spēcīgi ierobežo profesionāli un „cilšu” likumi un konvencijas, un iepriekšējā izmaksu samazināšana ir jau atdalījusi lielāko daļu tauku, attiecības starp kvalitātes uzlabošanu un turpmākajiem ietaupījumiem kļūst par kompromisu vai pat pretrunu. Šādi apstākļi bija, piemēram, Apvienotās Karalistes Nacionālajā veselības dienestā līdz 90. gadu vidum, kur bija saglabājusies “cilts iekārta” un daudzas slimnīcas jau bija piedzīvojušās desmit gadus ilgas tā saucamos „izmaksu uzlabojumus” (ikgadējā izmaksu samazināšana). Dažas nejaušas liecības par spriedzi starp izmaksām un kvalitāti ir nākušas no salīdzinošiem pētījumiem, kuros pētīja, kā tiek ieviesti vairāki Visaptverošās kvalitātes vadības projekti Nacionālā veselības dienesta iestādēs un divās komercsabiedrībās. Joss un Kogans (1995, p.140) to komentēja šādi: „Skaidrs, ka Visaptverošās kvalitātes vadības finansējums Nacionālā veselības dienesta iestādēs nebija kaut gan ne nenozīmīgs, bet pēc svarīguma pakāpes tomēr mazāks nekā divās komercsabiedrībās.”

7.14 Pārdomas: līdzsvāri, robežas, dilemmas un paradoksi

Pārskatot dažādas iepriekšminētās „kandidātpretrunas”, var pieļaut, ka ne visas no tām ir nepārvaramas. No dažām var izvairīties - tās vairāk ir ieviešanas briesmas nekā fundamentālas loģiskās pretrunas. Dažās no tām ir vairāk šķietamas nekā reālas (paradoksi), bet citos gadījumos var pastāvēt dziļa spriedze, ko var novērst prasmīga vadība un ieviešana. Tomēr saglabājas nozīmīgs pārpalikums. Dažādas komponentes tam, kas kļuvis (vismaz anglosakšu valstīs un „PUMA-runājošās”) par modernizēta valsts sektora vīziju, nenorāda uz integrētu un harmonisku veselumu:

Diez vai, īstenojot kādu maksimālu „modernu” lēmumu, izzudīs tādas spriedzes kā konflikti starp pieejām augstāko ierēdņu pieņemšanai darbā - „karjeras civildienestu” un „tiešo pieņemšanu darbā”, starp organizatorisko procesu legalistu un menedžerālām vīzijām, starp uz konkurenci orientētām un uz pārraudzību orientētām pieejām publisko pakalpojumu kontrolei (Hood, 1998, p.221).

Mūsu pētījuma apjoms ir savā ziņā šaurāks nekā Hudam - šķiet, ka viņš bija centies izveidot mūžīgu un universālu kompromisu kopumu un attēlot to administratīvo kultūru grupu/ tīkla matricē, kurā visas četras viņa „tūri” administratīvās filozofijas un mēģinājumi tās krustot ir nestabili pašā pamatā. Mēs vairāk koncentrējamies uz šīs rādītāju paketes

atsevišķiem elementiem, kuriem tika pievērsta uzmanība „radikālu reformu” valstīs un starptautiskajās organizācijās, piemēram, PUMA, Pasaules banka un SVF. Mūs vairāk interesē apjoms, kādā šie elementi var tikt saskaņoti ar loģiku un apstiprināti kā empīriskos novērojumos savstarpēji savietojami. Tādējādi pilnīgi piekrītot Huda apgalvojumam, ka mūsdienīgi vadības reformas modeļi nevar „padarīt par nebijušām” atsevišķas spriedzes, mēs tomēr vēlamies nodalīt vairāk un mazāk „spējīgās”. Tādēļ iepriekšējā sadaļā izteicām savus secinājumus par desmit „kandidātpretrunām”. Mēs noslēdzam nodaļu ar īsu iepriekšējo „konstatējumu” kopsavilkumu.

7.15 Atgriezoties pie kandidātpretrunām

1. *Birokrātijas politiskās kontroles palielināšana/ lielākas brīvības piešķiršana vadītājiem veikt vadības darbu /pakalpojumu saņēmēju pilnvaru palielināšana:* perfektā pasaulē tās ir gandrīz savietojamas. Reālajā pasaulē tas bieži vien ir kompromiss starp vienu vai vairākām šīm trijstūra malām. Atsevišķos kontekstos šis kompromiss kļūst tik ass, ka attaisno pretrunas nosaukumu.
2. *Elastības un inovāciju veicināšana/ sabiedrības ticības un tādējādi valdības leģitimitātes palielināšana:* šeit nepastāv fundamentāla pretruna, tomēr atsevišķos kontekstos, kuros politiķiem un/ vai vadītājiem ir pienākums veikt kompromisa darījumu starp inovāciju, no vienas puses, un tādām vērtībām kā stabilitāte, paredzamība, nepārtrauktība, no otras puses. Vadības inovācijas diezgan bieži var nosacīti nostādīt atsevišķas sabiedrības grupas neizdevīgā situācijā.
3. *Ietaupījumu veidošanas kā prioritātes noteikšana/ valsts sektora darba izpildes uzlabošanas kā prioritātes noteikšana:* nepastāv vispārēja rakstura pretruna. Šajā gadījumā lielā mērā viss ir atkarīgs no apstākļiem, it īpaši, vai attiecīgajai organizācijai (organizācijām) ir rezerves kapacitāte un/ vai tehnoloģiskais progress piedāvā iespējas paaugstināt produktivitāti.
4. *„Pienākuma uzlikšana” valdībai/ uzdevumu loka, kurā ir iesaistīta valdība, sašaurināšana:* arī šeit nav nepieciešamās vai vispārēja rakstura pretrunas. No otras puses privatizācijas projektu īstenošana ir pilna iespēju valdībām novirzīties no sabiedriskajām interesēm. Taču šie ir ieviešanas riski, nevis neizbēgama atbildības līmeņa pazemināšana.
5. *Darbinieku motivēšana un pārmaiņu organizācijas kultūrā veicināšana/ štata vietu skaita samazināšana:* tā ir acīmredzamākā un neizbēgamākā pretruna. Protams, ka teorētiski to var pārvarēt, taču nav skaidrs, vai lielākā daļa valsts pārvaldē strādājošo ir pārliecināta par to. Par pretrunu ir jāmaksā cena, kas vienlīdzīga morāles, lojalitātes, karjeras valsts pārvaldē pievilcības zaudējumam un, iespējams, tieši tāpēc arī efektivitātes zudumam.
6. *Iekšējās kontroles sloga un saistītā papīra darba samazināšana / vadības atbildības palielināšana:* šķiet, ka tas galvenokārt ir līdzsvara jautājums. Tomēr,

kaut arī tā var nebūt pretruna, ir vajadzīga prātīga un apņēmīga ieviešana, ja pirmām kārtām ir jāveido līdzsvars un pēc tam tas jāuztur.

7. *Aģentūru izveidošana vienam uzdevumam/ politikas un programmu koordinēšanas uzlabošana*: mūsaprāt, šeit pamatā ir kompromiss. Tas, atkarībā no konteksta, var būt liels vai mazs. Pierādījumi tam ir pārliecinoši, taču vēl ne izšķiroši.
8. *Vadības pilnvaru decentralizēšana/ programmu koordinācijas uzlabošana*: daudz vispārīgāks iepriekšējās kandidātpretrunas formulējums. Kārtējo reizi mēs mēģinām pārliecināt, ka pastāv apliecinājumi kompromisa eksistencei starp abām vēlamajām parādībām.
9. *Efektivitātes palielināšana/ vadības atbildības palielināšana*: lai gan tā nav pretruna, starp šiem diviem mērķiem pastāv neliela spriedze, un pierādījumi liecina, ka līdzsvaru ir sarežģīti noturēt. Tam pamatā var būt arī dilemma - racionalizētiem pakalpojumiem - starp pārredzamību un leģitimitāti.
10. *Kvalitātes paaugstināšana/ izmaksu samazināšana*: tāpat kā trešās kandidātpretunas (skat. iepriekš) gadījumā, arī šīs attiecības ir atkarīgas no konteksta un it īpaši no tā, vai izmaksu samazināšanu var sasniegt, izmantojot rezerves kapacitāti un/ vai tehnoloģisko progresu. Ja nekas no tā nav izmantojams, izmaksu samazināšana tikpat labi var būt kompromiss attiecībā pret kvalitātes paaugstināšanu. Kvalitāte „par brīvu” var būt tikai pie konkrētiem nosacījumiem, ne vienmēr.

8. nodaļa

Pārdomas: vadība un pārvaldība

„Valdišanas maksla ir vilcināšanās, klusums un atlikšana;

kvelojoši uguns kuri, kas atstati degam, driz vien izdegs.

No launumiem izvelas mazako: lielākie ienaidnieki kritis, kad pienaks laiks, vai viens pēc otra izgaisis.

Vinam, kas vada, ir jasadzird un jasaskata, kas tiek darīts atklāti vai slepti.

Tacu tas viss nav pietiekami: pienak bridis, kad valdit nozime but atram un drosmigam;

beidzot zināt bridī, kad šķilt uguni - tas var but tad, kad dzelzs ir auksta!”

(Sers Roberts Sesils karalienei Elizabetei I Bendlamina Britena opera *Gloriana*. Viljama Plomera librets)

8.1 Ievads

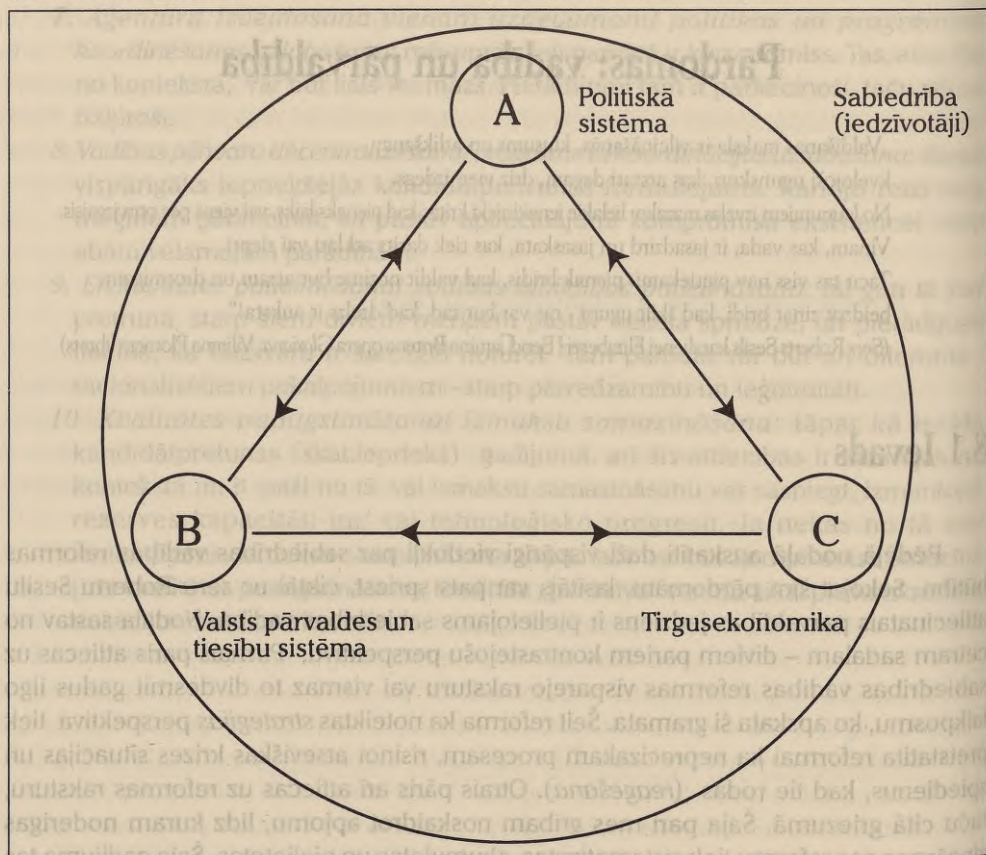
Pēdējā nodaļā apskatīti daži vispārīgi viedokļi par sabiedrības vadības reformas būtību. Sekojot šīm pārdomām, lasītājs var pats spriest, ciktāl uz seru Robertu Sesilu attiecinātais parvaldības jēdziens ir pielietojams sabiedrības vadība. Nodala sastāv no cetram sadalam – diviem pariem kontrastejošu perspektīvu. Pirmais pāris attiecas uz sabiedrības vadības reformas visparejo raksturu vai vismaz to divdesmit gadus ilgo laikposmu, ko apskata šī gramata. Šeit reforma kā noteiktas *strategijas* perspektīva tiek pretstatīta reformai kā neprecīzākam procesam, risinot atsevišķas krīzes situācijas un spiedienus, kad tie rodas (*reagešana*). Otrais pāris arī attiecas uz reformas raksturu, taču citā griezumā. Šajā parī mes gribam noskaidrot apjomu, līdz kuram noderīgas zināšanas par reformu tiek sistematizētas, akumulētas un pielietotas. Šajā gadījumā tas ir pretstatījums starp pirmo perspektīvu, kas aplūko reformas procesu kā iespējamo pamatu sabiedrības vadības „zinātnes” vai „prasmes” attīstīšanai, un otro, kas ir skeptiskāka attiecība uz to, „kas ir uzzināts” un kas, iespējams, tiks uzzināts paredzama nākotnē.

Mes nepienemam galīgo pozīciju attiecībā ne uz vienu no perspektīvu pariem. Protams, ka daleji šīs gramatas rakstīšana bijusi saistīta ar autoru svarstīšanos, maniākāli depresīvo stilu, izsakot „optimistiskāku” un „pesimistiskāku” viedokli par aplūkojamo tematu. Lasītāji var atrast savus līdzsvara punktus.

8.2 Sabiedrības vadības reforma kā stratēģiska lēmumu pieņemšana

Pieņemsim, ka pastāv vienkārša pasaule, kurā mijiedarbojas trīs sistēmas - politiskā sistēma, tirgus ekonomiskā sistēma un tiesību un administratīvā sistēma. Katra no šīm

sistēmām atrodas plašākā pilsoniskās sabiedrības kontekstā, un šīs sabiedrības locekļi gan piedalās, gan paši veido spriedumus par katras sistēmas leģitimitāti.



zīm. 8.1. Trīs mijiedarbojošās sistēmas

Protams, ka dažiem nolūkiem šis modelis ir pārāk vienkāršs. Piemēram, reālajā pasaulē politiķi (ministri) ir iesaistīti pārvaldes sistēmās (pārsvārā kā ministriju vadītāji), un dažiem augstākiem ierēdņiem - piemēram, Eiropas Komisijas prezidentam - var būt ļoti „politiskas” lomas (kā tas ir atzīmēts 3. un 6.nodaļā). Tomēr mēs izmantojam šo modeli tīri pedagoģisku iemeslu dēļ, lai izpētītu iespējamās atšķirīgu sistēmu alternatīvās attiecības sabiedrībā, kur katras attiecības (politiskās, administratīvās, tirgus ekonomikas) raksturo atšķirīgi motivācijas, iniciatīvu un sodu kopumi. Šādā nolūkā nav būtiski, ka iedalījumu, kas parādīts zīm. 8.1 un turpmākajos zīmējumos, var apstiprināt empīriski, un noteikti nav būtiski arī tas, ka ne jau katru individu var pārliecinoši pierakstīt vienai un tikai vienai sistēmai.

Šīs trīs sistēmas viena no otras atšķiras ar dažādām normām, likumiem un kultūras aspektiem, tās ir „augstās grupas”, runājot grupas/tikla kultūras teorijas terminoloģijā (Dunleavy and Hood, 1994; Douglas, 1982; Hood, 1998). Pieņemsim, ka politiskajai

sistēmai ir divas lielas problēmas. Pirmā ir *fiskālā* problēma. Plaši iesakņojies uzskats (pietiekami plaši, lai to ņemtu vērā, neatkarīgi no tā, vai šis uzskats ir vai nav „paties” empīriskā ziņā), ka politiskai sistēmai ir jāsamazina resursu apjoms, ko patērē administratīvā vai tiesību sistēma, vai vismaz jāierobežo to pieaugums. Tiek apgalvots, ka pretējā gadījumā cietīs ekonomiskā sistēma un vēlētāji kļūs arvien neapmierinātāki. Otrā problēma attiecas uz politiskās sistēmas *legitimitāti* iedzīvotāju acīs. Krājas pierādījumi, ka politiskās sistēmas „legitimitātes reitings” krītas (skat. 6.nodaļu). Tas rada sarežģījumus: politiķu autoritāte ir sašķobījusies; elektorāta lojalitāte un stabilitāte nepārtraukti samazinās; krītas sabiedrības ticība politiskajiem procesiem kā iedarbīgam sociālo problēmu risināšanas veidam; var pieaugt nepakļaušanās un izvairīšanās no likuma. (Ar šo domājot ne tikai krimināllikumumu un citus likumus, kas attiecas uz sabiedrisko kārtību, bet arī nodokļu, sociālās drošības, plānošanas un citus likumus).

Šo divu problēmu risināšanai vajadzīga politiskās sistēmas līderu stratēģiska pieeja. Kaut kādā veidā tiem ir jāsāk taupīt nauda (vai vismaz jārada iespaidu, ka tas tiek darīts) un vienlaikus jāpaaugstina pašu legitimitāte. Kā to izdarīt? Stratēģiski pieejot šim jautājumam, pastāv vairākas iespējas. Politiķi var mainīt savu uzvedību, atjaunojot ticību caur mērenu, konsekventu un pārredzamu politikas veidošanu. Tajā pašā laikā viņi var darboties atklāti un tieši, lai ierobežotu valsts izdevumus. Alternatīvā variantā viņi var meklēt citus veidus, kā paaugstināt ekonomisko darba izpildi, kas ir tirgus ekonomikas „iekšienē”, piemēram, kāda tehnoloģiskā pārrāvuma dēļ. Vai arī viņi var rīkoties, ņemot vērā ciešākas un savstarpēji atbalstošas saites starp politisko un ekonomisko sistēmu (daži saka, ka tā tas notiek ES gadījumā) Vai arī, treškārt, viņi var uzņemt kursu, kas, kā mēs redzējām, ir bijis populārs dažās valstīs dažādos laikposmos - distancēt sevi kā politiķus no administratīvās un tiesību sistēmas un tad vainot sistēmu par problēmām izdevumu un/ vai legitimitātes jomā. Tie ir tikai trīs lielākie stratēģiskie virzieni un zināmā mērā tos biežāk īsteno, kombinējot vienu ar otru, nevis izolējot.

Uz mirkli pakavēsimies pie trešās stratēģijas. JSV, kā to atzīmējuši daudzi, kas to komentēja, ir nesavietojamu elementu kopums, taču viens no šiem elementiem noteikti ir politisko līderu distancēšanās un vainošanas process. Valdība ir problēma, kā teica prezidents Reigans, it kā tā būtu bijusi kāds svešs objekts, ar kuru viņam bija tikai attālas un pamatā naidīgas attiecības. Citi politiķi, kas ir nav tik retoriski un valdībai nelabvēlīgi noskaņoti kā Ronalds Reigans, arī ir saistījuši vadības reformu ar paaugstinātu legitimitāti: „Kā cilvēki var uzticēt valdībai svarīgus pasākumus, ja mēs pat nevaram paveikt tādu sikumu kā pieklājīgi atbildēt uz telefona zvanu?” (*Vice President Gore, National Performance Review, 1997a, p.ix*) Šķiet, šis teikums norāda, ka ticību nacionālajiem politiskajiem līderiem varētu atgūt vienīgi tad, ja tiktu atrisināts jautājums par atbildēšanu uz telefona zvaniem. Ja tāda ir šā teikuma nozīme, viceprezidents Gors vai tie, kas rakstīja šo tekstu, pieraksta satriecoši zemas diskriminēšanas spējas Amerikas pilsoņiem. Šāds pieņēmums met izaicinājumu pierādījumam, ka iedzīvotāji ir spējīgi uz vienu attieksmi pret „svarīgajiem pasākumiem” un citādu - pret atsevišķu pakalpojumu īpatnībām (6.nodaļa). Ja tas tā būtu, legitimitātes jautājums atkārtoti kļūtu par aktuāls diskusijās par vadības reformu Ziemeļamerikā. Ielūgumi uz ASV sponsorēto „globālo” konferenci „Stratēģijas 21.gadsimta valdībai”, kas notika Vašingtonā,

Kolumbijas apgabalā 1999.gadā, vēstīja, ka konference „sniegs tās dalībniekiem labāku izpratni par to, kā valdības informācijas laikmetā var celt sabiedrības ticību un uzticēšanos” (*Harvard University, 1998*).

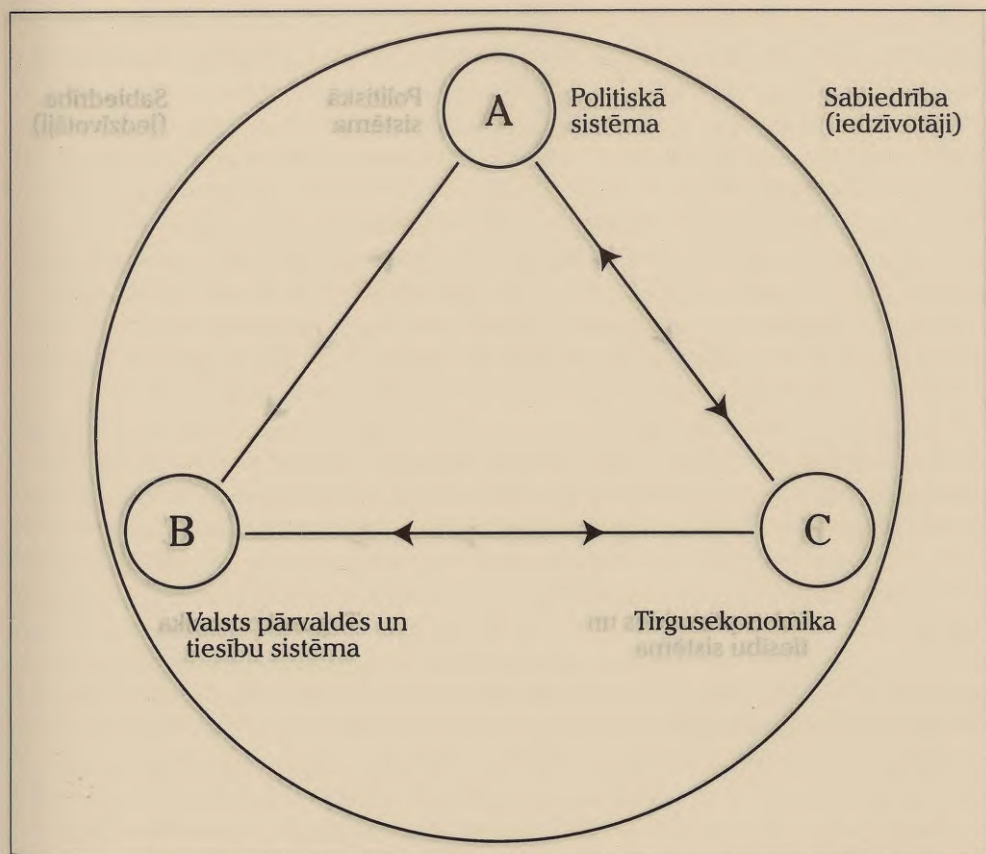
Distancēšanās un vainošanas stratēģija ir attēlota zīm. 8.2. Kā iepriekš minējam, dažās valsts iekārtās tā ir izmantota vairāk nekā citās - Austrālāzijā, Ziemeļamerikā un Apvienotajā Karalistē vairāk nekā Vācijā, Francijā vai Ziemeļvalstīs. Pat šādos ideoloģiskos veidojumos - pieskaņojot valdības kompetencei un motivācijai - vainošanas stratēģijai ir daži acīmredzami ierobežojumi. Pirmkārt, nevar apgalvot, ka politiķiem noteikti tic. Viņi var teikt, ka problēma pastāv „tur, tajā pusē”, birokrātijā un ka jāpieņem darbā piemēroti vadītāji, dodot tiem lielāku elastību un uzdodot atskaitīties sabiedrības priekšā. Taču sabiedrība var arī neticēt, ka problēma ir „tur, tajā pusē”. Tā var būt pat spējīga saskatīt atšķirību starp politisko sistēmu un administratīvo sistēmu un ticēt, ka lielākā daļa problēmu atrodama pirmajā. Dažas (lai gan ne visas) atziņas no aptaujas, kas minēta 6.nodaļā, norāda šajā virzienā. Pat tad, ja sabiedrība lielāko daļu savas neapmierinātības *tiesām* koncentrē uz administratīvo sistēmu - „birokrātiju”, tā tomēr var turpināt uzskatīt ministrus, nevis vadītājus, par atbildīgiem diezgan sīkos jautājumos. Tāpēc politiķiem ir jābūt ārkārtīgi uzmanīgiem, kad viņi taranē valsts mašīnēriju, īpaši, ja viņi cenšas attēlot ārstus, medmāsas, skolotājus un citus populārus sabiedrisko pakalpojumu sniedzējus kā daļu no „problēmas”. Otrkārt, pat ja politiķiem tic, tiem neticēs mūžīgi. Dažus gadus pēc „birokrātu sakaušanas” sabiedrība sāks interesēties, kad stāvoklis beidzot mainīsies, kad beidzot valsts pārvalde uzlabosies un sāks dzīvot saskaņā ar „vizijām”, kuras solītas klientu hartās, politiskās runās un paziņojumos par pakalpojumu standartiem? Citiem vārdiem sakot, distancējoties un vainojot iegūst tikai nedaudz laika.

Tādā veidā nonākam pie daudz dziļāka distancēšanās un vainošanas stratēģijas radīta jautājuma. Tas ir jautājums, ko darīt tālāk. Ko darīt tad, kad politiķi ir pacēlušies līdz Olimpa virsotnei, norādot uz birokrātiskās valsts trūkumiem, ko viņi var darīt, lai tos novērstu?

Pastāv vairākas iespējas. Politiskie līderi var

Pastiprināt tradicionālos kontroles mehānismus, ierobežot izdevumus, apturēt jaunu darbinieku pieņemšanu, organizēt kampaņas pret līdzekļu izšķērdēšanu un korupciju un viscaur „saspiest” administratīvo un tiesību sistēmu (skat. zīm. 8.3.) Šādu stratēģiju varam nosaukt par „UZTURĒŠANU”.

Modernizēt administratīvo sistēmu, ieviešot jaunus, elastīgākus budžeta veidošanas, vadības, atskaitīšanās un pakalpojumu sniegšanas veidus. Daži no šiem veidiem, iespējams, tiks patapināti no tirgus sektora (bulta C > B bulta zīm. 8.4.). Tomēr tikpat iespējams, ka šādas pārmaiņas vajadzēs attiecīgi pielāgot politiskajai sistēmai (bulta B > A zīm. 8.4.). Šādu pieeju mēs saucam par „MODERNIZĀCIJU”. Kā tika iztirzāts 4. nodaļas 9. sadaļā, tā sadalās vismaz divos virzienos. Kaut gan tie automātiski nav pretstati, katram no tiem ir atšķirīgs „gars”. Pirmais uzsver deregulācijas nepieciešamību ar pieņēmumu, ka ierēdņi bieži vien ir iniciatīvas pilni un uzlabos savas darbības procesus, tiklīdz viņus atbrīvos no aprūtinājošiem birokrātijas regulējumiem, no tradicionālās hierarhijas. Otrais virziens turpretim uzsver, ka labākais modernizācijas



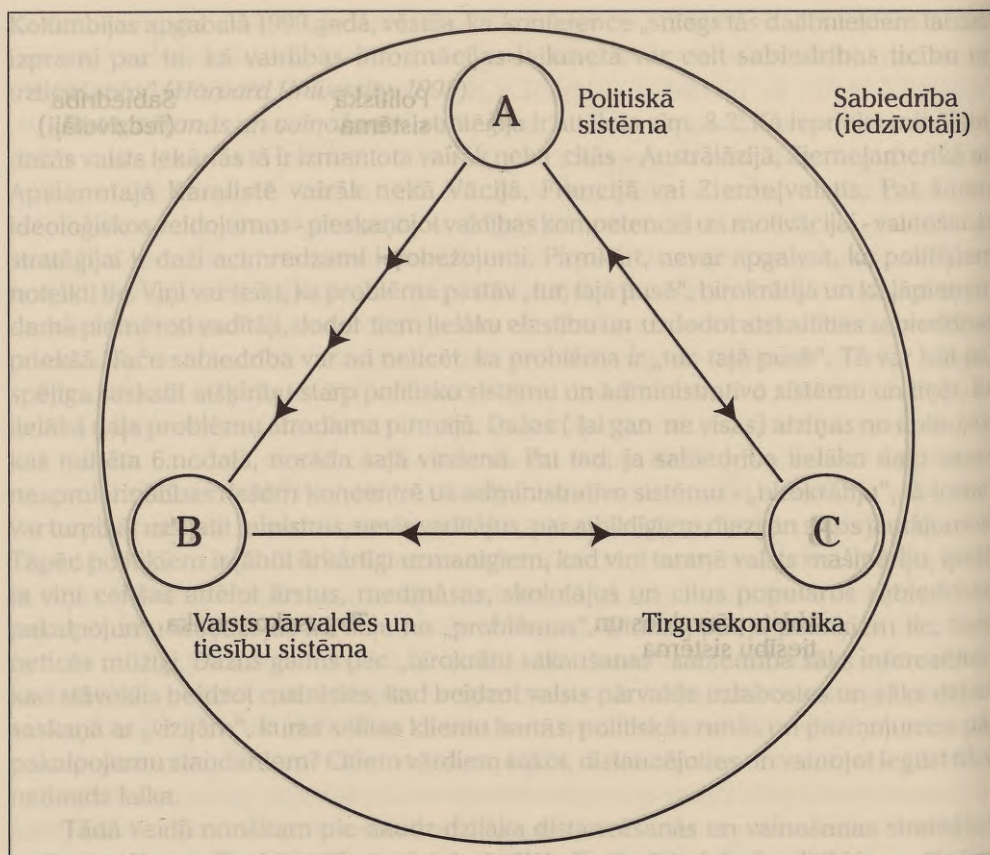
zīm. 8.2. Distancēšanās un vainošana

veids ir iedzīvotāju un pakalpojumu saņēmēju iesaistīšana procesos. Tas atbalsta pieeju "no apakšas uz augšu", turpretim pirmais variants vairāk tiecas samazināt pieeju "no augšas uz apakšu".

Marketizēt sistēmu, ieviešot pēc iespējas vairāk tirgus tipa mehānismu (TTM) administratīvajā un tiesību sistēmā. Valsts sektora organizācijas ir izveidotas, lai viena ar otru konkurētu, lai paaugstinātu efektivitāti un lietotāju atsaucību. Tā ir privātā sektora kultūras, vērtību un prakses iespiešanās administratīvajā sistēmā (skat. zīm. 8.5.).

Šo pieeju mēs nosaucām par „MARKETIZĀCIJA”. Gan MODERNIZĀCIJAS, gan MARKETIZĀCIJAS stratēģijas rosina uz elastības palielināšanu, un vadības reformas dokumentācijā sāk parādīties šausmīgais vārds “elastizēt”.

Samazināt administratīvo sistēmu, nododot pēc iespējas vairāk uzdevumu privātajam sektoram (caur privatizāciju un līgumu slēgšanu). Šādu gadījumu daži autori ir nosaukuši par valsts mašīnērijas „iztukšošanu”. Tas paredz daudzas atšķirīgas sekas, tostarp tiešo kontaktu pastiprināšanos starp politisko sistēmu un tirgus ekonomiku, kur par starpnieku nekalpo birokrātiskās struktūras (skat. zīm. 8.6.).



zīm. 8.3. Tradicionālās kontroles pastiprināšana

Tas ir scenārijs, kur, piemēram, sociālās apdrošināšanas maksājumus, cietumus un pat drošības dienestus vada privātie uzņēmumi, un valsts administratīvā sistēma pārvēršas par pašas ēnu, darbojoties kā maza uzņēmēj sabiedrība. Šo vīziju mēs nosaucām „MINIMIZĀCIJA”.

Tādējādi šajā analizē pastāv četras pamata stratēģijas, kā cīnīties ar spiedienu uz valsts aparātu:

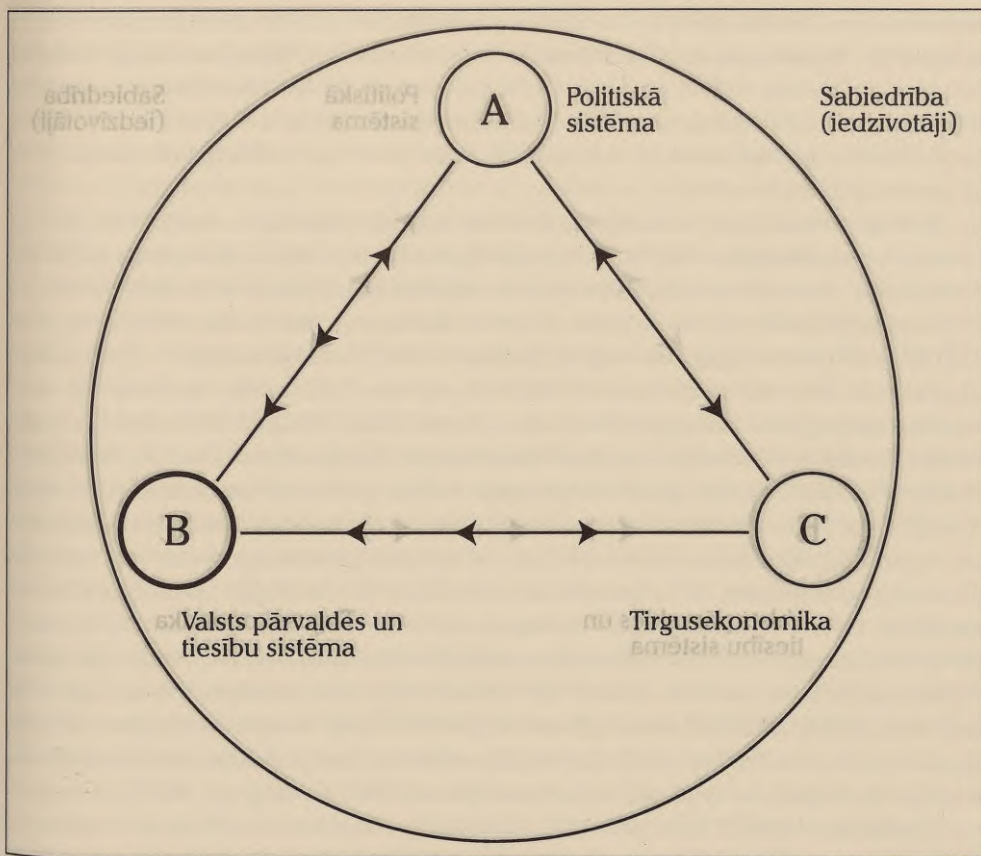
UZTURĒŠANA (zīm. 8.3.);

MODERNIZĀCIJA (ar deregulēšanas un līdzdalības variantiem - zīm. 8.4.);

MARKETIZĀCIJA (zīm. 8.5.);

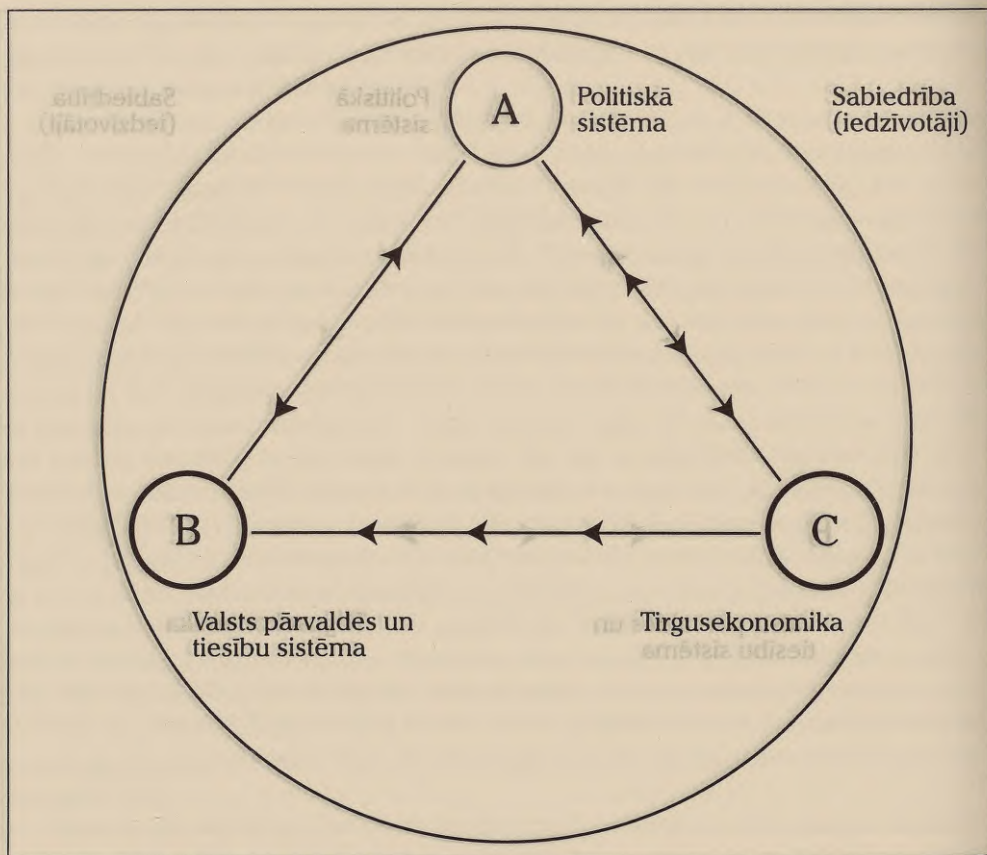
MINIMIZĀCIJA (zīm. 8.6.).

Kā redzam, dažādām valsts iekārtām dažādos laikposmos bija ar noslieci uz vienu vai otru no šīm stratēģijām. „4 M” nav sakārtotas noteiktā kārtībā, taču tās nevar arī pārliecinoši pielietot vienlaikus. Dažas no valstīm ir izgājušas distancēšanās un



zīm. 8.4. Administratīvas sistēmas modernizācija

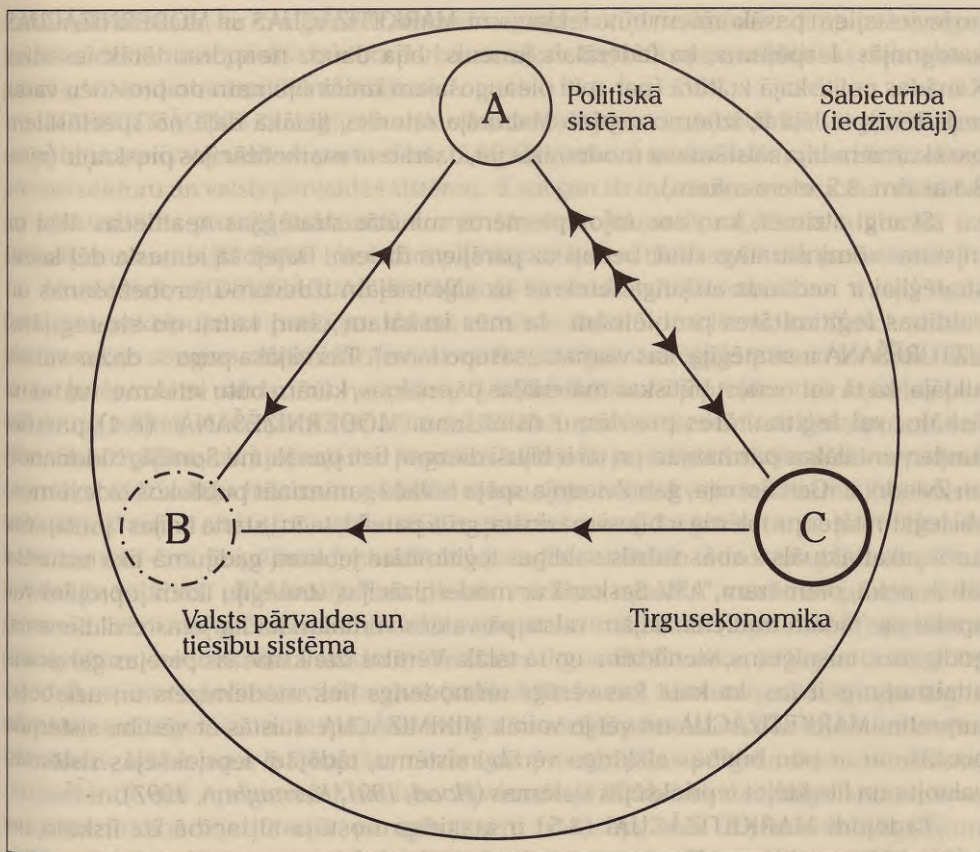
vairošanās (8.2) fāzi sākumā, bet dažas nav to izgājušas. Ziemeļvalstīm ir bijusi tendence izvēlēties apkārtceju un virzīties uz modernizāciju ar pieticīgu marketizāciju (zīm. 8.4. ar zīm. 8.5. pieskaņu). Tās ir mēģinājušas apvienot deregulācijas un līdzdalības elementus MODERNIZĀCIJAS pieejā (piemēram, Somijā, kur 80.gadu vidū un 90.gadu sākumā uzsvārs tika likts uz noteikumu samazināšanu un vienkāršošanu, bet 90.gadu beigās - uz līdzdalību – sk. *High quality services, good governance and a responsible civic society, 1998a and b*). Arī Vācija izvairījās no apvairošanas stratēģijas un virzījās uz uzturēšanas un modernizācijas apvienojumu (zīm. 8.3. un 8.4.). Britu valdība Tečeres kundzes vadībā viennozīmīgi piekopa vairošanas stratēģiju (zīm. 8.2.). Pirmsākumos (1979. – 1982.gads) tā tika salikta kopā ar tradicionālās kontroles mehānismu pastiprināšanu (UZTURĒŠANA) un arvien vairāk - ar MODERNIZĀCIJAS dziņām pēc efektivitātes. Nedaudz vēlāk, 80. gadu vidū Konservatīvo valdība virzījās MARKETIZĀCIJAS un MINIMIZĀCIJAS apvienojuma virzienā. (zīm. 8.5. un 8.6.). Vēlāk Blēra kungs atgriezās pie MODERNIZĀCIJAS. Šis termins kļuva par vienu no viņa administrācijas pielūgsmes vārdiem un pārpludināja 1999.gadā izdoto Balto grāmatu



zīm. 8.5. Administratīvās sistēmas marketizācija

par valdības modernizēšanu (*Modernizing Government*) (*Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office, 1999*). Francija ir virzījies pārsvarā tikai MODERNIZĀCIJAS virzienā, lai gan šajā stratēģijā parādījās skaidra spriedze starp līdzdalības un “no augšas uz apakšu” vērstām reformas versijām. Arī holandieši deva priekšroku MODERNIZĀCIJAI, lai gan ar lielāku gatavību veikt privatizāciju nekā franči. Ne holandieši, ne skandināvi daudz nenodevās pārspīlētajai politikas retorikai, kas ir tik raksturīga anglosakšu valstīm. Priekšroka daudz vienkāršākam, uz vienprātību balstītam diskusiju stilam ir ietverta kāda Nīderlandes augstākā ierēdņa atbildē uz jautājumiem, kurus uzdeva Jaunzēlandes sabiedrības vadības eksperts: „Jums, anglosakšiem, būtu jāiemācās, ka, stiepjot zāli, ātrāk tā neaug” (*atstāstīta saruna, 1998*).

Visbeidzot, mēs redzam ES Komisiju kā organizāciju, kas pārskata laikposmā lielākoties izmantoja UZTURĒŠANAS stratēģiju. Kopš SEM 2000 uzsākšanas 1995.gadā, šķiet, ir notikusi pāreja uz MODERNIZĀCIJAS stratēģiju, lai gan ar decentralizācijas un deregulācijas elementiem (piemēram, mēģinājums MAP 2000 decentralizēt personāla vadības elementus) un bez līdzdalības. Tomēr vēl ir pārāgri spriest, vai SEM 2000 un



zim. 8.6. Administratīvas sistēmas minimizācija

MAP 2000 patiešām dod pietiekamu ieguldījumu fundamentālas modernizācijas īstenošanā vai nē. Komisijai ir liela kapacitāte absorbēt un novārdzināt pārmaiņu iniciatīvas, nepanākot nekādas pamata pārmaiņas iekšējās struktūrās vai kultūrā.

Novēršoties no Eiropas pieredzes, pēc 1996.gada Austrālijas valdība Džona Hovarda (*John Howard*) vadībā izvēlējās MARKETIZĀCIJAS un MINIMIZĀCIJAS kombināciju (8.5 un 8.6), lai gan ar ievērojamu vairošanās apjomu (8.2), kas pievienots "bagātināšanai". Uzsvars uz privatizāciju (MINIMIZĀCIJA) un konkurējošo spiedienu ieviešana valsts sektorā (MARKETIZĀCIJA) Jaunzēlandē parādījās vēlāk. Pēc desmit gadus ilgas drudzainas reformas tā 90.gadu vidū iegāja konsolidācijas un relatīva miera posmā. Der vēlreiz uzsvērt, ka jēdzienu „stratēģija” var pārliecinošāk lietot attiecībā uz Jaunzēlandi nekā uz kādu citu no desmit grāmatā pieminētajām valstīm. Par Jaunzēlandi ir zināmi fakti, ir piemērs, ka tur stratēģiskie principi tika pieņemti, rūpīgi pārdomāti un piemēroti daudz sistemātiskākā veidā, nekā tas ir bijis citur (*Boston, 1995*). ASV Reigana valdīšanas laikā daudz skanēja MINIMIZĀCIJAS retorika, taču tas nebija nekas vairāk kā tās elementi, izvēlēti izlases kārtā, vismaz federālajā līmenī. Turpretim praksē daudzi

no ieviestajiem pasākumiem būtu iekļaujami MARKETIZĀCIJAS un MODERNIZĀCIJAS kategorijās. Iespējams, ka federālais līmenis bija daudz neapdraudētāk iesēdies Kanādas politiskajā kultūrā (par spīti pieaugošajam izaicinājumam no provinču varas iestādēm), tādējādi, izņemot agrīno Malrūnija retoriku, lielākā daļa no specifiskiem pasākumiem bija saistāma ar modernizāciju, dažreiz ar marketizācijas pieskaņu (zīm. 8.4 ar zīm. 8.5. elementiem).

Svarīgi atzīmēt, ka visos šajos piemēros minētās stratēģijas neattiecas tikai uz trijstūra administratīvo stūri, bet arī uz pārējiem diviem. Daļēji šā iemesla dēļ katrai stratēģijai ir nedaudz atšķirīga ietekme uz sākotnējām izdevumu ierobežošanas un valdības leģitimitātes problēmām. Ja mēs izskatām cauri katru no stratēģijām, UZTUREŠANA ir stratēģija, kas vismaz „sašūpo laivu”. Tās vājāka puse - dažas valstis atklāja, ka tā var nenest būtiskas materiālas pārmaiņas, kurām būtu ietekme vai nu uz fiskālo, vai leģitimitātes problēmu risināšanu. MODERNIZĒŠANA (8.4) pārstāv fundamentālākas pārmaiņas, un tai ir bijuši diezgan lieli panākumi Somijā, Nīderlandē un Zviedrijā. Gan Somija, gan Zviedrija spēja būtiski samazināt publiskos izdevumus. Vai leģitimitātes problēma ir bijusi mazināta, grūti pateikt, taču „starta līnijas” jautājums tur ir atkal aktuāls - abās valstīs valdības leģitimitāte jebkurā gadījumā tika uzturēta labāk nekā, piemēram, ASV. Saskaņā ar modernizācijas stratēģiju līderi joprojām var apēlēt pie tādām tradicionālajām valsts pārvaldes vērtībām kā karjeras civildienests, godīgums, taisnīgums, vienlīdzība un tā tālāk. Vērtību izteiksmē šīs pieejas galvenais attaisnojums ir tas, ka kaut kas vērtīgs un noderīgs tiek modernizēts un uzlabots, turpretim MARKETIZĀCIJA un vēl jo vairāk MINIMIZĀCIJA saistās ar vērtību sistēmas aizstāšanu ar pēc būtības atšķirīgu vērtību sistēmu, tādējādi iepriekšējās sistēmas vainojot un likvidējot iepriekšējās sistēmas (Hood, 1991; Kernaghan, 1997).

Tādējādi MARKETIZĀCIJAI (8.5) ir atšķirīga nostāja attiecībā uz fiskālo un leģitimitātes problēmu. No vienas puses, tā var būt efektīva stratēģija fiskālo grūtību risināšanai - strauja TTM ieviešana var uzlikt par pienākumu valsts aģentūrām un departamentiem samazināt izmaksas un intensīvi meklēt veidus, lai uzlabotu efektivitāti. No otras puses, dažās valsts sektora daļās leģitimitāte var sākt brukt, ja sabiedrība jūt, ka fiskālās prioritātes dominē pār valsts sektora ētikas normām vai arī, ka valsts aģentūras vairāk uztraucas par „konkurenci” vai sava kvazitirgus imidža uzlabošanu nekā par stabilu un paredzamu „maizes un sviesta” pakalpojumu vidusmēra klientam. Atsevišķas parādības ir saskatāmas Apvienotās Karalistes augstākās izglītības sektorā, kur daudz pūļu tika ieguldīts sabiedriskajās attiecībās, institūciju darba izpildes rādītāju sasniegšanā un kvalitātes kontroles procedūru pildīšanā, tajā pašā laikā kontakts auditorijās un individuālā uzmanība, ko studenti varēja sagaidīt, daudzos gadījumos nenotika. Eksprespāreja uz jauniem mācību veidiem, ko tika veica uz sarūkošo līdzekļu bāzes, bija par pamatu daudz apspriestajai Temzas ielejas universitātes (*Thames Valley University*) rektora vietnieka demisijai, kurai sekoja kritisks augstākās izglītības Kvalitātes nodrošināšanas aģentūras ziņojums (*Baty un Thomson, 1998*). Šādi draudi it īpaši pastāv tad, kad pakalpojums ir saistīts ar kaut ko „nestandartizētu”, „netveramu” un dod grūti definējamus un identificējamus rezultātus. Pieaugošās diferenciācijas rezultātā valsts sektorā strādājošie var justies smagi aizvainoti - piemēram, parastie

darbinieki uzskata, ka to algas tiek aizkavētas, kamēr viņu iestādes vadītājs pelna algu, kas ir salīdzināma ar privātā sektora darba samaksu, turklāt saņemot būtiskas piemaksas par augstiem darba izpildes rādītājiem.

MARKETIZĀCIJAS stratēģijai ir arī tendence radīt jaunas, „hibrīdiskas” organizācijas un publiskā-privātā sektora partnerību, tādējādi padarot neskaidrāku robežlīniju starp privāto sektoru un valsts pārvaldes sistēmu. Kaut gan šīs inovācijas var veicināt elastību un efektivitātes paaugstināšanos, tomēr tās rada jaunas problēmas attiecībā uz atskaitīšanos un leģitimitāti. Literatūra par šo jautājumu tikai tagad sāk parādīties.

Visbeidzot, MINIMIZĀCIJAS stratēģija (8.6) rezultāts būtu samazina valsts tiešo preču un pakalpojumu patēriņu. Vai tas atrisinās fiskālo problēmu, tas paliek atklāts jautājums, jo stingras minimizācijas vai marketizācijas stratēģijas parasti iet roku rokā ar mēģinājumiem samazināt nodokļus, tādējādi līdzsvars joprojām tiek izjaukts par tad, ja tas notiek ievērojami zemā līmenī. Būtībā par marketizētiem pakalpojumiem (veselība, izglītība, utt.) joprojām ir jāmaksā, tādējādi, ja politiskā sistēma nevar pieļaut atsevišķu iedzīvotāju liela mēroga izstumšanu viņu neadekvāto ienākumu dēļ, valsts subsīdijas vienā vai otrā veidā būs nepieciešamas. Leģitimitātes problēma ir transformēta – un, iespējams, izskaidrota – jo tagad sabiedrība rezultātu gaida no pašas politiskās vadības. „Birokrātija” un „lielais valdības aparāts” vairs nav pieejami kā peramie zēni vai grēkāži. Sabiedrības neapmierinātība ar (iepriekšējo) publisko pakalpojumu neadekvāto kvalitāti ir vērstas uz tirgus ekonomiku, jo tagad tā diktē šīs vajadzības, un uz politisko vadību, kas (sabiedrības acīs) aizvien ir atbildīga par tirgus pārpalikuma regulēšanu. Iespējams, var gūt saudzīgu priekšstatu par to, kā tas varētu būt valstis, kuras jau ir īstenojušas nozīmīgas privatizācijas programmas, piemēram, Jaunzēlande vai Apvienotā Karaliste. Apvienotajā Karalistē nozīmīga sabiedrības neapmierinātība bija jūtama par privatizēto ūdensapgādes uzņēmumu augstajām cenām, lielajām algām un zemas kvalitātes pakalpojumiem. Būtu grūti apgalvot, ka šīs tirgus ekonomikas daļas leģitimitāte bija ļoti iespaidīga.

Gan marketizācijas, gan minimizācijas stratēģijas ir tendētas samazināt valsts sektora īpatnības. Citējot Pjēru (1998, p.3):

Vispārējais [valsts pārvaldes starptautiskais] modelis vedina domāt, ka attiecībā uz vairākiem svarīgiem aspektiem valsts sektors ir pazaudējis daudz no savas organizatoriskās un normatīvās specifikas, politiskās institūcijas attīsta jaunus kontaktpunktus ar apkārtējo sabiedrību un veicina jaunu kanālu attīstību, ar kuru starpniecību iedzīvotāji var sniegt savu ieguldījumu politiskajos un administratīvajos jautājumos.

Šī diskusija vienmēr ir bijusi ļoti vienkāršota, taču attiecībā uz vienu aspektu tā ir līdz tādai pakāpei vienkāršota, ka mums tas tagad ir jāatzīmē un jālabo. Mūsu līdzšinējā vienkāršošana ir izpaudusies kā apgalvojums, ka vadības reformu vienmēr iniciē, veido un vada politiķi. Tomēr, kā tapa skaidrs jau no pašas pirmās šīs grāmatas nodaļas, reālajā dzīvē tas nebūt tā nav. Augstākie ierēdņi vienmēr ir bijuši iesaistīti reformu plānošanā un īstenošanā un dažreiz piedod procesam daudz vairāk dinamisma nekā

politīķi. Somijā, Francijā, Nīderlandē un Zviedrijā ierēdņi ir spēlējuši vadošu lomu, veidojot reformu pasākumu kopumu un piedāvājot konkrētus risinājumu veidus. „Daudz ko no tā, kas noticis Zviedrijā pēdējā laikā. . . ir vadījis neliels skaits ierēdņu un bieži vien bez skaidri izteikta politiķu atbalsta” (*Pierre, 1998, p.6*). Šādi augstākie ierēdņi ir ietekmīgas personas, kas apzinās spiedienus, kurus rada vide un dažos gadījumos - vēlēšanās istenot „pioniera” pasākumus, lai pasargātu un paaugstinātu administratīvās un tiesību sistēmas (vai vismaz savas daļas šajā sistēmā) lomu. Varētu būt nozīmīgi tas, ka šis grāmatas sagatavošanas laikā *PUMA/OECD* istenoja projektu *Stratēģiskais pārskats un reforma*, kura mērķis bija identificēt un analizēt jautājumus par valdības lomu un funkciju stratēģisko pārskatīšanu un reformu, par stratēģiskiem lēmumiem attiecībā uz valsts pārvaldes reformu un pārmaiņu vadīšanu. 1999.gada sākuma tika plānots seminārs „augstākā līmeņa ierēdņiem”.

Šis papildu dinamisma avots tādējādi liek pārskatīt zīmējumus 8.2.-8.5. Administratīvā un tiesību sistēma nav vienkārši pasīva sistēma, ko ietekmē politiskās un tirgus sistēmas spēki. Tā var būt arī proaktīva tādā nozīmē, ka tās vadība var meklēt atbalstu noteiktiem reformas modeļiem pie vadošajiem politiķiem un/ vai darījumu pasaules elites. Stratēģijas drīzāk var rasties *no* birokrātijas puses, nekā tās var tikt tai uzspiestas. To ir atzinuši daudzi teorētiķi. Strādājot saskaņā ar racionālo izvēli, Danlivijs, piemēram, attīstīja t.s. „birojā veidots” teoriju, kur augstākie ierēdņi izmanto reformas procesu, lai distancētu sevi no rutīnas vadīšanas uzdevumiem un atbildības par neatkarīgajām programmām, kuras var viegli noiet greizi vai izgāzties (*Dunleavy, 1991*). Tā vietā viņi sev veido stratēģu un politisko padomnieku lomas, pārveidojot, izvērtējot un pārtraugot „operacionālās” organizācijas „zem” tiem, paši gluži vienkārši izvairoties no „ugunsliņijas”. Vairākās valstīs korporatīvu iestāžu vai izpildāģentūru veidošanas un tirgus izpētes un uzdevumu kontraktēšanas privātajam sektoram popularitāti var viegli ietilpināt šādā teorētiskajā ietvarā. Arī rūdītu praktiķu apgalvojumi atbalsta šādu interpretāciju: aplūkojiet Alena Šika (*Allen Schick*) jaunāko eseju par centrālo budžeta iestāžu mainīgo lomu:

Tipiskā gadījumā centrālā budžeta iestāde ir atbrīvojusies no lielākās daļas (vai visas) tekošo uzdevumu *ex ante* kontroles un tagad vada vadības uzlabošanas pasākumus. Tai ir svarīga loma jaunu institucionālo veidojumu, integrētās budžeta sistēmas un citu vadības procesu veidošanā, mudinot departamentus un citas valsts iestādes novērtēt darba izpildi un novērtēt rezultātus, izstrādājot jaunas vadlīnijas un metodes vadītāju atbildības nodrošināšanai un ieviešot jaunas informācijas un atskaitīšanās sistēmas (*OECD, 1997b, p.4*).

Dažādu pārliecību teorētiķi atpazīst šo fenomenu daudz kur. Pauers (*1997, p.11*) apraksta audita un auditam līdzīgu procesu eksploziju mūsdienu sabiedrībā un komentē to šādi: „Tā kā valsts arvien vairāk un skaidrāk veic netiešas uzraudzības lomu, audits un grāmatvedība ir uzņēmušies izšķirošo funkciju. Valsts nevar spēlēt netiešu lomu, neizprotot šo pasākumu iedarbīgumu . . . Tāpat arī Klārks un Nūmens piebilst, ka nesenās pārmaiņas „iedibināja vadību kā jaunu pārvaldības

sistēmu, kas raksturo uzņēmumu vadītājus, iestāžu vadītājus, kvalitātes koordinatorus un iekšējos auditorus. Tās iedibināja arī *menedžeriālismu* tādu jaunu varas režīmu nozīmē, kas strukturēti lēmumu pieņemšanas, darba kārtības noteikšanas un normatīvās varas dominēšanas formā” (*Clarke and Newman, 1997, p.82*).

Katra no šīm pilnīgi atšķirīgajām perspektīvām veido dinamiskas stratēģijas ainu, kuru tiecas panākt civildienesta augstāko hierarhisko līmeņu pārstāvji. Tas nozīmē vadības reformas *procesa* kontroli un jaunas lomas izveidi no nepārtrauktu pārmaiņu vadīšanas. Organizāciju restrukturēšana, stratēģisko plānu sastādīšana, kvalitātes paaugstināšanas iniciatīvu uzsākšana, citu darba izpildes vērtēšana, auditēšana un novērtēšana - šīs ir sava veida „*metavadības*” komponentes, kuru praktizētāji ir spējīgi izvairīties no „darbību” radītās kņadas. Viņi uzstāda mērķus, un citiem tie ir jāsasniedz.. Viņi pārveido organizācijas, citiem tās ir jāvada. Tā ir stratēģija, ko var veikt, atbildot uz politiķu pieprasījumu samazināt izmaksas un paaugstināt leģitimitāti, vai arī to var uzsākt jauns augstākais ierēdnis, kurš no politiskās vadības neprasa neko vairāk kā vien līdzjūtīgu piekrišanu. Stratēģijas substantīvais sastāvs, visdrīzāk, būs vai nu modernizācija (zīm. 8.4), vai marketizācija (zīm. 8.5), vai abu iepriekšējo savienojums. Distancēšanās (zīm. 8.2) vadošajiem ierēdņiem pašiem nav tā vieglāk īstenojamā taktika (lai gan neatkarīgi no tā viņi var saskaņot lielas atšķirības starp „veco labo birokrātiju” un jauno, spožo menedžeriālismu - *Clarke un Newman, 1997, p.65*). Tradicionālo kontroles mehānismu pastiprināšana (UZTURĒŠANA – zīm. 8.3) plaši atzīta par nepietiekamu. MINIMIZĀCIJA (8.6) nav pievilcīga, jo tā radikāli samazina „impēriju”, attiecībā uz kuru jaunie menedžeriālie līderi var pielietot savu sizerēna varu. Tādējādi mūsdienu augstākais ierēdnis, visticamāk, izvēlēsies „vidusceļu” starp MODERNIZĀCIJU un MARKETIZĀCIJU.

