



MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

VIEŠASIS VALDYMAS

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

VIEŠASIS VALDYMAS

Vadovėlis

Vilnius 2010

UDK 351/354(075.8)

Sm-05

Atsakingasis redaktorius – dr. Vainius Smalskys

R e c e n z a v o:

Šiaulių universiteto Socialinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo katedros vedėja doc. dr. **Diana Šaparnienė**;

Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo katedros doc. dr. **Juozas Matakas**;

Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo fakulteto Viešojo administravimo katedros doc. dr. **Regimantas Čiupaila**

Vadovėlis svarstytas Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo fakulteto tarybos 2009 m. gruodžio 3 d. posėdyje (protokolas Nr. 2VA-3) ir rekomenduotas spausdinti

Vadovėlis svarstytas Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo fakulteto Viešojo administravimo katedros 2009 m. gruodžio 2 d. posėdyje (protokolas Nr. 1VAK-8) ir rekomenduotas spausdinti

Mykolo Romerio universiteto mokslinių-mokomųjų leidinių aprobavimo spaudai komisija 2009 m. gruodžio 17 d. posėdyje (protokolas Nr. 2L-3) vadovėlį patvirtino spausdinti

Visos leidinio leidybos teisės saugomos. Šis leidinys arba kuri nors jo dalis negali būti dauginami, taisomi arba kitu būdu platinami leidėjui nesutikus.

Turinys

PRATARMĖ.....	6
---------------	---

I skyrius. Viešojo administravimo samprata

1. Viešojo administravimo santykis su kitais mokslais.....	10
<i>Vainius SMALSKYS</i>	
2. Pagrindinės viešojo administravimo sąvokos.....	23
<i>Dangis GUDELIS</i>	
3. Viešojo administravimo tyrimų metodologinės problemos.....	40
<i>Aleksandras PATAPAS</i>	

II skyrius. Viešojo administravimo istorinė raida

1. Administraciniai ir valdymo procesai senovės valstybėse.....	50
<i>Jolanta URBANOVIČ</i>	
2. Valstybių valdymas viduramžiais.....	69
<i>Vainius SMALSKYS</i>	
3. Valdymo pokyčiai absoliutinių monarchijų susiformavimo laikotarpiu.....	87
<i>Vainius SMALSKYS</i>	

III skyrius. Teoriniai viešojo administravimo pagrindai

1. Tradicinis (hierarchinis) viešasis administravimas.....	108
<i>Aleksandras PATAPAS</i>	
2. Naujoji viešoji vadyba.....	123
<i>Dangis GUDELIS, Aleksandras PATAPAS</i>	
3. Naujasis viešasis valdymas.....	137
<i>Arvydas GUOGIS</i>	

IV skyrius. Viešojo administravimo ir viešosios politikos santykis

1. Politikos ir administravimo sąveika viešajame valdyme..... 152
Alvydas RAIPA
2. Viešosios politikos įgyvendinimas ir interesų grupės..... 164
Mantas BILEIŠIS

V skyrius. Viešojo valdymo sistema

1. Bendrieji ir specialieji viešojo valdymo principai..... 180
Aleksandras PATAPAS
2. Valstybės vykdomoji valdžia..... 195
Mantas BILEIŠIS
3. Teritorinė savivalda..... 214
Algirdas ASTRAUSKAS
4. Piliečių dalyvavimas sprendimų priėmimo procese: sąvoka ir esmė..... 238
Miglė BERNOTIENĖ

VI skyrius. Viešojo administravimo sritys

1. Žmogiškųjų išteklių valdymas viešajame sektoriuje..... 254
Tadas SUDNICKAS
2. Viešųjų paslaugų ir įmonių privatizavimas Lietuvoje.
Turto fondo funkcijos ir veikla..... 266
Vladimiras OBRAZCOVAS
3. Viešųjų programų ir projektų valdymas..... 280
Aistė DIRŽYTĖ
4. Viešųjų paslaugų teikimo administravimas..... 294
Andrius STASIUKYNAS
5. Viešųjų pirkimų proceso valdymas..... 305
Aistė DIRŽYTĖ ir Aleksandras PATAPAS

VII skyrius. Viešojo sektoriaus modernizavimas

1. Viešojo ir privataus sektorių partnerystė.....	322
	<i>Dangis GUDELIS</i>
2. Kokybės valdymo modelių taikymas viešajame sektoriuje.....	339
	<i>Dangis GUDELIS</i>
3. Marketingas viešajame sektoriuje.....	352
	<i>Žilvinas ŽIDONIS</i>
4. Elektroninių viešųjų paslaugų modeliai.....	366
	<i>Tadas LIMBA</i>
TRUMPAI APIE AUTORIUS.....	387

Pratarmė

Viešasis administravimas Lietuvoje yra palyginti nauja mokslinė disciplina. Aukštosiose mokyklose ji dėstoma apie penkiolika metų. Iki 1994-ųjų viešasis administravimas Lietuvoje buvo nagrinėjamas teisiniu aspektu. Studentai su viešuoju administravimu susipažindavo per administracinės teisės paskaitas.

Šiandien, globalizacijos amžiuje, vien teisinio požiūrio į viešąjį administravimą nebeužtenka. Siekiant viešojo sektoriaus veiksmingumo, vis dažniau taikomi vadybiniai valdymo metodai. Daugelis šalių Europoje, taip pat JAV, Kanada, Australija, Naujoji Zelandija per pastutinius dešimtmečius dar labiau demokratizavosi. Šių šalių piliečiai (jų grupės, bendruomenės) aktyviau veikia viešosios valdžios sprendimus. Viešojo valdymo sistemai įtaką daro įvairios modernizavimo tendencijos.

Paskutiniaisiais dešimtmečiais tradicinį (hierarchinį) viešąjį administravimą, kurio elementų galima rasti įvairiose istorinio valstybių vystymosi epochose, bandyta reformuoti pasitelkiant naujosios viešosios vadybos paradigmą. Pastaruoju metu nepasitvirtinusius naujosios viešosios vadybos principus bandoma šalinti dar labiau įtraukiant piliečius į viešosios valdžios (ypač vietiniu valdymo lygmeniu) sprendimų įgyvendinimo procesą ar grįžtant prie tradicinio (hierarchinio valdymo) modelio. Visada aktuali yra viešosios politikos ir viešojo administravimo sudvejinimo problema. Vis labiau įsigali nauja sąvoka – „viešasis valdymas“. Todėl analizuojant viešojo valdymo procesus, dėstant viešojo administravimo studijų dalykus būtina pabrėžti viešojo sektoriaus tyrimų tarpdiscipliniškumą. Sąvoka „viešasis valdymas“ yra platesnė negu „viešasis administravimas“. Ji apima viešosios politikos formavimą ir viešąjį administravimą. Viešojo valdymo proceso dalyviai yra įvairios piliečių grupės, privataus sektoriaus atstovai, ypač dalyvaujantys viešojo ir privataus sektorių partnerystės programose.

Vadovėlyje „Viešasis valdymas“ viešojo valdymo procesai pateikiami įvairiais (vadybos, viešosios politikos, iš dalies teisiniais ir istori-

niais) aspektais. Pirmoje dalyje „Viešojo administravimo samprata“ Vainius Smalskys nagrinėja viešojo administravimo santykį su kitais mokslais. Apžvelgiami socialiniai ir kiti mokslai, labiau veikiantys viešąjį administravimą. Pagrindines viešojo administravimo sąvokas aptaria Dangis Gudelis. Viešojo administravimo tyrimų metodologines problemas ir tyrimų perspektyvas analizuoja Aleksandras Patapas.

Antroje dalyje „Viešojo administravimo istorinė raida“ Jolanta Urbanovič nagrinėja senovės valstybių valdymą. Vainius Smalskys aptaria valdymo procesus viduramžiuose ir administravimo pokyčius absoliutinių monarchijų susiformavimo laikotarpiu.

Trečioje dalyje „Viešojo administravimo teoriniai pagrindai“ Aleksandras Patapas supažindina su tradicinio hierarchinio viešojo administravimo modeliu. Dangis Gudelis ir Aleksandras Patapas pateikia pagrindinius naujosios viešosios vadybos (NVV) principus ir apžvelgia neigiamus jos aspektus. Naujojo viešojo valdymo modelį pristato Arvydas Guogis.

Ketvirtoje dalyje „Viešojo administravimo ir viešosios politikos santykis“ Alvydas Raipa nagrinėja politikos ir administravimo sąveikos aspektus ir pateikia viešojo valdymo apibrėžimą. Mantas Bileišis aptaria interesų grupių įtaką politikos formavimo procesui.

Penktoje dalyje „Viešojo valdymo sistema“ Aleksandras Patapas supažindina su bendraisiais ir specialiaisiais viešojo valdymo principais. Mantas Bileišis apžvelgia vykdomosios valdžios veikimo principus ir iššūkius šiuolaikinei valstybei. Algirdas Astrauskas pristato teritorinę savivaldą kaip decentralizuoto valstybės valdymo formą. Teisinius piliečių dalyvavimo sprendimų priėmimo procese aspektus aptaria Miglė Bernotienė.

Šeštoje vadovėlio dalyje „Viešojo administravimo sritys“ Tadas Sudnickas nagrinėja žmoniškųjų išteklių valdymo viešojo sektoriaus organizacijose aspektus. Valstybės turto privatizavimo ir Turto fondo veiklą aptaria Vladimiras Obrazcovas. Aistė Diržytė supažindina su viešųjų projektų ir programų valdymu. Viešųjų paslaugų teikimo administravimą ir jo prielaidas vertina Andrius Stasiukynas. Aistė Diržytė ir Aleksandras Patapas aprašo viešųjų pirkimų valdymo procesus.

Septintoje dalyje „Viešojo sektoriaus administravimas“ Dangis Gudelis apžvelgia viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės privalumus bei strateginio ir kokybės valdymo aspektus. Žilvinas Židonis apibrėžia

viešojo sektoriaus marketingo vaidmenį viešajame sektoriuje. Elektroninių viešųjų paslaugų modelius pristato Tadas Limba.

Vadovėlis „Viešasis valdymas“ gali būti naudingas ne tik viešojo administravimo bakalauro studijų studentams, bet ir magistrantams, viešojo sektoriaus darbuotojams, valstybės ir savivaldybių tarnautojams.

Vadovėlio autoriai dėkoja Mykolo Romerio universiteto vadovybei, Viešojo administravimo fakulteto dekanatui, Viešojo administravimo katedros dėstytojams, šios katedros doktorantams Andriui Stasiukynui ir Ramunei Kasperavičiūtei, recenzentams docentams Dianai Šaparnienei, Juozui Matakui ir Regimantui Čiupailai, daug prisidėjusiems, kad ši knyga išvystų dienos šviesą ir taptų prieinama studentams bei kitiems skaitytojams.

Vadovėlio autorių vardu – doc. dr. Vainius Smalskys

I skyrius

Viešojo administravimo samprata

1. Viešojo administravimo santykis su kitais mokslais

Mokslo kryptys, darančios didžiausią įtaką viešojo administravimo tyrimo metodams. Viešasis administravimas yra kompleksinė mokslinė disciplina, kurioje tarpsta įvairūs požiūriai ir skirtingi tyrimo metodai. *Kai kurie mokslininkai viešąjį administravimą suvokia kaip teisės mokslo dalį, kitiems viešasis administravimas yra viena iš politikos mokslų šakų, tretieji viešojo administravimo procesus tyrinėja vadybiniu aspektu. Viešajame administravime taikomi sociologijos, ekonomikos, istoriografijos tyrimų metodai.* Todėl ir kyla klausimas, ar viešasis administravimas yra savarankiškas mokslas ir kiek jis siejasi su kitais mokslais. Tyrinėtojai, rašydami apie viešojo administravimo tyrimus, vartoja terminą „tapatybės krizė“ [Leonski, 2001, p. 19–20]. Tapatybei apibrėžti stinga vienalytės terminologijos, todėl terminus tenka skolintis iš įvairių kitų mokslų sričių. Taip pat nesutariama, ar viešojo administravimo disciplina turėtų apsiriboti tik praktinių valdymo klausimų sprendimu, ar taip pat analizuoti ir kritiškai vertinti platesnio masto socialinius procesus.

Viešojo administravimo mokslinė disciplina plačiąja prasme gali būti suvokiama kaip mokslas, tiriantis planuojamą ir reguliarią veiklą, suburiančią ir organizuojančią finansinius, žmogiškuosius ir materialinius išteklius tam, kad būtų patenkinti viešojo sektoriaus poreikiai. Tačiau viešojo administravimo kaip savarankiško mokslo tapatybę lemia istoriniai šios mokslinės disciplinos formavimosi ypatumai ir skirtumai kontinentinėje Europoje ir anglosaksų šalyse. Kontinentinės Europos viešojo administravimo tyrinėtojai (dažniausiai administracinės teisės specialistai) ilgą laiką viešąjį administravimą suprato kaip atskirą mokslą ir vadino jį ne viešojo administravimo mokslu, bet **administravimo mokslu** [Smalskys, 2002, p. 55–60]. **Jie skyrė tris administravimo mokslo disciplinas: viešojo administravimo mokslinę discipliną,**

administravimo (viešąją) politiką ir administracinę teisę. Administravimo mokslinių disciplinų triadoje viešojo administravimo mokslinė disciplina turi suteikti žinių apie administracinių organizacijų veiklą: vadybinius įvairių viešojo sektoriaus organizacijų veiklos principus, o administracinė (viešoji) politika užsiima tikslingu administravimo veiksmų formavimu. Tuo tarpu administracinės teisės objektas yra administracinės teisės normų įgyvendinimas santykiuose tarp piliečių ir viešosios administracijos, taip pat – tarp įvairių viešojo sektoriaus organizacijų. Viešąją politiką ir teisę sieja glaudus ryšys. Politikai ir valstybės tarnautojai kuria teisės aktus, prisideda prie įstatymų projektų rengimų, t. y. tiesiogiai veikia šalies teisinę ir administracinę sistemą. Politiniai sprendimai negali prieštarauti Konstitucijai – pagrindiniam šalies įstatymui.

Toks skirstymas nėra be priekaištų, todėl administracijos mokslo savarankiškumas gali pasirodyti dirbtinis. Tačiau šis skirstymas padeda nustatyti tris pagrindines socialinių mokslų kryptis, turinčias didžiausią įtaką viešajam administravimui: **vadybą, politikos mokslus ir teisę.** Viešasis administravimas reikalauja vadybinio efektyvumo, politinio supratimo ir teisinių sprendimų įgyvendinimo vienovės. Viešasis administravimas nėra tik neutralus techninis procesas, tai procesas, glaudžiai susijęs su politika, teise, valdymo efektyvumo klausimais ir pilietinės visuomenės plėtra.

- *Viešasis administravimas siejamas su vadybos disciplina. Vadyba tai beveik tas pats, kas ir viešasis administravimas, tik šiek tiek skiriasi objektas. Vadybą domina bet kurios organizacijos, ne tik viešosios.*
- *Viešasis administravimas taip pat siejamas su politikos mokslais.*
- *Viešasis administravimas yra suvokiamas kaip viešosios (administracinės) teisės sritis.*

Viešojo administravimo disciplina siejasi ir su *sociologija*. Sociologija – tai mokslas apie visuomenę, joje vykstančius reiškinius. Viešojo valdymo procesai, organizaciniai pokyčiai gali būti organizacijų sociologijos dalis. Sociologo M. Vėberio (M. Weber) sukurta biurokratijos teorija yra įtraukta į viešojo administravimo mokslinę discipliną ir šandien M. Vėberis yra laikomas viešojo administravimo klasiku. M. Vėberio sukurta teorijos pagrindu buvo suformuota tradicinio hierarchinio

viešojo administravimo paradigma (teorinių ir metodologinių prielaidų, kuriomis ilgą laiką rėmėsi viešojo administravimo tyrimai, visuma).

Viena iš sociologijos teorijų – *organizacijų sociologija*, tyrinėja organizacinius valdymo procesus, vadovavimo stilius, aplinkos įtaką organizacijų valdymui, valdymo sprendimų priėmimo procesus ir kt. Šiuos procesus viešojo administravimo organizacijose analizuoja viešojo sektoriaus tyrėjai [Guščinskienė, 2000, p. 47–58]. Kita vertus, universalūs tyrimų metodai, taikomi visuose socialiniuose moksluose (taip pat ir viešajame administravime), yra dažniausiai iš sociologijos mokslo srities. Sociologijos kryptčiai būtų galima priskirti tokius metodus (kurie taikomi ir viešajame administravime) kaip stebėjimas, apklausa, interviu, eksperimentas ir kt. Statistiniai metodai iš dalies gali būti priskirti ekonomikos mokslui.

Viešojo administravimo studijos ir tyrimai glaudžiai siejasi su visais išvardytais socialiniais mokslais, iš kurių didžiausią įtaką turi vadyba, politikos mokslai, teisė, iš dalies sociologija ir ekonomika. Kaip jau buvo minėta, kontinentinėje Europoje (Vokietijoje, Prancūzijoje, Italijoje ir kt.) viešojo administravimo tyrimais ilgą laiką dažniausiai užsiėmė teisininkai, todėl paprastai administracinės teisės tyrinėtojų čia vartojama terminologija daugiausia turi teisinį charakterį. Tuo tarpu anglosaksų šalių viešajame administravime (Didžiojoje Britanijoje, JAV, Australijoje, Naujojoje Zelandijoje ir kt.) vyravo politologinis, vadybinis ir sociologiniai požiūriai. Anglosaksų šalyse istoriškai taip susiklostė, kad nesusiformavo atskira administracinės teisės šaka. Santykiai tarp piliečių ir viešosios administracijos visą laiką buvo reguliuojami civilinės teisės normų.

Administracinė teisė tose šalyse dažnai yra neatskiriama civilinės teisės dalis. Vadybinis ir politologinis požiūriai atsispindėjo ir atsispindi tose valstybėse vartojamoje viešojo valdymo terminologijoje. Dabartiniu metu, siekiant viešojo administravimo efektyvumo, valdymo, nukreipto į rezultatus, vis labiau pabrėžiant vadybinį, o ne teisinį viešojo administravimo aspektą, išryškėja savitas konvergencijos reiškinys – linkstama vartoti anglosaksiškos kilmės terminą „*viešasis valdymas*“ (*public management*) kaip viešojo administravimo sinonimą. Tokie terminai kaip „viešasis valdymas“, „viešojoji vadyba“ tampa universalūs ir vartojami tiek kontinentinės Europos, tiek anglosaksų šalyse.

Paskutiniaisiais dešimtmečiais viešasis administravimas kaip mokslo ir studijų disciplina vis labiau pabrėžia vadybinį ir politinį administravimo

aspektus. Šiuolaikinė viešojo sektoriaus organizacija turi gebėti pripažinti svarbiausius vadybos procesus. Nuolatinėse šiuolaikinio pasaulio transformacijose gali išlikti tik ilgalaike strategiją turinti viešojo administravimo institucija. Viešojo sektoriaus organizacija, kurios veikla nėra paremta visuomenės dalyvavimo principu (pvz., aktyvus savivaldybės institucijų ir vietos bendruomenių bendradarbiavimas sprendžiant konkrečias bendruomenės narių gyvenamosios vietos problemas, aktyvi viešosios organizacijos marketinginė veikla ir kt.), pasmerkta reformai ar būti panaikinta.

Viešojo valdymo modernizavimo reformos, paremtos *naujosios viešosios vadybos* principais, daugelyje šalių susiaurino administracinės teisės veikimo ribas. Todėl administracinė teisė lieka tarsi už borto kaip atskira, lyg ir neintegruota su viešuoju administravimu, nors tyrinėjanti viešojo valdymo procesus teisės mokslų šaka.

Kita vertus, viešasis administravimas niekada neišsivers be *teisinės* valdymo aplinkos, taip pat be valdymo teisės aktų leidimo, institucijų, įstaigų vidaus tvarkos organizavimo bei viešųjų paslaugų teikimo kontrolės.

Kartais administracinės teisės tiriamos mokslinės problemos sutampa su viešojo administravimo tyrimo vadybiniu aspektu problemomis. Taip atsitinka tada, kai teisės normos nustato tikslus. Taikant tokią normą to proceso legalumo vertinimas sutampa su tikslingumo ir efektyvumo vertinimu. Todėl galima daryti išvadą, kad administracinė teisė ir viešasis administravimas vadybiniu aspektu yra tarpusavyje glaudžiai susiję. Tačiau nereikia pamiršti, kad atliekami tyrimai yra skirtingų plotmių.

Viešojo administravimo tyrinėtojai užsiima administracinės veiklos tikslingumu (racionalumu) ir efektyvumu, o administracinės teisės mokslas – legalumu. Neturėtų būti konkurencijos tarp tų dviejų tyrimų plotmių: pvz., racionalumas išstumia legalumą todėl, kad teisinėje valstybėje racionalaus elgesio pareiga yra teisinė pareiga; neūkiškumas, tai gi neracionalūs veiksmai, yra baudžiama veika.

Viešojo administravimo tyrinėtojams didelę reikšmę turi administracinės teisės normomis reguliuojami faktai. Jeigu žinome teisės normas, tai bent iš dalies aišku, kaip administracija veikia. Pavyzdžiu galėtų būti savivaldybės skirto seniūno skyrimo ir atleidimo procedūra. Viešojo administravimo tyrinėtojams yra svarbu, ar atleidimo procedūra stabilizuoja ir padaro efektyvesnę tos institucijos veiklą. Jeigu atleidimo

procedūra tapati skyrimo procedūrai, vadinasi, įstatymų leidėjai nenori didesnės stabilizacijos, jei ta procedūra labiau komplikauta, tai rodo, kad įstatymų leidėjas siekia užtikrinti institucijos stabilumą. Administracinė teisė rūpinasi, ar ši procedūra atitinka įstatymus.

Nagrinėjant vadybines viešojo sektoriaus reformas galima teigti, kad jos glaudžiai susijusios ne tik su administracine teise, bet ir su kitomis *teisės mokslo* šakomis. Valstybės konstitucija nustato teisinės viešojo valdymo institucijų veiklos ribas. *Konstitucinė teisė* sunormina vyriausybės, savivaldybių ir kitų institucijų veiklą. Kita vertus, bet koks siūlomas viešojo administravimo vadybinis modelis (pvz., savivaldybių merų veiklos modelis) negali prieštarauti konstitucijai. Konstitucinė teisė veikia ne tik politinius, bet ir vadybinius sprendimus.

Šiuolaikinėms viešojo valdymo modernizavimo reformoms didelę įtaką turi *darbo teisė*. Vykdam naujosios viešosios vadybos reformas valstybės tarnybos ir viešojo sektoriaus personalo valdymo srityje ir įvedant sutartis tarp tarnautojų ir viešojo administravimo institucijų, Valstybės tarnybos įstatymas nustoja galiojės. Santykius tarp valstybės tarnautojų ir įstaigų reguliuoja Darbo kodeksas.

Paskutinius keletą dešimtmečių yra sunku atriboti viešojo ir privataus sektoriaus tyrimų principus. Naujosios viešosios vadybos reformos iš dalies yra orientuotos į verslo vadybos metodų diegimą viešajame sektoriuje. Todėl viešojo administravimo tyrimuose irgi perimami *verslo vadybos* tyrimų metodai. Į viešojo administravimo teoriją ir praktiką tvirtai įėjo tokios kategorijos kaip „orientacija į rezultatus“, „marketingas“, „efektyvumas“, „visuotinė kokybės vadyba“ ir kt. Antai viešojo sektoriaus marketingo tyrimuose yra naudojama ir verslo organizacijų rinkodaros tyrimų patirtis.

Viešojo administravimo disciplina siejasi su *ekonomika*, antai tokia institucija kaip Finansų ministerija nužymi gaires, kaip šalies ekonomika turėtų plėtotis, kokių tikslų turėtų siekti numatomu laikotarpiu. Viešojo administravimo tyrimuose pasitelkiamos *viešųjų finansų teorijos*.

Šiuolaikinės viešojo administravimo tyrimų kryptys daugiausia remiasi vadybinėmis, politikos mokslų ir ekonominėmis teorijomis. Pagrindinės iš jų:

Vadybinės organizacijų teorijos, kurios viešojo administravimo organizacijas pripažįsta kaip išskirtinę organizacijų rūšį. Taikomos tokios teorijos kaip valdymas, „orientuotas į tikslus“, ar „kontingentų teorija“, siūlanti ieškoti tokio struktūrinio organizacijos modelio, kuriame būtų

atsižvelgiama į įvairias veiklos aplinkas (kultūrinės, vadybinės, teisinės, ekologinės ir kt.) su veikiančia viešojo sektoriaus organizacija, taip pat į organizacijos numatytų įgyvendinti tikslų specifiką.

Lyginamosios politologijos teorijos, aiškinančios viešąjį administravimą kaip sudėtinę vykdomosios valdžios dalį. Šių teorijų pagrindu yra lyginama įvairių šalių vykdomosios valdžios veikla. Remiantis lyginamosios politologijos teorijomis galima nustatyti tokias tyrimų kryptis kaip behavioristinė kryptis, tirianti politikos įgyvendintojų (viešosios administracijos) ir klientų (piliečių) administracinę elgseną bei viešojo valdymo organizacijų viduje kylančius konfliktus. Kita tyrimų kryptis, kurią būtų galima nustatyti remiantis lyginamosios politologijos teorijomis, – sisteminė analizė, „naujasis institucionalizmas“, kur yra tiriamos viešojo sektoriaus institucijos ir politikos įgyvendinimo procedūros. Dar viena tyrimų kryptis gali remtis „politine ekonomija“, kai ieškoma ryšių tarp ekonominių veiksmų (pvz., šiuolaikinės ekonomikos globalizavimas) ir valstybės valdžios sprendimų priėmimo bei valdymo mechanizmų tobulinimo.

Viešosios politikos teorijos padeda tirti sprendimų priėmimo procesus bei etapus ir vertinti valdžios sprendimų turinį, esmę.

Racionalaus pasirinkimo teorijos padeda kurti modelius, kurie siūlo efektyviausius sprendimus viešosios administracijos tikslams pasiekti. Šių teorijų pagrindu formuojamos tyrimų kryptys: viešojo pasirinkimo, kur vertinamas ir analizuojamas tokių „viešųjų gėrybių“ suteikimas visuomenės nariams, kurių negali suteikti privatūs teikėjai. Socialinio pasirinkimo teorija remiamasi tiriant socialinį ar tarpasmeninį organizacijos klimata.

Jau minėtomis *viešųjų finansų* ekonominėmis teorijomis paremti tyrimai turi ir turėjo tikslą sukurti ekonomiškesnį viešojo valdymo modelį. Viešųjų finansų teorijos siejamos su sąnaudų ir pelno koncepcija. Remiantis pastarąja, jau nuo XIX a. pabaigos vertinamas viešųjų organizacijų atliekamų darbų efektyvumas. Sąnaudų ir pelno koncepcija yra viena iš pamatinių koncepcijų, prisidėjusių kuriant naujosios viešosios vadybos paradigmą (teorinių ir metodologinių prielaidų, kuriomis dabar dažnai remiasi viešojo administravimo tyrimai, visuma) bei jos įgyvendinimo teorinius pagrindus [Izdebski, 2001, p. 52–68].

Todėl galima tvirtai teigti, kad viešasis administravimas yra vienas iš socialinių mokslų sričių. Kiekviena socialinių mokslų sritis turi apibrėžtą visuomenės reiškinių sritį kaip savo tyrimų objektą. Tačiau gali-

ma čia išvardyti tokias sąvokas kaip, pvz., organizacija, sprendimas, sistema, informacija, planavimas, kontrolė. Jos būdingos ne tik viešajam administravimui, bet ir daugeliui kitų socialinių mokslų (vadybai, teisei, politikos mokslams, sociologijai, ekonomikai ir kt.). Taip viešasis administravimas įtraukiamas į bendrą socialinių mokslų erdvę.

Kiti mokslai, tiesiogiai ar netiesiogiai darantys įtaką viešojo administravimo tyrimams. Iš humanitarinių mokslų viešojo administravimo disciplina siejasi su *istorija*. Istorijos mokslas tiria įvykius, faktus, kurie įvyko, susiklostė praeityje. Viešojo administravimo tyrimuose neišsiversime be istorinių duomenų analizės. Tyrimuose dažnai lyginami įvairių šalių valdymo modeliai, administracinės transformacijos ir jų istorinė raida vienuose ar kituose regionuose. Tokiuose tyrinėjimuose dažniausiai ir pasitelkiami istorijos mokslo metodai. Istorinių duomenų analize paremti viešojo administravimo tyrimai padeda geriau atskleisti viešojo administravimo raidos tendencijas bei viešojo sektoriaus modernizacijos problemas įvairiose šalyse. Istoriniai tyrimai padeda geriau atskleisti įvairias praeities ir dabarties viešojo valdymo sistemų panašumų ir trūkumų sąveikas [Luton, 1999, p. 205]. Antai į klausimą, kodėl Lietuvos piliečiai yra neaktyvūs sprendami savo gyvenamosios vietos problemas ir mažai bendradarbiauja su savivaldybių struktūromis, atsakymą gali padėti rasti istorinis tyrimas. Žymus viešosios politikos tyrinėtojas R. D. Putnamas (R. D. Putnam), tyrinėdamas Italijos pilietines bendruomenes bei šios šalies regionų valdžios veiksmingumą, taip pat rėmėsi pietinių ir šiaurinių regionų istorinės raidos ypatumais. Pasitelkdamas istorinius duomenis, jis bandė pagrįsti skirtumus tarp Italijos šiaurinių ir pietinių regionų pilietinių bendruomenių veiklos ir regionų valdžios veiksmingumo [Putnam, 2001, p. 161–175].

Nors įvairiais laikotarpiais organizacinės viešojo valdymo formos ir valstybės administracijai keliami uždaviniai nuolat kito, administracinės veiklos pagrindas buvo ir dabar išlieka tarnystė suvereniui. Suvereno supratimas įvairiais istoriniais laikotarpiais irgi kito. Tai galėjo būti valdovas, o vėlesniais laikais – vyriausybė. Šiandien suverenas – tai piliečiai ir jų bendruomenės, demokratiniiais rinkimais renkantis valstybės valdžią. Todėl istorinių duomenų analize pagrįsti viešojo administravimo tyrimai visada remsis santykio tarp valstybės valdymo institucijų ir suvereno (karaliaus, vyriausybės, piliečių) vertinimu bei kaita [Mazur, 2005, p. 41–57].

Viešojo administravimo disciplina siejasi su *psichologija* – valstybės tarnautojai tokie pat žmonės, juos veikia tie patys psichologijos dėsniai kaip ir visus kitus. Kiekviena viešojo organizacija turi savo tikslų, kurie daro įtaką šioje organizacijoje dirbančių žmonių elgesiui. Žmonės atsineša į organizaciją savus tikslus ir elgesį. Antai nuo vadovo elgesio, jo charakterio bruožų priklauso įstaigos sėkmė. Viešojo administravimo personalo tyrimuose dažnai pasitelkiamos motyvacinės teorijos [Barvydienė, 1999, p. 156–179].

Viešojo administravimo disciplina siejasi su *kultūrologija*, tarkime, skirtingos kultūros skirtingai veikia viešojo administravimo kultūrą, juk Japonijos viešojo administravimo kultūra skirsis nuo Lietuvos arba Vokietijos viešojo administravimo kultūros ir tradicijų.

Viešasis administravimas yra susijęs su *edukologija*. Švietimo institucijų (valstybės ar savivaldybių išlaikomų mokyklų administravimas, valstybinių aukštojo mokslo įstaigų valdymas ir kt.) tyrimai gali būti tiek edukologijos, tiek viešojo administravimo tyrimų objektas. Viešojo administravimo mokymai padeda valstybės tarnautojams įgyti žinių apie įvairius valdymo aspektus. Kita vertus, lavinimas bei kvalifikacijos kėlimas gali būti ne tik personalo vadybos, bet ir edukologijos mokslo dalis. Lavindamiesi ir keldami savo kvalifikaciją tarnautojai privalo įgyti žinių, aprėpiančių teorines ir praktines viešojo valdymo sąvokas.

Šiuolaikiškas valstybės tarnautojas turi pažinti administravimo esmę. Kartais kyla abejonių, ar administravimą galima pažinti teoriškai. Sunku, aišku, tokias abejones visiškai paneigti, nes tarnautojų rengimo negalima apriboti tik paskaitomis, reikia ir praktinių įgūdžių. Taip pat kaip nepakanka teorinio pasirengimo, taip pat ir nepakanka vien praktikos. Lavinimo apsiribojimas vien praktiniais įgūdžiais kelia pavojų, kad tarnautojas svarbias ir mažiau svarbias problemas vertins vienodai. Valstybės tarnautojų lavinimo organizatoriai ir įgyvendintojai turi būti gerai pasirengę ir įvaldę edukacines technologijas, kad sugebėtų suderinti praktinius ir teorinius kvalifikacijos kėlimo aspektus ir ugdyti valstybės tarnautojų kritinį mąstymą. Todėl galima teigti, kad tyrimams valstybės tarnautojų rengimo ir lavinimo srityje visada darys įtaką ne tik personalo vadybos, bet ir edukologijos mokslas.

Visuomenės gyvenimui įtaką daro ne tik fiziniai bei protiniai sugebėjimai, bet ir socialinė aplinka. Europos Komisijos teigimu, žmonių socialinė aplinka – tai jų gyvenimo ir darbo sąlygos, pajamų lygis, išsilavinimas ir bendruomenės, kurioms jie priklauso. Viešasis sektorius yra

atsakingas už nemažą dalį šių aspektų. Todėl natūralu, jog įvairūs socialiniai pokyčiai (kintantys žmonių poreikiai, migracija, emigracija) daro įtaką viešojo administravimo teorijai ir praktikai.

Galima teigti, kad mažiausiai kintantys socialinės aplinkos elementai, kuriuos kontroliuoja viešasis sektorius, yra mokymo, sveikatos apsaugos priežiūros ir panašaus pobūdžio įstaigos, taip pat viešojo transporto teikiamos paslaugos. Tokį išspūdį daro šių visuomenei teikiamų paslaugų pastovumas ir ilgaamžiškumas. Juk dažniausiai moksleivis, pradėjęs lankyti vieną mokyklą, neveikiamas įvairių pašalinių priežasčių – gyvenimo vietos pakeitimo, mokyklos pertvarkos, – tą mokymo įstaigą ir baigs. Tačiau šis išspūdis klaidingas. Tenka atlikti įvairius *kombinuotus tyrimus (demografinius ir edukologinius ar sveikatos apsaugos)* – nustatyti gyvenančių žmonių tankumą tam tikroje vietovėje, įvertinti jų poreikius pagal tautybę, amžių (didelis mokyklinio amžiaus asmenų kiekis skatins didesnę mokymo įstaigų poreikį, pagyvenusių žmonių – sveikatos priežiūros įstaigų) ir kitus. Juos atlikus ir padarius išvadą, viešasis sektorius turi numatyti reikalingas ligoninių, pirminės medicinos priežiūros įstaigų, lopšelių-darželių, mokyklų išdėstymo schemas, plėtros, pertvarkos ir renovavimo programas. Tačiau šie tyrimai ir programos turi būti nuolat atnaujinami, nes keičiasi žmonių sudėtis pagal amžių, plečiasi žmonių gyvenamieji plotai, tad ir jų poreikiai auga ir kinta.

Dar didesniu nepastovumu pasižymi socialinės aplinkos elementai – visuomenės poreikiai, susiję su piliečių laisvalaikio leidimu. Viešasis sektorius atsakingas ir už šią žmonių gyvenimo sritį. Žinoma, neįmanoma patenkinti kiekvieno asmens individualių poreikių, tačiau turi būti sukurtos sąlygos įgyvendinti bendriausius žmonių poreikius. Tai įvairūs kultūros renginiai, visuomenės informavimas – žiniasklaida, sporto ir pramogų infrastruktūra. Atitinkamai pagal žmonių poreikius turėtų būti reguliuojamas teatrų, muziejų, meno galerijų, koncertų salių, bibliotekų, maldos namų skaičius.

Viešasis sektorius taip pat turi sudaryti galimybę žmonėms reikšti savo interesus.

Daugumai socialinių ir ekonominių visuomenės grupių atstovauja suinteresuotos grupės, tačiau jokių būdu ne visoms. Dėl visuomenės struktūros ir vyriausybei kylančių problemų pagausėja įvairių socialinių sąjūdžių. Jie paprastai būna trumpalaikiai, dažniausiai atkreipia dėmesį į aplinkos apsaugos, taikos, žmogaus teisių problemas. Tačiau kai kurie

socialiniai sąjūdžiai virsta suinteresuotomis grupėmis ar net politinėmis partijomis. Aplinkosaugos sąjūdis yra ryškiausias tokių ilgainiui įvykstančių pokyčių pavyzdys. Daugumoje šalių šie sąjūdžiai tapo vienomis iš valdžią supančių suinteresuotų grupių, pvz., Vokietijoje [B. G. Peters, 2002, p. 262–263]. Būtų galima paminėti ne tik aplinkosaugos sąjūdį, bet ir technologijos mokslams priklausančią *aplinkos inžinerijos ir kraštotvarkos* mokslinę discipliną. Pastaroji tyrinėja ekologiškai subalansuotą organizacijų veiklą, vertina aplinkos ir vandens telkinių taršą, aplinkos tvarkymo paslaugų kokybę, prisideda prie atliekų tvarkymo prevencinių programų kūrimo. Visas šias funkcijas praktikoje atlieka ar organizuoja viešojo sektoriaus institucijos. Valstybė įtvirtina pagrindines aplinkos apsaugos valdymo funkcijas, nustato viešojo sektoriaus ir savivaldos organizacijų kompetencijas aplinkosaugos srityje. Todėl viešojo sektoriaus tyrinėtojai, analizuojantys aplinkosaugos institucijų valdymą, iš dalies turėtų vertinti aplinkos tvarkymo prevencinių programų įgyvendinimą ir aplinkos apsaugos tvarkymo paslaugų organizavimą.

Manytina, kad viešąjį sektorių veikiantys pagrindiniai veiksniai, t. y. kultūriniai, politiniai, ekonominiai, ekologiniai socialinės aplinkos elementai, sudaro sąlygas plėtotis viešojo administravimo krypties tarpdisciplininiais tyrimams.

Visuomenėje vyksta ir neigiamų pokyčių. Šiuo metu aktualiausi – demografiniai pokyčiai. Iš sociologijos mokslo kilusi *demografijos* mokslinė disciplina daro didelę įtaką viešojo sektoriaus tyrimams. Nustatyta, jog visuomenė senėja, tad dėl šios priežasties didėja valstybės išlaidos – didesnė dalis biudžeto turi būti skiriama pensijoms, kompensuojamiems vaistams, be to, senyvi žmonės tampa ir tam tikrų institucijų – slaugos arba senelių namų – gyventojais, tad šiems įstaigoms būtina skirti daugiau lėšų.

Kita vertus, visuomenės senėjimui atsiliepia žmonių vertybių sistemos pokyčiai. Daugeliui žmonių atrodo svarbiau siekti karjeros ir pripažinimo nei kurti šeimą. Tad valstybė ir šioje situacijoje priversta imtis priemonių – didinti pašalpas, teikti įvairių lengvatų daugiavaikėms šeimoms. Šiuo metu rūpesčių kelia, ypač pokomunistinėse šalyse, socialinių pokyčių paskatinta emigracija. Vis daugiau gyventojų ryžtasi palikti savo tėvynę ir išvažiuoja į užsienį ieškoti geresnio gyvenimo. Todėl viešasis sektorius priverstas imtis priemonių, padedančių spęsti šią problemą: sudaryti sąlygas bedarbiams kelti kvalifikaciją, įsigyti kitą profesiją, kad jie galėtų būti potencialūs kandidatai į įvairias darbo vietas, mokėti

bedarbiams pašalpas, taip pat gerinti žmonių gyvenimo sąlygas.

Visuomenėje nuolat vyksta įvairių socialinių pokyčių, kurie veikia ir viešąjį sektorių. Tad viešasis sektorius turi nuolat keistis, nes jis yra išpareigojęs visuomenės nariams užtikrinti lygybę įgyvendindamas jų poreikius, atsižvelgiant į amžių, tautybę, lytį, tikėjimą ir kita. Labai svarbios yra socialinės paslaugos mažiausiai apsaugotiems visuomenės nariams: vaikams, neįgaliesiems, našlaičiams, nedideles pajamas gaunančioms šeimoms ir kitiems. Iš sociologijos mokslo kilusi disciplina, vadinama *socialiniu darbu*, tyrinėja socialines įvairių visuomenės sluoksnių problemas ir kuria veiksmingesnius socialinio darbo modelius socialinės rizikos gyventojų grupėms. Socialinės paslaugos, kurias dažnai teikia savivaldybės ir nevyriausybinės organizacijos, yra ir viešojo administravimo tyrimų objektas. Todėl galima teigti, kad socialinis darbas ir viešasis administravimas yra tiesiogiai susiję.

Kita mokslinė disciplina (iš biomedicinos mokslų krypties) – *visuomenės sveikata* vertina aplinkos saugą, tyrinėja visuomenės sveikatos problemas, užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir prevencijos aspektus, visuomenės sveikatos paslaugų veiksmingumą ir kt. Praktikoje organizacijos, įgyvendinančios visuomenės sveikatos programas (pvz., visuomenės sveikatos centrai), yra viešojo sektoriaus organizacijos. Tyrimai, atliekami visuomenės sveikatos srityje, iš dalies siejasi su sveikatos apsaugos įstaigų veiklos efektyvumu. Sveikatos apsaugos įstaigų valdymas gali būti viešojo administravimo tyrimų objektas.

Pagal Lietuvos viešojo administravimo studijų reglamentą viešojo administravimo studentai mokosi ne tik pagalbinių disciplinų kaip vadybos, politikos mokslų, teisės ir ekonomikos pagrindų, bet ir taikomosios matematikos bei informatikos. *Informatikos inžinerijos mokslas* (priklausančiantis technologijos mokslų grupei) prisideda prie viešojo administravimo modernizavimo. Siekiant įgyvendinti veiksmingesnį viešųjų paslaugų modelį, kad šios paslaugos taupytų jų vartotojų (piliečių) laiką, informatikai kartu su viešojo administravimo tyrinėtojais kuria elektroninės valdžios paslaugų modelius. Pasitelkusios šiuos modelius, centrinės viešojo sektoriaus organizacijos (ministerijos, departamentai ir kt.) bei savivaldybės gali modernesniais būdais teikti viešąsias paslaugas gyventojams ir verslui, užtikrinti glaudesnę vietos savivaldos ryšį su bendruomene, didinti vykdomosios valdžios sprendimų priėmimo skaidrumą. Antai elektroninis turto ir pajamų deklaravimas Valstybinėje mokesčių inspekcijoje taupo gyventojų laiką ir užtikrina skaidresnį deklaravimo procesą [Limba, 2009, p. 18–26].

Viešojo administravimo procesų tobulinimui didelę įtaką daro urbanizacijos procesas. *Urbanistika* – tai mokslas apie miestus, jų plėtrą, iš dalies regionų planavimą. Miestų plėtrai atsiliepia veiksmingas miestų valdymas. Todėl dabartiniu metu miestų valdymas susilaukia vis didesnio mokslininkų ir praktikų dėmesio [Piliutytė, 2007, p. 379–392]. Viešojo administravimo tyrinėtojai vertina miestų valdžios bendradarbiavimą su piliečiais, verslo grupėmis, paslaugų teikimą, siūlo miestų konkurencingumo modelius. Šie tyrimai naudingi miestų valdžiai. Bendradarbiavimas tarp miestų valdžios ir piliečių grupių yra vienas iš būdų, turintis užtikrinti kokybiškesnę (ne tokią kaip sovietmečiu) miestų plėtrą. Daugelio miestų plėtra sovietmečiu, totalitarinės diktatūros sąlygomis, vyko ydingai. Vaizdingose vietovėse išaugdavo gamyklos, o gyvenamieji namai buvo statomi prie judrių gatvių ir plentų. Šiandien viešojo administravimo tyrinėtojai ir urbanistai siūlo modelius, kaip tariantis su piliečių grupėmis sukurti miestuose patogią gyvenamąją ir darbo aplinką.

Šiame skyriuje paminėti mokslai ar mokslų kryptys, labiausiai veikiančios viešąjį administravimą. Viešojo administravimo pagrindinės sąvokos ir tyrimų metodologinės problemos aptariamos kituose vadovėlio skyreliuose.

???

Kontroliniai klausimai

1. Išvardykite pagrindinius socialinius mokslus, darančius įtaką viešojo administravimo tyrimams.
2. Kokius dar žinote mokslus ar jų kryptis, tiesiogiai ar netiesiogiai darančius įtaką viešajam administravimui?
3. Kokiomis vadybinėmis, politikos mokslų ir ekonomikos teorijomis remiasi šiuolaikiniai viešojo administravimo tyrimai?
4. Kokie tyrimų aspektai viešajame administravime pabrėžiami paskutiniaisiais dešimtmečiais?



Literatūra

1. Barvydienė, V. Vadovavimas ir vadovas viešojoje organizacijoje. *Viešasis administravimas* (ats. red. A. Raipa). Kaunas: Technologija, 1999, p. 156–179.
2. Guščinskienė, J. *Organizacijų sociologija*. Kaunas: Technologija, 2000.

3. Izdebski, H. *Historia administracji*. Warszawa: Liber, 2001.
4. Luton, S. L. History and American Public Administration. *Administration & Society*. May, 1999, p. 205.
5. Leonski, Z. *Nauka administracji*. Warszawa, 2001. Wyd. 3.
6. Limba, T. *Elektroninės valdžios paslaugų modeliai ir jų taikymo galimybės Lietuvos savivaldybėse*. Daktaro disertacija. Vilnius: MRU leidykla, 2009.
7. Mazur, S. Historia administracji publicznej. *Administracja publiczna* (red. nauk. J. Hausner). Warszawa: PWN, 2005, p. 41–57.
8. Peters, B. Guy. *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai, 2002.
9. Piliutytė, J. Miestų plėtros sąveika su naujosios viešosios vadybos principais. *Naujoji viešoji vadyba* (ats. red. A. Raipa). Kaunas: Technologija, 2007.
10. Putnam, R. *Kad demokratija veiktų*. Vilnius: Margi raštai, 2001.
11. Smalskys V. Kontinentinės Europos viešojo administravimo genezė. *Viešoji politika ir administravimas*. 2002, 1, p. 55–60.

2. Pagrindinės viešojo administravimo sąvokos

Viešasis administravimas

*Viešojo administravimo sąvokos apibrėžimas pateiktas Lietuvos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatyme Nr. XI-283, kurį LR Seimas patvirtino 2009 m. birželio 11 d. Šio įstatymo 2 straipsnio 1 punkte skelbiama, kad „**Viešasis administravimas** – įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti: administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo sektoriaus subjekto vidaus administravimas“ [LR viešojo administravimo įstatymo pakeitimas, 2009].*

Apibrėžimas nurodo, jog viešasis administravimas yra veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti, ir šią veiklą vykdo viešojo administravimo subjektai – institucijos, įstaigos, pareigūnai, valstybės tarnautojai, kiti fiziniai ar juridiniai asmenys. Antroje apibrėžimo dalyje nurodomos viešojo administravimo veiklos formos – tai administracinių sprendimų priėmimas, administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir vidaus administravimas. Pažymėtina, jog nuostata, kad administracinių paslaugų teikimas yra viešojo administravimo sritis, Viešojo administravimo įstatyme buvo įtvirtinta tik 2008 m. spalio mėnesį.

Viešojo administravimo sistemą sudaro viešojo administravimo įstaigos, tarpusavyje susijusios daugeliu ryšių. Viešojo administravimo sistemai priklauso centriniai viešojo administravimo subjektai (Seimo,

Prezidento, Ministro Pirmininko tarnybos, ministerijos, įstaigos prie ministerijų, įstaigos prie Vyriausybės, kai kurios viešosios įstaigos ir valstybinės įmonės, kurioms pavesta vykdyti viešojo administravimo funkcijas), teritoriniai viešojo administravimo subjektai (įstaigų prie ministerijų teritoriniai padaliniai, apskričių viršininkų administracijos) ir savivaldybių administravimo subjektai (savivaldybių administracijos, savivaldybėms pavaldžios viešosios įstaigos ir savivaldybių įmonės, kurioms pavesta vykdyti viešojo administravimo funkcijas). Dauguma viešojo administravimo įstaigų turi biudžetinės įstaigos statusą, kuris reglamentuojamas LR biudžetinių įstaigų įstatymu [1995]. Tačiau LR viešojo administravimo pakeitimo įstatymo 4 straipsnio 6 punktą numato, kad galimi ir kiti viešojo administravimo subjektai, kurie pagal įstatymus turi įgaliojimus atlikti viešąjį administravimą – fiziniai ar juridiniai asmenys (viešosios įstaigos, valstybės įmonės, nevyriausybines organizacijos, asociacijos [2006]). Pavyzdžiui, prie kitų viešojo administravimo subjektų galima priskirti VĮ Registrų centras, kuris vykdo viešojo administravimo funkciją – tvarko duomenis apie nekilnojamąjį turtą Lietuvoje, taip pat Lietuvos viešojo administravimo institutą, VĮ Valstybės turto fondą, UAB Turto banką.

Pagrindinės viešojo administravimo sritys, kaip nustatyta LR viešojo administravimo įstatyme, yra administracinis reglamentavimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas, administracinių paslaugų teikimas, vidaus administravimas [Viešojo administravimo pakeitimo įstatymas, 2006]. Čia išvardyta viešojo administravimo veikla įgyvendinama viešojo administravimo sistemoje, t. y. šią sistemą sudarančiose viešojo administravimo įstaigose.

Norėdami geriau suprasti viešojo administravimo sistemos apibrėžimą, turėtume aptarti ir šios sistemos aplinką. Prie viešojo administravimo sistemos aplinkos gali būti priskirtos šios institucijos: Seimas, Prezidentas, Vyriausybė, teismai, valstybinės ir savivaldybių įmonės, akcinės bendrovės ir uždarnosios akcinės bendrovės, taip pat kitos privačios įmonės, asociacijos, viešosios įstaigos, labdaros ir paramos fondai, profesinės sąjungos, religinės bendruomenės, politinės partijos, viešasis paslaugas teikiančios biudžetinės įstaigos (bendrojo lavinimo mokyklos, universitetai, socialinių paslaugų centrai, ligoninės). Prie viešojo administravimo sistemos aplinkos galima priskirti ir žiniasklaidą, taip pat individualius asmenis. Čia paminėtos institucijos, organizacijos, asmenys yra vienu ar kitu būdu susiję su viešuoju administravimu – jie arba patys

priklausomi nuo viešojo administravimo įstaigų sprendimų, arba jų sprendimai lemia viešojo administravimo įstaigų padėtį ir procesus. Pavyzdžiui, Seimas Vyriausybės pateiktų įstatymų projektų pagrindu priima įstatymus, kuriuos įgyvendinti turi viešojo administravimo įstaigos. Administraciniai teismai nagrinėja bylas dėl neteisėtų viešojo administravimo įstaigų veiksmų.

Viešojo administravimo sistemos aplinką galima skirstyti į organizacinę, politinę ir teisinę. Teisinė aplinka – tai visi teisės aktai, kurie reglamentuoja viešojo administravimo įstaigų paskirtį, funkcijas, struktūrą, veiklos procedūras, taip pat tie teisės aktai (individualūs ir norminiai), kuriuos priima pačios viešojo administravimo įstaigos. Taigi teisinė aplinka veikia viešojo administravimo sistemą ir pati yra šios sistemos veikiamą. Politinę aplinką geriausiai apibūdinti pasitelkus „intereso“ sąvoką. Viešojo administravimo įstaigos yra veikiamos įvairių grupinių ir individualių interesų, jos pačios savo sprendimus stengiasi pagrįsti viešuoju interesu, tačiau kartu tais sprendimais tenkina įvairius grupinius ar individualius interesus kokių nors kitų grupinių ar individualių interesų sąskaita. Taigi politinė aplinka – tai interesų laukas, šiame lauke vyksta politikos formavimo procesas, kurios dalyvės yra ir viešojo administravimo įstaigos. Organizacinę aplinką galima suvokti kaip įvairių organizacijų, susijusių tarpusavyje įvairiais priklausomybės (pavaldumo, partnerystės, konkurencijos, išteklių priklausomybės) ryšiais tarpusavyje susijusių įvairių organizacijų visumą.

Studijuodami viešąjį administravimą, mes nagrinėjame tiek ryšius tarp viešojo administravimo įstaigų, vidinę viešojo administravimo sistemos sandarą, tiek sąveikas tarp viešojo administravimo sistemos ir viešojo administravimo sistemos aplinkos.

Čia pateiktas LR viešojo administravimo įstatyme suformuluotas *viešojo administravimo* apibrėžimas nėra vienintelis galimas šiai sąvokai nusakyti. Terminas *viešasis administravimas* lietuvių kalboje įsitvirtino palyginti neseniai kaip vertinys iš anglų kalbos termino *public administration* ir prancūzų kalbos termino *administration publique*. Anglų kalboje ši terminą atitinkanti sąvoka turi ilgesnę istoriją, todėl, norėdami geriau suprasti, kas vadinama viešuoju administravimu, turėtume pasigilinti į anglų kalboje paplitusias šios sąvokos reikšmes.

Viešasis sektorius

Naujajame Oksfordo anglų kalbos žodyne sąvoka *viešasis sektorius* apibrėžiama kaip „valstybės kontroliuojama ekonomikos dalis“ [Pear-sall, 2001]. Viešasis sektorius paprastai suprantamas atskirtas nuo privataus sektoriaus (privatus sektorius gali būti skirstomas į privačių organizacijų ir nevyriausybiinių organizacijų (NVO) sektorius). Tačiau *viešojo sektoriaus* sąvokos apibrėžimas tik iš pirmo žvilgsnio atrodo paprastas. Nuodugniau *viešojo sektoriaus* sąvoka yra išnagrinėta norvegų mokslininko J. E. Lane knygoje „Viešasis sektorius“ [Lane, 2001].

Lane [2001] pateikia šešis šios sąvokos apibrėžimus. Pirmasis apibrėžimas turi du variantus. Pagal **pirmąjį apibrėžimo** variantą viešasis sektorius prilyginamas vyriausybės veiklai ir jos pasekmėms. Pagal **ant-rąjį** variantą viešasis sektorius apibūdinamas kaip valstybės bendrieji sprendimai ir jų pasekmės. Abiem šio apibrėžimo variantais viešasis sektorius apibūdinamas pagal valdžios poveikio asmenims mastą, tik pirmuoju atveju pabrėžiamos vyriausybės politikos, perskirstant biudžeto išteklius, pasekmės, o antruoju – įvairių valstybės institucijų priimtų sprendimų poveikis. Mes patiriame valdžios sprendimų poveikį įvairiose gyvenimo srityse, pradedant gimimo, santuokos, mirties faktų registravimu Civilinės metrikacijos skyriuose ir baigiant ekonominės veiklos, elgesio viešosiose vietose reguliavimu ar kelių eismo taisyklėmis. Taigi viešasis sektorius pagal šį apibrėžimą yra visi valdžios sprendimų nu- lemti mūsų asmeninės laisvės apribojimai.

Trečiasis apibrėžimas viešąjį sektorių apibūdina kaip vyriausybės vartojimą, investicijas ir išmokas. Valdžios institucijų vartojimas apima visas prekes ir paslaugas, kurios yra finansuojamos valstybinio (ar nacionalinio) biudžeto lėšomis, investicijos apima biudžeto išlaidas infrastruktūrai ir procesams, nuo kurių priklauso prekių ir paslaugų teiki- mas, sukurti ir išlaikyti. Išmokoms priskirtinos tos biudžeto išlaidos, ku- rios tiesiogiai perskirstomos žmonėms ar organizacijoms kaip subsidi- jos, pensijos, socialinės išmokos, pašalpos. Trečiasis apibrėžimas – vie- šasis sektorius yra valstybės vartojimas ir investicijos – panašus, tačiau jame neįvertinamos išmokos iš valstybinio (nacionalinio) biudžeto.

Pagal **ketvirtąjį apibrėžimą** viešasis sektorius yra viešoji gamyba. Šiuo atveju atkreipiamas dėmesys į tai, kaip organizuojami prekių ir pas- laugų gamybos (kūrimo) procesai – ar prekių ir paslaugų gamyba (kū-

rimu) užsiima viešosios, ar privačios organizacijos. Pavyzdžiui, tas pats paslaugas atlikti gali valstybinės įmonės arba viešuosius konkursus laimėjusios privačios bendrovės. Pagal šį apibrėžimą viešajam sektoriui priklausytų tik valstybinių įmonių organizuojama prekių ir paslaugų gamyba (kūrimas).

Penktojo sąvokos *viešasis sektorius apibrėžimo*, pagal kurią viešasis sektorius yra viešoji nuosavybė, pagrindas – gamybos priemonių nuosavybės kriterijus. Pavyzdžiui, viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektuose privačios bendrovės gali organizuoti gamybos procesus išnuomotoje valstybinėje žemėje, taip pat tuo tikslu nuomotis valstybei priklausančią infrastruktūrą (pastatus, įrenginius). Pagal šį apibrėžimą tokie projektai turėtų būti priskirti prie viešojo sektoriaus, nors pagal minėtą ketvirtą apibrėžimą juos tektų priskirti prie privataus sektoriaus.

Šeštajame apibrėžime viešasis sektorius yra viešasis personalas, viešojo ir privataus sektorių atskyrimo kriterijus yra darbuotojų statusas – ar jie įdarbinti valstybinėse (viešosiose), ar privačiose organizacijose.

Apibendrinus šiuos šešis apibrėžimus, turbūt būtų galima teigti, kad viešasis sektorius – tai valstybės finansiniai (lėšos, akcijos ir kt.), materialiniai (žemė, pastatai ir kt.) ir žmogiškieji ištekliai (valstybės ir savivaldybių biudžetų lėšomis samdomi vadovai ir darbuotojai), šiuos išteklius keičiantys procesai ir šių procesų produktai (viešosios ir administracinės paslaugos, individualūs ir norminiai teisės aktai, išmokos, investicijos). Viešasis sektorius taip pat gali būti suprantamas kaip valstybės išteklius valdančių ir naudojančių organizacijų sistema.

Viešojo sektoriaus apibrėžimų įvairovė atskleidžia, kad ribos tarp viešojo ir privataus sektorių ne visuomet yra aiškios. Esama ekonominės veiklos formų, kurių priklausomybę viešajam ar privačiam sektoriui aiškiai nustatyti gana sudėtinga. Pavyzdžiui, ar valstybinės įmonės, kurių tam tikrą akcinio kapitalo procentą sudaro valstybės valdomos akcijos, priklauso viešajam ar privačiam sektoriui? O kaip tuomet viešojo konkurso būdu iš valstybės biudžeto asignavimų viešojo administravimo įstaigoje nupirktos konsultavimo paslaugos? Arba valstybinėje žemėje veikianti „Siemens“ pramogų arena – ar tai viešasis, ar privatus sektorius? Atsakymai į šiuos klausimus priklauso nuo to, kuris iš čia pateiktų *viešojo sektoriaus* sąvokos apibrėžimų mums yra labiau priimtinas.

Reikėtų suprasti skirtumą tarp *viešojo administravimo* ir *viešojo sektoriaus* sąvokų. Ankstesniame skyrelyje išvardijome organizacijas,

kurios gali būti priskiriamos prie viešojo administravimo sistemos. Galima pažymėti, jog kai kurios iš organizacijų, kurios nepatenka į viešojo administravimo sistemą, vis dėlto priklauso viešajam sektoriui – tai įstatymų leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžių institucijos, iš nacionalinio biudžeto asignavimų finansuojamos viešąsias paslaugas teikiančios organizacijos (universitetai, mokyklos, ligoninės, socialinių paslaugų centrai, muziejai ir kt.), valstybės ir savivaldybių įmonės, taip pat akcinės ir uždarnosios akcinės bendrovės, kurių daugiau nei 50 proc. akcijų priklauso valstybei.

Dabar panagrinėsime viešojo sektoriaus funkcijas. Viešojo sektoriaus ekonomika kelia klausimą, kaip galima pagrįsti viešojo sektoriaus funkcijų ekonominį naudingumą. Kodėl viešasis sektorius yra reikalingas? Kodėl visų žmonių poreikių negalėtų patenkinti privatus sektorius, t. y. pagal laisvosios rinkos principą organizuoti gamybos ir mainų procesai? Vienareikšmių atsakymų į šiuos klausimus nėra, atsakymai į šiuos klausimus skiriasi pagal atsakančiojo (ekonomisto ar filosofo) ideologinius įsitikinimus.

Tradicinėje viešojo sektoriaus ekonomikoje viešojo sektoriaus funkcijos yra pagrindžiamos teigiant, jog viešasis sektorius padeda išspręsti vadinamąsias rinkos problemas. Keliama prielaida, jog esama tokių rinkos problemų kaip viešosios gėrybės, monopolija, eksternalitetai, asimetrinė informacija [Hughes, 1998, p. 92–97] – šios problemos kyla laisvojoje, nereguliuojamoje rinkoje, dėl jų laisvoji rinka nepajėgi užtikrinti tinkamo išteklių paskirstymo visuomenėje. Viešajam sektoriui būdingos funkcijos: **paskirstymas, reguliavimas, perskirstymas, institucijų kūrimas**, be to, galima nurodyti ir penktąją funkciją – **viešųjų paslaugų teikimas**. Parodysime, kad šios funkcijos gali būti pateisinamos kaip minėtų rinkos problemų sprendimai.

Viešosios gėrybės yra tokios, kurias rinkos dalyviams teikti nenaudinga, nes jų neįmanoma parduoti. Taip yra dėl to, kad viešosioms gėrybėms būdingos dvi savybės: vientisumas ir neatskiriamumas [Lane, 2001]. Vientisumas yra tokia savybė, dėl kurios gėrybės vartotojai, vartodami gėrybę, nesukelia neigiamų pasekmių vienas kito atžvilgiu ir, didėjant vartotojų skaičiui, gėrybės prieinamumas dėl to nemažėja. Neatskiriamumas reiškia, jog nėra jokių techninių ir ekonominių priemonių, kuriomis būtų galima vartotojams, net ir nesumokėjusiems gėrybės kainos, neleisti tos gėrybės vartoti. Jeigu nebūtų sukurtas toks gėrybių teikimo mechanizmas kaip viešasis sektorius, rinkoje nebūtų nė vieno šių

gėrybių teikėjo, todėl kai kurių visuomenės narių poreikiai liktų nepatenkinti. Grynujų viešųjų gėrybių, turinčių abi minėtas savybes, nebūna daug – tipiškai grynujų viešųjų gėrybių pavyzdžiai yra krašto apsauga, žmogaus teisių apsauga, teisėtvara, ekonominė plėtra. Viešajame sektoriuje per biudžetą, kuris surenkamas iš mokesčių mokėtojų įmokų, yra paskirstomi ištekliai viešosioms gėrybėms, – šitaip atliekama viena iš viešojo sektoriaus funkcijų – paskirstymo funkcija.

Tačiau taip pat galimi ir negrynų viešųjų gėrybių atvejai. Gėrybės, kurioms būdingas vientisumas, tačiau kurios yra atskiriamos, t. y. antroji iš viešųjų gėrybių savybė nėra būdinga, vadinamos mokamomis gėrybėmis. Mokamos gėrybės – keliai, muziejai, telekomunikacijų paslaugos – gali būti finansuojamos per viešąjį sektorių, tačiau galimi ir kitokie šių gėrybių finansavimo būdai: privatus teikimas, įvairios viešojo finansavimo ir vartotojų apmokestinimo kombinacijos. Šių gėrybių prieinamumui ir kokybei vartotojų skaičius beveik neturi įtakos.

Bendros nuosavybės gėrybės yra dar viena negrynų viešųjų gėrybių rūšis. Bendros nuosavybės gėrybėms būdinga neatskiriamumo ypatybė, jomis gali visi naudotis, tačiau kuo didesnis šių gėrybių vartotojų skaičius, tuo jų kokybė prastesnė. Be to, gėrybių kiekis yra ribotas, todėl vartotojai dėl jų tarpusavyje linkę konkuruoti (laimi tie, kurie anksčiau spėja jomis pasinaudoti). Prie tokių gėrybių galima priskirti įvairius gamtos išteklius, kurių atsargos yra ribotos, švarų orą, geriamąjį vandenį. Galima sakyti, kad bendros nuosavybės gėrybių atveju vartotojai vienas kito atžvilgiu sukelia negatyvius eksternalitetus, t. y. neigiamas pasekmes. Bendros nuosavybės gėrybių problema tampa dar aštresnė dėl racionaliems individams būdingos vadinamosios kolektyvinės veiklos logikos – individai yra linkę dar labiau eikvoti bendrus išteklius, nes supranta, kad kitu atveju tais ištekliais pasinaudos kiti. Viešasis sektorius leidžia spręsti bendros nuosavybės gėrybių, kitaip tariant, eksternalitetų, problemą reguliavimo priemonėmis, tokiu būdu galima pateisinti reguliavimą kaip vieną iš viešojo sektoriaus funkcijų. Nustatomi teisiniai bendrųjų išteklių naudojimo apribojimai ir sankcijos už jų pažeidimą, taip pat sukuriama kontrolės mechanizmai (pvz., aplinkos apsaugos taisyklių laikymosi kontrolę vykdo aplinkos apsaugos inspekcijos).

Dar viena gėrybių rūšis yra rekomenduotinos gėrybės (angl. *merit goods*) – tai socialinės, švietimo, sveikatos priežiūros, kultūros paslaugos. Rekomenduotinos gėrybės turi beveik visas privačių gėrybių savybes. Tačiau nuo privačių gėrybių rekomenduotinos gėrybės skiriasi tuo,

jog jas finansuoja viešasis sektorius. Sprendimas tokias gėrybes finansuoti per viešuosius biudžetus iš mokesčių mokėtojų lėšų, o vartotojams jas teikti nemokamai yra grindžiamas ne ekonominio efektyvumo, bet socialinio teisingumo argumentais – šitaip siekiama užtikrinti teisę šiomis gėrybėmis pasinaudoti ir mažas pajamas gaunantiems asmenims. Galima sakyti, kad rekomenduotinių gėrybių teikimas viešajame sektoriuje atitinka trečiąją iš anksčiau minėtų viešojo sektoriaus funkcijų – perskirstymo funkciją.

Pažymėtina, kad reguliavimo funkcija padeda spręsti ne tik eksternalitetų, bet ir natūralios monopolijos ir asimetrinės informacijos problemas. Eksternalitetų problemą jau buvome trumpai aptarę, apibūdinami bendros nuosavybės gėrybes. Natūralios monopolijos problema sprendžiama, teisės aktais nustatant konkurencijos rinkose sąlygas – pavyzdžiui, ir Lietuvos įstatymais yra numatomos sankcijos už kartelinius susitarimus, draudimai užimti daugiau nei 40 proc. rinkos, draudimai naudoti dempingo taktiką konkurencinėje kovoje. Asimetrinės informacijos problema susidaro todėl, kad rinkoje pirkėjai paprastai negali iš anksto gauti išsamios informacijos apie perkamas prekes ar paslaugas, todėl kyla rizika, jog pardavėjai išsiūlys pirkėjams prekes ar paslaugas už didesnę kainą, nei jos to yra vertos. Ši problema taip pat sprendžiama, pasitelkiant viešąjį sektorių ir įgyvendinant reguliavimo priemones – numatomos sankcijos už klaidinančią reklamą, veikia vartotojų teisių apsaugos, prekių ir paslaugų kokybės kontrolės įstaigos.

Galiausiai reikia paašškinti institucijų kūrimo ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijas. Institucijų kūrimo funkcija suprantama kaip viešojo sektoriaus reprodukcijos funkcija, viešajame sektoriuje yra steigiamos, pertvarkomos institucijos tam, kad būtų vykdomos visos kitos viešojo sektoriaus funkcijos. Viešųjų paslaugų teikimo funkcija apima tiek tas paslaugas (viešąsias gėrybes), kurios teikiamos vykdant paskirstymo funkciją, tiek viešąsias paslaugas (rekomenduotinas gėrybes), teikiamas atliekant perskirstymo funkciją.

Biurokratija

Viešasis administravimas kartais yra tapatinamas su biurokratija. Sąvoka *biurokratija* populiarioje vartosenoje yra įgijusi tam tikrą neigiamą atspalvį. Žodžiai *biurokratija*, *biurokratas*, *biurokratizmas* dauge-

liui žmonių siejasi su prastu valdymu, valstybės lėšų švaistymu, taisyklių ir procedūrų gausa. Tačiau tokia negatyvi reikšmė šiai sąvokai ne visuomet buvo priskiriama.

Žodis *biurokratija* kildinamas iš prancūzų kalbos žodžio *bureau*, kuris pirmiausia reiškė gelumbę, naudojamą rašomųjų stalų paviršiui padengti, o vėliau šiuo žodžiu buvo apibūdinamos įstaigos, kuriose dirbo valstybės pareigūnai. Graikiška priesaga *kratia* arba *kratos* reiškia „valdžią“, „valdymą“. Terminas *biurokratija* buvo pradėtas vartoti XVIII a. pabaigoje ir greitai paplito kitose šalyse. **Bendriausia prasme sąvoka *biurokratija* reiškia valdymo formą, kuriai būdinga hierarchija, procesų reglamentavimas taisyklėmis ir procedūromis, darbo padalijimas ir pan.** Biurokratijos reiškinį plačiai tyrinėjo XIX–XX a. socialinių mokslų teoretikai.

Vienu iš įtakingiausių biurokratijos teoretikų laikomas Maksas Vėberis (Max Weber), kuris biurokratiją apibūdino kaip tikslingesnę ir veiksmingesnę organizacijos formą nei jos alternatyvos – charizmatinė ir tradicinė valdžia. Vėberio terminologijoje biurokratija yra teisinės valdžios dalis. Tačiau Vėberis taip pat pastebėjo, kad biurokratija neveiksminga, kai sprendimus reikia pritaikyti individualiai. Anot Vėberio, šiuolaikinei biurokratijai būdingas beasmeniškumas, administavimo priemonių koncentracija, socialinių ir ekonominių skirtumų niveliavimas, valdžios sistemos, kurios praktiškai neįmanoma išardyti, suformavimas. **Vėberis nurodė šiuos idealaus biurokratijos tipo principus:** 1) pareigūnai atlieka aiškiai apibrėžtas užduotis pagal savo kompetenciją; 2) pareigos suskirstytos hierarchiškai; 3) valdžios veikimo sritį riboja taisyklės, nustatančios, kaip turi būti atliktas darbas, priimti sprendimai; 4) atrenkant pareigūnus svarbi kvalifikacija; 5) už darbą mokamas fiksuotas atlygis, yra paaukštinimo tikimybė; 6) įstaigos nuosavybė atskirta nuo pareigūnų asmeninės nuosavybės; 7) pareigos negali būti perduodamos paveldint ar parduodamos; 8) visos taisyklės, sprendimai ir veiksmai fiksuojami raštu [Lane, 2001], [Weber, 2007].

Biurokratijos sąvoka yra plačiai vartojama viešojo administravimo disciplinoje. Tais atvejais, kai kalbama apie viešojo administravimo įstaigas ar viešojo administravimo sistemą, *biurokratijos* terminas gali būti vartojamas kaip termino *viešasis administravimas* atitikmuo ar pakaitalas, tačiau viešasis administravimas taip pat yra ir mokslinė disciplina, ir studijų sritis, o *biurokratijos* sąvoka šiuo atveju nebūtų tinkama. ***Biurokratija* taip pat gali būti tapatinama su valstybės tarnyba, valsty-**

bės tarnautojų, pareigūnų korpusu. Vis dėlto dažniau būdinga tendencija biurokratiją gretinti su tradiciniu viešuoju administravimu ir priešinti įvairiems vadybiniams viešojo administravimo modeliams.

Kaip buvo minėta, normatyvinėje kalboje biurokratijos reiškiniui priskiriama negatyvi prasmė. Išaugusi, išsikerojusi biurokratija, biurokratizmas yra vienas pagrindinių vyriausybių vykdomų reformų taikinių. Pavyzdžiui, 2008 m. gruodžio 9 d. LR Seimo nutarimu Nr. XI-52 patvirtintoje Lietuvos Respublikos Vyriausybės programoje skelbiamas tikslas „išgyvendinti iš sveikatos sistemos biurokratiją ir korupciją“. Vyriausybės įsteigta *Saulėlydžio* komisija taip pat siekia mažinti biurokratiją.

Viešoji vadyba

*Viešoji vadyba (angl. public management) yra dar viena viešojo administravimo disciplinoje plačiai vartojama sąvoka. Kai kurie angliškų tekstų vertėjai į lietuvių kalbą ir mokslinių straipsnių autoriai šiai sąvokai pažymėti vartoja viešojo valdymo terminą (Pollitt, Bouckaert, 2002), tačiau tokia vartoseną yra klaidinanti, nes viešuoju valdymu vadinama ir sąvoka *governance*, turinti skirtingą reikšmę (žr. žemiau). **Sąvoka viešoji vadyba (arba naujoji viešoji vadyba) apibūdina tendencijas viešojo sektoriaus organizacijose taikyti vadybos metodus, prieš tai išbandytus ir pasiteisinusius privačiose organizacijose – tokius kaip kokybės vadyba, strateginis planavimas, veiklos matavimas, sutarčių vadyba, žinių vadyba, finansų vadyba ir kt.** Todėl viešoji vadyba yra priešinama biurokratiniam valdymui arba tradiciniam viešajam administravimui.*

Valdymas

Viešojo administravimo literatūroje vis plačiau vartojama sąvoka *governance* [Rhodes, 1997]. Ši tik kiek daugiau nei prieš dešimtmetį specifinę reikšmę įgijusi sąvoka iki XX a. dešimtojo dešimtmečio pradžios buvo tiesiog sąvokos *government*, reiškiančios valstybinę valdžią, sinonimas. Nuo dešimtojo dešimtmečio vidurio sąvoka *governance* įsitvirtino kaip viena paradigminių viešojo administravimo sąvokų, dėl ku-

rios pasikeitė supratimas apie viešojo administravimo mokslo objektą. Lietuviškoje viešojo administravimo terminijoje ilgą laiką stigo tinkamo šios sąvokos atitikmens, todėl į svarbius jos reikšmės niuansus nebūda-vo įmanoma atsižvelgti, plėtojant viešojo administravimo mokslinius tyrimus lietuvių kalba. Iki šiol šią sąvoką žymintis terminas lietuvių kalboje nėra nusistovėjęs, nors dažniausiai vartojamas terminas valdymas¹ – tokio pasirinkimo bus laikomasi ir šiame vadovėlyje.

Valdymo teoriją išplėtojęs olandų mokslininkas Janas Koimanas (Jan Kooiman) pateikia tokius apibrėžimus: „Valdymo procesas (angl. *governing*) gali būti apibrėžiamas kaip visuma sąveikų, kuriose dalyvauja tiek viešieji, tiek privatūs veikėjai, sprendžiantys visuomenės problema arba kuriantys visuomenei aktualias naujas galimybes; manantys, jog šių valdymo sąveikų kontekstą lemia institucijos; formuojančios šių veiklų normatyvinius pagrindus. Valdymas (t. y. *governance*) gali būti suvokiamas kaip teorinių valdymo sampratų visuma“ [Kooiman, 2003, p. 4]. Koimanas nurodo tris valdymo formas, kurioms pavadinti taip pat galima parinkti naujus lietuviškus terminus: savivalda (angl. *self-governance*), bendra valda (angl. *co-governance*), hierarchinis valdymas (angl. *hierarchical governance*).

Kiek kitokią valdymo apibrėžimą pateikia R. Hubardas (R. Hubbard): „Valdymas yra tai, kaip visuomenės save valdo“ [Hubbard, 2001]. Šis apibrėžimas nurodo siauresnę *valdymo* sąvokos sampratą nei Koimano pateiktame apibrėžime. Hubbardo apibrėžimas veikiau apima tik tą *valdymo* sampratos aspektą, kurį pats Koimanas vadina *savivalda*.

Apibendrinami suformuluosime tokį *valdymo* sąvokos apibrėžimą: **Valdymas** – tai procesų, kuriuose dalyvauja suinteresuotos grupės: valstybės ir savivaldybių institucijos, verslo įmonės, verslui atstovaujančios organizacijos, bendruomenės, nevyriausybinių organizacijos, žiniasklaida, pavieniai piliečiai, ir nuo kurių priklauso visuomenės būklės pokyčius lemiančios išdavos, visuma.

Šiandien sąvoka „**viešasis valdymas**“ (kaip jau buvo pastebėta praeityje) apima viešosios politikos formavimą ir viešąjį administravimą,

¹ Dangis Gudelis savo daktaro disertacijoje „Savivaldybių veiklos matavimo modeliai ir jų įgyvendinimo galimybės Lietuvoje“ kaip termino „governance“ atitikmenį siūlo vartoti terminą „valda“, atitinkamai siūloma „vietovalda“ vartoti vietoje „local governance“, „gera valda“ vietoje „good governance“, „viešojo valda“ vietoje „public governance“ (Gudelis, 2007). Politikos mokslų enciklopediniame žodyne sąvoką „governance“ siūloma versti kaip „valdomumas“ (Jankauskas, 2007).

vykdomosios valdžios stiprėjimą, tarnautojų, piliečių ir jų grupių įtaką formuojant politinius ir administracinius sprendimus, viešojo ir privataus sektorių partnerystę ir t. t.

Šiam apibrėžimui būtų artimas ir sąvokos *vietovalda* (angl. *local governance*) apibrėžimas. **Vietovalda** – tai savivaldybės teritorijoje vykstančių procesų, kuriuose dalyvauja suinteresuotos grupės: valstybės ir savivaldybių institucijos, verslo įmonės, verslui atstovaujanti organizacijos, bendruomenės, nevyriausybinės organizacijos, žiniasklaida, pavieniai piliečiai, ir nuo kurių priklauso visuomenės būklės pokyčius lemiančios išdavos, visuma.

Galima nurodyti tris sąvokos *valdymas* reikšmės aspektus: 1) *aprašomąjį*, 2) *normatyvinį* ir 3) *instrumentinį*. Aprašomasis *valdymo* aspektas nurodo į valdymą kaip į viešojo sektoriaus institucinių pokyčių XX a. paskutiniajame dešimtmetyje rezultatą. **Tyrinėtojai** [Rhodes, 1997] **atkreipia dėmesį, jog valdymas negali būti tapatinamas su valdžia, kurią įgyvendina valstybės institucijos. Jie pastebi, jog šiuolaikiniame viešajam sektoriui yra būdingas „valdymas be valdžios“** [Rhodes, 1997]. Valdymo perspektyvoje valstybės institucijos yra praradusios politikos formavimo procesų kontrolę, jos yra tik vienos iš daugelio šiems procesams įtaką turinčių veikėjų. Kartu su centrinės ir vietos valdžios institucijomis valdymo procesų išdavoms poveikį turi interesų grupės, politinės bendruomenės, privačios ir nevyriausybinės organizacijos, žiniasklaida. Vyriausybės atlieka tik teisinio valdymo procesų reglamentavimo funkciją [Rhodes, 1997; Peters, Pierre, 2004]. Pateikiama argumentų, kad valdžios gebėjimai kontroliuoti politikos išdavą iš dalies sumenko dėl pokyčių tarptautinėje aplinkoje [Rosenau, Czempiel, 1992].

Petersas ir Pierre nėra tokie skeptiški valdžios institucijų sugebėjimo valdyti atžvilgiu kaip daugelis kitų mokslininkų. Peterso ir Pierre požiūriu, valdžios institucijos nebevaldo visuomenės taip kaip anksčiau, komandiniu būdu, tačiau jos ir toliau dalyvauja valdoje, o kai kuriose srityse valdžios institucijų vaidmuo yra net dar svarbesnis nei praityje. *Petersas ir Pierre nurodo tokius pagrindinius valdymo bruožus: 1) visuomenės prioritetų visumos išraišką; 2) suderinamumą; 3) sugebėjimą paveikti visuomenę; 4) atskaitomybę* [Peters, Pierre, 2004].

Taip pat svarbus normatyvinis *valdymo* aspektas. **Šiuo atveju viešasis valdymas (kartais vadinamas naujuoju valdymu, naujuoju viešuoju valdymu ir pan.) yra suvokiamas kaip alterantyvus normatyvinis mo-**

delis tradiciniam viešajam administravimui ir naujajai viešajai vadybai. Viešasis valdymas apibendrina principus, prielaidas, koks turėtų būti viešasis administravimas, kaip viešasis administravimas turėtų veikti tarpusavyje su kitomis organizacijomis, suinteresuotomis grupėmis. Pavyzdžiui, viename iš Europos bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos dokumentų buvo suformuluoti tokie gero valdymo principai: atsakomybė, atskaitomybė, dalyvavimas, efektyvumas, veiksmingumas, socialinis teisingumas, skaidrumas [World Bank, 1994]. Nors kai kurie iš šių principų sutampa su naujosios viešosios vadybos ar tradicinio viešojo administravimo principais, tačiau atsakomybės, socialinio teisingumo ir dalyvavimo principai užtikrinta kitokios *viešojo valdymo* sampratos įgyvendinimą.

Kartais *valdymas* vartojamas tiesiog kaip instrumentinė sąvoka, padedanti klasifikuoti skirtingas viešosios valdžios formas. Šiuo atveju tradicinis viešasis administravimas, naujoji viešoji vadyba, tinklinis valdymas nėra normatyviniai modeliai, bet skirtingos valdymo formos, idealūs tipai, kurie daugiau ar mažiau gali būti įkūnyti įvairių šalių institucijose skirtingu metu. Tokiu būdu *valdymo* sąvoka padeda lyginamiesiems viešojo administravimo tyrimams – galima tyrinėti, kokios valdymo formos yra vyraujančios, kaip jos kinta, vystosi.

Viešasis interesas

Sąvoka *viešasis interesas* reiškia bendrą gėrį, tai, ko trokšta visi žmonės, visa visuomenė. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnis skelbia, kad „**valdžios įstaigos tarnauja žmonėms**“ [LR Konstitucija, 1992], kitaip tariant, valstybės ir jos institucijų tikslas yra įgyvendinti viešąjį interesą. Tačiau nėra sutarimo, kas sudaro viešąjį interesą, koks yra viešojo intereso turinys – į šiuos klausimus skirtingus atsakymus pateikia demokratijos teoretikai, viešosios politikos tyrinėtojai, politikai. Pagal vieną iš požiūrių, kuriam atstovauja austrų ekonomikos mokyklos atstovai F. fon Hajekas, L. fon Mises (F. von Hayek, L. von Mises) ir viešojo pasirinkimo (A. Dounsas (A. Downs) ir kt.) mokyklos ekonomistai, *viešasis interesas yra fikcija, kuria naudojamosi, siekiant pateisinti valstybės vykdomą politiką* [Degutis, 1998]. Tokiu metodologinio individualizmo požiūriu visuomenė susideda iš atskirų individų,

todėl pagrįstai galima kalbėti tik apie privačių interesų ir grupinių interesų, kuriuos išreiškia individai, pagal tam tikrus bendrus požymius jungdamiesi į grupes, egzistavimą.

Pagal kitą *viešojo intereso* sampratą, būdingą mažoritarinės ir tiesioginės demokratijos teorijoms, *viešasis interesas yra tai, ko nori žmonių dauguma*. Tokio požiūrio šalininkas buvo XVIII a. prancūzų mąstytojas Ž. Ž. Ruso (J. J. Rousseau). Jis teigė, jog daugumos sprendimai išreiškia bendrąją valią. Šitaip suvokiant viešąjį interesą, sprendimai, kuriuos, pavyzdžiui, referendumo būdu priima visuomenė, turėtų būti nekvestionuojami. Tačiau tokie XIX a. mąstytojai kaip Benjaminas Konstantas (B. Constant), Džonas Stiuartas Millis (J. S. Mill), taip pat daugelis kitų teoretikų, priklausiusių liberaliai tradicijai, atkreipė dėmesį į daugumos tironijos pavojus – jie pastebėjo, kad daugumos sprendimai gali kelti pavojų žmonių laisvei, pažeisti mažumų teises ir panašiai. Todėl konstitucinės demokratijos teorija siūlo įvairias priemones daugumos valdžiai apriboti – tarptautinėse sutartyse ir įvairių šalių konstitucijose yra įtvirtinamos pamatinės žmogaus teisės ir laisvės, kurias pažeidžiantys valdžios institucijų sprendimai skelbiami antikonstituciniais, daugumos valdžią taip pat riboja įstatymo leidžiamosios, vykdomosios ir teisminės valdžių atskyrimo principas. Remdamiesi J. E. Lane [2001], galime pateikti tokius argumentus, *kodėl viešojo intereso kaip daugumos intereso samprata turi trūkumų*: 1) daugumos sprendimai priklauso nuo sprendimų priėmimo procedūrų, taigi, pakeitus procedūras, galima gauti skirtingus rezultatus; 2) dažniausiai demokratinė sprendimų priėmimo procedūra leidžia priimti sprendimus, daugeliui žmonių nedalyvaujant – pavyzdžiui, balsavusių rinkimuose dauguma nebūtinai yra ir visų, turinčių balso teisę, dauguma; 3) ekonomisto, socialinio pasirinkimo teoretiko Keneto Arou (Kenneth Arrow) suformuluota negalimumo teorema teigia, jog demokratiniai sprendimai neatitinka racionaliems sprendimams keliamų sąlygų, taigi jie iš esmės yra neracionalūs.

Trečiasis požiūris *viešąjį interesą* apibūdina kaip racionalų, visų pripažįstamą, nešališkai nustatomą interesą. Kitaip tariant, viešąjį interesą geriausiai suvokti gali tie individai, kurie sugeba racionaliai, nešališkai mąstyti, kurie turi informaciją, reikalingą pasirinkti optimaliausiai iš alternatyvų. Racionalų viešąjį interesą turi pripažinti visi racionaliai mąstantys žmonės. Galima sakyti, kad žmogaus teisės ir laisvės, socialinis teisingumas yra universalios vertybės, kurių vertė nepriklauso nuo to, ar joms pritaria kokios nors konkrečios visuomenės dauguma, ir bū-

tent todėl tai yra viešasis interesas. Tokia *viešojo intereso* samprata ap-
 rėpia ekspertų, kurie, pasitelkę viešosios politikos analizę, gali nustatyti,
 kas yra geriausia visuomenei valdymą, toks mąstymas būdingas vyriausybėms,
 kurios vykdo reformas, remdamosi prielaida, jog tos reformos geriausiai
 atitinka viešąjį interesą. Kita vertus, šitaip suprantamas viešasis interesas
 būdingas ir paternalistiniam, elitaristiniam bei autoritariniam mąstymui.
 Jeigu viešąjį interesą geriausiai gali suvokti kompetentingi, išsilavinę žmonės,
 visuomenės elitas – ar tai būtų Platono filosofai, ar komunistų partija
 Sovietų Sąjungoje – tuomet nėra reikalo demokratiniais būdais stengtis
 nustatyti, ką apie tai mano paprasti žmonės, kurie dažniausiai stokoja
 reikalingų žinių, neturi atitinkamų moralinių principų, kad galėtų
 tinkamai pasirinkti, kas jiems iš tikrųjų yra naudinga.

Taigi liberaliose demokratijose šios dvi *viešojo intereso* sampratos –
 viešojo intereso kaip daugumos intereso ir viešojo intereso kaip racio-
 nalaus nešališkai pripažįstamo intereso – turėtų būti kaip nors suderintos,
 kad būtų išvengta tiek populizmo ar daugumos tironijos, tiek elitizmo
 kraštutinių.

