

Viešojo administravimo raidos aktualijos

Vladislavas Domarkas

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

Remiantis „Šeštojo pasaulinio valdžios pertvarkos forumo: bendro ir skaidraus valdymo link“ medžiaga, straipsnyje analizuojamos viešojo administravimo raidos aktualijos, akcentuojant viešojo administravimo paradigmos kaitą pastaraisiais dešimtmečiais ir išryškėjusias naujas tendencijas, rodančias, kad nuo administravimo pereinama prie vadovavimo ir kad deramam viešajam administravimui turi būti būdingas gausnis piliečių dalyvavimas, pliuralizmas, subsidiarumas, skaidrumas, atsiskaitomumas, nešališkumas, prieinamumas, bendradarbiavimas ir efektyvumas. Konstatuojama, kad panašios nuostatos yra užfiksuotos ir Lietuvos viešojo administravimo strateginės raidos dokumentuose.

Raktažodžiai: *viešojo administravimo reformos, skaidrumas ir atsiskaitomumas, piliečių dalyvavimas.*
Keywords: *public administration reforms, transparency, accountability, participation.*

1. Introduction

Globalizacijos sąlygomis viešojo administravimo gerosios patirties sklaidai vis didesnę įtaką daro tarptautinės organizacijos. Iš tokių organizacijų pirmiausia paminėtina Jungtinių Tautų Organizacija. Pastaraisiais metais viešojo administravimo klausimais ši organizacija yra paskelbusi nemažai deklaracijų, išleidusi keletą didelės apimties apžvalgų ir aktyviai padeda organizuoti pasaulio forumus, kuriuose dalyvauja mokslininkai ir praktikai, tarp jų ministrai ir tarptautinių organizacijų atstovai. Tų forumų dalyvių pranešimuose ir publikuojamoje medžiagoje atsispindi naujosios viešojo administravimo raidos tendencijos, ir jie yra geras informacijos šaltinis mokslininkams, nagrinėjantiems teorinius viešojo administravimo viešojo administravimo aspektus, bei įvairių valstybių valdžios institucijų atstovams, siekiantiems, kad jų formuojamos viešojo administravimo raidos strategijos derintųsi prie šiuolaikinių pasaulinių raidos tendencijų. Todėl ir šiame moksliniame žurnale tikslinga giliau analizuoti šių forumų medžiagą, siekiant įvertinti, ar Lietuvos Respublikos viešojo administravimo raidos strateginiuose dokumentuose atsispindi

pasauliniu mastu ryškėjančios naujos viešojo administravimo raidos tendencijos. Tuo tikslu šiame straipsnyje viešojo administravimo raidos aktualijos nagrinėjamos remiantis pastarojo, šių metų gegužės mėn. įvykusio, *Šeštojo pasaulinio valdžios pertvarkos forumo* medžiaga.

Jungtinių Tautų globojami pasauliniai valdžios pertvarkos forumai (angl. *Global Forum on Reinventing Government*) vyksta nuo 1999 m. Nuo to laiko jie organizuojami kasmet (išskyrus 2004 m.), vietą pasirenkant 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 ir šeštasis – Korėjos Respublikos sostinėje Seule. Bendrinis forumo pavadinimas *Pasaulinis valdžios pertvarkos forumas (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)*.

Vladislavas Domarkas – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros vedėjas, profesorius, technologijos mokslų habilituotas daktaras.
El. paštas: vladislavas.domarkas@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2005 m. spalio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2005 m. lapkričio mėn.

Be Jungtinių Tautų, organizuojant šiuos forumus daug prisideda valstybių, kuriose jie rengiami, vyriausybės bei kitos tos šalies institucijos, taip pat įvairios kitos tarptautinės organizacijos. Pastarojo Seule vykusio forumo organizavimo partneriai buvo: Jungtinių Tautų Ekonomikos ir socialinių reikalų departamentas (UNDESA), Jungtinių Tautų vystymo programa (UNDP), Pasaulio banko grupė, Ekonominio bendradarbiavimo ir vystymo organizacija (OECD), Italijos viešojo administravimo ministerija, Korėjos Respublikos valdžios administravimo ir vidaus reikalų ministerija (MOGAHA), Korėjos viešojo administravimo institutas (KIPA), Korėjos audito ir inspekcijos taryba (BAI), Vietos administravimo tyrimo institutas (KRILA), Tarptautinis administravimo mokslų institutas (IIAS), Ash demokratinio valdymo ir inovacijų institutas, Harvardo universitetas ir kt. organizacijos.

Šeštajame pasauliniame forume atskiros viešojo administravimo raidos temos nagrinėtos devyniose sekcijose: 1) Viešojo sektoriaus etika ir pasitikėjimas valdžia; 2) Valdymo inovacijos valstybės galimybės padidinti; 3) Piliečių dalyvavimas ir atskaitomybė, siekiant paslaugų visiems prieinamumo; 4) E-valdžia kaip priemonė dalyvavimui ir skaidrumui; 5) Socialinių pokyčių auditas; 6) Atstovaujamoji demokratija, dalyvavimo metodai ir atsakingos politikos vystymo galimybės; 7) Korporacinis valdymas, rinkos ekonomika ir atskaitomybė; 8) Decentralizavimas ir vietos autonomija atstovaujamajai demokratijai; 9) Pilietinės visuomenės organizacijų vaidmuo.

