

Nukreipiantis Jungtinių Tautų Organizacijos vaidmuo viešojo administravimo raidos procesuose

Vladislavas Domarkas

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

Straipsnyje aptariamos Jungtinių Tautų Organizacijos (JTO) veiklos formos, skatinant bendradarbiavimą viešojo administravimo srityje, pasaulio mastu apibendrinant įvairių valstybių bei institucijų patirtį šioje sferoje bei dalyvaujant gerosios patirties sklaidoje. Akcentuota, kad svarbiausios tokios veiklos formos yra: pasaulio viešojo sektoriaus analitinės apžvalgos bei atskiras viešojo administravimo kryptis ir problemas analizuojantys leidiniai; pasauliniai forumai, specializuotos konferencijos ir ekspertų pasitarimai; informacijos sklaida UNPAN tinklapyje. Analizuojant JTO 2007 m. liepos mėn. Vienoje surengto „Septintojo pasaulinio valdžios pertvarkos forumo: kuriant pasitikėjimą valdžia“ medžiagą, parodyta, kad ši medžiaga gali padėti prognozuoti tolimesnes viešojo administravimo raidos tendencijas.

Raktažodžiai: *Jungtinių Tautų Organizacija, viešojo administravimo raidos tendencijos.*

Keywords: *United Nations, development of public administration.*

Įvadas

Globalizacijos sąlygomis vis labiau ryškėja globalaus valdymo, tiksliau - globalaus viešojo administravimo procesų raidos koordinavimo, įtaka. Nacionalinės valdžios institucijos valdymo funkciją dalijasi su regioninėmis ir globaliai veikiančiomis tarptautinėmis organizacijomis, institucijomis ar agentūromis. Dėl daugiasluoksnio viešojo valdymo nebeliko aiškaus valdžios centro, kuris diktuočių ir kontroliuočių politinių ar valdymo procesų turinį ir eigą [8]. Tarptautinės organizacijos daro vis didesnę įtaką gerosios patirties sklaidai, skelbdamos įvairiais aspektais viešojo administravimo problemas analizuojančias studijas, organizuodamos tarptautines konferencijas ir pan. Iš tokių organizacijų pirmiausia paminėtinos pasaulinio masto tarptautinės organizacijos Jungtinių Tautų Organizacija (JTO) bei Ekonominio bendradarbiavimo ir vystymo organizacija (angl. *Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD*) ir regioninė viršnacionalinė tarptautinė

organizacija Europos Sąjunga. Viešojo administravimo klausimais šios organizacijos pastaraisiais metais yra paskelbusios įvairių deklaracijų, išleidusios vertingų apžvalgų; jos aktyviai padeda organizuoti pasaulio ir regiono masto forumus, kuriuose dalyvauja mokslininkai ir praktikai, tarp jų ministrai ir tarptautinių organizacijų atstovai.

Tarptautinių organizacijų vaidmuo viešojo administravimo raidos procesuose Lietuvos viešojo administravimo krypties publikacijose vis dar retai nagrinėjamas. Tačiau gilesnė šių organizacijų darbų analizė sudaro prielaidas geriau išryškinti viešojo administravimo šiuolaikines raidos tendencijas, ir ši analizė aktuali tiek teoriniu, tiek praktiniu aspektais. Įvertinant JTO nukreipiantį vaidmenį šiuose procesuose, straipsnyje aptariamos jos veiklos šia kryptimi formos, pagrindinį dėmesį sutelkiant 2007 m. liepos mėn. Vienoje vykusio šios organizacijos surengtame *Septintajame pasauliniame valdžios pertvarkos forumo: kuriant pasitikėjimą valdžia* išryškintoms viešojo administravimo raidos tendencijoms.

Viešojo administravimo raidą nukreipiančios veiklos formos

Sprendžiant bendruosius tarptautinių santykių stabilizavimo bei visuotinės taikos stiprinimo klausimus ir akcentuojant žmogaus teisių ir pagrindinių

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

El. paštas: vladislavas.domarkas@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2008 m. vasario mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2008 m. kovo mėn.

laisvių gynimą bei demokratijos, vystymosi ir pagarbos žmogaus teisėms sąveikos didinimą, JTO netiesiogiai darė įtaką viešojo administravimo raidai nuo pat jos įkūrimo. Daugiau kaip penkiasdešimt metų JTO *Viešojo administravimo ir vystymo programa* (angl. *Programme in Public Administration and Development*) padeda valstybėms narėms tobulinti ir reformuoti valdymo sistemas ir administravimo institucijas [15]. Tačiau ta įtaka ypač ėmė ryškėti pastarąjį praėjusio šimtmečio dešimtmetį, kai, remiant JTO, buvo surengta keletas pasaulinių konferencijų, kuriose analizuotos globalios aplinkos apsaugos, žmogaus teisių, socialinio vystymo ir kt. problemos, siekiant parengti atitinkamas rekomendacijas valstybių valdymui ir administravimui tobulinti.

Tuo pačiu laikotarpiu atlikti ir kai kurie struktūriniai pakeitimai, sudarę prielaidas palankesnei viešojo administravimo gerosios patirties sklaidai. Naujas veiklos formas pradėjo taikyti betarpiškai toje srityje veikiantis Ekonomikos ir socialinių reikalų departamentas (angl. *The Department of Economic and Social Affairs – UNDESA*) Viešojo administravimo ir vystymo vadybos skyrius (angl. *Division for Public Administration and Development Management – DPADM*). Viena svarbiausių tų naujų veiklos formų – Jungtinių Tautų viešojo administravimo ir finansų internetinis tinklas (angl. *The United Nations Online Network in Public Administration and Finance – UNPAN*). Tuos procesus skatino vis didėjantis Generalinės Asamblėjos dėmesys viešojo administravimo raidai. 1995 m. Generalinės Asamblėjos keturiasdešimt devintosios sesijos rezoliucijoje buvo akcentuota, kad vyriausybės ir viešasis administravimas turi vaidinti svarbų vaidmenį, reaguojant į naujus ekonomikos augimo ir darnaus vystymosi reikalavimus, kad turi skatinti socialinį vystymąsi, sudarantį prielaidas mažinti skurdą ir socialinę-ekonominę atskirtį bei įgyvendinti aplinkos apsaugos priemones [2, p. 340].

