

## Tarptautinių organizacijų vaidmuo elektroninės valdžios lygmens vertinimo ir vystymo koordinavimo procesuose

Vladislavas Domarkas

*Kauno technologijos universitetas  
K. Donelaičio g. 20, 44239 Kaunas*

*Šiame straipsnyje, akcentuojant, kad e. valdžia tampa vienu iš globalizacijos atributų ir jos plėtotės procesuose būdingas daugiasluoksnis valdymas, analizuojamos Europos Sąjungos (ES) Europos Komisijos (EK) ir Jungtinių Tautų (JT) Ekonomikos ir socialinių reikalų departamento iniciatyvos, padedančios apibendrinti e. valdžios plėtotės pasiekimus ir karu skatinančios jos raidą. Išryškinama, kad e. valdžios kūrimo regioniniam koordinavimui ES svarbūs EK parengti strateginiai informacinės visuomenės vystymo dokumentai ir periodiškai rengiamos e. paslaugų išvystymo vertinimo studijos, o JT leidžiamos e. valdžios įgyvendinimo JT valstybėse narėse studijos yra gera e. valdžios plėtojimo globalaus koordinavimo priemonė, padedanti valstybėms pasirinkti savo valstybės e. valdžios plėtotės kryptis, orientuojantis į geresnius pasiekimus turinčias valstybes.*

**Raktažodžiai:** *e. valdžia, Europos Sąjungos koordinacinis vaidmuo, Jungtinių Tautų koordinacinis vaidmuo.*

**Keywords:** *e. government, coordination role of the European Union, coordination role of the United Nations.*

### Įvadas

Elektroninė valdžia (toliau - e. valdžia) vis labiau pripažįstama naująja politinio valdymo ir viešojo administravimo paradigma, kur e. valdžia traktuojama kaip socio-techninė sistema ir vertinama technologiniu, ekonominiu, organizaciniu, teisinio reglamentavimo, socialiniu, politiniu, etiniu ir kt. aspektais. Šiuolaikinės valstybės, siekdamos našaus, efektyvaus ir skaidraus valstybės valdymo, savo veiklą viešojo administravimo srityje orientuoja į veiksmus, jungiančius šiuolaikines informacinių ir ryšių technologijų (toliau - IRT) galimybes su perspektyviais valstybės valdymo būdais. Jungtinių Tautų (toliau – JT) studijoje *E. valdžia kryžkelėje* [18] apibendrintai rašoma, kad e. valdžia – tai tokia valdžia, kuri naudoja modernias informacines ir komunikacines technologijas savo vidiniams ir

---

*Vladislavas Domarkas* – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros profesorius, technologijos mokslų habilituotas daktaras. Professor at the Department of Public Administration, Kaunas University of Technology, Doctor Habil. of Technological Sciences.  
E. paštas / e-mail: vladislavas.domarkas@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2010 m. liepos mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2010 m. rugsėjo mėn.

išoriniams ryšiams transformuoti; ji yra pateisinama tik tada, kai gerina viešąjį administravimą, teikdama gyventojams vis daugiau viešųjų vertybių.

Bene labiausiai apibendrintai e. valdžios (kartu ir jos teikiamų paslaugų) esmę nusako požiūris, kad e. valdžia – bendradarbiaujantis valdymas (angl. *collaborative governance*) arba sąveikaujantis valdymas (angl. *connected governance*), pripažįstant, kad tas valdymas yra sudėtingas ir prieštaringas, kadangi viešasis valdymas daugiausia remiasi administravimu bei kontrole; tai daro įtaką valstybės tarnautojų elgsenai, o visuomenės dalyvavimo tame valdyme įtakai didinti reikalinga abipusė sąveika [1]<sup>1</sup>. Todėl šiuolaikinė e. valdžia turi būti kuriama kaip adaptyvi bendradarbiaujančio valdymo sistema, derinant vidinę integraciją su kuo jautresne reakcija į aplinkos pokyčius.

JT studijoje *Nuo e. valdžios į sąveikaujantį valdymą* nurodoma, kad viso pasaulio valstybėse plėtojantis e. paslaugoms neišvengiamai būtina valdymo sistemų integracija: anksčiau pagrindinis dėmesys buvo skiriamas atskirų organizacijų e. paslaugoms, dabar labai svarbus tarporganizacinis suderinamumas, taip pat daugiau dėmesio turi būti skiriama integruotų ir koordinuotų valdžios paslaugų kūrimui ir vadybai [16, p. xv]. Naujojoje e. valdžios paradigmoje akcentuojamas visuminis valdymas, taikant integracijos, konsolidacijos ir inovacijų principus, kuriais siekiama sumažinti paslaugų kainą ir pagerinti jų teikimą. Suprantama, kad tokia sąveika galima tik esant suderintai informacinei politikai ir vieningiems tos politikos įgyvendinimo standartams.

Visa tai atskleidžia daugiasluoksni koordinavimo svarbą e. valdžios vystymo procesuose. Kadangi e. valdžia tampa globalizuoto pasaulio atributu, tas koordinavimas vykdomas paklūstant šiuolaikinėje globalizuotoje visuomenėje vykstančių procesų daugiasluoksni valdymo principams. Daugiasluoksniame valdyme išskiriami vietos, nacionalinis ir globalusis arba regioninis valdymo lygmenys. Atitinkamai, tie lygmenys būdingi ir e. valdžios plėtotės valdymo arba koordinavimo procesams. Sugretinant sąvokas „valdymas“ ir „koordinavimas“, norima atkreipti dėmesį į tai, kad įvairiuose daugiasluoksni valdymo lygmenyse naudojamos skirtingos imperatyvinio ir rekomendacinio pobūdžio priemonės: vietos ir nacionalinio valdymo lygmenyse dominuoja įstatymais ir kitais teisės aktais apibrėžtos imperatyvinio pobūdžio priemonės; globaliojo arba regioninio valdymo lygmenyje – koordinacinio arba rekomendacinio pobūdžio priemonės. Globaliojo arba regioninio valdymo atveju koordinacinę vaidmenį atlieka pasaulio ir regioninių tarptautinių organizacijų studijos, kuriose analizuojama e. valdžios diegimo patirtis, atitinkamos deklaracijos ir kt. šių organizacijų dokumentai. Viršnacionalinių (angl. *supranational*) sąjungų tipo darinių (pvz., Europos Sąjungos) kai kurie dokumentai valstybėms narėms gali būti ir imperatyvinio pobūdžio.