Dar viena *viešojo intereso* samprata yra įtvirtinta LR viešųjų ir pri-
 vačių interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatyme [1997]. *Viešasis
 interesas yra priešingas privatiems interesams. Skirtingai nuo anksčiau
 aptartų objektyvaus viešojo intereso apibrėžimų, šiuo atveju viešasis
 interesas apibrėžiamas kaip subjektyvus valstybės pareigūno nusistatymas
 veikti vadovaujantis ne savo asmeniniais, o viešaisiais interesais,
 t. y. nesinaudoti tarnybine padėtimi dėl savo asmeninės naudos.*

Valstybės tarnyba

Kita sąvoka, kuri plačiai vartojama viešajame administravime, yra
valstybės tarnyba (angl. *civil service*). Lietuvoje *valstybės tarnybos* są-
 voka įsitvirtino, priėmus LR valstybės tarnybos įstatymą 1999 m. Šiame
 įstatyme sąvoka *valstybės tarnyba* apibrėžiama kaip „teisinių santykių,
 atsirandančių įgijus valstybės tarnautojo statusą, jam pasikeitus ar jį pra-
 radus, taip pat atsirandančių dėl valstybės tarnautojo viešojo administra-
 vimo veiklos valstybės ar savivaldybės institucijoje ar įstaigoje įgyven-
 dinant tam tikros valstybės valdymo srities politiką ar užtikrinant jos

įgyvendinimo koordinavimą, koordinuojant tam tikros valstybės valdymo srities įstaigų veiklą, valdant, paskirstant finansinius išteklius ir kontroliuojant jų panaudojimą, atliekant audita, priimant ir įgyvendinant teisės aktus, valstybės ir savivaldybių institucijų ar įstaigų sprendimus viešojo administravimo srityje, rengiant ar koordinuojant teisės aktų, sutarčių ar programų projektus ir teikiant dėl jų išvadas, valdant personalą arba turint viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldžių asmenų atžvilgiu, visuma“ [Valstybės tarnybos įstatymas, 1999].

Sąvokos *valstybės tarnyba* prasmė yra dvejopa. Viena vertus, valstybės tarnyba – tai teisės normų, reglamentuojančių santykius, atsirandančius valstybės tarnyboje, visuma. Kita vertus, *valstybės tarnyba – tai valstybės tarnautojų, atliekančių jiems pavestas viešojo administravimo funkcijas bei valstybės politikų priimtus sprendimus, visuma.*

Apibrėžus pagrindines vartojamas viešajame administravime sąvokas galima pereiti prie viešojo administravimo tyrimų metodologinių problemų analizės.

???

Kontroliniai klausimai

1. Kas yra viešasis administravimas?
2. Kas yra biurokratija?
3. Kas yra viešoji vadyba?
4. Kas yra viešasis valdymas?
5. Kokios yra skirtingos viešojo intereso sampratos?
6. Kokios yra skirtingos viešojo sektoriaus sampratos?
7. Kas yra valstybės tarnyba?



Literatūra

1. Degutis, A. *Individualizmas ir visuomeninė tvarka*, Vilnius: Eugrimas, 1998.
2. Gudelis, D. *Savivaldybių veiklos matavimo modeliai ir jų įgyvendinimo galimybės Lietuvoje*. Daktaro disertacija, Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007.

3. Hubbard, R. Societal Leadership and Good Governance: Strengthening Learning, Values and Consent. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 67, 2001, p. 229–236.
4. Hughes, Owen, E. *Public Management and Administration: an Introduction*. Chippenham: Palgrave, 1998.
5. Jankauskas, A. (red.) *Politikos mokslų enciklopedinis žodynas*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2007.
6. Kooiman, J. *Governing as Governance*, London: SAGE Publications, 2003.
7. Lane, J. E. *Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požūriai*. Vilnius: Margi raštai, 2001.
8. LR biudžetinių įstaigų įstatymas Nr. I-1113. *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 104-2322.
9. LR Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.
10. LR valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. IX-855. *Valstybės žinios*. 2002-05-04, Nr. 45-1708.
11. LR viešojo administravimo pakeitimo įstatymas Nr. XI-283. *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 75-3062.
12. Pearsall, J. (ed.) *The New Oxford Dictionary of English*, Oxford; New York: Oxford University Press, 2001.
13. Peters, G.; Pierre, J. Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain. *Multi-level Governance*. I. Bache; M. Flinders (red.). Oxford: Oxford University Press, 2004.
14. Pollitt Ch.; Bouckaert G. *Viešojo valdymo reforma*. Vilnius: Algarvė, 2003.
15. Rhodes, R. A. W. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Maidenhead: Open University Press, 1997.
16. Rosenau J. N.; Czempiel, E.-O. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1992.
17. Viešųjų ir privačių interesų derinimo valstybės tarnyboje įstatymas Nr. VIII-371. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 67-1659.
18. Weber, M. ‚Bureaucracy‘ in J. M. Shafritz, A. C. Hyde, eds., *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007.
19. World Bank. *Governance: The World Bank Experience*. World Bank Publication, 1994.

3. Viešojo administravimo tyrimų metodologinės problemos

Metodologija – tai metodų teorija; pažinimo pažangos sąlygų samprata, apimanti mokslinės mąstysenos principus. Metodologijos turinys ir problemos keičiasi dėl mokslo raidos kintant pažinimo sąlygoms. *Specifinė metodologijos ypatybė yra tai, kad jos istorija prasidėjo anksčiau, nei buvo suprasta ir įvardyta jos problematika.* Tad pirminis metodologijos turinys gali būti atkuriamas tik retrospektyviai, atsižvelgiant į visą istorinį jos problematikos vystymąsi. Tokiu būdu atskleidžiami tie principai, kurie, išskyrę mokslinį pažinimą iš kitų [...] veiklos sričių, lydi jį per visą istoriją, nepriklausomai nuo to, kiek jie yra suvokti ir kiek atsispindi konkrečioje pažinimo pažangos sąlygų programoje [lt.wikipedia.org, 2009].

Viešojo administravimo tyrimų metodologines problemas lemia keli veiksniai:

- *viešojo administravimo kaip mokslinės disciplinos genezės ypatumai;*
- *tyrimų perspektyvos dvilypumas;*
- *viešojo sektoriaus veiklos specifika.*

Viešojo administravimo kaip mokslinės disciplinos genezės specifika

Viešojo administravimo kaip mokslinės disciplinos specifiką sudaro jos genezės ypatumai. Dar mokslo formavimosi periodu kameralistai, su kurių veikla sietinos viešojo administravimo mokslinės disciplinos ištakos, suformulavo postulatą, kuris viešojo sektoriaus veikloje aktualus ir šiandien:

Administravimo procese reikia jungti įvairių mokslų žinias – ekonomiką, politinę filosofiją, teisę [Smalskys, 2002, p. 57].

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad naujausi moksliniai darbai tik dar labiau praplečia disciplinų, kurių žinios integruotinos į viešąjį administravimą, sąrašą. Antai Herbertas A. Saimonas (Herbert A. Simon) knygoje „Administracinė elgsena: sprendimų priėmimo procesų administraciniuose organizacijose tyrimas“, novatoriškai aprašęs administravimo procesą, bandė argumentuoti, kad net ir socialinės psichologijos žinios bei metodologinis arsenalas yra integrali viešojo administravimo disciplinos dalis.

Jei šis administravimo proceso aprašymas yra teisingas, tai efektyvios administravimo organizacijos suformavimas yra **socialinės psichologijos problema** [Simon, 2003].

Toks platus ir nuolat plečiamas viešojo administravimo metodologinis akiratis problematizuoja tyrimo metodų pasirinkimą. Kuriems iš jų suteikti prioritetai ir kodėl? Ką reiškia tokia metodologinė diseminacija: pamatinį viešojo administravimo kaip mokslinės disciplinos nesavaranikiškumą ar, priešingai, išreiškia poreikį ieškoti savarankiškų pagrindų viešojo sektoriaus tyrimams?

Tyrimų perspektyvos dvilypumas

Viešojo administravimo metodologinei savivokai tapo svarbi teisininko I. Jastrovo (I. Jastrow) fundamentali takoskyra, atribojant dvi tyrimų perspektyvas, kuriomis gali būti plėtojamas viešojo administravimo mokslas. *Jis pabrėžė, kad administracijos mokslas gali nagrinėti dvi problemas:*

- *tai, kaip yra administruojama,*
- *ir tai, kaip reikia administruoti* [Smalskys, 2002, p. 58].

Pirmuoju atveju siekiama aprašyti administravimo procesą, sukaupiti žinių apie unikalią administravimo patirtį, kuri gali būti naudinga vykdant panašias reformas kitose valstybėse, organizacijose ar kuriuose nors specifiniuose viešojo sektoriaus segmentuose.

Antruoju atveju daroma prielaida, kad įmanoma suformuluoti tokias administravimo normas, kurių taikymas, tikėtina, gali būti universalus, t.

y. turėtų tikti bet kurios valstybės ar organizacijos administravimo procese.

Todėl pirmąją tyrimo perspektyvą sąlygiškai galima pavadinti aprašomąja (deskriptyvistine, lot. *deskripcija* – aprašymas), o antrąją – normatyvistine (socialinė norma – vertybinė taisyklė socialinėje aplinkoje, junginyje, organizacijoje; elgesio standartas, pamatinis, pagrindinis modelis) [lt.wikipedia.org, 2009]. Tikėtina, kad dėl normatyvistinės perspektyvos ir sąvokos *norma* turinio suvokimo (viešojo administravimo kontekste) įtakos viešojo administravimo terminologijoje ilgainiui prigižo ir įsitvirtino *modelio*, o ne kurios nors kitos sisteminančios sąvokos vartojimas.

- Tai, kaip yra administruojama – *deskriptyvistinė (aprašomoji) tyrimų perspektyva*, startuojanti nuo *status quo* (lot. *status quo* – esama padėtis). Remiamasi prielaida, kad universalių administravimo normų nėra, kiekvienos valstybės administravimo patirtis ir raida yra unikali, abejotina, ar ja gali pasinaudoti kitos valstybės, tačiau tokios patirties kaupimas ir analizė yra vertingi savivokai ir tolesnių reformų strategijoms rengti.
- Tai, kaip reikia administruoti – *normatyvistinė tyrimų perspektyva*. Remiamasi prielaida, kad esama socialinė padėtis neturėtų lemti administravimo normų turinio, daroma prielaida, jog įmanoma suformuoti universalų administravimo modelį.
- Kai lyginama unikali skirtingų valstybių administravimo patirtis, naudojama *aprašomoji viešojo administravimo tyrimų perspektyva*.
- Kai bandoma formuluoti universalias administravimo normas, naudojama *normatyvinė perspektyva*.

Tyrimų perspektyvos klausimas – tai tyrimų atskaitos taško klausimas. Socialiniams mokslams daug artimesni yra *status quo* tyrimai, kai analizuojama esama padėtis kuriame nors socialumo segmente. Tačiau viešojo administravimo kaip mokslinės disciplinos raida parodė, kad kaip vaisinga galėtų būti vertinama ne tik aprašomoji, bet ir normatyvistinė perspektyva.

Viešojo administravimo mokslo raidą atskleidžia viešojo administravimo mokyklų pasiekimai, antai vokiečių–austrų mokykla, dar kitaip yra vadinama Vienos *normatyvine* mokykla. Pats pavadinimas nurodo,

kad šios mokyklos atstovai aiškiai suvokė skirtumą tarp dviejų numatytų perspektyvų ir kaip vaisingesnę tolesnei viešojo administravimo mokslo raidai pasirinko normatyvinę viešojo administravimo tyrimų perspektyvą.

Toks Vienos mokyklos atstovų pasirinkimas gali atrodyti keistas. Argi būtina rinktis kurią nors vieną iš perspektyvų? Galbūt yra įmanoma pasiekti daug didesnės viešojo administravimo mokslo pažangos derinant abiejų tyrimų perspektyvų privalumus? Tačiau įdėmiau nagrinėjant abiejų perspektyvų principinius skirtumus, nesunku pastebėti, kad jų derinimas yra problemiškas.

Kaip viešojo sektoriaus veikloms suteikti normatyvinį pobūdį? Neabejotina, kad tik tas veiklas norminančiais, t. y. teisiniais dokumentais. Todėl ***normatyvinė perspektyva visų pirma sietina su teisinių metodų taikymu viešajame administravime.***

Ar įmanoma sukauptus unikalią administravimo patirtį daryti poveikį kurios nors tautos ypatingam mentalitetui tiesiog rengiant teisės aktus? Tikėtina, kad daug didesnę poveikį įmanoma padaryti pasitelkus vadybinę išmonę, o ne tiesiog taikant įvairius teisinius apribojimus. Todėl ***aprašomosios perspektyvos taikymas visų pirma sietinas su vadybinių metodų taikymu viešajame administravime.***

- *Normatyvinė viešojo administravimo tyrimų perspektyva suteikia pirmenybę teisiniams metodams taikyti.*
- *Deskriptyvioji perspektyva suteikia pirmenybę vadybiniams metodams taikyti.*
- *Todėl metodologinis perspektyvų ginčas yra klausimas, kuriems metodams viešajame administravime teikti pirmenybę: teisiniams ar vadybiniams.*

Teisinių ir vadybinių metodų specifika ir jų derinimo problematiškumas

Vertinant retrospektyviai teisinių metodų pirmenybės įtvirtinimas kontinentinėje Europoje neturėtų stebinti. Istorinis paveldas nereikalavo papildomų argumentų, galinčių įtikinti, kokia žalinga ir pavojinga gali būti įvairių asmenų savivalė ne tik vienos valstybės, bet ir viso kontinento istorinei raidai. Tokiame kontekste turėtų būti suprantamas ir vo-

kiečių–austrų mokyklos atstovų apsisprendimas suteikti prioritetą normatyvinei tyrimų perspektyvai. Pastangos suteikti teisinį pobūdį viešojo administravimo procesams išreiškia stabilumo siekį, suvokimą, kad kai suteikiama pirmenybė vadybiniais metodams taikyti viešajame administravime, galima tikėtis pažaboti savivalę, įtvirtinti valdymo procesus ir išvengti didelių nuostolių kuriant valstybės gerovę.

- *Teisinių metodų taikymo tikslas* – tai siektinų rezultatų įtarpinimas procedūromis, numatytomis įvairiose instrukcijose, taisyklėse, įstatymuose, siekiant apriboti įvairių asmenų galimas savivalės apraiškas.
- *Nors teisinių metodų taikymas sulėtina viešajame sektoriuje vykstančius procesus, tačiau kartu sudaromos palankesnes sąlygas išlaikyti status quo*, taigi užtikrinamas daug didesnis valdymo procesų stabilumas.
- *Teisinių metodų prioriteto pagrindu sukurto tradicinio viešojo administravimo modelio tikslas* kaip tik ir buvo administravimo procesų stabilizavimas ir savivalės pažabojimas iš anksto nustatytais procedūromis (žr. skyrelį „Tradicionis (hierarchinis) viešasis administravimas“).

Daug palankesnė terpė plėtoti vadybinius metodus buvo JAV ir anglosaksų kraštai, kuriuose įsitvirtinusi precedentinės teisės aplinka skatino iniciatyvos raišką ir novatoriškų sprendimų paiešką.

- *Vadybinių metodų taikymo tikslas* – tai rezultatų pasiekimas, juos tiesiogiai susiejant su asmenine vadybininko atsakomybe, jo vadybine išmone. Tokios iniciatyvos raiškai parankus kuo didesnis teisinis viešojo sektoriaus dereguliavimas.
- *Vadybinių metodų taikymas leidžia tikėtis daug greitesnių rezultatų tvarkant viešąjį sektorių*. Tai pagrindinis jų privalumas, palyginti su teisiniais metodais.
- *Vadybinių metodų prioriteto pagrindu sukurto naujosios viešosios vadybos modelio tikslas* kaip tik ir buvo viešojo sektoriaus įstaigų sąstingio įveikimas ir didesnio efektyvumo siekimas (žr. skyrelį „Naujoji viešoji vadyba“).

Apibūdinus teisinių ir vadybinių metodų specifika, paaiškėja ir jų derinimo viešajame administravime problematiškumas. Vadybinių metodų taikymas numato teisinį viešojo sektoriaus dereguliavimą, be kurio vadybininko iniciatyvos raiškai nebūtų sudaryta paranki terpė. Teisinių metodų taikymas numato savivalės pažabojimą, įtarpinant rezultatų pasiekimą įvairiomis procedūromis. Paaiškėja principinis skirtumas vertinant žmogaus valios raišką – vienu atveju ji suvokiama kaip potenciali savivalės grėsmė, kitu – kaip sveikintinos iniciatyvos raiška. Toks radikalus požiūrių skirtumas problematizuoja šių metodų derinimą viešajame administravime, tačiau kartu gali būti vertinamas ir kaip viešojo administravimo mokslo pažangos *katalizatorius*, ieškant vis naujų būdų pagrįsti ir įtvirtinti vienu ar kitu metodų taikymo prioritetą viešojo administravimo procese.

Viešojo sektoriaus veiklos specifika

Būtent toks proveržis įvyko viešojo administravimo moksle, kai aprašomoji perspektyva buvo novatoriškai pritaikyta ne skirtingų valstybių unikaliai administravimo patirčiai, bet skirtingų sektorių – viešojo ir privataus – veiklų analizei aprašyti ir palyginti.

1 lentelė. Viešojo ir privataus sektorių administravimo skirtumai

<i>Administravimo skirtumai</i>	<i>Veiklos tikslas ir veiklos vertinimas</i>	<i>Sprendimų priėmimo procesas</i>	<i>Viešumas</i>
Viešasis sektorius	paslaugų teikimas	piliečių įtraukimas į viešąjį valdymą	nuolatinis visuomenės dėmesys
Privatus sektorius	pelno siekimas	greiti ir rizikingi sprendimai	išskirtinis visuomenės dėmesys

Palyginus viešojo ir privataus sektorių veiklos specifika, akivaizdu, kad neabejotinas privataus sektoriaus pranašumas yra daug greitesnis ir veiksmingesnis sprendimų priėmimas. Taip kilo patraukli idėja viešojo sektoriaus veiklą pertvarkyti privataus sektoriaus veikimo pavyzdžiu, o lyginamosios analizės pagrindu buvo suformuluotas, atrodytu, tvirtas argumentas vadybinių metodų taikymo pirmenybei viešajame administ-

ravime pagrįsti. Tačiau šią idėją įgyvendinant praktikoje išryškėjo problemų, keliančių naujus metodologinius iššūkius viešojo administravimo mokslui.

Vertinant visumą turbūt būtų galima sutikti, kad privatus sektorius tvarkosi geriau, tačiau viešojo ir privataus sektorių veiklos tikslo ir veiklos vertinimo lyginamoji analizė gali paskatinti abejoti ta apimtimi, kuria privačios vadybos metodai galėtų būti įdiegti viešojo sektoriaus veikloje. Nors privatus sektorius, panašiai kaip ir viešasis, gali teikti paslaugas, tačiau tos paslaugos bus teikiamos tik tuomet, jei tai bus pelninga verslo požiūriu. Viešasis sektorius negali leisti sau tokios prabangos. Tai reiškia, kad tam tikros paslaugos piliečiams privalo būti teikiamos net ir tuo atveju, jei jų teikimas yra nuostolingas valstybei, nes jų nesuteikus, tam tikros socialinės grupės negalėtų išsiversti. Šis skirtumas problematizuoja viešojo sektoriaus veiklos vertinimą.

Jei privataus sektoriaus veiklos efektyvumo vertinimui dažnai gali užtekti vieno – pelno – kriterijaus, viešojo sektoriaus veiklos efektyvumą dėl jo teikiamų paslaugų specifikos įvertinti daug sunkiau. Pavyzdžiui, jei Marytė pirmadienį pardavė 1 porą batų, o antradienį – 10 tokių pačių porų, galimas vertinimas, kad antradienį ji dirbo 10 kartų geriau nei pirmadienį. Tačiau jei viešuoju transportu pirmadienį pasinaudos 10 tūkstančių piliečių, o kitą dieną – 100 tūkstančių, ar galėsime teigti, kad viešojo transporto paslauga antradienį buvo teikiama 10 kartų geriau? Nesunku pastebėti, kad efektyvumo, skirtingai nei privačiame sektoriuje, viešajame negalime sieti tik su kiekybiniais veiklos rodikliais. Kadangi efektyvumą tiesiogiai ne visada galima sieti su gaunamu už suteiktą paslaugą pelnu, viešajame sektoriuje tampa aktualu tirti ne tik suteiktų paslaugų kiekybinius, bet ir kokybinius parametrus.

Tam tikrų paslaugų kokybiniai parametrai kartais gali būti tokie neišskūs, kad net sunku įvertinti, kiek už tokią paslaugą pilietis sutiktų mokėti. Pavyzdžiui, kiek galėtų kainuoti taika? Kiek reiktų investuoti į viešojo transporto infrastruktūros kūrimą, kad dauguma piliečių būtų patenkinti viešojo transporto paslaugos kokybe? Šie protą galintys gluminti klausimai parodo, kad viešojo sektoriaus teikiamos paslaugos yra specifinės. Todėl viešojo sektoriaus veiklos vertinimui nepakanka vieno kiekybinio – pelno – kriterijaus, bet reikia kitų papildomų kriterijų, leidžiančių objektyviai įvertinti suteiktų specifinių paslaugų kokybę. Tokių vertinimo, arba dar kitaip vadinamų *matavimo*, sistemų sukūrimas yra naujas metodologinis iššūkis viešojo administravimo mokslui.

Naujausi moksliniai darbai [Gudelis, 2009] rodo, kad tokioms sistemoms sukurti ir pagrįsti gali nepakakti to įprasto metodologinio arsenalo, kurį šiuo metu turi viešojo administravimo mokslas, o pastangas *ad hoc* remtis kuria nors filosofine paradigma ir jos epistemologiniais kriterijais gali tik dar labiau versti abejoti pačios matavimo sistemos taikymo rezultatų objektyvumu. Be to, šiandien dar stokojama įtikinamų argumentų, ar matavimo sistemas tikslingiau kurti viešojo sektoriaus įstaigų veiklos efektyvumui, ar tų įstaigų teikiamų atskirų paslaugų kokybei įvertinti. Taip pat neaišku, ar įmanoma sukurti universalų modelį paslaugos kokybei įvertinti, ar dėl viešojo sektoriaus teikiamų paslaugų specifikos gali tekti kurti atskirus modelius kiekvienos paslaugos ypatingiems kokybiniais parametrams įvertinti. Šie nauji metodologiniai iššūkiai įtikinamai parodo, kad viešojo administravimo metodologinė savivoka retrospektyviai ir toliau priklausys nuo tolesnės viešojo administravimo mokslo pasiekimų raidos analizės.

Aptarus viešojo administravimo tyrimų metodologines problemas ir viešojo administravimo mokslinės disciplinos genezės ypatumus, prartu plačiau panagrinėti viešojo administravimo istorinę raidą.

???

Kontroliniai klausimai

1. Kokie pagrindiniai veiksniai lemia viešojo administravimo metodologines problemas?
2. Kuo ypatinga viešojo administravimo kaip mokslinės disciplinos genezė metodologiniu aspektu?
3. Jūsų požiūriu, kuri iš dviejų tyrimų perspektyvų reikšmingesnė viešojo administravimo mokslo raidai? Pagrįskite argumentais.
4. Kuo problemiškas vadybinių ir teisinių metodų derinimas viešojo administravimo procese? Argumentuokite.
5. Kaip viešojo sektoriaus veiklos specifika problematizuoja jos metodologiją? Argumentuokite.



Literatūra

1. Bovaird, T.; Gregory, D.; Martin, S. Performance Measurement in Urban Economic Development. *Public Money and Management*. 1988.
2. Carter, N. Learning to Measure Performance: The Use of Indicators in Organizations. *Public Administration*. 1991, vol. 69.
3. Chan, Y. C. L. Performance Measurement and Adoption of Balanced Scorecards: A Survey of Municipal Governments in the USA and Kanada. *International Journal of Public Sector Management*. 2004, vol. 17, No. 3, p. 204–221.
4. De Lancer Julnes, P., Holzer, M. Promoting Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation. *Public Administration Review*. 2001, vol. 61, No. 6, p. 650–665.
5. Donnelly, M.; Wisniewsky, M.; Dalrymple, J. F.; Curry, A. C. Measuring Service Quality in Local Government: SERVQUAL Approach. *International Journal of Public Sector Management*. 1995, vol. 8, No. 7, p. 15–20.
6. Edwards, D.; Thomas, J. C. Developing a Municipal Performance Measurement System: Reflections on the Atlanta Dashboard. *Public Administration Review*. 2005, gegužė–birželis, vol. 65, No. 3, p. 369–376.
7. Folz, D. H. Service Quality and Benchmarking the Performance of Municipal Services. *Public Administration Review*. 2004, vol. 64, No. 2, p. 209–220.
8. Ghobadyan, A.; Ashworth, J. Performance Measurement in Local Government – Concept and Practice. *International Journal of Operations and Production Management*. 1994, vol. 14, No. 5, p. 35–51.
9. Gudelis, D. *Savivaldybių veiklos matavimo modeliai ir jų įgyvendinimo galimybės Lietuvoje*. Vilnius: MRU, 2008.
10. Simon, H. A. *Administracinė elgsena: sprendimų priėmimo procesų administracinėse organizacijose tyrimas*. Vilnius: Knygiai, 2003.
11. Smalskys, V. Kontinentinės Europos viešojo administravimo genezė. *Viešojoji politika ir administravimas*. 2002, 1, p. 55–60. ISSN 1648-2603.

II skyrius

Viešojo administravimo istorinė raida

1. Administraciniai ir valdymo procesai senovės valstybėse

Valdymo praktika ir idėjos senovės laikais:

- Senovės Egiptas, Babilonas, Asirija, Persija, šumerų miestai – stiprus administracinis aparatas, skirtas irigaciniams ir kitiems darbams atlikti, centralizuotos despotinės (kur visa valdžia priklauso vienam asmeniui ir remiasi kariniu bei biurokratiniu aparatu) monarchijos.
- Senovės Kinija – gausus administracinis aparatas, skausmingos centralizavimo reformos Konfucijaus mokymas apie valdymą.
- Antikinė Graikija ir Roma – demokratinio valdymo tradicijos miestuose valstybėse; Platono ir Aristotelio suformuotos valdymo idėjos, Romos imperatorių valdžios sutelkimas principato ir dominato valdymo periodais.

Administravimas senovės Rytų valstybėse

Administravimo ištakų galima ieškoti senovės civilizacijose. Žmonių gyvenvietės paprastai įsikurdavo didelių upių slėniuose, todėl reikėdavo įtvirtinimų, apsaugančių nuo potvynių, arba suformuoti žemių drėkinimo sistemas. Taigi reikėjo striprių administracinių aparatų tokiems irigaciniams darbams atlikti. Todėl Egipte ir Mesopotamijoje (Tarpupio – valstybėse, egzistavusiose tarp Tigro ir Eufrato upių) greičiausiai išsivystė valstybinio valdymo sistema ir susiformavo administracinis aparatas. Kita taip pat svarbi priežastis senovinėms administravimo struktūroms formuotis buvo poreikis turėti valdymo aparatą, kuris tarnavo valdovui ir jo aplinkiniams, užtikrino armijai išlaikyti ir religiniam kultui praktikuoti būtinas lėšas [Mazur, 2005, s. 42–44].

Valdovo valia tapdavo visuotinai privaloma teisės norma. Persijos karaliai, panašiai kaip ir faraonai ar Asirijos ir Babilono valdovai, buvo

despotiški (vienvaldiškas valdymas, niekam neatsiskaitant) monarchai. Senovės Rytų valstybės dar buvo vadinamos centralizuotomis biurokratinėmis imperijomis. Gyventojai buvo nušalinti nuo valdovų sprendimų. Kita vertus, šie valdovai griežtomis priemonėmis kontroliavo gyventojus ir išnaudojo vergus, versdami juos atlikti įvairius valstybinės reikšmės darbus (statyti rūmus, tiesti kelius ir pan.) [Heady, 2001, p. 165].

Senovės imperijose vyravo politinė sistema, vadinama teokratija (didelę įtaką valdant valstybes turėjo dvasininkai (žyniai)). Valdovai buvo vadinami dievų giminaičiais ar tiesioginiais palikuonimis – šumerų miestuose valstybėse, Asirijos imperijoje, Persijos imperijoje. Egipte faraonas pradžioje buvo laikomas dievu, vėliau dievo Ra sūnumi.

Senovės Rytų ankstyvųjų valstybių valdymo analizę reikėtų pradėti nuo šumerų miestų valstybių (Uro, Uruko, Lagašo, Kišo ir kt.). Šumerų miestuose valdymas buvo susietas su religija. Kiekvienas jų miestas buvo laikomas vietinio vyriausiojo dievo nuosavybe. Kiekviena šventykla turėjo savo administraciją, kuriai vadovavo vyriausiasis žynys. Miesto valdytojas (*ensi*) ir valdovas (*lugalis*), dažniausiai buvo tas pats asmuo. Valdovas rėmėsi seniūnų Taryba ir liaudies susirinkimu, kuris buvo padalytas į dvi dalis: jaunų ir senyvo amžiaus žmonių. Tai patariamasis institucijos, padėjusios valdovui sutelkti miesto gyventojus vandens irigaciniams kanalams kasti, kulto apeigoms atlikti, kariuomenei suformuoti ir kt.

Šumerų miestuose buvo išvystytas raštininkų parengimas. Mokyklose, dar vadinamose „lentelių namais“, būsimieji raštininkai buvo mokomi rašyti ant molinių lentelių (dantiraščio), skaičiavimo, svetimų kalbų ir kitų disciplinų. Baigę šias mokyklas jie dirbo karaliaus rūmuose, šventyklose vertėjais, administratoriais, t. y. valdymo funkcijų įgyvendintojais. Valdymas Šumere buvo siejamas su papročiais, tradicijomis, nes rašytinės teisės tuo metu nebuvo. Tiesa, žlungant šumerų civilizacijai buvo kuriami pirmieji įstatymai, tačiau jie buvo rekomendacinio pobūdžio [Макашов, Овчинникова, 2004, с. 43–47].

Kitos Tarpupio valstybės – senovės Babilono klestėjimas dažnai siejamas su karaliaus Hamurapio (1792–1750 m. prieš Kr.) vardu. Užkariavimais išplėtęs Babilono valdomą teritoriją, jis pradėjo tobulinti šalies valdymą. Valdant Hamurapiui Babilonas tapo stipria, centralizuota monarchine despotine valstybe. Buvo išleisti *Hamurapio įstatymai*, kurie turėjo valdiniam garantuoti saugų ir stabilų gyvenimą. Būdamas despotiškas valdovas, Hamurapis pats dalyvaudavo visuose sprendimuose, o

iš sukurto agentų tinklo, apraizgiusio visą Babilono teritoriją, gaudavo išsamią informaciją, kaip įgyvendinami jo suformuoti politiniai sprendimai, įsakymai ir paliepimai.

Hamurapio įstatymuose atspindėjo šalies politinio ir administracinio valdymo aspektai. Kaip ir kiekvienas senovės Rytų despotas, Hamurapis buvo Babilono dievų panteono vietininku žemėje. Valdovas atstovavo ir įstatymų leidžiamajai, ir vykdomajai valdžiai. *Hamurapio įstatymuose* buvo apibrėžtos įvairios veiklos sritys: prekybos ir žemės nuomos klausimai, žynių, medikų, statybininkų ir kitų to meto profesijų padėtis valstybėje, buvo nustatyti tarifai už įvairias paslaugas ir kt. Valstybės pareigūnai ir valdiniai turėjo laikytis šių įstatymų, kitaip jų laukė bausmės. Dar vienas svarbus žingsnis kuriant administracinę sistemą buvo dokumento patvirtinimo įvedimas (dokumentas su antspaudu).

Valstybės valdymas buvo sutelktas karaliaus dvare. Kai kurie tyrinėtojai mano, kad Babilono valdovas, administruodamas šalį, rėmėsi aukštaisiais pareigūnais (viziriu, rūmų valdytoju, išdininku, aukščiausiais žyniais ir teismais). Buvo sukurta tarpinė valdymo grandis tarp valdovo, aukščiausiųjų pareigūnų, atstovaujančių vienai pusei, ir valdinių (Babilono gyventojų), atstovaujančių kitai pusei. Tai karo vadai, vietininkai, seniūnai ir kt. Kiekvienas iš jų atlikdavo administracines funkcijas karaliaus vardu [Макашов, Овчинникова, 2004, с. 55–60]. Višiems karaliaus dvariškiam reikėjo mokėti atlyginimą (dažnai piniginių, ne tik žemės sklypais), aišku, priklausomai nuo užimamos vietos ir titulo [Klengel-Brant, 1981, p. 71].

Asirijoje, valstybėje, kuri susiformavo šiaurinėje Mesopotamijos dalyje, valdovas (karalius) buvo žemės valdytojas ir savo nuožiūra ją dalijo ir pardavinėjo savo valdiniams. Asirijoje buvo gerai išplėta duoklių ir mokesčių sistema. Mokesčiai ir duoklės buvo renkami remiantis valstybės gyventojų surašymu. Galima teigti, kad Asirijoje formavosi centralizuoto ekonomikos valdymo sistema. Asirijos valdovai buvo aukščiausi pasaulietinės, religinės ir karinės valdžios atstovai. Jų valdžia rėmėsi seniūnų taryba, kuri padėjo valdovams administruoti nukariautas teritorijas ir vykdyti teismines funkcijas. Didelis šalies centralizavimo lygis reikalavo efektyvaus valdymo aparato. Asirijoje buvo įkurtos: tarnyba, atsakinga už kariuomenę, finansų – mokesčių tarnyba, pašto tarnyba ir kt. Valstybės valdymo sistemoje buvo apie 150 tarnybinių pareigybių bei 40 pareigybių prie karaliaus dvaro. Asirija gali būti tipiškas ankstyvojo Rytų biurokratinio valdymo pavyzdys.

Senovės Egipte dar labiau buvo išstobulintas administracinis valdymas. Egipto faraonų valdžia, kaip ir kiekvienoje senovės Rytų valstybėje, buvo kildinama iš dievo. Faraonai buvo atsakingi už šalies ūkį, kariuomenę, religiją, teritorinį Egipto vientisumą. Sutelkdami visą valdžią savo rankose Egipto faraonai sukūrė žemės drėkinimo sistemą, pastatė apsauginius pylimus nuo Nilo potvynių, sukūrė stiprią kariuomenę, organizavo pastatų iš akmens statybą.

Egipto faraonai griežtai baudė tuos, kurie nesilaikė jų įsakymų, ir palaikė tuos pavaldinius, kurie sąžiningai jiems tarnavo. Faraonas turėjo pavaldiniams ne tik rodyti savo didybę, bet ir kalbėti įtikinamai (agituoti). Iš senovės Egipto kilo posakis: „Kalba stipresnė už bet kokį ginklą.“ Faraonai turėjo būti geriau išsilavinę už eilinius valdinius. Kariuomenė neturėjo būti skirtumų tarp karių iš kilmingų ir nekilmingų šeimų.

Pirmas faraono reikalų patikėtinis buvo viziris. Yra išlikęs dokumentas *Pareigybinė instrukcija viziriui*, kuriame išsamiai surašyta, už ką atsakingas viziris. Jis turėjo siųsti tarnautojus organizuoti irigacinių kanalų kasimo ir dirvų drėkinimo darbų. Jis įpareigodavo vietininkus ir miestų valdytojus rūpintis, kad būtų tinkamai surinktas derlius. Viziris skirdavo žmones į tarnybą faraono rūmuose, išklausydavo Žemutinio ir Aukštutinio Egipto provincijų vietininkų ir miestų valdytojų ataskaitas, taip pat buvo atsakingas už pietinių pasienio tvirtovių gynybą ir kt. Kaip matome, viziris senovės Egipte valdė faraono vardu ir buvo vyriausiasis šalies administratorius (valdytojas).

Didelę įtaką formuojant mokslo ir valstybės ideologiją (palaikančios faraoną) turėjo žyniai. Valstybėje jie užėmė privilegijuotą padėtį. Žyniai nemokėjo duoklės valdovui. Buvo jo mokytojais, patarėjais. Privilegijuotą padėtį valstybėje užėmė ir kariai.

Vyriausiasis išdininkas buvo atsakingas už duoklių ir mokesčių rinkimą valstybėje. Jis valdė Baltuosius ir Raudonuosius rūmus, kuriuose buvo laikomi faraono turtai, lėšos, surinktos iš duoklių, įvairūs dirbiniai ir kt. Senovės Egipte svarbią vietą administraciniame valdyme užėmė raštininkai. Raštininkams buvo užtikrinamas geras atlyginimas ir aukšta visuomeninė padėtis. Raštininkai, kurie pereinavo sudėtingą pareigų hierarchiją, galėjo tapti valdytojais. Reikia pabrėžti, kad raštininkai buvo pagrindiniai administracinių funkcijų įgyvendintojai. Jie tiesiogiai (surašydami) rinko duokles valstybei, skaičiuodavo, kiek ir kokių gaminių, produktų buvo pagaminama Egipte, stebėjo ir fiksavo Nilo vandens lygį ir jo paskirstymą drėkinimo kanaluose. Visi dokumentai, kuriuos

surašydavo raštininkai, buvo saugomi. Informacija iš raštininkų būdavo pateikiama viziriui, kad šis galėtų priimti atitinkamus administracinius sprendimus. Aukšutinio ir Žemutinio Egipto teritorija buvo suskirstyta į provincijas (*nomus*). Jų valdytojus *nomarchus* skirdavo faraonas. Aukštieji faraono rūmų pareigūnai valdovo paliepiamu turėdavo protarpiais keliauti po provincijas, kad apsilankytų pas *nomarchus* ir pasidomėtų, kaip renkami mokesčiai, apžiūrėtų žemę ir irigacinius įrenginius. Be to, inspektuodavo įgulas ir sprendavo juridinis ginčius [Kotrelas, 1987, p. 148]. Senovės Egipto valdymo sistema, nors tais laikais buvo gana tobulą, mažai kuo skyrėsi nuo kitų senovės Rytų valstybių. Visos valdymo funkcijos buvo sutelktos faraono rankose. Šias funkcijas jis vykdė pasitelkdamas vizirį, išdininką ir kitas administracines struktūras [Макашов, Овчинникова, 2004, с. 23–43].

Persijos karalystėje buvo sukurta efektyvi administracinė ir mokesčių rinkimo sistema. Valstybė buvo suskirstyta į *satrapijas* (provincijas). Kiekvienai provincijai valdyti buvo paskirti satrapai, jie prižiūrėjo, kaip renkami mokesčiai, duoklės, vykdomi žemės darbai. Satrapui talkino karaliaus atstovas, jam perduodavo karaliaus įsakymus. *Satrapijos* karinis valdytojas taip pat buvo tiesiogiai pavaldus karaliui. Kasmet *satrapijos* valdymas buvo tikrinamas karaliaus pasiuntinių. Kariuomenė buvo tiesiogiai pavaldi valdovui. Persijoje, kaip ir kitose Rytų despotijose, įsivyravo vienvaldystė. Visas valdymo ir karaliaus rūmų aprūpinimo aparatas (kaip ir Egipte) buvo pavaldus didžiajam viziriui.

Persijoje buvo sukurta tuomet gana moderni rūmų ir valstybės tarnybos sistema. Visi valdovo tarnautojai gaudavo atlyginimą. Galima teigti, kad tai buvo bandymas sukurti profesionalų tarnautojų korpusą. Buvo sukurta diferencijuota mokesčių sistema. Pagal ją buvo nustatoma, kiek ir kokios gentys mokės į karaliaus išdą. Persijos karalius Darijus I buvo įvedęs monetinę piniginę sistemą. Monetų kalimas buvo tik valdovo privilegija. Tam, kad būtų galima veiksmingai valdyti didelę Persijos imperiją, buvo sukurta susisiekimo sistema. Raiti ant žirgų kurjeriai greitai išnešiodavo valdovo įsakymus ir nurodymus. Reikia pripažinti, kad Persijos imperijoje buvo sukurtas bendras, centralizuotas administracinis valdymas. Persija rėmėsi ir savo nukariautų valstybių administracine patirtimi [Макашов, Овчинникова, 2004, с. 94–100]. Nagrinėjant Artimųjų Rytų ir Vidurio Azijos senovės valstybes, galima teigti, kad pagrindiniai jų valdymo bruožai buvo šie (2 lentelėje):

2 lentelė. Pagrindiniai senovės Rytų despotijų valdymo bruožai

<i>Pagrindiniai senovės Rytų despotijų valdymo bruožai:</i>
a) vienasmenis valdymas, kai valdovas niekam neatsiskaito. Valdovas – dieviškos kilmės;
b) centralizuota administravimo ir veiksminga mokesčių (duoklių) surinkimo sistema;
c) valdovui pavaldaus tarnautojų (biurokratų, raštininkų) korpuso sukūrimas.

Senovės Kinijoje *Džou* dinastija per savo ilgą trijų periodų valdymą (nuo 1772 iki 221 m. prieš Kr.) padėjo kinų administracinės kultūros pagrindus. Tikslaus tarnautojų skaičiaus šios dinastijos valdymo laikotarpiu niekada nepavyks nustatyti, tačiau galima teigti, kad tais laikais vienas tarnautojas galėjo turėti keletą pareigybių. Tarnautojų rangai ir funkcijos *Džou* dinastijos valdymo laikotarpiu buvo nepastovūs ir nuolat keitėsi. Valdovas, administruodamas šalį, rėmėsi aristokratija ir kariais. *Džou* dinastijos valdymo laikotarpiu valdovo dvaro tarnautojai atliko administracines funkcijas. Tada atsirado tokios aukščiausios pareigybės kaip: Rytų ir Vakarų *Džou* vietininkai, regentas (kai yra nepilnametis valdovas, laikinas valstybės valdytojas), Didysis sekretorius, Ginkluotojų pajėgų vadas, Tigro tarnas – asmeninės valdovo apsaugos viršininkas ir kt. Buvo sukurtos ir kitos svarbios pareigybės: darbuotojų, atsakingų už žemės ir miškų ūkį bei gyvulininkystę, už arklius, už nusikaltimų išaiškinimą ir kt. Vėlesniais *Džou* dinastijos valdymo laikotarpiais valdovas turėjo tris pagrindinius patarėjus ir tris pagrindinius valdytojus (religinių kultų, viešųjų darbų ir kariuomenės). Valdovo rūmų tarnautojai buvo atsakingi už įvairias funkcijas, pavyzdžiui, raštininkas, valdovo archyvo viršininkas, valdovo išdo saugotojas ir kt. Pagal rangą tarnautojai buvo skirstomi į vyresnius, vidurinius ir jaunesnius. *Džou* dinastijos valdoma valstybė buvo suskirstyta į dešimtis vasalinių kunigaikštysčių. Kiekviena kunigaikštystė buvo skirstoma į sritis, provincijas, kaimus. Kiekvienas administracinis teritorinis vienetas turėjo savo valdytoją, nuo seniūno kaime iki *cinio* (valdytojo) srityje ar provincijoje [Banionis, 1992, p. 100–109].

Senovės Kinijos valdymui didelę įtaką darė *Cingų* dinastijos (221–207 m. prieš. Kr.) reformos. Tai buvo skausmingos reformos, kurių tikslas – galutinai centralizuoti šalį. Dalis smulkiųjų amatininkų ir prekybininkų buvo paversti valstybiniais vergais (taip valstybė bandė monopo-

lizuoti dalį amatų ir prekybos). Aristokratija prarado teisę paveldėti valstybės tarnautojų pareigas. Visa valstybės teritorija buvo padalyta į 31 administracinę sritį. Galima teigti, kad buvo sukurti trys valdymo lygiai: imperatorius, aukštieji valdininkai ir vietos administracija. Antras ir trečias lygiai pasižymėjo didžiuliu biurokratišku aparatu. Visi valstybės valdymo procesai buvo centralizuoti ir reglamentuoti. Kiekvienas tarnautojas, kad ir kokias pareigas jis užimtų, turėjo aklaai vykdyti aukštesniųjų valdymo struktūrų bei imperatoriaus nurodymus, kitaip grėsė bausmė ar net mirties bausmė. Šią biurokratinę sistemą griežtai kontroliavo tikrintojai. Jie tikrino, kaip tarnautojai įgyvendina imperatoriaus įsakymus ir paliepimus. *Cingų* valstybėje buvo sukurtas platus informatorių tinklas, todėl imperatorius ir jo aplinka gaudavo išsamią informaciją apie tarnautojų veiklą ir valdinių gyvenimą [Banionis, 1992, p. 100–109].

Cingų dinastijos pabaigoje Kinijoje buvo įvesta bendra įstatymų leidyba, suvienodintos piniginei, matų ir raštvedybos sistemos, pradėti tiesti magistraliniai keliai ir statyti Didžioji kinų siena. *Cingų* dinastiją pakeitusioje *Chanų* dinastijoje daugelį valstybės valdymo funkcijų perėmė rūmų eunuchai (iškastruoti vyrai, kurie, negalėdami susilaukti palikuonių, visą savo energiją skyrė valdovo planams įgyvendinti). Eunuchai (kalbant šiuolaikiškais terminais) atliko sekretorių, padėjėjų, referentų, asmens sargybinių funkcijas. Jie platindavo imperatoriaus įsakymus, lydėdavo tarnautojus ir užsienio svečius į imperatoriaus rezidenciją, buvo atsakingi už rūmų priešgaisrinę apsaugą, tikrindavo knygų bei kitų vertingų daiktų saugojimo sąlygas ir t. t. Eunuchai, turėdami valdovo pasitikėjimą, galėjo daryti įtaką jo sprendimams.

Konfucijaus mokymas

Žinomo senovės Kinijos mąstytojo Konfucijaus mokymas taip pat prisidėjo prie Kinijos valstybės administracinės kultūros formavimo. Konfucijaus mokymas tapo oficialia valstybės valdymo doktrina:

- konkursiniai egzaminai priimant į tarnybą;
- centralizuotas ir griežtas egzaminavimas;
- tarnautojo laipsnį gaudavo 2–3 proc. pretendentų.

Konfucijus

Vienas reikšmingiausių mokymų apie administravimą – Konfucijaus mokymas. *Konfucionizmo* dvasia išauklėti valstybės tarnautojai senovės Kinijoje sudarė vadinamąjį šenši sluoksnį. Priimant į valstybės tarnybą pradėti rengti konkursiniai egzaminai. Kiekvienais metais pretendentai suvažiuodavo į apskrities centrus. Specialiai įrengtame statinyje griežtai kontroliuojami, išskirstyti pavieniui kiekvienas iš egzaminuojamųjų, be knygų ar kokių kitų parankinių priemonių, turėjo per 2–3 paras iš atminties parašyti nedidelę poemą, rašinį, susietą su koku nors įvykiu senovėje, ir traktatą abstrakčia tema [Andrijauskas, 1994, p. 5–55]. Konkursas buvo griežtas, o kvota maža, laipsnį gaudavo 2–3 proc., rečiau – 5 proc. egzaminuojamųjų. Iš viso buvo trys laipsniai. Pretendentai į trečią laipsnį būdavo egzaminuojami, stebint pačiam imperatoriui. Pagal Konfucijaus mokymą valdantysis elitas turi ne tik palaikyti nuolatinį ryšius su liaudimi, o ir elgtis taip, kad liaudis patikėtų valdančiųjų politikos moralumu. Siekdami pelnyti šį pasitikėjimą, valdantieji turi nuolat tobulėti, šalinti savo trūkumus, taisyti padarytas klaidas. Jeigu jie gerbs ritualus, bus klaidų taisymo pavyzdžių, nepiktnaudžiaus gėrybėmis, tai tiesiogiai veiks pavaldinius, kurie laikysis dorovingų nuostatų ir kartu tobulės [www.litlogos.lt/eidos/research/Andrijauskas.html.lt]. Jeigu valstybėje įsivyras chaosas, smurtas, tai visuomet bus susiję su neteisingu viršūnių elgesiu. „Valdyti – reiškia teisingai elgtis. Jeigu jūs stovėsite priešakyje, ar kas beišdrįs elgtis kitaip?“ Konfucijus yra pasakęs: „(...) kai įstatymais siekiama paklusnumo, o bausmėmis – tvarkos, tada žmonės, mėgindami išvengti įstatymų ir bausmių, praranda bet kokią sąžinės jautrumą. Ir atvirkščiai – kai valdoma pagal dorovines nuostatas, kai tvarka pasiekama laikantis ritualų ir teisingų elgesio normų, tada žmonės ne tik nepraranda sąžinės, bet darosi paklusnūs iš įsitikinimo“ [Andrijauskas, 1994, p. 5–55]. Šių Konfucijaus suformuluotų principų Kinijos valdovai laikėsi ne visą laiką. Kita vertus, savo *Pašnekesiuose* Konfucijus taip pat pasisako, kad valstybėje reikia tarnauti valdovui ir visada būti ištikimiems jam [Konfucijus, 2004, p. 123–132]. Tai dar kartą įrodo, kad šio mąstytojo nuostatos buvo suformuotos remiantis rytietiško valdymo principais ir praktika.

Senovėje susiformavęs rytietiškas valdymo modelis mažai pakito iki mūsų laikų. Rytų šalių gyventojai ir šiandien yra labai priklausomi nuo valstybės, administravimo sistemos centralizuotos, biurokratija tar-

nauja ne viešajam interesui, bet nedemokratiniais lyderiais (valstybių vadovams), kurių Rytų šalyse yra dauguma.

Pagrindiniai Graikijos miestų ir Romos valstybės valdymo bruožai

Senajoje Europoje didžiausią indėlį į valdymo praktiką ir teoriją įnešė graikų miestai (*poliai*) ir senovės Roma.

Pirmuosiuose Graikijos miestuose respublikose valdovas buvo svarbiausias dvasinis vadovas, tačiau jo valdžia nebuvo absoliuti. Graikų miestų (polių) valdymą galima analizuoti pasiremiant didžiausio ir įtakingiausio Atėnų miesto patirtimi ir raida. Kiti poliai buvo valdomi panašiai ar taip pat kaip Atėnai. Pusiau legendinis Tesėjas padėjo pagrindus Atėnų valdymui. Valdymas buvo paremtas tiesiogine demokratija, buvo sukurtos valdymo struktūros. Įvesta piniginė sistema, buvo kalmi pinigai ir nustatytos miesto valstybės sienos (Atėnai ir teritorija apie miestą vadinama Atika). 621 m. prieš Kr. aristokratas Drakonas pirmą kartą surinko ir užrašė Atėnuose veikusius teisinius papročius. Tai buvo bandymas formalizuoti Atėnų valdymą ir socialinius-ekonominius santykius mieste. Prie Atėnų valdymo tobulinimo daug prisidėjo *archontas* (aukščiausiasis miesto valdytojas) Solonas. Šis valdytojas sukūrė naują valdymo instituciją bulę (Tarybą) [Bakonis, 1992, p. 122–123]. Jis panaikino gyventojų išsiskolinimus, pakeitė matų sistemą, įvykdė piniginę reformą. Solonas dar labiau demokratizavo Atėnų valdymą. Aukščiausią Atėnų valdžią rinko miesto piliečiai. Solonas Atėnų piliečius suskirstė į keturias klases pagal turto cenzą. Kiekvienai klasei buvo skiriamos tarnybos, kurios atitiko tos klasės piliečių turto cenzą. Solonas atgaivino Atėnų piliečių susirinkimą – *ekleziją* ir sukūrė vykdomosios valdžios instituciją – 400 Tarybą. Aukščiausia teisminė valdžia buvo vadinama *helilėja*. Ji galėjo pakeisti kiekvieną *eklezijos* (Atėnų piliečių susirinkimo) išrinktų pareigūnų sprendimą [Макашов, Овчинникова, 2004, с. 160–171].

Atėnų valdymo raida išgyveno ne tik demokratinius valdymus, bet ir tironijas. Tačiau jei lyginsime senovės Rytų despotijas su Graikijos miestų tironijomis, tai įsitikinsime, kad pastarųjų valdymo modelis buvo švelnesnis. Tironas daugeliu atveju turėjo atsižvelgti į miesto gyventojų

pageidavimus, nes jis niekada nesijautė tikras dėl savo valdžios ilgaamžiškumo.

VI a. prieš Kr. pabaigoje Klitenis įgyvendino Atėnų miesto valdymo reformą. Jis suskirstė miestą į administracinius-teritorinius vienetus. Vietoje keturių *filijų* buvo įvesta dešimt. Taip siekiama kuo daugiau miesto piliečių įtraukti į valstybės valdymą. Paskui buvo įsteigta 500 Taryba (vietoje Solono įsteigtos 400 tarybos). Po 50 narių iš kiekvienos *filijos* buvo renkama į Tarybą. Buvo sukurta *strategų* kolegija iš (po 10 atstovų iš kiekvienos filijos). Visos *filijos* buvo padalytos į 30 *demų* (smulkesnius administracinius vienetus), kuriuos dar vadino *tritijomis*. *Demus* valdė *demarchai* (anksčiau vadinti *naukrarijais*). *Demų* gyventojus imta vadinti *demotais*. Prie gyventojų vardų imta rašyti ir *demo* pavadinimą. 500 Tarybos nariams buvo įvesta priesaika. Tai radikali administracinė ir politinė reforma, kurios tikslas, kaip jau buvo minėta, kad kuo daugiau Atėnų piliečių dalyvautų miesto valdyme ir panaikinti visus skirtumus tarp piliečių (kilmės ir turto požiūriu) [Bakonis, 1992, p. 124]. Naujai sukurtų *filijų* ir *demų* teritorijose aristokratų gyvenamosios valdos buvo sumaišytos su nekilmingųjų gyvenamosioms teritorijomis [Макашов, Овчинникова, 2004, с. 160–171]. To laikotarpio tarnybos buvo visuomeninės. 500 Taryba svarstydavo, ar tarnautojai teisingai ėjo pareigas, ir sprendavo, ar juos palikti tarnyboje [Šarkadis, 1986, p. 31].

V a. prieš Kr. valdant Perikliui pradėti mokėti pinigai *archontams*, 500 Tarybos ir *heliėjos* (teismų) nariams. Tai iš dalies galima pavadinti modernaus administracinio valdymo užuomazga. Šių miesto valdžios institucijų nariai gaudami atlygį, iš dalies galėjo patys finansiškai išsilaikyti. Paviršutiniškai žiūrint, Atėnų valdymo modelis buvo panašus į šiuolaikinių demokratiškesnių valstybių valdymą. Atėnuose (ir kituose demokratiškuose graikų miestuose) valdžia buvo suskirstyta į piliečių susirinkimą (sprendimus formuojančią piliečių atstovybę), vykdomosios valdžios instituciją (500 Tarybą) ir teisminę valdžią (*heliėją*). Kita vertus, Atėnuose dauguma vykdomosios valdžios (Tarybos) kontroliuojamų institucijų buvo renkamos. Galima teigti, kad renkamos pareigybės nesugebėjo užtikrinti nei skaidraus, nei profesionalaus administravimo. Piliečiai Atėnų valdžios institucijose dirbdavo su pertraukomis, tai nebuvo nuolatinė darbo vieta. Kai kuriuose senovės Graikijos miestuose buvo paplitęs giminaičių protegavimas valstybės institucijose [Heady, 2001, p. 168].

Todėl, nors Periklio reformos įvedė piniginius atsiskaitymus už vykdomas pareigas, profesionali biurokratija Atėnuose nesiformavo. Taip pat nebuvo griežto valdžių pasidalijimo mechanizmo, koks yra sukurtas ir veikia moderniose, šiuolaikinėse Vakarų demokratijose.

Senovės Graikijos teritorijoje egzistavo ne tik miestai valstybės. Sparta buvo nedemokratinio valdymo pavyzdys. Tai nebuvo despotinė Rytų tipo monarchija. Spartiečiai rinkdavo du karalius (*basilėjus*). Tai buvo karo vadai ir jie atlikdavo tam tikras kulto apeigas. Aukščiausia valstybės institucija buvo laikomas spartiečių susirinkimas, vadinamas *apela*. Dar veikė tokios valdymo institucijos kaip 30 seniūnų taryba (*gerusija*) ir prižiūrėtojų (*eforu*) kolegija. *Apela* ir 30 seniūnų taryba garantavo pusiausvyrą tarp *basilėjų* valdžios ir spartiečių visuomenės, tarp monarchijos ir demokratijos [Макашов, Овчинникова, 2004, с. 160–171]. Kita vertus, vietinių Lakonikos (srities, kurioje buvo Spartos valstybė) gyventojų *helotų*, kuriuos nukariavo spartiečiai, išnaudojimas bei sukarinta visuomenės auklėjimo ir ugdymo struktūra leidžia daryti prielaidą, kad Spartos valdymo modelis iš dalies buvo autoritarinis.

Vieną svarbiausių indėlių į Europos administracinio valdymo kultūrą įnešė romėnai. Dar ankstyvoje monarchinėje stadijoje (610–534 m. prieš Kr.) Romos miestas buvo apjuostas gynybinėmis sienomis, mieste įrengta kanalizacija. Romos valdymo struktūra rėmėsi *tribų* sistema. Kilmingieji Romos piliečiai (pirmųjų Romos gyventojų palikuonys), vadinami patricijais, buvo susiskirstę į tris grupes, vadinamas *tribomis*. *Triba* jungė dešimt *kurijų*. *Kurijų* atstovai sudarė tautos susirinkimą, dar vadinamą *kuriatinėmis komicijomis*. Jos veikė šalia karaliaus ir senato, rinko iš savo tarpo valdininkus, nustatinėjo mokesčius ir kt. Plebėjai, kurie taip pat buvo laisvi žmonės, buvo kilę iš kitų italikų genčių ir jų protėviai buvo atvykę į Romą, *komicijose* nedalyvaudavo ir neturėjo politinių teisių. Karalius Servijus Tulijus, matydamas nuolat kylančius prieštaravimus tarp patricijų (kilmingų Romos piliečių) ir plebėjų (nekilmingųjų), įvykdė valdymo reformą. Jis įgyvendino Romos gyventojų surašymą, įvertino gyventojų kilnojamąjį ir nekilnojamąjį turtą, įvedė valstybės teritorinį administracinį suskirstymą (Romą suskirstė į miestietiškas, kaimiškasias ir provincijų *tribas*), atšaukdamas kilmingų romėnų suskirstymą pagal *tribas*, todėl plebėjai buvo įtraukti į romėnų bendruomenę. Servilijus Tulijus Romos gyventojus suskirstė į penkias klases. Kiekviena visuomenės klasė turėjo atlikti jai priskirtus valstybinius uždavinius. Klasės buvo suskirstytos pagal turto cenzą. Kiekviena

klasė pagal savo turta formuodavo karių šimtines (*centurijas*). Ši nauja valdymo sistema egzistavo ne vieną šimtmetį.

Respublikos laikotarpiu (nuo 509 iki 27 m. prieš Kr.) Romos valdymas buvo tobulinamas. Atsiranda renkamos pareigybės. Pagrindinės įstatymų leidžiamosios funkcijos sutelkiamos senate. Valstybės administracines funkcijas atliko magistratai. Visos magistratų pareigybės (nuo konsulų iki tribūnų ir *edilų*) buvo renkamos. Jie atlyginimo negaudavo, todėl valstybės tarnautojais juos galima vadinti tik iš dalies. Būti išrinktam į magistratų pareigybes ir vykdyti administracines funkcijas buvo garbės reikalas. Aukščiausią vykdomąją valdžią turėjo du konsulai. Karo metu vienas iš konsulų vadovaudavo kariuomenei, kitas likdavo Romoje. Vienas iš konsulų (karo veiksmų vedimo metu) galėjo būti šešiams mėnesiams renkamas diktatoriumi. Konsulų pagalbininkais buvo pretoriai. Jie vykdė administracines ir teismines funkcijas, buvo renkami vieniems metams. Pradėdami eiti pareigas išleisdavo *ediktą* – veiklos programą [Макашов, Овчинникова, 2004, с. 185–208], [Banionis, 1992, p. 148–151].

Labai svarbią funkciją Romos valdyme atliko cenzoriai – viena aukščiausių pareigybių magistratuose. Buvo renkami du cenzoriai (iš buvusių konsulų). Cenzoriai sudarinėdavo senatorių sąrašus, skirstė gyventojus į *centurijas*, vertino ir skaičiavo gyventojų turta, surašinėjo gyventojus, prižiūrėjo mokesčių paskirstymą, rūpinosi gatvių, šventyklų ir miesto sienų priežiūra, galėjo išbraukti iš senatorių sąrašo tuos, kurie, jų manymu, buvo neverti senatoriaus vardo. Už valstybės išdą buvo atsakingi *kvestoriai*, už viešąją saugumą ir švenčių organizavimą – *edilai*. Pagrindines magistratų pareigybes užimdavo patricijų kilmės žmonės. Tačiau plebėjai pasiekė, kad jų problemoms spręsti būtų sukurta *tribūnų* pareigybė. Tribūnai buvo renkami tik iš plebėjų ir turėjo teisę vetuoti plebėjų interesams prieštaraujančius magistratų sprendimus.

Romos valdymo sistemoje didelę įtaką turėjo *decemvirai*. Tai iš dešimties žmonių sudarytos kolegijos, kurios sprendė dvasinius ir pasaulietinius klausimus. *Decemvirai* daugiausia nusipelnė kurdami Romos teisinę sistemą – Romos teisę, ji vėlesniais laikais tapo Vakarų teisės pagrindu.

Respublikos laikotarpiu Roma užkariavo didžiules teritorijas, o valdymo sistema neatitiko tokios didelės valstybės poreikių. Buvo ieškoma valdymo patobulinimo būdų, juolab kad respublika vis labiau panėšėjo į oligarchinę sistemą. Turtingos giminės, kilusios iš patricijų ir plebėjų,

sudarė naująją aristokratiją ir praktiškai užgrobė visas pareigybes senate ir magistratuose. Nuo jų įtakos priklausė magistratų rinkimas. Buvo bandoma diktatoriškais būdais reformuoti valdymą. Liucijus Kornelijus Sula (138–78 m. prieš Kr.) tapo pirmuoju diktatoriumi. Jis įvedė valstybėje naują miestų valdymo sistemą, kad būtų galima perkelti valstybės pareigūnus iš vienos tarnybos į kitą, taip ilgainiui išsigalėjo tarnautojų mobilumo tarp valdymo institucijų sistema. Julijus Cezaris (100–44 m. prieš Kr.) norėjo suderinti centralizuotą ir decentralizuotą valdymą, daugiau teisių suteikiant vienvaldžiui valstybės valdovui. Julijus Cezaris padėjo *principato* įgyvendinimo Romoje pagrindus.

Principatą įgyvendino Oktavianas Augustas (63 m. prieš Kr.–14 m. po Kr.). Jis pertvarkė šalies valdymą, įvedė vienasmenį režimą, „priedengdamas“ jį respublikine valdymo forma. Formaliai žiūrint, *principatus* buvo *diarchija* (dviejų valdymas). Valdžia dalijosi senatas ir tauta vienos šalies vardu bei imperatorius kitos šalies vardu. Imperatorius buvo vadinamas tautos tarnu ir jis atliko magistrato funkcijas. Jis buvo atsakingas už tokias funkcijas: saugumą, mokesčius, už finansinę valstybės sistemą, kelių tiesimą, duonos vargšams dalijimą, šventyklų ir miestų statybą, pašto veikimą ir kt. Buvo įvestos naujos tarnybos: viešųjų pastatų statybos, kelių ir vandentiekių tiesimo, Tiberio upės (upė, tekanti per Romą) vagos gilinimo, duonos paskirstymo ir t. t. Imperatorius sutelkė savo rankose visą administracinę ir teisinę valdžią. Buvo pakeistas administracinis-teritorinis imperijos suskirstymas. Valstybė buvo skirstoma į miestus, karines gyvenvietes, *municipijas* (imperijos miestai, kuriuose gyveno Romos piliečių teisių neturintys žmonės) ir regionines imperijos dalis. Oktavianas Augustas rūpinosi šalies infrastruktūra, buvo kuriami nauji miestai, tiesiami keliai, Romoje atsirado daug naujų statinių. Mieste atsirado pajėgos, atliekančios policines ir ugniagesybos funkcijas [Макашов, Овчинникова, 2004, с. 185–208].

Kita vertus, *principato* valdymas buvo labai nestabilus. Po Oktaviano Augusto mirties vyko nuolatinė kova dėl valdžios, daugelis imperatorių nuversdavo vienas kitą. *Principato* valdymas tęsėsi iki 284 m. Norint užtikrinti politinį ir administracinį stabilumą Romos imperijoje valdymas ėmė stipriai evoliucionuoti: nuo *principato* iki Diokletiano valdžios laikų, apibūdinamų *dominato* (neribotos imperatoriaus valdžios) vardu, kai imperatorius daugelį valdymo principų perėmė iš Rytų. Jis padalijo imperiją į Rytų ir Vakarų Romos imperijas. Diokletianas sutelkė savo rankose absoliučią valdžią. Imperatoriaus dvaras ir ceremo-

nialas buvo labai panašūs į Rytų despotijų dvarus. Diokletianas jau neatnavo Romos piliečiams (kaip *principato* laikais), bet jo valdžia neprivalėjo atsiskaityti imperijos gyventojams.

Dominato negalima vertinti kaip Rytų despotijų kopijos. Imperatorius *dominato* laikotarpiu galėjo atsistatydinti (tą padarė pats Diokletianas). Valstybėje taip pat buvo įvestas formalus *tetrarchinis* (trijų valdovų) valdymas. Vakarinę ir rytinę imperijos dalis valdė po du imperatorius – augustus ir du cezarius (augustų įpėdinius). Buvo sukurti keli valdymo centrai. Roma tapo vieno iš augustų rezidencija. Buvo įsteigti keli kiti valdymo centrai (Nikomedijoje, Milane, Tesalonikuose, Trire). Iš šių centrų (kurie vėliau buvo perkelti į kitus miestus) valdė augustai ir cezariai. Diokletianas ir toliau liko aukščiausiu valdovu, jo formalus bendravaldis augustas buvo Maksimianas, o du cezariai (įpėdiniai) buvo Galerijus ir Konstancijus. Abiejose imperijos dalyse veikė tokios pašios valdymo institucijos. Senato galios buvo dar labiau sumažintos. Prie imperatoriaus buvo sukurtas *konsistoriumas* (valstybės taryba), čia (patvirtinus imperatoriui) buvo priimami pagrindiniai politiniai, administraciniai ir teisiniai sprendimai. Diokletianas įgyvendino ir kitus esminius administracinius bei ekonominius pertvarkymus. Jis reformavo piniginę imperijos sistemą, įvedė aukso monetas šalia sidabrinų ir varinių, įvedė stabilias maisto ir plataus vartojimo prekių kainas (šias kainas valstybė galėjo reguliuoti), taip pat sugriežtino mokesčių sistemą, pakeitė natūrinius mokesčius piniginiiais. Buvo reformuota kariuomenė: sukurta pasienio kariuomenė, veikianti (reguliari) armija ir pretorijų gvardija. Buvo įvestas rekrūtų šaukimas ir barbarų genčių atstovų samdymas tarnauti imperijos kariuomenėje [Banionis, 1992, p. 178–181]. Tam, kad efektyviai veiktų reguliaciniai administracijos ir ūkio mechanizmai, buvo sukurta profesionali biurokratija, gaunanti atlyginimą iš valstybės išdo. Ji buvo hierarchiškai suorganizuota, valdymo patirties buvo semiamasi iš kariuomenės dalinių administravimo [Heady, 2001, p. 172]. Galima teigti, kad tai buvo pirmasis bandymas Vakaruose sukurti profesionalių tarnautojų korpusą. Deja, šis bandymas nepasiteisino, nes, atsižvelgiant į Rytų įtaką, *dominato* laikotarpio tarnautojai dirbo ne viešajam (piliečių), bet imperatoriaus interesui.

Romos valdymo pokyčius būtų galima suskirstyti pagal jos valdymo formos kaitą (3 lentelėje):

3 lentelė. Senovės Romos valdymo etapai

<i>SENOVĖS ROMOS VALDYMO RAIDOS ETAPAI:</i>
Karalystės laikotarpis: teritorinis valstybės suskirstymas į tribas. Kuriatinių komitacijų sukūrimas. Valstybinių uždavinių kiekvienai visuomenės grupei nustatymas.
Respublikos laikotarpis: valstybėje atsiranda renkamos pareigybės. Administracinės funkcijas atlieka magistratai. Aukščiausioji vykdomoji valdžia buvo dviejų konsulų rankose. Cenzorių ir kvestorių svarbos respublikos valdyme padidėjimas.
Principato laikotarpis: imperatorius sutelkė savo rankose visą administracinę ir teisinę valdžią, „pridengdamas“ ją respublikine valdymo forma. Jis atliko magistrato funkcijas. Valstybė buvo suskirstyta į miestus, karines gyvenvietes, municipijas ir regionines imperijos dalis. Patobulinta viešojo saugumo sistema Romoje.
Dominato laikotarpis: imperatorius daugelį valdymo principų perėmė iš Rytų. Jo valdžia neprivalėjo atsiskaityti piliečiams. Formaliai buvo įvestas tetrarchinis valdymas. Senato galios, priimant sprendimus, buvo sumažintos. Prie imperatoriaus buvo sukurtas Konsistoriumas (Valstybės taryba). Įvykdyta finansinė reforma, imta reguliuoti kainas. Pradėta kurti profesionali imperijos biurokracija, gaunanti atlyginimą iš valstybės išdo.

Nepaisant *dominato* laikotarpio Romos imperijos autoritarinio valdymo tendencijų, galima teigti, kad europietišką valstybės raidos kelią pagrindė graikai ir romėnai. Politiniai ir administraciniai suvaržymai senovės Graikijos miestuose ir Romoje nesukūrė panašių į rytietiškus valdymo modelių. Dėl graikų aristokratų ir demoso kovos aristokratinės respublikos ar tironijos virsdavo demokratinėmis. Valstybės valdymo reikaluose dažnai dalyvaudavo visi socialiniai sluoksniai, išskyrus vergus, ir administraciniai sprendimai būdavo kolektyvinių pastangų vaisius. Didelės gyventojų dalies nepriklausomybę nuo valdžios sprendimų garantavo privatinė žemės nuosavybė. Roma ir jos privatinė teisė padėjo pagrindus vakarietiškai savininkų civilizacijai, kai gyvenama iš savo darbo, o ne iš valdžios sprendimų (kaip buvo ir tebėra Rytų valstybėse) malonės. Šių valstybės ir piliečių santykių neįstengė pakeisti ir viduramžių feodalizmas.

Idėjos apie valdymą Platono ir Aristotelio darbuose

Senovės graikų filosofų Platono ir Aristotelio darbuose atsispindėjo jų požiūris į valdymą. Šie mąstytojai teikė siūlymus, kaip patobulinti valdymą Graikijos miestuose.

Platono valstybės tikslas – aprūpinti piliečius viskuo, kas būtina jų gyvenimui. Valstybė turėtų rūpintis, kad kiekvienas dirbtų tik tai, kas jam pridera [Platonas, 2000]. Pagal atliekamą darbą savo modeliuojamos valstybės gyventojus Platonas skirstė į tris luomus: valdovų (filosofų), sargybinių ir gamintojų (žemdirbių). Platono teorijoje priklausymą luomui lemia ne individo kilmė, bet jo moralinės savybės [Platonas, 2000].

Kitas antikos mąstytojas Aristotelis pripažįsta, kad iš šeimos santvarkos vystėsi valstybė. Jis manė, kad valdžia valstybėje – tai labiau išvystyta šeimos tėvo valdžia. Mąstytojo teigimu, veiksmingiausia valstybės valdymo forma yra patriarchalinė monarchija [Sabine, Thorson, 2008, p. 120–141].

Aristotelis pirmasis iš antikos mąstytojų svarstė apie galimybę valdžią padalyti į tris šakas: įstatymų leidžiamąją, administracinę ir teisinę. Tačiau toks atskyrimas buvo pradėtas įgyvendinti naujaisiais mūsų eros laikais.

Aristotelis teigė, kad teisingiausios valdymo formos yra monarchija (vieno asmens valdžia), aristokratija (kada valdo kilmingieji) ir politėja (daugumos, vidurinio gyventojų sluoksnio valdymas). Neteisingomis valdymo formomis Aristotelis laikė tironiją (vieno asmens diktatūra), oligarchiją (turtinųjų visuomenės sluoksnių valdžia), demokratiją (minios valdžia). Aristotelis kaip idealų valstybės modelį nurodė politėją. Joje valdantis vidurinis sluoksnis nesistengs įtikti turtingiesiems, taip pat nevykdys neturtingų visuomenės sluoksnių valios.

Galima teigti, kad Platonas ir Aristotelis, matydami Graikijos miestų valdymo trūkumų, pateikė idealius, jų nuomone, valstybės sutvarkymo modelius. Reikia pripažinti, kad šiais apmąstymais daugiausia buvo pasinaudota moderniais laikais. Platono idėjų pagrindu – kuriant autokratinis valdymo modelius, Aristotelio – kuriant ir administruojant šiuolaikinę socialiai atsakingą valstybę.

Baigiamosios pastabos

Senovės Rytų civilizacijose buvusiose organizacinėse valstybėse struktūrose administracijos / administravimo veikla buvo suprantama kaip valdovo suvereno, kuris dažnai buvo suvokiamas kaip dievas arba kaip jo žemiškasis atstovas, nurodymų vykdymas. To meto tarnautojai buvo tarnai – visiškai priklausomi ir paklusnūs nurodymų vykdytojais, o valdovo valia tapdavo visuotinai privaloma teise. Toks modelis su nedideliais pokyčiais išliko viduramžių Azijos valstybėse. Daug šio modelio sudedamųjų dalių galima aptikti iš šiuolaikinėse Azijos valstybėse.

Šumerų miestuose valstybėse elita sudarė valdovo giminės ir dvasi-ninkai. Juos aptarnavo daugybė raštininkų. Egipto faraonas pradžioje valdė padedant tik savo šeimos nariams. Asirijos valstybėje karaliaus tarybą sudarė privilegijuoti karininkai.

Senovės administravimas buvo griežtai centralizuotas, pvz., Egipte svarbiausią vaidmenį atliko viziris – vyriausiasis ministras. Daugelyje senovės imperijų buvo išplėtotas tarnautojų aparatas. Jis buvo elitarinis, priklausymo tam aparatui sąlyga buvo socialinė kilmė. Tarnautoju galėjo būti tik tas, kas mokėjo skaityti, rašyti ir vesti apskaitą.

Egipte tarnautojai sudarė profesinę korporaciją, į kurią patekti buvo galima po daugelio mokslo metų. Priklausymas jai suteikė daug privilegijų: raštininkai nemokėjo mokesčių, neturėjo tarnauti armijoje ir galėjo lengviau prieiti prie įvairių sričių institucijų.

Pradžioje senovės Rytų valstybėse administracinė valdžia buvo sutelkta valdovo rūmuose, jai priklausė nedaug tarnautojų. Ilgainiui kartu su teritorijų raida ir plėtra atsirado poreikis ją decentralizuoti, tai reiškia, kad kilo būtinybė steigti institucijas provincijose. Kartu išryškėjo ir specializacijos poreikis (pvz., Egipte buvo daug specializuotų insitucijų – mokesčių, kariuomenės, aprūpinimo ir pan.).

Senovės Kinijoje, ypač Cingų dinastijos valdymo laikotarpiu, valstybės valdymo procesai buvo centralizuoti ir reglamentuoti. Tarnautojai turėjo paklusti aukštesniųjų valdymo struktūrų bei imperatoriaus nurodymams. Šią biurokratinę sistemą griežtai kontroliavo tikrintojai. Jie prižiūrėjo, kaip tarnautojai įgyvendina imperatoriaus įsakymus ir palie-pimus.

Europos valstybių administravimo sistemos kūrimas sietinas su senovės Graikijos miestų valstybių susiformavimu. Daugelyje senovės Graikijos miestų vykdomosios valdžios (Tarybos) kontroliuojamos institucijos buvo renkamos. Nors buvo įvedami piniginiai atsiskaitymai už vykdomas pareigas, profesionali biurokratija graikų miestuose nesiformavo. Taip pat nebuvo griežto valdžių pasidalijimo mechanizmo, koks yra sukurtas ir veikia moderniose šiuolaikinėse Vakarų demokratijose.

Senovės Romoje svarbiausias administracines funkcijas atliko dvi institucijos: *kvestorių* ir *cenzorijų*. Pirmieji, kaip jau buvo minėta, rūpinosi valstybės išdu, antrieji sudarinėjo sąrašus su informacija apie gyventojų turtus, kad būtų galima juos apmokestinti.

Palyginti su senovės Graikijos miestais valstybėmis, Romos imperija buvo organizuota kur kas moderniau. Buvo įgyvendintas administracinis-teritorinis imperijos suskirstymas – sudarant hierarchiškai susietų tarnybų tinklą. Valdymo centralizavimas ir iš dalies sprendimų įgyvendinimo biurokratizavimas (ypač *dominato* laikais) užtikrino valstybinės organizacijos tęstinumą / funkcionalumą. Valstybės valdymas pradėtas įgyvendinti pasitelkiant biurokratiją [Izdebski, 2001, s. 12]. Tai ateityje turėjo padėti pagrindus administracijai tapti viešąja tarnyba, kuri būtų teisiškai reglamentuojama ir tarnaujanti bendram piliečių labui. Romos žlugimas Vakaruose ir ankstyvaisiais viduramžiais susikūrusios žemesnio kultūrinio lygio (negu Roma) barbarų karalystės pristabdė administravimo tobulinimo procesus. Tik vėlyvuosiuose viduramžiuose atsiranda modernaus administracinio valdymo užuomazgų.

???

Kontroliniai klausimai

1. Apibūdinkite bendrus valdymo bruožus, būdingus visoms senovės Rytų valstybėms.
2. Išanalizuokite pagrindines senovės Atėnų valdymo reformas.
3. Kokie buvo pagrindiniai senovės Romos valdymo bruožai respublikos laikotarpiu?
4. Kokie buvo pagrindiniai senovės Romos valdymo bruožai principato laikotarpiu?
5. Kokie buvo pagrindiniai Romos imperijos administravimo principai *dominato* laikotarpiu?



Literatūra

1. Andrijauskas, A. Konfucijus ir konfucionizmas. *Konfucijus. Apmąstymai ir pašnekesiai*. Vilnius: Pradai.
2. Banionis, E. *Senovės civilizacijų istorija*. Kaunas: Šviesa, 1992.
3. Heady, F. *Public Administration. A Comparative Perspective*. New York, Basel: Marcel Dekker, Inc., 2001.
4. <http://www.litlogos.lt/eidos/research/andrijauskas.html>.
5. Izdebski, H. *Historia administracji*. Warszawa: Liber, 2001.
6. Klengel-Brant, E. *Kelionė į senovės Babiloną*. Vilnius: Mokslas, 1981.
7. Konfucijus. *Pašnekesiai*. Vilnius: Tyto alba, 2004.
8. Kotrelas, L. *Faraonų laikais*. Vilnius: Mokslas, 1987.
9. Макашов, И. Н.; Овчинникова, Н. В. *Управление в древних цивилизациях*. Москва: Спутник, 2004.
10. Mazur, S. Historia administracji publicznej. *Administracja publiczna* (red. nauk. J. Hausner). Warszawa: PWN, 2005, s. 41–45.
11. Platonas. *Valstybė*. Vilnius: Pradai, 2000.
12. Sabine, G. H.; Thorson, L. *Politinių teorijų istorija*. Vilnius: Margi raštai, 2008.
13. Šarkadis, J. *Kelionė į senovės Atėnus*. Vilnius: Mokslas, 1986.

2. Valstybių valdymas viduramžiais

Valstybių administravimas viduramžiais siejamas su tokiais pagrindiniais veiksniais:

- *Bažnyčios įtaka administraciniams sprendimams;*
- *Ankstyvajame feodalizme formuojasi trapūs politiniai junginiai;*
- *Feodalinio susiskaldymo laikotarpiu – smulkūs politiniai-administraciniai dariniai nominaliai pavaldūs karaliams;*
- *Luominių monarchijų laikotarpiu atliekama valstybių valdymo centralizacija ir tobulinamu administravimu;*
- *Administravimo kaip mokslinės disciplinos formavimosi ištakos glūdi N. Makiavelio ir Ž. Bodeno darbuose.*

Viduramžių Europa formavosi veikiama romėnų kultūros. Didelę įtaką administraciniams sprendimams turėjo hierarchinė Katalikų bažnyčios organizacija. Beveik visi išlikę romėnų miestai (*civitates*) tapo vyskupų buveinėmis; bažnytiniai sinodai užėmė buvusių romėnų provincijų susirinkimų vietą. Dažnai šalia bažnytinių buvo sprendžiami administraciniai ir socialiniai klausimai [Smalskys, 2002, p. 55–60]. Būtent viduramžiais atsirado pirmosios nuo valdžios nepriklausomos socialinės karitatyvinės organizacijos.

Frankų valstybės susikūrimas stabilizavo po Vakarų Romos imperijos žlugimo pasireiškusią anarchiją ir sumaištį. Frankų karaliai sutelkė savo rankose visą administracinę ir teisinę galią.

Karolio Didžiojo įpėdiniams pasidalijus Frankų imperiją, Vakarų Europoje feodalinio visuomeninis-politinis santvarkos modelis prasidėjusio feodalinio susiskaldymo laikotarpiu niveliavo valdovo suvereno reikšmę. Tam įtakos turėjo vietiniai žemvaldžiai, kūrę savo valdymo aparatus (paraleliai su Katalikų bažnyčios dominavimu). Valdančiojo ir pavaldinio santykiams kurį laiką dar buvo būdingas absoliutus ir besą-

lygiškas priklausomumas, tačiau ilginiui mažėjo asmeninė priklausomybė [Mazur, 2005, s. 45–46].

Luominės monarchijos formavimasis užbaigė feodalinio susiskaldymo laikotarpį Vakarų Europos šalyse. Sustiprėjo karaliaus valdžia, vis daugiau administracinių funkcijų (visos šalies mastu) ėmė atlikti karaliaus rūmų administracija. Atsiranda profesionalios valstybės tarnybos užuomazgos.

Miestų savivaldos atsiradimas paskatino pilietinės visuomenės plėtros procesą Vakarų Europoje. Gyventojai ėmė daryti įtaką miestų valdžios sprendimams. Kita vertus, vėlyvųjų viduramžių mąstytojai pasisakė už stiprią karaliaus valdžią, taip klodami absoliutinės monarchijos formavimosi pagrindus.

Administravimas ankstyvaisiais viduramžiais

Žlugus Romos imperijai Vakarų Europoje plito anarchija: nyko administracinė struktūra ir nustota taikyti romėnų teisę. Pamažu nuo VI a. ėmė stabilizuotis politinė valdžia ir formuotis ankstyvosios karalystės bei kunigaikštystės.

Geriausias valstybinės santvarkos ankstyvaisiais viduramžiais pavyzdys – Frankų karalystė. Germaniškos frankų gentys, nukariavusios Galiją (dabartinėje Prancūzijos teritorijoje), savo valstybę formavo veikiamos gentinių, gimininių santykių bei iš Romos paveldėtų ir Galijoje veikusių administracinio valdymo palikimo. Centrinės ir pietinės Galijos miestai buvo valdomi taikant romėnišką municipalinį veiklos organizavimo modelį. **Merovingų** dinastijos valdymo laikotarpiu (VI a.–VIII a. pr.) Frankų valstybė pamažu perėjo nuo gentinės organizacijos iki valstybinio valdymo, paremto įvairiomis institucijomis, teritorijų administravimu bei kt.

Valstybę valdė karalius. Jis sutelkė savo rankose visą teisinę ir administracinę valdžią. Prie karaliaus veikė karaliaus Taryba. Tai buvo patariamoji institucija, svarstanti įvairius politinius klausimus. Tačiau visus sprendimus priimdavo karalius, nes nebuvo suformuotos valstybės valdymo struktūros. Vėliau, besiformuojant centriniam valdymo aparatui, nebuvo atskirtos administracinės ir politinės funkcijos. Asmeniniai karaliaus tarnai kartu buvo ir valstybės pareigūnai. Palyginti su Romos

valdymo sistema (*respublikos, principato* ar *dominato* epochose), Frankų valstybės administravimas buvo labai atsilikęs.

Vystantis ir stiprėjant Frankų valstybei atsiranda naujos pareigybės – *ministerialai*. Pradžioje tai buvo karaliaus ūkio (rūmų, žemių) valdytojai, vėliau jie atliko administracines ir valdymo funkcijas. Pagrindinis iš jų – *majordomas* (karaliaus rūmų valdytojas), vėliau jis tapo karaliaus administracijos valdytoju. *Majordomų* valdžia nuolat stiprėjo. Karaliai dažniausiai būdavo karo žygiuose. *Majordomas* valdė karaliaus domenų, jam buvo pavaldus visas administracinis aparatas. *Referendarijus* (pranešėjas) valdė karaliaus kanceliariją, saugojo karaliaus antspaudą, sudarinėjo karaliaus pasirašomus aktus. Rūmų grafas buvo atsakingas už teisminę valdžią karalystėje, prižiūrėjo nuosprendžių vykdymą. *Kamerarijus* buvo karaliaus išdininkas, o *tezaurarijus* saugojo karaliaus kilnojamąjį turta.

Frankų valstybės teritorija buvo padalyta į apskritis (*pagas*) ir šimtines. Apskritis valdė grafas (jais buvo skiriami stambūs tos apskrities žemvaldžiai). Jie vykdė tiek administracines, tiek teismines funkcijas. Grafų pagalbininkai buvo *vikontai*. Pasienio apskritys buvo vadinamos hercogystėmis, o jų valdytojai – hercogais (įvairiuose Vakarų Europos istorinio vystymosi etapuose šios pareigos kito, virto titulais ir t. t.). Bendruomenėje (*markoje*) kaimo sueiga rinkdavo už bendruomenių valdymą atsakingus asmenis.

Pietinėje valstybės dalyje teritoriniams vienetais vadovavo grafas, prefektai ir patricijai. Jie buvo skiriami iš romanizuotos galų diduomenės. Pietinėje Frankų valstybės dalyje, į pietus nuo Luaros upės, kaip minėta, buvo jaučiama iš Romos praeities paveldėta valdymo įtaka [История государства..., 2002, с. 115–163].

Nuvertus paskutinį Merovingų dinastijos karalių, prasidėjo Karolingų dinastijos valdymas. Vienas iš jos atstovų Karolis Didysis buvo karūnuotas imperatoriumi. Karolio Didžiojo imperija suvaidino reikšmingą vaidmenį civilizuoti atkuriant Europą. Imperijos organizacijos pagrindą sudarė bendra valstybės ir Bažnyčios teisė, kuri buvo įgyvendinama karaliaus vardu. Karaliaus dvare buvo likviduota *majordomo* pareigybė. Buvo įvestos kelios rūmų grafų pareigybės (iki tol buvo viena). Stiprėjant Katalikų bažnyčios įtakai, arkivyskupas tapo vienu iš svarbiausių šalies administratorių. Vadovauti karaliaus kanceliarijai buvo įvesta kanclerio pareigybė. Pastarasis buvo arkivyskupo pagalbininkas ir pakeitė *referendarijaus* pareigybę.

Teritorinis-administracinis valdymas Karolingų valdymo laikotarpiu pakito nedaug, tik grafo pareigybė tapo paveldima. Apskritis tikrinantys karaliaus pasiuntiniai galėjo persvarstyti grafų priimtus sprendimus ir pakeisti visus pareigūnus, išskyrus patį grafą. Reikia pripažinti, kad Karolingų valdymo laikotarpiu (VIII a. pirma pusė–IX a. vidurys) iš ankstyvojo feodalizmo monarchijos pamažu virto monarchija. Buvo įvestos *beneficijos* (kai už tarnybą valdovui feodaras gaudavo žemės „iki gyvos galvos“). Tai paskatino valstiečių vertimo baudžiauninkais procesą, sustiprino smulkių ir vidutinių feodalų sluoksnį. Kai itin sumažėjo laisvų valstiečių, karalius jais negalėjo pasiremti kovodamas su feodalais. Tad dabar jam teko remtis tik beneficijų laikytojais, o šie ne visada karalių palaikė.