Kitais metais į penkiasdešimtąją Generalinės Asamblėjos sesiją buvo pakviesti daugelio šalių aukšti viešojo administravimo pareigūnai ir, įvertinant skirtingą įvairių šalių išsivystymo lygį, skirtingas politines ir administracines sistemas, buvo bandoma apibrėžti galimus iššūkius viešajam administravimui dvidešimt pirmajame amžiuje. Rengiant šią sesiją, prasidėjo glaudus JTO bendradarbiavimas su Tarptautiniu administravimo mokslų institutu (angl. *International Institute of Administrative Sciences – IIAS*), kuris tęsiasi iki šiol. Šios sesijos rezoliucijoje akcentuota, kad, siekiant valdžios efektyvumo, visose šalyse būtina didinti vie-

šojo administravimo efektyvumą, kartu didinant jautrumą žmonių poreikiams ir įgyvendinant socialinį teisingumą. Drauge buvo pabrėžiama viešojo sektoriaus svarba vystymosi procesuose, ir visų valstybių vyriausybės buvo kviečiamos stiprinti savo administracinius ir finansų vadybos gebėjimus atitinkamomis reformomis, kurios padėtų didinti viešųjų institucijų našumą ir efektyvumą, atskaitomybę ir jautrumą piliečių poreikiams [17]. Kvietimas stiprinti valdžios institucijas tuo metu buvo lyg ir oponavimas naujosios viešosios vadybos nuostatomis, tačiau laikoma, kad ši rezoliucija tuo metu padėjo pagrindą viešojo administravimo reformas nagrinėti tarptautiniame kontekste [2, p. 343]. Tos rezoliucijos nuostatos apibrėžė ir naujus JTO *Viešojo administravimo programos* akcentus: 1) valdžios institucijų gebėjimų didinimas viešosios politikos srityje; 2) viešojo administravimo restruktūrizavimas; 3) žmoniškųjų resursų vystymas; 4) viešojo ir privataus sektorių bei pilietinės visuomenės bendradarbiavimo plėtojimas, siekiant subalansuoto socioekonominio vystymosi. Svarstant tos rezoliucijos įgyvendinimo per penkerius metus rezultatus, 2001 m. Generalinės Asamblėjos sesijoje, buvo nuspręsta, kad diskusijas dėl viešojo administravimo raidos tikslinga įtraukti į visų Generalinės Asamblėjos sesijų darbotvarkę.

Kaip minėta, JTO Viešojo administravimo ir vystymo vadybos skyrius 1999 m. Generalinės Asamblėjos sprendimu yra įkūręs Jungtinių Tautų viešojo administravimo ir finansų internetinį tinklą UNPAN, siekiant pagerinti informacijos apie viešojo administravimo patirtį sklaidą ir sustiprinti šios veiklos srities pasaulinių, regioninių ir nacionalinių organizacijų ryšius [6]. Šis tinklas susietas partnerystės ryšiais su daugeliu tarptautinių, regioninių ir subregioninių institucijų. Palaikomas ryšys su regioninėmis institucijomis, esančiose įvairiuose kontinentuose. Europoje tokie partneriai yra: Centrinės ir Rytų Europos viešojo administravimo institutų tinklas (angl. *Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe – NISPAcee*); Europos Viduržemio jūros regiono administracinių inovacijų centras (angl. *Centre for Administrative Innovation in the Euro-Mediterranean Region – CAI-MED*), Privatizavimo ir antreprenerystės aukštoji mokykla (angl. *Supreme School of Privatization and Entrepreneurship – SSPE*), Lyderystės, etikos, atskaitomybės ir profesionalumo viešajame sektoriuje mokykla (angl. – *Programme on Leadership, Ethics, Accountability and Professionalism in the Public Sector – LEAP*) ir Jungtinių Tautų ekonomikos komisija Europai (angl. *United Nations Economic Commission for Europe – ECE*).

Būdinga tai, kad UNPAN dinamiškai vystosi, reaguodamas į besikeičiančią socialinę ir politinę aplinką bei kintamus vartotojų poreikius ir įvertindamas tai, kad pirminės vartotojų poreikių sritys yra: 1) valdymo sistemos ir institucijos; 2) viešosios paslaugos ir inovacijų vadyba; 3) socialinis ir ekonominis valdymas; 4) viešųjų finansų vadyba ir 5) žinių sistemos ir elektroninė valdžia [6].

Panašiai aprašomi ir JTO *Viešojo administravimo ir vystymo programos* tikslai. Kaip minėta, šią programą įgaliotas vykdyti Viešojo administravimo ir vystymo vadybos skyrius (DPADM). Šis skyrius taip pat atlieka tos veiklos srities koordinavimo funkciją, bendradarbiaujant su kitais JTO departamentais ir agentūromis ir su kitomis valdžios bei nevyriausybinėmis organizacijomis. Skyrius analizuoja šiuolaikinius iššūkius viešajam administravimui ir pasaulines jo raidos tendencijas, ypatingą dėmesį kreipdamas į naująsias vystymosi kryptis, tokias kaip informacinės technologijos ir žinių vadyba. Tačiau visą laiką analizuojamos ir tradicinės valdymo ir administravimo bei su tuo susietos politikos analizės, viešosios ekonomikos ir finansų bei privataus ir viešojo sektorių sąveikos temos. Laikant, kad *Viešojo administravimo ir vystymo programa* turėtų padėti valstybėms narėms sėkmingiau įgyvendinti nacionalines vystymo programas, DPADM savo veiklą fokusuoja į šias kryptis: 1) valdymo sistemos ir institucijos; 2) decentralizavimas; 3) valstybės kintamas vaidmuo ir viešųjų paslaugų reforma; 4) sąžiningumas ir skaidrumas bei atskaitomybės sistemos; 5) viešojo politika ir viešojo ekonomika; 6) viešieji finansai ir finansų administravimas; 7) informacinių technologijų taikymas valdyme; 8) viešojo sektoriaus vaidmuo pokonfliktiniuose atkuriamuosiuose darbuose [15].

