

Šiuolaikinių aplinkosaugos programų viešosios vadybos ypatybės

Vladislavas Domarkas

*Kauno technologijos universitetas
K. Donelaičio g. 20, LT-3000 Kaunas*

Straipsnyje analizuojami aplinkosaugos programų rengimo ir įgyvendinimo ypatumai, atsižvelgiant į šių programų hierarchiją ir valstybinio reguliavimo vaidmenį. Išskiriant tris programų sampratos lygmenis (techninį, koncepcinį ir socialinį), pagrindžiamas skirtingoms programoms taikytinų tradicinio viešojo administravimo ir naujojo viešojo administravimo vadybos modelių tikslingumas. Analizuojant Lietuvos aplinkosaugos vadybos ypatumus parodyta, kad iki šiol tiek centrinės, tiek vietos valdžios institucijos aplinkosaugos reikalus tvarko tradicinio viešojo administravimo metodais, tačiau pirmosios parastai veikia techninės ir koncepcinės sampratos lygmenimis, o savivaldybėse esama ir aplinkosauginės veiklos koncepcinės bei socialinės sampratos užuomazgų, sudarančių prielaidas taikyti naujojo viešojo administravimo metodus.

Raktažodžiai: aplinkosauga, viešoji vadyba, viešasis administravimas.

Keywords: public environmental protection, environmental policy, public management, public administration.

Įvadas

Šiuolaikiniame pasaulyje aplinkosauga yra vienas iš svarbiausių subalansuotosios plėtros objektų. Ji daro įtaką atskirų valstybių gyventojų ir visos pasaulio bendruomenės gerovės, socialinės apsaugos ir pažangos bei kitiems strateginiams planams, kuriais rūpinasi įvairūs visuomenės sluoksniai, tarp jų ir valdžios institucijos. Aplinkosaugos programų įgyvendinimo problemos siejasi su racionalių gamtos išteklių vartojimu, ekonomikos raida, mokslo bei technologine pažanga ir jos priklauso nuo atskirų valstybių teisinės bei politinės sistemos ir bendrosios visuomenės kultūros. Todėl jų viešasis administravimas bei vadyba yra sudėtinga daugiaparametrė funkcija, kurią optimizuojant turi būti įvertintos ne tik realios ekonominės ir techninės galimybės bei turima patirtis, bet ir socialiniai ir ekonominiai padariniai.

Aplinkosaugos vadybos problemos mokslinėje spaudoje pradėtos nagrinėti prieš pusšimtį metų. Bėne pirmoji tokia publikacija buvo 1963 m. išspausdintas L.Caldwello straipsnis [1], kuriame teigiama, kad aplinkosauga turi būti priskiriama viešosios politikos ir viešojo administravimo interesų sričiai. Gana daug publikacijų šia tema išspausdinta pastaraisiais dešimtmečiais, tačiau dauguma jų skirta pagrindinių aplinkosaugos tikslų ir galimų sprendimų priėmimo nuostatų analizei, t. y. politikos analizei angliškosios sąvokos *policy* prasme (žr., pvz., [2–5]). Iš pastaraisiais metais išleistų veikalų, tiesiogiai skirtų aplinkosaugos vadybai, išsiskiria gana didelės apim-

ties R.Andrewso [6] ir O'Leary su bendraautoriais [7] knygos. Šiose knygose aptariamos aplinkosaugos vadybos sistemos ir tose sistemose veikiančių organizacijų, tarp jų valdžios institucijų, funkcijos ir svarba, nagrinėjamos vadybos efektyvumo prielaidos ir pateikiamos rekomendacijos, kokius metodus taikyti įgyvendinant projektus, kuriant strategines aplinkosaugos informacines sistemas ir pan. Minėtose knygose aptariama ekonomiškai išsivysčiusių, senas demokratinio valdymo tradicijas turinčių šalių patirtis, todėl, suprantama, ne visos išvados taikytinos silpniau ekonomiškai išsivysčiusioms, taip pat mažesnę demokratinio valdymo patirtį turinčioms šalims, prie kurių priskirtinos ir neseniai nepriklausomybę atkūrusios valstybės, tarp jų ir Lietuva. Šio tipo valstybių aplinkosaugos vadybos ypatumai – iki šiol mažai tyrinėta sritis. Todėl aktualu išryškinti aplinkosaugos programų viešojo administravimo ir vadybos raidos tendencijas bei prielaidas jų efektyvumui didinti.

Šio straipsnio tikslas – išnagrinėti aplinkosaugos programų rengimo ir įgyvendinimo ypatumus, atsižvelgiant į šių programų hierarchiją ir valstybinio reguliavimo vaidmenį. Tuo tikslu čia aptariami aplinkosaugos programų hierarchiniai lygiai, šių programų įgyvendinimo institucinė struktūra tarptautinio koordinavimo, valstybinio reguliavimo ir viešojo administravimo aspektais bei išryškinama, kokia turėtų būti vadybos procesų dalyvių sąveika ir į kokius veiksnius reikėtų atkreipti dėmesį renkantis aplinkosaugos programų vadybos efektyvumą laiduojančius modelius.

Programų rūšys ir jų įgyvendinimo institucinė struktūra

Aplinkosaugos problemos teritorine prasme daugeliu atvejų neapsiriboja atskirų valstybių sienomis ir yra regioninio ar net globalaus pobūdžio. Atitinkamai aplinkosaugos programose paprastai dalyvauja daugelis įvairaus lygmens institucijų.

Praeito šimtmečio viduryje ypač paspartėjus industrializacijos tempams ir vis labiau ryškėjant aplinkos užterštumo problemoms bei prieštaravimams tarp ekonominės plėtros ir racionalaus gamtos išteklių vartojimo, tos problemos pateko į globaliąją politinę darbotvarkę. Jomis ėmė aktyviai domėtis Jungtinių Tautų (JT) Organizacija. Nuo to laiko ši organizacija vykdo globalių aplinkosaugos problemų identifikavimo ir joms spręsti skirtų tarptautinių šios srities programų koordinavimo funkcijas. Įgyvendinant JT Generalinės Asamblėjos 1967 ir 1968 m. nutarimus, 1972 m. Stokholme įvyko pirmoji pasaulinė aplinkos problemoms skirta konferencija. Tos konferencijos rezoliucija, kurioje buvo apibrėžti pagrindiniai principai, kuriais valstybė turi vadovautis racionaliai derindama plėtros ir aplinkos santykius, tapo strateginiu tolesnės subalansuotosios plėtros raidos dokumentu. Vykdam 1983 m. JT Generalinės Asamblėjos rezoliuciją, šiems klausimams nagrinėti prie JT buvo įkurta Tarptautinė aplinkos raidos komisija. Šios komisijos 1987 m. parengtame dokumente *Mūsų bendra ateitis* buvo pabrėžta, kad pasaulio ekonomika turi funkcionuoti taip, kad tenkinant dabartinės visuomenės poreikius nebūtų peržengtos tam tikros ribos, kad dabartinė karta nepažeistų būsimųjų Žemės gyventojų kartų interesų. Šis dokumentas laikomas pirmuoju subalansuotąją plėtrą įteisinusiu dokumentu globaliosios politikos lygmeniu, kuriuo buvo siekiama pakeisti išgaliojusią nuostatą, kad aplinkos apsauga yra galima tik apribojant ekonominę plėtrą.

