

Ministerinės atskaitomybės problema naujosios viešosios vadybos požiūriu

Žilvinas Židonis

Tadas Sudnickas

*Mykolo Romerio universitetas
Ateities g. 20, LT-08303, Vilnius*

Straipsnyje nagrinėjama Vyriausybės atskaitomybės Seimui tobulinimo problema naujosios viešosios vadybos požiūriu. Naujosios viešosios vadybos koncepcija, besiremianti viešojo pasirinkimo (angl. public choice), užsakovo ir vykdytojo (angl. principal-agent) bei sandorio išlaidų teorijomis (angl. transaction costs theory), kelia aiškų naujus įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių santykių sprendimo būdus. Pirmoje straipsnio dalyje nagrinėjamos viešojo sektoriaus atskaitomybės samprata ir rūšys. Antroje ir trečioje dalyse atskleidžiamas Naujosios viešosios vadybos požiūris į ministerijų ir kitų viešąją politiką įgyvendinančių institucijų atsakomybę rinkėjams ir juos atstovaujantiam Parlamentui. Taip pat nagrinėjama politinės vadovybės sprendimų ir veiklos rezultatyvumo valdymo problema. Ketvirtoje dalyje analizuojama Lietuvos Vyriausybės atskaitomybės Seimui problema. Nagrinėjami ją reglamentuojantys teisiniai aktai – Lietuvos Respublikos Konstitucija, Vyriausybės įstatymas, Lietuvos Respublikos Seimo statutas ir kiti teisiniai aktai. Remiantis Vyriausybės programa ir veiksmų planu bandoma išsiaiškinti, ar Vyriausybė turi suformulavusi konkrečius veiklos tikslus bei kaip šių tikslų įgyvendinimas gali būti empiriškai išmatuotas ir įvertintas. Penktoje dalyje pateikiami analizės rezultatai, apibendrinimai ir pasiūlymai. Straipsnyje konstatuojama, kad Lietuvos politinėje sistemoje įtvirtintas ministerinės atskaitomybės principas neužtikrina efektyvios vyriausybės darbo kontrolės. Siūlomos Seimo ir Vyriausybės santykių tobulinimo priemonės, kurios, be teisinės atsakomybės, įtvirtintų vadybinę atsakomybės principą.

Pagrindinės sąvokos: atskaitomybė, atsakomybė, viešasis pasirinkimas, užsakovo ir vykdytojo teorija, sandorio išlaidų teorija, tikslų siekimas, veiklos rezultatyvumas.

Keywords: accountability, responsibility, public choice, principal-agent theory, transaction costs theory, focus on objectives, achievement of results.

Ižanga

Nors naujoji viešoji vadyba gyvuoja jau trečią dešimtmetį, tačiau ir Lietuvoje, ir kitose Vidurio bei Rytų Europos šalyse tai vis dar yra ganėtinai nauja teorinio ir praktinio viešojo administravimo diskurso tema. Lietuvoje naujosios viešosios vadybos problematiką yra nagrinėję Guogis ir Gudelis [6], Domarkas [27], Puškorius [25], Raipa [26]. Tačiau lietuviškuose akademinuose darbuose pasigendama bandymų remiantis naujosios viešosios vadybos teoriniais modeliais išsamiau panagrinėti tam tikrus praktinius viešojo administravimo ir viešosios politikos aspektus. Dažnai apsiribojama teorinių koncepcijų aprašymu iliustruojant jas Vakarų šalių arba Lietuvos pavyzdžiais.

Straipsnio tikslas – naujosios viešosios vadybos požiūriu išnagrinėti vykdomosios valdžios

atskaitomybės Parlamentui sustiprinimo galimybes taikant valdžios institucijų tarpusavio santykių reguliavimo vadybinį modelį. Šiame straipsnyje, pasitelkiant institucionalistines sandorio išlaidų ir užsakovo ir vykdytojo teorijas, nagrinėjamas praktinis Lietuvos Respublikos Vyriausybės atskaitomybės Seimui atvejis. Iš pradžių analizuojama atskaitomybės viešajame administravime samprata ir atskaitomybės rūšys. Remiantis literatūros analize išskiriamos keturi atskaitomybės tipai: biurokratinė, teisinė, profesinė ir politinė. Toliau ministerinės atskaitomybės atvejis nagrinėjamas naujosios viešosios vadybos požiūriu, atskleidžiant užsakovo ir vykdytojo interesų prieštaravimus. Straipsnyje pateikiami siūlymai, kaip neperžengiant dabartinės Lietuvos teisinės sistemos ribų būtų galima sustiprinti vadybinę Vyriausybės atskaitomybės Parlamentui dimensiją.

Atskaitomybės samprata ir jos rūšys

Kaip pabrėžia Mulganas [1], „atskaitomybės“ sąvoka yra gana sudėtinga ir nevienareikšmė, todėl viešojo administravimo literatūroje jai skiriama vis daugiau dėmesio. Viešojo administravimo mokslo požiūriu ministerinės atskaitomybės problema yra nagrinėjama platesniame vykdomosios valdžios atskaitomybės piliečiams kontekste. Valstybės įstaigų atskaitomybė piliečiams bei biurokratų atskaitomybė politikams yra vienas iš svarbiausių demokratinės valstybės bruožų. Tai dar vadinama esmine atskaitomybe (angl. *core accountability*). Esminė atskaitomybė apibrėžia, kokiais būdais rinkėjams atsiskaito išrinktieji, kaip įstatymų leidėjai kontroliuoja valstybės tarnautojų veiklą bei kaip valstybės įstaigos privalo atsakyti visuomenei už neteisėtus veiksmus. Atsižvelgdamas į atskirų atskaitomybės rūšių efektyvumą Mulganas [1] skiria politinę ir vadybinę atskaitomybės rūšis.