Pastarąjį dešimtmetį DPADM rengia ir kas du metai išleidžia pasaulio viešojo sektoriaus analitines apžvalgas (angl. *The World Public Sector Report*), kuriose spausdinama daug aktualios medžiagos apie šio sektoriaus raidos tendencijas, ir todėl šios apžvalgos yra labai vertingos įvairių šalių viešosios politikos formuotojams bei vietos administravimo specialistams. Šį dešimtmetį išleistos šios apžvalgos: 1) *Žmonių reikalas: piliečių įtraukimas ir viešasis valdymas* (*People Matter: Civic Engagement in Public Governance*, 2008); 2) *Atveriant žmogiškąjį potencialą viešojo sektoriaus veiklai* (angl. *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance*, 2005); 3) *E. valdžia kryžkelėje* (angl. *E-Government at the Crossroads*, 2003); 4) *Globalizacija ir valstybė* (*Globalization and the State*,

2002). Be to, šitas skyrius nuo 2002 m. rengia ir leidžia e. valdžios apžvalgas (angl. *The UN E-government Survey*), kuriose pagal atitinkamus e. valdžią apibūdinančius parametrus suranguojamos 192 valstybės. Tie duomenys yra geras šaltinis lyginamajai analizei ir e. valdžios raidos tendencijoms išryškinti. Pastaraisiais metais išleistos šios to tipo apžvalgos: 1) *Nuo e. valdžios susietojo valdymo link* (angl. *From E-government to Connected Governance*, 2008); 2) *Nuo e. valdžios e. įtraukties link* (*From E-government to E-inclusion*, 2005); 3) *Prieigos pagal galimybes link* (angl. *Towards Access for Opportunity*, 2004); 4) *JT pasaulinė e. valdžios apžvalga* (angl. *UN Global E-government Survey*, 2003) [9].

Jau visą dešimtmetį (nuo 1999 m.) rengiami JTO globojami pasauliniai valdžios pertvarkos forumai. Tuos forumus organizuoja DPADM, padedant instituciniams partneriams ir šalies, kurioje vyksta forumas, vyriausybei. Tai didžiausi forumai, į kuriuos renkasi JTO atstovai, daugelio šalių ministrai bei aukštesnieji viešojo administravimo pareigūnai, akademinų sluoksnių, nevyriausybinių ir kt. organizacijų atstovai diskutuoti dėl viešojo administravimo inovacijų bei mokytis gerosios patirties. Pirmieji forumai vyko kasmet, pastaraisiais metais – kas dveji metai. Jų vieta pasirenkama vis kitoje valstybėje. Pirmasis forumas 1999 m. vyko JAV, Vašingtone, antrasis 2000 m. – Brazilijoje, trečiasis 2001 m. – Italijoje, ketvirtasis 2002 m. – Maroke, penktasis 2003 m. – Ispanijoje, šeštasis 2005 m. – Korėjos Respublikoje (apie šį forumą rašyta šio žurnalo 13-ajame numeryje [7]) ir septintasis – Austrijoje. Bendrinis forumo pavadinimas *Pasaulinis valdžios pertvarkos forumas* (angl. *Global Forum on Reinventing Government*) panaudotas tik pirmajam forumui. Vėlesniųjų forumų pavadinimai praplėsti papildomais žodžiais, akcentuojančiais siauresnę nagrinėjamų klausimų sritį. Pavyzdžiui, trečiojo forumo pavadinimas – *Trečiasis pasaulinis valdžios pertvarkos forumas: demokratijos ir vystymosi skatinimas taikant e. valdžią* (*Third Global Forum on Reinventing Government: Fostering Democracy and Development through e-Government*); šeštojo – *Šeštasis pasaulinis valdžios pertvarkos forumas: bendro ir skaidraus valdymo link* (*Sixth Global Forum on Reinventing Government: Toward Participatory and Transparent Governance*); septintojo, vykusio 2007 m. liepos 26 – 29 dienomis Vienoje – *Septintasis pasaulinis valdžios pertvarkos forumas: kuriant pasitikėjimą valdžia* (*Seventh Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government*).

Siekiant išryškinti dabartines viešojo administravimo raidos aktualijas, toliau šiame straipsnyje peržvelgiamos praėjusių metų liepos pabaigoje vykusiame pastarajame *Septintajame pasauliniame valdžios pertvarkos forume* analizuotos temos.

Viešojo administravimo raidos aktualijos: Septintojo pasaulinio valdžios pertvarkos foro akcentai