Siekiant labiau išryškinti pagrindines viešojo administravimo aktualijas, toliau šiame straipsnyje forumo medžiaga analizuojama remiantis pagrindiniais forumo dalyvių pranešimais, nevisiškai laikantis nurodytųjų sekcijų eiliškumo ir joms priskirtos tematikos.

Viešojo administravimo paradigmos kaita

Valdymo inovacijų ir viešojo administravimo paradigmos kaitos tematika apibendrinanti pranešimą forume padarė Jungtinių Tautų Ekonomikos ir socialinių reikalų departamento vyriausiasis patarėjas valdymo klausimais G.Shabir Cheema [1]. Pranešime, siejant su forumo tematika, apibrėžtos dabartinio laikotarpio viešojo administravimo ypatybės bei uždaviniai. Akcentuojama, kad viešasis administravimas kaip demokratinė institucija turi remtis struktūromis ir procesais, kurie padėtų įgyvendinti atskaitomybę, skaidrumą, decentralizavimą, teisėtus rinkimus ir administravimą bei paklustų parlamento kontrolei. Ir toliau labai svarbūs veiklos barai lieka pilietinės visuomenės kūrimas bei viešojo ir priva-

taus sektoriaus bendradarbiavimo stiprinimas, visuomenės turto gausinimas ir apsauga, valdžios įtakos didinimas, skatinant naujųjų informacinių technologijų taikymą e.dalyvavimui. Tam būtina, kad valstybėje būtų laikomasi įstatymų ir palaikoma tvarka. Visa tai siejasi su valstybės valdymo gebėjimais, suprantant tuos gebėjimus plačiąja prasme ir teigiant, kad tai apima gebėjimus: formuoti reikiamą politiką, projektuoti bei įgyvendinti programas tai politikai įgyvendinti, numatyti priemones naujoms veiklos kryptims įsisavinti bei užbėgti už akių naujiems iššūkiams. Suprantama, kad tam būtina sukurti efektyvią kvalifikuoto personalo parinkimo sistemą ir žmogiškųjų išteklių vystymo strategiją. Be to, tenka įvertinti ir korupcijos grėsmes. Laikoma, kad kovojant su korupcija svarbi ir tarptautinių organizacijų veikla. Pavyzdžiui, Ekonominio bendradarbiavimo ir vystymo organizacija (OECD) priėmė antikorpacinę konvenciją, pagal kurią daugianacionalinės korporacijos kyšio davimas valstybės tarnautojui prilyginamas kriminaliniam nusikaltimui. Jungtinių Tautų Generalinė Asamblėja yra priėmusi rezoliuciją, raginančią valstybes-nares parengti ir įgyvendinti kovos su korupcija strategijas.

Pastarieji 50 metų buvo gana ryškių pasikeitimų viešajame administravime metai. Iš esmės vyko viešojo administravimo paradigmos kaita, kurioje gali būti išskiriamos keturios stadijos.

Pirmajai stadijai buvo būdingas tradicinis viešojo administravimo modelis, kurio pagrindiniai bruožai – hierarchija, nešališkumas, standartizacija, teisėtumas, racionalumas ir profesionalumas. Tačiau apie 1970-uosius metus pradėta įrodinėti, kad tame modelyje per daug orientuojamasi į procesus ir procedūras, o ne į rezultatus, kad šiuo modeliu besivadovaujanti valdžia per lėtai reaguoja į pokyčius, ir pan. Tai sudarė prielaidas antrajai – viešosios vadybos - stadijai, kurioje daugiau dėmesio buvo kreipiama į veiklos efektyvumą, vadybos principų taikymą, resursų efektyvesnę naudojimą, orientaciją į klientus bei didesnę jautrumą visuomenės poreikiams. Tai buvo tam tikras įvadas į trečiąją – naujosios viešosios vadybos - stadiją, kurioje orientuojamasi į viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimą, siekiant efektyviau teikti paslaugas piliečiams. Tos viešojo administravimo stadijos pagrindiniai principai: 1) vadybininkų lankstumas, atliepiant į nacionalinės ir globalinės aplinkos pokyčius; 2) įgaliojimas vykdyti efektyvesnę verslininkišką į rezultatus orientuotą vadybą, įskaitant ir nuostatą „prižiūrėti, o ne irkluoti“; 3) nauji atskaitomybės mechanizmai, sudarantys prielaidas inovacijoms ir teikiantys pirmenybę rezultatams, o ne procesams;

4) verslo principų taikymas viešuosiuose reikaluose, įskaitant ir sutartis grindžiamą funkcijų perdavimą išorinėms organizacijoms; 5) profesinės etikos viešajame sektoriuje skatinimas ir 6) vadyba siekiant rezultatų ir finansavimas atsižvelgiant į tuos rezultatus [2].

Ketvirtoji stadija – valdymas (vadovavimas) (angl. *governance*) - apibrėžiama kaip vertybių, programų ir institucijų sistema, padedanti visuomenei tvarkyti savo ekonominius, socialinius ir politinius reikalus, naudojantis valstybės, pilietinės visuomenės ir privataus sektoriaus sąveika¹. T.y. šiuo atveju valdyme dalyvauja trys veikėjai: valstybės institucijos, kurios sudaro atitinkamą politinę, ekonominę ir teisinę aplinką; privatus sektorius, kuris pateikia darbo vietas ir sudaro sąlygas pajamoms gauti, ir pilietinė visuomenė, kuri sudaro prielaidas socialinei ir politinei sąveikai.