Svarbų vaidmenį subalansuotosios plėtros institucionalizavimo procese suvaidino pasaulinė JT aplinkos ir plėtros konferencija, vykus 1992 m. Rio de Žaneire. Šios konferencijos deklaracijoje *Darbotvarkė 21 (Agenda 21)* buvo nubrėžtos pasaulio visuomenės subalansuotos raidos gairės, siekiant suderinti ekonominį augimą, ekologinį stabilumą ir socialinę pažangą, ir jį laikytina aukščiausio (globalinio) lygmens politine programa. Šitame dokumente rekomenduojama siekti subalansuotosios plėtros bei spręsti aplinkosaugos problemas visais lygiais: pasaulio (tarptautinės *darbotvarkės 21*), atskirų šalių (*nacionalinės darbotvarkės 21*) ir regionų (*regioninės darbotvarkės 21*) bei vietos administracinių teritorinių vienetų (*vietos darbotvarkės 21*).

Suprantama, kad JT neturi galimybių organizuoti ir įgyvendinti konkrečias nacionalinio ar regioninio

lygio gamtosaugos programas: šios programos įgyvendinamos atitinkamų valstybių valdžios institucijų sprendimais arba tarpvalstybiniais susitarimais. Antra vertus, nors JT konferencijų rezoliucijos nepriklausomų valstybių vyriausybėms yra tik rekomendacinio, o ne imperatyvinio pobūdžio dokumentai, jos vis dėlto yra geras kelrodis visoms valstybėms rengiant ir įgyvendinant nacionalines plėtros programas.

Diskusijos Rio de Žaneiro konferencijoje ir po jos, taip pat įvairių šalių praktinė patirtis parodė, kad globalios deklaracijos negali atskleisti visų subalansuotosios plėtros ir aplinkosaugos problemų skirtingo išsivystymo lygio valstybėse bei pateikti patikimų instrukcijų, kaip jas spręsti. Problemos turi būti identifikuojamos bei sprendžiamos aktyviai dalyvaujant valstybių ir regionų institucijoms, savivaldybėms ir atskiriems individams. Tos nuostatos jau įsitvirtino daugelyje valstybių. Jų įgyvendinimo Europoje specifika pastarąjį dešimtmetį lėmė ir politiniai pokyčiai, dėl kurių politiniame žemėlapyje atsirado naujų nepriklausomybę atgavusių valstybių, ekonominio išsivystymo ir demokratinio valdymo patirties lygiu stipriai besiskiriančios nuo Vakarų Europos valstybių. Praeito dešimtmečio pradžioje buvo pradėta rengti *Aplinkos apsaugos veiksmų programa Vidurio ir Rytų Europai*, kurioje pabrėžiamas šio regiono „naujųjų“ valstybių aplinkosaugos ir plėtros problemos. Ši programa buvo aprobuota 1993 m. balandžio mėn. Liucernoje vykusioje Europos valstybių delegacijų konferencijoje *Aplinka Europai* [8].

Koordinuojant aplinkosaugos programas Europoje ypač svarbus vaidmuo tenka Europos Sąjungai (ES). Jau Europos Bendrijos steigimo sutartyje aplinkosaugai buvo paskirtas atskiras skyrius, kurio nuostatos be pakeitimų liko galioti ir įsteigus Europos Sąjungą. Ten teigiama, kad Bendrijos aplinkosaugos politika turi būti siekiama „išlaikyti, apsaugoti ir gerinti aplinkos būklę; saugoti žmonių sveikatą; apdairiai ir racionaliai naudoti gamtos išteklius; skatinti tarptautiniu mastu diegti priemones, skirtas regioninėms arba pasaulinėms aplinkosaugos problemoms spręsti“ [9, p. 275]. Po 1972 m. JT Stokholmo konferencijos Europos Bendrija aplinkosaugą įtraukė į savo politinę darbotvarkę. Tačiau Europos Bendrijos steigimo sutartyje užfiksuotų aplinkosaugos nuostatų įgyvendinimas neretai buvo stabdomas dėl to, kad Bendrijos valstybės naudojosi teise apsaugoti savo ekonomiką ir, siekdamos geriau įsitvirtinti rinkoje, pirmenybę dažniau teikdavo ekonomikos plėtrai. 1986 m. Liuksemburge pasirašytame *Vieningosios Europos akte* buvo pabrėžta, kad aplinkosaugos idėjos turi būti integruotos į įvairių veiklos sektorių politiką. Antra vertus, iki šiol ES politikai gana santūriai žvelgia į centralizuotos subalansuotosios plėtros politiką, nes susiduriama su prieštaravimais tarp laisvo-

sios rinkos, konkurencijos ir subsidarumo principų. Laikoma, kad įgyvendinant subalansuotąją plėtrą svarbiausi yra valstybės ir vietos lygiai. ES ypač daug dėmesio skiria vietos lygio iniciatyvoms, tokioms kaip *Vietos darbotvarkė 21*, darnus miestų valdymas, miestų subalansuotosios plėtros indikatoriai.

Iki šiol ES programos aplinkosaugos srityje tebuvo politinio ir rekomendacinio pobūdžio dokumentai ir veikė kaip politinio reguliavimo svertai. Teisiškai jos nėra privalomos, tačiau politiškai tie dokumentai tiek šalims narėms, tiek kandidatėms yra privalomi. Pastaraisiais metais vis dažniau reiškiami nuomonė, kad tos programos turėtų būti privalomos ir teisine prasme.

Pateikta informacija rodo, kad tarptautinėms institucijoms rūpinantis gamtosaugos reikalais paprastai atlieka tik koordinavimo funkciją (įskaitant ir įstatymų derinimo sritį), ir tik kai kurios regioninės organizacijos finansuoja aplinkosaugos programas ir kontroliuoja, kaip jos įgyvendinamos. Daugeliu atvejų visus subalansuotosios plėtros vadybos etapus – pradedant koncepcijos ir programos turinio pagrindimu ir baigiant įgyvendintos programos rezultatų vertinimu – atlieka atitinkamos valstybės valdžios institucijos bei įstaigos, pasitelkdamos kitas savo šalies organizacijas (mokslo įstaigas, gamybines organizacijas ir kt.). Valstybė vaidina pagrindinį vaidmenį subalansuotosios plėtros ir aplinkosaugos įgyvendinimo procese, nes būtent jos pagrindinė funkcija yra užtikrinti gyventojų gerovę – sveiką ir saugią aplinką. Tam valstybės gali panaudoti įvairias administracines, teisines bei finansines priemones.