Dėl politinės atskaitomybės sutaria dauguma viešojo administravimo mokslo atstovų, o vadybinė atskaitomybė yra sudėtingesnis atvejis. Štai vienoje iš populiariausių Romzeko ir Dubnicko pasiūlytoje atskaitomybės skirstymo sistemoje iš viso nekalbama apie vadybinę atskaitomybę.

		Kontrolės šaltinis	
		Vidinis	Išorinis
Kontrolės laipsnis	Aukštas	Biurokratinė	Teisinė
	Žemas	Profesinė	Politinė

1 pav. Viešojo sektoriaus institucijų atskaitomybės tipologija

Šaltinis: Romzekas ir Dubnickas [2]

Pagal tai, koks yra kontrolės šaltinis (išorinis ar vidinis) bei kokia yra kontrolė (stipri ar silpna), Romzeko ir Dubnicko [2] tipologija išskiria keturias atskaitomybės rūšis (1 pav.). Biurokratinei atskaitomybei būdingas kruopštus nurodymų vykdymas bei griežta veiklos priežiūra. Teisinė atskaitomybė tinka tais atvejais, kai yra dvi nepriklausomos šalys. Vienai iš jų yra suteiktas teisinis įgaliojimas reikalauti vykdyti nu-

rodymus, tuo tarpu kai kita šalis privalo šiuos nurodymus vykdyti. Politinė atskaitomybė leidžia tiesiogiai reaguoti į tam tikrų suinteresuotų grupių (angl. *stakeholders*), pavyzdžiui, parlamento narių, rinkėjų grupės, visų piliečių reikalavimus. Galų gale profesinė atsakomybė pagrįsta pasitikėjimu pareigūnais kaip savo srities ekspertais ir suteikia jiems tam tikrą veiksmų laisvę. Panašią klasifikaciją pateikia ir Romzekas ir Ingrahamas [3], tik čia vietoje biurokratinės yra hierarchinė atskaitomybė.

Profesinė atskaitomybės rūšis yra artimiausia vadinamajai vadybinei atskaitomybei, kuri suprantama kaip tiksliai išmatuojamų rezultatų pasiekimo kontrolė. Šiuo atveju mažiau dėmesio krepiama į procedūras, o vykdytojams suteikiama daugiau veikimo laisvės. Osborne'as ir Gaebleris [4] buvo vieni iš pirmųjų, kurie pasiūlė diegti vadybinius valstybinio valdymo principus. Misi-jos vykdymo priežiūra ir rezultatų kontrolė čia pakeičia senąją procedūrinio tipo atskaitomybę. Tačiau, kaip pažymi Mulganas [1], kad ir kiek laisvės mes suteiktume profesionalams, jie privalo būti atskaitingi politiniams vadovams.

Ministerinė atskaitomybė parlamentinės demokratijos atveju

Išsamų atskaitomybės apibrėžimą pateikia Nakrošis [11, p. 430]: „Atskaitomybė apibrėžiama kaip procesas, kurio metu viešojo administravimo įstaigos ir valstybės tarnautojai atsiskaito visuomenei tiesiogiai arba netiesiogiai per Seimą už įstatymų rengimą, viešąją politiką, administracinę sistemą, veiksmų laisvę, finansų valdymą“. Kaip pažymi Hugesas [17], atskaitomybės sistema jungia administracinę ir politinę valstybinės valdžios šakas, o jas abi – su visuomene. Tradicinė ministerinės atskaitomybės schema suponuoja, jog ministrai, atstovaujantys ministerijoms, yra atskaitingi už savo veiksmus ir sprendimus piliečiams per parlamentą, o valstybės įstaigų tarnautojai atsiskaito vidine tvarka – savo vadovybei [13].

Klasikinis modelis, pagrįstas Wilsono [14] idėjomis apie politikos ir administravimo atskyrimą, teigia, kad piliečiams valstybės įstaigos už savo veiklą atsiskaito per rinkimus. Šiam argumentui pagrįsti dažnai remiamasi Wilsono citata apie tai kad administravimas yra už politikos tikrosios srities ribų (žr., pvz., Denhardt [15]). Tačiau, mūsų nuomone, daug svarbesnė kita Wilsono mintis, kad: „viešojo administracija – tai nuodugnus ir sistemiškas įstatymų įgyvendinimas. Kiekvienas įstatymo taikymas yra administravimo veiksmas“ [14, p. 212]. Taigi klasikinis požiūris

teigia, kad atskaitomybė pirmiausia yra procedūrinio pobūdžio ir apsiriboja įstatymų taikymo kontrole. Nors jau seniai pripažinta, kad biurokratai yra ne tik vykdytojai, bet ir „aktyvūs politikos formavimo proceso dalyviai“ [16, p. 95], Lietuvoje yra įtvirtintas nepolitinis valstybės tarnautojų atskaitomybės principas (išskyrus politinio pasitikėjimo pareigūnus).

Tradicinis ministerinės atskaitomybės modelis suponuoja, jog tik politikai yra atskaitingi piliečiams. Tuo tarpu valstybės tarnautojai yra politiškai neutralūs ir tiesiogiai piliečiams nėra atskaitingi. Hugasas [17] pabrėžia, kad tokia atskaitomybės forma yra visiškai nesuderinama su vadybos principais, pagrįstais užduočių įvykdymo kontrole. Politiniams lyderiams dažnai trūksta specifinių žinių, kurios leistų kontroliuoti kaip dirba žemesnės grandies valdininkai. Hugasas [17] teigia, kad ir tradicinis modelis leidžia išvengti šiurkščių valdžios klaidų, tačiau jis neužtikrina motyvacijos, kuri leistų siekti didesnio veiklos efektyvumo. Tai gali padaryti tik vadybinis politinės atskaitomybės modelis.