Skirtingose valstybėse paprastai būna ir skirtingas minėtų viešojo administravimo stadijų išsivystymo lygis. Pavyzdžiui, ir dabartiniu laikotarpiu vienose valstybėse gali dominuoti pirmosios stadijos viešasis administravimas, kitose – trečiosios, esant ir ketvirtosios stadijos apraiškų, ir pan. Nepaisant tam tikrų skirtingų akcentų įvairiose viešojo administravimo stadijose, visais atvejais viešasis administravimas turi atlikti jam valstybės priskirtas pagrindines funkcijas, įskaitant įstatymų įgyvendinimo ir tvarkos palaikymo funkcijas, nustatant socialinius standartus ir socialinės raidos tikslus, imantis priemonių pažeidžiamųjų visuomenės grupių bei aplinkos apsaugai. Dabartinės viešojo administravimo tendencijos rodo, kad geras valdymas yra toks, kuriam būdinga gausenis piliečių dalyvavimas, pliuralizmas, subsidarumas, skaidrumas, atsiskaitomumas, nešališkumas, prieinamumas, bendradarbiavimas ir efektyvumas. Tai reiškia, kad nuo administravimo pereinama prie vadovavimo. Todėl teigiama, kad viešasis administravimas kaip demokratinė institucija turi būti:

- atskaitingas ir skaidrus;
- decentralizuotas;
- užtikrinantis nešališkus ir teisėtus rinkimus;
- besiremiantis subalansuota vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžių kontrolės sistema;
- vykdomas pagrindinį vaidmenį, mažinant atskirtį ir ginant mažumų ir pažeidžiamų visuomenės grupių teises;

¹ Kiti autoriai šiai stadijai apibrėžti vartoja ir *naujosios viešosios tarnybos* sąvoką (žr., pvz., [3; 4]).

- turintis pakankamus vadybinius gebėjimus pagerinti teisėtumą;
- besirūpinantis aplinkos apsauga ir racionalių gamtos išteklių naudojimu;
- sudarantis palankią aplinką pilietinės visuomenės ir privataus sektoriaus sąveikai;
- besinaudojantis informacinėmis ir komunikacinėmis technologijomis, skatinant piliečių dalyvavimą vystymo procesuose;
- skatinantis ir stiprinantis įvairių bendradarbiavimą siekiant užsibrėžtų tikslų.

Atskaitingumas ir skaidrumas. Laikoma, kad atskaitomybė yra pagrindinė demokratijos ir gero valdymo atrama, priverčianti valstybę, privatųjį sektorių ir pilietinę visuomenę apibrėžti aiškius tikslus ir strategijas, orientuotis į rezultatus, stebėti įgyvendinimą ir įvykdymą [5]. Svarbi tiek administracinė (įskaitant finansinę), tiek politinė atskaitomybė. Administracinė atskaitomybė savo ruožtu dalijasi į vidinę (tarp organizacijos skirtingų hierarchinio lygio vadovų bei padalinių) ir išorinę. Politinė atskaitomybė reiškia priemones ir metodus, kuriais atsiskaitoma už veiklos rezultatus tarp vykdomosios, įstatymų leidžiamosios ir teisminės valdžios šakų.

Skaidrumas suprantamas kaip demokratiškų procesų atvirumas, kuris remiasi informavimu ir grįžtamuoju ryšiu, aiškiai apibrėžtais procesais bei procedūromis ir valdžią turinčių bei sprendimus priimančių asmenų elgesiu ir veiksmais [6]. Tuose procesuose turi būti taikomi suprantami piliečiams informacijos pateikimo standartai. Visa tai siejasi su valstybės tarnautojų sąžiningumu bei garbingumu ir yra esminė profesinės etikos dalis, nes be reikiamos atskaitomybės ir valdžios įstaigų veiklos skaidrumo sudaromos prielaidos korupcijai ir kitiems negatyviems reiškiniams [7].

Decentralizavimas. Decentralizavimas, įskaitant politinį valdžios perdavimą žemesnėms instancijoms (pvz., kai kurių centrinės valdžios funkcijų perdavimas vietos valdžiai) ir vykdomosios valdžios dekoncentravimą, delegavimą ir funkcijų perdavimą nevyriausybinėms organizacijoms, sudaro prielaidas geram viešajam administravimui, labiau priartinant sprendimų priėmimą prie atitinkamo administracinio teritorinio vieneto žmonių bei aktyvinant įvairių lygių partnerių dalyvavimą, siekiant ekonominės ir socialinės raidos tikslų [8;9].