Septintojo pasaulinio foro deklaracijoje nurodoma, kad pasitikėjimo valdžia didinimas dabartiniu laikotarpiu yra pasaulinio masto uždavinys, ir tam uždaviniui spręsti nėra vieno recepto. Todėl apibendrinamai teigiama, kad universalioji viešojo administravimo tobulinimo nuostata – demokratinio valdymo įtvirtinimas ir skaidrumo bei atskaitingumo didinimas ir piliečių įtraukimas – atskirose valstybėse gali būti įgyvendinama skirtingais keliais [23]. Bandant konkretizuoti, koku būdu tai turėtų būti daroma, išskirti šie pasitikėjimo valdžia didinimo būdai: 1) valdžios teisėtumo didinimas, akcentuojant, kad valdžia turi būti teisėta, teisinga ir instituciniu požiūriu stipri – tai turėtų būti daroma gerbiant ir saugant pagrindines žmogaus teises ir konstituciją, įskaitant tinkamą funkcijų pasiskirstymą tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios šakų bei išsaugant teisminių institucijų nepriklausomumą; 2) paslaugų teikimo prioritetų nustatymas ir jų įgyvendinimas, laikant, kad valdžia gali išsikovoti pasitikėjimą tik teikdama paslaugas, kurios naudingos piliečiams, užtikrinant teisingumą, lygybę ir socialinio kapitalo vystymą; 3) skaidrumo ir atskaitingumo didinimas siekiant kovoti su korupcija, laikant, kad korupcija yra pasaulinio masto problema ir kad ją sprendžiant būtina siekti įgyvendinti JTO konvenciją dėl antikorupcijos; 4) prieigos prie informacinių ir komunikacinių technologijų gerinimas, siekiant tai panaudoti valdymo skaidrumui didinti, valstybės tarnybos potencialui stiprinti, piliečiams į valdymo procesą įtraukti, paslaugų teikimui tobulinti ir kt., kartu akcentuojant, kad valdžia turi vaidinti svarbiausią vaidmenį sudarant duomenų apsaugos ir asmeninio gyvenimo privatumo prielaidas; 5) efektyvaus piliečių įtraukimo į valdymo procesus skatinimas, laikant, kad pilietinės visuomenės formavimas padeda didinti pasitikėjimą valdžia, o pilietinės visuomenės formavimo procesai turėtų būti skatinami modernizuojant teisinę bazę; 6) laisvos žiniasklaidos konstruktyvaus suinteresuotumo skatinimas, pripažįstant, kad informacinės revoliucijos laikotarpiu ži-

niasklaidos vaidmuo valstybės valdymo procesuose stipriai išaugo, ir kad būtina siekti, jog žiniasklaidos priemonės daugiau dėmesio skirtų teigiamiems rezultatams; 7) valdžios ir piliečių artinimas, laikant, kad efektyviausia priemonė atotrūkiui tarp piliečių, politinių atstovų ir vykdančiosios valdžios institucijų mažinti - vietos savivalda, ir kad būtina toliau didinti savivaldos galimybes būti ryšio kanalais tarp piliečių ir valdžios; 8) sąlygų partnerystės ryšiams tarp valdžios ir privataus sektorių sudarymas, siekiant sudaryti prielaidas geriau panaudoti abiejų sektorių galimybes visuomenei naudingoms programoms įgyvendinti, laikant, kad tie partnerystės ryšiai turėtų būti ir visuomenės ekspertinės priežiūros objektas; 9) inovatyvių viešojo sektoriaus reformų palaikymas, pripažįstant, kad pasitikėjimas valdžia priklauso nuo to, kiek ji sugeba tobulinti savo gebėjimus, ir laikant, kad vyriausybės turėtų skatinti institucijas ir asmenis, įgyvendinančius inovacijas, padedančias geriau atlikti valstybės tarnybos uždavinius, vertinant juos naudingumo visuomenei aspektu; 10) pasitikėjimo valdžia grąžinimas krizinėse ir pokonfliktinėse valstybėse, akcentuojant, kad tose valstybėse labai svarbu tinkamai suformuoti teisinę bazę, reabilituoti konfliktuojančių jėgų atstovus ir imti priemonių pilietinei visuomenei kurti.

Septintajame pasauliniame forume minėtosios temos buvo aptartos pranešimuose septyniuose plenariniuose posėdžiuose ir detaliau nagrinėtos septyniose sekcijose. Foro atidarymo ceremonijoje dalyvavo ir kalbėjo kai kurių valstybių vadovai bei vyriausybių vadovai, aukšti JTO pareigūnai bei šiaip garbios asmenybės. Plenarinių posėdžių ir sekcijų pavadinimai buvo panašūs, tačiau jie atspindėjo ir kai kuriuos skirtingus akcentus. Plenarinių posėdžių pavadinimai buvo šie: 1) Piliečių viltys ir pasitikėjimas valstybe; 2) Pasitikėjimo kūrimas skaidriu valdymu ir informacijos prieiga; 3) Pasitikėjimo kūrimas geresne paslaugų prieiga ir jų teikimu; 4) Pilietinei visuomenės išipareigojimai ir piliečių dalyvavimas; 5) Rinkimai, parlamentai ir piliečių pasitikėjimas; 6) Pasitikėjimo kūrimas viešojo ir privataus sektorių partneryste; 7) Iššūkiai valdymui krizinėse ir pokonfliktinėse valstybėse. Sekcijų pavadinimai: 1) Pasitikėjimą valdžia atkūrimas viešojo sektoriaus inovacijomis; 2) Žinių vadyba pasitikėjimui valdžia kurti; 3) Decentralizavimas ir vietos valdymas; 4) Rinkiminio ir parlamentinio proceso kokybės gerinimas; 5) Pasitikėjimo kūrimas pilietinės visuomenės išipareigojimu; 6) Sąžininga pertvarka: JT konvencijos prieš korup-

ciją panaudojimas; 7) Iššūkiai valdžiai krizių ir pokonfliktinėse šalyse.

Forume svarstant nurodytąsias temas, nukreipiantį vaidmenį atliko JTO Ekonomikos ir socialinių reikalų departamento Viešojo administravimo ir vystymo vadybos skyriaus šiam forumui parengti leidiniai [3; 10 - 12; 18; 19; 21]. Todėl, atsižvelgiant į šio straipsnio temą ir įvertinant, kad šie leidiniai gana gerai išryškina šiuolaikines viešojo administravimo raidos aktualijas, toliau trumpai apžvelgiamos juose aptariamoms temoms.

Pasitikėjimą valdžia lemiantys veiksniai Siekiant tiksliau apibrėžti Forume nagrinėjamų temų ratą, paruoštas atskiras pranešimas, kuriame, remiantis literatūros šaltiniais, atskleidžiama šiuolaikinė pasitikėjimo valdžia sampratos esmė [3].