Lietuviškuose moksliniuose leidiniuose tarptautinių organizacijų vaidmuo e. valdžios raidai mažai nagrinėtas. Todėl šiuo straipsniu siekiama atskleisti regioninės viršnacionalinės

---

<sup>1</sup> Sąvokos „bendradarbiaujantis valdymas“ ir „sąveikaujantis valdymas“ laikytinos sinonimais. Net angliškose publikacijose vieni autoriai vartoja sąvoką „collaborative governance“, kiti – „connected governance“. Studijoje [16] dar vartojama ir sąvoka „tinklinis valdymas“ – „networked governance“, nurodant, kad susietasis arba tinklinis valdymas apima valdžios skatinamą kolektyvinę veiklą viešųjų gėrybių kūrimo pažangai, įtraukiant visos visuomenės kūrybines galias; kad IRT grindžiamu tinkliniu valdymu siekiama pagerinti valdžios įstaigų bendradarbiavimą, sudarant sąlygas kuo daugiau, aktyviau ir efektyviau piliečius bei socialinius partnerius įtraukti į tą valdymą regiono ir tarptautiniu mastu.

organizacijos - Europos Sąjungos (toliau – ES) ir globaliosios JT organizacijos vaidmenį tuose procesuose. E. valdžios vystymo koordinavimas galimas tik taikant kiek galima objektyvesnę e. valdžios vertinimo metodiką. Todėl šiame straipsnyje daugiausia dėmesio skiriama nurodytųjų organizacijų sukurtų ir taikomų e. valdžios vertinimo metodikų analizei.

### 1. E. valdžios plėtotę koordinuojantys dokumentai

Dar 1999 m. Europos Komisija (toliau – EK) paskelbė komunikatą-programą *eEuropa – informacinė visuomenė visiems*, kuris buvo pateiktas 2000 m. kovo 23-24 d. Lisabonoje vykusiam Europos Tarybos posėdžiui [5], paskelbusiam ambicingus ES planus, pavadintus *Lisabonos strategija*. Tų pačių metų birželio mėn. Europos Taryba aprobavo EK parengtą veiksmų planą *eEuropa 2002*, kuriuo buvo siekiama skatinti *Lisabonos strategijos* tikslų įgyvendinimą, taikant atvirą koordinavimo metodą, besiremiantį nacionalinių iniciatyvų tikslais ir naujaja EK *eEuropos* iniciatyva bei komunikatu *Darbo strategija informacinėje visuomenėje* [6]. Vėliau buvo paskelbta dar keletas šio tipo programų bei jų įgyvendinimo planų, kuriais tarp kitų informacinės visuomenės vystymo uždavinių buvo apibrėžtos ir e. valdžios kūrimo gairės (žr., pvz., [7; 9]). EK yra aprobavusi e. paslaugų piliečiams (12 paslaugų) ir verslui (8 paslaugos) sąrašą [6; 12, p. 4], kuriuo vadovaudamasis visos ES valstybės narės turėtų įgyvendinti tame sąraše nurodytas paslaugas.

E. valdžios plėtojimo globalaus koordinavimo priemonė yra JT Ekonomikos ir socialinių reikalų departamento Ekonomikos ir viešojo administravimo skyriaus (*angl.* The Division for Public Economics and Public Administration in the United Nations Department of Economic and Social Affairs) leidžiamos e. valdžios įgyvendinimo JT valstybėse narėse studijos. Visos tos studijos yra informacinio, o ne imperatyvinio pobūdžio. Jų koordinacinis vaidmuo išryškėja lyginant jose pateiktus atskirų valstybių pasiekimus e. valdžios kūrimo srityje ir pasirenkant savo valstybės e. valdžios plėtotės kryptis, orientuojantis į geresnius pasiekimus turinčias valstybes.

Pirmasis pasaulinio masto e. valdžios tyrimas buvo atliktas 2001 m., JT Ekonomikos ir viešojo administravimo skyriui bendradarbiaujant su Amerikos viešojo administravimo draugija (ASPA). To tyrimo rezultatai paskelbti studijoje *E. valdžios vertinimas: pasaulinė perspektyva: JT valstybių narių vertinimas* [2]. Nuo tada šis JT skyrius beveik kasmet rengia studijas, kuriose analizuojami įvairūs e. valdžios raidos aspektai<sup>2</sup>. Tos studijos buvo naudingos apibrėžiant kriterijus, kuriais turėtų būti remiamasi vertinant e. valdžios išvystymo lygmenį atskirose valstybėse ir sudarant prielaidas e. valdžios išvystymo lyginamajai analizei.

---

<sup>2</sup> 2002 m. - *Benchmarking E-government: A Global Perspective*. 2003 m. - *World Public Sector Report 2003: E-Government at the Crossroads* ir *UN Global E-government Survey 2003*; 2004 m. - *UN Global E-government Readiness Report 2004: Towards Access for Opportunity*; 2005 m. - *UN Global E-government Readiness Report 2005: From E-government to E-inclusion*; 2006 m. - *Compendium of Innovative E-government Practices, Vol. II*; 2008 m. - *From E-government to Connected Governance*; 2010 m. - *UN E-Government Survey 2010: Leveraging E-government at a Time of Financial and Economic Crisis*. Be to, JT Ekonomikos ir viešojo administravimo skyriui bendradarbiaujant su ASPA, parengtos studijos *Digital Governance in Municipalities Worldwide (2005)* ir *Digital Governance in Municipalities Worldwide (2007)*. Visas šias studijas galima rasti tinklalapyje <http://www.unpan.org>

## 2. E. valdžios išvystymo lygio vertinimas

Kadangi e. valdžia apibūdinama daugeliu parametru, jos išvystymo vertinimas yra labai sudėtingas uždavinys ir tam vertinimui iki šiol taikomos ne vien ES ar JT studijose išplėtos metodikos: bendro, visuotino e. valdžios vertinimo metodo ar modelio nėra. E. valdžios vertinimo tematika paskelbta daug publikacijų, kuriose siūlomi įvairūs vertinimo kriterijai. Publikacijose, kuriose aptariami supaprastinto e. valdžios vertinimo klausimai, paprastai daugiausia dėmesio skiriama internetu teikiamoms paslaugoms.