Laikoma, kad decentralizavimo idėja iki šiol yra itin svarbus veiksnys stiprinant demokratiją ir gerinant valdžios paslaugų teikimą. Dalies centrinės valdžios ir resursų perdavimas vietos valdžiai ir įgaliojimas projektuoti bei įgyvendinti vystymo programas sudaro prielaidas, kad vietos gyventojai

tiesiogiai galėtų daryti didesnę įtaką vystymo procesams. Ten, kur vietos valdžia turi pakankamą politinę bei finansinę galią ir yra aktyvių grupių bendruomenėje to teritorinio vieneto gyventojai paprastai turi geresnes sveikatos priežiūros, švietimo, aprūpinimo pigiu gyvenamuoju plotu ir kitų poreikių tenkinimo galimybes. Decentralizacija palengvina ir pilietinės visuomenės organizacijų bei jų tinklų kūrimosi galimybes, nes daugeliu atvejų vietinėms problemoms spręsti tikslinga susiburti į atitinkamas, konkretų tikslą turinčias, organizacijas. Tokiu būdu decentralizacija padeda ir gerinti viešųjų paslaugų prieinamumą ir efektyvumą, ir skatinti demokratinį piliečių dalyvavimą.

Nešališkų ir teisėtų rinkimų organizavimas. Valdžios institucijų formavimas rinkimų būdu – politinis procesas. Tačiau jų organizavimas – vykdomoji funkcija, kurią skirtingose šalyse vykdo įvairios institucijos: nuolatinės arba laikinos, specialūs teisminiai arba prie ministerijų veikiantys organai ir kt. Tų institucijų bendras bruožas yra tas, kad jos veikia ir kaip administraciniai, ir kaip priežiūros organai. Kad atitiktų šiuolaikinius demokratijos reikalavimus, jos turi būti nepriklausomos, nepartinės ir profesionalios [10]. Prieš keletą metų atlikti tyrimai rodo, kad daugiau kaip pusėje demokratinėse valstybėse rinkimus organizuoja nepriklausomos rinkimų komisijos, mažiau kaip 30 proc. valstybių – valdžios įstaigos, esant autonomiškomis priežiūros institucijoms, ir apie 20 proc. valstybių – vykdomosios valdžios įstaigos [10]. Vakarų Europoje ir Šiaurės Amerikoje net 86 proc. valstybių rinkimus organizuoja valdžios įstaigos, esant arba nesant priežiūros institucijoms, ir tik 14 proc. valstybių – nepriklausomos rinkiminės komisijos. Centrinėje ir Rytų Europoje 67 proc. valstybių rinkimus organizuoja nepriklausomos rinkimų komisijos, o 33 proc. valstybių – valdžios įstaigos, esant priežiūros institucijoms.

Vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžių santykiai. Vykdomosios ir įstatymų leidžiamosios valdžių santykiai priklauso nuo valstybės valdymo modelio, tačiau visais atvejais vykdomoji valdžia turi pripažinti, kad šiuolaikinės demokratijos pagrindas yra parlamentas [1]. Parlamento vykdomos priežiūros pagrindinės funkcijos yra šios: kai kurių vykdomosios ir teisminės valdžių pareigūnų skyrimas ir atleidimas, reikiamos informacijos gavimas ir biudžeto kontrolė. Pagrindinė parlamentinės priežiūros priemonė – biudžeto pajamų ir išlaidų politikos įgyvendinimo kontrolė.

Viešojo administravimo vaidmuo mažinant atskirtį ir ginant mažumų ir pažeidžiamų visuomenės grupių teises. Kadangi demokratinės valdžios forma-

vimas remiasi žmonių, palaikančių asmenį ar partiją, skaičiumi, mažumų teisės gali būti pažeidžiamos ir valdžios formavimo procese. Tai gali ryškiai pasireikšti valstybėse, turinčiose etninių mažumų. Siekiant apginti pagrindines politines, socioekonominės ir kultūrinės mažumų teises, turi būti numatytos atitinkamos priemonės: pavyzdžiui, užtikrinama regioninė etninės grupės autonomija, išskiriamos parlamento, vietos savivaldos bei vykdomosios valdžios institucijų narių kvotos ir taikant kitas valdžios paskirstymo formas.

Vis daugiau dėmesio dabartiniu laikotarpiu skiriama vyrų ir moterų lygioms teisėms užtikrinti. Čia nemažos reikšmės turėjo Jungtinių Tautų 1979 metais Meksikos mieste organizuota pirmoji Jungtinių Tautų moterų konferencija ir *Moterų diskriminavimo visų formų eliminavimo konvencija*. 1995 m. Jungtinių Tautų konferencijoje priimtame *Veiksmų plane* buvo užfiksuota, kad artimiausiu laiku reikia pasiekti, jog nacionalinėse sprendimų priėmimo institucijose būtų ne mažiau kaip 30 proc. moterų. 1998 metais visų pasaulio valstybių moterų dalyvavimo parlamentuose vidurkis buvo 12,7 proc.: Šiaurės šalyse – 36,7 proc., Amerikoje – 15,5 proc., Azijoje – 13,4 proc., arabų valstybėse – 3,3 proc.

Teisinės sistemos vadyba. Nepriklausoma ir nešališka teisinė sistema – taip pat viena iš atraminių demokratijos kolonų. Tokios sistemos sukūrimas priklauso nuo institucinės sistemos, teisėjų skyrimo, paaukštinimo bei kadencijos laiko, finansavimo ir teismų administravimo [12]. Be to, sistemos efektyvumas priklauso ir nuo teisėjų, ir kitų teismo darbuotojų kvalifikacijos tobulinimo, advokatūros, universitetų programų lygio, teisinės medžiagos prieinamumo ir kitų administravimo priemonių.