Įdomų atskaitomybės santykių tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių modelių pateikia Thomas ir Ritzas [18]. Modelis atskiria politinio valdymo lygmenį nuo veiklos valdymo lygmenį. Parlamentui ir parlamentinėms komisijoms rekomenduojama didinti įstatymų ir valstybinių programų ilgalaikį poveikį, formuluoti strateginius tikslus ir siekti, kad šie tikslai būtų įgyvendinti. Kaip teigia Thomas ir Ritzas [18], parlamentas mažiau užsiima smulkmeniška kontrole ir orientuojasi į ilgalaikio valstybės valdymo strategijos kūrimą. Tai gana kontraversiškas parlamento ir vykdomosios valdžios santykių „suvaldybinimas“, pagrįstas privačiame versle taikomu direktorių tarybos (angl. *Board of Directors*) ir administracijos vadovo (angl. *Chief Executive Officer*, *CEO*) santykių modeliu.

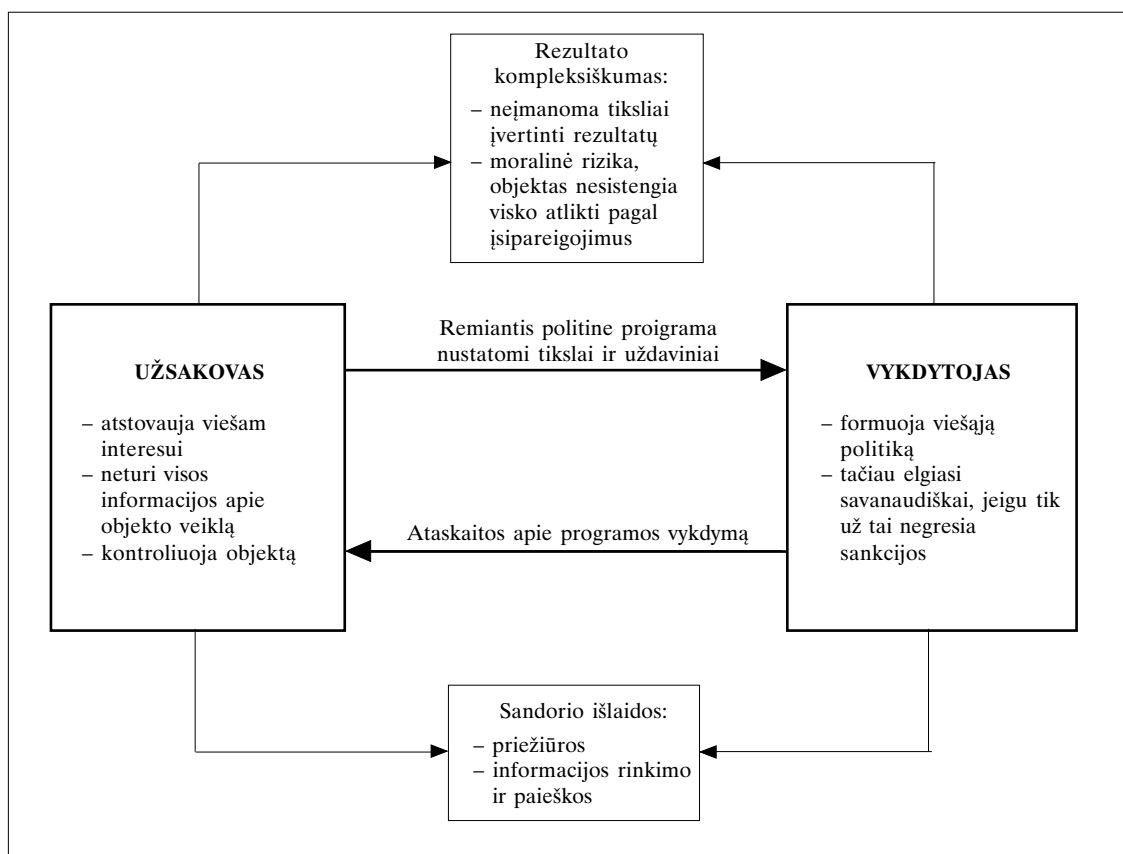
NVV požiūris į atskaitomybę

Hoodas [5] pažymi, kad naujoji viešojo vadyba, kaip gana eklektiška požiūrių į viešojo sektoriaus valdymą visuma, pagrįsta trimis pagrindinėmis teorijomis – viešojo pasirinkimo (angl. *public choice*), sandorio išmokų (angl. *transaction costs*) bei užsakovo ir vykdytojo (angl. *principal-agent*). Todėl siekiant atsakyti į klausimą, koks yra naujosios viešosios vadybos požiūris į vykdomosios valdžios politinės atskaitomybės „suvaldybinimą“, pirmiausia reikia išnagrinėti anksčiau minėtų teorijų santykį su atskaitomybe.

Viešojo pasirinkimo teorija teigia, kad biu-

rokratų, kaip, beje, ir visų kitų visuomenės narių, veiksmus lemia privačių interesų tenkinimo motyvai. Kaip teisingai nurodo Guogis ir Gudelis [6, p. 27], „biurokratai savo prigimtimi nesiskiria nuo kitų žmonių, deklaracijos apie biurokratų pasišventimą visuomeniniam gėriui tėra apgaulė ir priedanga siekiant asmeninės naudos“. Taip yra sugriaunamas vienas iš pagrindinių viešojo sektoriaus postulatų apie valstybinių įstaigų tarnautojų nesavanaudišką veiklą, atsidavimą viešajam interesui ir visuomeninės gerovės siekimą. Naujoji viešojo vadyba yra už „rimbo ir meduolio“ sistemą. Tarnautojai turi žinoti, kad vieni veiksmai yra baudžiami, o kiti pageidaujami ir skatinami. Tokia motyvacija, kitaip nei idealistinė viešojo intereso motyvacija, reikalauja aiškių tikslų ir uždavinių bei griežtos uždavinių atlikimo kontrolės. Kitaip tariant, neužtenka laikytis procedūrų, reikia vykdyti užduotis. Atskaitomybė naujosios viešosios vadybos požiūriu visų pirma siejama su vadybos principais, kurie apima tikslų iškėlimą, uždavinių formulavimą bei vertinimą, kiek pasiekti rezultatai atitinka deklaruotus tikslus.