8.3 Vadības reformas kā „ķepurošanās”

Perspektīvu, no kuras vadības reformas tiek uztvertas kā politisko līderu un/ vai augstāko civildienesta ierēdņu stratēģiskās lēmumu pieņemšanas procesa sastāvdaļa, var kritizēt kā pārāk vienkāršu. Izvēlei starp „4 M” var veltīt veselu lekciju, grāmatu vai pat augsta līmeņa konsultāciju, taču vai tie ir nosacījumi, kuros dalībnieki faktiski piedzīvo reformu? Daudz ko no tā, kas ir aprakstīts šajā grāmatā, iespējams izskaidrot kā „izķepurošanos” (*Lindblom, 1959, 1979*), nevis kā apzinātas stratēģijas ieviešanu. Šajā ziņā līdzīgās fiskālo ierobežojumu un leģitimitātes problēmas ir pietiekami reālas, taču valdības atbilde uz tām parasti ir bijusi *ad hoc* un vairāk neobjektīva nekā stratēģiska. Lindbloma sākotnējais (*1959*) raksts par reaģēšanu bija ārkārtīgi iespaidīgs. Tajā ir aprakstīts lēmumu pieņemšanas process, kurā politika tipiski radās organizētu interešu savstarpējās pielāgošanās procesa rezultātā, ar ierobežotu alternatīvu analīzi un biežu līdzekļu un mērķu sajaukumu. Skaidru un sistemātisku mērķu formulēšana drīzāk bija izņēmums nekā likums (*Harrison et al., 1990, pp.8–10*). Lindbloms gribēja piedāvāt, pēc viņa domām, reālistiskāku modeli sabiedriskās

politikas veidošanai nekā viņa laikabiedri, „racionāli visaptverošie” teorētiķi. Viņš pārsvarā koncentrējās uz pašu lēmumu pieņemšanu, nepievēršot lielu uzmanību darba izpildei vai iznākumiem (to dažreiz pārprot komentētāji). Jebkurā gadījumā divdesmit gadus vēlāk diskusijas starp dažādām domu skolām joprojām bija tik asas, ka Lindblomu pierunāja savu rakstu atjaunināt. Tajā viņš izdalīja trīs elementus:

reaģējoša politika: darba izpildes rezultātu (galaproduktu) un iznākumu piesardzīgu izmaiņu process, maziem soļiem;

reaģējoša analīze: politikas problēmu *ad hoc* analīzes process pa vienai pēc kārtas, atturoties no grandioza, sinoptiska vai visaptveroša pārskata veikšanas;

partizānu savstarpējā pielāgošanās (PSA): politisku lēmumu pieņemšanas process, kas ir sadrumstalots un/ vai decentralizēts, un izrietošā „politika” ir galveno iesaistīto pušu savstarpējās pārliecināšanas mēģinājumu apvienojums pretstatā vienas, unitāras institūcijas lēmumam.

Reakcijas modeļa stiprā puse ir jo vairāk jūtama, jo tuvāk iepazīstas ar konkrētām šajā grāmatā minētajām reformām. Sevišķi reaģējoša analīze un partizānu savstarpējā pielāgošanās ir ļoti biežas sabiedrības vadības reformas iezīmes, pat tad, ja bieži vien tika cerēts uz vairāk-nekā-reaģējošām pārmaiņām. Piemēram, ir diezgan viegli pārspilēt vispusību un stratēģisko tālredzību, kas valdīja reformas programmā Apvienotajā Karalistē Tečeres valdības laikā. Tagad dokumentāli apstiprināts, ka tolaik, kad pie varas nāca konservatīvo partija, privatizācijas programmas rezultāts gluži vienkārši netika paredzēts; ka *Next Steps* ziņojums (kas rezultātā noveda pie daudzu izpildaģentūru izveidošanas) bija pakļauts kritiskai apspriešanai un savstarpējai pielāgošanai Apvienotās Karalistes valdībā (*Thain and Wright, 1995*) un ka tā jebkurā gadījumā bija reakcija uz iepriekšējās reformas (Finansu vadības iniciatīvas) saskatītajiem trūkumiem (*Zifcak, 1994*). Pat radikālo TTM, ko Nacionālais veselības dienests ieviesa caur ārkārtīgi strīdīgo 1989.gada Balto grāmatu *Darbs pacientu labā (Working for patients)*, konstanti koriģēja un papildināja nākamie konservatīvās partijas Valsts veselības sekretāri līdz brīdim, kad pie varas nākušī leiboristu partija paziņoja, ka tā kopumā bija „iekšējā tirgus destruktīvas, birokrātiskas konkurences likvidēšana” (*Chancellor of the Exchequer, 1998, p.46*).

Var minēt daudz līdzīgu piemēru - stāstus par to, kā, rūpīgāk izpētot radikāli skanošas reformas, tās atklājas kā mazāk pārsteidzošas un daudz vairāk esam „kaulēšanās” rezultāts. Vīzijas drošība un skaidrība attiecībā uz Jaunzēlandes eksperimentu ir nevis likums, bet izņēmums (kaut arī tur tika atrasta krietna tiesa *ad hoc* kompromisu - skat. *Boston et al., 1996, pp.81-82*). Turklāt reaģēšanas piekritēji protestēs, ka Jaunzēlande ir maza valsts, ar neparastu koncentrētu eliti un līdzīgi neparastu trūkumu un līdzsvaru neesamību, lai virzītu reformējošo kabinetu uz partizānu savstarpējās pielāgošanās ceļiem. Pilnīgi pretējs šim gadījumam ir *NPR* un *GPRA* Amerikas Savienotajās Valstīs, kur ārkārtīgi liels „spēks” neapšaubāmi noveda pie konkrētiem uzlabojumiem un enerģiskai līdzdalībai dažās „jaunizgudrošanas laboratorijās”, tomēr vienlaikus augsti plurālistiska valdības sistēma veicināja diezgan nozīmīgu novirzīšanos no sākotnējās vīzijas (*Kettl, 1994; Radin, 1998; General Accounting Office, 1998*).

Tādējādi no reaģēšanas piekritēju perspektīvas sabiedrības vadības reformas būtība ir „nepastāvīga”, *ad hoc* un specifiska, tā nav stratēģiska, visaptveroša un to virza vispārēji modeļi. Lai gan modeļi dažkārt var spēlēt galveno lomu, tomēr no šīs perspektīvas tie joprojām tiek izmantoti kā „viedoklis pārdošanai” kaut kam daudz pieticīgākam vai kā tā paša *post hoc* racionalizācijai. Īsi sakot, tos izmanto vairāk kā retorisku triku, nevis kā praktisks rīcības šablonu. Mūsu oriģinālā reformas shēma (zīm. 2.1.) kombinācijā ar režīmu atšķirību analīzi 3.nodaļā izskaidro, kāpēc tas (parasti) ir tā. Lai uzsāktu, stiprinātu un ieviestu visaptverošu reformas stratēģiju, ir nepieciešami noteikti priekšnosacījumi, un reālajā sabiedrības vadības reformas pasaulē tie visi reti kad tiek apmierināti. Pirmkārt, vajadzīga viena institūcija vai galveno iesaistīto institūciju kopums, kurš augstā līmenī var nodrošināt vienprātību par to, kas ir jādara, un kurš stiprinātu šo vienprātību aptuveni piecus gadus plus laiku, kas nepieciešams fundamentālas, plaša vēriena reformas ieviešanai. Otrkārt, ir nepieciešama informēta vadība gan no valdības politiķu, gan no pietiekama augstāko amatpersonu skaita puses. Ja kāda no šīm elitārajām grupām ir pret vai nav ieinteresēta, daudzkārt palielinās iespējas novilcināt reformu, un tiks izmantoti pretestības spēki un nepaklausība, kuru eksistence reformas kontekstā ir gandrīz neizbēgama. Stratēģijas ilgtspējības nodrošināšanai ir nepieciešama arī organizatoriskā kapacitāte, lai plānotu un veiktu reformas pasākumus, lai reaģētu uz neparedzētiem apstākļiem un nodrošinātu, ka valsts pārvaldē strādājošie iegūst atbilstīgas zināšanas un prasmes. Sabiedrības atbalsts vai vismaz piekrišana ir nākamais *sine qua non*, vismaz attiecībā uz reformām, kas ietekmē frontes līniju.

Kopā ņemot, šīs prasības ir sarežģīti ieviest. Laiku pa laikam tās lielākā vai mazākā mērā tiek izpildītas - piemēram, Jaunzēlandē, laikposmā no 1984. līdz 1990.gadam vai 1994.gadā, veicot Programmu pārskatu Kanādā (*Aucoin and Savoie, 1998*) vai pakāpeniski ieviešot uz rezultātu orientētu budžeta veidošanu desmit gadu laikā Somijā (*Pollitt et al., 1997*). Tomēr nereti viena vai vairākas svarīgas prasības nevar apmierināt. 3.nodaļā tika minēts, ka stabilas platformas iespējamība mērķtiecīgai reformas stratēģijai mainās atkarībā no režīma veida. Tomēr pat vislabvēlīgākajos apstākļos (unificēta, centralizēta valsts, stipra izpildvara, ilgs varas laikposms) noteikumi var mainīties. Rezultātā situācijā iejaucas vēlēšanas, un pie varas nāk jauna partija. Vai arī politiskā vadība zaudē interesi par šo jautājumu, rodoties citiem svarīgākiem jautājumiem (skat., *Pollitt, 1984, pp.96–106; Savoie, 1994*, par premjerministru Malrūniju). Vai arī ieviešanas kapacitāte ir nepietiekama, un labi domātās reformas iestieg. Tādējādi runas par „stratēģiju” parasti ir idealizācija vai to procesu *post hoc* racionalizācija, kuri ir neobjektīvi, reaktīvi un kuri nav stabili kā prioritātes.

8.4 Vadības reforma kā zinātne?

Viens no akadēmisko pētījumu uzdevumiem ir pajautāt, kādas zinātniskās zināšanas var iegūt no pieredzes sabiedrības vadības reformā. Vai šajā gadījumā pastāv kumulatīvo zināšanu aktualitāte vai iespēja, lai tādējādi nākamie reformētāji X valsti

būtu spējīgi veikt darbu uz drošiem pamatiem, kurus veido Y valstī ieviestās reformas? Bijuši tikai nedaudzi akademiķu un praktiķu mēģinājumi „veikt inventarizāciju” un formulēt „pamācības” (piem., *Aucoin and Savoie, 1998; Department of Finance and Administration, 1998b; Development Team, 1998; OECD, 1996, 1997; Gore, 1997; Olsen and Peters, 1996a; Peters, 1998a*). Ko viņi ieguvuši?

Piterss (*1998a*), pārskatot dažus valsts sektora vadības reformas „principus”, nonāk pie slēdziena, ka tie nav uzskatāmi par universāliem un būtu nevis jāpielieto vispārīgi, bet gan jāpielāgo konkrētiem organizatoriskajiem kontekstiem. Tomēr viņš nav tik optimistisks attiecībā uz vajadzīgās konteksta teorijas pieejamību:

Problēma attiecībā uz augsti diferencētu pieeju organizatoriskajai reformai pastāv faktā, ka organizatoriskā teorija valsts sektorā nav tik progresīva, lai nodrošinātu atbilstīgu vadību šiem iespējamajiem reformētajiem ... Mūsu veiktā valdības institūciju klasifikācija balstās nevis uz strukturālajiem vai vadības pamatiem, kas varētu kalpot par bāzi reformu rekomendāciju izstrādei, bet gan uz institūcijas darbības jomu – veselība, aizsardzība un tā tālāk. Kaut varam iedomāties tādus potenciāli svarīgus kritērijus kā, piemēram, profesionalitāte, klientu iesaistīšana, vēl aizvien nav pietiekamu pierādījumu, lai izteiktu kvalitatīvus pareģojošus apgalvojumus nolūkā palīdzēt reformētajiem (*Peters, 1998a, p.96*).

Lai gan daži citi pētnieki ir tikuši nedaudz tālāk kritēriju noteikšanā, kas ir svarīgi noteiktos kontekstos, tikai daži iebilstu Pītersa secinājumam par nepietiekamiem pierādījumiem (*Pollitt et al., 1998; Stewart, 1992*). Sociologi jau ilgi ir rakstījuši par nepieciešamību nākt klajā ar spēcīgu teoriju par kontekstiem, tomēr tiem joprojām pašiem jāpiedāvā apmierinoša atbilde uz savu aicinājumu. Grupu/ tikla kultūras teorija, ko sabiedrības pārvaldītāji aizņēmas no antropologiem, nesniedz pārskatu, taču noved pie nomācoša slēdziena, ka administratīvajām sistēmām ir tendence virzīties pašām savas īpašās patoloģijas un ekstrēmisma virzienā, ar nelielām iespējām izvēlēties starp četrām sagrozīšanas un sabrukšanas pamata formām (*Dunleavy and Hood, 1994; Hood, 1998*). Tādēļ šai pieejai ir ierobežojumi, it īpaši no praktiķa puses (kā to skaidri izsaka Huds —*Hood, 1998, chapter 10*). Tā, kā jau norāda nosaukums, ir *kultūras* teorija, kas nepasaka daudz par tādiem faktoriem kā specifisko pakalpojumu būtība vai dominējošās tehnoloģijas, kuras citi atzīst par ietekmīgām, definējot atbilstīgas organizatoriskas struktūras un procedūras (piem., *Stewart, 1992*). Turklāt atziņa, ka: „Tāpēc, ka . . . jebkuram [administratīvās] dzīves veidam paralēli atbilstīgajām stiprajām pusēm neatņemami pastāv baltie plankumi un vājās puses . . . pārsteigums un vilšanās ir neizbēgama un pastāvīga” (*Hood, 1998, p.191*) nav secinājums, ko reformas praktiķi varētu atzīt par īpaši iedvesmojošu.

2. un 3.nodaļā mēs izveidojām to ietekmju modeli, kurš iedarbojas uz sabiedrības vadības reformu un kurā tika uzsvērti konstitucionālie, politiskie un „administratīvās sistēmas” faktori. Šāds modelis dod iespēju izprast, kāpēc reformas „iederās” vienā valstī, taču ļoti grūti ieviešamas citā. Tomēr tas ir izklāstīts ļoti vispārīgā veidā, kas ierobežo tā pielietošanas iespējas tiem, kuri saskaras ar specifiskām reformas

vajadzībām konkrētās institūcijās. Iespējams, nedaudz detalizētāku kontekstu teoriju var atrast valsts politikas novērtētāju - „reālistu” darbos, kuri vismaz sniedz zināmu sīki izstrādātu metodoloģiju, kura palīdz noteikt „kas kam un kādos apstākļos varētu derēt” (*Pawson and Tilley, 1997*). Tomēr to vēl nav pieņēmušas galvenās sabiedrības vadības reformas akadēmiskās domas skolas, kā arī tā vēl noteikti nav pārvērtusies praktiķu sava veida iemīļoto rekomendāciju sarakstā.

Kontekstam atbilstīgas teorijas trūkums padara daudzus akadēmiskos autorus (tostarp mūs pašus) ļoti piesardzīgus, nākot klajā ar specifiskām rekomendācijām. Patiesi, pastāv daži jau nodrāzti, vispārīgi ieteikumi, piemēram, atrodiēt „čempionu”, nodrošiniet pietiekamu uzmanību vadības reformas sasaistīšanai ar resursu piesaistīšanas procesiem, orientējieties uz iedvesmojošiem „agrīnajiem sasniegumiem”, kā arī ilgtermiņa pārmaiņām, palieciet pie varas tik ilgi, lai pabeigtu uzsākto un tā tālāk. Diemžēl, saliekot visus kopā, tos pagrūti uzskatīt par devumu „uzlabojumu zinātnei”. Lielākā daļa komentējošo akademiķu no valsts pārvaldes aprindām gluži vienkārši izvairās no šā jautājuma. Pīterss un Savuā runā daudzu savu kolēģu vārdā, rakstot:

Drīz sapratām, ka tad, kad kritiski novērtējam administratīvo reformu stāvokli, mēs neizbēgami saskaramies ar mulsinošu un pretrunīgu pārmaiņu ainu. No vienas puses, atklājam, ka ir ieviests liels skaits pārmaiņu un ka tās ir devušas kādu labumu cilvēkiem iekšpus un ārpus valdības... No otras puses, atklājam arī to, ka tikai dažas no šīm reformām, ja vispār kāda no tām, ir bijušas spējīgas dzīvot saskaņā ar to atbalstītāju apgalvojumiem (*Peters and Savoie, 1998, pp.6-7*).

Protams, ne visas akadēmiskās disciplīnas ir tik atturīgas. Jo īpaši ekonomisti ir bijuši visnadzīgākie piedāvāt gatavas receptes. Tas daļēji izskaidro, kāpēc mikroekonomiskām idejām dažās valstīs ir bijusi tik liela ietekme uz reformām valsts sektorā (skat. pielikumu, īpaši aprakstus par Austrāliju un Jaunzēlandi). Galvenā un faktoru teorija un jaunā „institucionālā ekonomika” ir atstājusi savas pēdas, un vismaz daži no to piekritējiem aizstāvētu viedokli, ka tās noteikti ir „zinātniskas”. Tās noteikti piedāvā politiķiem un augstākajiem ierēdņiem daudz skaidrākas un konkrētākas reformas vadlīnijas nekā tā analīze, ko sniedz akademiķi ar zināšanām valsts pārvaldē un sabiedrības vadībā.

Praktiķu izstrādātās rokasgrāmatas lielā mērā atšķiras no akademiķu darbiem. Vispārīgi runājot, šādas rokasgrāmatas tikai pasaka, kas būtu jādara, pievēršot ierobežotu uzmanību kontekstam vai vispār neņemot to vērā. Dažas, it īpaši tās, kas kalpo kā palīg līdzeklis tādu augsti politisku programmu kā Nacionālais darba izpildes pārskats ASV vai Apvienotās Karalistes Iedzīvotāju hartas īstenošanai, sniedz pārlicinošu priekšstatu, kas pieļauj nedaudz vai vispār nepieļauj bažas par zinātniskā pamatu trūkumu „zināšanām”, par kuru esamību viņi (netieši vai tieši) izsakās (piem., *Gore, 1997; EFQM, 1996*). Citi retoriskā ziņā ir atturīgāki, taču joprojām var būt ar noslieci uz „viens labākais veids” un neadekvātu pietāti pret kontekstu atšķirībām, ko demonstrē lielākā daļa publisko sektoru. „Vairākums „kas jādara” argumentu sabiedrības vadībā paļaujas uz gadījuma rakstura pierādījumiem un retorikas varu (*Hood, 1998, p.13*). Par

spīti šiem ierastajiem ierobežojumiem pastāv diezgan daudz praktisko zināšanu par to, kā risināt atsevišķus jautājumus un kurām problēmām pievērst uzmanību, piemēram, izstrādājot darba izpildes rādītāju sistēmas (*Likierman, 1995*), ieviešot darba izpildes vadību (*Department of Finance and Administration, 1998a*) vai integrējot uz rezultātu vērstu darba izpildes vadību un budžeta veidošanu (*Mayne, 1996*), vai arī novērtējot ES izdevumu programmas (*European Commission, 1997a*). Tās galvenokārt ir no pieredzes gūtās zināšanas, kas nav zinātniski pamatotas, kaut gan tas šajā gadījumā nav sliktākais. Zināšanas no pieredzes var izrādīties ārkārtīgi noderīgas, vienmēr pieņemot, ka tās izmanto pieredzējuši cilvēki – tie, kas jau ir „izjutuši”, kas atbilst vietējai gaumei un kontekstam, zina to materiālu stiprās vai vājās puses, ar kuriem tiek strādāts, un tā tālāk. Iespējams, ka to ikdienā nenovērtē un pietiekami neizpēta akadēmiķi. Tomēr zināšanas no pieredzes var nonākt strupceļā, kad jaunatnācēji vai eksperti tās pielieto tikai „garām ejot” ierobežotā laikposmā vai lai izpildītu ierobežota apjoma uzdevumu. Tām ir acīmredzami ierobežojumi, kad tās izmanto attiecībā uz problēmām vai kontekstos, kas ir patiesi jauni.

Tādējādi mums nu ir sārtīgs, taču tikai pusizņemts maisījums ar divām, trim sastāvdaļām. Pastāv zinātniskas teorijas, kas vispārīgi norāda uz galvenajiem jautājumiem vai mainīgajiem, taču samērā reti transformē tos specifiskos ieteikumus vai praktiskos padomus. Jo īpaši angļu valodā runājošās valstīs pastāv paziņojumi par to, kas būtu jādara, lai modernizētu publiskos pakalpojumus, taču tas bieži vien peld kaut kur retoriskajā stratosfērā bez jebkādas kritiskas vai analītiskas robežas. Visbeidzot, pastāv tā saucamā „pelēkā literatūra” - ceļveži un rokasgrāmatas – ko izstrādā ierēdņi ierēdņiem. Dažreiz tā ir noderīga, uz pieredzi balstīta informācija, taču tās vājā puse ir atkarība no konteksta un – kas nav pārsteidzoši - tai trūkst teorētiska vai sistemātiska empīriskā pamata (un tādējādi - zinātniskas autoritātes). Pēdējā sadaļā piedāvājam sabiedrības vadības reformas situācijas perspektīvu. Tā vietā, lai aplūkotu to, ko mēs zinām, tajā likts uzsvars uz to, kā mēs *runājam un rakstām* par reformu.

8.5 Vairāk retorikas nekā rūpīga darba?

Noslēguma domas par sabiedrības vadības reformu

Reformu vērošanu sabiedrības vadībā var nosaukt par rimtu laika kavēkli. Plaša starp retoriku un darbību, starp uzskatiem vadības līmenī un pieredzi izpildītāju līmenī bieži vien ir tik plaša, ka rada skeptisku vai, atkarībā no gaumes, cinisku attieksmi. Būtisku pārmaiņu temps ir daudz lēnāks nekā juceklīga jaunu paziņojumu un iniciatīvu parādīšanās, katra no kurām ir apzīmēta ar kādu ātri aizmirstamu, modernu saīsinājumu (daži no tiem: *PPBS, RCB, PAR, ZBO, TQM, BPR, NPR, PS 2000, SEM 2000*). Acīmredzamā līderu spēja aizmirst iepriekšējo administratīvo reformu dotās mācības un ierobežojumus ir visai iespaidīga, iespējams, ka *administratīvā* vēsture patiešām ir mirusi. Cilvēks pierod

nepārtraukti dzirdēt pretenzijas un pēc tam atklāt, ka tām pamatā ir ļoti maz sistemātisku, būtisku un attiecināmu pierādījumu. Pētnieki jau ir raduši, ka, izlasot oficiālu dokumentu par uzkrājumu grāmatvedības, efektivitātes plānošanas vai kāda cita jauna procesa ieviešanu noteiktā datumā un tad apmeklējot attiecīgās iestādes, atklājas, ka, izņemot dažu pēc politisku dokumentu nosūtīšanu un saņemšanu, nekas daudz nav noticis vai ka daudzi cilvēki organizācijā vispār nav dzirdējuši par attiecīgo inovāciju. Rokas nolaižas, kad nākotnes vīzijas izrādās tikai skaistos, rūpīgi izvēlētos vārdos ietērtas frāzes, kurām nav noteikta un pārbaudāma saturs. Grūti izvairīties no sirds nocietināšanās šādu hiperbolu gadījumos:

Valdība nodrošinās pasaules līmeņa izglītības pakalpojumus, sniedzot katram iespēju piepildīt savu potenciālu. . . (*Chancellor of the Exchequer, 1998, p.42*),

vai:

...tas bija liels izaicinājums, kad četrus gadus atpakaļ prezidents Klintons palūdza mani "no jauna izgudrot" federālo valdību. Mēs vienojāmies, ka federālajā valdībā nepieciešama revolūcija. Saucām to par valdības "jaunizgudrošanu" (*Gore, 1997, p.1*).

Jābrīnās, kā šie līderi grasās atjaunot ticību valdībai (viens no viņu atklāti atzītiem nodomiem), vienlaikus turpinot runāt tādā neiedomājami pārspīlētā valodā? Kas, pēc viņu domām, ticēs šādiem apgalvojumiem?

Salīdzinoši viegli ir noteikt atsevišķu reformas līderu retoriskās pārmērības. Taču pastāv vēl komplicētāka plaša starp retoriku un praksi. Kā tika pieminēts, viena no atšķirībām starp esošo sabiedrības vadības reformas vilni un agrākajām fāzēm ir pašreizējās reformas skaidri izteiktā starptautiskā dimensija. Attīstījās internacionāla terminoloģijas vārdnīca (angļu valodā), kuru aktīvi atbalstīja tādās organizācijas kā *PUMA*, *SIGMA*, Pasaules banka un SVF, kā arī nacionālās valdības un izglītības un profesionālās asociācijas. Tādi termini kā *privatization* (privatizācija), *agentification* (aģentūru veidošana), *contractualization* (kontraktēšana), *continuous quality improvement* (nepārtraukta kvalitātes paaugstināšana), *efficiency gains* (efektivitātes ieguvumi), *activity costing* (pasākumu izmaksu novērtēšana) un *performance management* (darba izpildes vadība) ir daļa no starptautiskā leksikona. To atkārtota lietošana apliecina, ka ikviens būtībā ir iesaistīts vienā un tajā pašā pasākumā, globālā pārejā uz mūsdienīgu vadību. Taču tas nekādā ziņā nav izšķirošais. Šāda speciālā vārdnīca var apslēpt labvēlīgu pārmaiņu būtību, tāpat arī to atklāt. Problēmai ir vismaz divas puses.

Pirmkārt, šo terminu lietošana bieži vien rada pārspīlētu iespaidu par notiekošā vienvērdīgumu, jo viens un tas pats termins var tikt lietots dažādās vietās attiecībā uz dažādiem pārmaiņu procesiem, pārmaiņām, kurām dažādos kontekstos ir atšķirīga nozīme. Ikviens konsultants vai zinātnieks (vai vismaz tie, ar kuriem mēs esam runājuši), kas kādreiz ir strādājis citā valstī, kur ir cita valoda, ir saskāries ar kaut ko līdzīgu. Anekdotas par to ir ierasta lieta. Viens no šīs

grāmatas autoriem reiz pavadīja veselu dienu, diskutējot par „efektivitātes” nozīmi ekspertu grupā, kas sastāvēja no franču, vācu, itāļu un angļu valodā runājošiem ekspertiem. Katrs no grupas locekļiem iesākumā kļūdains domāja, ka viņam/ viņai ir pilnīgi skaidrs jēdziena konceptuālais saturs un ka diena tiks pavadīta, runājot par praktiskiem jautājumiem attiecībā uz konsultācijām, kuras viņiem bija jāsniedz. Citā gadījumā salīdzoša pētījuma veicējam, kas apskatīja sabiedrības vadības reformu Nīderlandē un Apvienotajā Karalistē, bija jāpārskata savs ziņojums, kad viņš saprata, ka ar viņu runājošie ierēdņi abās valstīs izmanto terminus „privatizācija” un „aģentūra”, lai apzīmētu atšķirīgus procesus/ institūcijas. Šādiem iespējamiem pārrakstiem par labu nenāk arī tas fakts, ka lielākā daļa ietekmīgu un aktīvu propagandētāju ir tādu centrālo, nacionālo vai starptautisko, politikas veidošanas vai ieviešanas struktūrvienību locekļi, kā, piemēram, Apvienotās Karalistes Civildienesta pārvalde, Zviedrijas *Statskontoret*, Francijas *grands corps* vai pati *PUMA*. Tie ir indivīdi, kuriem, lai kādi talanti tiem piemistu, nebūs daudz pieredzes „normālā” rīcības vadībā. Drīzāk viņi spēlē politisko padomnieku, intelektuālo sintezētāju un akadēmisko uzņēmēju lomu. Tādēļ viņu pašu spējas sasaistīt terminus un priekšstatus, kurus tie izmanto, lai apzīmētu ikdienas pārvaldes un vadības realitātes, ir ierobežotas. Tādējādi draudi, ka reformas valoda var dzīvot pati savu dzīvi, vēl vairāk pastiprinās. Otrkārt, starptautiskā vadības reformas vārdnīca ietver sevī zināmus normatīvos „priekšrakstus”. Nostiprinājies pieņēmums, ka šīs parādības - darba izpildes vadība, pasākumu izmaksu novērtēšana un tā tālāk - ir progress. Lai citi tevi uzskatītu par progresīvu, jāveic pasākumi, kuriem ir piestiprinātas šīs attiecīgās etiķetes. Tās sastāda *menu du jour*. Tomēr šim procesam ir arī ierobežojošs raksturs attiecībā uz jautājumiem, kas *nav* ierakstīti aktuālajā sarakstā. Par tiem tiek diskutēti reti, un tos ar vieglu roku noraida, ja un kad tie parādās. Piemēram, ierosinājums kādu esošu vai jaunu aktivitāti labāk veikt paplašinātā centrālajā ministrijā vai kā tiešu valsts sniegto pakalpojumu, kļūst par cīņu ar vējdzirnavām - tas ir „ārpus darbības lauka”, kaut kas agrāk nedarīts. Līdzīgi ir ar paziņojumu, ka partnerattiecības ar privātā un “trešā sektora” pārstāvjiem pakalpojumu sniegšanā var būt vienkārši laikietilpīgs, izšķērdīgs process, kas apdraud atskaitīšanos sabiedrībai: šādas sakramentālas domas paušana var acumirkļi padarīt cilvēku par “reakcionāru”. Šajā menedžerālistu domu pasaulē pastāv tikai ierobežota apziņa par daudzu esošo labas sabiedrības vadības „principu” trauslumu. Uz vēsturiskiem faktiem vairāk balstīta pārliecība parāda, kā šādi „principi” vai „parunas” laika gaitā nāk un iet un kā tās bieži vien tiek grupētas pretstatāmos un savstarpēji pretrunīgos pāros (*Hood, 1998; Hood and Jackson, 1991; Peters, 1998a; Simon, 1946*).

Un tomēr sabiedrības vadības reformai ir arī otra puse, kura ir daudz pamatotāka un prātīgāka. Spriedze, retorika, jaunu veidu meklēšana - tas viss ir kombinēts, lai dotu ierēdņiem iespēju veikt pārmaiņas, kas *viņiem* ir lietderīgas. Šādi „uzlabojumi” dažreiz var kalpot pašmērķim, taču bieži vien to virziens ir pavisam cits un rezultātā tiek panākta augstāka produktivitāte, uzlabota

pakalpojumu kvalitāte, pārredzamība, godīgums vai kādas citas svarīgas vērtības. Kaut daudziem skrupuloziem „izcilu darbību” pētījumiem ir tendence atklāt reaģējošus un nevis stratēģiskus lēmumu pieņemšanas procesus (skat.8.3.sadaļu), tie parāda arī neskaitāmus izdevīgas oportūnistiskas un pragmatiskas reformas piemērus, ko īsteno ierēdņi visos līmeņos. Dažas no inovācijām var par to iegūt balvas (*Borins, 1995; Löffler, 1995*), bet daudzas nē. Lai beigtu šo grāmatu uz atbilstīgas paškritisma nots, ir jāsaprot, ka viens no mūsu pieejas (un daudzu citu tādu pētnieku pieejām, kas ir koncentrējušies uz lielām reformām un lielām idejām) būtiskākajiem ierobežojumiem ir nelielais mikrouzlabojumu atspoguļojums. Kā atzina vissekmīgāko reformu vadītāji vairākās valstīs, izšķiroša veiksmīgas reformas stratēģijas sastāvdaļa ir tādu apstākļu radīšana un uzturēšana, kuros var plaukt uz zelt „mazie uzlabojumi”, daudzi no kuriem ir neparedzēti un neparedzami.

Valstu apskats

A.1. Pielikuma aprēķināšana un mērķis

Šis ir svarīgākais faktors, kas ietekmē valsts ekonomikas attīstību. Pielikuma aprēķināšana ir būtiska, lai noteiktu valsts ekonomikas attīstības līmeni un mērķus. Pielikuma aprēķināšana ir būtiska, lai noteiktu valsts ekonomikas attīstības līmeni un mērķus. Pielikuma aprēķināšana ir būtiska, lai noteiktu valsts ekonomikas attīstības līmeni un mērķus.

Pielikums: Valstu apskats

Valsts ekonomikas attīstības līmeni un mērķus. Pielikuma aprēķināšana ir būtiska, lai noteiktu valsts ekonomikas attīstības līmeni un mērķus. Pielikuma aprēķināšana ir būtiska, lai noteiktu valsts ekonomikas attīstības līmeni un mērķus. Pielikuma aprēķināšana ir būtiska, lai noteiktu valsts ekonomikas attīstības līmeni un mērķus.

A.2. Svarīgākās ekonomiskās tendences

Valsts ekonomikas attīstības līmeni un mērķus. Pielikuma aprēķināšana ir būtiska, lai noteiktu valsts ekonomikas attīstības līmeni un mērķus. Pielikuma aprēķināšana ir būtiska, lai noteiktu valsts ekonomikas attīstības līmeni un mērķus. Pielikuma aprēķināšana ir būtiska, lai noteiktu valsts ekonomikas attīstības līmeni un mērķus.

A.1. Pielikuma aptvērums un mērķis

Šis ir samērā garš pielikums un, iespējams, tajā apkopots pats svarīgākais. Tajā sniegti daži svarīgākie fakti par desmit valstīm, kuras tika analizētas teksta galvenajā daļā. Pretēji daudziem citiem starpvalstu pētījumiem, šī grāmata *nav* strukturēta atsevišķām valstīm veltītās nodaļās. Tā ir apzināti organizēta pa modeļiem un tēmām, kas ļauj veikt integrētu un ne tik secīgu salīdzinājumu starp dažādām valstīm. Taču par to ir jāmaksā zināma cena, proti: lasītājam netiek piedāvāti glīti un kodolīgi kopsavilkumi par katras valsts neseno vēsturi un tajā pastāvošo kārtību. Tādēļ lasītāji, kuri vēl nepārzina attiecīgās valsts konstitūciju, politiku utt., atradīsies ievērojami neizdevīgākā situācijā. Lai pārvarētu šādu iespējamo šķērslī, ir sagatavots šis pielikums, kas piedāvā nepieciešamo informāciju ērti apstrādātā formā. Pielikuma saturs atbilst 2. nodaļā raksturotajam sabiedrības vadības reformas modelim (skat. zīm. 2.1.). Pielikuma saturs ir sakārtots šādā secībā:

- informācija par svarīgākajiem ekonomiskajiem rādītājiem katrā valstī (t.i., dati, kuri palīdz "aizpildīt" A lauciņu zīm. 2.1.)
- informācija par svarīgākajiem sociodemogrāfiskajiem rādītājiem katrā valstī (t.i., dati, kuri palīdz aizpildīt C lauciņu zīm. 2.1.)
- atsevišķu valstu apskats, kas ir iedalīts tieši tādās kategorijās kā 2. nodaļā apskatītās un turklāt raksturo svarīgākās vadības reformas, kas veiktas attiecīgajā valstī pēc 1980. gada
- hronoloģiska tabula, kurās ir uzskaitītas un raksturotas svarīgākās reformas katrā valstī un to ieviešanas laikposms

A.2. Svarīgākie ekonomiskie rādītāji

Tabulā A.1. ir apkopoti daži svarīgākie ekonomiskie rādītāji katrā no desmit valstīm. Varētu būt noderīgi tos apskatīt pēc kārtas un raksturot kā faktoros, kas ietekmē sabiedrības vadības reformu. Tomēr jau no paša sākuma ir jāapzinās divi šo datu pielietojšanas ierobežojumi. Pirmkārt, reti kad ir iespējams izdarīt secinājumus par valsts ekonomisko veselību tikai no viena rādītāja. Otrkārt, daudzi no šiem rādītājiem ir "momentuzņēmumi", kas raksturo situāciju konkrētajā brīdī vai – labākajā gadījumā – vidējo situāciju triju vai piecu gadu laikposmā. Tas nozīmē, ka mums ir jābūt ļoti uzmanīgiem, interpretējot šos datus. Ja kā piemēru ņemam rādītāju "vispārējie valdības izdevumi", tad tabula mums pasaka, kāds bija vispārējo valdības izdevumu īpatsvars iekšzemes kopproduktā 1996. gadā, bet mēs nezinām, vai tas raksturo augšupejošu, vai lejupejošu tendenci (līdzīga informācija ir sniegta tabulā A.2., kā arī 4. nodaļā tabulā 4.2.).

Neatkarīgi uz šiem svarīgajiem precizējumiem, tabulā A.1. ietvertajiem rādītājiem ir liela – kaut arī nereti netieša – ietekme uz valsts sektora struktūru un vadību katrā

valstī. Tie veido būtiskus elementus *kontekstā*, no kura izrietēja sabiedrības vadības reformas. Īsi raksturosim šīs pastāvošās saiknes.

Pirmais faktors ir valsts lielums, kas parasti nemainās vienas dienas laikā. Lielas iedzīvotāju kopas ir daudzveidīgākas, ar daudzslāņaināku sabiedrības segmentāciju, kas atspoguļojas sarežģītākos politiskajos izkārtojumos. Varētu apgalvot, ka milzīgā un tik dažādā iedzīvotāju grupa ASV vai pat etniski, reģionāli un sociāli tik atšķirīgie 60 miljoni cilvēku, kuri dzīvo Apvienotajā Karalistē, jau pēc savas būtības ir sarežģītāk pārvaldāmi nekā salīdzinoši viendabīgie pieci miljoni somu vai deviņi miljoni zviedru.

Otrkārt, pastāv tāds jēdziens kā valsts bagātība uz vienu iedzīvotāju. Pēc globālajām mērauklām visas desmit šeit apskatītās valstis ir bagātas. Tomēr šajā bagāto valstu klubā valda ievērojamas atšķirības. Pat pieņemot, ka visi pārējie faktori ir vienādi (kas ir ļoti pārdrošs pieņēmums), tādai superbagātai valstij, kāda ir ASV vai Vācija, būs daudz plašākas manevrēšanas iespējas kā publiskajā, tā arī privātajā sfērā nekā daudz mazāk turīgajai Jaunzēlandei vai Apvienotajai Karalistei.

Treškārt, tabula A.1. parāda atšķirības pamatkapitāla pieauguma tendencēs. Gan Somija, gan arī Zviedrija pārdzīvoja ļoti nelabvēlīgu ekonomisko situāciju laikā no 1991. līdz 1996. gadam, kas atspoguļojās negatīvās pamatkapitāla formēšanās tendencēs. Kādu laiku tās pat uzskatāmi "nodzīvoja savu kapitālu" (kaut arī, būdamas bagātas valstis, varēja smelties no ievērojamiem kapitāla resursiem).

Var salīdzināt - Jaunzēlandē gada vidējais pamatkapitāla pieauguma rādītājs bija 9,6 procenti, ASV – 6,9 procenti un Austrālijā – 5,6 procenti.

Ceturtkārt, vispārējo valdības izdevumu rādītāji apstiprina grāmatas sākumā sniegto salīdzinošo analīzi. Pastāv salīdzinoši devīgās Ziemeļvalstis (Somija 21,9%, Zviedrija 26,2%) un salīdzinoši skopās anglosakšu valstis (Austrālija 17%, Jaunzēlande 14,4%, ASV 15,6%). Tām pa vidu izkārtojas lielās kontinentālās Eiropas valstis (Francija 19,4%, Vācija 19,8%) un Apvienotā Karaliste (21,1%).

Piektkārt, ievērojamas atšķirības atspoguļojas arī algu pieauguma un cenu pieauguma rādītājos piecu gadu laikposmā. Izskatās, ka somi, vācieši, zviedri un briti, krasā pretstatā austrāliešiem un jaunzēlandiešiem, ir sev finansējuši ievērojamu algu pieaugumu. Tajā pat laikā lielāko patēriņa cenu pieaugumu pieredzēja austrālieši, vācieši, holandieši, zviedri, briti un amerikāņi. Kanādieši un somi varēja priecāties par viszemāko cenu pieaugumu. Algu un cenu pieauguma bilance ietekmē valsts starptautisko konkurētspēju, kā arī iedzīvotāju pirktspēju. Šie faktori, savukārt, rada spēcīgu spiedienu uz valdībām, tām pieņemot lēmumu izdot un/vai taupīt. Aplūkosim tikai vienu uzskatāmu piemēru: samazinājusies starptautiskā konkurētspēja (kam par iemeslu varētu būt lielāks cenu pieaugums nekā vidēji citās valstīs) izpaudisies lielākā bezdarba līmenī un līdz ar to lielākos izdevumos bezdarba pabalstiem. Attiecīgi, neliels cenu pieaugums (ko palīdz nodrošināt neliels algu pieaugums) palielinās nodarbinātību, valsts nodokļu ieņēmumus un samazinās izdevumus bezdarba pabalstiem.

Eksporta un importa īpatsvars iekšzemes kopproduktā sniedz zināmu priekšstatu par ekonomikas "atvērtību" pārmaiņām globālajā tirdzniecībā. Šeit varētu atzīmēt, ka eksporta un importa īpatsvars Kanādas, Somijas, Nīderlandes un Zviedrijas ekonomikā ir lielāks nekā Austrālijas, Francijas vai ASV ekonomikā. Vācija, Jaunzēlande un

TABULA A.1. Svarīgākie ekonomiskie rādītāji

Rādītājs	Austrālija	Kanāda	Somija	Francija	Vācija	Nīderlande	Jaunzēlande	Zviedrija	AK	ASV
Iedzīvotāji (milj.)	18,3	30,0	5,1	58,4	81,9	15,5	3,6	8,9	58,8	265,6
IKP uz vienu iedzīvotāju (pēc tekošā valūtas kursa)	21,812	19,330	24,420	26,323	28,738	25,511	18,093	28,283	19,621	27,821
IKP uz vienu iedzīvotāju (pēc tekošās PPP)	20,376	21,529	18,871	20,533	21,200	20,905	17,473	19,258	18,636	27,821
Gada vidējais bruto pamatkapitāla pieaugums pēdējo 5 gadu laikā	5,6	2,2	-4,1	-1,5	0,2	2,2	9,6	-2,6	1,3	6,9
Vispārējie valdības izdevumi precēm un pakalpojumiem kā % no IKP	17,0	18,7	21,9	19,4	19,8	14,0	14,4	26,2	21,1	15,6
Gada vidējais algu pieaugums pēdējo 5 gadu laikā	1,7	2,4	3,8	2,6	4,2	2,4	1,5	4,8	4,9	2,7
Gada vidējais patēriņa cenu pieaugums pēdējo 5 gadu laikā	2,4	1,4	1,5	2,0	3,1	2,5	2,0	2,7	2,7	2,9
Preču eksporta īpatsvars IKP (%)	15,1	34,9	32,4	18,8	22,1	51,5	21,7	33,7	22,5	8,5
Gada vidējais eksporta apjoma pieaugums pēdējo 5 gadu laikā (%)	7,5	9,7	12,1	6,3	5,4	8,9	8,2	9,0	7,0	8,2
Preču importa īpatsvars IKP (%)	15,4	29,5	24,7	17,7	19,4	46,6	22,3	26,5	24,9	10,8
Gada vidējais importa apjoma pieaugums pēdējo 5 gadu laikā (%)	9,7	7,7	7,3	3,9	3,3	7,8	11,8	6,0	6,5	10,3

Piezīmes: Visi rādītāji ir par 1996. gadu, ja vien nav norādīts citādi. Visi finanšu rādītāji ir izteikti \$USD. PPP (purchasing power parities) = pirkspējas paritate
 ANZAS, OECD

Apvienotā Karaliste atrodas kaut kur pa vidu starp šīm grupām. Šis piemērs ilustrē sabiedrības vadības reformu ietekmējošo faktoru komplekso dabu. Mēs varētu izveidot abstraktu hipotēzi, ka valstis ar lieliem importa/eksporta sektoriem ir atvērtākas ekonomikas "globalizācijas" - jo īpaši konkurences pastiprināšanās - ietekmei, un tādēļ tās ir spiestas daudz enerģiskāk rīkoties sabiedrības vadības reformas jomā. Tomēr praksē jebkuru šādu hipotēzi apgāž tabulā A.1. ietvertie dati. "Lielie reformatori" ir Jaunzēlande un Apvienotā Karaliste (kuras pieder pie vidējās kategorijas eksporta/importa īpatsvara ziņā), kamēr Nīderlande un Kanāda (valstis ar vislielāko importa/eksporta īpatsvaru) reformas veic ļoti piesardzīgi. Tas apstiprina 2. nodaļā izteikto viedokli, ka reformas nevar "nolasīt" no makroekonomiskajiem rādītājiem - kaut arī šo rādītāju ietekme var būt ļoti būtiska, tā bieži vien ir netieša, aizkavējusies un izkļiedēta.

A.3. Svarīgākie sociodemogrāfiskie rādītāji

Nepieciešamība ierobežot sabiedriskos izdevumus (un līdz ar to nepieļaut nodokļu likmju palielināšanos) ir viena no galvenajām tēmām, kas dominē šajā grāmatā. Sabiedrisko izdevumu lielākos elementus visās desmit apskatītajās valstīs spēcīgi ietekmē sociodemogrāfiskie rādītāji. Parasti visapjomīgākās izdevumu programmas attiecas uz pensijām, veselības aprūpi un izglītību. Pabalsti bezdarbniekiem ir mazāka izdevumu pozīcija, taču tā ir piesaistījusi pastiprinātu sabiedrības uzmanību, jo īpaši ņemot vērā izmaiņas gan nodarbinātības, gan arī bezdarba situācijā 80. un 90. gados, salīdzinot ar 50. un 60. gadiem.

Daļējas nodarbinātības īpatsvars ir palielinājies gandrīz visās valstīs (kaut arī atšķirīgā ātrumā), un ir samazinājusies jauniešu un gados vecāku cilvēku nodarbinātība (OECD, 1996, pp.28 - 29).

Mūsu desmit labklājības valstīs pastāv milzīgas atšķirības ne tikai attiecībā uz absorbēto izdevumu īpatsvaru, bet arī tajās pastāvošajās pamata struktūrās un procedūrās. Bet visām šīm valstīm vienlīdz nākas saskarties ar fiskālajām un sociālajām problēmām. Ekspertu pētījumos labklājības valstis reizēm tiek klasificētas Skandināvijas modeli, Amerikas modeli un kontinentālās Eiropas modeli. Skandināvijas modeļa labklājības valsts ir salīdzinoši dāsna un pievērš lielu vērību kā sociālu pakalpojumu sniegšanai, tā arī pabalstu izmaksai. Amerikas modelis ir salīdzinoši skopāks, lielu daļu pakalpojumu atstājot privātā sektora ziņā. Turklāt sabiedrība ir gatava akceptēt lielāku nevienlīdzību ienākumu pārdalē un līdz ar to - gan ASV, gan arī Apvienotās Karalistes gadījumā - dziļas nabadzības saliņu eksistenci. Kontinentālais modelis ir "dāsnāks" nekā amerikāņu, bet mazāk uz pakalpojumiem orientēts (un līdz ar to ar mazāk darba vietām sabiedriskajā sektorā) nekā Skandināvijas modelis. Uzsvars tiek likts uz pabalstu izmaksu. Dažādie modeļi tiek atšķirīgi finansēti. Visos modeļos apvieno vispārējo nodokļu, algas nodokļu un obligātās apdrošināšanas maksājumus, taču līdzsvars starp šīm formām var būt ļoti atšķirīgs. Globalizētajā ekonomikā algas nodokļi ir jo sevišķi jutīga grupa labklājības izdevumos, jo tie tiešā veidā palielina darbaspēka izmaksas

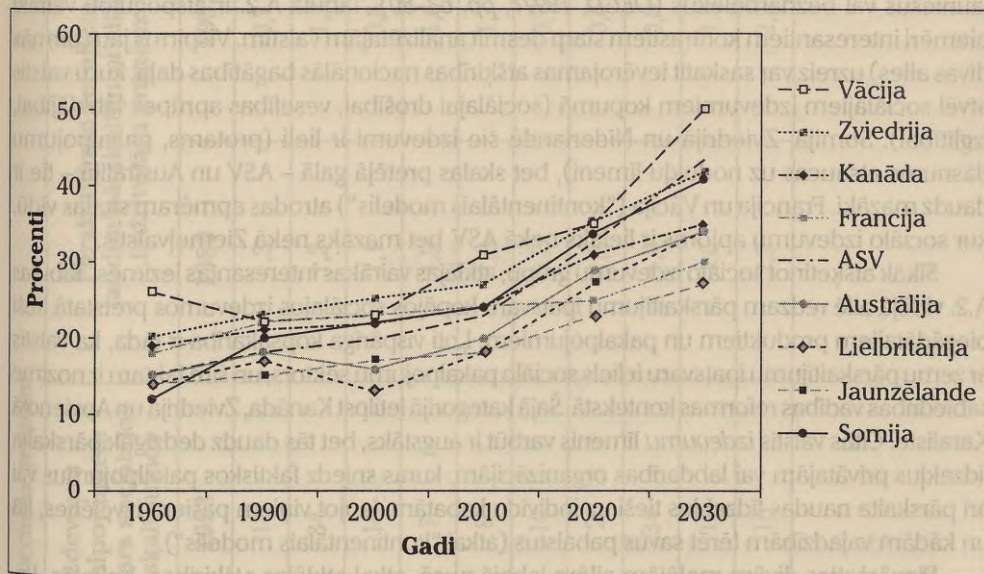
un, samazinoties nodarbinātībai, ieņēmumi sarūk daudz straujāk nekā, piemēram, no patēriņa nodokļiem vai pat vispārējā ienākumu nodokļa. Rezumējot ekspertu veikto analīzi par šīm atšķirībām, kāds komentētājs nesen izteica šādu viedokli:

Secinājums šķiet pietiekami skaidrs: lai palielinātu savu ilgtspēju, katram no šiem trijiem labklājības valsts modeļiem ir pirmām kārtām jārisina sev raksturīgās problēmas. Skandināvijas modelim ir jāsamazina atkarība no ļoti augstām nodokļu likmēm; Amerikas modelim ir jāatrod iespējas atvieglot dzīvi strādājošajiem nabadzīgajiem iedzīvotājiem; un kontinentālās Eiropas modelim ir jāatrod iespējas paaugstināt nodarbinātības līmeni, vienlaikus izvairoties no iepriekšējo divu modeļu problēmām (OECD, 1997c, p.218.).

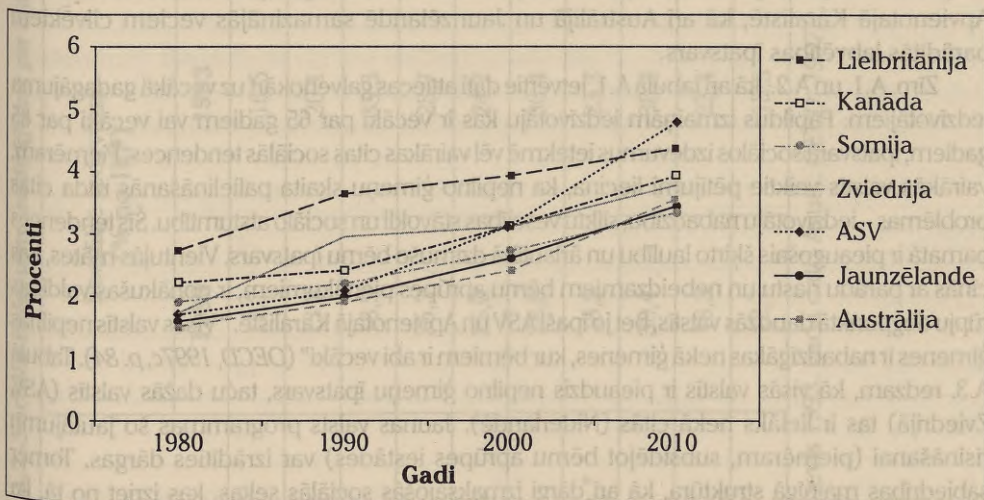
Atgriežoties pie sociodemogrāfiskajiem datiem, jāsecina, ka pensiju apjomu acīmredzami ietekmē iedzīvotāju vecuma struktūra. *Ceteris paribus*, jo lielāks būs pensijas vecuma iedzīvotāju īpatsvars, jo lielāki būs sabiedriskie izdevumi pensijām, un jo mazāks būs to strādājošo iedzīvotāju īpatsvars, kuri spēj caur pastāvošo nodokļu sistēmu dot savu ieguldījumu šo izdevumu finansēšanai. Praksē šie jautājumi ir vēl sarežģītāki vairāku iemeslu dēļ. Piemēram, dažādās valstīs atšķiras to pensionāru īpatsvars, kuri ir iesaistījušies privātajās pensiju sistēmās, un arī pašas sistēmas nav vienlīdz atbilstīgas. Turklāt daudzi vecāka gadagājuma cilvēki turpina aktīvi līdzdarboties darba tirgū, un viņu aktivitātes apjoms attiecīgi ietekmē "vajadzību" pēc valsts pensijām. Turklāt arī pensijas vecums ir atšķirīgs dažādās valstīs (un kopš 80. gadu vidus ir vērojama tendence to nemitīgi *paaugstināt*, lai samazinātu pieprasījumu pēc sabiedriskajiem izdevumiem). Visas šīs atšķirības ir svarīgas, taču vēl dziļākā līmenī galvenais virzītājspēks ir neto izmaiņas veco ļaužu grupā. Aprēķināts, ka Eiropas Savienībā vecuma/atkarības attiecība palielināsies par 50% nākamo 20 gadu laikā (OECD, 1997c, p.70). Visās desmit valstīs veco ļaužu īpatsvars ir pieaudzis, taču dažādā ātrumā un nedaudz atšķirīgos laikposmos. Informācija par šo aspektu ir ietverta zīm. A.1. Tajā redzam, ka, piemēram, 1990. gadā Zviedrijā un Apvienotajā Karalistē bija visaugstākais iedzīvotāju vecumā virs 65 gadiem īpatsvars. Abās valstīs tas ir jūtami pieaudzis kopš 1960. gada. Visās desmit valstīs ir gaidāma šā rādītāja turpmāka palielināšanās. Taču, raugoties nākotnē, šķiet, ka 2030. gadā šā rādītāja paredzamais pieaugums Vācijā un Nīderlandē būs ievērojami lielāks nekā Zviedrijā vai Apvienotajā Karalistē. Runājot par ietekmi uz izdevumiem, varētu sacīt, ka Zviedrijai un Apvienotajai Karalistei "jaunākais jau ir garām", kamēr Vācijai un Nīderlandei "lielākais šoks ir vēl tikai priekšā".

Veco ļaužu grupas relatīvajam lielumam ir būtiska nozīme attiecībā uz veselības aprūpes izdevumiem. Piemēram, Apvienotajā Karalistē tika aprēķināts, ka 1990. gadā vidējie veselības aprūpes izdevumi uz vienu iedzīvotāju vecuma grupā no 16 līdz 44 gadiem bija 115 mārciņas sterliņu, bet vecuma grupā virs 85 gadiem – 1875 mārciņas sterliņu. Laikā starp 1971. un 1990. gadu iedzīvotāju skaits vecumā virs 85 gadiem pieauga no 485 000 līdz 866 000 (Harrison and Pollitt, 1994, pp.19–21). Zīm. A.2 ir sniegti daži salīdzinošie dati par šīs gados visvecāko iedzīvotāju grupas pieaugumu. Tāpat kā zīm. A.1., arī šeit varam vērot pieaugumu visās valstīs, taču dažādā ātrumā un no

atšķirīgas sākuma pozīcijas. Tādējādi Zviedrijā laikposmā no1980. līdz 2010. gadam ir neparasti daudz ļoti vecu cilvēku, turpretim Jaunzēlandes sabiedrība - vismaz šajā aspektā – izskatās daudz “jaunāka”.



Zīm. A.1. Iedzīvotāju, kas ir vecāki par 65 gadiem, īpatsvars iedzīvotāju grupā vecumā no 15 līdz 64 gadiem



Zīm. A.2. Iedzīvotāju, kas ir vecāki par 80 gadiem, īpatsvars kopējā iedzīvotāju skaitā

Protams, mēs nevaram pieņemt, ka visas valstis vienlīdz devīgi finansē sociālos izdevumus vai ka pastāv vienots līdzsvars starp izdevumiem dažādām sociālajām grupām. Dažas valstis vairāk pievēršas veco ļaužu vajadzībām, bet citas vairāk atbalsta, teiksim, jauniešus vai bezdarbniekus (*OECD, 1997c, pp. 63–80*). Tabulā A.2. ir atspoguļoti vairāki piemēri interesantiem kontrastiem starp desmit analizētajām valstīm. Vispirms jau (pirmās divas ailes) uzreiz var saskatīt ievērojamas atšķirības nacionālās bagātības daļā, kuru valstis atvēl sociālajiem izdevumiem kopumā (sociālajai drošībai, veselības aprūpei, labklājībai, izglītībai). Somijā, Zviedrijā un Nīderlandē šie izdevumi ir lieli (protams, pakalpojumu dāsnums atsaucas uz nodokļu līmeni), bet skalas pretējā galā – ASV un Austrālijā – tie ir daudz mazāki. Francija un Vācija (“kontinentālais modelis”) atrodas apmēram skalas vidū, kur sociālo izdevumu apjoms ir lielāks nekā ASV, bet mazāks nekā Ziemeļvalstīs.

Sīkāk atšķetinot sociālo izdevumu grupu, atklājas vairākas interesantas iezīmes. Tabulas A.2. vidējā ailē redzam pārskaitījumu īpatsvaru kopējos sociālajos izdevumos pretstatā tieši piegādātajiem produktiem un pakalpojumiem. Ļoti vispārīga kopsakarība ir tāda, ka valstīs ar zemu pārskaitījumu īpatsvaru ir liels sociālo pakalpojumu sektors, un šim faktam ir nozīme sabiedrības vadības reformas kontekstā. Šajā kategorijā ietilpst Kanāda, Zviedrija un Apvienotā Karaliste. Citās valstīs *izdevumu* līmenis varbūt ir augstāks, bet tās daudz dedzīgāk pārskaita līdzekļus privātajām vai labdarības organizācijām, kuras sniedz faktiskos pakalpojumus vai arī pārskaita naudas līdzekļus tieši uz indivīdu kabatām, ļaujot viņiem pašiem izvēlēties, kā un kādām vajadzībām tērēt savus pabalstus (atkal “kontinentālais modelis”).

Pievērsoties divām malējām ailēm labajā pusē, atkal atklājas atšķirības. Izskatās, ka, piemēram, 1993. gadā ASV un Vācija saviem vecajiem ļaudīm atvēlēja daudz lielāku sociālo pārskaitījumu īpatsvaru nekā Austrālija vai Nīderlande. Tomēr salīdzinoši īsā laikposmā starp 1980. un 1993. gadu šajos īpatsvaros parādās dažas diezgan pārsteidzošas izmaiņas. Apvienotajā Karalistē, kā arī Austrālijā un Jaunzēlandē samazinājās veciem cilvēkiem parādītās labvēlības īpatsvars.

Zīm. A.1. un A.2., kā arī tabulā A.1. ietvertie dati attiecas galvenokārt uz vecākā gadagājuma iedzīvotājiem. Papildus izmaiņām iedzīvotāju kas ir vecāki par 65 gadiem vai vecāki par 85 gadiem, īpatsvarā sociālos izdevumus ietekmē vēl vairākas citas sociālās tendences. Piemēram, vairākās valstīs veiktie pētījumi liecina, ka nepilno ģimeņu skaita palielināšanās rada citas problēmas – iedzīvotāju nabadzību, sliktu veselības stāvokli un sociālo atstumtību. Šīs tendences pamatā ir pieaugošais šķirto laulību un ārliulībā dzimušo bērnu īpatsvars. Vientuļās mātes, kas cīnās ar parādu nastu un nebeidzamiem bērnu aprūpes pienākumiem, ir nonākušas valdības rūpju degpunktā daudzās valstīs, bet jo īpaši ASV un Apvienotajā Karalistē. “Visās valstīs nepilnās ģimenes ir nabadzīgākas nekā ģimenes, kur bērniem ir abi vecāki” (*OECD, 1997c, p. 84*). Tabulā A.3. redzam, kā visās valstīs ir pieaudzis nepilno ģimeņu īpatsvars, taču dažās valstīs (ASV, Zviedrijā) tas ir lielāks nekā citās (Nīderlandē). Jaunas valsts programmas šo jautājumu risināšanai (piemēram, subsidējot bērnu aprūpes iestādes) var izrādīties dārgas. Tomēr sabiedrības mainīgā struktūra, kā arī dārgi izmaksājošās sociālās sekas, kas izriet no tā, ka nepilnajām ģimenēm ļauj slīgt nabadzībā, kalpo par spēcīgiem argumentiem, lai valdības apstiprinātu pasākumus ar šo konkrēto tendenci saistītu problēmu risināšanai. Kā teikts nesena *OECD* ziņojuma ievadā, “ilgstoši turēt vientuļos vecākus un ilgtermiņa bezdarbniekus uz pabalstiem nav problēmas risināšana, bet gan jaunas problēmas radīšana” (*OECD, 1997c, p. 13*).