Centrinė valdžia nuolat silpnėjo, o karaliaus pavaldinių (vasalų) įtaka stiprėjo. Karalius tapo „pirmas tarp lygių“ senjorų (feodalų). Toks karaliaus valdžios suvaržymas prisidėjo prie nepriklausomų nuo valdovo savininkų luomo susiformavimo, o monarchija Vakaruose niekada netapo tokia despotiška kaip Rytų šalyse. Kita vertus, tobulinant administracinius procesus silpnėjančios karaliaus valdžios sąlygomis Vakarų Europos monarchijos skaldėsi ir bendros administracinės struktūros neplėtojo.

Valdymas feodalinio susiskaldymo laikotarpiu

Po Karolio Didžiojo sukurtos imperijos žlugimo IX a. Europoje suvirtėjo feodalizmas, kurį lydėjo žemvaldžių pozicijų sustiprėjimas. Kaip jau buvo minėta, šis iki XIII a. tęsėsis laikotarpis yra vadinamas senjorų monarchija. Frankų valstybę pasidalijo Karolio Didžiojo vaikaičiai. Karolio Didžiojo imperijos pagrindu kūrėsi Prancūzijos, Vokietijos (Šventosios Romos imperijos) valstybės ir kelios smulkesnės valstybės. Tiek Prancūzija, tiek kitos šalys nebuvo vientisos centralizuotos valstybės. Valdovai buvo nominalūs, jų valdomos teritorijos (tėvonišės žemės) dažnai buvo mažesnės už kitų stambių žemvaldžių.

Padalijus Karolingų imperiją, administracinę (valdymo) atsakomybę pasiskirstė vietos senjorai. Toks valdymo decentralizavimas išsaugojo sąlyginį stabilumą ir sukūrė naują viešosios tvarkos sistemą [Heady, 2001, p. 175].

Antai Prancūzijoje (kaip ir daugelyje Vakarų Europos šalių) susiformavo vasaliteto sistema. Nominaliai visos žemės savininku buvo karaliai. Stambūs feodalai, gaudami iš jo žemę, tapdavo karaliaus vasalais. Pastarieji galėjo dalyti žemę smulkesniems feodalams ir t. t. Smulkesni feodalai tapdavo stambiųjų vasalais. Formavosi feodalinių laiptų hierarchija. Tačiau šioje feodalinių laiptų sistemoje žemiau stovintys feodalai pripažino tik savo tiesioginio senjoro, iš kurio gavo žemės, valdžią ir jam tarnavo. Feodalinių laiptų viršūnėje buvo karaliai, žemiau jo stovėjo stambūs feodalai – hercogai, grafai, vyskupai. Jie tik formaliai buvo priklausomi nuo karaliaus, faktiškai jų valdos buvo nepriklausomos. Jiems priklausė visa jų žemių administracinė, teisinė ir finansinė valdžia. Dažnai, jausdamiesi stipresni už karalių, hercogai ir grafai prieš jį keldavo maištus ar neklausydavo jo. Dar žemiau feodalinių laiptų hierarchijoje stovėjo baronai. Tai stambūs žemvaldžiai, kurie buvo hercogų ir grafų vasalai. Savo valdose jie tvarkėsi autonomiškai. Žemiausia feodalinių laiptų hierarchijos grandis buvo riteriai, jie savų vasalų neturėjo [История государства..., 2002, с. 115–163]. Schematiškai ši hierarchinė sistema vaizduojama 4 lentelėje:

4 lentelė. Feodalinių laiptų hierarchinio pavaldumo sistema

Karaliai – nominalus aukščiausiasis suzerenas
Hercogai buvo karaliaus vasalai
Grafai buvo tik hercogų vasalai
Baronai buvo tik grafų vasalai
Riteriai savų vasalų neturėjo, buvo tik baronų vasalai

Pavaldumo santykiai tarp senjoro ir vasalo buvo patvirtinami vieša sutartimi. Senjoras privalėjo ginti vasalą ir jo turtą. Vasalui buvo būtina eiti karinę tarnybą senjoro kariuomenėje, taip pat jam suteikti finansinę pagalbą: išperkant senjorą iš nelaisvės, išventinant jo sūnų į riterius ar ištekant senjoro dukteriai.

Tokioje suskaldytoje valdymo sistemoje, kur daugelis feodalų žemvaldžių buvo faktiškai nepriklausomi savo valdomų teritorijų valdytojais, buvo sunku suformuoti visos šalies administravimo struktūras. Senjorų monarchijos sistemoje ir feodalinio susiskaldymo laikotarpiu nominaliu Prancūzijos valstybės valdovu buvo karaliai. Pagal dinastinį principą ji rinko tiesioginiai karaliaus vasalai ir aukščiausi Katalikų bažnyčios hierarchai. Tik XII a. karaliaus valdžia Prancūzijoje tapo paveldima ir per-

duodama vyriausiajam sūnui. Karalius formaliai turėjo aukščiausią, karinę, juridinę bei administracinę galią. Tačiau jo galios galėjo būti įgyvendintos tik karaliaus tėvoninėse žemėse.

Feodalinio susiskaldymo laikotarpiu centrinės valdymo struktūros nebuvo iki galo struktūriškai suformuotos. Tam kliudė vasaliteto sistema, karaliaus institucijos negalėjo daryti veikti stambių žemvaldžių sprendimų arba jiems darė menką įtaką. Karaliaus rūmuose veikė *ministerialų* sistema. Pagrindiniai *ministerialai* buvo šie: *senešalas* (karaliaus rūmų ir viso administracinio aparato valdytojas bei kariuomenės vadas), kancleris (karaliaus kanceliarijos vadovas). Karaliaus išdą ir archyvus tvarkė išdininkas, maršalas ir *kamergeris*. Feodalinio susiskaldymo laikotarpiu vienintele centrine valstybinio valdymo institucija, apimančia visą Prancūzijos valstybę, buvo feodalų suvažiavimas (Karaliaus kurija, vėliau Didžioji taryba). Teritorinė-administracinė savivalda feodalinio susiskaldymo laikotarpiu galėjo buvo išplėsta tik karaliaus tėvoninėse žemėse. Stambūs žemvaldžiai turėjo suformavę savas teritorinio valdymo sistemas.

XII a. Prancūzijoje karaliaus valdžia ima stiprėti. Karaliaus leidžiami teisės aktai ir sprendimai, suderinti su stambiais žemvaldžiais, galėjo būti paskleisti visoje Prancūzijoje. XII a. pabaigoje prasidėjus šalies centralizacijos procesui, buvo kuriami stambūs administraciniai-teritoriniai vienetai – *baljažai*. Karalius jiems vadovauti skirdavo specialius pareigūnus – *balji*. Šie pareigūnai atlyginimo iš valstybės negaudavo, jiems buvo mokama iš tėvonių karaliaus žemių gaunamų pajamų. Prijungus prie karaliaus valdų stambių senjorų žemes, nelaužant nusistovėjusios tose žemėse valdymo tradicijos, karalius skirdavo administruoti tai teritorijai *senešalą* – pareigūną iš vietinių feodalų tarpo. Jis atlikdavo panašias kaip *balji* funkcijas.

XIII a. Prancūzijoje buvo įgyvendinta finansinė reforma. Buvo įvestos auksinės ir sidabrinės karališkosios monetos. Karalius pasiekė, kad šiomis monetomis būtų atsiskaitoma ne tik jo tėvoninėse žemėse, bet ir senjorų valdose. Ilgainiui šios monetos išstūmė senjorų leidžiamus pinigus ir padėjo pagrindus finansiniam šalies centralizavimui. XIII a. buvo įgyvendinta šalies administracinė reforma – pakeista centrinio valdymo struktūra. Buvo sukurtos centrinės (visos valstybės) institucijos: Mažoji taryba ir institucija, atsakinga už valstybės finansus. Mažoji taryba buvo nuolat prie karaliaus veikianti patariamoji institucija, atsakinga už visos šalies mastu priimamus politinius sprendimus.

Galima teigti, kad ėmus karaliaus pareigūnams už atliekamą tarnybą mokėti iš karaliaus dvarų pajamų, sukūrus bendrą finansinę šalies sistemą ir sudarius Mažąją tarybą, Prancūzijoje susiklostė palankios sąlygos formuoti luominei monarchijai. Valdymo srityje Prancūzija pradėjo kurti centralizuotas administravimo bei finansines struktūras ir formuoti teritorinį valdymą, atitinkantį luominės monarchijos principus.

Vokietijos valstybėje nuo IX iki XII a. iš dalies buvo išlaikytas bendras valdymas. Iki XII a. dabartinės Vokietijos teritorijoje feodalinė sistema buvo silpnai išvystyta. Kita vertus, Vokietijos valdovai nuolat kariavo Italijoje, žemių kunigaikščiai (hercogai) nuolat plėtė ir kolonizavo teritorijas į rytus nuo Elbės upės, todėl centralizuota monarchija Vokietija netapo. Karalius buvo renkamas. Galingi ir daug valdų turintys hercogai ne visada pakludavo karaliaus sprendimams. Norėdami sustiprinti savo valdžią, Vokietijos karaliai turėjo remtis Katalikų bažnyčia ir bandė pasitelkti ją savo interesams. Karalius Otonas I (962–973 m.) dalį valdymo funkcijų iš hercogų perdavė vyskupsams. Vyskupų valdomos žemės tarnavo karalių interesams. Vyskupų skyrimas tapo priklausomas nuo karaliaus ir dalis pajamų iš vyskupijų žemių buvo renkama į karaliaus iždą. Otonas užvaldė Romą ir 962 m. buvo karūnuotas Romos imperatoriumi. Vokiečių valstybė buvo pavadinta Šventąja Romos imperija [История государства..., 2002, с. 115–163].

Iki XII a. pabaigos vokiečių valstybėje, arba Šventojoje Romos imperijoje, imperatoriaus rūmų tarnautojai užėmė aukščiausias valstybės pareigybes. Buvo sukurtos įvairios administracinio valdymo institucijos. Už valstybės ir jos institucijų valdymą buvo atsakingas kancleris. Imperatoriaus rūmų valdymas buvo patikėtas *majordomui* (pareigybė, atėjusi iš Frankų imperijos palikimo). Tiesiogiai imperatoriaus kanceliarijai vadovavo kapelionas (kaip jau buvo minėta, įvairiomis epochomis pareigybių pavadinimai, kaip ir jų atliekamos funkcijos, kito ir įgaudavo kitų prasmių). Kariuomenei vadovauti buvo skiriamas maršalas. Bendriems imperijos klausimams spręsti buvo šaukiamas feodalų suvažiavimas, vėliau pavadintas reichstagu. Prie imperatoriaus rūmų veikė imperatoriaus Taryba (valdovo patarėjai), vadinama *hoftagu*.

Iki XII a. pabaigos pagrindiniai administracinio teritorinio valdymo vienetai buvo grafystės. Silpnėjant imperatoriaus valdžiai grafai virto grafysčių, kurias gavo administruoti leno (žemė duodama valdyti kaip atlyginimas už tarnybą) teise, savininkais. Tai skaldė valstybę, nes buvo kuriamas grafysčių valdymo aparatas ir naujos pareigybės. Užkariau-

toms Italijos sritims valdyti buvo sukurta atskira valdymo struktūra, pavaldi kancleriui. Į ją įėjo imperatoriaus pasiuntiniai, kurie buvo atsakingi už atskirų Italijos sričių administravimą ir karinį valdymą. Miestų valdymui prižiūrėti buvo skiriami prefektai, o imperatoriaus turtui administruoti – *pfalcgrafai*. Reikia pripažinti, kad 1138–1254 m. Vokietiją valdžiusios Hohenštaufenų dinastijos atstovai, paveldėję iš normanų Sicilijos karalystę, sukūrė neturėjusius lygių to meto Europoje administracinio valdymo sistemą ir tarnautojų korpusą (apie tai plačiau skyriuje „Valdymo pokyčiai absoliutinių monarchijų susiformavimo laikotarpiu“).

XII a. pabaigoje susiklosčiusi feodalinių laiptų hierarchija buvo panaši į sukurtoją Prancūzijoje. Vėliau, XIII–XIV a., Vokietijoje susikūrė luomų sistema. Luomai buvo skirstomi į imperinius ir kunigaikštysčių. Imperiniam luomui priklausė kunigaikščiai (*kurfiurstai*), imperijos riteriai, imperijos miestų atstovai. Į kunigaikštysčių luomus įėjo dvarininkai ir kunigaikštysčių miestų gyventojai. *Kurfiurstai* darė įtaką imperatorių rinkimams.

1356 m. Vokietijos decentralizavimas buvo patvirtintas *Auksine bule*. Šiuo dokumentu imperatorius Karlas IV patvirtino, kad imperatoriaus rinkikais gali būti tik septyni *kurfiurstai* (didžiausių Vokietijos žemių kunigaikščiai). Tai buvo žingsnis, ilgai neleidęs susidaryti vientsiai Vokietijos valstybei. Bulė suteikė *kurfiurstams* politinį savarankiškumą ir jų lygybę su imperatoriumi. Aukščiausias imperijos valdymas buvo sutelktas septynių *kurfiurstų* rankose. Tai Brandenburgo markgrafas, Saksonijos hercogas, Reino *pfalcgrafas*, Čekijos karalius ir trys Kelno, Mainco, Tryro arkivyskupai. Tokiomis sąlygomis centralizuota luominė monarchija ir centralizuotas (absoliutinis) valdymas negalėjo vystytis. Tačiau luominė monarchija vystėsi atskirose Vokietijos žemėse. Žemių luomai buvo atstovaujami landtaguose (žemės luomų atstovybėse). Landtaguose buvo atstovaujama dvasininkams, kilmingiesiems, miestiečiams (kai kur ir laisvųjų valstiečių atstovams). Landtagai darė įtaką skiriant kunigaikščių tarybų narius ir aukščiausius kunigaikštystės pareigūnus.

Valstybės valdymo srityje tolydžio stiprėjo kunigaikščių (*kurfiurstų*) valdžia. Didėjo kunigaikščių tarybų reikšmė. Administracinio kunigaikštysčių suskirstyme buvo įsteigtas teritorinis vienetas *burgas*. Burgui vadovavo kunigaikščio skiriamas *burggrafas* (vėliau *amtmonas*). Jis buvo atsakingas už kunigaikštystės teritorijų valdymą.

XV a. pabaigoje vokiečių žemėse valstiečių bendruomenės kovojo su ponais dėl miškų ir pievų panaudojimo. Kaimo bendruomenei atstovaudavo kaimo vyresnysis ir jo padėjėjai [Celneris, 1983, p. 17]. Ryškėję pilietiškos vietos bendruomeninės valdžios užuomazgos.

Reformacija dar labiau sutvirtino kunigaikščių valdžią. Kita vertus, Reformacijos pradininkas M. Liuteris tvirtino, kad absoliutus valdymas yra geriausia valstybės organizavimo forma. Tose Vokietijos žemėse, kuriose vyraujančia religija buvo pasirinktas reformacinis protestantizmas, *kurfiurstai* sutelkė savo rankose ne tik administracinę, bet ir religinę valdžią. Imperatoriaus valdžia, ir taip iki tol buvusi nominali, dabar tapo tik garbės reikalas. Kunigaikščiai nuo XVII a. vidurio nemokėjo mokesčių į imperijos išdą. Imperijos teritorijoje formavosi absoliutinės monarchijos (kunigaikštystės). Viena didžiausių iš jų Brandenburgo markgrafystė, susijungusi su Prūsijos kunigaikštyste, tapo Prūsijos karalyste. Ši didžiausia vokiečių absoliutinė monarchija įnešė vieną didžiausių indėlių į Europos administracinio valdymo kultūros formavimą.

Anglijos valdymo raida ankstyvaisiais viduramžiais skyrėsi nuo tų valstybių, kurios formavosi Europos žemyne. Kitos valstybės išgyveno feodalinio susiskaldymo laikotarpį, o Anglija kūrėsi kaip centralizuota senjorų (kilmingųjų) valdoma monarchija. Centralizuoto valdymo pagrindus padėjo Alfredo Didžiojo (879–900 m.) valdymas. Šis anglosakų karalius sutelkė savo rankose administracinės ir teisminės valdžios galias. Danijos karaliaus Knuto, užgrobęs Anglijos sostą ir valdžiusio šalį nuo 1016 iki 1035 m., leistuose įstatymuose atsispindi vienasmeniai administraciniai ir teisiniai sprendimai. Karalius sprendė, kokį asmenį paskelbti už įstatymo ribų, kur prie kelių statyti sargybas ar priimti bėglius ir kt.

1061 m., Normandijos hercogui Vilhelmui užkariavus Angliją, buvo sukurta kiek kitokia nei kontinentinės Europos monarchijose – vasaliteto sistema. Karalius Vilhelmas Užkariautojas tapo visos žemės savininku. Kilmingieji, gaudavę žemės iš karaliaus, tapdavo jo vasalais. Taip į vasalinę priklausomybę nuo karaliaus pateko visi Anglijos žemvaldžiai. 1085 m. pagal „Solsberio priesaiką“ visi Anglijos baronai ir riteriai pripažino save karaliaus vasalais. Anglijoje neveikė Prancūzijoje ir kitose Vakarų Europos monarchijose paplitęs posakis, kad „mano vasalo vasalas nėra mano vasalas“. Visi žemvaldžiai buvo karaliaus vasalai, ir tai neleido suskaldyti Anglijos į atskirus, savarankiškus teritorinius vienetus [История государства..., 2002, с. 115–163].

Vilhelmas surašė ir įvertino visas Anglijos žemes ir valdas, gyventojus, laikomų gyvulių skaičių, darbo įrankius. Taip buvo sukurtas generalinis valstybinis kadastras, pagal kurį buvo geriau nustatyti ir rinkti stabilūs mokesčiai į karaliaus išdą ir t. t.

Vilhelmas Užkariautojas tobulino šalies administracinę struktūrą. Jam valdant buvo įkurta Karališkoji kurija – karaliaus vasalų suvažiavimas. Tai buvo karaliaus patariamoji institucija. Karalius buvo suinteresuotas tokios institucijos veikimu, nes jo vykdomai politikai buvo svarbi žemvaldžių parama. Vilhelmo sūnaus Henriko I valdymo laikotarpiu Karališkoji kurija buvo padalyta į Didžiąją tarybą ir Mažąją kurią. Didžioji taryba tai buvo karaliaus patariamoji institucija, šaukiama tris kartus per metus. Mažoji kurija vykdė administracines ir finansines funkcijas. Į jos sudėtį įėjo pareigūnai (išdininkas, *justiciarius*, kancleris, *kamengeris* ir kt.), atsakingi už valstybės finansus, teisminę sistemą, karaliaus kanceliariją, archyvus bei kitas administracinio valdymo sritis. Vėlesniais laikais iš kurijos išsiskyrė karaliaus išdo ir teismo tarnybos. Užkariautojai normanai buvo atvykę iš Prancūzijos, todėl Anglijos karaliaus dvaro administracinė struktūra panėšėjo į prancūziškąją.

Administracinio-teritorinio valdymo požiūriu visa Anglijos teritorija buvo padalyta į grafystes. Kiekvieną iš grafysčių administravo karaliaus skirtas šerifas. Pagrindinės šerifo kompetencijos buvo šios: vadovavimas teismams, viešosios tvarkos užtikrinimas, karaliaus dvarų administravimas, karališkųjų mokesčių rinkimas ir kt. Grafysčių valdymą kontroliavo specialios karališkųjų teisėjų komisijos. Jos prižiūrėjo, kaip renkami mokesčiai grafystėse, tikrino šerifo ir jo pavaldinių veiklą. Galima teigti, kad Anglija išvengė feodalinio susiskaldymo, jos valdymo sistema iš visų to meto Europos monarchijų ir kunigaikštysčių buvo viena artimiausių luominės monarchijos modeliui.

Luominių monarchijų valdymas

Vėlyvaisiais viduramžiais (XIII–XV a.) Vakarų Europoje ėmė formuotis luominės monarchijos. Amatų ir prekybos plėtra ir su šiomis susijęs miestų augimas sudarė sąlygas miestiečiams kovoti dėl savo politinių teisių. Karaliai, vienydami susiskaldžiusias valstybes, neretai rėmėsi miestiečiais ir smulkiaisiais bei vidutiniais žemvaldžiais (riteriais).

XIV a. Prancūzijoje feodalinio susiskaldymo laikotarpiui būdinga vasaliteto sistema smarkiai pakito. Laužydamas senas vasalinės priklausomybės normas ir norėdamas priartinti prie savęs vidutinius ir smulkiuosius žemvaldžius, karalius įvedė piniginių sutarčių sistemą. Pagal sutartis šie žemvaldžiai buvo priimami į karaliaus ir karinę tarnybas. Pareigybių, už kurias mokamas užmokestis, atsiradimas iš dalies buvo profesionalios valstybės tarnybos formavimosi pradžia.

Iki XV a. vidurio Prancūzijoje susikūrė trys luomai, kurie galėjo daryti įtaką monarchijos valdymo procesui. Pirmasis luomas buvo katalikų dvasininkija. XIV a. Prancūzijos karaliai apribojo popiežiaus valdžią, tad prancūzų dvasininkija buvo priversta gyventi ir veikti pagal Prancūzijos karaliaus nustatytas normas.

Antrasis luomas – kilmingi žemvaldžiai (pasaulietiniai feodalai). Šis luomas buvo žemės savininkai. Pasitelkus pinigines sutartis, iš smulkių ir vidutinių žemvaldžių formuodamas valstybės tarnybą, karalius skaldė šį luomą ir taip neutralizavo stambių feodalų priešinimąsi Prancūzijos centralizavimo procesui.

Trečiajam luomui priklausė miestiečiai (amatininkai ir prekybininkai) bei tie valstiečiai, kurie už naudojimąsi žeme mokėjo feodalui kasmetinę piniginę rentą. Kadangi pirmieji du luomai turėjo daugybę mokesčių nuolaidų, tai trečiasis luomas buvo pagrindinis valstybinių mokesčių mokėtojas [История государства..., 2002, с. 228–271].

Centralizuotos valstybės kūrimo procesas Prancūzijoje vyko sunykiai. Karaliai, matydami stambių žemvaldžių pasipriešinimą centralizavimo procesui, visada galėjo pasiremti kitais luomais. Svarbiems valstybės klausimams spręsti karalius šaukdavo *Generalinius luomus*. Karalius nusprendavo, kada juos reikia sušaukti. Nuo XIV a. pabaigos Generaliniai luomai buvo šaukiami tris kartus per metus. Generalinius luomus sudarė treji rūmai. Pirmuose posėdžiavo katalikų dvasininkija, antroose – kilmingi žemvaldžiai, trečiuose – miestų atstovai. Valstiečiai, kurie mokėjo feodalams piniginę rentą ir priklausė trečiajam luomui, savo atstovų Generaliniuose luomuose neturėjo.

Generaliniai luomai buvo ankstyvasis Prancūzijos parlamentas. Tuo laikotarpiu administracinė ir teisės aktų leidimo sritys nebuvo atskirtos, todėl Generaliniai luomai ne tik kontroliavo karaliaus administraciją, bet ir darė įtaką administraciniam valdymui, sprendė finansinius šalies reikalus. Pasinaudodami nesutarimais tarp luomų, Prancūzijos karaliai nuolat stiprino savo valdžią ir telkė visą politinę, administracinę bei tei-

sminę valdžią. Vykdomosios valdžios srityje karalius įgijo teisę skirti visus valstybės administracinio aparato pareigūnus, vertinti jų veiklą, šalinti iš pareigų.

Administracinio valdymo srityje daugelis senjorinės (feodalinio susiskaldymo laikotarpio) monarchijos pareigybių virto karaliaus dvaro titulais. Iš ankstesnių pareigybių liko tik kancleris, kuris vadovavo karaliaus rūmų kanceliarijai. Finansų valdymo srityje buvo sukurtos valstybės išdininkų ir finansų generolų pareigybės. Pastarieji rinkdavo papildomus mokesčius vykstant karo veiksams ar kitais ypatingais atvejais. Centralizuojant šalį plėtėsi administracinės funkcijos ir valdymo aparatas. Karaliaus rūmuose ir pavaldžiose institucijose reikėjo daugiau tarnautojų. Kaip jau buvo minėta, pasitelkus pinigines sutartis, į sekretorių, notarų ir kitų klerkų pareigybes buvo skiriami smulkūs žemvaldžiai ar nusigyvenę kilmingi asmenys.

Valdymo sistemoje svarbią vietą užėmė Mažoji karališkoji taryba, vėliau, įtraukus į šią instituciją žymiausius didikus, buvo pavadinta Didžiąja taryba. Tai buvo karaliui patarianti institucija, ji rinkdavosi vieną kartą per mėnesį. Stiprėjant karaliaus valdžiai Didžiosios tarybos reikšmė sumenko. Tada prie karaliaus rūmų buvo įkurta Slaptoji taryba, į ją karalius kviesdavosi pačius lojaliausius ir ištikimiausius bendražygius.

Teritorinio valdymo sistema luominės monarchijos laikotarpiu išoriškai išliko panaši kaip ir feodalinio susiskaldymo metu. Karaliaus domeno (tėvoninių ir paveldimų žemių) administracinė-teritorinė struktūra buvo dar labiau suvienodinta. Pagrindinis administracinis vienetas karaliaus *domeninėse* žemėse ir toliau išliko *baljažas*. Prijungus prie karalystės žemių stambias senjorų valdas ir toliau iš vietinių kilmingųjų valdyti buvo skiriamas specialusis pareigūnas – *senešalas*, tik su didesniais administraciniais įgaliojimais.

Reikia pripažinti, kad luominės monarchijos susiformavimas Prancūzijoje sudarė sąlygas kurtis valstybės tarnybai. Centralizuojant šalį karaliaus rūmų tarnautojai įgavo daugiau galių ir funkcijų valstybės administravimo srityje.

Angliją, išvengusią feodalinio susiskaldymo, sukurti luominės monarchijos sistemą vertė išorinės politinės ir ekonominės sąlygos. Per nesėkmingus karus Prancūzijoje Anglija prarado daugumą ten valdytų teritorijų. Karai su Prancūzija reikalavo papildomų išlaidų. Žemvaldžiai ir miestai buvo apdėti nepakeliamais mokesčiais. 1215 m. baronai (stambūs žemvaldžiai) remiami riterių, miestiečių ir laisvųjų valstiečių, sukilo

prieš karalių Joną Bežemį ir privertė jį pasirašyti *Didžiąją laisvių chartiją* (*Magna Charta Libertatum*). Ši Chartija apribojo karaliaus galias teisimų ir administracinės valdžios srityse. Chartijos laikymosi garantu tapo Karalystės taryba (iš 25 baronų). Chartija nustatė mokesčių rinkimo tvarką ir draudė rinkti mokesčius be Karalystės tarybos sutikimo (išskyrus kelis atvejus).

Didžioji laisvių chartija buvo pažeidinėjama. 1258 m. tarp karaliaus Henriko III ir baronų vėl kilo konfliktas. Karalius, norėdamas gauti popiežiaus palaikymą, ėmė dalyti katalikų dvasininkijai žemes. Katalikų bažnyčios pajamos Anglijoje dvigubai viršijo karalystės pajamas. Henrikas III, remdamas popiežių Inocentą IV, bandė įtraukti Angliją į karus Italijoje. Jis pareikalavo baronų, kad trečdalis karalystės pajamų būtų skirta šiai karinei avantiūrai. Kilmingtoni Anglijos žemvaldžiai, susirinkę Oksforde į suvažiavimą, pavadintą „pasiutusiu parlamentu“, priėmė naują Anglijos valstybės pertvarkymo dokumentą – *Oksfordo provizijas*. Valstybės valdymas buvo patikėtas didelės galios turinčiai 15 baronų tarybai. Taryba kontroliavo karaliaus veiklą, skiriant ir atleidžiant visus aukščiausius karalystės administracinius pareigūnus ir šaukiant parlamentą. Parlamento posėdžius buvo planuojama vesti tris kartus per metus. Į jo sudėtį, be jau minėtų 15 baronų tarybos, turėjo įeiti 12 riterių (smulkiųjų žemvaldžių) ir miestiečių atstovų [История государства..., 2002, c. 228–271].

Oksfordo provizijos neatitiko riterių ir miestiečių lūkesčių, nes jos įvedė baronų oligarchinį valdymą. Riteriai parengė ir pasirašė kitą dokumentą – *Vestminsterio provizijas* ir reikalavo, kad būtų ginamos riterių ir laisvų valstiečių teisės nuo baronų ir karaliaus administracijos savivalės.

Karalius, pasinaudodamas nesutarimais tarp luomų, atsisakė pripažinti *Oksfordo provizijas*. Tada baronai, vadovaujami grafo Simono de Monforo, sušaukė Didįjį parlamentą į jo sudėtį įėjo aukščiausi Katalikų bažnyčios hierarchai, baronai ir atstovai iš grafysčių (keturi riteriai iš vienos grafystės ir du atstovai iš vieno miesto). Karalius laimėjo kovą su baronais, tačiau parlamentas ir *Didžioji laisvių chartija* išliko. Luominis atstovavimas parlamente buvo naudingas karaliui, jis, pasinaudodamas nesutarimais tarp luomų, galėjo stiprinti savo valdžią, remdamasis riteriais ir miestiečiais galėjo riboti stambiųjų žemvaldžių (*baronų*) galias.

XIV a. viduryje buvo galutinai sukurta parlamento struktūra. Aukštutiniuose (*Lordų*) Rūmuose posėdžiavo aukščiausi Katalikų bažnyčios

hierarchai ir baronai. Žemutiniai (*bendruomenių*) Rūmai buvo sudaryti iš grafysčių ir didelių miestų atstovų. Riterių ir įtakingų miestiečių sąjunga garantavo parlamentinio darbo stabilumą. Per kelis šimtus metų parlamentas tapo įstatymų leidėju, bet dažnai kišosi ir į administracines funkcijas. Antai Bendruomenių Rūmai pasiekė, kad karalystės pareigūnų piktnaudžiavimai tarnyba būtų svarstomi Lordų Rūmuose. Parlamentui buvo suteikta teisė kontroliuoti karaliaus administraciją.

Parlamento susikūrimas darė įtaką teritorinio administravimo sistemai. Išryškėja vietos savivaldos užuomazgos. Kiekvienoje grafystėje ir mieste šaukiami gyventojų susirinkimai. Grafysčių ir miestų susirinkimuose galėjo dalyvauti visi žemvaldžiai (baronai, riteriai, laisvieji valstiečiai), dvasininkija ir turtingi miestiečiai. Grafysčių ir miestų susirinkimuose buvo renkami atstovai į parlamentą, sprendžiamos įvairios aktualios kasdienio gyvenimo problemos.

Miestų valdymas viduramžiais

Viduramžiuose vystantis amatams ir prekybai didėjo miestų reikšmė. Miestai kūrėsi šalia feodalų pilių. Kaimai, buvę patogioje geografinėje ir prekybinių kelių susikirtimo vietoje, ilgainiui virsdavo miestais. Daugelis senųjų, Romos imperijos laikais susikūrusių miestų neprarado savo reikšmės ir viduramžiais. Daugelis miestų ankstyvaisiais viduramžiais priklausė vyskupams ar kūrėsi feodalų žemėse. IX–XI a. Italijoje anksčiau negu kitose Europos šalyse išryškėjo viduramžių miesto kūrimosi procesas. Italijoje išliko daugelis Romos laikais įkurtų miestų, miesto amatų ir prekybos tradicijos. Nuo IX a. miestai ėmė kovoti su vyskupais ir feodalais dėl savarankiškumo. Nuo XI a. pabaigos miesto savivaldos teises iškovoję miestai sukūrė miesto komunas su respublikine valdymo forma. Tokie miestai buvo valdomi renkamų tarybų, kurios sprendė mokesčių, prekybos, amatų ir kitus reikalus.

Dideliuose viduramžių miestuose, kurie buvo iškovoję savivaldą, ne visa miesto teritorija priklausė miestų taryboms ar magistratams. Svarbiuose politiniuose ir administraciniuose centruose gyveno stambūs feodalai, karaliaus atstovai, vyskupai ir juos aptarnaujantys pareigūnai. Šios miestų dalys buvo valdomos senjorų, vyskupų ar karaliaus. Dalis miestų nesugebėjo išsilaisvinti iš senjorų priklausomybės. Antai Marselio mies-

tas Prancūzijoje buvo priklausomas nuo Provanso grafo, kuris buvo paskyres vietininką, kad šis kontroliuotų magistrato veiklą. Miestas privalėjo dalį pajamų skirti grafui, o šis rėmė tik sau naudingus amatus. Miestai, kurie buvo karaliaus žemėse, turėjo nemažai privilegijų ir savivaldą, tačiau karaliaus paskirtas pareigūnas kontroliavo magistratų veiklą. Miestų valdymui didžiausią įtaką turėjo turtingi ir pasiturintys miestų piliečiai: pirkliai, namų savininkai, cechų atstovai (amatininkai) [История государства..., 2002, с. 228–271]. Kovos dėl miestų nepriklausomybės laikotarpiu iš miesto bendruomenės narių renkami mokesčiai visų pirma buvo skiriami gynybinei įrangai išlaikyti ir plėsti [Celneris, 1983, p. 22–23].

Vėlesniais laikais, išsivadavus iš senjorų priklausomybės, dėl miesto valdymo kontrolės kovodavo miesto aristokratija, turtingi pirkliai bei cechų amatininkai. Pradiniame savivaldos etape miestus valdė turtingi pirkliai, namų savininkai ir jų statytiniai. Miesto taryba, *meras* (vokiečių miestuose – *burmistras*), teisminė kolegija (*skabinai*) buvo renkami pagal turto cenzą. Pameistriai, darbininkai ir kiti vargingi sluoksniai miesto valdyme nedalyvavo. Miestų administraciją, finansus, mokesčius, pastatų statybą kontroliavo turtingi miestiečiai. Tačiau augant ir plėtojantis amatams augo ir cechų reikšmė. Jų atstovai reikalavo daugiau teisių valdant miestus. XIII–XV a. dalyje Vakarų Europos miestų valdymą perėmė cechų atstovai, dalyje buvo pasiektas kompromisas tarp pirklių ir cechų, o dar kitur valdymas išliko pirklių rankose. Miestai (pvz., Šiaurės Italijoje) galėjo būti kolektyviniu senjoru jų apylinkėse gyvenantiems valstiečiams. Šie už naudojimąsi miesto žeme mokėjo piniginę rentą.

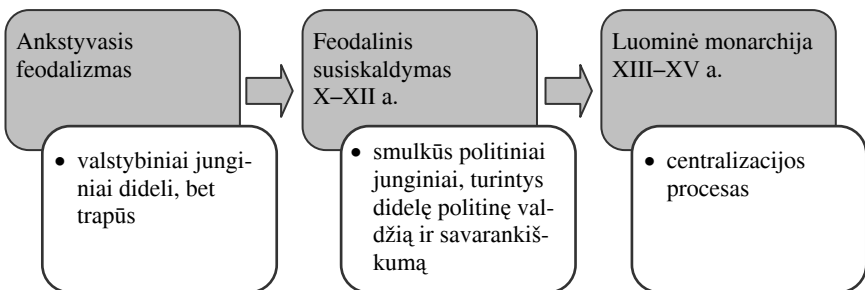
Viduramžių šiaurės Italijos miestai sukūrė gana veiksmingą bendruomeninio valdymo sistemą. Įvairios pagal interesus profesijas ir kaimynystės principu įsteigtos asociacijos siekė daryti įtaką miestų valdymui ir miestų tarybų sprendimams. Šiandien tai būtų pavadinta piliečių ir jų grupių (bendruomenių) dalyvavimu priimant ir įgyvendinant viešosios valdžios sprendimus. Administravimas šiuose miestuose respublikose buvo profesionalizuotas. Municipalinėje (miestų savivaldos) tarybose buvo sukurti patarėjų (*ekspertų*) korpusai. Patarėjai, gerai išmanantys apie finansus, padėjo miestams sukurti veiksmingą viešojo finansavimo sistemą, miesto planavimo principus, viešosios sanitarijos ir higienos bei viešojo saugumo sistemas. Miestai tarpusavyje dalijosi valdymo

patirtimi. Ši *komuninė* (bendruomeninė) valdymo sistema egzistavo iki XVI a. [Putnam, 2001, p. 161–175].

Centrinė miesto dalis buvo turgaus aikštė, joje stovėjo *rotušė* (miesto tarybos pastatas). Rotušėje buvo priiminėjami svarbiausi politiniai ir administraciniai sprendimai.

Feodalizmo laikotarpiai ir valdymo kaitos etapai

Feodalinės viduramžių valstybės administracinis valdymas ir suskirstymas perėjo tris etapus. Ankstyvojo feodalizmo laikotarpiu valstybiniai junginiai buvo dideli, bet trapūs, paremti skirtingų genčių ir tautų sąjungomis (pvz., Karolio Didžiojo imperija). Vėliau, X–XII a., feodalinio susiskaldymo laikotarpiu, vyravo smulkūs politiniai junginiai – kunigaikštystės, hercogystės, grafystės ir t. t., kurie turėjo didelę politinę valdžią ir visišką politinio bei administracinio valdymo savarankiškumą ir kartais tik nominaliai priklausė nuo silpnos karaliaus valdžios. Padėtis ėmė keistis XIII–XV a. Tada daugelyje Vakarų Europos šalių prasidėjo centralizacijos procesas, išgalėjo luominė monarchija, kur stipri karaliaus valdžia veikė kartu su luomų atstovybėmis (parlamentais). Galiausiai vėlyvuosiuose viduramžiuose luominė monarchija virto absoliutine. Centralizacijos procesas padėjo tautinėms valstybėms susikurti ir administruoti: mokesčių bazei plėsti, biurokratiniam aparatui ir jo atliekamoms funkcijoms gausinti. Luominei monarchijai tampant absoliutine ir tobulėjant administracinių sprendimų „technikai“, į administravimą imta žiūrėti kaip į mokslinę sritį.



1 pav. Valdymo kaitos etapai viduramžiais

Administravimo kaip mokslinės disciplinos ištakos

Administravimo kaip mokslinės disciplinos ištakos siekia N. Makiavelio (N. Machiavelli, 1469–1526) laikus, kai baigė kurtis luominės monarchijos Europoje (jo knygoje „Valdovas“ pirmą kartą aprašyta valdymo „technika“). N. Makiavelis valstybes suskirstė į respublikas ir į kunigaikštystes. N. Makiavelio nuomone, valstybes galima užkariauti ir paveldėti. Jis teigė, kad lengviau valdyti valstybes, kurių gyventojai kalba viena kalba ir valstybės pavaldiniai nebuvo laisvi žmonės. Buvo siūloma nužudyti ankstesnio valdovo gimines. N. Makiavelis teigė, kad sunkiausia valdyti tokias šalis, kuriose kalbama skirtingomis kalbomis. Siekiant palengvinti valstybių valdymą, buvo siūloma steigti kolonijas ir jose laikyti karines pajėgas. Manyta, kad kolonijų išlaikymas būtų nebrangus. N. Makiavelis pasisakė už vienvaldystę, bet kad valdovu būtų renkamas gudriausias pilietis [Sabine, Thorson, 2008, p. 325–337]. N. Makiavelis tvirtino, kad politika ir moralė yra skirtingi dalykai [Genzelis, 1988, p. 42–46]. Kita vertus, jis teigė, kad be liaudies palaikymo valdovas negalėtų valdyti. N. Makiavelis buvo įstatymų viršenybės šalininkas. Jis tvirtino, kad prieš įstatymą visi piliečiai yra lygūs. Valdovas negali radikaliai pakeisti valdymo, turi stengtis palikti dalį senų įstatymų, tarnautojų ir įstaigų. Buvo pasisakoma už valdymo stabilumą. N. Makiavelis išskėlė kariuomenės reikšmę valstybės valdyme. Valdovas turi gerai išmanyti karo vedimo strategiją ir būti patyręs karys [Sabine, Thorson, 2008, p. 325–337]. XIX a. pradžioje N. Makiavelio mokymu geriausiai pasinaudojo Prancūzijos imperatorius Napoleonas Bonapartas.

Prancūzų filosofas Žanas Bodenas (Jean Bodin) savo politiniame traktate *Šešios knygos apie respubliką* teigė, kad suvereniteto teisė (įstatymų leidyba, karyba, teisminė ir finansinė valdžia) turi priklausyti absoliučiam valdovui [Sabine, Thorson, 2008, p. 395–405]. Karaliaus valdžią jis laikė tvarkos ir stabilumo garantu. Karalius, Bodeno teigimu, turi būti aukščiau visų valdžios ir religinių institucijų. Karaliaus valdžia turi būti neribota, sosto paveldėjimo tvarka nekeičiama. Ž. Bodenas buvo centralizuoto hierarchinio valdymo šalininkas. Sprendimai turėjo būti priimami karaliaus institucijoje. Karalius pagal tikybą būtinai turėjo būti katalikas. Ši požiūrį būtų galima susieti su tuometės Prancūzijos valdy-

mo ir politikos realijomis: kova dėl sosto, hugenotų karais ir kt. Ž. Bodenas tvirtino, kad sostą turi paveldėti vyriausiasis sūnus.

Abiejų mąstytojų pažiūros atspindėjo norą dar sustiprinti karaliaus galias, padaryti karaliaus valdžią neribotą, kad valdovas savo rankose turėtų (net ir pasitelkdamas jėgą) visą politinę ir administracinę valdžią. Tai buvo įgyvendinta absoliutinių monarchijų kūrimosi laikotarpiu.

???

Kontroliniai klausimai

1. Kokie buvo pagrindiniai valdymo bruožai ir jų kaita Frankų valstybėje?
2. Kaip buvo formuojamas pavaldumas tarp karaliaus ir senjorų feodalinio susiskaldymo laikotarpiu?
3. Apibūdinkite luominės monarchijos valdymo principus.
4. Kodėl viduramžių Anglijos valdymo sistema skyrėsi nuo kontinentinės Europos valstybių?
5. Kodėl Šiaurės Italijos miestų valdymo modelis buvo vadinamas bendruomeniniu?



Literatūra

1. Celneris, V. *Kelionė į gotiką*. Vilnius: Mintis, 1983.
2. Genzelis, B. *Renesanso filosofijos metmenys*. Vilnius: Mintis, 1988.
3. Heady, F. *Public Administration. A Comparative Perspective*. New York, Basel: Marcel Dekker, Inc., 2001.
4. Mazur, S. Historia administracji publicznej. *Administracja publiczna* (red. nauk. J. Hausner). Warszawa: PWN, 2005, s. 45–46.
5. *История государства и права зарубежных стран* (отв. ред. С. А. Чибиряев). Москва: Былина, 2002.
6. Putnam, R. D. *Kad demokratija veiktų*. Vilnius: Margi raštai, 2001.
7. Smalskys, V. Kontinentinės Europos viešojo administravimo genėzė. *Viešoji politika ir administravimas*. 2008, Nr. 1, p. 55–60.
8. Sabine, G., H.; Thorson, L. *Politinių teorijų istorija*. Vilnius: Margi raštai, 2008.

3. Valdymo pokyčiai absoliutinių monarchijų susiformavimo laikotarpiu

Pagrindinis absoliutinės monarchijos bruožas buvo valstybės ir politinės valdžios centralizavimas

Monarcho rankose buvo sutelkta visa vykdomoji, teisminė ir įstatymų leidybos valdžia. Absoliutinė monarchija formavosi iš luominės monarchijos, tačiau, palyginti su luomine monarchija, pakito valdymo principai ir esmė. Absoliutinės valdžios esmę sudaro tai, kad valdžia nepaklūsta jokiai kontrolei. Monarchas visiškai susitapatina su valstybe. Jis nustato teisę, vykdo teisingumą, jo vardu renkami mokesčiai. Pradžioje absoliutinė karaliaus valdžia buvo grindžiama tuo, kad jis ją gauna iš Dievo ir niekas negali jos atimti. Švietimo epochos laikotarpiu karaliaus valdžia rėmėsi prigimtinė teise (kylančia iš pačios gamtos ir todėl nekintančia). Absolūtus monarchas tapo pirmuoju valstybės tarnu, vykdančiu valdžią siekiant bendro sutarimo ir stabilumo [Mazur, 2005, s. 47–50].

Paskutinė absoliutinės monarchijos raidos stadija gali būti apibrėžiama kaip policinė valstybė, kurioje valdovas buvo suprantamas kaip įgaliotasis kištis į beveik visas valdinių gyvenimo sritis. Nagrinėdami administracinius ir valdymo procesus absoliutinės monarchijos laikotarpiu, daugiausia remsimės Prancūzijos ir Prūsijos pavyzdžiais. Šios dvi valstybės buvo sukūrusios griežčiausias absoliutinio valdymo sistemas Europoje. Prancūzijos ir Prūsijos patirtis ypač tinkama aptarti, nes vėliau iš šių absoliutinių monarchijų administracinio valdymo sistemų formavosi nacionalinė prancūzų ir vokiečių biurokratija. Remdamasis Prūsijos biurokratijos pavyzdžiais savo įžymiąją biurokratijos teoriją kūrė garsus vokiečių sociologas, ekonomistas ir istorikas M. Vėberis (M. Weber) [Heady, 2001, p. 180]. (Apie šią teoriją – skyrelyje „Tradicionis (hierarchinis) viešasis administravimas“.)

Absoliutinės monarchijos valstybės valdymo principai

Kaip išskirtiniai absoliutinės monarchijos principai buvo pripažinti:

- *centralizuotas valstybės aparatas, kurį sudaro profesionalūs, parengti vykdyti valstybines funkcijas tarnautojai;*
- *sudėtingas biurokratinis aparatas;*
- *didikų pozicijų susilpnėjimas.*
- *stipri, nacionalinė armija;*
- *nepriklausomybės nuo Bažnyčios siekimas;*
- *kameralizmo ir policizmo teorijų, pagrindžiančių absoliutizmo svarbą, atsiradimas.*

Visa tai sudarė sąlygas modernizuoti valstybę, suteikiant greitą ekonominį vystymąsi (ypač) prekybos srityje ir taip iškovoti šaliai stiprias pozicijas tarptautinėje arenoje.

Monarcho valdžia rėmėsi trimis ramsčiais: administracija, kariuomenė ir išdo aparatu. Absoliučios monarchijos laikotarpiu susikūrė administracinės veiklos teisiniai pagrindai. Administracijos veiklos pagrindų tapo viešoji teisė (atsiskyrė nuo privatinės teisės). Į ją įėjo vidinio reguliavimo aktai. Valstybės administracinio aparato išvystymas turėjo užtikrinti valdovo nustatytos teisės vykdymą. Ėmė silpnėti didikų luomo įtaka valstybės valdymui. Administracinių sprendimų kokybei užtikrinti reikėjo ne kilmės, o profesionalumo. Į valstybės pareigas imta skirti ir miestiečius [Mazur, 2005, s. 47–50].

Absoliutinės monarchijos valdymo laikotarpiu buvo sukurta reguliari kariuomenė. Ekonominis augimas leido geriau aprūpinti kariuomenę, padidinti jos skaičių ir iš dalies atsisakyti samdinių (tarp kurių būdavo daug svetimšalių, kariaujančių ne už valstybę, bet už atlygį). Luominė kariuomenės sankloda išliko. Karininkais galėjo tapti tik tie, kurie įrodydavo savo bajorystę iki ketvirtos kartos. Tačiau buvo paliktos išimties, karininko laipsnis būdavo suteikiamas ir drąsiai mūšiuose kovojusiems nekilmingiems asmenims.

Dar absoliutinės monarchijos formavimosi pradžioje Prancūzijos karaliai ėmė labiau kontroliuoti Katalikų bažnyčią. 1516 m. Bolonijos konkordatas tarp Prancūzijos ir Šventojo Sosto suteikė Prancūzijos karaliui teisę skirti kandidatus į vyskopus. Juos popiežius formaliai patvir-

tindavo vyskupais. Prancūzijos karaliai savo valstybėje galėjo laisviau tvarkyti Katalikų bažnyčios administracinius reikalus.

Svarią reikšmę valstybės administravimo aparatui absoliutizmo laikotarpiu turėjo ankstyvųjų kameralistų ir policistų – (administravimo mokslo pradininkų Prancūzijoje) idėjos. Tos idėjos buvo susijusios su postulatais apie valstybės įtaką visuomenės gyvenimui. Kameraliniai mokslai, kaip jie iš pradžių buvo vadinami, ir buvo valdymo teorijos Europoje pradžia. Lotyniško žodžio *camera* viena iš reikšmių – karalių valstybės išdinė; įstaiga, tvarkiusi karalių pajamas. **Kameralistika** – specialus administravimo ir ekonomikos žinių disciplinų ciklas, dėstytas vėlyvųjų viduramžių ir naujųjų laikų Europos (ypač Prūsijos ir kitų vokiečių žemių) universitetuose.

Šie mokslai buvo susieti ne tik su karalių ir kunigaikščių įždais bei jų pajamomis, bet ir apėmė bendrąsias žemės ūkio, miško, kasyklų, pramonės, amatų disciplinas, primityvius teorinius ekonomikos pagrindus. Iš kameralizmo išsirutuliojo ne tik administravimo disciplina, bet ir modernūs statistikos bei finansų mokslai. 1727 m. Prūsijos imperatorius Frydrichas Vilhelmas I įsteigė kameralizmo katedras Frankfurto (prie Oderio) ir Halės universitetuose. Tų katedrų uždavinys buvo rengti finansų ir valstybės įstaigų administravimo personalą.

Iš dalies galima teigti, kad kameralizmas apibendrino XVII–XVIII a. prūsiškojo absoliutizmo valstybinės ekonominės politikos teorijų ir praktikos visumą, siekiant sukurti vientisą Vokietijos valstybę. Kameralizmo teorijos rėmė politinės valdžios intervenciją į ūkį ir pabrėžė technologijų reikšmę siekiant valstybės gerovės. Kameralizmas skatino nacionalinės pramonės kūrimąsi. Ši teorija rėmė monarchų siekius pakenkti individualius valdinių interesus valstybės ir visuomenės interesams. Vokiečių politinis filosofas S. Putendorfas (S. Putendorf) (1632–1694) prigimtinių teisių koncepciją bandė suderinti su valstybės absoliutizmu. Ši koncepcija pagrindė valdovo paternalizmą (rūpinimąsi valdinių gyvenimo sąlygomis ir reikalais) ir pateisino valdžios intervenciją į ūkį [Smalskys, 2002, p. 55–60].

Prancūzų *policistų* programose monarchas yra minimas kaip valstybės suverenumo garantas. Jam suteikiama teisė reguliuoti visas visuomeninio gyvenimo sritis. Ši teisė pavadinta *policijos teise*. Terminas *policija* yra kilęs iš graikiško žodžio *politea*, reiškiančio miesto valstybės valdymą. Pirminiame variante šis terminas buvo valstybės funkcijų sinonimas. Policistai tvirtino, kad valstybės (valdovo) tikslas yra valdinių

laimės ir gerovės užtikrinimas. Policistai teigė, kad policija neturi vien tik užtikrinti viešąjį saugumą (*policijos* kaip viešojo saugumo funkcijų įgyvendintojos terminas ir praktika nusistovėjo tik XIX a. ir išliko iki šių dienų), bet ir išduoti leidimus, drausti tam tikrus piliečių, jų organizacijų veiksmus. XVII–XVIII a. terminas *policija* buvo *administravimo* sinonimas.

Garsus XVII a. prancūzų policizmo atstovas N. Delamaras (N. Delamarre) suformulavo nuomonę, kad pagrindinis administracijos tikslas yra teikti piliečiams džiaugsmą, o tai galima padaryti tik pasitelkus intervenciją, t. y. užtikrinti nuolatinę valstybės (valdovo) globą – patronažą tokioms sritims kaip sveikatos apsauga, viešoji tvarka ir ramybė, manufaktūrų ir prekybos priežiūra, maisto kokybės kontrolė, vargšų ir invalidų apsauga ir kt. Žymus vokiečių kameralistas ir absoliutizmo teoretikas Ch. Volfas (Ch. Wolff) (1678–1754) siekė suskirstyti policiją į dvi rūšis: *viešąjį saugumą ir teisingumą vykdančią policiją* bei *gerovę užtikrinančią policiją* [Izdebski, 2001, s. 24–27].

Tokios vokiečių kameralistų ir prancūzų policistų idėjos ilgam įtvirtino kontinentinės Europos administracinio valdymo koncepciją. Valstybė ir jos administracija gali kištis ir reguliuoti daugumą visuomenės gyvenimo ir veiklos sričių. Kita vertus, šios idėjos klojo pagrindus kuriant kontinentinės Europos *gerovės* valstybę.

Valstybės valdymo institucijos absoliutinėje monarchijoje

Centralizuoto valdymo sąlygomis absoliutinėje monarchijoje buvo sukurtos naujos institucijos, kuriose dirbo kompetentingi ir kartu lengvai pakeičiami tarnautojai. Valdovui pavaldus valstybinis aparatas buvo paremtas centralizavimo ir biurokratizmo principais. Tačiau absoliučioje monarchijoje nebuvo panašaus skirstymo į dabartines šakines ministerijas.

Kaip valstybinis aparatas rėmėsi centralizavimo ir biurokratizmo principais, geriausiai parodo Prancūzijos pavyzdys.

Prancūzijoje aukščiausios valstybinio aparato pareigybės buvo skirstomos taip:

- kancleris – pagrindinės pareigos, jis buvo atsakingas už visas valstybės valdymo sritis ir už monarcho politikos įgyvendinimą;

- ministerijų atitikmenys: vidaus reikalų, karo, laivybos bei karaliaus dvaro reikalų sekretoriai;
- generalinis finansų kontrolierius;
- karaliaus atsakomybė – ministrai neturėjo sprendimų priėmimo laisvės, tad visada sprendavo monarchas;
- kolegiali patariamoji valdžios institucija buvo karaliaus tarybos (finansų, vidaus reikalų, valstybės tarybos).

Plačiau apibendrinus aukščiausių valstybinio aparato pareigybių skirstymą, galima teigti, kad Prancūzijoje tarp centrinių institucijų esminę reikšmę turėjo kanclerio pareigybė, jis buvo ne tik atsakingas už visas valstybės valdymo sritis, bet ir tapdavo teismų pirmininku bei tarybų, kurios rūpinosi teismų reikalais, pirmininku. Šios jo kompetencijos buvo panašios į dabartinio teisingumo ministro. Kaip ministrų atitikmenis galima paminėti valstybės sekretorius, kurių Prancūzijoje buvo keturi: vidaus reikalų, karo, laivybos bei karaliaus dvaro reikalų. Savitą funkciją atliko generalinis finansų kontrolierius. Prancūzų ministrai neveikė kolegialumo principu; jų atsakomybė pasižymėjo individualumu ir buvo atsakingi karaliui. Ministrai neturėjo sprendimų priėmimo laisvės – visada sprendavo monarchas.

Kolegiali patariamoji valdžios institucija buvo prie karaliaus veikiančios tarybos. Šių tarybų vadovu, kaip jau buvo minėta, buvo kancleris. Viena iš tarybų vykdė kasacinio teismo funkcijas, jai priklausė kai kurios administracinio teismo kompetencijos. Svarbiausią vaidmenį atliko valstybės taryba, kuriai pirmininkavo karalius. Ši taryba rūpinosi užsienio politika, taip pat karo reikalais. Karalius pirmininkavo tarybai, įpareigotai rūpintis vidaus reikalais. Finansų taryba prižiūrėjo valstybės finansus, o ypatingą vaidmenį jai turėjo generalinis finansų kontrolierius [Mazur, 2005, s. 47–51].

Didelę įtaką formuojantis absoliutizmui Prancūzijoje turėjo kardinolo Rišeljė (Richelieu) valdymas (1624–1642 m.). Karalius Liudvikas XIII faktiškai valstybės nevaldė, valdžią atidavė kardinolui Rišeljė. Šis niekieno neribojamas valdė karaliaus vardu nuo 1624 iki 1642 m. Jo valdymo laikotarpiui būdinga dar didesnė administracinio aparato, teismų ir finansų sistemos centralizacija. Galima teigti, kad kardinolo Rišeljė valdymo laikotarpiu Prancūzijoje galutinai susiformavo absoliutizmas.

Kitoje absoliutinėje monarchijoje – Prūsijoje XVIII a. pradžioje buvo suformuotos trys kolegialios institucijos, vadinamos ministerijomis:

- *vidaus administravimo reikalais ir finansais rūpinosi generalinis direktoratas;*
- *užsienio reikalai priklausė Kabineto ministerijai;*
- *Teisingumo ministerija užsiimdavo teismų ir tikėjimo reikalais.*

Ministerijų veiklą koordinavo karaliaus, jis, pasitelkęs šias institucijas, asmeniškai vadovavo ir pats priimdavo sprendimus.

Vidiniam šalies administravimui svarbiausia buvo vidaus reikalų, finansų ir domenų (tuo laikotarpiu – valstybinių žemių) aukščiausiaji generalinė direktorija. Šiai institucijai atskirose provincijoje buvo pavaldūs domeniniai rūmai, prižiūrintys karinį bei domeninį ūkį. Galima teigti, kad Prūsijos karalystė buvo valdoma hierarchiškai suorganizuotos valdininkijos. Valstybė stengėsi kontroliuoti visas visuomeninio gyvenimo sritis. Pavaldinių savarankiškumas buvo ribojamas, administracinė sistema formalizuojama. Dalis tyrinėtojų Prūsiją vadina policine valstybe [История государства и права..., 2003, с. 131–162].

Teritorinė / vietinė valdžia absoliutinėje monarchijoje

Teritorinės / vietinės valdžios sistemą ir jos kaitą geriausiai galima atskleisti Prancūzijos ir Prūsijos karalysčių pavyzdžiais:

- Prancūzijoje:
 - *svarbiausias vietinės valdžios vienetas – gubernatorius, skiriamas trejiems metams. Gubernatoriai dirbdavo karaliaus rūmuose, į provincijos teritoriją išvykdavo tik monarchui leidus.*
- Prūsijoje centralizuotos vietinės valdžios organizavimas įvestas XVIII a.:
 - *Provincijos – kamerų departamentai, tiesiogiai pavaldūs generaliniam direktorui;*
 - *Žemesnį vietinės valdžios lygmenį sudarė apskritys, kurioms vadovavo patarėjai.*

Absoliutinėje monarchijoje vietinės valdžios, paremtos centralizavimo ir biurokratizavimo principais, lygmeniu reikėjo suformuoti cent-

rinei valdžiai pavaldžius, hierarchiškai organizuotus administracinius vienetus.

Kaip jau buvo minėta, Prancūzijoje svarbiausias vietinės valdžios pareigūnas buvo gubernatorius, jis provincijose atstovavo karaliui. Centralizuotas vietos valdžios organizavimas Prūsijoje buvo įvestas XVIII a. Valstybė buvo padalyta į provincijas, vadinamuosius kamerų departamentus, tiesiogiai pavaldžius generaliniam direktoratui. Žemesnį vietos valdžios lygmenį sudarė apskritys (landratai). Apskritims vadovavo žemės tarybos, jų narius žemės patarėjus skirdavo karalius iš kandidatų, kuriuos pasiūlydavo vietos didikai. Žemės patarėjas buvo ir valstybės tarnautojas, ir teritorinės visuomenės atstovas.

Apskričių valdžia nebuvo susijusi su miestais. Miestų tarybų (magistratų) narius (miestų valdytojus) skirdavo vyriausybė. Miesto savivaldos teisės ir kompetencijos Prūsijos valstybėje buvo labai siauros. Apskričių nariai pirmininkaudavo dvarininkų susirinkimuose. Landratai vykdė ir valstybės administravimo funkcijas. Kartu su dvarininkų susirinkimais buvo luominės institucijos. Apskritys kaip centrinės valdžios institucijos savo teritorijoje rinko mokesčius, prižiūrėjo vietos policijos veiklą, organizavo rekrūtų šaukimą į kariuomenę. Vietos dvarininkai buvo sukūrę tėvoniinę policiją. Jie savo valdomose žemėse globojo mokyklas ir bažnyčias. Laisvų valstiečių bendruomenes (valsčius) valdė seniūnai (šaltyšiai), o šiuos pagal turto cenzą rinkdavo kaimo susirinkimas (šaltyšiais galėjo būti turtingi valstiečiai). Kai kada šaltyšiaus pareigos galėjo būti paveldimos [История государства и права..., 2003, с. 131–162].

Pasitelkus rytinės Prūsijos dalies pavyzdį, galima panagrinėti, kaip šioje karalystėje buvo reformuojamas teritorinis valdymas. 1714 m. Prūsijos karalius Frydrichas Vilhelmas I, ištikimybės priesaikos jam davimo dieną lankydamasis Karaliaučiuje (Kionigsberge) ir Tilžėje, Karaliaučiaus kamerą (valsčių valdybą) padalijo į dvi savarankiškas įstaigas: Prūsijos vokiškąją valdybą (rūmus) ir Prūsijos lietuviškąją valdybą (rūmus). 1723 m. vietoj Karaliaučiaus vokiškųjų valsčių valdybos, prijungus domenines valdas ir karo komisariatą, buvo įsteigta Karaliaučiaus karo ir domenų valdyba (kamera, rūmai). Lietuviškajai provincijai administruoti Gumbinėje buvo įsteigta Lietuvos deputacijos kolegija. Ji nebuvo savarankiška, visus nurodymus gaudavo iš Karaliaučiaus valdybos. 1736 m. Lietuvos deputacijos kolegija Gumbinėje buvo pertvarkyta į savarankišką Gumbinės karo ir domenų valdybą, pavadintą Lietuvos

departamentu (dalis lietuviškų žemių įėjo į vokiečių gyventojų vyraujamą ir iš Karaliaučiaus vokiškųjų valsčių valdybos suformuotą Rytų Prūsijos departamentą). Lietuvos departamentas administravo lietuviškas ir lenkiškas (šiaurinėje ir rytinėje Rytprūsų dalyje) bendruomenes (valsčius). 1752 m. apskričių administruojami Prūsijos departamentai buvo suskirstyti į apygardas (kreisus) ir tapo tiesiogiai pavaldūs Prūsijos karaliaus vadovaujamai vyriausybei Berlyne [Matulevičius, 1989, p. 50–54]. Galima teigti, kad Prūsijos teritorinio valdymo sistema buvo skaidoma vietos lygmeniu, bet naujų teritorinių administracinių darinių pavaldumas buvo telkiamas centrinės valdžios lygmeniu. Vėliau, XIX a. pradžioje ir iki 1871 m., Vokietijai susijungus į vieną valstybę, Prūsijos administracinių vienetų pavadinimai ir departamentų bei apygardų ribos keitėsi, tačiau Prūsijos žemės (kaip integralios Vokietijos dalies) vidinė centralizuota valdymo sistema išliko.

Valstybės tarnautojų veikla absoliutinėje monarchijoje

Absoliutinės monarchijos administracinio aparato būdingas bruožas buvo tarnavimas karūnai, iš čia kilęs apibūdinimas „tarnautojas – karūnos tarnas“. Absoliutinės valstybės administravimo sistemoje nebuvo pastebima skirtumo tarp viešosios tarnybos, privataus intereso ar politinio intereso.

Administracinį aparatą – organizuotą pagal hierarchinius principus – sudarė profesionalūs tarnautojai. Šie, prisiekę ištikimybę monarchui, tapdavo jo valios vykdytojais, buvo tiesiogiai jo apmokami ir visiškai nuo jo priklausomi. Monarchas savo nuožiūra sprendavo apie tarnautojų veiklos būdus, priemones ir mastus. Valstybės administravimo aparato formavimąsi lydėjo tarnautojų skaičiaus augimas. Pvz., 1515 m. Prancūzijoje buvo 8 tūkst. tarnautojų, 1665-aisiais jų buvo jau 80 tūkst. [Mazur, 2005, s. 51].

Dažniausiai taikomas įdarbinimo mechanizmas administracijoje buvo patronažas (globa). Įdarbinimo administravimo aparate stabilumo sąlyga buvo politinis palaikymas ar tam tikro ministro palaikymas ar globa. Tarnautoju galėjo tapti tas, kuris pajėgė susimokėti už postą. Panaikinti pareigas (tarnyba ar postas buvo laikomi nuosavybe) buvo galima tik tuomet, jei valstybė jas atpirktų (realiai ši praktika nebuvo įgy-

vendinama). Pareigų pardavinėjimas viešosios administracijos istorijoje nebuvo naujas dalykas. Naujovė buvo tik jo mastai. Vienu metu Prancūzijoje tuo tikslu buvo įkurta speciali institucija, užsiimanti pareigų į valstybės įstaigas prekyba. Valstybė iš prekybos pareigomis gaudavo nemažą pelną. Kita vertus, pareigų pardavimas turėjo ir neigiamų pasekmių, kaip jau buvo minėta, tai itin didino tarnautojų skaičių. Prekyba tarnybomis ėmė grėsti absoliutinės monarchijos pagrindams. Valstybės pareigų turėtojai tapdavo iš dalies nepriklausomi nuo monarcho, nes valdžia negalėjo atimti iš jų šių pareigybių (atšaukimas iš pareigų buvo galimas tik tada, kai valdininkas įvykdo tarnybinį nusikaltimą, įrodytą teisme).

Dar XVI a., tik formuojantis absoliutinei monarchijai, politinių krizių metu (ypač per religinius karus), vyriausybė bandydavo į savo pusę pervilioti kilminguosius. Jiems buvo suteikiamos gubernatorių ir kitos pareigybės. Paskui šios pareigos kai kurioms aristokratų šeimoms tapdavo paveldimos. Tokia valstybės tarnybos sistema, paveldėta dar iš luominės monarchijos laikų, neatitiko absoliutinės monarchijos reikalavimų. Todėl valstybės aparatas buvo reformuotas taip: senasis valstybės tarnybos modelis buvo išsaugotas, tačiau kartu buvo kuriama kita valstybės valdymo struktūra. Į pagrindines pareigybes šioje struktūroje buvo skiriami tarnautojai, kuriuos vyriausybė bet kada galėjo atšaukti. Tai buvo nekilmingi žmonės (dažnai iš miestiečių luomo) ir išsilavinę kilmingieji (kilę iš smulkių žemvaldžių), geri savo srities specialistai. Į jų rankas buvo perduotos pagrindinės vadybinės valstybės valdymo funkcijos. Prancūzijoje ėmė veikti administravimo sistema, kurią sąlygiškai galima skirstyti į dvi kategorijas. Prie pirmos kategorijos gali būti priskirtos institucijos, pavaldėtos iš praeities, kai buvo perkamos pareigybės. Tai antrarūšės, simbolinės valstybės valdymo pareigos. Prie antros kategorijos galima priskirti ekonomines, finansų ir kitas pareigas, kurios sudarė valdymo pagrindą. Šių tarnybų tarnautojai buvo skiriami vyriausybės, jie gaudavo atlyginimą iš valstybės išdo, o pareigybės nebuvo perkamos [Mazur, 2005, s. 45–51].

Iš dalies galima teigti, kad absoliutinės monarchijos administraciniam aparatui buvo būdingi šie bruožai (5 lentelėje):

Prancūzijoje pavaldiniai galėjo pateikti skundus dėl žemesnių institucijų veiksmų aukštesniajai institucijai, kuri iš esmės nebuvo įpareigota juos nagrinėti. Pavaldiniai taip pat negalėjo kreiptis į teismą dėl administracinio sprendimo. To meto teisė galiojo tik pavaldiniams, bet ne monarchui ir jo administraciniam aparatui.

5 lentelė. Pagrindiniai absoliutinės monarchijos administracinio aparato bruožai

Pagrindiniai absoliutinės monarchijos administracinio aparato bruožai:
a) platus veiklos spektras ir intervencija į visas pavaldinių gyvenimo sritis;
b) sudėtinga biurokratinė sprendimų įgyvendinimo sistema;
c) dubliuojančios viena kitą institucijos;
d) terpė korupcijai ir tarnybiniais pažeidimams.

Absoliutinės valstybės administracijos veiksmai buvo paremti diskrecinėmis normomis, o tarnautojai veikė remdamiesi tiesiogiai jiems nukreiptomis instrukcijomis. Valdovo nustatytos taisyklės / reglamentai / reikalavimai buvo aukščiausias teisės šaltinis. Valdovas juos keisdavo tik tuomet, kai norėjo suvienodinti arba patikslinti administracijos veiklą ir kryptis. Pirmasis valstybės tarnybos įstatymas priimtas Prūsijoje 1728 m. ir buvo pavadintas *Ištikimybės principu* [Pivoras, 2007, p. 62].

Biurokratinė administracija absoliutinės monarchijos sąlygomis

Kaip jau buvo minėta, Europoje profesionalių valstybės tarnautojų sluoksnis ėmė formuotis atsirandant absoliutinei monarchijai. Tam tikros išimtys, tiesa, buvo ir viduramžiais. Tai Bizantijos imperija ir Sicilijos karalystė. Bizantijos imperijos hierarchinė administracija buvo sukurta rytietiškais pagrindais. Šioje valstybėje (viduramžiais) valdovo tarnyba pasižymėjo griežta hierarchija, skiriamaisiais ženklais pažymėta hierarchija buvo įtvirtinta rangų lentelėje. Imperatorius Leonas VI (IX a. pab.–X a. pr.) buvo sukūręs profesionalių pareigų ir titulų sistemą ir taip reformavo biurokratinį valdymą, įvesdamas griežtesnę tarnautojų discipliną, tačiau Bizantijos valstybės aparate paplitusios korupcijos jam nepavyko apriboti. Arabų įtaką buvo patyrusi ir Sicilijos karalystė. Dar normanų valdymo laikais čia buvo kuriama tuo metu moderni administracija. Iš normanų paveldėjęs Sicilijos karalystę, Frydrichas II Hohenštaufenas (Štaufas) (1220–1250), sakoma, šimtmečiais pralenkė kitas šalis tobulindamas ir modernizuodamas biurokratinę administraciją, nes

norėjo paversti Siciliją kitų valdovų pavydo objektu ir pavyzdžiu kitoms karalystėms. Tačiau šis bandymas dar buvo pernelyg ankstyvas Europai [Izdebski, 2001, s. 30]. Tik XVIII a. imta reikalauti, kad valdininkai negautų jokių pajamų, išskyrus valstybės mokamą piniginių atlygį, t. y. pradėta kovoti su tuo reiškiniu, kuris dabar vadinamas korupcija. Vis dėlto pareigos dar ilgai buvo pardavinėjamos. Pavyzdžiui, Anglijoje iki 1871 m. buvo parduodamos ir perkamos karininkų pareigos (laipsniai). Vienas išskirtinių XVII a. pabaigos ir XVIII a. administracijos bruožų buvo kolegialumas. Manoma, kad kolegialus valdymas, kai kolegijos nariai abipusiai vienas kitą kontroliuoja, apsunkina administracijos korupciją ir neleidžia jai nusižengti teisės normoms ar politinės valdžios (karaliaus) direktyvoms.

Toliau plėtojamas Frydricho II Hohenštaufeno valdymo modelis buvo tobulinamas pirmiausia Prūsijoje. XVIII a. Prūsija buvo didžiausia vokiečių valstybė. Frydricho II Hohenštaufeno (kilusio iš Šventosios Romos imperijos arba Vokiečių valstybės imperatorių) idėjos buvo nesvetimos Prūsijos, siekusios tapti Vokietijos vienijimosi centru, karaliams. Prūsijos valdovai, siekdami palaužti žemvaldžių ir biurgerių (miestiečių) galią, subūrė profesionalių valstybės tarnautojų korpusą. Bet ir Prancūzijoje valstybės tarnautojų korpusas XVIII a. jau buvo gausus. Šiame amžiuje ima formuotis skirtingi požiūriai į valstybės tarnybą. Prūsijoje susiklostė samprata, kad valstybės tarnautojo statusas jam visą gyvenimą užtikrina išlaikymą. Atlyginimas čia buvo mokamas net ir nu stojus eiti pareigas, t. y. alga buvo suprantama ne tik kaip atlyginimas už darbą, bet ir kaip apdovanojimas už pasirengimą tarnauti valstybei. Teisė į atlyginimą buvo prarandama tik tada, jeigu valstybės tarnautojas padarydavo nusikaltimą ir šį išnagrinėdavo teismas ar speciali drausminė komisija [История государства и права..., 2003, с. 131–162]. Prancūzijoje XVIII a., skirtingai nuo Prūsijos, pasikeitus vyriausybei buvo galima pakeisti neribotą skaičių valstybės tarnautojų. Nors XVIII a. imta reikalauti, kad valdininkai negautų jokių pajamų, išskyrus valstybės mokamą piniginių atlygį, tačiau kai kurios pareigos dar ilgai buvo pardavinėjamos.

XVII ir XVIII a. respublikos bei luominės monarchijos ir jų valdymas

XVII ir XVIII a. dalis nedidelių karalysčių ir kunigaikštysčių išsaugojo daug luominės monarchijos bruožų. Antai Vokietijos teritorijoje buvo nemažai luominių monarchijų ar absoliutinių monarchijų, turinčių luominės monarchijos bruožų. Luomų atstovavimas ten buvo apribotas, bet nepanaikintas. Dažnai buvo ryškus luominei monarchijai būdingas valdžios dualizmas, tačiau stipresnė buvo karaliaus valdžia. Iš dalies galima tvirtinti, kad valdymo sistema XVII ir XVIII a. luominėse monarchijose nedaug skyrėsi nuo absoliutinių monarchijų administravimo. Kai kurie autoriai, nagrinėdami XVII ir XVIII a. luominės monarchijas, jas vadina absoliutinėmis luominėmis monarchijomis. Dažnai, kaip jau buvo minėta, tai buvo mažos valstybės, pavyzdžiui, Saksonija (Vokietijoje).

Kiek kitaip buvo su „laisvomis valstybėmis“, taip *respublikos* vadintos XVIII a. Tais laikais respublika buvo vadinama kiekviena šalis, kur visuomenė ar jos dalis galėjo daryti įtaką vyriausybės veiklai. Respublikos buvo labai skirtingos. Respublikinio valdymo šalims buvo priskiriamos ne tik valstybės, kurios savo santvarka buvo panašios į šiuolaikines respublikas. Pavyzdžiui, Šveicarijos kantonai, Jungtinės Nyderlandų provincijos ar Amerikos valstijos po 1776 m. nepriklausomybės paskelbimo. Valstybe, geriausiai atitinkančia šiuolaikinius respublikinio valdymo kriterijus, būtų galima pavadinti Jungtinių Amerikos Valstijų federaciją (valstijoms susijungus). Kai kurie to meto mąstytojai respublikoms priskyrė ir dar išlikusias luominės monarchijas. Antai Švedijoje (1720–1772 m.) luomų susirinkimas turėjo daugiau galių negu karalius, ir šis laikotarpis buvo pavadintas „laisvių laikotarpiu“. Prie respublikinės santvarkos dažnai buvo priskiriama Didžioji Britanija (ypač nuo XVII a. antroje pusėje įvykusios revoliucijos). Kita vertus, nuo XVII a. antros pusės parlamentinė britų monarchija, kur teisę dalyvauti valstybės valdyme turėjo ne tik kilmingieji sluoksniai, bet ir miestiečiai, turėjo respublikoms būdingų bruožų [Izdebski, 2001, s. 34–36].

Kuriantis absoliutinėmis monarchijoms, respublikos ilgą laiką atmesdavo valstybės koncepciją, kurią siūlė absoliutizmas. Jų valdymo institucijos veikė tradiciškai, rėmėsi luomine sankloda ir renkamosiomis pareigybėmis.

Didžioji Britanija pagal administracinę-teritorinę valdymą buvo suskirstyta į *grafystes*, kurioms nominaliai vadovavo *lendlordai*, rezidavę Londone. Reali valdžia grafystėse buvo *šerifai*. Jie vykdė pagrindines administracines-finansines funkcijas, grafysčių (ne tik teisėsaugos kaip šiais laikais) valdymo funkcijas. Karines-administracines funkcijas (karinės prievolės užtikrinimo ir kt.) grafystėse vykdė pareigūnai, vadinami *konstantais*. Teritorinė savivalda rėmėsi bažnytine valdymo sistema. Paparpija su pastoriumi ir tarybos, kurios buvo renkamos kasdienėms gyventojų problemoms spręsti, atliko bendruomenių savivaldos funkcijas. 1655 m. rugpjūčio mėnesį buvo įgyvendintas naujas valstybės administracinis teritorinis padalijimas (į 10, vėliau 12 apskričių). Apskritims vadovavo *generolai majorai*, atsakingi už vidaus saugumą.

Didžiojoje Britanijoje Valstybės taryba buvo įkurta 1649 m. Ją sudarė 41 asmuo. Tai buvo kolektyvinė aukščiausia valstybės valdymo institucija, pakeitusi nuverstą karalių ir vykdžiusi karines, administracines ir įstatymų leidimo funkcijas. 1653 m. O. Kromvelis tarybą paleido ir sukūrė naują (sudarytą iš 13 asmenų). 1657 m. Valstybės taryba buvo pakeista Slaptąja taryba ir reformuotas administracinis šalies valdymas. Už administracinius reikalus tapo atsakingas lordas protektorius ir trys tarybos: Valstybės (svarbiausi valstybės reikalai), Slaptoji (vidaus reikalai) ir Finansų (mokesčiai).

Atkūrus monarchiją buvo nutarta, kad tik parlamentas gali tvirtinti mokesčius. 1701 m. buvo apribota karaliaus valdžia ir buvo įvesta parlamentinė valdymo sistema. Už viešosios politikos įgyvendinimą ir šalies administravimą atsakingas tapo parlamento daugumos formuojamas Ministrų kabinetas. Pradėta steigti ministerijas, atsakingas už įvairių viešosios politikos krypčių įgyvendinimą. Didžioji Britanija tolydžio tapo modernia ir šiuolaikiška valstybe. Buvo įvesta ministrų atsakomybė už priimamus sprendimus – kiekvienas karališkasis aktas turėjo būti patvirtintas ministro pirmininko arba už konkrečią politikos kryptį atsakingo ministro. XIX a. Didžiojoje Britanijoje buvo tobulinamas vietinis valdymas. Vietoje senųjų istorinių ir geografinių apskričių buvo sukurta administracinių grafysčių sistema, t. y. šalis galutinai tapo centralizuota. Kita vertus, iš dalies, siekiant įtraukti piliečius į valdymą, buvo sukurtos miestų, kaimų ir parapijų tarybos [Izdebski, 2001, s. 34–36].

Po revoliucijos, susikūrus Jungtinėms Nyderlandų provincijoms (1579 m.), aukščiausias šalies valdymas buvo patikėtas generaliniam vietininkui (*staudhouderiui*), kurio pareigos vėliau tapo paveldimos

(šios pareigybės pagrindu vėlesniais laikais buvo sukurta konstitucinė monarchija). Revoliucijos laikotarpiu kiekviena šiaurinių Nyderlandų provincija sukūrė vietinę valdžią. Po revoliucijos visai susijungusiai respublikai buvo sudaryta Valdančioji taryba, kurioje veikė šios komisijos: finansų, aprūpinimo, karo ir administracijos. Po pirmojo generalinio vietininko Vilhelmo Oraniečio mirties Valdančioji taryba buvo pakeista į Valstybės tarybą (sudarytą iš 18 asmenų). Provincijos deleguodavo į Valstybės tarybą komisarus ir deputatus. Kaimiškose vietovėse valdžia priklausė *vaitams* (viršaičiams).

Šveicarijos Konfederacija iki XIX a. pradžios neturėjo efektyvios centralizuotos valdžios. Ji buvo sudaryta iš kantonų, kuriuos valdė *landamanai* (valdytojai). Miestus valdė paskirti burmistrai. Aukščiausia miestų valdžia buvo sutelkta renkamų tarybų ir vaitų rankose. XVIII a. pabaigoje ir XIX a. pradžioje Šveicarijoje sukurtas bendras visiems kantonams Vykdomasis direktoratas (iš penkių asmenų). 1803 m. buvo įvesta *andamano* (šiuolaikiškai Konfederacijos prezidento pareigybė). Pagal 1815 m. konstituciją buvo sukurta bendra visiems kantonams vykdomoji valdžia – Federacinė kanceliarija. 1848 ir 1874 m. Šveicarijos konstitucijose kaip vykdomoji valdžia minima Jungtinė taryba ir Jungtinė kanceliarija. 1874 m. Šveicarijos konstitucija nustatė, kurie kantonai sudaro Šveicarijos Konfederaciją. Buvo garantuotas kantonų savarankiškumas. Vykdomoji valdžia prancūziškuose kantonuose buvo vadinama Kantono taryba, o vokiškuose – Vyriausybės taryba. Kita vertus, pagal 1874 m. konstituciją Šveicarijos Konfederacija galutinai tapo federacine valstybe. Turėdama federacinę valdžią Šveicarija tik išsaugojo savo istorinį pavadinimą su žodžiu „konfederacija“.

Jungtinės Amerikos Valstijos (JAV), 1776 m. paskelbusios nepriklausomybę nuo Didžiosios Britanijos, sudarytos iš buvusių britų kolonijų, sukūrė federacinę respubliką su prezidentine valdymo sistema. Tai buvo naujas respublikos modelis. Vykdomoji valdžia (prezidento institucija) tapo vyraujanti. Pradiniame JAV vystymosi etape vykdomąją prezidento vadovaujamą valdžią sudarė tik trys sekretoriai (ministrai): valstybės sekretorius (atsakingas už užsienio politiką), karo sekretorius ir išdo sekretorius (dabar yra 14 sekretorių). Tie trys sekretoriai (valstybės, karo ir išdo) bendruose pasitarimuose nesusitikdavo su prezidentu. Kiekvienas sekretorius su prezidentu tardavosi individualiai.

Kita vertus, iki 1883 m. JAV vyravo archaiškas nuopelnų (*spoil system*) valstybės tarnyboje modelis. Daugelis administracijos pareigūnų

ministerijose ir kitose agentūrose traukdavosi iš savo postų pasikeitus valstybės prezidentui. Toks valstybės tarnybos modelis buvo mėgėjiškas, neveiksmingas, sudarė sąlygas korupcijai. Garsusis Pendltono aktas (pavadintas pagal įstatymo teikėjo JAV Kongresui pavardę) apribojo šios archaiškos sistemos veikimą ir sudarė sąlygas kurtis profesionaliai valstybės tarnybai.

Teritorinio valdymo srityje JAV sukūrė decentralizuotą valdymo sistemą. Buvusios britų kolonijos ir naujai užimtos teritorijos tapo valstijomis. Jose tada ir dabar sutelkta 90 proc. valstybinės valdžios. Kiekvienai valstijai vadovauja valstijos gyventojų renkamas gubernatorius (anksčiau vyravo rasiniai, turto ir kitokie rinkimų cenzai). Valstijų teritorinis suskirstymas yra įvairus, tačiau nuo JAV nepriklausomybės pradžios dažniausiai skirstoma į grafystes ir parapijas [Izdebski, 2001, s. 34–36].

XVIII a. ir XIX a. pradžioje įvyko pokyčių respublikų valdymo sistemose. Daugelyje iš jų buvo įgyvendintos panašios kaip absoliutinėse monarchijose administracinės reformos, atsirado profesionali valstybės tarnyba. Skirtumai išliko tik politinių sprendimų formulavimo srityje.

XVIII a. pabaigoje ir iki XIX a. vidurio taip pat ir absoliutinių monarchijų valdyme prasidėjo pokyčiai. Daugelis jų reformų ar revoliucijų keliu pasuko nuo absoliutizmo liberalios – demokratinės monarchijos sukūrimo link. Anglosaksiškas Anglijos monarchijos modelis jau buvo paminėtas šiame skyriuje. Tačiau daugelio kontinentinės Europos absoliutinių monarchijų viešosios administracijos institucija vystėsi panašiai kaip Prancūzijoje ar Prūsijoje (vėliau Vokietijoje).

Pastaba. Apie LDK bei jungtinės Lenkijos ir Lietuvos valstybių valdymą galima pasiskaityti knygoje „Lietuvos vidaus reikalų istorija“. Vilnius, 2008, el. adresas <http://www.vrm.lt/?id=1078>.

Perėjimas iš absoliutinio valdymo į konstitucinių monarchijų valdymo modelį

Antroje XVIII a. pusėje teorinius valdymo principus ėmė formuoti liberalūs prancūzų mąstytojai. Š. Monteskjė (Charles de Montesquieu) pasisakė už tai, kad valstybės valdymo stabilumas būtų užtikrintas sudarant kompromisą tarp miestiečių ir kilmingųjų luomo, būtų apribotos monarcho galios ir sukurta trijų valdžių (įstatymų leidžiamosios, vyk-

domosios ir teisminės) pasidalijimo sistema. Ž. Ž. Ruso (J. J. Rousseau) kvietė panaikinti absoliutinio valdymo sistemą: panaikinti kilmingųjų privilegijas, monarchiją ir suteikti pilietines teises valstiečiams [Izdebski, 2001, s. 19]. Todėl nenuostabu, kad pirmoji šalis Europoje, revoliucija panaikinusi absoliutinę monarchiją, buvo Prancūzija. Tai *revoliucinis* reformų būdas. Pradiniame revoliucijos etape buvo apribotos monarcho galios formuluojant politinius sprendimus. Karaliaus institucija tapo neatskiriama vykdomosios valdžios dalimi. Valdovas galėjo tvirtinti Ministrų kabinetą. 1792 m. monarchija buvo panaikinta, o 1793 m. buvo suformuotas Nacionalinio gelbėjimo komitetas (devynių narių), jis turėjo aukščiausią politinių sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo galią valstybėje. Savo diktatūrą įvedę jakobinai buvo numatę sukurti Vykdomąją tarybą (iš 24 narių, perrenkamų kas antrus metus). Tačiau pagal 1795 m. Prancūzijos konstituciją vykdomajai valdžiai atstovavo Direktorija (sudaryta iš penkių direktorių, perrenkamų kas penkeri metai). 1799 m. Napoleonas Bonapartas įvykdė valstybės perversmą, panaikino Direktoriją ir įvedė Konsulato valdymą. Formaliai visa valdžia buvo sutelkta trijų renkamų konsulų rankose. Realiai įstatymų leidžiamoji ir vykdomoji valdžia buvo pirmojo konsulo (Napoleono) rankose. Kiti du konsulai buvo pirmojo patarėjai. Napoleonas įvedė autoritarinį valdymą ir 1804 m. buvo karūnuotas Prancūzijos imperatoriumi. Napoleono autoritarinis valdymas galutinai pasuko Prancūziją rinkos ekonomikos reformų linkme, taip pat išsaugojo lygias (neatsižvelgiant į luomą ir kilmę) visų piliečių teises.

Napoleono reformos administracinio valdymo srityje yra labai svarbios. Jos iš dalies padėjo pagrindus naujomis ekonominėmis sąlygomis vystyti tradiciniam hierarchiniam viešajam administravimui (plačiau apie tradicinį viešojo administravimo modelį – skyrelyje „Tradicinis (hierarchinis) viešasis administravimas“). Napoleonas dar labiau sustiprino centralizuotą valdymo modelį. Departamentams valdyti imperatorius skyrė prefektus, į visus miestus buvo paskirti policijos komisarai ir įsteigta žandarmerija. Napoleonas skirdavo ir atleisdavo visus pareigūnus. Tiesa, prefektai skyrė mažesnių miestų merus. Miestų ir bendruomenių taryboms buvo suteiktas tik patariamasis balsas. Napoleonas daug elementų į valstybės valdymą perkėlė iš kariuomenės ir Bažnyčios. Jis tvirtino, kad geras valstybės tarnautojas turi būti „pusiau karininkas, pusiau dvasininkas“. Napoleono laikų valstybės tarnyba rėmėsi trimis principais: hierarchija, disciplina, unifikavimu.