Pilietinės visuomenės organizacijos taip pat gali turėti įtakos didinant teismų sistemos veiklos efektyvumą. Tai gali būti organizacijos, skatinančios teisėsaugos ir teisėsaugos ir kitų valdžios institucijų reformas, kovojančios už žmogaus teises, valdymo skaidrumą, aplinkos apsaugą ir pan. Taip pat labai svarbi švietėjiško pobūdžio veikla, įskaitant masinės informacijos priemonių pateikiamą informaciją bei teisės klinikų pagalbą, padedant išsiaiškinti kelius teisėtumui pasiekti.

Viešojo administravimo vaidmuo aplinkosaugoje. Globalizacijos sąlygomis dauguma aplinkosaugos problemų gali būti sprendžiamos tik bendromis kelių valstybių ar net visų pasaulio valstybių pastangomis. Tai kelia naujų uždavinių nacionalinei valdžiai. Siekiant tarpnacionalinio bendradarbiavimo, būtina didinti aplinkosauga besirūpinančių institucijų administracinius gebėjimus žinių, įgūdžių ir infor-

macijos srautų valdymo aspektu. Laikoma, kad Centrinės ir Rytų Europos viešojo administravimo institucijos toje srityje dirba gana sėkmingai, tačiau dar nepakankamai jas palaiko privatus sektorius ir visuomeninės organizacijos.

Visoms valstybėms labai svarbu racionaliai naudoti gamtos išteklius. Šiuolaikinėse pažangiose valstybėse aplinkosaugos ir gamtos išteklių racionalaus naudojimo klausimai sprendžiami didinant valstybės vaidmenį, formuojant ir įgyvendinant pramonės vystymo ir finansinę politiką.

Pilietinės visuomenės, viešojo ir privataus sektorių sąveika. Pilietinė visuomenė dabartiniu laikotarpiu pripažįstama kaip labai svarbus valdžios partneris [13 - 15]. Efektyvus valstybės valdymas galimas tik esant gerai pilietinės visuomenės, privataus sektoriaus ir valstybės institucijų sąveikai. Nacionaliniu lygmeniu pilietinė visuomenė vaidina labai svarbų vaidmenį, skatinama valstybės įstaigų atskaitingumą, kartu gin-dama savo interesus. Globaliu lygmeniu pilietinė visuomenė gali turėti įtakos išryškinant sprendžiamas gamtos saugos, žmogaus teisių gynimo, lyčių lygiateisiškumo, tarptautinės prekybos ir kitas problemas.

Viena iš sričių, kur reikalinga didesnė valstybės ir privataus sektoriaus sąveika, yra būtinybė, kad privatus sektorius būtų labiau socialiai atsakingas, nes tada galima padidinti produktyvumą, o valstybė tam sudarytų palankias sąlygas – suformuotų ir įgyvendintų politiką bei parengtų teisinę bazę, kurie skatintų ekonomikos konkurencingumą.

Teigiama, kad Europos Sąjunga ir OECD šalys pastaruoju laikotarpiu gana daug padarė, įtraukdamos pilietinę visuomenę į politikos formavimo ir teisinės bazės rengimo procesus bei vertindamos jų reikšmę. Centrinės ir Rytų Europos šalys toje srityje taip pat padarė pažangą [16].

E.dalyvavimo įtaka. Naujosios kompiuterinės ir telekomunikacinės technologijos bei jų pagrindu sukurtas internetinis tinklas žymiai išplėtė piliečių dalyvavimo viešajame administravime galimybes, tiek naudojantis valdžios įstaigų teikiama paslaugomis, tiek ir teikiant toms įstaigoms savo pasiūlymus [17; 18]. Tokiu būdu piliečiams sudaroma galimybė efektyviau dalyvauti politinės ir ekonominės raidos procesuose, o kartu plėtojama demokratija.

Yra trys e.dalyvavimo formos: 1) ekonominis, kuris sudaro galimybę visiems žmonėms, įskaitant neįgaliuosius ir marginalines grupes, geriau panaudoti savo sugebėjimus ir kai kuriais atvejais uždirbti; 2) politinis, kuris išplečia bendravimo gali-

mybes, garantuoja žmogaus teises ir net sudaro sąlygas balsuoti rinkimuose; 3) socialinis ir kultūrinis, kuris išplečia socialinio ir kultūrinio bendravimo bei atitinkamos aplinkos sukūrimo galimybes. Visos tos formos yra viena kitą papildančios. Viešajame administravime ypač didelę svarbą turi labai padidėjęs informacijos prieinamumas, atsiradusios galimybės žymiai greičiau reaguoti į piliečių poreikius bei padidinti tarporganizacinio bendravimo dinamiškumą. Dabartiniu metu daugelyje šalių jau veikia internetinės piliečių konsultavimo sistemos.

Bendradarbiavimas su socialiniais partneriais. Skiriami penki socialinių partnerių bendradarbiavimo tipai: tarp viešojo ir privataus sektorių; tarp įvairių lygių valdžios įstaigų, siekiant efektyvaus veiklos planavimo, įgyvendinimo ir vertinimo; tarp įvairių socialinių grupių, profsajungų ir valdžios įstaigų; tarp skirtingose šalyse esančių organizacijų; tarp skirtingo žinių lygio organizacijų [6].