TABULA A.2. Sociālo izdevumu sadalījums pa iedzīvotāju vecuma grupām

	Sociālie izdevumi (% no IKP)		Izdevumu pakalpojumiem īpatsvars sociālajos pārskaitījumos		Pārskaitījumi vecajiem ļaudīm/pārskaitījumi citam iedzīvotāju grupām	
	1980	1993	1993	1993	1980	1993
Austrālija	11,7	16,5	15	1,3	0,7	
Kanāda	13,3	20,1	34	1,2	1,2	
Somija	18,9	35,3	16	1,1	0,8	
Francija	25,3	28,7	7	1,5	1,6	
Rietumvācija	25,0	24,7	8	1,9	1,7	
Nīderlande	28,8	36,4	10	0,7	0,7	
Jaunzēlande *	18,2	23,3	2	1,8	0,8	
Zviedrija	30,4	38,3	34	1,0	0,9	
AK	18,3	23,4	19	1,6	1,0	
ASV	12,7	15,3	10	2,3	2,5	

[* 1992., nevis 1993. gada dati] Avots: OECD, 1997.c, p. 65

A.4. Sabiedrības vadības reforma: valstu apskats

Tagad, kad esam snieguši vispārēju informāciju par ekonomisko un sociodemogrāfisko situāciju desmit valstīs, pievērsīsimies politiskajām un administratīvajām iezīmēm katrā no tām. Turpmākajās lappusēs piedāvājam katras valsts apskatu, kas būs organizēts atbilstīgi 2. nodaļā ilustrētā sabiedrības vadības reformas modeļa kategorijām.

AUSTRĀLIJA

A. Vispārējā sociodemogrāfiskā situācija

Austrālija ir ļoti liela valsts ar samērā nelielu iedzīvotāju skaitu (18,3 miljoni 1996. gadā). Svarīgākos ekonomiskos un sociodemogrāfiskos datus meklējiet sadaļās A.2. un A.3., tostarp tabulās A.1.–A.3., kā arī zīm. A.1. un A.2. (iepriekš tekstā).

B. Globālās ekonomikas spēki

Skat. sadaļu A.2., jo īpaši tabulu A.1. (iepriekš tekstā).

C. Sociodemogrāfiskās pārmaiņas

Skat. iepriekš sadaļu A.3. Divas iezīmes 70. un 80. gados, kas izkļiedēja agrākos pieņēmumus par Austrāliju kā balto cilvēku postkoloniālisma sabiedrību, bija, pirmkārt, Āzijas imigrantu pieplūdums un, otrkārt, aborīģeņu cilšu spēcīgā prasība atzīt viņu politiskās (un teritoriālās) tiesības. Ievērojiet arī, ka sabiedrības novecošanas radītais spiediens Austrālijā bija nedaudz mazāks nekā lielākajā daļā Rietumeiropas valstu (zīm. A.2.).

TABULA A.3. Nepilnās ģimenēs dzīvojošu bērnu īpatsvars 80. gadu vidū

ASV	24
Zviedrija	17
Kanāda	15
AK	14
Francija/Vācija	13
Nīderlande	10-12

Avots: OECD, 1997c, chapter 3

D. Nacionālā sociāli ekonomiskā politika

Līdzīgi Jaunzēlandei, arī Austrālija 80. gados bija spiesta atteikties no agrākās protekcionisma politikas, ko raksturoja valsts spēcīgā regulējošā darbība un ierobežotā ekonomikā. "Abas valstis aizvien lielākā mērā pievērsās privātajam sektoram, un tās ieviesa sabiedriskajā sektorā tirgus principus, sasaistot tos ar plašākām ekonomikas reformu programmām." (*Halligan, 1997, p. 17.*) Turklāt, tāpat kā Jaunzēlandē, viens no pārmaiņu elementiem ekonomiskajā stratēģijā bija atskārsme, ka lielākais importa un eksporta īpatsvars tagad nāk no Āzijas, ne vairs no Eiropas (*Castles et al., 1996, pp. 24–26*).

Laikā no 1983. līdz 1985. gadam Austrālijas ekonomika atguvās no piedzīvotās krīzes. Hoka (*Hawke*) vadītā leiboristu valdība palielināja sabiedrisko izdevumu īpatsvaru iekšzemes kopproduktā. Taču 1985./86. gadā strauji pasliktinājās tirdzniecības situācija, un 80. gadu otrajā pusē valdība intensīvi centās samazināt izdevumus. Tas, savukārt, lika uzlabot sabiedriskā sektora efektivitāti un racionalizēt valsts pārvaldi. Līdz 90. gadu vidum Austrālijas ekonomiskā situācija bija uzlabojusies, taču vidējie rādītāji laikā no 1980. līdz 1995. gadam bija zemāki nekā vidēji *OECD* valstīs.

Kopumā varētu sacīt, ka pāreja uz jauno makroekonomikas un mikroekonomikas politiku Jaunzēlandē bija krasāka un sāpīgāka nekā Austrālijā. Laikā no 1985. līdz 1992. gadam Austrālija pieredzēja straujāku ekonomikas izaugsmi un nodarbinātības pieaugumu nekā Jaunzēlande (*Castles et al., 1996*). Austrālijā mikroekonomikas reformas tika īstenotas sarunu ceļā starp korporācijām un arodbiedrībām, turpretim Jaunzēlandē tām vairāk bija "piespiedu" raksturs.

E. Politiskā sistēma

Austrālija ir federāla valsts ar spēcīgu federālo līmeni, kas lieti kalpoja kā "laboratorija" dažām sabiedrības vadības reformām, kuras pēc tam tika ieviestas visas valsts līmenī (*Halligan and Power, 1992*). Valsts savienības (centrālajā) līmenī Austrālija ir valsts ar divpalātu parlamentu, kur augšpalāta ir tieši ievēlēta, un tai ir piešķirtas plašas likumdošanas pilnvaras (Austrālija ir "spēcīga divpalātisma" piemērs Liparta sistēmā – *Lijphart, 1984*).

Vēlēšanu sistēma darbojas pēc mažoritārisma principa un pamatojas uz alternatīvās balsošanas procedūru, kur vēlētāji tiek lūgti norādīt savu pirmo, otro, trešo (utt.) izvēli starp sarakstā iekļautajiem kandidātiem. Valdībā parasti dominē viena partija – vai nu Austrālijas leiboristu partija (ALP), kā laikā no 1983. līdz 1992. gadam, vai arī liberāli nacionālā koalīcija, kā garajā laikposmā no 1950. līdz 1972. gadam. Politikā dominē sacensības stils (Austrālija ir samērā slavēta ar vētrainajām vārdu apmaiņām starp politiķiem).

F. Jaunās vadības idejas

Austrālija tika pakļauta tiem pašiem "rikardisma" vai racionālās izvēles mikroekonomikas teorijas uzplūdiem, kas pieredzēja citas Rietumu valstīs, taču šķiet, ka Austrāliju šī teorija neietekmēja tik tieši un spēcīgi kā Jaunzēlandi (*Castles et al., 1996*) vai vismaz ne līdz tam brīdim, kad 90. gadu beigās pie varas nāca

Hovarda vadītā nacionālistu valdība. Turklāt Austrāliju paralēli skāra arī globālais vispārējās vadības ideju vilnis – totālā kvalitātes vadība (*TQM*), sevis salīdzināšana ar labāko praksi (*benchmarking*), pārbūvēšana (*re-engineering*) utt. Šajā gadījumā *sabiedriskā* pakalpojuma koncepcija ir bijusi pietiekami stipra, lai spētu izkļiedēt un novilcināt šādu vadības ideju un ar tām saistīto paņēmieni ietekmi daudz lielākā mērā nekā Jaunzēlandē vai Apvienotajā Karalistē. Neatkarīgi no tā, gan racionālās izvēles teorija, gan arī vispārējās vadības idejas 70. gadu beigās un 80. gados noteikti atstāja zināmu ietekmi, jo Apvienotajā Karalistē un ASV labējie domātāji sāka iegūt svarīgu lomu debatēs par valsts pārvaldi un sabiedriskajiem jautājumiem (*Zifcak, 1994, p. 19*). Tomēr viņu reālā ietekme uz centrālās valdības mašīnēriju nebūt nebija milzīga (*Halligan and Power, 1992, chapter 5*). Tomēr 90. gadu beigās Hovarda valdība stingri iestājās par tik pazīstamo kombināciju – valsts sektora samazināšana un ārpakalpojumu izmantošana, kas dod iespēju valdībai koncentrēties uz “pašām svarīgākajām aktivitātēm”, elastīgākām un decentralizētām darba attiecībām civildienestā, spēcīgāku un uz uzņēmējdarbību orientētu civildienesta vadību, kā arī nepārtrauktu salīdzināšanu ar labāko praksi, lai uzlabotu darba izpildi.

G. Partiju politiskās idejas

Kad 1983. gadā pie varas nāca leiboristu partija, sabiedrībā valdīja aizvien pieaugoša vienprātība, ka civildienesta elite ir kļuvusi par veidojumu “ārpus likuma” un ka ir nepieciešams par jaunu noteikt politisko virzienu (šo vēlēšanos vēl vairāk pastiprināja elites ilgā saistība ar iepriekšējām liberāli nacionālo partiju valdībām). Šo sajūtu, ka civildienestā ir vajadzīga reforma, skaidri ilustrē pie varas nākušās valdības baltā grāmata par valsts civildienestu (*Commonwealth, 1983*) un 1984. gada likums par civildienesta reformu.

Kad pēc uzvaras ar niecīgu pārsvaru 1993. gadā leiboristu valdīšanas laikam pienāca beigas 1996. gadā, viņu pēctečiem no nacionālās partijas bija vienlīdz lielas aizdomas gan par ierēdņu savtīgo rīcību, gan par spēcīgo entuziasmu par labu privatizācijai un tirgus mehānismu ieviešanai valsts sektorā. Kā to formulēja kāds Hovarda valdības ministrs 1997. gadā, “ir svarīgi, lai Austrālijas civildienests pārņemtu noderīgu praksi un pieredzi no privātā sektora. Mēs esam bieži atpalikuši no privātā sektora efektivitātes ziņā galvenokārt tādēļ, ka mums ir pietrūcis konkurences elementa un reālistisku un jēgpilnu darba izpildes mērķrādītāju” (*Hawke, 1997, pp. 40–41*).

H. Iedzīvotāju radītais spiediens

Tāpat kā vairākumā citu valstu, arī Austrālijā nav pierādījumu tam, ka sabiedriskā doma būtu pieprasījusi īstenot kādas konkrētas vadības reformu programmas. Tomēr, gluži tāpat kā citviet, zināmu ietekmi, domājams, atstāja sabiedrības nevēlēšanās turpmāk paciest nekvalitatīvus pakalpojumus vai birokrātiskus šķēršļus. Hovarda valdība civildienesta negatīvo tēlu reizēm izmantoja savā labā, lai gūtu atbalstu savai neokonservatīvajai politikai.

I. Elites priekšstati par to, kādas vadības reformas ir vēlamas

Jau kopš 1983. gada vairākas leiboristu valdības (līdz 1996. gadam) un to nacionālās partijas pēcteči centās iegūt pilnu politisko kontroli pār Austrālijas civildienestu. 19. gadsimta 80. gados "menedžeriālisms piedāvāja jaunu pieeju civildienesta darbības virzīšanai un racionalizēšanai, lai iegūtu lielāko politisko kontroli" (*Halligan, 1996b, p. 77*). No otras puses, kaut arī leiboristu politiķi zināja, kādā virzienā tie vēlas doties, viņi nebija kāda konkrēta reformas modeļa kaismīgi piekritēji: "Austrālija ir izvēlējusies pragmatiskāku principu un prakses kombināciju nekā reformu teorijas virzītā Jaunzēlande." (*Halligan, 1996b, p. 79*). Hovarda valdība, kas nāca pie varas 1996. gadā, bija nedaudz "tīrākas" doktrīnas piekritēja un enerģiski pauda neokonservatīvisma idejas par valsts sektora samazināšanu, ārpalpojumu ieviešanu un privatizāciju.

J. Elites priekšstati par to, kādas vadības reformas ir iespējamās

Pateicoties savam ilgajam valdīšanas periodam pēc 1983. gada, leiboristu politiķiem izdevās panākt sabiedrības uzticēšanos un zināšanas par valdības reformu centieniem. Piemēram, svarīgas reformas tika sāktas 1987. gadā, pēc tam, kad ministriem bija bijusi iespēja kādu laiku pavērot, kuras reformu idejas darbojas un kuras nedarbojas Kanberā.

K. Nejauši notikumi

Nebija tādu notikumu, kas būtiski ietekmētu vadības reformu.

L. Administratīvā sistēma

Mūsu aplūkotā laikposma sākumā (1980. gadā.) Austrālijas civildienests bija saglabājis klasisko "Vestminsteras" modeli – stingri nodalītas politiķu un ierēdņu karjeras, politiski neitrāls karjeras civildienests, monopolstāvoklis politisku padomu sniegšanā ministriem, izteikta hierarhija un liels arodbiedrības biedru īpatsvars. Kā norādīts nākamajā sadaļā, turpmāko divdesmit gadu laikā šis "Vestminsteras modelis" tika būtiski izmainīts. Nodarbinātības drošība ir samazinājusies, sistēmā ir palielinājies padomdevēju skaits, arodbiedrības biedru īpatsvars un arodbiedrību loma ir samazinājusies, un administratīvo hierarhiju ir nomainījuši patērētāju apmaksāti pakalpojumi, kvazi vai reāli līgumi un ārpalpojumu izmantošana.

M. Reformu paketes saturs

1983. gadā jaunās leiboristu valdības prioritāte bija "atjaunot ministru kontroli un panākt lielāku atsaucību valdības politikai un prioritātēm" (*Halligan, 1997, p. 31*). Tas nozīmēja Austrālijas civildienesta reformu, lai varas līdzsvaru starp birokrātiem un politiķiem mainītu par labu pēdējiem. Plānotās aktivitātes ietvēra vairākus elementus, kuri bija izstrādāti nolūkā samazināt valsts ierēdņu nemainīgumu, dažādot politiskā padoma avotus ministriem un paaugstināt vadītāju kompetenci un ierēdņu atbalstu valdības politiskajām prioritātēm. Centrālais pasākums šo mērķu sasniegšanā bija augstāko izpildvadītāju dienesta (*Senior Executive Service, SES*) izveidošana saskaņā ar 1984. gada likumu par civildienesta reformu. Šo darbību sekas sākumā nebija īpaši

radikālas, taču kopā ar 1987. gadā īstenoto pārstrukturēšanu (skat. turpmāk) tās panāca daudz lielāku mobilitāti un daudzveidību ierēdniecības augstākajos līmeņos.

Citi svarīgi attīstības virzieni leiboristu ilgtajā valdīšanas laikā no 1983. līdz 1996. gadam bija šādi:

- 1983: Finanšu vadības uzlabošanas programmas (*Financial Management Improvement Program, FMIP*) ieviešana, iekļaujot spēcīgus korporatīvās vadības un programmu budžeta elementus, kā arī obligātu novērtēšanu, lai pabeigtu jaunās, uz rezultātu orientētās vadības sistēmas izveidošanu (skat. *Zifcak, 1994*)
- 1984: likums par civildienesta reformu, kas paredzēja augstāko izpildvadītāju dienesta izveidošanu. Viens no likuma mērķiem bija panākt lielāku atklātību un ieviest konkursa procedūras augstāko ierēdņu amatu aizpildīšanā
- 1987: centrālo ministriju būtiska pārstrukturēšana. Pastāvošie 28 ministru portfeli tika apvienoti 16 lielās ministrijās. Īpaši lielas bija jaunizveidotās Ārlietu un firdzniecības, Izglītības, Darba un profesionālo mācību, kā arī Transporta un sakaru ministrijas. Šīs izmaiņas radīja nepieciešamību būtiski pārkārtot augstāko ierēdņu amatus. Tika izveidota Administratīvo pakalpojumu ministrija, tā vēlāk bija galvenais virzītājspēks konkurences palielināšanai. Stingrāku darba režīmu noteica valdības biznesa uzņēmumiem (*Government Business Enterprises*) – sabiedriskā sektora struktūrvienībām un aktivitātēm, kuras darbojās pēc “korporāciju” principa (vēlāk daudzus no šiem uzņēmumiem privatizēja – skat. turpmāk tekstā)
- 80. gadu beigas: sākās plaša sabiedriskā sektora īpašumu izpārdošana, piemēram, Aizsardzības dienesta vietējā korporācija (1988.–1990.), *Quantas* avioliņijas (1992.–1995.) un *Commonwealth Bank* (1994.; sīkākai informācijai skat. *Halligan, 1996b, p. 34*)
- 1993: Hilmera (*Hilmer*) ziņojuma “Nacionālā konkurences politika” publicēšana; šajā ziņojumā ietvertās rekomendācijas vēlāk tika ietvertas starpvaldību līgumā konkurences neitralitātes (“līdzena spēles laukuma”) panākšanai starp valsts un privāto sektoru
- 1997: Civildienesta likums, kas ievērojami “atņēma privilēģijas” augstāko izpildvadītāju dienestam
- Likums par finanšu vadību un atbildīgumu, kā arī uzkrāto maksājumu budžeta projekta ieviešana (kas paredzēja līdz 2000. gadam veikt pāreju no kases uzskaites uz uzkrāto maksājumu uzskaiti)

N. Ieviešanas process

Salīdzinot ar tādām valstīm kā Nīderlande vai pat ASV, sabiedrības vadības reformu ieviešana Austrālijā ir bijis samērā centralizēts process. Vairākumā gadījumu premjerministriem un Administratīvo pakalpojumu ministrijai ir izdevies panākt savu, kaut arī šādi vērojumi ir jāskata kontekstā, kur lielākais uzsvars tiek likts uz valsts savienības valdību, nevis (neatkarīgo) valsts līmeni. Reformu ieviešana brīžiem noritēja lēni un pakāpeniski (kā, piemēram, finanšu vadības uzlabošanas programmas ieviešana), bet citreiz strauji un radikāli (ministriju pārstrukturēšana 1987. gadā). Pēdējā

laikā (kopš Hovarda vadītās nacionālās partijas nākšanas pie varas 1996. gadā) ieviešanas process reizēm ir bijis pēkšņs un straujš, pat skarbs. Tas, savukārt, ir radījis neparasti spēcīgu opozīciju.

O. Faktiski īstenotās reformas

Kā jau iepriekš norādīts, Austrālijas valdības ne vien īstenoja vairākas sabiedrības vadības reformas, bet arī apņēmas veikt daudz plašāku reformu novērtējumu nekā lielākajā daļā citu šajā grāmatā apskatīto valstu. Piemēram, Finanšu vadības uzlabošanas programmu pakļāva vairākkārtējam iekšējam un ārējam novērtējumam (*Halligan, 1996b; Zifcak, 1994, pp. 96-99*), un 1992. gadā tika veikts dārgs un apjomīgs pētījums par visām īstenotajām reformām (*Task Force on Management Improvement, 1992*).

Šie un vēl citi pētījumi atklāj visai nevienādīgu ainu. Neapšaubāmi ir panāktas reālas pārmaiņas: ir mainījusies civildienesta "kultūra"; ir privatizēti lieli valsts īpašumi; ir plaši ieviesti jauni vadības paņēmieni, piemēram, patērētāju apmaksāti pakalpojumi, ārpakalpojumi un sava darba salīdzināšana ar labāko praksi; lielāka uzmanība tiek pievērsta izmaksu aspektam, un ir jūtami uzlabojušās finanšu vadības prasmes. Kopējais valsts sektora darbinieku skaits ir samazinājies no 180 893 1986. gadā (kulminācija) līdz 143 305 1996. gadā un joprojām turpina samazināties (*Halligan, 1997, p. 39*).

Tomēr progress ir bijis ievērojami lēnāks, nekā to paredzēja reformas autori, un pārmaiņu izmaksas ir bijušas ļoti augstas. Piemēram, ministriju centrālās finanšu nodaļas bieži vien nevēlējās iekšēji deleģēt finanšu pilnvaras tādā mērā, kā to paredzēja Finanšu vadības uzlabošanas programma. Vai arī "korporatīvā plānošana tika ļoti neveikli izmantota kā politiskās un ministriju stratēģijas uzlabošanas paņēmieni (*Zifcak, 1994, p. 110*). Vadības uzlabojumu darba grupas 1992. gadā veiktais plašais novērtējums lika secināt, ka daudzos reformas aspektos entuziasms bija daudz izteiktāks augstākajos vadības līmeņos, turpretim hierarhijas apakšējos līmeņos valdīja ievērojams skepticisms. Likās, ka 90. gadu beigās Hovarda valdības īstenotā valsts sektora samazināšana un šķietami pret civildienestu vērstā attieksme bija radījusi sairumu un smagas morāles problēmas.

Svarīgākie notikumi valstīs: Austrālija

	Vispārēji	Organizācija	Personāls	Finanses
1981-1985	Fraser: PM (Lib.; 1980)		Pieejamības un vienlīdzības programma (1985)	"Budžeta reforma" (1984)
	Hawke: PM (Leib.; 1983)		Nopelnu aizsardzības un pārbaudes aģentūra (MPRA; 1985)	Finanšu vadības pilnveidošanas programma
	"Austrālijas civildienesta (APS) reformēšana" (1983)			
1986-1990	Grozījumi civildienesta likumā (1983)			
	"APS 2000" (1989)	No 28 uz 16 ministriem (1987)	Likvidē Civildienesta pārvaldi (1987)	FMIP otrā pārskatīšana (1988)
	Hawke: PM (Leib.; 1990)	Efektivitātes pārbaudes nodaļa (1987)	Civildienesta komisija (PSC; 1987)	Programmu vadība un budžeta veidošana (1988)
		Valdības biznesa uzņēmumi: reforma (1987)	Funkcijas nodošana ministriem (1987)	Noteikumi par valsts iepirkumu: pārskatīts variants (1989)
	Konsultatīvā vadības padome (MAB; 1987)		Norādījumi par valstu savienības ierēdņu ētikas kodeksu (1987)	FMIP trešā pārskatīšana (Ne tikai dolari; 1990)

	<p>Vādības uzlabojumu konsultatīvā komiteja (MIAC; 1989)</p>	<p>Vienošanās par algu apmēru, pamatojoties uz strukturālās efektivitātes principu (1988) Vienlīdzīgas nodarbinātības iespējas: tālākie soļi ceļā uz stratēģijas ieviešanu (1989)</p>	<p>Iepirkumu uzlabošanas centrs (1990)</p>
	<p>Keating: PM (Leib.; 1991)</p>	<p>Pieejamības un vienlīdzības stratēģija (1989)</p>	<p>Paziņojums par pāreju uz uzkrāto maksājumu grāmatvedību (1992)</p>
	<p>MAB/MIAC publikāciju sērija (1991)</p>	<p>Darba izpildes novērtēšanas programma augstākajiem izpildvadītājiem (1989)</p>	<p>Pārskatītas prasības ministriju gada pārskatiem</p>
	<p>Keating: PM (Leib.; 1991)</p>	<p>Apvienotā Austrālijas civildienesta mācību padome</p>	<p>Paziņojums par pāreju uz uzkrāto maksājumu grāmatvedību (1992)</p>
	<p>Keating: PM (Leib.; 1991)</p>	<p>Vadlīnijas augstāko izpildvadītāju darba izpildes novērtēšanai (1990)</p>	<p>Paziņojums par pāreju uz uzkrāto maksājumu grāmatvedību (1992)</p>

<p>Noteikumi par interešu konfliktu (1991)</p>	<p>PSC un MPRA apvienojas, izveidojot PSMPC (1994)</p>	<p>Cilvēkresursu vadības struktūra (1992)</p>	<p>Darba izpildes novērtējumu izstrāde (1993)</p>
<p>Arod biedrību un valdības vispārējā vienošanās (1992)</p>	<p>Qantas un Aero Space Technologies uzņēmumu privatizācija (1995)</p>	<p>Stratēģiskais plāns vienlīdzīgu nodarbinātības iespēju nodrošināšanai (Civildienesta komisija; 1992)</p>	<p>Audita likums (1994): Likumprojekts par finanšu vadību un atbildību; Likumprojekts par valstu savienības varas iestādēm un uzņēmumiem; Likumprojekts par ģenerālauditoru</p>
<p>Keating: PM (Leib; 1993) "Nepārtraukta reforma Austrālijas civil dienestā" (1994)</p>	<p>Ministriju reformēšana (1995)</p>	<p>Produktivitātes, amatu un darba apmaksas uzlabošana Austrālijas civil dienestā 1992.-1994. g. (sarunas par darba līgumiem aģentūrās) (1992)</p>	<p>Jaunās krāpšanas apkarošanas procedūras (1994)</p>
<p>Principi un vadlīnijas nacionālo standartu noteikšanai un regulējošajai darbībai (Austrālijas valdības un pašvaldību padome) (1994)</p>	<p>Centrālā izvietošanas nodāja (1993)</p>	<p>Valsts savienības budžets ir iesniedzams maijā, nevis augustā (1994)</p>	<p>Valsts savienības budžets ir iesniedzams maijā, nevis augustā (1994)</p>
<p>Nacionālā konkurences vienošanās (1994)</p>	<p>Norādījumi par valstu savienības ierēdņu ētikas kodeksu (1993)</p>	<p>Efektivitātes dividenžu procedūra (1%) pēc ipašuma resursu līguma parakstīšanas (1994)</p>	<p>Efektivitātes dividenžu procedūra (1%) pēc ipašuma resursu līguma parakstīšanas (1994)</p>

	"Zinojuma par civildienesta likumu izvērtēšana" (1995)		Grozījumi Civildienesta likumā (izvēle: beztermiņa nodarbinātība vai darba līgums uz noteiktu laiku) (1994)
			Ierēdņu ētikas kodeksa pārskatītais variants (1995)
1996.-1998.	Howard: PM (Lib.); 1996)	Mazo uzņēmumu deregulēšanas darba grupa (1996)	Likums par attiecībām darba vietā (1996)
	Vairāki MAB/MIAC projekti par izmaksām, risku, ētiku, darbības salīdzināšanu (1996)	Atklāti konkursi un līgumu piešķiršana (1997)	Likumprojekts par civildienestu (1997): apolītisks civildienests; jauna nodarbinātības tiesiskā struktūra; ierēdņu tiesības un pienākumi
			Likums par finanšu vadību un atbildīgumu (FMA) (1997.-1998.)
			Likums par valstu savienības varas iestādēm un uzņēmumiem (1997.-1998.)

KANĀDA

A. Vispārējā sociodemogrāfiskā situācija

Skat. sadaļu A.2. un tabulu A.1. (iepriekš tekstā).

B. Globālās ekonomikas spēki

Skat. atsauces uz Kanādu sadaļā A.2. un tabulā A.1.

C. Sociodemogrāfiskās pārmaiņas

Vispārējai informācijai skat. sadaļu A.3., zīm. A.1. un A.2., kā arī tabulas A.2. un A.3. Kanāda strauji veidojas par daudzniecīgu un daudz kultūru valsti – daļēji imigrācijas dēļ. Līdz 1991. gadam to kanādiešu skaits, kuru dzimtā valoda nav nedz angļu, nedz franču valoda, bija sasniedzis 4,1 miljonus (no kopējā iedzīvotāju skaita 29,2 miljoni). 626 000 iedzīvotāju sevi identificēja ar vienu no trim oficiāli atzītajām aborīģēnu grupām. Līdzīgi citām attīstītām industriālās ekonomikas valstīm, arī Kanāda noveco. Laikā no 1961. līdz 1991. gadam iedzīvotāju skaits vecumā virs 65 gadiem palielinājās par 128 %, sasniedzot 3,2 miljonus. Kanādā ir arī salīdzinoši liels šķirto laulību īpatsvars (2,8 % uz 1000 iedzīvotājiem 1992. gadā), un 60 % nepilno (vientuļo māšu) ģimeņu dzīvo zem oficiāli noteiktā zemu ienākumu līmeņa (*Statistics Canada, 1995*).

D. Nacionālā socioekonomiskā politika

Salīdzinot ar vidējiem rādītājiem OECD valstīs, Kanāda pieredzēja neiepriecinošu ekonomisko situāciju 80. gados. Sabiedrisko izdevumu kontrole bija īpaši neveiksmīga. Malronija administrācijas laikā (1984.–1993.) sabiedrisko izdevumu griestus atkārtoti noteica un atkārtoti neievēroja. Laikā no 1984. līdz 1993. gadam valsts neto parāds pieauga no 168 miljardiem Kanādas dolāru līdz 508 miljardiem Kanādas dolāru (*Harder and Lindquist, 1997, pp. 80–81*). Kretjēna (*Chrétien*) administrācijai kopumā gan izdevās sasniegt izdevumu samazināšanas mērķus, un tā apsolīja, ka 1997./98. gada bezdeficīta budžets (pirmais pēdējo trīsdesmit gadu laikā) tiks saglabāts vēl vismaz divus nākamajos gadus.

E. Politiskā sistēma

Līdzīgi Austrālijai, Kanāda ir federāla valsts ar "Vestminsteras" sistēmu (t.i., vēlēšanu sistēmu, kurā uzvar kandidāts, kas ir ieguvis vienkāršu balsu vairākumu; disciplinētas Partijas un spēcīgas vairākuma valdības). Taču būtu nepareizi Kanādu vienkāršoti attēlot kā vienprātīgu centrālisma valsti:

Valstī, kurā pastāv divas "radītāju" valodu grupas, četri vai pieci atšķirīgi reģioni, parastā sabiedrības segmentācija sociālajos slāņos, kā arī citas modernajai sabiedrībai raksturīgas pretrunas, valdošajai partijai ir jācenšas apmierināt pēc iespējas lielāku skaitu pārstāvēto interešu. Aborīģēni, kas vēsturiski tika atstumti no politiskajiem procesiem, arī kļūst par sāncenšiem politiskajā sistēmā.." (*Mallory, 1997, p. 16*).

19. gadsimtā un 20. gadsimta sākumā centrālā valdība pati nodrošināja svarīgākās valdības funkcijas, taču labklājības valsts veidošanās mainīja līdzsvaru par labu provinču un vietējām pašvaldībām. Līgumi starp federālo valdību un provinču pašvaldībām ieguva aizvien svarīgāku lomu politikas īstenošanai daudzās sfērās, bet 19. gadsimta 80. gados politiskie apstākļi kļuva mazāk labvēlīgi šādu stabilu daudzlīmeņu līgumu noslēgšanai.

Kaut arī Kanādas sabiedrība ir daudz lielākā mērā "centrēta uz valsti" un pat vairāk "uzticas valstij" nekā tās kaimiņš ASV, tautā plaši izplatītas aizdomas par Otavas politisko eliti. Federālās varas autoritāte tiek grauta no vairākām pusēm: visu Kanādas valdības sistēmu ir apsēduši vairāki spēki, kas tiecas to iedragāt. Pie šiem spēkiem pieder plaši izplatīties antielitārisms un populisms, kas noniecina valdības autoritāti un līdz ar to arī tās centienus risināt problēmas; izplatītas un pārspilētas bailes no pieaugoša valsts parāda un valsts bankrota; kā arī sistēmas izdzīvošanu apdraudošās Kvebekas atdalīšanās briesmas, ko vēl pastiprina reģionu dziļa neapmierinātība, kas pati par sevi var izraisīt savienības izjukšanu. Visi šie draudi bija parādījušies arī agrāk, taču tika veiksmīgi pārvarēti. Šoreiz, šķiet, tie ir atgriezušies visi vienlaikus. Tomēr nevajadzētu par zemu novērtēt sistēmas milzīgo inerci un arī elastību, kas varētu nodrošināt tās izdzīvošanu un spēju pielāgoties (*Mallory, 1997, p. 23*).

F. Jaunās vadības idejas

Skaidrs, ka Kanādas ministri un augstākās amatpersonas bija labi informēti par jaunajām vadības idejām, kuras strāvoja anglofonu pasaulē jau kopš 70. gadu beigām. Malronija administrācija (1984.–1993.) plaši izmantoja uzņēmējus, kā arī "aizņēmās" – vismaz daļēji – vairākas sabiedrības vadības reformu idejas no ASV un Apvienotās Karalistes. Paša Malronija retorika atgādināja Tečeres un Reigana toni, kas vērsās pret birokrātiju un iestājās par privāto sektoru (*Savoie, 1994*).

Pietiks, ja sniegsim trīs piemērus. Pirmkārt, 1984. gadā izveidotajā Nilsena (*Nielsen*) darba grupā puse dalībnieku pārstāvēja uzņēmējus, un pats Nilsens apzināti aizņēmās idejas no reinerisma (Apvienotajā Karalistē) un Greisa komisijas (ASV; *Savoie, 1994, pp. 127–130*). Otrkārt, politisko atbalstītāju iecelšana par personāla vadītājiem katrā ministrijā bija aizgūta no ASV "valsts amatu sistēmas" un, konkrētāk, no prezidenta Reigana veiktās šīs sistēmas paplašināšanas 80. gadu sākumā. Pamatideja bija vairāk palīdzēt ministriem, lai viņi varētu panākt atbalstu savām idejām pastāvīgajā ierēdniecībā. Treškārt, Speciālo aģentūru programma, kuru pasludināja 1989. gadā, acīmredzami pārņēma idejas no Apvienotās Karalistes Nākamo soļu programmas, kas bija plaši publiskota iepriekšējā gadā (kaut arī Kanādas aģentūrām tika piešķirta ievērojami mazāka brīvība nekā to līdziniecēm Apvienotajā Karalistē).

Liberāļu valdīšanas laikā pēc 1993. gada civildienests daļēji atguva pašapziņu, un 1998. gadā valsts augstākais ierēdnis (*the Clerk to the Privy Council*) varēja izziņot sabiedrības vadības reformas "Kanādas modeļa" ieviešanas sākumu. Šajā modeli tika noraidīts pieņēmums, ka valdības aparāta samazināšana vienmēr ir laba lieta, un bija paredzēta eksperimentēšana ar daudzveidīgām organizatoriskajām formām (*Bourgon, 1998*).

G. Partiju politiskās idejas

Apņēmiņa virzība pretim sabiedrības vadības reformai sākās (tāpat kā Apvienotajā Karalistē un ASV) tad, kad nedaudz “nogurušās” centriski kreisās valdības (Kanādas gadījumā tā bija Trudo (*Trudeau*) vadītā liberāļu valdība) vietā tika ievēlēta labā spārņa valdība. Malronija progresīvi konservatīvās partijas administrāciju pārpildīja pret ierēdniecību vērsta retorika, un tā sev nesa līdzīgu vispārējas aizdomas par pastāvošo birokrātiju un tās šķietami tuvajām agrākajām attiecībām ar ilgstoši pie varas bijušajām liberāļu valdībām. Taču, kaut arī jaunajai administrācijai bija aizspriedumi pret ierēdniecību un labvēlīga attieksme pret privāto sektoru, nav pierādījumu, ka tā būtu izstrādājusi pārdomātus plānus sabiedrības vadības reformai vai arī jebkādas saskanīgas darbības idejas, uz kurām varētu balstīt šādus plānus.

Privātā sektora vadības koncepciju popularitāte nedaudz pabālēja Malronija valdības ilgajā mūžā, un katrā ziņā tās vēl vairāk atkāpās no priekšplāna nākamās, “valstij draudzīgākās” liberāļu valdības laikā. Nav skaidri zināms, vai Kretjēna režīmam bija izstrādāts kāds konkrēts plāns vai koncepcija par vadības reformu kā tādu, taču šī valdība bija apņēmusies ierobežot izdevumus, sasaistot tos ar pozitīvākiem modernizācijas pasākumiem un alternatīviem sabiedrisko pakalpojumu nodrošināšanas veidiem. Tomēr šķiet, ka lielākā daļa konkrēto ideju nāca no pašiem augstākā līmeņa ierēdņiem.

H. Iedzīvotāju radītais spiediens

Tāpat kā citur, arī Kanādā iedzīvotāji nesteidzās izteikt konkrētus vadības reformu priekšlikumus. Tomēr neapmierinātība ar valdību un iedzīvotāju prasība pēc lielāka atbildīguma valsts pārvaldē bija ministru un augstāko ierēdņu biežāk minētie argumenti par labu sabiedrības vadības reformai (*Foreword to President of the Treasury Board, 1997*). Svarīgi atšķetināt dažādās stīgas un dimensijas sabiedriskajā domā, piemēram, nodalot pakalpojumu lietotāju apmierinātības līmeni par konkrēto pakalpojumu no vispārīgākiem iedzīvotāju uzskatiem par visas valdības kompetenci vai uzticamību (*Canadian Centre for Management Development, 1998a*). Šķiet, ka lielākā daļa izteiktās neuzticības valdībai attiecas uz politiķiem un valdību kopumā, turpretim ierēdņi bauda lielāku tautas uzticību. Turklāt, pareizi analizējot atšķirības, jāsecina, ka pakalpojumu saņēmēju apmierinātība ar daudziem sabiedriskajiem pakalpojumiem nav konsekventi mazāka nekā viņu apmierinātība ar privātā sektora pakalpojumiem (*Canadian Centre for Management Development, 1998b*).

I. Elites priekšstati par to, kādas vadības reformas ir vēlamas

Skat. G. sadaļu iepriekš tekstā. Malronija administrācija izstrādāja vairākas konkrētas iniciatīvas, balstoties uz savu vispārināto attieksmi un aizspriedumiem, taču tai nebija saskanīga visaptveroša plāna. Pat bieži iesāktās konkrētās iniciatīvas saskārās ar ieviešanas grūtībām (skat. M. un N. sadaļas turpmāk tekstā). Pēc progresīvi konservatīvās valdības krišanas 1993. gadā mainījās ministru prioritātes. Lielāka uzmanība tika pievērsta “alternatīvu pakalpojumu sniegšanas formu” atrašanai, partnerattiecību izveidošanai ar provincēm, moderno informācijas

tehnoloģiju gudrai izmantošanai un lielākas pārredzamības ieviešanai, atskaitoties Parlamentam par darba rezultātiem (*Aucoin and Savoie, 1998; President of the Treasury Board, 1997*).

J. Elites priekšstati par to, kādas vadības reformas ir iespējamās

Te nu Kanādas ministriem un ierēdņiem nācās apvaldīt savu entuziasmu attiecībā uz konkrētiem reformas virzieniem, atzīstot politiskās un administratīvās sistēmas komplekso, daudzslāņaino un sektoros sadalīto dabu. Viņi nebaudīja tādu varu, kāda bija, teiksim, Jaunzēlandes vai Apvienotās Karalistes premjerministriem, kas spēja virzīt uz priekšu vērienīgas reformas, neraugoties uz spēcīgo opozīciju. Ierēdniecības vadītāja Burgona (*Bourgon, 1998*) raksturotais "Kanādas modelis" pēc būtības ir pakāpenisks un nav saistīts ar noteiktu doktrīnu. Tas apraksta reformu, kas ir ieviešama "mierīgi, kompetenti, bez skaļām fanfarām" (*ibid., p. 1*). Ievērojams uzsvars tiek likts uz darba dalīšanu un sadarbību ar provincēm.

K. Nejauši notikumi

Šķiet, ka vairāki nejauši notikumi ir ietekmējuši vadības reformas trajektoriju. Viens no tiem bija Erika Nilsena "izkrišana" no Malronija valdības 1986. gada vidū ar viņa programmas novērtēšanas darba grupas vadītāja pienākumiem nesaistītu iemeslu dēļ. Tas nekādi nevarēja sekmēt tajā laikā vēl jaunā ziņojuma ieviešanu, un vēlāk tas lielā mērā zaudēja savu nozīmi. Otra sakritība, kas atstāja vēl lielāku ietekmi uz reformu, bija Meksikas valūtas krīze 1994. gada beigās, kas noteikti palīdzēja nostiprināt Kretjēna valdības apņēmību veikt programmu pārskatīšanu, paredzot valsts sektora samazināšanu un programmu pārkārtošanu, ja gadījumā Kanāda būtu nākamā valsts, kura piedzīvos valūtas devalvāciju (*Aucoin and Savoie, 1998*).

L. Administratīvā sistēma

1997. gada februārī Kanādā bija 24 ministrijas, 37 valsts korporācijas un vismaz 48 citas pakalpojumu organizācijas, kuras bija pakļautas federālajiem ministriem. Kopumā valsts sektorā bija 370 000 darba vietu. Saglabājās ministru atbildība spēcīgā formā (ministri ir atbildīgi par visām "sava portfeļa" ministriju, valsts korporāciju, pakalpojumu aģentūru, tribunālu u.c. iestāžu darbībām), Kanādas valsts pārvaldē nav Apvienotās Karalistes sistēmai raksturīgo "atbildīgo amatpersonu".

Šajā ansambli centrālās institūcijas ir saglabājušās lielas un ietekmīgas. Svarīgākās no tām ir Valsts augstākās amatpersonas birojs (apmēram 300 darbinieku), Valsts kases pārvaldes sekretariāts (800), Finanšu ministrija (700), Premjerministra birojs (80) un Civildienesta komisija (2000; *Savoie, 1997*). Vadības reformas vadīja Valsts augstākās amatpersonas birojs un Valsts kases pārvaldes sekretariāts. Civildienests ir bezparteijsks, un ministru vietnieki (ministriju augstākās amatpersonas) parasti paliek savos amatos, mainoties valdībām. Gandrīz visi ministru vietnieki ir karjeras ierēdņi. Pastāv diezgan spēcīga "mandarīnu kultūra", kuru raksturo plaša horizontālā saziņa starp dažādu ministriju augstākajiem ierēdņiem (*Bourgault and Carroll, 1997, p. 97*).

M. Reformu paketes saturs

Raugoties no putna lidojuma, Kanādas federālās administrācijas vadības reformu nesenā vēsture izskatās kā virkne pārklājošos un diezgan vāji koordinētu iniciatīvu, no kurām daudzas, šķiet, ir izgaisušas vai zaudējušas aktualitāti jau pēc salīdzinoši neilga laika. Vairāki komentētāji apstiprina, ka – vismaz Malronija administrācijas laikā no 1984. līdz 1993. gadam – politiskajiem līderiem pietrūka “grandiozu projektu” un vadības jautājumiem viņi veltīja visai fragmentāru uzmanību (dokumentējis *Savoie, 1994*).

Malronijs nāca pie varas pēc kampaņas, kurā tika izteikta asa kritika “lielajai valdībai” Otavā un solīta “pieticība” un radikālas pārmaiņas ierēdniecībā. Viņu atkārtoti ievēlēja 1988. gadā, bet 1993. gadā viņš zaudēja amatu. Savas valdīšanas laikā Malronijs īstenoja vairākas iniciatīvas, tostarp:

- 1984. gadā premjerministra vietnieka Erika Nilsena vadībā veiktā pastāvošo valdības programmu pārskatīšana, lai tās padarītu “vienkāršākas, saprotamākas un klientiem pieejamākas” un lai decentralizētu, kā arī slēgtu tās programmas, pēc kurām nebija uzskatāmas vajadzības
- Politiski iecelta personāla vadītāja amata izveidošana katrā ministrijā ministra vietnieka asistenta līmenī (t.i., otrā augstākā amatu kategorija civildienestā)
- Civildienesta samazināšana par 15 000 štata vietām sešu gadu laikā
- 1985. gada Ministru pilnvaru un atbildīguma paplašināšanas iniciatīva (*Increased Ministerial Authority and Accountability initiative, IMAA*). Tās nolūks bija nodrošināt iespēju ministriem un ministriju vadītājiem elastīgāk sadalīt un pārdalīt resursus ministrijas ietvaros (daļēji samazinot centrālo institūciju sīkumaino kontroli). Saskaņā ar šo iniciatīvu tika radīts Valsts kases pārvaldes Izpratnes memorands lai piešķirtu lielāku brīvību ministrijām, kuras vadīja sarunas ar Valsts kases pārvaldi par šo dokumentu
- Sākot no 1986. gada – “darīt vai pirkt” politikas ieviešana, lai sekmētu atklātus konkursus valsts pakalpojumu nodrošināšanai
- Tāpat no 1986. gada – Privatizācijas pārvaldes izveidošana
- Kanādas Vadības attīstības centra izveidošana, lai uzlabotu Kanādas civildienesta vadītāju profesionālās mācības
- Lēmums, ka ministru vietniekiem (augstākajiem ierēdņiem) turpmāk būs jāatskaitās par darbību parlamenta komitejām (*Bourgault and Carroll, 1997, p. 3*)
- Agrākās Politikas un izdevumu vadības sistēmas veiksmīga likvidēšana un – no 1989. gada – aizstāšana ar jaunu Kabineta komiteju sistēmu, kuras centrā atradās Izdevumu pārskata komiteja
- Plaši publiskota un visaptveroša programma ar nosaukumu *Public Service 2000 (PS 2000)*, lai pilnvarotu ierēdņus, samazinātu birokrātiju un uzlabotu sabiedrībai sniegtos pakalpojumus. Šī programma tika izziņota 1989. gada decembrī. 1990. gadā publicēja balto grāmatu “Civildienesta atjaunošana Kanādā”
- Jauna veida decentralizētu aģentūru (*Special Operating Agency, SOA*) izveidošana, to vadītājiem dodot lielāku rīcības brīvību, lai gan tās vēl joprojām darbojās ministriju sistēmā. Pirmās piecas šādas aģentūras sāka darbību 1989. gada decembrī

- Ideja par kopīgo vadības darba kārtību (*Shared Management Agendas, SMA*), kas attīstījās paralēli programmai *PS 2000*. Tie bija līgumi, kas tika noslēgti starp Valsts kases pārvaldi un ministru vietniekiem, lai identificētu augstāko vadītāju svarīgākās prioritātes turpmākajos 12 mēnešos

Reformas turpinājās arī pēc Malronija administrācijas krišanas 1993. gada martā. Svarīgākās no tām bija:

1993. gads: Pakalpojumu standartu iniciatīva, lai sekmētu sabiedrisko pakalpojumu standartu izstrādi ministrijās un aģentūrās. Līdz 1995. gadam šis process jau bija tālu pāvirzījies uz priekšu divās trešdaļās ministriju.

1993. gada jūnijs: Malronija pēctecis – progresīvi konservatīvās partijas vadītājs Kims Kempbels (*Kim Campbell*) radikāli pārstrukturē centrālās valdības aparātu. Kabineta sastāvu samazina no 35 līdz 23 ministriem, un vairākas ministrijas tiek apvienotas vai likvidētas. Kempbela valdībai bija īss mūžs. 1993. gada oktobrī pie varas atgriezās liberāļi Žana Kretjēna vadībā.

1994. gada februāris: tiek iesākts valdības programmu pārskatīšanas process. Pretstatā daži agrākajiem izdevumu samazināšanas pasākumiem, šai reformai izdevās mobilizēt ievērojamu kolektīvo atbalstu Kabinetā, un tā tika iestrādāta kā 1995. gada, tā arī nākamo gadu budžetos. Šī reforma bija kaut kas vairāk nekā vienkārša izmaksu samazināšana un ietvēra federālās valdības lomas Kanādas sabiedrībā pārskatīšanu un prioritāšu noteikšanu (*Aucoin and Savoie, 1998*).

1995. gads: tiek ieviesta jauna izdevumu vadības sistēma (*Expenditure Management System, EMS*), kas iedibina daudz stingrāku pieeju budžeta rezervju izmantošanai. Šīs sistēmas pamatā bija prasība, ka visas jaunās programmas un programmu palielinājumi ir jāfinansē, veicot līdzekļu pārdali ministriju budžetos. Turklāt valdība apņēmas pilnībā pāriet uz uzkrāto maksājumu uzskaites sistēmu.

1995. gada jūnijs: Kabinets apstiprina kvalitatīvu pakalpojumu iniciatīvu (*Quality Services Initiative*), kas ir orientēta uz klientu apmierinātības līmeņa mērīšanu un paaugstināšanu.

1996. gads: tiek ieviesta uzlabotas atskaitīšanās Parlamentam sistēma (*Improved Reporting to Parliament, IRPP*) ar mērķi palielināt ministru un ministriju atbildīgumu parlamentam.

1996. gads: valsts augstākais ierēdnis nāk klajā ar *La Relève* iniciatīvu, lai pārvarētu tā saukto “klusos krīzi” Kanādas civildienestā. “Tas bija gadiem ilgas štatu samazināšanas un algu iesaldēšanas, kritikas, personāla nepietiekamības un pieredzējušu ierēdņu priekšlaicīgas aiziešanas no darba rezultāts.” (*Bourgon, 1998, p. 18.*) Ministrijas tiek aicinātas iesniegt savas iniciatīvas civildienesta “atdzīvināšanai”.

1997. gads: tiek publicēts dokuments “Atskaitīšanās par rezultātiem” (*Accounting for results; President of the Treasury Board, 1997*), kas pirmo reizi apkopo visu ministriju paziņojumus par sasniegtajiem rezultātiem.

N. Ieviešanas process

Reformu ieviešanas process Kanādā izskatās diezgan nepārliecinošs vismaz tādā ziņā, ka vairākas iniciatīvas izplēnēja jau pēc samērā īsa laika, atstājot tikai vieglas aprises, nevis būtiskus sasniegumus, kas tika prognozēti to ieviešanas sākumā. Pat Kanādas valdība nesen publicētā *OECD* dokumentā atzīst, ka "darba izpildes mērījumu pielietošana ir bijusi nevienmērīga, ministrijām un aģentūrām saglabājot diezgan lielu rīcības brīvību šo mērījumu izstrādē un izmantošanā" (*OECD, 1997a, p. 39*).

Šādu vilšanos piemēri:

- "Neraugoties uz sākotnējo atbalstu, Malronija valdība neieviesa līdz galam daudzas Nilsena rekomendācijas.. Patiesi, lielākā daļa pārskatīto programmu vēl joprojām eksistē praktiski neskartas." (*Savoie, 1994, p. 130*.)
- 1986. gada "darīt vai pirkt" politika netika virzīta tālāk par pilotprojekta fāzi, un 1990. gadā to pilnībā atmeta
- Par spīti jau agrīni izstrādātajam privatizācijas plānam, šī politika bija diezgan panikusi vēl 1987. gadā. Finanšu ministrija uzstāja, ka ieņēmumi no privatizācijas ir jāieskaita Konsolidētajā ieņēmumu fondā, un ministri aizvien spēcīgāk pretojās "savu" valsts korporāciju vai meitas uzņēmumu "zaudēšanai"
- Ministru pilnvaru un atbildīguma paplašināšanas iniciatīvas panākumi bija visai minimāli. Sešus gadus pēc tās ieviešanas tikai trešā daļa ministriju bija piekritušas parakstīt Izpratnes memorandu ar Valsts kases pārvaldi, un pat tās reizēm sūdzējās, ka milzīgais darbs ar papīriem neatsver diezgan ierobežoto autonomiju
- "Pat viskaismīgākie piekritēji atzīs, ka programma *PS 2000* neattaisno uz to liktās cerības." (*Savoie, 1994, p. 241*.) Cerības, ka samazināsies centrālo institūciju dominējošā loma, nepiepildījās. Vispārējais viedoklis bija tāds, ka *PS 2000* ir augšējo līmeņu uzspiests pasākums, kas radīja vairāk ziņojumu nekā praktiskas rīcības
- Malronija programmas ieviešana samazināja civildienestu tikai par 15 000 štatu vietām, un īstenībā apmēram puse no šiem amatiem tika pārnesti uz provinču pašvaldībām vai citām valsts sektora daļām (*Savoie, 1994, pp. 266–267*)
- "Kaut arī pieredze ar jaunā tipa aģentūrām ir bijusi pozitīva, nav skaidrs, vai tās ir pietiekami atšķirīgas no tradicionālajām ministrijām, lai spētu panākt elastību un novatorismu pakalpojumu sniegšanā iedzīvotājiem." (*OECD, 1997, p. 44*)
- 80. gados "valdību aizvien vairāk nodarbināja budžeta deficīta un valsts parāda jautājumi, taču tā nespēja šīs problēmas atrisināt. Šo laikposmu raksturo nesasniedzamu deficīta samazināšanas mērķu izvirzīšana un regulāri vispārēji budžeta samazinājumi, galvenokārt darbības jomā" (*Harder and Lindquist, 1997, p. 80*). Neto valsts parāds pieauga no 168 miljardiem dolāru 1984. gadā līdz 508 miljardiem dolāru 1993. gadā

Pēc 1994. gada nedaudz uzlabojās apstākļi reformu ieviešanai. Kanādas ekonomika sāka atlabt, un ļoti pieredzējis premjerministrs (Kretjēns) spēja izveidot salīdzinoši disciplinētu Kabinetu. 1994. gadā veiktā valdības programmu pārskatīšana un 1995. gada budžets tika vispārēji atzīti par sasniegumiem. Vēl nevar zināt, cik ilgi izdosies

saglabāt šo jauno stabilitāti. Turklāt saglabājas šaubas par sasaisti starp federālās valdības – jo īpaši centrālo institūciju – augstākajiem līmeņiem un struktūrvienību vadītājiem aģentūrās un ministrijās. Reformām varbūt ir izdevies panākt vienprātību augšējā līmenī, bet cik lielā mērā tām jūtas piederīgi tie, kuri dzīvo ārpus Otavas?

O. Faktiski īstenotās reformas

Nav veikts sistemātisks novērtējums par sabiedrības vadības reformu Kanādā šajā laikposmā, lai gan ir pārskatītas vai novērtētas atsevišķas konkrētas iniciatīvas. Šo novērtējumu vidū izceļas nereti asi kritiskie Kanādas ģenerālauditora ziņojumi (piem., *Auditor General of Canada, 1993, 1997*).

Kā jau tika norādīts N. sadaļā, šķiet, ka Kanāda cieš (vai vismaz cieta) no būtiskas "ieviešanas plaīsas", jo daudzām iniciatīvām neizdodas attaisnot uz tām liktās cerības. Šajā ziņā svarīgs izņēmums ir 1994. gadā veiktā programmu pārskatīšana, pateicoties labvēlīgai politiskajai situācijai tās ierosināšanas laikā, taču būtu pārāk optimistiski cerēt, ka šāda situācija saglabāsies mūžīgi (*Aucoin and Savoie, 1998*).

Svarīgākie notikumi valstīs: Kanāda

	Vispārēji	Organizācija	Personāls	Finances
1981.-1985.	Trudeau: PM (Lib.; 1980)	Privatizācijas un regulēšanas lietu pārvalde (OPRA; 1986)	"Vadītāju kategorijas" radīšana (1981)	Politikas un izdevumu vadības sistēma (PEMS); daudzgadējais ieņēmumu un izdevumu plāns, daudzgadējais darbības plāns (MYOP; programmas ar aktivitātēm; 1981)
	Turner: PM (Lib.; 1984)			
	Mulroney: PM (Progress. kons.; 1984)			
	Uzsvars uz sabiedrisko izdevumu samazināšanu (1984)			
	Ministru pilnvaru un atbildīguma paplašināšana (IMAA; 1986)			
1986.-1990.	Iniciatīva "Public Service 2000" (1989)	Kanādas vadības attīstības centrs (CCMD; 1988)	Personāla vadības rokasgrāmata: racionalizētais variants (1989)	Izpratnes memorandi (MOU; 3 gadiem: darba izpildes rādītāji, mērkrādītāji, ieceres un atbildīgums; 1988)
	"Vadība kā uzņēmējdarbība" (par IMAA; 1989)	Atjauno kādreizējo Valsts kases augstāko padomnieku komiteju (1989)	Administratīvās politikas rokasgrāmata - konsolidētais variants (1989)	

	Public Service 2000 Baltā grāmata (1990)	Jauna tipa aģentūru (Special Operating Agencies, SOA) izveidošana (1989)	Cilvēkresursu attīstības padome (HRDC; 1990)	
	Pakalpojumu standarti un klientu aptaujas (1990)		Vadības stažieru programma (1990)	
1991.-1995.	Budžeta pasākumi (1991)	OPRA funkcijas tiek nodotas Finanšu ministrijai un Valsts kases pārvaldes sekretariātam (TBS; 1991)	Grozījumi Likumā par civildienesta reformu (1992); Likums par nodarbinātību civildienestā, Likums par darba attiecībām civildienestā	Kopīgā vadības darba kārtība (SMA); ministru vietnieki, Valsts kases pārvaldes sekretariāts, Ģenerālkontrolieris; 1991)
	Valdības ekonomiskais pārskats: līdzekļu samazināšana un iesaldēšana (1992)	Ministriju skaita samazināšana no 32 uz 24 (1993)		12 darbības budžeti (1991)
	Public Service 2000: Progresā ziņojums (1992)	Kabineta sastāva samazināšana no 35 uz 23 ministriem (1993)		Grozījumi Likumā par civildienesta reformu (1992); Likums par finanšu pārvaldi; Likums par Valsts lieko kapitālu
	Saisīto federālās valdības pakalpojumu apvienošana (1992)	Kabineta komiteju skaita samazināšana no 11 uz 4 (1993)		Izdevumu vadības sistēma (FMS; 1994); Uzlabota atskaitšanās parlamentam
1991.-1992.	Regulējošo sistēmu pārskatīšana (1992)	Projekts valdības pakalpojumu atjaunošanai, izmantojot informāciju tehnoloģijas (1994)		

Campbell: PM (Progres. kons.; 1993)	Dažādu valdības līmeņu un ministriju savstarpējā sadarbība: Kanādas Biznesa pakalpojumu centri (1994)	Projekts (IRPP): Ziņojumi par darba izpildi un ziņojumi par plāniem un prioritātēm
Chrétien: PM (Lib.; 1993)	Alternatīvie pakalpojumu sniegšanas veidi (1995)	Biznesa plāni aizstāj daudzgadējos darbības plānus
Budžeta samazināšana (1994)		Ziņojumi par visas valdības sniegumu
Otrais ikgadējais ziņojums par civildienestu (1994)		Pārskati (1994): programmu pārskats, aģentūru pārskats, svarīgāko sektoru un horizontālo aktivitāšu pārskats, iekšējie auditi
Federācijas efektivitātes iniciatīva (1994)		Ikgadējais stratēģiskās plānošanas cikls (1994)
Deklarācija par pakalpojumu kvalitāti (1994)		Tiek pieprasīta pakalpojumu standartu izstrāde galvenajās darbības jomās (1995)

	<p>Ministru vietnieku darba grupas (1995): Civildienesta nākotne; Pakalpojumu nodrošināšanas modeļi; Federācijas klatbūtne; Papildu pakalpojumi; Vērtības un ētika; Politikas plānošana un horizontālie jautājumi</p>		<p>"La Rel?ve" darba grupas nomaīna ar "Lideru sadarbības tīklu" (1998)</p>	<p>EMS turpināšana (1996)</p>
	<p>Trešais ziņojums (1995)</p>		<p>"La Rel?ve: Gatavība darbībai" (1997)</p>	
<p>1996.-1998.</p>	<p>Kvalitatīvu pakalpojumu iniciatīva (1995)</p>	<p>Kanādas Pārtikas kontroles aģentūra (1997)</p>	<p>"La Rel?ve" darba grupas nomaīna ar "Lideru sadarbības tīklu" (1998)</p>	<p>Visās federālajās ministrijās un aģentūrās tiek ieviesti darba izpildes ziņojumi (1997)</p>
	<p>Izveidota Politikas izpētes komiteja - starpministriju grupa, kurā piedalās ministru vietnieku asistenti (1996)</p>		<p>"Valdības pareizas darbības nodrošināšana" (1996, 1997)</p>	
	<p>Izveidots Politikas izpētes sekretariāts (1997): lai koordinētu starpministriju izpētes grupu darbību</p>			

<p>Pirmais bezdeficīta budžets kopš 1969. gada (1997.-1998. g.)</p>	<p>Piektais ikgadējais ziņojums premjerministram par Kanādas civildienestu (1998)</p>	<p>Valsts kases pārvaldes prezidenta Trešais ikgadējais ziņojums - Atskaitišanās par rezultātiem (1997)</p>	<p>Finanšu informācijas stratēģija (FIS): uzkrāto maksājumu grāmatvedība, finanšu vadības modernizācija (1997)</p>
			<p>Piņošanas, ziņošanas un atbildīguma struktūra (PRAS): nozaru ministrijas (1997)</p>
			<p>80 federālajās ministrijās un aģentūrās - ziņojumi par plāniem un prioritātēm (1998)</p>

SOMIJA

A. Svarīgākie sociāli ekonomiskie rādītāji

Skat. tabulu A.1. un diskusiju sadaļā A.2. (iepriekš tekstā).

B. Globālās ekonomikas spēki

Skat. tabulu A.1. un diskusiju sadaļā A.2. (iepriekš tekstā). Ievērojiet, ka tabula attiecas uz 1996. gadu un ka iepriekšējie pieci gadi Somijas ekonomikai bija īpaši grūts laiks (skat. D. sadaļu turpmāk tekstā).

C. Sociodemogrāfiskie rādītāji

Skat. tabulas A.2. un A.3., kā arī zīm. A.1. un A.2. (iepriekš tekstā). Somijā pastāv gandrīz visas tās pašas novecojušas sabiedrības problēmas, kas ir raksturīgas citām Rietumeiropas valstīm. Visumā Somijas sabiedrība ir salīdzinoši viendabīga un mierīga. Valsts pašos ziemeļos (Lapzemē) dzīvo etniski atšķirīga iedzīvotāju grupa (sāmu tauta), taču tā ir skaitliski neliela, un tai nav būtiskas nozīmes pētījumā par centrālās valdības reformu.

D. Nacionālā sociāli ekonomiskā politika

80. gados Somija pieredzēja ekonomikas uzplaukumu un salīdzinoši zemu bezdarba līmeni. Tomēr pēc 1991. gada, kad vienlaikus ar vispārēju ekonomikas lejupslīdi Rietumos pēkšņi pārtrūka tirdzniecības sakari ar tās kaimiņu – Padomju Savienību – valstī iestājās dziļa ekonomiskā krīze. Strauji samazinājās tirdzniecības apjomi, bankas nonāca lielās grūtībās, bija nepieredzēti augsts bezdarba līmenis (18,4% 1994. gadā). Laikā starp 1990. un 1993. gadu iekšzemes kopprodukts samazinājās par 12 procentiem. Saskaņoties ar šīm problēmām, centrālā valdība ieviesa stingru budžeta reformu un ierobežošanas programmu. Līdz 1997. gadam valsts ekonomika bija atlabusi, budžeta disciplīna tika saglabāta, un Somija spēja izpildīt Māstrihtas “konverģences kritērijus”, lai pievienotos Eiropas Monetārajai savienībai. Diemžēl 90. gadu beigās bezdarba līmenis vēl joprojām nebija nokritis līdz 80. gadu līmenim.