Kita vertus, Napoleono reformose atsispindėjo pažangūs imperatoriaus ketinimai. Pavyzdžiui, jis svajojo apie tokius valstybės tarnautojus, kurie dirbtų tik viešajam interesui. Jis pabrėžė, kad valstybės tarnautojai privalo turėti privilegijų, tačiau neturi per daug priklausyti nuo ministrų ir imperatoriaus. Napoleonas norėjo atverti valstybės tarnybą visiems talentingiems žmonėms, nepaisant jų socialinės padėties. Jo imperijos laikotarpiu buvo sukurtos pagrindinės Prancūzijos valstybės institucijos ir valstybės tarnybos tradicijos, buvo įsteigtos valstybės tarnautojų lavinimo įstaigos [Minkevičius, Smalskys, 2008, p. 58].

Pralaimėjusi karus su kitomis Europos monarchijomis, Vienos kongreso nutarimu Napoleono imperija buvo panaikinta ir atkurta Burbonų monarchija. *De facto* karalius galėjo disponuoti įstatymų leidžiamąja ir vykdomąja valdžiomis. Po Napoleono nušalinimo karaliumi tapęs Liudvikas XVIII buvo atsakingas ir pragmatiškas valdovas. Jis nepanaikino revoliucijos iškovojimų ir nesugriovė paveldėtos administracinės sistemos. 1830 m. įvykus Liepos revoliucijai buvo sukurta nauja monarchinė sistema, pavadinta Liepos monarchija (Liepos revoliucijos metu užkirstas kelias revizuoti ankstesnių revoliucijų ir reformų rezultatus). Šioje monarchijoje buvo apribotos karaliaus galios, jam buvo uždrausta leisti ordonansus. Prancūzija tapo konstitucine monarchija. Valstybės tarnybos srityje dar Napoleono sumanyti pokyčiai nebuvo iki galo įgyvendinti. Nors atranka į valstybės tarnybą vyko konkurso būdu, valstybės tarnautojų korpusas buvo sudaromas iš privilegijuotų ir turtingų visuomenės sluoksnių (dažniausiai iš verslo sluoksnių ir aristokratijos). Tik 1 proc. (1830–1848 m.) Politechnikos mokyklos (tuo metu pagrindinės Prancūzijos valstybės tarnautojų lavinimo įstaigos) atstovų buvo iš žemesnių gyventojų sluoksnių.

Kitas absoliutinių monarchijų vartimo konstitucinėmis ir administracinių reformų būdas buvo *evoliucinis*. Šių reformų pavyzdžiu gali būti laikoma Prūsija. Reformos buvo įgyvendinamos nuolat ir „iš viršaus“ (vyriausybės). Panašiai reformas įgyvendino ir Austrijos–Vengrijos monarchija. Pirmu administracinių reformų etapu galima laikyti 1807 m. Prancūzijos nugalėta Prūsija, pasiremdama Prancūzijos patirtimi, pertvarkė savo centrinės ir vietinės valdžios institucijas. Antras, jau politinių reformų etapas buvo įgyvendintas XIX a. viduryje, kai absoliutinė Prūsijos monarchija galutinai virto konstitucine. 1850 m. buvo priimta konstitucija. Galutinai atskirtos įstatymų leidžiamoji ir vykdomoji valdžios. Ministrus buvo galima patraukti konstitucinėn atsakomybėn. Šeš-

tajame ir septintajame XIX a. dešimtmečiuose toliau buvo tęsiamos administracinės reformos. Buvo sukurti administraciniai teismai ir teritorinė savivalda, patobulintos biurokratinio valdymo institucijos. Kai Prūsija sujungė vokiečių žemes į vientisą Vokietijos valstybę, prūsų administracinės veiklos stilių (hierarchinis pavaldumas, lojalumas, darbštumas, paslaugumas) perėmė visa to meto vokiečių administracija [Minkevičius, Smalskys, 2008, p. 66]. Demokratinės veiklos principai čia niekada nebuvo vertinami – ištikimybė imperatoriui (vėliau vyriausybei) buvo svarbiausi veiklos kriterijai.

Susiformuoti tokiam (vokiškajam arba prūsiškajam) administracinės veiklos stiliui didelės įtakos turėjo vokiečių teisininkų darbai. R. fon Molis (R. von Mohl) (1799–1875) ir L. fon Šteinas (L. von Stein) (1825–1890) buvo didžiausi to laikotarpio vokiečių administracinio valdymo teoretikai. R. fon Molis iškėlė teisinės valstybės koncepciją. Ji apėmė tokias formuluotes kaip konstitucionalizmas, piliečių teisės, visų lygybė prieš įstatymą, ministrų atsakomybė parlamentui, teritorinė savivalda ir kt. Vokiečių–austrų administracinės mokyklos pradininkas L. fon Šteinas teigė, jog tam, kad individai būtų priversti tarnauti valstybės reikmėms, vyriausybė gali remtis ne tik įstatymais, bet potvarkiais ir nutarimais. Nors šios dvi nuostatos iš dalies prieštaravo viena kitai, tačiau bendra buvo tai, kad teisės aktai turėjo būti leidžiami hierarchine tvarka. Piramidės viršūnėje turėjo būti konstitucija, žemiau – įstatymai, dar žemiau – kiti teisės aktai (potvarkiai, nutarimai ir t. t.). Tai dar vadinama *Rechtsstaat* (valdymo pasitelkus teisę) tradicija. Visi šie teisės aktai turėjo neprieštarauti konstitucijai ir vienas kitam. O visuotinis viešojo valdymo sunorminimas pavertė politikus ir valstybės tarnautojus „aklais teisės aktų vykdytojais“. Teisinės valstybės konstrukcija virto ne demokratinės visuomenės programa, o vis labiau panėšėjo į rutininę biurokratinę administracinę praktiką, kuri dar vadinama tradiciniu (hierarchiniu) viešuoju administravimu [Smalskys, 2002, p. 42–47].

Baigiamosios pastabos

Absoliutinės monarchijos erai buvo būdingas valstybinės valdžios centralizavimas, t. y. kūrimas specializuotų hierarchinių valdymo struktūrų, kurios rėmėsi visišku paklusnumu karaliaus valiai. Nors buvo ban-

doma reformuoti tokias sistemas, įvedant administracinės teisės pradmenis, iš esmės vienasmenio suvereno valdžia turėjo abso­liutinį charakterį – jis formavo teises, neprivalėdamas pats jų laikytis. Suvereno valdžios mastas buvo pagrįstas antgam­time Dievo teise.

Nuo XVIII a. pabaigos ir per visą XIX a. liberalių idėjų pagrindu valdymo praktikoje ėmė formotis tautos suvereniteto idėja, daugelis Europos šalių ėmė įgyvendinti trijų valdžių pasidalijimo principus ir konstitucinės teisės doktriną. Visa tai iš esmės pakeitė valstybės administ­ravimo vaizdą. Nuo to laiko tarnautojas tapo valstybės tarnu, o ne buvo asmeniškai priklausomas nuo valdovo. Tarnautojų veiklos tikslu tapo viešasis interesas, o valstybės administ­ravimo aparatas pateko į visišką teisinę kontrolę. Tuo laikotarpiu didėja profesionalaus tarnautojo darbo poreikis, siekiama valstybės tarnautojus padaryti neutralius valdovo ir ministrų atžvilgiu. Valstybės administraciją turėjo apibūdinti vi­sų pirma racionali organizacinė struktūra, veiklos našumas ir nuasmeni­nimas.

XIX a. susiformavęs toks valstybės valdymo modelis buvo būdinas daugeliui šiuolaikinių valstybių. Reformos, kuriomis pastaruoju laiko­tarpiu siekiama padidinti viešojo administ­ravimo aparato veiksmingumą, yra susijusios su vis didėjančiomis šiuolaikinės valstybės funkcijo­mis. Tačiau administ­ravimo esmę vis dar lemia poreikis vykdyti tarnau­tojo vaidmenį suvereno atžvilgiu, panašiai, kaip tai buvo administ­ravimo atsiradimo laikotarpiu (senovės valstybėse). Todėl *hierarchinis (dar vadinamas tradiciniu)* viešasis administ­ravimas daugeliu atvejų išlieka iki šių dienų.

???

Kontroliniai klausimai

1. Kokie yra pagrindiniai absoliutinių monarchijų valdymo bruožai?
2. Trumpai papasakokite apie aukščiausių valstybinio aparato pareigybių skirstymą Prancūzijoje.
3. Kokios trys kolegialios institucijos (ministerijos) XVIII a. pabaigoje susiformavo Prūsijoje?
4. Kokie buvo pagrindiniai valstybės tarnybos veiklos principai absoliutinėje monarchijoje?
5. Kokias pagrindines administracines reformas įgyvendino ir buvo su­manęs įgyvendinti Napoleonas Bonapartas?



Literatūra

1. Heady, F. *Public Administration. A Comparative Perspective*. New York, Basel: Marcel Dekker, Inc., 2001.
2. *История государства и права зарубежных стран*. Москва: Проспект, 2003.
3. Izdebski, H. *Historia administracji*. Warszawa: Liber, 2001.
4. Matulevičius, A. *Mažoji Lietuva XVIII amžiuje*. Vilnius: Mokslas, 1989.
5. Mazur, S. Historia administracji publicznej. *Administracja publiczna* (red. nauk. J. Hausner). Warszawa: PWN, 2005, s. 45–51.
6. Minkevičius, A.; Smalskys, V. *Valstybės tarnyba užsienio šalyse: raida ir tendencijos*. Vilnius: MRU leidykla, 2008.
7. Pivoras, S. Valstybės tarnyba be priesaikos. *Veidas*. 2007, p. 62.
8. Smalskys, V. *Lorenzo von Steino viešojo administravimo koncepcija*. Viešojo politika ir administravimas. 2002, p. 42–47.

III skyrius

Teoriniai viešojo administravimo pagrindai

1. Tradicinis (hierarchinis) viešasis administravimas

Tradicionis viešasis administravimas kaip teorinis normatyvinis modelis:

- *Formavosi XIX a. ir XX a. pradžioje.*
- *Nuo 1980 m. pradėtas keisti dėl jo taikymo praktikoje pasireiškusių ydų.*
- *Pagrindinis dėmesys skiriamas valdymo proceso analizei, standartinėms procedūroms (o ne rezultatams).*
- *Pagrįstas:*
 - ✓ *griežta hierarchine biurokratijos struktūra;*
 - ✓ *jai turėtų vadovauti politikai;*
 - ✓ *valstybės tarnautojais turėtų būti nuolatiniai, neutralūs, nešališki pareigūnai;*
 - ✓ *jie turėtų remtis valstybės, o ne savo asmeniniais ar politinių partijų interesais, veikti savarankiškai ir įgyvendinti politikų sprendimus [Hughes, 1998].*

XIX ir XX a. sandūroje valstybių valdymo ir administravimo modeliai kito. Respublikose ir konstitucinėse monarchijose valstybės tarnautojų korpusas tampa atsakingas Ministrų kabinetui (ne valdovui). Formuojantis parlamentarizmui administracinis aparatas tampa pavaldus vykdomajai valdžiai. Prezidentinėje valdymo sistemoje – valstybės vadovui, prezidentui, renkamam tiesioginiuose rinkimuose. XIX ir XX a. sandūroje moderniose valstybėse susikūrė dualistinė valdymo sistema: centrinė valdžia ir savivaldybių administracija. Tokia valdymo struktūra, nepaisant nedemokratiškos sąjūdžių (bolševizmo (komunizmo), fašizmo ir nacionalsocializmo) bandymų apriboti ir sunaikinti demokratiją Europoje prieš ir po Antrojo pasaulinio karo, išliko iki šių dienų. Šiose sudėtingose politinėse ir valdymo kaitos sąlygose formavosi tradicinio viešojo administravimo teorinis modelis.

Principinio ginčo dėl tradicinio viešojo administravimo kaip teorinio modelio sukūrimo nėra, nes jo idėjinį pagrindą sudaro žymaus vokiečių sociologo M. Vėberio (M. Weber) biurokratijos teorija ir JAV prezidento V. Vilsono (W. Wilson) teiginiai apie viešosios politikos ir viešojo administravimo norminius santykius. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad tradicinis viešasis administravimas mokslinėje literatūroje dažniausiai suprantamas kaip *modelis*, o ne *paradigma*. Remiantis T. S. Kuno (T. S. Kuhn) *sveiko mokslo samprata* (Kuhn, 2003), tai reikštų, kad viešasis administravimas kaip mokslas vis dar neturi sveikam mokslui būdingo branduolio – paradigmos, todėl jo savarankiškumo klausimas lieka atviras.

Tradicinio viešojo administravimo modelio analizei reikšminga vokiečių normatyvinės mokyklos atstovo I. Jastrovo (I. Jastrow) takoskyra [Smalskys, 2002, p. 58], nustačiusi dvi fundamentaliai skirtingas viešojo administravimo kaip mokslo raidos perspektyvas. Anot I. Jastrovo, administracijos mokslas gali nagrinėti dvi problemas: tai, kaip yra administruojama valstybė (deskriptyvistinė perspektyva), ir tai, kaip ją reikia administruoti (normatyvistinė perspektyva). Vienos normatyvinės mokyklos atstovams normatyvinė tyrinėjimų perspektyva atrodo reikšmingesnė, nes ja remiantis administravimo procesą siekiama susisteminti iki atskirų universalių teiginių – normų, taikytinų valstybės administravimo praktikoje, t. y. daroma prielaida, kad įmanoma sukurti universalias normas, kurios *turėtų būti* taikomos administravimo procese. Visai kitokia yra aprašomoji tyrinėjimų perspektyva, kai siekiama aprašyti ir susisteminti vienos ar kitos valstybės administravimo patirtį, besiremiančią unikaliomis tradicijomis, geopolitine padėtimi, istoriniu paveldu ir pan.

Tradicinis viešojo administravimo modelis buvo formuluojamas normatyvistinėje perspektyvoje, t. y. jo teiginiai pretenduoja į universalumą, *siektiną* administravimo procese, bet nebūtinai įgyvendinamą administravimo praktikoje. Normatyvinė perspektyva reiškia, kad didėjant formuluojamų normų įgyvendinimo praktikoje tikimybei, didėja stabilių administravimo procesų tikimybė, bet pačių normų apibrėžimas jokiū būdu savaime neužtikrina veiksmingo administravimo.

Tradiciniam viešojo administravimo modeliui svarbi įtarpinimo procedūromis idėja: karų nualintai Europai, pavargusiai nuo vienu ar kitu asmenų savivalės, kitas kelias vargu ar galėjo būti priimtinas. Šis istorinis paveldas vertė suteikti pirmenybę teisiniams metodams taikyti viešajame administravime. Teisinių metodų taikymas reiškia siektinų rezul-

tatų įtarpinimą procedūromis, numatytomis įvairiose instrukcijose, taisyklėse, įstatymuose, taip apribojant vienų ar kitų asmenų galimas savivalės apraiškas. Nors pati įtarpinimo idėja gali sulėtinti viešajame sektoriuje vykstančius procesus, ji kartu sudaro palankesnes sąlygas išlaikyti *status quo*, taigi užtikrina daug didesni valdymo procesų pastovumą. Vienas iš pagrindinių tradicinio viešojo administravimo modelio tikslų kaip tik ir buvo administravimo procesų stabilizavimas, taip pat savivalės pažabojimas iš anksto nustatytais procedūromis.

Hierarchiniai santykiai tradiciniame viešojo administravimo modelyje gali būti klaidingai suprantami, kaip M. Vėberio nagrinėtų karaliaus ir vasalo santykių visumos liekana. Iš tiesų istorinės analizės, kurią atliko autorius, tikslas buvo pagrįsti biurokratinių santykių pranašumą, lyginti su ankstesne karaliaus ir vasalo santykių sistema. Tačiau nustatyti trūkumai (savivalės, simpatijos bei antipatijos raiška ir kt.) nereiškia, kad hierarchizacija biurokratiniuose santykiuose liko kaip tam tikras ankstesnės santykių sistemos privalumų pripažinimas. Viešojo sektoriaus veiklai labai svarbus procesų tęstinumas, nepertraukiamumas. Hierarchiniai santykiai leidžia daug paprasčiau ir greičiau paskirstyti atsakomybę, todėl tam tikrų klaidų, nusižengimų ar net nusikaltimų atveju įstaigų veikla nebus paralyžiuota, o susikompromitavę pareigūnai galės būti daug greičiau pakeisti kitais asmenimis, taip užtikrinant viešųjų įstaigų veiklos nepertraukiamumą.

V. Vilsono indėlis

Tradiciniam viešojo administravimo modeliui svarbios JAV prezidento V. Vilsono idėjos, apibrėžiančios politikų ir administratorių santykius.

V. Vilsono požiūriu:

- *administravimas nėra politikų veiklos sritis;*
- *administraciniai klausimai nėra politiniai klausimai;*
- *nors politikai nustato administravimo užduotis, administratoriai neturėtų taikytis su jų organizacijų manipuliavimu;*
- *viešasis administravimas yra detalus ir sistemiškas viešosios teisės vykdymas;*
- *kiekvienas bendrosios teisės taikymo atvejis yra administracinis aktas;*

- *bendri valstybiniai planai nėra administravimas, detalus tų planų vykdymas yra administravimas;*
- *jei administratoriai veikia kaip politikai, nes šių buvo paskirti, arba dėl tolesnės jų veiklos partinėje organizacijoje, korupcija ir savavališki sprendimai bus neišvengiami;*
- *šių blogybių galima išvengti tik griežtai atskyrus administratorių ir politikų veiklos sritis [Hughes, 1998].*

Atkreiptinas dėmesys į V. Vilsono formuluojamų teiginių pobūdį. Nors kai kuriuose iš jų nėra vartojama tariamoji nuosaka (pvz., administravimas nėra politikų veiklos sritis), tokio pobūdžio teiginiai neturėtų būti suprantami kaip aprašomieji. Savo esme jie yra normatyviniai tvirtinimai, išreiškiantys siekiamybę, o ne realią dalykų padėtį viešajame sektoriuje. Siekiant, kad normatyvinis ir aprašomasis kontekstai nebūtų painiojami, svarbu pabrėžti, jog, pvz., tarp teiginių „administravimas nėra politikų veiklos sritis“, „administraciniai klausimai nėra politiniai klausimai“ ir teiginių „administravimas neturėtų būti politikų veiklos sritis“, „administraciniai klausimai neturėtų būti politiniai klausimai“ konteksto prasmė nėra jokio skirtumo, abi teiginių poros priklauso normatyviniam kontekstui, t. y. jais siekiama formuluoti viešojo administravimo praktikos normas, o ne tos praktikos aprašymą.

Taigi V. Vilsono politikos ir administravimo dichotomija yra tik normatyvinė idėja, kurios praktinis įgyvendinimas, tikėtina, leistų išvengti tokių blogybių kaip korupcija, savavališki sprendimai, protekcionizmas ir pan., tačiau pačiuose teiginiuose jokio idėjos įgyvendinimo mechanizmo nėra numatyta. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad būtent šios normatyvinės idėjos įgyvendinimo problemos vėliau paskatino ieškoti kitų viešojo administravimo praktikos organizavimo alternatyvų.

M. Vėberio biurokratijos teorija

Teorinis tradicinio viešojo administravimo modelio pagrindas yra **M. Vėberio biurokratijos teorija.**

Šeši modernios biurokratijos sistemos principai [Hughes, 1998]:

1. *[Turėtų būti] griežtai nustatytos ir juridiskai įteisintos veiklos sritys, tvarkomos remiantis administracinėmis nuostatomis.*

2. *[Turėtų būti nustatyta tokia] hierarchija, [kuri] numato griežtą subordinaciją ir kontrolę.*
3. *[Ištaiga [turėtų būti] valdoma remiantis iš anksto parengtais dokumentais. Biurokratija atskiria [turėtų atskirti] oficialią veiklą nuo privataus gyvenimo. Pinigai ir kitas turtas [turėtų būti] atskirti nuo privačios pareigūnų nuosavybės.*
4. *[Ištaiga [turėtų būti] valdoma šiuolaikiškais metodais, [turėtų būti] nuolat keliama darbuotojų kvalifikacija.*
5. *Plati organizacijos veikla reikalauja iš valstybės tarnautojų visiškai atsidėti darbui.*
6. *Vadyba [turėtų būti] pagrįsta bendromis taisyklėmis.*

Laužtiniuose skliaustuose įterpti papildomi žodžiai tariamąja nuosaka, siekiant pabrėžti formuluojamų principų normatyvinį pobūdį. Atkreiptinas dėmesys, kad kai kurios normatyvinės nuostatos taip išsigalėjo administravimo praktikoje, jog šiandien jau gali būti priskirtos ne tik jos normatyviniam, bet ir aprašomajam kontekstui. Pvz., ištaiga valdoma, remiantis iš anksto parengtais dokumentais. Ar galime šiandien išsivaizduoti viešąją ištaigą, kurios veikla galėtų prasidėti be iš anksto jos veiklą įteisinančių dokumentų? Ar gali viešajame sektoriuje sėkmingai veikti ištaiga, jei jos veiklos praktikoje neįsitvirtino aiškūs subordinaciniai santykiai tarp hierarchinių lygmenų, laiku neatliekama kontrolė? Šie klausimai leidžia tvirtinti, kad tam tikra dalis suformuluotų principų buvo sėkmingai įdiegta viešojo administravimo praktikoje ir įdiegta tokiu mastu, jog šiandien sunku išsivaizduoti viešojo sektoriaus veiklą, atsisakius šių administravimo praktikos dalimi tapusių normatyvinių nuostatų.

Tačiau didžiąją dalį diskusijų sukėlė kitos autoriaus idėjos – naujoji lojalumo samprata ir biurokratams suteiktos privilegijos. Šių idėjų turinio suvokimas priskirtinas modelio struktūros branduoliui, todėl jas verta aptarti nagrinėjant modelio loginę struktūrą.

Modelio loginė struktūra

Modelio loginė struktūra nukreipta į fundamentalios motyvacijos problemos viešajame sektoriuje sprendimą ir į naujo tipo lojalumo santykių įtvirtinimą viešojo sektoriaus praktikoje.

Motyvacijos problema

M. Vėberis biurokratams suteikė daug **privilegijų**:

- Pareigas galėtų eiti visą gyvenimą, jei nenusižengtų įstatymams.
- Vykdytų griežtai nustatytas funkcijas ir nuolat gautų atlyginimą, o senatvėje – pensiją.
- Atlyginimas neturėtų priklausyti nei nuo atliktų darbų (terminų), nei nuo jų kokybės, o tik nuo einamų pareigų, atliekamų funkcijų ir nuo stažo.
- Valstybės tarnautojas turėtų būti priskiriamas karjeros tarnautojų luomui ir nustatyta tvarka galėtų kilti karjeros laipteliais [Weber, 2007].

Tradicinis viešojo administravimo modelis toleruoja samdą visam gyvenimui (ilgalaikė samda), pasisako už viešojo sektoriaus darbuotojų socialines garantijas, ilgalaikė samda padaro prasingomis investicijas į personalą, todėl numatoma nuolat kelti jo kvalifikaciją, sudaromos puikios galimybės neribotai siekti karjeros, atlyginimai, nors ir mažesni nei tie, kuriuos galima užsidirbti privačiame sektoriuje, tačiau pastovūs.

Koks yra autoriaus sumanymas? Kodėl biurokratams numatyta tiek daug privilegijų?

Viena iš esminių problemų, nuo kurių sprendimo tiesiogiai priklauso viešojo sektoriaus veiklos efektyvumas, yra tinkama viešojo sektoriaus darbuotojų *motyvacija*. Ar įmanoma taip motyvuoti asmenį, kad jis sugebėtų peržengti savo asmeninius interesus ir pasirūpintų kitų piliečių interesais, sugebėtų tarnauti kitiems piliečiams? Pats klausimas numato atsakymą: jei mes kaip piliečiai tikimės, kad biurokratas rūpinsis mūsų interesų patenkinimu, jo paties interesais turi būti pasirūpinta *a priori*, dar iki prasidedant jo veiklai. M. Vėberio numatytos privilegijos biurokratams yra jų asmeninių interesų apriorinis užtikrinimas, siekiant visą jų dėmesį sutelkti į kitų asmenų interesų patenkinimą, t. y. daroma prielaida, kad tik toks asmuo, kuriam pirmiausia nustoja rūpėti užsitikrinti savo paties interesus, galės tinkamai pasirūpinti kitų asmenų interesų patenkinimu. Toks yra M. Vėberio sumanymas, siekiant spręsti motyvacijos problemą viešajame sektoriuje: tikėtina, kad jei biurokratui nereikės nerimauti dėl asmeninės ateities, jis galės rūpintis kitų piliečių ir apskritai visos valstybės gerovės kūrimu. Be to, M. Vėberio numatytos privilegijos išreiškia apriorinį rūpestį ne tik biurokrato ateitimi, bet kartu sie-

kia jam sudaryti kuo geresnes psichologines sąlygas atliekant savo pareigas: pvz., jam nereikia rūpintis, ar nesumažės jo atlyginimas, jei per tą patį laiką sugebės išnagrinėti tik vieną, o ne dešimt skundų, nes jo atlyginimas tiesiogiai nesusietas su atliktų darbų kiekybe ir kokybe. Tokia privilegija gali atrodyti nepriimtina, tačiau jos numatymas paremtas ta pačia motyvacijos problemos sprendimo logika: jei tik biurokratui reikės nuolat rūpintis, ar atliekant tam tikrus darbus nebus pažeisti jo asmeniniai interesai, jis pirmiausia rūpinsis būtent jais, o ne stengsis patenkinti kitų asmenų interesus. Remiantis tokia pačia logika, modeliuojama ir biurokrato karjera: ji tiesiogiai nepriklauso nuo kokių nors ypatingų jo nuopelnų, bet tikslingai siejama su stažu.

M. Vėberio požiūriu, taip išsprendus motyvacijos problemą, galima tikėtis, kad:

- *valstybės tarnautojai didžiuosis savo profesija ir turimomis pareigomis;*
- *biurokratija bus visuomenės elitas;*
- *bus pasiekti šie tikslai:*
 - 1) *panaikinta savivalė,*
 - 2) *išugdytas naujo tipo lojalumas valstybei [Weber, 2007].*

Svarbi modelio struktūros idėja yra privilegijų ir atsakomybės pusiausvyra. Siekiant padaryti darbą viešajame sektoriuje patrauklų, dalį privilegijų numatoma užtikrinti iš anksto, t. y. dar iki prasidedant biurokratinei veiklai, tačiau išskirtinės privilegijos gaunamos tik mainais už išskirtinę atsakomybę. Tokios karjeros galimybės skatins valstybės tarnautojus didžiuotis savo pareigomis, suteiks jiems išskirtinį statusą visuomenėje. Tik būdama patraukli savo galimybėmis ir išskirtinumu, valstybės tarnyba gali tapti efektyvi.

Naujoji lojalumo samprata

Privilegijos kaip motyvaciniai elementai turėtų padėti išugdyti valstybės ir jos piliečių interesams palankius asmenis. Tačiau naujoji lojalumo samprata sietina ne tik su motyvacijos problemos sprendimu. Biurokratiniai santykiai – tai lojalumu įstaigai (biurui), o ne asmeniui grįsti

santykiai. Tai reiškia, kad įsitvirtinant biurokratiniams santykiams asmuo ilgainiui savo ateitį turėtų pradėti sieti ne su kito asmens (pvz., tiesioginio vadovo) valia, bet su įstaigos, kurioje dirba, ateitimi. Veiklos įtarpinimas procedūromis turėtų ne tik pažaboti vadovų, lyderių savivalę, bet kartu prisidėti įtvirtinant naują lojalumo tipą – lojalumą pačiai įstaigai, su kurios ateitimi tiesiogiai susijęs ir joje dirbančio asmens likimas. Suvokdamas tą priklausomybę, biurokratas turėtų siekti ne savo tiesioginio vadovo palankumo (simpatijos), bet visos įstaigos klestėjimo. Taigi naujoji lojalumo samprata, pakeisdama ir nuasmenindama lojalumo subjektą, kartu turėtų ugdyti biurokratinio mąstymo nuostatą, skatinančią viešojo sektoriaus įstaigų pažangą.

Argumentas prieš vadybą

Modelio struktūrinių elementų analizė turėtų leisti suprasti, kodėl M. Véberis taip skeptiškai vertino vadybą, vadybinių metodų taikymą viešajame administravime. Ankstyvieji vadybos modeliai buvo grįsti giminytės ryšiais arba lojalumu lyderiui. Tradicinio viešojo administravimo modelyje griežta hierarchinė struktūra, kurios veikla įtarpinta iš anksto parengtomis procedūromis, turėtų pažaboti vienų ar kitų asmenų iniciatyvos peraugimą į nekontroliuojamas savivalės apraiškas, žalingas viešojo sektoriaus veiklai. Todėl vienas iš ypatingų tradicinio viešojo administravimo modelio bruožų yra subtilios ribos tarp iniciatyvos raiškos ir savivalės pažabojimo suvokimas bei įtvirtinimas, apribojant vadybinių metodų taikymo galimybes iš anksto apibrėžtomis bendromis taisyklėmis.

Politinės kontrolės aspektas

Vertinant formaliai, tradicinio viešojo administravimo modelyje įtvirtintas aiškus ryšys tarp atskaitomybės ir atsakomybės. Biurokratai atsiskaito politikams ir atsako už suformuotos politinės valios įgyvendinimą. Postuluojama, kad politikai dirba savo darbą, o administratoriai – savo. Tačiau būtina įvertinti ir tai, kad pats demokratinis valdymas yra

gana nestabilus, o dėl staigios vertybių kaitos prie valstybės vairo gali patekti asmenys, neturintys viešojo valdymo patirties.

M. Vėberis *biurokratinę organizacijos modelį tyrinėjo politinių partijų kovos ir valdymo kontekste:*

- Nors dėl partinės kovos valstybėje gali įvykti politinės valdžios pasikeitimų, tačiau biurokratinis aparatas turi likti nepakitęs.
- Stabiliai valstybės raidai būtinas dalykiškumu, specializacija, hierarchija, organizacine struktūra ir tikslumu paremtas administracinis aparatas.
- Tik toks aparatas gali įvesti valstybėje tvarką, o kritiniais atvejais – kompetentingai patarti politiniams lyderiams [Smalskys, 2002, p. 58].

Vertinant politiniame kontekste, būtina pažymėti, kad biurokratinis aparatas ne tik pažaboja savivalę, bet kartu veikia ir kaip demokratinį valdymą stabilizuojantis veiksnys. Kad ir kokia būtų politinė situacija, administravimas turėtų likti anoniminis ir neutralus. Viešajame administravime turėtų išsivirti naujas racionalumo tipas – nešališkumas, t. y. konkretus valstybės tarnautojas neturėtų būti asmeniškai susijęs su konkrečiu sprendimu arba visos organizacijos veikla.

Apibendrinant galima teigti, kad tradicinio viešojo administravimo modelio struktūrinių elementų analizė parodo, jog šis modelis buvo daug pranašesnis už ankstyvuosius vadybos modelius.

Modelio kritika

Tradicinis viešojo administravimo modelis sulaukė gausios kritikos. Nors M. Vėberiu pavyko įrodyti, jog biurokratinis viešojo sektoriaus veiklos organizavimas yra pranašesnis autoriaus atliktos istorinės analizės kontekste, ilgainiui biurokrato sąvoka įgijo neigiamą prasmę, visų pirma sietiną su sprendimų priėmimo vilkinimu, pačių biurokratinių organizacijų sąstingiu ir pan. Tai leidžia daryti prielaidą, kad dalis tradicinio viešojo administravimo modelio struktūrinių elementų viešojo administravimo praktikoje išsivirtino ne tuo siektinu mastu, kuris buvo numatytas, formuojant normatyvinių principų turinį.

V. Ostromo (V. Ostrom) **biurokratijos kritika** [Ostrom, 1974]

Biurokratija:

- *vis dažniau vienodai reaguoja į skirtingus poreikius;*
- *didesniais mokesčiais apmokestina tuos, kurie veikia sėkmingai;*
- *nesugeba proporcingai tenkinti poreikių;*
- *nesugeba išvengti didelių nuostolių, laiku paskirstyti turimų išteklių;*
- *tampa nuolaidi ir nekontroliuojama ten, kur reikia pereiti nuo retorikos prie konkrečių veiksmų, ypač kai padėtis keičiasi iš esmės;*
- *vilkina sprendimų priėmimo procedūras, vengia radikalių sprendimų.*

Analizuojant tokio pobūdžio kritiką svarbu atkreipti dėmesį į tai, kokia viešojo administravimo tyrimų perspektyva ši kritika remiasi. Pvz., teiginys „nesugeba išvengti didelių nuostolių, laiku paskirstyti turimų išteklių“ priklauso aprašomajai perspektyvai, t. y. šiuo teiginiu bandoma aprašyti blogąją viešojo administravimo patirtį. Tačiau ar įmanoma deskriptyviais teiginiais diskredituoti normatyvinį modelį? Ar tokia kritika gali būti vertinama kaip korektiška? Akivaizdu, kad joks normatyvinis modelis iki galo nebus įdiegtas praktikoje, tačiau ar aprašant tokią praktiką galima pagrįstai nuvertinti patį modelį? Korektiška kritika, matyt, turėtų remtis ne modelio taikymo praktikoje pasireiškiančiomis ydomis, bet alternatyvių normų formulavimu arba jau suformuluotų normų turinio koregavimu. Administravimo praktikos trūkumų aprašymas, ko gero, diskredituoja tik pačią prastą administravimo praktiką, bet ne normatyvinį modelį. Kitaip sakant, korektiška normatyvinio modelio kritika neturėtų remtis ne aprašomąja perspektyva, bet turėtų būti atliekama iš tos pačios normatyvinės perspektyvos, kuria remiantis modelis buvo formuluojamas. Iš aprašomosios perspektyvos formuluojamos kritikos yda yra ta, kad tokia kritika nekonkrečiai modelio normų atžvilgiu: ji leidžia tik spėlioti, kuris principas ir kaip galėtų būti koreguojamas praktikoje pasireiškiančioms ydoms įveikti, tačiau jokių konkrečių pasiūlymų joms įveikti nepateikia.

V. A. Niskaneno (W. A. Niskanen) **teginiai apie organizacijos finansavimą** [Niskanen, 1994]:

- biurokratams būdingos ambicijos, skatinančios didinti organizaci-

jos finansavimą, nes tai naudinga kiekvienam biurokratui: didėja jo atlyginimas, galimybės, autoritetas;

- gerai finansuojamą organizaciją daug lengviau valdyti;
- net jei ir atsiranda vienas kitas biurokratas, siekiantis priimti sprendimus visuomenės labui, jis negali efektyviai veikti bendroje biurokratinėje visuomenėje;
- geriausiu atveju jis izoliuojamas, blogiausiu – išstumiamas iš savo klano;
- vadinasi, sąžiningas biurokratas, net ir nebūdamas asmeniškai suinteresuotas didinti organizacijos veiklos finansavimą, yra verčiamas tai daryti;
- pažangiu biurokratu dažnai vadinamas toks vadovas, kuris gali pasiekti didesnio organizacijos finansavimo;
- tradicinis viešojo administravimo modelis negali paaiškinti tokių biurokratų veiksmų.

V. A. Niskaneno teiginiuose aptariamas organizacijos finansavimas, tačiau akivaizdu, kad šia kritika siekiama atkreipti dėmesį į M. Vėberio motyvacijos problemos sprendimą ir naująją lojalumo sampratą. Biurokratas yra suinteresuotas didesniu savo įstaigos finansavimu, taigi siekia jos gerovės ir klestėjimo, nes suvokia, kad nuo to tiesiogiai priklauso ir jo paties ateitis. Tačiau kaip šis lojalumas įstaigai galėtų peraugti į lojalumą visos valstybės interesams, jos piliečiams? V. A. Niskaneno teiginiais siekiama parodyti, kad motyvacijos problema tradiciniame viešojo administravimo modelyje yra išspręsta tik pačioje įstaigoje, tačiau toks sprendimas savaime neužtikrina biurokrato lojalumo valstybei ir jos piliečiams. Motyvacijos problemos sprendimo ribų nustatymas kartu problematizuoja ir lojalumo sampratą. Būdamas lojalus įstaigai, biurokratas visų pirma rūpinsis jos išlikimu, o ne valstybės ir jos piliečių gerove.

V. A. Niskaneno teiginiai, atrodo, diskredituoja visus pamatinius tradicinio viešojo administravimo modelio siekius: nors biurokratai turėtų būti lojalūs valstybės ir jos piliečių interesams, iš esmės jie ir toliau rūpinasi savo pačių asmeniniais interesais, visų pirma savo išlikimu. V. A. Niskaneno požiūriu, tradicinis viešojo administravimo modelis negali paaiškinti tokių biurokratų veiksmų.

Ar įmanoma atrasti šiuose teiginiuose spragų ir ydų, leidžiančių atremti V. A. Niskaneno kritiką? Kaip M. Vėberis galėtų pagrįsti biurokratinio modelio naudą?

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad V. A. Niskaneno teiginiai remiasi prielaida, jog viešojo sektoriaus įstaigos veikia izoliuotai viena nuo kitos, todėl siekia tik savo pačių gerovės ir išlikimo. Tačiau didžioji dalis viešojo sektoriaus praktikos patvirtina priešingą prielaidą: sėkmingai veikia ir išlieka tik tos viešojo sektoriaus įstaigos, kurios veikia kolegialiai, t. y. nuolat tarpusavyje derina veiksmus, siekdamos jų kuo didesnio efektyvumo įgyvendinant viešąją valią. Vadinasi, ribotai mąstantis biurokratas pats savo įstaigą pasmerkia pražūčiai. Viešajam sektoriui gyvybingai būtinas veiksmų derinimas nuolat verčia patį biurokratą mąstyti plačiau, nei numato tos įstaigos, kurioje jis dirba, tikslai. Jei jis nesugeba ar nenori to daryti, didėja rizika, kad įstaigos veikla, kuri vykdoma vien tik įstaigos finansavimo sumetimais, gali padaryti valstybei žalos. Viešojo sektoriaus įstaigų veiklos specifika, įtvirtinanti kolegialumo principo prioritetą (apie kolegialumo principo turinį plačiau žr. skyrelyje „Viešojo valdymo bendrieji ir specialieji principai“), leidžia paneigti besąlygišką V. A. Niskaneno samprotavimų pagrindimą: pažangios biurokratinės įstaigos vadovas savo veikloje niekada nesivadovauja *vien tik* finansiniais sumetimais. Pernelyg sureikšmintą įstaigos finansavimo svarbą kaip tik ir buvo ta klaidinga prielaida, kuri leido tendencingai įvertinti ir nepagrįstai susiaurinti motyvacijos problemos sprendimo viešajame sektoriuje ribas.

Viešojo pasirinkimo teorija

- Autoriai: ekonomistai F. A. fon Hajekas, M. Fridmanas ir R. Fridman (F. A. von Hayek, M. Friedman ir R. Friedman).
- *Nagrinėjo tradicinį viešojo administravimo modelį* [M. Friedman, R. Friedman, 1980].
- *Nurodė du jo svarbiausius trūkumus:*
 - 1) *labai apriboja individų laisvę;*
 - 2) *nesukuria geros skatinimo sistemos, atitinkančios rinkos sąlygų, todėl šis modelis yra mažai veiksmingas.*

Pagrindiniai teiginiai [Dunleavy, 1986]:

- 1) Žmonės vadovaujasi gerai suprantamomis pirmenybėmis, jas gali išvardyti ir lengvai palyginti;

- 2) šios pirmenybės yra tarpusavyje susijusios (tranzityvios) ir lo-gišškai pagrįstos;
- 3) žmonės yra racionalūs, visada siekia didžiausio galimo pelno ir mažiausių išlaidų. Jie yra racionalūs, siekdami savo pirmenybes įgyvendinti veiksmingiausiu būdu;
- 4) žmonės savo poelgiais iš esmės yra savanaudžiai. Jie elgiasi at-sižvelgdami į to elgesio padarinius sau arba savo šeimai.

Šie teiginiai taikytini ne tik paprastiems piliečiams, bet ir biurokra-tams. Biurokratai, naudodamiesi tarnybine padėtimi, taip pat siekia nau-dos, t. y. padidinti savo galią, prestižą, slaptumą ir pajamas.

Išvados

- Teorija paneigia M. Vėberio teorijos teiginį, kad biurokratai va-dovaujasi tik valstybės interesais. Iš viešosios pasirinkimo teori-jos išplaukia, kad toks biurokratų elgesys yra nelogiškas.
- Todėl viešojo pasirinkimo teorija pataria ryžtingai mažinti valsty-bės ir biurokratijos vaidmenį.
- Viešasis sektorius turėtų teikti tik tas paslaugas, kurių negali per-imiti privatus sektorius, tada neišvengiamai sumažėtų biurokratų ir valdymo išlaidų.

Autorių bandymas socialinėje srityje taikyti mikroekonomikos principus perdėm pabrėžia individualų racionalumą. Tokioje tyrimo per-spektyvoje kiekvieną asmenį, taip pat ir biurokratą, neišvengiamai ver-tinsime kaip egoistą. Net jei sutiktume su tokia autorių išvada, ji niekaip nepaneigia tradicinio viešojo administravimo modelio šalininkų pastan-gų ieškoti tokių paskatų, kurios priverstų asmenį rūpintis ne tik savo pa-ties, bet ir kitų asmenų ar valstybės interesais. Būtina pažymėti, kad M. Vėberis niekada netvirtino, jog biurokratai *rūpinasi* tik valstybės intere-sais. Normatyvinis modelis neaprašo administravimo praktikos, tačiau įvykdžius jo sąlygas padidėja tikimybė, jog biurokratas visų pirma *turė-tų pradėti vadovautis* valstybės, o ne savo asmeniniais interesais. Pai-niojant normatyvinį ir aprašomąjį kontekstus, viešojo pasirinkimo teori-

ja kritikuoja tai, ko tradicinio viešojo administravimo modelio autoriai niekada netvirtino.

Nepaisant įvairių galimybių atremti didžiąją dalį kritikos tradicinio viešojo administravimo modelio atžvilgiu, būtina pripažinti, kad pažeidžiamiausia jo idėja yra bandymas sunorminti politikų ir administratorių santykius. Viešojo administravimo praktika parodė, kad šie santykiai yra daug sudėtingesni ir vien tik normatyvinių teiginių, kuriais norima įtvirtinti politikų ir administratorių veiklą atribojimą, praktikoje nepakanka, siekiant šiuos santykius tinkamai sureguliuoti. Būtent šis probleminis modelio blokas vėliau paskatino ieškoti kitų viešojo administravimo praktikos organizavimo (tokių kaip *naujoji viešoji vadyba* ar *naujasis viešasis valdymas*) alternatyvų.

???

Kontroliniai klausimai

1. Kokių tikslų buvo siekiama formuluojant tradicinį viešojo administravimo modelį?
2. Kodėl tradicinis viešojo administravimo modelis teikia pirmenybę teisiniams metodams taikyti viešojo administravimo praktikoje?
3. Kodėl tradicinis viešojo administravimo modelis teikia pirmenybę hierarchiniams santykiams įtvirtinti viešojo administravimo praktikoje?
4. Kodėl M. Vėberis nusprendė suteikti tiek daug privilegijų biurokratams? Pagrįskite.
5. Kuo ypatinga naujoji lojalumo samprata?
6. Pabandykite savarankiškai suformuoti bent po vieną papildomą kontrargumentą tradicinio viešojo administravimo modelio kritikų suformuluotiems teiginiams ir teorijoms.



Literatūra

1. Allison, G. Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? Frederick S. Lane (ed.) *Current Issues in Public Administration*. New York: St. Martin's Press, 1982.
2. Barzelay, M. *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press, 1992

3. Dening, W. E. *Out of the Crisis*. MIT Press, Cambridge, MA, 1982.
4. Denison, D. R. *Corporate culture and organizational effectiveness*. New York: Wiley, 1990.
5. Farazmand, A. (ed.) *Modern organizations: administrative theory in contemporary society*. Westport, Conn., Praeger, 1994.
6. Flynn, N. *Public Sector Management*. London: SAGE Publications, 2007.
7. Friedman, M.; Friedman, R. *Free to Choose*. Harmondsvvorth: Penguin, 1980.
8. Hackman, J. The Design of Work in the 1980. *Organizational Dynamics*. 1980.
9. Hayek, F. A. *The Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago, 1944.
10. Hughes, O. E. *Public Management and Administration: an Introduction*. 1994, 1998. St. Martin's Press Inc., Scholarly and reference Division. New York.
11. *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Jay M. Shafritz (editor in Chief) Westview Press. A Division of Harper Collins Publishers. 1998, vol. 1–4.
12. Konig, K. *Public administration in the Federal Republic of Germany*. Khrvver, Deventer, The Netherlands, 1990.
13. Kuhn, T. S. Mokslo revoliucijų struktūra. Vilnius: Pradai, 2003.
14. Lan, Zh.; Rosenbloom D. H. (ed.). *Public Administration Review*. 1992, vol. 52, No. 6.
15. Massey, A. *Managing the Public sector*. Aldershot: Edvvard Elgar, 1993.
16. Niskanen, W. A. *Bureaucracy and Public Economics*. Aldershot: Edvvard Elgar, 1994.
17. Ostrom, V. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Revised Edition. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1974.
18. Peters, T.; Watennan, R. *In Search of Excellence*. New York, 1982.
19. Smalskys, V. Kontinentinės Europos viešojo administravimo genezė. *Viešojo politika ir administravimas*. 1. ISSN 1648-2603, 2002, p. 55–60.
20. Thoeny, A.; Pert, R. *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Jay M. Shafritz (editor in Chief) Westview Press. A Division of Harper Collins Publishers. 1998, vol. 2.
21. *Vadyba Lietuvoje 1918–1940 metais*. Rinktinė apie valdymą ir darbo organizavimą. Vilnius: Mintis, 1991.
22. Weber, M. Bureaucracy. *Classics of Public Administration* (J. M. Shafritz, A. C. Hyde, eds.). Boston: Thomson Wadsworth, 2007.

2. Naujoji viešoji vadyba

Naujoji viešoji vadyba yra apibrėžiama kaip normatyvinis modelis arba „praktinė teorija apie tai, kaip turi būti valdomas viešasis sektorius, kaip valdžios institucijos turi teikti paslaugas“ [Lane, 2000]. Šiuo atveju naujoji viešoji vadyba yra priešinama M. Vėberio (M. Weber) teorijai, besiremiančiai prielaida, jog valdžios funkcijas geriausiai įgyvendinta biurokratinės organizacijos [Weber, 2007].

Taip pat naujoji viešoji vadyba suvokiama kaip viešojo sektoriaus reformų, pirmiausia – labiausiai išsivysčiusiose pasaulio šalyse, o paskui ir kitur, judėjimas (Flynn, 2007). Naujoji viešoji vadyba (NVV) apibūdina viešojo sektoriaus reformas, kurios nuo XX a. devintojo dešimtmečio pradžios buvo įgyvendinamos Naujojoje Zelandijoje, Jungtinėje Karalystėje, nuo dešimtojo dešimtmečio pradžios – Jungtinėje Karalystėje, Vokietijoje, Prancūzijoje, Olandijoje, Skandinavijos šalyse, Šveicarijoje. Dešimtajame dešimtmetyje šis reformų judėjimas išplito ir Rytų Azijos šalyse, o nuo XX a. pradžios – ir Vidurio bei Rytų Europos šalyse.

„Naujosios viešosios vadybos“ (angl. *New Public Management*) sąvoką savo straipsnyje „Viešasis administravimas visiems metų laikams?“ 1991 m. pirmasis apibrėžė Kristoferis Hudas (Christopher Hood) [1991], nors šiam reiškiniiui įvardyti siūloma ir kitų terminų. Kristoferis Politas (Christopher Pollitt) tendenciją viešajame sektoriuje taikyti privataus sektoriaus organizacijose išbandytas vadybos naujoves pavadino *menedžerizmu* (angl. *managerialism*) [Pollitt, 1990]. Z. Lanas (Z. Lan) ir D. Rozenblumas (D. Rosenbloom) [1992] rašė apie rinką pagrįstą viešąjį administravimą (angl. *market-based public administration*), M. Barzelajus (M. Barzelay) [1992] – apie pobiurokratinę paradigmą (angl. *post-bureaucratic paradigm*). Deividas Osbornas (David Osborne) ir Tedas Gebleris (Ted Gaebler) savo įtakingoje knygoje „Valdžios perkūrimas“, įkvėpusioje JAV prezidento Bilo Klintono (Bill

Clinton) administraciją vykdyti federalinės valdžios reformas, vartojo terminą „antrepreneriška valdžia“ (angl. *entrepreneurial government*).

Naujosios viešosios vadybos reformų esmę sudaro privataus sektoriaus vadybos metodų taikymas viešajame sektoriuje. K. Hudus nurodė šiuos **naujosios viešosios vadybos doktrininis dėmenis**:

- 1) praktinę profesionalią vadybą;
- 2) aiškius veiklos standartus ir rodiklius;
- 3) didesnę dėmesį išeigos kontrolei;
- 4) organizacijų struktūrinių vienetų išskaidymą, platesnę konkurenciją;
- 5) dėmesį privataus sektoriaus vadybos praktikoms;
- 6) didesnę discipliną ir taupumą naudojant išteklius [Hood, 1991].

Panašias viešojo sektoriaus kaitos tendencijas išvelgia ir Deividas Osbornas bei Tedas Gebleris (1992). Jų požiūriu, *pagrindiniai „versliniškios valdžios“ bruožai yra šie*:

1) Katalitinė valdžia: vairavimas, o ne irklavimas. Valdžios institucijos turi kurti sprendimus, o paslaugų teikimą perduoti privačiam sektoriui, nevyriausybinėms organizacijoms arba paslaugas teikiančioms įstaigoms. Politikos formavimas ir administravimas turi būti atskirtas nuo paslaugų teikimo.

2) Bendruomenės valdžia: įgaliojimas, o ne tarnavimas. Valdžia turi ne tik teikti paslaugas gyventojams, bet ir skatinti žmones pačius spręsti savo problemas, remti gyventojų dalyvavimą svarstant ir sprendžiant jiems aktualius reikalus.

3) Konkurencinė valdžia: paslaugoms teikti sukuriamos konkurencinės sąlygos. Konkurencija yra viena iš priemonių, kuria galima pagerinti viešųjų paslaugų kokybę ir užtikrinti veiksmingesnę viešųjų paslaugų teikimą.

4) Valdžia, kuri vadovaujasi misija, o ne taisyklėmis. Valdžios institucijų veiklos orientyrais tampa efektyvumas ir veiksmingumas. Kadangi per didelis veiklos reglamentavimas dažnai ne padeda, o trukdo, siekiama mažinti taisyklių ir procedūrų skaičių.

5) Valdžia, orientuota į rezultatus: siekiama finansuoti rezultatus, o ne sąnaudas. Valdžios institucijose daugiau dėmesio imama skirti veiklos rezultatų matavimui ir vertinimui, biudžetas sudaromas pagrindus institucijos veiklos prioritetus pagal numatomus rezultatus.

6) Valdžia, orientuota į klientus: siekiama patenkinti kliento, o ne biurokratijos poreikius. Valdžios institucijos įvairiais būdais tiria, kaip klientai vertina teikiamas viešąsias paslaugas – atlieka gyventojų apklausas, numato piliečių skundų ir prašymų nagrinėjimo procedūras. Įgyvendinamas visuotinės kokybės vadybos principas, teigiantis jog organizacijai svarbiausias asmuo yra klientas.

7) Valdžia, veikianti kaip įmonė: uždirbanti, o ne išleidžianti. Valdžios institucijos ne tik išleidžia biudžeto lėšas finansuodamos įvairias programas ar priemones, bet ir ieško būdų, kaip uždirbti lėšų, pavyzdžiui, nuomojant žemės sklypus ar patalpas, teikiant paskolas už palūkanas, teikiant paslaugas, už kurias tiesiogiai moka tų paslaugų vartotojai.

8) Prevencinė valdžia: užuot taisius padėtį, siekiama užkirsti kelią problemoms atsirasti. Valdžios institucijos ne tik sprendžia susidariusias problemas, bet ir įgyvendina priemones, kuriomis sumažinama problemų atsiradimo galimybė, pavyzdžiui, ne tik gaisinami gaisrai miškuose, bet ir imamasi gaisrų prevencijos.

9) Decentralizuota valdžia: pereinama nuo hierarchijos prie dalyvavimo ir komandinio darbo. Valdymo struktūra valdžios institucijose ir kitose viešojo sektoriaus organizacijose yra decentralizuojama, suteikiant didesnes sprendimų priėmimo galias organizacijų padalinių vadovams ir specialistams, skatinamas darbuotojų dalyvavimas ir komandinis darbas. Įgyvendinamas decentralizavimas, suteikiant didesnę savarankiškumą viešąsias paslaugas teikiančioms įstaigoms, pavyzdžiui, mokykloms, ligoninėms.

10) Į rinką orientuota valdžia: kaita reguliuojama rinkos svertais. Valdžios institucijos atsisako centralizuotų viešųjų programų ir tradicinių reguliavimo būdų. Imama labiau išnaudoti rinkos galimybes, siekiant viešųjų tikslų, reguliavimo politika vis daugiau remiasi įtaka rinkos dalyvių paskatoms, o ne nurodymais ir draudimais. Pavyzdžiui, aplinkos apsaugos srityje imama taikyti „žaliuosius mokesčius“ ir kitas naujoves, atsisakant tradicinių baudų už aplinkos teršimą [Osborne, Gaebler, 1992].

A. Massey požiūriu, reformuojant viešąjį sektorių siekiama šių tikslų:

- 1) sumažinti valstybės veiklos mastą ir jos vaidmenį, padidinti privataus sektoriaus reikšmę;

- 2) neleisti viešajam sektoriui plėstis;
- 3) depolitizuoti daugelį viešojo sektoriaus, ypač ekonominių sprendimų priėmimo, procedūrų ir pavesti jas profesionaliems ekspertams;
- 4) įdiegti į viešąjį sektorių geriausią, privačiame sektoriuje išbandytą techniką;
- 5) saugoti piliečių asmenines teises nuo valstybės tarnautojų ir politikų savivalės [Massey, 1993].

Apibendrinant skirtingų autorių požiūrius, **galima paminėti šiuos pagrindinius naujosios viešosios vadybos teiginius:**

- 1) *ypatingas dėmesys skiriamas rezultatams ir asmeninei vadybininko atsakomybei;*
- 2) *kuriamos lankstesnės organizacijų struktūros, keičiami reikalavimai personalui, priėmimo į darbą terminai ir sąlygos;*
- 3) *aiškiai apibrėžiami organizaciniai ir personalo komplektavimo klausimai, nustatomi darbų atlikimo rodikliai, kurių pagrindiniai apibūdina organizacijos veiklos efektyvumą ir naudingumą;*
- 4) *pripažįstama, jog aukštieji valdininkai yra daugiau politizuoti negu neutralūs;*
- 5) *valstybinės institucijos siekia plačiau panaudoti privataus sektoriaus metodus;*
- 6) *siekiami mažinti valstybės vaidmenį gaminant prekes ir teikiant visuomenei paslaugas, plečiant privatizacijos procesą ir taikant kitus rinkos veiksnius.*

Naujosios viešosios vadybos teorinės ištakos ir reformas skatinę veiksniai

Viešojo sektoriaus reformų ištakos – *viešojo pasirinkimo teorija* (angl. *public choice theory*). Viešojo pasirinkimo teorija kritiškai vertina tradicinį viešojo administravimo modelį, kuris rėmėsi vokiečių sociologo M. Vėberio suformuluotu „idealiu biurokratijos modeliu“. Viešojo pasirinkimo teorijos argumentai remiasi prielaida, kad visi individai yra racionalūs savanaudžiai. Kadangi biurokratai savo prigimtimi nesiskiria nuo kitų žmonių, pareiškimai apie biurokratų atsivadimą visuomeniniam

gėriui tėra apgaulė ir priedanga siekiant asmeninės naudos. Biurokratinės įstaigos stengiasi plėstis, netaupiai naudoja lėšas, biurokratai yra suinteresuoti įvairiomis privilegijomis, o didžiulio, neveiksmingo biurokratinio aparato išlaikymas sunkia našta gula ant eilinių piliečių, mokesčių mokėtojų pečių. „Biurokratai siekia savotiškos rentos, t. y. tokios praktikos, iš kurios gaunama nauda pagerinamos valdiškos pozicijos. Biurokratijos neefektyvumas kykla dėl administratorių noro plėsti savo „imperijas“ tam, kad būtų pagerintos jų karjeros perspektyvos. Taigi individualus racionalus ekonominis elgesys tampa iracionaliu, vertinant jį iš visuomeninių interesų pozicijų“ [Bealey, 1999, p. 273]. Biurokratai paskirsto nacionalinę pridėtinę vertę toli gražu ne visų visuomenės ar suinteresuotų grupių, o savo naudai.

Naujosios viešosios vadybos esmę išreiškia ekonomizacijos principas. Tiek privačiame, tiek viešajame sektoriuje žmogus savo pasirinkimus nesąmoningai suvokia kaip prekę – jis siekia priimti tokius sprendimus, kurie kuo labiau padidina naudingumo funkciją. Tiek biurokratai, tiek ir jų klientai vadovaujasi ekonominiais principais: pirmiausia lygina savo ribinę naudą ir sprendimams priimti reikalingas sąnaudas. Viešasis administravimas – tai ta pati rinka, kur biurokratai ir jų klientai mainosi savo suteikiamomis viešosiomis paslaugomis ir asmeniniais poreikiais. Viešojo pasirinkimo teorija aiškina valstybę ir jos biurokratiją kaip areną, kurioje „konkuruojama dėl teisės priimti sprendimus, už galimybę priartėti prie resursų, už vietas hierarchinėje struktūroje“ [Maldeikienė, 2002].

Kitas NVV teorinis šaltinis yra menedžerizmas. Vadybos modelių, metodų, technologijų taikymas viešajame administravime žinomas nuo XX a. pradžios, Frederiko Teiloro (Frederick W. Taylor) mokslinės vadybos laikų. Laiko ir darbo judesių tyrimai, vieno geriausio veiklos procesų organizavimo būdo paieška viešojo sektoriaus organizacijose paplito, perimant verslo organizacijų patirtį. XX a. viduryje viešajame sektoriuje buvo taikomi ir operacijų tyrimai. XX a. devintajame dešimtmetyje, perimant būtent privataus sektoriaus organizacijų patirtį, viešojo sektoriaus organizacijoje pradėta diegti *visuotinė kokybės vadyba*.

Naujosios viešosios vadybos reformos įvairiose šalyse

Šalyse, kurios vykdo naujosios viešosios vadybos reformas, viešojo sektoriaus organizacijos, siekdamos tikslų, juos įgyvendina per ilgą laikotarpį. Nuolat besikeičianti išorinė aplinka verčia organizacijas išskeltus uždavinius ir tikslus tobulinti, ieškoti naujų jų įgyvendinimo būdų. Tradiciniame hierarchiniame viešojo administravimo modelyje uždaviniai ir įgyvendinami tikslai yra apibrėžti konkrečiame teisės akte. Jį įgyvendinus nelieka galimybės juos nuolat koreguoti, nes reikia laukti, kada bus priimtas kitas ar pataisytas senasis teisės aktas. Modernios viešojo sektoriaus organizacijos, siekdamos užsibrėžtų tikslų, stengiasi ne įtvirtinti *status quo* (stabilią tvarką), bet atsižvelgia į vidinėje ir išorinėje organizacijos aplinkoje nuolat vykstančius pokyčius. *Tradiciiniame viešajame administravime valdymas vykdomas imperatyviai (pasitelkus įsakymus), o naująją viešąją vadybą grįstame administravimo modelyje – interaktyviai (bendradarbiavimu tarp įstaigos narių, ieškant geriausio sprendimo).*

Konvencinės (dalinės) viešojo valdymo reformos kontinentinėje Europoje. Daugelyje šalių viešojo sektoriaus reformos negali būti įsprautos į griežtus anglosaksiškų naujosios viešosios vadybos reformų rėmus. Teisūs tyrinėtojai, tvirtinantys, kad dalis kontinentinės Europos valstybių įgyvendina viešojo valdymo modernizavimo reformas, atsižvelgdamos į istorinius kultūrinius, teisinius šalių ar regionų vystymosi ypatumus. Visos šios reformos siejamos su naująją viešąją vadybą, bet taikomi tik tam tikri jos segmentai (dalinės reformos). Suartinamas tradicinis viešojo administravimo modelis ir dalis naujosios viešosios vadybos įgyvendinimo principų.

Kontinentinės Europos šalys (Nyderlandai, Skandinavijos valstybės), reformuodamos savo viešąjį sektorių, labiau pabrėžia piliečių dalyvavimo ir decentralizavimo aspektus. Reformos šiose šalyse vyksta nuosekliai. Vyrauja pragmatiškas ir atsargus požiūris į verslo vadybos metodų taikymą viešajame sektoriuje. Nyderlanduose (Olandijoje) ilgai buvo vykdomos „senųjų (tradicinių) viešojo sektoriaus institucijų struktūrinės reformos, kurių tikslas yra sukurti naują institucinę viešojo sektoriaus infrastruktūrą, ir tik paskutiniaisiais metais šioje šalyje buvo jaučia-

mas NVV reformų pakilimas“ [Toonen, 1996, p. 609–632]. Vokietija, būdama viena iš konservatyvesnių (tradicinio biurokratinio modelio) valstybių, labiau pabrėžia įstatymų tobulinimą modernizuojant viešąjį sektorių. Ši federacinė šalis taip pat teikia pirmumą valdymui decentralizuoti. Reformų iniciatyva skatinama „iš apačios“. Esminės ir artimos anglosaksiškajam variantui naujosios viešosios vadybos reformos buvo įgyvendinamos ne federacinės vyriausybės, bet Baden-Viurtembergo žemėje (pietų Vokietijoje). Daugelis kontinentinės Europos valstybių aktyviai įgyvendina e. valdžios reformas.

Galima paminėti šiuos *nuosaikių (dalinių) viešojo administravimo reformų tipus*:

- *Struktūrinės-funkcinės reformos*, kai pertvarkomos organizacinės struktūros ir institucijos. Tai gali būti teritorinės arba visos šalies mastu atliekamos reformos. Šių reformų metu koreguojami viešojo sektoriaus institucijų veiklos uždaviniai ir kryptys, gali būti pakeista įvairių viešojo sektoriaus organizacijų juridinė priklausomybė.
- *Decentralizavimo (dekoncentravimo) reformos*, kurių tikslas suteikti daugiau valdymo galių vietos valdžiai (savivaldybėms) [Herbut, 2002, p. 9–25].

Prie nuosaikių viešojo administravimo reformų iš dalies galima priskirti sistemines reformas, kai pertvarkas viešojo administravimo sistemoje paskatina pokyčiai politinėje sistemoje (pvz., perėjimas iš autoritarinio valdymo į demokratiją). Didesni pokyčiai čia labiau matomi politinėje, bet ne administracinėje srityje. Tokias reformas, kai keičiama politinė sistema, nebūtinai reikia sieti su pagrindinių naujosios viešosios vadybos principų diegimu viešajame sektoriuje. Pavyzdžiui, daugelis Vidurio Europos šalių, pereinamos iš komunistinės sistemos į demokratinę santvarką, kopijavo tradicinius biurokratinis senųjų kontinentinės Vakarų Europos demokratijų viešojo administravimo modelius ir nuosekliai perėmė tam tikrus naujosios viešosios vadybos principus (valdymo decentralizavimą, privatizavimą ir t. t.).

Pastaraisiais metais viešasis valdymas modernizuojamas remiantis piliečių dalyvavimo principais. Į pirmą vietą iškeliami bendruomenės valdžios ir prevencinės valdžios principai, šiek tiek apribojant verslo vadybos principų diegimą. Decentralizuotas valdymas suteikia daugiau galių savivaldybėms. Savivalda (ne centrinė vyriausybė) tampa pagrinin-

dine valdžia, sudarančia sąlygas gyventojams tiesiogiai dalyvauti rengiant sprendimų projektus, organizuojant apklausas, susirinkimus, viešą peticijų nagrinėjimą, skatinti kitas pilietinės iniciatyvos formas, į viešųjų paslaugų teikimą daugiau įtraukti NVO [Dvorak, 2006, p. 218–219].

NVV reformos Jungtinėje Karalystėje. Didžioji Britanija, suprasdama, kad tolimesnis „nieko nedarymas“ viešajame sektoriuje toliau artins šalį prie finansinės ir ekonominės krizės, devintajame praėjusio amžiaus dešimtmetyje nutarė diegti naująją viešąją vadybą. Ši šalis po karo konkurencinėje ekonominėje kovoje prarado daugelį anksčiau iškovotų pozicijų, todėl Margaret Thatcher viešojo sektoriaus reformų tikslas buvo gražinti Didžiąją Britaniją į pirmaujančių šalių būrį. Pertvarkymai apėmė daugelį sričių. Viena iš reikšmingiausių reformų buvo vykdomųjų agentūrų sukūrimas. Šia reforma buvo pradėtas procesas, kuris pakeitė bendros struktūros valstybės tarnybą į atskirus, palyginti savarankiškus vienetus, kurie už viešųjų paslaugų tiekimą buvo atsakingi ministerijoms, o per jas ir parlamentui. Dėl šių pokyčių iš dalies pasikeitė valdžios sąranga ir darbo pasidalijimas tarp ministrų ir viešojo sektoriaus vadybininkų. Ministrai tapo atsakingi už politikos formavimą ir jos veiksmingumą, o agentūrų vadovai – už kasdienį agentūrų administravimą. Taip pat vyko švietimo paslaugas teikiančių įstaigų decentralizavimas. Mokyklos tapo nepriklausomos nuo jas administruojančios vietinės valdžios ir tiesiogiai finansuojamos iš švietimo departamento. Šis statusas suteikė mokykloms teises turėti nuosavybės, sudaryti įvairias sutartis (pvz., dėl maitinimo organizavimo) ir plėtoti ūkinę bei finansinę veiklą (pvz., laisvalaikio organizavimo srityje) [Walsh, 1995, p. 183]. Nuo 1980 m., priėmus Vietos savivaldos planavimo ir žemės aktą, savivaldybėms tapo privalu organizuoti statybos, infrastruktūros palaikymo ir inžinerijos darbų viešuosius konkursus. 1988 m. priėmus Vietos savivaldos aktą tapo privalu organizuoti tokių paslaugų kaip gatvių valymas, pastatų tvarkymas, apželdinimas, viešasis maitinimas, buhalterinė apskaita, architektūrinis projektavimas, finansinės paslaugos teikimo viešuosius konkursus [Flynn, Strehl, 1996, p. 59]. Viešųjų konkursų organizavimas pakeitė savivaldybių organizaciją, nes tiesioginis paslaugų teikimas buvo atskirtas nuo administravimo. 1991 m. Didžiojoje Britanijoje buvo inicijuota programa „Konkuravimas dėl kokybės“ [Flynn, Strehl, 1996, p. 80]. Pagal šią programą departamentams ir agentūroms buvo nurodyta dalį savo darbų perduoti „rinkai patikrinti“ sudarant są-

lygas konkuruoti dėl teikiamų paslaugų viešosioms ir privačioms įstaigoms.

NVV reformos Vokietijoje. Vokietijoje, skirtingai nei Didžiojoje Britanijoje ir Prancūzijoje, modernizavimo reformos buvo įgyvendinamos „iš apačios į viršų“, t. y. regioninės ir vietos valdžios lygmeniu. Federalinėje valdžioje praktiškai nebuvo pasiūlyta jokių reformų iniciatyvų. Modernizavimo pionieriais būtų galima pavadinti kai kurias Vokietijos žemes (*Länder*), pvz., Baden-Viurtembergo žemę, įgyvendinančią reformų iniciatyvą „Viešasis administravimas 2000“, Berlyną ir Šlezvią-Holšteiną. Vis dėlto tikrieji modernizavimo reformų iniciatoriai Vokietijoje buvo savivaldybės [Flynn, Strehl, 1996, p. 134–135]. Vokietijos savivaldybės įgyvendina vadinamąjį naująjį valdymo modelį, kuriam susiformuoti įtakos turėjo Olandijos miesto Tilburgo pavyzdys. **Pagrindiniai šio modelio bruožai:**

- *finansavimas pagal rezultatus* – dažniausiai buvo įgyvendinami bandomieji projektai, nors kai kurių miestų savivaldybės finansavimo pagal rezultatus principus įdiegė visoje savo veikloje;
- *administravimo produktų sąnaudų įvertinimas* – savivaldybės, sudarydamos biudžetą, stengiasi įvertinti tiek tiesiogines, tiek netiesiogines savo produktų sąnaudas;
- *komercinės buhalterijos sukūrimas* – šiuo metu įstatymuose įtvirtinta klasikinė kameralistinė sistema, todėl valdymo naujoves įgyvendinantys miestai turi taikyti dvi buhalterines sistemas;
- *decentralizuota išteklių atskaitomybė* – ankstesni departamentai pertvarkomi, jie tampa nepriklausomomis agentūromis, atsakingomis už savo veiklą ir savarankiškai naudojančiomis išteklius;
- *kokybės standartų rodiklių apibrėžimas* – nustatomi sudėtingi administravimo produktų kokybės įvertinimo rodikliai;
- *orientavimasis į klientą* – savivaldybės steigia decentralizuotas institucijas, kuriose piliečiai gali išsakyti savo problemas ir pareidavimus;
- *kontraktavimas / privatizavimas* – savivaldybės stengiasi mažinti pajamas iš mokesčių ir didinti kitas pajamas;
- *atvirumas „konkurencijai“* – viešojo administravimo institucijos konkuruoja tarpusavyje dėl veiklos kokybės pripažinimo.

Vokietijoje naujojo valdymo modelio įgyvendinimas susidūrė su kliūtimis. Viena iš pagrindinių kliūčių buvo teisiniai savivaldybių veik-

los apribojimai. Vadybiniam požiūriui įgyvendinti trukdo apribojimai, numatyti valstybės tarnybos įstatymuose. Kita kliūtis yra biudžetą reglamentuojantys teisės aktai, kurie nustatė griežtas biudžeto planavimo, vykdymo ir atsiskaitymo už biudžeto lėšų panaudojimą taisykles. Dar vienu trukdymu naujosios viešosios vadybos plėtrai Vokietijoje tapo savivaldą reglamentuojantys teisės aktai, kuriais aiškiai nebuvo atskirtos politinės ir administracinės sritys [Flynn, Strehl, 1996, p. 172].

Naujosios viešosios vadybos modelio analizė

Naujoji viešoji vadyba:

- 1) nereiškia plataus ir nekritiško privataus sektoriaus laimėjimų taikymo viešajame sektoriuje;*
- 2) reikalauja, kad valstybės tarnautojai išmanytų ne tik teisę, bet ir vadybą.*

Privataus sektoriaus laimėjimų taikymą viešajame sektoriuje riboja skirtingas viešųjų institucijų ir privataus verslo veiklos tikslas bei veiklos vertinimas. Pagrindinis privataus sektoriaus veiklos tikslas yra pelnas, nepaisant visų kitų galimų tikslų. Dėl šios priežasties privataus verslo veiklos vertinimas gali būti tikslus ir išreikštas skaičiais. Viešasis sektorius dažniausiai teikia tas paslaugas ir gamina tokias prekes, kurių teikimas ir gamyba, verslininkų požiūriu, yra nepelningi ar nuostolingi. Ši viešojo sektoriaus teikiamų paslaugų ir gaminamų prekių specifika apsunkina viešojo sektoriaus veiklos vertinimą.

Jei viešasis sektorius teikia tik tas specifines prekes ir paslaugas, iš kurių nesiekama pasipelnyti, bet be kurių suteikimo tam tikros socialinės grupės negalėtų išsiversti, kuo remiantis galėtume matuoti viešojo sektoriaus veiklos efektyvumą? Dažniausiai yra vartojamas teikiamų paslaugų ir prekių kokybės terminas. Viena pagrindinių problemų, su kuria susiduriama vertinant viešojo sektoriaus veiklą, yra bendrų standartų ar vertinimo procedūrų, kriterijų, sistemų, matuojant prekių ir paslaugų kokybę, stoka. Pvz., kaip nustatyti, kiek lėšų tikslinga investuoti į viešojo transporto infrastruktūros kūrimą, kad dauguma piliečių būtų patenkinti teikiamos viešojo transporto paslaugos kokybe? Kitas pavyzdys: kiek mokesčių mokėtojų pinigų reikėtų skirti taikai palaikyti? Šie pa-

vyzdžiai rodo, kad matavimo problema apsunkina viešojo sektoriaus veiklos vertinimą, palyginti su privataus sektoriaus veiklos efektyvumo matavimu. Kita vertus, tai nereiškia, kad veiklos matavimas viešajame sektoriuje yra neįmanomas. Tačiau, atsižvelgiant į skirtingas vertybines nuostatas, kurių pagrindu galima formuluoti veiklos matavimo standartus, privataus sektoriaus pasiekimų taikymas (pvz., tikslūs vertinimo standartai) viešajame sektoriuje visada bus sudėtingas ir ribotas. Todėl vertinant naujosios viešosios vadybos siūlomų naujovių svarbą reformuojant viešąjį sektorių, būtina suvokti tą ribotą mastą, kuriuo šios naujovės gali būti įdiegtos viešojo sektoriaus įstaigų veikloje.

Kita dažnai daroma naujosios viešosios vadybos reikšmės reformuojant viešąjį sektorių vertinimo klaida yra tvirtinimas, kad teisinį valdymą ilgainiui turėtų pakeisti vadybinis, o teisininkus prie valstybės vairo turėtų pakeisti vadybininkai. Toks vertinimas galėjo būti įmanomas tik aklaui žavintis galimais naujosios viešosios vadybos pasiekimais viešajame sektoriuje. Naujosios viešosios vadybos taikymo praktika įtikinamai atskleidė, kad siūlomos naujovės gali būti įdiegtos ribotai. Nesumenkinant naujosios viešosios vadybos pasiekimų, galima drąsiai teigti, kad dėl jos taikymo viešojo sektoriaus atstovams buvo įtvirtintas naujas reikalavimas išmanyti ne tik teisinius, bet ir vadybinius valdymo metodus, siekiant užtikrinti didesnę viešojo sektoriaus veiklos efektyvumą.

Naujosios viešosios vadybos šalininkai, norėdami pabrėžti vadybinių metodų taikymo pranašumą, neretai tendencingai atkreipdavo dėmesį į skirtumą tarp vadybos ir administravimo:

- **Administravimas** – instrukcijų, taisyklių, įstatymų vykdymas, neatsižvelgiant į galimus padarinius.
- **Vadyba** – į rezultatus nukreipta valdymo institucijų veikla.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad nors toks vertinimas ir atskleidžia esminį skirtumą tarp vadybinių ir teisinių metodų viešajame administravime taikymo, tačiau tendencingai menkina teisinių metodų taikymo rezultatyvumą. Pagrindinis teisinių metodų taikymo privalumas yra galimų rezultatų įtarpinimas procedūromis, numatytomis įvairiose instrukcijose, taisyklėse, įstatymuose, siekiant apriboti atskirų asmenų galimas savivalės apraiškas. Svarbu suvokti, kad pati įtarpinimo idėja iš tiesų sulėtina viešajame sektoriuje vykstančius procesus, ir šia prasme vadybiniai metodai yra pranašesni už teisinius, tačiau vadybinių metodų tai-

kymas, nors ir paspartina rezultatų pasiekimą, kartu gali sudaryti sąlygas neigiamas pasekmes turinčioms savivalės apraiškoms. Suvokiant šiuos skirtumus, problemiška bandyti vienareikšmiškai įvirtinti vadybinių metodų taikymo viešajame sektoriuje pirmenybę.

Naujosios viešosios vadybos kritika

Preciziškas tikslų formulavimas ir jų įgyvendinimas – perimti iš privataus sektoriaus, tad sunkiai pritaikomi viešajame sektoriuje. Šių sektorių veiklos grindžiamos skirtinga filosofija – privataus verslo veiklos tikslas yra pelnas, o viešojo sektoriaus institucijų tikslai yra viešųjų gėrybių teikimas ir įgyvendinimas. *Naujosios viešosios vadybos kritikai skeptiškai žiūri į siaurai propaguojamą viešojo sektoriaus efektyvumo didinimą (kaip pagrindinį vertinimo kriterijų). Ekonominio efektyvumo nuostatų viešajame sektoriuje diegimas naikina etinius ir normatyvinius viešųjų organizacijų atsakomybės visuomenei principus* [Superat, 2003, p. 28–46].

Konservatyvūs administracinės teisės tyrinėtojai teigia, kad paslaugos vartotojai yra teisės subjektai ir turi teises pareigas bei įgaliojimus, taip pat konstitucijoje suteiktas laisves. Todėl vartotojo ir piliečio sąvokos supriešinti nederėtų. Pavyzdžiui, sunku suvokti, kad kontinentinės Europos valstybių administracijos vakarietiško modernizmo kontekste remtų vartotojiškas nuostatas. Visa kontinentinės Europos vystymosi raida remiasi pilietiškumu ir piliečiu, kuris nėra joks klientas ar vartotojas, bet kuriam suteiktos visos teisės ginti savo teises bendraujant su viešąja administracija. Tam sukurti administraciniai teismai [Smalskys, 2007, p. 39–56].

Neretai kyla piliečio vaidmens diferenciacijos problema. Šiuolaikinėje valstybėje politinė administracinė ir ekonominė sistemos yra iš dalies atskirtos. Vienoje pusėje yra politinės visuomenės pilietis, kitoje pusėje – vartotojas, t. y. faktinis arba potencialus rinkos paklausos dalyvis. Iš dalies galima patvirtinti nuostatą, kad ir piliečio vaidmuo gali būti diferencijuotas: mokesčių mokėtojas, studentas, policijos įtariamasis, verslininkas ir t. t. Kiekvienas iš šių visuomenės sluoksnių turi savo pilietines teises ir pareigas ir niekada nebus tik paslaugų vartotojas.

Kai kurie terminai naujosios viešosios vadybos kontekste vartojami ne visai saikingai, antai *paslaugos vartotojui (klientui)* terminas. Kaip jau buvo minėta, šiuolaikinis viešasis administravimas turi daug paslaugos elementų, ypač dabar, kai demokratizavimo procesai vyksta daugelyje šalių. Tačiau yra viešųjų tarnybų, kurių veiksmams ne visada galima pritaikyti *paslaugos* terminą. Viešosios tvarkos pažeidėjo sulaikymas yra suverenios valdžios teisės aktas, ir jo ryšys su paslauga turi tik antraeilę reikšmę [Smalskys, 2007, p. 39–56].

Netarai kritiškai žiūrima į privačias viešąsias paslaugas ir verslo vadybos metodų diegimą, kritiškai vertinamos privačios viešosios paslaugos. Teigiama, kad pilietis jaučia esminį skirtumą, kai jo ekonominės laisvės ir teisės užtikrina viešojo administravimo subjektas ir kai tai daro privati bendrovė. Paradoksalu, kad naujosios viešosios vadybos kontekste kiekvieno piliečio teisės ir laisvės nesuteikia visiems vienodų galimybių naudotis tomis galimybėmis. Kaip jau buvo pastebėta, privatiūs subjektai, komerciniais pagrindais teikiantys viešąsias paslaugas, paverčia pilietį iš pagrindinių konstitucinių teisių gavėju į vartotoją, t. y. jo santykius su viešąja administracija perkelia iš administracinės teisės į privatinės teisės reguliavimo sritį. Privačiam subjektui geriau apsimoka teikti brangiai apmokamas paslaugas. Nemokamos viešosios paslaugos švietimo ar kitose srityse tampa mokamomis, lygybė ir paslaugų naudojimo visuotinumumas virsta socialine nelygybe, socialiniais skirtumais ir tampa išrinktųjų privilegija [Smalskys, 2007, p. 39–56].

Atsižvelgiant į naujosios viešosios vadybos reformų įgyvendinimo kritinius aspektus, vis labiau matomos daugelio šalių pastangos sukurti viešojo valdymo sistemą, kurioje vyrautų ne rinkos principai, bet demokratiniai sprendimai ir piliečių dalyvavimas juos priimant. Ši tendencija vadinama *naujuoju viešuoju valdymu*, angliškai – *Public Governance* ar *New Governance* (*viešuoju valdymu ar naujuoju valdymu*).

???

Kontroliniai klausimai

1. Kokios yra skirtingos naujosios viešosios vadybos sampratos?
2. Kokia naujosios viešosios vadybos reformų patirtis būdinga įvairiose pasaulio šalyse?
3. Kokiais trūkumais pasižymi naujoji viešoji vadyba?



Literatūra

1. Barzelay, M. *Breaking through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press, 1992.
2. Bealey, F. *The Blackwell Dictionary of Political Science*. Oxford: Blackwell Publishers, 1999.
3. Dvorak, J. Valstybės ir piliečių koodalyvavimas viešųjų paslaugų sferoje. *Pilietinė visuomenė: politikos įpilietinimo projekcijos* (mokslo red. V. Laurėnas ir K. Šerpetis). Klaipėda: KU leidykla, 2006, p. 218–219.
4. Flynn, N. *Public Sector Management*. London: SAGE Publications, 2007.
5. Flynn, N.; Strehl, F. (eds.) *Public Sector Management*. London: Prentice Hall, 1996.
6. Herbut, R. Zasadnicze przesłanki procesu reformowania administracji publicznej. *Administracja i polityka. Administracja i polityka w procesie przemian*. Pod red. I. Macek i A. Ferensa. *Acta Universitatis Wratislaviensis*. Wrocław, 2002, p. 9–25.
7. Hood, C. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*. 1991, vol. 69, No.1.
8. Lan, Z.; Rosenbloom, D. Public administration in transition? *Public Administration Review*. 1992, vol. 52, No. 6, p. 535–537.
9. Lane, J. E. *New Public Management*. London, New York: Routledge: Taylor & Francis Group, 2000.
10. Maldeikienė, A. Kas išties lemia Lietuvos kelią. *Atgimimas*. 2002, kovas 08–14.
11. Massey, A. *Managing the Public Sector*. Aldershot: Edward Elgar, 1993.
12. Osborne, D.; Gaebler, T. *Reinventing Government*, Reading, M: Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992.
13. Pollitt, Ch. *Managerialism and the public services: the Anglo-American experience*, Cambridge, Mass., USA: Basil Blackwell, 1990.
14. Smalskys, V. „Naujosios viešosios vadybos“ įgyvendinimo problemos kontinentinėje Europoje. *Naujoji viešoji vadyba* (ats. red. A. Raipa). Kaunas: Technologija, 2007, p. 39–56.
15. Superat, J. Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management. *Administracja publiczna / Public Administration. Studija krajowe i międzynarodowe. National and International Studies. Zeszyty naukowe wyszej szkoły administracji publicznej w Białymstoku*. 2003, 2: 28–46.
16. Toonen, T. On the Administrative Condition of the Politics: Administrative Transformation in the Netherlands. *West European Politics*. 1996, vol. 19, No. 3, p. 609–632.
17. Walsh, K. *Public Services and Market Mechanisms*. London: Macmillan Press LTD, 1995.
18. Weber, M. ‚Bureaucracy‘ in J. M. Shafritz, A. C. Hyde, eds. *Classics of Public Administration*. Boston: Thomson Wadsworth, 2007.

3. Naujasis viešasis valdymas

Naujasis viešasis valdymas (*angl.* New Governance), kuris dar kartais vadinamas *naująja viešąja tarnyba* (*angl.* New Public Service), tampa naujuoju XXI a. pradžios viešojo administravimo modeliu. Kai kas dėl to kalba ir apie paradigmą viešojo administravimo teorijos ir praktikos lūžį. Yra dvi nuomonės dėl naujojo viešojo valdymo. Viena – kad tai yra naujosios viešosios vadybos (*angl.* New Public Management) papildinys, kita – kad naujasis viešasis valdymas yra atskiras, savarankiškas valdymo modelis, kuris savotiškai oponuoja naujajai viešajai vadybai. O kaip yra iš tikrųjų?

Naujoji viešoji vadyba, atsiradusi Vakarų pasaulyje kaip naujas, originalus valdymo modelis, iš esmės reiškė viena – privataus verslo metodų perkėlimą į viešąjį sektorių ir viešąjį administravimą. Ji pasižymėjo originaliais abstrakčiais principais ir konkrečiais įgyvendinimo metodais. Tarp principų vyravo ekonomizacijos principas, reiškiantis galutinių rezultatų siekimą daugiausia remiantis kiekybiniais išmatuojamais rodikliais bei vadybinį pranašumą prieš politinį ir teisinį veikimo būdus. Vadovui naujoji viešoji vadyba suteikė ne tik daugiau laisvės priimančioms sprendimams, bet ir daugiau atsakomybės už viso kolektyvo darbo rezultatus. Naujoji viešoji vadyba buvo linkusi pateisinti beveik bet kokių veiksmingų priemonių pasirinkimą siekiant tikslų. Joje dominavo 3E (*angl.*) efektyvumo koncepcija, kur ekonomiškas (*angl.* economy) ir efektyvumas (*angl.* efficiency) vaidino lemiamą vaidmenį, o 3 E – veiksmingumas (*angl.* effectiveness) – kaip tikslų pasiekimo laipsnis – buvo svarbus daugiau ekonomiško ir efektyvumo prasme. Viešojo administravimo reformų tikslai buvo siejami su techniniu arba operatyviniu efektyvumo tobulinimu, siekiant gauti daugiau procesų išeigų, panaudojus mažesnius indėlius. Šis modelis iš visų penkių viešojo administravimo funkcijų: persikirstymo, paskirstymo, reguliavimo, institucijų kūrimo ir paslaugų teikimo absoliutino penktąją – paslaugų teikimo

funkciją suteiktų paslaugų efektyvumo prasme. Šiuo požiūriu jai buvo svarbus ir paslaugų klientų pasitenkinimo suteiktomis paslaugomis laipsnis, kaip įrodantis paslaugų efektyvumą ir veiksmingumą. Tačiau platesnė diskusija visuomenėje naujai viešajai vadybai buvo nebūtina – svarbiausia buvo kiekvieno atskiro kolektyvo vadybininko sugebėjimai telkti komandą, o sutelkus ir atlikus užduotis, konkrečiai parodyti jų atlikimo greitį, sąnaudas ir klientų pasitenkinimo paslaugomis lygį. Tam buvo naudojami konkretūs privačiame sektoriuje taikyti metodai – sugretinimas (*benchmarking*), prioritetinis planavimas, globalaus biudžeto (*global budgeting*) sudarymas, visuotinės kokybės vadyba ir kt. Būtina turėti omenyje, kad visa naujosios viešosios vadybos institucinė sąranga veikė horizontaliu tinkliniu, o ne tradiciniu hierarchiniu būdu. Todėl ją įvesti centralizuotose viešojo administravimo institucijose (pvz., ministerijose) buvo sunkiau negu decentralizuotose struktūrose (pvz., savivaldybėse). Sugretinimo metodas reiškia lyginimo būdu nustatyti pirmaujančias ir atsiliekančias organizacijas, kad būtų galima mokytis ir perimti gerąją praktiką iš labiau pažengusiųjų organizacijų. Paprastai viešajame administravime yra nustatomos (sugrupuojamos) pirmaujančios, vidutiniškos ir atsiliekančios organizacijos. Prioritetinis planavimas reiškia atsiliekančių, dažniausiai paskutinėse vietose esančių suplanuotų, bet neįvykdytų arba tik iš dalies įvykdytų programų perkėlimą kitų metų plane į vietas, kurioms skiriamas pirmumas tam, kad jos iš atsiliekančių taptų bent jau vidutiniškomis. Globalaus biudžeto sudarymo principai apima didesnę organizacijos vadovo laisvę, bet kartu ir didesnę atsakomybę taupant organizacijos lėšas, taip pat jas paskirstant, pvz., leidžiant tais metais sutaupytas lėšas ne gražinti, o pervesti į kitų metų biudžetą arba, pvz., įgyvendinant projektą vadovui suteikti teisę savo nuožiūra ar prireikus pervesti lėšas „iš vienos biudžeto eilutės į kitą biudžeto eilutę“. Visuotinė kokybės vadyba šiuo atveju reiškia kokybės normų (normatyvų) ir standartų laikymąsi, pvz., suteikiant viešąsias paslaugas pagal ISO 9000 kokybės standartus.