Pastaraisiais metais į e. valdžios vertinimus vis dažniau įtraukiamas ir ekonominis pagrindumas. Pavyzdžiui, M. Sakowicz teigė, kad e. valdžios vertinimo metodai turėtų koncentruotis į keturis e. valdžios aspektus: 1) *e. paslaugas*, apibūdinant paslaugos tipą, kai informacija apie valdžią, jos programas, strategijas ir paslaugas gaunama elektroniniu būdu; svarbiausi e. paslaugų aspektai yra kokybė, pasitikėjimas ir kaina; 2) *e. valdymą*, apibūdinant e. valdžios veiklą „už ekrano“ - gautų duomenų ir informacijos administravimą, elektroninių įrašų priežiūrą, duomenų judėjimą iš vieno valdžios skyriaus į kitą; 3) *e. demokratiją*, laikant, kad e. demokratiją kuria tokios veiklos rūšys kaip virtualūs bendruomenės susirinkimai, atviros diskusijos, apklausos internete, elektroninės konsultacijos ir balsavimas internetu; 4) *e. verslą*, įvertinant valdžios įtaką keičiant piliečių pinigus į prekes, pavyzdžiui, mokant mokesčius internetu ar dalyvaujant valdžios rengiamuose aukcionuose [14].

Kitas e. valdžios tyrinėtojas T. Bovaird teigė [3], kad, vertinant e. valdžią, reikėtų vertinti tokius pagrindinius aspektus: 1) prieigos gerinimas; 2) administravimo išlaidų mažinimas; 3) integruotų paslaugų teikimas; 4) paslaugų kokybės gerinimas; 5) paslaugų pritaikymas vartotojo reikmėms; 6) grįžtamasis ryšys iš piliečių; 7) privatumo ir saugumo užtikrinimas; 8) kontrolės ir priežiūros užtikrinimas; 9) prisitaikymas prie pokyčių. Jo nuomone, pirmiausia reikėtų išskirti e. valdžios vertinimo metodus pagal numatytus e. valdžios programos rezultatus, t. y. pagal tokios programos rezultatų visumą. Jis išskyrė keturis galimus tokio e. valdžios vertinimo metodus: 1) *tikslų pasiekimo matricos sudarymas*, suskaičiuojant rezultatus pagal visus programoje numatytus tikslus; 2) *subalansuoto rezultatų skaičiavimo būdo taikymas*, skaičiuojant rezultatus, remiantis programos įvykdymo rodikliais, kurie gali būti susiję arba nesusiję su numatytais tikslais; 3) *išlaidų ir pelno modelio sudarymas*, vertinant programos įgyvendinimo išlaidas ir iš jos gaunamą pelną; 4) *veiksmingo išlaidų modelio sudarymas*, bandant įvertinti, kurią iš numatytų strategijų panaudojant bus geriausiai pasiekti tikslai ir gauti geriausi rezultatai arba kuriai iš numatytų strategijų įgyvendinti reikės mažiausiai išlaidų.

Daugumą aptartųjų vertinimo nuostatų vienu ar kitu aspektu atsispindi ir ES bei JT dokumentuose apibrėžtose e. valdžios vertinimo metodikose. Būdinga tai, kad ES vertinimuose labiau dominuoja elektroninių paslaugų (toliau – e. paslaugų) vertinimas, įskaitant informacijos, teikiamos valdžios įstaigų tinklalapiuose, vertinimą, o JT vertinimuose siekiama pateikti labiau apibendrinantį e. valdžios vertinimą. Vertinimo kriterijai pasirenkami taip, kad, vertinant e. paslaugų išvystymo lygį, būtų galima padaryti išvadą, kokį lygmenį jos atitinka tų paslaugų vertinimo skalėje, o apibendrintai vertinant e. valdžią, kokį lygmenį jos atitinka apibendrintoje e. valdžios vertinimo skalėje.

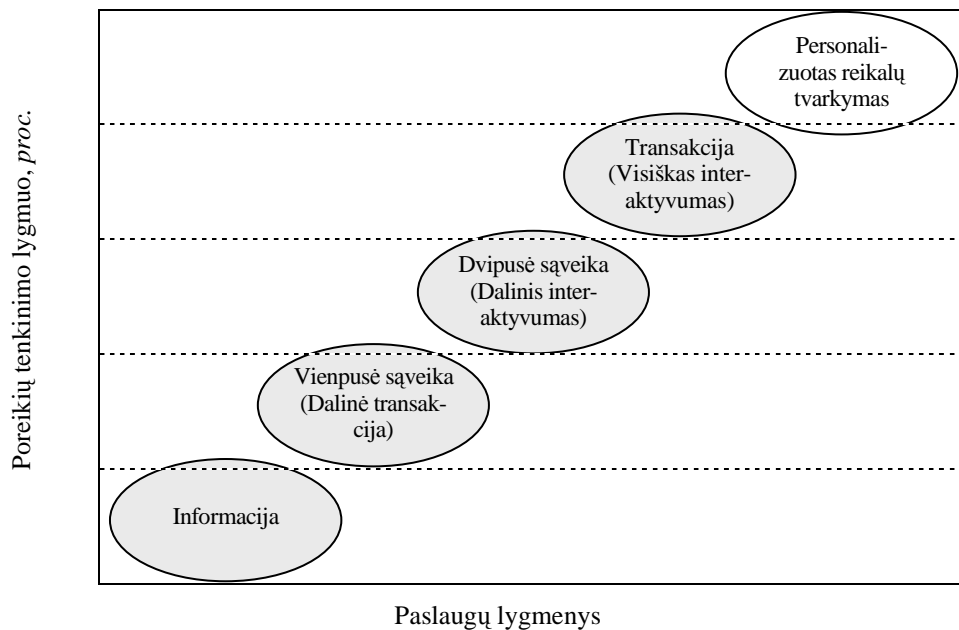
JT studijose išskiriami keturi e. paslaugų lygmenys [17, p. 95]: 1) besikuriančios informacinės paslaugos; 2) išplėtos informacinės paslaugos; 3) reikalų tvarkymas; 4)