Sandorio išlaidų teorija teigia, jog kiekvieno sandorio sudarymas turi savo išlaidas. Šios teorijos ištakų reikia ieškoti Coase'o straipsnyje „Firmos prigimtis“ [7], kuriame pirmą kartą buvo pagrįstas teiginys, kad sutarties sudarymas ir priežiūra kainuoja. Kitaip tariant, kainuoja ne tik prekė, bet ir pats pirkimas. Williamsonas [8] papildė Coase'o teoriją vartodamas tokias sąvokas kaip „ribotas racionalumas“, „oportunizmas“ ir „informacijos asimetrija“. Anot Williamsono [8], kiekviena sandorio šalis yra linkusi elgtis savanaudiškai ir jeigu tik įmanoma ji pasinaudoja kitos šalies trūkumais, todėl reikia nuolat prižiūrėti savo „oponentą“. Viešajame administravime ši teorija visų pirma taikoma rinkėjų ir išrinktosios valdžios santykiams nagrinėti (žr., pvz., Lane [9]). Tačiau lygiai taip pat sėkmingai sandorio išlaidų teoriją galima taikyti nagrinėjant santykius tarp parlamento ir ministerijų. Naujosios viešosios vadybos požiūriu ministerijos yra linkusios elgtis oportunistiškai, maksimizuoti savo naudą (pvz., biudžeto arba valdininkų skaičiaus didinimas), neatskleisti visos informacijos (informacijos asimetrija). Užsakovo ir vykdytojo teorijos požiūriu vykdytojo (angl. *agent*) interesai iš esmės skiriasi nuo užsakovo (angl. *principal*) interesų. Ši teorija pabrėžia, kad pagrindinė problema – kaip garantuoti, kad agentai atliktų tai, ko iš jų reikalauja užsakovas. Užsakovo ir vykdytojo santykiuose iškyla moralinės rizikos (angl. *moral hazard*) ir išsisukinėjimo (angl. *shirking*)



2 pav. **Ministerinės atskaitomybės modelis naujosios viešosios vadybos požiūriu**

problemos. Kaip pažymi Eisenhardt'as [10], agentas elgiasi savanaudiškai ir vengia vykdyti savo įsipareigojimus, jeigu tik žino, kad už tai nebus nubaustas. Ministerijos taip pat stengiasi tiksliai neapibrėžti viešosios politikos uždavinių. Tai gi jos didina rezultato kompleksiskumą, o užsakovui sunkiau kontroliuoti, ar deklaruoti įsipareigojimai yra įvykdyti, ar ne.

Naujosios viešosios vadybos mokyklos požiūris į ministerinės atskaitomybės problemą įstatymų leidžiamajai valdžiai yra pateiktas 2 paveiksle pavaizduotu modeliu.

Užsakovas (žr. 2 pav.), t. y. įstatymų leidžiamoji valdžia, kuriai rinkėjai suteikė įgaliojimus kontroliuoti ministerijų veiklą, susiduria su užsakovo, t. y. ministerijų, savanaudišku elgesiu ir bandymais savo veiklos tikslus apibrėžti kuo sudėtingiau ir neaiškiau. Tradicinė politinės atskaitomybės forma tampa neveiksminga dėl kontroliuojamo užsakovo oportunistiško elgesio. Kaip pabrėžia Coase'as [7], jeigu objektas yra linkęs elgtis oportunistiškai, sandorio išlaidos tampa labai didelės. Perfrazuojant garsiąją Hobbes'o frazę, vyksta „kiekvieno teismas su kiekvienu“. Todėl, anot Stone'o [12], politiniai viešojo admi-

nistravimo įstaigų vertinimo kriterijai pakeičiami objektyviais profesiniais.

Lietuvos Vyriausybės atskaitomybės Seimui problema naujosios viešosios vadybos požiūriu

Lietuvos politinėje sistemoje įtvirtintas ministerinės atsakomybės principas suponuoja, kad pagrindiniai Vyriausybės veiklos vertinimo kriterijai yra susiję su teisės aktų, normatyvų ir procedūrų vykdymu. Lietuvoje įtvirtinta klasikinė teisinės valstybės samprata pagrįsta legitimacijos grandine, pagal kurią administracija griežtai vykdo įstatymus ir įgyvendina įstatymų apibrėžtus nurodymus. Vyriausybės veikla turi būti vertinama remiantis teisiniais ir politiniais kriterijais, tačiau kuo toliau, tuo labiau pastebimas politinės atskaitomybės vaidmens mažėjimas.

Valstybinio veikimo demokratinės legitimacijos principas lemia parlamentinės priežiūros priemones, kurias Lietuvos Respublikos Seimas taiko Vyriausybei. Šios priemonės iš esmės apsiriboja Vyriausybės ir ministerijų pasiaiškinimais bei atsakymais į Seimo narių paklausimus ir nesuteikia realių galimybių Seimui ir visuomenei

prižiūrėti Vyriausybės programos vykdymą.

Lietuvos Respublikos Konstitucijoje yra apibrėžtos Seimo narių teisės, leidžiančios reikalauti Vyriausybės veiklos paaiškinimų. Pagrindinio įstatymo 61 straipsnis teigia: „*Seimo narys turi teisę pateikti paklausimą Ministrui Pirmininkui, ministrams, kitų valstybės institucijų, kurias sudaro arba išrenka Seimas, vadovams. Šie privalo atsakyti žodžiu arba raštu Seimo sesijoje Seimo numatyta tvarka. Sesijos metu ne mažesnė kaip penktadalio Seimo narių grupė gali pateikti interpeliaciją Ministrui Pirmininkui ar ministrui. Seimas, apsvarstęs Ministro Pirmininko arba ministro atsakymą į interpeliaciją, gali nutarti, jog atsakymas esąs nepatenkinamas, ir pusės visų Seimo narių balsų dauguma pareikšti nepasitikėjimą Ministru Pirmininku arba ministru. Balsavimo tvarką nustato įstatymas*“. Taip pat naudojamos tokios Vyriausybės priežiūros priemonės kaip Vyriausybės valandos Seime, Seimo komitetų paklausimai. Remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67 straipsniu, Seimas turi teisę ne tik reikšti nepasitikėjimą Ministru Pirmininku arba ministru, bet ir prižiūri Vyriausybės veiklą. Nepasitikėjimo pareiškimas yra kraštutinė neigiamo Vyriausybės arba ministro veiklos vertinimo priemonė, tuo tarpu sąvokos „Vyriausybės veiklos priežiūra“ turinys nėra atskleistas.