Skiriami du pasitikėjimo sampratos variantai: 1) politine prasme vertinamas pasitikėjimas, arba *politinis pasitikėjimas* kaip visuomenės nuomonė apie valstybinę santvarką [16, p. 53] ir 2) *socialinis pasitikėjimas*, apibūdinantis socialinės bendruomenės narių pasitikėjimą vieno kitu, įskaitant ir valdžios atstovus. Abi šios sampratos glaudžiai susijusios. Analizuojant pasitikėjimo valdžia klausimus vis dėlto dažniau vartojama politinio pasitikėjimo samprata, kuri savo ruožtu gali turėti organizacinio ir individualaus politinio pasitikėjimo prasmes, t. y. pasitikėjimo valdymo sistema, atskiromis valdžios institucijomis ir tų institucijų lyderiais prasmes. Visais šiais aspektais ir buvo Forume analizuojamos pasitikėjimo valdžia problemos.

Organizacinis ir individualus politinis pasitikėjimas priklauso nuo pasitikėjimu grindžiamo viešosios politikos formavimo. Savo ruožtu tas pasitikėjimas gali būti grindžiamas racionalumu, kai apskaičiuojama, kiek įgyvendinamoji politika derinasi su visuomenės ar atskirų interesų grupių siekais ir psichologinėmis nuostatomis, t. y. vertinant valdžios, institucijų ir jų lyderių moralines vertybes. Visa tai lemia, kaip visuomenė palaiko valdžios įgyvendinamas politines nuostatas. Pasitikėjimas valdžia ir atskiromis jos institucijomis – dinaminis procesas, kurio eiga priklauso nuo šalies ekonominio ir socialinio išsivystymo lygmens bei politinės kultūros. Pavyzdžiui, Europos Sąjungos „senosiose“ valstybėse gana aukštas pasitikėjimas policija, armija ir teismais, tuo tarpu „naujosiose“ valstybėse pasitikėjimas šioms institucijomis beveik perpus mažesnis [3, p. 10]. Pastaruoju laiku net ir daugelyje išvystytos demokratijos valstybių pastebimi kai kurie „demokratijos negalios“ simptomai (mažėjantis dalyva-

vimas rinkimuose ir piliečių įtraukimas į valdymo procesus, jaunimo nesuinteresuotumas politinė veikla ir kt.), kurie kartu rodo ir mažėjantį politinį pasitikėjimą valdžia. Tas nepasitikėjimas valdžia dažniausiai siejamas su visuomenės nepasitenkinimu dėl neefektyvios valdžios ekonominės politikos, nesugebėjimo tinkamai reaguoti į fiskalinius ir finansinius iššūkius, nepakankamo dėmesio užimtumo, švietimo, sveikatos apsaugos ir kt. problemoms. Antra vertus, kai kuriais atvejais nepasitikėjimo valdžia ekonominės priežastys nėra pirminės, o daugiau lemia politinės ir socialinės priežastys, tarp jų korupcijos apraiškos. Laikoma, kad dabartiniu laikotarpiu korupcija yra viena svarbiausių kliūčių, trukdančių socialiniam ir ekonominiam vystymuisi bei politiniam teisėtumui, ir vienas svarbiausių veiksnių, mažinančių politinį pasitikėjimą valdžia tiek besivystančiose, tiek ir išsivysčiusiose šalyse [1].

Globalizacijos įtakoje besiformuojančioje naujojoje pilietinės visuomenės kultūroje daugiau akcentuojamas ryšių patikimumo (tarpinstitucinis ar tarpasmeninis pasitikėjimas), o ne racionalusis pasitikėjimas [13]. Todėl pasitikėjimą valdžia dabar labai lemia valdžios institucijų ir piliečių bendravimas, t. y. pilietinės visuomenės ir valdžios sąveika. Laikoma, kad sprendimų skaidrumas ir juos priimančiųjų atskaitingumas labiau padeda stiprinti pasitikėjimą valdžia negu naujų reformų, galinčių paspartinti ekonominę raidą, inicijavimas [14].

Šiuolaikinėse valstybėse valdymo efektyvumą ir raidos procesus lemia trys posistemiai: valdžios institucijos, pilietinė visuomenė ir privatus sektorius. Todėl geras valstybės valdymas turi harmonizuoti šių posistemių sąveiką. Kitais žodžiais tariant, geras valdymas turi sudaryti prielaidas racionaliai tvarkyti viešuosius reikalus, efektyviai naudojant resursus ir siekiant visuomenės gerovės, garantuojant žmogaus teises. Geras valdymas yra efektyvaus valdymo sinonimas, kuriam būdingas piliečių įtraukimas, skaidrumas ir atskaitingumas [5]. Pasitikėjimas valdžia yra rodiklis, kaip tos nuostatos įgyvendinamos.

Viešasis administravimas ir demokratinis valdymas. JTO DPADM leidinys *Viešasis administravimas ir demokratinis valdymas: piliečiams tarnaujanti valdžia* (angl. *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*) [20] – didelės apimties daugelio autorių analitinius darbus apimantis leidinys, kuriame nagrinėjami įvairūs viešojo administravimo ir gero viešojo valdymo, kurio apibendrinta

charakteristika pateikta ankstesnėje pastraipoje, aspektai. Iš viso tame leidinyje yra 11 įvairių autorių parašytų skyrių, kuriuose nagrinėjamos įvairios viešojo administravimo raidos problemos, siejant jas su globalizacijos iššūkiais, elektroninės valdžios vystymu, viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė, pilietinės visuomenės vystymu, valdymo inovacijomis, valdymo procesų skaidrumu ir kt. Daugelis tų temų apibendrintos D. A. Rondinelli parašytame skyriuje *Valdžia, tarnaujanti žmonėms: viešojo administravimo kintamas vaidmuo demokratiname valdyme* (angl. *Governments Serving People: Changing Roles in Public Administration in Democratic Governance*). Čia vėl pakartojama nuostata, kad valstybė turi likti svarbi politinė institucija, galinti daryti įtaką žmonių gerovei, o visų valstybių politiniams ir vykdomosios valdžios lyderiams keliamas uždavinys modifikuoti valdžios vaidmenis, ieškant kuo geresnių viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo formų, kurios padėtų piliečiams geriau orientotis neapibrėžtumo aplinkoje ir pasinaudoti globalizacijos teikiamomis galimybėmis [20, p. 3]. Beje, vertinant viešojo administravimo reformas Europoje, šiame leidinyje pateikiama kritinių pastabų ir dėl reformų, vykdomų remiantis naujosios viešosios vadybos paradigma, efektyvumo [4].