sąveikaujantis reikalų tvarkymas. Laikoma, kad pirmojo lygmens valdžios institucijų tinklalapiai teikia bendriausią informaciją apie valdymą, įstatymus ir kt. dokumentus bei valdžios teikiamų paslaugų tipus. Antrojo lygmens valdžios institucijų tinklalapiai teikia geresnes vienpusio arba paprasto dvipusio ryšio tarp valdžios ir piliečių galimybes, pavyzdžiui, pateikiamos dokumentų formos valdžios paslaugoms užsisakyti. Reikalų tvarkymo lygmenyje valdžios institucijų tinklalapiai išsipareigoja palaikyti dvipusį ryšį su piliečiais, įskaitant piliečių galimybę pateikti prašymus ir gauti informaciją apie valdžios viešąją politiką, programas, taisykles ir kt. Tuo atveju tinklalapiai gali teikti mokesčių internetu formas, paraiškų sertifikatams, licencijoms ir leidimams dokumentų formas ir kt., taip pat gali padėti piliečius įtraukti į valstybės valdymo reikalus, pavyzdžiui, vykdant elektroninį balsavimą. Susijusių paslaugų lygmenyje keičiamos valdžios institucijų tinklalapių ir piliečių bendravimo formos: aktyviai renkama ir naudojama informacija apie piliečių naudojimąsi internetinėmis paslaugomis ir kitomis interaktyviomis priemonėmis; e. paslaugos teikiamos per integruotus tinklalapius, kurie naudingi kelioms ministerijoms, departamentams ir kt. Keičiamas paslaugų teikimo principas, pirmumą taikant ne valdžios įstaigoms, o piliečiams, t. y. teikiant paslaugas pirmiausia atsižvelgiama į piliečių poreikius, o valdžios įstaigos turi piliečiams sudaryti sąlygas aktyviau dalyvauti valdžios įstaigų veikloje, įskaitant ir sprendimų procesus.

Šiek tiek kitokia e. paslaugų klasifikaciją naudojama Europos Komisijos Informacinės visuomenės ir žiniasklaidos generalinio direktorato (angl. *European Commission Directorate General for Information Society and Media*) užsakymu kompanijos „Capgemini“ rengiamose studijose<sup>3</sup>. Ankstesnėse studijose buvo vartojama keturių lygmenų e. paslaugų klasifikacija: 1) informacija (angl. *Information*); 2) vienpusė sąveika (*One way interaction (downloadable forms)*); 3) dvipusė sąveika (*Two way interaction (electronic forms)*) ir 4) transakcija (visiškas elektroninis reikalų tvarkymas) (*Transaction (full electronic case handling)*). 2007 m. studijoje išskirtas penktasis lygmuo, padalijant anksčiau buvusį visiško elektroninio reikalų tvarkymo lygmenį į du lygmenis: 1) bendrąjį visiško elektroninio reikalų tvarkymo lygmenį, paliekant buvusį ketvirtojo lygmens pavadinimą, kuriame nebūtina autentifikuoti tuos reikalus tvarkančio asmens tapatybę; 2) personalizuoto reikalų tvarkymo lygmenį (*Personalisation (pro-active, automated)*), kuriame elektroninio parašo ar kt. priemonėmis būtina autentifikuoti reikalus tvarkančio asmens tapatybę [15]. Penktasis lygmuo įvardijamas kaip veiksnus automatizavimo lygmuo, kuriame valdžios įstaigos savo iniciatyva automatizuotai piliečiams teikia informaciją ir reikalingas dokumentų formas, reikalingas įstatymais numatytiems piliečio funkcijoms atlikti, arba automatizuotai teikia socialines, ekonomines ir kt. paslaugas. Ta klasifikacijos schema pateikta 1 pav. Paveiksle skliaustuose pateikti paslaugų lygmenų pavadinimai, įrašyti 2002 m. pabaigoje Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – LRV) nutarimu patvirtintoje *Elektroninės valdžios koncepcijoje*. 2009 m. gegužės mėn. 13 d. LRV nutarimu dalis šios *Koncepcijos* nuostatų

<sup>3</sup> Ši kompanija Europos Komisijos Informacinės visuomenės ir žiniasklaidos generalinio direktorato užsakymu studijas e. paslaugų klausimais kasmet skelbė nuo 2001 m. iki 2007 m.: 2001 m. paskelbta studija „Web-based Survey on Electronic Public Services. Results of the first measurement: October 2001“; 2007 m. – „The User Challenge Benchmarking the Supply of Online Public Services: 7th measurement, September 2007“.

perkeltos į *Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategiją*, kartu pripažįstant, kad ta *Koncepcija* neteko galios [10].



1 pav. E. paslaugų lygmenys [15, p. 11]

Kaip minėta, iki šiol jau atlikta daug e. valdžios tyrimų, įvairiais aspektais ir kriterijais vertinant jos išvystymo lygmenį. Suprantama, kad ribotos apimties straipsnyje neįmanoma išanalizuoti visų tuose tyrimuose taikytų metodikų ir gautų rezultatų. Todėl toliau šiame poskyryje trumpai apžvelgiami tik kai kurie pastaraisiais metais atlikti tyrimai, kuriuose lyginamosios analizės metodu buvo vertinama e. valdžia įvairiose valstybėse. Tuose tarptautinio masto tyrimuose taikytos metodikos daugeliu atveju buvo pritaikytos ir nacionalinio lygmens e. valdžios vertinimuose.

Bene daugiausia e. valdžios tyrimų atlikta vertinant valdžios įstaigų tinklalapius informacijos visuomenei teikimo aspektu. Dar 1999 ir 2000 m. buvo įvertinti ES šalių valdžios institucijų tinklalapiai pagal P. Noble ir B. Lehmann sudarytą internetinių svetainių vertinimo kriterijų sąrašą [11]. Į vertinimo kriterijus buvo įtraukta gana daug parametru: informacija apie institucijos struktūrą, e. pašto vartų charakteristikas, darbuotojų e. pašto adresus, tarptautinius ryšius, svarbius institucijos veiklai teisės aktus bei rengiamų teisės aktų projektus, aktualijas ir naujienas, informacija apie svetainės atnaujinimą ir kt. Vėliau ta arba modifikuota vertinimo metodika buvo taikyta tiek valstybių centrinės valdžios, tiek savivaldybių tinklalapiams vertinti (žr., pvz., [4; 13]).