Viena iš pagrindinių Vyriausybės kontrolės priemonių yra priežiūra, kaip vykdoma Vyriausybės programa. Lietuvos Respublikos Seimas 2004 m. gruodžio 14 d. pritarė tryliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programai. Naujosios viešosios vadybos požiūriu šią programą galima laikyti sutartimi užsakovo, Seimo, ir vykdytojo ir Vyriausybės. Kaip vykdoma sutartis arba šiuo atveju Vyriausybės programa, prižiūri Seimas. Jau programos svarstymo Seime metu opozicinės partijos pareiškė, kad ji yra deklaratyvi, neaiški, kaip ir kokių tikslų yra siekiama.

Kitaip tariant, Seimas pakliuvo į klasikinę situaciją, kai vykdytojas, siekdamas išvengti išpareigojimų vykdymo, elgiasi oportunistiškai ir savo veiklos rezultatais pateikia kiek įmanoma abstrakčiau. Reikia pripažinti, kad ne visi viešosios politikos rezultatai gali būti išreikšti kiekybiškai. Maža to, galima ginčytis ir dėl pačių skaičių objektyvumo. Pavyzdžiui, Stone'as [19, p. 193] kelia aiškų filosofinę kiekybinio viešosios politikos vertinimo problemą ir laikosi grynai subjektyvistinės pozicijos: „*Skaičiavimas turi prasi-
dėti nuo kategorizavimo, kuris savo ruožtu išreiškia apsisprendimą dėl objekto įtraukimo ar neįtraukimo į tam tikrą kategoriją*“. Nors Stone'o pozicija jau atstovauja kitai, postmodernistinei para-

digmai, tai tik dar kartą įrodo, kad viešojo administravimo veiklos vertinimo problema yra ne tik instrumentinė, bet ir vertybinė pasaulėžiūrinė. Pavyzdžiui, Lietuvos gyventojų emigracija gali būti traktuojama kaip neigiamas reiškinys. Kita vertus, emigracija mažina vietinį nedarbą ir didina darbo jėgos paklausą pačioje Lietuvoje.

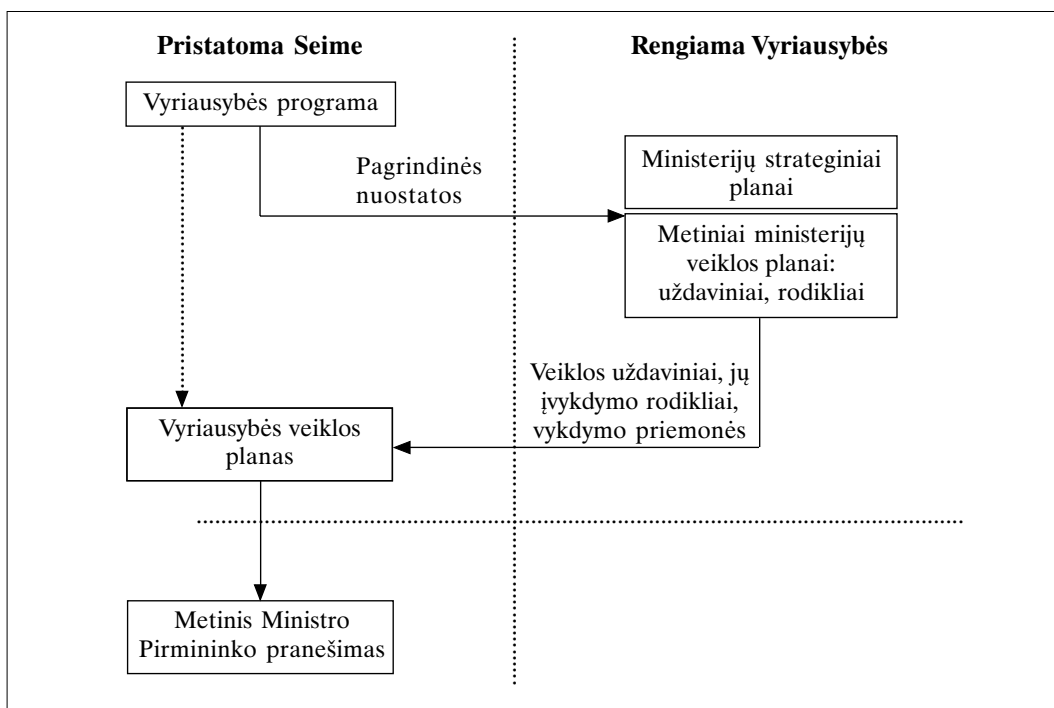
Grįžtant prie naujosios viešosios vadybos reikšmės, reikia pabrėžti, kad čia laikomasi racionalistinės paradigmos. Vyriausybės veiklos priežiūra traktuojama kaip galimybė sustiprinti parlamentinę jos veiklos kontrolę. Šiuo atveju Vyriausybei suteikiama gana didelė veiksmų laisvė, smulkmenišką priežiūrą pakeičia strateginė, o Vyriausybės veikla vertinama pagal veiklos rezultatus atspindinčius rodiklius.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės atskaitomybės Seimui sistemos analizė ir siūlomi pakeitimai¹