Kodėl naujasis viešasis valdymas XXI a. pradžioje kilo kaip naujosios viešosios vadybos pakaitalas? Naujoji viešoji vadyba pasižymėjo ne tik pranašumais prieš tradicinį viešojo administravimo modelį, bet ir trūkumais dėl kiekybinių išmatuojamų rodiklių pranašumo prieš kokybinius, taip pat gausėjančios tiems rodikliams įvertinti reikalingos tikrintojų armijos. Be to, valstybės funkcijų mažinimas, o kartais ir jų

perleidimas privačioms bei nevyriausybinėms organizacijoms ne visada pasiteisindavo ne tik socialiniu, bet net ir ekonominiu požiūriu. Programinio kontraktavimo principas įnešė daug netikrumo sudarinėjant darbo sutartis viešajame sektoriuje, o psichologinė įtampa darbo rinkoje tapo kasdieniu reiškiniu. Ir nors prieš 30–20 m., kai daug kur pasaulyje buvo įvedama naujoji viešojo vadyba, labai pagausėjo nevyriausybinių organizacijų, faktiškai paslaugų teikimas programiniu kontraktavimo būdu buvo dažniau patikimas privačioms organizacijoms. Rytų Europos šalyse po pirmųjų pokomunistinių metų euforijos dėl nevyriausybinių organizacijų reikšmės vėliau jų aktyvumas gerokai prislopo, o Lietuvoje, 2004 m. šaliai įstojus į Europos Sąjungą, netgi sumažėjo. Tam didelės reikšmės turėjo tai, kad Europos Sąjungos fondai po 2004 m. Rytų Europos šalių nevyriausybiniams organizacijoms nebeskyrė lėšų. Tuo pačiu metu visuomenėje nugalėjo palankus ir autoritetingas požiūris į verslą. Verslo aplinkos gerinimo klausimai tapo visų ekonominių, socialinių ir politinių procesų dominante. Visos politinės partijos, net ir Lietuvos socialdemokratų partija verslo interesų saugojimą iškėlė virš kitų – socialinių ir kultūrinių interesų. 2000 m. atlikti politologiniai tyrimai Lietuvoje patvirtino tą faktą, kad šalyje stiprėja liberalaus, marginalinio modelio elementai, o tokių nuoseklų plaukimą liberalaus, į socialinę atskirtį orientuoto modelio kryptimi savo darbais, ne retorika, palaikė visos be išimties didžiosios Lietuvos politinės partijos. *Liberalus marginalinis modelis reiškia didelį laisvos rinkos ekonomikos vaidmenį ir rinkos savireguliaciją, mažą valstybinį reguliavimą ir marginalinių socialinės atskirties grupių visuomenėje egzistavimą.* Kiekybiniu būdu liberalus marginalinis modelis apibrėžiamas pagal dekomodifikacijos laipsnis socialinėje apsaugoje. Dekomodifikacijos rodiklis liberaliame marginaliniame modelyje (jeigu jį palyginsime su korporatyviniu arba universaliu socialdemokratiniais modeliais) rodo sudėtingas sąlygas „įeiti“ į socialinės apsaugos sistemą ir lengvas sąlygas iš jos „išeiti“, pvz., sudėtingas, dažnai nepalankias kvalifikacines sąlygas gauti socialines išmokas arba socialines paslaugas. To sudėtingumo lygis priklauso nuo potencialaus gavėjo buvusio dalyvavimo darbo rinkoje rezultatų, t. y. buvusio atlyginimo ar darbo stažo, tačiau dažnai, jeigu toje rinkoje nebuvo dalyvauta arba buvo nepakankamai dalyvauta, tai asmuo neturi galimybės gauti socialinę išmoką arba socialines paslaugas. Ypatingais atvejais socialinės paslaugos tokiam asmeniui suteikiamos pagal testavimo principą, t. y. patikrinus asmeninio turto dydį ir gyvenimo sąlygas. Universaliame

socialdemokratiniam modelyje – atvirkščiai, teisės į socialines paslaugas ar socialines išmokas dažnai yra įgyjamos pagal „socialinės pilietybės“ teisę. Korporatyvinis modelis pagal dekomodifikacijos laipsnį užima tarpinę padėtį tarp liberalaus marginalinio ir universalaus socialdemokratinio modelių.

Kai kurios partijos ir institucijos Lietuvoje (Lietuvos liberalų ir centro sąjunga, Lietuvos liberalų sąjūdis, Lietuvos laisvosios rinkos institutas) netgi deklaratyviai, retoriškai atsisakė socialinės gerovės valstybių ir socialinės rinkos ekonomikos vertybių. Ekonominės globalizacijos pasiekimai ir geri ekonomikos augimo tempai pasaulyje dar labiau palaikė nuomonę dėl verslo pirmenybės kitų socialinių darinių atžvilgiu. Maždaug nuo XX a. dešimtojo dešimtmečio (visų pirma anglosaksų kraštuose) ėmė silpnėti „viešųjų gėrybių“, socialinės gerovės ir socialiai orientuotos politikos argumentai. Ekonominė paradigma sujaukė tradicinės kultūros politikos nuostatas [Trilupaitytė, 2009, p. 17]. Ekonominė paradigma čia reiškia *homo economicus* įsigalėjimą, kuris veikia pagal asmeninės naudos principą. Visi socialiniai mokslai, sekdami ekonomine paradigma, persiima ekonominėmis vertybėmis bei sąvokomis ir pirmiausia siekia ekonominių tikslų, pvz., BVP augimo, ekonominio efektyvumo ir pan. Ekonominėje paradigmoje į antrą planą nueina *homo sociologicus*, kuris vadovaujasi taisyklėmis. Ekonominio žmogaus vertybių vyravimas gali įnešti sumaištį į sociologinio žmogaus pasaulį, nes, pvz., biurokratija pagal savo prigimtį ir daug amžių egzistavusį hierarchinį administravimo modelį daugiau yra linkusi į vadovavimąsi taisyklėmis.

Ekonominių vertybių ir privataus verslo suabsoliutinimas turėjo pasaulyje ne tik teigiamų, bet ir neigiamų pasekmių. Akivaizdu, kad 2008–2009 m. ekonominė krizė JAV ir kitose pasaulio šalyse kilo ne tik dėl objektyvių kapitalizmo sistemos raidos priešasčių, bet ir dėl subjektyvaus valdančiųjų nesugebėjimo kontroliuoti ir reguliuoti didelių tų pačių valdančiųjų išaikvojimų bei piktnaudžiavimų valdymo ir finansinėse srityse. Tai apėmė tiek verslą, tiek ir viešąjį administravimą. Akivaizdus liberalcentristo Vilniaus mero pralaimėjimas savivaldybių tarybų rinkimuose 2007 m. pasireiškė ne dėl mero vadybinių sugebėjimų „prikeliant“ Vilnių, bet dėl įtarimų korupcija ir piktnaudžiavimais. To meto savivaldybės administracija įkūnijo visus geriausius ir blogiausius naujosios viešosios vadybos įgyvendinimo bruožus – puikiai vadybiškai organizuotus Vilniaus gražinimo darbus ir įtarimus dėl viešųjų bei priva-

čiųjų interesų painiojimo. Vakaruose korupcijos pasireiškimų padaugėjo po 1980–1990 m., kai ėmė išivyrauti verslo dvasia net ir viešajame administravime. Rytų Europa ir Lietuva „prisijungė“ prie Vakarų tuo metu, kai neigiamos globalizacijos ir liberalizacijos pasekmės pasiekė apogėjų, o tradicinės moralinės-etinės valdančiųjų savybės pasidarė ne tokios svarbios kaip anksčiau – vadinamoju Vakarų „auksiniu“ 1960–1970 m. laikotarpiu. Kraštutinis individualizmas, neįjautrus postemocionalizmas ir destruktivus postmodernizmas tapo naujausiųjų laikų dvasia ir kūnu, o tai skatino senųjų tradicinių vertybių traukimąsi. Postemocionalizmas reiškia „šalto, apskaičiuoto proto“, paremto asmeninės ekonominės naudos siekimu, vyravimą, kai žmogiškos emocijos ir humanitarinės vertybės tampa kliūtimis tenkinant ekonominių interesą. Destruktivus postmodernizmas šiuo atveju reiškia istorijos pažangos ir dėsningumų atsisakymą, kai žmonija suprantama kaip jau pabaigusi vykdyti savo istorinę misiją, nebegalinti suteikti naujų pažinimo galimybių ir galinti atkartoti tik seno nuotrupas. Postmodernizmas neigia tradicinių socialinių ir humanitarinių vertybių svarbą, pripažįsta pasaulio ir vertybių egzistavimą tik kaip fikcijas.

Naujosios, globalizacijos ir liberalizmo vertybės sujaukė pasaulį, toli gražu nepasiūlydamos kokių nors kitų – kilnesnių moralinių siekiamybių. Faktiškai paskutiniajame praėjusio amžiaus dešimtmetyje Vakarų šalis pasiekė savotiško „moralinio nuopolio“ stadiją, o Rytų Europa dėl savo orientavimosi į Vakarus atsidūrė labai dviprasmiškoje situacijoje, joje moralinė-etinė aplinka po rinkos ekonomikos šoko terapijos buvo dar blogesnė negu Vakaruose. 2008–2009 m. ekonominė krizė tik „oficialiu rakursu“ atskleidė per 30 metų Vakaruose brendusias piktžaidzes, pirmiausia etinėje-moralinėje srityje. Todėl natūralu, kad naujoji viešoji vadyba dėl minėtų priežasčių tapo vis labiau kritikuojama, o pirmiausia kritikuojama dėl nevaržomos „laukinio kapitalizmo“ dvasios išsigalėjimo. Buvo būtinas naujas – „su žmogišku veidu“ susijęs valdymo modelis. Ir tokiu šiais laikais tampa *naujasis viešasis valdymas* (*New Governance*) arba *naujoji viešoji tarnyba* (*New Public Service*). Būtina pažymėti, kad „kapitalizmo su žmogišku veidu“ teorija ir praktika jau yra egzistavusi pokariniam Vakarų pasaulyje, kai daugelyje jo šalių, ypač Europos šiaurinėje dalyje, buvo sukurtos socialine rinkos ekonomika besiremiančios socialinės gerovės valstybės. Universalaus socialdemokratinio modelio Skandinavijos šalys ir ilgą laiką krikščionių demokratų valdoma Vokietijos Federacinė Respublika (kur buvo suderin-

tas krikščioniškasis socialinis mokymas ir rinkos ekonomikos postulatai) gali būti ryškiausi tokių gerovės valstybių pavyzdžiai. Tačiau paskutiniaisiais praėjusio amžiaus dešimtmečiais pasaulyje įvykusi globalizacija ir liberalizacija nebeleido egzistuoti senojo stiliaus, faktiškai nacionalinėmis valstybėmis besiremiančiam socialdemokratiniam gerovės modeliui. Šiais laikais reikia naujoms sąlygoms tinkamo „kapitalizmo su žmogišku veidu“. **Naujasis viešasis valdymas** – tai viešojo administravimo modelis su šiek tiek kitose vietose sudėliotais akcentais, su platesniu piliečių dalyvavimu valdyme, korupcijos apribojimu, policentrinės demokratijos, skaidrumo, atsakomybės ir kitų moralinių-etinių savybių iškelimu, geru tarpinstituciniu bendradarbiavimu bei aktyvia nevyriausybinių organizacijų veikla. Ir nors naujasis viešasis valdymas dar nėra tapęs kasdiene administracijos elgsena, bet šiuolaikinių socialinių mokslininkų, politikų ir administratorių vis dažniau pabrėžiamas tarptautiniuose forumuose ir seminaruose kaip siektinas modelis, kuris gali sutrukdyti tolimesnei viešojo sektoriaus ir viešojo administravimo diskreditacijai. Naujojo viešojo valdymo aktualumas Rytų Europai ir Lietuvai yra dar didesnis negu Vakarams, nes čia mes turime per mažai socialinio pasitikėjimo (*social trust*) ir per daug asimetrinės informacijos (*asymmetrical information*). Rytų Europoje ir Lietuvoje paplitęs netinkamas darbdavių elgesys su darbuotojais, žodžio nesilaikymas, darbuotojų išnaudojimas, kiti darbo aplinką neigiamai veikiantys ir darbo našumą smukdantys reiškiniai. Kitais žodžiais tariant, Rytų Europoje ir Lietuvoje trūksta korporatyvinės socialinės atsakomybės, kuri reiškia ne tik darbdavio rūpinimąsi darbuotojų tiesioginiais atlyginimais, bet ir visa organizacijoje bei už jos ribų esančia aplinka, kuri daro įtaką darbuotojų darbo rezultatams. Tai gali būti rūpinimasis darbuotojų darbo vietos aplinka, kvalifikacijos kėlimo galimybėmis, poilsio organizavimo sąlygomis, draudimo galimybėmis ir kt. Šiuo požiūriu Rytų Europos ir Lietuvos organizacijos ryškiai nusileidžia Vakarų organizacijoms. Socialinio pasitikėjimo ir korporatyvinės socialinės atsakomybės trūkumas, asimetrinės informacijos egzistavimas Rytuose labiau negu Vakaruose trukdo verslo ir verslo, viešojo administravimo ir verslo, viešojo administravimo ir viešojo administravimo, verslo ir NVO (nevyriausybinių organizacijų), viešojo administravimo ir NVO bei NVO ir NVO santykiams. Kaip pavyzdį Lietuvoje palieskime asimetrinę informaciją. 2007 m. atlikus Vilniaus ir Ukmergės savivaldybių sąveikos su nevyriausybėmis organizacijomis tyrimą, paaiškėjo, kad Ukmergės rajone yra kelios „ly-

gesnės už lygias“ nevyriausybinių organizacijos, kurioms visada buvo suteikiama pradinė informacija ir lėšų projektams. Tačiau tame pačiame Ukmergės rajone nustatyta ir savivaldybės administracijos ignoruojamų organizacijų, nuo kurių informacija buvo slepiama, užkertamas jai kelias. Toks NVO skirstymas į privilegijuotas ir diskriminuojamas organizacijas pasireiškė dėl kelių priežasčių, iš kurių ne paskutinę vietą užėmė kai kurių organizacijų pataikavimas savivaldybės darbuotojams arba, atvirkščiai, kritika jos atžvilgiu. Naujasis viešasis valdymas iš esmės gali pakeisti asimetrinės informacijos proporcijų problemą. Jis gali tapti postūmiu trukdant toliau degraduoti Lietuvos viešojo administravimo sistemai ir padidinti piliečių pasitikėjimą ja. **Naujojo viešojo valdymo tikslas** – pagerinti visus keturis „socialinio kapitalo“ dėmenis: socialinius ryšius, pilietinį dalyvavimą, veikimą bendradarbiaujant ir abipusę paramą bei įtaką.

Pastaraisiais metais, šiek tiek atslūgus žavėjimuisi naująja viešąja vadyba, vis dažniau pabrėžiama, kad viešajame administravime turėtų vyrauti sąvokos *demokratija*, *savigarba* ir *pilietis*, o ne *rinka*, *konkurencija* ir *klientas*. Naujos besiformuojančios ideologijos pagrindą sudaro pilietiškumo, bendruomenės ir pilietinės visuomenės teorijos bei organizacinis humanizmas. **Naujasis viešasis valdymas remiasi demokrati-ja, tarnavimu visuomenei ir yra savotiška alternatyva naujajai viešajai vadybai**, kuri grindžiama ekonomikos teorija ir individualiais interesais. Naujasis viešasis valdymas pabrėžia, kad valstybės tarnautojų darbas pirmiausia yra tarnavimas, o ne valdymas ir manipuliavimas raginimais bei skatinimais. Jis teigia, kad piliečių dalyvavimas yra esminė prielaida demokratiškam valdymui, nes pilietiškumas reiškia ne vien individualius interesus, bet ir socialines vertybes, siekius ir rūpinimąsi kitais. Piliečiai laikomi valdžios „savininkais“ ir manoma, kad viešojo administravimo tarnautojai turi tarnauti piliečiams, atsižvelgdami į demokratinės visuomenės daugiasluoksnę atsakomybę, etiką ir atskaitomybę [Domarkas, 2004, p. 11]. Naujojoje viešojoje vadyboje pripažinta 3E efektyvumo koncepcija naujajame viešajame valdyme kai kurių autorių buvo papildyta [Loffler, 2003, p. 478–488, Guogis, 2006], o kai kurių autorių pakeista [Backūnaitė, 2006, p. 20] kitų (papildomų) 3E koncepcija – socialiniu teisingumu (*angl. equity*), lygybe (*angl. equality*) ir etika (*angl. ethics*). Ši nauja 3E koncepcija reiškia, kad nuo 2000 m. reformose pradėjo vyrauti orientacija į kitas institucines ir administracines vertybes [Backūnaitė, 2006, p. 20]. Jeigu ir nepritarsime

tokiai radikaliam nuomoniui ir sutarsime, kad su trimis naujomis E tai yra tik papildyta – šiuo požiūriu – 6E koncepcija, tai ir tokiu atveju naujojo viešojo valdymo akcentai, palyginti su naująja viešąja vadyba, yra jau kitose vietose. Pažvelkime į 6 lentelę.

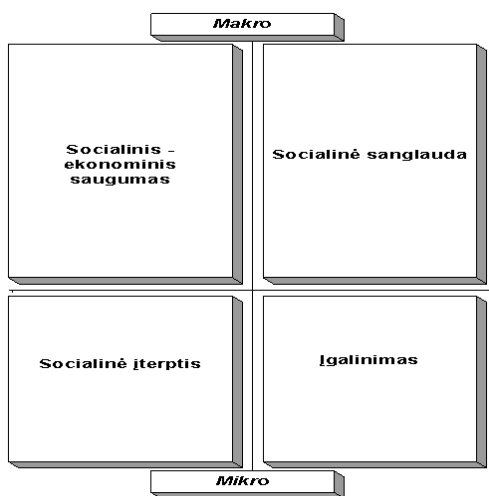
6 lentelė. Pagrindinės viešojo administravimo modelių charakteristikos

	Tradicinis viešasis administravimas	Naujoji viešoji vadyba	Naujasis viešasis valdymas
Piliečių ir valstybės santykiai	Paklusnumas	Teisių suteikimas	Įgaliojimas
Aukštesniųjų pareigūnų atskaitomybė	Politikams	Vartotojams	Piliečiams ir socialiniams partneriams
Nukreipiantys principai	Taisyklių ir reglamentų laikymasis	Produktyvumas ir rezultatai	Atskaitomybė, skaidrumas ir dalyvavimas
Sėkmės kriterijai	Procesas ir išeiga	Išeiga	Procesas
Pagrindiniai požymiai	Bešališkumas	Profesionalumas	Atsakingumas

Šaltinis: Domarkas, Juknevičienė, 2007, p. 27.

Naujasis viešasis valdymas – tai į socialumą ir visuomeniškumą nukreiptas valdymo modelis. Tuo jis skiriasi nuo individualistinio naujosios viešosios vadybos požiūrio. Nors Rytų Europoje bei Lietuvoje naujoji viešoji vadyba pasireiškė labai nežymiai, socialumo trūkumas čia irgi atsispindėjo daugelyje valstybės organizavimo sričių. Per pastaruosius 20 nepriklausomybės metų socialumo trūko tradiciškai labiau valstybės globos reikalaujančiose srityse kaip kultūra, švietimas, sveikatos ir socialinė apsauga. Įvertinant, kas šiose srityse yra gera, o kas yra bloga, reikia naujoviškai suformuluoti pačią pažangos kriterijų problemą. Vienu iš pažangesnių kriterijų turėtų tapti „socialinės kokybės“ laipsnis [Bernotas, Guogis, 2006, p. 54]. „Socialinę kokybę“ sudaro kvadrantas, kurio kairės viršuje yra „socialinis-ekonominis saugumas“ (*angl.* socio-economic security), kairės apačioje – „socialinė įterptis“ (*angl.* social inclusion), dešinės viršuje – „socialinė sanglauda“ (*angl.* social cohesion), o dešinės apačioje – „įgalinimas“ (*angl.* empower-

ment). „Socialinį-ekonominį saugumą“ išreiškia vienokios ar kitokios asmens pajamos. Tai gali būti atlyginimas už darbą, dividendai ar socialinės išmokos. „Socialinę įterptį“ faktiškai sudaro visa tai, kas yra ne „socialinė atskirtis“, suprantant ją kaip priklausymą formaliems dariniams, institucijoms ir organizacijoms. „Socialinei sanglaudai“ priklauso neformalus, asmeniniai ir bendruomeniški socialiniai ryšiai. Čia ypač svarbūs „socialinio kapitalo“ ir „socialinio pasitikėjimo“ dydžiai. „Įgalinimą“ sudaro atskirų asmenų arba kolektyvinės galimybės priimti (galutinius) sprendimus ir patiems, o ne aplinkybėms veikti savo gyvenimą (2 pav.).



2 pav. „Socialinės kokybės“ kvadrantas

Ypatingą reikšmę naujasis viešasis valdymas turi ne tik aktyvinant įvairius visuomenės darinius, bet ir siekiant panaikinti socialinę atskirtį. Jis aktyvina marginalinių grupių savirealizaciją, savigarbą ir savarankiškumą, skatina jas kelti kvalifikaciją ir ieškoti darbo, priimti sprendimus, užuot pasiklojus besąlygišku priklausymu nuo valstybės ir jos išmokų. Naujasis viešasis valdymas teigiamai veikia darbo etiką, tad kaip niekada anksčiau susilieja aukštesnė verslo ir viešojo administravimo etika, kūrybinės žinių ekonomikos skatinimas ir aktyvi socialinė politika. Vi-

suomenės sąrangoje ima vyrauti socialinis ir žmogiškasis, o ne spekuliatyvus finansinis kapitalas, ekonomikos pagrindai yra tvirti, o ne „burbuliniai“. 2008–2009 m. ekonominė krizė atskleidė naujojo viešojo valdymo būtinybę, o 2009 m. politiniai įvykiai Lietuvoje parodė, kad būtina įvardyti ir apibrėžti naujai besiformuojančią teorinę ir praktinę paradigmą, ir tai yra labai svarbus mokslo, pirmiausia viešojo administravimo ir sociologijos mokslų uždavinys.

Naujasis viešasis valdymas yra dar vienas viešojo administravimo raidos modelis, kurio tikslas padaryti viešąjį administravimą efektyvesnį. ***Kaip ir ankstesniems – tradiciniam vėberiniam bei naujosios viešosios vadybos modeliams, taip ir naujam viešajam valdymui yra svarbūs efektyvumo elementai, kuriuos sudaro strateginis planavimas, racionalus išteklių naudojimas, tarnautojų profesionalumas ir organizacijos pokyčių valdymas.*** Naujam viešajam valdymui mažiau svarbi naujoji viešoji vadyba kaip entrepreneriška („verslininkiška“) valdžia, tačiau jam svarbūs naujosios viešosios vadybos skleisti visuotinės kokybės vadybos, besimokančios organizacijos, informacinių technologijų reikšmės ir elektroninės valdžios bei administracinio kūrybingumo elementai. Išskirtinį naująjį viešąjį valdymą daro jo orientacija į demokratijos plėtrą – darbuotojų dalyvavimą valdyme, piliečių dalyvavimą valdyme, veiklos skaidrumą ir atvirumą, elektroninę demokratiją, gerą tarpinstitucinį bendradarbiavimą ir demokratijos plėtrą darbo vietoje. Galima teigti, kad visi šie išvardyti įvairius administravimo modelius jungiantys elementai sudaro šiuolaikinio viešojo administravimo tobulinimo modelio bruožus, tačiau nuo XXI a. pradžios daugelis valdymo akcentų atsiduria naujojo viešojo valdymo pusėje. Tradiciniame viešajame administravime vyravo monocentrinė sistema, naujai viešajai vadybai buvo svarbus autonominis organizacijų pobūdis, o ***naujam viešajam valdymui ypač svarbi tampa reali savivalda ir valdymo pliuralizmas, tokią sistemą galima įvardyti policentrine sistema*** (7 lentelė).

Viešojo sektoriaus efektyvumas šiame naujoviškame modelyje pasiekiamas nebūtinai taikant privataus verslo metodus, bet pasitelkiant žmogiškąjį kapitalą, motyvacijas, socialinės atsakomybės ir kūrybiškumo siekimą. Jau iš naujosios viešosios vadybos ir informacinės žinių visuomenės laikų į naująjį viešąjį valdymą „ateina“ ***tinklaveikinis pobūdis***. Kaip rašė Manuelis Kastelsas (Manuel Castells), „yra tokia istorinė tendencija, kad informacijos amžiuje vis daugiau vyraujančių funkcijų ir procesų jungiami į tinklus. Tinklai tampa nauja mūsų visuomenių socia-

line morfologija, o tinklaveikos logikos sklaida iš esmės keičia gamybos, patirties, galios ir kultūros procesų eigą bei rezultatus“ [Castells, 2005, p. 453].

7 lentelė. Viešojo administravimo modelių palyginimas

<i>Kriterijus</i>	<i>Tradicinis viešasis administravimas</i>	<i>Naujoji viešoji vadyba</i>	<i>Naujasis viešasis valdymas</i>
Valdymo metodas	Hierarchija	Rinka	Tinklas
Normatyvinis pagrindas	Administracinė teisė	Kontraktai	Susitarimai
Vadovavimo stilius	Biurokratinis administravimas	Vadyba	Partnerystė ir konsultacijos
Santykių pobūdis	Dominavimas ir subordinacija	Konkurencija ir bendradarbiavimas	Lygybė ir tarpusavio priklausomybė
Veiklos tikslas	Tvarkos konsolidavimas	Pokyčių provokavimas	Socialinio pasitikėjimo vystymas
Veiklos orientacija	Procedūros	Rezultatai	Poreikiai
Organizacinis statusas	Monocentrinė sistema	Autonominė sistema	Pilietinė visuomenė, policentrinė sistema

Šaltinis: Czaputowicz, 2007, p. 31.

Negalima paneigti to fakto, kad administravimo srityje tinklai atsikovoja savo teises iš galios, pirmiausia politinės galios lauko. Pasak M. Kastelso, „tinklaveikos logika labiau skatina aukštesnio lygmens socialinę determinaciją negu ta, kurią skatina tinkluose išreikšti specifiniai socialiniai interesai: srautų galia ima viršų galios srautų atžvilgiu“. Tokį M. Kastelso pastebėjimą galima puikiai iliustruoti nevyriausybių organizacijų veiklos specifika, kai informacijos ir veiklos tinkle lygis tampa NVO sėkmių ar nesėkmių atvejais. Perfrazuojant galima pasakyti – „jeigu tavęs nėra tinkle, tavęs nėra niekur“. Bet kurios viešosios institucijos tokio modelio sėkmę lemia jos aukštesnė arba žemesnė vieta tinklo struktūroje. Galima teigti, kad naujajai viešajai vadybai pradėjus įjungimo į tinklą procesą, kai yra naujasis viešasis valdymas, *dalyvavimo, įterpties ir skaidrumo metodai tampa ne tik priemone, bet ir veiklos*

tikslu. Naujajame viešajame valdyme jo tinklaveikinis pobūdis, palyginti su naująja viešąja vadyba, įgauna policentrinio veikimo stilių.

Atskiro aptarimo reikalauja naujojo viešojo valdymo santykis su visa šiuolaikine socialine, ekonomine ir politine santvarka. Jeigu mes pripažįstame, kad daugelį pasaulio valstybių užvaldė globalus kapitalizmas, tai reikia atsakyti į klausimą, koks yra naujojo viešojo valdymo santykis su šiuo kapitalizmu.

Šiuolaikiniame pasaulyje, kaip teigia Džonas Grėjus (John Gray), vyraujančios nuomonės – politikoje, žiniasklaidoje ir versle – yra tiek nutolusios nuo tikrovės, kad jau nebepajėgia atskirti utopijos nuo realybės. Jis teigia, kad globali laisvoji rinka yra ne ekonominės evoliucijos, o dirbtinai sukurto politinio projekto rezultatas. Ir šiame projekte esantys gilūs prieštaravimai jau dabar sukėlė daugybę nereikalingo skausmo [Gray, 2006, p. 277–278]. Naujoji viešoji vadyba buvo susijusi su tuo, ką Dž. Grėjus aprašė taip: „Globalios rinkos varomąja jėga yra kūrybinga destrukcija, ir šis procesas, kaip ir ankstesnėse rinkose, nevyksta ramiai ir sklandžiai. Jis pasireiškia ekonominių bumų ir nuosmukių ciklais, spekuliatyviomis manijomis ir finansinėmis krizėmis. Kaip ir kapitalizmas praeityje, globalus kapitalizmas nepaprastą savo produktyvumą pasiekia naikindamas senąsias institucijas, profesijas ir gyvenimo būdą. Jozefas Šumpeteris (Joseph Schumpeter) kapitalizmą suprato, ko gero, geriau nei daugelis kitų XX a. ekonomistų. Jis suprato, jog tokia sistema, palikta likimo valiai, gali nesunkiai sugriauti ir visą liberalią civilizaciją. Todėl jis ir pasisakė už tai, kad kapitalizmas turi būti tramdomas ir kad vyriausybė turi aktyviai dalyvauti derinant kapitalizmo dinamiškumą ir socialinį visuomenės stabilumą. Visa tai tinka ir šiandieninėms globalioms rinkoms“ [Gray, p. 278]. Įvykus 2008–2009 m. ekonominei krizei ir įvertinus tai, kad rinkos sistema ne tik neišsaugo visuomenės sanglaudos, bet pati ją ir griaua, galime teigti, jog informaciniai tinklai naujojo viešojo valdymo atveju turi tarnauti žmogiškumui ir juo paremtam dvasiniam visuomenės raidos procesų supratimui. Atsakymas dėl naujojo viešojo valdymo santykio su naująja viešąja vadyba yra maždaug per vidurį – ***jeigu naujasis viešasis valdymas ir nėra savo esme visai priešingas naująjai viešajai vadybai, tai jis ją gerokai pagilina ir praplečia, suteikdamas humanišku bruožų, nukreipiančių jį prieš nesąžiningumą, uždaramą ir korupciją.***

Išnagrinėjus naujojo viešojo valdymo principus būtina aptarti šiuolaikines politikos ir administravimo sąveikos aktualijas.

???

Kontroliniai klausimai

1. Kuo skiriasi naujojo viešojo valdymo ir naujosios viešosios vadybos modeliai?
2. Kuo yra panašūs naujojo viešojo valdymo ir naujosios viešosios vadybos modeliai?
3. Apibrėžkite naujojo viešojo valdymo modelį.
4. Apibrėžkite *socialinės kokybės* kvadrantą ir paaiškinkite jo ryšį su naujuoju viešuoju valdymu.
5. Paaiškinkite naujojo viešojo valdymo santykį su šiuolaikinio kapitalizmo sistema.



Literatūra

1. Backūnaitė, E. Administracinių reformų viešajame sektoriuje raida: konvergencijos ir divergencijos paieškos. *Viešoji politika ir administravimas*. 2006, Nr. 18, 20.
2. Bernotas, D.; Guogis, A. *Globalizacija, socialinė apsauga ir Baltijos šalys*. Vilnius, 2006.
3. Castells, M. *Tinklaveikos visuomenės raida*. Vilnius, 2005.
4. Czaputowicz, J. The Influence of Globalisation Upon Public Governance. *Viešasis administravimas*. 2007, Nr. 1–2, p. 31.
5. Domarkas, V. Naujieji viešojo administravimo raidos akcentai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2004, Nr. 7, 11.
6. Domarkas, V.; Juknevičienė, V. Viešojo administravimo paradigmos kaitos iššūkiai šio sektoriaus žmoniškųjų išteklių raidai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2007, Nr. 19, p. 27.
7. Gray, J. *Apgaulinga viltis*. Vilnius, 2006.
8. Guogis, A. Kai kurie korporatyvinės socialinės atsakomybės ir socialinio teisingumo aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2006, Nr. 18.
9. Löffler, E. The Administrative State in Western Democracies. In Peters B.G., Pierre J. (Eds.) *Handbook of Public Administration*. London, 2003.
10. Trilupaitytė, S. Kūrybinės industrijos: nauja kultūros politikos galimybė ar naujosios ekonomikos ideologija. *Kultūros barai*. 2009, Nr. 5, p. 17.

IV skyrius

Viešojo administravimo ir viešosios politikos santykis

1. Politikos ir administravimo sąveika viešajame valdyme

Jau beveik du dešimtmečius tęsiasi šalies valdymo pertvarka, nukreipta į rinkos ekonomikos vystymą, vartojimo skatinimą, demokratiškesnių procesų plėtrą, siekiant efektyvesnio viešojo valdymo visuose viešojo sektoriaus lygmenyse ir srityse. Tačiau reikia pripažinti, kad šiame laikotarpyje „reformų architektų“ klaidos, negebėjimas pasiekti esminių pokyčių tiek valstybės tarnybos, tiek viso viešojo sektoriaus srityse, padaryta gausybė netinkamų ir abejotinos kokybės sprendimų viešojo valdymo esminėse srityse – viešojoje politikoje ir viešajame administravime – netenkina valstybės ir visuomenės poreikių ir lūkesčių.

Ieškant objektyvių šiuolaikinės valstybės valdymo sistemos nestabilumo, priimamų sprendimų neefektyvumo, išsiplėtojusios korupcijos priežasčių, pastaruoju metu, žinoma, galima minėtų problemų visumą pateikti kaip valstybės politinės sistemos klaidas, siaurų partinių interesų vyravimą, administracinių gebėjimų, visų rūšių išteklių (finansinių, žmogiškųjų, informacinių, technologinių ir kt.) stoką, klaidingai nustatytus valstybės strateginius prioritetus, netikslingą privatizavimą, programų ir projektų valdymo trūkumus ir kt.

Tačiau negalima paneigti to fakto, kad per du dešimtmečius parengti keli tūkstančiai viešojo valdymo specialistų, baigusiu studijas, ilgalaikes stažuotes užsienio universitetuose, įvairiuose valstybės tarnautojų bei politikos ir strategijos tyrimo centruose. Todėl darytina išvada, kad Lietuvos Respublikoje tarsi ir užtektų specialistų, išmanančių valdymo teoriją, suprantančių jo praktines pasekmes – sprendimus, konfliktus, teisių ir laisvių funkcionavimo galimybes ir kt. Tačiau specialistų paslaugos, jų žinios, kvalifikacija, gebėjimai nėra dažnai reikalingi valdymo praktikams, t. y. valdymo elitui, kurio daugumą sudaro nemažai pernelyg ilgai užsibuvusių savo postuose ir susikūrusių nepakeičiamų valdymo specialistų įvaizdį. Todėl nuolat valstybės valdyme (politikoje ir

administravime) kartojasi tie patys ydingi procesai privatizavimo, politinių sprendimų rengimo ir priėmimo, jų įgyvendinimo srityse, nepakankamai suvokiamos valdymo teorijos galimybės, dažnai atnaujintame parlamente dalis parlamentarų neturi paprasčiausių valdymo žinių, į kritines pastabas reaguoja arogantiškai, nuolat pažeidinėjami viešosios etikos reikalavimai. Politinės partijos iš esmės beveik nesidomi savo narių kvalifikacinių gebėjimų ugdymu, todėl politinių partijų reitingai visuomenės apklausose nuolat krinta.

Viešasis valdymas yra vartojamas mažiausiai trimis pagrindinėmis prasmėmis. Jis gali reikšti valstybės tarnautojų ir politikų veiklą, jį galima vartoti kalbant apie vykdomosios valdžios (egzekutyvos) struktūras ir procesus. Taip pat šis terminas gali reikšti veiklos, struktūrų arba procesų sistemingus tyrimus (dažniau akademinis) [Pollitt, Bouckaert, 2003, p. 22–23].

Daugelyje Rytų ir Vidurio Europos šalių viešojo sektoriaus valdymas, socialiniai-ekonominiai pertvarkymai, reformos dažnai prieštaravo paprasčiausiems valdymo teorijos postulatams ir praktiniam patyrimui, o valstybės valdymo efektyvumo kriterijai dažnai prieštaravo klasikinėse efektyvumo teorijose numatytiems kriterijams. Valdymo transformacijoms susitelkus į valstybinių objektų privatizavimą buvo sunku tikėtis tikslingų ir apgalvotų valstybinės valdžios veiksmų, pagrįsto išteklių valdymo, kritiško radikalios neoliberalizmo pritaikymo. XX–XXI a. sandūroje daugelyje valstybių buvo suabsoliutinamos naujosios viešosios vadybos galimybės. Vadinamojo rinkos modelio taikymas viešajame sektoriuje skatino monopolizavimo tendencijas, iš dalies panaikino laisvosios konkurencijos principų veikimo galimybę. Pasirodė, kad suderinti rinkos ir piliečių dalyvavimo modelius nėra taip paprasta [Bučinskas, Raipa, Staponkienė, 2004, p. 4].

Šiuolaikiniai socialiniai ekonominiai pokyčiai pasaulyje rodo, kad viešojo valdymo struktūrų tobulinimas (ypač sunkmečiu) reikalauja kur kas geresnio centralizacijos ir decentralizacijos procesų derinimo, vertikalų ir horizontalių valdymo dimensijų plėtros. Tai priklauso nuo kiekvienos šalies, regiono ekonominės padėties, socialinės sistemos tvarumo, piliečių dalyvavimo ir teisinės valstybės lygmens, nuo valdymo lygių pakopų skaičiaus.

Naujosios viešosios vadybos sąlygomis (nuo XX a. devintojo dešimtmečio) esminiai pokyčiai ir su jais susiję sprendimai buvo nukreipti į valstybės administracinių reguliavimų, standartų poveikio silpninimą ir

privataus verslo procesų, metodų diegimą viešajame sektoriuje, siekiant daugiau savivaldos, plečiant vadybinių ir politinių tinklų bei tinklinių sistemų, viešojo ir privataus sektoriaus partnerystę, o tai savaime buvo pozityvus reiškinys, leidžiantis sumažinti ydingų centralizuotų valstybės sprendimų priėmimo galimybes, skatinantis teritorinių savivaldos vienetų atsakomybę, jų saviraiškos galimybių diegimą [Baltušnikienė, Astauskas, 2009, p. 19]. Tačiau toks viešojo sektoriaus ir valstybės institucijų veiklos skaidymas ne visada leido efektyvinti viešojo valdymo esmę, t. y. tobulinti viešosios politikos strateginių uždavinių formavimą bei jų įgyvendinimo administravimą. Todėl šiandien nėra paprasta pateikti galimus išėjimo iš pasaulinės krizės receptus, tačiau viena aišku – be esminio valstybės institucijų veiklos pertvarkymo, valstybinio reguliavimo principų tobulinimo, platesnio visuomenės dalyvavimo tobulinant demokratinius valdymo instrumentus išėjimas iš krizinės situacijos gali užtrukti. Vieni iš svarbiausių uždavinių turėtų būti realus antimonopolinių įstatymų veikimas, tikslingesnis finansinių institucijų (ypač bankų) veiklos reguliavimas. Tobulinant viešąjį valdymą, būtina geriau derinti valdymo struktūrų ir valdymo subjektų tarpusavio sąveiką, rasti naujus biurokratijos ir demokratijos, viešųjų ir privačiųjų sektorių sąveikos principus.

Viešosios politikos turinys ir veiklos tobulinimo uždaviniai

Siekiant efektyvesnio ir demokratiškesnio viešojo valdymo, svarbiausiais uždaviniais šiuolaikinėje globalioje erdvėje tampa viešojo valdymo tobulinimo struktūra, t. y. įvairūs struktūriniai, funkciniai, išteklių valdymo inovacijų ir edukacinių technologijų elementai, viešojo sektoriaus darbuotojų motyvacijos ir elgsenos bruožai. Viena iš dviejų viešojo valdymo dalių yra unikali viešosios politikos vieta sudėtingame valdymo procese, jos formavimas ir įgyvendinimas, įvairaus patyrimo ir praktikos vertinimas, skirtingų modelių, metodų bei procedūrų taikymas formuojant ir įgyvendinant viešąsias programas bei projektus ir priimant sprendimus.

Viešojoji politika yra palyginti nauja tarpdisciplininė mokslo sritis. Pirmosios institucijos ir organizacijos, viešosios politikos tyrimų centrai

buvo įsteigti septintojo praėjusio amžiaus dešimtmečio viduryje. Kaip teigia vienas iš viešosios politikos žymiausių teoretikų V. Parsonas [Parsons, 2001, p. 14, 19], viešojo politika daugiausia dėmesio skiria tam, ką J. Dewey apibūdino kaip visuomenė ir jos problemas. Tačiau autorius pastebi, kad viešojo politika ir jai rūpimos problemos nėra sudėliotos pagal griežtai apibrėžtas akademinio tyrimo antraštes.

Esminės viešosios politikos kategorijos yra politikos procesas, politikos laukas, politikos dalyviai, politinė kultūra, politikos sprendimai, politikos modeliai, metodai ir procedūros, politinės programos. Viešosios politikos ištakų galima rasti senovės Graikijoje ir Romos imperijoje, kur žymiausi filosofai bandė pateikti viešumo ir privatumo apibrėžimus [Parsons, 2001, p. 14]. Anglų kalboje viešosios politikos sąvoka siejama su apibrėžimu „policy“, politiką aiškinančiu kaip viešųjų reikalų sprendimus, jų formavimą ir įgyvendinimą [Dunn, 2006, p. 33–34].

Analizuojant viešosios politikos ir viešojo administravimo sąveiką viešajame valdyme dažniausiai remiamasi Renesanso epochos mąstytojų Dž. Loko (J. Locke) bei Š. Monteskjė (Ch. Montesquieu) suformuluota trijų valdžios rūšių idėja. Esminėmis tendencijomis šiandien galima laikyti viešojo administravimo ir viešosios politikos dichotomiją, t. y. santykinę šių dviejų valdymo proceso pusių atskyrimą ir sąveiką, suprantamą praktikoje kaip viešojo administravimo politinį kontekstą [Dunn, 2006, p. 33–34].

Kurdami ir įgyvendindami viešąją politiką teoretikai ir praktikai vartoja praeities teoretikų patyrimą ir šiandieninius modelius, kurie yra dirbtinė realybės rekonstrukcija. Galima paminėti viešojo pasirinkimo, racionalistinius, inkrementalizmo, kolektyvinio pasirinkimo, įvairius sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo reguliavimo modelius [Lane, 2001, p. 109–111, 204].

Viešosios politikos modelių funkcijos yra išaiškinti, suprasti ir interpretuoti, tvarkyti duomenis apie viešųjų institucijų sprendimų, strateginių uždavinių priėmimą ir nustatymą. Duomenys be modelio yra nesiemiški, jie sunkiai apdorojami, kaip ir modeliai be duomenų, informacinio lauko yra tušti. Todėl vertinant modelius svarbu suprasti, kaip jie tenkina duomenis, t. y. atitinka faktus, kokią įtaką tvarkant ir sisteminant duomenis turi modelio prielaidos, jo nuoseklumas, modelio paprastumas, galimybė realiai juo naudotis. Be to, reikia suvokti, kad modeliai nėra paprasta buhalterija, kaip atlikti politikos sprendimus. Atvirkščiai, politikos modeliai daugiau nukreipti į valstybės politikos strateginių už-

davinių galutinį produktą, o ne į reikalingas sąnaudas tam modeliui įgyvendinti [Lane, 2001, p. 109–114, 204].

Kad būtų galima suprasti viešosios politikos vaidmenį, svarbus vaidmuo teikiamas viešosios politikos tarpnsiams ir juos lydinčioms, tarpusavyje glaudžiai susijusioms procedūroms. *Teoretikai dažniausiai nurodo bent keturius viešosios politikos etapus – politikos formulavimą, jos įgyvendinimą, vertinimą ir prognozavimą.* Visuose viešosios politikos etapuose naudojamos politikos procedūros – problemų struktūrizavimas, politikos stebėseną, politikos rekomendavimas ir kt. Daugelio teoretikų – H. Lasvelo, H. Saimono, V. Dano ir V. Parsonso (H. Laswell, H. Simon, W. Dunn, W. Parsons) – nuomonės politikos etapų ir procedūrų sisteminimo klausimais ne visada sutampa, nes jų dėmesys dažniau kreipiamas ne į pačią viešąją politiką, bet į valdžios ir valdymo institucijas, politinę kultūrą, elgseną, motyvacijas ir kitas politikos proceso sudedamąsias dalis, etapus ir procedūras, susijusias su politiniais veiksniais, sprendimų priėmimu ir įgyvendinimu. Taip yra todėl, kad modernioje visuomenėje viešojo politika kartais atsiranda staiga vietoje planuotų tikslų ir įgauna atsitiktinės elgsenos ar netikėtų sprendimų bruožų. Viešojo politika dažniau privalo turėti strateginę, pagrindinę veiklos kryptį nei detalią įgyvendinimo programą, nes politinė aplinka reikalauja lanksčių politinės strategijos įgyvendinimo formų ir metodų įvairovės [Raipa, 2007, p. 19–20].

Nagrinėjant viešojo politika dažniausiai suprantama kaip valdymo sisteminė dalis, skirta visuomenės konfliktams reguliuoti, materialinėms bei simbolinėms vertybėms skirstyti ir perskirstyti, fiskalinės politikos svertams, kuriais reguliuojamas biudžetas ir valstybės finansiniai srautai bei galimybės, sukurti [Bardach, 2006, p. 118–119].

Teoretikai įvairiai bando skirstyti viešąją politiką, t. y. viešosios politikos tipologija gali būti labai įvairi. Kaip jau buvo minėta, viešojo politika gali būti materialinė ir simbolinė. Galima viešosios politikos tipologija ir pagal efektą visuomenei, jos grupėms. Tokiu požiūriu ji gali būti pozityvi arba negatyvi. Pozityvi politika remiasi demokratinėmis tradicijomis, galiojančiomis teisinėmis ir etinėmis-moralinėmis nuostatomis, skatina aktyvų piliečių dalyvavimą, kuriant ir įgyvendinant viešosios politikos programas bei projektus, priimtus sprendimus. Ir atvirkščiai, kai nepakanka valdžios institucijų aktyvumo, nesprendžiami arba nesėkmingai sprendžiami politinio reguliavimo uždaviniai, aktyvūs piliečiai neišreiškia savo interesų, tada politika gali būti įvardijama kaip negatyvi.

Kita viešosios politikos klasifikavimo galimybė yra susijusi su viešosios valdžios sritimis. *Viešoji politika gali apimti skirtingas sritis: reguliuoti šalies ekonominius, socialinius ir gynybinius interesus, subalansuoti finansus, formuoti ir įgyvendinti švietimo, sveikatos apsaugos, aplinkosaugos, regionų plėtros, demografinius uždavinius ir pokyčius.* Nors viešąją politiką vykdo valdžios institucijos, labai svarbų vaidmenį atlieka, daro įtaką viešosios politikos procesams ir nevyriausybinės organizacijos [Weimer, Vining, 1999, p. 74–75].

Kaip jau buvo minėta, viešosios politikos procesą sudaro įvairūs elementai – vertybių paskirstymas, išteklių perskirstymas, piliečių dalyvavimas, programų ir projektų kokybiniai matmenys, politikos lygmenys, kultūra ir kt. Bene svarbiausią vietą viešosios politikos struktūroje užima politikos sprendimai, iš esmės konstruojami ir vykdomi visuose viešosios politikos etapuose. Sprendimai gali apimti socialinę, ekonominę, finansinę, informacinę-technologinę sritis ir yra organizacijų bei individų tikslingos elgsenos dalis, nes kiekvienas sprendimas – nukreiptas į uždavinius ir tikslus. Tikslingumo sąvoka sprendimuose apima sprendimų hierarchijos idėją, kur kiekviena žemesnė pakopa priklauso nuo įgyvendinimo tikslų, išdėstytų aukštesnėje pakopoje. Politinė organizacijų ar individų elgsena šiuo atveju tikslinga tiek, kiek yra grindžiama bendraisiais tikslais arba uždaviniais, ir racionali tiek, kiek leidžia rinkti alternatyvas, padedančias siekti anksčiau pasirinktų tikslų ne tik viešosios politikos įgyvendinimo etape, bet ir visuose politikos formavimo, vertinimo bei prognozavimo, t. y. strateginių uždavinių numatymo, etapuose [Simon, 2003, p. 22–23].

Sprendimų vietą viešosios politikos procese lemia daugelis veiksnių. Siekiant racionalių sprendimų (nors absoliučiai racionalių sprendimų nėra), orientuojamasi į organizacijų ir individų elgsenos racionalų pobūdį. Racionalus pobūdis reiškia, kad organizacijų ir individų elgseną lemia pasirinktas vientisas modelis ar modelių sistema, kitaip sakant, prieš priimant sprendimus organizacinėje ar individų psichologinėje elgsenoje išryškėja bent jau fragmentiški būsimų sprendimų elementai, kuriuos kartais sunku išvelgti ir numatyti idealiame būsimų sprendimų vaizde. Todėl prieš nusprendžiant sprendimų psichologija siūlo galimus elgsenos variantus, o jų gali būti gausybė. Kartu būtina numatyti visą grandinę padarinių, kuriuos sukeltų priimti sprendimai. Taigi atsakingiausiu elementu priimant sprendimus tampa galimybė vertybių sistemos pagrindu išsirinkti vienintelę iš galimų variantų rinkinio. Tai daž-

niausiai atliekama naudojant įvairias vertybes fiksuojančius kokybinius ir kiekybinius matmenis. Tačiau dėl mūsų žinojimo ribotumo, prognozavimo sunkumų, psichologinio pasirinkimo proceso sudėtingumo itin nelengva priimti tikslingus sprendimus [Simon, 2003, p. 116–122]. Todėl teoretikai pabrėžia, kad politiniai sprendimai dažniau neįgyvendinami (arba neviseiškai įgyvendinami) ne dėl to, kad jų negalima būtų įgyvendinti, bet dėl to, kad jie yra nepakankamai gerai suformuluoti.

Kaip matoma, politikos proceso sudedamosios praktinių sprendimų rengimo ir priėmimo stadijos dalys nėra mechaninis politikos alternatyvų pasirinkimas, tačiau dažniau yra pasirenkamos populiarios, mėgstamos politinės alternatyvos, kurias priėmę jų šalininkai susilaukia visuomenės organizacijų ir piliečių pritarimo. Reikia pabrėžti, kad formuojant sprendimus, kai kurios sprendimų priėmimo sudedamosios dalys yra keičiamos ar atmetamos, o tai leidžia atmeti kraštutines pozicijas ir siekti pozicijų derinimo galimybių [Lindblom, 1999, p. 14–15].

Sprendimų teorijų yra be galo daug, pradedant klasikinėmis lošimų ir žaidimų teorijomis ir baigiant šiuolaikinėmis sprendimų teorijomis, programavimo metodais.

Labiausiai žinomos ir paplitusios viešosios politikos praktikoje yra trys sprendimų teorijos, pabrėžiančios intelektualinę sprendimų rengėjų veiklą ir metodologines nuostatas bei procedūrinius aspektus, tai yra *racionalizmas, inkrementalizmas ir mišrus skenavimas*. Racionalus sprendimų priėmimo modelis dažniausiai suvokiamas kaip racionali, visapusiška, išbaigta teorija, siekianti idealių sprendimų priėmimo variantų. Inkrementalizmas remiasi laipsniškumo principo taikymu priimant sprendimus. Mišrus skenavimas suprantamas kaip jungiantis jau minėtus du modelius ir siekiantis priimti sprendimus detaliam išnagrinėjus (skenuojant) sprendimų priėmimo galimybes (ypač sprendimų rengėjų vertybinius prieštaravimus) [Raipa, 2007, p. 25–26].

Siekiant detaliam apibūdinti viešosios politikos struktūrą ir veiklos turinį, viešąją politiką reikia apibrėžti kaip organizuotą, tikslų programų ir projektų rengimą ir tikslingą jų įgyvendinimą (projektų ir programų vietą viešojo valdymo struktūroje nagrinėsime kitame skyriuje). Daugečiu atveju sunku tikėtis, kad būtų parengiama ir įgyvendinama „sterili“ išgryninta viešoji politika. Siekdami ją apibrėžti (apibūdinti ir rekomenduoti), dažniausiai susiduriame su politiniais ketinimais, prielaidomis, numatymais bei „tam tikromis aplinkybėmis“, skatinančiomis arba, atvirkščiai, trukdančiomis priimti sprendimus, siekiant vieno ar kitų tiks-

lų, dažnai neturint nei laiko, nei pakankamai išteklių rengti, svarstyti ir paruošti tikslingus sprendimus. Todėl viešojo politika turi skatinti piliečių dalyvavimą – diskusijas, kelti politikos dalyvių argumentavimo ir informavimo lygmenį, o tai leidžia sumažinti įtampos laukų ir konfliktų tarp įvairių visuomenės dėmenų, interesų grupių pozicijų, atsiradimą.

Viešojo administravimo vieta valstybės valdymo sistemoje

Įgyvendinant viešąją politiką kaip valstybės valios išraišką, svarbią vietą įgauna vis sudėtingėjanti tos valios įgyvendinimo sistema, apimanti ir veikianti didelę visuomenės dalį. Tai yra viešasis administravimas, būdingas įvairioms socialinėms ir politinėms sistemoms bei valdymo formoms, kurios įvairiose šalyse, nors ir veikiant globaliai aplinkai, labai supanašėja, tačiau dėl įvairių socialinių ekonominių veiksnių, interesų išlaiko skirtingas struktūras ir valdymo procesus.

Nagrinėjant viešasis administravimas kaip viešojo valdymo sudėtinė dalis dažniausiai tapatinamas su valstybės tarnyba, administravimo mokslų studijomis, su administratorių profesija ir kt.

Viešasis administravimas kaip mokslo šaka yra gana jauna. Jos ištakos siekia XIX a. pabaigą, nors esminiai administravimo uždaviniai ir principai žinomi senovės valstybėse, tarp jų ir viduramžių Lietuvoje, kurioje jau XV a. susiklostė valstybės pareigybių sistema. Atsirado tiek vietinės reikšmės pareigos – seniūnai, tiek centrinės valdžios administracijos užuomazgos [Petrauskas, 2003, p. 158–160].

Viešojo administravimo vystymuisi didelį poveikį turėjo Prancūzijos revoliucijos ir jau minėti Napoleono valdymo Europoje pertvarkymai, kurių ideologinis pagrindas buvo švietėjiška filosofija, Renesanso epochos reformos tiek pasaulietiniame, tiek religiniame gyvenime.

Daugelis teoretikų sutaria, kad šiuolaikinio viešojo administravimo pradžia galima laikyti 1887 m., kada V. Vilsonas (vėliau tapęs JAV prezidentu) parašė straipsnį „The Study of Administration“ („Administravimo studijos“). Šis istorijoje įvardijamas tradicinis viešojo administravimo etapas tęsėsi iki 1968 m., kai buvo suformuluota naujojo viešojo administravimo doktrina, pradėjusi debiurokratizavimo, decentralizavimo principų įgyvendinimą ir tradicinės vėberinės-vilsoninės biurokratinės viešojo administravimo sistemos demontavimą [Raipa, 2009, p. 6–

7]. 1887–1968 m. administravimas visiškai atsiskyrė nuo vadybos mokslo, buvo suformuluoti klasikiniai viešojo valdymo principai, kuriuos geriausiai išreiškė 1937 m. suformuluota L. Gjuliko (L. Gullick) abreviatūra – POSDCORB. Joje buvo įvardytos esminės viešojo administravimo funkcijos – **planavimas, organizavimas, vadovavimas, nurodymas, koordinavimas, informavimas ir biudžeto valdymas** [Gullick, 1992, p. 94].

Nuo XX a. devintojo dešimtmečio pabaigos viešasis administravimas įgauna naujosios viešosios vadybos formą. Jos paplitimas siejamas su ekonominėmis, socialinėmis reformomis Naujojoje Zelandijoje, JAV, Didžiojoje Britanijoje. Naujoji viešoji vadyba atspindi globalaus pasaulio pokyčius, viešojo valdymo vystymąsi ir reformas [Raipa, 2007, p. 129–134].

Šiandien įvairūs autoriai nevienodai supranta naujosios viešosios vadybos turinį ir formas. Vieni pabrėžia ją kaip menedžerizmą, kiti – kaip valdymo demokratizavimo reiškinį, treči – kaip esminius sąveikos tarp viešojo ir privataus sektorių pokyčius. Atkreipiamas dėmesys į produktyvumo ir marketizavimo pastangas, ekonomiškesnį visų rūšių išteklių panaudojimą [Kettl, 2000, p. 214–215].

Šiuolaikinio viešojo valdymo praktikoje naujosios viešosios vadybos teoretikai nurodo nemažai praktinių dimensijų, sudarančių naujosios viešosios vadybos turinį. Tai tolesnis valdymo demokratizavimas, pradėtas dar septintajame dešimtmetyje ir, kaip minėta, buvo siejamas su naujojo viešojo administravimo paradigma. Efektyvumą viešajame sektoriuje pagal naujosios viešosios vadybos teoriją ir praktiką turi užtikrinti partnerystės tarp viešojo ir privataus sektoriaus tobulinimas, demokratinio debiurokratizavimo ir decentralizavimo plėtra, naujų viešojo sektoriaus personalo motyvacijų ir vertybių orientacijų įtvirtinimas ir kt. [Osborne, Gaebler, 1992, p. 7–8].

Naujoji viešoji vadyba susiformavo iš skirtingos gerosios valdymo praktikos ir rėmėsi įvairiomis rinkos, liberalizmo ideologijomis, kurios buvo pagrindas evoliucijos būdu keisti tradicinį viešąjį administravimą ir naująjį viešąjį administravimą naująja viešąja vadyba. Praktikai dažniausiai tiesiog bandė keisti privataus verslo principus – pelno siekimą, mobilumą, veiklos lankstumą, geresnį klientų interesų tenkinimą bei kitus modelius, metodus ir procedūras į viešojo sektoriaus veiklos arsenalą [Langhlin, Osborne, Ferlic, 2002, p. 57, 163, 195].

Visi minėti viešojo sektoriaus pokyčiai, perėjimas iš vienos paradigmos į kitas turėjo tikslą viešąjį valdymą padaryti efektyvesnį. Siekiant efektyvumo viešajame sektoriuje galimi įvairūs metodai ir technika: kokybės ciklai ir valdymo naujovės, darbo sąlygų ir sutarčių sistemų tobulinimas, išteklių valdymo tobulinimas, motyvatorių sistemos kaita ir kt. Šias efektyvumo problemas nagrinėjantys specialistai jas skirto į tris grupes – veiklos proceso pokyčius, darbuotojų elgsenos pokyčius ir vadybos proceso pokyčius [Rosen, 1993, p. 107–108].

Kaip rodo praktika, siekiant efektyvumo viešajame sektoriuje, būtinas strateginis požiūris, strateginės nuostatos, gebėjimas formuluoti ilgalaikę šalies vystymosi strategiją ir praktiką, nes strateginis valdymas (JAV valdymo praktikoje suvaidinęs reikšmingą vaidmenį didžiosios depresijos metais XX a. ketvirtą dešimtmečio pradžioje) yra susijęs su dabartinių sprendimų ateities vizija, prognozėmis ir galimomis vystymosi alternatyvomis. Strateginis valdymas nėra trumpalaikė vienkartinė veikla. Tai visų pirma nenutrūkstamas procesas, šitai pabrėžia tiek šalies, tiek užsienio teoretikai [Arimavičiūtė, 2005, p. 17; Bryson, 1995, p. 7–9].

Įgyvendinant nacionalines strategijas yra rengiamos programos ir projektai, kuriamos jų vykdymo struktūros. Viešoji programa – tai dokumentas, kuriame nurodyta procedūrų ir taisyklių visuma, nustatyti tikslai, uždaviniai, jų įgyvendinimo ir vertinimo kriterijai, atliekama sisteminga jų vykdymo stebėseną [Bučinskas, Raipa, Staponkienė, 2004, p. 4].

Programų ir projektų valdymą būtina nuolat tobulinti, pasitelkiant tarptautinių programų ir projektų valdymo patirtį, kad būtų galima greičiau priimti sprendimus, nuolat priimant programas ir vykdant jų kontrolę, koordinuojant visus projektų ir programų valdymo lygius, tobulinant komandinės veiklos principus [Pauliukevičiūtė, Raipa, 2009, p. 75].

*Šiandienos pasaulinio ekonominio sunkmečio sąlygomis vis dažniau vartojamas terminas **viešasis valdymas**. Jis nesupriešinamas su naująja viešąja vadyba, tačiau viešasis valdymas šiek tiek kitaip interpretuoja privataus verslo metodų dalyvavimo viešojo sektoriaus praktikoje, kur, kaip jau buvo minėta, per didelis susižavėjimas verslo metodais pernešy suskaido viešąjį sektorių, dažnai ši partnerystė įgauna korupcinių ar tik pelno siekiančių principų taikymo bruožų. Kaip teigia paskutiniai tyrimai, naujoji viešoji vadyba buvo šiek tiek per daug nukreipta į veiklos rezultatus, dažnai pažeidžiant demokratinius valdymo principus, piliečių*

interesus ir nuomonę [Bovaird, Lofler, 2009, p. 8–9]. Šiandien nelengva numatyti, kaip vystysis viešojo valdymo teorija ir praktika. Tačiau viena aišku, kad be valstybės įsikišimo, valstybinio valdymo demokratizavimo, valstybės klasikinių veiklos formų reguliavimo, *interesu derinimo* viešasis valdymas vargu ar pasieks laukiamo efektyvumo.

???

Kontroliniai klausimai

1. Kokias prasmes turi terminas „viešasis valdymas“?
2. Kokias žinote viešosios politikos kategorijas viešosios politikos struktūroje?
3. Kokie yra svarbiausi viešosios politikos etapai ir procedūros?
4. Kokios pagrindinės sprendimų teorijos paplitusios viešojo valdymo srityje?
5. Kokius pagrindinius viešojo administravimo etapus nurodo teoretikai pradedant 1887 m.?



Literatūra

1. Arimavičiūtė, M. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas*. Vilnius. MRU leidykla, 2005.
2. Baltušnikienė, J.; Astrauskas, A. Subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymo teoriniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2009, Nr. 28, p. 19.
3. Bardach, E. *Praktinis politinės analizės vadovas*. Vilnius: Homo liber, 2006.
4. Bovaird, T., Lofler, E. *Public Management and Governance*. London: Routledge, 2009.
5. Bryson, J. M. *Strategic Planning for Public and non Profit Organization*. San-Francisco, Jossey Bass Publishers, 1995.
6. Bučinskas, A.; Raipa, A.; Staponkienė, J. Viešosios programos naujojo viešojo valdymo struktūroje. *Tiltai*. 2004, Nr. 2, p. 4.
7. Dunn, W. *Viešosios politikos analizė*. Vilnius: Homo liber, 2006.
8. Gullick, L. *Notes on the Theory of Organizations* (Shafritz J., Ott S (ed.). *Classics of Organization Theory*. Belmont. Wadsworth, 1992, p. 94.

9. Kettl, D. *The Global Public Management Revolution*. Washington DC. Brooking Institution, 2000.
10. Lane, J. E. *Viešasis sektorius. Savokos, modeliai ir požūriai*. Vilnius: Margi raštai, 2001
11. Laughlin, Mc.; Osborne, S.; Ferlic, E. *New Public Management*. London: Routledge, 2002.
12. Lindblom, Ch.; Woodhouse, E. *Politikos formavimo procesas*. Vilnius: Algarvė, 1999.
13. Osborne, D.; Geabler, T. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading Mars. Addison Wesley, 1992.
14. Parsons, W. *Viešoji politika*. Vilnius: Eugrimas, 2001.
15. Pauliukevičiūtė, A.; Raipa, A. Kultūros programų ir projektų valdymas. *Viešoji politika ir administravimas*. 2009, Nr. 28, p.75.
16. Petrauskas, R. *Lietuvos diduomenė XIV a. pabaigoje–XV a. pradžioje*. Vilnius: Aidai, 2003.
17. Pollitt, Ch.; Bouckaert, G. *Viešojo valdymo reforma*. Vilnius: Algarvė, 2003.
18. Raipa, A. Naujoji viešoji vadyba efektyvumo metodologijoje. *Naujoji viešoji vadyba* (ats. red. A. Raipa). Kaunas: Technologija, 2007, p. 25–26.
19. Raipa, A. Sprendimų priėmimo teorijos. Biurokratijos vieta ir vaidmuo demokratiškai įgyvendinant sprendimus. *Viešasis administravimas* (ats. red. A. Raipa). Kaunas: Technologija, 2007, p. 129–134.
20. Raipa, A. Viešasis administravimas: istorinė raida, turinys, pokyčiai. *Įvadas į viešąjį valdymą* (ats. red. A. Raipa). Kaunas: Technologija, 2009, p. 6–7.
21. Raipa, A. Viešoji politika ir analizė: viešojo administravimo politinis kontekstas. *Viešasis administravimas*. (ats. red. A. Raipa). Kaunas: Technologija, 2007, p. 19–20.
22. Rosen, A. *Improving Public Sector Productivity. Concept and Practice*. London. Sage Publication, 1993.
23. Simon, H. *Administracinė elgsena*. Vilnius: Knygiai, 2003.
24. Weimer, D.; Vining, A. *Policy Analysis*. New Jersey. Prentice Hall, 1999.

2. Viešosios politikos įgyvendinimas ir interesų grupės

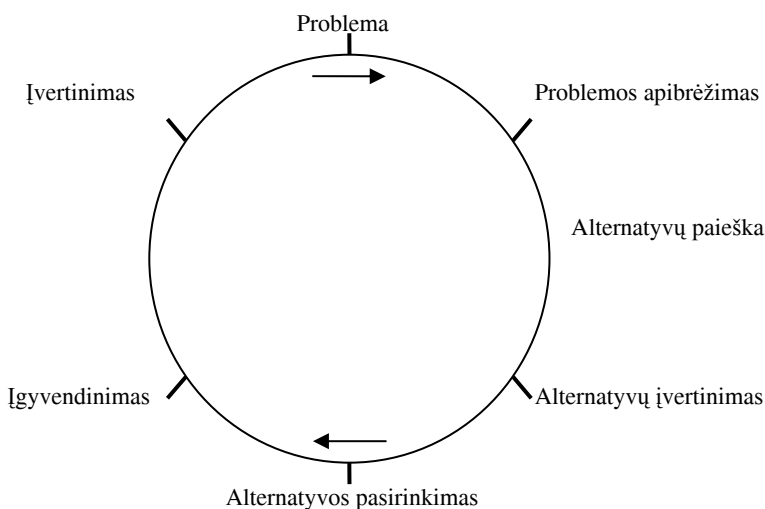
Viešosios politikos įgyvendinimo aspektai, interesų grupių spaudimas formuojant ir įgyvendinant sprendimus bei politikos analizės struktūrizavimas yra gana sudėtingi procesai. Patogus būdas supaprastinti viešosios politikos analizę – suskaidyti politinį ciklą į etapus (1 pav.). Daugelis autorių šiuos etapus skirsto labai įvairiai. Detaliau šių etapų ir tokios analizės raidos apžvalgą pateikia V. Parsonsas (W. Parsons) [2001]. *Jis apibrėžia septynis savo analizės etapus* (p. 83):

- *Problemos egzistavimas;*
- *Problemos apibrėžimas;*
- *Alternatyvių atsakymų / sprendimų paieška;*
- *Alternatyvų įvertinimas;*
- *Alternatyvos pasirinkimas;*
- *Įgyvendinimas;*
- *Įvertinimas.*

Tokia analizė etapais patogi atliekant pasirinkto objekto raidos genezę, tačiau ši schema negali atspindėti realaus pasaulio kompleksiško. Realybėje sprendžiamas (arba nesprendžiamas) neaprepiamas skaičius politinių problemų, ir daugelis jų yra susipynusios tarpusavyje. Politiniai sprendimai vienoje institucijoje veikia sprendimus kitoje. Atsirandančios naujos ar išspręstos senos problemos politikoje gali visiškai pašalinti kitas politinėje erdvėje aptariamąs problemas arba iš esmės keisti jų pobūdį. Nepaisant visų šių politikos gyvenimo ciklo modelio trūkumų, jis gali padėti atskleisti daugelį politinės sistemos veikimo ypatybių, įvardyti pagrindinius veikėjus ir jų vaidmenį politinėje arenoje.

Įgyvendinimas figūruoja daugelio autorių siūlomose politikos ciklo schemose [Parsons, 2001, p. 84]. Tai yra labai svarbus procesas, kurį

tradiciškai atlieka viešosios administracijos, prižiūrimos už politikos vykdymą atsakingos politinės viršūnės, kitaip tariant, vykdomoji valdžia (pvz., Vyriausybė valstybėje, meras savivaldybėje, Komisija Europos Sąjungoje, Generalinis sekretorius Jungtinių Tautų Organizacijoje). Tačiau, be tradicinių viešojo administravimo institucijų politinių sprendimų, įgyvendinimui įtaką daro ir už šių administracijų ribų esančios grupės.



3 pav. Politinis procesas (remtasi V. Parsonsu, 2001)

Interesų grupės: skirstymas ir veikla

Žmogus – socialinė būtybė. Ryšiai su kitais žmonėmis yra pagrindinis žmogaus poreikis, kurį aiškiai parodė A. Maslou (A. Maslow) atlikta studija ir jos pagrindu sukurta žmogaus poreikių hierarchija. Ne nuostabu, kad bent minimalius gerovės standartus piliečiams užtikrinančiuose kraštuose žmonės savo bendravimo ir saviraiškos poreikius siekia patenkinti susibūrę į įvairiausias grupes. Jos atsiranda kokių nors intere-

sų pagrindu: pradedant studentų kelione į miestą ketvirtadienio vakarą, baigiant didžiųjų įmonių karteliais, diktuojančiais produkcijos kainas valstybėse ir regionuose. Pirmuoju atveju bendras grupės narių interesas yra pramogos, antruoju – didžiulis pelnas.

Visos žmonių grupės potencialiai yra įdomios politikos ir valdymo mokslų požiūriu, nes per jas reiškiasi politinė kultūra, tačiau viešosios politikos požiūriu ne visos žmonių grupės yra svarbios analizuoti. Norint suprasti grupių vaidmenį politinėje sistemoje, būtina jas suskirstyti.

Viešajame sektoriuje yra vieno tipo organizacijos, kurios skiriasi nuo visų kitų ir nepatenka į tradicinius skirstymus, tai politinės partijos. Politinėje sistemoje (pvz., valstybėje, regione, taip pat ES lygiu) partijos užima reikšmingą vietą. Šio tipo grupės yra ypatingos tuo, kad jos pripažįstamos politinės sistemos institucijų kaip vienintelės organizacijos, turinčios teisę siekti valdžios. Partinės sistemos būdingos daugeliui šalių, tačiau tik demokratinėse šalyse yra reali politinė rinka, kur skirtingos partijos kovoja dėl piliečių balsų, siekdamos iškovoti daugumą atstovaujamojoje valdžioje.

Dažniausiai politinės partijos neįtraukiamos į interesų grupių klasifikaciją. Taigi viešosios politikos požiūriu *interesų grupes galima apibrėžti kaip tokias grupes, kurios nepriklauso ir nėra pavaldžios valdžios institucijoms ar politinėms partijoms ir nesiekdamos valdžios stengiasi daryti įtaką vykdomai viešajai politikai* [Novagroockienė, 2001, p. 199–200].

Kartais, siekiant išskirti iš kitų, politiškai aktyvios interesų grupės vadinamos spaudimo grupėmis (*pressure groups*). Taip pat interesų grupių veikla dažnai siejama su lobizmo terminu, kuriuo paprastai apibrėžiama bet kokia interesų grupių veikla, siekiant daryti įtaką valdžiai. Tačiau svarbu pažymėti, kad daugelyje šalių *lobizmas* yra institucionalizuotas ir apibrėžia labai konkrečią veiklą, o lobistai yra samdomi profesionalai, kurių klientai dažniausiai būna interesų grupės. Tačiau interesų grupių veiklos instrumentarius yra daug platesnis nei vien teisėtos lobizmo formos.

Įvairių politinių sistemų tyrinėtojai nevienodai skirsto interesų grupes, remdamiesi skirtingais kriterijais: pagal politinių grupių tikslus Dž. Meno (J. Maynaud), pagal asocijuotumo laipsnį G. Almondo (G. Almond), pagal veiklos sritis ir poveikį valstybei U. fon Alemano (U. von Aleman) ar pagal interesų mastą (žr. 8 lentelę).

8 lentelė. Interesų grupių skirstymas

<i>Kriterijus</i>	<i>Rūšys</i>	<i>Veiklos ypatybės</i>
Pagal tikslus	<ul style="list-style-type: none"> • Politinės klikos • Nuomonės grupės • Spaudimo grupės: <ul style="list-style-type: none"> - verslo institucinės - kategorinės - palaikymo 	<p>Siekia paimti valdžią apeidamos partinės sistemos demokratijose apribojimus.</p> <p>Siekia suformuoti elito ir masių nuomonę ir vertybes tam tikrais joms svarbiais klausimais per žiniasklaidą ir viešomis akcijomis.</p> <p>Siekia ekonominės naudos iš valdžios, pvz., subsidijų, mokesčių lengvatų, viešųjų pirkimų užsakymų.</p> <p>Buriasi pagal vienijančių požymių, pvz., žemdirbiai, tautinės mažumos, gydytojai ir pan., ir siekia valdžios paramos bendriems tikslams.</p> <p>Siekia tiesiogiai patiems naudoti neatnešančių tikslų: taikos, aplinkos apsaugos, žmogaus teisių ir pan.</p>
Pagal asocijuotumo laipsnį	<ul style="list-style-type: none"> • Anoniminės • Neasocijuotos • Institucinės • Asocijuotos 	<p>Neturi formalios organizacijos, susiburia spontaniškai, veikia chaotiškai, dažniausiai buriasi išreikšdamos nepasitenkinimą, pvz., iš Šiaurės Afrikos kilusių jaunuolių riaušės Paryžiaus priemiesčiuose.</p> <p>Neturi organizacijos, tačiau valdžios suvokiamos kaip grupė ir vien savo buvimu daranti įtaką sprendimams, dažniausiai tai neturtingų ir mažiau išsilavinusių sluoksnių atstovai, pvz., benamiai, paleisti iš įkalinimo vietų asmenys.</p> <p>Susiburia esančiose valdžios struktūrose ten, kur pilietinė visuomenė silpna (diktatūrose, jaunose demokratijose). Siekia kurti ir apginti savo protekcijas, stengiasi išlaikyti esamą santvarką, pvz., kariuomenė.</p> <p>Labiausiai būdingos grupės, paplitusios demokratijos, valdžios registruojamos ir pripažįstamos, veikia viešai. Apima visų įmanomų interesų įvairovę.</p>
Pagal veiklos sritis ir poveikį valstybei	<ul style="list-style-type: none"> • Darančios stiprią įtaką valdžiai • Nukreiptos į savo narius 	<p>Atstovauja ekonominiams ir socialiniams interesams, aktyviai siekia daryti įtaką politikai, pvz., verslininkų, pensininkų organizacijos, profsąjungos.</p> <p>Mažai bendrauja su valdžia, kartais siekia jos paramos. Pvz., religinės, konkrečių profesijų atstovai, sporto ir kitų pomėgių klubai.</p>
Pagal interesų mastą	<ul style="list-style-type: none"> • Sektorinės • Vienos problemos • Ugniagesių brigados 	<p>Buriasi pagal bendrą požymį ir siekia paveikti valdžią visais nariams svarbiais klausimais, pvz., profsąjungos, žemdirbiai, teisininkai ir pan.</p> <p>Domisi viena viešosios politikos sritimi, pvz., aplinkosauga, žmogaus teisėmis, taika.</p> <p>Susidaro kilus krizei ir siekia pakeisti valdžios sprendimus bei politiką konkrečiu klausimu, suyra, kai tai išsprendžiama, pvz., Sąjūdis.</p>

Skirstant interesų grupes pagal jų **tikslius** skiriamos *politinės klikos*, *nuomonės grupės* ir *spaudimo grupės*. *Politinės klikos* – tai antisistemiškai dariniai, kurie siekia paimti valdžią, nors ir nėra politinės partijos. Tokio tipo organizacijos retai susiformuoja ar aktyviai reiškiasi brandžiose demokratijose, tačiau jų veikla gali kelti didelį pavojų valstybės santvarkai. Tuo tarpu nei nuomonės grupės, nei spaudimo grupės nesiekia tiesiogiai užimti valdžios, bet stengiasi padaryti įtaką viešosios politikos turiniui. *Nuomonės grupės* tiesiogiai nesiekia daryti spaudimo valdžios institucijoms, bet veikia per masines informavimo priemones, siekdamos daryti įtaką masių arba elito nuomonei ar formuoti vertybines nuostatas vienais ar kitais politiniais klausimais. Tuo tarpu *spaudimo grupės* veikia tiesiogiai per politinius institutus, siekdamos, kad valdžia priimtų ir įgyvendintų konkrečius jiems naudingus sprendimus. *Spaudimo grupės* Dž. Meno skirsto toliau pagal tai, kokio masto tikslų tokios interesų grupės siekia. Tai *verslo institucinės grupės*, *kategorinės interesų gynimo grupės* ir *palaikymo grupės*.

Verslo institucinės grupės siekia gauti ekonominės naudos iš valstybės, pvz., viešųjų pirkimų, subsidijų, mokesčių lengvatų. Šias grupes gali formuoti ne tik pelno siekiančių organizacijų atstovai, bet ir viešojo arba nevyriausybinio sektorių atstovai. Pvz., vandentiekio įmonės gali siekti valstybės investicijų plečiant vandentiekio infrastruktūrą, moterų teises ginančios organizacijos gali siekti valstybės finansavimo savo veiklai ir pan.

Kategorinės interesų grupės dažniausiai vienijasi dėl to, kad jų narių veikla yra panaši ir tam tikri valdžios sprendimai ar politika visiems grupės nariams būtų naudinga. Pvz., žemdirbių organizacijos, siekiančios didesnių išmokų už savo produkciją arba kvotų už ją; įvairių profesijų asociacijos, kaip gydytojai, teisininkai ar vaistininkai, galintys reikalauti tokių dalykų kaip didesnės pensijos, naujų specialistų rengimo apribojimų, palankios licencijavimo ar veiklos apmokestinimo tvarkos ir pan.; taip pat dažnai tokias grupes sukuria įvairios etninės ir tautinės grupės, dažniausiai jos formuojasi teritorijose, kuriose sudaro mažumą, siekdamos palankios valstybės politikos išsaugant jų tapatybę ir pan.

Palaikymo grupės, skirtingai nuo pirmųjų dviejų grupių, nesivadovauja savanaudiškumo idėjomis, o greičiau siekia abstrakčių bendro gėrio idealų. Pvz., gyvūnų gynėjai, aplinkos apsaugos aktyvistai, pacifistai ir pan.

Aptartas interesų grupių skirstymas pagrįstas gana sudėtinga ir nevientisa kriterijų sistema, tačiau plačiai atspindi interesų grupių įvairovę liberaliosiose demokratijose. Grupių skirstymas pagal jų **asocijuotumo laipsnį** remiasi kur kas aiškesniu kriterijumi, ranguodamas grupes vienoje skalėje. Nors grupės priskyrimas prie vienos ar kitos asocijuotumo klasės nebūtinai atskleidžia visą tyrimui būtina informaciją, toks skirstymas parankus tiriant konkrečios politinės sistemos politinę kultūrą. G. Almondas skiria keturias grupių rūšis: *anoniminės*, *neasocijuotos*, *institucinės ir asocijuotos*. Šias grupes paeiliui galima išdėstyti pagal jų raiškos organizuotumą ir veiklos sudėtingumą. Dažnai pagal grupės asocijuotumo lygį priklauso ir jos veiklos metodai.

Anoniminės ir neasocijuotos interesų grupės – tai tokios grupės, kurios neturi jokios formalios struktūros. *Anoniminės interesų grupės* dažniausiai susiformuoja trumpam laikui, jų lyderiai turi mažai autoriteto ir yra nepastovūs. Geras pavyzdys yra nepatenkintų piliečių minia, spontaniškai išėjusi į gatves. Tokių grupių veiksmai dažnai gali būti nesuvaldomi, jų reikalavimai neaiškūs. Dažniausiai anoniminės grupės susiformuoja siekdamos išreikšti nepasitenkinimą vykdoma politika, bet negali pačios išreikšti aiškių reikalavimų valdžiai.

Neasocijuotos interesų grupės nėra grupės tuo požiūriu, kad jų veikla nepasireiškia jokių organizuotumu. Šios grupės – tai pagal kokį nors kriterijų abstrakčiai išskirti socialiniai sluoksniai, kurie patys nesima aktyviai ginti savo interesų, tačiau valdžia vis tiek siekia atsižvelgti į numanomas jų poreikius. Taip yra daroma dėl kelių svarbių priežasčių. Neasocijuotų grupių nariai dažnai yra marginalizuoti, kuriems padėti skatina visuomenėje vyraujančios humanistinės nuostatos. Šiems žmonėms retai pavyksta susiburti į gerai organizuotas grupes, tačiau jei jų padėtis tokių žmonių netenkina, jie gali formuoti *anonimines grupes*, imtis smurto, vykdyti nusikalstamas veikas. Tai gali būti etninės ar seksualinės mažumos, skurdūs, neišsilavinę kaimo gyventojai ir pan.

Institucinės grupės užima tarpinę vietą tarp asocijuotųjų ir neasocijuotųjų grupių. Jos dažniausiai formuojasi jau egzistuojančių valdžios institucijų pagrindu. Šios grupės neturi formalios struktūros, tačiau jų atstovai dažnai bendrauja tarpusavyje ir gali siekti sau palankių tikslų. Stipri institucinių interesų grupių veikla būdinga nedemokratiškoms valstybėms. Tokias grupes dažnai sudaro kariškiai ar civiliai administracijos tarnautojai. Turėdami visišką galios monopolį savo veiklos srityse tokių grupių atstovai dažnai gali paveikti net ir demokratiškai išrinktą

valdžią priimti tokioms grupėms palankius sprendimus plačiosios visuomenės sąskaita.

Asocijuotos grupės yra labiausiai paplitusios demokratinėse santvarkose. Jų veikla yra geriausiai organizuota ir įtraukta į santvarkos teisinę sistemą. Asocijuotos grupės taip vadinamos todėl, kad jos kuria formalias organizacijas (asociacijas), kurios yra registruojamos ir pripažįstamos valstybės. Tokios grupės turi teisę viešai skelbti savo tikslus ir jų siekti įvairiais būdais. Šių grupių įvairovė yra tokia didelė kaip ir galimų interesų grupių.

Palyginti ši ir Dž. Meno skirstymus, asocijuotosios grupės apima visą grupių įvairovę, išskyrus *politines klikas*, kurios būna *institucinės grupės*. Tačiau Dž. Meno išvardytų tikslų taip pat gali siekti tiek pati valdžia, tiek institucinės grupės.

Tiriant stabilias demokratines sistemas dauguma interesų grupių yra *asocijuotos*, todėl išlieka tam tikra painiava, kaip skirstyti grupes, kurios yra *svarbios politiniam procesui*. U. fon Alemano siūloma klasifikacija leidžia skirstyti šias grupes būtent šiuo požiūriu. Pagal veiklos sritis ir poveikį valdžiai galime skirti dvi pagrindines grupių rūšis: tokias grupes, kurios daro stiprią įtaką valdžiai, ir tokias, kurios rūpinasi savo narių poreikiais. Prie pirmosios grupės priskiriamos grupės, atstovaujančios *ekonominiams* (verslininkų organizacijos, vartotojų organizacijos), *darbo* (profesinės sąjungos) ir *socialiniams interesams* (pensininkų organizacijos, žmogaus teisių gynimo organizacijos ir kitos). Prie antrosios grupės priskiriamos narių problemas sprendžiančios organizacijos. Jų yra didžiulė įvairovė, jos gali spręsti *socialines problemas*: labdaros, neįgaliųjų, asmenų, kenčiančių nuo priklausomybės ligų, organizacijos; *laisvalaikio ir sporto problemas*: sporto federacijos, kolekcininkų, modelių konstruktorių organizacijos ir pan.; taip pat prie šios grupės priskiriamos ir kultūros, švietimo, profesinės ir tikėjimo organizacijos.

Galiausiai grupes galima skirstyti pagal jų atstovaujamų interesų mastą. Jos gali būti trijų tipų: *atstovaujančios kokiam nors socialiniam sektoriui* (*sektorinės*), *vieno klausimo grupės* ir „*ugniagesių brigados*“. *Sektorinės grupės* – tai dažniausiai stambios ir pastovios grupės, atstovaujančios daugeliui žmonių ir į darbotvarkę įtraukiančios visus jų narius dominančius klausimus (pvz., profsąjungos, verslo organizacijos, profesijų asociacijos). *Vieno klausimo grupės* dažniausiai siekia atkreipti visuomenės ir politikų dėmesį į kokią nors, jų manymu, svarbią problemą: moterų teises, diskriminaciją, gamtos apsaugą. „Ugniagesių briga-

dos“ sprendžia siauriausio masto problemas. Panašiai kaip ir vieno klausimo grupės, jos siekia tik vieną sritį apimančių savo tikslų. Tačiau nuo pirmųjų „ugniagesių brigados“ skiriasi tuo, kad suformuojamos spręsti vieną staiga iškilusią problemą ir išyra jai išsprendus. Dažniausiai šios grupės reaguoja į nepalankius ar iš esmės socialinius santykius keičiančius valdžios priimtus sprendimus, pvz., socialinių išmokų mažinimas, sprendimas pradėti karą ir pan. Tačiau šios grupės gali susiburti ir institucijose, pvz., kariškių priešinimasis gynybos išlaidų mažinimui.

Pliuralizmas ir korporatyvizmas: kaip interesų grupės bendrauja su valdžia

Pasaulyje yra didelė viešosios valdžios formų įvairovė. Viešosios valdžios rūšys gali būti skirstomos pagal **teritorinį-administracinį suskirstymą arba santvarkos tipą**.

Pagrindinė pasaulio žemėlapiu dėlionės dalis yra *valstybė*. Visas valstybės galima suskirstyti į *federacines arba unitarines*. Federacinės valstybės pasižymi tuo, kad centrinė valdžia turi dalytis įgaliojimais su regionais lygybės principu, o unitarinėse valstybėse centrinė valdžia yra vienvaldė. Šalia šių valstybinių viešosios valdžios formų yra *vietos valdžia*. Tai tokia valdžia, kuri gauna iš *valstybinės valdžios* įgaliojimus atlikti tam tikras funkcijas tam tikroje teritorijoje. Kitas viešosios valdžios lygmuo yra *tarptautinis*. Valstybės, sudarydamos tarptautines sutartis, kartais įkuria organizacijas, kurios turi teisę pačios įgyvendinti viešąją politiką. Pvz., Jungtinės Tautos, Europos Sąjunga, Pasaulio bankas, Tarptautinė prekybos organizacija ir t. t.