Remiant JT Ekonomikos ir socialinių reikalų departamento Ekonomikos ir viešojo administravimo skyriui ir ASPA, viena iš moderniausių vietos savivaldybių internetinių tinklalapių vertinimo metodikų parengta bendra-darbiaujant JAV Rutgers ir Pietų Korėjos Sungkyunkwan universitetams. Tęsiant 2003 ir 2005 m. atliktus tyrimus, 2007 m. ta meto-

dika taikyta vertinant 100 valstybių didžiausių miestų (daugiausia sostinių) savivaldybių tinklalapius [8]. Oficialūs savivaldybių tinklalapiai buvo vertinami pritaikant 98 skirtingus vertinimo kriterijus penkiose srityse: 1) saugumas ir privatumas; 2) naudojimas; 3) turinys; 4) paslaugos ir 5) gyventojų dalyvavimas. Kiekvienoje srityje buvo galima surinkti daugiausia 20 balų, kurie buvo apskaičiuojami pagal atitinkamoje srityje surinktų taškų skaičių. Pagal saugumo ir privatumo kriterijų maksimaliai buvo galima surinkti 25 taškus, pagal naudojimą – 32 taškus, pagal turinį – 48 taškus, pagal teikiamas paslaugas – 59 taškus ir pagal piliečių dalyvavimą savivaldybės valdyme – 55 taškus.

Vertinant saugumą ir privatumą savivaldybių internetinėse svetainėse, buvo išskirtos dvi pagrindinės sritys: privatumo politikos ir vartotojų autentifikavimo. Buvo vertinama: ar svetainėje pateiktas privatumo politikos pareiškimas, ar privatumo politika numato, kas turėtų rinkti informaciją ir ar tiksliai nustatyta, kokie duomenys ir kokia forma jie renkami, kur ketinama panaudoti duomenis, ar informacija bus atskleista trečiosioms šalims ir ar yra galimybė atsisakyti atskleisti asmeninę informaciją trečiosioms šalims. Taip pat buvo vertinama, ar vartotojai turi galimybę pamatyti asmens duomenų įrašus ir konkursų netikslumus arba neišsamią informaciją, ar pakankamos valdymo priemonės, apribojančios prieigą prie duomenų ir užtikrinančios, kad ji nebūtų naudojama neteisėtai tikslais. Vartotojų autentifikavimo tikslu buvo vertinama, ar svetainėse naudojamas skaitmeninis parašas, ar naudojamas šifravimas duomenims perduoti, ar asmeninė informacija laikoma saugiai ir neprieinamai serveryje.

Vertinant savivaldybių internetines svetaines pagal naudojimo kriterijų buvo kreipiamas dėmesys, ar nuorodos yra suskirstytos į tikslines grupes (jaunimui, šeimai, moterims), ar nuosekliai visoje svetainėje yra naršymo juosta, ar iš visur pasiekiamo nuoroda grįžti į pradinį puslapį, ar prieinamas svetainės žemėlapis, ar yra pateikta informacija, kaip ištaisyti klaidas, ir kt. Vienas iš svarbiausių dalykų vertinant panaudojimo sritį - įvertinti, ar yra visiems patogiai prieinamos paieškos priemonės, ar yra patarimai ar pagalba, kaip naudotis paieškos sistema, ar yra išplėstinė paieška ir kaip rūšiuojami rezultatai pagal tinkamumą ar kitus kriterijus.

Turinys – pagrindinis komponentas bet kuriame internetiniame puslapyje. Vertinant internetines svetaines pagal turinio kriterijų, buvo išskirtos penkios pagrindinės sritys: prieiga prie kontaktinės informacijos, prieiga prie viešųjų dokumentų, neįgaliųjų prieiga, multimedijos vartojimas ir kaip seniai pateikta informacija. Kontaktinė informacija - adresai ir įstaigų darbo laiko tvarkaraštis. Vertinant viešųjų dokumentų prieinamumą, buvo žiūrima, ar pateikiamos nuorodos į atitinkamus dokumentus, ar yra galimybė viešiesiems susitikimams svetainėje. Vertinant svetainės prieinamumą neįgaliesiems bei multimedijos vartojimą, buvo kreipiamas dėmesys, ar svetainė pritaikyta neįgaliesiems, naudojant garinę medžiagą ir kitas formas, keliomis kalbomis pateikta informacija, ar svetainėje pranešama apie ekstremalias oro sąlygas ir kritines situacijas savivaldybėje, ar skelbiamos laisvos darbo vietos valstybės tarnyboje, ar yra galimybė peržiūrėti renginių kalendorių ir kt.

Viešųjų paslaugų teikimas internete - pagrindinis e. valdžios komponentas. Vertinant interneto svetaines šiuo aspektu, išskiriamos dviejų tipų paslaugos: piliečių bendravimas su valdžia ir galimybė piliečiams elektroniniu būdu naudotis paslaugomis. Pirmojo tipo paslaugos vertinamos pagal tai, ar pilietis elektroniniu būdu gali gauti dominančią informaciją iš valdžios įstaigų, ar gali pateikti skundus ir informaciją apie nusikaltimus ar

kitus svarbius dalykus, ar sulaukia atsakymų iš valdžios atstovų ir per kiek laiko juos gauna. Antrojo tipo paslaugos vertinamos pagal tai, ar svetainės lankytojai turi galimybę susimokėti mokesčius ir baudas, užsisakyti leidimus, gauti licencijas, gauti patvirtinimus apie priimtus užsakymus, ar yra galimybė sužinoti apie viešuosius pirkimus, galbūt padedant internetui net dalyvauti juose, ar galima gauti privačių dokumentų (pvz., išsilavinimo dokumentų, medicininių išrašų ir kt.) kopijas ir kt.

Vertinant piliečių dalyvavimą savivaldos procese, buvo kreipiamas dėmesys, ar piliečiai elektroniniu būdu gali pateikti ir kam gali pateikti pastabas apie valdžios darbą, ar piliečiams teikiama naujausia informacija elektroniniu paštu ir ar galima užsisakyti tokią paslaugą bei jos atsisakyti. Taip pat buvo vertinama, ar svetainėse yra puslapių, kuriuose svetainės lankytojai galėtų pateikti pasiūlymus aktualiais klausimais, ar skelbiamos apklausos internetu, ar rengiami forumai ar kitokie susitikimai, kuriuose dalyvauja ne tik piliečiai, bet ir savivaldybės tarnautojai, ir kt.