Kiek dabartinė Lietuvos Respublikos Vyriausybės atskaitomybės teisinio reglamentavimo sistema leidžia įtvirtinti naujas Parlamento ir Vyriausybės santykių formas? Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas apibrėžia Vyriausybės ministrų atskaitomybės formą. Vyriausybės įstatymo 26 straipsnio 6 punktas [21] teigia: „*(Ministrai) teikia Vyriausybei ministerijos metines veiklos ataskaitas, kaip vykdoma Vyriausybės programa, jos įgyvendinimo priemonės bei ministerijos strateginiai veiklos planai, ir Ministro Pirmininko reikalavimu atsiskaito už savo veiklą*“. Todėl galima teigti, kad šis įstatymo punktas sudaro prielaidas Lietuvos Respublikos Vyriausybei taikyti Vyriausybės (užsakovo) ir ministerijų (vykdytojo) vadybinių santykių principus.

Kita vertus, jau dabar teisiškai įtvirtintas programinis finansavimas, strateginiai ministerijų veiklos planai, ministerijų metinės ataskaitos Vyriausybei, Vyriausybės metinė ataskaita Seimui. Visos šios priemonės turėtų užtikrinti vadybinę Vyriausybės atskaitomybę. Tačiau dokumentuose pateikti tikslai yra abstraktūs, o jų pasiekimo rodikliai nepateikti arba pateikti tik tie, kurie yra „patogūs“ Vyriausybei (pvz., nedarbo mažėjimas). Štai Vyriausybės programoje, patvirtintoje 2004 m. gruodžio 14 d. [22], žodžiai „tobulinti“ arba „patobulinti“ pavartoti 27 kartus, o žodis „skatinti“ – 60 kartų. Jau pati semantika atspindi dokumento orientaciją į procesą, o ne į rezultatus. Kitaip tariant, veikla yra legitimuo-

¹ Ši dalis pagrįsta tyrimu, kuris buvo atliktas Demokratinės politikos instituto užsakymu.



3 pav. Vadybinės ministerinės atskaitomybės dimensijos stiprinimo priemonės

jama pačiu procesu, kurio rezultatai yra neapibrėžti.

Vyriausybės veiklos pagrindas yra Vyriausybės programa. Programos pagrindiniai tikslai turėtų atsispindėti atskirų ministerijų strateginiuose planuose. Šiuo metu rengiant strateginius planus ministerijos privalo vadovautis Vyriausybės nutarimu Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“, priimtu 2002 m. birželio 6 d. [23]. Nutarimo 61 punktą teigia, kad strateginių planų įgyvendinimo stebėseną atliekama „viso proceso metu ir visais lygiais“. Tačiau iš tikrųjų įtvirtinta tik biudžeto lėšų panaudojimo programoms vykdyti teisinė atsakomybė. Nors ministerijos pateikia savo veiklos tikslus, uždavinius ir įgyvendinimo priemones, vadybinė strateginio plano vykdymo kontrolė yra deklaratyvi ir neturi įgyvendinimo mechanizmo. Be metodikoje įtvirtinto kasmetinio biudžeto planavimo proceso, turi būti apibrėžtas ir kasmetinių vadybinių rodiklių nustatymas bei jų vykdymo priežiūra Vyriausybėje ir Seime.

Lietuvos Respublikos Seimo statuto 206 straipsnis numato Vyriausybės narių valstybės įstaigų vadovų ataskaitas: „Valstybės institucijų vadovai, kuriuos skiria Seimas arba kurių paskyrimui reikalingas Seimo pritarimas, kartą per metus (paprastai iki kovo 1 d.) pateikia metinę institucijos veiklos ataskaitą. Gavęs tokią ataskaitą, Seimo Pirmininkas informuoja apie tai Seimą ir Seimas

sprendžia, kuriam komitetui pavesti nagrinėti pateiktą ataskaitą. Išnagrinėjęs ataskaitą, komitetas parengia išvadą ir nutarimo projektą, kurie Seimo posėdyje svarstomi kartu su valstybės institucijos vadovo ataskaita. Seimas priima nutarimą dėl institucijos vadovo ataskaitos ir institucijos veiklos“. To paties dokumento 207 straipsnis įpareigoja Vyriausybę teikti metinę savo veiklos ataskaitą: „Kiekvienais metais (iki kovo 31 d.) Vyriausybė privalo pateikti savo metinę veiklos ataskaitą, kurioje taip pat turi būti aptarti ir artimiausio laikotarpio Vyriausybės veiklos prioritetai. Vyriausybės veiklos ataskaitą pateikia Ministras Pirmininkas, kuris pateikimo metu atsako į Seimo narių klausimus. Klausimai užduodami tokia pat tvarka kaip Vyriausybės valandos metu.“ Tačiau iki šiol Vyriausybės teiktose ataskaitose paprastai buvo siekiama parodyti, kiek ir kokių vienos ar kitos srities įstatymų projektų, strategijų, kitų teisės aktų parengta. Taip ir lieka neaišku, kokių tikslų buvo siekta tų įstatymų pakeitimais ir ar juos pasiekta. Vyriausybės teikiamose metinėse ataskaitose yra nurodomi ūkio plėtrą, socialinę politiką ir kitas Vyriausybės veiklos sritis apibūdinantys skaičiai, tačiau neaišku, ar iš tiesų tokių rodiklių ir buvo siekta ir koks Vyriausybės indėlis, kad tie skaičiai būtų būtent tokie.

Vadybinis politinės atskaitomybės modelis turi būti kuriamas iš dalies nagrinėjant atskirų institucijų, ypač Vyriausybės kanceliarijos, vykdomus uždavinius.