Kaip rodo daugelio valstybių patirtis, siekiant subalansuotosios plėtros, valdžios institucijos ir įstaigos turi turėti lemiamą vaidmenį daugelyje aplinkosaugos programų vadybos etapų. R. Andrews teigia [6, p. 2], kad pati valdžia yra veikama aplinkos ir jos įtraukimas į aplinkosaugos reikalus yra būtinas ir neišvengiamas dėl šių jos vykdomų funkcijų: 1) nustato ir įgyvendina nuosavybės teises apibrėždama, kas turi teisę naudotis ar keisti aplinką ir kokios yra pareigos ją saugant; 2) nustato ir įgyvendina rinkos sąlygas; 3) saugo visuomenės sveikatą ir saugumą; 4) saugo gamtos išteklius; 5) teikia rinkos neteikiamas kolektyvines paslaugas; 6) sudaro gyventojams sąlygas kolektyviai naudotis aplinkos teikiamomis galimybėmis. Apibendrinant šiuos teiginius galima daryti išvadą, kad įgyvendinant nacionalinio lygio aplinkosaugos programas ypač svarbi yra reikiamų įstatymų leidyba, taip pat vykdomosios valdžios veikla, sudaranti prielaidas programoms parengti, koordinuoti, finansuoti, eigai kontroliuoti ir rezultatams objektyviai vertinti. Visos šios funkcijos priskirtinos *makrovadybos* lygmeniui. Jos paprastai būna centrinės valdžios kompetencija ir įgyvendinamos *klasikinio viešojo admi-*

nistravimo metodais (Maxo Weberio vadybos modelis). Pastaraisiais dešimtmečiais kai kuriose valstybėse jau bandoma tas funkcijas pradėti vykdyti ir *naujojo viešojo administravimo*, arba *naujosios viešosios vadybos*, metodais tam tikrą dalį valdžios įstaigų funkcijų sutartiniais pagrindais perduodant verslo organizacijoms, t. y. mažinant valdžios įstaigų įtaką ir taikant privataus verslo patirtį rinkos sąlygomis. Tačiau, kaip pažymi R. Čiegis [10, p. 227], iki šiol administracinė kontrolė aplinkosaugoje plačiau taikoma už ekonomines priemones. Antra vertus, administraciniam gamtosaugos, kaip ir kitų socialinės bei ekonominės raidos sričių, reguliavimui būdinga ir nemažai trūkumų, sietinų pirmiausia su tuo, kad administraciniai metodai mažai adaptyvūs greitai kintančiai technologinei ir ekonominei aplinkai.

Pastaraisiais metais atkreiptas dėmesys į tai, kad įgyvendinant subalansuotosios plėtros projektus labai svarbi yra lokalizavimo problema bei savivaldybių dalyvavimas [8]. Savivaldos institucijos gali aktyviai daryti įtaką subalansuotosios plėtros įgyvendinimui per ekonominio planavimo procesus, aplinkosaugos valdymą bei išteklių perskirstymą įvairioms socialinėms grupėms, ir todėl jos gali būti pagrindiniai tos plėtros politikos formuotojai bei įgyvendintojai.

Daugeliu atvejų savivaldybėms tenka įgyvendinti konkrečius technologinius arba organizacinius projektus ir palaikyti šiuos projektus įgyvendinant sukurtų technologinių arba socialinių struktūrų gyvybingumą, t. y. sudaryti sąlygas toms struktūroms funkcionuoti reikiamą laiko tarpą. Atsižvelgiant į vykdomo projekto pobūdį ir į jo įgyvendinimo stadiją čia gali būti taikomi įvairūs vadybos modeliai. Kaip rodo įvairių valstybių savivaldybių patirtis, apibrėžus strateginius tikslus bei projekto atskiriems etapams įgyvendinti reikalingus materialinius ir finansinius išteklius, kai kuriuose iš šių etapų, siekiant efektyvumo, taikytinas ir naujosios viešosios vadybos modelis. Tas modelis gali būti taikomas įvairiuose projekto įgyvendinimo etapuose, pavyzdžiui, kontraktiniu konkursiniu būdu rengiant techninius projektus, atliekant statybos ir technologinės įrangos gamybos bei montavimo darbus ir net rengiant strateginius planus.

Suprantama, kad įgyvendinant gamtosaugos projektus veikia ne tik valdžios institucijos, bet ir nevyriausybinės bei verslo organizacijos, kurios vienais atvejais gali būti tų projektų įgyvendinimo partneriai, o kitais – oponentai. Todėl, pasak L.K. Caldwello [11, p. 589], tų projektų vadyba „<...> susiduria su sunkumais ne vien dėl to, kad būtina įvertinti riziką ir daugelį sąveikų su aplinka neapibrėžtumų, bet ir todėl, kad būtina tas sąlygas aiškinti veikiantiems asmenims ir įvairiems tuo besirūpinantiems visuomenės sluoksniams“. Interesų priešprieša paprastai atsiranda tais atvejais, kai šie projektai pažeidžia kurių

nors visuomenės sluoksnių ekonominius interesus arba nusistovėjusias tradicijas, ir, atvirkščiai, juos gali remti interesų grupės, kurioms šie projektai gali teikti ekonominę arba politinę naudą. Ta priešprieša galima tiek makrovadybos, tiek ir kitais projektų vadybos lygmenimis.

Pastaraisiais metais vis plačiau pripažįstama, kad minėtą priešpriešą galima sumažinti parengus tinkamus įstatymus ir jais remiantis galima pasiekti, kad viešojo administravimo priemonėmis įgyvendinamas gamtosaugos programų reguliavimas gali ne tik netrukdyti, bet ir spartinti ekonominę raidą. Pavyzdžiui, R. C. Feiocko ir Ch. Sreamo [12] teigia, kad tai pasiekama, jeigu yra parengti ir įgyvendinami gerai parengti ir nekeičiami įstatymai, pagal kuriuos atsakomybę ir išlaidas dėl taršos mažinimo priemonių įgyvendinimo dalijasi valstybinės gamtosaugos agentūros ir verslo organizacijos, t. y. jeigu įstatymų nustatyta tvarka subsidijuojamos įmonės, kurios įgyvendina taršos mažinimo priemones, ir finansiškai baudžiamos tos įmonės, kurių tarša viršija leistinas normas. Tada viešasis administravimas verslo organizacijoms yra tam tikras veiklos stabilumo garantas, ir neapibrėžtumo sumažinimas jas skatina įgyvendinti gamtosaugos priemones net ir tais atvejais, kai produkcijos savikaina šiek tiek didėja. Taip valstybinis gamtosaugos programų reguliavimas gali teigiamai veikti atitinkamos įmonės ir net visos ūkio šakos ekonominę raidą. Tas ekonominis efektas labiausiai išryškėja šalies mastu centralizuotoje aplinkosaugos programų planavimo ir koordinavimo sistemoje, ir tai suponuoja ankstesnę mintį dėl tradicinio viešojo administravimo svarbos tų programų makrovadybos lygmeniu. Centralizacija gali padėti sumažinti tiems tikslams būtiną skirti biudžeto lėšas, koordinuojant valstybės ir vietos institucijų veiklą ir racionaliai tiksliniu ir teritoriniu požiūriais derinant atskirose ūkio šakose ir net atskirose įmonėse įgyvendinamas aplinkosaugos priemones. Tačiau, žinoma, tai nereiškia, kad, valstybės lygiu suderinus atitinkamas programas, centrinės valdžios įstaigos turi tvarkyti visų tų programų etapų įgyvendinimo reikalus, varžydamos vietos įstaigų arba organizacijų iniciatyvą. Atvirkščiai, teoriniu požiūriu centralizacija turėtų sudaryti prielaidas valdymo stabilumui ir skaidrumui, o daugumos programos įgyvendinimo etapų vadyba turėtų būti palikta vietos įstaigų kompetencijai.