2007 m. šia metodika įvertinus 100 pasaulio miestų savivaldybių internetines svetaines, aukščiausi balai ir atitinkamai pirmosios 3 vietos atiteko Seului (87,74 balo), Hong Kongui (71,24) ir Helsinkiai (71,01). Kaimyninių Lietuvai valstybių ir Lietuvos sostinėms teko šios vietos: 24 - Rygai (39,74), 25 – Maskvai (39,41), 40 – Vilniui (32,53), 47 - Minskui (27,66), 68 - Varšuvai (19,00). Suprantama, kad miestų savivaldybių surangavimas pagal surinktų balų skaičių tik iš dalies atspindi jų tinklapių kokybę, nes, esant daugybei vertinamų parametrų, suminis balų skaičius priklauso nuo pasirinkto jo paskaičiavimo algoritmo.

Minėtose Europos Komisijos Informacinės visuomenės ir žiniasklaidos generalinio direktorato užsakymu kompanijos „Capgemini“ rengiamose studijose e. valdžios išvystymas ES valstybėse narėse vertinamas pagal *eEuropa 2002: Veiksmų plane* [6] išvardytų e. paslaugų įgyvendinimo lygmenį. 2007 m. pabaigoje paskelbtoje septintojoje studijoje [15] akcentuojama, kad aukštos kokybės paslaugų teikimas yra programos *i2010* [9] pagrindas. Šioje studijoje e. valdžios išvystymo lygmuo vertinamas tos programos įgyvendinimo aspektu, nurodant, kad e. valdžios politika plėtojosi nuo viešųjų paslaugų pateikimo internete iki efektyvaus vartotojo poreikius tenkinančio paslaugų teikimo konkurencingoje Europos bendruomenėje. Kaip minėta, įvertinant orientavimąsi į paslaugų vartotoją, šioje studijoje vietoje vartoto skirstymo į keturis e. paslaugų lygmenis įvestas penktasis - personalizuoto reikalų tvarkymo lygmuo. Tačiau laikoma, kad vertinimuose šitas lygmuo taikytinas tik daliai paslaugų: paslaugų gyventojams grupėje - pajamų deklaravimas, socialinė parama (bedarbystės pašalpos, pašalpos vaikams, sveikatos priežiūros išlaidos, stipendijos), asmens dokumentai (pasai, vairuotojų pažymėjimai) ir publikacijų paieška viešosiose bibliotekose; paslaugų verslo subjektams grupėje - duomenų teikimas statistikos įstaigoms ir leidimai, kuriuos reikia derinti su aplinkos apsaugos tarnybomis. Būtent taip šioje studijoje vertinant e. paslaugas buvo reitinguoti dabartinių ES 27 valstybių narių ir Islandijos, Norvegijos, Šveicarijos, Turkijos (tai vadinant ES27+) pasiekimai e. valdžios srityje. Šioje studijoje vartojama „vartotojo poreikių akcentavimo“ (angl. *User centricity*) sąvoka ir pateikti atitinkami Europos šalių pasiekimų šiuo aspektu vertinimai.

Vertinant, kaip 20 pagrindinių paslaugų (20 piliečiams, 8 verslo organizacijoms) taikomos minėtose valstybėse, buvo remiamasi daugiau kaip 5 000 organizacijų tinkla-

lapių duomenų analizės rezultatais. Buvo konstatuota, kad 2007 m. šių paslaugų bendrasis vidutinis prieinamumas pasiekė 76 proc. (piliečiams – 70 proc., verslo subjektams – 84 proc.) lygmenį, o visiško elektroninio reikalų tvarkymo paslaugos – 58 proc. (piliečiams – 50 proc., verslo subjektams – 70 proc.) lygmenį. Būdinga tai, kad e. paslaugų sistemų kūrimo srityje daugiausia yra pasiekusios „senosios“ ES valstybės narės – jų daugumos rodikliai viršija bendruosius vidutinius rodiklius. Tačiau labai gerų rezultatų yra pasiekusios ir kai kurios „naujosios“ ES valstybės narės. Pagal aptariamo tyrimo rezultatus aukščiausi pasiekimai pagal e. paslaugų prieinamumą buvo užfiksuoti Austrijoje, Slovėnijoje ir Maltoje, o pagal visiško elektroninio reikalų tvarkymo paslaugas – Austrijoje, Maltoje, Portugalijoje ir Slovėnijoje. Bendruosius vidutinius rodiklius viršija ir Estija – tuo metu ji buvo pirmajame geriausių rezultatų pasiekusių valstybių dešimtuose. Lietuvos rodikliai buvo mažesni už bendruosius vidutinius rodiklius ir ji buvo trečiajame valstybių dešimtuose. Tačiau pastaraisiais metais e. paslaugų teikimo srityje Lietuva daro nemažą pažangą. Tai liudija *Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijoje* užfiksuoti duomenys, kad 20 pagrindinių viešųjų ir administracinių paslaugų perkėlimo į elektroninę erdvę brandos rodiklis 2008 m. buvo 66 proc. (2007 m. jis buvo 55 proc.), o visiškai interaktyvių minėtų paslaugų brandos rodiklis 2008 m. buvo 31,7 proc.

Vartotojo poreikių akcentavimo indikatorius buvo vertinamas pagal keturis rodiklius: 1) asmeninių duomenų saugumą; 2) visiško elektroninio paslaugų teikimo patogumą; 3) daugiakanalio paslaugų teikimo galimybes; 4) atitiktį tarptautiniam prieinamumo standartui.

Asmeninių duomenų saugumo rodikliu buvo vertinamas vartotojų pasitikėjimas e. paslaugomis duomenų saugumo aspektu. Tai siejama su tuo, kokios duomenų identifikavimo (piliečių ir verslo subjektų autentifikavimo) priemonės taikomos valstybėje. Visiško elektroninio paslaugų teikimo patogumas buvo vertinamas pagal tai, kiek papildomų operacijų reikalinga atlikti atitinkamiems reikalams sutvarkyti, pavyzdžiui, ar lieka atmintyje anksčiau atliktos operacijos ir pan. Daugiakanalio paslaugų teikimo rodiklis buvo vertinamas pagal tai, ar yra galimybė gauti e. paslaugas alternatyviais kanalais, pavyzdžiui, pasinaudojant mobiliuoju telefonu, skaitmeniniu televizoriumi ir kt. Atitiktis tarptautiniam prieinamumo standartui buvo vertinamas pagal tai, ar teikiamomis e. paslaugomis gali pasinaudoti neįgalieji.