E. Politiskā sistēma

Somija ir unitāra valsts, kaut arī tradicionāli pašvaldības ir bijušas salīdzinoši autonomas un to neatkarību sargā valsts konstitūcija (līdzīgi kā Zviedrijā). Svarīgākie tiesību akti ir Likums par konstitūciju (1919) un Likums par parlamentu (1928). Valstī pastāv daudzpartiju politiskā sistēma, un valdības parasti ir koalīciju valdības. Kabinets strādā koleģiāli, un premjerministrs ir mazāk prominenta persona nekā viņa amata brāļi Apvienotās Karalistes un Jaunzēlandes “Vestminsteras” sistēmās. Formāli izpildvara pieder Valsts Padomei, ko veido valdības ministri un tieslietu kanclers. Valsts prezidentu ievēl reizi sešos gados, viņam ir zināma atbildība par ārpolitikas jautājumiem, un viņš ir bruņoto spēku virspavēlnieks. Kopumā varētu sacīt, ka Somijas prezidents,

kaut arī aktīvāks un ar lielāku politisko varu nekā viņa vācu kolēģis, varas pozīcijās ne tuvu nespēj līdzināties Francijas prezidentam.

Likumdevējs (*Eduskunta*) ir vienpalātas parlaments ar 200 vietām. Apmēram 80% parlamenta deputātu vienlaikus ir arī pašvaldību politiķi, tāpēc pašvaldību intereses ir spēcīgi pārstāvētas centrālajā limenī. Pēdējos gados trīs lielākās partijas ir sociāldemokrātiskā partija, nacionālā koalīcija (konservatīvie) un centra partija (sākotnēji tā bija zemnieku partija). Sākot no 80. gadu beigām, reformējošo koalīciju vadībā ir bijušas nacionālā koalīcija (Holkeri, 1987.–1991.), centra partija (Aho, 1991.–1995.) un sociāldemokrātiskā partija (Liponena “varavīksnes koalīcija”, 1995.–1999.). Komunistiskā partija bija ievērojams politiskais spēks 60. un 70. gados, tomēr tās ietekme ir krietni vien mazinājusies.

F. Jaunās vadības idejas

Somija aktīvi darbojas daudzās starptautiskajās organizācijās – kā starpvaldību, tā arī akadēmiskajās (piemēram, *PUMA*, Eiropas Valsts pārvaldes grupa (*European Group for Public Administration*)). Šajā ziņā tā ir bijusi atvērta un ir pilnībā iepazinusies ar to modernās vadības koncepciju un paņēmienienu spektru, kas tiek izmantoti valsts sektorā. Tomēr Somija nav verdziski sekojusi modes tendencēm, bet gan rūpīgi izvēlējusies un izmēģinājusi tās idejas, kuras uzskatīja par valsts vajadzībām atbilstošām. Minēsim divus piemērus: *TQM* un *ISO 9000* pieeja pakalpojumu kvalitātes uzlabošanai tika plaši pārņemta Somijas pašvaldībās (*Association of Finnish Local Authorities, 1995a, b*), bet centrālā valdība vispirms rūpīgi pētīja un tikai pēc tam daļēji pārņēma citu valstu iegūto pieredzi ar uzkrāto maksājumu grāmatvedību. Tomēr ievēribu pelna fakts, ka Somijas centrālā valdība nav plaši izmantojusi konsultantus vai citas “ārējās personas” reformu ieviešanā (kā tas notika, piemēram, Apvienotajā Karalistē). Konsultantu darbu izmantoja informācijas savākšanai, bet reformas īstenoja galvenokārt karjeras ierēdņi.

G. Partiju politiskās idejas

Partiju politiskajām idejām kā tādām nav bijusi liela ietekme uz sabiedrības vadības reformu Somijā. Gluži otrādi, pie reformām galvenokārt strādāja samērā neliela augstāko ierēdņu elites grupa un daži politiķi. Arī masu saziņas līdzekļi nav izrādījuši īpaši lielu interesi par reformām (*Ministry of Finance, 1997, pp. 73, 81*). Somija nepiedzīvoja izteikti ideoloģiskas valdības ar spēcīgiem viedokļiem par valsts lomas mainīšanu tādā veidā, kā to izdarīja Amerikas Savienotās Valstis prezidenta Reigana vai Apvienotā Karaliste – premjerministres Tečeres pilnvaru laikā.

H. Iedzīvotāju izdarītais spiediens

Mums nav zināmi nekādi pierādījumi, ka Somijas sabiedrība būtu izdarījusi ilgstošu spiedienu konkrētu reformu īstenošanai vai pat jau ieviestu pārmaiņu pavēršanai pretējā virzienā (skat. G. sadaļu iepriekš). 80. un 90. gados sabiedrības attieksme pret valsti nebija viennozīmīga. No vienas puses, “somi ir pret savu valsti ļoti lojāla tauta, kas pārmaiņas saredz kā valdības procesus, nevis kā iedzīvotāju ierosinātu sabiedrības reformu” (*Centre for Finnish Business and Policy Studies, 1996, p. 2*). Pret valsti vērstā

radikālā attieksme, kas izplatīta Amerikas Savienotajās Valstīs, Ziemeļvalstīs ir reta parādība. Dažos gadījumos tomēr ir atklājušies tautas neapmierinātība ar konkrētiem pārmaiņu aspektiem – piemēram, mazo lauku pasta nodaļu slēgšanu un aizstāšanu ar pasta letēm vietējos veikalos. Augstākās amatpersonas apzinās leģitimitātes zaudēšanas briesmas (*Ministry of Finance, 1997, p. 82*), un daži no viņiem uzskata, ka pārvaldes modernizēšana, tostarp pakalpojumu kvalitātes uzlabošana, atvērtība plašākai iedzīvotāju līdzdalībai un uzskatāma efektivitāte palīdzēs saglabāt politisko stabilitāti un iedzīvotāju uzticību (*High quality services, good governance and a responsible civil society, 1998a, b*).

I. Elites priekšstati par to, kādas vadības reformas ir vēlamas

Somijas reformas tika īstenotas lēni un piesardzīgi. Tā nebija dažu individu kaismīga iestāšanās par konkrētiem "risinājumiem" (kas jebkurā gadījumā būtu neraksturīgi Somijas politiski administratīvajai kultūrai), bet gan valsts aparāta racionalizēšanas un – pēc 1991. gada, reaģējot uz pēkšņo ekonomisko krīzi – arī izdevumu ierobežošanas priekšlikumu pakāpeniska izstrāde un saskaņošana. Centrālās tēmas šajā procesā bija centrālās valdības birokrātiskā "svara" samazināšana (jo īpaši, reformējot valsts līmeņa aģentūras), uzsvara maiņa budžeta veidošanas principos no ieguldījuma uz rezultātiem, paralēla pāreja uz budžetu piešķiršanu pašvaldībām vispārējo (kopējo) dotāciju veidā, pakalpojumu kvalitātes uzlabošana un zināmas decentralizācijas pasākumi. Piemēram, "mērķis ir izveidot viena līmeņa centrālo valdību; centrālajā pārvaldes sistēmā tikai ministrijas īsteno administratīvo varu attiecībā pret zemākajiem līmeņiem" (*General principles and special instructions on payments by results within the state system, 1994, p. 5*).

90. gadu beigās augstākā līmeņa ierēdņi pārdomāja iespēju veikt diezgan visaptverošu centrālās valdības pārstrukturizāciju, izdalot tajā dažādas attiecību kategorijas (piemēram, organizācijas, kurās valdībai pamatā ir īpašnieka intereses; organizācijas, kurās valdībai ir tieša pakalpojuma sniedzēja intereses utt.). Tomēr, kaut arī tika sagatavoti plāni iekšējai apspriešanai, vēlāk apstiprinātās politikas vadlīnijas bija daudz mazāk tālejošas un samērā nenoteiktas (*High quality services, good governance and a responsible civil society, 1998a*).

J. Elites priekšstati par to, kādas vadības reformas ir iespējamās

Somijā vēlamības un iespējamības jēdzieni, iespējams, atrodas daudz ciešāk blakus nekā citās valstīs tādā ziņā, ka reformatoru vairākuma domāšanas paradumos tiek lielā mērā saglabāts jutīgums pret vienprātības panākšanas procesu un pret koalīcijas valdību, tādēļ viņi netērē laiku sapņošanai par radikālām iniciatīvām, kas sakņojas noteiktos sektoros vai doktrīnās. Galvenās tēmas jau norādītas iepriekšējā (I.) sadaļā, un reformu ieviešana atbilstīgi šīm nostādnēm tika uzskatīta par pilnīgi iespējamu. Finanšu un Iekšlietu ministrijas bija spējīgas īstenot izstrādātās idejas, tehniskās, kā arī cita rakstura problēmas tika analizētas pilotprojektu norises laikā, un tikai tad reformas izvērta visas valsts mērogā. Tomēr būtu jāatzīmē, ka pašvaldību neatkarība un politiskais spēks neļāva Somijas valdībai iedarboties uz pašvaldību reformu tādā apmērā, kā tas notika Apvienotajā Karalistē.

K. Nejauši notikumi

Varētu apgalvot, ka Padomju Savienības sabrukums, kaut arī netieši, tomēr būtiski ietekmēja sabiedrības vadības reformu. Izraisot ekonomisko krīzi, tas padarīja stingrāku reformatoru tvērienu, jo īpaši attiecībā uz budžeta reformu, kas bija vērsta uz to, lai atgūtu kontroli pār sabiedriskajiem izdevumiem. Lai gan jāatzīst, ka lielākā daļa reformu (piemēram, uz rezultātu orientētu budžetu ieviešana) bija iekļautas valdības darba kārtībā jau pirms ekonomikas satricinājuma.

L. Administratīvā sistēma

Daudzus gadus Somijā, tāpat kā Zviedrijā, administratīvā sistēma sastāvēja no ministrijām, nacionālā līmeņa aģentūrām ar plašām pilnvarām noteikumu pieņemšanā un ieviešanā tiesībām, kā arī pašvaldībām. Taču 90. gadu vidū aģentūru līmenis tika pamatīgi reformēts, samazinot aģentūru lielumu un skaitu, kā arī samazinot to regulējošo lomu (*Ministry of Finance, 1995, pp. 1-2*; skat. arī M. sadaļu). Kaut arī šajā pārskatā mēs galvenokārt pievēršamies valsts centrālajam līmenim, tomēr jāatzīmē, ka Somijas pašvaldībās strādā apmēram trīs ceturtdaļas no sabiedriskajā sektoru strādājošo skaita.

Darbinieku skaits centrālajās ministrijās pēdējo divdesmit gadu laikā ir saglabājies diezgan stabils. 1990.gadā Somijā bija 12 ministriju un Premjerministra birojs ar ministrijas statusu (*Prime Minister's Office and Ministries, 1995*). Finanšu un Iekšlietu ministrijas nes vislielāko atbildību par administratīvo reformu.

Tradicionāli katrai ministrijai ir neatkarīga atbildība par likumu un politikas ieviešanu un kontroli savā sfērā, un, kaut arī Finanšu ministrija vispārējā nozīmē ir "visvarenākā" ministrija, parasti tā tomēr nevar uzspiest savas programmas citām ministrijām tik lielā mērā, kā tas paretam ir noticis centralizētākās sistēmās, kā, piemēram, Apvienotajā Karalistē, Francijā vai Jaunzēlandē. Valstī pastāv karjeras civildienests, un politiķu un "mandarīnu" karjeras parasti ir nodalītas. Tomēr daļa ierēdņu amatu trijos augstākajos pārvaldes līmeņos tiek piešķirti konkrētu politisko partiju atbalstītājiem neformālas "kvotu" sistēmas ietvaros (*Tiuhonen, 1996, p. 40*). Agrāk Somijas augstākie ierēdņi bija galvenokārt juristi, taču pēdējās paaudzes laikā šis līdzsvars ir mainījies par labu cilvēkiem ar grādu ekonomikā vai sociālajās zinātnēs. Sabiedrības vadības reforma ir pamatā bijis "iekšējs" process, kurā būtiski svarīgu lomu ir spēlējuši augstākā līmeņa ierēdņi. Ārējiem konsultantiem, kaut arī viņu darbs tika izmantots konkrētiem nolūkiem, Somijā nav bijusi tik liela ietekme kā, piemēram, Apvienotajā Karalistē vai ASV (*Ministry of Finance, 1997, p. 74*).

M. Reformu paketes saturs

80. gadu sākumā un vidū notika plašas iekšējās diskusijas par reformu, bet pirmās plašākās iniciatīvas sākās pēc tam, kad 1987. gadā pie varas nāca Holkeri valdība. Nākamā desmitgade bija ļoti darbīga, jo vienlaikus tika īstenotas vairākas svarīgas reformas. Liekas, ka divas valdību maiņas (1991. un 1995. g.) dramatiski neietekmēja reformu vispārējo virzību, kaut arī varētu atzīmēt, ka politiskā interese par vadības reformu (kas nekad nebija tā augstākā prioritāte politiķu vairākuma darba kārtībā) nedaudz samazinājās pēc 1994. gada.

Reformas galvenie virzieni (Skat. brošūru *Government decision in principle on reforms in central and regional government, 1993*):

- Uz rezultātiem orientēta budžeta ieviešana tika izmēģināta pilotprojektu līmenī jau kopš 1987. gada un attiecināta uz visu valsts sektoru, sākot no 1994. gada. Tam bija nepieciešamas vairākas potenciāli nozīmīgas pārmaiņas, tostarp rezultatīvo rādītāju noteikšana aģentūrām (lai dotu iespēju “mātes” ministrijām precīzāk novērtēt aģentūru darba izpildi) un vienotu tekošo izmaksu budžetu izstrādi ministrijām un aģentūrām. Pilotprojekti parādīja, ka ir iespējams panākt ievērojumus regulāro izmaksu ietaupījumus, bet dažas ministrijas ļoti gausi pārgāja uz rezultatīvo rādītāju izmantošanu aktīvā darba izpildes vadībā (*Summa, 1995*)
 - Administratīvās attīstības aģentūru (kas vēlāk tika pārdēvēta par Somijas Sabiedrības vadības institūtu) izveidoja 1987. gadā, lai nodrošinātu mācību un konsultāciju pakalpojumus reformu ieviešanai. Aģentūrai/institūtam bija jādarbojas pēc komerciālajiem/pašfinansēšanas principiem
 - Vairākas aģentūras, kas veica komerciāla rakstura funkcijas, vispirms pārveidoja par valsts uzņēmumiem (*State Enterprises*; laikā no 1989. līdz 1997. gadam izveidoja 12 šādu uzņēmumu) un pēc tam dažas no tām – par valstij piederošām kompānijām (*State-Owned Companies*). Likumu par valsts uzņēmumu izveidošanu pieņēma 1988. gadā. Pēc tam pasta, telekomunikāciju un dzelzceļa uzņēmumus tālāk pārveidoja par valstij piederošām kompānijām
 - Sākot no 1993. gada, ieviesa vispārējo dotāciju budžeta sistēma, lai kontrolētu centrālās valdības palīdzību pašvaldībām. Tas daļēji bija decentralizācijas pasākums, lai samazinātu centrālā līmeņa iekļaušanos lēmumu pieņemšanā pašvaldībās, bet vienlaikus tas kalpoja stingrākas kontroles iegūšanai pār pašvaldību izdevumu *kopsummām* saspringtas budžeta situācijas apstākļos un sāpīgo lēmumu par izdevumu prioritātēm deleģēšanai pašvaldību vadītājiem. Katrai pašvaldībai piešķiramās palīdzības apjoms tika aprēķināts kā viena kopējā summa, pamatojoties uz vairākiem rādītājiem, piemēram, uz iedzīvotāju skaitu un vecuma struktūru. Šīs grāmatas rakstīšanas laikā notika darbs pie sistēmas pārveidošanas par stratēģiskās vadības sistēmu:
- “Vispārējās budžeta dotācijas vadības sistēma tiks pārveidota par centrālo procedūru, kas noteiks valsts budžeta sagatavošanu valdībā.” (*High quality services, good governance and a responsible civic society, 1998a, p. 10.*)
- Centrālo aģentūru pārstrukturēšana. Arī tas bija decentralizācijas pasākums. Aģentūras, kurām bija komerciālas funkcijas, pārveidoja par valsts uzņēmumiem (skat. iepriekš). Citas apvienoja vai samazināja, un to loma tika mainīta – tās vairs neveica regulējošu, bet gan pētniecisku darbu un izpildīja dažādus novērtējumus ministrijām. Arī aģentūru iekšējās pārvaldes struktūras tika izmainītas no koleģiālām vadības formām uz menedžeriālām un/vai monokrātiskām procedūrām
 - Valdības datu apkopošanas sistēmu racionalizēja, samazinot datu pārraides barjeras starp dažādām valsts iestādēm

- Reģionālā valsts pārvalde tika unificēta un padarīta vieglāka, apvienojot dažādu ministriju nodaļas reģionālajā līmenī
- Cilvēkresursu vadības reformas, tostarp ar darba izpildi saistītas darba apmaksas sistēmas ieviešana un personāla vadības decentralizācija. Šajā jomā svarīgākos lēmumus un paziņojumus pieņēma Aho administrācijas laikā (1991.– 1995.), taču pēc tam ieviešanas tempi kļuva lēnāki
- 1998. gadā tika paziņots, ka “pakalpojumu kvalitāti un orientāciju uz iedzīvotājiem un klientiem uzlabos ar jauna veida Pakalpojumu hartām, kuras nodos klientu rīcībā” [*sic*] (*High quality services, good governance and a responsible civic society, 1998a, p. 15*)

Līdz ar to reformas svērās par labu decentralizācijai, vienkāršošanai un stingrākai izdevumu kontrolei (*Ministry of Finance, 1993; Puoskari, 1996*). Somijas valdība netiecās veikt plašu privatizāciju, kaut arī bija gatava privatizēt izlases kārtībā, ja tas bija pieņemami (piemēram, valdības izdevniecību).

N. Ieviešanas process

Kopumā reformu ieviešanas process ir bijis pakāpenisks un apzināts, īstenojot daudzus pilotprojektus un mācību programmas, lai nodrošinātu pēc iespējas veiksmīgāku ieviešanu. Izpalika drudzaina steiga un neatliekamības sajūta, kāda valdīja, teiksim, no 1986. līdz 1992. gadam Jaunzēlandē vai no 1987. līdz 1992. gadam Apvienotajā Karalistē.

Reformu programmas koordināciju visaugstākajā līmenī nodrošināja jaunizveidotā ministru komiteja, kurā bija pārstāvētas visas svarīgākās valdības politiskās partijas (*Ministry of Finance, 1997, p. 69*). Stabilitāti veicināja dažu Finanšu un Iekšlietu ministrijas augstākā līmeņa ierēdņu ilglaicīga līdzdalība reformas procesā. Kāds somu komentētājs pat ir nosaucis Somijas pieeju par “tehnokrātisku” (*Puoskari, 1996, p. 105*).

O. Reāli ieviestās reformas

Visas iepriekšminētās reformas (M. sadaļa) “ieviesa” tādā nozīmē, ka tika pieņemti attiecīgie tiesību akti un iedibinātas jaunas procedūras. Grūtāk noteikt, cik enerģiska bija virzība pretim sākotnēji izziņotajiem reformu mērķiem un cik lielā mērā tie reāli tika sasniegti. Dažos gadījumos (piemēram, bijušo aģentūru pārveidošana par uzņēmumiem un pēc tam par valstij piederošām kompānijām) pārmaiņas ir bijušas neapšaubāmas un diezgan straujas. Savukārt, citos (piemēram, jaunas personāla vadības sistēmas ieviešana civildienestā) – tiesību akti tika pieņemti, bet to ieviešana noritēja samērā lēni. Piemēram, jaunas amatu klasifikācijas sistēmas un uz darba izpildi balstītas darba apmaksas sistēmas ieviešanu sāka 80. gadu vidū, bet līdz 1997. gadam tā bija aptvērusi tikai 5% valsts sektora darbinieku (*Ministry of Finance, 1997, p. 78*).

No valsts budžeta tieši finansētu darbinieku skaits laikā no 1989. līdz 1995. gadam samazinājās par apmēram 40% (no 213 000 līdz 130 000) – daļēji pateicoties ārpusbudžeta valsts uzņēmumu un kompāniju izveidošanai, kas ļāva samazināt valsts darbinieku skaitu par 54 000.

Somijas valdība ir atbalstījusi savu reformu novērtēšanas programmu (*Holkeri and Summa, 1996*). Nav skaidri zināms, vai šie novērtējumi (skat., piemēram, *Pollitt et al., 1997* un *Ministry of Finance, 1997*) ir tieši un nepārprotami ietekmējuši vēlākos lēmumus, bet novērtēšanas funkcija tagad ir spēcīgi iedibināta Somijā kā modernā sabiedrības vadības procesa nepārtraukta sastāvdaļa.

Visbeidzot, interesantas pārdomas par reformām laikā no 1987. līdz 1997. gadam ir atspoguļotas 1998. gada valdības rezolūcijā "Kvalitatīvi pakalpojumi, laba pārvaldība un atbildīga pilsoniskā sabiedrība" (*High quality services, good governance and a responsible civic society, 1998a, p. 8*):

Agrākās administratīvās reformas ir palielinājušas birokrātiju valsts pārvaldē. Valdība vēlas nodrošināt pārvaldības politikas demokrātisku attīstību. Visos pārvaldes līmeņos tiks paplašinātas iedzīvotāju iespējas reāli ietekmēt jautājumus, kā arī tiks palielināta atklātība un pārredzamība valsts pārvaldē.

	Vispārēji	Organizācija	Personāls	Finanses
1981.-1985.	Koivisto (Socso., Centra partija) (1979)			
	Sorsa (Socso., Centra partija; 1983)			
1986.-1990.	Holkeri (Konkskons., Socso.; 1987)	Pastāvīgā ministru komiteja sabiedrības vadības reformu jautājumos (1987)	Priekšlikumi ar produktīviāti saistītas prēmiju sistēmas, individualizētās darba apmaksas sistēmas un decentralizētas amatu klasifikācijas izveidošanai (1989)	Finanšu ministrija: jaunas instrukcijas par valsts budžeta ieviešanas procedūras reformu (1989)
	Pirmā reformu programma (1988)	Administratīvās attīstības aģentūra (1987)	Personāla komiteja: priekšlikumi reformēt personāla politiku (1990)	Uz vispārējiem piešķirumiem balstīts budžets (1990)
	"Pakalpojumu deklarācija": vispārējie principi (1988)	Vispārējā likumdošana, normatīvie akti par valsts uzņēmumiem (1988)		3 aģentūrās tiek ieviests uz rezultātu orientēts budžets (vispārējo piešķirumu budžets, uz darba izpildi orientēts budžets)
	Valdības vadlīnijas par decentralizētu lēmumu pieņemšanu (1988)	Jauna veida valsts uzņēmumi (1989)		
	Valdības lēmums par informācijas tehnoloģiju izmantošanu (1988)	Priekšlikums reorganizēt centrālo aģentūru nacionālās valdes (1989)		

	Otrā reformu programma (1989)	"Brīvo pašvaldību eksperimentis" 56 vietējās pašvaldībās (1989)		
	Finanšu ministrija: produktivitātes mērījumu projekts (1989)	Vienkāršota atļauju un licenču izsniegšanas kārtība (1989)		
	Sakaru ministrija: nacionālais informācijas un pakalpojumu tīkls	Dzelceļš, pasts, un telekomunikācijas: jauna veida valsts uzņēmumi (1990)		
	Baltā grāmata par informācijas vadību centrālajā valdībā un IT lomu pārvaldes reformā (1989)	Likums, kas uzliek aģentūrām par pienākumu pārskatīt nolikumus un noteikumus līdz 1990. gada beigām (1990)		
	Valdības lēmums atstāt neaizpildītus 10% vakanto amatu (1990)			
1991.-1995.	Aho (Centra partija, Kōnskons) (1991)	Visās aģentūrās ir jāievieš noteikumu reģistrs (1991)	Darba grupa vienotas amatu kategoriju un kolektīvo līgumu sistēmas izstrādāšanai (1991)	12 aģentūrās tiek ieviests uz rezultātu orientēts budžets (1991)
	Sākas "Racionalizācijas projekta" ieviešana (1991)	Ziņojums par "Racionalizācijas projektu"; uzsvars uz decentralizāciju un reorganizāciju (1992)	Pensiju komiteja: saskaņot pensijas ar privāto sektoru (1991)	Uzkrāto maksājumu gramatvedības sistēmas ieviešanas un testēšanas grafiks aģentūrās (1992)

<p>Likumdošanas priekšlikumi par valsts palīdzības pasvaldībām reformu (1991)</p>	<p>Priekšlikumi par reģionālās administrācijas reformu (1992)</p>	<p>Īpaša mācību programma augstākā līmeņa vadītājiem (1991)</p>	<p>Uz rezultātiem orientēta vadība (1993): darba izpildes līgumi, gada ziņojumi, Audita biroja veiktas pārbaudes, darba izpildes mērījumu sistēmas izveidošana, kopējas budžeta summas piešķiršana darbības izdevumu finansēšanai</p>
<p>Valsts sektora vadības reforma: tirgus mehānismi, finanšu vadība, personāla vadība (1992)</p>	<p>Akciju sabiedrību izveidošana četras jomās (1992): programēšana, tipogrāfija, restorāni, piparmētras naudas kultuve</p>	<p>Valdības lēmums atstāt neaizpildītus 15% vakanto amatu periodā 1992.-1995. gads (1991)</p>	<p>Obligātie gada pārskati visām ministrijām un aģentūrām (1993)</p>
<p>Budžeta samazināšana (1992)</p>	<p>Paplašināts īpašnieku loks 6 rūpniecības uzņēmumiem (1994)</p>	<p>Jaunais Likums par valsts ierēdņiem (1994)</p>	<p>Valsts dotāciju sistēmas reforma (1993)</p>
<p>Visaptverošs celvedis iedzīvotājiem (1992)</p>	<p>Valsts uzņēmums "Mežu pārvalde" (1994)</p>	<p>Budžeta "griestu", darbinieku skaita un izmaksu noteikšana (1993)</p>	<p>Uz darba izpildi balstītas budžeta sistēmas ieviešana visās aģentūrās</p>
<p>Projekts "Vispārēja informācijas vadības stratēģija" (1992)</p>	<p>Akciju sabiedrības: Pasts, un telekomunikāciju uzņēmums, Kartogrāfijas centrs (1994)</p>		
<p>Likums par reģionālo attīstību: kompetences nodošana apvienotajām municipālajām valdēm (1994)</p>	<p>Imigrācijas un naturalizācijas dienesta atdalīšana no Iekšlietu ministrijas (1995)</p>		

	Plaši grozījumi Pašvaldību likuma (1994)	Akciju sabiedrības (1995): Dzelzceļš, Iepirkumu centrs, Formas terpu fabrika, Sabiedriskas būvniecības dienests, daļa no Valsts noliktavas		
	Lipponen (Soc., Kons.; 1995)	Stāvoklis (1995): 12 valsts uzņēmumi, 15 akciju sabiedrību		
	Projekts Regional Administration 2000 (1995)	Administratīvās attīstības aģentūra tiek aizstāta ar Somijas Sabiedrības vadības institūtu (1995)		
	Ministru darba grupa sabiedrības vadības reformu sagatavošanai (1995)			
	Sabiedrības vadības reformu novērtēšanas programma (1995)			
	Programma vadības regulējošo aspektu uzlabošanai (1995)			
	Iestāšanās Eiropas Savienībā (1995)			
1996.-1998.	Pārvaldības projekts (1997)	110 "vienas pieturas aģentūru" (1996)	Valdības lēmums par augstāko ierēdņu darbā pieņemšanas principiem, atbildīgumu (1997)	Budžeta reformas principi (1996); budžeta struktūras saskaņošana ar (uzkrāto maksājumu) gramatvedības reformām

Novērtējuma ziņojums (FINREF; 1997)	Reģionālo Nodarbinātības un uzņēmējdarbības attīstības centru izveide (1997)	Ar darba izpildi saistītu darba apmaksas sistēmu ieviešana dažās ministrijās un aģentūrās (1997)	Finanšu ministrija (1996): darba izpildes kontroles uzlabošanas un informācijas kvalitātes un aptvēruma paplašināšanas projekts
Ministra portfelis valdības darba plānošanas jautājumos (1998)	Akciju sabiedrības (1996.-1998.): Transporta līdzekļu tehniskās apskates dienests, Valsts arodslimību dienests, Tehniskā inspekcija	Valsts personāla politikas novērtēšana (1998)	Valsts dotāciju sistēmas reforma (1997)
Provincu līmeņa reforma: no 11 uz 5 provincēm	Privatizēti uzņēmumi: Kartogrāfijas centrs, Somijas telekomunikāciju uzņēmums (izveidojot Sonera Ltd.)		Uzkrāto maksājumu grāmatvedības ieviešana (1998)
Kvalitātes stratēģija sabiedriskajiem pakalpojumiem: Pakalpojumu hartas (1998)			Obligātie gada pārskati ministriņām (1998)
"Kvalitatīvi pakalpojumi, laba pārvaldība un atbildīga pilsoniskā sabiedrība" (1998)			
Valdības rezolūcija par elektroniskajiem darījumiem, attīstības pakalpojumiem un apkopojamo datu apioma samazināšanu (1998)			

FRANCIJA

A. Svarīgākie sociāli ekonomiskie rādītāji

Vispārējai informācijai skat. sadaļu A.2. un tabulu A.1. (iepriekš tekstā). Francija ir liela valsts (58,4 miljoni iedzīvotāju 1996. gadā), kas atrodas Eiropas ekonomiski visattīstītākās daļas centrā.

B. Globālās ekonomikas spēki

Atkal skat. sadaļu A.2. un tabulu A.1. vispārējai informācijai. Ekonomikas globalizācija radīja aizvien lielāku spiedienu uz pastāvošo valsts kontrolēto "sektoriālā korporātisma" sistēmu (*Jobert and Muller, 1987*). Sekas bija tādas, ka "valsts zaudēja centrālo lomu sociālās starpniecības un sabiedriskās politikas sfērā" (*Clark, 1998, p. 101*). Vēlākās valdības neguva īpašus panākumus samilzušās bezdarba problēmas risināšanā (90. gados tas ilgstoši pārsniedza 10% līmeni).

C. Sociodemogrāfiskās pārmaiņas

Skat. sadaļu A.3., tostarp zīm. A.1. un tabulas A.2. un A.3.

D. Nacionālā sociāli ekonomiskā politika

Tradicionāli Francija ir tiekusies pēc lielākas valsts kontroles ekonomikas jomā nekā Vācija vai Apvienotā Karaliste. Šī nostāja tiek pakļauta aizvien lielākiem pārbaudījumiem, jo, kā izrādās, globālās ekonomikas spēki dod priekšroku atvērtām ekonomikas sistēmām, kurās pastāv brīva konkurence (skat. *Jobert and Muller, 1987*, kā arī B. sadaļu iepriekš tekstā).

E. Politiskā sistēma

Francijas politiskā sistēma ir atšķirīga – tā nepieder ne pie "vairākuma" nometnes, kurā redzam Apvienoto Karalisti un Austrāliju, ne arī pie vienprātības sistēmām, kuras pārstāv Nīderlande un Ziemeļvalstis (skat. 3. nodaļu). Vēlēšanas notiek pēc plurālisma principa, un valdību parasti veido viena partija vai minimāla koalīcija, taču šīs mažoritārisma iezīmes atsver daudzpartiju sistēmas un spēcīga, tieši ievēlēja prezidenta esamība.

Laikposmā pēc 1980. gada varas partijas ir bieži mainījušās, reizēm atspoguļojot valsts prezidenta partijas piederību, bet reizēm ne (*līdzāspastāvēšanas* laikposmi, kā, piemēram, gadījumā ar Širaka valdību prezidenta Miterāna laikā (1986.—1988.), Baladura valdību tā paša Miterāna laikā (1993.—1995.) un Žospēna valdību prezidenta Širaka laikā (sākot ar 1997. gadu). Protams, prezidents ir spēcīgāks tad, ja valdību veido viņa partija.

F. Jaunās vadības idejas

Parasti uzskata, ka Francija ir izrādījusi pretestību Jaunās sabiedrības vadības (JSV) idejām, kuras kopš 1980. gada tika ģenerētas Apvienotajā Karalistē un Austrālāzijā.

Francija ir attīstījusi pati sev raksturīgu domāšanu un retoriku par pārvaldes reformu, kuras centrā ir modernizācijas un decentralizācijas jautājumi. Tomēr 80. gados ierēdniecības elite Finanšu ministrijā pievērsās neolibēralisma idejām, bet tādā formā, kas deva priekšroku valsts sektora modernizācijai ar privātā sektora metodēm, nevis maksimālai privatizācijai vai valsts "iztukšošanai" (Clark, 1998, p. 103). Šī tendence atspoguļojās sabiedrisko pakalpojumu nodošanā ārvalsts pakalpojumu sniedzējiem uz līguma pamata, kas bija uzsvērts kā galvenais elements premjerministra Žipē (Juppé) 1995. gada apkārtrakstā "*Réforme de l'État et des services publics*".

G. Partiju politiskās idejas

Francijā neoliberalismu ieviesa labā spārna partijas (īpaši laikā no 1986. līdz 1988. gadam, kad Širaks bija premjerministrs), taču to interpretēja vadības teorijas, nevis pret valsti vērstas doktrīnas skatījumā. Tas nozīmēja, ka "modernizācijas" tēma (ar dažām izmaiņām "pildījumā") bija pieņemama arī kreisā spārna valdībām. Civildienesta "atjaunošanas" programma 1989.–1993. gadam tika apspriesta ar ierēdņu arodbiedrībām, iegūstot to atbalstu. Tomēr kreiso un labējo spēku domas dalījās jautājumos par reformu vēlamību ierēdņu sociālās drošības sistēmā un centrālā līmeņa personāla noteikumos, kur labējo centieni panākt pārmaiņas izraisīja plašus ierēdņu streikus 1995. gadā (Howard, 1998).

H. Iedzīvotāju radītais spiediens

Daudzi politikas zinātnieki uzskata Franciju par tradicionāli uz valsti centrētu sistēmu, kur interešu grupas ir mazāk spēcīgas un daudzveidīgas nekā, piemēram, ASV vai Apvienotajā Karalistē. Sistēma ir vairāk tendēta uz sektoriālu korporātismu nekā uz aktīvu plurālismu – t.i., valdības ir noslēgušas vienošanās ar dažām svarīgākajām asociācijām (lielie darba devēji, lielās arodbiedrības), nevis pastāvīgi risina jautājumus ar neskaitāmām interešu vai tematiskajām grupām. Šādus darījumus ir veicinājis fakts, ka *grands corps* locekļi ļoti bieži pārvietojas starp amatiem valsts un biznesa sektorā. Katrā ziņā sabiedrības vadības reformas jomā iedzīvotāju spiediens ir bijis visai neievērojams. Neatkarīgi no tā sabiedrības uzticība valsts sistēmai ir samazinājusies, un ir izskanējusi populāra kritika par dažu sabiedrisko pakalpojumu neelastību un dažu valsts elites pārstāvju korumpētību un atsvešinātību no tautas. Šī vispārējā leģitimitātes zaudēšana ir mudinājusi eliti ieviest tādas iniciatīvas kā sabiedrisko pakalpojumu hartu (*Ministère de la Fonction Publique et des Réformes Administratives, 1992*) un *L'année de l'accueil dans les services publics* (*Ministère de la Fonction Publique, 1994*).

I. Elites priekšstati par to, kādas vadības reformas ir vēlamas

Mēs jau iepriekš raksturojām Francijas mēreno virzību pretim neoliberalisma idejām kā modernizācijas pamatu (G. sadaļa). Valdība vēlas rehabilitēt valsts aparāta reputāciju, taču domas dalās jautājumā par to, kā to vislabāk izdarīt. Zināma spriedze pastāv starp centrālo politiski administratīvo eliti (*Inspection des Finances, Cour des Comptes, Conseil d'État*) un nozaru ministriju, kā arī reģionālo un vietējo pašvaldību aizvien pieaugošo autonomiju.

J. Elites priekšstati par to, kādas vadības reformas ir iespējamas

Šķiet, ka galvenās viedokļu atšķirības pastāv starp tiem, kas vēl aizvien tic, ka centrālā līmeņa uzspiestas tehnokrātiskas reformas var gūt panākumus, un tiem, kas iestājas par jaunu, uz līdzdalību balstītu politiskās darbības formu. Lūk, viens no viedokļiem: "1995. gada streiki skaidri parādīja to, ko vajadzēja saskatīt jau agrāk – Franciju nav iespējams reformēt ar valdības lēmumiem. Tehnokrātiskiem risinājumiem, lai cik labi tie arī nebūtu iecerēti, nav nākotnes modernās individuālistiskās demokrātijās" (Howard, 1998, p. 216.)

K. Nejauši notikumi

Pastāv uzskats, ka dažādu korupcijas gadījumu nākšana atklātībā būtu uzskatāma par nejaušiem notikumiem, kuri ir padziļinājuši uzticības krīzi "sevi diskreditējušajai elitei" (Howard, 1998, p. 201). Tomēr citā skatījumā šie notikumi ir nevis vienreizēji, nejauši gadījumi, bet gan "parasta lieta" sistēmā, kurā noteiktas korupcijas un "draugu būšanas" formas ir kļuvušas par endēmisku parādību.

L. Administratīvā sistēma

Francijā jau vismaz kopš Napoleona laikiem ir pastāvējusi spēcīga administratīvā tradīcija. Varētu atzīmēt piecas svarīgākās iezīmes sistēmā, kāda tā izskatījās 70. gadu beigās (Clark, 1998, pp. 98–100):

- Tradicionāli valsts virzīta ekonomika un sabiedrība (*dirigisme*)
- Valsts aparāta darbu centralizēti virza divas *grands corps* grupas. Pirmā grupa ir administratīva un ietver *Inspection des Finances* (finanšu inspekcijas veids), *Conseil d'État* (Valsts Padome – augstākā administratīvā tiesa) un *Cour des Comptes* (Nacionālais audita birojs). Šī grupa savus darbiniekus (*Énarques*) izvēlas no prestižās *École Nationale d'Administration* (ENA) absolventiem. Otrai grupai ir tehnisks raksturs (piemēram, *Ponts et Chaussées*), un tā pieņem darbiniekus no *École Polytechnique* caur dažādām *Grandes Écoles*. *Grands Corps* locekļiem parasti ir ļoti mobila karjeras gaita, kas viņiem bieži vien ļauj sasniegt augstāko izpildvadītāju amatus privātajā sektorā vai pat politikā. Piemēram, laikā līdz 1993. gadam astoņi no vienpadsmit premjerministriem ir bijuši ierēdņi
- Spēcīga centrālās valsts klātbūtne zemākajos pārvaldes līmeņos caur *préfet* (prefekta) amatu katrā *département* un reģionā. Prefekts koordinē centrālās valdības pakalpojumus, un līdz pat 1982. gadam viņam bija tiesības pārraudzīt (*tutelle*) daudzus pašvaldību pieņemtos lēmumus
- Civildienesta iedalījums daudzos *corps* (1980. gada beigās to skaits sasniedza 1800); katrs no tiem ir ar savām prasībām kandidātu izglītībai un hierarhiski organizētu amatu struktūru, ko nosaka vispārējais likums par civildienestu. Šī Francijas administratīvās sistēmas iezīme ir apgrūtinājusi vadības reformas ieviešanu
- Īpašas administratīvo tiesību sistēmas nozīme administratīvo procesu regulēšanā. Francijas sistēmu varētu saukt par "tiesisko modeli" tādā ziņā, ka to regulē tiesību normas, kas valsts pārvaldi uzskata par autonomu jomu ārpus pilsoniskās sabiedrības" (Clark, 1998, p. 100).

Pēdējos divdesmit gados ikviens no šīm piecām iezīmēm ir tikusi pakļauta pārmaiņu spiedienam, bet modernizācijas process līdz šim vairāk ir ietekmējis pirmo un trešo iezīmi nekā pārējās trīs.

M. Reformu paketes saturs

Francijas gadījumā var runāt nevis par vienu ilgstošu reformu paketi, bet gan par vairākām atsevišķām iniciatīvām, ko izvirzījušas dažādas valdības un par kurām labākajā gadījumā varētu sacīt, ka tās ir grupētas ap noteiktām plašām tēmām. Divas svarīgākās ir, pirmkārt, decentralizācija un dekoncentrācija un, otrkārt, modernizācija. Stratēģiska virzība uz decentralizāciju sākās 80. gadu vidū, kad prezidenta Miterāna vadībā sociālistu valdība atņēma prefektiem *tutelle* pilnvaras un izveidoja vietējās kopienas kā autonomas varas struktūras. Tika noteikts, ka reģionālās padomes jāievēl tiešās vēlēšanās, un 1982. gadā pieņemtie jaunie likumi piešķīra vietējām kopienām ievērojamas pilnvaras attiecībā uz nodokļiem un budžetu. Šo dziļo pārmaiņu izraisītie ņirbu vilnīši ir jūtami vēl šobrīd (*de Montricher, 1996*), un tos vēl pastiprina Eiropas Savienības reģionālās politikas ietekme. 1992. gadā pieņemtā "dekoncentrācijas harta" iezīmēja nākamo soli varas nodošanā no centra uz perifēriju. Francijas kontekstā "decentralizācija nozīmē varas deleģēšanu no centrālā līmeņa uz reģionālajām un vietējām pašvaldībām. Dekoncentrācija nozīmē kompetences un vadības pilnvaru nodošanu centrālās valdības vietējām nodaļām.. kā arī aģentūrām" (*OECD, 1997a, p. 67*).

Otra tēma – modernizācija – tika izvirzīta priekšplānā premjerministra Rokāra (*Rocard*) laikā 1989. gadā, kaut arī diskusijas un iniciatīvas par šo jautājumu radās jau 80. gados. 1989. gada februārī Rokārs izdeva svarīgu apkārtrakstu ar nosaukumu "*Renouveau du service public*", kas ietvēra vairākas iniciatīvas: atbildības centru (*centres de responsabilité*) izveidošanu ministrijās, personāla reformas, pakalpojumu vadības decentralizāciju, kā arī politikas novērtēšanas ieviešanu daudzos valdības sektoros. Atjaunošana – vai modernizācija – turpinājās arī sekojošo Kresona (*Cresson*) un Beregovoja (*Bérégo*) valdību laikā (1992.—1993.). 1995. gadā premjerministrs Žipē izdeva apkārtrakstu "*Réforme de l'État et des services publics*", kurā tika piedāvāta atsevišķu nozaru pakalpojumu reorganizācija un eksperimenti – ieviest līgumattiecības starp centrālajām ministrijām un to nozaru pakalpojumu sniedzējiem. Tādējādi "pārvaldes modernizācijas" vienu otrai sekojošās fāzes raksturo iesāktās politikas turpināšana, nevis uzskatu cīņas starp kreisā un labējā spārna valdībām" (*Clark, 1998, pp. 106–107*).

Trešā tēma, ko raksturo lielākas viedokļu atšķirības starp varas partijām, ir privatizācija. Sociālistu valdības laikā (1981.—1986.) tika veikta plaša nacionalizācija (pilnīgi pretēja tendence tai, kas sāka iezīmēties Apvienotajā Karalistē). Taču Širaka neoliberālā valdība (1986.—1988.) pavērsa šo procesu pretējā virzienā, norādot 65 privatizējamus uzņēmumus. Viņa salīdzinoši neilgajā valdīšanas laikā tika "privatizēti" gandrīz 300 000 strādnieku un 100 000 banku darbinieku (*Wright, 1989, p. 105*). Šis satraukums beidzās, kad 1988. gadā pie varas atgriezās kreisā spārna partijas, bet, kad 1993. gadā varu atkal atguva labējie, privatizācija atsākās ar jaunu vērienu (piemēram, tērauda ražošanā 1995. gadā). Kopumā laikā pēc 1980. gada valsts sektora darbinieku īpatsvars kopējā nodarbināto skaitā Francijā bija strauji samazinājies.

N. Ieviešanas process

Francijā reformas tika īstenotas pakāpeniski, soli pa solim, dažādiem ministriem dažādos laikos nākot klajā ar jaunām iniciatīvām, kā arī secīgi "mainot iesaiņojumu" dažām samērā līdzīgām idejām (piemēram, par atsaucīgāku reaģēšanu uz pakalpojumu saņēmēju vajadzībām). Piemēram, ne visās ministrijās vienādā mērā tika ieviesti atbildības centri (*Trosa, 1995*). Tomēr izskatās, ka *Grands Corps* ir saglabājuši kontroli pār gandrīz visām pārmaiņām, un to centrālā loma nav būtiski mazinājusies (*Rouban, 1996, pp. 154-155*).

Premjerministri bieži ir spēlējuši vadošo lomu reformās, jo īpaši Širaks, Rokārs un Žipē. Daudz ir runāts par apkārtrakstu kā procedūras līdzekli. Reformās visvairāk iesaistītās ministrijas bija Civildienesta ministrija (kuras nosaukums ir vairākkārt nedaudz mainīts), Finanšu ministrija un Iekšlietu ministrija (prefektu "patrons", kā arī plaši iesaistīta decentralizācijas un dekoncentrācijas reformās). Dabiski, *Grands Corps* ir bijuši galvenie spēlētāji.

Oficiāli atzīta reformu ieviešanas iezīme ir bijis tiesiskais sajakums starp "no augšas uz leju" un "no apakšas uz augšu" pieejām: "Darba izpildes vadības programmas tiek ierosinātas centrālajā līmenī ar tiesiskajiem instrumentiem, taču parasti tās pēc savas būtības nav izteikti priekšraksti. Līdz ar to reformu faktisko saturu lielā mērā nosaka vietējās aģentūras un dienesti." (*OECD, 1997a, p. 68.*) Praksē, šķiet, reformas tika vienmērīgāk un ātrāk ieviestas tehniskajās ministrijās un nozaru pakalpojumos nekā citās jomās.

O. Reāli ieviestās reformas

Par spīti tam, ka Francijā jau kopš 1989. gada tika veidots sīki izstrādāts novērtēšanas institūciju tīkls (*Duran, Monnier and Smith, 1995*), šķiet, ka neviens nav veicis visaptverošu un sistemātisku vadības reformu novērtējumu. Bet ir pieejami atsevišķu reformu aspektu novērtējumi, piemēram, *Cour des Comptes* 1996. gada ziņojums par atbildības centriem ministrijās. Mazāk formālu novērtējumu ir veikuši daži pētnieki (piemēram, *Clark, 1998; de Montricher, 1996; Flynn and Strehl, 1996; Rouban, 1995*) un dažas amatpersonas (*Trosa, 1995, 1996*). Kopumā varētu sacīt, ka dati par reformu iznākumu ir grūti iegūstami, bet tematiski Francijas valdības ir ciešāk pieturējušās pie spēcīgas administratīvas valsts (kas ir apņēmusies īstenot noteikta veida stratēģisko plānošanu) vērtībām nekā Apvienotā Karaliste, Austrālija vai Jaunzēlande. Ir notikusi būtiska modernizācija, un 1982. gadā iesāktās decentralizācijas reformas ir bijis svarīgs pavērsiens vadības un politikas jomā. Tomēr liela daļa centralizētās ierēdniecības mašīnērijas ir palikusi nemainīta. Vēl joprojām saglabājas centralizēta kontrole pār personālu, un tikai nesen tika dots impulss budžeta, grāmatvedības un darba izpildes mērījumu sistēmu apvienošanai viena saskanīgā veselumā. Daļēji šo ierobežojumu dēļ eksperimenti par organizāciju daudzveidību un reaģēšanu uz klientu vajadzībām Francijā nav veikti tik plašos apmēros kā Apvienotajā Karalistē vai Austrālāzijā.

	Vispāreji	Organizācija	Personāls	Finances
1981.-1985.	Mitterand: Prezidents (Soc.; 1981)		Ekonomikas pārstrukturēšana: algu ierobežojumi un darbinieku skaita samazināšana (1982)	
	Mauroy: PM (Soc.; 1981)			
	Decentralizācijas likumi (1982)			
	Fabius: PM (Soc.; 1984)			
1986.-1990.	Chirac: PM (Kons.; 1986)	Katrā ministrijā: modernizācija, ieskaitot IT ģenerālplānu (1989)	Vienošnās par algu apmēru ar piecām no septiņām ierēdņu arodbiedrībām (1988)	
	Mitterand: Prezidents (Soc.; 1988)	200 pakalpojumu projekti (no jauna definēta atbildība; 1990)	Divi valdības lēmumi par plašākām amatā paaugstināšanas iespējām (1988)	
	Rocard: PM (Soc.; 1988)	60 atbildības centri (1990)	Vispārējā vienošanās ar piecām arodbiedrībām par tālākizglītību (1989)	
	Administratīvo tiesu reforma (1988)	Administrācijas un civildienesta ģenerāldirektorāta radītais Inovāciju tīkls (1990)	Vienošnās protokols ar piecām ierēdņu arodbiedrībām (kvalifikācijas prasības un algu skala; 1990)	

	Premjerministra iniciatīva "Civilienesta atjaunošana" (1989)	Identificēts 101 decentralizācijas un regulējošās kārtības vienkaršošanas pasākums (1990)	29 reģionālie kolokviji par atjaunošanu (1990)	
	Ekonomikas un sociālo lietu padomes ziņojums par modernizāciju (1989)	Sākas pasta un telekomunikāciju uzņēmuma reforma (1990)		
	Valdības darba efektivitātes komiteja; Desmitā plāna sagatavošana (1989)			
	Pirmais premjerministra vadītais valdības seminārs (1989)			
1980-1990	Otrais valdības seminārs (1990)			
	Dekontretas centrālās administrācijas diagnoze (sagatavo katrs prefekts; 1990)			
1990.- 1995.	Cresson: PM (Soc.; 1991)	470 "pakalpojumu projekti"	Vienošāns ar četrām ierēdņu arodbiedrībām par algu apmēru (1991)	Tiek vienkāršotas budžeta un uzskaites procedūras
	Trešais valdības seminārs (1991)	85 atbildības centri (1991)	Starpministriju mācību asignejumu dekoncentrēšana uz reģionālo prefektu līmeni (1991)	Apkārtaksts par finanšu vadības kontroli (1994)

<p>Civildienesta atjaunošanas komiteja civildienesta ministra vadībā (arodbiedrību un valsts administrācijas pārstāvji, eksperti) (1991)</p>	<p>Pasta un telekomunikāciju uzņēmums tiek pārveidots par divām neatkarīgām valsts iestādēm, kuru attiecības ar valsti regulē plānošanas līgums (1991)</p>	<p>Likums par Eiropas Koptenas pilsoņu tiesībām kandidēt uz amatiem Francijas civildienestā (1991)</p>	<p>Ekspertizs: finanšu kontroles par dekoncentrētajiem izdevumiem dekoncentrēšana (1995)</p>
<p>Starpministriju komiteja novērtējuma jautājumos: piecas politikas jomas novērtēšanai (1991)</p>	<p>Dekoncentrācijas pasākumu ieviešana attiecībā uz regulējošām procedūrām (1991)</p>	<p>Vispārējās vienošanās par tālākizglītību atjaunošana ar sešām arodbiedrībām (1992)</p>	
<p>Starpministriju komiteja teritoriālās pārvaldes jautājumos (CIATER; 1991): 5% valsts darbinieku pārcelšana ārpus Ildefransas 3 gadu laikā</p>	<p>Dekoncentrācijas harta (1992)</p>	<p>Ētikas komiteja sāk pārraudzīt gadījumus, kad ierēdņi aiziet no darba (1993)</p>	
<p>Bérégovoy: PM (Soc.; 1992)</p>	<p>Tiek ieviesta pilsētu politika, kas paredz vietējo partnerorganizāciju veidošanu (1992)</p>	<p>Likums par ierēdņu pieņemšanu darbā un viņu aiziešanas no darba pārraudzību</p>	
<p>Jaunais likums par reģionālo pārvaldi (1992): no jauna definētas lomas un sadarbības formas</p>	<p>127 atbildības centri (līgums ar mātes ministriju par mērķiem un resursiem) (1992)</p>	<p>Likums par darba laika organizēšanu un ierēdņu pieņemšanu darbā un pārcelšanu citā amatā: paver iespēju pārceļt motivētus ierēdņus uz pilsētu teritorijām, kuras valda smagas sociālās problēmas un sociālā nedrošība (1994)</p>	

	<p>Valdības lēmums (Ietver Dekoncentrācijas hartu; 1992)</p>	<p>315 dekoncentrācijas pasākumu: CIATER (1993)</p>	<p>Apkārtraksts par to valsts darbinieku darba vadīšanu, kuri sniedz dekoncentrētus pakalpojumus (1994)</p>	
	<p>Apkārtraksts par valsts struktūru reformu (subsidiaritātes principa ieviešana; 1992)</p>	<p>Jaunas komitejas izveidošana valsts pārvaldes reorganizācijas un dekoncentrācijas jautājumos (1993)</p>	<p>Tiek noteikts, ka pirms visiem reorganizācijas vai likvidācijas lēmumiem ir jāveic izpēte par tālstrādāšanas iespējām</p>	
	<p>Balladur: PM (Kons.; 1993)</p>	<p>Ministru 4 gadu plāns par reorganizāciju un dekoncentrāciju (1993)</p>		
	<p>Zinojums (Picq) par valsts efektivitātes paaugstināšanas pasākumiem (1993)</p>	<p>Starpministriju komiteja lauku plānošanas un attīstības jautājumos (CIDAR; 1994): īpašu centru izveidošana, lai nodrošinātu vienlīdzību kvalitatīvu pakalpojumu pieejamībā fedzīvotājiem</p>		
	<p>Valdības, pašvaldību, valsts iestāžu un labklājības aģentūru kopēja deklarācija par klientiem sniedzamo pakalpojumu kvalitāti (1994)</p>	<p>Jaunā Starpministriju komiteja par valsts reformu un Valsts reformas komisija (1995)</p>		
	<p>11 starpreģionālās kvalitātes platformas (1994)</p>	<p>Komiteja administratīvo formalitāšu vienkāršošanai</p>		
	<p>Tiesu varas robežu parkārtošana (1994)</p>			

VĀCIJAS FEDERATĪVĀ REPUBLIKA

A. Svarīgākie sociāli ekonomiskie rādītāji

Skat. sadaļu A.2. un tabulu A.1. (iepriekš tekstā). Svarīgi atcerēties, ka teritorijas un iedzīvotāju skaita ziņā Vācija ir vislielākā un arī visbagātākā no sešām šajā grāmatā aplūkotojām Eiropas valstīm.

B. Globālās ekonomikas spēki

Vēlreiz skat. sadaļu A.2.

C. Sociodemogrāfiskās pārmaiņas

Kaut arī atsevišķi spiediena spēki (piemēram, apvienošanās ar bijušo Vācijas Demokrātisko Republiku) ietekmēja visus trīs Vācijas pārvaldes līmeņus, pastāvēja citas problēmas, kas skāra tikai pašvaldības. Pie tām varētu pieskaitīt augsto bezdarba līmeni, kura dēļ palielinājās to cilvēku skaits, kas bija atkarīgi no pašvaldību nodrošinātajiem sociālās labklājības pabalstiem. Vācijā tās ir pašvaldības, nevis federālās vai zemju pārvaldes institūcijas, kuras tiešā veidā risina iedzīvotāju problēmas. Turklāt iedzīvotāji ir kļuvuši prasīgāki un pašpārliecinātāki savās attiecībās ar sabiedriskajiem pakalpojumiem, no kuriem daudzus nodrošina pašvaldības. Līdz ar to pašvaldības izjūt daudz lielāku nepieciešamību uzlabot iedzīvotājiem sniedzamos pakalpojumus. Bez tam, palielinoties konkurencei starp pašvaldībām ražojošo uzņēmumu piesaistīšanā, pašvaldības piedalās reģionālās ekonomiskās attīstības politikas īstenošanā, un tām ir jāievieš jauni pakalpojumi uzņēmumiem (Röber, 1996, p. 175).

D. Nacionālā sociāli ekonomiskā politika

Salīdzinot ar situāciju vidēji Eiropas Savienībā, Vācijā vēl aizvien pastāv un darbojas liels ražojošais sektors. Tā rezultātā valstij jāiesaistās sīvā konkurencē ar ASV un bijušajiem Āzijas "tīģeriem". Vācijas nacionālā valūta – vācu marka – ir bijusi viena no spēcīgākajām valūtām pasaulē, un monetāro politiku nosaka valsts banka *Bundesbank*, kas savu politiku izstrādā neatkarīgi no politiskās izpildvaras.

E. Politiskā sistēma

Vācijas sistēma ir tā sauktais kanclera modelis (*Kanzlerdemokratie*), kas nozīmē, ka kanclera amats ir augstāks par citu ministru amatiem, un kanclers ir vairāk kā *primus inter pares*. Prezidentam, atšķirība no Francijas vai pat (mazākā mērā) Somijas prezidenta, ir galvenokārt simboliska loma.

Federālajā līmenī darbojas divas galvenās partijas: Vācijas Kristīgo demokrātu savienība (KDS)/Kristīgo sociālistu savienība (KSS), pie kuras pieder bijušais kanclers Helmut Kols, un sociāldemokrātiskā partija (SDP), kura uzvarēja 1998. gada vēlēšanās un kuru šīs grāmatas rakstīšanas brīdī vada Helmut Šrēders. Izņemot lielo koalīciju starp KDS/KSS un SDP laikā no 1966. līdz 1969. gadam, federālajā politikā ir dominējušas

KDS/KSS koalīcijas, kurām laikā no 1946. līdz 1966. gadam un pēc tam atkal no 1982. līdz 1998. gadam vēl pievienojās skaitliski nelielā brīvā liberālā partija (BLP). No 1969. līdz 1982. gadam pastāvēja arī koalīcija starp SDP un BLP. *Länder* līmenī SDP ir veidojis koalīcijas valdības ar zaļo partiju. KDS/KSS politiskā ietekme nemitīgi mazinās par labu sociālistiem.

Vācijā darbojas šādas mazās partijas:

- BDP (Brīvā demokrātiskā partija), kas nekad nav ieguvusi vairāk par 10% balsu nacionālajās vēlēšanās, bet vienmēr ir bijusi svarīgs koalīcijas partneris KDS vai SDP. Pēc Vācijas atkalapvienošanās tās relatīvais balsu īpatsvars ir samazinājies, jo partijai trūkst programmas un līdera;
- “zaļie” vispirms izveidoja kustību un vēlāk to pārveidoja par partiju. Tā rezultātā viņu vidū vēl joprojām iezīmējas divi virzieni: “fundamentālisti” un “reālisti”. Šķiet, ka “reālistu” ietekme kļūst jo lielāka, jo lielāka ir iespēja iegūt vietas varas institūcijās. Zaļā partija ir dažviet pārstāvēta zemju līmenī, kā arī federālajā valdībā pēc 1998. gada;
- bijušie komunisti – demokrātiskā sociālisma partija (DSP) – ir ieguvuši jaunus atbalstītājus, jo īpaši bijušajā Austrumvācijā.

Lai iekļūtu federālajā parlamentā (*Bundestag*), politiskajām partijām ir jāiegūst vismaz 5% vēlētāju balsu. Šāda kārtība norobežo mazās partijas un reizēm ir radījusi problēmas BDP un zaļajai partijai. Balsošana sistēma ir jaukta. Pirmais balsojums (*Erststimme*) notiek pēc mažoritārisma principa, un otrais balsojums (*Zweitstimme*) – pēc proporcionalitātes principa.

F. Jaunās vadības idejas

Vācijā notikušās pārmaiņas varētu drīzāk raksturot kā administratīvās stingrības ieviešanu un modernizāciju (lietojot 8. nodaļas jēdzienus – UZTURĒT un MODERNIZĒT), nevis tirgus mehānismu izmantošanu vai valsts sektora samazināšanu (*Derlien, 1998*). Turklāt Vācijas trajektorijai ir vairāk raksturīgs pakāpeniskums (“institucionālo sistēmu pastāvīgs elastīgums”) nekā fundamentālas pārmaiņas (*Benz and Götz, 1996, p. 5*), un esošo sistēmu uzlabošana, nevis citu sistēmu importēšana (*König, 1997*).

Vietējā līmenī, kur īstenots visvairāk vadības reformu (skat. H. sadaļu), jaunas vadības idejas izvirzīja vietējo pašvaldību sadarbības organizācija vai Apvienotā pašvaldību aģentūra administratīvo procedūru vienkāršošanai (*Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, KGSt*). *KGSt* ir neatkarīga konsultantu aģentūra, brīvprātīga organizācija, kas apvieno vietējās un apgabalu pašvaldības ar vairāk nekā 10 000 iedzīvotājiem.