Kitas viešosios valdžios skirstymo kriterijus – tai jos **santvarkos ypatybės**. Pačiu bendriausiu principu jas galima skirstyti į *demokratinės ir nedemokratinės*. Demokratinės santvarkos dažniausiai turi veikiančius demokratinius institutus, per kuriuos piliečiai ir kiti žmonės, kuriuos veikia viešosios valdžios sprendimai, gali prižiūrėti savo valdžią (rinkimai, žodžio ir susirinkimų laisvė, nepriklausomi teismai ir kt.). Nedemokratinės santvarkos dažnai turi panašias politines institucijas, tačiau jos neatlieka gyventojų apsaugos nuo valdžios savivalės funkcijos.

Nedemokratinėse santvarkose, kurios dažnai pasitaiko valstybinių ir tarptautinių lygmeniu, asocijuotos interesų grupės turi labai ribotas ga-

limybes dalyvauti politikos formavimo ir įgyvendinimo procese. Kartais pasitaiko atvejų, kai demokratinėje valstybėje egzistuoja teritorijų, kuriose institucijos nėra demokratiškos (pvz., Abchazija Gruzijoje), tačiau taip būna labai retai. Nedemokratinėse santvarkose dažniausiai formuojasi anoniminės ir institucinės interesų grupės.

Demokratinėse santvarkose asocijuotos interesų grupės yra ne tik labiausiai paplitusios, bet ir turi didžiausių galimybių pasiekti savo tikslus.

Yra du pagrindiniai būdai, kaip interesų grupės gali tarpusavyje veikti su viešąja valdžia, tai **pliuralizmas ir korporatyvizmas** [Vitkus, 1998, p. 146]. Abu šie būdai būdingi stabilioms santvarkoms. Pagrindinis skirtumas tarp jų yra valdžios vaidmuo. **Korporatyvistiniuose** modeliuose valdžia aktyviai dalyvauja kurdamą įvairių visuomenės interesų raiškos tvarką. Tad net nedemokratinėse santvarkose tam tikriems neideologizuotiems interesams gali būti atstovauti asocijuotos interesų grupės (pvz., fašistinė Italija), švelnesnėse nedemokratinėse santvarkose gali būti toleruojami ir *pliuralistiniai* interesų raiškos būdai. Nepaisant šių išimčių, tiek pliuralizmas, tiek korporatyvizmas pirmiausia yra būdingi išsivysčiusiems ir stabilioms demokratinėms santvarkoms.

Pliuralizmas tai toks interesų grupių raiškos būdas, kai valdžia beveik nesikiša į interesų grupių veiklą ir neteikia išankstinio prioriteto jokioms grupėms. Pliuralizmą galima apibrėžti rinkos metafora. Pliuralizmo sąlygomis visiems visuomenės interesams gali būti lygiai atstovaujama, arba pateikiama „politinei rinkai“. Šios „rinkos“ vartotojai yra valdžios atstovai, kurie siekdami didžiausios naudos renkasi, kuriuos interesus tenkinti. Taigi pliuralizmas yra visų visuomenės interesų konkurencinė kova.

Yra keletas būdų, kaip interesų grupės gali paveikti valdžią, siekdamas savo tikslų, tai: informacijos sklaida, rinkimai, turimų žinių ar ekonominės galios panaudojimas arba net smurtas. Bene dažniausiai žmonių pastebimas interesų grupių veiklos būdas yra masinių informavimo priemonių išnaudojimas, siekiant sukurti jų požiūriui palankią visuomenės nuomonę, pateikti savo argumentus už jų siūlomus politinius sprendimus, taip tikintis sulaukti palankių valdžios veiksmų.

Kitas periodiškai interesų grupių naudojamas būdas, siekiant savo tikslų, yra parama rinkimuose tam tikriems kandidatams. Ji gali būti tiek finansinė, tiek organizacinė, tiek informacinė. Dažniausiai už tokią paramą iš išrinktų politikų tikimasi tokių sprendimų, kurie tenkintų interesų grupių tikslus.

Ekonominės galios panaudojimas būdingas toms interesų grupėms, kurios turi tokius svetus. Pvz., profesinės sąjungos, galinčios suparalyžiuoti svarbios ūkio šakos veiklą, stambaus kapitalo atstovai, galintys nukreipti investicijas į užsienį. Tačiau ekonominį poveikį gali sukelti ir kitos grupės, pvz., žemdirbiai arba vairuotojai, blokuodami svarbiausius šalies infrastruktūros objektus. Dažnai tokios grupės gali paveikti viešosios valdžios sprendimus, net nesuimdamos aktyvių veiksmų. Panašų efektą gali sukelti ir kai kurių profesijų atstovų *kontroliuojamos žinios*, pvz., nors branduolinės energetikos specialistai ir neturi didelės ekonominės galios, bet be jų žinių atominės elektrinės negali veikti.

Galiausiai kai kurios grupės, negalėdamos ar nesitikėdamos pasiekti savo tikslų kitais būdais, gali imtis *smurto*. Pvz., teroristai, riaušinininkai, perversmų, sukilimų dalyviai ir pan.

Visos paminėtos veiklos formos labiau būdingos interesų grupių veiklai pliuralizmo sąlygomis. Santvarkose, kuriose pasireiškia korporatyvizmas, valstybė oficialiai pripažįsta tam tikras interesų grupes ir viešosios politikos klausimais konsultuojasi tik su jomis. Tos interesų grupės visada būna įregistruojamos (tampa korporacijomis). Demokratinėse santvarkose korporatyvizmas nepaneigia pliuralistinio veikimo metodo, tačiau tam tikrose viešosios politikos srityse su korporacijomis konkuruojančioms interesų grupėms gali būti sunku pasiekti, kad į jų nuomonę būtų atsižvelgta. Lietuvoje korporatyvistiniu principu veikia trišalės tarybos, sprendžiančios darbo saugos, darbo užmokesčio ir kitus klausimus. Jose kartu su viešosios valdžios atstovais dirba verslininkų organizacijų ir profesinių sąjungų atstovai.

Be šių dviejų modelių, žinomas ir kitas interesų grupių raiškos modelis, tai **klientelizmas** [Krupavičius, 1999, p. 155–169]. Klientelizmas būdingas mažiau demokratiškoms arba nedemokratiškoms santvarkoms, kur viešosios valdžios atstovai atsiskaito ne piliečiams, o juos remiančioms interesų grupėms, tad politinė sistema tarnauja tam tikram elitui, kuris pats tiesiogiai nedalyvauja valdyme.

Interesų grupės įgyvendinant viešąją politiką: teorinės perspektyvos

Už viešosios politikos įgyvendinimą atsakingos politinių santvarkų vykdomosios valdžios institucijos. Šiame skyriuje aptartos interesų gru-

pės gali veikti bet kuriame viešosios politikos etape. *Klientelizmo* sąlygomis viešosios valdžios institucijos faktiškai įgyvendina interesų grupių darbotvarkę, *korporatyvizmo* sąlygomis interesų grupės dalyvauja tiek formuojant politiką, tiek įgyvendinant, *plurializmui* būdingi metodai taip pat gali būti pasitelkiami bet kuriame politikos ciklo etape.

Interesų grupių veikla įgyvendinant viešąją politiką gali būti paaiškinta daugeliu būdu. Tuos būdus galima konceptualiai priskirti sociologinėms paradigmoms. Šiame skyrelyje aptarsime tik keletą požiūrių į interesų grupių veiklą įgyvendinant viešąją politiką: **struktūralizmą, struktūrinį funkcionalizmą, socialinį konfliktą ir simbolinį interakcionizmą.**

Struktūralizmas į viešąją politiką žiūri kaip į stabilią sistemą, kurioje institucijos gauna iš aplinkos (rinkėjų ir jų grupių) reikalavimus ir juos paverčia sprendimais (išeigomis). Krizinėmis aplinkybėmis politinėje sistemoje formuojasi naujos interesų grupės, kurios siekia stabilizuoti politinę sistemą.

Struktūrinis funkcionalizmas išlaiko sisteminę interpretaciją, tačiau teigia, kad politinė sistema nuolat keičiasi, kad keičiantis visuomenėms keičiasi ir interesų grupių atstovavimas, ir vykdoma politika, ir net santvarka. Pagal struktūrinio funkcionalizmo supratimą politinės sistemos struktūros atlieka tam tikras funkcijas ir vykstant technologiniams bei kultūriniais pokyčiams kai kurios struktūrų atliekamos funkcijos tampa nebereikalingos, todėl jos keičiasi pačios arba yra pakeičiamos kitų struktūrų.

Socialinis konfliktas politinės sistemos raidą vertina priešingai. Čia politinė sistema yra suprantama kaip galingųjų socialinių struktūrų įrankis, o visa visuomenė vertinama ekonominėmis kategorijomis, kaip darbo įrankių savininkų ir produkcijos gamintojų priešprieša. Politinė sistema suvokiama kaip nuolatinės įvairių interesų grupių kovos arena, kur laimėtojos primeta valią pralaimėjusiosioms.

Aiškinant skirtingus politinius reiškinius įtikinamesnius argumentus gali atskleisti skirtingų paradigmų prielaidos. Tačiau apibendrintai šias tris paradigmas galime laikyti modernistinėmis, nes jos visos daro prielaidą, kad interesų grupių veiklą lemia socialinė struktūra. Jos teigia, kad politinė sistema, žmonių tikslai ir aplinkos suvokimas yra daugmaž panašūs, yra matomi ir egzistuoja realybėje.

Alternatyvus požiūris šioms paradigmoms yra simbolinis interakcionizmas. Jis remiasi prielaida, kad kiekvieno individo pasaulio supra-

timas yra unikalus, jis yra formuojamas ir kuriamas per simbolius bendraujant su kitais žmonėmis. Taip kuriamos visuomenės narių tapatybės ir vertybės. Šis procesas postmodernistų suprantamas kaip socialinės realybės konstravimas, kai visuomenės nariai dėl ko nors sutaria arba nesutaria, tačiau nėra būdų patikrinti, ar empiriškai egzistuoja jų aprašoma problema, nes ji pasireiškia tik simboliuose. Viešosios politikos požiūriu šį procesą galima vadinti diskurso konstravimu. Kiekviena grupė ar individas politikos procese konstruoja savo unikalų diskursą ir siekia, kad būtent juo paremta politika ir būtų įgyvendinama. Šiuo požiūriu simbolinis interakcionizmas yra artimas socialinio konflikto paradigmam, teigiančiam, kad galingiausieji naudoja politiką saviems tikslams, o silpnesnieji visuomenės nariai yra priversti paklusti tokioms aplinkybėms. Kita vertus, šis požiūris vengia visiško galios determinizmo ir teigia, kad politinės vertybės neturėtų būti tapatinamos su materialiosiomis vertybėmis. Didžiausia vertybe politinėje sistemoje laikomi simboliai ir tie, kurie juos geriausiai valdo, pasiekia savus tikslus.

Apibendrinant galima teigti, kad nors skirtingai žiūrima į interesų raišką visuomenėje, bendra žmonių veikla yra didžiausias žmonijos turas ir viltis (žr. Argumentas už demokratiją).

Argumentas už demokratiją

James Surowieckis [2004] savo knygoje „Wisdom of the Crowd: Why the Many are Smarter than the Few and How Collective Wisdom Shapes Businesses, Economies, Societies, and Nations“ („Minios išmintis: kodėl daugelis yra gudresni už keletą ir kolektyvinė išmintis formuoja įmones, ekonomikas, visuomenes ir tautas“) teigia, jog yra patikimų duomenų, kad net paprastų žmonių grupės, jei jos veikia tinkamomis sąlygomis, gali priimti daug geresnius ir protingesnius sprendimus netgi už pačius išmintingiausius ir protingiausius žmones, veikiančius po vieną ar mažomis grupėmis.

Knygos įvade Surowieckis aprašo istoriją, nutikusią Franciui Galtonui. F. Galtonas buvo Viktorijos epochos britų mokslininkas, tikėjęs, kad visuomenę turi valdyti išmintingųjų mažuma, nes atlikdamas tyrimus jis pastebėjo, jog daugumai žmonių intelektualiniai gebėjimai neleido gyvenime priimti išmintingų sprendimų.

1906 m. jau pagyvenęs F. Galtonas išsirengė į Vakarų Anglijos stambių galvijų ir paukščių parodą. Ši paroda jį domino, nes mokslininkas tikėjo, kad žmonių savybes galima paveikti per selekciją. O gyvūnų augintojai šioje srityje turėjo neįkainojamas patirties.

Tą dieną parodoje vyko viktorina, jos dalyviai, norėdami laimėti prizą, turėjo iš akies įvertinti, kiek mėsos išeis iš vieno jaučių. Lankytojai turėjo užpildyti korteles su savo vardu ir spėjimu.

Kai viktorina baigėsi, Galtonas peržiūrėjo šias korteles, kad galėtų atlikti statistinę spėjimų analizę. Žinodamas, kad parodoje lankėsi įvairių žmonių, be to, suprasdamas, kad vidutinio žmogaus gebėjimai yra menki, jis tikėjosi parodyti, kaip lankytojai stipriai klydo. Tačiau išnagrinėjęs 787 korteles, savo nuostabai, Galtonas nustatė, kad vidutinis statistinis spėjimas (balsas) tesiskyrė vienu svaru (mažiau kaip puse kilogramo!) nuo mėsos kiekio, gauto iš to jaučio.

Surowieckis, savo knygoje apžvelgęs ir įvertinęs daugybę įvairių grupių, daro tą pačią išvadą, kad grupių veiklos rezultatai yra labai įvairūs, kaip paliudytų kiekvienas žmogus iš savo patirties. Grupėmis veikdami žmonės išties gali elgtis kraštutiniais būdais, pvz., išpūsdami nekilnojamojo turto burbulą, linčiuodami, keldami riaušes. Tačiau drauge grupės gali bet kurį individą pranokti savo racionalumu, nes kolektyviniai sprendimai gali įveikti ar apriboti H. Simono aprašytą individo „ribotą racionalumą“. Kad taip įvyktų, grupės nariai turi būti skirtingi ir nepriklausomi vieni nuo kitų. O tokia ir yra demokratijos idėja.

Trys viešosios politikos įgyvendinimo modeliai: biurokratija, naujoji viešoji vadyba ir naujoji valstybės tarnyba (naujasis viešasis valdymas)

Yra conceptualių viešosios politikos įgyvendinimo būdų: tai hierarchinis, rinkos ir bendruomeninis modeliai [Parsons, 2001, p. 71].

Biurokratija, arba tradicinis viešojo administravimo modelis, remiasi hierarchija. Pagrindinė jo idėja ta, kad politinė vykdomosios valdžios viršūnė yra vienintelė jai nurodymus galinti duoti ir atšaukti organizacija.

Naujoji viešoji vadyba, atsiradusi pasibaigus pokario ekonominiam bumui Vakarų valstybėse, pagrindė, kad biurokratija tikrovėje neatitinka M. Vėberio (M. Weber) aprašyto idealo ir negali jo atitikti, nes biurokratijų darbuotojai yra žmonės, turintys asmeninių interesų ir yra paveikiami ne tik politinės viršūnės. Naujoji viešoji vadyba, siekdama padidinti viešojo sektoriaus efektyvumą, siūlė taikyti privataus sektoriaus (rinkos) valdymo mechanizmus ir taip išspręsti šį biurokratijos trūkumą.

Naujosios viešosios vadybos modelyje tarnautojai yra „išlaisvinami nuo taisyklių“ ir turi daug laisvės spręsti kasdienes veiklos klausimus. Taip pat jie gali įsiklausyti į interesų grupių išsakomus argumentus. Vienintelis tarnautojų vertinimo ir kontrolės kriterijus iš politikų pusės – iškeltų tikslų įgyvendinimo efektyvumas.

Efektyvumas yra patogus matas, nes juo galima lengvai įvertinti išlaidų ir rezultato santykį, suteikti jam kiekybinę reikšmę. Tačiau toks rinkos skolinys viešojoje politikoje yra problemiškas daugeliu požiūrių. Svarbiausia yra tai, kad viešojo politika ir jos užsakovai (rinkėjai) ne visada siekia rinkos efektyvumo. Šalies visuomenės nariai siekia daug ir įvairių tikslų, kurie negali būti įvertinti kiekybiškai, pvz., laimės, teisingumo, gėrio. Kartais susidaro situacijos, kai ekonominis viešosios valdžios įgyvendinamos politikos efektyvumas prieštarauja kitoms visuomenės vertybėms. Tokiais atvejais tarnautojas naujosios viešosios vadybos modelyje susiduria su etine problema ir tai skatins tarnautoją priimti ekonomišką, nors ir nehumanišką sprendimą, pvz., taupant lėšas panaikinti benamių nakvynę.

Trečiasis šiame skyrelyje aptariamas modelis pagrįstas bendruomeniniu viešosios politikos modeliu. Viešosios valdžios ir interesų grupių bendradarbiavimo požiūriu tai labiausiai iš trijų integruotas modelis [Denhardt, 2001, p. 250]. Faktiškai valdžia ir bendruomenė šiame modelyje tampa tapačiomis sąvokomis. Tačiau šis modelis taip pat yra daugeliu požiūrių problemiškas, nes bendruomenės apibrėžimas itin sudėtingas. Savivaldoje vietos bendruomenė gyvena sutelktai ir yra aiški, tačiau ir čia yra daugybė prieštaraujančių interesų. Valstybės mastu tautinė bendruomenė tėra abstrakcija, o joje pasireiškiantys interesai sunkiai suderinami. Todėl tokia modelyje neišvengiamai formuosios „išrinktosios“ ir „atstumtosios“ grupės, vienu interesų bus paisoma, o kitų ne. Šio modelio praktinės apraiškos pasitaiko retai, tačiau korporatyvizmą galime laikyti artimu bendruomeniniam viešosios politikos įgyvendinimo modeliui viso politinio proceso požiūriu.

Galime teigti, kad nė viena santvarka nepasižymi idealiu kuriuo nors modeliu. Skirtingose viešosios politikos įgyvendinimo srityse vyrauja skirtingų modelių elementai.

???

Kontroliniai klausimai

1. Kokie yra svarbiausi interesų grupių skirstymo kriterijai?
2. Išvardykite pagrindinius pliuralistinio ir korporatyvistinio valdžios ir interesų grupių bendravimo modelių skirtumus.
3. Sugalvokite šiame skyriuje nepaminėtą interesų grupę ir aprašykite jos tipą pagal visus pateiktus skirstymo kriterijus.
4. Kokie yra trys viešosios politikos įgyvendinimo modeliai, kaip jie siejami su korporatyvizmu ir pliuralizmu?



Literatūra

1. Denhardt, R. *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė, 2001.
2. Krupavičius, A. *Interesų grupės: sandara, klasifikacija, efektyvumas. Šiuolaikinė valstybė*. Kaunas: Technologija, 1999.
3. Novagrockienė, J. *Politikos mokslų pagrindai*. Vilnius: VU leidykla, 2001.
4. Parsons, W. *Viešoji politika. Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001.
5. Surowiecki, J. *Wisdom of the Crowd: Why the Many are Smarter than the Few and How Collective Wisdom Shapes Businesses, Economies, Societies, and Nations*. Doubleday, 2004.
6. Vitkus, G. *Politologija*. Vilnius: Danielius, 1998

V skyrius

Viešojo valdymo sistema

1. Bendrieji ir specialieji viešojo valdymo principai

Viešojo valdymo sąvokos turinys

Skaitant mokslinę literatūrą gali susidaryti klaidingas įspūdis, kad viešojo administravimo, viešojo valdymo, valstybinio valdymo, valstybės administravimo ir pan. sąvokos yra vartojamos sinonimiškai. Svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad mokslinėje literatūroje tokių sąvokų vartojimo kaita nėra atsitiktinė. Kad būtų galima suprasti šią kaitą, ją turėtume bandyti susieti su viešojo administravimo mokslo raida

Bet kurio mokslo sėkmingai raidai svarbus kuo tikslesnis jo tyrimų objekto apibrėžimas. Todėl vertinant retrospektyviai, nesunku pastebėti, kad mokslo raidą galima sieti su naujų takoskyrų (distinkcijų) įvedimu, kurios leidžia vis tiksliau nustatyti to mokslo tyrimų objektą.

Viešojo administravimo mokslinės disciplinos tyrimų akiratis pasirodė esąs labai platus. Štai kaip jį apibrėžė L. fon Šteinas (L. von Stein) 1865–1868 m. išleistoje septynių dalių knygoje „Administracijos mokslas“:

Administracija apima beveik visą valstybės veiklą, išskyrus įstatymų leidybą, o administracijos mokslas aprėpia visas administravimo sritis [Smalskys, 2002, p. 57].

Taip patikslinus viešojo administravimo mokslinės disciplinos interesų turinį, buvo atribotos dvi esminės formalios valdymo sistemos funkcijos:

- viešoji politika (išreiškia valstybės valią);
- viešasis administravimas (įgyvendina valstybės valią).

Valstybės valdymo sistemos dalyviai

Politikai (formuoja valstybės valią)	Administratoriai (įgyvendina valstybės valią)
---	--

Šios takoskyros pasekmė – **viešosios politikos / viešojo administravimo dichotomijos** susiformavimas. Nors pati dichotomija atrodo priskirtina prie aprašomosios tyrimų perspektyvos, t. y. apibūdinanti realią valstybės valdymo praktiką, būtina atkreipti dėmesį į tai, kad L. fon Šteinas priklausė Vienos *normatyvinei* mokyklai, todėl visos šio autoriaus idėjos turėtų būti vertinamos visų pirma normatyviniame kontekste (plačiau apie normatyvumo / deskriptyvumo distinkciją žr. skyriuje „Viešojo administravimo tyrimų metodologinės problemos“). Tolsnė viešojo administravimo mokslo raida tik patvirtino šią mintį. Paaiškėjo, kad viešosios politikos ir administravimo veiklų atbigojimas yra ne valstybės valdymo praktikos faktas, bet siekiamybė, kurios praktinis įgyvendinimas, prezidento V. Vilsono (W. Wilson) teigimu, turėtų leisti išvengti tokių blogybių kaip korupcija, protekcionizmas, kyšininkavimas, politikų manipuliavimas biurokratais, biurokratų dalyvavimas formuojant politinių sprendimų turinį ir pan. [Hughes, 1998]. Todėl viešosios politikos / viešojo administravimo dichotomija turėtų būti vertinama kaip normatyvinė idėja, kurios įgyvendinimo praktikoje problemos tapo tradicinio viešojo administravimo modelio Achilo kulnu, paskata ieškoti alternatyvių viešojo administravimo praktikos organizavimo būdų.

Tokia patrauklia alternatyva tapo naujoji viešojoji vadyba. Žvelgiant į modelio perspektyvą buvo apskritai atsisakyta politikų ir administratorių santykių sunorminimo idėjos ir atvirai pripažinta, kad, nors oficialiai tai ir nenumatyta, aukštesnieji valdininkai nuolat dalyvauja viešosios politikos sprendimų turinio formavimo procese [Hughes, 1998]. Tai, neabejotina, prieštarauja demokratinio valdymo principams, tačiau kaip atsvarą naujoji viešojoji vadyba siūlė ieškoti kuo daugiau įvairių teisinių formų ir būdų, kuriais patys piliečiai galėtų dalyvauti valstybės valdyme ir prisidėti prie jos valios formavimo.

Atsisakius politikų ir administratorių santykių sunorminimo idėjos, teko peržiūrėti ir ankstesnes formalios valdymo sistemos funkcijas:

- viešojoji politika (išreiškia, formuoja viešąją valią, darydama įtaką jos įgyvendinimo procesams);
- viešasis administravimas (daro poveikį politikos turinio formavimui, įgyvendindamas viešąją valią).

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad dėl naujosios viešosios vadybos idėjų ir įvairių šio modelio modifikacijų (naujojo viešojo valdymo, naujosios viešosios tarnybos) poveikio (žr. skyrelį „Naujasis viešasis valdy-

mas“) nykstant viešosios politikos / viešojo administravimo dichotomijai, pats piliečių dalyvavimas valdyje jau negalėjo būti sietinas išimtinai su viešąja politika ar vien su viešuoju administravimu. Viešosios politikos ir administravimo procesų simbiozės pripažinimas paskatino ieškoti parankesnės sąvokos, kurios turinys tiksliau išreikštų valdymo sistemos dalyvių sudėtingos interakcijos (priimant ir įgyvendinant sprendimus) visumą bei viešosios politikos ir administravimo procesų sąveiką.

Pastangos praktikoje taikant teisinius metodus atriboti administratorių ir politikų veiklas nepasiteisino. Viešojo valdymo sąvoka kaip tik ir buvo pradėta vartoti, siekiant pabrėžti viešosios politikos ir administravimo veiklų integralumą.

Viešasis valdymas – tai sudėtingas viešosios politikos ir viešojo administravimo procesų sąveikos rezultatas, kurį formuojant dalyvauja ne tik politikai ir biurokratai, bet ir patys piliečiai.

Viešojo valdymo sistemos dalyviai

Politikai (formuoja viešąją valią, darydami tiesioginę įtaką jos įgyvendinimo procesams).

Administratoriai (daro poveikį politikos turinio formavimui, įgyvendindami viešąją valią).

Piliečiai (įteisintomis piliečių dalyvavimo valdyje formomis daro poveikį viešosios valios formavimui ir jos įgyvendinimo procesams).

Viešojo valdymo sąvokos turinys pasirodė esąs daug parankesnis, siekiant patikslinti viešojo administravimo mokslinės disciplinos tyrimų objekto turinį. Paaiškėjo, kad šis objektas dėl viešojo administravimo procesų integralumo su viešosios politikos formavimu yra daug platesnis ir sudėtingesnis, nei buvo manyta anksčiau, o patys viešojo valdymo sistemos dalyviai gali būti pagrįstai vertinami kaip valdžios paskirstymo galių centrai, kurių sudėtingos sąveikos organizavimas ateityje turėtų leisti tikėtis administravimo procesų humanizavimo ir didesnio nešališkumo priimant sprendimus.

Pakitęs tyrimų objekto supratimas reikalauja peržiūrėti ankstesnių principų, taikytų viešojo administravimo procesams vertinti, turinį viešojo valdymo sąvokos turinio kontekste.

Bendrujų ir specialiųjų principų skirtumai

Viešojo valdymo principus galima sąlygiškai skirstyti į bendruosius ir specialiuosius. Bendrieji principai turėtų būti taikomi ir interpretuojami vienodai, vertinant atskirų viešojo sektoriaus organizacijų veiklą (mikro lygmuo) ar valstybių valdymo praktiką (makro lygmuo), t. y. daroma prielaida, kad galima universali jų turinio interpretacija; specialieji interpretuojami ir taikomi skirtingai, t. y. atsižvelgiama į organizacijos veiklos specifiką (mikro lygmuo) ar unikalią geopolitinę valstybės padėtį, istoriškai susiklosčiusias tradicijas, skirtingai suvokiamas vertybes dėl kultūrų skirtumų (makro lygmuo).

Bendrieji viešojo valdymo principai

Prie bendrujų viešojo valdymo principų priskirtini šie:

- kolegialumas,
- demokratiškumas,
- teisėtumas,
- viešumas.

Nors viešojo administravimo tyrimų objekto supratimas šio mokslo raidos metu pakito, principai, kurie anksčiau buvo interpretuojami siauriau, kaip išimtinai viešojo administravimo procesų normatyvinės charakteristikos, gali būti taikomi ir pakitusio, daug platesnio tyrimų objekto kontekste.

Kolegialumas

Kolegialumo principas tradiciškai reiškė administracinio valstybės aparato įstaigų bendradarbiavimą, suprantamą kaip sprendimų, priimamų įgyvendinimo procese, derinimas. Dar Herbertas Saimonas (Herbert Simon) atkreipė dėmesį į tai, kad administratorių neturėtume vertinti

kaip aklų įgyvendinimo aparatų, kurie automatiškai įgyvendina jiems nurodomus politikų sprendimus.

[...] *administravimo teorija su sprendimų procesais turėtų būti susijusi tiek pat, kiek ir su veikimo (įgyvendinimo – aut. past.) procesais* [Simon, 2003].

Administracinė elgsena yra daug sudėtingesnė būtent todėl, kad net žemiausios grandies techninio personalo atstovui tenka interpretuoti pavedamų įgyvendinti sprendimų turinį. Kylant ar leidžiantis hierarchiniais pavaldumo laiptais kiekviena tokia taikoma interpretacija keičia sprendimo turinį. Todėl ir siauresniame administracinių įstaigų veiklos tinkle kolegialumo principas jau negalėjo reikšti vien tik bendros veiklos, abipusės pagalbos ir tarpusavio pasitikėjimo įgyvendinant politikų sprendimus. H. Saimono idėjos padėjo suprasti, kad kolegialumo principo įgyvendinimas praktikoje yra daug sudėtingesnis, nei anksčiau manyta. Tinkamas kolegialumo principo įgyvendinimas ėmė reikšti sėkmingą priimamų organizacijoje sprendimų *integravimosi* procesą, siekiant organizacijos tikslų, kuriame dalyvauja visų organizacijos valdymo grandžių personalas. Netinkamas kolegialumo sprendimo įgyvendinimas mikro lygmeniu, t. y. organizacijos viduje, gali būti prilygintas vaikiško žaidimo „sugedęs telefonas“ rezultatui, – problema, kurią Lietuvos tarpukario vadybos klasikais apibūdino „susižinojimo“ problemos pavadinimu („Vadyba Lietuvoje 1918–1940 metais“, 1991).

Viešojo valdymo kontekste, t. y. makro lygmeniu, kolegialumo principo įgyvendinimas yra dar sudėtingesnis. Normatyviniame kontekste kolegialumo principas reikštų, kad nė viena viešojo sektoriaus institucija neturėtų veikti uždarai, nederindama savo veiksmų su kitomis institucijomis, tačiau praktikoje šį principą įgyvendinti trukdo platus viešojo sektoriaus institucijų tinklas ir priimamų sprendimų gausa. Kolegialumo principo įgyvendinimo mastai makro lygmeniu leidžia suprasti, kodėl viešojo sektoriaus institucijų veikloje neįmanoma išvengti nuostolių, žalingų sprendimų ir klaidų.

Suvokiant viešąjį valdymą kaip sudėtingą viešosios politikos ir viešojo administravimo procesų sąveikos rezultata, aiškėja, kad jo formavimo metu būtina ieškoti tokių sprendimų integravimosi mechanizmų, kurie leistų užtikrinti kuo didesnę politikų, biurokratų ir piliečių tarpu-

savio sąveiką, formuojant viešąją valią ir dalyvaujant jos įgyvendinimo procesuose.

Demokratiškumas

Demokratiškumo principo turinys tradiciškai pagrįstai buvo siejamas su sprendimų, išreiškiančių daugumos valią, priėmimu. Todėl mikro lygmeniu demokratiškumo principo raiška gali būti suvokiama taip: demokratiškai valdomoje organizacijoje vadovybė, derindama savo sprendimus su organizacijos nariais, siekia, kad jie išreikštų tos organizacijos *daugumos* narių požiūrį. Aukščiausias demokratiškumo principo pasireiškimas – patys organizacijos nariai tiesiogiai dalyvauja priimant svarbius organizacijai, jos valdymui ir tolesnei plėtrai sprendimus.

Dėl viešojo sektoriaus įstaigoms būdingų hierarchinių santykių, kuriuos H. Saimonas apibūdino *vertikalios specializacijos* pavadinimu [Simon, 2003], demokratiškumo principo raiškai, atrodytų, kyla natūralių kliūčių: vadovybė gali vengti sprendimų turinio derinimo su organizacijos nariais, o šie, matydami, kad jų požiūris vadovybei nesvarbus, gali prarasti iniciatyvumą. Tačiau H. Saimono atskleistas nuolatinis sprendimų integravimosi organizacijoje procesas rodo, jog vadovybė, norėdama, kad priimami sprendimai būtų sėkmingai vykdomi, nuolat bus verčiama derinti savo priimamų sprendimų turinį net ir su žemiausios grandies techniniu personalu. Tai reiškia, kad pati administracinė elgsena užtikrina demokratiškumo principo įgyvendinimo organizacijoje poreikį, net jei organizacijos vadovybei sprendimų turinio derinimas gali atrodyti nesvarbus. Nuolat pažeidinėjant demokratiškumo principą, didėja tikimybė, kad visa organizacija ims veikti „sugedusio telefono“ principu, o ilgainiui tai tolygu organizacijos žlugimui. Tai reiškia, kad demokratiškumo principo raiška tiesiogiai susijusi su organizacijos veiklos efektyvumu, o šį ryšį anksčiau ar vėliau neišvengiamai privalės suvokti visi – tiek organizacijos nariai, tiek jos vadovybė. Vadinasi, viešojo sektoriaus organizacijos išlieka ir veikia sėkmingai tik tuomet, jei savo veikloje sugeba užtikrinti demokratiškumo principo sklaidą.

Viešojo valdymo kontekste (makro lygmuo) demokratiškumo principo įgyvendinimas, atrodytų, irgi turėtų pasireikšti viešosios politikos bei administravimo sąveikos procese priimtų ir įgyvendintų sprendimų

turinyje: jie turi atspindėti ir patenkinti visuomenės *daugumos* interesą, t. y. viešąjį interesą.

Ši ilgą laiką vyravusį požiūrį 1972 m. problematizavo J. Rolso (J. Rawls) teisingumo teorija [Rawls, 1972]. Jis atkreipė dėmesį į tai, kad priimamų politinių sprendimų turinys rėmėsi dviem tuo metu paplitusiais požiūriais: utilitarizmu ir intuityvizmu. Nors šie požiūriai neprieštarauja demokratinio valdymo esmei, nes siekiama sprendimų, naudingų (*utilitas* – lot. nauda) visuomenės daugumai, arba sprendimų, kurių intuityviai norėtų dauguma, J. Rolsas ėmėsi kritikuoti abiejų teorijų prielaidas. Reikšmingas autoriaus indėlis yra pastebėjimas, kad abu požiūriai remiasi svarstymais apie visuotinį gėrį, kurio turinį, suvokiamą per naudos kategoriją arba intuicijos galią, priskiriamą sprendimo priėmėjui (viešojo valdymo kontekste politikui arba administratoriui), neva galima paversti daugumai piliečių priimtiniu sprendimu. J. Rolso požiūriu, abiem atvejais sprendėjui suteikiama antžmogiškų galių – intuicijos arba gebėjimo perprasti visuotinio gėrio (naudos) turinį. Be to, J. Rolsas pagrįstai atkreipė dėmesį į tai, kad svarstymai apie visuotinį gėrį visada bus susiję su asmens socialiniu statusu, todėl tokio asmens ar asmenų grupės sprendimams bus būdingas šališkumas. Kadangi mūsų socialinis statusas yra skirtingas, mums sudėtinga tartis dėl gėrio dalykų, nes jį suvokiame nevienodai, pagal savo socialinę padėtį. Todėl *konstruktyvi* diskusija gėrio klausimais negalima. Anot J. Rolso, politinių sprendimų ašimi turėtų tapti socialinio teisingumo idėja, nes tik dėl teisingumo klausimų galime konstruktyviai diskutuoti. Pvz., jei vergvaldys ir vergas bandytų tartis dėl gėrio klausimų, jie niekada nepasiektų abi puses tenkinančio susitarimo. Tačiau jei hipotetiškai kuriamoje visuomenėje, kurią kurdami nežinotume savo socialinio statuso, iškeltume klausimą, ar kas nors norėtų būti kieno nors vergu, konstruktyviai diskutuodami, sutartume, kad *teisingos* visuomenės pagrindas yra visų laisvė prieš visus, nes niekas nevergauja savo valia.

Dėl J. Rolso teisingumo teorijos įtakos politinių sprendimų ašimi tapo socialinio teisingumo samprata, pakeitusi ankstesnius svarstymus apie visuotinį gėrį. Teorijos įsitvirtinimo viešojo valdymo praktikoje rezultatas toks: politiniai sprendimai ir viešojo sektoriaus reformos neturėtų pažeisti mažumų interesų, net jei tai naudinga visuomenės daugumai. Tai reiškia, kad *demokratiškumo principas makro lygmeniu negali pažeisti socialinio teisingumo idėjos*. Taip pakitęs demokratiškumo principo raiškos supratimas lemia tai, kad daugumoje Europos Sąjungos vals-

tybių mažumos savo viešuosius interesus ima ginti sėkmingiau nei tu valstybių visuomenių daugumos.

Teisėtumas

Teisėtumas yra kertinis viešojo valdymo principas. Mikro lygiu teisėtumo principas reiškia, kad jokia organizacijos veikla negali prasidėti tol, kol nėra parengti tą veiklą reglamentuojantys ir įteisinantys dokumentai. Ši nuostata yra tradicinio viešojo administravimo modelio dalis, ir nors buvo formuluojama normatyviniame kontekste, ji neabejotinai jau yra tapusi viešojo administravimo praktikos aprašomąja charakteristika.

Teisėtumo principo taikymo organizacijoje tikslas – atskirų asmenų savivalės raiškos savanaudiškais tikslais pažabojimas, organizacijos valdymo procesų stabilizavimas. Šio principo taikymas organizacijų veikloje kelia problemas, gerai žinomas iš tradicinio viešojo administravimo modelio kritikos (žr. skyrelį „Tradicionis (hierarchinis) viešasis administravimas“):

1. Veiklų įtarpinimas teisiniais dokumentais sulėtina organizacijos veiklą, t. y. mažina organizacijos veiklos efektyvumą.
2. Pažabojant savivalę, kartu užkertamas kelias iniciatyvai, kurios raiška organizacijos veikloje gali leisti tikėtis geresnių rezultatų, novatoriškų sprendimų.
3. Sunku nustatyti tinkamą teisinio reguliavimo mastą, kad būtų galima užkirsti kelią neteisėtiems pareigūnų veiksams. Pernelyg didelis teisinis reguliavimas gali skatinti organizacijos sąstingį, o pernelyg mažas – pareigūnų savavaliavimą.

Nepaisant šių problemų, tradicinio viešojo administravimo modelio šalininkų požiūriu, teisėtumo principui organizacijos veikloje turi būti suteikiamas neginčytinas pirmumas. Neabejotina, kad jokiais teisiniais dokumentais neįmanoma visiškai užkirsti kelio savivalei, todėl neįmanoma išvengti ir korupcijos apraiškų, savavališkų sprendimų, neteisėtų pareigūnų veiksmų, piktnaudžiavimo tarnybine padėtimi ir pan. Tačiau teisinių metodų taikymas bent jau leidžia stabilizuoti organizacijos valdymo procesus, o patį organizacijos veiklos teisėtumą vertinti kaip gerų rezultatų pagrindą.

Teisėtumo principo įgyvendinimas makro lygmeniu sietinas su teisinės valstybės idėja, iš jos išplaukiančiu konstitucionalizmo vystymusi, konstitucinių visuomenės garantijų užtikrinimu. Konstitucija kaip pagrindinis teisinis valstybės dokumentas išreiškia visuomenės teises, pareigas ir lūkesčius, kuriuos ir turi padėti užtikrinti viso viešojo sektoriaus veikla. Teisėtumo principo įgyvendinimas makro lygmeniu neįmanomas be visų kitų viešojo valdymo principų sėkmingo taikymo viešojo sektoriaus veikloje: tik kolegialūs, demokratiški ir vieši sprendimai daugelyje šiuolaikinių valstybių gali būti vertinami kaip teisėti.

Viešumas

Viešumo principas yra viešojo valdymo atskaitos taškas. Be šio principo įgyvendinimo neįmanomas nei demokratiškumo, nei kolegialumo, nei teisėtumo principų taikymas. Tai reiškia, kad viešumo principas turėtų būti įgyvendinamas pirmiausia, nes jis sudaro sąlygas kitų principų raiškai. Be viešumo charakteristikos viešojo valdymo sąvoka apskritai netektų savo prasmės.

Viešumo principo taikymas mikro lygmeniu, t. y. organizacijos veikloje, pasireiškia visų pirma per sprendimams priimti būtinos informacijos prieinamumą organizacijos nariams. Taip pat viešumo principo taikymas organizacijos viduje gali reikšti asmens privatumo ribojimą darbo metu, pvz., visa jo susirašinėjimo informacija, telefoniniai pokalbiai ir kita veikla gali būti stebimi, tikrinami ir įrašomi, siekiant didesnio veiklos efektyvumo. Tai reiškia, kad viešumo principo taikymo tikslas – informacijos kontroliuojamos sklaidos užtikrinimas, siekiant priimamų sprendimų ir veiklos efektyvumo. Nekontroliuojamas informacijos viešinimas (pvz., organizacijos paslaptį sudarančios informacijos išviešinimas) gali būti žalingas organizacijai: gali mažinti organizacijos veiklos efektyvumą ir priimamų sprendimų turinio suvokimą.

Problema, su kuria susiduriama taikant viešumo principą organizacijos viduje, yra aiškių informacijos atrankos kriterijų stoka, kai galima vertinti bet kokios informacijos pateikimą kaip tendencingą ar net iškreiptą. Vartojant H. Saimono terminologiją, ne visa informacija yra faktinė, ji visada turi ir vertybinių elementų, kurių interpretavimas gali būti prieštaringas.

Deja, problemos administratoriui nepateikiamos rūpestingai sudėliotos į pluošteliuos, kuriuose vertybiniai ir faktiniai elementai yra tiksliai atrinkti [Simon, 2003].

Informacijos vertybinius elementus įtraukti į organizacijos darbuotojo suvokimą įmanoma tik per priimamų sprendimų turinio derinimą visais įmanomais komunikaciniais organizacijos kanalais. Tai reiškia, kad viešumo principo taikymas organizacijos veikloje visada sukelia kitų – kolegialumo ir demokratiškumo – principų taikymo poreikį. Organizacijos nariai vertins vadovybės sprendimus kaip teisėtus tik tokiu atveju, jei pajėgs vienodai suprasti jų turinį, o to įmanoma pasiekti, tik organizacijos veikloje taikant viešumo, kolegialumo ir demokratiškumo principus.

Viešumo principo taikymas makro lygmeniu turėtų užtikrinti viešojo valdymo sprendimų turinio kontrolę. Kadangi didžiąją dalį valdymo funkcijų apmoka mokesčių mokėtojai (per biudžeto asignavimus jų valdytojams – ministerijoms, o šios per savo padalinius – kitoms įstaigoms), jiems turi būti užtikrinama galimybė kontroliuoti viešojo sektoriaus organizacijų, teikiančių viešąsias paslaugas ir atliekančių atitinkamas valdymo funkcijas, veiklą tiek priimant, tiek įgyvendinant sprendimus.

Įgyvendinant tokius sprendimus, moderni demokratinė valstybė remiasi **subjekto ir vykdytojo santykių viešajame sektoriuje sistema**, nes rengti nepalaujamus referendumus kiekvieno visuomeninio pasirinkimo atveju reikštų didžiules sandorių sąnaudas:

- su politikais, valdininkais ir specialistais, kaip su vykdytojais, sudaromos sutartys veikti atsižvelgiant į piliečių, kaip subjektų, interesus;
- pagal tokią schemą subjekto pastangos tikrinti vykdytoją yra svarbios.

Viešumo principo įgyvendinimo makro lygmeniu sąnaudų mažinimo pasekmė yra asimetrinės informacijos sklaida.

Asimetrinė informacija kyla iš subjekto ir vykdytojo santykio dvišalio viešajame sektoriuje: santykio tarp piliečių ir politikų bei santykio tarp politikų ir viešųjų žinybų ar viešųjų įmonių. Tokią informaciją koreguoti galima tik sandorių išlaidų didinimo būdu. Taip patenkama į

uždarą ratą: siekiant sutaupyti, įgyvendinant viešumo principą, remiamasi subjekto ir vykdytojo santykių viešajame sektoriuje sistema, tačiau susiduriama su asimetrinės informacijos sklaida; stengiantis pašalinti tokios informacijos trūkumus, susiduriama su papildomomis išlaidomis.

Viešumo principo įgyvendinimo sunkumai leidžia patikslinti iššūkius, keliamus viešajam valdymui. Suvokiant viešąjį valdymą kaip sudėtingą viešosios politikos ir viešojo administravimo procesų sąveikos rezultatą, jo formavimo metu būtina ne tik ieškoti tokių sprendimų integravimosi mechanizmų, kurie leistų užtikrinti kuo didesnę politikų, biurokratų ir piliečių tarpusavio sąveiką, formuojant viešąją valią ir dalyvaujant jos įgyvendinimo procesuose, dar svarbiau, kad šie mechanizmai būtų pigūs, bet ne mažiau veiksmingi nei referendumas.

Specialieji viešojo valdymo principai

Prie specialiųjų viešojo valdymo principų priskirtini šie:

- centralizavimo ir decentralizavimo principų derinimas;
- administravimo subjektų pavaldumas ir atsakomybė;
- visuomenės interesų viršenybė prieš grupinius ir asmeninius interesus;
- visuomenės įtraukimas į viešąjį valdymą.

Centralizavimo ir decentralizavimo principų derinimas

Viešojo sektoriaus reformos strategijų rengimo metu buvo manoma, kad išplėtus valdymo žemesniųjų lygių funkcijas, galias ir išteklius galima padidinti viešojo sektoriaus veiklos efektyvumą tiek vykdant viešąsias programas, tiek skirstant išteklius ir pan. Buvo tikima, kad viešosios programos vyks geriau ir bus paslankesnės, jei joms vadovaus regioninio ar vietos lygmens valstybinės institucijos – dekoncentracija, arba vien vietos valdžios sistema – decentralizacija. Decentralizacijos strategija viešojo valdymo principų kontekste buvo vertinama visų pirma kaip demokratiškumo principo raiškos sustiprinimas. Tiek organizacijos, tiek visos valstybės lygiu didesnis decentralizavimas buvo vertinamas kaip didesnė demokratiškumo principo raiška. Tačiau po reformų bangos pa-

aiškėjo, kad besąlygiško decentralizacijos strategijos prioriteto centralizuoto valdymo atžvilgiu įtvirtinti neįmanoma.

Dėl atskirų organizacijų vykdomos veiklos specifikos kartais neįmanoma diegti decentralizuoto valdymo arba jis gali būti tiesiog žalingas. Makro kontekste decentralizuotas valdymas didelėms valstybėms yra pavojingas, nes gresia jų teritoriniam vientisumui. Nesumenkinant decentralizacijos strategijos potencialo, buvo suvokta, kad daug svarbiau surasti optimalų centralizavimo / decentralizavimo principų derinį, nei suteikti besąlygišką prioritetą kuriai nors vienai iš strategijų. Kiekvienoje organizacijoje, viešojo sektoriaus segmento valdyme, valstybės mastu būtina ieškoti tinkamiausio derinio, kuris atitiktų organizacijos vykdomos veiklos specifiką, vykdomų viešųjų programų tikslus, unikalų valstybės geopolitinę padėtį, istorinį paveldą, tradicijas, specifinį mentalitetą. Centralizavimo ir decentralizavimo principų derinimą pagrįstai galima vertinti kaip dar vieną naują iššūkį viešajam valdymui.

Administravimo subjektų pavaldumas ir atsakomybė

Administravimo subjektų pavaldumas ir atsakomybė tiesiogiai priklausys nuo parinkto organizacijai, valstybei ar viešojo sektoriaus segmento valdymui centralizavimo / decentralizavimo principų derinio. Todėl šis specialusis viešojo valdymo principas irgi analizuojamas susietas su demokratiškumo principu. *Pvz., Rusijos prezidento sprendimas gubernatoriaus pareigybę iš renkamos padaryti skiriama sustiprino administravimo subjektų pavaldumą ir naujai perskirstė jų atsakomybę.* Toks sprendimas žiniasklaidoje buvo vertinamas kaip žingsnis į šalį nuo valstybės demokratėjimo, tačiau atsižvelgiant į valstybės dydį ir korupcijos mastus, tokį sprendimą galima vertinti ir kitaip – kaip siekį užtikrinti valstybės teritorinį vientisumą, užkertant kelią prie valdžios vairo patekti korumpuotiems vietos pareigūnams. Šio pavyzdžio kontekste taip pat nesunku suprasti, kad keičiant administravimo subjektų pavaldumo ir atsakomybės ribas, daromas tiesioginis poveikis centralizavimo / decentralizavimo principų derinio vertinimui. Pateikto pavyzdžio atveju sprendimas pagrįstai gali būti vertinamas ir kaip centralizuoto valdymo stiprinimas. Juolab kad Rusija, būdama rytietiška šalis, niekada ir nepasižymėjo demokratiškumu. Centralizuotas šios šalies valdymas ilgus amžius buvo valdžios sprendimų veiksmingumo garantu.

Visuomenės interesų viršenybė prieš grupinius ir asmeninius interesus

Šis principas priskiriamas prie specialiųjų todėl, kad kiekvienu konkrečiu atveju daromas pasirinkimas, koku mastu, kaip ir kokuose dokumentuose bus įtvirtinama visuomenės interesų viršenybė prieš grupinius ir asmeninius interesus. Pvz., Lietuvos Konstitucijos 23 straipsnyje įtvirtinta nuostata, kad nuosavybė yra neliečiama, tačiau išskirtiniais atvejais, kai to reikia užtikrinti visuomenės poreikiams, ji gali būti paimama, teisingai už ją atlyginant:

23 straipsnis:

Nuosavybė neliečiama.

Nuosavybės teises saugo įstatymai.

Nuosavybė gali būti paimama tik įstatymo nustatyta tvarka visuomenės poreikiams ir teisingai atlyginama (Lietuvos Respublikos Konstitucija).

Šiuo konkrečiu atveju nors ir ginamas privatus interesas (nuosavybė), tačiau jo pirmenybė viešojo intereso atžvilgiu neįtvirtinama besąlygiškai. Todėl visuomenės interesų viršenybės prieš grupinius ir asmeninius interesus principo įgyvendinimas tiesiogiai priklausys nuo to, kaip bus nubrėžta demarkacinė linija tarp viešojo ir privataus intereso. Atsižvelgiant į specifinį mentalitetą, tradicijas ir kitus veiksnius, ši riba bus visada brėžiama skirtingai. Tai reiškia, kad neįmanoma sukurti universalaus vertybinio požiūrio, kuris tiktų daugeliui valstybių dėl skirtingos įvairių veiksnių įtakos.

Visuomenės įtraukimas į viešąjį valdymą

Šis principas priskiriamas prie specialiųjų todėl, kad kiekviena valstybė savarankiškai sprendžia, kokias piliečių dalyvavimo formas viešajame valdyme įteisinti, o kokias dėl jų pavojingumo viešajai tvarkai, valstybės saugumui net ir uždrausti. Įprasta manyti, kad kuo daugiau to-

kių dalyvavimo formų įteisinta, tuo viešasis valdymas demokratiškesnis, nes taip sudaromos sąlygos patiems piliečiams kuo aktyviau įsitraukti į viešąjį valdymą. Todėl galima teigti, kad šio principo įgyvendinimas sustiprina demokratiškumo principo raišką. Tačiau kai kurių valstybių atveju tam tikri apribojimai gali būti pateisinami. Pvz., pietietiško temperamento kraštuose mitingai, vieši susirinkimai dėl ypatingo tautos būdo savybių gali būti pavojingi kai kurių visuomenės narių sveikatai ar net gyvybei. Todėl jų draudimas neturėtų būti visuomet vertinamas kaip demokratiškumo principo raiškos silpninimas.

???

Kontroliniai klausimai

1. Koks yra viešojo valdymo sąvokos turinys?
2. Kokius žinote bendruosius ir specialiuosius viešojo valdymo principus?
3. Kokie yra bendrųjų ir specialiųjų principų skirtumai?
4. Jūsų požiūriu, kurio iš bendrųjų principų raiška viešajame valdyme svarbesnė? Pagrįskite.
5. Kurio iš bendrųjų principų raišką sustiprina specialieji principai? Pagrįskite.



Literatūra

1. Hughes, O. E. *Public Management and Administration: an Introduction*. 1994, 1998. St. Martin's Press Inc., Scholarly and reference Division. New York.
2. Lan, Zh. Rosenbloom D. H. Editorial. *Public Administration Review*. 1992, vol. 52, No. 6.
3. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014 (1992-11-30).
4. Massey, A. *Managing the Public sector*. Aldershot: Edvard Elgar, 1993.
5. Pollit, Ch. *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell, 1990.
6. Simon, H. A. *Administracinė elgsena: sprendimų priėmimo procesų administracinėse organizacijose tyrimai*. Vilnius: Knygiai, 2003.

7. Smalskys, V. *Kontinentinės Europos viešojo administravimo genezė. Viešoji politika ir administravimas*. 1, ISSN 1648-2603, 2002, p. 55–60.
8. Taylor, F. W. *The Principles of Stientific Management*. New York: Harper Row, 1911.
9. *Vadyba Lietuvoje 1918–1940 metais*. Rinktinė apie valdymą ir darbo organizavimą. Vilnius: Mintis, 1991.

2. Valstybės vykdomoji valdžia

Šiuolaikinė valstybė ir iššūkiai jai

Žymusis šių laikų sociologas Manuelis Kastelsas (Manuel Castells) savo tritomyje „Informacijos amžius“ argumentuoja, kad gyvename epochoje, kuri iš esmės skiriasi nuo tų laikų, kai komunikacijos technologijų revoliucija dar nebuvo įvykusi. Anot autoriaus, visuomenės organizavimas keičiasi iš pagrindų ir valstybėms šis laikas yra didelių pokyčių metas [Castells, 2005, p. 17].

Nuo pat *Vestfalijos taikos (1648 m.)* valstybės buvo pagrindinis, jei ne vienintelis suvereniteto šaltinis. Ir nors absoliutus suverenitetas tėra teorinė iliuzija, tačiau tarptautiniu lygiu vienintelis būdas gauti formalų pripažinimą suverenitetui buvo valstybingumas. Ši suverenitetą užtikrindavo kitų valstybių pripažinimas [Krasner, 2001]. Pasak S. D. Krasnerio (S. D. Krasner), „**suverenios valstybės modelis**“ remiasi **keliomis prielaidomis: (a) teritorija, (b) tarpusavio pripažinimu, (c) autonomiškumu ir (d) kontrole**. Jis reiškia, kad valstybė gali egzistuoti tik apibrėžtoje teritorijoje, ją turi pripažinti kitos valstybės, savo valdomoje teritorijoje valstybė yra suvereni, t. y. kitos valstybės nesikiša į tos teritorijos valdymo klausimus, ir paskutinė sąlyga, kurią turi tenkinti valstybė, tai sugebėjimas kontroliuoti jai priklausančią teritoriją. Krasneris pastebi, kad istorijoje yra daug atvejų, kai valstybės atsisako dalies savo suvereniteto. Tai gali nutikti keliais būdais: **(a)** per konvencijas, **(b)** tarptautines sutartis ir **(c)** prievartą.

Tačiau, kaip apibendrina R. Litlas (R. Little) [2001], dabartinių pokyčių mastas toks didelis, kad kyla klausimas, ar valstybės suvereniteto modelis išvis egzistuoja. Anot R. Litlo, autoriai nesutaria, ar grįžtame į fragmentuoto suvereniteto amžių, ar, priešingai, matome „pasaulio valstybės“ hierarchijos užuomazgą.

Suvereniteto **fragmentacijos** ir **unifikacijos** klausimas yra labai svarbus [Castells, 2005, p. 17–19]. Šis autorius teigia, kad tie procesai

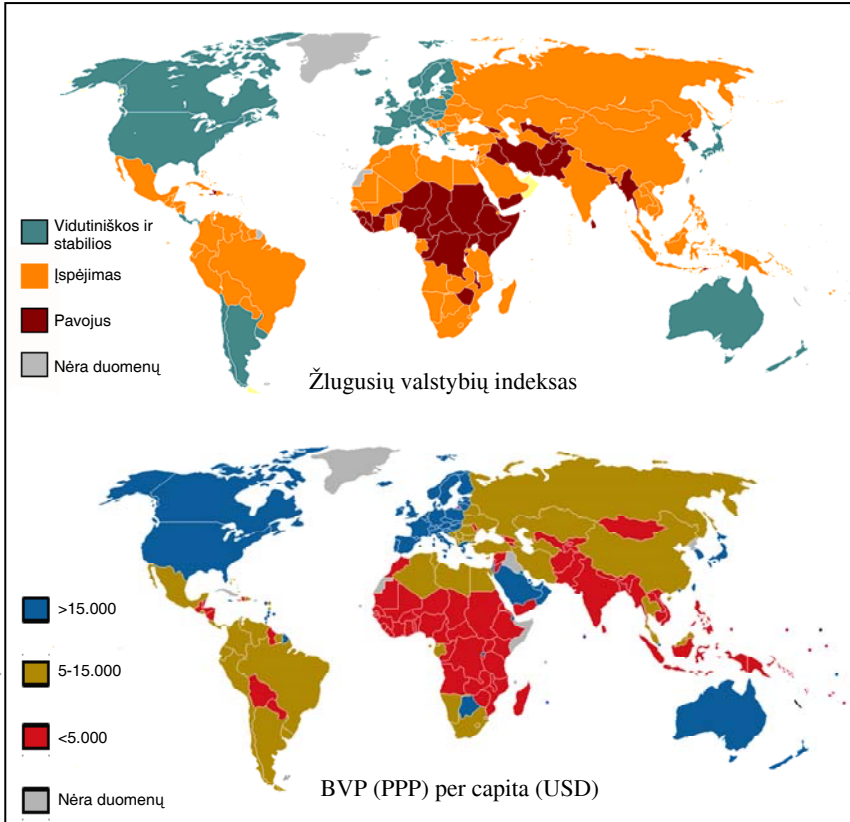
skirtingose srityse vystosi kartu. Technologinė pažanga sudarė sąlygas kapitalizmui išplisti po visą planetą ir susikurti bendrai pasaulinei rinkai. Kapitalistinė sistema yra labai stiprus suvienodinantis veiksnys visomis prasmėmis: ekonomine, kultūrine, politine ir kt. Dabartinė padėtis keičia valstybės kaip galios monopolistės sampratą. Įmonės ir kapitalas tapo labai mobilūs, tad valstybės nebėra laisvos formuodamos politiką, jų sprendimus lemia kitų valstybių konkurencija dėl užsienio investicijų [Lanza, San Martino, 2004]. Kita vertus, šiuolaikinės technologijos išlaisvina žmogų nuo priklausomybės valstybei, suteikia jam galimybę bendrauti su pasauliu „be tarpininkų“. Ir tai yra stiprus fragmentuojantis veiksnys. Tokioje situacijoje žmonės ima burtis į įvairias organizacijas, kurios kartais gali turėti valstybėms priešingų tikslų, pvz., tarptautiniai kriminaliniai arba teroristiniai tinklai. Be to, silpstant valstybės hierarchijoms, žmonės siekia saugumo pabrėždami savo pirminę tapatybę: tautiškumą, tikėjimą, šeimą [Castells, 2006, p. 18].

Pačios valstybės taip pat nėra pasyvios stebėtojos technologinės ir socialinės kaitos akivaizdoje. Pasirašydamos konvencijas ir tarptautines sutartis jos siekia kovoti su kylančiais iššūkiais. Pasaulis dabar yra kaip niekad susaistytas ne tik ekonomiškai, bet ir politiškai. Žmogaus teisių, kovos su klimato kaita ir daugelyje kitų sričių politika yra formuojama globaliu lygmeniu, Jungtinėse Tautose ir kitose organizacijose. Šalia tarptautinių organizacijų tarptautinei tvarkai ir valstybių savarankiškumui įtaką daro galingųjų pasaulio valstybių valia.

Šiame valstybių bendradarbiavimo (savanoriško ar ne) kontekste Europa yra ypatingas regionas. Europos Sąjunga (toliau – ES) yra unikalus projektas, kuris dar tebėra kuriamas, tačiau jau dabar akivaizdu, kad šios organizacijos valstybės narės atsisako labai reikšmingos dalies savo suvereniteto naujo politinio darinio naudai. Nors daugelį ES lygmeniu priimamų sprendimų turi palaiminti kiekvienos šalies narės atstovai, pavienės valstybės turi mažai įtakos bendrai politikos kūrimo kryptčiai, kuri formuojama institucijose už valstybių ribų [Castells, 2007, p. 17].

Nepaisant išvardytų aplinkybių, valstybė tebėra stiprus galios šaltinis ir jos veiksmingumas lemia šalies gyventojų gerovę. Jei ne stiprios valstybės politinės institucijos, socialinė santarvė sunkiai įsivaizduojama [Kalb, 1999, p. 280]. Esama patikimų duomenų, kad tinkamas valstybės valdymas yra esminė ekonominės pažangos sąlyga [Kaufmann, Kraay, 2002]. Šiuo teiginiu galima įsitikinti sugretinus pasaulio žemėla-

pius pagal bendrojo vidaus produkto (pagal perkamosios galios paritetą) ir valstybės veiksmingumo (pagal žlugusių valstybių indeksą) žemėlapius (žr. 4 pav.). Būtent šiuo požiūriu suvokdami valstybę galime teigti, kad jos vaidmuo žmonių gyvenime nemenksta, bet reikšmingai keičiasi.



4 pav. Pasaulio valstybės pagal žlugusių valstybių indeksą (2009) – viršuje ir pasaulio valstybės pagal bendrą vidaus produktą, tenkantį vienam žmogui pagal perkamosios galios paritetą (2007) – apačioje.

Sudaryta pagal Taikos fondo (www.fundforpeace.org) „Failed states index 2009“ ir Tarptautinio valiutos fondo (www.imf.org) „World economic Outlook. Housing and Business Cycle. Apr2008“ duomenis.

Pastaba: palyginkite mažiausias gyventojų pajamas turinčias valstybes ir neveiksmingiausias valstybes.

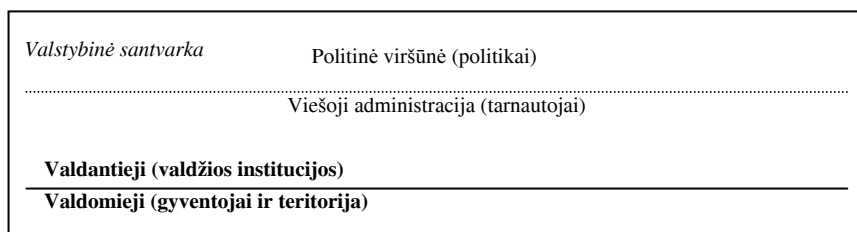
Vykdomoji valdžia ir viešasis administravimas valstybėje (horizontalusis ir vertikalusis valdžių atskyrimas)

Valstybė, vykdomoji valdžia ir viešasis administravimas yra glaudžiai susijusios sąvokos. Visomis trimis galime apibrėžti labiausiai paplitusią valdymo formą, kitaip santvarką.

J. Novagrockienė [2001, p. 20] teigia, kad politikos mokslai susdaryti iš kelių subdisciplinų. Nors yra daug skirstymų, politologai viešąjį administravimą yra linkę laikyti politikos mokslų dalimi. Tuo tarpu kontinentinėse Europos valstybėse (Prancūzijoje, Vokietijoje) susiklostė tradicija viešąjį administravimą sieti su teise [Smalskys, 2002]. Lietuvoje viešasis administravimas valstybės pripažįstamas kaip vadybinis dalykas, bent jau studijų prasme (žr. LR švietimo ir mokslo ministro įsakymą Nr. ISAK-276, 2007-02-27). Taigi akivaizdu, kad viešasis administravimas peržengia daugelio socialinių mokslų disciplinų ribas. Ši tarpdiscipliniškumą lemia viešojo administravimo objektas – tai viešosios politikos įgyvendinimas. Savo ruožtu viešosios politikos objektu gali tapti bet kuri žmonių gyvenimo ir veiklos sritis. Taip yra įmanoma dėl viešosioms valdžioms būdingo suvereniteto. Suverenitetas suteikia santvarkose valdančiąsias pozicijas užimantiems asmenims bei valdžios institucijoms apibrėžti ir formuoti politiką. Tokiu būdu viešasis administravimas kaip viešosios politikos įgyvendinimo mechanizmas irgi gali būti atsakingas už beveik bet kokią išsivaizduojamą žmogaus veiklos sritį. Skirtingos šalys įvairiais istorijos periodais viešosios politikos objektu paversdavo skirtingas žmonių veiklos sritis. *Taip, pvz., Šiaurės Korėjoje* tebeegzistuoja totalitarinė santvarka, kurioje kone visi žmogaus egzistencijos aspektai yra reguliuojami valstybės, kitame skalės krašte yra valstybės, neturinčios tokių svarbių valstybingumui institucijų kaip ginkluotosios pajėgos (Islandija, Kosta Rika), kai kurios mikrovalstybės neturi net kalėjimų ar policijos (Andora), o yra ir neturinčių užsienio reikalų tarnybos (Lichtenšteinas). Daugelio mažųjų salų valstybių gyventojai retai susiduria su viešąja valdžia, o savo kasdienybę grindžia nusistovėjusiais šeiminio ir gentinio gyvenimo papročiais. Kaip aptarėme skyrelio įžangoje, valstybė nėra vienintelis valdžios šaltinis. Skirtingose šalyse už kai kurias valdymo funkcijas gali būti atsakingos genčių, bendruomenių arba regioninių struktūros, kita vertus, dalį valstybei svar-

bių sprendimų gali priimti ir įgyvendinti tarptautinės organizacijos. Šiais valdymo lygmenimis taip pat reikalingas viešasis administravimas. Konkrečioje šalyje susiformavęs viešojo valdymo modelis priklauso nuo krašto istorijos ir gyventojų kultūros. Nepaisant to, viešasis administravimas yra labai svarbus šiuolaikinės civilizacijos elementas, būdingas visoms valstybėms.

Apibendrinami galime teigti, kad visoms visuomenėms būdinga valdžia, taip suskaidanti santvarką į valdomuosius (teritoriją ir gyventojus) ir valdančiuosius (valdžioje esančius asmenis ir valdžios institucijas). Tačiau ne visas valdymas yra viešasis administravimas. Demokratiškose santvarkose (su retomis išimtimis tai daugiausia valstybės) politinė ir administracinė valdžios yra atskirtos. Politinė valdžia yra atsakinga už politinės valios išreiškimą, o viešasis administravimas – už jos įgyvendinimą (5 pav.). Nors istoriškai administracinis ir politinis lygmuo ne visada buvo atskiri, šiais laikais dauguma valstybių turi panašias institucijų struktūras, atskiriančias aukščiausias valdžios institucijas nuo administracinių.



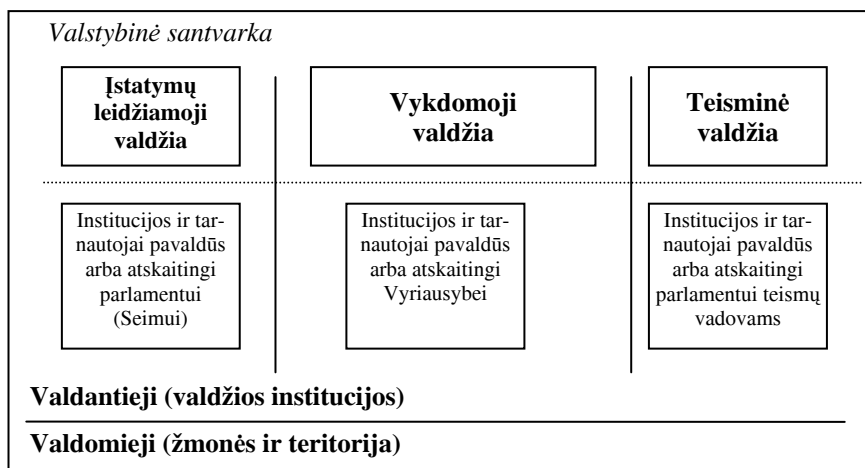
5 pav. Viešosios administracijos vieta valstybės santvarkoje (horizontalusis valdžių atskyrimas)

Demokratizacija į valstybės valdymo praktiką įvedė vieną svarbų elementą – valdžių padalijimo principą. Valdžių padalijimas yra vienas svarbiausių principų, įtvirtinamų demokratinėse konstitucijose. Valdžių padalijimo teoriją pirmasis aprašė Š. Monteskjė (Ch. Montesquieu). Valdžių padalijimo idėjos esmė yra ta, kad viešojo valdžia yra daug galingesnė už pavienį žmogų, tad būtina padalyti valdžią į viena kitą prižiūrinčias dalis, kad būtų užtikrintas demokratiškas ir gyventojų teisių paisantis valdymas. Tradiciškai valdžios yra dalijamos į tris šakas: įsta-

tymų leidžiamąją, vykdomąją ir teisminę. Visos šios valstybinės valdžios šakos turi politinę (arba teisinę) viršūnę: parlamentą, vyriausybę ir teisėjus. Tačiau praktikoje pačios aukščiausiosios valdžios institucijos vienos nepajėgios susitvarkyti su valstybės valdymu, tad visose valdžios šakose veikia ir administracinis lygmuo: parlamento, vyriausybės kanceliarijos ir kitos pavaldžios institucijos bei teismų administracijos. Iš visų šių valdžių išsiskiria būtent vykdomoji, kurioje tarnauja absoliuti dauguma administracinio lygmens darbuotojų, o vyriausybei viena ar kita forma yra pavaldžios beveik visos viešosios valdžios institucijos (6 pav.). Vykdomoji valdžia yra pati gausiausia viešosios valdžios šaka, ji parengia didžiąją dalį įstatymų projektų, kuriuos vėliau pati įgyvendina, taip pat ji turi plačius įgaliojimus savarankiškai nustatyti teisės normas.

Vyriausybė, kitaip ministrų kabinetas, vykdomojoje valdžioje sudaro politinę viršūnę, o ministerijose jiems gali talkinti kiti politikai (viceministrai). Tačiau, be šių kelių tuzinų politikų, visą kitą vykdomąją valdžią sudaro tarnautojai. Nesvarbu, ar šie tarnautojai yra politinio pasitikėjimo, ar ne, visi jie priskiriami administracinei valdžiai.

Apibendrinami galime teigti, kad daugeliui valstybių būdingas valdžių padalijimas, tiek horizontalusis, tiek vertikalusis. Tačiau nedemokratinėse santvarkose jis dažniausiai būna tik formalus, o demokratinėse tai yra pamatinis santvarkos bruožas ir piliečių laisvės garantas.

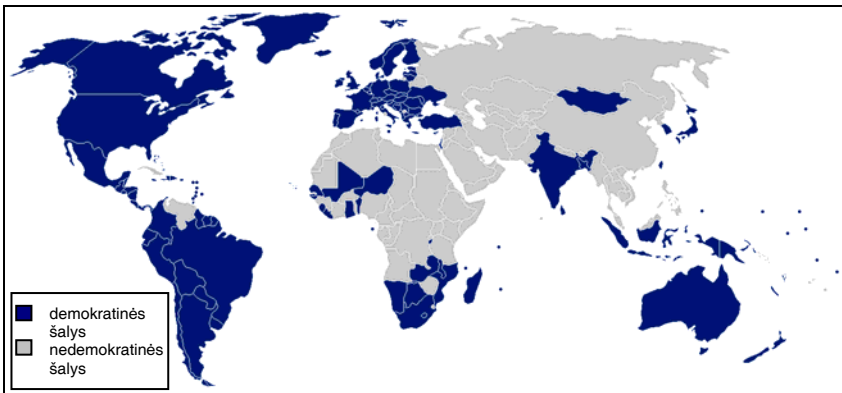


6 pav. Valstybinė santvarka su valdžių padalijimu

Vykdomosios valdžios svarba

Nors vykdomoji valdžia įdarbina didžiąją dalį tarnautojų, negalime teigti, kad čia jie sutelkiami apeinant valdžios padalijimo principą demokratinėse santvarkose. Vykdomosios valdžios administracijos struktūra nėra vienalytė. Šiame valdžios segmente veikia daug ir įvairių valstybės institucijų, o jų tarpusavio santykiai dažnai būna organizuoti hierarchiškai per vyriausybę.

Turint omenyje, kad visa apgyvendinta planetos teritorija kokia nors teisine forma priklauso valstybėms, yra didelė santvarkų įvairovė, tačiau visas jas galima suskirstyti pagal demokratiškumą. *Nevyriausybinė organizacija „Freedom House“ kasmet rengia pasaulio laisvės ataskaitą. Joje pasaulio valstybės pagal du kriterijus: politines teises ir pilietines laisves skirstomos į laisvas, iš dalies laisvas ir nelaisvas. Tik valstybės, piliečiams užtikrinančios politines teises (rinkiminės demokratijos), gali būti prasmingai nagrinėjamos valdžių padalijimo aspektu* (žr. 7 pav.)



7 pav. Rinkiminės demokratijos (2009) pagal Freedomhouse

Sudaryta pagal Freedomhouse (www.freedomhouse.org) „Freedom in the World 2009“ ataskaitą

Valdymo praktika nedemokratinuose režimuose politiniu lygmeniu iš esmės skiriasi nuo demokratiško valdymo modelio. Nepaisant to, administraciniame valdymo lygmenyje dažnai pasitaiko atvejų, kai nedemokratinuose režimuose galima rasti geros praktikos pavyzdžių. Tačiau norint juos pritaikyti demokratinėse santvarkose, būtina įvertinti visas tokios praktikos pasekmes.

Demokratinėse santvarkose yra garantuotas valdžių nepriklausomumas, o vienintelis teisėtas būdas joms tarpusavyje veikti yra teisės aktų nustatyta tvarka. Tačiau esama teorijų, teigiančių, kad net demokratinėse santvarkose, kuriose vykdomoji valdžia turėtų paklusti tik parlamento valiai, o parlamentas – piliečių, vykdomoji valdžia gali stipriai veikti politikos turinį, o jos atstovai svarbiose srityse nepaisyti kitų valdžių ir piliečių norų bei siekių [Parsons, 2009].

Daugelyje nedemokratinų režimų nėra jokio, išskyrus formalų, skirtumo tarp trijų valdžios šakų, o jos yra sutelktos vienoje struktūroje ar rankose. Demokratinuose režimuose atskiros valdžios šakos, o dažnai ir pavienės institucijos, turi didelį nepriklausomumą, ir tai užtikrina, kad valdžia piliečių ir kitų gyventojų atžvilgiu nesiels neteisingai, nes žmogus visada turės teisę ir ras būdų, kaip apginti savo laisves ir teises.

Savo knygoje „Biurokratijos politika“ G. B. Petersas teigia [2001, p. 28], kad, nors demokratinėse šalyse valdžia yra suskaidyta ir negali gvieštis pamatinių gyventojų teisių, vykdomosios valdžios įtaka visuomenei nuolat didėja. Biurokratija dažniausiai nėra konstitucijos objektas, tačiau tai – svarbi valdžios dalis, kurios galios šaltinis – specializuotos žinios, nuolatinis buvimas valdžioje ir gausa. Nei politinė viršūnė vykdomojoje valdžioje, nei parlamentai priimdami sprendimus negali apsieiti be viešųjų administracijų darbuotojų, nes antraip jie galės būti kaltinami neįsiklausę į ekspertų nuomonę, o tarnautojams nepatikusios politikų idėjos visada gali būti sužlugdytos, mat būtent tarnautojai yra atsakingi už jų įgyvendinimą.

Apibendrinami galime teigti, kad viešosios valdžios galios matas yra tai, kaip ji sugeba įgyvendinti savo tikslus. Valdžios veiksmingumą lemia būtent vykdomoji valdžia. Tačiau demokratinėse santvarkose šis valstybinės valdžios veiksmingumas yra reguliuojamas, siekiant, kad jis nepažeistų piliečių valios, o nedemokratinuose režimuose vykdomoji valdžia ir valdžia apskritai yra kone tapačios sąvokos.

Viešojo sektoriaus gausėjimas kaip vykdomosios valdžios galios augimas

Valstybė po Antrojo pasaulinio karo ėmė atlikti vis daugiau funkcijų, kurios anksčiau nebuvo priskiriamos prie viešosios valdžios veiklos. Šis augimas suteikė vis daugiau funkcijų ir galios vyriausybei įstatymų leidžiamosios valdžios sąskaita [Peters, 2001, p. 33]. *Plėsdama savo veiklos mastą valdžia neišvengiamai ėmė plėstis ir pati. Sritis, kuriose valdžia veikia, galima apibendrintai vadinti a) apibrėžiančiosiomis, b) infrastruktūros (išteklių mobilizavimo) ir c) socialinėmis* [Peters, 2001, p. 30]. *Apibrėžiančiosios funkcijos – tai tokios, kurios būdingos tik valstybei ir be kurių valstybė negali būti tokia laikoma. Parkinsonas [1998, p. 23] pateikia tokį „idealaus“ (apibrėžiantį) ministrų kabineto modelį:*

„Žvilgtelėję į kabinetus pro mikroskopą, komitetologai, istorikai ir net tie, kurie sudarinėja kabinetus, vienu balsu nutarė, jog idealus kabinetas – iš penkių žmonių. <...> Keturiems iš jų galima patikėti finansus, užsienio reikalus, gynybą ir justiciją. Penktasis, neišmanantis nieko, taps pirmininku ar ministru pirmininku.“

Infrastruktūros funkcijos labai išplito pradėjus sparčiai vystytis pramonei, kai valstybė ėmėsi vykdyti brangius projektus, kurie skatino ūkio augimą ir padėdavo įveikti krizes. Vėliau turtingosios valstybės ilgainiui ėmė rūpintis ir piliečių socialine gerove, užtikrindamos daug iš bendros kasos (biudžeto) apmokamų paslaugų. **Socialinės** funkcijos šiais laikais išsivysčiusiuose kraštuose sudaro didžiąją viešųjų išlaidų dalį.

Valdžios augimą aiškina keletas kitų teorijų. Parkinsono [1998] nuomone, tai yra procesas, būdingas politinėms sistemoms ir yra veikiamas politinių frakcijų interesų (žr. *Parkinsono dėsniai*). Petersas [2001, p. 20–26] pateikia keletą kitų, valdžios augimo interpretacijų: **a)** socialiniai išipareigojimai, **b)** karo dividendas (arba postūmio efektas), **c)** Vagnerio dėsnis, **d)** Baumolio liga, **e)** pogo fenomenas ir **f)** vėlyvojo kapitalizmo saulėlydis.

Parkinsono dėsniai: kodėl valdžia ir kaip ji nieko neveikia

Viešame administravime istorikas C. Northcote Parkinsonas yra žinomas dėl kelių įžvalgių pastebėjimų (žr. Parkinson, 1998).

Neefektyvumo dėsnis – kaip atleido sargą

Parkinsonas teigia, kad administracijos yra linkusios augti dėl dviejų žmoniems administraciniame darbe būdingų savybių: 1) vadovai nori didinti rėmėjų, bet ne priešininkų skaičių; 2) administracijoje tarnautojai kuria darbą vieni kitiems. Parkinsono įžvalga pagrįsta prielaida, kad administracijų vadovai trokšta įgyti galios, o jos lengviausiai pasiekti turint daugiau bendraminčių, todėl vadovai suinteresuoti darbo vietų kūrimu. Tačiau yra sunku padidinti darbuotojų skaičių, jei nepadaugėja darbo, todėl jo reikia „susigalvoti“. Kaip teigia Parkinsonas, tai nėra labai sudėtinga: faktiškai šis procesas vyksta savaime, nes didėjantis darbuotojų skaičius reikalauja vis daugiau laiko skirti vidinei komunikacijai. Ilgainiui administracijos gali tiek „išsipūsti“, kad administruojamasis objektas nustoja būti organizacijos dėmesio centre. Parkinsono pavyzdys: Britų karo laivyno administracija, kuri po Pirmojo pasaulinio karo padvigubėjo, nors laivynas per tą laiką sumažėjo trigubai, todėl „didingame sausumos laivyne“ (administracijoje) tarnavo daugiau admiralų nei jūroje.

Parkinsono dėsnis žinomas ir Lietuvoje:

Pastatė naują tiltą. Bet paaugliai ėmė turėklus terlioti, kažkas žibintus išdaužė. Nuspręsta pasamdyti sargą, kad tiltą prižiūrėtų. Nusamdė. Bet nėra kam sargo darbo grafiko sudarinėti, sargo specialia apranga rūpintis, tikrinti, ar sargas negirtuokliauja. Teko įdarbinti sargo viršininką. Betgi nėra kam buhalterijos vesti. Priėmė buhalterę. Nėra kam kadru apskaita rūpintis. Priėmė personalo vadybininkę, o paskui visiems prižiūrėti priėmė ir direktorių. Pastatė administracinį pastatą, lyg ir viskas gerai, bet organizacija pavadinimo neturi. Kreipėsi į ministeriją ir gavo pavadinimą – Tilto apsaugos departamentas.

Viskas klostėsi puikiai, bet staiga ištiko krizė. Vieną dieną grįžta direktorius iš ministerijos ir praneša: „Liepė išlaidas susimažinti, ką darysim?“

Susirinko visa administracija, apsvarstė taupymo galimybes, nubalsavo, ir... atleido sargą.*

Trivialumo dėsnis – dviračių pašiūrės klausimas

Dažnai neretam gali pasirodyti, kad valdžios koridoriuose už storų ąžuolinių durų sėdintys žmonės yra labai protingi ir sprendžia itin svarbius klausimus, tačiau Parkinsonas mano kitaip. Parkinsonas modeliuoja situaciją kabinete, kuriame svarstomi du klausimai: atominio reaktoriaus ir pašiūrės darbuotojų dviračiams statyba. Anot Parkinsono, atominio reaktoriaus statybos klausimas bus beveik nesvarstomas. Branduolinė jėgainė labai sudėtingas ir daug žinių reikalaujantis dalykas, kai kurie kabineto nariai greičiausiai apie jį nežinos nieko, netgi tie, kurie turi nuomonę ir žinių, ko gero, irgi tylės, nes bijos būti pašiepti dėl kompetencijos stokos. Tuo tarpu dviračių pašiūrės statybos ypatumus manosi išmanantys dauguma kabineto narių, tad visi norės kaip nors prisidėti prie jos projekto rengimo, kils ginčų ir derybų. Tad Parkinsonas teigia, kad kabinetai ir kiti komitetai praleidžia palyginti daug laiko sprenddami trivialius klausimus.

* Pasaka apie taupymą, arba šių dienų Lietuvos anekdotas. Vilniaus diena, 2009-03-23.

Socialinių įsipareigojimų plėtra prasidėjo po Antrojo pasaulinio karo Vakaruose, kai ekonominis bumas sudarė prielaidas valdžiai kurti gerovės valstybes, t. y. formuoti tokią socialinės apsaugos sistemą, kuri visiems piliečiams užtikrintų minimalų gerovės lygį. Pagrindinės gerovės valstybės sritys tai **(a)** socialinė, **(b)** sveikatos apsauga ir **(c)** švietimas. Tai pačios brangiausios valstybės veiklos sritys, be to, dėl demografinių pokyčių ir nuolat pasireiškiančių ekonominių krizių šios išlaidos turi polinkį ir toliau augti.

Socialinių įsipareigojimų argumentą papildė **karo dividendo** efektas. Jo esmė yra ta, kad susiklosčius ypatingai padėčiai (karui, katastrofai arba giliai krizei) visuomenė būna linkusi sutikti su didesniu apmokestinimu. Tačiau pasibaigus kriziniam laikotarpiui valdžia retai kada atsisako papildomų pajamų iš didesnių mokesčių ir, užuot sumažinusi mokesčius, plečia viešojo sektoriaus veiklos sritį. **Vagnerio dėsnis** savo ruožtu aiškina, kodėl visuomenės neprieštarauja didesnėms viešosioms išlaidoms ekonominio augimo metu. Vagnerio dėsnis teigia, kad didėjant visuomenės gerovei, materialinio vartojimo ribinė vertė menksta ir visuomenės nariams tampa svarbesnės kolektyvinės problemos, todėl jie geranoriškiau žvelgia į viešąsias išlaidas.

Baumolio liga aiškinamas ne tiek viešojo sektoriaus didėjimas pats savaime, kiek jo „brangimas“, palyginti su privačiu sektoriumi. Šio teiginio esmė: dauguma viešojo sektoriaus funkcijų yra labai priklausomos nuo žmogiškųjų išteklių. Tuo tarpu privačiame sektoriuje materialinių gėrybių gamyba gali būti optimizuojama, t. y. atpiginama. Todėl privatus sektorius lengviau susidoroja su infliacija, o viešajame darbo jėgos atlygis neišvengiamai didina viešojo sektoriaus santykinį svorį ekonomikoje.

Pogo fenomenas teigia, kad visuomenės nariai per interesų grupes spaudžia valdžią teikti daugiau viešųjų paslaugų ir dėl to neišvengiamai auga viešasis sektorius. **Kapitalizmo saulėlydžio** aiškinimas irgi siejamas su interesų grupėmis. Teigiama, kad kapitalistinė santvarka tampa neefektyvi, todėl valdžiai tenka didinti viešąsias išlaidas, kad „užlopytų“ jo trūkumus.

Visi šie teiginiai nėra universalūs – ekonominė valstybės padėtis, viešoji nuomonė ir tarptautinių tinklų spaudimas riboja valdžios augimą ir kartu vykdomosios valdžios galių plėtrą.

Vykdomosios valdžios vaidmuo politinėje sistemoje

Esminė politinės sistemos funkcija yra viešoji politika. Šiame procese vykdomoji valdžia atlieka labai svarbų vaidmenį įgyvendindama politinius sprendimus. Valdžia turi keletą skirtingų priemonių, kuriomis gali įgyvendinti politiką. Įvairūs autoriai šias priemones skirsto nevienodai. Pavyzdžiui, A. Raipa [2002] mini net devynis viešosios politikos elementus. Šis skirstymas apima G. Almondo (G. Almond) modelyje išskaidytus politinės sistemos išeičių ir išdavų elementus. Giežtąja prasme tik išeičių yra valdžios valioje. *G. Almondas nurodo šias politinės sistemos funkcijas: a) mokesčių nustatymą, b) paskirstymą, c) reguliavimą ir d) simbolinę politiką* [Novagrochienė, 2001, p. 102, detaliau: Comparative politics today, 2008]. *Prie šio sąrašo taip pat galime pridėti (e) savireguliaciją* [Raipa 1999, p. 21]. *Be šių „politinių“ funkcijų, galime paminėti dar ir viešųjų paslaugų funkciją. Kaip jau minėta, šiuolaikinės valstybės valdžia ne tik „valdo“, bet ir imasi kitų funkcijų, kurias galime apibendrintai vadinti f) viešosiomis paslaugomis.*

Reguliavime vykdomoji valdžia užima labai svarbią vietą. Nors įstatymų leidžiamoji valdžia ir leidžia įstatymus, daugumą teisės aktų priima vykdomoji valdžia. Net ir rengiant, taip pat priimant įstatymus vykdomoji valdžia yra labai svarbi, čia atliekama analizė, kaupiami duomenys, dažnai kuriami įstatymų projektai. Be to, įstatymų leidėjai supranta, kad labai sunku įgyvendinti teisės aktus, jei vykdomosios valdžios atstovai nėra patenkinti jo turiniu.

Paskirstymas tai valstybės turimų išteklių panaudojimas politiniams tikslams. Paskirstymo principus dažniausiai nustato parlamentas leisdamas įstatymus, tačiau mechanizmas, jo efektyvumas ir neretai pasėkmės priklauso nuo vykdomosios valdžios veiklos.

Perskirstyme vykdomoji valdžia dalyvauja ypač aktyviai. Pagrindinė perskirstymo priemonė – biudžetas. Vėlgi biudžetą tvirtina dažniausiai įstatymų leidžiamoji valdžia. Tačiau vykdomoji valdžia dalyvauja visuose jo rengimo, svarstymo ir priėmimo etapuose, rengdama biudžeto projektą, teikdama statistinius duomenis ir ekspertinę analizę. Patvirtinus biudžetą vyriausybės ir biudžeto asignavimų valdytojai dažnai yra laisvi biudžeto lėšas naudoti savo nuožiūra.

Savireguliacijos funkciją galime geriau suprasti per institucionalizmo koncepciją. Kaip žinome, valdžia yra linkusi augti, tačiau ne tik pareigybėmis, bet ir institucijomis. Savireguliacija vykdomajai valdžiai yra labai svarbus viešosios politikos elementas. Aukščiausiųjų valdžios institucijų santykius ir struktūrą dažniausiai nustato konstitucijos, todėl jos negali būti lengvai keičiamos, o santykiai tarp šių organizacijų būna pastovūs. Tačiau administraciniu lygmeniu institucijos ir jų tarpusavio santykiai yra linkę keistis. Kaip aprašo Parsonsas [2001, p. 296], institucijų buvimas arba nebuvimas gali lemti reikšmingus politikos skirtumus vienoje arba kitoje srityje.