Vadybos modelių atitikmuo programų sampratos aspektu

Kaip minėta ankstesniame skyrelyje, gamtosaugos programų kompleksiskumas ir jose dalyvaujančių institucijų įvairovė lemia, kad jas įgyvendinant taikomi įvairūs vadybos modeliai. Modelių parinkimas

priklauso nuo: 1) programos sampratos lygmens, t. y. programą koordinuojančių ir įgyvendinančių organizacijų patirties ir jų sugebėjimo pasirinkti įgyvendinimo priemones atsižvelgiant į kintamas išorinės aplinkos sąlygas, kitais žodžiais tariant, – tų organizacijų kaip save ugdančių organizacijų savybių; 2) programos hierarchinio lygmens, kurį daugeliu atvejų nusako tą programą koordinuojančių ir įgyvendinančių organizacijų įtakos sfera teritorijos prasme (pvz., globali, regioninė, valstybinė, savivaldybės ir kt.); 3) programos įgyvendinimo tarpinių ir galutinių tikslų, turint galvoje, kad vykdant didelės apimties programą atskiruose jos įgyvendinimo etapuose gali būti taikomi skirtingi vadybos modeliai.

Taikyti save ugdančių organizacijų sampratą aplinkosaugos politikos įgyvendinimo procesams nagrinėti pirmasis pasiūlė Pieteras Glasbergenas [13]. Jis išskyrė tris tų procesų sampratos lygmenis: *techninį*, *konceptinį* ir *socialinį*, laikydamas, kad:

- *techninė samprata* atitinka tokį organizacijos išsivystymo lygmenį, kai esant numatytiems politikos tikslams ieškoma naujų tos politikos įgyvendinimo priemonių, tačiau nesistengiama diskutuoti dėl numatytų tikslų ar siekti juos pakeisti; politikos įgyvendintojai, sprenddami aplinkosaugos problemas, taiko iš anksto aprobuotas priemones, kurių esmė yra *reguliavimas, priežiūra ir prievarta*;

- *konceptinės sampratos* lygmenį pasiekusiose organizacijose formuluojami politikos tikslai ir numatoma tos politikos įgyvendinimo strategija, atsižvelgiant į sprendžiamas problemas; diskutuojant dėl politikos įgyvendinimo tikslų gali būti keičiamas požiūris į sprendžiamas problemas ir tų problemų sprendimo strategiją ir taip gali būti suformuluojamos apibendrinančios konceptinės nuostatos, koku keliu turėtų būti einama, siekiant tam tikrų tikslų tam tikrose veiklos srityse, pavyzdžiui, įgyvendinant taršos prevencijos, ekologinio monitoringo modernizavimo ir kitas programas;

- *socialinės sampratos* lygmeniu daugiausia dėmesio skiriama programų dalyvių sąveikai ir ryšiams; ši samprata pabrėžia *struktūrinį atvirumą* ir viešosios politikos įgyvendinimo procesą traktuoja kaip socialinį-politinį valdymą, kuriam būdinga „daugiau ar mažiau nuolatinė sąveika tarp socialinių partnerių, grupių, pusiau viešųjų organizacijų, institucijų ir valdžios“ [14, p. 3].

Save ugdančiose organizacijose tie sampratos lygmenys gali evoliucionuoti nuo žemesnio link aukštesnio. Aukštesnio lygmens samprata grindžiama žemesniais sampratos lygmenimis sukaupia patirtimi, tačiau tai nereiškia, kad visos organizacijos savo rai-doje turi pereiti arba siekti nuosekliai pereiti visus tuos lygmenis. Akivaizdu, kad priklausomai nuo organizacijos funkcinės paskirties, vykdomų programų

hierarchinio lygmens bei jų įgyvendinimo tarpinių ir galutinių tikslų, skirtingų organizacijų praktinėje veikloje gali būti reikalingi skirtingi sampratos lygmenys. Pavyzdžiui, tarptautinės organizacijos, koordinuojančios programas, kuriomis sprendžiamos globalios gamtos saugos problemos, rengdamos šių programų įgyvendinimo nuostatas, paprastai veikia koncepcinės sampratos lygmeniu ir nedetalizuoja atskiruose šių programų įgyvendinimo etapuose taikytinų priemonių. Atskirų valstybių centrinės valdžios institucijų nacionaliniu mastu įgyvendinamose inovacinėse programose šios institucijos daugeliu atvejų veikia koncepcinės ir socialinės sampratos lygmeniu, nes tuo atveju būtina ne tik parengti programos įgyvendinimo koncepciją, bet ir numatyti, kokie dalyviai turėtų ją įgyvendinti bei kaip jie turėtų tarpusavyje bendradarbiauti. Parengus programos koncepciją ir jos įgyvendinimo strategiją, kitais žodžiais tariant, parengus programos įgyvendinimo projektą, atskirus programos etapus arba jų dalis įgyvendinantys vykdytojai turi laikytis projekte numatytų sąlygų ir todėl jie paprastai veikia techninės sampratos lygmeniu. Tai reiškia, kad atskiruose tos pačios programos įgyvendinimo etapuose gali būti veikiami skirtingais sampratos lygmenimis. Monitoringo, arba kontrolės, programų dalyviai dažniausiai veikia tik techninės sampratos lygmeniu.

Programos ar jos atskirų etapų sampratos lygmenys gali turėti įtakos jos įgyvendinimui pasirenkant vadybos modelį arba modelius. Kaip minėta, techninė samprata suponuoja, kad politikos įgyvendintojai turi taikyti iš anksto aprobuotas priemones, kurių esmė yra reguliavimas, priežiūra ir prievarta. Tai gerai dera su nuostatomis, kuriomis grindžiamas klasikinis Maxo Weberio viešojo administravimo modelis. Todėl techninės sampratos programoms įgyvendinti paprastai pasirenkamas vadybos modelis, panašus į klasikinį viešojo administravimo modelį. Analizuodamas JAV aplinkosaugos programų įgyvendinimo patirtį, į tai neseniai atkreipė dėmesį D. J. Fiorino [15]. Jis nurodo, kad daugelio valstybinių gamtos saugos programų vadyboje vyrauja hierarchinė valdymo sistema, griežta subordinacija, darbo pasidalijimas ir darbo reglamentavimas iš anksto apibrėžtomis taisyklėmis bei kitais dokumentais. Tas pats autorius nurodo, kad kai kurios gamtos saugos programos ar jų dalys jau įgyvendinamos ir koncepcinės bei socialinės sąveikos sampratos lygmenimis, kurie daugeliu aspektų susiję su naujuoju viešuoju administravimu, arba naująja viešąja vadyba. Bendruoju atveju programų vadybos modelio pasirinkimą lemia daugelis veiksnių. Todėl, analizuojant atskirų vadybos modelių taikymo subalansuotosios plėtros programose ypatumus, pirmiausia reikia įvertinti veiksnius, darančius įtaką tų programų sampratos lygmenims.