Sekojojot Tilburgas modelim Nīderlandē, *KGSt* izstrādājumi mūsdienīgas pašvaldības sistēmu, kas nosaukta par “Jauno virzīšanas modeli” (*Das Neues Steuerungsmodell*). Šā modeļa galvenās iezīmes ir “skaidri noteikta atbildības sadale starp politisko un administratīvo līmeni, vadības līgumu sistēma, integrētas departamentu struktūras un uzsvars uz galaprodukta kontroli” (*Röber, 1996, p. 176*; skat. arī *Klages and Löffler, 1996, p. 135*). Šā jaunā modeļa elementi tiek aizvien plašāk izmantoti lielajās pilsētās un apgabalos, pilsētvalstīs un zemēs (piemēram, Berlīnē, Bādenē–Virtembergā un

Šlēzvigā-Holšteinā). Tomēr jāatzīst, ka šīs grāmatas rakstīšanas laikā sajūsma par reformām ir noplākusi, un iestājies "reformu nogurums" (Röberand Löffler, 1999; Hill and Klages, 1993, 1995; Löffler, 1995).

Modernizācija ir bijusi arī Bertelsmana Fonda uzmanības centrā, kas atspoguļojas tā atbalstītajos pētījumos un publikācijās, kā arī izveidotajā starptautiskajā sadarbības tīklā pašpārvaldes uzlabošanai (pastāv kopš 1995. gada) un 1993. gadā iedibinātajā Karla Bertelsmana balvā "Demokrātija un efektivitāte pašvaldībā".

G. Partiju politiskās idejas

Nekas nopietni neapdraud *Rechtsstaat* un izveidotās sistēmas darbību. Modernizācijas koncepcija neparedz valsts sektora radikālu samazināšanu, un par to tika panākta vienošanās starp vadību un arodbiedrībām (Röber and Löffler, 1999).

1992. gadā kandidāts uz kanclera amatu Engholms (SDP) izdeva valsts sektora reformas dokumentu, kas bija balstīts uz menedžerālisma nostādnēm. 1993. gadā līdzīgu partijas dokumentu publicēja valdošā kristīgo demokrātu partija. Kopumā šķiet, ka partiju politiskajās programmās administrācijas jautājumi netiek atspoguļoti. Partiju politiskās idejas izstrādā nevis federālajā, bet gan to zemju un pašvaldību līmenī, uz kuriem ir orientēts vēlēšanu process. Tāpēc reizēm rodas atšķirīgas vīzijas un prakse, kas atbilst konkrētajām situācijām, bet netiek iestrādātas kopējā partijas politikā federālajā līmenī. Zemju pašvaldības (*Landtage*) ieinteresējās par Jauno virzības modeli, jo īpaši par "globālajiem budžetiem", kas ir elastīgāki. Reinzemes-Pfalcas pašvaldība 1997. gadā organizēja simpoziju par šiem jautājumiem, un Ziemeļreinas-Vestfāles pašvaldība 1998. gadā – sabiedrisko apspriešanu.

H. Iedzīvotāju radītais spiediens

Vācija ir vienmēr orientējusies uz demokrātiju un iedzīvotāju līdzdalību, un par to liecina *Ausserparlamentarische Opposition* (APO), kas ir iedzīvotāju ārpusparlamenta opozīcija. Tā kā KSD/KSS bija pie varas gandrīz divdesmit gadu, kreisi noskaņotie indivīdi sāka organizēties cīņai pret valdības politiku un demokrātijas aizstāvībai ārpus likumdevēja. Pēc tam, kad SDP nāca pie varas vispirms Lielās koalīcijas sastāvā un pēc tam 1970. gadā kā valdošā partija, APO spēks samazinājās. 70. gados iedzīvotāju spiediena rezultātā tika ieviestas iedzīvotāju iniciatīvas (*Bürgerinitiativen*), kur iedzīvotāji pulcējās un (pretstatā APO, kas pretojās varas partijām) mēģināja sākt pozitīvu dialogu ar politiskajām partijām, administrāciju un iestādēm. Tūkstošiem iniciatīvu tika ieviestas sabiedriskās infrastruktūras, vides, mājokļu, transporta un izglītības jomās. Bez tam 70. gados tika izstrādāta "demokrātiskas un iedzīvotājus iesaistošas valsts pārvaldes" koncepcija.

I. Elites priekšstati par to, kādas vadības reformas ir vēlamas

Elite ir spēcīgi un vienprātīgi atbalstījusi sabiedrības vadības reformas, un tās varētu rezumējoši iedalīt piecos posmos (skat. tabulu A.4.).

J. Elites priekšstati par to, kādas vadības reformas ir iespējamās

Šobrīd Vācijā dominē viedoklis par valsti kā pakalpojumu sniedzēju. Taču 1993. gadā apstiprinātais federālais plāns par veco ļaužu aprūpi ir pirmais signāls, ka Vācijas valsts aizvien lielākā mērā uzņemsies veicinošo lomu, nevis pati nodarbosies ar pakalpojumu sniegšanu.

Civildienesta tiesiskais statuss pārvaldes reformās vienmēr ir bijis politisks jautājums. Konstitūcijas garantētais ierēdņu statuss saglabājas neskarts un nez vai būtiski mainīsies, jo tik daudzi Vācijas parlamenta deputāti ir ierēdņi.

Visbeidzot, "jautājums par to, vai valsts pārvaldes reformas programmu vajadzētu uzspiest no augšas, vai arī atstāt brīvību vietējām un ieinteresēto pušu iniciatīvām, Vācijas Federatīvajā Republikā ir tikai teorētisks, jo federācijas struktūra un tradīcija pēc savas dabas nepieļauj centralizētu pieeju administratīvajām reformām" (*Klages and Löffler, 1996, p. 143*).

K. Nejauši notikumi

70. gadu beigās Bādera–Meinhofa grupa (Sarkanās Armijas frakcija, RAF) veica teroristiskus uzbrukumus politiskās, uzņēmējdarbības un administratīvās sfēras pārstāvjiem.

Tas izraisīja diskusiju par "ekstrēmistu" klātbūtni civildienestā (*Berufsverbot*) un nepieciešamību no viņiem atbrīvoties. Šī diskusija sakrita ar centieniem neitralizēt ierēdņus, kuri savā laikā bija bijuši nacisti, pēc tam – komunisti un, visbeidzot, teroristu organizācijas RAF atbalstītāji.

Vācijas atkalapvienošanās radīja būtisku spriedzi visos sabiedrības līmeņos un aspektos. Finanšu aspektā tika pieņemts politisks lēmums pielīdzināt Austrumvācijas markas kursu Rietumvācijas *Deutsch Mark* kursam. Ekonomikas aspektā "*Treuhandanstalt*" organizēja gandrīz visas Austrumvācijas ekonomikas privatizāciju, un šādi izraisīto bezdarbu bija jāabsorbē sociālās drošības sistēmai. Universitātēs tika pārskatīti pasniedzēju amati. Bijušās VDR administratīvo sistēmu reformēja atbilstīgi VFR sistēmai, un pat galvaspilsēta tika pārcelta no Bonnas uz Berlīni. Pašvaldību transformācija Austrumvācijā bija "kaut kas pa vidu starp uzspiestu un novatorisku institucionalizāciju" (*Wollmann, 1997*).

L. Administratīvā reforma

"Tiesiska valsts" jeb *Rechtsstaat* ir balsta elements Vācijas sistēmā.

Kaut arī *Rechtsstaat* un federālie elementi veido svarīgākos formālos parametrus politikas izstrādē un valsts sektora pārkārtošanā, tirgus ekonomika un labklājības valsts iedibina būtiskas normas, kas nosaka valsts funkcijas un atbildību. Šie sarežģītie izkārtojumi starp valsti un tirgus ekonomiku, kas balstās uz neokorporatīvu saiknēm un starpniecības organizācijām, pieļauj tirgus ideālu, piemēram, brīvas uzņēmējdarbības, individuālisma un subsidiaritātes, līdzāspastāvēšanu pozitīvi novērtētajai labklājības valstij (*Benz and Götz, 1996, p. 17*).

Šādā sistēmā Vācijas Federatīvā Republika sastāv no 16 zemēm, no kurām trīs ir pilsētvalstis (Berlīne, Brēmene un Hamburga), un vietējām pašvaldībām. Zemju lielums

svārstās no 17,7 miljoniem iedzīvotāju (Ziemeļreinā–Vestfālē) līdz 700 000 iedzīvotāju (Brēmenē), vai no 70 000 km² (Bavārijā) līdz 400 km² (Brēmenē). Pašvaldības ir iedalītas 329 apgabalu pašvaldībās (*Kreise*), 115 pilsētās bez apgabalu teritorijas (*Kreisfreie Städte*) un 14 915 vietējās pašvaldībās (*Gemeinde*), kas tiek pārvaldītas pēc atšķirīgiem modeļiem.

Vācijas Federatīvās republikas pārvaldes struktūra balstās uz trim principiem. Pirmais no tiem ir varas nodalīšanas princips, kas sadala likumdevēja varu, izpildvaru un tiesu varu starp dažādām institūcijām. Otrais princips ir federālisma princips, kas nosaka, ka “zemes ir federācijas locekles, taču tās saglabā suverēnu valsts varu” (*Röber, 1996, p. 170*). Trešais pamatprincips ir pašpārvaldes princips. Vācijā pastāv divi pašvaldību līmeņi – apgabalu pašvaldības un vietējās pašvaldības (*Röber, 1996, p. 170*). Pašpārvaldei Vācijā ir sena vēsture. Valsts Pamatlikums un visu *Land* konstitūcijas garantē ikvienai iedzīvotāju kopienai tiesības pašai pārvaldīt tās pārziņā esošus jautājumus (*OECD country profiles, 1992, p. 126; OECD, 1997d*).

Tabula A.4. Vācijas administratīvās reformas posmi

Posms	Periods	Reforma vai reformas mērķis	Saturs
1.	50. gadi	Deregulācija	Jauna tiesiskā sistēma un atbrīvošanās no nacistiem
2.	50. un 60. gadi	Teritoriālā reforma	Zemju un vietējo pašvaldību administratīvo robežu pārkārtošana (pirmsvēlēšanu manipulācijas)
3.	60. gadi	Funkciju reforma	Recentralizācija un decentralizācija
4.	70. un 80. gadi	Uz iedzīvotājiem orientēta pārvaldes vienkāršošana	Birokrātijas samazināšana, labāka pārredzamība, plašāka iedzīvotāju līdzdalība
5.	90. gadi	Pārvaldes modernizēšana "Neues Steuerungsmodell"	Pārvalde kā uz darba izpildi orientēts pakalpojums iedzīvotājiem

Avots: *Naschold et al., 1994*.

Sabiedrības vadības attīstība Vācijā nav bijusi viendabīga, jo valsts administrācijas struktūra ir ārkārtīgi dažāda un sarežģīta. Centrālajai valdībai ir visai pieticīga loma sabiedrisko pakalpojumu tiešā administrēšanā. Daudzas valsts funkcijas, piemēram, izglītība un policija, tiek administrētas zemju līmenī, kur ir koncentrējusies ievērojama politiskā un administratīvā vara, turpretim citas funkcijas (piemēram, sociālie pakalpojumi) pārzina vietējās pašvaldības. Tāpēc sabiedrības vadības un vadītāju

ietekme dažādās Vācijas vietās un valsts pārvaldes līmeņos ir atšķirīga (Röber, 1996, pp. 169–170).

Federālā valdība galvenokārt nodarbojas ar likumu izstrādi, tā nepiedalās pakalpojumu sniegšanā, un tas samazina nepieciešamību pēc administratīvās reformas šajā līmenī. *Rechtsstaat* koncepcija un tiesiskuma princips ir dziļi iesakņojies valstī, kas balstās uz sarunu vadīšanas un līgumu slēgšanas procedūrām (Sommerman, 1998).

Vācijas valsts pārvaldes sistēmu raksturo klasiskās birokrātijas modelis ar spēcīgu uzsvāru uz tiesiskumu un regulējošo funkciju pareizu izpildi (*Ordnungsaufgaben*). Šā modeļa pamatā ir Vēbera ideālie priekšstati par birokrātiju ar daudziem hierarhijas līmeņiem, funkcionālo specializāciju, stingriem noteikumiem, bezpersoniskām attiecībām un augstu formalizācijas pakāpi (Röber, 1996, p. 170).

Federālā civildienesta augšējie līmeņi ir izteikti politizēti. Tā ir diezgan izplatīta parādība, ka daudzi augstākā līmeņa ierēdņi maina amatu vai aiziet mācību atvaļinājumā, mainoties valdības politiskajai krāsai (Götz, 1997).

M. Reformu paketes saturs

Valsts pārvaldes modernizācija Vācijā ir jāskata kā “revolūcija virzienā “no apakšas uz augšu””: federālajā līmenī nav gandrīz nekādu reformas iniciatīvu, dažas vācu zemes varētu uzskatīt par modernizācijas celmlaužiem, bet patiesi novatori modernizācijas jomā ir vietējās pašvaldības” (Klages and Löffler, 1996, p. 134).

“Jaunais virzīšanas modelis”, ko ieviesušas vietējās pašvaldības un dažas zemes, ietver šādus svarīgākos elementus:

- uz rezultātiem orientēts budžets;
- administratīvo produktu izmaksu aprēķināšana;
- komerciālās grāmatvedības sistēmas ieviešana;
- decentralizēta atbildība par resursu izlietojumu;
- kvalitātes standartu rādītāju noteikšana;
- ārpakalpojumi, līgumu slēgšana un privatizācija;
- atvērtība “konkurencei”.

Klāgess un Loflers (Klages and Löffler, 1996, pp. 137–141) apgalvo, ka pašvaldību modernizācijas pieejā pastāvēja sadalījums starp austrumiem un rietumiem, kas izrietēja no specifiskajām problēmām, ar kurām saskārās valsts pārvalde Austrumvācijā. Austrumvācijas sabiedriskā sektora pārstrukturēšana bija tik dziļa, ka būtu pareizi to saukt par transformāciju, kam bija pašai savas raksturīgās problēmas un risinājumi. Transformācija ietvēra izmaiņas valdības kompetencē (no vispārējās plānošanas uz līdzsvarošanas funkciju, kas ir raksturīga tirgus ekonomikai), civildienestā (no politiskas kadru administrācijas uz civildienestu, kas balstās uz darbinieku profesionālo kvalifikāciju), organizācijā (no varas vienotības uz tās horizontālu un vertikālu iedalījumu) un procedūrās (no partijas vadības principa uz tiesiski administratīvu rīcību). Bija nepieciešama

arī pašvaldību teritoriālā pārstrukturēšana, lai pārvarētu milzīgās finanšu problēmas pašvaldībās. Ņemot vērā Austrumvācijas vietējā publiskā sektora iezīmes, tajā tika ieviests Vēbera modelis, turpretim rietumu daļā tika eksperimentēts ar JSV nostādņēm.

N. Ieviešanas process

Vācijā pārmaiņas tika ierosinātas un ieviestas galvenokārt ar pilotprojektu palīdzību, nevis īstenojot visaptverošu pieeju. Tas rada atšķirīgas struktūras problēmu, kas apgrūtina reformu ieviešanu. Zemākie pārvaldes līmeņi eksperimentē vairāk nekā augšējie līmeņi. Šo parādību trāpīgi raksturo Našolda (*Naschold*) vadītās pētnieku grupas pētniecības projekta nosaukums "Valstij ir vajadzīga jaunas pilsētas" (*Naschold et al., 1994*). Spiediens veikt modernizāciju nāk no zemākajiem līmeņiem, un cauri zemēm tas tiek virzīts uz federālo līmeni. Tomēr apvienošanās ar Austrumvāciju un ar to saistītā modernizācija neapšaubāmi bija no augšējiem uz zemākajiem līmeņiem vērst process.

O. Faktiski īstenotās reformas

Vācijā nav veikts novērtējums par reformas iznākumu dažādos pārvaldes līmeņos. Vācijas Pilsētu apvienība (un *KGSt*) ir rīkojušas aptaujas par Jaunā vadības modeļa ieviešanu (skat. arī *Grömig and Thielen, 1996; Grömig and Gruner, 1998*). Reformas procesus un iniciatīvas ir raksturojuši Hils un Klāgess (*Hill and Klages, 1995, 1996a, 1996b*) saistībā ar Jaunā vadības modeļa vispārēju ieviešanu vairākās pašvaldībās (Dīsburgā, Bādē–Oldeslojē, Zārbrikenē, Reinā, Pforcheimā, Zestā, Heidelbergā, Minhenē un Nirnbergā) vai ar konkrētiem modernizācijas aspektiem, piemēram, kontroli (Ofenbahā, Lūdvigshāfenē, Heidelbergā, Leipcigā, Zestā un Detmoldē), komandu veidošanu (Āhenē), izmaksu samazināšanu (Kronahā), decentralizētu pakalpojumu centru izveidi (Lūdvigsburgā), uz darba izpildi balstītas organizācijas ieviešanu (Mainā–Kincigā, Meisenē), valdījumu struktūru (Augšhāvelā), salīdzināšanu ar labāko praksi (Osnabrikā), pakalpojumu līgumu slēgšanu (Pinnebergā) un budžeta sistēmu (Valdšutē).

Bertelsmana fonda atbalstītā "Rītdienas pilsētu" iniciatīva ietver arī personāla vadības projektu Dīsburgas pilsētā.

Sistemātiski pierādījumi par reformu aktivitātēm zemju un federālajā līmenī nav pieejami.

	Vispārēji	Organizācija	Personāls	Finanses
1981.-1985.	Schmidt: kanclers (Soc.; 1980)	Visaptverošs mēģinājums reformēt ministriju birokrātiju Bādenē-Virtembergā (1985)		Grozījumi Likumā par federālo budžetu: vienotas grāmatvedības sistēmas ieviešana trijos posmos, organizācijas vienkāršošana un IT plašāka izmantošana (1986)
	Kohl: kanclers (KD; 1982)	Sadarbība ar privāto sektoru (1985)		
	Valdības rezolūcija, lai veicinātu birokrātijas samazināšanu (1983)	Birokrātijas un administratīvo noteikumu samazināšana visās zemēs		
	Neatkarīga federālā komisija likumdošanas un administrācijas vienkāršošanai (Iekšlietu ministrija; 1983)			
	Būtiska budžeta samazināšana un iedzīvotāju tiesību uz pakalpojumiem ierobežošana (1983)			
1986-1990	Izpētes darbs pie likumprojekta par nevajadzīgu noteikumu atcelšanu un spēkā esošo tiesību aktu konsolidēšanu			

1986.-1990.	Kohl: kanclers (KD; 1983)	Vides ministrija (1986)	Grozījumi likuma noteikumos par darba apstākļiem (nepilnas slodzes darbs, neapmaksāts atvaļinājums u.c.) (1989)	Jaunas kontroles sistēmas dažādās pilsētās (1987)
	Bertelsmana fonds sponsorē pētījumu par sabiedrības vadību (1987)	Pirmie soļi federālā pasta un telekomunikāciju uzņēmuma privatizēšanā (1987)	Speijera vārdā nosauktā Federālā valsts pārvaldes akadēmija: iekšēja mācību programma zemju darbiniekiem (1990)	Budžeta likuma attiecināšana uz Austrumvāciju (1990)
	Kohl: kanclers (KD; 1987)	Privatizācijas sākums Austrumvācijā (1990)		
	Arod biedrību ÖTV programmas pirmais posms (civildienests, transports un satiksme): sabiedrisko pakalpojumu nākotne (ZÖD; 1988)			
	Federālais līmenis: Vadlīnijas par IT izmantošanu (1988)			(1988)
	Federālais līmenis: Federālās likumdošanas uzlabošanas stratēģija (1989)			

	<p>Vācijas atkalapvienošanās līgums (1990)</p>		<p>1991.-1995.</p>	
<p>Zemju pašvaldību izveidošana Austrumvācijā (1990)</p>			<p>Kohl: kanclers (KD; 1991)</p>	<p>Darba grupa, kuras uzdevums ir "analizēt iespēju paaugstināt efektivitāti, uzlabojot grāmatvedības sistēmu valsts pārvaldes centrālajā līmenī" (Federālo un zemju iekšlietu ministru konference; 1993)</p>
<p>Vietējo pašvaldību sastāva reforma Austrumvācijā (1990)</p>			<p>Pašvaldību sadarbības organizācija (KGS) uzsāk Jaunā virzīšanas modeļa ieviešanu (1991)</p>	<p>Darba grupa "Darbības uzskaites metodes valdība" (1993)</p>
<p>Debates par nepieciešamību izveidot reģionālo pārvaldes līmeni jaunajās zemēs (1990)</p>			<p>Turpinās Jaunā virzīšanas modeļa ieviešana zemēs un vietējās pašvaldības; grozījumi Mājsaimniecību likumā (1991.-95.)</p>	<p>Likums par civildienesta reformu (1994)</p>
<p>Kohl: kanclers (KD; 1991)</p>			<p>Galvaspilsētas pārceļšana no Bonnas uz Berlīni (1991)</p>	<p>Likums par civildienesta reformu (1994)</p>

<p>Budžeta būtiska samazināšana (1992)</p>	<p>Visās federālajās ministrijās tiek izveidotas nodaļas, kuru uzdevums ir analizēt ES tiesību normas, veikt koordināciju un noteikt ieviešanas prasības (1992)</p>	<p>Elastīgu budžeta instrumentu testēšana (neizmantoto budžeta līdzekļu pārvešana uz nākamo budžeta laikposmu; 1995)</p>
<p>Ar likumu zemēm tiek piešķirtas plašākas pilnvaras ietekmēt lēmumus par Eiropas Savienības jautājumiem (1992)</p>	<p>Darba grupa "Plānošanas un licencēšanas procedūru pārtrūšana" (Ekonomikas ministrija): samazināt liekās funkcijas, deleģēt uzdevumus trešajām personām, vienkāršot procedūras, racionalizēt pārvaldes organizāciju (1993)</p>	<p>Izmaksu uzskaitē konkrētās jomās (1995)</p>
<p>Darba grupa "pārvaldes vienkāršošanai un valdības funkciju samazināšanai" (Federālo un zemju iekšlietu ministru konference; 1993)</p>	<p>Federālā dzelzceļa privatizācija (1993)</p>	<p>Federālā dzelzceļa privatizācija (1993)</p>
<p>Apvienotā darba grupa privatizācijas jautājumos (federālās finanšu un ekonomikas ministrijas, zemes, vietējās pašvaldības; 1993)</p>	<p>Federālā dzelzceļa privatizācija (1993)</p>	<p>Federālā dzelzceļa privatizācija (1993)</p>

	<p>Budžeta būtiska samazināšana (1992)</p>	<p>Visās federālajās ministrijās tiek izveidotas nodalījumi, kuru uzdevums ir analizēt ES tiesību normas, veikt koordināciju un noteikt ieviešanas prasības (1992)</p>		<p>Elastīgu budžeta instrumentu testēšana (neizmantoto budžeta līdzekļu pārmešana uz nākamo budžeta laikposmu; 1995)</p>
	<p>Ar likumu zemēm tiek piešķirtas plašākas pilnvaras ietekmēt lēmumus par Eiropas Savienības jautājumiem (1992)</p>	<p>Darba grupa "Plānošanas un licencēšanas procedūru paātrināšana" (Ekonomikas ministrija): samazināt liekās funkcijas, deleģēt uzdevumus trešajām personām, vienkāršot procedūras, racionalizēt pārvaldes organizāciju (1993)</p>		<p>Izmaksu uzskaitē konkrētās jomās (1995)</p>
	<p>Darba grupa "pārvaldes vienkāršošanai un valdības funkciju samazināšanai" (Federālo un zemju iekšlietu ministru konference; 1993)</p>	<p>Federālā dzelzceļa privatizācija (1993)</p>		<p>Darba grupa "Kuras uzdevums ir analizēt iespējamās izmaiņas elektricitātes izstrādājumā" (1993)</p>
	<p>Apvienotā darba grupa privatizācijas jautājumos (federālās finanšu un ekonomikas ministrijas, zemes, vietējās pašvaldības; 1993)</p>	<p>Uzdevums par civiliedzīvotāju informāciju (1993)</p>		<p>Uzdevums par ministru informāciju (1993)</p>

<p>Konsultatīvās padomes par "kalsnu valsti" gala ziņojums (1997)</p>	<p>Grozījumi federālajā Mājsaimniecību likumā (1997)</p>	<p>Štatu samazināšana Vācijas atkalapvienošanās dēļ no 381 000 (1992. gadā līdz 315 000 1998. gadā); darbinieku skaita samazināšana ministrijās (no 21 300 1991. gadā līdz 18 500 1998. gadā)</p>	<p>Likums par tālākiem uzlabojumi Budžeta likumā (Ielāka elastība)</p>
<p>Schröder: kanclers (soc.; 1998)</p>	<p>Rīcības komiteja pārvaldes organizācijas jautājumos (1997)</p>	<p>Likums par pensiju reformu (1998)</p>	<p>Grozījumi Budžeta likumā (Ielāka elastība; 1998)</p>
<p>1998-1999</p>	<p>1998-1999</p>	<p>1998-1999</p>	<p>1998-1999</p>
<p>1999-2000</p>	<p>1999-2000</p>	<p>1999-2000</p>	<p>1999-2000</p>
<p>2000-2001</p>	<p>2000-2001</p>	<p>2000-2001</p>	<p>2000-2001</p>
<p>2001-2002</p>	<p>2001-2002</p>	<p>2001-2002</p>	<p>2001-2002</p>

NĪDERLANDE

A. Svarīgākie sociāli ekonomiskie rādītāji

Skat. sadaļu A.2. un tabulu A.1. (iepriekš tekstā).

B. Globālās ekonomikas spēki

Vēlreiz skat. sadaļu A.2.

C. Sociodemogrāfiskie rādītāji

Skat. sadaļu A.3., zīm. A.1. un tabulas A.2. un A.3. 1993. gadā Nīderlande ieņēma otro vietu tūlīt aiz Zviedrijas (no desmit šajā grāmatā analizētajām valstīm) attiecībā uz sociālo izdevumu īpatsvaru iekšzemes kopproduktā.

D. Nacionālā sociāli ekonomiskā politika

Visā pēckara laikposmā līdz 70. gadu ekonomiskajai krīzei Nīderlandes valsts sektors nemitīgi paplašinājās. Pēc tam laikā no 1974. līdz 1982. gadam budžeta situācija strauji pasliktinājās – agrākā līdzekļu pārpalikuma vietā izveidojās milzīgs budžeta deficīts. Nav pārsteigums, ka 80. gados valsts sektors pieredzēja resursu samazināšanu, ko pavadīja vesela virkne sabiedrisko izdevumu kontroles pasākumu. Kopš 1989. gada Nīderlandes ekonomika piedzīvo izaugsmi, kaut arī 90. gadu sākumā tā, līdzīgi kā citās valstīs, kļuva lēnāka. Pēc 1994. gada nodarbinātība pieaug straujāk nekā daudzās citās ES dalībvalstīs. 90. gadu vidū un beigās valdības jau varēja sākt brīvāk rīkoties ar sabiedriskajiem izdevumiem nekā viņu priekšgājēji 80. gados.

E. Politiskā sistēma

Nīderlande ir unitāra, bet decentralizēta valsts. "Tradicionāli Nīderlande.. ir vienmēr pretojusies valsts varas centralizācijai." (*Kickert and In't Veld, 1995, p. 45.*) Politiskā sistēma ir konsociatīva, konsensuāla, daudzpartiju un korporātiska (*Lijphart, 1984*). Vēlēšanas notiek pēc proporcionālās pārstāvniecības principa. Pēdējā laikā galvenās partijas ir kristīgo demokrātu partija (kas izveidojās 80. gados, apvienojoties vairākām kristīgās ievirzes partijām), liberālā partija (konservatīvie), progresīvā liberālā partija un sociāldemokrātu partija. Kristīgās partijas no Pirmā pasaules kara līdz 1994. gadam vienmēr bija pārstāvētas valdībā kā dažādu citu partiju grupējumu sabiedrotie. 70. gados valdošajās koalīcijās bija pārstāvētas centra un kreisā spārna partijas, bet 80. gados – centra un labā spārna partijas. Neparastā kārtā 1994. gadā tika izveidota "violetā" (kreisi-labējā) koalīcija bez kristīgo demokrātu līdzdalības.

Nīderlandē gandrīz ikvienā valdības politikas sektorā darbojas milzīgs skaits konsultatīvo padomju, kas ir cieši savijušās ar valdību un veido "dzelzs apli" ap ministriju departamentiem. Diskusijas, konsultācijas, kā arī kompromisa un vienprātības meklējumi ir dziļi iesakņojušās iezīmes holandiešu politiskajā kultūrā (*Kickert and In't Veld, 1995, p. 53*).

F. Jaunās vadības idejas

Konsultatīvo padomju sistēma (skat. E. sadaļu iepriekš) paver daudzus kanālus kā biznesa, tā arī akadēmisko ideju iepļūšanai valsts pārvaldē: "Nīderlandes ministrijas ir salīdzinoši atvērtas organizācijas. Tajās strādā ne vien karjeras ierēdņi, bet arī daudzi ārējie konsultanti un zinātnieki, kas aizrautīgi dod savu ieguldījumu politikas izstrādē." (*Kickert and In't Veld, 1995, p. 56.*) Tādēļ šajā aspektā Nīderlande ļoti atšķiras no daudz slēgtākajiem *Rechtsstaat* tipa režīmiem, kas pastāv Vācijā vai Francijā. Pēc Otrā pasaules kara valsts pārvaldē bija vērojama izteikta "dejuridifikācija". 80. gados vairākās valstīs, jo īpaši Zviedrijā, Apvienotajā Karalistē un ASV, tika radītas jaunas reformu idejas (*Roberts, 1997, p. 101*).

Nīderlande, tāpat kā daudzas citas valstis, 80. gados atteicās no visaptverošas plānošanas idejām valsts sektorā, aizstājot tās ar biznesa izcelsmes vadības idejām. Tomēr Nīderlandē virzībai uz efektivitātes un ekonomiskuma paaugstināšanu nebija raksturīga pret valdību vērstā ideoloģiskā pieskaņa kā, piemēram, Apvienotajā Karalistē Tečeres laikā vai Amerikas Savienotajās Valstīs Reigana laikā.

Jāatzīmē arī tas, ka Nīderlandē ir lielākais zinātnieku īpatsvars valsts pārvaldes jomā Rietumeiropā. Daudzi profesori ir konsultējuši valdību par pārvaldes reformas jautājumiem. 80. gados atvērto sistēmu pieejas un sadarbības tīklu teorijas kalpoja kā alternatīvas biznesa vadības prakses pārņemšanai, un 90. gados holandiešu zinātniekiem bija svarīga loma Jaunā vadības modeļa izveidē (*Kickert and In't Veld, 1995, pp. 59–60*).

G. Partiju politiskās idejas

Kaut arī politiskās partijas neapšaubāmi izstrādāja vispārējas idejas par nepieciešamajām valdības reformām, ir svarīgi atcerēties, ka uz vienprātību balstītā daudzpartiju sistēmā jebkuras vienas partijas idejām ir daudz mazāka nozīme nekā vienas dominējošās partijas valdībā, kas ir raksturīga Jaunzēlandei un Apvienotajai Karalistei. Šeit būtu vietā pieminēt vairākas partiju politiskās tēmas, kurām tomēr izdevās iegūt zināmu atbalstu.

Pirmkārt, ir skaidrs, ka Lubersa (*Lubbers*) valdība, kas 1982. gadā nāca pie varas kā centriski labēja koalīcija, ietekmējās no tā laika angloamerikāņu labējām neoliberālajām valdībām. Tā pārņēma retoriku, kas atbalstīja privatizāciju un centrālā valsts aparāta samazināšanu. Ar laiku šis uzsvars nedaudz mazinājās, jo īpaši Lubersa trešās administrācijas laikā (1989.–1994.), kad viņa tradicionālos partnerus liberāļus nomainīja sociāldemokrāti. Tajā pat laikā sociāldemokrāti apslāpēja savu agrāko ideoloģisko pretestību privātā sektora vadības paņēmieni ieviešanai (izlases kārtā) valsts sektorā. Turklāt 90. gados nedaudz atslāba spiediens, kas mudināja samazināt sabiedriskos izdevumus, tādēļ konteksts šādām diskusijām vairs nebija tik saspringts.

Vēlāk, 90. gados, mazinājās ilūzijas par atsevišķām reformām. Pēc kritiskas analīzes (piemēram, *Algemene Rekenkamer, 1995*) par 80. gados izveidotajām daudzajām ZBO (autonomām pārvaldes institūcijām) jaunā "violetās" koalīcijas valdība 90. gadu vidū paziņoja pa savu nolūku atjaunot "politikas primāro lomu", ar ko tika saprasta stingrākas

atbildības un pārredzamības pieprasīšana no valsts pārvaldes institūcijām, kas darbojās ārpus ministriju sistēmas (Roberts, 1997).

H. Iedzīvotāju radītais spiediens

Kaut arī tautā valda aizdomas, ka "birokrātija" ir neefektīva un ierēdņa karjera ir kļuvusi mazāk populāra jauniešu vidū, holandiešu sabiedriskajā domā tomēr nav vērojams spēcīgs negatīvs noskaņojums pret valdību, kas bija tik populārs ASV un – mazākā mērā – Apvienotajā Karalistē, Austrālijā un Jaunzēlandē. Varētu arī pieminēt, ka holandiešiem ir raksturīga viņu kultūrā sakņota nepatika pret varas pārstāvju "izrādīšanos", un tas varētu būt viens no cēloņiem, kāpēc potenciāli daudz mazāku tautas popularitāti Nīderlandē gūtu tādi politiķi, kuri nāktu klajā ar drosmīgām, doktrinālām programmām (kā, piemēram, to darīja Tečere, Reigans, Hovards, Lange vai Malronijs).

Kopumā "šķiet, ka holandiešiem patik pārstāvniecības valdība, kas sastāv no vietējā, reģionālā un nacionālā pārvaldes līmeņa. Tās pamatā ir uzskats, ka vislabākos lēmumus, kas attiecas uz vairākiem pārvaldes sektoriem, var pieņemt tieši šāda veida demokrātiskajā struktūrā" (Kickert and In't Veld, 1995, p. 58).

I. Elites priekšstati par to, kādas vadības reformas ir vēlamas

Elites uzmanība lielā mērā bija pievērsta budžeta problēmām. Darba izpildes rādītāju, līgumattiecību, kā arī uz galaproduktu orientēta budžeta ieviešanu uzskatīja par vēlamiem pasākumiem.

J. Elites priekšstati par to, kādas vadības reformas ir iespējamās

80. gados un 90. gadu sākumā politisko eliti visvairāk interesēja budžeta izdevumu samazināšanas stratēģijas. Tomēr augstākā līmeņa amatpersonas ieinteresējās arī par vadības reformu ieviešanas iespējām.

K. Nejauši notikumi

Būtisku notikumu nebija.

L. Administratīvā sistēma

"Ministru atbildība ir mūsu sistēmas stūrakmens." (Kickert and In't Veld, 1995, p. 46). Ministriem ir gan politiskā, gan arī kriminālatbildība un civiltatbildība. Kolektīvie lēmumi tiek pieņemti Ministru Padomes iknedēļas sanāksmēs. Premjerministram nav tik liela koordinējošā un centralizējošā vara kā Apvienotās Karalistes sistēmā, un vairāki mēģinājumi 80. un 90. gados nostiprināt premjerministra amatu tika noraidīti vai pārtraukti. Premjerministrs vēl joprojām ir *primus inter pares*.

90. gadu vidū Nīderlandē bija 14 ministriju (to skaits ir mainījies laika gaitā, piemēram, 1982. gadā jaunā valdība likvidēja Sabiedrības veselības un vides ministriju un nodeva tās funkcijas divām jaunām ministrijām). Tā kā valstī nav spēcīga varas centra, katrai ministrijai ir lielu autonomiju – daudz lielāka nekā ministrijām Apvienotajā Karalistē vai Jaunzēlandē. Augstākais ierēdnis katrā ministrijā ir ģenerālsēkretārs, un

ministrijas ir iedalītas ģenerāldirekcijās. Ierēdņi ir neitrāli, un viņu karjeras ir nodalītas no politiķu karjerām. Ministrijas ir samērā atvērtas organizācijas tādā ziņā, ka tās bieži iesaista ārējos ekspertus politikas izstrādes procesā (skat. F. sadaļu iepriekš).

Provinču un vietējām pašvaldībām ir liela nozīme pakalpojumu, izdevumu un personāla aspektā. Nīderlandē ir 12 provinces un 625 vietējās pašvaldības. Šie līmeņi ir atbildīgi par lielāko daļu dārgo un darbietilpīgo labklājības valsts pakalpojumu (vietējās pašvaldības atskaitās par vienu trešo daļu no sabiedrisko izdevumu kopapjoma, kaut arī daudzus no tiem tiešā veidā finansē centrālā valdība). 80. gados veiktā budžeta izdevumu samazināšana visvairāk skāra tieši šos pārvaldes līmeņus.

M. Reformu paketes saturs

Reformu paketes saturs laika gaitā tika aizvien vairāk pilnveidots, mainoties koalīcijas valdības sastāvam un Nīderlandes ekonomiskajai situācijai. Kopumā varētu sacīt, ka visradikālākos pasākumus reformu pakete ietvēra mūsu aplūkojamā laikposma pašā sākumā, jo īpaši Lubersa pirmās valdības (*Lubbers I*) – centriski labējās koalīcijas – laikā no 1982. līdz 1986. gadam. Privatizācija bija dominējoša tēma, taču valsts īpašumu nodošana privātajās rokās notika daudz mazākā apmērā nekā Apvienotajā Karalistē vai Jaunzēlandē. Neatkarīgi no tā, četri lielākie valsts uzņēmumi – *Postbank* (10 500 darbinieku), pasta un telekomunikāciju uzņēmums (95 000 darbinieku), *Royal Mint* un Zvejas ostu pārvalde – tika vai nu pārveidoti par korporācijām, vai arī pilnībā vai daļēji pārdoti.

Papildus privatizācijai "*Lubbers I*" administrācija izziņoja vairākas "lielas operācijas". Tās ietvēra pasākumus, kas bija vērsti uz centrālās valdības izdevumu ierobežošanu, funkciju decentralizāciju uz zemākajiem pārvaldes līmeņiem, kā arī tiesisko un birokrātisko procedūru vienkāršošanu.

80. gadi bija arī laiks, kad tika radītas daudzas jaunas ZBO (daļēji autonomas valsts institūcijas). Aptaujas dati parādīja, ka 1992. gadā 18% valdības kopējo izdevumu tika administrēti caur šīm institūcijām. Dažas no tām bija ar ilgu pastāvēšanas vēsturi (piemēram, valsts universitātes), bet vairāk nekā 40% bija izveidotas pēc 1980. gada (*Algemene Rekenkamer, 1995*).

90. gados modē nāca pie ministrijām izveidotas aģentūras kā varas decentralizācijas forma, kas aizstāja ZBO. Laikā starp 1991. un 1998. gadu tika izveidotas 20 šādas aģentūras (*Ministerie van Financiën, 1998*). Kā piemēru varētu minēt Meteoroloģijas aģentūru, Imigrācijas un Naturalizācijas aģentūru, Aizsardzības telemātikas aģentūru, kā arī Valdības ēku dienestu.

Cilvēkresursu/personāla vadības jomā notika pakāpeniska virzība uz darba apstākļu "normalizāciju" civildienestā, pietuvinot tos darba apstākļiem privātajā sektorā. Līdzīgi citām šajā pētījumā apskatītajām valstīm, arī Nīderlandē izjuta spriedzi starp vēlēšanos ar cilvēkresursu vadību izveidot prasmīgāku un motivētāku darbaspēku un vēlēšanos samazināt darba vietu skaitu un ekonomēt līdzekļus (*Korsten and van der Krogt, 1995*).

Visā šajā laikposmā iezīmējās tendence izstrādāt un pilnveidot darba izpildes rādītājus dažādās sabiedrisko pakalpojumu jomās. Mols (*Mol, 1995*) sniedz interesantu situācijas analīzi par šā procesa stiprajām pusēm un nepilnībām Nacionālajā loģistikas komandcentrā.

80. gados īstenoja plašas finanšu vadības programmas centrālajā un pašvaldību līmenī. Šis iniciatīvas svarīgākais elements bija saistību uzskaitē centrālajā valdībā, kas bija jāveic paralēli jau pastāvošajai naudas plūsmas uzskaitē. Saistību uzskaitē varētu uzskatīt par svarīgāko faktoru centrālās valdības izdevumu kontrolē, jo, neapšaubāmi, jebkuri maksājumi tiks veikti atbilstīgi saistībām (*Boorsma and Mol, 1995, p. 229*).

N. Ieviešanas process

Daudzās – varbūt pat visās – valstīs sabiedrības vadības reformas retorika tālu pārspēj praksē reāli ieviestās pārmaiņas. Tā tas katrā ziņā ir bijis Nīderlandē laikā starp 1980. un 1997. gadu. Decentralizācijas īstenošana ir labs piemērs: decentralizācijas process 80. un 90. gados lielā mērā izvērtās par varas cīņu. Ministrijas ar lielāko izdevumu apjomu bieži vien stingri (un ar panākumiem) iestājās pret varas decentralizāciju uz provincēm un vietējām pašvaldībām. Decentralizācija sāka atgūt nozīmi, kad to apvienoja vienā kontekstā ar budžeta samazināšanu: pašvaldībām atļāva uzņemties noteiktas funkcijas tikai tad, ja tās bija gatavas akceptēt 90% finansējuma; 10% samazinājums tika pamatots (bez īstiem pierādījumiem) kā “ietaupījums no efektivitātes” (*Derksen and Korsten, 1995, p. 83*).

Kopumā pārmaiņu ieviešana ir bijis pakāpenisks un selektīvs process, nevis dramatisku “viļņu” virkne kā Apvienotajā Karalistē vai Jaunzēlandē. Neko citu jau nevarētu gaidīt no politiski administratīvas sistēmas, kas lepojas ar savu konsensuālo dabu.

O. Faktiski īstenotās reformas

Nīderlande ir valsts, kurā samērā plaši praktizēta programmu un politikas novērtēšana (1991. gadā veiktajā aptaujā tika reģistrēti 300 novērtējumi 14 ministrijās), taču salīdzinoši maz uzmanības šajos novērtējumos tiek veltīts vadības reformām kā tādām. Piemēram, 80. gados izveidoja lielu skaitu ZBO, bet, 90. gadu vidū rakstot par šo tēmu, kāds holandiešu eksperts secināja, ka būtiski trūkst pierādījumu par šo organizāciju darba izpildi (*Leeuw, 1995*). Katrā ziņā nav veikts neviens visaptverošs novērtējums par reformām vai pat to būtiskām sadaļām, piemēram, Lubersa pirmās un otrās valdības “lielajām operācijām”.

Daži jautājumi par reformām ir izskanējuši no Nacionālās Auditortiesas (*Algemene Rekenkamer*). Piemēram, 1995. gadā tā publicēja ļoti kritisku ziņojumu par to, ka vairākas ZBO neatskaitās sabiedrībai par darba izpildi. Ziņojumā tika norādīts, ka tikai 22% no apsekotajām ZBO iesniedz savām mātes ministrijām datus par darba izpildes rādītājiem. Finanšu kontroles procedūras nereti bija nepilnīgas, un dažos gadījumos nebija skaidrs, kāds ir atsevišķu funkciju tiesiskais pamats (*Algemene Rekenkamer, 1995*).

Nesen Finanšu ministrija ir sponsorējusi aģentūru izveidošanas programmas (1991.—1998.) novērtēšanu (*Ministerie van Financiën, 1998*).

	Vispārēji	Organizācija	Personāls	Finances
1981.-1985.	Van Agt: PM (KD, Socsoc.; 1981)	Reorganizācija, ieskaitot decentralizāciju (1982)	Prēmiju piešķiršana par īpašiem sasniegumiem (1984)	
	"Lielās operācijas": Deregulācijaderegulācija, privatizācija, funkciju pārskaits (1981)	Kompetences nodošana zemāko līmeņu struktūrvienību vadītājiem (1984)	Centrālā rīcības komiteja personāla politikas jautājumos (1984)	
	Lubbers: PM (KD, Liblib.; 1982)		Iekšlietu ministrs lūdz augstskolām izstrādāt mācību programmas vadības jomā (1988)	
1986.-1990.	Lubbers: PM (KD, Liblib.; 1986)		Algu diferenciāļu sistēma (1989)	Darba izpildes rādītāji budžeta jomā (proгноzes, finansiālā un funkcionālā efektivitāte): pirmais posms - ieguldījumu prognozes (1990)
	Amatu skaita samazināšanas mērķrādītāji (1988)		Valsts administrācijas skola (1989)	
	Lubbers: PM (KD, Socsoc.; 1989)		"Mazā efektivitātes operācija": darbspēka raziģuma paaugstināšana (1990)	
	Vadības attīstības konsultatīvais centrs (Iekšlietu ministrija; 1989)			

<p>1991.-1995.</p>	<p>Ministru komiteja "Lielā efektivitātes operācija" (funkciju skaita samazināšana, organizācijas uzlabošana, izmaksu samazināšana) (1990)</p>	<p>Eksperiments ar civildienesta centriem (1991)</p>	<p>Svarīgi pasākumi, lai "normalizētu" valsts sektora darbinieku statusu (1991)</p>	<p>"Finanšu atbildīguma operācijas" noslēgums</p>
<p></p>	<p>"Galveno darbības jomu operācija": centrālie uzdevumi, darbinieku skaita samazināšana (1991)</p>	<p>Vienošnās starp centrālo valdību un pašvaldībām par funkciju nodošana (1992)</p>	<p>Ar darba izpildi saistītu darba apmaksas sistēmu novērtēšana (1991)</p>	<p>Finanšu Finanšu ministrija: mērījumu sistēmas kvantitatīva un kvalitatīva uzlabošana - prognozes, plānošanas un kontroles sistēmas, resursu sadale (1991)</p>
<p></p>	<p>Tieslietu ministrs iesniedz ziņojumu parlamentam par likumdošanas nepilnībām (1991)</p>	<p>Sākas aģentūru veidošana: 4 (1994)</p>	<p>Vienošnās starp valdību un arodbiedrībām par Valsts darbinieku vispārējā Pensiju pensiju FONDA FONDA privatizāciju līdz 1996. gadam (1992)</p>	<p>Tiek pabeigta " finanšu atbildīguma operācija": katra ministrija ir atbildīga par savu uzskaites sistēmu, neatkarīgas aģentūras, budžeta procesa vienkaršošana finanšu un personāla vadības noteikumu pārskatīšana (1992)</p>

	<p>"Lielā efektivitātes operācija" (Iekšlietu ministrija): privatizācija un darbinieku skaita samazināšana (1992)</p>	<p>7 aģentūras</p>	<p>Mobilitātes paaugstināšana, ieviešot "pagaidu darba līgumus" (1992)</p>	<p>Ministrijam tiek noteikts pienākums ziņot par politikas novērtēšanas programmām ikgadējā paskaidrojumā pie budžeta projekta (1992)</p>
	<p>Konstitūcijas atjaunošanas komiteja (Parlaments; 1992)</p>	<p>Vadības pozīcija par daļēji privatizētajā struktūram (1995)</p>	<p>"Cilvēki un vadība civildienestā": pirmais ikgadējais ziņojums par personāla vadību (1994)</p>	<p>1976. gada Grāmatvedības likuma nostiprināšana: liels skaits darba izpildes rādītāju (1992)</p>
	<p>"Klienta vajadzībām atbilstošs padoms": konsultatīvo komiteju pārskatīšana (1993)</p>	<p>Vadības pozīcija par autonomām pārvaldes institūcijām (ZBO) pretstatā ministriju atbildībai (1995)</p>	<p>Augstākā līmeņa civildienests</p>	<p>(PM un iekšlietu ministrija): datu bāze ar augstākā līmeņa amatpersonām, mobilitāte (1995)</p>
	<p>"Ceļā uz koncentrētākām ministrijām": mazie pārvaldes centri (1993)</p>	<p>Pārbaudes sākums 253 ZBO (1995)</p>		<p>Politika: maksai par pakalpojumu ir jāsedz pakalpojuma izmaksas (1993)</p>
	<p>"Civildienesta organizācija un darba metodes": svarīgākās funkcijas (1993)</p>			<p>Politikas novērtēšanas programmas izstrāde: budžeta sastādīšanā tiek ievēroti pasreizejie, plānotie un pabeigtie novērtējumi. (1993)</p>
	<p>Kok: PM (Soc., Lib.; 1994)</p>			<p>Projekts: noteikumu ieviešanas izmaksu rādītāju noteikšana (1993)</p>

	"Nākotnes izvēles" (1994)			Integrētā darbības budžeta (personāls un aprīkojums) kontrole (1994)
	Ministru komiteja politiskās reformas jautājumos (Iekšlietu ministrija; 1994)			Finanšu ministrija: Rokasgrāmata par darba izpildes rādītājiem (1994)
	Premjerministra vadīta Ministru komiteja tirgus uzlabojumu, deregulācijas un likumdošanas kvalitātes jautājumos (1994)			"Pārskatīšanas " procedūra tiek aizstāta ar "starpministriju politikas auditu" (1994)
	Valdības politikas dokuments "Atgriešanās pie nākotnes": informācijas un tehnoloģijas un informācijas izmantošana (1995)			Aģentūras: 5 aģentūrās konstatēta dubultā grāmatvedība (1995)
				Noteikta budžeta samazināšanas robeža: 1% gada beigās (1995)
				Pārskata procedūras tēma - finanšu reforma (1995)
				Grozījumi Grāmatvedības likumā (1995)

1996. - 1998.	Vispārējais Likums par konsultatīvo sistēmu (1996)	19 aģentūru (1998)	Gandrīz visos valsts pārvaldes sektoros tiek ieviesta 36 stundu darba nedēļa (1997)	Stingrāki noteikumi līgumu un aprīkojuma jomā (1996)
	Likums par finanšu attiecībām (1996): līdzekļu sadale starp pašvaldībām	Politikas mērķis pārstukturēt sociālās drošības ieviešanas sistēmu autonomās pārvaldes institūcijās (1998)	Augstākā līmeņa civildienesta attiecināšana uz visiem vadītāju amatiem (vairāk nekā 1500 ierēdņu amatu; 1998)	Parlamenta komisija par finanšu auditu un darba izpildes rādītājiem (1996)
	Aģentūru darba novērtējums (1997)			Darba izpildes rādītāju sasaiste ar budžetu: otrs posms - galaprodukti (1997)
	Kohena (Cohen) ziņojums "Tirgus un valdība" (1997)			Darba izpildes rādītāju sasaiste ar budžetu: trešais posms - izmaksu/izdevumu attiecība pret galaproduktu (efektivitāte; 1998)
	Pašvaldību skaita tālāka samazināšana līdz 550 (1998)			"Starpministriju vadības audiits" (1998)
	Kok: PM (Soc., Lib.; 1998)			Projekts "21. gadsimta budžets" (1999)

JAUNZĒLANDE

A. Svarīgākie sociāli ekonomiskie rādītāji

Jaunzēlande ir neliela valsts (3,8 miljoni iedzīvotāju), kas atrodas perifērijā (2000 km attālumā no Austrālijas). NKP uz vienu iedzīvotāju 1985. gadā bija 90, bet 1992. gadā – 76 (vidējais rādītājs *OECD* = 100). Valstij ir ciešas ekonomiskās un kultūras saiknes ar Apvienoto Karalisti, kas gan sāka panīkt pēc 1973. gada, kad Apvienotā Karaliste iestājās Eiropas Kopienā un kļuva skaidrs, ka ilgi vairs neizdosies saglabāt labvēlības režīmu Jaunzēlandes lauksaimniecības preču eksportam uz Apvienotās Karalistes tirgu. Divas galvenās iedzīvotāju grupas ir baltie un maori. Pēdējā no tām (12% iedzīvotāju) aizvien aktīvāk iesaistās politikā, iestājoties par savām tiesībām un norādot uz nevienlīdzību – šo procesu reizēm sauc par “iekšējo dekolonizāciju” (*Castles et al., 1996, chapter 7*).

Sīkākai salīdzinošai informācijai par situāciju Jaunzēlandē skat. sadaļas A.2. un A.3. (iepriekš tekstā).

B. Globālās ekonomikas spēki

Protekcioņa sistēma, kas Jaunzēlandē pastāvēja no Otrā pasaules kara, 80. gadu sākumā bija tuvu sabrukumam. 1952. gadā 65% eksporta preču ceļoja uz Apvienoto Karalisti un tikai 1,7% – uz Āziju. Līdz 1982. gadam pirmais rādītājs bija nokritis līdz 14,7%, bet otrais – palielinājies līdz 31,8% (*Castles et al., 1996, p. 25*).

Kad jaunā leiboristu valdība Deivida Langes (*David Lange*) vadībā nāca pie varas 1984. gada jūlijā, ekonomikā bija iestājusies stagnācija un bija uzkrājies liels valsts parāds. Jaunzēlandes Rezervju banka apturēja tirdzniecību Jaunzēlandes dolāros, un drīz vien sekoja valūtas devalvācija par 20%. Valdības augstākās prioritātes bija nodokļu reforma, finansu deregulācija un privatizācija. Visaptverošās sabiedrības vadības reformas periodā no 1984. līdz 1990. gadam tieši izrietēja no šīs ekonomiskās krīzes (domas dalās jautājumā par to, cik lielā mērā nacionālās valūtas kursa krīze bija dziļākas ekonomiskās krīzes simptoms – kritiķi apgalvo, ka jaunā valdība izmantoja situāciju, lai īstenotu savu radikālo darba kārtību).

Ekonomikas pārstrukturizācija notika lielā ātrumā, taču pozitīvās sekas sāka parādīties pēc vairāk nekā pieciem gadiem. Starplaiks bija ļoti grūts. 1985. gadā inflācija sasniedza 13%. Ārvalstu uzņēmumi bija galvenie ieguvēji no privatizācijas programmas, jo tie iegādājās dzelzceļu, telefonu sistēmu un (pateicoties finanšu deregulācijai) gandrīz visas lielākās bankas. Laikā starp 1985. un 1992. gadu ekonomika samazinājās par 1% (kaut gan jāatzīmē, ka 1992. gada rādītājs ir ņemts ekonomikas lejupslīdes laikposmā).

Skat. arī sadaļu A.2.

C. Sociodemogrāfiskās pārmaiņas

Līdz 1984. gadam bezdarba līmenis Jaunzēlandē bija tradicionāli zems (mazāk nekā 5%). Tas strauji pieauga laikā starp 1985. gadu un 90. gadu sākumu, pārsniedzot

10% 1992./93. gadā. Bezdarba sociālās sekas bija plašas un smagas. Daļēji tas bija tādēļ, ka daudzi sociālie pabalsti bija saistīti ar nodarbinātības statusu, bet arī tādēļ, ka pēc 1990. gada valdība sāka strauji noārdīt iepriekšējo labklājības valsts sistēmu. Raksturojot situāciju 80. gados, tiek norādīts (*Castles et al., 1996, p. 101*), ka: "būtiska reālā algu līmeņa samazināšanās laikposma otrajā pusē atstāja sekas uz ienākumu sadali.. Te būtu jāpiemin lielāks gadījumu skaits, kad vīrieši saņem zemu atalgojumu, algoto darbinieku reālā bruto ienākuma īpatsvara samazināšanās katrā no trim apakšējiem līmeņiem un ievērojams šā īpatsvara pieaugums augšējā līmenī".

Var piebilst, ka nodarbinātības situācijas pasliktināšanās un vienlaicīga labklājības pabalstu samazināšanās vissmagāk skāra sievietes un etniskās minoritātes.

Skat. arī sadaļu A.3. Jaunzēlandē ir nedaudz zemāks veco cilvēku īpatsvars kopējā iedzīvotāju skaitā nekā lielākajā daļā Eiropas valstu.

D. Nacionālā sociāli ekonomiskā politika

Skaidra apņēmība veikt visaptverošu ekonomikas pārstrukturizāciju (skat. iepriekš). Nodokļu reforma (lai atvieglotu nodokļu nastu uzņēmumiem); finanšu deregulācija (lai piesaistītu ārvalstu kapitālu); privatizācija (lai paaugstinātu efektivitāti un samazinātu sabiedrisko izdevumu apjomu). Dāsnā labklājības valsts sākumā palika neskarta, bet, 1990. gadā pie varas nākot nacionālajai partijai, tika īstenotas būtiskas reformas ar mērķi samazināt labklājības un sociālās drošības izdevumus. Nacionālā partija 1990. gadā atcēla savas priekšgājējas – leiboristu partijas – pieņemto Likumu par vienlīdzīgām tiesībām uz darbu. Likums par darba līgumiem būtiski deregulēja darba tirgu.

E. Politiskā sistēma

Politisko varu īsteno tikai un vienīgi nelielais Vestminsteras parauga parlaments. Parlamentā nav augšpalātas. Nav rakstītas konstitūcijas, nedz arī kāda cita būtiska valdības varas ierobežojuma.

Līdz 1996. gadam vēlēšanu sistēma paredzēja, ka katru vēlēšanu apgabalu pārstāv viens kandidāts un ka ievēlēti tiek visvairāk balsu ieguvušie kandidāti, tādējādi varu parasti ieguva viena partija. Kad tā bija nākusi pie varas, "ierēdņi un viņu vadītāji bija ilgi strādājuši kontekstā, kurā premjerministrs un Kabinets, ja vēlējās, varēja nesaudzīgi izrēķināties ar jebkuru opozīciju" (*Boston et al., 1996, p. 68*).

Tomēr pēc 1993. gada konstitucionālā referendumā vēlēšanu sistēma tika grozīta (kopš 1996. gada), un tagad tās pamatā ir jauktās proporcionālās pārstāvniecības princips. Tādējādi tika iegūta koalīcijas valdība, kaut arī šo pārmaiņu ilglaicīgās sekas vēl joprojām ir neskaidras. Nacionālās partijas/Jaunzēlandes pirmās partijas koalīcija sabruka 1998. gada augustā, un to nomainīja mazākuma valdība, kurā vadošā loma ir nacionālajai partijai. Pretstatā citām mazām valstīm mūsu grupā (Somijai, Nīderlandei) Jaunzēlande tradicionāli ir bijusi diezgan centralizēta. "Priekšroka tika dota svarīgāko valdības pilnvaru un pienākumu saglabāšanai centrālās valdības līmenī, tikai nelielu daļu funkciju nododot zemākajiem pārvaldes līmeņiem, par spīti 80. gadu krāšņajai retorikai par funkciju nodošanu." (*Boston et al., 1996, p. 5*.)

F. Jaunās vadības idejas

Sabiedrības vadības reformas Jaunzēlandē bija neparastas gan pēc sava aptvēruma, gan arī ciešās sasaistes ar tīri teorētiskām vadības idejām. Tā laika Finanšu ministrijas centrālais finanšu kontrolieris rakstīja: "Idejas aizguva no vairākiem literatūras avotiem. Tika izmantotas teorijas par sabiedrības izvēli, vadību, darījumu izmaksu ekonomiku, kā arī finanšu vadību un uzskaiti sabiedriskajā sektorā." (*Ball, 1993, p. 5.*)

Pastāvēja kopīga nelielas domu biedru grupas intelektuālā platforma, kas apvienoja dažus svarīgākos ministrus, augstākā līmeņa ierēdņus un uzņēmējus, kas virzīja uz priekšu reformas: "Sākot no 1982. gada izveidojās diezgan ciešas attiecības grupā, kurā bija pārstāvēts korporatīvā biznesa sektors, kā arī no leiboristu partijas ievēlētie parlamenta locekļi." (*Canadian Broadcasting Corporation, 1994, p. 3.*) Šīs domāšanas izteikti teorētiskais raksturs bija kaut kas jauns: "Līdzīgi saviem britu kolēģiem, Jaunzēlandes augstākā līmeņa ierēdņi pagātnē nav izcēlušies ar interesi par teoriju. Tādēļ pašreizējais uzsvars uz teorijas izmantošanu politikas izstrādē ir salīdzinoši jauna parādība, un, šķiet, ka to vismaz daļēji var izskaidrot ar ekonomistu pieaugošo ietekmi un noteikta veida augstāko izglītību, ko ieguvuši daudzi no šiem ekonomistiem, jo īpaši tiem, kuri strādā Finanšu ministrijā." (*Boston, 1995, p. 168.*)

Šīs domāšanas saturu, izteiktu institucionālajos jēdzienos, varētu raksturot šādi (aizgūts no *Boston et al., 1996, pp. 81–82*):

- a) kur vien iespējams, dot priekšroku privātajam sektoram, nevis valsts sektora organizācijām, jo īpaši komerciāla rakstura funkciju nodrošināšanā;
- b) dot priekšroku ārpusministriju organizācijām, nevis ministriju departamentiem, jo īpaši politikas ieviešanā;
- c) dot priekšroku mazām, nevis lielām organizācijām;
- d) dot priekšroku viena nolūka, nevis daudznolūku organizācijām;
- e) pieļaut daudzveidīgas administratīvo struktūru formas, nevis tīkries pēc viendabīguma (dažādas lietas kalpo atšķirīgiem mērķiem);
- f) nodalīt politikas izstrādi no tās ieviešanas;
- g) nodalīt finansēšanu no iepirkumiem un iepirkumus no pakalpojumu sniegšanas;
- h) nodalīt pakalpojumu sniegšanu no regulēšanas;
- i) nodalīt pakalpojumu sniegšanu no pārbaudes un audita funkcijas;
- j) dot priekšroku piegādēm no vairākiem avotiem, nevis piegādēm no viena avota;
- k) apvienot līdzīgo (pēc darbības mērķa vai veida);
- h) tīkries pēc lēzenas, nevis ļoti hierarhiskas organizācijas struktūras;
- l) tīkries pēc tieša atbildīguma/izvairīties no "daudziem priekšniekiem";
- m) decentralizēt, kur vien iespējams.