Pagal šią metodiką apskaičiavus vartotojo poreikių akcentavimo indikatorius ir pagal jį surangavus valstybes, pirmąsias tris vietas užėmė Bulgarija, Norvegija ir Austrija. Studijos rengėjai pripažįsta, kad šio indikatoriaus skaičiavimo metodika tobulintina, nes kai kuriuos rodiklius atskiros valstybės vertina taikydamos skirtingas metodikas. Todėl, studijos rengėjų nuomone, papildoma informacija, vertinant tai, kiek tenkinami vartotojų poreikiai, gali teikti duomenis apie penktojo – personalizuoto reikalų tvarkymo - lygmens e. paslaugų įgyvendinimą. Pagal tai surangavus valstybes, pirmąsias keturias vietas užėmė Slovėnija, Austrija, Estija ir Malta. Bendrasis tokių paslaugų teikimo lygmuo tuo metu buvo 36 proc.

Kaip minėta, dar 2001 m., JT Ekonomikos ir viešojo administravimo skyriui bendradarbiaujant su Amerikos viešojo administravimo draugija, buvo atliktas pirmasis pasaulinio masto e. valdžios tyrimas. Apibendrinant šio tyrimo rezultatus, buvo apibrėžtas apibendrintas valstybių e. valdžios išvystymo vertinimo rodiklis – *e. valdžios išvystymo indeksas*, kuris, anot studijos rengėjų, turėjo tapti naudinga priemone politikos formuotojams, apibrė-

žiant e. valdžios vystymo gaires [2, p. 1]. Jau tada, skaičiuojant šį indeksą, buvo naudojama labai daug rodiklių: e. valdžios išvystymo lygmenys, gyventojų aprūpinimo kompiuteriais rodikliai, švietimo ir profesinio rengimo sistemų charakteristikos, visuomenės aktyvumo lygį apibūdinantys rodikliai ir kt. Rengiant vėlesnes studijas, šiam indeksui skaičiuoti naudojamų rodiklių atrankos sistema ir pats skaičiavimo algoritmas buvo tobulinami, tačiau ir dabar pripažįstama, kad *e. valdžios išvystymo indeksas* negali būti naudojamas e. valdžios išvystymo lygiui vertinti absoliutine prasme: jis taikytinas tik lyginamajai analizei.

2010 m. paskelbtoje JT studijoje *e. valdžios išvystymo indeksas* apskaičiuotas kaip suma trijų apibendrintų rodiklių, apibūdinančių e. paslaugų kiekybę ir kokybę, ryšio sistemą ir žmogiškuosius gebėjimus, t. y.: *e. valdžios išvystymo indeksas* = (0,34 x e. paslaugų indeksas) + (0,33 x ryšio indeksas) + (0,33 x žmogiškojo kapitalo indeksas) [17, p. 109-113]. Šioje studijoje pateikiama papildoma informacija ir apie *e. dalyvavimo indeksą*, kuriuo siekiama apibendrinti, kaip valstybės panaudoja internetą, siekdamas skleisti valdžios informaciją piliečiams („e. informacijos sklaida“), gerinti sąveiką tarp socialinių partnerių („e. konsultacijos“) ir įtraukti piliečius į sprendimų priėmimo procesą (e. sprendimų priėmimas). Šis indeksas taip pat tinka ne absoliutiniams, o palyginamiesiems vertinimams.

Aptariamoje studijoje pateikti 192 tirtų JT valstybių narių *e. valdžios išvystymo* ir *e. dalyvavimo* indeksai. Surangavus valstybes pagal *e. valdžios išvystymo indeksą*, į pirmąjį dešimtuką pateko: Korėjos Respublika (*e. valdžios išvystymo indeksas* – 0,8785), JAV (0,8510), Kanada (0,8448), Jungtinė Karalystė (0,8147), Olandija (0,8097), Norvegija (0,8020), Danija (0,7872), Australija (0,7863), Ispanija (0,7516) ir Prancūzija (0,7510). Estijai (0,6965) atiteko 20 vieta, Lietuvai (0,6295) – 28 vieta, Latvijai (0,5826) – 37 vieta; kitoms Lietuvos kaimynėms: Lenkijai (0,5582) – 45 vieta, Rusijos Federacijai (0,5136) – 59 vieta, Baltarusijai (0,4900) – 64 vieta. Pasaulio vidurkis pagal šį indeksą – 0,4406. Surangavus valstybes pagal *e. dalyvavimo indeksą*, į pirmąjį dešimtuką pateko: Korėjos Respublika (*e. dalyvavimo indeksas* – 1,000), Australija (0,9143), Ispanija (0,8286), Naujoji Zelandija (0,7714), Jungtinė Karalystė (0,7714), Japonija (0,7571), JAV (0,7571), Kanada (0,7286), Estija (0,6857) ir Singapūras (0,6857). Lietuvai (0,6295) atiteko – 19 vieta. Kitoms Lietuvos kaimynėms: Latvijai (0,2714) – 45 vieta; Baltarusijai (0,2429) – 51 vieta, Lenkijai (0,2429) – 51 vieta, Rusijos Federacijai (0,1286) – 86 vieta.

Kadangi apskaičiuojami normuoti *e. valdžios išvystymo* ir *e. dalyvavimo* indeksų dydžiai (maksimalus dydis – 1), kažkuriais metais sumažėjus jų dydžiui e. valdžios išvystymo lygmuo nepablogėjo, o labiau pagerėjo kitų valstybių e. valdžios išvystymo lygmuo. Pavyzdžiui, 2008 m. JAV *e. valdžios išvystymo indeksas* buvo 0,8644 ir jos užėmė ketvirtąją vietą, o 2010 m. šiam indeksui sumažėjus iki 0,8510 – antrąją vietą.

Apskritai laikoma, kad *e. valdžios išvystymo* ir *e. dalyvavimo* indeksai ir dabartinė jų skaičiavimo metodika yra gera priemonė vertinti nacionalinių administracijų pasirengimą ir gebėjimą panaudoti IRT valdžios funkcijų vykdymui gerinti. Tie indeksai tampa standartizuojantys veiksniai, vertinant e. valdžios išvystymą atskirose valstybėse, tačiau jie gali būti taikomi ir e. valdžios išvystymui savivaldybėse vertinti. Jų taikymas sumažina vertinimų prieštaringumą, ir JT rengiamose studijose pateikiama informacija yra naudinga e. valdžios gerosios patirties sklaidai. Antra vertus, kad e. valdžios vertinimo rodiklius būtų galima panaudoti e. valdžios vystymui koordinuoti, jų parengimo metodika turi būti nuolat tobulinama, atsižvelgiant į kintančias socialines ir ekonomines sąlygas bei IRT kaitą.