Viešosios paslaugos gali būti suprantamos daugeliu požiūrių. Socialinio kontrakto teorijos požiūriu patį valdymą galima laikyti viešąja paslauga. Anglų kalboje žodžiai „tarnyba“ ir „paslauga“ sutampa (*service*). Tačiau vadybiniu požiūriu viešosios paslaugos yra ta valdžios veikla, kuri nėra apibrėžiančioji valdžios veiklos dalis, t. y. visos socialinės ir infrastruktūros funkcijos, pvz.: nemokamas mokslas, aptarnavimas viešosiose įstaigose, dokumentų išdavimas, kelių tiesimas ir priežiūra, ligonių gydymas, pagyvenusių žmonių priežiūra, studijų paskolų išdavimas ir t. t. Kad viešoji paslauga galėtų būti tokia laikoma, ją nebūtinai turi teikti valdžios įsteigta organizacija, viešąsias paslaugas gali teikti ir

nevyriausybinių, ir privačios organizacijos, tačiau jų sąnaudas turi padengti viešieji fondai.

Vykdomosios valdžios sistema Lietuvoje

Teisininkas A. Bakaveckas [2007] savo monografijoje „Lietuvos vykdomoji valdžia“ detaliai aprašo Lietuvos vykdomosios valdžios sandarą ir funkcijas. Čia jis teigia, kad valstybės santvarka, kaip ją aprašo Konstitucija ir kiti teisės aktai, apibrėžia Lietuvos institucijų sistemą.

Tačiau sistemą, kurią aprašo A. Bakaveckas, galima priskirti tik prie paprasčiausių – statinių – sistemų pagal K. Boulingo (K. Bowling) klasifikaciją [Hatch, 1995, p. 36]. Tuo tarpu pats K. Boulingas tikėjo, kad organizacijos arba jų grupės yra sudėtingiausia empirinė sistema, kurią jis vadino socialinėmis sistemomis. Deja, ši K. Boulingo prielaida tebėra mokslinių ginčų objektas ir ne tik viešajame administravime (žr. *Dievas nežaidžia kauliukais*). Tad vykdomosios valdžios sistemas išsamiai galima aprašyti statiniu požiūriu (žr. 8 pav.).

Dievas nežaidžia kauliukais

Napoleono epochos žmogus, dar žinomas kaip prancūzų Niutonas, P. S. Laplace tikėjo, kad mokslas gali paaiškinti viską. Tai nebuvo nebūdingas požiūris to meto Vakarų pasaulyje. Anot Laplace, visatos tvarka yra nulemta fizikos dėsnų ir žinant visų atomų padėtis būtų galima lengvai nuspėti ateitį [Rice, 1997, p. 86]. Be abejo, pasaulio, kurį mes pažįstame, nebūtų, jei ne gamtos mokslų atradimai ir jų paskatinti išradimai. XIX–XX amžių sandūroje vykęs precedento neturintis technologijų bumai laplacišką tikėjimą tik stiprino. Tokiam požiūriui pritarė ir Einšteinas. Šios filosofijos, kitaip scientizmo, viena svarbiausių prielaidų buvo redukcionizmas. Pagal ją mokslų mokslas – tai fizika, o visi kiti mokslai tik išvestiniai. Fizikos dėsniai galioja visai visatai, juk, pvz., vyriausybę galime skaidyti į atskiras organizacijas, o šias – į padalinius, padalinius – į asmenis, asmenis – į organus, organus – į ląsteles ir audinius, ląsteles – į baltymus, baltymus – į cheminius junginius ir elementus, cheminius junginius – į atomus. Taigi jei įmintume visas fizikos mįsles, paaiškintume ir visatą. Tad nenuostabu, kad pastaruosius du šimtmečius fizika diktavo visų kitų mokslų raidos kryptis ir madas.

Bet pati fizika, plėsdama savo pažinimą, sugriovė šį tikėjimą pasaulio tvarkingumu ir determinuotumu. 1927 m. vokiečių mokslininkas V. Heisenbergas pateikė interpretaciją, kad vienintelis paaiškinimas, kodėl stebėjimas veikia dalelių elgesį, yra tas, jog pats stebėjimo veiksmas daro įtaką jų elgesiui. Pats A. Einšteinas įrodė, kad dalelės yra ir bangos, ir dalelės, tačiau niekas negalėjo paaiškinti, kodėl stebint subatominė dalelė „pasirenka“, kuo jai būti. Šiais laikais fizikai pripažįsta šį reiškinį, nors vis dar nesutariama dėl jo prigimties. Taigi mes gyvename atsitiktinumą pasaulyje net fundamentaliu lygmeniu. Stiprus determinizmo šalininkas Einšteinas ginčuose su V. Heizenbergo bendradarbiu, N. Boru pareiškė, kad „Dievas kauliukais nežaidžia“*.

Tačiau iki šiol atsitiktinumą interpretacija nė karto nebuvo paneigta. Heizenbergo atradimai, ko gero, buvo postmodernizmo pradžios momentas, „nukarūnavęs“ fiziką kaip mokslų mokslą ir kiekvieną mokslų šaką palikęs pačiai atsakyti, ar galima objektyviai apibūdinti tiriamąjį objektą, jei pats tyrimas jį pakeičia. Socialiniuose moksluose ši problema ypač opi, nes ji pagrindžia laisvos valios egzistavimą, kitaip tariant, žmogaus vidinis pasaulis nematomas, todėl jis nepriklausomai gali reaguoti į aplinkos pokyčius [Stacey, 2001].

Įtikimas atvejais

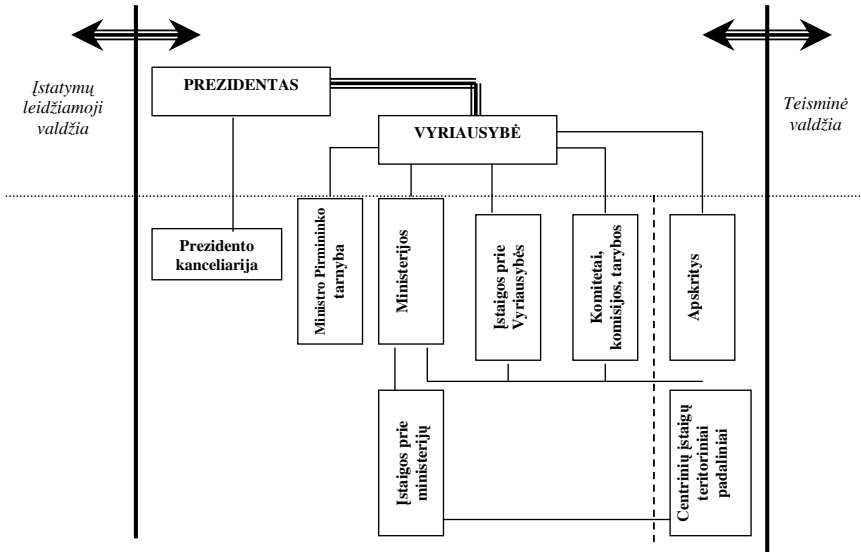
Stebimas ir žinodamas, kad yra stebimas, vagis nevogs, tačiau net nežinodamas, kad yra stebimas, sugautas vagis nebūtinai nustos vogti ateityje, nors jis tikrai pasimokys iš savo patirties, o mūsų turimos žinios apie tai, kaip vagis vogė iki šiol, bus visiškai bevertės.

Socialiniuose moksluose atsakas į šią problemą daugiausia domina kompleksškumą tiriančius mokslininkus, ieškančius deterministinių visuomenės problemų sprendimo būdų, jiems prieštarauja postmodernistinių pažiūrų mąstytojai, teigiantys, kad problemos egzistuoja mūsų protuose, kad mes jas „kuriamo“ ir kad tai yra žmogaus prigimties dalis, kurios negalima pakeisti.

* Pagal Lovgren S. „Einstein's „Years of wonder“, 100 years later“. National geographic news. 2005-04-15 (<http://news.nationalgeographic.com>) ir kitus šaltinius.

Lietuvos Konstitucijoje įtvirtintos dvi vykdomosios valdžios institucijos: **Vyriausybė** ir **Prezidentas**. Vyriausybė Lietuvos Konstitucijoje tapati Parkinsono [1998, p. 23] kabineto sampratai, ją sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai. 2009 m. kabinetą sudarė 15 narių. Prezidentas yra vienu metu ir asmuo (valstybės vadovas), ir institucija. Prezidento vaidmuo Lietuvos viešosios valdžios sistemoje yra daugialypis. Nors formaliai Prezidento institucija priskiriama prie vykdomosios valdžios,

Prezidentas ir jo kanceliarija su Vyriausybe pavaldumo ryšiais nesusijusi ir neatlieka viešojo administravimo funkcijų. Tad Lietuvos Konstitucijoje nustatytos keturios valdžios: Seimas – įstatymų leidžiamoji; Prezidentas ir Vyriausybė – vykdomoji; teismai – teisminė. Lietuvoje Vyriausybei atskaitinga vykdomosios valdžios dalis yra pati didžiausia valstybėje: 2009 m. iš valdžios bendrai įdarbintų 78 149 pareigybų įdarbinusi net(!) 63 855 [VRM, 2009].



8 pav. Vykdomosios valdžios sistema Lietuvoje

Sudaryta pagal A. Bakavecko „Lietuvos vykdomoji valdžia“.

Pastaba: Stora (triguba linija) žymi institucinius santykius, nustatytus LR Konstitucijos; horizontali punktyrinė žymi politinį ir administracinį valdžios lygmenį, vertikalią punktyrinę liniją žymi centrinį ir teritorinį vykdomosios valdžios lygmenį.

Vyriausybei vykdyti savo funkcijas padeda **Vyriausybės kanceliarija**. Svarbiausias vykdomosios valdžios sritis kuruoja **ministerijos**. Ministerijoms vadovauja Vyriausybės nariai ministrai. 2009 m. Lietuvo-

je buvo 14 ministerijų. Be ministerijų, Vyriausybei tiesiogiai pavaldžios yra dar dvių rūšių institucijų grupės: **įstaigos prie Vyriausybės**, taip pat įvairios **komisijos ir komitetai arba tarybos**. Įstaigos prie Vyriausybės nuo ministerijų skiriasi tuo, kad joms nevadovauja ministrai, tačiau jos tiesiogiai atskaitingos ministrų kabinetui. Vyriausybė taip pat steigia patariamąsias ir koordinuojančias institucijas, kurios neturi administracinių svertų, tačiau padeda Vyriausybei formuoti politiką ir prižiūrėti, kaip ji įgyvendinama.

Lietuvoje, unitarinėje valstybėje, yra ir valstybinė vykdomoji valdžia, atsakinga ir už regioninę politiką. Įgyvendindama dekoncentraciją Vyriausybė yra įsteigusi 10 apskričių teritoriniu lygmeniu (netrukus jos turi būti panaikintos ar reformuotos). Šiuo valstybės vykdomosios valdžios lygmeniu savo įstaigas savarankiškai steigia ir kitos centrinės valdžios institucijos. Teritorinių įstaigų tinklą nustato pačios institucijos pagal valdymo poreikį.

Viešojo administravimo studijų požiūriu svarbu pastebėti, kad Lietuvoje yra daug institucijų, atsakingų už viešosios politikos įgyvendinimą, kurios yra priskiriamos įstatymų leidžiamajai valdžiai, nes yra atskaitingos Seimui, pvz., Specialiųjų tyrimų tarnyba, Saugumo departamentas, Lietuvos mokslo taryba, Valstybinė kalbos inspekcija, Vaiko teisių kontrolieriaus tarnyba ir kt.

Apibendrinadami galime teigti, kad valstybių centrinė vykdomoji valdžia nėra statiškas reiškinys, ji nuolatos keičiasi prisitaikydama prie politinės konjunktūros pokyčių. Kaip veikia teritorinės savivaldos sistema, aptariama skyrelyje „Teritorinė savivalda“.

???

Kontroliniai klausimai

1. Kokie yra suvereniteto elementai?
2. Kaip keičiasi valstybės vaidmuo?
3. Kokie yra valstybės valdžios padalijimo tikslai?
4. Kodėl vykdomosios valdžios vaidmuo moderniose visuomenėse didėja?
5. Iš kokių dalių sudaryta Lietuvos vykdomosios valdžios sistema?
6. Padiskutuokite, kaip keičiasi valstybės vykdoma politika šalims tapus ES narėmis?



Literatūra

1. LR švietimo ir mokslo ministro įsakymas „Dėl studijų kryptių reglamentų patvirtinimo“, Nr. ISAK-276, 2007-02-27.
2. Bakaveckas, A. *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas, 2007.
3. Castells, M. *Informacijos amžius: ekonomika, visuomenė ir kultūra*. Kaunas: Poligrafija ir informatika. T. 1. *Tinklaviėkos visuomenės raida*.
4. Castells, M. *Informacijos amžius: ekonomika, visuomenė ir kultūra*. Kaunas: Poligrafija ir informatika. T. 2. *Tapatumo galia*.
5. Castells, M. *Informacijos amžius: ekonomika, visuomenė ir kultūra*. Kaunas: Poligrafija ir informatika. T. 3. *Tūkstantmečio pabaiga*.
6. *Comparative Politics Today: a World View*. 9th ed. Almond G. et al. (eds.). New York (N.Y.): Pearson: Longman, 2008.
7. Hatch, M. J. *Organization theory: modern, symbolic and postmodern perspectives*. Oxford Unty Press, 1997.
8. Kalb, D. Identity Politics, Globalization and the National State. *European Societies*. June 1999, No. 1(2), p. 269.
9. Kaufmann, D.; Kraay, D. Growth Wirhout Governance. *World Bank Policy Research Working Paper 2928*, 2002.
10. Krasner, S. D. Rethining the sovereign state model. *Empires, Systems and States. Great Transformations in Interenational Plitics*. Cox M. et al. (Red.). Cambridge Unty Press, 2001.
11. Lanza, K.; San Martino, T. Competing for Foreign Direct Invertment. *Community Colege Journal*. Dec. 2004 / Jan. 2005, vol. 75. Issue 3, 34.
12. Little, R. Foreword. *Empires, Systems and States. Great Transformations in Interenational Plitics*. Cox M. et al. (red.). Cambridge Unty Press, 2001.
13. Novagrockienė, J. *Politikos mokslo pagrindai*. Vilnius: VU 1-kla, 2001.
14. Parkinson, C. N. *Administravimas ir kiti vadybos pagrindai*. Vilnius: Intelektualinių sistemų taikymo centras, 1998.
15. Parsons, D. W. *Viešojo politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001.
16. Peters, G. B. *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai, 2001.
17. Raipa, A. Viešojo politika ir analizė. Viešojo administravimo politinis kontekstas. *Viešasis administravimas*. A. Raipa (ats. red.). Kaunas: Technologija, 1999, p. 17.
18. Raipa, A. Viešojo politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. *Viešojo politika ir administravimas*. 2002, Nr. 1, p. 11.
19. Smalskys, V. Kontinentinės Europos viešojo administravimo genezė. *Viešojo politika ir administravimas*. 2002, Nr. 1, p. 55.

20. Stacey, R. D. *Complex responsive processes in organizations = learning and knowledge creation*. London, New York: Routledge: Taylor and Francis Group, 2001.

Elektroniniai šaltiniai

21. Failed States Index 2009. <http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=323>. Prisijungimo laikas: 2009-09-04.
22. Freedom in the World 2009. <<http://freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2009>>. Prisijungimo laikas: 2009-09-04.
23. Lovgren, S. Einsteins „Years of wonder“, 100 years later. *National geographic news*. 2005-04-15. <<http://news.nationalgeographic.com>>
24. Pasaka apie taupymą, arba šių dienų Lietuvos anekdotas. *Vilniaus diena*. 2009-03-23. <<http://vilniaus.diena.lt/naujienos/ivairenybes/pasaka-apie-taupyma-arba-siu-dienu-lietuvos-anekdotas-208230>>. Prisijungimo laikas: 2009-09-04.
25. Valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir ganančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ar valstybės pinigų fondų, patvirtintų ir užimtų pareigybių pokytis per 2009 m. liepos mėn. <www.vrm.lt>. Prisijungimo laikas: 2009-09-04.
26. World economic Outlook. Housing and Business Cycle. Apr 2008. <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/01/>>. Prisijungimo laikas: 2009-09-04.

3. Teritorinė savivalda

Vadovaujantis **Mykolo Romerio** požiūriu į valstybinių junginių (valstybės) valdymą, teigtina, kad teritorinė, arba dar kitaip – vietos savivalda – viena iš kelių decentralizuoto valstybės valdymo (decentralizacijos) formų. Kitos decentralizuoto valstybės valdymo formos yra federalizuotų regionų valdymas, politinė-teritorinė autonomija ir neteritorinė savivalda.

Šiame vadovėlio skyrelyje nagrinėsime teorinio, metodologinio pobūdžio klausimus, susijusius su teritorine (vietos) savivalda, t. y. apibrėšime vietos savivaldos ir vietos savivaldybės sąvokas, atskleisime jų santykį su valstybės teritorijos administraciniais vienetais ir teritorinio valdymo formomis.

Vietos savivaldybės samprata

Vietos savivaldybė nėra unikalus tikrovės objektas (socialinis reiškinys). Realiai egzistuoja daug ir įvairių – profesinių, ūkinių, tautinių, kultūrinių, akademinų, vietos (teritorinių) ir pan. – savivaldybių. Galima rasti nemažai mokslinių darbų, kuriuose apibrėžiamos įvairių rūšių savivaldybės, aptariami ir vertinami jų panašumai ir skirtumai (pvz., E. Šileikis [2005, p. 258–289]). Tai leidžia teigti, kad vietos savivaldybė yra tik viena iš daugelio mokslui žinomų savivaldybių rūšių. Vis dėlto, būdama viena iš savivaldybių rūšių (ir kartu pasižymėdama visoms savivaldybėms būdingais požymiais), vietos savivaldybė turi tik jai būdingų (skiriamųjų) požymių, leidžiančių ją skirti kaip atskirą savivaldybių rūšį.

„Šiuolaikinės“ vietos savivaldybės „atsirado“ prieš keletą šimtų metų, tačiau jos turi galias šaknis (istorines ištakas), kurios glūdi net pradi-

nėse visuomenės raidos stadijose. Manytina, kad šiuolaikinių vietos savivaldybių šaknų (ištakų) galima rasti pirmykštėje visuomenėje su jai būdinga giminine-gentine socialine struktūra. „Pirmųjų“ vietos savivaldybių „užgimimu“ laikytinas laikotarpis, kai, įvykus esminiams ekonominiams ir socialiniams pokyčiams, giminines-gentines bendruomenes ėmė keisti kaimyninės (teritorinės) bendruomenės. Šiuolaikinių vietos savivaldybių atsiradimui svarbus ir feodalinės visuomenės su jai būdinga luomine visuomenės socialine struktūra paveldas – tuo metu gyvavusios įvairios luominės savivaldybės:

- *miestelėnų luominės savivaldybės* – „laisvieji“ miestai (t. y. miestai, kuriems buvo suteikta Magdeburgo savivaldos teisė („magdeburgijos“) ar įvairios jos atmainos – Kulmo teisė, Liubeko teisė ir pan.);
- *bajorų luominės savivaldybės*;
- *valstiečių luominės savivaldybės* ir pan.

Mokslinė literatūra leidžia daryti pagrįstą prielaidą (išvadą), kad *šiuolaikinės vietos savivaldybės* (pagal teorinį požiūrį apibūdinamos įvairiai) – a) viešosios teritorinės korporacijos; b) teisiškai įformintos (korporacijos tipo) teritorinės žmonių bendruomenės; c) bendrosios kompetencijos teritorinės (regioninės ir / ar vietinės) valstybės vykdomosios valdžios (viešojo administravimo) įstaigos – atsirado Vakarų visuomenėje maždaug XVIII–XIX a. ir nuo to laiko iki šių dienų irgi nuėjo įdomų raidos laikotarpį.

Nėra vieno visuotinai priimto (visiems priimtino) teorinio požiūrio į šiuolaikinę vietos savivaldybę ir atitinkamai – visuotinai priimto šiuolaikinės vietos savivaldybės sąvokos apibrėžimo. Požiūrį į vietos savivaldybę lemia vietos savivaldos teorijos, anot B. Šlachto (B. Szlachta), vadinamasis „vietinės savivaldos esmės“ bendrasis suvokimas [Szlachta, 1991, p. 13–21]. Požiūris taip pat priklauso nuo mokslo srities (krypties), prie kurios save priskiria ir kuriai būdinga „specifinė“ metodologija naudojasi konkretus mokslininkas, tyrinėdamas šį tikrovės objektą. Svarbu ir teoriniai metodologiniai teiginiai, kuriais vadovaujasi arba pats sukuria mokslininkas, bandydamas suprasti, apibrėžti ir aiškinti šį socialinį reiškinį (objektą). Todėl gali skirtis įvairių mokslininkų, nors ir priklausančių tai pačiai mokslo sričiai (krypčiai), bet besivadovaujančių skirtingais teoriniais metodologiniais teiginiais, požiūriai į vietos savivaldybę, jų formuluojami vietos savivaldybės apibrėžimai. 9 lentelėje

pateikiame tokių teorinių požiūrių į vietos savivaldybę ir jos apibrėžimų suvestinę.

9 lentelė. Teoriniai požiūriai į vietos savivaldybę

<i>Sociologinis ir social-psichologinis požiūris</i>	<i>Vadybinis požiūris</i>	<i>Politologinis ir teisinis požiūris</i>
<p>Vietos savivaldybė – tai <i>tam tikras</i> socialinis junginys</p> <p>VS – tai:</p> <ul style="list-style-type: none"> - teritorinis - organizuotas (korporacijos tipo) - antrinis - priverstinis (virstas priverstiniu) socialinis junginys <p>(M. Romerio teoriniai teiginiai apie socialinius junginius ir jų rūšis)</p>	<p>Vietos savivaldybė – tai <i>tam tikra</i> socialinė sistema</p> <p>VS – tai:</p> <ul style="list-style-type: none"> - didžioji - sudėtinga - atvira - dinaminė - determinuota ir tikslinga - operacinė - valdoma socialinė sistema <p>(Bendroji sistemų teorija)</p>	<p>Vietos savivaldybė – tai <i>tam tikras</i> valstybės teritorijos administracinis vienetas</p> <p>VS – tai natūralusis valstybės teritorijos administracinis vienetas, kuriam valdyti taikoma teritorinio valdymo forma – vietos savivalda</p>
<p>Vietos savivaldybė – <i>tam tikra</i> socialinė grupė</p> <p>VS – tai:</p> <ul style="list-style-type: none"> - reali - pastovi - teritorinė vidutinė (kartu turinti ir artimųjų žmonių grupei būdingų bruožų) - antrinė - organizacijos tipo - formali socialinė grupė <p>(Grupių teorija ir atskirų sociologų, socialinės psichologijos atstovų moksliniai darbai)</p>	<p>Vietos savivaldybė – <i>tam tikra</i> valdoma (save organizuojanti) sistema</p> <p>VS – tai:</p> <ul style="list-style-type: none"> - savivaldi (turinti vidinį valdymo subjektą) ir valdoma iš išorės - socialinė valdoma (save organizuojanti) sistema <p>(Tikslųjų mokslų srities – kibernetikos atstovų teoriniai teiginiai)</p>	<p>Vietos savivaldybė – tai <i>tam tikra</i> (žmonių) bendruomenė</p> <p>VS – tai (žmonių) bendruomenė, kuri yra:</p> <ul style="list-style-type: none"> - teritorinė (valstybės teritorijos administracinio vieneto) - teisiškai įforminta - turi laiduotą (suteiktą) savivaldos teisę (teisę ir gebėjimą savarankiškai pagal nustatytą kompetenciją reguliuoti ir tvarkyti teritorinės bendruomenės nariams rūpimus klausimus) <p>(M. Romerio ir kitų mokslininkų darbai)</p>

<i>Sociologinis ir social-psichologinis požiūris</i>	<i>Vadybinis požiūris</i>	<i>Politologinis ir teisinis požiūris</i>
	<p>Vietos savivaldybė – tai <i>tam tikra</i> (žmonių) organizacija</p> <p>VS tai:</p> <ul style="list-style-type: none"> - bendros naudos - viešosios nuosavybės pagrindu veikianti žmonių organizacija <p>(Sisteminė organizacijų teorija)</p>	<p>Vietos savivaldybė – tai <i>tam tikra</i> (žmonių) korporacija</p> <p>VS – tai korporacija (teisiškai įformintas socialinis susivienijimas, kuris gali savarankiškai veikti, tvarkydamas jį sudarančių asmenų reikalus), ji yra:</p> <ul style="list-style-type: none"> - teritorinė - viešojo (sudaroma valstybės valdžios sprendimu, skirta rūpintis valstybės teritorijos administracinio vieneto gyventojų viešaisiais reikalais, privalo įgyvendinti jai nustatytą kompetenciją). <p>(M. Romerio, E. Šileikio [2002, p. 130–141] ir kitų mokslininkų darbai)</p>
		<p>Vietos savivaldybė – tai teritorinė valstybės vykdomosios valdžios įstaiga, kuri yra:</p> <ul style="list-style-type: none"> - kolegiali - sudaroma rinkimų būdu - turi valstybės valdžios suteiktą teisinį subjektiškumą (statusą) - bendrosios kompetencijos - turi teisę steigti viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijas vykdančius subjektus <p>(Valstybinio vietos valdymo teorija)</p>

Lietuvoje oficialų vietos savivaldybės sąvokos apibrėžimą galima rasti teisės aktuose ir Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje. Per laikotarpį nuo 1990 m. iki šiol kelis kartus keitėsi vietos savivaldybės sąvokos apibrėžimas (žr. 10 lentelę). Dabartinis vietos savivaldybės sąvokos apibrėžimas (beje, Lietuvoje vartojama trumpesnė, nors nežinia, ar tikslesnė, savivaldybės sąvoka) pateiktas Vietos savivaldos įstatyme (2008-09-15 d. redakcija, kuri įsigaliojo 2008 m. spalio 1 d.).

10 lentelė. Vietos savivaldybės apibrėžimai Lietuvos Respublikos teisės aktuose

<i>Teisės aktas</i>	<i>Vietos savivaldybės apibrėžimas</i>
Vietos savivaldos pagrindų įstatymas (1990-02-12)	<i>Savivaldybė</i> – tai administracinio-teritorinio vieneto gyventojų visuma su jų formuojamais valstybinės valdžios ir valdymo organais.
Lietuvos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas (1994-07)	<i>Savivaldybė</i> – tai Lietuvos Respublikos teritorijos administracinis vienetas, kurį valdo jo gyventojų bendruomenės išrinktos savivaldos institucijos pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos ir kitus įstatymus.
Vietos savivaldos įstatymas (red. 1994-07)	<i>Savivaldybė</i> – tai valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio bendruomenei suteikta savivaldos teisė.
Vietos savivaldos įstatymas (red. 2000-10-12)	<i>Savivaldybė</i> – tai valstybės teritorijos administracinis vienetas, turintis juridinio asmens statusą bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per savivaldybės tarybą.
LR Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas	<i>Savivaldybė</i> – tai įstatymu numatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto bendruomenė, turinti Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę.
Vietos savivaldos įstatymas (red. 2008-09-15)	<i>Savivaldybė</i> – įstatymo numatytas valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio bendruomenė turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per to valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų išrinktą savivaldybės tarybą ir jos sudarytas, jai atskaitingas vykdomąją bei kitas savivaldybės institucijas ir įstaigas. Savivaldybė yra viešasis juridinis asmuo.

Šie apibrėžimai leidžia teigti, kad Lietuvoje, teisės aktuose apibrėžiant vietos savivaldybės sąvoką, vadovaujamasi politologiniu ir teisiniu požiūriu, pagal kurį vietos savivaldybė yra arba *tam tikra* teritorinė

(žmonių) bendruomenė, arba *tam tikras* valstybės teritorijos administracinis vienetas.

Vietos savivaldybės samprata

Nepaisant tam tikrų Kauno technologijos universiteto doc. R. Stačioko pastangų savo moksliniuose darbuose [Stačiokas, 1992, p. 7–10] „atskirti“ (nesutapdinti) vietos savivaldybės ir vietos savivaldos sąvokas, Lietuvoje dažnas žurnalistas, valstybės politikas, valstybės tarnautojas, mokslininkas, studentas ar paprastas pilietis šias sąvokas vartoja kaip sinonimus. Teigtinga, kad *vietos savivalda* ir *vietos savivaldybė* vis dėlto yra skirtingos, netapačios sąvokos. Todėl būtina gebėti šias sąvokas apibrėžti ir tinkamai vartoti. 11 lentelėje pateikiame teorinių požiūrių į vietos savivaldą ir šios sąvokos apibrėžimų suvestinę.

11 lentelė. Teoriniai požiūriai į vietos savivaldą

<i>Teisė, teisė ir gebėjimas</i>	<i>Savarankiška veikla</i>	<i>Forma, būdas</i>	<i>Viešojo valdymo dalis</i>
Vietos savivalda – tai vietos savivaldybei suteikta teisė (suteikta teisė ir gebėjimas) savarankiškai Konstitucijos ir įstatymų nustatyta tvarka reguliuoti ir tvarkyti dalį viešųjų reikalų bei Konstitucijos, įstatymų ir valdymo aktų nustatyta tvarka atlikti valstybės pavestas valstybines užduotis	Vietos savivalda – tai vietos savivaldybei suteiktos teisės (suteiktos teisės ir gebėjimo) savarankiškai Konstitucijos ir įstatymų nustatyta tvarka reguliuoti ir tvarkyti dalį viešųjų reikalų bei Konstitucijos, įstatymų ir valdymo aktų nustatyta tvarka atlikti valstybės pavestas valstybines užduotis įgyvendinimas, pasireiškiantis įvairialypėje vietos savivaldos subjektų veikla	Vietos savivalda – tai valstybės tautai priklausančio suvereniteto pasireiškimo specifinė forma Vietos savivalda – tai tam tikra decentralizuoto valstybės valdymo forma Vietos savivalda – tai tam tikra teritorinio valdymo forma	Vietos savivalda – tai tam tikra viešojo administravimo sistema
		Vietos savivalda – tai piliečių įtraukimo į valstybės valdymą forma	Vietos savivalda – tai tam tikra valstybinio valdymo teritorinė grandis

Tokį patį, kaip ir su vietos savivaldybės sąvokos apibrėžimu, oficialių vietos savivaldos sąvokos apibrėžimą Lietuvoje randame teisės aktuose. Per laikotarpį nuo 1990 m. ryškiai keitėsi požiūris į vietos savivaldą ir šios sąvokos apibrėžimai (žr. 12 lentelę). ***Dabartiniu metu vietos savivalda suprantama (apibrėžta) kaip valstybės teritorijos administracinio vieneto (žmonių) bendruomenės, kuriai suteikta savivaldos teisė, savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal įstatymais nustatytą kompetenciją.*** Manytina, kad šis apibrėžimas priskirtinas prie antrojo teorinio požiūrio, vietos savivaldą aiškinančio kaip tam tikro subjekto savarankišką veikimą, nepažeidžiant valstybės nustatytų ribų (teisės normų).

12 lentelė. Vietos savivaldos apibrėžimai Lietuvos Respublikos teisės aktuose

<i>Teisės aktas</i>	<i>Vietos savivaldos apibrėžimas</i>
Vietos savivaldos pagrindų įstatymas (1990-02-12)	<i>Vietos savivalda</i> – tai Respublikos administracinių-teritorinių vienetų gyventojų ir jiems atskaitingų vietos savivaldybės organų savarankiška veikla Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytoje ribose spręsti savo reikalus ir įgyvendinti priimtus sprendimus.
Vietos savivaldos įstatymas (red. 1994-07-07)	<i>Vietos savivalda</i> – tai Lietuvos Respublikos teritorijos administracinio vieneto gyventojų išrinktų vietos valdžios institucijų teisė ir reali galia pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus laisvai ir savarankiškai savo atsakomybe reguliuoti ir tvarkyti visuomenės reikalus ir tenkinti gyventojų poreikius.
Vietos savivaldos įstatymas (red. 2000-10-12)	<i>Vietos savivalda</i> – valstybės teritorijos administracinio vieneto savivaldybės teisė laisvai ir savarankiškai tvarkytis pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus per gyventojų tiesiogiai išrinktų atstovų savivaldybės tarybą bei jos sudarytas vykdomąsias institucijas.
LR Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas	<i>Vietos savivalda</i> – teritorinių bendruomenių savitvarka ir savaveiksmiškumas. <i>Vietos savivalda</i> – savaveiksmiškumo pagrindais veikianti viešojo administravimo sistema, kuri tiesiogiai nėra pavaldi valstybės valdžios institucijoms. <i>Vietos savivalda</i> – teritorinių bendruomenių valdžia, kuri formuojama ir funkcionuoja kitokiais nei valstybės valdžia konstituciniais pagrindais.
Vietos savivaldos įstatymas (red. 2008-09-15)	<i>Vietos savivalda</i> – įstatymo nustatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų bendruomenės, kuri turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją.

Vietos savivaldybių ir vietos savivaldos santykis su valstybės teritorijos administraciniais vienetais ir teritorinio valdymo formomis

Pagal vieną iš teorinių požiūrių vietos savivaldybė yra apibūdinama kaip *tam tikras* valstybės teritorijos administracinis vienetas. Antra vertus, vietos savivalda pagal vieną iš galimų teorinių požiūrių gali būti apibrėžta kaip *tam tikra* teritorinio valdymo (arba kitaip – tam tikro viešojo valdymo būdo, taikomo tam tikrose valstybės teritorijos dalyse (valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose), į kurias padalyta valstybės teritorija) forma. Visa tai rodo, kad egzistuoja glaudus ryšys tiek tarp sąvokų „porų“:

- a) vietos savivaldybė ir valstybės teritorijos administracinis vienetas,
- b) vietos savivalda ir teritorinė valdymo forma, tiek ir tarp visų šių keturių sąvokų kartu.

Drauge pagrįstai kyla šie klausimai:

- 1) jei vietos savivaldybė yra *tik tam tikras* valstybės teritorijos administracinis vienetas, tai kokie gali būti *kiti, kitokie* valstybės teritorijos administraciniai vienetai (ne vietos savivaldybės)?
- 2) jei vietos savivalda yra *tik tam tikra* teritorinio valdymo forma, tai kokios gali būti *kitos, kitokios* teritorinio valdymo formos (ne vietos savivalda)?
- 3) jei vietos savivaldybė yra tam tikras valstybės teritorijos administracinis vienetas, tai kokie yra tokio valstybės teritorijos administracinio vieneto – vietos savivaldybės *skiriamieji požymiai*? *Ar vietos savivalda* kaip tam tikra teritorinio valdymo forma *yra vietos savivaldybės* kaip tam tikro valstybės teritorijos administracinio vieneto *skiriamasis požymis*?

Mokslininkų darbai leidžia teigti, kad:

Valstybės teritorijos administracinis vienetas – tai teisės aktu sudarytas (įsteigtas), skirtas valdyti, bet neturintis federacijos nario statuso valstybės vidinis regionas, susidedantis iš trijų tarpusavyje susijusių elementų: iš valstybės teritorijos dalies (fizinio žemės ploto, geografinės erdvės), iš joje nuolat gyvenančių ir / ar ją pagrindine savo asmeninių, socialinių ir ekonominių interesų įgyvendinimo vieta pripažįstančių žmonių (gyventojų) ir iš jų sudarytų ir / ar susidariusių socialinių darinių (socialinių junginių) bei iš toje teritorijoje veikiančių ir tikslingai kryptingą poveikį ten nuolat gyvenantiems ir / ar pagrindine savo interesų įgyvendinimo vieta pripažįstantiems žmonėms bei iš jų sudarytiems ir / ar susidariusiems socialiniams dariniams (socialiniams junginiams) darančių teritorinio valdymo subjektu.

Todėl valstybės teritorijos administracinis vienetas **nėra ir negali būti** tapatinamas tik su valstybės teritorijos dalimi (fiziniu žemės plotu, geografine erdve), kuri sudaro tik vieną iš trijų jo komponentų. **Valstybės teritorijos administracinis vienetas yra bendra visuma, susidedanti iš trijų komponentų – teritorijos, gyventojų (žmonių) ir teritorinio valdymo institucijų.**

Valstybės teritorijos administraciniai vienetai (toliau – valstybės teritorijos administraciniai vienetai, vienetai, VTAV) tiek siekiant mokslinių tikslų (norint geriau juos pažinti), tiek ir praktinėje veikloje (siekiant sukurti valstybėje tinkamiausią viešosios politikos formavimo ir įgyvendinimo mechanizmą) yra tipizuojami ir grupuojami. Mokslinę ir praktinę reikšmę valdymo aspektu turi valstybės teritorijos administracinių vienetų tipizavimas ir grupavimas:

- 1) į natūralius ir dirbtinius vienetus;
- 2) į miesto tipo, kaimo tipo ir vieninguosius vienetus;
- 3) į turinčius specialių statusą ir neturinčius specialaus statuso vienetus;
- 4) į aukštesnio ir žemesnio lygio vienetus [Astrauskas, 2003, p. 5–16].

Valstybės teritorijos administraciniai vienetai į natūralius ir dirbtinius skirstomi pagal šiuos kriterijus:

- 1) teritorinių valdymo subjektų, vykdančių veiklą valstybės teritorijos administraciniame vienete, priklausymą tam tikrai teritorinio valdymo formai;
- 2) valstybės teritorijos administraciniame vienete nuolat gyvenančių ar jį pagrindine savo interesų įgyvendinimo vieta pripažįstančių žmonių bendruomeniškumo (priklausymo tam tikrai bendruomenei suvokimo) lygį;
- 3) valstybės teritorijos administracinio vieneto sudarymo (steigimo) teisinį pagrindą (žr. 13 lentelę).

13 lentelė. Valstybės teritorijos administracinių vienetų skirstymas į natūralius ir dirbtinius

<i>Natūralus VTAV</i>	<i>Dirbtinis VTAV</i>
Teritoriniai valdymo subjektai priklauso: 1) federalizuoto regiono valdymo teritorinei valdymo formai 2) politinės-teritorinės autonomijos teritorinei valdymo formai 3) vietos savivaldos teritorinei valdymo formai	Teritoriniai valdymo subjektai priklauso: 1) vietos valstybinio valdymo teritorinei valdymo formai 2) specialaus teritorinio valdymo teritorinei valdymo formai
Valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatiniai gyventojai sudaro teritorinę (teritoriniu pagrindu organizuotą) žmonių bendruomenę	Valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatiniai gyventojai nesudaro teritorinės (teritoriniu pagrindu organizuotos) žmonių bendruomenės
Valstybės teritorijos administracinis vienetas sudaromas šalies Konstitucijos ir / ar specialaus įstatymo pagrindu (nustatyta tvarka)	Valstybės teritorijos administracinis vienetas sudaromas valstybės vykdomosios valdžios valdymo akto ar atskirais atvejais specialaus įstatymo pagrindu (nustatyta tvarka)
	<i>Dirbtiniai VTAV dažnai vadinami „administravimo zonomis“</i> Dirbtiniai vienetai: 1) gali būti sudaromi kaip „erdvė“ keliems teritorinio valdymo subjektams veikti (t. y. jų veiklos zonos gali sutapti), tačiau gali būti sudaromi atskirai kiekvienam iš teritorinio valdymo subjektų 2) gali būti didesni už <i>natūralius</i> VTAV, sutapti su jais ar būti mažesni už juos

Valstybės teritorijos administraciniai vienetai į *miesto tipo, kaimo tipo* ir *vieninguosius* valstybės teritorijos administracinius vienetus skirstomi pagal tai, kokio tipo gyvenamoji vietovė ar gyvenamosios vietovės, esančios šiuose vienetuose, yra ar vyrauja:

- 1) jei valstybės teritorijos administracinio vieneto teritorija sutampa su miesto tipo gyvenamąja vietove, tai toks vienetas vadinamas *miesto tipo valstybės teritorijos administraciniu vienetu*;
- 2) jei valstybės teritorijos administracinio vieneto teritorijoje yra vien kaimai ir miesteliai, kurie nepriskiriami prie miesto tipo gyvenamųjų vietovių (trumpiau – miestų), tai toks vienetas vadinamas *kaimo tipo valstybės teritorijos administraciniu vienetu*;
- 3) jei valstybės teritorijos administracinio vieneto teritorijoje yra ir miestas (miesto tipo dariniai), ir kaimų, miestelių (nepriskiriamų prie miesto tipo darinių), tai toks vienetas vadinamas *vieningoju valstybės teritorijos administraciniu vienetu* [Astrauskas, 2002, p. 15–27].

Dar yra valstybės teritorijos administraciniai vienetai, turintys specialų statusą ir neturintys specialaus statuso. Dauguma valstybės teritorijos administracinių vienetų yra valdomi *bendrais pagrindais*, t. y. ten veiklą vykdančių vienaarūšių teritorinių valdymo subjektų kompetencija nesiskiria. Tokie valstybės teritorijos administraciniai vienetai ir yra *vienetai, neturintys specialaus statuso*. Vis dėlto gali pasitaikyti, kai vieni ar kiti valstybės teritorijos administraciniai vienetai dėl ten veikiančioms teritoriniams valdymo subjektams suteiktų *papildomų (išskirtinių) įgaliojimų* (kompetencijos) tampa specifiniai (t. y. *VTA vienetai, turintys specialų statusą*):

- 1) tokie gali būti tam tikri „natūralūs“ valstybės teritorijos administraciniai vienetai (arba jų dalis), kuriuose veikiančios valdžios ir / ar valdymo subjektai įgaliojami atlikti papildomas valstybinės užduoties tam tikroje valstybei rūpimoje srityje, pvz., tam tikroms vietos savivaldybėms pavedama tvarkyti valstybės saugomas teritorijas;
- 2) tokie gali būti tam tikri *natūralūs* valstybės teritorijos administraciniai vienetai (arba jų dalis), kuriuose veikiančios valdžios ir / ar valdymo subjektai „įgyja“ dviejų skirtingų lygių vietos savivaldybėms nustatomą (suteikiamą) savarankiškąją (autonominę)

kompetencija, pvz., „didelio“ miesto teritorinei bendruomenei yra suteikiama ir vietinei, ir regioninei vietos savivaldybei nustatyta savarankiškoji (autonominė) kompetencija.

Natūralūs valstybės teritorijos administraciniai vienetai, sudarantys kiekvienos šalies (valstybės) teritorijos administracinių vienetų sistemos pagrindą, paprastai skirstomi į tam tikrus lygius. Prie skirtingų lygių priskiriami vienetai skiriasi:

- 1) dydžiu (teritorijos plotu, gyventojų skaičiumi, jų savybėmis);
- 2) juose veiklą vykdančių teritorinių valdymo subjektų statusu (priklausymu vienai ar kitai teritorinei valdymo formai, sudarymo principais, jiems suteikta kompetencija ir t. t.).

Paprastai yra nurodomi tokie valstybės teritorijos administraciniai vienetai:

- 1) *žemesnio (žemiausio) lygio*;
- 2) *aukštesnio ir / ar aukščiausio lygio*;
- 3) *VTAV, turintys ypatingą vietą tos šalies VTAV sistemoje (vienetai su specialiu statusu)*.

Pastebėtina, kad kuo didesnė savo teritorija, gyventojų skaičiumi ir margsne jų sudėtimi, labiau decentralizuota ir dekoncentruota valdymo požiūriu yra valstybė, tuo yra didesnis unitarinės valstybės ar federacijos nario (federacinėje valstybėje) VTAV lygių skaičius.

Valstybės teritorijos administraciniame vienete (tiksliau jo teritorijoje) veiklą vykdo (priima sprendimus ir juos įgyvendina) prie įvairių teritorinio valdymo formų ir net tos pačios formos, bet skirtingų tipų (rūšių, kategorijų ir pan.) priskirtini **teritoriniai valdymo subjektai**. Taip jie vadintini, nes jų veiklos ir jų priimamų sprendimų galiojimo „erdvė“ (dar vadinama „veiklos zona“) yra apribota tik tam tikro valstybės teritorijos administracinio vieneto teritorija. Skirtingai nuo jų *centriniai* (respublikiniai, nacionaliniai, federaciniai) *valdymo subjektai* veikia ir jų sprendimai galioja visos teritorijos ir / ar federacijos nario teritorijoje [Žilinskas, 1999, p. 61–86].

Teritorinis valdymo subjektas – tai viešojo valdymo funkcijas valstybės teritorijos administraciniame vienete atliekantis subjektas, kurio veiklos ir priimamų sprendimų galiojimo „erdvė“ („veiklos zona“) yra apribota šio valstybės teritorijos administracinio vieneto teritorija.

Valstybės teritorijos administraciniame vienetė galima rasti tokių ten veikiančių teritorinio valdymo subjektų:

- 1) valstybės valdžią įgyvendinančios *teisminės valdžios institucijos* (žemesnių pakopų teismai), kiti teisminės valdžios šakai priskiriami ar savo vykdoma veikla artimi subjektai – prokuratūros, antstolių kontoros, hipotekos, notarų biurai ir t. t.;
- 2) *teritoriniai valstybinio administravimo subjektai*, kurie pagal pavaldumą / atskaitingumą gali būti dviejų tipų:
 - 2.1) *prefekto tipo teritoriniai valstybinio administravimo subjektai*, tiesiogiai pavaldūs / atskaitingi aukščiausiai valstybės vykdomosios valdžios institucijai (unitarinėje valstybėje) ar federacijos nario aukščiausiai valstybės vykdomosios valdžios institucijai (federacinėje valstybėje), pvz., departamentų prefektai (Prancūzijoje), provincijų gubernatoriai (Suomijoje), vaivados (Lenkijoje) ir pan.;
 - 2.2) *dekoncentruotųjų administracijų tipo teritoriniai valstybinio administravimo subjektai*, tiesiogiai pavaldūs / atskaitingi valstybės / federacijos nario centrinių valstybinio administravimo žinybų – ministerijų, departamentų, agentūrų ir pan. vadovams, pvz., teritoriniai mokesčių inspekcijos padaliniai, teritorinės aplinkos apsaugos inspekcijos (inspektoriai), teritorinės darbo biržos, teritoriniai valstybinės (centralizuotos) policijos padaliniai (komisariatai) ir pan.;
- 3) *federalizuotų regionų ir / ar autonominių regionų valdžios ir valdymo subjektai*, kaip antai federalizuotų regionų / autonominių regionų parlamentai (asamblėjos) bei jų sprendimus įgyvendinančios ir pastarosioms pavaldžios / atskaitingos vykdomosios institucijos, taip pat pastarųjų vadovaujamos autonominių regionų administracijos (biurokratinės įstaigos);
- 4) vietos savivaldybių valdžios ir valdymo funkcijas atliekantys subjektai, kurie atsižvelgiant į vietos valdžios funkcijas įgyvendinančių institucijų sudarymo būdą ir kitus veiksnius gali būti dviejų tipų:
 - 4.1) „*unitarinio tipo*“ *vietos savivaldybių valdžios ir valdymo subjektai*, kaip antai tiesioginių rinkimų būdu sudarytos vietos savivaldybių tarybos ir jų priimtus sprendimus bei valstybės priskirtas užduotis įgyvendinančios joms atskaitingos / pavaldžios vykdomosios institucijos (merai, burmistrai,

administratoriai, valdybos, vykdomieji komitetai ir t. t.), taip pat pastarųjų vadovaujamos administracijos (su teritoriniais padaliniais ar be jų);

- 4.2) „*neunitarinio tipo*“ vietos savivaldybių valdžios ir valdymo funkcijas atliekantys subjektai, kaip antai delegavimo būdu iš žemesnio lygio vietos savivaldybių tarybų narių pagal nustatytą kvotą sudarytos aukštesnio lygio vietos savivaldybių tarybos ir jų priimtus sprendimus bei valstybės priskirtas užduotis įgyvendinančios joms pavaldžios / atskaitingos vykdomosios institucijos (merai, burmistrai, administratoriai, valdybos, vykdomieji komitetai ir t. t.), taip pat pastarųjų vadovaujamos administracijos (su teritoriniais padaliniais ar be jų);
- 5) valstybės valdžios sprendimu sudaryti specialiosios kompetencijos teritoriniai valdymo subjektai, kurie vykdo veiklą administruodami ir teikdami viešąsias paslaugas vienoje ar keliuose veiklos srityse (pvz., JAV – švietimo rajonų administravimo subjektai ir jų administruojamos švietimo įstaigos (mokyklos));
- 6) neteritorinių savivaldžių socialinių junginių (pvz., ūkinių-profesinių socialinių junginių – Žemės ūkio rūmų, Pramonės ir prekybos rūmų, Auditorių rūmų ir pan.) ir kitų asmenų (valstybės įmonių, viešųjų įstaigų), kuriems nustatyta tvarka perduotos vykdyti tam tikros viešojo administravimo funkcijos (pvz., įmonių registravimas, kvotų paskirstymas, licencijavimas, valstybinės priežiūros funkcijos ir pan.), valdymo subjektų teritoriniai padaliniai [Jankauskas, 2007, p. 411–521], [Mačiulytė, Ragauskas, 2007, p. 13–49].

Visus šiuos išvardytus teritorinio valdymo subjektus galima priskirti vienai ar kitai ***teritorinei valdymo formai***.

Teritorinio valdymo forma – tai būdas (teisinių, organizacinių ir kt. priemonių visuma), kuris naudojamas unitarinės valstybės ar federacijos nario vidiniuose regionuose gyvenančių ir / ar juos pagrindine savo interesų įgyvendinimo vieta pripažįstančių žmonių ir iš jų sudarytų / susidariusių socialinių darinių (socialinių junginių) bendriems reikalams tvarkyti valdymo santykių pagrindu ir kuris priklauso nuo valdymo funkcijas tuose regionuose atliekančių subjektų statuso (jų sudarymo / steigimo būdo, jiems suteiktos kompetencijos (galių valdyti ir / ar teikti viešąsias paslaugas), jų santykių su kitais valdymo subjektais ir kt.).

Pasinaudojant ir kūrybiškai pritaikant M. Romerio sukurta centralizuoto ir decentralizuoto valstybės valdymo formų klasifikaciją [Romeris, 2008, p. 15–59], taip pat regionalizacijos formų sąrašą, pateiktą A. Astrausko straipsnyje „Regioninė politika ir jos įgyvendinimo būdai“*, išskirtinos šios valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose taikomos / galimos taikyti teritorinio valdymo formos:

1) vietos valstybinis valdymas (atitinka centralizuoto valstybės valdymo dekoncentracijos formą M. Romerio klasifikacijoje ir administracinio regionalizmo formą A. Astrausko regionalizacijos formų sąrašė [2004, p. 7–11]);

* Astrauskas A. Regioninė politika ir jos įgyvendinimo būdai. Savivaldybių žinios. 2004 09 09, p. 7–11.

„Valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose viešiesiems reikalams administruoti yra taikomos įvairios regionalizacijos formos bei jų kombinacijos:

- 1) **administracinė regionalizacija** (valstybės teritorija dalijama į administracinius regionus, kuriuose veiklą vykdo įvairaus tipo teritoriniai valstybinio administravimo subjektai, kurie, be įstatymais jiems tiesiogiai nustatytų valstybinių funkcijų, vykdo ir centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtus sprendimus);
- 2) **regionalizacija vietinių savivaldybių kooperavimosi pagrindu**, siekiant bendrų regiono socialinių, ekonominių technologinių klausimų sprendimo (pasirinkus šią formą sudaromi regionai, kuriuose veiklą vykdo regioninės valdžios institucijos, sudarytos delegavimo būdu iš vietinių savivaldybių tarybų narių pagal įstatymu nustatytą normą. Bendra veikla yra finansuojama sukoo-peruotų ir iš valstybės biudžeto skirtų lėšų pagrindu);
- 3) **regionalizacija politinės decentralizacijos pagrindu** (sudaromi administraciniai regionai, kuriuose veiklą vykdo regioninių savivaldybių valdžios institucijos, sudarytos tiesioginių rinkimų būdu. Regioninių savivaldybių atstovaujamosios valdžios ir jai atskaitingos vykdomosios institucijos, turi jų sprendimus vykdančią administraciją bei disponuoja finansiniais ištekliais, sukauptais regionų biudžetuose);
- 4) **politinė regionalizacija** (socialine-ekonomine plėtra ir kitais klausimais rūpinasi etniniu ar etnokultūriniu pagrindu sudarytų administracinių regionų valdžios institucijos, sudaromos tiesioginių rinkimų būdu, kurioms suteiktas dar didesnis politinis ir finansinis savarankiškumas, lyginant su trečiąja regionalizacijos forma, pvz., regionų valdžios institucijoms suteikiama įstatymų leidybos teisė;
- 5) **regionalizacija federacinę valstybę sudarančių subjektų pagrindu** (socialine-ekonomine plėtra, ekonomikos augimu, gyventojų gyvenimo lygio kėlimu, aplinkos kokybės lygio gerinimu ir kitais klausimais rūpinasi politinį ir finansinį savarankiškumą turinčios federacinę valstybę sudarančių subjektų valstybinės valdžios ir valdymo institucijos, turinčios ir įstatymų leidybos, ir dažnai mokesčių nustatymo teises).“

- 2) **federalizuotų regionų valdymas ir politinė-teritorinė autonomija** (atitinka decentralizuoto valstybės valdymo autonomijos formą M. Romerio klasifikacijoje ir politinio regionalizmo formą A. Astrausko regionalizacijos formų sąrašė);
- 3) **vietos savivalda (ir dvi jos atmainos: politinė-teritorinė decentralizacija ir vietos savivaldybių kooperacija)** (atitinka decentralizuoto valstybės valdymo teritorinės savivaldos formą M. Romerio klasifikacijoje ir politinės decentralizacijos bei vietos savivaldybių kooperacijos formas A. Astrausko regionalizacijos formų sąrašė);
- 4) **specialusis teritorinis valdymas** (atitinka decentralizuoto valstybės valdymo neteritorinės savivaldos formą M. Romerio klasifikacijoje [1995, p. 79–96]).

Minėtoms teritorinio valdymo formoms priskirtini teritorinio valdymo subjektai nurodomi 14 lentelėje.

Apibendrinant galima teigti, kad:

- 1) vietos savivalda yra *viena iš keturių* teritorinio valdymo formų;
- 2) vietos savivalda kaip tam tikra teritorinio valdymo forma yra vietos savivaldybės kaip tam tikro valstybės teritorijos administracinio vieneto *svarbiausias skiriamasis požymis*;
- 3) vietos savivaldybė yra tik *viena iš valstybės teritorijos administracinių vienetų rūšių*. Pagal šį teorinį požiūrį vietos savivaldybė apibrėžtina taip:

Vietos savivaldybė – tai natūralusis, žemesnio lygio valstybės vidinis regionas, kuriam valdyti taikoma teritorinio valdymo forma – vietos savivalda.

Be valstybės teritorijos administracinių vienetų – vietos savivaldybių, gali būti:

- 1) administraciniai arba tiesioginio valstybinio valdymo regionai („administravimo zonos“);
- 2) specialaus teritorinio valdymo regionai;
- 3) autonominiai regionai;
- 4) federalizuoti regionai.

14 lentelė. Teritorinio valdymo formoms priskirtini teritorinio valdymo aspektai

<i>Valstybinis vietos valdymas</i>	<i>Federalizuotų regionų valdymas, politinė-teritorinė autonomija</i>	<i>Vietos savivalda</i>	<i>Specialusis teritorinis valdymas</i>
Valstybės valdžią įgyvendinantys teisminės valdžios subjektai (institucijos): (žemesniosios pako- pos teismai), kiti teisminės valdžios šakai priskirtini ar savo vykdoma veikla artimi subjektai	Federalizuotų regionų valdžios ir valdymo subjektai	„Unitarinio tipo“ vietos savivaldybių valdžios ir valdymo subjektai	Neteritorinių savivaldžių socialinių junginių (pvz., ūkinių-profesinių socialinių junginių – Žemės ūkio rūmų, Pramonės ir prekybos rūmų, Auditorių rūmų ir pan.), kuriems nustatyta tvarka perduotos vykdyti tam tikros viešojo administravimo funkcijos (pvz., įmonių registravimas, kvotų paskirstymas, licencijavimas, valstybinės priežiūros funkcijos ir pan.) valdymo subjektų teritoriniai padaliniai ir kiti asmenys (pvz., valstybės įmonės), kurie vykdo veiklą administruodami ir teikdami viešąsias paslaugas vienoje ar keliose veiklos srityse
Teritoriniai valstybinio administravimo subjektai: 1) prefekto tipo teritoriniai valstybinio administravimo subjektai, 2) dekoncentruotų administracijų tipo teritoriniai valstybinio administravimo subjektai	Autonominių regionų valdžios ir valdymo subjektai	„Neunitarinio tipo“ vietos (teritorinių) savivaldybių valdžios ir valdymo subjektai	Valstybės valdžios sprendimu sudaryti specialiosios kompetencijos teritoriniai valdymo subjektai

Valstybės teritorijos administracinių vienetų sistema Lietuvoje nuo 1990 m. iki dabar nuėjo įdomų raidos laikotarpį – jo metu vyko (tikėtina, kad vyks ir toliau) permanentinė sistemos kaita (žr. 9 pav.).

2009 m. Lietuvos valstybės teritorijos administracinių vienetų sistema sudarė:

1) ***natūralieji valstybės teritorijos administraciniai vienetai – 60 savivaldybių.***

Savivaldybėmis Lietuvoje vadinami tokie valstybės teritorijos administraciniai vienetai, kurie:

- a) yra žemesnio (žemiausio) lygio vienetai;
- b) yra sudaromi specialaus įstatymo ir juo vadovaujantis priimtų kitų teisės aktų nustatyta tvarka (įstatyme yra pateiktas šio vieneto apibrėžimas (samprata), nustatytas šių vienetų skaičius ir nurodyti visų šių vienetų pavadinimai (įvardyti visi vienetai, vardus suteikiant pagal miesto-centro pavadinimą), nustatyti kriterijai, kuriuos turėtų atitikti naujai steigiami tokie vienetai, nustatyta šių vienetų sudarymo procedūra (kas inicijuoja, kas svarsto parengtus projektus, su kuo privalu projektus derinti, kas priima sprendimą ir t. t.);
- c) yra tokio dydžio: vidutiniškai vienoje savivaldybėje gyvena 60 tūkst. gyventojų; vyrauja savivaldybės, kuriose gyvena 10–50 tūkst. gyventojų; jos, palyginti su kitų panašių šalių žemiausiais valstybės teritorijos administraciniais vienetais, yra (žr. 15 lentelę) palyginti dideli (pagal šių vienetų dydį Lietuva užima 2–3 vietą tarp 27 Europos Sąjungos šalių);
- d) yra trijų rūšių (nors skirtumai tarp jų minimalūs):
 - miestų savivaldybės,
 - rajonų savivaldybės,
 - savivaldybės (atsirado po 2000 m. administracinės teritorinės reformos 2 etapo 1 pakopos pertvarkymų);
- e) dauguma šių vienetų yra vieningieji, nes nuo 1995 m. yra sudaromi į vieną administracinį-teritorinį darinį sujungiant įvairias gyvenamąsias vietas: t. y. miestą-centrą ir su juo įvairiais ryšiais įtrauktas kitas kaimo ir / ar kitas miesto gyvenamąsias vietas;
- f) visi šie vienetai neturi specialaus statuso;
- g) jų teritorija dar gali būti (bet neprivaloma) dalijama į mažesnes, tačiau tik administravimui skirtas teritorijas, vadinamas seniūnijų administruojamomis teritorijomis (jų yra apie 550);

- h) jie (tiksliau jų nuolatinių gyventojų bendruomenės – teritorinės bendruomenės) turi šalies Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę. Tai reiškia, kad šiam vienetui valdyti taikoma teritorinio valdymo forma – vietos savivalda, jame veiklą vykdo vietos savivaldos subjektai.

Savivaldybės teritorija kartais sutampa su tam tikriems centriniam valstybinio administravimo subjektams (ministerijoms, įstaigoms prie ministerijų) pavaldžių teritorinių padalinių (pvz., apskrities policijos komisariatų filialų) „veiklos zonomis“.

15 lentelė. Lietuvos ir kitų šalių žemiausio lygio valstybės teritorijos administracinių vienetų dydžiai

<i>Eil. Nr.</i>	<i>Savivaldybės gyventojų skaičius</i>	<i>Lietuva</i>	<i>Airija</i>	<i>Danija (iki 2009 01 01)</i>	<i>Suomija</i>	<i>Švedija</i>	<i>Estija</i>	<i>Latvija (iki 2009 06 01)</i>
1	iki 1 000	0	x	0	22	0	19	180
2	nuo 1 000 iki 5 000	1	x	18	203	10	168	307
3	nuo 5 000 iki 10 000	1	68	119	119	56	26	24
4	nuo 10 000 iki 50 000	41	16	122	97	181	11	20
5	nuo 50 000 iki 100 000	12	15	12	8	30	1	3
6	per 100 000	5	15	4	6	11	2	2
7	iš viso	60	114	275	455	288	227	536

2) *įvairūs dirbtiniai valstybės teritorijos administraciniai vienetai:*

2.1) *valstybės teritorijos administraciniai vienetai – 10 apskričių.*

Apskritimis vadinami tokie valstybės teritorijos administraciniai vienetai, kurie:

- yra specialaus įstatymo įtvirtinti kaip *aukštesnieji* valstybės teritorijos administraciniai vienetai;
- yra sudaromi įstatymo ir juo vadovaujantis priimtų kitų teisės aktų nustatyta tvarka (įstatyme yra pateiktas šio vieneto apibrėžimas (samprata), nustatytas šių vienetų skaičius ir nurodyti visų

- vienetų pavadinimai (įvardyti visi vienetai, vardus suteikiant pagal miesto-centro pavadinimą), nustatyta šių vienetų sudarymo procedūra ir t. t.);
- c) yra tokio dydžio: vidutiniškai vienoje apskrityje gyvena 350 tūkst. gyventojų; vyrauja apskritys, kuriose gyvena 150–200 tūkstančių gyventojų; palyginti su kitų panašių į Lietuvą šalių šio lygio vienetais, tai – nedideli vienetai; šie vienetai atitinka NUTS III lygio vienetais keliamus reikalavimus;
 - d) jie sudaromi kaip „veiklos zona“ prefekto tipo teritoriniams valstybinio administravimo subjektams – apskričių viršininkų institucijoms ir jų vadovaujamos administracijoms; taip pat Vyriausybės atstovams ir jų vadovaujamos tarnyboms, ministerijoms tiesiogiai pavaldiems teritoriniams padaliniais veikti. Pagal šalies Konstituciją valdymą aukštesniuose valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka organizuoja Vyriausybė. Ši nuostata detalizuota Apskritis valdymo įstatyme, o šis nustato, kad Vyriausybė valdymą apskrityse įgyvendina per apskričių viršininkus ir ministerijas (pastarosioms tiesiogiai pavaldžius teritorinius padalinius).

Specialus įstatymas (Regionų plėtros įstatymas) apskritis taip pat yra įtvirtinęs kaip nacionalinės regioninės politikos įgyvendinimo regionus, kuriuose įstatymu numatyta veiklą vykdo **Regionų plėtros tarybos**. Jos nėra renkamos regionų gyventojų atstovaujamosios institucijos, bet sudarytos delegavimo būdu Vyriausybės sprendimu iš apskrities viršininko ir visų apskrities teritorijoje esančių savivaldybių merų bei tarybos narių, kurių skaičius nustatomas pagal kvotą. Regionų plėtros tarybos sekretoriato vaidmuo patikėtas apskrities viršininko administracijos Regioninės plėtros departamentui.

XV Lietuvos Respublikos Vyriausybė (vadovaujama A. Kubiliaus), įgyvendindama savo programą, parengė ir pateikė Seimui svarstyti įstatymo projektą, kuriuo numatyta nuo 2010 m. liepos 1 d. pripažinti netekusius galios Apskritis valdymo ir jį keitusius įstatymus, panaikinti apskrities viršininko pareigybę ir likviduoti apskrities viršininko administraciją (įstaigą). Šių prefekto tipo teritorinių valstybinio administravimo subjektų įgaliojimai (funkcijos) numatyti perduoti vietos savivaldybėms, ministerijoms arba nebebus daugiau vykdomi. Seimas svarstė šį Vyriausybės teiktą įstatymo projektą ir 2009 m. liepos mėnesį jam pritarė.

Įvykdžius numatytus pertvarkymus, aukštesnieji valstybės teritorijos administraciniai vienetai – apskritys, tikėtina, nebus panaikinti. Vyriausybė apskričių valdymą organizuos per ministerijoms pavaldžius (at-skaitingus) teritorinius padalinius. Kartu XV Vyriausybės programoje numatyta 2011–2013 m. įsteigti (sudaryti) 3–5 regionus, skirtus planuoti ir administruoti nuo 2014 m. Lietuvai teiksiamą Europos Sąjungos struktūrinių fondų finansinę paramą. Juose veiklą turėtų vykdyti delegavimo būdu iš vietos savivaldybių atstovų sudaromos Regionų tarybos.

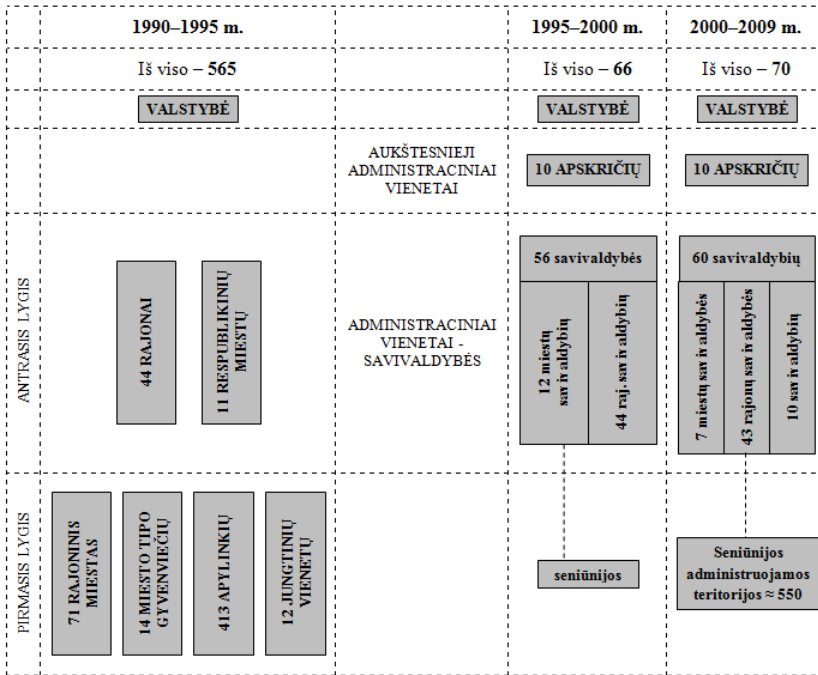
2.2) valstybės teritorijos administraciniai vienetai – administravimo zonos.

Administravimo zonomis vadinami administraciniai vienetai:

- a) yra savo teritorijos plotas:
 - didesnės už apskritis,
 - mažesnės už apskritis (bet paprastai didesnės už savivaldybės teritoriją),
 - jų plotas sutampa su apskrities teritorija;
- b) jie sudaromi priimant įstatymą ir juo vadovaujantis;
- c) jie sudaromi kaip „veiklos zona“ dekoncentruotosios administracijos tipo teritoriniams valstybinio administravimo subjektams – ministerijų, įstaigų prie ministerijų teritoriniams padaliniams veikti (pvz., aplinkos departamentai, teritorinės muitinės, policijos komisariatai, teritorinės mokesčių inspekcijos, teritorinės darbo biržos ir pan.), taip pat teisminę veiklą vykdančioms valstybės valdžios institucijoms bei joms giminingoms valstybės įstaigoms: apylinkių ir apygardų teismams, apylinkių ir apygardų prokuratūroms ir pan.

Apibendrinant ši vadovėlio skyrelį galima schematiškai pavaizduoti (žr. žemiau į 9 pav.), kaip kito teritorinės savivaldos sistema Lietuvoje per atkurtos nepriklausomybės laikotarpį.

Taip pat reikia priminti, kad teritorinės savivaldos lygmeniu labai svarbus yra piliečių bendradarbiavimas. Piliečių ir jų grupių įtakos didėjimas sprendžiant viešojo valdymo klausimus sudaro sąlygas pilietinei demokratijai plėtotis.



- Pastaba: oficialiai buvo nurodoma, kad Lietuvoje yra:
81 rajoninis miestas
22 miesto tipo gyvenvietės
423 apylinkės

9 pav. Lietuvos Respublikos administracinių vienetų sistema 1990–2009 metais

???

Kontroliniai klausimai

1. Kas yra vietos savivaldybė (kokie galimi teoriniai požūriai)?
2. Kaip vietos savivaldybės sąvoka apibrėžta šiuo metu galiojančiame vietos savivaldos įstatyme ir kokį iš jums žinomų teorinių požūrių ši sąvoka labiausiai atitinka?
3. Kas yra vietos savivalda (galimi teoriniai požūriai)?
4. Kaip vietos savivaldos sąvoka apibrėžta šiuo metu galiojančiame vietos savivaldos įstatyme ir kokį iš jums žinomų teorinių požūrių ši sąvoka atitinka geriausiai?

5. Kas yra teritorinis valdymo subjektas? Kokie teritorinio valdymo subjektai gali būti?
6. Kas yra teritorinio valdymo forma? Kokios teritorinio valdymo formos gali būti?
7. Kas yra valstybės teritorijos administracinis vienetas?
8. Į kokius valstybės teritorijos administracijos vienetus šiuo metu padalyta Lietuvos teritorija, kiek jų yra ir kokiai teritorinio valdymo formai priklausantys subjektai juose veikia?



Literatūra

Teisės šaltiniai

1. Apskritis valdymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 101-2015.
2. *Lietuvos Respublikos Konstitucija*. Vilnius: Mūsų saulužė, 2007.
3. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 103-4605.
4. Valstybės teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų nustatymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994.
5. Vietos savivaldos pagrindų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 7-170.
6. Vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 55-1049.
7. Vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 91-2832.

Mokslinė literatūra

1. Astrauskas, A. Vietos savivaldos, savivaldybės ir savivaldybės valdžios samprata. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*. 2002, 21, p. 15–27.
2. Astrauskas, A. *Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto leidykla, 2003.
3. Astrauskas, A. Regioninė politika ir jos įgyvendinimo būdai. *Savivaldybių žinios*. 2004 09 09, p. 7–11.
4. Jankauskas, K. Teritorinių bendruomenių savivalda Lietuvoje: konstituciniai imperatyvai ir jų įgyvendinimas ordinarinėje teisėje. *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidykla, 2007, p. 411–521.
5. Mačiulytė, J.; Ragauskas, P. *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link?* Vilnius: Versus aureus, Pilietinės visuomenės institutas. 2007, p. 13–49.

6. Romeris, M. *Valstybė*. II tomas. Vilnius: Pradai, 1995.
7. Romeris, M. *Valstybė ir jos konstitucinė teisė. Trečia dalis. Valstybės formos ir konstituciniai režimai*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidykla, 2008.
8. Stačiokas, R. Vietos savivaldos esmė ir turinys. – Didžiųjų miestų sąjungos. *Miestų savivaldybių ir rajonų savivaldybių sąjungos leidinys „Savivaldybė“*. 1992, p. 7–10.
9. Szlachta, B. Vietinės savivaldos esmė. *Politologija*. 1991, Nr. 2(2), p. 13–21.
10. Šileikis, E. Savivaldos teisė: aktualūs aiškinimo ir įgyvendinimo klausimai. *Teisė*. 2002, Nr. 42, 130–144.
11. Šileikis, E. Visuomeninė konstitucionalizuoto būvio sfera: individų junginiai. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005, p. 259–289.
12. Žilinskas, G. Valstybinės valdžios politinė-teritorinė organizacija ir jos formos. *Viešasis administravimas* (ats. red. A. Raipa). Kaunas: Technologija, 1999, p. 61–86.

4. Piliečių dalyvavimas sprendimų priėmimo procese: sąvoka ir esmė

Piliečių dalyvavimo sprendimų priėmimo procese, pilietinės visuomenės, demokratijos, bendruomeniškumo sąvokos šiuo metu tampa vis populiarsnės. Greta oficialių įstaigų ir asmenų ruošiant sprendimus dalyvauja piliečiai ir jų grupės [Raipa, 1999, p. 128]. Kiekviena demokratinės vertybes puoselėjanti šalis supranta, kad visuomenės narių įtraukimas į politinius procesus yra demokratinės visuomenės varomoji jėga, kad pilietines pareigas suvokiantys, demokratinės vertybes puoselėjantys piliečiai užtikrina šalies stabilumą ir demokratijos plėtrą. **Šios tendencijos yra siejamos su naujuoju viešuoju valdymu, kuris skatina piliečių grupių ir valdžios institucijų bendradarbiavimą bei partnerystę.**

Kiekvienoje šalyje visuomenės narių dalyvavimas sprendimų priėmimo procese įvairiais būdais skatinamas. Antai Lietuvoje 1992 m. piliečių referendumu priimta Konstitucija įtvirtino daugelį asmens teisių ir laisvių, kitų demokratijos plėtrai svarbių nuostatų, tarp jų ir vietos savivaldos funkcionavimo konstitucinius pagrindus. Todėl šiandien jau galime pasidžiaugti nemažais pasiekimais demokratijos plėtros srityje, efektyvia vietos savivaldos sistema, dažnai nurodoma pavyzdžiu kitoms Europos šalims, teisinių sąlygų visuma. Tačiau aišku, kad piliečių dalyvavimo sprendimų priėmimo procesui tobulinti turi būti nuolat skiriamas didelis dėmesys. Piliečių dalyvavimas galėtų būti vertinamas ir kaip sudėtinė teisė dalyvauti valdant savo šalį – principo, apibūdinančio demokratinės valstybės santykius su piliečiais – dalis [Lietuvos konstitucinė teisė, 2001, p. 330]. Šis principas gali būti suprantamas ir kaip politinė teisė, deklaruota ir Lietuvos Respublikos Konstitucijoje – teisė dalyvauti valdant savo šalį tiesiogiai ar per demokratiškai išrinktus atstovus. Ši teisė apima rinkimų teisę, teisę inicijuoti referendumą, piliečių įstatymų iniciatyvos teisę, peticijų teisę, teisę kritikuoti valstybės

įstaigų ar pareigūnų darbą ir juos apskūsti, teisę vienytis į politines organizacijas [Lietuvos konstitucinė teisė, 2001, p. 329]. Taigi piliečių dalyvavimas sprendimų priėmimo procese yra svarbi prielaida politinėms teisėms įgyvendinti. Piliečių dalyvavimo procesas ypač aktualus savivaldybėse – arčiausiai žmogaus esančiose institucijose, nes tiesioginis piliečių įtraukimas į savivaldybės veiklą sudaro sąlygas visai viešojo administravimo sistemai veikti.

Terminas „piliečių dalyvavimas sprendimų priėmimo procese“ ne reiškia, kad sprendimų procese gali dalyvauti tik Lietuvos Respublikos piliečiai. Politinių teisių įgyvendinimas siejamas su pilietybe, tačiau pilietybės turėjimas nėra būtina sąlyga visoms politinėms teisėms įgyvendinti [Lietuvos konstitucinė teisė, 2001, p. 331]. Asmenys, neturintys Lietuvos Respublikos pilietybės (nuolatiniai savivaldybės gyventojai), taip pat turi tiek pasyviają, tiek aktyviają rinkimų teisę. Nuolatinis savivaldybės gyventojas laikomas ir asmuo, kuris turi leidimą nuolat gyventi Lietuvos Respublikoje. Asmenys, neturintys Lietuvos Respublikos pilietybės, gali pateikti peticiją, skundą, prašymą viešojo administravimo subjektui dalyvauti asociacijų veikloje, susirinkimuose, apklausose įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka.

Taigi, nagrinėjant piliečių dalyvavimo sprendimų priėmimo procese aspektą, sąvoka „pilietis“ apima ir tuos asmenis, kurie neturi Lietuvos Respublikos pilietybės, tačiau teisės aktai suteikia jiems kai kurias galimybes dalyvauti sprendimų priėmimo procese.

Piliečių dalyvavimas sprendimų priėmimo procese – tai valdžios institucijos sprendimų priėmimo metodas, pagrįstas atskirų piliečių, suinteresuotų piliečių grupių (interesų grupių) įtraukimu į sprendimų rengimo, svarstymo, derinimo, priėmimo procedūrą teisės aktų nustatytais būdais, siekiant, kad jų bendri lūkesčiai, patirtis, norai bei interesai būtų visapusiškai išnagrinėti ir įvertinti prieš priimanant sprendimus.

Piliečių ir interesų grupių įtraukimas į sprendimų priėmimo procedūras remiasi įžvalga, kad bendruomenei įtaką darantys sprendimai bus skaidrūs ir kuo labiau atitinkantys bendruomenės lūkesčius, kartu kokybiškas sprendimų priėmimas užtikrins paramą valdžios institucijų vykdomai politikai. Trumpiau tariant, *piliečių dalyvavimas sprendimų priėmimo procese – tiesioginis piliečių ar interesų grupių dalyvavimas politikos procese* [Petukienė, Tijūnaitienė, Raipa, 2007, p. 87–95].

Piliečių dalyvavimo sprendimų priėmimo procese esmę galima atskleisti vadovaujantis šiais principais:

1. **Piliečių dalyvavimas** remiasi nuostata, kad tie subjektai, kuriuos liečia valdžios sprendimai, turi teisę pareikšti savo nuomonę šiuos sprendimus priimant;
2. **Piliečių dalyvavimas** apima lūkesčius, kad piliečių požiūris turės įtakos sprendimui;
3. **Piliečių dalyvavimas** užtikrina, kad sprendimai atspindės visų subjektų, įskaitant ir tuos sprendimus priimančių, lūkesčius;
4. **Piliečių dalyvavimu** siekiama, kad visi subjektai, kuriems sprendimai daro įtaką, būtų įtraukiami į tų sprendimų priėmimą;
5. **Piliečių dalyvavimu** siekiama visų subjektų, kuriems sprendimai daro įtaką, įnašų;
6. **Piliečių dalyvavimu** siekiama teikti suinteresuotiems subjektams visą su sprendimo priėmimu susijusią informaciją;
7. **Piliečių dalyvavimas** užtikrina, kad sprendimų priėmimo dalyviai bus informuojami, kaip jų įnašai atspindėti sprendime.

Analizuojant šiuos principus matyti, kad į sprendimų priėmimo procesą svarbu įtraukti visus bendruomenėse esančius subjektus, užtikrinti jų aktyvų ir tolygų atstovavimą, kartu garantuojant jų reikšmingą indėlį į sprendimų priėmimą. Tačiau norint įtraukti bendruomenės narius į sprendimų priėmimo procesą, svarbu, kad būtų sudaromos sąlygos jiems gauti visą reikalingą informaciją apie bendruomenės poreikius, tikslus, galimybes, ekonomines, socialines, politines ir kitas sąlygas, kurie daro įtaką sprendimų priėmimui. Piliečių dalyvavimo procesas bus kokybiškas išmintingai naudojantis visų bendruomenės (visuomenės) narių požiūrių įvairove, kolektyviniai sprendimų rezultatai turės ilgalaike naudą visai visuomenei.

Piliečių dalyvavimo sprendimų priėmimo procese tikslai

Sprendimų priėmimo procese dalyvauja kelios šalys – kompetentinga valdžios institucija, kuri priima sprendimus (sprendimą *priimančioji* šalis) ir piliečių interesų grupė ar piliečiai, kuriems priimami valdžios institucijų sprendimai daro įtaką (sprendimo priėmimo procese *da-*

lyvaujanti šalis). Abi šios šalys gali turėti skirtingus tikslus, lūkesčius, galimybes, teises ir pareigas priimant sprendimą.

Sprendimą priimančios šalies tikslai

1. Teisės aktų nustatyta tvarka užtikrinti skaidrų ir demokratišką sprendimų priėmimo būdą. Konstruktyvus sprendimą priimančios ir sprendimo priėmimo dalyvaujančios pusės dialogas užtikrina efektyvų viešojo administravimo, vietos savivaldos principų įgyvendinimą, mažina atotrūkį tarp valdžios institucijų ir bendruomenės narių, ugdo visuomenės pilietiškumą.
2. Priimti veiksmingus sprendimus, kurie atspindėdami visų subjektų, kuriems daro įtaką, lūkesčius, nustatydami prioritetus, teiktų ilgalaikę naudą visai bendruomenei. Valdžios institucijų sprendimai, kuriais reguliuojami visuomeniniai santykiai, turėtų būti veiksmingi ir stabilūs. Konstruktyviai išsakyti visų suinteresuotų interesų grupių lūkesčiai, atspindėti sprendimuose, didina sprendimų stabilumą.
3. Priimant sprendimus įvertinti kuo daugiau požiūrių ir pasinaudoti įvairių suinteresuotų subjektų patirtimi bei žiniomis. Sprendimai, kurie remiasi kuo didesnio suinteresuotų subjektų skaičiaus išsakytomis nuomonėmis, žiniomis ir patirtimi, yra kokybiškesni. Dialogo metu priimti sprendimai bus labiau suprantami visuomenei.
4. Galimybė valdžios institucijoms, priimančioms sprendimus, geriau pažinti savo bendruomenės narius, jų požiūrių įvairovę, lūkesčius, požiūrį į valdžios institucijas. Valdžios institucijoms piliečių įtraukimas į sprendimų priėmimą yra puiki proga pažinti savo rinkėjus, gauti informaciją apie jų problemas ir požiūrius, užsitikrinti pritarimą vykdomai politikai.
5. Galimybė veiksmingiau įgyvendinti priimtus sprendimus. Piliečiai ar piliečių interesų grupės, dalyvavę priimant sprendimus, yra suinteresuoti sprendimų įgyvendinimu, todėl galima efektyviau pasiekti teigiamų rezultatų įgyvendinant įvairių sričių programas bei politines nuostatas.

Sprendimo priėmimo procese dalyvaujančios šalies tikslai

1. Įgyvendinti konstitucinę teisę dalyvauti tiesiogiai valstybės valdyje.
2. Tiesiogiai išsakyti savo nuomonę sprendimą priimančiai pusei, aptarti problemas, įgyvendinti savo lūkesčius priimant sprendimą.
3. Siekti, kad priimtas sprendimas, darantis įtaką suinteresuotiems subjektams, būtų kokybiškas, aiškus, suprantamas ir teisingas.
4. Siekti, kad piliečio rinkti valdžios atstovai (ypač savivaldybių tarybų nariai) įgyvendintų savo rinkimines programas, tam tikra prasme kontroliuoti valdžios institucijų veiklą.
5. Išsiaiškinti kitų bendruomenės narių požiūrius į visai bendruomenei svarbias problemas.

Piliečių dalyvavimo sprendimų priėmimo procese kokybė

Tam, kad piliečių dalyvavimas sprendimų priėmimo procese būtų kokybiškas, būtina paisyti tam tikrų nuostatų:

- 1) turi būti sudarytos visos sąlygos piliečiams viešai išsakyti savo nuomonę. Kuo labiau kiekviena nuomonė bus išdiskutuota, kuo daugiau bus pateikta įvairių požiūrių, tuo labiau bus palaikomas priimtas sprendimas;
- 2) turi būti tinkamomis formomis teikiama visa su sprendimo priėmimu susijusi informacija. Kuo informacija yra konkretesnė ir išsamesnė, tuo mažiau vietos lieka abejonėms, nepagrįstiems gandams ir įvairioms spekuliacijoms sprendimo priėmimo tema;
- 3) turi būti užtikrintas konstruktyvus sprendimų priėmėjo ir bendruomenės narių dialogas, besiremiantis bendradarbiavimu, plečiantis supratimą apie klausimo esmę, teikiantis veiksmingesnius rezultatus;
- 4) visi sprendimų priėmimo dalyviai sprendimų priėmimo procese turi dalyvauti pagal nustatytas procedūras.

Piliečių dalyvavimo sprendimų priėmimo procese problemos

Veiksniai, lemiantys piliečių dalyvavimo sprendimų priėmimo procese sėkmę ar nesėkmę, yra tie patys:

- 1) piliečių dalyvavimo sprendimų priėmimo procese aktyvumas;
- 2) pasitikėjimas (nepasitikėjimas) valdžios institucijomis, jų atstovais;
- 3) informavimo kultūra ir lygmuo;
- 4) skirtumas tarp „teorijos“ ir „praktikos“, t. y. kaip teisės aktų reikalavimai atsispindi realiame piliečių dalyvavimo procese.

Akivaizdu, kad piliečių dalyvavimo sėkmė bus didesnė, kai piliečiai aktyviai dalyvaus sprendžiant savo bendruomenės problemas, taip prisidedami prie demokratinio proceso vyksmo, o abejingumas, pasyvumas duos priešingų rezultatų.

Piliečių dalyvavimui, o kartu ir konstruktyviam abiejų pusių dialogui užtikrinti turi būti visų pirma nustatytos teisinės sąlygos, t. y. priimta visa tam **reikalinga teisinė bazė**.

Teisinės galimybės piliečiams dalyvauti priimant sprendimus

Piliečių dalyvavimo sprendimų priėmimo procese galimybes užtikrina Konstitucija, tarptautinės sutartys, įstatymai, įstatymų įgyvendinamieji teisės aktai, kiti teisės aktai.

Lietuvos Respublikos Konstitucija yra pagrindinis, aukščiausia galia turintis teisės aktas, pagrindinis šalies įstatymas, kuris taikomas tiesiogiai ir jam negali prieštarauti joks kitas teisės aktas. Konstitucijoje apibrėžtas įgaliojimų ribas turi atitikti visas teisinis reguliavimas, taip pat ir teisės normų įgyvendinimo praktika. Konstitucijos preambulėje įtvirtinamas atviros, teisingos, darnios pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekis. Pilietinės visuomenės siekis neatsiejamas ir nuo demokratijos principo (Konstitucinio Teismo 2000 m. sausio 7 d. nutarimas). Konstitucijoje nustatyti bendrieji principai, užtikrinantys pilietinės

visuomenės sampratą, piliečių dalyvavimą tvarkant viešuosius reikalus, priimant sprendimus.

Tarptautiniai teisės aktai, kuriuose užtikrinamas piliečių dalyvavimas priimant sprendimus. Pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją tarptautinės sutartys, kurias ratifikavo Seimas, yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis (Konstitucijos 138 str.), tai reiškia, kad šie tarptautiniai teisės aktai yra tiesioginio taikymo, šių tarptautinių teisės aktų galia prilygsta įstatymų galiai. Konstitucinis Teismas 1995 m. sausio 24 d. išvadoje dėl Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 4, 5, 9, 14 str. ir jos ketvirtojo protokolo 2 str. atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai suformulavo principą, kad Konvencijos taikymas Lietuvos Respublikos vidaus teisėje tolygus įstatymams [Lietuvos konstitucinė teisė, 2001, p. 71]. Europos žmogaus teisių konvencijos galiojimo Lietuvos teisės sistemoje praktika liudija, kad Konvencijos nuostatos faktiškai turi viršenybę Lietuvos įstatymų atžvilgiu. Prisijungdama prie Europos žmogaus teisių konvencijos, Lietuva praktiškai pripažino ir konvencijos nuostatų viršenybę nacionalinių įstatymų atžvilgiu, nes konvencijos nuostatų nevykdymo negalima grįsti nacionalinių įstatymų ypatumais [Lietuvos konstitucinė teisė, 2001, p. 73]. Šalia Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencijos, kurią Lietuvos Seimas ratifikavo 1995 m., aptariamam aspektui svarbios ir kitos Tarptautinės sutartys – JTO Visuotinė žmogaus teisių deklaracija; Tautinių mažumų apsaugos pagrindų konvencija (ratifikuota 1995 m.); Europos socialinė chartija (pataisyta) (ratifikuota 2001 m.) ir kitos.