Bendradarbiavimo tarp viešojo sektoriaus, pilietinės visuomenės organizacijų ir privataus sektoriaus bei bendradarbiavimo tarp centrinės ir vietos valdžios formos yra esminė kiekvienos valstybės valdymo priemonė. Toks bendradarbiavimas būtinas kuriant energetinius tinklus, vandens tiekimo ir nuotekų šalinimo bei valymo įrenginius ir transporto sistemas bei teikiant švietimo, sveikatos priežiūros ir kt. paslaugas. Bendradarbiavimas tarp valdžios įstaigų ir privataus sektoriaus galimas įvairiomis formomis: pagal sutartis ir koncesijas, kuriant bendras įmones ir pan. Toks bendradarbiavimas būtinas dėl įvairių priežasčių, pavyzdžiui, nepakankami vietos ar centrinės valdžios resursai kurioms nors paslaugoms teikti, visuomenės nepasitenkinimas valdžios teikiamų paslaugų kokybe, privataus sektoriaus gebėjimas teikti paslaugas už mažesnę kainą ir net tarptautinių organizacijų spaudimas dėl privataus kapitalo geresnio panaudojimo.

Sėkmingam socialinių partnerių bendradarbiavimui dabartiniu laikotarpiu būtina [1]:

- pakeisti valdžios įstaigų tradicines hierarchines valdymo formas komandinio darbo formomis;
- tiesioginį paslaugų teikimą pakeisti į rinką orientuotu katalitiniu paslaugų teikimo metodu, valdžios įstaigai pasiliekanč tik priežiūros funkcija;
- atsisakyti biurokratinio komandavimo, įgaliojimus suteikiant bendruomenei;
- pereiti nuo centralizuoto į decentralizuotą politikos ir programų formavimą bei įgy-

vendinimą, gausiau į tą procesą įtraukiant piliečius;

- koncentruoti dėmesį į rezultatus, o ne į įeigą;
- slaptą sprendimų priėmimą pakeisti administracine, finansine ir politine atskaitomybe;
- biurokratinį paternalizmą pakeisti bendruomenės įgaliojimu ir aktyviu pilietinės visuomenės organizacijų įtraukimu.

Ekonomika ir viešojo administravimo raida

Akivaizdu, kad ekonomikos vystymasis, ypač jos globalizacija, pastaraisiais dešimtmečiais darė ir daro įtaką ir viešojo administravimo raidai. Praėjusiojo šimtmečio pastarąjį ketvirtį Europos ir kitų žemynų valstybėse vykusių administracinių reformų svarbiausia priežastis daugeliu atvejų buvo globalizacija – kompleksinis reiškinys, susietas su rinkos internacionalizavimu, paslaugų ir prekių tarptautine sklaida, daugianacionalinių korporacijų veikla, informacinių technologijų naujų galimybių taikymu bei nacionalinių sprendimų sąsajų su tarptautiniais procesais [19 - 21]. Tai sudarė tam tikrą spaudimą valstybėms, skatinantį pertvarkyti valdymo mechanizmus, atsižvelgiant į tai, kad buvo būtina ieškoti būdų, kaip būtų galima padidinti nacionalinės ekonomikos konkurencingumą. Kaip minėta, viena iš tų priemonių buvo naujosios viešosios vadybos principų taikymo sklaida. Tuos procesus skatino ir šiuolaikinių kompiuterinių bei telekomunikacinių technologijų dėka atsiradusios naujos viešojo administravimo technologijų taikymo galimybės, kurios sudarė sąlygas didinti viešojo administravimo įstaigų veiklos efektyvumą.

Ekonominės globalizacijos procesai išryškino tris tendencijas, skatinančias viešojo administravimo sistemų kaitą [19].

Pirmoji tendencija siejasi su didžiųjų tarptautinių organizacijų svarbos didėjimu globaliniu (Jungtinės Tautos, Pasaulio Prekybos Organizacija, Pasaulio bankas ir kt.) ir regioniniu (Europos Sąjunga, Arabų šalių lyga ir kt.) lygmeniu. Dėl to ėmė formotis globalinio valdymo (koordinavimo) samprata, laikant, kad suverenios valstybės gali kontroliuoti globalizacijos procesą. Antra vertus, būdingas globalinio valdymo bruožas yra tas, kad valstybės kai kurias savo funkcijas perduoda tarptautinėms organizacijoms. Tai reiškia, kad valstybių savarankiškų veiksmų laukas siaurėja. Todėl būtina sustiprinti valstybės valdžios institucijų bendradarbiavimą su viršnacionalinėmis organizacijomis visose fazėse – atstovaujant nacionaliniams interesams, kada formuojami tarptautinės organizacijos sprendimai, ir imantis priemonių tiems sprendimams įgyvendinti.