## Apibendrinimas

E. valdžia tapo vienu iš globalizacijos proceso atributų. Jos vystymas koordinuojamas paklūstant šiuolaikinėje globalizuotoje visuomenėje vykstančių procesų daugia-sluoksniui valdymo principams. Valstybių viduje e. valdžios kūrimo procesus valdo ir koordinuoja parlamentai, vyriausybės, specialiosios komisijos ir komitetai bei savivaldos institucijos, o koordinuojant tuos procesus regiono ir viso pasaulio mastu vis didesnę svarbą įgyja regioninės ir pasaulinės tarptautinės organizacijos. E. valdžios kūrimo regioniniam koordinavimui Europos Sąjungoje svarbūs Europos Komisijos parengti strateginiai informacinės visuomenės vystymo dokumentai ir periodiškai rengiamos e. valdžios išvystymo vertinimo studijos. E. valdžios plėtojimo globalaus koordinavimo priemonė yra Jungtinių Tautų Ekonomikos ir socialinių reikalų departamento Ekonomikos ir viešojo administravimo skyriaus leidžiamos e. valdžios įgyvendinimo Jungtinių Tautų valstybėse narėse studijos. Tų studijų koordinacinis vaidmuo išryškėja lyginant jose pateiktus atskirų valstybių pasiekimus e. valdžios kūrimo srityje ir pasirenkant savo valstybės e. valdžios plėtotės kryptis, orientuojantis į geresnius pasiekimus turinčias valstybes.

## Literatūra

1. Allen, B. A., Juilett, L., Paquet, G., and Roy, J. E-Government as Collaborative Governance: Structural, Accountability and Cultural Reform. In: M. Khosrow-Pour (ed.). *Practicing E-government: a Global Perspective*. Hershey, PA, USA: Idea Group Publishing, 2005, 1-15.
2. *Benchmarking E-Government: A Global Perspective. Assessing the UN Member States*. United Nations Division for Public Economics and Public Administration, American Society for Public Administration, 2002.
3. Bovaird, T. Performance Measurement and Evaluation of E-government and E-governance Programmes and Initiatives. In: M. Khosrow-Pour, D. B. A (ed.). *Practicing E-government: a Global Perspective*. Hershey, PA, USA: Idea Group Publishing, 2005, 16-61.
4. Domarkas V., Lukoševičienė V. Elektroninė valdžia informacijos teikimo visuomenei aspektu. *Viešoji politika ir administravimas*, 2006, Nr. 16, 71-86.
5. *eEurope: An Information Society for All*. Communication on a Commission Initiative for the Special European Council of Lisbon, 23 and 24 March 2000. [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/2002/documents/archiv\\_eEurope2002/initiative\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2002/documents/archiv_eEurope2002/initiative_en.pdf) [2010-06-10].
6. *eEurope 2002: An Information Society for All*. Action Plan prepared by the Council and the European Commission for the Feira European Council, 19-20 June 2000. [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/2002/documents/archiv\\_eEurope2002/actionplan\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2002/documents/archiv_eEurope2002/actionplan_en.pdf) [2010-07-10].
7. *Granada Ministerial Declaration on the European Digital Agenda*. Agreed on 19 April 2010. <http://ec.europa.eu/i2010> [2010-06-10].
8. Holzer, M., Kim, S. *Digital Governance in Municipalities Worldwide: A Longitudinal Assessment of Municipal Websites throughout the World (2007)*. The E-Governance Institute, National Center for Public Performance Rutgers, the State University of New Jersey, Campus at Newark and Global e-Policy e-Government Institute, Graduate School of Governance, Sungkyunkwan University, 2008.
9. i2010 - A European Information Society for Growth and Employment. <http://ec.europa.eu/i2010> [2010-06-10].

10. LRV 2009 m. gegužės 13 d. nutarimas Nr. 464 *Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimo Nr. 488 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“ pakeitimo ir 2002 m. gruodžio 31 d. nutarimo Nr. 2115 „Dėl elektroninės valdžios koncepcijos patvirtinimo“ pripažinimo netekusiu galios. Valstybės žinios, 2009, Nr. 62-2493.*
11. Noble, P., Lehmann, B. Workshop – Checklist: Interactive Internet Study of EU Governments. Amsterdam-Maastricht Summer University. <http://www.amsu.edu/jac/default3.htm> [2003-02-11].
12. *Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services.* 6<sup>th</sup> Measurement, June 2006. Prepared by Capgemini for European Commission Directorate General for Information Society and Media.
13. Petrauskas R., Limba T. Visuomenės ir valdžios bendravimo kokybės internetu aspektai Lietuvoje. *Viešojo politika ir administravimas*, 2004, Nr. 7, 89-93.
14. Sakowicz, M. How Should e-Government Be Evaluated? Different Methodologies and Methods, *NISPACE Occasional Papers in Public Administration and Public Policy*, 2004, Vol. V, No 2, 18-25.
15. *The User Challenge Benchmarking the Supply of Online Public Services.* 7<sup>th</sup> Measurement, September 2007. Prepared by Capgemini for European Commission Directorate General for Information Society and Media.
16. *UN E-Government Survey 2008. From E-government to Connected Governance.* New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, 2008.
17. *United Nations E-Government Survey 2010. Leveraging E-government at a Time of Financial and Economic Crisis.* New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, 2010.
18. *World Public Sector Report 2003: E-Government at the Crossroads.* New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management, 2003.

Vladislavas Domarkas

### **The Role of International Organizations in the Processes of Electronic Government Level Evaluation and Development Coordination**

#### Summary

Emphasizing that e. government is becoming one of the attributes of globalization and multilevel governance is influencing its development, the article analyses the initiatives of the European Union (EU), European Commission (EC) and the Division for Public Administration and Development Management of the United Nations Department of Economic and Social Affairs, which can be used for generalization of e. government development achievements and serve as a tool for its further development. The importance of the European Commission's strategic documents on information society development and periodically prepared studies on e. services in the European Union countries for e. government regional development is underlined. It is stated that the United Nations reports on e. government development are an effective tool for global coordination of this development and they can help governments of different countries to determine e. government development trends and to take into account the good practices of other countries.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.33.26876