G. Partiju politiskās idejas

Līdz proporcionālās pārstāvniecības ieviešanai 1996. gadā galvenie sāncensī vēlēšanās bija darba partija (sociāldemokrāti) un nacionālā partija (konservatīvie). Jāpiemin ievēribas cienīgs fakts, ka Jaunzēlandes un Austrālijas leiboristu valdības bija vienīgās leiboristu/sociāldemokrātu valdības *OECD*

organizācijā, kuras 80. gados reaģēja uz globālās ekonomikas spiedienu, aktīvi uzsākot uz tirgu orientētas reformas (*Castles et al., 1996, p. 2*). Leiboristi bija pie varas no 1935. līdz 1949. gadam, un tajā laikā viņi iedibināja pasaulē pirmo visaptverošo labklājības valsti. Tomēr pēc tam leiboristiem izdevās atgriezties pie varas tikai uz neilgu brīdi (1957.–1960. un 1972.–1975.), līdz viņi atkal izveidoja valdību 1984. gadā.

Šķiet, ka tieši *partiju* idejas nav būtiski ietekmējušas Jaunzēlandes reformas no 1984. līdz 1990. gadam. Ieviesto politiku ļoti strauji un bez plašām ārējām konsultācijām izstrādāja valdošā elite (*Castles et al., 1996*). Atšķirībā no Austrālijas darba partijas Jaunzēlandes partijai nebija izveidotas ciešas attiecības ar arodbiedrību kustību, un apbrīnojama kārtā tās samērā neierobežotais konstitucionālais stāvoklis ļāva tai brīvi izvēlēties politiku bez lieliem šķēršļiem.

H. Iedzīvotāju radītais spiediens

Reformu drudzi no 1984. līdz 1990. gadam nevarētu raksturot kā atbildes reakciju uz iedzīvotāju spiedienu, patiesībā reformas sākotnēji izraisīja pretrunīgus viedokļus un bija ļoti nepopulāras. Reformu paketi strauji virzīja uz priekšu elite, kas, saskaroties ar pēkšņiem un spēcīgiem ārējā spiediena spēkiem, izmantoja radušos iespēju īstenot radikālu reformu (skat. B. sadaļu iepriekš un I. sadaļu turpmāk). Tomēr reformas palēnināšanos 90. gadu vidū varētu būt ietekmējis sabiedrības nepārprotamais “nogurums no reformām”.

I. Elites priekšstati par to, kādas vadības reformas ir vēlamas

Nelielā elites grupa, kuras sastāvā darbojas leiboristu partijas ministri un ierēdņi un kura virzīja Jaunzēlandes reformas no 1984. līdz 1990. gadam, aizrautīgi atbalstīja jaunās vadības idejas, kas raksturotas F. sadaļā. Kad 1990. gadā pie varas atgriezās nacionālā partija, reformu darba kārtība netika būtiski mainīta, vien varētu piebilst, ka jaunā valdība īpaši dedzīgi vēlējās šīs idejas attiecināt uz sociālās aizsardzības sistēmu.

J. Elites priekšstati par to, kādas vadības reformas ir iespējamās

Jaunzēlandes gadījumā plaša starp vēlamo un iespējamo bija mazāka nekā daudzās citās šajā pētījumā aplūkotajās valstīs, jo pastāvošā politiskā un administratīvā sistēma deva iespēju apņēmīgai valdībai samērā brīvi rīkoties, nepakļaujot to stingrai kontrolei (skat. E. sadaļu iepriekš).

Neatkarīgi no tā, būtu nepareizi uzskatīt Jaunzēlandes gadījumu par cieši saistītu teorētisku ideju tīru un “nesajaukta” pielietojuma piemēru. Vispirms jau ne visas idejas nevainojami sader kopā – reizēm šķiet, ka dažādi principi vai vadlīnijas ved atšķirīgos virzienos. Turklāt valdībai bija jāpieņem vairāki detalizēti, praktiski kompromisi (*Boston et al., 1996, pp. 82–86*). Piemēram: “par spīti apjomīgajai privatizācijas programmai 80. gadu beigās vairākas komerciāla rakstura organizācijas palika valsts īpašumā, un bija grūti panākt sabiedrības vai politisku atbalstu privatizācijai tādās jomās kā izglītība, veselības aprūpe vai zinātniskā pētniecība.” (*Boston et al., 1996, p. 8.2*)

K. Nejauši notikumi

Nav īsti skaidrs, vai kādi neparedzēti notikumi būtu spēcīgi un tieši ietekmējuši sabiedrības vadības reformu virzienu un saturu. Var tomēr atzīmēt, ka mūsu apskatāmā laikposma beigās nelaimes gadījums Keivkrikā (1993. gadā 14 jaunieši gāja bojā, sabrūkot skatu platformai Dabas aizsardzības ministrijai pakļautā rezervātā) pavēra sabiedrības neapmierinātības slūžas par iepriekšējos desmit gados istenotajām pārmaiņām. Kā viens no tragēdijas iemesliem masu saziņas līdzekļu reportāžās tika minēts individuālās atbildības trūkums decentralizētajos sabiedriskajos pakalpojumos (Gregory, 1998).

L. Administratīvā sistēma

Reformu sākumā Jaunzēlandes civildienests bija vienots, politiski neitrāls karjeras civildienests. Augstākā līmeņa ierēdņiem "bija arī plašāks skatījums uz sabiedrisko pakalpojumu jomu, nevis tikai šauras savas ministrijas intereses" (Boston et al., 1996, p. 56). Civildienesta darbību stingri regulēja dažādi noteikumi (jo īpaši personāla un darba attiecību jomā), un 80. gadu sākumā tas tika vispārēji uzskatīts par neefektīvu.

Stāvokli būtiski izmainīja 1988. gada Likums par valsts sektoru (skat. turpmāk), kā arī citas reformas. Personāla vadība tika decentralizēta, un augstākā līmeņa ierēdņu darba attiecības regulēja ar darba izpildi saistīti darba līgumi. Lielās ministriju struktūras tika sadalītas daudzās mazākās aģentūrās, un katrai no tām stingri noteica darbības uzdevumus un sasniedzamos mērķrādītājus (skat. nākamo sadaļu).

Tomēr visumā Jaunzēlandē bija – un vēl joprojām pastāv – samērā centralizēta politiski administratīvā sistēma.

M. Reformu paketes saturs

Svarīgākās vadības pārmaiņas bija ietvertas četros likumos:

- *Likums par valsts uzņēmumiem, 1986.* Tas radīja pamatu veco tirdzniecības departamentu un korporāciju pārveidošanai par uzņēmumiem, kas darbotos atbilstīgi privātā sektora principiem
- *Likums par valsts sektoru, 1988.* Izpildvadītāji kļuva pilnībā atbildīgi par savu ministriju finansiāli un funkcionāli efektīvu darbību. Valsts pakalpojumu pilnvarotā (*State Services Commissioner*) loma mainījās – no civildienesta vadītāja un darba devēja viņš kļuva par augstāko izpildvadītāju darba devēju un valdības padomnieku vispārējās vadības un personāla jautājumos. Galvenie izpildvadītāji kļuva par savas ministrijas personāla vadītājiem
- *Likums par valsts finansēm, 1989.* Tas ieviesa uzkrāto maksājumu grāmatvedības sistēmu un orientāciju uz galaproduktu un iznākumu, nevis uz ieguldījumiem un aktivitātēm
- *Likums par finanšu atbildību, 1994.* Šis likums noteica, ka valdībai ir jānosaka savi fiskālie mērķi un jāpaskaidro, kā tie sasaistās ar definētajiem atbildīgas fiskālās vadības principiem

N. Ieviešanas process

Ieviešanas process bija enerģisks – reizēm pat skarbs – un samērā nepārtraukts astoņu gadu laikā pēc 1984. gada vēlēšanām. Centrālā loma šajā procesā bija sauiņai ierēdņu Finanšu ministrijā un Valsts pakalpojumu komisijā. Turklāt plaši izmantoja konsultantus un citus ārējos ekspertus. Cilvēcisko attiecību gaisotne nereti bija nelabvēlīga – formāli 80. gados ieviesa diezgan humānu cilvēkresursu vadības modeli, taču praksē notika štatu samazināšana, plaša pārstrukturizācija, bija jaušama liela spriedze un nemiers (*Boston et al., 1996, p. 213*).

O. Faktiski īstenotās reformas

Jaunzēlandes valdībai, iespējams, izdevās īstenot daudz aptverošāku un radikālāku sabiedrības vadības reformu paketi nekā jebkurai citai *OECD* valstij. Piemēram, laikā starp 1988. un 1994. gadu darbinieku skaits civildienestā samazinājās no 88 000 līdz 37 000 (šie dati ietver arī tos ierēdņus, kuri tika “noņemti no uzskaites” un pārcelti darbā uz valsts uzņēmumiem).

Atšķirībā no daudzām citām valstīm Jaunzēlandes valdības ir pasūtījušas vismaz divus plašus reformu novērtējumus (*Steering Group, 1991; Schick, 1996*). Abos gadījumos tika izdarīti pozitīvi secinājumi, vienlaikus identificējot dažas rūpju jomas. Rīcības grupa uzskatīja, ka “pēc daudzu to cilvēku domām, ar kuriem esam runājuši vai kuru viedokli esam dzirdējuši, pamats ir stabils un ir sasniegti būtiski ieguvumi” (*Steering Group, 1991, p. 11*). Amerikāņu eksperts Alens Šiks ir secinājis, ka “reformas ir sasniegušas daudzus no dižajiem mērķiem, kuri tām tika izvirzīti” (*Schick, 1996, Executive Summary*). Valsts tirdzniecības sektorā ir panākti ievērojami darba ražības un kvalitātes uzlabojumi. Paplašinājies ministriem sniegto politikas padomu spektrs. Vērojama lielāka elastība darba attiecībās, un struktūrvienību vadītāji ir saņēmuši patiesi decentralizētu pilnvarojumu. Sabiedriskajā sfērā tagad ir pieejama daudz plašāka informācija par darba izpildi (*Boston et al., 1996, pp. 359–361*).

Mazāk pozitīvi rezultāti:

- Reformu izmaksas nav precīzi aprēķinātas, bet šķiet, ka tās varētu būt augstas. Pie izmaksām būtu jāpiemin plaša sistēmas sagrāve, kā arī pēctecības un “institucionālās atmiņas” zaudēšana
- Panākts lielāks uzsvars uz galaproduktiem, tomēr reizēm tādēļ uzmanība novirzās no *iznākuma*
- Nav skaidra atskaitīšanās un pārraudzības kārtība nedaudz atšķirīgajā “kroņa institūciju” kategorijā

	Vispārēji	Organizācija	Personāls	Finances
1981.- 1985.	Muldoon: PM (NP; 1975)	Jaunu ministriju izveidošana darbam ar konkrētām iedzīvotāju grupām (Sieviešu lietu ministrija, Jaunatnes lietu ministrija, Klusa okeāna salu ministrija; 1985)	Iniciatīvas vienlīdzīgu tiesību uz darbu nodrošināšanai (1985)	Princips "lietotājs maksā" tiek ieviests attiecībā uz daudziem valsts pakalpojumiem (1985)
	Lange: PM (Lib.; 1984)			
	Sākas ministriju pārstrukturizācija (1985)			
1986.-1990.	Likums par valsts uzņēmumiem (1986)	Likums par valsts uzņēmumiem: komercdarbības nodalīšana no administratīvās un regulējošās darbības (1986)	Likums par valsts sektoru: atbildības par personāla vadību nodošana ministrijas augstākajam izpildvadiņam (1988)	Likums par valsts sektoru: atbildības par finanšu vadību nodošana ministrijas augstākajam izpildvadiņam (1988)
	Nodoms reformēt vietējo pašvaldību sistēmu (1987)	Komercdarbības korporēšana valsts uzņēmumos (1987)	Augstāko izpildvadiņu dienesta (Senior Executive Service) izveidošana (1988)	Paziņojums par jaunu budžeta ciklu, darba izpildes līgumiem (1988)
	Likums par valsts sektoru (1988)	Ministriju pārstrukturēšana: politikas izstrādes funkcijas tiek nodalītas no ieviešanas funkcijām (Lauksaimniecības, Darba, Tieslietu, Sociālās labklājības ministrija) 1987)	Ilgadēji darba izpildes līgumi starp ministriju augstākajiem izpildvadiņiem un ministriem (1988)	Likums par valsts finansēm (1989)

	<p>Likums par valsts sektoru: autonomija, atbildīgums, kalpošana sabiedrībai, godīgums, valsts kā labs darba devējs (1988)</p>	<p>Politikas izstrādes funkcijas tiek nodalītas no regulējošām, pārbaudes un pārraudzības funkcijām (Izglītības un Transporta ministrijās) 1987</p>	<p>Likums par valsts sektoru: būtiskas izmaiņas darba attiecībās un algu apmēra noteikšanā (1988)</p>	<p>Likums par valsts finansēm: galaprodukts/iznākums; īpašnieks/pircējs; iepirkumu veikšanas veidi (uzkrāto maksājumu uzskaitē pretstata līdzekļu apgrozības uzskaitē; 1989)</p>
<p>Palmer: PM (Lib.; 1989)</p>	<p>Privatizācija: valsts kapitāls, komercdarbība (1988)</p>	<p>Privatizācija: valsts kapitāls, komercdarbība (1988)</p>	<p>Pārstrukturēta Valsts pakalpojumu komisija, (State Services Commission), lai ministri vairāk pievērstos vadības jautājumiem (1989)</p>	<p>Visaptverošs likumprojekts: reformas resursu vadība un atbildības sadale par reformu ieviešanu (1989)</p>
<p>Grozījumi Likumā par valsts sektoru: ietver noteikumus par izglītību, citiem valsts pakalpojumiem, Valsts pakalpojumu komisijas pārstrukturēšanu (1989)</p>	<p>Pašvaldību skaits tiek samazināts no 600 līdz 94; tiek likvidētas gandrīz visas īpaša nolūka varas iestādes (special purpose authorities; 1989)</p>	<p>Pašvaldību skaits tiek samazināts no 600 līdz 94; tiek likvidētas gandrīz visas īpaša nolūka varas iestādes (special purpose authorities; 1989)</p>	<p>Valsts pakalpojumu komisija: "Ierēdņu ētikas kodekss" - minimālie godīguma un piedienības standarti (1990)</p>	<p>Visas sabiedriskā sektora institūcijas pāriet uz jauno finanšu vadības sistēmu: konkrēti norādīti galaprodukti, par kuriem tiek panākta vienošanās ar vadību; uzkrāto maksājumu gramatvedības sistēmas pilnīga ieviešana; kārtība, kādā rīkoti ar naudas līdzekļiem; jaunas finanšu atskaites (1990)</p>
<p>Moore: PM (Lib.; 1990)</p>	<p>Pašvaldību komercuzņēmumu korporatizācija (1989)</p>	<p>Pašvaldību komercuzņēmumu korporatizācija (1989)</p>		

	<p>Bolger: PM (NP; 1990)</p>	<p>Premjerministra birojā un Kabineta birojā tiek ieviesta jauna struktūra, lai uzlabotu koordināciju un sniegtu padomu kvalitāti (1989)</p>	<p>Likums par darba līgumiem (1991)</p>	<p>Tiek ieviesta maksa par kapitāla izmantošanu, lai ministriju izmaksas no kapitāla izmantošanas atspoguļotos galaproduktu cenā (1991)</p>
<p>1991.-1995.</p>	<p>Logana Pārskats par valsts sektora reformām (1991): atbildīgums un kolektīvās intereses, ministriju sniegums, atskaitīšanās un audita prasību izmaksu/ieguvumu analīze, augstāko vadītāju kvalitāte</p>	<p>Premjerministrs un Kabinets: politikas un darba grupu darbības koordinēšana (1991)</p>	<p>Likums par darba līgumiem: jauna tiesiskā un institucionālā kārtība darba attiecības privātajā un valsts sektorā; Valsts pakalpojumu komisija saglabā atbildību par centrālo valsts aparātu, bet sarunu vadīšanas pilnvaras tiek deleģētas (1991)</p>	<p>Dalēju patērētāja maksājumu ieviešana veselības aprūpē (1992)</p>
<p>Informācijas tehnoloģijas nodokļu un sociālās labklājības jomā (1991)</p>	<p>10 valsts pētniecības institūtu izveidošana (1991)</p>	<p>Tiek pārskatīta valsts pensiju sistēma (1991)</p>	<p>Likumdošana nosaka vienotu atbildīguma un finanšu pārskatu struktūru (1992)</p>	
<p>Dažādas ministriju darba grupas, lai izstrādātu konkurētspējīgākus pakalpojumu sniegšanas mehānismus (1992)</p>	<p>Tiek pārdota valsts akciju daļa lidostās, ostās un pašvaldību komunālajos uzņēmumos (1991)</p>			

	<p>Referendums par pāriešanu uz proporcionālo vēlēšanu sistēmu (1993)</p>	<p>Valsts pētniecības institūti</p>	<p>Vairāk individuālo nekā kolektīvo darba līgumu (1991)</p>	<p>Finanšu pārskatu prasības tiek attiecinātas gan uz valsts uzņēmumiem, gan arī uz centrālajām valsts iestādēm (1993)</p>
	<p>"Nākamie trīs gadi" (1994)</p>	<p>Valsts veselības aprūpes uzņēmumi</p>	<p>Tiek apstrīdētas arodbiedrību tiesības vadīt sarunas (1991)</p>	<p>Iepirkumi tiek atdalīti no darba izpildes līgumiem (1993)</p>
	<p>"Kolektīvo interešu" nostiprināšana: valdības "stratēģisko rezultātu jomas" (1994)</p>	<p>Reģionālās Veselības aprūpes pārvalde, jaunu (komerciāla rakstura) organizācijas formu ieviešana sociālo pakalpojumu sfērā (slimnīcas, mājokļi transports u.c.; 1992)</p>	<p>Valsts pakalpojumu komisija sadarbojas ar ministriju izpildvadiņiem, lai izstrādātu ētikas norādījumus un kodeksus (1992)</p>	<p>Likums par fiskālo atbildību (1994): atbildīga fiskālā vadība un stingrākas atskaitšanās prasības valsts uzņēmumiem un iestādēm</p>
	<p>Stratēģisko rezultātu jomas tiek atspoguļotas ministrijās kā svarīgāko rezultātu jomas (Key Result Areas; 1994)</p>	<p>23 valsts veselības aprūpes uzņēmumu izveidošana (1993)</p>	<p>Civildienesta skola (1994; mācību vajadzību noteikšana un koordinētu profesionālo mācību nodrošināšana; 1995)</p>	<p>Tāmes/kalkulācijas pretstatā ministriju ziņojumiem par prognozēm (1994)</p>
	<p>Vadlīnijas par principiem, līgumiem un praksi civildienestā (1995)</p>	<p>Privatizācija: Government Computing Services Ltd, Prime Rate Housing Corporation (1994)</p>		<p>Ministriju ziņojumi par prognozēm: atspoguļo orientāciju uz ražotāju/kapitāla izmantotāju; perspektīvie gada pārskati; "Iebalsota ministra" iepirkumu ieceres pretstatā "atbildīgā ministra" īpašnieka interesēm (1994)</p>

	<p>Pasvaldību likums (1996; caurredzamība un atbildīgums)</p>	<p>Valsts pētniecības institūti</p>	<p>Vairāk individuālo nekā kolektīvo darba līgumu (1991)</p>	<p>Finansu pārskatu prasības tiek attiecinātas gan uz valsti</p>
	<p>Shipley: PM (NP; 1997)</p>	<p>Valsts veselības aprūpes uzņēmumi</p>	<p>Tiek apstrīdētas nodarbinātības tiesības (1991)</p>	<p>centrālajām valstis, (1999)</p>
	<p>Jaunas stratēģisko rezultātu jomas (1997.-2000.)</p>	<p>Valsts veselības aprūpes uzņēmumi</p>	<p>Tiek apstrīdētas nodarbinātības tiesības (1991)</p>	<p>Iepirkumi tiek atdalīti no darba līguma līgumiem (1999)</p>
	<p>1999-2000. gada budžeta izstrādāšana</p>	<p>Reģionālās Veselības aprūpes pārvalde, Jaunu (komerciāla rakstura) organizācijas formu ieviešana sociālo pakalpojumu sfērā</p>	<p>Valsts pakalpojumu komisija sadarbojas ar ministriju izpildevadītājiem, lai izstrādātu ētikas norādījumus un kodeksus (1992)</p>	<p>(1998)is par fiskālo atbildīgumu izstrādātājiem, lai nodrošinātu izstrādātā ētikas norādījumus un kodeksus (1992)</p>
<p>1999-2000.</p>	<p>Jaunas stratēģiskās jomas (1997.-2000.)</p>	<p>Reģionālās Veselības aprūpes pārvalde, Jaunu (komerciāla rakstura) organizācijas formu ieviešana sociālo pakalpojumu sfērā</p>	<p>Valsts pakalpojumu komisija sadarbojas ar ministriju izpildevadītājiem, lai izstrādātu ētikas norādījumus un kodeksus (1992)</p>	<p>(1998)is par fiskālo atbildīgumu izstrādātājiem, lai nodrošinātu izstrādātā ētikas norādījumus un kodeksus (1992)</p>
<p>1999-2000.</p>	<p>Jaunas stratēģiskās jomas (1997.-2000.)</p>	<p>Reģionālās Veselības aprūpes pārvalde, Jaunu (komerciāla rakstura) organizācijas formu ieviešana sociālo pakalpojumu sfērā</p>	<p>Valsts pakalpojumu komisija sadarbojas ar ministriju izpildevadītājiem, lai izstrādātu ētikas norādījumus un kodeksus (1992)</p>	<p>(1998)is par fiskālo atbildīgumu izstrādātājiem, lai nodrošinātu izstrādātā ētikas norādījumus un kodeksus (1992)</p>
<p>1999-2000.</p>	<p>Jaunas stratēģiskās jomas (1997.-2000.)</p>	<p>Reģionālās Veselības aprūpes pārvalde, Jaunu (komerciāla rakstura) organizācijas formu ieviešana sociālo pakalpojumu sfērā</p>	<p>Valsts pakalpojumu komisija sadarbojas ar ministriju izpildevadītājiem, lai izstrādātu ētikas norādījumus un kodeksus (1992)</p>	<p>(1998)is par fiskālo atbildīgumu izstrādātājiem, lai nodrošinātu izstrādātā ētikas norādījumus un kodeksus (1992)</p>
<p>1999-2000.</p>	<p>Jaunas stratēģiskās jomas (1997.-2000.)</p>	<p>Reģionālās Veselības aprūpes pārvalde, Jaunu (komerciāla rakstura) organizācijas formu ieviešana sociālo pakalpojumu sfērā</p>	<p>Valsts pakalpojumu komisija sadarbojas ar ministriju izpildevadītājiem, lai izstrādātu ētikas norādījumus un kodeksus (1992)</p>	<p>(1998)is par fiskālo atbildīgumu izstrādātājiem, lai nodrošinātu izstrādātā ētikas norādījumus un kodeksus (1992)</p>
<p>1999-2000.</p>	<p>Jaunas stratēģiskās jomas (1997.-2000.)</p>	<p>Reģionālās Veselības aprūpes pārvalde, Jaunu (komerciāla rakstura) organizācijas formu ieviešana sociālo pakalpojumu sfērā</p>	<p>Valsts pakalpojumu komisija sadarbojas ar ministriju izpildevadītājiem, lai izstrādātu ētikas norādījumus un kodeksus (1992)</p>	<p>(1998)is par fiskālo atbildīgumu izstrādātājiem, lai nodrošinātu izstrādātā ētikas norādījumus un kodeksus (1992)</p>

ZVIEDRIJA

A. Svarīgākie sociāli ekonomiskie rādītāji

Skat. sadaļu A.2. un tabulu A.1. (iepriekš tekstā).

B. Globālās ekonomikas spēki

Vēlreiz skat. sadaļu A.2. un tabulu A.1.

C. Sociodemogrāfiskās pārmaiņas

Pēc politikas zinātnieku Leina un Ersona domām, kuri ir pētījuši datus par sociālajiem slāņiem valstīs (1991, chapter 2), Zviedrija ir viena no visviendabīgākajām un sociāli vai etniski vismazāk sašķeltajām valstīm Rietumeiropā. Neatkarīgi no tā Zviedrija ir pieredzējusi tās pašas grūtības saistībā ar novecojošu sabiedrību un aizvien pieaugošu šķirto laulību skaitu, ar kurām ir saskārušās lielākā daļa citu Rietumeiropas un Ziemeļamerikas valstu. 80. gadu beigās un 90. gadu sākumā veco ļaužu skaits palielinājās īpaši strauji (skat. zīm. A.1. un A.2., kā arī sadaļu A.3.).

D. Nacionālā sociāli ekonomiskā politika

Visā analizētajā laikposmā Zviedrijā saglabājās vislielākais sabiedriskais sektors (procentuāli no IKP) visā Rietumu pasaulē. Zviedrija ir izveidojusi un saglabājusi vienu no pasaules lielākajām un vienlīdzību visvairāk nodrošinošajām labklājības valstīm (Esping-Andersen, 1990). Tas sāka radīt fiskāla rakstura problēmas jau 70. gadu beigās, un budžeta deficīts palielinājās līdz pat 13% no IKP 1982. gadā. Kaut arī 1987. gadā budžetā uz neilgu brīdi izveidojās līdzekļu pārpalikums, Zviedrija pēc tam pieredzēja atkārtotu un vēl dziļāku budžeta bilances stāvokļa pasliktināšanos. Daži komentētāji to sāka uzskatīt par praktiski neatrisināmu problēmu pastāvošajā politiskajā un administratīvajā sistēmā (Lane, 1995). Kā redzams tabulā A.5., 80. gadu beigās un 90. gadu sākumā valstī iestājās īpaši grūti laiki.

Konservatīvo valdība nāca pie varas 1991. gadā 90. gadu sākumā un vidū dominēja akūta nepieciešamība samazināt budžeta izdevumus un gūt ietaupījumus no lielākas darba efektivitātes. Tomēr līdz 90. gadu beigām budžeta līdzsvars tika atjaunots (OECD, 1998). Atliek tikai redzēt, vai atgūtais līdzsvars izrādīsies ilgāks nekā īslaicīgi sabalansētie budžeti laikā no 1987. līdz 1990. gadam.

E. Politiskā sistēma

Zviedrija ir unitāra, bet ļoti decentralizēta valsts. Tā ir bijusi konsitucionāla monarhija kopš 1866. gada, bet monarha loma ir gandrīz tikai ceremoniāla. Izpildvara pieder Premjerministram un Kabineta (Regering). Svarīgākos lēmumus nepieņem atsevišķi ministri, bet gan kolektīvi viss Kabinets.

Tabula A.5. *Ekonomiskā izaugsme Zviedrijā, 1970.–1993.*

	1970.-1977.	1978.-1986.	1987.-1993.
Zviedrija	1,7	2,1	0,1
OECD Eiropas valstis	2,5	2,0	2,3
Kopumā OECD	3,8	2,5	2,3

Avots: Adaptēts no Lane, 1995, p. 580, balstoties uz OECD datiem

Likumdevējs (*Riksdag*) ir vienpalātas parlaments ar 349 vietām. Liela daļa parlamenta darba notiek politiski neitrālā gaisotnē, kas ļoti atšķiras no tā, ko varam vērot Apvienotās Karalistes parlamenta apakšpalātā vai Austrālijas parlamentā. Valdības veidošanas procesu sāk parlamenta spikers (kam ir politiski neitrāla loma). Spikers izvirza premjerministra kandidātu, bet, ja vairāk nekā 50% parlamenta locekļu nobalso pret viņu, tad ir jāizvirza jauna kandidatūra.

Nacionālās un vietējās vēlēšanas notiek reizi četros gados pēc proporcionālās pārstāvniecības principa. Tomēr kopš 70. gadiem notikusi ne vien varas nodošana no parlamenta valdībai, bet arī tās sadalīšanās starp vairākām grupām, no kurām varētu pieminēt dažādas birokrātijas, kuras ir izaugušas no Zviedrijas sabiedriskā sektora nepieredzētas paplašināšanās, dažādas interešu organizācijas, kā arī reģionālā un vietējā līmeņa pārstāvju grupas (Lane and Ersson, 1991, p. 262).

Kopš 20. gadiem sociāldemokrātiskā partija Zviedrijā ir kļuvusi par neatņemamu valdības sastāvdaļu. Tā bija pie varas nepārtraukti no 1932. līdz 1976. gadam (bieži vien koalīcijā ar mazākām partijām). Leins un Ersons (1991, p. 262) rakstīja: "Sociāldemokrātiskās partijas spēcīgā pozīcija valstī un sabiedrībā pavēra iespēju organizēto interešu līdzdalībai politikas izstrādes procesā, ietekmējot dažādus politikas procesa posmus. Galvenās interešu organizācijas bija *LO* (*Landsorganisationen*), *TCO* ("baltās apkaklītes"), *SACO-SR* (akadēmiskās pasaules pārstāvji), *SAF* (darba devēju asociācija) un *LRF* (zemnieku asociācija)."

F. Jaunās vadības idejas

Jaunās vadības idejas, kas 80. un 90. gados tik spēcīgi strāvoja anglosakšu pasaulē (skat. aprakstus par Jaunzēlandi un Apvienoto Karalisti), sasniedza arī Zviedriju. Zviedrijas sistēma ir ļoti "atvērta" tādā izpratnē, ka zviedru amatpersonas un zinātnieki aktīvi piedalās daudzos starptautiskajos forumos (pat neproporcionāli daudz tik mazai valstij kā Zviedrija) un lielākā daļa

izglītoto zviedru brīvi pārvalda angļu valodu. Tomēr Zviedrijas valdošā elite neizrādīja tik lielu entuziasmu par modē nākušajām vadības idejām kā viņu amata brāļi dažās citās valstīs. Kaut arī "tirgus" idejas baudīja oficiālu labvēlību īsu brīdi no 1991. līdz 1994. gadam, tās nekad neiespiedās Zviedrijas valsts pārvaldē tik dziļi kā Austrālijā 90. gados vai Jaunzēlandē un Apvienotajā Karalistē 80. gados. Citas jaunās vadības koncepcijas tika labprātāk asimilētas – piemēram, totālā kvalitātes vadība (*TQM*) tika pārņemta samērā plaši un dažādās formās. Arī darba izpildes vadība, kuras pamatā bija orientācijas maiņa no ieguldījuma un procedūras kontroles uz sistēmu, kas balstās uz izmērāmu rezultātu sasniegšanu, kļuva par sabiedrības vadības reformas filozofiju 80. gadu beigās un turpmāk.

G. Partiju politiskās idejas

Premfors (*1991*) izskaidro iekšējās politiskās debates, kas noritēja 90. gadu pirmajā pusē, kā cīņu starp trim nometnēm – decentralīstiem, tradicionālistiem un ekonomētājiem. 1985. gada programma deva priekšroku decentralīstu idejām, bet neilgi pēc tam atbildīgais ministrs tika asi kritizēts par to, ka viņš vairāk runā nekā dara. Lai nu kā, bet 80. gadu beigās, kad fiskālā krīze bija pilnā plaukumā, decentralizācija un līdzdalība likās mazāk svarīgas tēmas nekā budžeta izdevumu samazināšana. Dominējošo lomu ieguva ekonomētāji. Uz rezultātiem orientēta vadība kļuva par vienu no vispopulārākajām pārvaldes reformas tēmām.

1991. gada vēlēšanās Zviedrija ieguva savu pirmo konservatīvo premjerministru kopš 1930. gada. Tagad politiskās elites labvēlība bija veltīta neolibērālisma idejām, piemēram, privatizācijas un pakalpojumu nodošanai tirgum, kuras tika plaši pārņemtas no Jaunzēlandes un Apvienotās Karalistes (*Premfors, 1998, pp. 151–152*). Tomēr tas bija salīdzinoši īss posms, jo, sociāldemokrātiem atgriežoties pie varas 1994. gadā, "reformu runas" vairs neakcentēja tirgus spēju atrisināt problēmas. Uzsvars uz ekonomiju un efektivitāti vēl joprojām saglabājas, jo budžeta problēmas ir pārāk dziļas, lai tās varētu atrisināt vienas dienas laikā.

H. Iedzīvotāju radītais spiediens

Atsaucoties uz Premforsu (*1998*), Zviedrijas sabiedrības attieksme pret savām valdībām ir bijusi diezgan svārstīga. Piemēram, sabiedriskais sektors kopā ar tā līderiem no sociāldemokrātu partijas strauji zaudēja tautas labvēlību 80. gadu beigās un 90. gadu sākumā, bet jau 1992. gadā bija vērojamas pazīmes, ka sabiedrības uzticība valsts sektora institūcijām pieaug un ka vēlētāji baidās no Zviedrijas dāsnās labklājības valsts radikālas nojaukšanas. Kopumā varētu sacīt, ka mūsu aplūkotajā laikposmā vairākums zviedru bija neapmierināti ar lielās valdības mašīnērijas birokrātiskākajiem aspektiem, bet aizstāvēja labklājības valsts sniegto nodrošinājumu un nekādā ziņā neizjuta kvēlu mīlestību pret "jaunajām labējām" tirgus doktrīnām, kas 80. gados bija modē Apvienotajā Karalistē un Amerikas Savienotajās Valstīs.

I. Elites priekšstati par to, kādas vadības reformas ir vēlamas

Kāds zviedru eksperts izteicis viedokli, ka šajā pētījumā aplūkotajā laikposmā pastāvēja trīs galvenie uzskati par to, kā Zviedrijas valdībai būtu jārisina savas problēmas (*Premfors, 1991* – skat. G. sadaļu iepriekš). Decentralizētāji vēlējās atslābināt centrālās valsts tvērienu un nodot gan darbības vadības lēmumus, gan arī aizvien grūtākos resursu sadales lēmumus zemākajiem pārvaldes līmeņiem vai pat atsevišķām institūcijām, piemēram, skolām un slimnīcām. Ekonomētāji bija pirmām kārtām nobažījušies par samilzušo budžeta deficītu un labklājības izdevumu raksturīgajām tendencēm iet plašumā. Viņi centās vājināt “resursu sadales koalīcijas” Zviedrijas politikas izstrādē. Tradicionālisti koncentrējās uz to, lai, cik vien iespējams, saglabātu Zviedrijas valsts saturu un procesus tādā formā, kādā tie pastāvēja “zelta laikos” – 60. gados un 70. gadu sākumā. 80. gadu beigās ekonomētāji sāka gūt virsroku, bet Premfors (*1998*) norāda, ka 90. gadu beigās pamatu zem kājām sāk atgūt decentralizētāji.

J. Elites priekšstati par to, kādas vadības reformas ir iespējamās

Reformu iespējamību Zviedrijā nosaka stingri iesakņotais valdības lēmumu pieņemšanas process. Parasti aģentūras izstrādā plānus, konsultējoties ar savām padomēm, kurās ir plaši pārstāvētas arodbiedrības, darba devēju asociācijas un citas interešu grupas. Tādēļ jautājumi par reformu iespējamību tiek jau pašā sākumā apspriesti ar tiem, kuriem ar šo reformu būs “jādzīvo”, un šī kārtība atšķiras no, piemēram, Apvienotās Karalistes vai Jaunzēlandes politikas izstrādes sistēmas, kur dažas reformas iecerēja un īstenoja neliela grupiņa politiķu un augstākā līmeņa ierēdņu.

K. Nejauši notikumi

Būtisku notikumu nebija.

L. Administratīvā sistēma

1994. gadā tikai 17,3% ierēdņu strādāja centrālajā valdībā (salīdzinājumā ar 48,7% Francijā un 47,7% Apvienotajā Karalistē – skat. tabulu 3.2.). Tas liecina par apgabalu un vietējo pašvaldību nozīmi Zviedrijas administratīvajā sistēmā. Zviedrijā ir 23 apgabalu pašvaldības un 286 vietējās pašvaldības. Apgabalu pašvaldības ir atbildīgas par gandrīz visiem veselības aprūpes pakalpojumiem, un tām ir tiesības noteikt apgabala nodokli. Vietējo pašvaldību pārziņā ir mājokļu, izglītības un sociālās labklājības jautājumi. Leins un Ersons augstu vērtē reģionālā un vietējā līmeņa rīcības brīvību Zviedrijai (*Lane and Ersson, 1991, pp. 224–225, skat. arī tabulu 3.3.*).

Pat centrālā valdība ir neparasti decentralizēta pēc starptautiskajiem standartiem, un tāda tā ir bijusi jau sen. Zviedrijas centrālās valdības aģentūru autonomiju aizsargā konstitūcija, un tās ir pakļautas Kabinetam kopumā, nevis atsevišķiem ministriem. Aģentūru skaits pārsniedz 300, un 90. gadu vidū tajās strādāja aptuveni 320 000 darbinieku (turpretim ministrijās to bija tikai 2900). Tādējādi ministrijas ir nelielas un galvenokārt sniedz padomus politiķiem un sagatavo tiesību aktu projektus. Diezgan bieži ir izteiktas šaubas par ministriju spēju virzīt vai kontrolēt aģentūras (*OECD, 1997a, p. 94, 1998; Wilks, 1996*).

Zviedrijas civildienests ir politiski neitrāls, un ministru/ierēdņu karjeras gaita parasti ir nodalīta (skat. tabulu 3.1.). Tomēr trīs augstākās amatpersonas ministrijās – valsts sekretāru, pastāvīgo sekretāru un sekretāru juridiskajos jautājumos – ieceļ ministrs.

Politikas izstrāde parasti ir atklāts process, kurā plaši iesaistās eksperti un interešu grupas. Likums par informācijas brīvību nodrošina sabiedrībai tiesības iepazīties ar gandrīz visiem oficiālajiem dokumentiem, tostarp pat ar gandrīz visu premjerministra korespondenci.

M. Reformu paketes saturs

Pēc tam, kad sociāldemokrātiskā partija 1976. gadā tika izstumta no valdības (pirmo reizi četrdesmit gadu laikā), tā analizēja notikušā cēloņus. Viens faktors varētu būt tas, ka daudziem cilvēkiem šī partija asociējās ar “sistēmas sastāvdaļu”, kam raksturīga birokrātiska inerence. Tādēļ, atgriežoties pie varas 1982. gadā, sociāldemokrāti bija apņēmušies mainīt savas partijas tēlu šajā aspektā un padarīt valsts mašīnēriju atsaucīgāku un pieejamāku ierindas pilsonim. Viņi izveidoja Valsts pārvaldes ministriju kā savu reformu simbolu. 1985. gadā pieņemtajā Valdības modernizācijas programmā ievērojams uzsvars tika likts uz funkciju decentralizāciju no centrālā līmeņa uz apgabalu un vietējo pašvaldību līmeni (kaut arī jāatzīmē, ka decentralizācija bija valdībā jau ilgi dominējoša tēma, ko nekādā gadījumā nevarētu piedēvēt tikai sociāldemokrātiem – *Premfors, 1998*) Citas aktuālas tēmas bija izvēles iespēju nodrošināšana iedzīvotājiem un atsaucība klientu vajadzībām. Personāla vadība tika decentralizēta, un tādējādi aģentūras varēja pašas pieņemt darbā savus darbiniekus un noteikt viņu algu apmērus, ievērojot valstī noteiktās darba apmaksas kategorijas.

Tajā laikā privatizācija netika atbalstīta. Kā teicis kāds ierēdnis 1987. gadā:

“Zviedrijas valdība principā noraida privatizāciju kā sabiedriskā sektora problēmu risināšanas paņēmieni. Galvenais iebildums ir tas, ka privatizācija radīs netaisnīgumu ienākumu sadalē.” (*Gustafsson, 1987, p. 180.*)

80. gadu beigās sākās reformas otrais posms, ko aizēnoja pieaugošā fiskālā krīze. Bija ārkārtīgi svarīgi panākt efektivitāti un gūt ietaupījumus. 1990. gadā tika izziņota Pārvaldes programma, kuras mērķis bija samazināt sabiedrisko sektoru par 10%. To bija paredzēts panākt ar vairākiem pasākumiem: likvidējot vai apvienojot aģentūras, paplašinot funkciju deleģēšanu un ieviešot vairākas produktivitātes paaugstināšanas iniciatīvas. Uzsvars uz taupīgumu vēl pastiprinājās, kad 1991. gadā pie varas nāca konservatīvo (Bildta) valdība. Šajā laikā bija daudz runu par labu privatizācijai, taču praksē valdībai drīz vien nācās pieņemt kompromisu attiecībā uz sākotnēji iecerētajiem diezgan plašajiem privatizācijas plāniem. Lai nu kā, bet 1994. gadā pie varas atgriezās sociāldemokrāti, kas tajā laikā jau bija atteikušies no savas principiālās nostājas pret privatizāciju un bija gatavi akceptēt privatizāciju – izlases kārtā un pragmatiski pamatotu. Laikā starp 1990. un 1996. gadu 13 aģentūras pārveidoja par valsts uzņēmumiem (zviedri, tāpat kā somi, deva priekšroku valsts īpašumtiesību kombinācijai ar korporatīvo formu, nevis pilnīgai privatizācijai – kā Jaunzēlandē un Apvienotajā Karalistē).

No 1988. līdz 1993. gadam ieviesa vairākas spēcīgas finanšu vadības reformas, tostarp uz rezultātiem orientētu budžetu veidošanu, vispārējos asīgnējumus un uzkrāto

maksājumu grāmatvedības sistēmu. Uz rezultātu orientētu vadību oficiāli ieviesa visās valsts organizācijās 1988. gadā. Paralēli tam samazināja agrāk tik iespaidīgo Zviedrijas plānošanas mašineriju (*Wilks, 1996*). Sākot no 1993. gada, katrai aģentūrai ir jāpublicē gada pārskats, kurā tiek iekļauti darba izpildes rādītāji, ienākumu uzskaitījums, bilance, atlikto maksājumu uzskaitē un finanšu analīze (*OECD, 1997a, p. 90*). 1996. gadā reformēja pašu budžeta procesu, labāk definējot tā pirmo posmu, kurā tiek noteikti kopējo izdevumu "griesti" (*OECD, 1998*).

Nepārtraukti decentralizācijas pasākumi noritēja paralēli centieniem panākt ietaupījumus. 1993. gadā ieviestā jaunā centrālās valdības dotāciju sistēma pašvaldībām ne vien nostiprināja pašvaldību autonomiju (mazāk sikumainu noteikumu no centra), bet arī ļāva valdībai noteikt ciešākus budžeta ietvarus un atstāt pašvaldību ziņā izlemt, kā tās vēlas sadalīt piešķirtos līdzekļus.

Visā laikposmā, sākot no 80. gadu vidus, tika apstiprinātas visdažādākās pakalpojumu kvalitātes uzlabošanas sistēmas, kas bieži vien balstījās uz *TQM* vai *ISO 9000* principiem. Tās ieviesa visos valsts pārvaldes līmeņos, taču nebija kāda viena centrālā plāna vai standarta kā, piemēram, Pilsoņu harta Apvienotajā Karalistē (*OECD, 1997a, p. 91*).

N. Ieviešanas process

Zviedrija ir vienmēr centusies izvairīties no skarbā vai pat griezīgā reformu ieviešanas stila, kam deva priekšroku Tečeres valdība Apvienotajā Karalistē, Langes valdība Jaunzēlandē vai Hovarda valdība Austrālijā. Gandrīz vienmēr – ar dažiem izņēmumiem – tika ievēroti tradicionālie zviedru procesi, kas ietvēra plašas diskusijas starp svarīgākajam ieinteresētajām pusēm pirms jebkuras jaunas darbības uzsākšanas. Zviedrijā, tāpat kā Somijā, plaši izmantoja pilotprojektus, kuros vispirms izmēģināja svarīgākos jaunievedumus (piemēram, uz rezultātiem orientētu budžetu izstrādi), un tikai tad tos attiecināja uz visu sabiedrisko sektoru kopumā. Kā piemēru var minēt 1984. gada eksperimentu ar "brīvajām pašvaldībām", kurā deviņas vietējās pašvaldības un trīs apgabalu pašvaldības izmēģināja sistēmu, kas paredzēja samazināt pašvaldību darbības regulēšanu no centrālā līmeņa. Vienlaikus tika pieliktas milzīgas pūles, lai mazinātu piespiedu štatu samazināšanu civildienestā.

O. Reāli ieviestās reformas

Nav šaubu, ka 80. un 90. gados tika panākta būtiska varas decentralizācija uz apgabalu un vietējo pašvaldību līmeni. Skaidrs ir arī tas, ka budžeta sistēmas plaši modernizēja un uz galaproduktu orientētas darba procedūras stabili ieviesa 80. gadu beigās. Produktivitātes pētījumi apliecina, ka milzīgam sabiedriskā sektora produktivitātes kritumam 70. gados un tā nedaudz mazākajam kritumam 80. gados sekoja produktivitātes kāpums 90. gadu sākumā (skat. diskusiju 5. nodaļā).

Zviedrijai ir liela interese par novērtēšanu, un valstī ir izveidotas vairākas novērtēšanas struktūras. Nacionālajam audita birojam (*Riksrevisionsverket*) ir svarīga loma novērtējumu un darba izpildes auditu veikšanā, un tas ir izrādījis interesi par vairākām sabiedrības vadības reformām (*Pollitt et al., 1999*). Bez tam darbojas arī

Valsts finanšu ekspertīze, kas ir veikusi apjomīgus pētījumus par sabiedriskā sektora produktivitāti, un Zviedrijas administratīvās attīstības aģentūra. Tomēr, neraugoties uz šo organizāciju klātbūtni, nav veikts neviens visaptverošs reformu novērtējums. Blakus šiem ievērojamajiem sasniegumiem pieaug bažas, ka centrālajām ministrijām pietrūkst administratīvās spējas noteikt pamatotus, bet vienlaikus prasīgus aģentūru darba izpildes mērķrādītājus (OECD, 1997a, 1998). Turklāt nav vērojams, ka parlamenta deputāti izrādītu lielu interesi par viņiem tagad plaši pieejamo darba izpildes rādītāju izmantošanu. Un nobeigumā vissvarīgākais – ir pagājis pārāk neilgs laiks, lai ar pārliecību varētu teikt, ka hroniskā budžeta deficīta problēma nu ir atrisināta uz visiem laikiem.

Valsts modernizācija	Tiesiskums	Valsts pārvalde	Valsts finanses
<p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p>	<p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p>	<p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p>	<p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p>
<p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p>	<p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p>	<p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p>	<p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p>
<p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p>	<p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p>	<p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p>	<p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p>
<p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p>	<p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p>	<p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p>	<p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p>
<p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p>	<p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p>	<p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p>	<p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p> <p>1888. gada likums par nodarbinātību</p>

	Vispārēji	Organizācija	Personāls	Finanses
1981.-1985.	Fälldin: PM (Zemn., Lib.; 1979)			Ekspieriments: budžeta ietvaru noteikšana 3 gadu laikposmam (administratīvie izdevumi; 1985)
	Pie Finanšu ministrijas tiek izveidota neatkarīgu ekspertu grupa valsts finansu jautājumos: ienākumu pārdale labklājības valstī un aģentūru darba produktivitāte (1981)			
	Palme: PM (Soc.; 1982)			
	Palme: PM (Soc.; 1985)			
1986.-1990.	Carlsson: PM (Soc.; 1986)	Jaunas instrukcijas 200 aģentūrām: decentralizācijas rezultāti, ilgtermiņa mērķi, palielināta autonomija, lielāka rīcības brīvība vadītājiem (1988)	Lielāka elastība: darbinieku pieņemšana darbā, augstāko izpildvadītāju mobilitāte (1988)	Likumprojekts par papildinājumiem pie budžeta: budžets 3 gadu laikposmam (sākot ar 1991./92. g.) (1988)
	Parlamenta lēmums par sabiedrības vadību (1987)	Valsts pārvaldes ministrija: reorganizācija, spējas izpildvaras pastiprināšana, atjaunošanas procesu līderis (1988)	Pētījums par algu skalām un darba apmaksas sistēmu (1988)	Uz rezultātiem orientēta vadība: darba izpildes mērījumi, uzskaitē, budžeta cikli (pieprasījums un reglējingsbrev; 1988)

	<p>Valdības noteikumi par aģentūrām: pārvaldes reformas vadlīnijas (1987)</p>		<p>Tiek modernizēts Modernizē Likums Likumu par nodarbinātību sabiedriskajā sektorā (1988)</p>	<p>Sīki izstrādāti budžeta pieprasījumi: resursu analīze, vide, rezultāti (minus 2, plus 3 gadi; 1988)</p>
	<p>Carlsson: PM (Soc.; 1988)</p>			<p>Metodoloģija, kā noteikt tiesību aktu grozījumu izstrādes izmaksas (1988)</p>
	<p>"Brīvo pašvaldību" eksperiments: palielināt pašvaldību autonomiju, pārstrukturēt attiecības starp centrālo, reģionālo un vietējo līmeni (1988)</p>			<p>Valdības noteikumi par budžeta reformu (mērķi un rezultāti; 1988)</p>
	<p>Administrācija: samazināšana par 10%, decentralizācija, deregulācija, internacionalizācija (1990)</p>			<p>Likumprojekts par papildinājumiem pie budžeta: vadlīnijas sabiedriskā sektora atjaunošanai (1988)</p>
	<p>Paplašināts pētījums par tiesību aktu sekām (1990)</p>			<p>Nepārtraukta budžeta procesa reorganizācija: konkrētizēt rezultātus (1990)</p>
	<p>Pārskats par spēkā esošajiem likumiem un noteikumiem; likumdošanas pārskata un datorizācijas rezultāti (1990)</p>			<p>budžeta (1988)</p>

	<p>Jauns Pašvaldību likums: skaidrāks pilnvarojums, finanšu vadības reformas, lielāka uzmanība uzskaitē un auditam, brīvāka komiteju struktūra (1990)</p>			
<p>1991.-1995.</p>	<p>Bildt: PM (Kons.); 1991)</p>	<p>Finanšu ministrijai tiek uzdota atbildība par valsts pārvaldes centrālajiem jautājumiem (1991)</p>	<p>Visaptveroša nodarbinātības drošības sistēma (1991)</p>	<p>Budžeta procesa pārskatīšana (1992)</p>
	<p>Uz rezultātiem orientēta vadība: uzsvars uz analīzi un novērtēšanu (1991)</p>	<p>Valsts pārvaldes ministrija pārzina vairs tikai reģionālās un vietējās pašvaldības, pārējās institūcijas tiek nodotas Finanšu ministrijas, Administratīvās attīstības aģentūras, Nacionālā audita biroja, Valsts darba devēju aģentūras pārziņā (1991)</p>	<p>Nodarbinātības Drošības fonds (1991)</p>	<p>Nacionālā audita biroja komisija: gradācijas sistēma, lai novērtētu aģentūru administratīvo spēju (1992)</p>
	<p>Pielikums pie budžeta likumprojekta: progresa ziņojums ar vienkāršotiem noteikumiem (1991)</p>	<p>Ministru Kabineta birojs: politikas koordinācijas Kanceleja (1991)</p>	<p>Pensiju sistēma tiek pieskanota pensiju sistēmai privātajā sektorā (1991)</p>	<p>Tiek ieviesti elastīgi budžeta laikposmi (1992)</p>

	<p>Paātrina deregulāciju: tiek atcelti vairāk nekā 1000 aģentūru nolikumi (1991)</p>	<p>Atsevišķu valsts uzņēmumu privatizācija (1991)</p>	<p>Jauna klasifikācijas sistēma algu statistikai civildienestā (1991)</p>	<p>Aģentūras iesniedz pirmos gada finanšu pārskatus (par kuriem Nacionālais audita birojs ir sniedzis savu atzinumu) tieši valdībai: bilance, ienākumu uzskaitē, ziņojums par atliktajiem maksājumiem, izmaiņas finansālajā situācijā, ziņojums par darba izpildi (1992)</p>
	<p>Pašvaldību likums: brīvība strukturēt aktivitātes; deregulācijas, privatizācijas, orientācijas uz tirgu veicināšana (1991)</p>	<p>Valdības rīkojums visām aģentūrām: skaidrāki mērķi un rezultātu kontrole (1992)</p>	<p>Katra aģentūra ir atbildīga par savu darbinieku profesionālajām mācībām un pilnveidošanu (1992)</p>	
	<p>Paziņojums par ekonomisko politiku: samazināties budžeta deficīts (1992)</p>	<p>Tiek reorganizēta Valsts kanceleja, vispārējais budžets (1992)</p>	<p>Ziņojums "Valsts un darbinieku organizācija": arodbiedrībām ir jāmaksā par palīdzību, ko tās saņem sarunu vadīšanā (1992)</p>	<p>Jaunas budžeta un uzskaites formas: labāks pārskats par finansālo situāciju (1993)</p>
	<p>Kritēriji, lai noteiktu, kad valsts uzņēmums ir piemērots privatizācijai, transformācijai, slēgšanai (1992)</p>	<p>Tiek likvidēts un sadalīts Nacionālais ierēdņu profesionālo mācību un attīstības institūts (SIPU; 1992)</p>	<p>Mācību programma par finanšu finanšu vadības jautājumiem (1992) Jauna Valsts darba devēju organizācija, ko kontrolē un finansē valdības aģentūras (1994)</p>	<p>Aģentūras maksā kredīta procentus par līdzekļiem, ko tās aizņemas no valsts budžeta (1993)</p>

	<p>Strukturālā deficīta samazināšana (1993)</p>	<p>Pasta žiro sistēmas monopolstāvokļa likvidēšana attiecībā uz valsts maksājumiem (1993)</p>		<p>Aģentūras: līdzekļu aizņemšanās investīcijām, riska analīze (1993)</p>
	<p>Kritēriji valsts funkciju korporatizācijai (1993)</p>	<p>Valsts pārdojā 49% savu akciju mežizstrādes nozarē (1994)</p>		<p>Izmaiņas finanšu kontrolē aģentūrās: jauns uzkrāto maksājumu grāmatvedības modelis, ietvara (kopējo) asinējumu paņēmieni, kredīta procentu konti, kredīta modelis ieguldījumiem pamatlīdzekļos (1993)</p>
	<p>Turpinās uz rezultātiem orientētas vadības ieviešanu (1993)</p>	<p>Dažādu valsts funkciju tālāka korporatizācija (1996-?)</p>		<p>Valdības noteikumi par iekšējo auditu valdības aģentūrās (1994)</p>
	<p>Carlsson: PM (Socsoc.; 1994)</p>			
<p>1996.-1998.</p>	<p>Persson: PM (1996)</p>			<p>"Grūdiens" projekts 10 ministrijās un 10 aģentūrās (1995)</p>
	<p>Parlamenta rezolūcija par izdevumu "griestu" noteikšanu (1995)</p>			<p>Budžeta gads tiek saskaņots ar kalendāro gadu (1997)</p>

<p>260 aģentūras: pēctecības ziņojumi par darba izpildi (1998)</p>	
<p>VESTA: integrēta, konsolidēta sistēma prognožu un budžetu izstrādei centrālajā valdībā, konsolidētai grāmatvedības uzskaitēi, darba izpildes kontrolei un izmaksu informācijas iegūšanai (īstevies līdz 2000. gadam; 1997)</p> <p>Likumprojekts: Centrālās valdības administrācijas kalpošana iedzīvotājiem (1997.-1998.)</p>	

APVIENOTĀ KARALISTE

A. Svarīgākie sociāli ekonomiskie rādītāji

Skat. sadaļu A.2. (iepriekš tekstā).

B. Globālās ekonomikas spēki

Skat. sadaļu A.2. (iepriekš tekstā).

C. Sociodemogrāfiskie rādītāji

Skat. sadaļu A.3. (iepriekš tekstā).

D. Nacionālā sociāli ekonomiskā politika

Lēdijas Tečeres konservatīvo valdības nākšana pie varas 1979. gadā iezīmēja pilnīgu atteikšanos no Keinsa (*Keynes*) makroekonomiskās vadības politikas un dzelzaina monetārisma ēras sākumu. Dominēja uzskats, ka sabiedriskā sektora nepieciešamība veikt aizņēmumus (*Public Sector Borrowing Requirement, PSBR*) ir galvenais rādītājs, ko atbildīgai valdībai vajadzētu censties samazināt. Tas, savukārt, nozīmēja ļoti stingru fiskālo politiku. To pašu nozīmēja arī valdības neatslābstošā apņēmība kontrolēt inflāciju (kas 70. gados bija sasniegusi biedējoši augstu līmeni un vēl joprojām turpināja pieaugt straujāk nekā daudzās citās valstīs, kas bija Apvienotās Karalistes galvenās konkurentes ekonomikas jomā). Tāpēc konservatīvo valdības bija apņēmības pilnas samazināt sabiedrisko izdevumu īpatsvaru iekšzemes kopproduktā. Taču praksē tām sākumā neizdevās gūt īpašus panākumus (papildu informācijai skat. *Thain and Wright, 1995*). Līdz 90. gadu sākumam sabiedrisko izdevumu īpatsvars iekšzemes kopproduktā bija samazinājies (skat. 5. nodaļu, tabulu 5.1.), tomēr šo efektu daļēji panāca mainītas definīcijas.

Leiboristu valdība, kura tika ievēlēta 1997. gadā, mantojumā saņēma diezgan veselīgu ekonomisko situāciju, taču tā apņēmas vismaz vēl divus gadus saglabāt iepriekšējās valdības stingros izdevumu plānus. Valdība veica visaptverošu izdevumu pārskatu un tad paziņoja par budžeta palielinājumu atsevišķos sektoros, jo īpaši veselības aprūpē un izglītībā (*Chancellor of the Exchequer, 1998*).

E. Politiskā sistēma

Apvienotā Karaliste ir unitāra un ļoti centralizēta valsts. Politiskās sistēmas pamatā ir mažoritārisma un sāncensības princips – vēlēšanu rezultātus nosaka pēc vienkāršā balsu vairākuma. Valstī darbojas divas galvenās partijas (konservatīvie un leiboristi), kā arī vairākas mazākas partijas, no kurām nozīmīgākā ir liberāli demokrātiskā partija. Pēc Otrā pasaules kara visas valdības ir bijušas vai nu leiboristu, vai arī konservatīvo valdības. Kabinets galvenokārt īsteno ministru kolektīvo atbildību un apstiprina jauno politiku. Taču politikas izstrāde vairākumā gadījumu notiek ārpus Kabineta – ministrijās vai Kabineta komitejās. Izpildvara ir ļoti spēcīga, to nodrošina stingrā partiju disciplīna

parlamenta apakšpalātā (*the House of Commons*). Parasti valdība var gandrīz vienmēr "dabūt cauri" savas likumdošanas iniciatīvas. Parlamenta augšpalātā (*the House of Lords*) ir pārstāvēti gan aristokrāti, kuru tituls tiek pārmantots, gan arī pēri, kuriem tituls tiek piešķirts uz mūžu. Šīs grāmatas rakstīšanas laikā tiek plānotas būtiskas reformas augšpalātā (atteikšanās no pārmantojamības). Tomēr augšpalāta var tikai novilcināt, bet ne noraidīt valdības iesniegtos likumprojektus.

Kad mēs jau gatavojām grāmatu iespiešanai, uzzinājām par vēl citām konstitucionālajām pārmaiņām, proti, par Skotijas un Velsas parlamentu izveidošanu. Vēl nav skaidrs, kādu ietekmi šī iniciatīva atstās uz valsts pārvaldi.

F. Jaunās vadības idejas

Apvienotā Karaliste ir vienmēr cieši sekojusi vadības teoriju, vadības konsultantu un vadības guru pasaules attīstībai, kur dominējošā loma ir ASV (*Pollitt, 1993, chapters 1 and 2*). Konservatīvo valdības no 1979. līdz 1997. gadam bija īpaši atvērtas jaunajām vadības idejām un no privātā sektora aizgūtiem paņēmieniem. Lēdijas Tečeres pirmais padomnieks efektivitātes jautājumos bija uzņēmējs Dereks Reiners (*Derek Rayner*), un vēlāk arī citi uzņēmumu vadītāji tika plaši iesaistīti kā valdības konsultanti dažādās jomās (*Metcalfe and Richards, 1990*). Konservatīvos nomainījusī leiboristu administrācija turpināja izmantot ievērojamus uzņēmējus dažādās svarīgās lomās sabiedriskajā sektorā (piemēram, lai pārskatītu Pilsoņu hartas iniciatīvu).

G. Partiju politiskās idejas

Vispārējās vadības ideju izlēmīga pārņemšana sākās 1979. gadā, kad jaunievēlētā neokonservatīvā valdība nomainīja savu priekšgājēju – kreisi centrisko administrāciju (skat. arī aprakstu par Kanādu un ASV, un ievērojiet, ka vadības reformas Austrālijā un Jaunzēlandē sāka kreisi centriskās partijas, skat. *Castles et al., 1996*). Tomēr tas nenozīmē, ka konservatīvo partijas politiķiem būtu ļoti precīzi skaidras idejas par vadības reformu. Tie drīzāk bija vispārēji plaši uzskati un doktrīnas, kas mudināja valdību doties konkrētā virzienā. Valdība uzskatīja, ka privātais sektors pēc savas būtības ir efektīvāks nekā sabiedriskais sektors, ka civildienests ir pārāk privilēģēts un pašapmierināts un ka valsts ir pārāk liela un pārāk iejaucas procesos (*Pollitt, 1993*). Šīs idejas gan attīstījās ilgā valdīšanas laikā, un būtu nepareizi uzskatīt, ka valdībai, nākot pie varas 1979. gadā, jau bija skaidri izplānotas visas vēlākās vadības reformas.