3 paveiksle parodytos Vyriausybės atskaitomybės stiprinimo priemonės. Pirmą, siūloma įdiegti Vyriausybės veiklos planą, kurį pateikia Ministras Pirmininkas, pristatymą Seime. Vyriausybės veiklos plane, remiantis ministerijų strateginiais planais, turi būti pateikti pagrindiniai ministerijų veiklos uždaviniai, jų įvykdymo rodikliai bei priemonės uždaviniams pasiekti. Apibrėžiami kiekvienų Vyriausybės kadencijos metų veiklos uždaviniai. Taip pat turėtų būti patikslinti reikalavimai ministerijų rengiamiems strateginiams planams bei veiklos planams taip, kad juose būtų apibrėžti ministerijų siekiami pamatuojami tikslai, uždaviniai, jų vykdymo rodikliai, priemonės jiems pasiekti bei jų įgyvendinimo priežiūra. Siekiant užtikrinti geresnę ministerijų rengiamų strateginių bei veiklos planų kokybę, reikėtų iš esmės pertvarkyti Vyriausybės kanceliariją, kurios svarbiausiu uždaviniu turėtų tapti ministerijų rengiamų strateginių planų kokybės užtikrinimas, jų atitiktis Vyriausybės programai bei jų įgyvendinimo priežiūra. Siūloma taip pat iš esmės pakeisti metinio Ministro Pirmininko pranešimo Seime turinį. Pranešime apžvelgiami pagrindiniai Vyriausybės uždaviniai, kurie turėjo būti atlikti per metus, jų atlikimo laipsnis. Pranešime turėtų būti įvertinti Vyriausybės pasiekti rodikliai ir pateikti kitų metų uždaviniai.

Šios priemonės leistų žengti pirmąjį žingsnį pereinant nuo pasiaiškinamosios prie atskaitomosios Vyriausybės veiklos kontrolės, didinat Vyriausybės politinę atsakomybę piliečiams už per rinkimus duotus įsipareigojimus. Siūlomų priemonių įgyvendinimas neišvengiamai susidurs su kliūtimis, kurios yra „užprogramuotos“ Lietuvos teisės aktuose, reglamentuojančiuose Vyriausybės veiklą ir priežiūrą:

1. Ministerinės atsakomybės principas pirmenybę suteikia atskaitomybei už įstatymų vykdymą. Sunku kontroliuoti tokių įsipareigojimų vykdymą, jeigu šie įsipareigojimai nėra apibrėžti įstatymiškai (kaip kad yra įstatymu apibrėžtas biudžeto lėšų panaudojimas).

2. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas nustato, jog ministrai vadovauja jiems pavestoms sritims ir yra atsakingi Seimui. Kitaip tariant, Seimas vykdo kontrolę ministerijų, kurioms atstovauja ministrai. Taigi lieka neaiškus Ministro Pirmininko metinio pranešimo vaidmuo.

3. Ministro Pirmininko aparatas neturi vadybinės ministerijų kontrolės mechanizmo. Neiškiami šios padėties padariniai atsispindi ministerijų strateginiuose planuose, kur veiklos tikslai, uždaviniai ir įgyvendinimo priemonės yra tik deklaratyvaus pobūdžio.

Antra vertus, egzistuoja daug fundamentalesnė problema, susijusi su vadybos metodų taikymu viešajame administravime. Vadybinė atskaitomybės forma negali pakeisti politinės. Kaip pažymi Weberis [20], biurokratija turi būti pavaldi parlamento valiai. Kitais žodžiais tariant, pirmiausia turi būti politinė kontrolė. Naujosios viešosios vadybos sąvoka daug ką apgauna. Iš tikrųjų tai ne tiek vadyba, kiek tam tikrų politinių nuostatų sistema. Naujoji viešoji vadyba visų pirma siejama su Naujosios dešinės politine programa, kuri, anot Heldo [24], buvo stipriai veikiamą klasikinės liberalizmo doktrinos, esančios už didesnę individo laisvę, atskaitingesnę valdžią ir veiksmingą valdymo administravimą, kuriam netrukdytų korupciniai ryšiai ir pernelyg sudėtingos taisyklės.

Išvados

1. Lietuvos viešojo administravimo ir viešosios politikos akademiniame diskurse išgali nuomonė, kad naujoji viešoji vadyba yra tiesiog tam tikrų vadybos metodų sistema, kurią galima taikyti labai plačiai – pradedant valstybiniu makrovaldymo lygiu ir baigiant viešojo administravimo įstaigų valdymu. Kaip parodė viešojo administravimo institucijų atskaitomybės formų analizė, vadybinė atskaitomybė egzistuoja tik įmonės viduje, tuo tarpu valstybės institucijų tarpusavio atskaitomybė išlieka politinė. Politinės atskaitomybės forma gali būti sustiprinta vadybine dimensija, kuri suponuoja konkrečių veiklos uždavinių formulavimą, galimybę išmatuoti veiklos rezultatus ir įvertinti, koku laipsniu buvo pasiekti numatyti uždaviniai.

2. Vyriausybės veiklos parlamentinė priežiūra turi būti sustiprinta taikant vadybinius politinės kontrolės elementus. Vienas iš tokių elementų yra Vyriausybės veiklos planas, kurį pateikia Ministras Pirmininkas, pristatymas Seime. Šiame plane turi būti pateikti pagrindiniai ministerijų veiklos uždaviniai, jų įvykdymo rodikliai bei priemonės uždaviniams pasiekti.

3. Turi būti patikslinti reikalavimai ministerijų rengiamiems strateginiams planams bei veiklos planams taip, kad juose būtų apibrėžti ministerijų siekiami pamatuojami tikslai, uždaviniai, jų vykdymo rodikliai, priemonės jiems pasiekti bei jų įgyvendinimo priežiūra.

4. Būtina iš esmės pakeisti metinio Ministro Pirmininko pranešimo Seime turinį. Pranešime turi būti apžvelgiami pagrindiniai Vyriausybės uždaviniai, kurie turėjo būti atlikti per metus, jų atlikimo laipsnis. Pranešimas turėtų įvertinti Vy-

riausybės pasiektus rodiklius ir pateikti kitų metų uždavinius.