Techninė nacionalinės aplinkosaugos politikos įgyvendinimo samprata vyravo visose valstybėse iki XX a. devintojo dešimtmečio ir tik pastaraisiais dešimtmečiais kai kuriose Vakarų Europos ir kitose išsivysčiusiose šalyse buvo suprasti tos sampratos ribotumai ir žengti pirmieji žingsniai aukštesnių sampratos lygmenų link [4; 15; 16].

Lyginamoji analizė rodo, kad daugumos aplinkosaugos programų *techninę sampratą lėmė* šie pagrindiniai veiksniai:

- siauras požiūris į sprendžiamą problemą, paprastai atkreipiant dėmesį į teršalų pavojų žmonių sveikatai, bet neanalizuojant aplinkosaugos ir ekonominės raidos bei energetikos plėtros tikslų suderinamumo galimybių, laikant, kad ekonominės raidos ir aplinkosaugos tikslai yra priešingi;

- atsakomybės už siauras sritis padalijimas atskiroms valdžios įstaigoms, kurios veikia joms pritaikytos teisinės bazės sąlygomis, esant ribotai jų sąveikai su kitais viešosios politikos įgyvendinimo sektoriais bei institucijomis (pvz., JAV priėmus Švaraus oro, Geriamojo vandens ir kitus įstatymus buvo sukurtos atskiros valdžios įstaigos, kurios rūpinasi oro bei vandens apsauga, atliekų apdorojimo, nuodingujų medžiagų bei pesticidų vartojimo saugumo ir kitų gana siaurų aplinkosaugos sričių problemų sprendimu [17];

- nuostata, kad pagrindinė valdymo forma yra draudimai ir kad tam turi tarnauti imperatyviniai teisės aktai, kuriais reguliuojama tiems aktams pavaldžių fizinių ir juridinių asmenų elgsena, o administracinėms įstaigoms suteikiama teisė bausti tuos aktyvus pažeidžiančius asmenis bei įstaigas;

- hierarchiniai ryšiai tarp valdžios institucijų ir tarp valdžios ir visuomenės programos įgyvendinimo kontrolės ir priežiūros procese;

- teisiškai griežtai reglamentuoti, tačiau daugeliu atvejų antagonistiniai santykiai tarp aplinkosaugos reikalus tvarkančių įstaigų ir pramonės bei kitų gamybinių įmonių.

Techninė samprata grindžiamas „kietas“ aplinkosaugos reikalų tvarkymas yra efektyvus valstybės socialinės ir ekonominės raidos etapuose, kuriuose, esant žemam visuomenės bendrosios ekologinės kultūros lygiui, būtina veiksminga valdžios institucijų įtaka, kad būtų laikomasi subalansuotosios plėtros sąlygų. Tačiau tokiam valstybiniam reguliavimui trūksta lankstumo ir tai gali trukdyti ekonominei raidai. Dėl to pastaraisiais dešimtmečiais ekonomiškai stipriose ir senas demokratinio valdymo tradicijas turinčiose valstybėse aplinkosauginės problemos pradėtos kompleksiau nagrinėti ir kuriamos naujos subalansuotosios plėtros koncepcijomis grindžiamos strategijos bei nauji politikos toje srityje įgyvendinimo instrumentai.

Aplinkosaugos reikalų tvarkymo *konceptinė samprata* ėmė ryškėti XX a. devintajame dešimtmetyje, kad kai kurios Europos valstybės integruotą šios veiklos srities konceptinę sampratą pradėjo atspindėti teisės aktuose ir administracinėse struktūrose. Didžiojoje Britanijoje buvo įdiegtas tarpšakinis aplinkosaugos tvarkymas ir priimtas integruotas oro ir vandens apsaugos įstatymas [18]. Olandijoje priimtas Nacionalinis aplinkos politikos planas, kuriame numatytas tarpšakinis planavimas, valdžios ir pramonės organizacijų bendradarbiavimas ir kt. [19]. Integruotas požiūris į aplinkosaugos problemas bei tarpšakinio bendradarbiavimo, sprendžiant šias problemas, supratimas taip pat išgalėjo Švedijoje, Norvegijoje ir Danijoje [3; 4]. JAV atkreiptas dėmesys į tai, kad, didėjant žemės, oro ir vandens taršos pavojui dėl pramonės, energetikos ir transporto plėtros, dėl chemikalų vartojimo žemės ūkyje, dėl biologinės įvairovės kaitos ir kt., valdžios institucijoms būtina apsispręsti, kokių problemų sprendimu jos turi rūpintis ir koks turi būti tų problemų sprendimo eiliškumas, kad veiksmingai būtų panaudojami riboti tiems tikslams skiriami valstybės biudžeto ištekliai [20].

Analizuojant įvairių šalių nacionalinių aplinkosaugos programų, besiremiančių konceptine samprata, įgyvendinimo ypatumus išryškėja šie bruožai:

- pripažįstama, kad aplinkosaugos ir ekonominės plėtros tikslai gali būti suderinami ir kad jie gali būti vienas kitą papildantys, o ne vien antagonistiniai;

- platesnis požiūris į ekologines problemas, nebesiribojant vien poveikio žmonių sveikatai problemomis ir daugiau dėmesio skiriant naujiems technologiniams procesams ir naujoms medžiagoms, kurių panaudojimas leistų sumažinti teršalų kiekį ir nuodingumą, taip pat įvertinant, kad kai kurios ekologinės problemos – Žemės atmosferos vidutinės temperatūros didėjimas, miškingumo mažėjimas, rūgštieji lietūs – gali būti sprendžiamos globaliu, o ne atskiros valstybės mastu;

- tarpšakinio bendradarbiavimo svarbos supratimas ir tos nuostatos įgyvendinimas remiantis integruotą taršos prevenciją reglamentuojančiais teisės aktais;

- siekis sumažinti įtampą tarp valdžios ir pramonės bei kitų įstaigų dėl aplinkosaugą reglamentuojančių teisės aktų, įtraukiant platesnius visuomenės sluoksnius į atitinkamų teisės aktų kūrimo procesą;

- naujų politikos įgyvendinimo instrumentų panaudojimas, pavyzdžiui, leidžiant firmoms tarpusavio susitarimų principu „pirkti ir parduoti“ taršos limitus.