H. Iedzīvotāju radītais spiediens

Apvienotajā Karalistē nebija vērojama iedzīvotāju kustība par labu kādai reformai. Vadības pārmaiņu iniciatori bija politiskās, darījumu un administratīvās elites pārstāvji. Tomēr tautas viedoklim bija zināma loma. Pirmo privatizācijas pasākumu (sabiedriskā dzīvojamā fonda pārdošana īrniekiem, *British Telecom* akciju publiskais piedāvājums) popularitāte pārliecināja valdību, ka ir vērts doties tālāk šajā virzienā. Sabiedrība atsaucīgi uztvēra arī valdības vēstījumu, ka ir jāpaaugstina sabiedrisko pakalpojumu kvalitāte, lai gan – ironiskā kārtā – 1991. gada Pilsoņu harta tika izstrādāta valdības augšējos līmeņos, pavisam minimāli konsultējoties ar sabiedrības pārstāvjiem (*Prime Minister*,

1991). Vispārēja "godbijības samazināšanās" sabiedrībā bija vēl viens faktors, kas ietekmēja vairākas uz pakalpojumu saņēmējiem orientētas reformas.

I. Elites priekšstati par to, kādas vadības reformas ir vēlamas

Tečeres konservatīvo valdība kļuva aizvien radikālāka, jo tās politisko pašpārliecību stiprināja uzvaras vēlēšanās 1983. un 1987. gadā. 80. gadu beigās daži Kabineta locekļi, iespējams, tostarp arī pati Mārgareta Tečere, iecerēja apvienot tirgus mehānismu izmantošanu ar vienlaicīgu sabiedriskā sektora samazināšanu, t.i., pašreizējo valsts funkciju un aktivitāšu atdošanu privātajam sektoram un tirgus mehānismu ieviešanu pāri palikušajā sabiedriskajā sektorā. Šī vispārējā orientācija turpinājās arī Meidžora administrācijas laikā (1990.–1997.), par ko liecina dzelzceļa un *British Coal* privatizācija, dažu *Next Steps* aģentūru pārdošana un Privātā finansējuma iniciatīvas paplašināšana. 1997. gadā jaunievēlētās leiboristu valdības centieni bija atšķirīgi, taču nedaudz. Privatizēšanas tieksme apslāpa, bet netika izvirzīta pretēja iniciatīva – pārņemt atpakaļ privatizētās organizācijas vai funkcijas valsts īpašumā. Privātā finansējuma iniciatīva tika saglabāta. Lai arī jaunās valdības tonis bija līdzjūtīgāks pret sabiedriskā sektora darbiniekiem, valdība neatkāpās no pārliecības, ka ir jāuzlabo sabiedrības vadība un jāsniedz efektīvāki un kvalitatīvāki pakalpojumi iedzīvotājiem.

J. Elites priekšstati par to, kādas vadības reformas ir iespējamās

Vienas partijas veidotas izpildvaras neparastā ietekme britu sistēmā ļauj valdībām nepieredzēti brīvi īstenot savas iecerētās reformas pat tad, ja tās izraisa plašas debates parlamentā un ir nepopulāras iedzīvotāju vidū (piemēram, Nacionālā veselības dienesta reforma 1989. gadā bija ārkārtīgi nepopulāra gan veselības darbinieku vidū, gan arī plašākā sabiedrībā, bet neatkarīgi no tā tika ieviesta valdības ideja, ka "ar pakalpojumu sniegšanu ir jānodarbojas tirgum", skat. *Pollitt, Birchall and Putman, 1998*). Skaidrs, ka kopš 1979. gada valdības ir uzskatījušas, ka ilgstošas un dziļas administratīvās pārmaiņas ir pilnīgi iespējamās. Apvienotajā Karalistē šķēršļu šādām reformām ir ievērojami mazāk (un reformu politiskās izmaksas ir zemākas) nekā daudzās citās valstīs.

K. Nejauši notikumi

Nevar izcelt kādu atsevišķu notikumu, kas būtu spējī, plaši un tiešā veidā ietekmējis vadības reformas norisi (ja vien par nejaušību neuzskata Folklendu karu, kam bija tonizējošs efekts uz konservatīvo valdības popularitāti vēlētajū vidū un vēlākiem panākumiem 1983. gada vispārējās vēlēšanās – bet pat šim notikumam bija tikai netieša ietekme).

No otras puses, ir bijuši konkrēti notikumi atsevišķās organizācijās vai sektoros, kas ir atstājuši būtisku vietējo ietekmi. Kā piemēru varētu minēt traģisku neveiksmju virkni bērnu aizsardzībā (kas lika valdībai pievērsties sociālo pakalpojumu departamentu reformai) un dažu kreisi noskaņotu vietējo padomju rīcību, kas deva labu iegāstu centrālajai valdībai (Tečeres vadībā) likvidēt vairākas lielo pilsētu pašvaldību padomes un ieviest papildu kontroles mehānismus pārējās pašvaldībās (*Cochrane, 1993*).

L. Administratīvā sistēma

Pastāvīgais civildienests vēl joprojām ir galvenais atbalsta un padomu avots ministriem, kaut arī tam varbūt ir mazāk dominējoša loma nekā pirms trīsdesmit gadiem un tradīcija izmantot politiskos atbalstītājus padomnieku funkcijās jau ir dziļi iesakņojusies. Ierēdniecība ir politiski neitrāla līdz pat tās augstākajam līmenim (pastāvīgajam sekretāram). Raksturīga kultūras iezīme civildienestā ir tā, ka augstākā līmeņa ierēdņi ir ģenerālisti (nevis juristi). Vissvarīgākā konstitucionālā doktrīna, kas jāievēro augstākajām amatpersonām, ir "ministra atbildība", kas nozīmē (vispārīgos vilcienos), ka ministriem ir jāatskaitās parlamentam par visām ministrijas aktivitātēm un ka ierēdņi parasti paliek anonīmi, bet viņu galvenais pienākums ir atbalstīt un aizsargāt "savu" ministru. Tādēļ ierēdņiem *netiek* noteikts nekāds augstāks pienākums pret savu "valsti" (šis jēdziens vispār netiek plaši lietots), likumdevēju orgānu vai iedzīvotājiem.

Centrālās valdības darbs ir organizēts pa ministrijām, no kurām lielāko daļu vada Kabineta ministrs. Lielākā daļa ierēdņu šobrīd strādā daļēji autonomās aģentūrās, kuras juridiski vēl joprojām atrodas savu "mātes" ministriju sastāvā (*O'Toole and Jordan, 1995*).

Pašvaldības ir mazāk aizsargātas pret centrālās valdības iejaukšanos nekā lielākajā daļā citu Eiropas valstu. Konservatīvo valdības pilnvaru laiku no 1979. līdz 1997. gadam raksturo ievērojama spriedze starp valsti un vietējām pašvaldībām. Centrālā valdība gan pieņēma daudzus tiesību aktus, kas ierobežoja pašvaldību rīcības brīvību (jo īpaši finanšu jomā), gan arī nodeva daudzas funkcijas vietējā līmeņa pusautonomām organizācijām un citām nevēlētām struktūrām (*Cochrane, 1993; Painter et al., 1996; Stoker, 1988*).

M. Reformu paketes saturs

Izmantojot iespēju paraudzīties atpakaļ uz notikumiem, varētu sacīt, ka konservatīvo valdības pilnvaru laikā iezīmējas trīs atšķirīgi posmi attiecībā uz sabiedrības vadības reformu. No 1979. līdz 1982./83. gadam bija vērojami drudzaini centieni panākt ietaupījumus un likvidēt zudumus. Ierēdņu skaits tika samazināts vispirms par 14% un pēc tam vēl par 6%. Reīnera pētījumu (skat. *Metcalfe and Richards, 1990*) mērķis bija meklēt efektīvākus uzdevumu izpildes ceļus, un parasti tika konstatēts, ka štatu samazināšana ir iespējama. Taču 80. gadu sākumā uzsvāru pārnesa uz vispārējās un finanšu vadības uzlabošanu un efektivitātes paaugstināšanu. 1982. gadā tika sāta Finanšu vadības iniciatīva, kura aptvēra visu centrālo valdību un kuras galvenā filozofija bija decentralizētāka vadība, decentralizētāki budžeti, vairāk mērķrādītāju un vairāk profesionalitātes (*Zifcak, 1994*). Izveidoja Nacionālo audita biroju un Audita Komisiju (likumus par šīm institūcijām pieņēma attiecīgi 1983. un 1982. gadā), kuru pilnvarojumā bija uzvērti "3E" – ekonomija, finanšu efektivitāte un funkcionālā efektivitāte (*economy, efficiency, effectiveness*). Attiecībā uz Nacionālo veselības dienestu centrālā valdība uzstāja, ka ikvienā veselības aprūpes iestādē ir jāievieš administratīvā vadītāja amats (*Harrison et al., 1992*). Darba izpildes rādītāju sistēmas sāka sazaroties pa visām pakalpojumu jomām kā centrālajā, tā arī vietējā līmenī (*Pollitt, 1986*).

80. gadu vidū privatizācijas programma guva jaunus impulsus līdz ar *British Telecom* (1984), *British Gas* (1986), Lielbritānijas lidostu pārvaldes (1987), kā arī ūdens apgādes un kanalizācijas uzņēmumu (1989) pārdošanu. Starp 1979. un 1990. gadu apmēram 800 000 darbinieku tika pārcelti no sabiedriskā uz privāto sektoru.

Konservatīvo valdības īstenotās reformas trešā fāze bija visradikālākā. Pēc pārliecinošas uzvaras 1987. gada vēlēšanās Tečeres administrācija veica plašu pārstrukturēšanu. Tirgus mehānismi tika ieviesti vairākās sabiedriskā sektora jomās – veselības aprūpē, mājas aprūpē un izglītībā. Centrālā valdība uzspieda sadalījumu “pakalpojuma pircējs/pakalpojuma sniedzējs” kā pamata modeli gandrīz visiem vietējā līmenī nodrošinātajiem pakalpojumiem (*Pollitt, Birchall and Putman, 1998*). Darba izpildes mērījumu sistēmas tika padarītas vēl precīzākas, un ikgadēja salīdzinošo datu tabulu publicēšana par skolām un slimnīcām kļuva par masu saziņas līdzekļu plaši atspoguļotu notikumu. Privatizācija turpinājās (elektroapgāde – 1990.–1993.; dzelzceļi – 1994). Centrālajā valdībā pēc 1988. gadā publicētā ziņojuma *Next Steps* nākamajos desmit gados tika izveidotas vairāk nekā 140 aģentūras, kurās strādāja pāri par 70% no kopējā ierēdņu skaita ārpus centrālā valsts aparāta (*Chancellor of the Duchy of Lancaster, 1997; O'Toole and Jordan, 1995*). 90. gadu vidū pēc funkciju pārskatīšanas vairākas centrālās ministrijas tika ievērojami samazinātas (piemēram, Finanšu ministrija, 1994). 1991. gadā ieviesa Pilsoņu hartu (*Prime Minister, 1991*) un tālejošas ārpakalpojumu un tirgus pārbaudes programmas (*Competing for quality – H. M. Treasury, 1991*). Tās uzskatāmi raksturoja galvenās tendences 90. gados: milzīgs uzsvars uz “pakalpojumiem klientiem” (*Clarke and Newman, 1997*) un vienlīdz intensīvi centieni nezaudēt tempu ārpakalpojumu un tirgus mehānismu ieviešanā.

1997. gadā ievēlētā jaunā leiboristu valdība visai maz mainīja iesākto reformu virzienu. Kaut arī ideoloģiski tā vairāk atbalstīja sabiedrisko sektoru, privatizācija netika pavērsta pretējā virzienā un arī sadalījums pakalpojuma pircējs /pakalpojuma sniedzējs netika atcelts, kaut arī valdība spēra dažus soļus, lai mazinātu šī pēdējā pasākuma nepopulārās sekas. Katrā ziņā jaunā valdība vēl plašāk ieviesa “Nacionālās līgas tabulu” sistēmu, piešķīra jaunu veidolu Pilsoņu hartas programmai un nāca klajā ar iniciatīvu “Pirmajā vietā pakalpojums”. Daudzi leiboristu priekšlikumi balstījās uz tiem pašiem pamatpieņēmumiem par labāku un profesionālāku sabiedrības vadību, kas bija raksturīgi viņu priekšgājējiem no konservatīvo partijas (piemēram, ideja par salīdzinošo “Izcili veikta iepirkuma” modeli vai “Vislielākās vērtības” iniciatīva pašvaldībās – skat. *Chancellor of the Exchequer, 1998*). 1999. gadā premjerministrs izdeva Balto grāmatu “Valdības modernizēšana”, kas piedāvāja nedaudz dīvainu veco tēmu (piemēram, lielāka atsaucība un labāka kvalitāte) un nākamās tūkstošgades vīziju par valdības lomu “Informācijas laikmetā” sajaukumu (*Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office, 1999*).

N. Ieviešanas process

Apvienotajā Karalistē reformas ir bijušas nepārtrauktas, intensīvas un nereti skarbas. Sabiedriskā sektora darbinieki pierada pie nepārtrauktās pārstrukturēšanas, samazināšanas un jaunām “iniciatīvām”. Liela daļa pārmaiņu tika spēcīgi virzītas no

augšējiem līmeņiem. Galvenā loma šajā procesā bija Finanšu ministrijai un Kabineta birojam (Civildienesta birojam), kaut arī reformās bija dziļi iesaistītas arī citas ministrijas, jo īpaši Veselības (Nacionālā veselības dienesta pārveidošanā), Vides (pašvaldības), Izglītības (skolu, koledžu un augstskolu reforma) un Sociālās drošības ministrija.

O. Faktiski īstenotās reformas

Kā jau minēts iepriekš (skat. sadaļas E. un J.), britu centrālā valdība jūtas salīdzinoši neiegrozota savos centienos ieviest administratīvas pārmaiņas. Tāpēc, ja valdība ir apņēmusies kaut ko izdarīt, tad parasti tas izdodas. M. sadaļā jau bija skaidri norādīts, ka valdības ir īstenojušas daudzas apjomīgas reformas. Tas gan nenozīmē, ka visas reformas sasniedza plānotos vai tām piedēvētos rezultātus. Reizēm "zirgu var aizvest pie ūdens, bet viņu nevar piespiest dzert" (skat. *Pollitt, Birchall and Putman, 1998*, kur ir izvērtēta šā faktora ietekme uz veselības aprūpes, izglītības un mājokļu reformām).

Konservatīvā valdības no 1979. līdz 1997. gadam neaizrāvās ar ideju veikt savu vadības reformu visaptverošu novērtējumu. Ministri ieņēma nostāju, ka reformas ir svarīgas un to nepieciešamība ir pašsaprotama, un ka formāla publiska novērtēšana var tikai mazināt reformu tempu un novērst uzmanību. Daudz izplatītāki bija iekšējie vadības novērtējumi. Leiboristu valdība pēc 1997. gada vismaz vārdos iestājas par formāla novērtējuma nepieciešamību, bet vēl ir pārāgri spriest, cik lielā mērā viņi to ievēros arī praksē, jo īpaši tādā gadījumā, ja novērtēšana ļaus konstatēt, ka lielu publicitāti ieguvušās reformas nesasniedz cerētos rezultātus.

Tomēr ir novērtētas atsevišķas iniciatīvas, un dažos gadījumos rezultāti ir publiskoti. Tā, piemēram, *Next Steps* programma ir novērtēta vairākkārt, un vērtējums vienmēr ir bijis galvenokārt pozitīvs (skat., piemēram, *Trosa, 1994*).

	Vispārēji	Organizācija	Personāls	Finanses
1981.-1985.	Tečere: PM (Konskoms.; 1979)	Kabineta birojā tiek izveidota Vadības un personāla daļa (1981)	Tiek likvidēta Civildienesta ministrija	Tiek iesākti Reinerā efektivitātes pētījumi (1979)
	Tečere: PM (Konskoms.; 1983)	Uzņēmuma British Aerospace privatizācija (1981)		
	Pirmo darba izpildes rādītāju ieviešana Nacionālajā veselības dienestā (NVS; 1983)	Tiek izveidota Centrālā iepirkumu daļa: tai katru gadu ir jāsniedz ziņojums par panākumiem lietderības merkrādītāju sasniegšanā (1984)		
	"Valdības iepirkumi: pārskats par līgumu un iepirkumu procedūrām valdībā" (1984) Baltā grāmata "Noņemt apgrūtinājumus" (par deregulāciju; 1985)	Uzņēmuma British Telecom privatizācija (1984)		
1986.-1990.	Baltā grāmata "Veidot biznesu...nevis šķēršļus" (1986)	Uzņēmuma British Gas privatizācija (1986)	Civildienesta ministra birojs: tiek atjaunots Vadības un personāla birojs; sniedz atbalstu premjerministra Kabineta birojam (1987)	Starpministriju pārskats par budžeta sistēmu: resursu sadales instruments (1986)
	Tečere: PM (Konskoms.; 1987)	Tiek privatizēta Privatizē Lielbritānijas lidostu pārvaldi (1987)	Finanšu ministrija: 21 elastīgāka norma ministrijās un aģentūrās personāla vadības, darba apmaksas un piemaksu jomās (1989)	Progresā ziņojums par budžeta reformām (1988)

<p>Baltā grāmata "Atbrīvot uzņēmumus" (par deregulāciju; 1988)</p>	<p>"Next Steps iniciatīva": aģentūru izveide; aģentūru direktori atskaitās ministriem, kuri nosaka aģentūrām sasniedzamos darba izpildes mērķrādītājus (1988)</p>	<p>Jauna karjeras gaita IT, kā arī iepirkumu un piegāžu daļu darbiniekiem: vairāk profesionalitātes (1989)</p>
<p>Nepārtraukta efektivitātes kontrole un politikas pārskatīšana (1989)</p>	<p>Privatizē ūdens apgādes uzņēmumus (1989)</p>	<p>Elastīga darba apmaksas un darbinieku pieņemšanas sistēma, vadītāju atfistība, profesionālās mācības (1989)</p>
<p>NVS Baltā grāmata "Strādāt pacientu labā": tirgus mehānismu ieviešana veselības aprūpes sektorā, sākot no 1991. gada (1989)</p>	<p>Izveido 34 aģentūras (80 000 darbinieku) (1990)</p>	<p>Vienlīdzīgu iespēju iniciatīvas; tiek pārskatīti norādījumi par invalīdu pieņemšanu darbā (1990)</p>
<p>Meidžors: PM (Konskons; 1990)</p>	<p>Tiek identificētas nākamās 29 kandidātes (200 000 darbinieku; 1990)</p>	<p>600 pārvietošanu amatā starp civil dienestu un privāto sektoru (1990)</p>
<p>Pirmais ikgadējais pārskats par "Next Steps" aģentūrām (1990)</p>	<p>Lēmums par elektroapgādes sistēmas privatizāciju: 1990-1993. (1990)</p>	<p>Publiskā vadības informāciju sistēmu pieņemšana pārbaudes rezultātus (1989)</p>

	<p>Likums par Tirdzniecības fondu: paplašina to valdības uzņēmumu spektru, kuri var izbaudīt priekšrocības, ko tiem dod tirdzniecības fonda statuss (Royal Mint, Centrālā informācijas parvalde, Ugunsdzēsības koledža) (1990)</p>	<p>Likums par Tirdzniecības fondu: paplašina to valdības uzņēmumu spektru, kuri var izbaudīt priekšrocības, ko tiem dod tirdzniecības fonda statuss (Royal Mint, Centrālā informācijas parvalde, Ugunsdzēsības koledža) (1990)</p>	<p>Finanšu ministrija: 40 elastīgākas normas ministrijās un aģentūrās personāla vadības, darba apmaksas un piemaksu jomas (1991)</p>	<p>Audita komisija: 77 darba izpildes rādītāji, par kuriem pašvaldībām ir jāsniedz atskaite (1992)</p>
<p>1991.-1995.</p>	<p>Centrālā valdība piešķir sev pilnvaras ierobežot pašvaldību budžetus un noteikt nodokļu likmi vietējiem uzņēmumiem (1990)</p>	<p>Izveidotas 57 aģentūras (40% ierēdņu; 1991)</p>	<p>Ministrijas un aģentūras: lielāka elastība darba apmaksas un algu kategoriju jomā (1991)</p>	<p>Tiek iesākta Privātā finansējuma iniciatīva (1994)</p>
	<p>Meidžors: PM (Konskons; 1992)</p>	<p>Privatizācija: 900 000 darba vietu pārceltas uz privāto sektoru; valstij piederošais sektors tiek samazināts par 2/3 (1991)</p>	<p>Rīcības programma sievietēm civil dienestā (1992)</p>	<p>Zaļā grāmata: resursu uzskaites ieviešana līdz 1998. gadam, resursu budžeta ieviešana līdz 2000. gadam (1994)</p>
	<p>Otrais un trešais ikgadējais pārskats par Next Steps aģentūrām (1991; 1992)</p>	<p>Pie Kabineta biroja tiek izveidots Civildienesta un zinātnes birojs, apvienojot Civildienesta ministra biroju, Next Steps darba grupu, Pilsonu hartas nodaļu, efektivitātes nodaļu, tirgus pārbaudes nodaļu (1992)</p>		

<p>Baltā grāmata "Pilsonu harta" (1991)</p>	<p>Tiek ieviesta sistēma mijiedarbības uzlabošanai ar pašvaldībām (1992)</p>	<p>13 aģentūru: grupu premiju sistēmas tiek saistītas ar pakalpojumu kvalitātes rādītājiem un finansētas no efektivitātes ceļā gūtajiem ietaupījumiem (1992)</p>	<p>Fundamentāla izdevumu pārskatīšana: tās rezultātā Finanšu ministrijas darbinieku skaits tiek samazināts par 25% (1994)</p>
<p>Brošūra "Birokrātijas samazināšana uzņēmumiem" (par deregulāciju; 1991)</p>	<p>76 aģentūras (50% ierēdņu) un 29 nākamās kandidātes (1992)</p>	<p>Likums par civildienestu (vadības funkcijas): veicina centrālā līmeņa vadītāju atbildības deleģēšanu (1992)</p>	<p>Ministriņām katru gadu ir jāizstrādā efektivitātes plāni (1995)</p>
<p>Baltā grāmata "Sacensties par kvalitāti": tiek noteikti un publicēti sasniedzamie mērķrādītāji jaunās darbības jomās tirgū (1991)</p>	<p>Valdības Reģionālā biroja izveidošana (vienu nodaļu transportam, tirdzniecībai un rūpniecībai, nodarbinātībai, videi; 1994)</p>	<p>Efektivitātes nodaļas ziņojums "Karjeras vadība un pectecības plānošana" (1993)</p>	<p>Baltā grāmata "Resursu uzskaites un budžeta sistēma valdībā": pāreja no naudas plūsmas uzskaites uz resursu vadību atbilstoši izvirzītajiem mērķiem (1995)</p>
<p>Ziņojums par pirmo Pilsoņu hartu, kam seko 28 citu hartu publicēšana (1992)</p>	<p>Tiek iesākta "fundamentālo pārskatu" virkne svarīgākajās valdības ministrijās, tā rezultātā darbinieku skaits ministrijās tika samazināts vidēji par vairāk nekā 20% (1994)</p>	<p>Centrālās finansēšanas shēmas ieviešana, lai palīdzētu ministriņām segt darbinieku priekšlaicīgas pensionēšanās izmaksas (1994)</p>	<p>Efektivitātes pārbaude "Birokrātijas slogs" (1995)</p>
<p>Hartas balva; premjerministrs pasniedz 36 balvas (1992)</p>	<p>Civildienesta un zinātnes birojs zaudē zinātnes elementu un kļūst par Civildienesta biroju (1995)</p>	<p>Visām ministriņām ir jāiesniedz plāni "Ieguldījumi cilvēkos" (1994)</p>	<p>Publicē vadības informāciju sistēmu efektivitātes pārbaudes rezultātus (1995)</p>

	<p>Plāni par pakalpojumu nodošanu tirgus pārbaudei 1,5 miljardu mārciņu apmēra (1992)</p>	<p>Civildienesta birojā tiek izveidota Informācijas tehnoloģiju nodaļa (1995)</p>	<p>Baltā grāmata "Pēctecības un pārmaiņu nodrošināšana" (1995) Tiek ieviests MBA grāds sabiedrības vadības jomā (1995)</p>	<p>1990. gada 1. oktobris 1992. gada 1. oktobris 1993. gada 1. oktobris 1994. gada 1. oktobris 1995. gada 1. oktobris</p>
	<p>Konservatīvo partijas uzvara vēlēšanās (ar nelielu pārsvaru; 1992)</p>	<p>Finanšu ministrijas atbildību par civildienestu nodod Civildienesta birojam (1995)</p>	<p>(1994)</p>	<p>1992. gada 1. oktobris 1993. gada 1. oktobris 1994. gada 1. oktobris 1995. gada 1. oktobris</p>
	<p>Tiek sākota Fundamentālo pārskatu programma (Programme of Fundamental Reviews; 1993)</p>	<p>Uzņēmuma British Coal privatizācija (1995)</p>	<p>(1995)</p>	<p>1993. gada 1. oktobris 1994. gada 1. oktobris 1995. gada 1. oktobris</p>
	<p>Baltā grāmata: "Pēctecība un pārmaiņas" (1994)</p>	<p>Next Steps: virzība uz priekšu" (1994)</p>	<p>(1994)</p>	<p>1994. gada 1. oktobris 1995. gada 1. oktobris</p>
	<p>Baltā grāmata "Konkurētspēja" (1994)</p>	<p>Otrais ziņojums par Pilsoneņu hartu; 98 hartas balvas; Sudzību izskatīšanas darba grupa veic 53 pārbaudes; 16 hartas kvalitātes tīklu (Charter Quality Networks; 1994)</p>	<p>(1994)</p>	<p>1994. gada 1. oktobris 1995. gada 1. oktobris</p>

1996.-1998.	Norādījumi par valdības informācijas pieejamību (1994)	127 aģentūras (387 000 ierēdņu: 72%); 37 nākamās kandidātes (1996)	Stājas spēkā Civildienesta kodekss (1996)	Efektivitātes plāni aģentūrās (1997)
	Programmas "Sacensība par kvalitāti" pirmo trīs darbības gadu novērtējums (1996)	Uzņēmuma British Railways privatizācija (1996)	Izveido jaunu augstākā līmeņa ierēdņu civildienestu (1996)	
	Blērs: PM (Leib.; 1997)	Darba grupa "Jauna, labāka valdība" (1997)	Tiek pabeigtas augstākās vadības pārbaudes (1996)	
	Salīdzināšanas (benchmarking) iniciatīva aģentūrās (1996.-1998.)	Baltā grāmata "Labāka valdība" (1997)	Baltā grāmata "Ierēdņu attīstība un profesionālās mācības" (1996)	
	"Pirmajā vietā pakalpojums" (Pilsonu hartas atkārtota ieviešana; 1998)	Baltā grāmata "Valdības modernizēšana" (1998)		

AMERIKAS SAVIENOTĀS VALSTIS

A. Svarīgākie sociāli ekonomiskie rādītāji

Skat. sadaļu A.2. (iepriekš tekstā). ASV atšķiras no pārējām šajā pētījumā analizētajām valstīm ar savu militārās un ekonomiskās lielvalsts statusu. Tāpēc tā varbūt vairāk nekā citas valstis spēj ietekmēt globālās tendences.

B. Globālās ekonomikas spēki

Vēlreiz skat. sadaļu A.2.

C. Sociodemogrāfiskie rādītāji

Skat. sadaļu A.3. Lai gan ASV ir bagāta valsts, rēķinot pēc vidējā ienākuma uz vienu iedzīvotāju, sociālajiem izdevumiem tā atvēl pārsteidzoši nelielus budžeta līdzekļus. Salīdzinot ar lielāko daļu Eiropas valstu, ASV ir izveidota pavisam "plāna" labklājības valsts.

D. Nacionālā sociāli ekonomiskā politika

80. gados amerikāņu politiķi un tauta aizvien skaidrāk sāka izjust pieaugošo federālā budžeta deficītu. Milzīgie aizsardzības izdevumi Reigana administrācijas laikā un valsts nespēja samazināt sociālo programmu budžetu sākotnēji iecerētajā apjomā vēl vairāk saasināja šo problēmu (*Stockman, 1986*). Budžeta deficīta palielināšanās "apēda" ietaupījumus un izdevumu samazinājumus, kas bija panākti ar vadības efektivitātes paaugstināšanu (skat. M. sadaļu). Tomēr Klintona prezidentūras laikā tika ieviesti efektīvāki deficīta kontroles pasākumi, un vienlaikus valsts ekonomikā sākās uzplaukums. 1997. gadā prezidents Klintons un Kongress, kurā dominēja republikāņu partija, vienojās par piecu gadu plānu budžeta līdzsvarošanai, un 1999. gadā, kad prezidents teica savu ikgadējo runu tautai, jau bija sākušās politiskas diskusijas par to, kā sadalīt paredzamo budžeta līdzekļu pārpalikumu.

E. Politiskā sistēma

Amerikas Savienotajām Valstīm ir raksturīga unikāla politiskā sistēma, kam līdzīgas nav nevienā no mūsu analizētajām desmit valstīm. ASV ir federāla valsts ar konstitucionāli noteiktu varas sadalījumu starp likumdevēju, izpildvaru un tiesu varu. Jau no pašiem valsts pirmsākumiem amerikāņu politiskā elite ir vienmēr rūpējusies par "kontroles un līdzsvara" sistēmas saglabāšanu, lai nodrošinātu to, ka neviens no trim varas atzariem neiegūst dominējošo stāvokli (*Maidment and McGrew, 1986*).

Valstī pastāv divpartiju sistēma (republikāņu partija un demokrātu partija), taču abas partijas ir ļoti liberālas, un – pēc Eiropas mērauklām – arī likumdošanas institūcijā nav vērojama izteikta partiju disciplīna: katrs kongresmenis vai senators var brīvi balsot un rīkoties atbilstīgi saviem uzskatiem. Arī likumdošanas institūcijas ietvaros izveidotās komitejas bauda lielu neatkarību, un komiteju priekšsēdētāji ir redzamas politiskas

figūras, kuras šajā amatā tiek ieceltas, pateicoties savai kvalifikācijai vai personiskajām īpašībām, nevis partijas piederībai. Politiku balsojumu jūtami ietekmē viņu pārstāvēto vēlēšanu apgabalu intereses. Valstī nav partijas, kas būtu pielīdzināma Rietumeiropas politikā tik pazīstamajām sociāldemokrātu vai sociālistu partijām. Prezidentu ievēl reizi četros gados tiešās vēlēšanās, un viņš nedrīkst būt pie varas ilgāk par diviem pilnvaru laikposmiem.

Likumdošanas institūcija sastāv no divām palātām, un, pēc Eiropas mērauklas tā ir neparasti spēcīga salīdzinājumā ar izpildvaru. Prezidents un izpildvara nevar paļauties uz to, ka panāks savu gribu – katrā ziņā ne pārvaldes reformu jautājumos (*Savoie, 1994, p. 213*). Valdības aģentūras nereti atrodas likumdošanas institūcijā pārstāvēto interešu grupu pilnīgā vai daļējā ietekmē. Daudzi profesionāli komentētāji ir norādījuši uz likumdevēja īpašo tieksmi nodarboties ar federālās ierēdniecības “mikrovadību” (piemēram, *Kettl, 1994*).

Cita Vašingtonas politikai raksturīga iezīme ir “miluļu sistēma” (varu ieguvuši administrācija plaši izdala augstāko ierēdņu amatus saviem politiskajiem atbalstītājiem.) Šie (bieži vien īslaicīgie) politiskie ieliekteņi strādā kopā ar karjeras ierēdņiem (*Hecklo, 1977*). 80. gados prezidentu Reigana un Buša valdīšanas laikā viņu skaits jūtami palielinājās.

Visbeidzot, nevajadzētu aizmirst, ka, lai gan šī grāmata galvenokārt pievēršas nacionālā līmeņa valdībām, Amerikas Savienotajās Valstīs pastāv ļoti decentralizēta un demokrātiska pārvaldes sistēma (skat. 3. nodaļā tabulu 3.2. – ASV ir vairāk nekā 80 000 dažādu “valdību”).

F. Jaunās vadības idejas

ASV ir raksturīga uz uzņēmējdarbību orientēta “brīvu uzņēmumu” kultūra. Arī tās pārvaldes sistēma ir atvērta un sadrumstalota. Pateicoties šiem faktoriem, privātā sektora vadības koncepcijām bija ļoti viegli ienākt sabiedriskajā sektorā. Federālā administrācija ir daudzkārt ar lielu entuziasmu atsaukusies uz modernajām vadības teorijām un paņēmieniem, tostarp uz mērķiem orientētu vadību, valsts sektora samazināšanu, totālo kvalitātes vadību (*TQM*) un valdības pārveidošanu.

Atskatoties vēsturē, redzam, ka valdības atvērtība darījumu pasaules paņēmieniem nav jauna iezīme. Piemēram, 60. gados federālā valdība lepni pārņēma plānošanas, programmu izstrādes un budžeta sistēmu (*PPBS*) un 70. gados – citus privātajā sektorā konceptuāli radītos paņēmienus, piemēram, nulles bāzes budžetu (*ZBB*) un organizācijas attīstības koncepciju.

G. Partiju politiskās idejas

Partiju politiskās idejas ietekmēja “brīvo uzņēmumu” kultūra un sociāldemokrātisko vai sociālistisko partiju neesamība. Tādējādi gan republikāņu, gan arī demokrātu vairākums labprāt atbalstīja “lietišķākas” valdības izveidošanu. Tomēr jāatzīmē, ka kopš 70. gadu beigām paliela labā spārna republikāņu grupa ieņem radikālāku nostāju. To raksturo skepse par federālā līmeņa pasākumu iedarbīgumu un prasība ievērojami samazināt civildienestu un “valdības iejaukšanos”. 90. gadu vidū republikāņi ieguva

kontroli pār Kongresu, un šis grāmatas rakstīšanas laikā pret federālo birokrātiju vērstā nostāja tiek sludināta tikpat enerģiski kā agrāk.

H. Iedzīvotāju radītais spiediens

Kopš 70. gadiem amerikāņu sabiedrībā ir dzirdama arvien asāka kritika par federālās valdības motīviem un kompetenci (Bok, 1997; Kaufman, 1981). Lielākā daļa amerikāņu uzskata, ka federālā birokrātija izšķiež milzīgas naudas summas. Šā tautas viedokļa pareizību varētu apšaubīt, jo, piemēram, lai gan vairākums iedzīvotāju uzskata, ka administratīvās pieskaitāmās izmaksas sastāda vairāk nekā 50% no sociālās drošības programmu līdzekļiem, patiesais rādītājs ir mazāks par 2% (Bok, 1997, p. 56). Neatkarīgi no tā ASV prezidenti un viņu kolēģiem jāstrādā tādā vidē, kur to iedzīvotāju īpatsvars, kuri uzskata, ka valsts amatpersonas neievēro iedzīvotāju domas, ir pieaudzis no 36% 1964. gadā līdz 66% 1996. gadā, bet to iedzīvotāju īpatsvars, kuri uzskata, ka diezgan daudzi valdības pārstāvji ir blēži un krāpnieki ir pieaudzis (tajā pašā laikposmā) no 29% līdz 51% (Orren, 1997). Šī attieksme ne tik daudz norāda uz konkrētu reformu nepieciešamību, cik apgrūtina reformatoru darbu, jo sabiedrība ļoti skeptiski raudzīsies uz viņu centieniem un motīviem.

I. Elites priekšstati par to, kādas sabiedrības reformas ir vēlamas

Te nebūtu atbilstīgi runāt par kādas vienas elites priekšstatiem ASV, salīdzinot ar centralizētākajām un viendabīgākajām Eiropas valstīm. Tradicionāli ASV izpildvaras priekšstati par to, kas būtu vajadzīgs, nedaudz atšķiras no likumdevēja vadošo grupu priekšstatiem. Salīdzinoši viegli ir nodrošināt vienprātīgu atbalstu priekšlikumam, ka federālajai valdībai ir jākļūst elastīgākai, efektīvākai, uz klientiem orientētākai un koordinētākai, bet to ir daudz grūtāk panākt attiecībā uz konkrētiem pasākumiem šo mērķu sasniegšanai.

80. gadu beigās vairākas pazīmes liecināja par morāles sabrukumu federālajā civildienestā (Volcker, 1989). Tas nebija neviena interesēs, tādēļ pie varas nākušajai Klintonas administrācijai tika nodrošināts reformu īstenošanai nepieciešamais atbalsts. Reformas izpaudās kā Nacionālais darba izpildes pārskats un Likums par valdības darba izpildi un rezultātiem (skat. M. sadaļu turpmāk tekstā).

J. Elites priekšstati par to, kādas sabiedrības reformas ir iespējamās

Kā jau tika norādīts iepriekš (sadaļās E., G. un H.), reformatoriem bija jācīnās ar vispārēju uzticības zaudēšanu federālajam aparātam – tendenci, ko nereti pastiprināja paši prezidenti. ASV sistēmā reformu iespējamība nereti ir atkarīga no Kongresa noskaņojuma un pie varas esošā prezidenta spēka pozīcijām. Zīmīgi, ka plašās strukturālās reformas (piemēram, aģentūru apvienošana, departamentu konsolidēšana vai sadalīšana), kas bija tik raksturīgas agrīnajiem reformu centieniem 30. un 50. gados, daudz retāk atkārtojās prezidentu Reigana un Klintonas administrācijas laikā 80. un 90. gados (pie tam ar bēdīgiem rezultātiem – gan Reigana 1986. gada Likums par civildienesta vienkāršošanu, gan arī Klintonas Likums par jaunas personāla sistēmas

ieviešanu un Likumu krājums par civildienesta reformu cieta neveiksmi). Acīmredzami, ka tehniska rakstura pārmaiņas – budžeta un uzskaites sistēmas, klientu apkalpošanas sistēmas, darba izpildes vadība – tika uzskatītas par iespējamākām un politiski mazāk pretrunīgām nekā visas valdības mašīnas pārprojektēšana.

K. Nejauši notikumi

Daži notikumi ietekmēja konkrētus federālās pārvaldes aspektus vai sektorus. Kā piemērus var minēt kosmosa kuģa *Challenger* eksploziju 1986. gadā (kam bija milzīga ietekme uz Nacionālo aeronautikas un kosmosa pārvaldi – *NASA*) un bumbas sprādzienu Oklahomas pilsētā 1994. gadā, kas uzskatāmi parādīja dziļo naidu pret federālajām varas iestādēm, kuru izjuta dažas radikāli labējās grupas Amerikas politiskajā spektrā.

L. Administratīvā sistēma

ASV administratīvā sistēma ir diezgan sadrumstalota un ļoti atvērta ārējām ietekmēm. Pretstatā daudzām Eiropas valstīm ASV nekad nav veidojusi vienotu un spēcīgu centrālo valsts aparātu. Tā vispirms demokratizējās un tad industrializējās, un industrializējās tā vēl pirms valsts veidošanas galvenā laikmeta sākuma (*Amenta and Skocpol, 1989*). 20. gadsimtā diezgan juceklīgi saradās dažādi departamenti un aģentūras, ko vēlākajiem reformu mēģinājumiem (īpaši būtu jāpiemin Braunlova (*Brownlow*) komiteju 1936. gadā un Hūvera (*Hoover*) komisijas 1949. un 1955. gadā) tikai daļēji izdevās racionalizēt (*Savoie, 1994*).

90. gadu vidū federālā mašīnērija ietvēra visdažādākās organizatoriskās formas (*Peters, 1995*), tostarp 14 valdības departamentus lielu skaitu neatkarīgu izpildorganizāciju (piemēram, Nacionālā aeronautikas un kosmosa pārvalde), neatkarīgu regulējošo komisiju (piemēram, Federālā tirdzniecības komisija) un valsts korporāciju (piemēram, *Tennessee Valley Authority*, Federālā depoziņu apdrošināšanas korporācija).

Arī likumdošanas institūcijas ietvaros darbojās vairākas organizācijas, kurām bija liela ietekme finanšu un vadības jautājumos – jo īpaši Kongresa budžeta birojs un Galvenais grāmatvedības birojs.

Kaut arī proporcionāli federālā valdība nav liels darba devējs (2,4% no kopējā strādājošo skaita valstī un tikai 15% no kopējā darbinieku skaita sabiedriskajā sektorā), tomēr absolūtajos skaitļos tā izskatās iespaidīgi – apmēram 3 miljoni darbinieku pirms Nacionālajā darba izpildes pārskatā paredzētās štatu samazināšanas 90. gadu vidū un beigās (*Peters, 1995, p. 22*).

M. Reformu paketes saturs

No desmit šajā pētījumā aplūkotojām valstīm ASV, iespējams, visskaļāk ir izskanējusi pret valdību vērsta retorika, un tajā ir reģistrēta viszemākā sabiedrības uzticība valdībai (nav skaidrs, kurš no šiem abiem ir zirgs un kurš – rati). Ikviens no pēdējiem četriem prezidentiem (Kārteris 1976. gadā, Reigans 1980. gadā Klintons un Bušs 1992. gadā) uzskatīja, ka ir politiski izdevīgi iekļaut federālās birokrātijas kritiku kā svarīgu elementu

savās priekšvēlēšanu kampaņās. Bet viņu reālās rīcības skalas vienā galā bija centieni saudzīgi modernizēt federālos departamentus un aģentūras (Kārteris un Klintoni), bet otrā – uzbrukumi birokrātijas radītajiem “zudumiem” apvienojumā ar politisko ielikteņu skaita palielināšanu ierēdniecībā (Reigans).

Viena no reformām, kas notika īsi pirms šajā grāmatā analizētā laikposma, bet kuru ir vērts pieminēt, bija prezidenta Kārtera 1978. gada Likums par civildienesta reformu (skat. *Ban and Ingraham, 1984*). Ar šo likumu izveidoja 8000 amatu aptverošu augstāko izpildvadītāju dienestu (*Senior Executive Service, SES*) un ieviesa darba izpildījuma novērtējumu un ar darbinieku ieguldījumu saistītu darba apmaksas sistēmu. Augstāko izpildvadītāju dienests daļēji tika izveidots ar mērķi izlīdzināt aizvien pieaugošo algu starpību sabiedriskajā un valsts sektorā, taču Kongress drīz vien samazināja to augstāko izpildvadītāju amatu daudzumu, kuriem bija paredzētas piemaksas, no 50% līdz 20%. Kāds nožēlas pilns komentārs par jaunā likuma ieviešanu bija tāds, ka Kongresa atbalsts šim likumam “bija jūdži plats, bet collu dziļš”. Vēlāk prezidentam Reiganam labi izdevās izmantot 1978. gada likumu, lai pakļautu sev personāla vadību daudz lielākā mērā, nekā tas bija iespējams viņa priekštečiem.

Reigana administrācija ieviesa veselu gūzmu reformu, no kurām daudzas bija izstrādātas, lai ienestu “darījumu disciplīnas” federālajā civildienestā. Turklāt šī administrācija sistemātiski izmantoja prezidenta milzīgo protežēšanas varu, lai ieceltu konservatīvi noskaņotas personas svarīgos Vašingtonas amatos (*Savoie, 1994*). Minēsim dažas galvenās iniciatīvas:

- Donalda Devina (*Donald Devine*) – galēja konservatīvā un dzelīga federālās birokrātijas kritiķa – iecelšana par Personāla vadības biroja vadītāju. “Karjeras ierēdņi bija šokēti un demoralizēti Devina naidīgās attieksmes dēļ.” (*Savoie, 1994, p. 222*)
- Prezidenta vadīta Godīguma un efektivitātes padome (izveidota 1981. gadā). “Tā apšaubīja daudzas darba metodes, ar auditiem identificēja miljardiem ietaupījumu, ierosināja civillietas un krimināllietas un ieviesa daudzas sankcijas pret valdības aģentūrām vai darbiniekiem.” (*Savoie, 1994, p. 189*)
- *Reform 88* (sākta 1982. gadā). Tā bija plaša programma, bet tai nedaudz pietrūka mērķtiecības. Saskaņā ar to tika modernizētas datorsistēmas un uzlabota finanšu vadība un atbildīgums
- Vadības un pārvaldes padome (1982)
- Prezidenta vadīts Privātā sektora apsekojums par izmaksu kontroli (labāk pazīstams ar nosaukumu “Greisa komisija”, 1982)
- Vadības uzlabojumu padome (1984). Tā bija sekretāru vietnieku padome, kas ietvēra visu departamentu un aģentūru pārstāvjus, kuru uzdevums bija izstrādāt ilgtermiņa vadības uzlabojumu plānus un veicināt programmas *Reform 88* ieviešanu
- Prezidenta vadīta Produktivitātes programma (no 1985. gada). Tās mērķis bija līdz 1992. gadam paaugstināt valdības aģentūru produktivitāti par 20%. Programmas pasākumi ietvēra arī totālās vadības sistēmas (*TQM*) vispārēju ieviešanu
- “Kaut arī ne tik veiksmīgi, kā viņš to būtu vēlējis, Reigans pie jebkuras izdevības veicināja privatizāciju, kā arī ārpakalpojumu un patērētāju nodevu ieviešanu.” (*Savoie, 1994, p. 215*)

Greisa komisija bija viena no vislielāko publicitāti ieguvušajām iniciatīvām, un savā ziņā tā raksturoja Reigana administrācijas tipisko pieeju. Šajā komisijā tika iesaistīti ļoti daudzi uzņēmēji (2000, viņus atbalstīja 859 uzņēmumi), un viņu uzdevums bija identificēt "zudumus" sabiedriskajā sektorā. Divos gados tika izstrādāti 47 ziņojumi ar 2478 rekomendācijām. Viņi sev piedēvēja potenciālos ietaupījumus 298 miljardu dolāru apmērā, lai gan Galvenā grāmatvedības biroja analīze liecināja, ka šis skaitlis varētu būt 98 miljardi. Dažas no rekomendācijām daļēji vai pilnībā ieviesa, bet daudzas netika īstenotas (*Pollitt, 1993, pp. 91–95*). Proporcioniāli šīs iniciatīvas apjomam (un fanfaru skaļumu – skat. *Grace, 1984*), tās atstātās pēdas bija gandrīz nemanāmas. Daudz mazāk popularizētā Godīguma un efektivitātes padome, iespējams, daudz būtiskāk ietekmēja situāciju.

Prezidents Bušs (1988.–1992.) pret birokrātiju nevērsās tik klaji, kā to darīja Reigans, jo viņš pats visu mūžu bija kalpojis sabiedriskajā sektorā. Buša prezidentūras laikā morāles krīze federālajā dienestā padziļinājās, bet viņš acīmredzami nebija spējīgs uz pietiekami spēcīgu atbildes rīcību. 1989. gadā darba grupa identificēja būtiskas nepilnības civildienestā (darba apmaksa, darba izpildes novērtējums un karjeras gaitas sistēmas, kā arī darbinieku morāle; *Volcker, 1989*). 1990. gadā Galvenais grāmatvedības birojs nonāca pie visai līdzīgiem secinājumiem (*US General Accounting Office, 1990*). Tomēr būtiskas reformas nesekoja. Kā tajā laikā rakstīja kāds novērotājs, "liekas, ka Amerikas vadības reformas liesma ir noplakusi un izplēnējusi kvēlojošās oglēs" (*Hede, 1991, pp. 507–508*). Izskatījās, ka prezidenta Buša intereses ir vērstas tikai uz augstākā līmeņa politikas jautājumiem, nevis sabiedrības vadības reformu.

Atšķirībā no Buša 1992. gadā pie varas nākusī Klintona administrācija bija apņēmības pilna atjaunot federālās mašīnērijas statusu, īstenojot plaši popularizētu reformu, kuras mērķis bija izveidot valdību, kas "strādā labāk un izmaksā mazāk". Šīs programmas centrālais elements, par kuru atbildība tika uzticēta viceprezidentam Goram, bija Nacionālais darba izpildes pārskats (NSP; skat. *Gore, 1996, 1997; National Performance Review, 1997*; un neskaitāmas citas publikācijas). Minētā programmu pakete ietvēra priekšlikumus ietaupījumu panākšanai (kā tika solīts – 108 miljardu dolāru apjomā), darbinieku skaita samazināšanai (par 252 000 vienībām, ko Kongress vēlāk palielināja līdz 272 900), kā arī "pilnvarošanai" un "valdības izgudrošanai no jauna". Dažādas ieinteresētās puses uzsvēra atšķirīgus reformas aspektus, un jau no paša sākuma bija skaidri redzams, ka pastāv spriedze starp, piemēram, "ietaupījumu un darbinieku skaita samazināšanas" tēmu un "pilnvarošanas un valdības izgudrošanas no jauna" tēmu. "Praksē NSP bija diezgan juceklīgs pasākums, kas nereti dezorganizēja karu daudzās frontēs pret valdības darba izpildes problēmām." (*Kettl, 1994, p. 5.*)

Otra būtiska vadības reforma noritēja paralēli NSP. 1993. gadā pieņemtais Likums par valdības darba izpildi un rezultātiem noteica stratēģiskās plānošanas un darba izpildes mērījumu ieviešanu visā federālajā valdībā (*National Academy of Public Administration, 1994*). Šā likuma projekts tika izstrādāts jau prezidenta Buša administrācijas laikā (*Radin, 1998, p. 308*). Vispirms jaunās atskaitīšanās prasības tika izmēģinātas pilotprojektos trīs gadu garumā, un to visaptveroša ieviešana federālajā valdībā notika tikai 1997. gadā.

N. Ieviešanas process

Vadības reformu ieviešana ASV prezidentiem vienmēr ir bijis grūts uzdevums. Kā jau iepriekš norādījām, Kongresa pilnvaras iejaukties organizāciju pārstrukturēšanā ir tikpat plašas, kā tā pilnvaras izmainīt budžetus. Turklāt Amerikas aģentūras nebūt nav pakļautas tik skaidrai un viennozīmīgai hierarhiskajai varai kā, piemēram, Apvienotajā Karalistē vai Francijā. Daudzas no tām veido vienu stūri "dzelzs trijstūrī", kura otrs stūris ir Kongress un trešais – viena vai vairākas svarīgākās interešu grupas (piemēram, fermeri vai naftas ieguves uzņēmumi, vai aizsardzības industrija). Šīs saiknes var piedot aģentūrām spēju pretoties nevēlamām pārmaiņām, kas nāk pa politiskajiem kanāliem.

Turklāt dažu svarīgu programmu ieviešana tika uzticēta amatos ieliktajiem politiskajiem atbalstītājiem (nevis karjeras ierēdņiem). Piemēram, saskaņā ar NSP izveidotās darba grupas "valdības izgudrošanai no jauna" parasti vadīja Klintona iecelti cilvēki. Reizēm tas palīdzēja radīt impulsu, bet citreiz izraisīja svārstības un pārrāvumus, jo politisko ielikteņu uzmanību nereti novērsa citi politiski aktuāli notikumi, vai arī viņi paši atstāja savus amatus (kadru mainība šo cilvēku grupā var būt diezgan strauja).

Tāpēc nav pārsteigums, ka reformu ieviešana noritēja diezgan saraustīti. No organizatoriskā viedokļa raugoties, galvenajai institūcijai vadības pārmaiņu ieviešanā vajadzētu būt Vadības un budžeta birojam. Taču praksē ne vienmēr viņi bija galvenais vadības reformu virzītājspēks. Uzmanība, ko birojs pievērsa vadības reformām, reizēm pastiprinājās un reizēm atslāba, un ilgu laiku viņi bija galvenokārt nodarbināti ar aktuāliem budžeta jautājumiem, vadības uzlabojumiem ierādot tikai otršķirīgu vietu darba kārtībā (skat. *Savoie, 1994*, kur tiek raksturota Vadības un budžeta biroja darbība prezidenta Reigana laikā). Nesen prezidenta Klintona vadībā birojs uzņēmās vadošo lomu Likuma par valdības darba izpildi un rezultātiem ieviešanā, bet viņu ieguldījums saskaņā ar NSP īstenotajās "valdības izgudrošanas no jauna" aktivitātēs ir bijis kontrastējoši niecīgs. Pat pēc jaunā likuma stāšanās spēkā ASV valdības sistēmas raksturs rada grūtības to ieviest:

Kaut arī no likuma mērķiem izriet, ka saskaņā ar šo likumu izstrādātā informācija palīdzēs pieņemt racionālākus lēmumus, šo procesu ārkārtīgi apgrūtinā ASV valdības struktūra un pašreizējā attīstība citās jomās. Struktūra rada pārrāvumus starp budžeta funkcijām, aģentūru organizāciju un iepirkumu komiteju piekritību. Lēmumu pieņemšanas, tostarp budžeta lēmumu, sadrumstalotais raksturs ierobežo ikvienas valsts institūcijas – kā likumdevēja, tā arī izpildvaras – spēju pievērsties jautājumiem, kas attiecas uz vairākiem sektoriem vai visu valdības darbu kopumā (*Radin, 1998, p. 311*).

O. Reāli ieviestās reformas

Par spīti plaukstošajai novērtēšanas kultūrai ASV sabiedriskajā sektorā, ir ārkārtīgi grūti iegūt pārlicinošu novērtējumu par to reformu ietekmi, kuras ir īstenotas pēc 1980. gada. Mikrolīmenī noteikti ir atrodami daudzi piemēri ieguvumiem no efektivitātes, sistēmu modernizēšanai un atsaucīgākiem pakalpojumiem iedzīvotājiem. Dažas no Nacionālā darba izpildes pārskata publikācijām ir pārblīvētas ar satriecošiem piemēriem par šāda veida uzlabojumiem (piemēram, *Gore, 1997*). Tomēr liekas, ka visaptverošu

	Vispārēji	Organizācija	Personāls	Finances
1981.-1985.	Reigans: prezidents (rep. ; 1980)	Prezidenta vadīta padome godīguma un efektivitātes jautājumos (1981)		Centrālās budžeta sistēmas nomaiņa ar vienoātu finanšu sistēmu valsts sektorā (1981)
	Reigans: prezidents (rep. ; 1984)	Vādības un administrācijas padome (1982)		
	Vienkāršošanas pasākumi ietver 30 000 lappušu izņemšanu no Noteikumiem par federālo iepirkumu (1984)	Prezidenta vadīts privātā sektora apsekojums par izmaksu kontroli (PPSSCC/Greisa komisija; 1982)		
		Reform '88 (1982)		
		Vādības uzlabojumu padome (1984)		
1985.-1990.	Visaptveroši centieni uzlabot kvalitāti (1986)	Prezidenta vadīta produktivitātes programma (1985)	Darbinieku algu sistēmu skaitu samazina no 132 (1983) līdz 53 (1988)	Palielina to aģentūru skaitu, kurām ir ģenerālinpektori: auditis, kā arī līdzekļu izšķērdēšanas un neefektivitātes gadījumu izmeklēšana (1988)
	Buša: prezidents (rep. ; 1988)	Prezidenta vadīta Konkurētspējas padome (1989)	Pētījumi par to, kā piesaisīt un saglabāt prasmiņus darbiniekus (1989)	Aizdevumu programmu uzlabošana

<p>To līgumu īpatsvars, kuri jāpiespīr atklāta konkursa procedūrā, pieaug no 41% (1981.) līdz 58% (1988)</p>	<p>Vadības kontroles pasākumu atbilstības pārbaude 65 departamentos (1989)</p>	<p>Likums par federālo darbinieku algu salīdzināmību (1990)</p>	<p>Finanšu sistēmu skaita samazināšana no 379 (1984) līdz 253 (1988)</p>
<p>Prezidenta vadīta vadības uzlabojumu programma Reform 88 (1988)</p>			<p>Izveido formālu un integrētu finanšu vadības struktūru struktūru (mērķu noteikšana, gada pārskatu sagatavošana, finanšu direktors 23 aģentūrās) (1990)</p>
<p>Pārskaits par svarīgākajiem reformu jautājumiem nākamajā gadsimtā (1989)</p>			<p>Izveido Federālās grāmatvedības standartu konsultatīvo padomei (1990)</p>
<p>Pārskaits par IT attīstību un izmantošanu (1989)</p>			<p>Prezidenta Likums par finanšu vadību (1990)</p>
<p>Uz mērķiem orientētas vadības ieviešana dod iespēju prezidentam un vecākajām amatpersonām pārraudzīt un novērtēt apmēram 50 programmas un politikas jomas (1989)</p>			<p>Jaunais Likums par budžeta deficīta samazināšanu - budžeta ieviešanas likums (1990)</p>
<p>Paātrina programmu novērtēšanu (1990)</p>			<p>Likums par federālo kredītu reformu (1990)</p>
<p>Vadības un budžeta pārvalde: jāpārtrauc 100 augsta riska jomu (1989)</p>			

<p>1991.-1995.</p>	<p>Klintonš: prezidents (dem.; 1992)</p>	<p>Likums par finanšu direktoriem: Vadības un budžeta pārvaldē izveido Federālo finanšu vadības pārvalde pārvaldi (1991)</p>	<p>Par 5% samazina pasta darbinieku skaitu (1992)</p>	<p>Likums par finanšu direktoriem (1991): tiek publicētas vadlīnijas un standarti finanšu pārskatu/atksaišu sastādīšanai</p>
<p>Tiek paplašinātas Paplašina kuponu programmas bērnu aprūpes un mājokļu jomā (1992)</p>	<p>Nacionālās ekonomikas padome (Baltais nams): iekšzemes jautājumi (1993)</p>	<p>Civildienesta samazināšana par 100 000 amatieku, Baltā nama darbinieku skaitu tiek samazināts samazina par 25% (1993)</p>	<p>Pirmie revidētie gada finanšu pārskati (vairākas aģentūras un 27 korporācijas; 1991)</p>	<p>Pilotprojekts: regulēšanas budžets (1991)</p>
<p>Prezidents nosaka moratoriju jauniem noteikumiem (1992)</p>	<p>Likvidē prezidenta vadītā Konkurētspējas padomi (1993)</p>	<p>Nacionālā partnerības padome (pārstāvēti federālā līmeņa vadītāji un darbinieki): sadarbība, pakalpojumi klientiem, izmaksu samazināšana (1993)</p>	<p>Likums par federālā darbaspēka pārstrukturēšanu (1994): federālā līmeņa darbinieku skaits ijasamazina par 272 000 līdz 1999. gadam, darbinieku tiesības iegādāties savu organizāciju akcijas</p>	<p>Pallelināts uzsvarts uz programmu snieguma izpildes novērtējumu mērīšanu (1991)</p>
<p>Senāts pieņem Likumu par valdības sniegumu darba izpildi un rezultātiem (1992)</p>	<p>Prezidenta vadītā Vadības padome, kurā ir pārstāvēti visu departamentu un aģentūru galvenie izpildvadītāji (1993)</p>	<p>Likums par finanšu direktoriem: Vadības un budžeta pārvaldē izveido Federālo finanšu vadības pārvalde pārvaldi (1991)</p>	<p>Likums par finanšu direktoriem (1991): tiek publicētas vadlīnijas un standarti finanšu pārskatu/atksaišu sastādīšanai</p>	<p>Pilotprojekts: regulēšanas budžets (1991)</p>

<p>Vadības un budžeta pārvalde lūdz aģentūrām iesniegt izmaksu/ieguvumu datus attiecībā uz svarīgākajiem normatīvajiem aktiem (1991)</p>	<p>Tiek likvidēta Likvidē 10 000 lappušu biežā biezo Federālā personāla rokasgrāmatu (1994)</p>	<p>200 pārveidošanas laboratoriju (1993)</p>	<p>Vīceprezidents Gors: "Nacionālais darba izpildes pārskats" (1993)</p>	
<p>Likvidē Vadības un budžeta pārvaldi (1991)</p>		<p>Izveido aģentūru partnerorganizācijas starp federālo līmeni un Oregonas un Konektikutas pavalsti (1994)</p>	<p>"Nacionālais snieguma darba izpildes pārskats": "No birokrātijas uz rezultātiem: izveidot tādu valdību, kas strādā labāk un izmaksā mazāk" (1993)</p>	
<p>Likums par valdības darba izpildi un rezultātiem: visām federālajām aģentūrām ir jāizstrādā 5 gadu stratēģiskais plāns, gada darbības plāns, jāatskaitās par darba izpildi (1993)</p>			<p>Prezidenta rīkojums par darba plānošanas pārskatu (likvidēt neaktuālus noteikumus, apbalvot par rezultātiem, veikt darbu ārpus Vāšingtonas, sarunu vadīšana, partnerattiecību veidošana ar vietējo līmeni; 1993)</p>	
<p>Papildinājumi Likumā par sabiedrības vadības reformu (1994): ir jāsniedz audita atzinums par visām darbības jomām 24 aģentūrās, kurās ir ieviests finanšu direktora postenis</p>			<p>Prezidenta rīkojums: "Klientu apkalpošanas standartu noteikšana" (1993)</p>	

<p>Vadības un budžeta pārvalde lūdz aģentūrām iesniegt izmaksu/ieguvumu datus attiecībā uz svarīgākajiem normatīvajiem aktiem (1991)</p>	<p>Tiek likvidēta Likvidē 10 000 lappušu biežā biezo Federālā personāla rokasgrāmata (1994)</p>	<p>200 pārveidošanas laboratoriju (1993)</p>	<p>Viceprezidents Gors: "Nacionālais darba izpildes pārskats" (1993)</p>	
<p>Likvidē Vadības un budžeta pārvaldi (1991)</p>		<p>Izveido aģentūru partnerorganizācijas starp federālo līmeni un Oregonas un Konektikutas pavalsti (1994)</p>	<p>"Nacionālais snieguma darba izpildes pārskats": "No birokrātijas uz rezultātiem: izveidot tādu valdību, kas strādā labāk un izmaksā mazāk" (1993)</p>	
<p>Likums par valdības darba izpildi un rezultātiem: visām federālajām aģentūrām ir jāizstrādā 5 gadu stratēģiskais plāns, gada darbības plāns, jāatskaitās par darba izpildi (1993)</p>			<p>Prezidenta rīkojums par darba plānošanas pārskatu (likvidēt neaktuālus noteikumus, apbalvot par rezultātiem, veikt darbu ārpus Vāšingtonas, sarunu vadīšana, partnerattiecību veidošana ar vietējo līmeni; 1993)</p>	
<p>Papildinājumi Likumā par sabiedrības vadības reformu (1994): ir jāsniedz audita atzinums par visām darbības jomām 24 aģentūrās, kurās ir ieviests finanšu direktora postenis</p>			<p>Prezidenta rīkojums: "Klientu apkalpošanas standartu noteikšana" (1993)</p>	

	<p>Kongress pieņem Likumu par valdības darba izpildi un rezultātiem (1993)</p>			<p>Tiek plānoti pilotprojekti visos 14 valdības departamentos un 13 aģentūrās: gada plāni, darba izpildes mērķi un ziņojumi par planotajiem un faktiskajiem rādītājiem (arī kaujas operācijas un pētniecības un attīstības sfērā) (1994)</p>
	<p>Likums par federālo iepirkumu racionalizēšanu (1994): iepirkuma reforma</p>			<p>Nav pieļaujama nekādu funkciju nodošana pavalstu, vietējām vai cilšu pašvaldībām bez attiecīga finansējuma piešķiršanas (1995)</p>
	<p>Elektrisko līgumu sistēmas ieviešana valdībā (1995)</p>			<p>Likums par nefinansēto funkciju reformu (1995)</p>
	<p>Likums par dokumentu apjoma samazināšanu (1995)</p>			
<p>1996.-1998.</p>	<p>Klintonš: prezidents (dem.; 1996)</p>	<p>Likums par informāciju tehnoloģiju vadības reformu: direktors katrā aģentūrā, jaunas vadības un iepirkumu sistēmas (1996)</p>		<p>Likums par budžeta veto tiesībām: prezidents drīkst atcelt budžeta izdevumus, jaunu saistību apstiprināšanas kārtība un nodokļu noteikumi (1996)</p>

	<p>1997. gada budžets: konsolidācija, nodošana, privatizācija, apturēšana (pāreja no 271 programmas uz 27 "Darba izpildes partnerībām") (Performance Partnerships; 1996)</p>	<p>Izglītības departamenta Studentu kredītišanas birojs: pirmā uz darba izpildi orientēta organizācija, ko izveidojis Kongress (1998)</p>	<p>Tiek likvidēta Likvide 10 000 lappasū beza biroja Federālā personāla</p>	<p>Visas aģentūras iesniedz stratēģiskos plānus saskaņā ar Likumu par valdības sniegumu un rezultātiem (1997)</p>
<p>1996-1998</p>	<p>Likums par federālo iepirkumu reformu (1996)</p>	<p>Organizācija un komercitālas parvalde</p>		<p>Pieņem pirmo sabalansēto budžetu pēdējo 30 gadu laikā (1998)</p>
	<p>" Nacionālais darba izpildes pārskats" kļūst par "Nacionālo partnerību valdības izguvšanai no jauna" (National Partnership for Reinventing Government; 1998)</p>			
	<p>1982/1983 1984/1985 1986/1987 1988/1989 1990/1991 1992/1993 1994/1995 1996/1997 1998/1999</p>	<p>veiktas ar vītielo likumi (1998)</p>		<p>1994. gada budžeta likums (1994)</p>
	<p>Prezidenta rīkojums: "Klientu apkalpošanas standartu noteikšana" (1993)</p>			<p>1994. gada budžeta likums (1994)</p>
	<p>1993. gada budžeta likums (1993)</p>			<p>1993. gada budžeta likums (1993)</p>

Bibliografija

- Ahonen, P. and Salminen, A. (1997) *Metamorphosis of the administrative state*, Frankfurt am Main, Peter Lang.
- Algemene Rekenkamer* (1995) *Tweede Kamer*, 1994/95, 24120, no. 3.
- Amenta, E. and Skocpol, T. (1989) 'Taking exception: explaining the distinctiveness of American public policies in the last century', pp. 292–333 in F. Castles (ed.) *The comparative history of public policy*, Oxford, Polity.
- Aristotle (1963) *Aristotle's Politics* (translated by B. Jowett), Oxford, Clarendon Press.
- Ascher, K. (1987) *The politics of privatisation: contracting out public services*, Basingstoke, Macmillan.
- Association of Finnish Local Authorities (1995a) *Total Quality Management in municipal service provision*, Helsinki, Association of Finnish Local Authorities.
- (1995b) *Quality in the procurement of municipal services*, Helsinki, Association of Finnish Local Authorities.
- Aucoin, P. (1998) *Accountability in public management: making performance count*, paper presented to the authors' roundtable, Revitalising the public service, Ottawa, Canadian Centre for Management Development, 12th–14th November.
- and Savoie, D. (1998) *Program Review: lessons for strategic change in governance*, Ottawa, Canadian Centre for Management Development.
- Auditor General of Canada (1993) 'Canada's public service reform, and lessons learned from selective jurisdictions', *Report, 1993*, chapter 6, Ottawa, Auditor General of Canada.
- (1997) *Annual report*, Ottawa, Auditor General of Canada.
- Ball, I. (1993) *New Zealand public sector management*, paper presented to the 1993 National Accountants in Government Convention, Hobart, 26–28 May.
- Ban, C. and Ingraham, P. (1984) *Legislating bureaucratic change: the Civil Service reform Act of 1978*, New York, SUNY Press.
- Barberis, P. (1998) 'The new public management and a new accountability', *Public Administration*, 76:3, pp. 451–70, Autumn.
- Barbier, J.-C. and Simonin, B. (1997) 'European Social Programmes: can evaluation of implementation increase the appropriateness of findings?', *Evaluation*, 3:4, October, pp. 391–407.
- Baty, P. and Thomson, A. (1998) 'Brought low by high ambitions', *The Times Higher*, 20th November, pp. 6–7.
- Beale, V. and Pollitt, C. (1994) 'Charters at the grass roots: a first report', *Local Government Studies*, 20:2, Summer, pp. 202–25.
- Bellamy, C. and Taylor, J. (1998) *Governing in the information age*, Buckingham, Open University Press.
- Benz A. and Götz, K. (1996) 'The German public sector: national priorities and the international reform agenda', pp. 1–26 in A. Benz and K. Götz (eds) *A new German public sector? Reform, adaptation and stability*, Aldershot, Dartmouth.
- Boje, D., Gephart, R. and Thatchenkey, T. (eds) (1996) *Postmodern management and organization theory*, London, Sage.
- Bok, D. (1997) 'Measuring the performance of government', pp. 55–76 in J. Nye, P. Zelickow and D. King (eds) *Why people don't trust government*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Boorsma, P. and Mol, N. (1995) 'The Dutch public financial revolution', pp. 219–32 in W. Kickert and F. van Vught (eds) *Public policy and administration sciences in the Netherlands*, London, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Borins, S. (1995) 'Public sector innovation: the implications of new forms of organisation and work', pp. 260–87 in G. Peters and D. Savoie (eds) *Governance in a changing environment*, Montreal and Kingston, Canadian Centre for Management Development and McGill-Queen's University Press.