Kita tendencija siejasi su tuo, kad valstybių ryšiai su kitomis valstybėmis nebeapsiriboja vien vyriausybės kontroliuojamais ryšiais. Dabar plėtojami tarpsektoriniai tarpvalstybiniai ryšiai, kurių iniciatoriai gali būti tiek valdžios, tiek ir kitiems sektoriams atstovaujantys individualūs asmenys. Kai kuriose šalyse tuo tikslu yra susikūrusios nepriklausomos agentūros. Jos gali veikti ir regioniniu, ir globaliniu lygmeniu. Per pastaruosius dvidešimt metų tokių agentūrų OECD valstybėse padvigubėjo. Jų nepriklausomumas nuo nacionalinių vyriausybės palengvina bendradarbiavimą su kitų šalių atitinkamomis organizacijomis ir sudaro prielaidas stabilumui, patikimumui ir pasitikėjimui grindžiamiems transnacionaliniams tinklams susiformuoti. Tai reiškia valdžios galių tarptautiniuose santykiuose fragmentaciją ir centrinės valdžios įtakos šioje srityje mažėjimą. Be to, tai reiškia, kad keičiasi valstybės kaip vientiso objekto, palaikančio tarptautinius santykius, paradigma [19]. Tai reikalauja ir vykdomosios valdžios struktūrų bei veiklos metodų korektyvų. Siekiant išvengti policentrizmo neigiamų pasekmių, būtina ieškoti naujų centrinės valdžios vidinių koordinavimo mechanizmų, kurie didintų veiklos efektyvumą.

Trečioji tendencija siejasi su tuo, kad nacionalinės valdžios veiklos standartai turi prisiderinti prie tarptautinių standartų prekybos ir paslaugų sferose. Tai reglamentuoja daugelis tarptautinių dokumentų, pavyzdžiui, *Pagrindinis susitarimas dėl prekybos ir paslaugų*, *Susitarimas dėl prekybos techninių barjerų*, *Maisto importo ir eksporto inspekcijos ir sertifikavimo sistemos principai* ir kt. Tarptautinės normos taip pat nustato įsipareigojimus dėl skaidrumo, standartų laikymosi bei nacionalinių kokybės kontrolės ir sertifikavimo procedūrų. Tarptautinių standartų galiojimas iš dalies riboja ir nacionalinių įstatymų kūrimą bei taikymą.

Taigi minėtosios trys tendencijos keičia požiūrį į ankstesnes tradicines valstybės charakteristikas - centriškumą, vientisumą ir išskirtinumą, kadangi 1) tarptautiniuose santykiuose centrinės tampa viršnacionalinės tarptautinės organizacijos, o ne valstybės; 2) tarptautiniuose santykiuose vis labiau įsigali tarpsektoriniai ryšiai, kurių tiesiogiai nekontroliuoja centrinė valdžia; 3) suverenios valstybės nebėra išskirtinės ta prasme, kad jos yra visiškai savarankiškos, kurdamos teisinę bazę ir įgyvendindamos nacionalinius įstatymus – dabartiniu laikotarpiu turi būti atsižvelgiama ir į tarptautinius standartus bei viršnacionalinių organizacijų dokumentus. Visa tai daro įtaką ir viešojo administravimo organizacijų veiklai: globalinis valdymas nacionalinį administravimą veikia tiesiogiai ir

netiesiogiai. Tiesioginės įtakos geriausias pavyzdys – Europos Sąjungos valstybės narės turi priderinti nacionalines teisės sistemas prie Europos Sąjungos teisės. Netiesioginė įtaka pasireiškia tuo, kad valstybės, dalyvaudamos sprendimų priėmimo procesuose tarptautinėse organizacijose, kartu sau nusistato tam tikrus įpareigojimus ar įgaliojimus.

Aprašytosios tendencijos keičia valstybės funkcijas tarptautiniuose ryšiuose, ir tarptautinių organizacijų nustatytų teisė normų bei ekonominės tvarkos pripažinimas, atrodytų, turėtų mažinti šiuolaikinių valstybių valdžios institucijų vaidmenį. Tačiau nuo valstybės valdžios veiklos efektyvumo labai priklauso tai, kaip valstybė sugeba pasinaudoti globalinio valdymo privalumais ir kokią įtaką ji sugeba daryti atitinkamų tarptautinių organizacijų sprendimams. Visa tai reiškia, kad valstybės valdžios institucijų vaidmuo negali būti ignoruojamas. Priešingai, jų svarba globaliame pasaulyje net didėja, ir todėl būtina jų veiklą modernizuoti.

Apibendrinimas

Daugumoje pasaulio valstybių vykstantys ekonominiai ir socialiniai pokyčiai skatina viešąjį ir privatųjį sektorius bendradarbiauti, siekiant geriau atliepi nacionalinius, regioninius ir pasaulinius iššūkius. Globalizacijos ir demokratizavimo procesų veikiamos suverenių valstybių valdžios įstaigos bando geriau prisitaikyti prie kintamos aplinkos, pertvarkydamos organizacines struktūras, taikydamos naujuosius vadybos metodus, vykdydamos decentralizavimą, skatindamos privatizavimą, didindamos pilietinės visuomenės, viešojo ir privataus sektorių sąveiką, siekdamas geriau panaudoti šiuolaikinių informacinių technologijų teikiamas galimybes. Viešojo administravimo skaidrumo didinimas, vis labiau įtraukiant įvairius socialinius partnerius (pilietinės visuomenė bei verslo organizacijas, profsąjungas ir individualius asmenis) yra viena aktualiausių problemų. Visi skaidraus ir platesniu dalyvavimu paremto valdymo dalyviai turėtų jausti atsakomybę už gerą valdymą ir visuomenės raidą.