Apibendrinamas pastarųjų dešimtmečių įvairių valstybių patirtį diegiant inovacijas viešajame administravime, D. A. Rondinelli rašo, kad valstybės, inovatyviai keičiančios valdžios vaidmenį ir funkcijas veiklos kokybės gerinimo linkme, gali sustiprinti ryšius su piliečiais, verslo sektoriumi ir pilietinės visuomenės organizacijomis. Be to, apibrėždamos tarptautinės sąveikos taisykles, vyriausybės gali sudaryti prielaidas, kad labiau išryškėtų globalizacijos teikiamos galimybės ir būtų išvengta neigiamų pasekmių.

Viešojo administravimo inovacijų svarba greitai kintamoje ekonominėje ir technologinėje aplinkoje išsamiai analizuojama leidinyje *Inovacijos valdyme ir viešajame administravime* (angl. *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works*) [12], kuriame atspausdinta DPADM 2005 metais Tunise organizuoto tarptautinio ekspertų pasitarimo pranešimų medžiaga.

Valdymas ir Jungtinių Tautų paskelbti tūkstantmečio vystymosi tikslai [11]. JTO Generalinės Asamblėjos 2000 m. rugsėjo 8 d. sesijoje priimtoje vadinamojoje *Tūkstantmečio deklaracijoje* (angl. *Millennium Declaration*) apibrėžti didingi, svarbūs visai žmonijai tikslai: panaikinti skurdą, didinti pagarbą žmogaus orumui ir lygia-

teisiškumui bei pasiekti taiką, įgyvendinti demokratiją ir užtikrinti aplinkos apsaugą [22]. Tai paskatino apibrėžti vadinamuosius *Tūkstantmečio vystymosi tikslus* (angl. *Millennium Development Goals – MDGs*) laikotarpiui iki 2015 m., konkretizuotus pagal laiką ir apimtį uždavinius kiekvienam *Deklaracijoje* nurodytam apibendrintam tikslui pasiekti. Šitie tikslai tapo varomoji vystymosi jėga tiek atskirų valstybių nacionaliniu lygmeniu, tiek tarptautiniu lygmeniu, kur koordinuojantį vaidmenį atlieka JTO, ir kelia atitinkamus uždavinius viešajam administravimui.

Laikoma, kad valdymas ir MDGs susieti dviem būdais: 1) netiesiogiai – su šalies vystymusi ir 2) tiesiogiai – per atskirus valdymo elementus, betarpiškai reikalingus atitinkamiems tikslams pasiekti. Beveik kiekvienas valdymo elementas susietas su lėšomis, kurios reikalingos valdžios ar privačioms investicijoms, kad galėtų įgyvendinti iškeltus uždavinius. Be to, MDGs tikslų efektyviai galima siekti tik taikant gerojo valdymo patirtį ir investuojant į žmogiškąjį kapitalą ir infrastruktūrą. Kad būtų įgyvendinti MDGs, daugeliu atvejų būtinos ekonomikos institucijų stiprinimo reformos arba efektyvus viešojo sektoriaus decentralizavimas paslaugų teikimo aspektu. Be to, daugeliu atvejų tenka įgyvendinti antikorupcines priemones. Nėra metodų, kurie padėtų rasti geriausius MDGs įgyvendinimo būdus, tinkamus visoms valstybėms. Atlikti atskirų atvejų tyrimai išryškino, kad daugeliu atvejų MDGs sėkmingai įgyvendinami, jeigu viešojoje politikoje laikomasi šių nuostatų: 1) taikomos pačioje valstybėje subrandintos idėjos; 2) skiriamas atitinkamo dydžio palaikomasis finansavimas; 3) taikomos priemonės priderinamos prie vietinių socioekonominių ir politinių sąlygų; 4) visuose vystymo ir diegimo lygmenyse įtraukiami socialiniai partneriai, atitinkamai pakeitus jų mąstyseną socialinės mobilizacijos aspektu; 5) taikoma tinkama vadyba, koordinavimas ir stebėseną realistiškai parinktiems uždaviniams išspręsti; 6) mokomasi iš savo ir kitų patirties; 7) reikiamu lygiu finansiškai ir techniškai remiama vietos donorų ir tarptautinės visuomenės, teikiant efektyvią, suderintą ir apibrėžtą pagalbą. Apibendrinant tas nuostatas, siūloma siekti tokių valdymo dimensijų:

- Suformuoti skurdo mažinimo nuostatas, įvertinant galimas makroekonomikos ir sektorinės viešosios politikos priemones, kurios padėtų siekti ilgalaikio makroekonomikos stabilumo, gero ekonominio vystymosi ir užimtumo;