Konceptinė samprata pagrindžia programų formavimo ideologiją, nesiūlant tų programų įgyvendi-

nimo konkrečių vadybos modelių bei organizacinių struktūrų. Ji tinka tiek vėberiniam, tiek ir naujosios viešosios vadybos modeliams. Čia pripažįstama tarpšakinio bendradarbiavimo būtinybė, tačiau daugiausia dėmesio skiriama valdžios įstaigoms, nebandant apibrėžti kitų dalyvių (gamybinių ir kitų įstaigų) vaidmens. Tų ribotumų nebėra *socialinės sampratos* lygmeniu, kur akcentuojami visų su atitinkamomis programomis susijusių dalyvių ryšiai. Ta prasme socialinė samprata yra labiau orientuota į praktinį politikos atitinkamoje srityje įgyvendinimą, atsižvelgiant į problemų kompleksiskumą dinamiškoje dalykinėje, institucinėje ir politinėje aplinkoje [14]. Pagal P. Glasbergeną [13], socialinės sampratos lygmeniui būdingi šie trys esminiai bruožai:

- didelis struktūrinis atvirumas, reiškiantis, kad valdymas turi būti grindžiamas vadinamuoju komunikacinio [21], arba socialinio–politinio [13], valdymo principu;

- galimi skirtingi požiūriai pasirenkant politikos įgyvendinimo būdus ir išblukinamos ribos tarp politikos formavimo ir įgyvendinimo procesų, taip sudarant prielaidas, kad, siekdamas tam tikrų tikslų, pramonė ir valdžia dalytųsi atsakomybe, o pramonė galėtų lanksčiau spręsti, koku keliu einant ir kokiais standartais vadovaujantis ji tų tikslų sieks;

- pripažįstamas problemų bei jų sprendimo galimybių neapibrėžtumas ir pabrėžiama bendradarbiavimo tarp socialinių partnerių būtinybė priimant sprendimus, kokių veiksmų būtina imtis, nesant mokliškai pagrįstų išvadų dėl galimų vienos ar kitos alternatyvos padarinių.

Socialinė samprata remiasi struktūriniais techninės sampratos pagrindais ir konceptinės sampratos tikslų bei strategijų formavimo metodologija. Antra vertus, jos atsiradimą ir raidą skatino ankstesniųjų sampratų ribotumai, o gyvybingumui palaikyti buvo būtini nauji gebėjimai, ypač integruotų socialinių sistemų, sugebančių bendradarbiauti siekiant užsibrėžtų tikslų kūrimo srityje.

Subalansuotosios plėtros ir aplinkosaugos politikos įgyvendinimo idėjos, grindžiamos valdžios ir kitų visuomenės sluoksnių bei organizacijų integralios sąveikos principais, gerai dera su šiuolaikinėmis viešosios vadybos raidos tendencijomis, ir todėl pradėdant praėjusio šimtmečio devintuoju dešimtmėčiu jos vis labiau pripažįstamos atskirų valstybių ir tarptautiniu mastu. Prie to prisidėjo ir JT dokumentas *Darbotvarkė 21*, kurio rekomendacijose pabrėžiami visuomenės dalyvavimo, dialogo, nešališkumo ir bendradarbiavimo principai. Programų vadybos aspektu tos idėjos skatina tradicinio viešojo administravimo modelį keisti naujosios viešosios vadybos modeliu.

Perėjus techninės ir konceptinės sampratos lygmenis, gamtosaugos problemos socialinės sampratos

lygmeniu šiuo metu gana sėkmingai sprendžiamos Olandijoje, Danijoje, Norvegijoje ir Švedijoje [3; 4; 19; 22]. JAV taip pat bandyta įgyvendinti keletą projektų, siekiant pagerinti valdžios įstaigų ir pramonės organizacijų bendradarbiavimą kompleksiskai sprendžiant aplinkosaugos problemas bei rengiant atitinkamus teisės aktus, tačiau patys amerikiečiai pripažįsta, kad jie dar atsilieka nuo minėtų Europos valstybių ir kad dauguma JAV valstybinės valdžios institucijų iki šiol dirba techninės sampratos lygmeniu [15].

Daugelis autorių pripažįsta, kad sėkmę gamtosaugos srityje lemia daugelis veiksnių, tarp jų valstybės teritorijos dydis, geografija, istorija, politinė kultūra ir institucijos. Apibendrintai teigiama [16], kad derlingiausia dirva ekologiškai modernizacijai ir subalansuotajai plėtrai yra konsensusu ir korporatyvinėmis tradicijomis grindžiama politinė kultūra, sudaranti prielaidas koncepcinei ir socialinei sampratai susiformuoti. Tačiau iki šiol nėra konkrečių rekomendacijų, kokia tuose procesuose turėtų būti valdžios įstaigų reguliuojamoji funkcija, esant įvairiems šalių išsivystymo lygiams bei skirtingiems vykdomų programų hierarchiniams ir sampratos lygmenims.

Valstybinio reguliavimo svarbos neneigia nė viena iš nagrinėjamų sampratų. Techninė samprata sudaro prielaidas efektyviai įgyvendinti valstybines programas, panaudojant valdžios galias sudėtingų ilgalaikių programų atskirų etapų tikslams apibrėžti ir jiems pasiekti reikalingus materialinius, finansinius ir intelektualinius išteklius skirti bei kontroliuoti, kaip jie panaudojami. Tuo paaiškinama tai, kodėl iki šiol techninė samprata vyrauja įgyvendinant nacionalines programas. Socialinė samprata suponuoja mažesnę valstybinį reguliavimą. Antra vertus, socialinės sampratos lygmeniu taip pat negalima paneigti valstybinio reguliavimo įtakos: efektyviam bendradarbiavimui tarp valdžios ir pramonės taip pat būtina tam tikra teisinė bazė, už kurios parengimą atsakomybę taip pat tenka valdžios institucijoms, nors ir bendradarbiaujama ją rengiant. Todėl, kaip teigia D. J. Fiorino, „<...> argumentais, teikiančiais pirmenybę socialinei sampratai, nebandoma įteigti, kad reikia silpninti valdžios įtaką, o tik norima parodyti, kad būtina tą įtaką daryti kitais būdais“ [15].

Dėl nurodytų priežasčių subalansuotosios plėtros programų valstybinio reguliavimo lygmeniu įtaką daro ir jų vadybos modelių pasirinkimą lemia konkrečios valstybės socialinės ir ekonominės raidos charakteristikos bei politinė kultūra. Be to, skirtingose valstybėse nevienodai veiksmingas ir naujojo viešojo administravimo modelis (žr., pvz., [23; 24]). Todėl bandymai perkelti vienos valstybės gerąją patirtį į kitą „kopijavimo“ būdu paprastai būna nesėkmingi. Antra vertus, žemesnio išsivystymo lygio valstybėms daugeliu atvejų tikslinga pasimokyti iš pažangesnių vals-

tybių patirties. Tai pasakytina ir apie neseniai atsikūrusias valstybes, tarp jų ir Lietuvą. Mokymasis iš kitų valstybių patirties būna gerokai sėkmingesnis, jeigu nuodugniai išanalizuojamos vietinės sąlygos bei raidos tendencijos ir įvertinamos prielaidos kitai patirčiai perimti, remiantis būdingais lyginamaisiais parametrais arba apibendrinančiomis charakteristikomis.