Šeštojo pasaulinio valdžios pertvarkos forumo: bendro ir skaidraus valdymo link medžiaga gerai atspindi šiuolaikines viešojo administravimo raidos aktualijas ir gali padėti prognozuojant tolimesnes viešojo administravimo raidos tendencijas. Palyginus tame forume aptartas viešojo administravimo raidos tendencijas su Lietuvos Respublikos viešojo administravimo raidą apibrėžiančiuose strateginiuose dokumentuose [22-24] išdėstytais raidos tendencijomis galima konstatuoti, kad dauguma jų derinasi.

Literatūra

1. Cheema, G.S. *From Public Administration to Governance: the Paradigm Shift in the Link between Government and Citizens*. 6th Global Forum on Reinventing Government: Toward Participatory and Transparent Governance 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea. <http://www.unpan.org/globalforum6bkgndpprs1.Backround%20Papers0.asp> [2005 m. spalio 10 d.]².
2. *World Public Sector Report: Globalizations and the State*. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2001.
3. Denhardt, J.V. and Denhardt, R.B. *The New Public Service: Serving not Steering*. New York, London: M.E.Sharpe, 2003.
4. Domarkas V. Naujieji viešojo administravimo raidos akcentai. *Viešojo politika ir administravimas*, 2004, Nr.7, 7-15.
5. Tommasoli, M. *Representative Democracy and Capacity Development for Responsible Politics*. 6th Global Forum on Reinventing Government: Toward Participatory and Transparent Governance 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea.
6. Pope, J. *Dimensions of Transparency in Governance*. 6th Global Forum on Reinventing Government: Toward Participatory and Transparent Governance 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea.
7. Ulloa, F.C. *Removal of Congresspersons from Public Office: an Effective Tool Against Corruption*. 6th Global Forum on Reinventing Government: Toward Participatory and Transparent Governance 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea.
8. Katorobo, J. *Decentralization and Local Autonomy for Participatory Democracy*. 6th Global Forum on Reinventing Government: Toward Participatory and Transparent Governance 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea.
9. Kee, K.H. *Alternative Regional Development Based on Decentralization and Innovation*. 6th Global Forum on Reinventing Government: Toward Participatory and Transparent Governance 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea.
10. Ellis, A. *Principles of Electoral System Choice*. 6th Global Forum on Reinventing Government: Toward Participatory and Transparent Governance 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea.
11. Lopez-Pintor, R. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. New York: United Nations Development Programme, 2000.
12. Rizvi, G. *Reinventing Government: Putting Democracy and Social Justice Back into the Discourse*. 6th Global Forum on Reinventing Government: Toward Participatory and Transparent Governance 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea.

² Nurodytuju interneto adresu galima rasti ir kitų forumo pranešimų medžiagą. Todėl prie kitų pranešimų interneto adresus nebenurodomas.

13. Katsiaouni. *Partnerships and the Millennium Development Goals*. 6th Global Forum on Reinventing Government: Toward Participatory and Transparent Governance 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea.
14. Kim, S. *The Reflective Consensus System: a New Governance Model*. 6th Global Forum on Reinventing Government: Toward Participatory and Transparent Governance 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea.
15. Ghaus-Pasha, A. *Role of Civil Society Organizations in Governance*. 6th Global Forum on Reinventing Government: Toward Participatory and Transparent Governance 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea.
16. *Citizens, Businesses, and Governments: Dialogue and Partnerships for development and Democracy*. Report of the Fourth Global Forum on Reinventing Government. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2003.
17. Szermeta, J., and Kerby, R. *E-Government: Providing Value to Citizens*. 6th Global Forum on Reinventing Government: Toward Participatory and Transparent Governance 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea.
18. Suh, S.Y. *Promoting Participation in e-Government*. 6th Global Forum on Reinventing Government: Toward Participatory and Transparent Governance 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea.
19. Cassese, S., and Savino, M. *The Global Economy, Accountable Governance, and Administrative Reform*. 6th Global Forum on Reinventing Government: Toward Participatory and Transparent Governance 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea.
20. Kang, Ch. *Market Economy and Corporate Governance – Fairness and Transparency for Sustainable Growth*. 6th Global Forum on Reinventing Government: Toward Participatory and Transparent Governance 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea.
21. Oman, Ch., Fries, S., and Buiters, W. *Corporate Governance in Developing, Transition and Emerging-Market Economies*. 6th Global Forum on Reinventing Government: Toward Participatory and Transparent Governance 24-27 May 2005, Seoul, Republic of Korea.
22. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos. 2002 11 12, Nr. IX-1187.
23. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo. 2003-06-25, Nr. 824.
24. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo. 2004-04-28, Nr. 488.

Vladislavas Domarkas

Core Themes of Contemporary Public administration

Summary

Referring to the materials of 6th *Global Forum on Reinventing Government: Toward Participatory and Transparent Governance*, relevancies of public administration development are analyzed by emphasizing the paradigm shift from public administration to governance in the link between government and citizens. It is shown, that during latter decades the new tendencies prevail in public administration which indicate, that from the administration down to the management is being moved, and that principles at the heart of good governance are participation, pluralism, subsidiarity, transparency, accountability, equity, access, partnership, and efficiency. It is emphasized, that the similar provisions are stated in the strategic development documents of Lithuanian public administration.