- MDGs turi būti priderinti prie vietinio lygio, o poreikių paskirstymas laike - priderintas prie vietos politinių, socioekonominių ir geografinių sąlygų;
- Viešojo administravimo reforma turėtų remtis keturiais „pamatiniais blokais“: 1) stiprūs centrinės valdžios gebėjimai formuluoti ir koordinuoti viešąją politiką; 2) institucijų reforma paslaugų teikimo aspektu; 3) motyvuotas ir gebantis personalas bei lyderiavimo vystymas; 4) efektyvūs sąveikos tarp vietojo sektoriaus įstaigų mechanizmai. Tai savo ruožtu reikalauja investicijų į personalą (atlyginimų didinimas, kvalifikacijos tobulinimas ir pan.) bei valdymo sistemos tobulinimo (informacinių, komunikacinių technologijų taikymas, valdymo procesų supaprastinimas ir kt.);
- Eiti vietos valdymo decentralizavimo keliu, nes tai yra efektyvi priemonė paslaugų teikimui tobulinti;
- Įgyvendinti tikslines priemones „jautriose“ srityse, tokiose kaip švietimas, vaikų ir motinų sveikatos priežiūra, vandens tiekimas ir sanitarija bei kt., siekiant padidinti naudojimosi šiomis paslaugomis galimybes bei pagerinti tų paslaugų kokybę;
- Pasiiekti, kad būtų laisvi ir sąžiningi rinkimai ir jie suformuotų atsakingas, atskaitingas ir skaidrias atstovaujančiąsias institucijas;
- Įgyvendinti antikorupecines priemones, taikant prevencines priemones, sudarant žmonėms galimybę laisvai naudotis informacija, nevaržyti žiniasklaidos bei vystyti pilietinę visuomenę;
- Stiprinti teisinę sistemą, atskiriant atskirų šakų valdžios galias, ir siekti, kad teisingumą įgyvendinančios institucijos pašalintų diskriminacijos galimybes;
- MDGs įgyvendinti žmogaus teisėmis grindžiamoje aplinkoje;
- Sukurti pilietinės visuomenės kūrimo teisinės, politinės ir institucinės prielaidas, kad piliečiai galėtų išreikšti savo požiūrį ir aktyviai dalyvauti vystymosi procese;
- Įgyvendinti priemones, padedančias gauti reikalingą efektyvią ir gerai koordinuojamą pagalbą [11, p. iv-vii].

Geriant valstybių suverenumą, laikoma, kad reformas turi inicijuoti ir vykdyti pačių valstybių organizacijos. Tarptautinių organizacijų personalas prireikus gali tik patarti. Suprantama, kad kai kuriais atvejais vykdamas reformas

labai svarbi tarptautinių organizacijų finansinė parama, kuri gali būti teikiama tų organizacijų atitinkamų programų rėmuose.

Mokymo ir kvalifikacijos tobulinimo vaidmuo šiuolaikiniuose vietojo administravimo kaitos procesuose. Forumui pateiktas leidinys *Meistriškumas ir lyderiavimas viešajame sektoriuje: švietimo ir kvalifikacijos tobulinimo vaidmuo* (angl. *Excellence and Leadership in the Public Sector: the Role of Education and Training*), taip pat daugelio autorių darbų rinkinys [10]. Šis leidinys - DPADM ir Tarptautinės administravimo mokyklų ir institutų asociacijos (angl. *International Association of Schools and Institutes of administration - IASIA*) bendros iniciatyvos rezultatas. Bendradarbiavimas tarp tų institucijų prasidėjo prieš trejetą metų, siekiant įgyvendinti idėją, kad, norint išugdyti dabartinius ir būsimosios kartos vietojo administravimo lyderius, pasaulio mastu būtina siekti meistriškumo viešojo administravimo mokymo ir kvalifikacijos tobulinimo sistemose. Tai paskatino organizuoti jungtinę Viešojo administravimo mokymo ir kvalifikacijos tobulinimo standartų ir meistriškumo darbo grupę (angl. *Task-force on Standards of Excellence in Public Administration Education and Training*), kurios narių dauguma straipsnių ir atspausdinta šiame leidinyje.

Tarp daugelio idėjų, kurios turėtų padėti tobulinti viešojo administravimo specialistų rengimą, paminėtinas Indianos universiteto Viešųjų ir aplinkos reikalų mokyklos apibrėžtos penkios šiuolaikiniame viešojo administravimo specialistui būtinos kompetencijų sritys:

1. Globalizacija, įskaitant ekonomines, politines, socialines ir ekonomines dimensijas, ir nacionalinės atsakomybės poslinkiai tarptautinių ir vietos institucijų bei privataus sektoriaus link;
2. Valdymas, įskaitant valdymo institucijas ir jų veiklos teisinę bazę bei tų institucijų tarpusavio sąveiką ir sąveiką su privačiu ir ne pelno sektoriais;
3. Strateginė analizė ir vadybos veiksmai, kuriems atlikti reikia suprasti valdžios įstaigų finansinę, politinę ir ekonominę aplinką, gebėti vykdyti pokyčių vadybą, turėti pakankamus įgūdžius viešajai politikai vertinti ir įgyvendinti;
4. Organizacinė vadyba, įvertinant individualią ir organizacijos elgseną, taip pat organizacijos santykius su klientų grupėmis, įvai-

rovės vadybą, gebėjimą dirbti komandose ir ugdyti lyderio savybes;

5. Profesionalumas, orientuotas į ryšius su visuomene, vertybių vaidmenį valdyme ir atitinkamos etinės kultūros ir profesionalaus meistriškumo ugdymą [10, p. 19-20].

Visos šios kompetencijos turėtų padėti kurti tinkamą viešąjį administravimą.

SNO dėmesys nurodytoms sritims, tarp jų viešojo administravimo specialistų rengimui bei kvalifikacijos tobulinimui, rodo, kad ši organizacija kompleksiskai analizuoja viešojo administravimo raidos problemas ir organizacine savo veikla daro įtaką tos raidos kryptims.