5. Siekiant įgyvendinti anksčiau aprašytas priemones būtina atsižvelgti, kad vykdytojas, šiuo atveju Vyriausybė, yra linkęs elgtis oportunistiškai, siūlydamas sunkiai išmatuojamą veikos „produktą“ bei nusišaldamas nuo užsakovo dalį sau nepalankios informacijos. Vadybos požiūriu ši problema sprendžiama keičiant institucinę sąrangą, pavyzdžiui, pereinant nuo santykių rinkoje prie hierarchinių santykių firmos viduje. Tačiau viešosios politikos atveju šis variantas nėra tinkamas. Vienas iš sprendimo būdų yra ministerijų vykdomos veiklos vertinimas viešųjų paslaugų teikimo požiūriu, parlamentinių komitetų vaidmens stiprinimas bei naujų komitetų sukūrimas.

6. Naujoji viešoji vadyba nėra ir negali būti vaistas nuo visų Lietuvos viešojo administravimo ligų. Kaip pabrėžia Lane [9], vadybos modelis tinka tik produkuojančiai valstybei. Lietuvoje, kuri yra labiau perskirstanti nei produkuojanti valstybė, naujosios viešosios vadybos modelis geriausiu atveju gali būti įgyvendintas tik mikrolygmeniu, tobulinant viešųjų institucijų vadybą. Norint taikyti naujosios viešosios vadybos metodus valstybiniame makrolygmeniu, reikalingi politiniai pokyčiai, kurie leistų pereiti nuo administracinio procedūrinio valstybės valdymo prie savo piliečiams paslaugas teikiančios valstybės tipo.

Literatūra

1. Mulgan R. „Accountability“: An ever-expanding concept? *Public Administration*. 2000. Vol. 78. No. 3. P. 555–573.
2. Romzek B. S., Dubnick M. J. Accountability in the public sector: lessons from the Challenger tragedy. *Public Administration Review*. 1987. No. 47. P. 227–238.
3. Romzek B. S., Ingraham P. W. Cross pressures of accountability: initiative, command, and failure in the Ron Brown plane crash. *Public Administration Review*. 2000. No. 60. P. 240–253.
4. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Public Sector*. Reading, M: Addison-Wesley Publishing Company, 1992.
5. Hood C. A public management for all seasons. *Public Administration*. 1991. Vol. 69. P. 3–19.
6. Guogis A., Gudelis D. Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai // *Viešoji politika ir administravimas*. 2003. Nr. 4. P. 26–34.
7. Coase R. H. The Nature of the Firm. *Economica* (N. S.). Vol. 4. 1937. P. 386–405.
8. Williamson O. E. Transactions Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*. No. 22. 1979. P. 223–261.
9. Lane J.-E. *Viešasis sektorius. Sąvokos, modeliai ir požiūriai*. Vilnius: Margi raštai, 2001.
10. Eisenhardt K. M. Agency theory: An assessment and review. *Academy of Management Review*. 1989. Vol. 14. No. 1. P. 57–74.
11. Nakrošis V. *Viešoji administracija. Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida* / Sud. Krupavičius A., Lukošaitis A. Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004.
12. Stone B. Administrative accountability in the Westminster democracies: towards a new conceptual framework. *Governance*. 1995. Vol. 8. No. 4. P. 505–526.
13. Barberis P. The New Public Management and a new accountability // *Public Administration*, 1998. Vol. 76. P. 451–470.
14. Wilson W. The Study of administration. *Political Science Quarterly*. 1887. Vol. 2. No. 2. P. 197–222.
15. Denhardt R. B. *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarve, 2001.
16. Lindblom C. E., Woodhouse E. J. *Politikos formavimo procesas*. Vilnius: Algarvė, 1999.
17. Hughes O. E. *Public Management and Administration*. New York: St. Martin's Press, 1999.
18. Thom N., Ritz A. *Viešoji vadyba. Inovaciniai viešojo sektoriaus valdymo metmenys*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004.
19. Stone D. *Viešosios politikos paradoksai. Sprendimų priėmimo menas politikoje*. Vilnius: Eugrimas, 2004.
20. Weber M. *Economy and Society. Parts 1 and 2*. Berkeley: University of California Press, 1917/1968.
21. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas.
22. Lietuvos Respublikos Vyriausybės programa.
23. Nutarimas dėl strateginių planų.
24. Held D. *Demokratijos modeliai*. Vilnius: Eugrimas, 2002.
25. Puškorius S. *Viešasis administravimas kuriant informacinę (pilietinę) visuomenę (vadybinis aspektas)*. Vilnius: Lietuvos teisės akademija, 2000.
26. Raipa A. Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. *Viešoji politika ir administravimas*. 2002. Nr. 1. P. 11–20.
27. Domarkas V. Naujieji viešojo administravimo raidos aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2004. Nr. 7. P. 7–15.

Žilvinas Židonis
Tadas Sudnickas

New Public Management and Ministerial Accountability

Summary

This article examines the problem of ministerial accountability from the perspective of New Public Management. In the beginning different types of accountability are discussed and analyzed. Based on the transaction costs theory and agency theory, the model of ministerial accountability is developed. This model has been employed to analyze accountability relationships between Lithuanian Parliament and Government. Finally, the authors propose some remedies in order to introduce managerial dimension of ministerial accountability. At the same time, authors argue that, while New Public Management may be effective in addressing certain public policy issues, in the case of ministerial accountability, political control should play a key role.

Žilvinas Židonis – Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo fakulteto Viešojo administravimo katedros dėstytojas socialinių mokslų daktaras.
Elektroninis paštas zzidonis@mruni.lt

Tadas Sudnickas – Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo fakulteto dekanas, technologijos mokslų daktaras.

Elektroninis paštas tsudnick@mruni.lt

Straipsnis įteiktas 2005 m. rugsėjo mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2005 m. lapkričio mėn.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.14.27174