- Boston, J. (1995) 'Lessons from the Antipodes', pp. 161–77 in B. O'Toole and G. Jordan (eds) *Next steps: improving management in government?*, Aldershot, Dartmouth.
- Martin, J., Pallot, J. and Walsh, P. (1996) *Public management: the New Zealand model*, Auckland, Oxford University Press.
- Bouckaert, G. (1994) 'The history of the productivity movement', pp. 361–97 in M. Holzer and A. Halachmi (eds) *Competent government: theory and practice: the best of Public Productivity and Management Review, 1985–1993*, Burke, Chatelaine Press.
- (1995) 'Improving performance measurement', pp. 379–412 in A. Halachmi and G.
- Bouckaert (eds) *The enduring challenges of public management: surviving and excelling in a changing world*, San Francisco, Jossey-Bass.
- (1996) 'Measurement of public sector performance: some European perspectives', pp. 223–37 in A. Halachmi and G. Bouckaert (eds) *Organisational performance and measurement in the public sector*, London, Quorum Books.
- and Ulens, W. (1998) *Mesure de la performance dans le service public: exemples étrangers pour les pouvoirs publics Belges*, Bruxelles, Service Fédereaux des Affaires Scientifiques, Techniques et Culturelles.
- and Van Reeth, W. (1998) 'Budget modelling for efficiency and effectiveness: the case of the Flemish Government', pp. 43–53 in G. de Graan and F. Volmer (eds) *Performance budgeting: a perspective on modelling and strategic planning*, Delft, Eburon.
- Bourgault, J. and Carroll, B. (1997) 'The Canadian senior public service: the last vestiges of the Whitehall model?', pp. 91–100 in J. Bougault, M. Demers and C. Williams (eds) *Public administration and public management in Canada*, Quebec, Les Publications du Quebec.
- and Savoie, D. (1998) *Managing at the top*, paper for the authors' roundtable, Revitalising the public service, Ottawa, Canadian Centre for Management Development, 12th–14th November.
- Dion, S. and Lemay, M. (1993) 'Creating corporate culture: lessons from the Canadian federal government', *Public Administration Review*, 53:1, pp. 73–80.
- Bourgon, J. (1998) *Fifth annual report to the Prime Minister on the public service of Canada*, Ottawa, Privy Council Office.
- Boyne, G. (1998) 'Bureaucratic theory meets reality: public choice and service contracting in US local government', *Public Administration Review*, 58:6, November/December.
- Brunsson, N. (1989) *The organisation of hypocrisy: talk, decisions and actions in organisations*, Chichester, John Wiley.
- Bureau of Transport and Communications (1995) *Evaluation of the Black Spot Program*, Canberra, Australia Government Publishing Service.
- Burrell, G. (1997) *Pandemonium: towards a retro-organization theory*, London, Sage.
- Caiden, N. (1988) 'Shaping things to come', pp. 43–58 in I. Rubin (ed.) *New directions in budget theory*, Albany, SUNY Press.
- Cameron, D. and Simeon, R. (1998) *Intergovernmental relations and democratic citizenship*, paper presented to the authors' roundtable, Revitalising the public service, Ottawa,
- Canadian Centre for Management Development, 12th–14th November. 290 Bibliography
- Camp, R. (1989) *Benchmarking: the search for industry best practices that lead to a superior performance*, Milwaukee, Quality Press.
- Canadian Broadcasting Corporation (1994) *The remaking of New Zealand*, Toronto, CBC Radio Works.
- Canadian Centre for Management Development (1998a) *Citizen/client surveys: dispelling myths and redrawing maps*, Ottawa, CCMD.
- (1998b) *Government at your service: a progress report from the Citizen-Centred Service Network*, Ottawa, CCMD.
- Carter, N. (1998) 'On the performance of performance indicators', pp. 177–94 in M-C.
- Kesler, P. Lascoumbes, M. Setbon and J.-C. Thoening (eds) *Évaluation des politiques publiques*, Paris, L'Harmattan.
- Klein, R. and Day, P. (1992) *How organisations measure success: the use of performance indicators in government*, London, Routledge.

- Castles, F., Gerritsen, R. and Vowles, J. (eds) (1996) *The great experiment: Labour parties and public policy transformation in Australia and New Zealand*, St Leonards, NSW, Allen and Unwin.
- Centre for Finnish Business and Policy Studies (1996) *Not revolution but re-evaluation: a report of political decision-making in Finland*, April, Helsinki (translated by the Public Management Department, Ministry of Finance).
- Chancellor of the Duchy of Lancaster (1997) *Next steps: agencies in government: review, 1996*, Cm3579, London, The Stationery Office.
- Chancellor of the Exchequer (1998) *Modern public services for Britain: investing in reform*, Cm4011, London, The Stationery Office.
- Chapman, R. (1998) 'Problems of ethics in public sector management', *Public Money and Management*, 18:1, January/March, pp. 9–13.
- Clark, D. (1997) *The civil service and new government*, speech by the Rt. Hon. Dr David Clark, MP, Chancellor of the Duchy of Lancaster, QE11 Centre, London, 17th June.
- (1998) 'The modernization of the French civil service: crisis, change and continuity', *Public Administration*, 76:1, Spring, pp. 97–115.
- Clarke, J. and Newman, J. (1997) *The managerial state*, London, Sage.
- Cochrane, A. (1993) *Whatever happened to local government?*, Buckingham, Open University Press.
- Comité pour la réorganisation et la déconcentration de l'administration (1995) *33 propositions pour rendre plus efficace l'administration territoriale de l'État*, Rapport du Comité, Paris, April.
- Commonwealth (1983) *RAPS/Reforming the Australian Public Service: a statement of the Government's intentions*, Canberra, AGPS.
- Commonwealth Secretariat (1993) *Administrative and managerial reform: a Commonwealth portfolio of current good practice*, London, Management Development Programme, Commonwealth Secretariat.
- Cowper, J. and Samuels, M. (1997), 'Performance benchmarking in the public sector: the United Kingdom experience', pp. 11–31 in OECD, *Benchmarking, evaluation and strategic management in the public sector*, Paris, PUMA/OECD.
- Crosby, P. (1979) *Quality is free*, New York, McGraw Hill.
- Dahlberg, L. and Isaksson, C. (1997) 'The implementation of benchmarking from a Swedish perspective', pp. 33–48 in PUMA *Benchmarking, evaluation and strategic management in the public sector*, Paris, PUMA/OECD.
- Denham, A. and Garnett, M. (1998) *British think-tanks and the climate of opinion*, London, UCL Press.
- Bibliography 291 Department of Finance (1996) *Measuring up: a primer for benchmarking in the Australian Public Service*, Discussion Paper No. 4, Canberra, Resource Management Improvement Branch.
- (1998a) *The performance improvement cycle: guidance for managers*, Canberra, Department of Finance and Administration.
- (1998b) *Lessons learned from others: international experience on the identification and monitoring of outputs and outcomes*, Discussion Paper 2, Canberra, Department of Administration and Finance.
- Derksen, W. and Kortsen, A. (1995) 'Local government: a survey', pp. 63–86 in W. Kickert and F. van Vught (eds) *Public policy and administration sciences in the Netherlands*, London, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Derlien, H.-U. (1998) *From administrative reform to administrative modernization*, Bamberg, Verwaltungswissenschaftliche Beiträge 33.
- Development Team (1998) *International experience on the identification and monitoring of outputs and outcomes*, Canberra, Department of Finance and Administration, March.
- Douglas, M. (1982) *In the active voice*, Routledge, London.
- Dryzek, J. (1996) 'The informal logic of institutional design', pp. 103–25 in R. Goodin (ed.) *The theory of institutional design*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Duhamel, R. (1996) *Evaluation report: Improved Reporting to Parliament Project on Performance Indicators*, a report of the Parliamentary Working Group, Ottawa, December.

- Dunleavy, P. (1991) *Democracy, bureaucracy and public choice: economic explanations in political science*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- (1994) 'The globalisation of public service production: can government be the "best in the world"?' *Public Policy and Administration*, 9:2, Summer, pp. 36–65.
- and Hood, C. (1994) 'From old public administration to new public management', *Public Money and Management*, 14:3, July/September, pp. 9–16.
- Dunn, W. (1993) 'Policy reforms as arguments', pp. 254–90 in F. Fischer and J. Forester (eds) *The argumentative turn in policy analysis and planning*, London, UCL Press.
- Dunsire, A. (1973) *Administration: the word and the science*, London, Martin Robertson.
- (1993) 'Modes of governance', pp. 21–34 in J. Kooiman (ed.) *Modern governance: new government-society interactions*, London, Sage.
- Duran, P., Monnier, E. and Smith, A. (1995) 'Evaluation à la française', *Evaluation*, 1:1, July, pp. 45–63.
- East, P. (1997) *Opening address to Public Service Senior Management Conference*, Wellington, NZ, 9th October.
- Efficiency Unit (1988) *Improving management in government: the next steps*, London, HMSO.
- Employment Service (1994) *Employment Service: an evaluation of the effects of agency status, 1990–1993*, London, Employment Department Group.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity.
- European Commission (1995) *Eurobarometer: trends, 1974–94*, Brussels, European Commission.
- (1997a) *Evaluating EU expenditure programmes: a guide*, (1st edition), Brussels, DGXIX/02, European Commission.
- (1997b) *MAP 2000: modernisation of administration and personnel policy for the year 2000* (draft memorandum from Mr Liikanen in agreement with the President: doc.IX/486/97), Brussels, DGIX.
- (1998) *SEM 2000: implementation by the services: information note from the President, Mrs Gradin and Mr Liikanen*, SEC(98)760 final, Brussels, Secretariat General, 14th May. 292 Bibliography
- European Foundation for Quality Management (1996) *Self-assessment, 1997: guidelines for public sector*, Brussels, EFQM.
- Evers, A., Haverinen, R., Leichsenring, K. and Wistow, G. (1997) *Developing quality in personal social services: concepts, cases and comments*, Aldershot, Ashgate.
- Executive Office of the President of the United States (1995) *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1995*, Washington DC.
- Farnham, D., Horton, S., Barlow, J. and Honddeghem, A. (eds) (1996) *New public managers in Europe: public servants in transition*, Basingstoke, Macmillan.
- Fischer, F. and Forester, J. (eds) (1993) *The argumentative turn in policy analysis and planning*, London, UCL Press.
- Flösser, G. and Otto, H.-U. (1998) *Towards more democracy in social services: models of culture and welfare*, Berlin, de Gruyter.
- Flynn, N. and Strehl, F. (eds) (1996) *Public sector management in Europe*, London, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Foster, C. (1992) *Privatization, public ownership and the regulation of natural monopolies*, Oxford, Blackwell.
- Foster, C. and Plowden, F. (1996) *The state under stress*, Buckingham, Open University Press.
- Gaertner, K. and Gaertner, G. (1985) 'Performance-contingent pay for federal managers', *Administration and Society*, 17:1, pp. 7–20.
- Geertz, C. (1973) *The interpretation of culture*, London, Hutchinson.
- General Accounting Office (1990) *Why and how the GAO is reviewing federal college recruiting*, Washington, DC, US House of Representatives.
- (1994) *Deficit reduction: experiences of other nations*, Washington DC, GAO/ AIMD–95–30, December.
- (1995) *Managing for results: experiences abroad suggest insights for federal management reforms*, Washington, DC, GAO/GGD-95-120.

- (1997) *Performance budgeting: past initiatives offer insight for GPRA implementation*, Washington, DC, GAO/AIMD-97-46, March.
- (1998) *The Results Act: observations on the Department of State's Fiscal Year 1999 Annual Performance Plan*, Washington, DC, GAO/NSIAD-98-210R, June.
- General principles and special instructions on payments by results within the State system* (1994) Helsinki, Ministry of Finance (pamphlet).
- Giddens, A. (1990) *The consequences of modernity*, Cambridge, Polity Press.
- Gillibrand, A. and Hilton, B. (1998) 'Resource accounting and budgeting: principles, concepts and practice', *Public Money and Management*, 18:2, April/June, pp. 21–8.
- Götz, K. (1997) 'Acquiring political craft: training grounds for top officials in the German core executive', *Public Administration*, 75:4, Winter, pp. 753–75.
- Goodin, R. (1996) *The theory of institutional design*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Gore, A. (1996) *The best-kept secrets in government: a report to President Bill Clinton*, Washington, DC, US Government Printing Office, National Performance Review.
- (1997) *Businesslike government: lessons learned from America's best companies*, Washington, DC, National Performance Review.
- Government decision in principle on reforms in central and regional government* (1993) Helsinki, Council of State.
- Grace, P. (1984) *Burning money: the waste of your tax dollars*, New York, Macmillan.
- Gregory, R. (1998) 'Political responsibility for bureaucratic incompetence: tragedy at Cave Creek', *Public Administration*, 76:3, pp. 519–38, Autumn. *Bibliography* 293
- Greve, C., Flinders, M. and van Thiel, S. (1999) 'Quangos—what's in a name: defining quangos from a comparative perspective', *Governance*, 12:1 (in press).
- Grömig, E. and Gruner, K. (1998) 'Reform in den Rathäusern. Neueste umfrage des Deutschen Städtetages zum them Verwaltungssystemmodernisierung', *Der Städtetag*, 8, pp. 581–7.
- and Thielen, H. (1996) 'Städte auf dem reformweg: zum stand der Verwaltungsmodernisierung', *Der Städtetag*, 9, pp. 596–600.
- Gunn, L. (1987) 'Perspectives on public management', pp. 33–46 in J. Kooiman and K. Eliassen (eds), *Managing public organizations: lessons from European experience*, London, Sage.
- Gustafsson, L. (1987) 'Renewal of the public sector in Sweden', *Public Administration*, 65:2, pp. 179–92.
- Habermas, J. (1976) *Legitimation crisis*, London, Heinemann.
- Halachmi, A. and Bouckaert, G. (1995) *The enduring challenges of public management*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Halligan, J. (1996a) 'The diffusion of civil service reform', pp. 288–317 in H. Bekke, J. Perry and T. Toonen (eds) *Civil service systems in comparative perspective*, Bloomington and Indiana, Indiana University Press.
- (1996b) 'Australia: balancing principles and pragmatism', pp. 71–112 in J. Olsen and B. Peters (eds) *Lessons from experience: experiential learning in administrative reforms in eight democracies*, Oslo, Scandinavian University Press.
- (1997) 'New public sector models: reform in Australia and New Zealand', pp. 17–46 in J.-E. Lane (ed.) *Public sector reform: rationale, trends and problems*, London, Sage.
- and Power, J. (1992) *Political management in the 1990s*, Melbourne, Oxford University Press.
- Hammer, M. and Champy, J. (1995) *Reengineering the corporation: a manifesto for a business revolution* (revised edition), London, Nicholas Brealey.
- Handy, C. (1993) *Understanding organisations*, Harmondsworth, Penguin.
- Harden, I. (1992) *The contracting state*, Buckingham, Open University Press.
- Harder, P. and Lindquist, E. (1997) 'Expenditure management and reporting in the government of Canada: recent development and backgrounds', pp. 71–89 in J. Bougault, M.
- Demers and C. Williams (eds) *Public administration and public management: experiences in Canada*, Québec, Les Publications de Québec.

- Harrison, S. and Pollitt, C. (1994) *Controlling health professionals: the future of work and organisation in the NHS*, Buckingham, Open University Press.
- Hunter, D. J. and Pollitt, C. (1990) *The dynamics of British health policy*, London, Unwin Hyman.
- — Marnoch, G. and Pollitt, C. (1992) *Just managing: power and culture in the National Health Service*, Basingstoke, Macmillan.
- Hartley, J. (1983) 'Ideology and organizational behaviour', *International Studies of Management and Organization*, 13:3.
- Harvard University (1998) Invitation letter to a conference in Washington DC, *Strategies for 21st Century government: a global forum on re-inventing government*, Cambridge, Mass., John F. Kennedy School of Government, 18th November.
- Heclo, H. (1977) *A government of strangers*, Washington, DC, Brookings Institution.
- Hede, A. (1991) 'Trends in the civil services of Anglo-American systems', *Governance*, 4:4, October, pp. 489–510.
- Held, D. (1987) *Models of democracy*, Cambridge, Polity.
- 294 Bibliography
- Heintzman, R. (1997) 'Canada and public administration', pp. 1–12 in J. Bourgault, M. Demers and C. Williams (eds) *Public administration and public management: experiences in Canada*, Québec, Les Publications du Québec.
- Hencke, D. (1998) 'Jobcentres fiddled the figures', *Guardian*, 8th January, p. 2.
- Heseltine, M. (1980) 'Ministers and management in Whitehall', *Management Services in Government*, 35.
- High quality services, good governance and a responsible civic society* (1998a) The Government Resolution, Helsinki, Oy Edita Ab.
- (1998b) Background Material, Helsinki, Oy Edita Ab.
- Hill, H. and Klages, H. (1995) 'Verbindung mit dem Deutschen Landkreistag' in H. Hill and H. Klages (eds) *Kreisverwaltung der zukunft. Vergleichende untersuchung aktueller modernisierungsansätze in ausgewählten Kreisverwaltungen*, Düsseldorf, Raabe Fachverlag.
- (eds) (1993) *Qualitäts- und erfolgsorientiertes verwaltungsmanagement. Aktuelle tendenzen und entwürfe*, Berlin, Duncker and Humblot.
- (eds) (1996a) *Wege in die neue Steuerung*, Düsseldorf, Raabe Fachverlag.
- — (eds) (1996b) *Controlling im neuen Steuerungsmodell. Werkstattberichte zur Einführung von Controlling*, Düsseldorf, Raabe Fachverlag.
- Hjerppe, R. and Luoma, K. (1997) *Finnish experiences in measuring and promoting productivity in the public sector*, Helsinki, VATT Discussion Papers, No. 150.
- H. M. Treasury (1991) *Competing for quality*, Cm1730, London, HMSO, November.
- (1994) *Fundamental review of H. M. Treasury's running costs* (the 'Southgate report'), London, H. M. Treasury.
- (1998) *Whole of government accounts*, July, London, H. M. Treasury.
- Hojnacki, W. (1996) 'Politicization as a civil service dilemma', pp. 137–64 in H. Bekke, J. Perry and T. Toonen (eds) *Civil service systems in comparative perspective*, Bloomington and Indiana, Indiana University Press.
- Holkeri, K. and Summa, H. (1996) *Contemporary developments in performance management: evaluation of public management reforms in Finland: from ad hoc studies to a programmatic approach*, paper presented to PUMA/OECD, 4th–5th November, Paris.

- Holmes, M. and Shand, D. (1995) 'Management reform: some practitioner perspectives on the past ten years', *Governance*, 8:4, October, pp. 551–78.
- Hood, C. (1976) *The limits of administration*, London, Wiley.
- (1991) 'A public management for all seasons', *Public Administration*, 69:1, Spring, pp. 3–19.
- (1995) 'Contemporary public management: a new global paradigm?', *Public Policy and Administration*, 10:2, Summer, pp. 104–17.
- (1996) 'Exploring variations in public management reform of the 1980s', pp. 268–317 in H. Bekke, J. Perry and T. Toonen (eds) *Civil service systems in comparative perspective*, Bloomington and Indianapolis, Indiana University Press.
- (1998) *The art of the state: culture, rhetoric and public management*, Oxford, Oxford University Press.
- and Jackson, M. (1991) *Administrative argument*, Aldershot, Dartmouth.
- James, O., Jones, G., Scott, C. and Travers, T. (1998) 'Regulation inside government: where New Public Management meets the audit explosion', *Public Money and Management*, 18:2, April/June, pp. 61–8.
- Howard, D. (1998) 'The French strikes of 1995 and their political aftermath', *Government and Opposition*, 33:2, Spring, pp. 199–220. *Bibliography* 295
- Hudson, J. (1999) *Informatization and the delivery of government services: a political science perspective*, Ph.D. thesis, Department of Government, Brunel University.
- Hughes O. (1998) *Public management and administration: an introduction* (2nd edition), Basingstoke, Macmillan.
- ICM (1993) *Citizen's Charter customer survey* (conducted for the Citizen's Charter Unit), London, ICM Research.
- Immergut, E. (1992) *Health politics: interests and institutions in Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ingraham, P. (1996) 'The reform agenda for national civil service systems: external stress and internal strains', pp. 247–67 in H. Bekke, J. Perry and T. Toonen (eds) *Civil service systems in comparative perspective*, Bloomington and Indiana, Indiana University Press.
- (1997) 'Play it again Sam; it's still not right: searching for the right notes in administrative reform', *Public Administration Review*, 57:4, July/August, pp. 325–31.
- Peters, G. and Moynihan, D. (1998) *Public employment and the future of the public service*, paper presented to the authors' roundtable, Revitalising the public service, Ottawa, Canadian Centre for Management Development, 12th–14th November.
- Thompson, J. and Sanders, P., (eds) (1998) *Transforming government: lessons from the reinvention laboratories*, San Francisco, Josey-Boss.
- Jauvin, N. (1997) 'Government, ministers, macro-organisation chart and networks', pp. 45–58 in J. Bourgault, M. Demers and C. Williams (eds) *Public administration and public management: experiences in Canada*, Quebec, Les Publications du Québec.
- Jobert, B. and Muller, P. (1987) *L'État en action*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Johnson, J. (1998) 'Strategy, planning, leadership and the Financial Management Improvement Plan: the Australian Public Service 1983 to 1996', *Public Productivity and Management Review*, 21:4, June, pp. 352–68.
- Joss, R. and Kogan, M. (1995) *Advancing quality: total quality management in the National Health Service*, Buckingham, Open University Press.
- Kaufman, H. (1981) 'Fear of bureaucracy: a raging pandemic', *Public Administration Review*, 41:1, January/February, pp. 1–9.
- Kaufmann, F., Majone, G. and Ostrom, V. (eds) (1986) *Guidance, control and evaluation in the public sector*, Berlin, de Gruyter.
- Keeling, D. (1972) *Management in government*, London, Allen and Unwin.
- Kernaghan, K. (1997) 'Values, ethics and public service', pp. 101–11 in J. Bourgault, M.

- Demers and C. Williams (eds) *Public administration and public management: experiences in Canada*, Québec, Les Publications du Québec.
- Kettl, D. (1994) *Reinventing government? Appraising the National Performance Review*, Washington, DC, The Brookings Institution.
- Ingraham, P., Sanders, R. and Horner, C. (1996) *Civil service reform: building a government that works*, Washington, DC, The Brookings Institution.
- Kickert, W. (ed.) (1997) *Public management and administrative reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- and In't Veld, R. (1995) 'National government, governance and administration', pp. 45–62 in W. Kickert and F. van Vught (eds) *Public policy and administration sciences in the Netherlands*, London, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Klijn, E.-H. and Koppenjan, J. (eds) (1997) *Managing complex networks: strategies for the public sector*, London, Sage.
- King, G., Keohane, R. and Verber, S. (1994) *Designing social enquiry: scientific inference in qualitative research*, New Jersey, Princeton University Press. 296 *Bibliography*
- Klages, H. and Löffler, E. (1996) 'Public sector modernisation in Germany: recent trends and emerging strategies', pp. 132–45 in N. Flynn and F. Strehl (eds) *Public sector management in Europe*, London, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- (1998) 'New public management in Germany: the implementation process of the New Steering Model', *International Review of Administrative Sciences*, 64, pp. 41–54.
- König, K. (1996) *On the critique of New Public Management*, Speyer, 155, Speyerer Forschungsberichte.
- (1997) 'Entrepreneurial management or executive administration: the perspective of classical administration', pp. 217–36 in W. Kickert (ed.) *Public management and administrative reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Korsten, A. and van der Krogt, T. (1995) 'Human Resources Management', pp. 233–48 in W. Kickert and F. van Vught (eds) *Public policy and administration sciences in the Netherlands*, London, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Lane, J.-E. (1995) 'The decline of the Swedish model', *Governance*, 8:4, pp. 579–90.
- (ed.) (1997) *Public sector reform: rationale, trends and problems*, London, Sage.
- and Ersson, S. (1991) *Politics and society in Western Europe* (2nd edition) London, Sage.
- Laurance, J. (1997) 'New national checks after breast cancer screening "disgrace"', *The Independent*, 4th November, p. 5.
- Lawrence, R. (1997) 'Is it really the Economy, Stupid?', pp. 11–132 in J. Nye, P. Zelikow and D. King (eds) *Why people don't trust government*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Leeuw, F. (1995) *The Dutch perspective: trends in performance measurement*, paper presented at the International Evaluation Conference, Vancouver, 1st–5th November.
- Leftwich, A. (ed.) (1984) *What is politics? The activity and its study*, Oxford, Blackwell.
- Le Grand, J. and Bartlett, W. (1993) *Quasi markets and social policy*, Basingstoke, Macmillan.
- Lehtoranta, O. and Niemi, M. (1997) *Measuring public sector productivity in Finland: progress report*, paper presented to OECD/UNECE/EUROSTAT Meeting of National Accounts Experts, Paris, June.
- Le Loup, L. (1988) 'From micro-budgeting to macro-budgeting', pp. 19–42 in I. Rubin (ed.) *New directions in budget theory*, Albany, SUNY Press.
- Leon, L. de (1997) 'Administrative reform and democratic accountability', pp. 237–54 in W. Kickert (ed.) *Public management and administrative reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Light, P. (1995) *Thickening government: federal hierarchy and the diffusion of accountability*, Washington, DC, Brookings Institution.
- Lijphart, A. (1984) *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twentyone countries*, London, Yale University Press.
- Likierman, A. (1995) 'Performance indicators: twenty lessons from early managerial use', pp. 57–66 in P. Jackson (ed.) *Measures for success in the public sector*, London, Public Finance Foundation/Chartered Institute of Public Finance and Accountancy.

- (1998a) 'Resource accounting and budgeting: where are we now?', *Public Money and Management*, 18:2, April/June, pp. 17–20.
- (1998b) 'Report: recent developments in Resource Accounting and Budgeting (RAB)', *Public Money and Management*, 18:4, October/December, pp. 62–4.
- Lindblom, C. (1959) 'The science of muddling through' *Public Administration Review*, 19:3, pp. 79–88.
- (1979) 'Still muddling, not yet through', *Public Administration Review*, 39:6, pp. 517–26. Listhaug, O. and Wiberg, M. (1995) 'Confidence in public and private institutions', pp. *Bibliography* 297 298–322 in H.-D. Klingemann and D. Fuchs (eds) *Citizens and the state: beliefs in government*, vol.1, Oxford, Oxford University Press.
- Löffler, E. (1995) *The modernisation of the public sector in an international perspective: concepts and methods of awarding and assessing quality in the public sector in OECD countries*, Speyer Forschungsberichte 151, Speyer, Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.
- Lomas, K. (1991) *Contemporary Finnish poetry*, Newcastle-upon-Tyne, Bloodaxe Books.
- Lowndes, V. (1996) 'Varieties of new institutionalism: a critical appraisal', *Public Administration*, 74:2, Summer, pp. 181–97.
- and Skelcher, C. (1998) 'The dynamics of multi-organisational partnerships: an analysis of changing modes of governance', *Public Administration*, 76:2, Summer, pp. 313–33.
- McGrew, A. (ed.) (1997) *The transformation of democracy? Globalization and territorial democracy*, Cambridge (Polity) and Buckingham (Open University Press).
- Maidment, R. and McGrew, A. (1986) *The American political process*, London, Sage.
- Majone, G. (1996) *Regulating Europe*, London, Routledge.
- Mallory, J. (1997) 'Particularities and systems of government', pp. 15–23 in J. Bourgault, M. Demers and C. Williams (eds) *Public administration and public management: experiences in Canada*, Québec, Les Publications du Québec.
- Management Advisory Board (1993a) *Accountability in the Commonwealth public sector*, Canberra, MAB/MIAC, No. 11, June.
- (1993b) *Building a better public service*, Canberra, MAB/MIAC No.12, June.
- (1994) *On-going reform in the Australian public service: an occasional paper to the Prime Minister*, Canberra, MAB/MIAC No. 15, October.
- March, J. and Olsen, J. (1995) *Democratic governance* New York, Free Press.
- Margetts, H. (1998) *Information technology in government: Britain and America*, London, Routledge.
- Marmor, T., Mashaw, J. and Harvey, P. (1990) *America's misunderstood welfare state*, New York, Basic Books.
- Matheson, A., Scanlan, G. and Tanner, R. (1997) *Strategic management in government: extending the reform model in New Zealand*, pp. 81–99 in OECD, *Benchmarking, evaluation and strategic management in the public sector*, Paris, PUMA/OECD.
- Mayne, J. (1996) *Implementing results-based management and performance-based budgeting: lessons from the literature*, Discussion Paper No. 73, Ottawa, Office of the Auditor General of Canada.
- Mazel, V. (1998) 'Supporting managerial growth of top Dutch civil servants', *Public Management Forum*, IV:6, pp. 4–5, November/December.
- Metcalfe, L. (1993) 'Public management: from imitation to innovation', pp. 173–89 in J. Kooiman (ed.) *Modern governance: new government-society interactions*, London, Sage.
- (1996) 'The European Commission as a network organisation', *The Journal of Federalism*, 26:4, Fall, pp. 43–62.
- and Richards, S. (1987) 'Evolving public management cultures', pp. 65–86 in J. Kooiman and K. Eliassen (eds) *Managing public organizations*, London, Sage.
- (1990) *Improving public management* (enlarged edition), London, Sage/European Institute of Public Administration.
- Meyer, J. and Gupta, V. (1994) 'The performance paradox', *Research in Organizational Behavior*, 16, pp. 309–69.
- and Rowan, B. (1991) 'Institutionalised organisations: formal structure as myth and ceremony' in

- W. Powell and P. DiMaggio (eds) *The new institutionalism in organisational analysis*, Chicago, University of Chicago Press. 298 *Bibliography*
- Middlemas, K. (1995) *Orchestrating Europe: the informal politics of European Union, 1973–1995*, London, Fontana.
- Ministère de la Fonction Publique et des Réformes Administratives (1992) *La charte des services publiques*, Paris, Ministère de la Fonction Publique.
- (1994a) *L'accueil dans les services publiques*, Paris, Ministère de la Fonction Publique.
- (1994b) *Circulaire sur la création de points publics en milieu rural*, Paris, Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, 8th August.
- Ministerie van Financiën (1998) *Verder met resultaat: het agentschapsmodel 1991–1997*, Den Haag, Dutch Ministry of Finance.
- Ministry of Finance (1993) *Government decision in principle on reforms in central and regional government*, Helsinki, Ministry of Finance.
- (1995) *The public sector in Finland*, Helsinki (document prepared for a meeting of EU Directors General).
- (1997) *Public management reforms: five country studies*, Helsinki, Ministry of Finance. Mol, N. (1995) 'Quality improvement in the Dutch Department of Defence', pp. 103–28 in C. Pollitt and G. Bouckaert (eds) *Quality improvement in European public services: concepts, cases and commentary*, London, Sage.
- Montricher, N. de (1996) 'France: in search of relevant changes', pp. 243–71 in Olsen, J. and Peters, B. (eds) *Lessons from experience: experiential learning in administrative reforms in eight democracies*, Oslo, Scandinavian University Press.
- (1998) 'Public sector values and administrative reforms', pp. 108–36 in B. G. Peters and D. Savoie (eds) *Taking stock: assessing public sector reforms*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press and Canadian Centre for Management Development.
- Moore-Wilson, M. (1997) 'Challenges facing the Australian Public Service', *Canberra Bulletin of Public Administration*, No. 85, pp. 38–47, August.
- Murray, R. (1998) *Productivity as a tool for evaluation of public management reform*, paper presented to the European Evaluation Society Conference, Rome, 29th–31st October.
- Naschold, F. and von Otter, C. (1996) *Public sector transformation: rethinking markets and hierarchies in government*, Amsterdam, John Benjamins Publishing Company.
- Oppen, M., Tondorf, K. and Wegener, A. (1994) *Neue Städte braucht das Land*, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- National Academy of Public Administration (1994) *Towards useful performance measurement: lessons learned from initial pilot performance plans prepared under the Government Performance and Results Act*, November, Washington, DC, National Academy of Public Administration.
- National Audit Office (1995) *The Meteorological Office: evaluation of performance*, HC693, 25th August, London, HMSO.
- (1996) *State audit in the European Union*, London, National Audit Office.
- (1997) *Annual report, 1997*, London, National Audit Office.
- National Performance Review (1997a) *Blair House papers*, Washington DC, January, National Performance Review (see also NPR website, <http://www.npr.gov>).
- (1997b) *Serving the American public: best practices in customer-driven strategic planning*, Federal Benchmarking Consortium Study Report, Washington, DC, National Performance Review.
- Next Steps Team (1998) *Towards best practice: an evaluation of the first two years of the Public Sector Benchmarking Project, 1996–98*, London, Efficiency and Effectiveness Group, Cabinet Office.
- Bibliography 299*
- Niemi, M. (1998) *Measuring public sector productivity: productivity change between years 1995 and 1996 in central government*, Helsinki, Statistics Finland (unpublished paper).
- Nivette, N. (1996) *The decline of deference*, Peterborough, Broadview Press.
- Nye, J. Jnr., Zelikow, P. and King, D. (eds) (1997) *Why people don't trust government*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

- OECD (1992) *OECD country profiles*, Paris, OECD.
- (1993a) *Managing with market-type mechanisms*, Paris, PUMA/OECD.
- (1993b) *Private pay for public work: performance-related pay for public service managers*, Paris, PUMA/OECD.
- (1994) *Public management developments: survey 1993*, Paris, PUMA/OECD.
- (1995) *Governance in transition: public management reforms in OECD countries*, Paris, PUMA/OECD.
- (1996) *Responsive government: service quality initiatives*, Paris, PUMA/OECD.
- (1997a) *In search of results: performance management practices*, Paris, PUMA/OECD.
- (1997b) *The changing role of the central budget office*, OCDE/GD(97)109, Paris, PUMA/OECD.
- (1997c) *Family, market and community: equity and efficiency in social policy*, Social Policy Studies No. 21, Paris, OECD.
- (1997d) *OECD country profiles*, Paris, OECD.
- (1998) *Budgeting in Sweden*, Paris, PUMA/OECD.
- Office of the US President (1993) *Budget baselines, historical data and alternatives for the future*, Washington, DC, January.
- Olsen, J. and Peters, B. (eds) (1996) *Lessons from experience: experiential learning in administrative reforms in eight democracies*, Oslo, Scandinavian University Press.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992) *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, Mass., Addison Wesley.
- O'Toole, B. and Jordan, G. (eds) (1995) *Next steps: improving management in government*, Dartmouth, Aldershot.
- Packwood, T., Pollitt, C. and Roberts, S. (1998) 'Good medicine? A case study of business re-engineering in a hospital', *Policy and Politics*, 26:4, pp. 401–15.
- Page, E. (1997) *People who run Europe*, Oxford, Clarendon Press.
- Painter, C., Rouse, J., Isaac-Henry, K. and Munk, L. (1996) *Changing local governance: local authorities and non-elected agencies*, Luton, Local Government Management Board.
- Pawson, R. and Tilley, N. (1997) *Realistic evaluation*, London, Sage.
- Perrow, C. (1972) *Complex organisations*, Glenview, Scott Foreman.
- Perry, J. and Kraemer, K. (eds) (1983) *Public management: public and private perspectives*, California, Mayfield.
- Perry, J. and Pearce, J. (1985) 'Civil service reform and the politics of performance appraisal', pp. 140–60 in D. Rosenbloom (ed.) *Public personnel policy: the politics of civil service*, London, Associated Faculty Press.
- Peters, G. (1995) 'Bureaucracy in a divided regime: the United States', pp. 18–38 in J. Pierre (ed.) *Bureaucracy in the modern state: an introduction to comparative public administration*, Aldershot, Edward Elgar.
- (1996a) 'Theory and methodology', pp. 13–41 in H. Bekke, J. Perry and T. Toonen (eds) *Civil service systems in comparative perspective*, Bloomington and Indiana, Indiana University Press.
- (1996b) *The future of governing: four emerging models*, Kansas, University Press of Kansas.
- 300 Bibliography
- (1997) 'A North American perspective on administrative modernisation in Europe', pp. 255–70 in W. Kickert (ed.) *Public management and administrative reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- (1998a) 'What works? The antiphons of administrative reform', pp. 78–107 in B. G.
- Peters and D. Savoie (eds) *Taking stock: assessing public sector reforms*, Montreal and Kingston, Canadian Centre for Management Development and McGill-Queen's University Press.
- (1998b) 'Managing horizontal government: the politics of co-ordination', *Public Administration*, 76:2, Summer, pp. 295–311.
- and Savoie, D. (1998) 'Introduction', pp. 3–19 in B. G. Peters and D. Savoie (eds) *Taking stock:*

assessing public sector reforms, Montreal and Kingston, Canadian Centre for Management Development and McGill-Queen's University Press.

Peters, T. (1987) *Thriving on chaos: handbook for a management revolution*, London, Pan.

Pew Research Centre (1998) *Deconstructing distrust: how Americans view government*, <http://www.people-press.org/trustrpt.htm>.

Pierre, J. (1998) *Externalities and relationships: rethinking the boundaries of the public service*, paper for the authors' roundtable, Revitalising the Public Service, Ottawa, Canadian Centre for Management Development, 12th–14th November.

—(ed.) (1995) *Bureaucracy in the modern state: an introduction to comparative public administration*, Aldershot, Edward Elgar.

Pollitt, C. (1984) *Manipulating the machine: changing the pattern of ministerial departments, 1960–83*, London, Allen and Unwin.

—(1986) 'Beyond the managerial model: the case for broadening performance assessment in government and the public services', *Financial Accountability and Management*, 2:3, Autumn, pp. 155–70.

—(1990) 'Performance indicators: root and branch', pp. 167–78 in M. Cave, M. Kogan and R. Smith (eds) *Output and performance measurement in government: the state of the art*, London, Jessica Kingsley.

—(1993) *Managerialism and the public services* (2nd edition), Oxford, Blackwell.

—(1995) 'Justification by works or by faith? Evaluating the New Public Management', *Evaluation*, 1:2, October, pp. 133–54.

—(1996a) 'Anti-statist reforms and new administrative directions: public administration in the United Kingdom', *Public Administration Review*, 56:1, January/February, pp. 81–7.

—(1996b) 'Public administration', pp. 699–701 in A. Kuper and J. Kuper (eds) *The social science encyclopaedia* (2nd edition), London, Routledge.

—(1998a) 'Managerialism revisited', pp. 45–77 in B. G. Peters and D. Savoie (eds) *Taking stock: assessing public sector reforms*, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press and Canadian Centre for Management Development

—(1998b) *Integrating financial and performance management: a concept paper* PUMA/RD(98)6, Paris, PUMA/OECD, 28th October.

—(1998c) 'Evaluation and the New Public management: an international perspective', *Evaluation Journal of Australasia*, 9: 1 and 2, pp. 7–15.

—and Bouckaert, G. (eds) (1995) *Quality improvement in European public services: concepts, cases and commentary*, London, Sage.

—and Summa, H. (1997a) 'Trajectories of reform: management change in four countries', *Public Money and Management*, 17:1, January/March, pp. 7–18.

—(1997b) 'Reflexive watchdogs? How Supreme Audit Institutions account for themselves', *Public Administration*, 75:2, Summer, pp. 313–36.

Bibliography 301

Pollitt, C., Birchall, J. and Putman, K. (1998) *Decentralising public service management: the British experience*, Basingstoke, Macmillan.

—Cave, M. and Joss, R. (1994) 'International benchmarking as a tool to improve public sector performance; a critical overview', pp. 7–22 in PUMA Public Management Occasional Papers 1994, No. 4, *Performance measurement in government: issues and illustrations*, Paris, OECD.

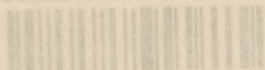
—Girre, X., Lonsdale, J., Mul, R., Summa, H. and Waerness, M. (1999) *Performance or*

- compliance? *Performance audit and public management in five countries*, Oxford, Clarendon Press.
- Hanney, S., Packwood, T., Rothwell, S. and Roberts, S. (1997) *Trajectories and options: an international perspective on the implementation of Finnish public management reforms*, Helsinki, Ministry of Finance.
- Power, M. (1997) *The audit society: rituals of verification*, Oxford, Oxford University Press.
- Premfors, R. (1991) 'The "Swedish model" and public sector reform', *Western European Politics*, 14:3, July.
- (1998) 'Reshaping the democratic state: Swedish experiences in a comparative perspective', *Public Administration*, 76:1, Spring, pp. 141–59.
- President of the Treasury Board (1997) *Accounting for results, 1997*, Ottawa, Treasury Board Secretariat.
- Pressman, J. and Wildavsky, A. (1973) *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- Prime Minister (1988) *Civil service management reform: the next steps*, Cm.542, London, HMSO.
- (1991) *The citizen's charter: raising the standard*, Cm.1599, London, HMSO.
- Chancellor of the Exchequer and Chancellor of the Duchy of Lancaster (1994) *The civil service: continuity and change*, Cm.2627, London, HMSO.
- Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office (1999) *Modernising government*, Cm.413, London, The Stationery Office.
- Prime Minister's Office and Ministries* (1995) Helsinki, Prime Minister's Office (a short description and organization chart).
- Puoskari, P. (1996) *Transformation of the public sector*, Helsinki, Ministry of Finance.
- Radin, B. (1998) 'The Government Performance and Results Act (GPRA): hydra-headed monster or flexible management tool?', *Public Administration Review*, 58:4, July/August, pp. 307–16.
- Rainey, H. and Steinbauer, P. (1999) 'Galoping elephants: developing elements of a theory of effective government organizations', *Journal of Public Administration Research and Theory*, J. Part, 9:1, pp. 1–32.
- Rhodes, R. (1997) 'Re-inventing Whitehall, 1979–1995', pp. 43–60 in W. Kickert (ed.) *Public management and administrative reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Ridley, F. (1996) 'The New Public Management in Europe: comparative perspectives', *Public Policy and Administration*, 11:1, Spring, pp. 16–29.
- Röber, M. (1996) 'Germany', pp. 169–94 in D. Farnham, S. Horton, J. Barlow and A. Hondeghem, *New public managers in Europe*, Macmillan, Basingstoke.
- and Löffler, E. (1999) 'Flexibilities in the German civil service', in S. Horton and D. Farnham (eds) *Human resource flexibilities in the public services: international comparisons*, Basingstoke, Macmillan.
- Roberts, S. (1997) 'The implementation of Dutch public management reforms 1980–1996', pp. 91–130 in Ministry of Finance *Public management reforms: five country studies*, Helsinki, Ministry of Finance.
- 302 *Bibliography*
- Rockman, B. (1998) 'The changing role of the state', pp. 20–44 in B. G. Peters and D. Savoie (eds) *Taking stock: assessing public sector reforms*, Montreal and Kingston, Canadian Centre for Management Development and McGill-Queen's University Press.
- Rouban, L. (1995) 'The civil service culture and administrative reform', pp. 23–54 in B. G. Peters and D. Savoie (eds) *Governance in a changing environment*, Montreal and Kingston, Canadian Centre for Management Development and McGill-Queen's University Press.
- (1997) 'The administrative modernisation policy in France', pp. 143–58 in W. Kickert (ed.) *Public management and administrative reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Rubin, I. (1992) 'Budgeting: theory, concepts, methods and issues', pp. 3–22 in J. Rabin (ed.) *Handbook of public budgeting*, New York, Marcel Dekker.
- Savoie, D. (1994) *Thatcher, Reagan, Mulroney: in search of a new bureaucracy*, Toronto, University of Toronto Press.
- (1997) 'Central agencies: a government of Canada perspective', pp. 59–69 in J. Bourgault, M. Demers and C. Williams (eds) *Public administration and public management: experiences in Canada*, Quebec, Les Publications du Québec.

- Schick, A. (1996) *The spirit of reform: managing the New Zealand state sector in a time of change*, Wellington, State Services Commission.
- Schröter, E. and Wollmann, H. (1997) 'Public sector reforms in Germany: whence and where? A case of ambivalence', *Administrative Studies/Hallinnon Tutkimus*, 3, pp. 184–200.
- Shergold, P. (1997) 'A new Public Service Act: the end of the Westminster tradition?', edited text of an address, *Canberra Bulletin of Public Administration*, no. 85, August, pp. 32–7.
- Simon, H. (1946) 'The proverbs of administration', *Public Administration Review*, 6, pp. 53–67.
- Sommerman, K.-P. (1998) 'Autorité et contrat dans l'administration moderne en Allemagne', *Annuaire Européen d'Administration Publique*, XX, Aix-Marseille.
- Sorber, B. (1996) 'Experiences with performance measurement in the central government: the case of the Netherlands', pp. 309–18 in A. Halachmi and G. Bouckaert (eds) *Organisational performance and measurement in the public sector: towards service, effort and accomplishment reporting*, Westport, Conn., Quorum Books.
- Spierenberg, D. (1979) *Proposals for reform of the Commission of the European Communities and its services*, Brussels, Commission of the European Communities.
- Statistics Canada (1995) *Canada: a portrait*, Ottawa, Minister of Industry.
- Steering Group (1991) *Review of state sector reforms*, Auckland, State Service Commission.
- Steunenberg, B. and Mol, N. (1997) 'Fiscal and financial decentralization: a comparative analysis of six West European countries', pp. 235–56 in J.-E. Lane (ed.) *Public sector reform: rationale, trends and problems*, London, Sage.
- Stewart, J. (1992) *Managing difference: the analysis of service characteristics*, Birmingham, Institute of Local Government Studies.
- (1994) 'The rebuilding of public accountability', pp. 75–9 in N. Flynn (ed.) *Reader: change in the civil service*, London, Public Finance Foundations.
- Stockman, D. (1986) *The triumph of politics*, London, Bodley Head.
- Stoker, G. (1988) *The politics of local government*, Basingstoke, Macmillan.
- Stone, B. (1995) 'Administrative accountability in the "Westminster" democracies: towards a new conceptual framework', *Governance*, 8:4, pp. 505–26.
- Stone, D. (1996) *Capturing the political imagination: think tanks and the policy process*, London, Frank Cass.
- Bibliography* 303
- Straw, J. (1998) 'Resource accounting and NHS trusts', *Public Money and Management*, 18:2, April/June, pp. 35–8.
- Summa, H. (1995) 'Old and new techniques for productivity promotion: from cheeseclicing to a quest for quality', pp. 155–65 in A. Halachmi and G. Bouckaert (eds) *Public productivity through quality and strategic management*, Amsterdam, IOS Press.
- Swedish Ministry of Finance (1997) *Public sector productivity in Sweden*, Stockholm, Budget Department/Swedish Ministry of Finance.
- Talbot, C. (1994) *Re-inventing public management: a survey of public sector managers' reactions to change*, Northants, Institute of Management.
- (1996) *Ministers and agencies: control, performance and accountability*, London, CIPFA.
- (1997) *Public performance: towards a public service excellence model*, Discussion Paper No. 1, Monmouthshire, Public Futures.
- Task Force on Management Improvement (1992) *The Australian Public Service reformed: an evaluation of a decade of management reform*, Canberra, Management Advisory Board, AGPS.

- Thain, C. and Wright, M. (1995) *The Treasury and Whitehall: the planning and control of public expenditure, 1976–1993*, Oxford, Clarendon Press.
- Thompson, G., Frances, J., Levacic, R. and Mitchell, J. (eds) (1991) *Markets, hierarchies and networks: the co-ordination of social life*, London, Sage.
- Tiihonen, S. (1996) *The administration of the summit in Finland*, unpublished conference paper.
- Toulemonde, J. (1997) 'Europe and the member states: cooperating and competing on evaluation grounds', pp. 117–32 in O. Rieper and J. Toulemonde (eds) *Politics and practices of intergovernmental evaluation*, London, Transaction.
- Treasury Board of Canada (1996) *Getting government right: improving results measurement and accountability*, Ottawa, Ministry of Public Works and Government Services.
- Trosa, S. (1994) *Moving on: Next Steps*, London, Efficiency Unit, Cabinet Office.
- (1995) *Moderniser l'administration: comment font les autres?*, Paris, Les Éditions d'Organisation.
- (1996) 'Quality strategies in three countries: France, the United Kingdom and Australia', pp. 265–97 in OECD, *Responsive government: service quality initiatives*, Paris, PUMA/OECD.
- (1997) 'Chairman's summary', pp. 5–9 in OECD, *Benchmarking, evaluation and strategic management in the public sector*, Paris, PUMA/OECD.
- Vallemont, S. (1998) 'France moves from a rating system to a performance appraisal system', *Public Management Forum*, IV:6, pp. 8, 16, November/December.
- Volcker, P. (1989) *Leadership for America: rebuilding the public service*, task force report to the National Commission on the Public Service, Washington, DC, National Commission on the Public Service.
- Vowles, J., Aimer, P., Catt, H., Lamarre, J. and Miller, R. (1995) *Towards consensus: the 1993 election in New Zealand and the transition to proportional representation*, Auckland, Auckland University Press.
- Waugh, P. (1998) 'State sell-off errors "cost UK billions"', *Independent*, 3rd September, p. 4.
- Weber, M. (1947) *The theory of social and economic organisation* (translated by A. M. Henderson and Talcott Parsons), Glencoe, Ill., The Free Press.
- Weiss, C. (1992) *Organisations for policy analysis: helping government think*, London, Sage.
- Wilks, S. (1996) 'Sweden', pp. 23–49 in N. Flynn and F. Strehl (eds) *Public sector management in Europe*, London, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- 304 *Bibliography*
- Williamson, O. (1975) *Markets and hierarchies: analysis and anti-trust implications*, New York, Free Press.
- Wise, C. (1990) 'Public service configurations and public organizations: public organizational design in the post-privatization era', *Public Administration Review*, 50:2, pp. 141–55.
- Wollmann, H. (1997) 'Modernization of the public sector and public administration in the Federal Republic of Germany: (mostly) a story of fragmented incrementalism', pp. 79–103 in M. Muramatsu and F. Naschold (eds) *State and administration in Japan and Germany: a comparative perspective on continuity and change*, Berlin, de Gruyter.
- Wright, V. (1989) *The government and politics of France* (3rd edition), London, Unwin Hyman.
- (1997) 'The paradoxes of administrative reform', pp. 7–13 in W. Kickert (ed.) *Public management and administrative reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Yin, R. (1994) *Case study research: design and methods* (2nd edition), London, Sage.
- Zifcak, S. (1994) *New managerialism: administrative reform in Whitehall and Canberra*, Buckingham, Open University Press.
- Bibliography* 305

LATVIJAS NACIONĀLAJĀ BIBLIOTĒKĀ



0307078455

SABIEDRĪBAS VADĪBAS REFORMA

Schützinošā analīze

Kristofers Polits (Christopher Pollitt)
un Gerts Bukerts (Gert Bouckaert)

No angļu valodas tulkojums Marīta Ozoliņa un Ieva Akmeņkalne

Redaktore Ilze Eglīte
Korektore Šigita Hirša
Maketiētājs Ārta Kundziņš

Iespiests SIA "Talsu Tipogrāfija"

74
OBLIĀTĀS
EKSEMPLĀRS

- Thain, C. and Wright, M. (1995) *The Treasury and Whitehall: the planning and control of public expenditure, 1976-1993*, Oxford, Clarendon Press.
- Thompson, G., Frances, J., Laysic, R. and Mitchell, J. (eds) (1991) *Markets, hierarchies and networks: the co-ordination of social life*, London, Sage.
- Tiihonen, S. (1996) *The administration of the summit in Finland*, unpublished conference paper.
- Toulemonde, J. (1997) 'Europe and the member states: cooperating and competing on evaluation grounds', pp. 117-32 in O. Rieper and J. Toulemonde (eds) *Politics and practices of intergovernmental evaluation*, London, Transaction.
- Treasury Board of Canada (1996) *Getting government right: improving results measurement and accountability*, Ottawa, Ministry of Public Works and Government Services.
- Trosa, S. (1994) *Moving on: Next Steps*, London, Efficiency Unit, Cabinet Office.
- (1995) *Moderniser l'administration: comment font les autres?*, Paris, Les Éditions d'Organisation.
- (1996) 'Quality strategies in three countries: France, the United Kingdom and Australia', pp. 265-83 in OECD, *Responsive government: service quality initiatives*, Paris, PUMA/OECD.
- (1997) 'Chairman's summary', pp. 5-9 in OECD, *Benchmarking, evaluation and strategic management in the public sector*, Paris, PUMA/OECD.
- Vallemont, S. (1998) 'France moves from a rating system to a performance appraisal system', *Public Management Forum*, IV/6, pp. 8, 16, November/December.
- Volcker, P. (1989) *Leadership for America: rebuilding the public service*, task force report to the National Commission on the Public Service, Washington, DC, National Commission on the Public Service.
- Vowles, J., Almer, P., Calt, H., Lamare, J. and Miller, R. (1993) *Towards consensus: the 1993 election in New Zealand and the transition to proportional representation*, Auckland, Auckland University Press.
- Waugh, P. (1998) 'State sell-off errors "cost UK billions"', *Independent*, 3rd September, p. 4.
- Weber, M. (1947) *The theory of social and economic organisation* (translated by A. M. Henderson and Talcott Parsons), Glencoe, Ill., The Free Press.
- Weiss, C. (1992) *Organisations for policy analysis: helping government think*, London, Sage.
- Wilks, S. (1996) 'Sweden', pp. 23-49 in N. Flynn and F. Stehl (eds) *Public sector management in Europe*, London, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- SABIEDRĪBAS VADĪBAS REFORMA**
Salīdzinošā analīze
Kristofers Polits (*Christopher Pollitt*)
un Gerts Bukerts (*Geert Bouckaert*)
- No angļu valodas tulkojušas **Marita Ozoliņa un Ilva Akmeņkalne**
Redaktore **Ilze Eglīte**
Korektore **Sigita Hirša**
Maketētājs **Āris Kundziņš**
- Iespiests SIA "Talsu Tipogrāfija"

LATVIJAS NACIONĀLA BIBLIOTEKA



0307078455

77

**OBLIGĀTAIS
EKSEMPĻĀRS**

2007-5
L299