Aplinkosaugos įgyvendinimo ypatumai Lietuvoje

Lietuva yra pasirašiusi 1992 m. Rio de Žaneiro deklaraciją, – taip ji išsipareigojo siekti derinti ekonominius, socialinius ir aplinkosaugos aspektus primant raidos sprendimus. Tačiau tos deklaracijos idėjos Lietuvoje įgyvendinamos lėtai. Svarbi paskata šias idėjas įgyvendinti atsirado tik 1996 m., Seimui patvirtinus *Valstybinę aplinkos apsaugos strategiją* [25], kurioje nurodyta, kad pagrindinis gamtosaugos tikslas – sudaryti prielaidas subalansuotajai šalies plėtrai, išlaikant švarią ir sveiką gamtinę aplinką, išsaugant biologinę ir kraštovaizdžio įvairovę bei optimizuojant gamtonaudą. Kaip pirmasis aplinkos apsaugos politikos principas *Strategijoje* įrašytas Rio de Žaneiro konferencijoje įtvirtintas subalansuotosios plėtros principas. Čia taip pat nurodoma, kad aplinkosaugos politika turi būti integruota į visų ūkio šakų bei teritorijų plėtros strategijas ir pabrėžiama, kad aplinkosaugos priemonės turi tapti subalansuotosios ir tolygios plėtros proceso neatsiejama dalimi. Gamtosaugos programų vadybos aspektu svarbūs *Strategijoje* užfiksuoti subsidiarumo bei partnerystės ir atsakomybės pasidalijimo principai, kurie turėtų padėti stiprinti demokratiją ir partnerystės ryšius priimant ir taikant sprendimus. Pagrindžiant tų principų įgyvendinimo būtinybę ir pripažįstant, kad aplinkosaugos problemos ir galimybės kiekviename regione labai skiriasi, nurodoma, kad subalansuotos visuomenės tikslas gali būti pasiektas tik vieningai veikiant ir bendradarbiaujant vyriausybėms ir nevyriausybėms organizacijoms, tarp jų tarptautinėms, vietos valdžiai, įvairių ūkio šakų įmonėms, visuomenės atstovams bei atskiriems visuomenės nariams.

Vertinant *Strategiją* pagal tai, kaip ji atitinka Glasbergeno sampratos lygmenų požymius, galima teigti, kad ji yra koncepcinio sampratos lygmens dokumentas. Tačiau iki šiol tas dokumentas Lietuvoje nėra pagrįstas konkrečiomis aukščiausiųjų valdžios institucijų patvirtintomis plataus masto valstybinėmis aplinkosaugos programomis. Šiuo metu Aplinkos ministerijos koordinuojamos ir vykdomos aplinkosaugos programos iš esmės yra techninės sampratos projektai. Todėl galima laikyti, kad Lietuvoje, panašiai kaip ir daugelyje kitų valstybių, įgyvendinant nacionalines aplinkosaugos programas centrinės valdžios institucijos iki šiol dažniausiai veikia techninės sam-

pratos lygmeniu. Iki šiol Lietuvoje visiškai nėra valstybinių programų, panašių į ankstesniame skyrelyje minėtas kai kurių išsivysčiusių valstybių programas, kurios atitinka socialinės sampratos lygmenį.

Tai, kad įgyvendinant gamtosauką Lietuvoje vėrauja techninė samprata, lemia ir įstatymai. Pagrindiniame aplinkosaugą reglamentuojančiame *Aplinkos apsaugos įstatyme* [26], taip pat *Jūros aplinkos apsaugos įstatyme* [27] yra tiek techninė, tiek koncepcinė samprata atitinkančių nuostatų. Tačiau kiti gamtosauką reglamentuojantys įstatymai beveik be išimčių gali būti priskiriami techninės sampratos lygmeniui (žr., pvz., *Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymas* [28], *Aplinkos apsaugos rėmimo programos įstatymas* [29], *Aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas* [30]). Visa tai lėmė, kad tvarkant aplinkosaugos reikalus valstybinės valdžios institucijos iki šiol veikia tradicinio viešojo administravimo metodais.

Aplinkosauginės veiklos koncepcinės ir socialinės sampratos lygmenimis užuomazgų jau esama kai kuriose Lietuvos savivaldybėse. Savivaldybės, bendradarbiaudamos su susigiminiavusiais miestais užsienio šalyse ir pasinaudamos nemaža Europos Sąjungos ar jos šalių narių parama, jau 1998 m. savo teritorijose pradėjo plėtoti subalansuotosios plėtros procesus. 1999 m. savo *Vietos darbotvarkes* pradėjusios rengti savivaldybės dabar išties jau veikia koncepcinės ir socialinės sampratos lygmenimis. Tos savivaldybės, bendradarbiaudamos su bendruomene, ėmėsi identifikuoti savo veiklos prioritetus ir ieškoti efektyvių būdų problemoms spręsti. Iki šiol savivaldybės, kaip ir centrinės valdžios institucijos, aplinkosaugos reikalus tvarko tradicinio viešojo administravimo metodais; aiškių naujosios viešosios vadybos požymių dar nėra. Tačiau pragmatizmas ir decentralizacijos siekimas, evoliucinės, o ne revoliucinės reformos, bendrų sprendimų paieška sudaro prielaidas ir naujojo viešojo administravimo nuostatoms įsigalėti.

Išvados

1. Šiuolaikiniame pasaulyje aplinkosauga tampa subalansuotosios ir tolygios plėtros proceso neatsiejama dalimi. Ji gali būti efektyviai įgyvendinama tik vieningai veikiant ir bendradarbiaujant vyriausybėms ir nevyriausybėms organizacijoms, tarp jų tarptautinėms, vietos valdžiai, įvairių ūkio šakų įmonėms, visuomenės atstovams bei atskiriems visuomenės nariams. Todėl aplinkosauga gali būti priskiriama viešosios politikos ir viešojo administravimo interesų sričiai, o tos srities programų vadybos tobulinimas yra kompleksinė problema.

2. Aplinkosaugos problemos teritorine prasme daugeliu atvejų neapsiriboja atskirų valstybių sienomis ir yra regioninio ar net globalaus pobūdžio. Ati-

tinkamai aplinkosaugos procese dalyvauja daugelis įvairaus lygmens institucijų. Tarptautinės organizacijos gamtosaugos reikaluose paprastai atlieka tik koordinavimo funkciją. Daugeliu atvejų visus gamtosaugos programų vadybos etapus – pradedant koncepcijos ir programos turinio pagrindimu ir baigiant įgyvendintos programos rezultatų vertinimu – vykdo atitinkamos valstybės valdžios institucijos bei įstaigos, pasitelkdamos kitas savo šalies organizacijas. Todėl valstybės valdžios institucijos vaidina ir turėtų vaidinti pagrindinį vaidmenį aplinkosaugos programų įgyvendinimo procese, tam panaudodamos įvairias administracines, teisineis bei finansines priemones. Aplinkosaugos programų valstybinio reguliavimo lygmeniui įtakos turi ir jų vadybos modelių pasirinkimą lemia konkrečios valstybės socialinės ir ekonominės raidos charakteristikos bei politinė kultūra.

3. Programos vadybos modelių parinkimą daugiausia lemia programos sampratos lygmuo, t. y. programą koordinuojančių ir įgyvendinančių organizacijų patirties ir jų sugebėjimo pasirinkti įgyvendinimo priemones atsižvelgiant į kintamas išorinės aplinkos sąlygas, kitais žodžiais tariant, – tų organizacijų, kaip save ugdančių organizacijų, savybės. Analizuojant aplinkosaugos programų vadybą gali būti išskiriami techninis, koncepcinis ir socialinis sampratos lygmenys. Techninė samprata suponuoja, kad politikos įgyvendintojai turi taikyti iš anksto aprobuotas priemones, kurių esmė yra reguliavimas, priežiūra ir prievarta. Todėl techninės sampratos programoms įgyvendinti paprastai pasirenkamas vadybos modelis, panašus į klasikinį viešojo administravimo modelį. Koncepcinė samprata pagrindžia programų formavimo ideologiją, nesiūlydama tų programų įgyvendinimo konkrečių vadybos modelių bei organizacinių struktūrų. Ji tinka tiek vėberiniam, tiek ir naujosios viešosios vadybos modeliams. Socialinė sampratos lygmuo sudaro prielaidas aplinkosaugoje taikyti naujosios viešosios vadybos, arba naujojo viešojo administravimo, metodus.