Apibendrinimas

JTO vaidmuo skatinant bendradarbiavimą viešojo administravimo srityje, pasaulio mastu apibendrinant įvairių valstybių bei institucijų patirtį šioje srityje bei dalyvaujant gerosios patirties sklaidoje, yra svarbus ir nepaneigiamas. Ši organizacija sugeba sutelkti skirtingo ekonominio išsivystymo lygio bei skirtingų kultūrų, religijų ir t. t. valstybes diskutuoti dėl bendrų viešojo administravimo problemų bei priimti konkrečius veiksmų planus.

Viešojo administravimo patirties sklaidai naujoms tendencijoms išryškinti labai svarbios šios trys pagrindinės SNO veiklos formos: 1) pasaulio viešojo sektoriaus analitinės apžvalgos bei atskiras viešojo administravimo kryptis ir problemas analizuojantys leidiniai; 2) pasauliniai forumai, specializuotos konferencijos ir ekspertų pasitarimai; 3) informacijos sklaida UNPAN tinklapyje, kuriame pateikiama įvairi informacija apie JTO veiklą viešojo administravimo srityje, šios srities leidiniai bei dokumentai, taip pat informacija apie įvairių šalių viešojo administravimo sistemas.

Pastarojo SNO surengto *Septintojo pasaulinio valdžios pertvarkos forumo: kuriant pasitikėjimą valdžia* medžiaga gerai atspindi šiuolaikines viešojo administravimo raidos aktualijas ir gali padėti prognozuoti tolimesnes viešojo administravimo raidos tendencijas.

Literatūra

1. *Anti-Corruption Program*. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs.html> [2008-01-20].
2. Bertucci, G., Alberti, A. The United Nations Programme in Public Administration: Reinventing Itself to Help Reinvent Public Administration. *International Review of Administrative Sciences*, 2005, Vol. 71, No 2, 337-353.

3. Blind, P. K. *Building Trust in Government in the Twenty-first Century: Review of Literature and Emerging Issues*. Seventh Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government. UN Headquarters in Vienna, 26 – 29 June 2007¹.
4. Cassese, S., Savino, M. Accountable Governance and Administrative Reform in Europe. In: *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*. Seventh Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government. UN Headquarters in Vienna, 26 – 29 June 2007, 173-201.
5. *Corruption and Good Governance in a Globalised Society*. United Nations Development Program (UNDP). Discussion Paper 3. New York: July 1997.
6. Discover UNPAN. <http://www.unpan.org/dicover.asp> [2008-01-20].
7. Domarkas V. Viešojo administravimo raidos aktualijos. *Viešojo politika ir administravimas*, 2005, Nr. 13, 7-14.
8. Domarkas V., Masionytė R. Viešojo administravimo modernizavimo galimybės globalizacijos sąlygomis. *Viešojo politika ir administravimas*, 2005, Nr. 11, 16-25.
9. DPADM Flagship Products and Services. <http://www.unpan.org/> [2008-01-20].
10. *Excellence and Leadership in the Public Sector: the Role of Education and Training*. Seventh Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government. UN Headquarters in Vienna, 26 – 29 June 2007.
11. *Governance for the Millennium Development Goals: Core Issues and Good Practices*. Seventh Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government. UN Headquarters in Vienna, 26 – 29 June 2007.
12. *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works*. Seventh Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government. UN Headquarters in Vienna, 26 – 29 June 2007.
13. Job, J. How is Trust in Government Created? It Begins at Home, but Ends in the Parliament. *Australian Review of Public Affairs*, 2005, Vol. 6, No 1, 1-23.
14. Krahn, H., Harrison, T. Democracy, Political Institutions, and Trust: The Limits of Current Electoral Reforms Proposals. *Canadian Journal of Sociology*, 2006, Vol. 31, No 2, 165-182.
15. Message from the Director: the UN programme in Public Administration and Development. <http://www.unpan.org/dpepa.asp> [2008-01-20].
16. Newton, K., Norris, P. Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance? In: Pharr, S. J., Putnam, R. D. (Eds.). *Disaffected Democracies: What's troubling the Trilateral Democracies?* New Jersey: Princeton University Press, 2000, 52-57.
17. Official Records of the General Assembly, Fiftieth Session. United Nations, 1996, A/RES/50/225.
18. Osborne, D. *Reinventing Government: What a Difference a Strategy makes*. Seventh Global Forum on Re-

¹ Nurodytuoju interneto adresu galima rasti ir kitų forumo pranešimų medžiagą. Todėl prie kitos šio forumo medžiagos interneto adresus nebenurodomas.

- inventing Government: Building Trust in Government. UN Headquarters in Vienna, 26 – 29 June 2007.
19. *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*. Seventh Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government. UN Headquarters in Vienna, 26 – 29 June 2007.
 20. Rondinelli, D. A. Governments Serving People: Changing Roles in Public Administration in Democratic Governance. In: *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*. Seventh Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government. UN Headquarters in Vienna, 26 – 29 June 2007, 1-28.
 21. *The Challenges of Restoring Governance in Crisis and Post-Conflict Countries*. Seventh Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government. UN Headquarters in Vienna, 26 – 29 June 2007.
 22. *The Declaration of Millennium Assembly*. United Nations, Official Records of the General Assembly, Fifty-fifth Session, Supplement No 49, A/RES/55/2.
 23. *The Vienna Declaration on Building Trust in Government*. Seventh Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government. UN Headquarters in Vienna, 26 – 29 June 2007. <http://www.7thglobalforum.org> [2008-01-20].

Vladislavas Domarkas

Directive Role of the United Nations in Public Administration Development

Summary

The article discusses forms of UN activity aimed to promote a cooperation in public administration by generalizing experiences of different states and institutions in this field and participating in good practice dissemination. The authors emphasize that the most important forms of such activity are: analytical reviews of public sector in different countries and publications analyzing certain issues and problems of public administration; global forums, dedicated conferences and expert meetings; spread of information through UNPAN website. By making the analysis of materials of the United Nations' „Seventh Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government“ held in Vienna in July 2007, it is shown that this information can serve to forecast the future tendencies of public administration development.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.23.26960