4. Lietuvos centrinės valdžios institucijos, panašiai kaip ir daugelyje kitų valstybių, įgyvendindamos nacionalines aplinkosaugos programas iki šiol dažniausiai veikia techninės sampratos lygmeniu ir, tvarkydamos aplinkosaugos reikalus, taiko tradicinius viešojo administravimo metodus. Aplinkosauginės veiklos koncepcinės ir socialinės sampratos lygmenimis užuomazgų jau yra kai kuriose Lietuvos savivaldybėse. Tai sudaro prielaidas aplinkosaugoje taikyti naujosios viešosios vadybos metodus, tačiau iki šiol ir savivaldybės, kaip ir centrinės valdžios institucijos, aplinkosaugos reikalus tvarko tradicinio viešojo administravimo metodais.

Literatūra

1. Caldwell L. K. Environment: A New Focus for Public Policy? *Public Administration Review*, 1963. Vol. 13. No 3, 132–139.
2. Portney P.R. (Ed.). *Public Policies for Environmental Protection*. Washington, DC: Resources for the Future, 1990.
3. Wallace D. *Environmental Policy and Industrial Innovation Strategies in Europe, the USA and Japan*. London: Earthscan, 1995.
4. Janicke M., and Weidner H. (Eds.). *National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity-Building*. Berlin: Springer, 1997.
5. William L. The Politics of Sustainable Development; Global Norms for National Implementation. In Dryzek J. S. and Schlosberg D. (Eds.) *Debating the Earth*. Oxford, UK: Oxford University Press, 1998, 265–284.
6. Andrews R. N. L. *Managing the Environment – Managing Ourselves: A History of American Environmental Policy*. New Haven, CT: Yale University Press, 1999.
7. O’Leary R., Durant R. F., Fiorino D. J. and Wiland P. *Managing for the Environment: Understanding Legal, Organizational, and Policy Changes*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1999.
8. Alijošiuė A., Čepinskis J. ir Liesionis V. Subalansuotosios plėtros lokalizavimo aspektai. *Aplinkos tyrimai, inžinerija ir vadyba*. 2001, Nr. 1(15), 47–56.
9. *Europos Sąjunga. Steigimo dokumentų rinktinė*. Vilnius: Eugrimas, 1998.
10. Čiegis R. Tolydžios plėtros užtikrinimas miestų ir regionų raidos strategijoje. Kn. *Viešojo administravimo efektyvumas* (Ats. red. A.Raipa). Kaunas: Technologija, 2001, 224–246.
11. Caldwell L.K. Twenty-First-Century Challenges for Environmental Management. *Public Administration Review*, Vol. 60, No 6, 2000, 588–590.
12. Feiock R. C. and Stream Ch. Environmental Protection Versus Economic Development: A False Trade-Off. *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 3, 2001. 313–321.
13. Glasbergen P. Learning to Manage the Environment. In *Democracy and the Environment: Problems and Prospects*, ed. by W.M.Lafferty and J.Meadowcort. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1996, 175–193.
14. Kooiman J. (Ed.). *Modern Governance: New Government–Society Interaction*. London: Sage Publications, 1993.
15. Fiorino D. J. Environmental Policy as Learning: A New View of an Old Landscape. *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 3, 2001, 322–334.
16. Dryzek J. S. *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. Oxford, UK: Oxford University Press, 1997.
17. Andrews R. United States. In Janicke M. and Weidner, H. (Eds.). *National Environmental Policies: A Comparative Study of Capacity-Building*. Berlin: Springer, 1997, 25–43.
18. Owens S. The Unified Pollution Inspectorate and Best Practicable Environmental Option in the United Kingdom. In High, N. and Irwin, F. (Eds.). *Integrated Pollution Control in Europe and North America*. Washington, DC: Conservation Foundation, 1990, 169–208.
19. Gouldson A. and Murphy J. *Regulatory Realities: The Implementation and Impact of Industrial Environmental regulation*. London: Earthscan, 1998.
20. Vig N. Presidential Leadership and the Environment: From Reagan to Clinton. In Vig, N.J. and Kraft, M.E. (Eds.). *Environmental Politics in the 1990s*, 3rd ed. – Washington, DC: CQ Press, 1997.
21. Van Vliet M. Environmental Regulation of Business: Options and Constraints for Communicative Governance. In Kooiman, J. (Ed.) *Modern Governance: New Government–Society Interaction*. – London: Sage Publications, 1993, 105–118.
22. Bennett, G. The History of the Dutch National Environmental Policy Plan. *Environment*, Vol. 33, No. 7, 1991, 6–9, 31–33.
23. Williams D.W. Reinventing the Proverbs of Government. *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6, 2000, 522–534.
24. Teisman G. R. and Klijn E–H. Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? *Public Administration Review*, Vol. 62, No. 2, 2002, 197–205.
25. Dėl valstybinės aplinkos apsaugos strategijos patvirtinimo. 1996 m. rugsėjo 25 d. LRS nutarimas Nr. I–1550. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 103–2347.
26. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos įstatymas. 1992 m. sausio 21 d. I–2223. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 5–75.
27. Lietuvos Respublikos jūros aplinkos apsaugos įstatymas. 1997 m. lapkričio 13 d. VIII–512. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 108–2731.
28. Lietuvos Respublikos planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymas. 1996 m. rugpjūčio 15 d. I–1495. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 82–1965 (Nauja įstatymo redakcija: *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 39–1092).
29. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos rėmimo programos įstatymas. 2000 m. spalio 12 d. VIII–2025. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 92–2872.
30. Lietuvos Respublikos aplinkos apsaugos valstybinės kontrolės įstatymas. 2002 m. liepos 1 d. IX–1005. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 72–3017.

Vladislavas Domarkas

Aspects of the Contemporary Environmental Protection Programmes Public Management

Summary

This article examines peculiarities of the development and implementation of environmental protection programmes, taking in account the hierarchy of the programmes as well as the impacts of state regulation in this area. The rationale of applying classic public administration and the new public administration models to the implementation of these programmes is analysed from the position of technical learning, conceptual learning and social learning. The case of Lithuania demonstrates that both at a central and local government levels traditional public administration methods are predominant. However central government usually operates at a technical and conceptual learning levels, while local governments show conceptual and social learning aspects in environmental protection. The latter creates the necessary pre-conditions for the application of the new public administration methods.

Vladislavas Domarkas – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros vedėjas, profesorius, technologijos mokslų habilituotas daktaras.

Telefonas +370 37 300114.

Elektroninis paštas vladom@af.ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2002 m. lapkričio 12 d.; recenzuotas, parengtas spaudai 2002 m. gruodžio mėn.