Europos Tarybos, kurios vienas iš pagrindinių tikslų yra vietos demokratijos plėtojimas ir stiprinimas, priimti **teisės aktai** taip pat turi didelę įtaką demokratijos stiprinimui, piliečių dalyvavimo sprendimų priėmimo procesui Lietuvoje.

Europos vietos savivaldos chartijos, kurią Lietuva ratifikavo 1999 m., preambulėje nurodyta, kad vietos savivaldos institucijos yra bet kurios demokratinės santvarkos pagrindas, kad piliečių teisė dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus – vienas iš demokratijos principų, kuriuos pripažįsta šalis, ratifikavusios chartiją. Chartijoje yra įtvirtinti europietiški vietos savivaldos standartai.

Europos Tarybos ministrų rekomendacijos. Ministrų Komitetas – tai sprendimus priimanti Europos Tarybos institucija. Ministrų Komiteto nariai yra visų valstybių narių užsienio reikalų ministrai. Europos Tarybos Ministrų Komitetas taip pat yra ir vyriausybinių institucijų, ku-

rijoje nagrinėjami nacionaliniai požiūriai į bendras Europos problemas bei kolektyviai priimami sprendimai. Ministrų Komiteto sprendimai yra teikiami valstybių narių vyriausybėms rekomendacijų forma arba įtraukiami į Europos konvencijas bei sutartis, kurių nuostatos yra teisiškai privalomos jas ratifikavusioms valstybėms. Be to, Komitetas priima deklaracijas arba rezoliucijas aktualiais politikos klausimais.

Rekomendacijoje Nr. R(96) 2 „Dėl referendumų ir pilietinių iniciatyvų vietiniu lygmeniu“ konstatuojama, kad vienas iš bendrųjų demokratijos principų, bendras visoms Europos Tarybos šalims, yra bendruomenės teisė išsakyti savo nuomonę apie vietos valdžios sprendimus dėl ilgalaikį poveikį turinčių išipareigojimų. Rekomendacijoje pasiūlyti bendrieji principai, taikomi referendumams ir pilietinėms iniciatyvoms, kurie pripažįstami priemone, skatinančia gyventojų dalyvavimą tvarkant viešuosius reikalus (teisėnė bazė, subjektai, dalyvaujantys tokiose iniciatyvose, balsavimo, finansavimo, iniciavimo sąlygos); konkretūs principai, taikomi konsultaciniams, sprendžiamiesiems referendumams, pilietinėms iniciatyvoms.

Rekomendacija *Rec* [2001] 19 „Dėl piliečių dalyvavimo viešajame vietos gyvenime“ kviečia šalis nares nustatyti pagrindinius vietinio demokratinio dalyvavimo politikos principus, priemones ir būdus, skatinančius ir stiprinančius piliečių dalyvavimą viešajame vietos gyvenime, rinkimuose, tiesioginiame dalyvavime priimant sprendimus. Taip pat pateikiami siūlymai, kaip skatinti dalyvauti specifines piliečių grupes. Rekomendacijoje siūloma šalims narėms, siekiančioms užtikrinti kokybišką gyventojų dalyvavimą sprendžiant vietos reikalus, vadovautis principu, kad teisės aktuose būtų nustatoma, jog vietos valdžia pagal jai teisės aktų priskirtą kompetenciją turi teisę rengti vietos referendumus ar kitas pilietines iniciatyvas, aiškiai įvardijant, kokiais klausimais tokios iniciatyvos negali būti rengiamos, taip pat nustatyti referendumo ar iniciatyvos pobūdį (patariamasis ar sprendžiamasis).

Rekomendacija *Rec* [2004] 13 „Dėl jaunimo dalyvavimo vietiniame valdyme ir vietos savivaldoje“ kviečia šalis nares atsižvelgti į tai, kad jaunimo dalyvavimas sprendžiant bendruomenės reikalus užtikrina veiksmingesnę demokratijos plėtrą bendruomenėje, skatina jaunimą ne tik dalyvauti demokratinuose procesuose, bet ir prisidėti prie problemų sprendimo konkrečiais veiksmais (dalyvavimu rinkimuose, referenduose, kitose iniciatyvose). Rekomendacijoje teikiami principai, ku-

riuos šalys narės kviečiamos taikyti rengiant teisės aktus, susijusius su jaunimo dalyvavimu priimant sprendimus, vietinėse iniciatyvose.

Lietuvos Respublikos **įstatymai** detalizuoja Konstitucijoje nustatytus principus, susijusius su piliečių dalyvavimu. Kai kurie Konstitucijos straipsniai, pvz., 9 str. (referendumo skelbimo ir vykdymo tvarką nustato įstatymas); 33 str. (piliečiams laiduojama peticijos teisė, kurios įgyvendinimo tvarką nustato įstatymas), tiesiogiai nenurodo konkretaus įstatymo, kuris turi būti priimtas. Konstitucijos 34 str. 2 dalis nustato, jog teisę būti išrinktam nustato Lietuvos Respublikos Konstitucija ir **rinkimų** įstatymai, t. y. nurodyti konkretūs įstatymai, kurie turi būti priimti.

Kai kurie **įstatymų įgyvendinamieji teisės aktai** (Vyriausybės nutarimai, ministrų įsakymai, savivaldybių tarybų sprendimai) taip pat nustato piliečių dalyvavimo galimybes, šio dalyvavimo procedūrą. Pažymėtina, kad įstatymų įgyvendinamieji teisės aktai turi atitikti Konstitucijoje įtvirtintus teisinio reguliavimo pagrindus.

Piliečių dalyvavimo sprendimų priėmimo procese būdai

Svarbiausia piliečių dalyvavimo valstybės valdyme forma yra **rinkimai**. *Rinkimai – tai savo esme demokratiškas valstybės valdžios institucijų sudarymo būdas, kai tauta teisės aktų numatytos procedūros būdu nusprendžia, kam suteikti valdžios galias. Rinkimai užtikrina faktinį piliečių dalyvavimą sprendžiant valstybės ir visuomenės reikalus, todėl vaidina svarbų vaidmenį šalies politiniame gyvenime.* Lietuvoje rinkimų principai, sąlygos yra įtvirtinti Konstitucijoje. Įstatymuose detalizuojamos bendrosios rinkimų nuostatos, reglamentuota rinkimų organizavimo procedūra, rinkėjų sąrašų sudarymo, kandidatų iškėlimo tvarka, rinkimų agitacija, balsavimas, balsų skaičiavimas ir rinkimų rezultatų nustatymo tvarka.

Teisė vienytis į bendrijas, politines partijas ir asociacijas. Ši teisė yra viena iš pagrindinių žmogaus ir piliečio politinių teisių. Konstitucijoje įtvirtinta piliečių teisė vienytis į visuomeninius susivienijimus apima teisę steigti bendrijas, politines partijas ar asociacijas, teisę įstoti į jas ir dalyvauti jų veikloje, teisę nebūti šių visuomeninių junginių nariais ar išstoti iš jų. Piliečių teisė vienytis į politines partijas ar visuome-

nines organizacijas siejama nei tik su laisvu jų steigimu, bet ir su šių organizacijų veikimo laisve, tai reiškia, kad valstybės institucijos negali varžyti šių junginių steigimo ir veikimo, jei jų siekiai ar veikla prieštarauja Konstitucijai. Piliečio dalyvavimas politinės partijos, asociacijos, bendrijos veikloje yra labai reikšminga dalyvavimo sprendimų priėmimo procese išraiška, nes įvairiais tikslais ar interesais susivieniję į didesnes bendrijas piliečiai tiesiogiai gali lemti įvykius. ***Visuomeninės organizacijos** – viešo pobūdžio pelno nesiekiantys savanoriški susivienijimai, kurių narius vienija bendri socialiniai, ekonominiai, profesiniai, kultūriniai interesai ar tam tikri pomėgiai – siekiamos tikslo tenkinti savo narių interesus ir poreikius taip pat daro įtaką politinės valdžios sprendimams ir tokiu būdu dalyvauja valstybės valdyme bei priimant sprendimus.*

Iš visuomeninių organizacijų ryškiai išsiskiria profesinės sąjungos, kurių tikslas tenkinti ir ginti samdomųjų darbuotojų socialinius-ekonominius interesus. Jos turi specifinių ypatumų, palyginti su politinėmis partijomis ar visuomeninėmis organizacijomis. Profesinės sąjungos gali steigtis profesiniu, pareiginiu, teritoriniu, gamybiniu ar kitais principais. Asociacijos – juridinių ar fizinių asmenų susivienijimo, vykdančio asociacijos narių nustatytus ūkinius, ekonominius, kultūros, švietimo, mokslinio tyrimo uždavinius ar funkcijas – nariais gali būti Lietuvos ar kitų valstybių fiziniai ar juridiniai asmenys. Įstatymai nustato, kad asociacijos veiklos tikslai, uždaviniai, pagrindinės funkcijos būtų susiję su asociacijos narių veikla bei poreikiais. Nemažą įtaką visuomenės politiniame gyvenime turi religinės bendruomenės ir bendrijos, kurios yra savanoriški visuomeniniai susivienijimai, turintys juridinio asmens teises, veikiantys pagal savo kanonus ir statutus. Šios bendrijos – tai viena iš pagrindinių žmogaus tikėjimo laisvės įgyvendinimo formų.

Svarbus būdas dalyvauti sprendimų priėmimo procesuose yra galiomybė piliečiams **dalyvauti susirinkimuose, mitinguose, demonstracijose, visuomeniniuose svarstymuose, judėjimuose**, paremtuose savanoriška veikla. Lietuvos Respublikos susirinkimų įstatymas nustato piliečių konstitucinės teisės rinktis į taikius susirinkimus užtikrinimo sąlygas ir valstybės bei visuomenės saugumo, viešosios tvarkos, žmonių sveikatos, kitų asmenų teisių bei laisvių apsaugos tvarką organizuojant susirinkimus. Pagal šį įstatymą susirinkimų organizatoriai turi teisę rengti įvairius susirinkimus: mitingus, piketus, demonstracijas, procesijas, kitokius beginklius taikius susirinkimus. Svarbu žinoti, kad įstaty-

mas nustato ir reikalavimus ar ribojimus tokiems renginiams – susirinkimų vieta, laiką, draudimus, kurių privalu laikytis tokių susirinkimų organizatoriams.

Referendumo, įstatymų leidybos teisė. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje skelbiama, kad svarbiausi Valstybės ir Tautos gyvenimo klausimai sprendžiami referendumu. Referendumą galime apibrėžti kaip teisės normomis reglamentuotą balsavimo procedūrą, kurios metu rinkimų teisę turintys piliečiai, vadovaudamiesi savo patyrimu ir vertybinėmis nuostatomis, pareiškia savo valią svarbiausiais tautos bei valstybės gyvenimo klausimais [Lietuvos konstitucinė teisė, 2001, p. 655]. Referendumo metu piliečiai balsuodami išreiškia valią už referendumui pateiktą klausimą. Referendumo ir rinkimų procedūros yra panašios, tačiau jų tapatinti negalime. Rinkimų ir referendumo valios išreiškimo objektai skiriasi – referendumo objektas yra konkretus referendumui teikiamas klausimas, o rinkimų metu piliečiai balsuoja už kandidatus į tautos atstovus. Referendumo paskelbimo iniciatyvos teisė priklauso Seimui – jis ją gali įgyvendinti daugiau kaip 1/3 narių balsų siūlymus bei piliečiams, kurie šią teisę įgyvendina ne mažiau kaip 300 tūkst. rinkimų teisę turinčių Lietuvos Respublikos piliečių reikalavimu.

Įstatymų leidybos teisė. 50 tūkst. Lietuvos Respublikos piliečių, turinčių rinkimų teisę, gali teikti Seimui įstatymo projektą ir Seimas privalo jį svarstyti. Ne mažiau kaip 300 tūkst. rinkėjų gali teikti Seimui sumanymą keisti ar papildyti Konstituciją. Minėtus klausimus detaliai reglamentuoja Lietuvos Respublikos piliečių įstatymų leidybos iniciatyvos įstatymas.

Peticijos teisė. Peticijos teisė, numatyta Konstitucijoje, vertintina ne tiek kaip teisinio valstybingumo, kiek kaip demokratijos dėmuo. Peticija vertintina ne kaip *skundas*, o kaip *prašymas ar reikalavimas* (priimti, pakeisti ar panaikinti tam tikrus sprendimus) valstybės institucijoms, kurias įgaliotas įvardyti įstatymų leidėjas [Šileikis, 2001, p. 555]. Peticijos dalyku gali būti žmogaus teisių ir laisvių apsaugos klausimai, taip pat valdžios ir valdymo institucijų reformavimo bei kiti svarbūs visuomenei, savivaldai ar valstybei klausimai. Peticija gali būti kolektyvinė ar individuali.

Kreipimąsi su peticija labai svarbu atriboti nuo skundo ar pareiški-mo, taip pat nuo piliečių įstatymų leidybos, referendumo paskelbimo iniciatyvos teisės.

Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų

įstatymas nustato, kad Vyriausybė, prieš teikdama Seimui steigti ar naikinti savivaldybes, keisti jų teritorijų ribas ar nustatyti centrus, atsižvelgia į vietos gyventojų nuomonę, rengia vietos gyventojų apklausą. Šios apklausos įgyvendinimo tvarką nustato Vyriausybė. Dalyvavimas **vietos gyventojų apklausoje** yra labai svarbus tiesioginio piliečių dalyvavimo priimant sprendimus būdas.

Šio būdo atsiradimas sietinas su Europos vietos savivaldos chartijos Lietuvoje ratifikavimu, kuri nustato, kad savivaldybių teritorinės ribos negali būti keičiamos nepasitarus su visomis vietos bendruomenėmis ar nesurengus referendumo, kur tai leidžia įstatymas. Vietos gyventojų apklausų tvarkoje reglamentuojami vietos gyventojų apklausų objektai, dalyviai, būdai, organizavimas, apklausą organizuojantys ir vykdančys subjektai, jų teisės ir pareigos, steigiant ir naikinant Lietuvos Respublikos teritorijos administracinius vienetus, nustatant ar keičiant jų ribas.

Ši tvarka taikoma tik tuo atveju, kai siekiama steigti ar naikinti teritorinius administracinius vienetus, nustatyti ar keisti jų ribas. *Rengiamų apklausų tikslas* – sužinoti gyventojų nuomonę dėl naujų savivaldybių steigimo, esamų panaikinimo; siūlymų keisti ar nustatyti savivaldybių ir apskričių ribas ir centrus; gyvenamosios vietovės teritorijos administracinio priklausymo vienai ar kitai savivaldybei.

Visuomenės dalyvavimas, konsultavimasis numatytas ir Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatyme. Visuomenės dalyvavimo teritorijų planavimo procese nuostata, patvirtinti Vyriausybės, reglamentuoja bendrąją ir supaprastintą visuomenės dalyvavimo teritorijų planavimo procese tvarką, bendrojo, specialiojo ir detaliojo teritorijų planavimo dokumentų rengimo viešumą užtikrinančias procedūras. **Konsultavimosi** pavyzdys taip pat yra Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme nustatyta pareiga tartis dėl administracinio reglamentavimo.

Viešojo administravimo subjektas pats gali pasirinkti konsultavimosi būdus: suinteresuotų asmenų sueigas, apklausas, viešai skelbtus susirinkimus, atstovų kvietimus, kitus nuomonių išsiaiškinimo būdus.

Labai reikšmingi piliečių dalyvavimo sprendimų priėmimo procesuose būdai įtvirtinti Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme. Piliečių dalyvavimo sprendimų priėmimo procese prielaidas galime rasti įstatyme nustatytuose vietos savivaldos principuose (atsakingumo rinkėjams, bendruomenės ir atskirų savivaldybės gyventojų interesų derinimo, gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus ir

kituose). Bendruomenėje gyvenantys asmenys dėl objektyvių priežasčių negali kaskart bendrai priimti savivaldybės valdymui reikalingų sprendimų, todėl šią problemą išsprendžia atstovaujamoji demokratija – turintys rinkimų teisę piliečiai išsirenka savo atstovus. Savivaldybės bendruomenės demokratiškai išrinktą tarybą sudaro savivaldybės tarybos nariai, kurie įgauna ne tik įstatyme numatytas teises, tačiau turi ir atitinkamas pareigas. Viena iš jų – ne rečiau kaip kartą per metus atsiskaityti rinkėjams. Savivaldybės tarybos nario ir bendruomenės santykis turi būti toks, kad sudarytų palankias sąlygas reikštis vietos bendruomenės iniciatyvai, didinti vietos bendruomenių vaidmenį. Svarbus vaidmuo įtraukiant vietos bendruomenes į sprendimų priėmimo procesą yra įstatyme numatyta galimybė dalyvauti savivaldybės tarybos sudarytų nuolatinių (tos kadencijos laikotarpiui) bei laikinųjų (atskiriems klausimams spręsti) komisijų veikloje.

Savivaldybės seniūnijos kaip struktūrinio teritorinio administracijos padalinio vieta yra specifinė – tai savivaldybės administracijos struktūrinis teritorinis padalinys, esantis tam tikroje teritorijoje toliau nuo savivaldybės centro ir nuo savivaldybės administracijos. Seniūnija dažnai įvardijama kaip institucija, esanti arčiausiai bendruomenės, arčiausiai žmogaus. Todėl ir pačios bendruomenės dalyvavimas priimant savivaldybės sprendimus labiausiai matomas ir skatintinas seniūnijoje, nes stiprėjant seniūnijų vaidmeniui, stiprėja ir pati pilietinė visuomenė. Organizuotos atskirų piliečių bei piliečių grupių iniciatyvos dažniausiai pasiekia tikslą, todėl jei stiprioms bendruomenėms būtų suteikta galimybė daugelį reikalų tvarkytis pačioms, jos tvarkytųsi veiksmingiau ir skatintų kaimų bei miestelių plėtrą.

Gyventojų dalyvavimą priimant sprendimus užtikrina ir Vietos savivaldos įstatymo nuostatos, reglamentuojančios atstovavimą gyvenamųjų vietovių bendruomenėms. Gyvenamųjų vietovių (vienos ar kelių) bendruomenės gyventojai gali išsirinkti gyvenamosios vietovės bendruomenės atstovus – seniūnaičius. Šie atstovai renkami savivaldybės tarybos nustatyta tvarka. Pagrindinis seniūnaičio uždavinys – rūpintis bendruomenės interesais ir atstovauti bendruomenei seniūnijoje, prireikus ir savivaldybės institucijose bei savivaldybės teritorijoje veikiančiose valstybės įstaigose.

Vietos savivaldos įstatyme įtvirtintos svarbios nuostatos dėl galimybės vietos gyventojams pareikšti nuomonę savivaldybės viešųjų reikalų tvarkymo klausimais. Apklausoje gali dalyvauti tie savivaldybės

gyventojai, kurie turi teisę rinkti savivaldybės tarybą, tačiau dalyvavimas apklausoje yra savanoriškas ir grindžiamas visuotine bei lygia teise pareikšti nuomonę.

Apklausa gali inicijuoti savivaldybės gyventojai arba savivaldybės taryba. Tai reiškia, kad reikalauti surengti apklausą gali ne mažiau kaip 10 proc. apklausos teritorijos gyventojų, kurie turi teisę rinkti savivaldybės tarybą, arba reikalauti apklausos turi teisę $\frac{1}{4}$ savivaldybės tarybos narių grupė. **Jei apklausos reikalauja gyventojai**, šiuo tikslu jie turi sudaryti iniciatyvinę grupę, kurioje būtų ne mažiau kaip 10 gyventojų, pateikti prašymą merui įregistruoti iniciatyvinę grupę. Savivaldybės administracijos direktorius ne vėliau kaip per 5 darbo dienas privalo įregistruoti grupę ir išduoti jai parašų rinkimo lapus. Gyventojų parašus dėl reikalavimo paskelbti apklausą privaloma surinkti per vieną mėnesį nuo lapų išdavimo dienos. Jei parašai surenkami, savivaldybės taryba privalo paskelbti apklausą ir priimti sprendimą dėl jos būdo. Taip pat sprendime turi būti nustatyta apklausai teikiamo klausimo tekstas, apklausos teritorija, data ir vieta, apklausos komisijos sudėtis.

Apklausa laikoma įvykusia, jei savo nuomonę pateiktu klausimu pareiškė ne mažiau kaip 25 proc. apklausos teritorijos gyventojų. Apklausoje rezultatus privalo svarstyti savivaldybės taryba, tačiau pažymėtina, kad apklausos rezultatai nėra privalomi.

Pabaigoje galima teigti, kad nauji iššūkiai santykiuose tarp viešosios administracijos (ypač vietos valdymo lygmeniu) ir bendruomenių reikalauja modernesnio *žmogiškųjų išteklių valdymo viešojo sektoriaus organizacijose*.

???

Kontroliniai klausimai

1. Kokius žinote piliečių dalyvavimo sprendimų priėmimo procese būdus?
2. Kaip įgyvendinama teisė dalyvauti rinkimuose?
3. Kokie piliečių dalyvavimo sprendimų priėmimo procese būdai įtvirtinti Vietos savivaldos įstatyme?
4. Kokios yra teisinės galimybės piliečiams ar suinteresuotoms grupėms dalyvauti priimant sprendimus?
5. Kokiais principais remiasi piliečių dalyvavimas sprendimų priėmimo procese?
6. Kokie yra piliečių dalyvavimo sprendimų priėmimo procese tikslai?



Literatūra

1. Citizen participation: a source of inspiration to the European Union? Ministry of Interior and Kingdom relations. The Hague, 2003.
2. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: LTU leidykla, 2001.
3. Petukienė, E.; Tijūnaitienė, R.; Raipa, A. Visuomenės dalyvavimas: socialinio kapitalo, demokratijos, racionalaus pasirinkimo teorijų apžvalga. *Viešojo politika ir administravimas*. 2007, p. 87–95.
4. Raipa, A. Sprendimų priėmimo teorijos. Biurokratijos vieta ir vaidmuo demokratiškai įgyvendinant sprendimus. *Viešasis administravimas* (ats. red. A. Raipa). Kaunas: Technologija, 1999.
5. Recommendation Rec 19 of the Committee of Ministres to member states on the participation of citizens in local public life, 2001.
6. Recommendation Rec 13 of the Committee of Ministres to member states on participation of young people in local and regional life (Adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2004, at the 904th meeting of the Ministers' Deputies), 2004.
7. Šileikis, E. *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2001.

VI skyrius

Viešojo administravimo sritys

1. Žmogiškųjų išteklių valdymas viešajame sektoriuje

Žmogiškųjų išteklių vadybos sąvoka, santykis su personalo vadyba

Prieš kelis dešimtmečius pasirodęs terminas „žmogiškųjų išteklių vadyba“ dėl savo daugiaprasmiškumo iki šiol labai įvairiai suprantamas. „Žmogiškųjų išteklių vadyba“ (ŽIV) vartojama dviem prasmėmis: pirma – tai, kas bendrai apibrėžia praktinę vadybinę veiklą, kuri anksčiau ilgą laiką tiek viešajame, tiek ir privačiame sektoriuose buvo vadinama „personalo vadyba“ ir galėtų būti laikoma visų vadybinių veiksmų pagrindu, antra – akademinis diskursas, atsispindintis mokslo žurnalų straipsniuose, knygose, mokymo programose. Žmogiškųjų išteklių vadyba kartais apibrėžiama ir kaip „išskirtinis užimtumo valdymo metodas, siekiantis įgyti konkurencinį pranašumą per strategiškai išdėstytais labai atsakingus ir kvalifikuotus darbuotojus, naudojant kultūrinės, struktūrinės ir personalo technikas“ [Storey, 2007], tuo pabrėžiant personalo vadybos ir žmogiškųjų išteklių vadybos skirtumus.

2000 m. surinkus raktinius žodžius „human resource management“ (žmogiškųjų išteklių vadyba), internete buvo galima rasti 394 publikacijas, 2006 m. – 1 683 [Storey, 2007], o 2009 m. tokių įrašų jau priskaičiuojama 243 tūkst. [10, internetinė prieiga]. Derekas Toringtonas (D. Torrington) [Torrington, 2005] žmogiškųjų išteklių vadybą apibrėžia kaip konkretų žmonių valdymo būdą, kuris aiškiai skiriasi nuo personalo vadybos. Čia turimas omenyje požiūris į orientuotus į žmones organizacijos veiksmus, kurie kintančios aplinkos sąlygomis leidžia veikti efektyviau ir pasiekti geresnių rezultatų negu personalo vadyba. Dž. Storis (John Storey) [Storey, 1989] *nurodė keturis kertinius žmogiškųjų ištek-*

lių vadybos naujumo arba skirtingumo nuo personalo vadybos aspektus:

- *Žmogiškųjų išteklių vadyba labiau dera su bendrąja organizacijos veiklos strategija ir žmogiškųjų išteklių vadybos strateginiai tikslai tiesiogiai išplaukia iš organizacijos strategijos.*
- *Žmogiškųjų išteklių vadyba siekia darbuotojų atsidavimo organizacijos tikslams, o ne tik jų tinkamumo vykdomoms funkcijoms.*
- *Sisteminiis individualizuotas požiūris į darbuotojų paiešką, atranką, vertinimą, ugdymą, skatinimą ir motyvaciją.*
- *Žmonių vadybos svorio centro persikėlimas nuo personalo vadybininko prie linijinio vadovo.*

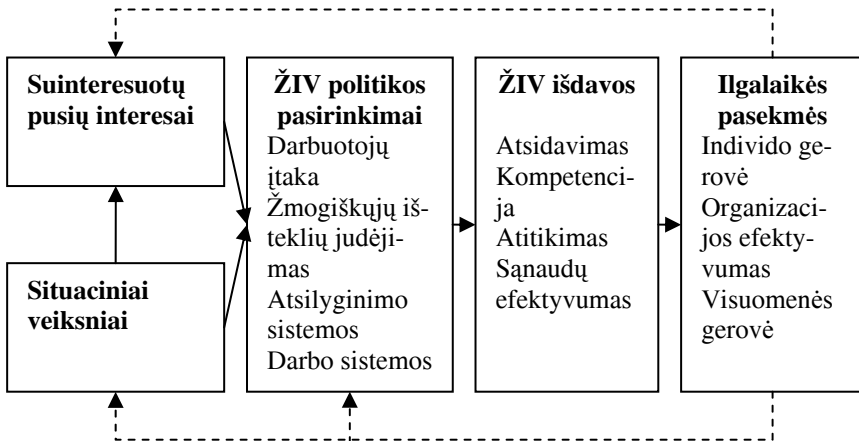
F. ir L. Nigro, cituoti Viktorijos Baršauskienės [Baršauskienė, 1999], vartoja terminą „personalo vadyba“ ir apibrėžia ją kaip: „kvalifikuotų darbuotojų atrankos ir vystymo bei organizacinių sąlygų, skatinančių juos dėti į atliekamą darbą kuo daugiau pastangų, sukūrimo procesą“. Nors tarp viešojo sektoriaus tyrėjų terminas „personalo vadyba“ buvo kiek populiariesnis, tačiau tie patys autoriai [F. Nigro, L. Nigro, 2007] paskutiniame, šeštajame, savo populiariosios knygos „Naujasis viešojo sektoriaus administravimas („The New Public Administration“) leidime jau teigia, kad šiuolaikinė valstybės tarnyba yra labai pasikeitusi, todėl terminas „žmogiškųjų išteklių vadyba“ tiksliau vaizduoja esamą tikrovę viešajame sektoriuje, nors tik tam, kad atskirtų valstybės valdymą nuo kitų visuomenės sektorių, nagrinėjamą dalyką ir toliau vadina „personalo vadyba“.

Žmogiškųjų išteklių vadybos modeliai

Pastaraisiais dešimtmečiais sukurta daugybė modelių, leidžiančių derinti žmogiškųjų išteklių vadybą (ŽIV) su visos organizacijos strateginiais tikslais. Labiausiai žinomi yra Harvardo, Mičigano ir Vorviko modeliai, kurie taip pavadinti pagal vietą, kurioje buvo atliekami tyrimai.

Maiklas Byras (Michael Beer) [Beer ir kt., 1985] pasiūlė pažvelgti į žmogiškųjų išteklių vadybą kaip į atvirą sistemą, kuri daro įtaką kitoms organizacijos funkcijoms ir yra apribota suinteresuotų pusių interesais

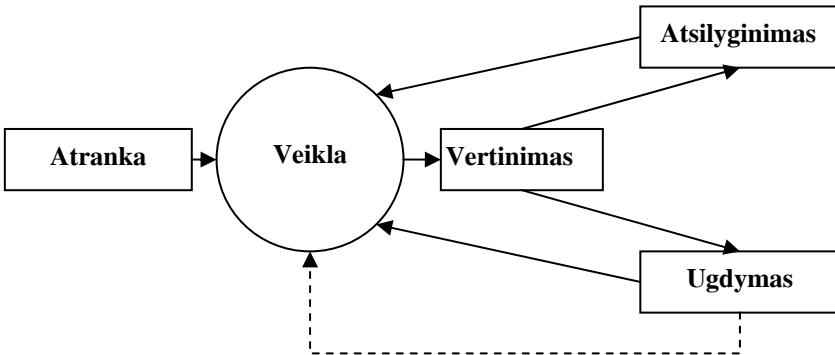
bei išoriniais situaciniais veiksniais (10 pav.). Suinteresuotomis pusėmis laikoma organizacijos vadovybė, skirtingos samdomų darbuotojų grupės, vyriausybė, visuomenė, profesinės sąjungos, taip pat akcininkai (pelno siekiančių organizacijų atveju). Situaciniai veiksniai suprantami kaip vidiniai ir išoriniai veiksniai, darantys įtaką organizacijai: esama teisinė bazė ir visuomenės puoselėjamos vertybės, darbo rinkos sąlygos, profesinės sąjungos, veiklos strategijos, požiūris į vadybą, naudojamos technologijos. Suinteresuotos pusės ir situaciniai veiksniai lemia konkrečios organizacijos žmogiškųjų išteklių vadybos politikos pasirinkimus, pasireiškiančius per darbuotojų įtaką sprendimams, darbuotojų judėjimą, darbo ir atsilyginimo darbuotojams sistemas, kurie savo ruožtu daro įtaką darbuotojų atsidavimui darbui, kompetencijai, atitikimui reikalavimui ir gebėjimui veikti taupant sąnaudas. Minėtų keturių veiksmių, kurie angliškai dar vadinami **4 C (Commitment, Compliance, Congruens, Cost effectiveness)** stiprėjimas ilgainiui sukuria palankias sąlygas individo ir visuomenės gerovei bei organizacijos efektyvumui, o tai savo ruožtu turi grįžtamą ryšį, taip pat keičia ir situacinius veiksnius, ir suinteresuotų pusių interesus.



10 pav. Harvardo modelis

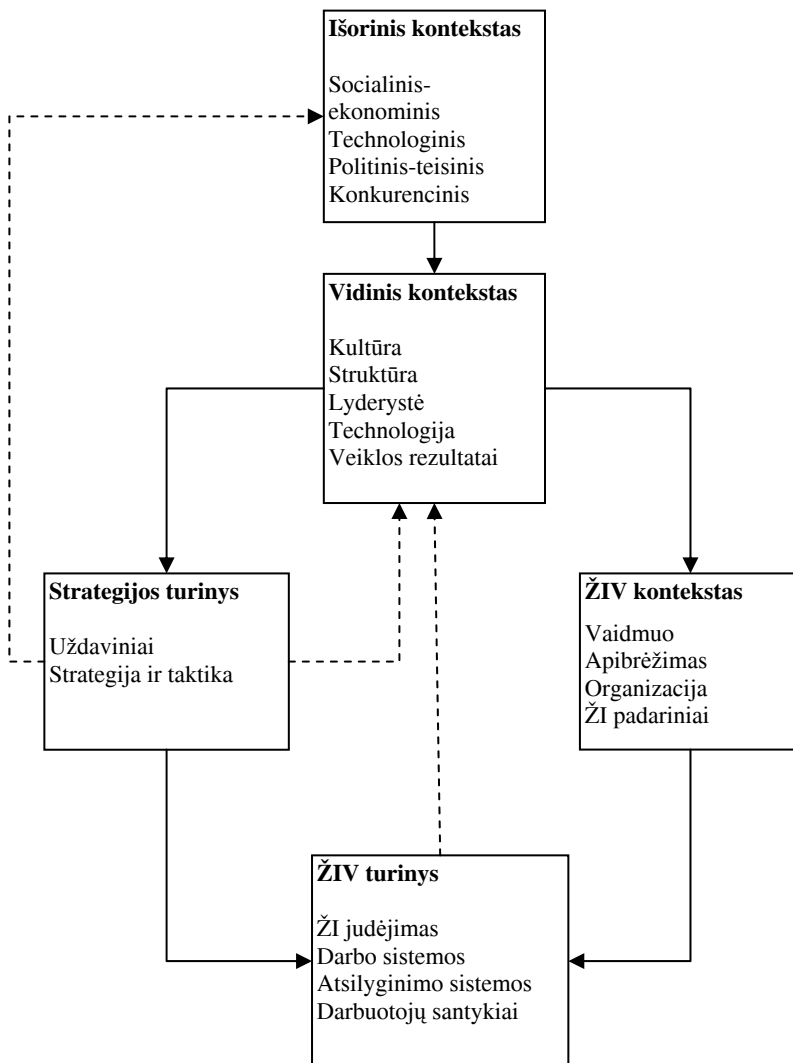
C. J. Formburno (C. J. Fombrun) [Fombrun, 1984] pasiūlytas modelis (vadinamas Mičigano arba dar Fombruno modeliu) žmones vertina

kaip išteklius, kurie valdomi siekiant didinti efektyvumą mažinant sąnaudas (11 pav.). Modelyje pabrėžiama funkcinų procesų – atrankos, darbuotojų veiklos valdymo (įvertinimo), atsilyginimo ir ugdymo, sudarančių žmogiškųjų išteklių vadybos ciklą, tarpusavio sąveika. Visi šie procesai turi būti glaudžiai susiję su organizacijos strategija, kad žmogiškųjų išteklių vadyba remtų strateginius organizacijos tikslus.



11 pav. Mičigano modelis

Krisas Hendris (Chris Hendry) ir Andre Petigrju (Andrew Pettigrew) iš Vorviko universiteto [Hendry, Pettigrew, 1992] pasiūlė strateginių pokyčių ir ŽIV modelį (12 pav.), kuris atspindi išorinį ir vidinį organizacijos kontekstą, ŽIV turinio grįžtamąjį poveikį vidiniam organizacijos kontekstui ir veiklos strategijų grįžtamąjį poveikį išoriniam organizacijos kontekstui. Vidinis kontekstas apibūdinamas kaip organizacijos struktūra, organizacinė kultūra, naudojamos technologijos, pasiekti veiklos rezultatai ir esama lyderystės praktika, išorinis kontekstas suprantamas kaip socialinė-ekonominė, technologinė, politinė-teisinė ir konkurencinė aplinka, kurioje veikia organizacija. Išsitiesinės linijos vaizduoja tiesioginius procesus, kurie veikia strategijos sukūrimą, punktyrinės – grįžtamąjį ryšį. Kiekviena organizacija turi unikalų vidinį kontekstą, todėl į tas pačias išorės aplinkybes reaguoja skirtingai, taip pat skirtingai plėtoja savo žmogiškuosius išteklius.



12 pav. Vorviko modelis

Davidas Gestas (David Guest) [Guest, 1987] skirtingus žmogiškųjų išteklių vadybos modelius skirstė į dvi grupes – „minkštuosius“ (*soft*) ir

„kietuosius“ (*hard*), panašiai juos skirstė ir Džonas Storis (John Storey) [Storey, 1992], papildomai įvesdamas dar du matmenis – „stipriuosius“ (*strong*) modelius, kurie pabrėžia įvairių ŽIV metodų ir praktikų susietumą, taip pat ŽIV integraciją su organizacijos bendrąja strategija, bei „silpnuosius“ (*weak*) modelius, kurie yra tiesiog pervadinta personalo vadyba, ir pavaizduodamas juos pasitelkęs matricą (13 pav.). „Minkštieji“ modeliai asocijuojasi su individualių darbuotojo talentų ir gebėjimų panaudojimu, ypatinga svarba teikiama komunikacijai organizacijoje, pripažįstant, kad atsidavimas organizacijai siekiamas per savireguliaciją ir todėl yra daugiau darbuotojo saviugdos negu išorinės kontrolės rezultatas. Santykiai grindžiami tarpusavio pasitikėjimu. „Kietieji“ modeliai pabrėžia kiekybinį, racionalų požiūrį į darbuotojus, kai jie vertinami taip pat kaip ir bet kuris kitas gamybos išteklius ir skiriamas dėmesys vadybinės kontrolės svarbai, ugdant darbuotojo atsidavimą organizacijai. Klasikiniu „minkštojo“ modelio pavyzdžiu gali būti laikomas Harvardo modelis, „kietojo“ – Mičigano modelis, tačiau daugelis teorinių ir praktikoje egzistuojančių žmogiškųjų išteklių valdymo modelių yra mišrūs ir jiems būdingos abiejų dėmenų sudėtinės dalys [Truss, 1999].

		Stiprieji	
		Stengiamasi padidinti darbuotojų atsidavimą organizacijai. ŽIV integruota su organizacijos veiklos strategija.	Stengiamasi racionaliai ir optimaliai išnaudoti darbuotojus kaip ir kiekvieną kitą organizacijos išteklių. Į darbuotojus žvelgiama kaip į sąnaudas, kurios turi būti mažinamos.
Minkštieji		Kietieji	
Vidinė integracija. Pabrėžiamas individualizmas, kartu suvokiant kolektyvizmo privalumus kai kuriose srityse.		Tiesiog kitaip pavadinta personalo vadyba. Pagal savo prigimtį antiprofsajunginiai.	
		Silpnieji	

13 pav. Dž. Storio (John Storey) suformuota ŽIV modelių matrica

Žmogiškųjų išteklių vadybos ypatumai viešajame sektoriuje

Norbertas Tomas (Norbert Thom) ir Adrianas Ricas (Adrian Ritz) [Thom, Ritz, 2004] *nurodo keletą problemų, kurios yra būdingos viešojo sektoriaus žmogiškųjų išteklių vadybai, palyginti ją su privačiu sektoriumi:*

- Efektyvumo stoka, kurią lemia ne tiek darbuotojų motyvacijos siekti rezultatų stoka ar per didelis darbo krūvis, bet nesudarytos sąlygos atsiskleisti darbuotojų galimybėms ir neišnaudotas ryžtas siekti rezultatų.
- Išskirtinis valstybės tarnautojo statusas, kuris yra viena svarbiausių kliūčių siekiant veiklos rezultatyvumo. Tai ypač būdinga vokiškai kalbančioms šalims, taip pat Prancūzijai [Česnulevičienė, Azoulay, Colomb ir kt., 2005], kuriose valstybės tarnautojas arba įgyja garantijas neribotą laiką eiti savo pareigas, arba, net jei ir kadencija yra laikina, praktiškai tarnyba pratęsiama automatiškai, sudarant laikinumo regimybę. Per daug griežtai apibrėžtas valstybės tarnautojo statusas trukdo darbuotojams siekti karjeros. Ši problema yra ne tokia aktuali anglosaksų ir Skandinavijos šalims, kuriose teisinės padėties skirtumas tarp privačiame ir viešajame sektoriuose dirbančiųjų žmonių yra nežymus.
- Netobulos skatinimo ir atlygio už darbą sistemos. Viešajame sektoriuje atlyginimai dažniausiai nustatomi centralizuotai pagal tradicines atlyginimų lenteles, neatsižvelgiant į skirtingų kiekvienos pareigybių veiksmų, tokių kaip atsakomybės lygis, problemų sprendimas arba profesinės žinios, svarbą konkrečiam atliekamam darbui. Atlyginimai yra periodiškai ir proporcingai didinami arba krizių metu mažinami, neatsižvelgiant į pasiektus veiklos rezultatus.

G. Boinas (G. Boyne), G. Dženkinsas (G. Jenkins) ir M. Pulas (M. Poole) [Boyne ir kt., 1999, 408–409 p.] *nurodė keletą tik viešajam sektoriui būdingų bruožų: paternalistinis vadybos stilius, pasireiškiantis darbuotojų gerovės saugojimu ir puoselėjimu, skiriant didesnę dėmesį*

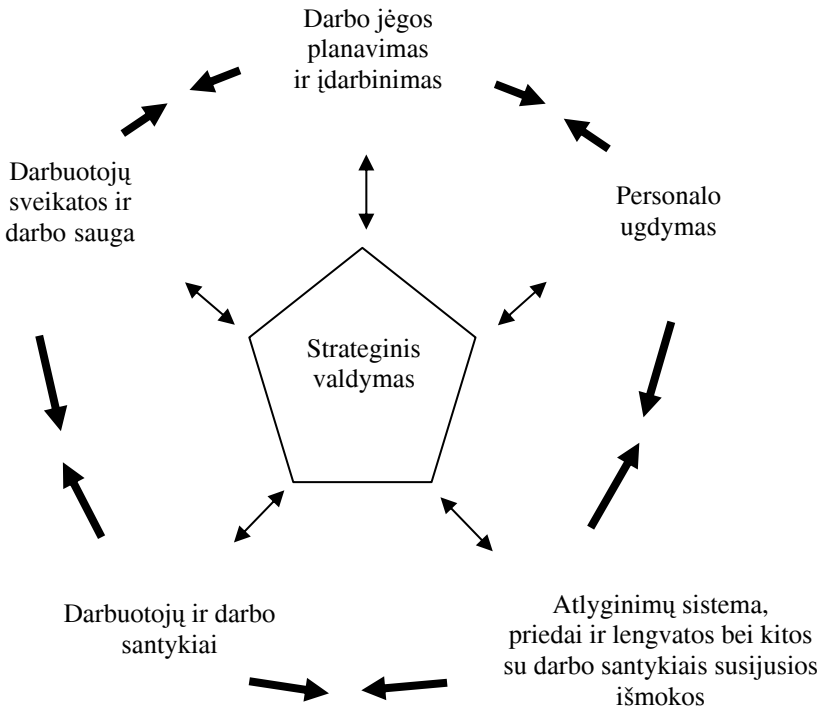
jų saugai ir sveikatos apsaugai; *standartizuotos įdarbinimo procedūros*, užtikrinančios tai, kad neatsižvelgiant į geografinę darbo vietos padėtį darbuotojai dirba tomis pačiomis sąlygomis, teikiamos tos pačios darbo garantijos ir lengvatos; *stipri profesinių sąjungų įtaka*, didesnis dėmesys darbuotojų mokymams, lygioms galimybėms užtikrinti. Dž. Storis (John Storey) [Storey, 1989] nurodo dar vieną labai svarbią aplinkybę, kuri atskiria viešąjį sektorių nuo privataus – sėkmingai žmogiškųjų išteklių veiklai būtina ne tik organizacijos aukščiausiojo lygio vadovybės, bet ir politikų parama.

Žmogiškųjų išteklių vadyba viešajame sektoriuje pastaraisiais dešimtmečiais patyrė didelių pokyčių. Įsigalint naujosios viešosios vadybos nuostatoms, viešojo sektoriaus žmogiškųjų išteklių vadyba stengėsi pritaikyti savo privataus sektoriaus kolegų elgseną, pakeičiant anksčiau taikytus tradicinius metodus privačiame sektoriuje susiklosčiusiomis praktikomis. Anksčiau buvę labai ryškūs viešojo sektoriaus žmogiškųjų išteklių vadybos bruožai ėmė blėsti, pertvarkant veiklą viešajame sektoriuje ir priartinant ją prie sąlygų, kuriomis dirbama privačiose kompanijose. Paternalistinė vadyba ėmė užleisti savo vietą racionaliai vadybai, sustiprėjo finansinių veiklos rezultatų ir stipresnės orientacijos į klientą tendencijos, kartu sustiprėjo linijinių vadovų vaidmuo sprendžiant žmogiškųjų išteklių vadybos uždavinius. Standartizacija pamažu užleidžia savo vietą lankstumui.

ŽIV funkcijos, vystymosi tendencijos

Žmogiškųjų išteklių vadyba apima keletą procesų, kuriuos organizacija gali vykdyti pati savo jėgomis arba pasitelkti kitas organizacijas, perduodama joms atlikti vieną ar kitą funkciją (*outsourcing*). Organizacijos viduje žmogiškųjų išteklių vadybos funkcijas atlieka žmogiškųjų išteklių vadybos padalinio specialistai drauge su linijiniais vadovais. Tokia veiklos integracija leidžia akivaizdžiai racionalizuoti vykdomus procesus, pagerindama veiklos kokybę ir sumažindama sąnaudas. Žmogiškųjų išteklių vadybos draugija (*The Society for Human Resource Management – SHRM*) yra didžiausia ir autoritetingiausia pasaulyje šios srities profesinė organizacija [11, internetinė prieiga].

Žmogiškųjų išteklių vadyba apima visus sprendimus, praktiką ir visas veiklos rūšis, susijusias su žmonių darbo efektyvumu šešiose veiklos srityse (14 pav.). Strateginio valdymo funkcija yra tarsi ašis, apie kurią sukasi kitos penkios sritys. Ši funkcija apibrėžia ŽIV tikslus, taikomas praktikas, kurios padeda pasiekti ilgalaikius ir trumpalaikius organizacijos tikslus. Nuo strategijų vadybos priklauso ir kitos penkios veiklos sritys.



14 pav. Žmogiškųjų išteklių funkcijos

Žmogiškųjų išteklių vadybos specialistai prie geresnio žmogiškųjų išteklių panaudojimo gali prisidėti būdami pasirengę šioms veikloms [Nigro ir kt., 2007]:

- Kurti ir administruoti darbuotojų skatinimo planus, įvertinti jų vykdymo efektyvumą, remiantis naujausiomis darbuotojų motyvacijos ir jų elgsenos organizacijose žiniomis.
- Kurti darbuotojų paieškos, atrankos ir įdarbinimo sistemas, pritraukiančias tuos žmones, kurie kuo palankiau reaguotų į organizacijos paskatas.
- Ieškoti būdų ir priemonių, leidžiančių vykdyti darbuotojų nuostatų ir požiūrių stebėseną. Sėkmingam organizacijos vadovavimui būtina tiksli ir laiku gauta informacija, ką darbuotojai mano apie savo darbą, vadovus, bendradarbius, darbo sąlygas ir vykdomą žmogiškųjų išteklių politiką bei praktiką.
- Nagrinėti ir vertinti darbuotojų skatinimo, ugdymo ir mokymo, veiklos vertinimo sistemas, taikomas organizacijoje, šią informaciją panaudojant didinant veiklos efektyvą.

Žmogiškųjų išteklių vadybos integravimas į bendrąją organizacijos strategiją suartino žmogiškųjų išteklių vadybos specialistus su linijiniais vadovais. Dalyvavimas strateginiame valdyme tapo centrine žmogiškųjų išteklių vadybos specialistų funkcija, antra vertus, naujomis sąlygomis pasikeitė ir linijinių vadovų vaidmuo, kurie techninius savo pareiginės veiklos aspektus ėmė derinti su didesniu dėmesiu žmonėms valdyti [Foot, Hook, 2005]. Tai reiškia, jog kai kurios funkcijos, kurios anksčiau tradiciškai buvo priskiriamos vien žmogiškųjų išteklių vadybos specialistams, dabar tapo ir linijinių vadovų atsakomybės sritis, kaip pavyzdį galima paminėti darbuotojų paiešką ir atranką bei mokymus.

Pastaruoju metu kompetencijos, kurios siejamos su individų veikla, tampa populiareesnės tiek praktinėje veikloje, tiek ir akademinuose tyrimuose. Kompetencijos apibrėžiamos kaip ilgalaikės asmeninės charakteristikos, leidžiančios nuspėti asmens elgseną ateityje. Kompetencijų rinkinys, modeliuojantis atskirą pareigybę arba giminingų pareigybių grupę, vadinamas kompetencijų modeliu. Kompetencijų modelis susieja žmogiškųjų išteklių vadybą ir organizacijos strategijas, sujungdamas „individų kompetencijas su pageidaujamomis visos organizacijos kompetencijomis per kompetencijų modeliavimą“ [Naquin, Holton, 2006]. Tokie kompetencijų modeliai plačiai naudojami visose žmogiškųjų išteklių vadybos srityse [Spencer, Spencer, 1993]. Pagal šį „šabloną“ galima atrinkti ir įdarbinti labiausiai tam tinkamus žmones, kryptingai juos ugdyti, išryškinant ir įtvirtinant reikalingiausias kompetencijas, objekty-

viai vertinant jų veiklą, skatinant ir atlyginant už reikalingų savybių pasireiškimą.

??? Kontroliniai klausimai

1. Kokie yra skirtumai tarp žmogiškųjų išteklių vadybos ir personalo vadybos?
2. Kurie žmogiškųjų išteklių vadybos teoriniai modeliai tapo plačiausiai žinomi, kokiais pagrindiniais bruožais jie pasižymi?
3. Kokios yra žmogiškųjų išteklių vadybos viešajame sektoriuje ypatybės ir pagrindiniai skirtumai, palyginti su privačiuoju sektoriumi?
4. Kokios yra pagrindinės žmogiškųjų išteklių vadybos funkcijos, koks santykis tarp žmogiškųjų išteklių vadybos specialistų ir linijinių vadovų jas vykdančių?
5. Kaip kinta žmogiškųjų išteklių vadyba, kokios jos ateities vystymosi kryptys?



Literatūra

1. Baršauskienė, V. Personalo administravimas viešajame sektoriuje. *Viešasis administravimas*. 1999, p. 214–252.
2. Beer, M.; Spector, B.; Lawrence, P.; Mills, D.; Walton, R. *Human Resources Management: A General Manager's Perspective*. New York: Free Press, 1985.
3. Boyne, G.; Glenville, J.; Poole, M. Human Resource Management in the Public and Private Sectors: an Empirical Comparison. *Public Administration*. 1999, vol. 77, No. 2, p. 407–420.
4. Česnulevičienė, B.; Azoulay, A.; Colomb, A. ir kt. *Žmogiškųjų išteklių valdymo viešajame sektoriuje vadovas*. Vilnius: UAB „Varosa“, 2005.
5. Fombrun, C. J.; Tichy, N. M.; Devanna, M. A. *Strategic human resource management*. New York: Wiley, 1984.
6. Foot, M.; Hook, C. *Introducing Human Resource Management*. Prentice Hall, 2005.
7. Guest, D. Human Resource Management, Corporate Performance and Employee Wellbeing: Building the Worker into HRM. *The Journal of Industrial Relations*. 2002, vol. 44, No. 3, September, p. 335–358.

8. Guest, D. Human Resource Management and Industrial Relations. *Journal of Management Studies*. 1987, September, 24(5), p. 503–521.
9. Hendry, Ch.; Pettigrew, A. Patterns of Strategic Change in the Development of Human Resource Management. *British Journal of Management*. 1992, vol. 3, p. 137–156.
10. <http://scholar.google.lt/scholar?q=%22human+resource+management%22+publication&hl=lt&um=1&ie=UTF-8&oi=scholart> [prieiga prie interneto 2009 06 23].
11. <http://www.shrm.org/Pages/default.aspx> [prieiga prie interneto 2009 06 23].
12. Naquin, S.; Holton, E. Leadership and managerial competency models: a simplified process and resulting model. *Advances in developing Human resources*. 2006, vol. 8, No. 2 May 2006, p. 144–165.
13. Nigro, G.; Nigro, L.; Felix, A.; Kellough, J.; Edward, K. J. *The New Public Personnel Administration*. Sixth Editon, THOMSON Wadsworth, 2007.
14. Spencer L. M.; Spencer S. M. *Competence at work: models for superior performance*. John Wiley & Sons, Inc, 1993, p. 372.
15. Storey, J. Human Resource Management in Public Sector. *Public Money and Management*. 1989, Autumn.
16. Storey, J. *Human Resource Management—A Critical Text, Cengage Learning*. EMEA, 2007, 400.
17. The World Public Sector Report. 2005. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021616.pdf> [prieiga prie interneto 2009 06 23]
18. Thom, N.; Ritz, A. *Viešoji vadyba*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto leidykla, 2004.
19. Torrington, D.; Hall, L.; Taylor, S. *Human resource management*. Prentice Hall, 2005.
20. Truss, C. *Soft and Hard Models of Human Resource Management in Strategic Human Resource Management: Corporate Rhetoric and Human Reality*. New York, Oxford Univ. Press, 1999, p. 40–58.
21. *Valstybės tarnyba Lietuvoje: praeitis ir dabartis* (sud. K. Masiulis; A. Kru-pavičius). Vilnius: UAB PRaction, 2007.

2. Viešųjų paslaugų ir įmonių privatizavimas Lietuvoje. Turto fondo funkcijos ir veikla

Žlugus komunistinei sistemai ilgą laiką daugelyje postkomunistinių šalių vyko struktūriniai ekonominiai pokyčiai. Daugelį funkcijų, kurias vykdė valstybė, perima privačios institucijos. „Privatizavimas“ per paskutinius keletą dešimtmečių tapo nauju populiariu žodžiu. **Privatizavimo procesas yra visuomeninio (viešojo) valdymo formos reorganizavimas į privačią nuosavybę.** Privatizavimo formos yra įvairios; valstybinio turto pardavimas privatiems asmenims, viešųjų paslaugų išnuomojimas privatioms bendrovėms ir kt. [Obrazcovas, Savas, 2004, p. 14–15]. Tam, kad privatizavimo procesas vyktų sklandžiai, daugelio šalių vyriausybės sukūrė institucijas, kontroliuojančias ir rengiančias įmones šiam procesui [Savas, 2000]. Įsibėgėjus pasaulinei ekonominei krizei, ateityje, manytina, kad valstybės įstaigų, rengiančių įmones privatizuoti, kontrolės funkcijos didės. Jos dar griežčiau kontroliuos privačius investuotojus, kaip šie laikosi privatizavimo sutartyse nustatytų įsipareigojimų. Lietuvoje tokia įstaiga (atsakinga už privatizavimą) yra **Lietuvos Respublikos valstybės turto fondas** (toliau – Turto fondas). Pagrindinius jos veiklos principus apibrėžia „Turto fondo nuostatai“ [Lietuvos Respublikos valstybės turto fondo... Nr. VIII-482].

Turto fondo įstatai

Turto fondo įstatuose (be Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymu reglamentuotų nuostatų) nurodoma:

- 1) Turto fondo valdybos narių skaičius;
- 2) Turto fondo valdybos, jo filialų (skyrių) vadovų kompetencija, taip pat Turto fondo sandorių sudarymo tvarka;

- 3) Turto fondo valdybos sprendimų priėmimo ir šių sprendimų įgyvendinimo tvarka;
- 4) Turto fondo dalyvavimo valstybės kontroliuojamos įmonės valdymo procese principai;
- 5) Turto fondo darbuotojų skatinimo tvarka;
- 6) kiti klausimai, kuriuos nusprendžia reglamentuoti Vyriausybė.

Turto fondo lėšos ir jų naudojimas

Turto fondo įplaukos yra:

- 1) privatizavimo lėšų, gautų pagal Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymą, dalis;
- 2) nuomos mokestis už valstybei nuosavybės teise priklausančius pastatus, statinius ir įrenginius, kuriuos išnuomojo Turto fondas, ir delspinigiai už laiku nesumokėtą nuomos mokestį;
- 3) tantjemos;
- 4) valstybės biudžeto skirtos lėšos;
- 5) užsienio arba tarptautinių organizacijų bei fondų parama;
- 6) kitos pajamos (už paslaugas, naudojamą duomenų bazę [Lietuvos Respublikos valstybės turto perdavimo... Nr. VIII- 546]).

Įplaukos kaupiamos Finansų ministerijos atidarytoje privatizavimo fondo sąskaitoje. Valstybės turto valdymo ir naudojimo bei disponavimo juo veiklai finansuoti Turto fondui iš visų gautų įplaukų skiriama lėšų dalis, kurios dydį skaičiuojant procentais nuo anksčiau išvardytų įplaukų kas pusę metų nustato Vyriausybė. Vyriausybė privalo nustatyti lėšas procentais, kurias, atsižvelgiant į Turto fondo patikėjimo teise ūkiniais metais valdomų akcijų dividendus, pervestus į valstybės biudžetą, skirs Turto fondui.

Turto fondas tiesiogiai gauna ir apskaičiuoja šio straipsnio išvardytas įplaukas, taip pat kitas tiesiogiai Turto fondui teikiamas tikslines subsidijas arba neatlygintą paramą.

Turto fondo lėšos naudojamos:

- 1) atstovavimo valstybės interesams akcinėse ir uždarosiose akcinėse bendrovėse išlaidoms apmokėti;

- 2) Turto fondo veiklai reikalingų paslaugų, prekių bei įrenginių įsigijimo išlaidoms ir atliktiems darbams apmokėti;
- 3) Turto fondo rezervui, kuris skiriamas šio įstatymo 9 straipsnio 1 dalyje nurodytoms išlaidoms apmokėti, sukaupti;
- 4) išlaidoms ekspertams, pasitelktiems įgyvendinti Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymą, apmokėti;
- 5) administracijos darbuotojų atlyginimams;
- 6) Turto fondo valdybos narių ir šio fondo administracijos darbuotojams skatinti.

Turto fondo metinės finansinės veiklos ataskaitą tikrina auditoriai ir tvirtina Turto fondo valdyba. Ši ataskaita teikiama Vyriausybei.

Turto fondo kompetencija privatizavimo srityje

Turto fondas, vykdydamas šio bei Valstybės turto fondo įstatymų jam pavestas funkcijas valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo srityje, veikia kaip privatizavimo objekto valdytojas, privatizuojantis valstybei nuosavybės teise priklausantį turtą [Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto... Nr. VIII-480], [Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto naudojimo... Nr. VIII-729]. Pagal atskiras sutartis su savivaldybėmis Turto fondas gali veikti ir kaip vienos ar kitos savivaldybės atstovas, privatizuojantis savivaldybei nuosavybės teise priklausantį turtą. Dalyvaudami bendrovių valdymo organų – tarybų ir valdybų – veikloje Valstybinio turto fondo specialistai gali geriau pažinti įmonę, jos administraciją, daryti didesnę tiesioginę įtaką įmonės veiklai, skubiai priimti vienokus arba kitokius sprendimus, turinčius įtakos įmonės finansinei ir ūkinei būklei. Turto fondo funkcijos:

- 1) rengia privatizavimo objektų sąrašo projektą ir teikia jį tvirtinti Vyriausybei;
- 2) nustato objekto privatizavimo būdą ir tam tikro objekto (arba objektų grupės) privatizavimo sąlygas;
- 3) Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo nustatyta tvarka samdo fizinius arba juridinius asmenis, taip pat įmones, neturinčias juridinio asmens teisių, privatizavimo užduotims atlikti

- (įskaitant privatizavimo objektų vertinimą) ir pasirašo su jais sutartis dėl užduočių atlikimo;
- 4) sudaro privatizavimo objekto (įmonės akcijų paketo) vertinimo ir pradinės pardavimo kainos nustatymo komisiją;
 - 5) restruktūrizuoja valstybės kontroliuojamą įmonę, jei toks restruktūrizavimas padidina galimybę ją privatizuoti, arba nustato objekto (įmonės akcijų) pardavimo kainą;
 - 6) šio įstatymo 12 straipsnio numatytais atvejais duoda leidimą valstybės kontroliuojamos įmonės sudaromiems sandoriams arba jiems nepritaria;
 - 7) ieško investuotojų (taip pat leidžia informacinį privatizavimo biuletenį, kuriame turi būti skelbiama nustatyta informacija apie privatizavimo objektą, ir rengia kitus reklaminius dokumentus, rūpinasi privatizavimo objekto reklama);
 - 8) perduoda privatizavimo objektus įsigijusiems asmenims nuosavybės teisę patvirtinančius dokumentus (akcijų sertifikatus arba kitus nuosavybės teisę patvirtinančius dokumentus, nurodytus Akcinių bendrovių ir Vertybinių popierių viešosios apyvartos įstatymuose);
 - 9) pasirašo sutartis su savivaldybėmis dėl joms nuosavybės teise priklausančių akcijų ir kito turto privatizavimo;
 - 10) kaupia duomenis apie privatizavimo darbus;
 - 11) atstovauja Vyriausybei teisme dėl privatizavimo sandorių, kuriuos šis fondas pasirašė;
 - 12) atstovauja Vyriausybei teisme dėl privatizavimo sandorių, kurie buvo sudaryti pagal Pirminio privatizavimo įstatymą, ir dėl tų privatizavimo sandorių, kurie buvo sudaryti iki šio įstatymo įsigaliojimo;
 - 13) kreipiasi į teismą savo arba Vyriausybės vardu dėl valstybės kontroliuojamos įmonės sudarytų sandorių, pažeidžiančių šį ir kitus įstatymus, pripažinimo negaliojančiais ir nuostolių atlyginimo.

Vyriausybės vardu pasirašo privatizavimo sandorius; kontroliuoja privatizavimo sandorių vykdymą, kol bus įvykdytos visos sandorio sąlygos.

Turto fondo valdyba ir administracija

Turto fondo valdyba sudaroma Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo nustatyta tvarka. Turto fondo valdybos pirmininko ir narių su Turto fondu darbo santykiai nesieja.

Turto fondo valdybos nariai privalo solidariai atlyginti šiam fondui visus nuostolius, padarytus dėl valdybos nutarimų, priimtų pažeidžiant Lietuvos Respublikos įstatymus arba kitus teisės aktus. Valdybos narys, balsavęs prieš tokį nutarimą, atleidžiamas nuo pareigos atlyginti nuostolius.

Turto fondo valdyba:

- 1) nustato Turto fondo plėtros strategiją, stebi Turto fondo veiklą ir valdymo organizavimą;
- 2) nustato Turto fondo struktūrą, skiria ir atleidžia vyriausiąjį finansininką (buhalterį), suderinusi su Ministru Pirmininku, skiria ir atleidžia Turto fondo administracijos vadovą;
- 3) tvirtina Turto fondo dalyvavimo įmonių valdyme taisykles;
- 4) tvirtina Turto fondo išlaidų sąmatas;
- 5) kontroliuoja Turto fondo lėšų naudojimą;
- 6) tvirtina pusmetinę ir metinę Turto fondo veiklos ataskaitas ir skelbia jas „Valstybės žiniuose“;
- 7) priima sprendimus dėl Turto fondo filialų (skyrių) Lietuvos miestuose (rajonuose) steigimo;
- 8) vykdo kitas funkcijas, kurias nustato Vyriausybė arba Turto fondo įstatai.

Mokėjimo Turto fondo valdybos ir šio fondo administracijos darbuotojams už darbą ir jų skatinimo tvarka

Mokėjimo Turto fondo valdybos pirmininkui ir valdybos nariams už darbą ir jų skatinimo tvarką nustato Vyriausybė. Mokėjimo Turto fondo administracijos vadovui ir jo pavaduotojams už darbą ir jų skatinimo tvarką nustato Turto fondo valdyba.

Turto fondo darbuotojų atlyginimus ir atlyginimų priedus nustato šio fondo administracijos vadovas, vadovaudamasis šio fondo valdybos patvirtintais mokėjimo už darbą normatyvais ir sąlygomis.

Turto fondo administracijos veiklai vadovauja administracijos vadovas. Jo teises ir pareigas, taip pat įgaliojimus atstovauti Turto fondo interesams, įskaitant teisę pasirašyti sutartis Turto fondo vardu ir atstovauti šiam fondui, bendradarbiaujančiam su trečiosiomis šalimis, nustato Turto fondo įstatai.

Turto fondo valdybos narys, jo administracijos vadovas ir vyriausiasis finansininkas (buhalteris) negali būti akcinės bendrovės arba uždariosios akcinės bendrovės, kuriose Turto fondas valdo daugiau kaip penktadalį akcijų, valdybos nariais ar akcininkais (tiesiogiai arba per kitą asmenį), taip pat negali turėti su tokiomis bendrovėmis jokių sutartimis įteisintų susitarimų.

Pagrindinės Valstybės turto fondo veiklos sritys:

- 1) atstovauti valstybės interesams valdant ir naudojant valstybės turtą;*
- 2) privatizuoti valstybei priklausantį turtą ir administruoti privatizavimo sandorius;*
- 3) tvarkyti valstybės turto apskaitą.*

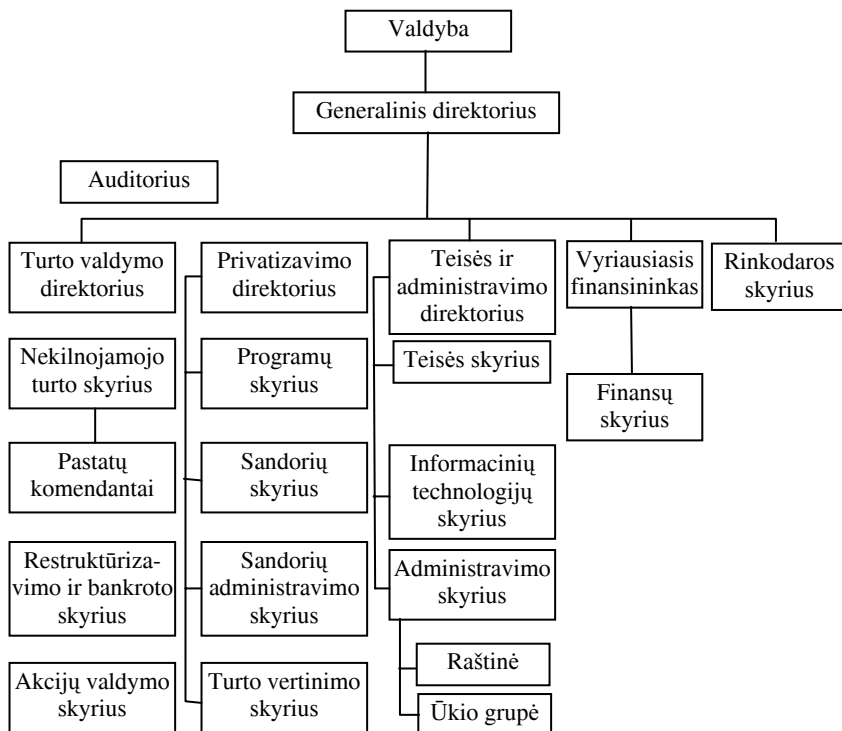
Turto fondo padaliniai ir skyriai

2002 m. gruodžio 31 d. Turto fonde dirbo 106 darbuotojai. Administracijai vadovauja generalinis direktorius, kuris skiriamas ir atleidžiamas Turto fondo valdybos nutarimu, prieš tai suderinus šį klausimą su Ministru Pirmininku. Turto fondo valdybos pirmininkas pagal valdybos suteiktas teises sudaro sutartį su generaliniu direktoriumi.

Turto fondo valdymo struktūra susideda iš 5 pagrindinių padalinių (15 pav.). Pats didžiausias yra Turto valdymo padalinys (36 žm.), kurį sudaro Nekilnojamojo turto, Restruktūrizavimo ir bankroto bei Akcijų valdymo skyriai.

Kitas pagal darbuotojų skaičių yra Teisės administravimo padalinys, kuriame dirba 32 žmonės. Į šį padalinį įeina Teisės, Informacinių technologijų ir Administravimo skyriai. Jų darbuotojai sudaro 20,76 proc. visų darbuotojų skaičiaus.

Į Privatizavimo padalinį įeina Programų, Sandorių, Sandorių administravimo ir Turto vertintojų skyriai, kuriuose dirba 22 žmonės, sudarantys 20,76 proc. visų darbuotojų skaičiaus.



15 pav. Valstybės turto fondo valdymo struktūra (2002 m. balandžio 11 d.)

Objektų parengimas privatizuoti. Informacija apie privatizavimo objektus

Kiekvienas privatizavimo objekto valdytojas Vyriausybės nustatyta tvarka privalo pateikti dokumentus ir kitą informaciją apie privatizavimo objektą Turto fondui ir (ar) potencialiems pirkėjams. Konfidenciali

informacija potencialiems pirkėjams turi būti pateikiama tik prieš tai gavus jų rašytinius išsipareigojimus saugoti šią informaciją. Privatizavimo sandoryje gali būti nustatyti konfidencialios informacijos saugojimo reikalavimai.

Konfidenciali informacija yra informacija, kuriai tokį statusą savo sprendimu suteikia įmonė. Konfidenciali informacija negali būti Lietuvos Respublikos įstatymų nustatyta vieša informacija [Obrazcovas, 2001].

Privatizavimo objekto valdytojas bei įmonės administracijos vadovas ir vyriausiasis finansininkas (buhalteris) pagal savo kompetenciją įstatymų nustatyta tvarka atsako už šio įstatymo nustatytų duomenų iškraipymą, suklastojimą ir (ar) pavėluotą pateikimą.

Privatizavimo objektų reklama ir jų vertinimo mechanizmas

Pagrindiniai privatizavimo procesai Lietuvoje vyko 1992–2004 m. Privatizuoti rengiami objektai plačiai reklamuojami įvairiuose Lietuvos ir užsienio leidiniuose. Kiekvieną mėnesį Turto fondas leidžia oficialų leidinį *Informacinis privatizavimo biuletenis*, kuriame skelbiamos visų privatizuojamų objektų privatizavimo programos. Taip pat kas mėnesį rengiamas reklaminis informacinis leidinys *Žinios* (lietuvių kalba), kuriame nušviečiamos privatizavimo aktualijos, vykstantys konkursai ir derybos, įvardijami einamojo mėnesio privatizuojami objektai. *Žinios* leidžiamos 12 tūkst. egzempliorių tiražu, platinamos kartu su laikraščiu *Verslo žinios*. Ši informacija rengiama ir anglų kalba, ji pateikiama leidinyje *Investor's Market*, leidžiamame kas antrą mėnesį.

Buvo išleisti ir atskiri leidiniai, kuriuose pateikiama turizmo ir viešbučių, bankų sektorių analizė ir pristatomi šių veiklos sričių privatizuojami objektai, privatizavimo naujienos. Turto fondas išleido brošiūrą *Privatisation beyond 2000*. Minėti leidiniai išsiuntinėjami Lietuvoje reziduojančioms užsienio šalių ambasadoms, tarptautinių organizacijų biurams, Lietuvos verslo organizacijoms, užsienyje veikiančioms Lietuvos ambasadoms, investiciniams fondams, savivaldybių privatizavimo tarnyboms ir kt. Juos gauna kiekvienas privatizuojamais objektais besidomintis, į Turto fondą arba jo filialus atvykęs asmuo. Informacija apie

einamojo mėnesio privatizuojamus nekilnojamojo turto objektus kiekvieną mėnesį spausdinama dienraščio *Respublika* priede *Pastogė*.

Vilniuje informacija apie privatizuojamų įmonių akcijų paketus ir nekilnojamojo turto objektus spausdinama dienraščio *Lietuvos rytas* priede *Sostinė*. Skelbimai apie konkrečiuose regionuose parduodamus objektus spausdinami Lietuvos rajoniniuose laikraščiuose *Šviesa*, *Alytaus naujienos*, *Zarasų kraštas*, *Nauja vaga*, *Naujas rytas* ir kt. Kiekvieną mėnesį rengiama medžiaga reklaminiam standui, esančiam Gedimino prospekte, Vilniuje. Jame pateikiama informacija apie einamojo mėnesio privatizuojamus objektus. Be to, informacija apie Turto fondą pateikiama ir įvairiuose informaciniuose kataloguose.

Turto fondas informaciją apie privatizuojamus objektus nuolat pateikia ir užsienio verslo atstovams. 2000 m. anglų kalba leidžiamame žurnale *Lithuania in the World* šešis kartus buvo spausdinami straipsniai apie privatizavimo procesą ir privatizuojamus objektus Lietuvoje. Šis žurnalas platinamas Lietuvos oro linijų bendrovės lėktuvuose, taip pat siunčiamas ambasadoms ir verslo bei prekybos atstovybėms. Informacija apie privatizuojamus objektus buvo spausdinama ir žurnale *Lithuanian Business Review* bei laikraščiuose *The Baltic Times*, *Lithuanian Week-ty*, *Baltiskij Kurs* (rusų kalba), taip pat specializuotuose leidiniuose *Trade Winds* ir *Upstream*. Strateginių įmonių privatizavimas reklamuojamas užsienio leidinyje *Financial Times*.

2000 m. gruodžio mėn. Turto fondas pristatė atnaujintą savo tinklapį internete. Jame pateikiama išsami informacija apie privatizavimo procesą ir privatizuojamas įmones, teisinė informacija, susijusi su privatizavimu, taip pat privatizavimo istorija, nurodomi telefonų numeriai, kuriais paskambinus Turto fondo darbuotojai atsako į visus su privatizavimu susijusius klausimus.

Parengta medžiaga Lietuvos delegacijų vizitams į Didžiąją Britaniją, Austriją, Jungtines Valstijas, Italiją ir kitas šalis bei parengti ir pateikti informacijos (apie investicijų galimybes per privatizavimą) paketai užsienio šalių (Čekijos, Norvegijos, Vokietijos ir kt.) verslo atstovų delegacijoms, atvykstančioms į Lietuvą. 2000 m. kovo mėn. buvo organizuota Investuotojų diena, kurioje dalyvavo įvairių užsienio organizacijų ir kompanijų, veikiančių Lietuvoje, atstovai. Turto fondas kartu su Lietuvos ekonominės plėtros agentūra keičiasi informacija ir rengia bendrus investicinių projektų pristatymus bei informacinius leidinius.

Turto fondo atstovai dalyvavo tarptautinėse verslo konferencijose, kuriose buvo pristatyti investiciniai privatizavimo projektai [Obrazcovas, Savas, Jančauskas, 2003].

Turto fondas 2000 m. du kartus atliko apklausą pirkėjų, įsigijusių akcinių bendrovių arba uždarytųjų akcinių bendrovių valstybei nuosavybės teise priklausančius kontrolinius akcijų paketus ir nekilnojamojo turto objektus. Atliekant apklausas buvo išsiųsta daugiau kaip po 300 anketų, kad būtų galima gauti kuo išsamesnę informaciją apie darbo vietų išsaugojimą ir naujų steigimą bei investicijas. Gauta informacija buvo išnagrinėta, apibendrinta ir pateikta Lietuvos Respublikos Vyriausybei.

2000 m. buvo vykdomi trys PHARE organizacijai privatizuoti skirtos paramos projektai – techninė pagalba privatizuojant dideles įmones (AB „Geonafta“, AB „Ventus nafta“, AB „Biosintezė“, AB „Marijampolės pieno konservai“), taip pat ruošiant privatizuoti AB Lietuvos taupomasis bankas ir AB Lietuvos žemės ūkio bankas. „Transform“ (Vokietijos vyriausybės finansuojama programa) privatizavimo projektas, pradėtas 1998 m. rugsėjo mėn., buvo pratęstas ir 2001 m. „Transform“ programos konsultantai tarpininkavo privatizuojant objektus (AB „Lietkabelis“, AB „Takioji Neris“, AB „Tauragės daržovės“, AB „Panevėžio ketus“, AB „Jiesia“) Vokietijoje, parengė šių įmonių informacinius leidinius. Vokiečių konsultantai parengė kompiuterinę programą privatizavimo sandoriams kontroliuoti, teikė teisines konsultacijas.

Turto fondas 2000 m. išplatino 74 oficialius spaudos pranešimus apie aktualiausius privatizavimo klausimus, parengė 80 atsakymų žiniasklaidai, surengė 25 spaudos konferencijas. Pranešimai svarbiausiais privatizavimo klausimais nuolat siunčiami visiems didžiausiems dienraščiams, naujienų agentūroms, Vyriausybės spaudos tarnybai.

Privatizavimo objekto vertinimas

Privatizavimo objektą vertina Turto fondas arba jo sudaryta komisija, į kurią įtraukiami asmenys, turintys kvalifikacinius turto vertintojų pažymėjimus, arba konkurso tvarka Turto fondo parinkti turto vertintojai, kuriems už darbą mokama. Privatizuojamiems objektams vertinti Turto fonde įsteigtas Turto vertintojų skyrius.

Privatizavimo objektai vertinami vadovaujantis Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymo bei Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997 m. gruodžio 18 d. nutarimo Nr. 1427 „Dėl privatizavimo objektų parengimo privatizuoti tvarkos patvirtinimo“ nustatyta tvarka, Lietuvos Respublikos turto ir verslo vertinimo pagrindų įstatymu bei Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1996 m. vasario 14 d. nutarimu Nr. 244 „Dėl turto vertinimo metodikos“. Gana dažnai, kai valstybei priklausančios akcijos sudaro iki trečdalis įmonių įstatinio kapitalo, privatizuojamų akcijų vertė nustatoma supaprastintu naudojimo pajamų vertės metodu, kuris yra pagrįstas įmonės buhalterinės apskaitos dokumentais, akcininkų sąrašu ir kt. Supaprastintu naudojimo pajamų vertės metodu 2000 m. buvo įvertinta 210 objektų.

16 lentelė. 2000 m. įvertintų privatizavimo objektų suvestinė

<i>Įvertintų privatizavimo objektų skaičius</i>						
<i>Iš viso</i>		<i>Įmonės, kurių įstatinio kapitalo valstybei priklauso</i>				<i>Nekilnojamojo turto objektai</i>
<i>Iš jų</i>						
<i>Privatizuoti</i>	<i>Kitu tikslu</i>	<i>iki trečdalis</i>	<i>iš tų objektų:</i>	<i>nuo trečdalis iki pusės</i>	<i>daugiau kaip pusė</i>	
			<i>supaprastintu metodu</i>			
794	2	292	264	40	36	428

Anksčiau įvertinti objektai nuolat vertinami iš naujo, nes pasikeitus padėčiai tiek įmonėje, tiek rinkoje siekiama nustatyti realią privatizuojamų objektų pradinę pardavimo kainą.

Privatizavimo objektas Turto fondo sprendimu gali būti vertinamas taikant vieną iš šių metodų arba jų derinį:

- 1) lyginamosios vertės (pardavimo kainos analogų) metodas, kurio esmė yra palyginimas, t. y. rinkos vertė nustatoma lyginant tokių pačių objektų sandorių kainas ir atsižvelgiant į nedidelius vertinamo turto bei analogų skirtumus;
- 2) atkuriamosios vertės (sąnaudų) metodas, kurio pagrindas yra skaičiavimas, kiek kainuotų atkurti esamos fizinės būklės ir esamų eksploatacinių bei naudingumo savybių objektus pagal vertinimo metu taikomas darbų technologijas ir kainas;

- 3) naudojimo pajamų vertės (pajamų kapitalizavimo arba pinigų srautų diskonto) metodas, kai turtas vertinamas ne kaip įvairaus turto suma, o kaip pelningas verslo objektas. Metodo pagrindą sudaro būsimų pinigų srautų prognozės ir dabartinė tų pinigų vertė. Kai parduodama mažiau kaip trečdalis įmonės akcijų, Vyriausybės nustatyta tvarka gali būti taikomas paprastesnis šio metodo variantas;
- 4) ypatingosios vertės metodas – unikalioms meno ir istorijos vertybėms, juvelyriniams ir antikvariniams dirbiniams, įvairioms kolekcijoms įvertinti (vertinama pagal specialias šio turto vertinimo technologijas);
- 5) kitais Europos Sąjungoje praktiškai pripažintais ir Vyriausybės aprobuotais metodais.

Jei valstybei arba savivaldybei nuosavybės teise priklauso mažiau kaip trečdalis akcinės bendrovės akcijų, išvardyti vertinimo metodai gali būti netaikomi vertinant akcijas, parduodamas viešo akcijų pardavimo arba viešo aukciono būdu, kurių rinkos kaina yra nustatyta Nacionalinės vertybinių popierių biržos [Lietuvos Respublikos vertybinių popierių... Nr. I-1169].

Vertinant valstybei arba savivaldybei nuosavybės teise priklausančius pastatus, statinius ir įrenginius pagal Vyriausybės aprobuotus tarptautinius vertinimo metodus, turi būti įvertinamas ir pastatams, statiniams bei įrenginiams nustatyta tvarka skirtas žemės sklypas.

Šiame įstatyme nurodytų privatizavimo objekto vertinimo metodų taikymo tvarką nustato Vyriausybė. Už žalą, atsiradusią dėl neteisingo turto įvertinimo, turto vertintojai privatizavimo objekto valdytojui atlygina turto vertinimo sutartyje nustatyta tvarka.

1. Privatizavimo objektų sąrašas – įstatymų nustatyta tvarka Vyriausybės patvirtintas dokumentas, kuriame nurodomas: bendrovių pavadinimas, pagrindinės veiklos pobūdis, įstatinis kapitalas, valstybei (savivaldybei) tenkanti akcijų nominalioji vertė, įmonės rentabilumas ir darbuotojų skaičius – kai privatizuojamos akcinių ir uždarųjų akcinių bendrovių akcijos.
2. Privatizavimo objekto pavadinimas, trumpa objekto charakteristika, balansinė likutinė objekto vertė – kai privatizuojamas kitas turtas.

Privatizavimo objektų sąrašą Turto fondo teikimu tvirtina Vyriausybė. Į šį sąrašą turi būti įtrauktos visų valstybei ir savivaldybei nuosavybės teise priklausančių įmonių akcijos, išskyrus tas akcinių ir uždarytųjų akcinių bendrovių akcijas, kurių privatizavimą riboja įstatymai. Į privatizavimo objektų sąrašą savivaldybių teikimu Turto fondas įtraukia ir savivaldybėms nuosavybės teise priklausančius privatizavimo objektus, kuriuos savivaldybės nusprendžia privatizuoti. Į privatizavimo objektų sąrašą pagal šį įstatymą negali būti įtrauktas Lietuvos Respublikai išimtinė nuosavybės teise priklausančias turtas, savivaldybių gyvenamosios patalpos (išskyrus avarinius gyvenamuosius namus, iš kurių išskeldinti gyventojai ir jiems neterminuotai išnuomos kitos gyvenamosios patalpos, ir jei tie avariniai namai išbraukti iš gyvenamųjų patalpų apskaitos dokumentų) ir turtas, į kurį Lietuvos Respublikos įstatymų nustatyta tvarka pretenduoja atkurti nuosavybės teisę fiziniai asmenys ir religinės bendruomenės.

Sprendimą įtraukti į privatizavimo objektų sąrašą savivaldybei nuosavybės teise priklausančias akcijas arba kitą savivaldybės turtą priima savivaldybės taryba. Sprendimą valstybei nuosavybės teise priklausančias akcijas ir kitą turtą, kurį patikėjimo teise valdo ir naudoja savivaldybė, įtraukti į privatizavimo objektų sąrašą priima Turto fondas.

???

Kontroliniai klausimai

1. Kas nurodoma Turto fondo ir savivaldybių turto fondo įstatuose?
2. Kas sudaro Turto fondo lėšas?
3. Išvardykite Turto fondo funkcijas.
4. Kokia yra Turto fondo atsakomybė?
5. Kaip reklamuojami privatizavimo objektai ir kas tai atlieka?
6. Kas užsiima privatizavimo objektų vertinimu?



Literatūra

1. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymas Nr. VIII-480, 1997 m. lapkričio 4 d. *Valstybės žinios*. 1997 12 26, Nr.107, 2688; 1999, Nr. 66, 2120; 1999, Nr. 90, 2640; 1999, Nr. 101, 2905; 1999, Nr. 105, 3030; 2000, Nr. 28,765; 2000, Nr. 33, 923; 2000, Nr. 66, 1986.

2. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas Nr. VIII-729, 1998 m. gegužės 12 d. *Valstybės žinios*. 1998 06 12, Nr. 54,1492; 1999, Nr. 55, 1772; 2000, Nr. 47,1340.
3. Lietuvos Respublikos valstybės turto fondo įstatymas Nr. VIII-482 1997 m. lapkričio 4 d. *Valstybės žinios*. 1997 11 19, Nr. 104, 2616; 1999, Nr. 66, 2116.
4. Lietuvos Respublikos valstybės turto perdavimo savivaldybių nuosavybėn įstatymas Nr. VIII-546, 1997 m. gruodžio 2 d. *Valstybės žinios*. 1998 01 16, Nr. 6, 113.
5. Lietuvos Respublikos vertybinių popierių viešosios apyvartos įstatymas Nr. I-1169, 1996 m. sausio 16 d. *Valstybės žinios*. 1996, Nr. 16, 412; 1996, Nr. 62; 1996, Nr. 41, 992; 1996, Nr. 71, 1713; 1998, Nr. 33, 873; 2000, Nr. 61, 1824; 2000, Nr. 61, 1837; 2001, Nr. 39, 1347; 2001, Nr. 43, 1497.
6. Obrazcovas, V. *Valstybės ir savivaldybių turto valdymas*. LTU, Vilnius, 2001.
7. Obrazcovas, V.; Savas, E. S.; Jančauskas, E. *Valstybės ir savivaldybių turto valdymas ir administravimas: Teorija ir praktika*. LTU, Vilnius, 2003.
8. Obrazcovas, V.; Savas, E. S. Bendra privatizacijos prielaidų charakteristika. *Viešoji politika ir administravimas*. 2004, Nr. 9, p. 14–15.
9. Savas, E. S. *Privatization and Public-Private Partnerships*. Seven Bridges Press, New York - London, LLC/March, 2000.

3. Viešųjų programų ir projektų valdymas

Viešųjų programų ir projektų samprata

Programa kaip strateginio planavimo dokumentas ir jo įgyvendinimo veikla

LR Vyriausybės patvirtintoje strateginio planavimo metodikoje [2002] programa laikoma strateginiu planavimo dokumentu, kuris apibrėžiamas kaip dokumentas, „kuriame pateikiami vienos ar kelių valdymo sričių plėtros strateginiai tikslai, numatomi mechanizmai jiems įgyvendinti ir siektini rezultatai“. Programos prisideda prie bendro institucijos tikslo įgyvendinimo ir yra kuriamos, siekiant padidinti institucijos gebėjimą teikti produktus ir paslaugas klientams [Arimavičiūtė, 2005, p. 215]. Viešąją programą galima apibrėžti kaip suplanuotą veiklą, kurios reikalingos, kad padėtų įgyvendinti tam tikrus viešajame sektoriuje numatytus strateginius tikslus, susijusius su visuomene arba strateginio planavimo dokumentu.

LR Vyriausybės patvirtintoje strateginio planavimo metodikoje [2002] programos pagal institucijų dalyvavimo skaičių įgyvendinant programą skirstomos į tarpinstitucines (horizontalias) ir institucines (vertikalias). Institucinė programa – tai „strateginio veiklos plano dalis, kurioje nustatyti programos tikslai, uždaviniai, priemonės (įskaitant projektus), vertinimo kriterijai, numatomi asignavimai“, o „tarpinstitucinė programa – tai Vyriausybės patvirtinta programa, kurioje numatytus tikslus ir uždavinius įgyvendina kelios institucijos, veikiančios skirtingose valdymo srityse ir atitinkamas priemonės įtraukiančios į savo strateginius veiklos planus“ [LR Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo, 2002, p. 3].

Programos gali būti skirstomos ir pagal jų įgyvendinimo trukmę: „ilgos trukmės (apimančios ilgesnį nei 7 metų laikotarpį); vidutinės

trukmės (nuo 3 iki 7 metų); trumpos trukmės (iki 3 metų)“ (p. 3). Pagal strategijos įgyvendinimo aplinkybes [Vasiliauskas, 2004; Arimavičiūtė, 2005] gali būti nurodoma: išsami strategijos įgyvendinimo programa (iš esmės reikia keisti strateginę kryptį); daugiapakopė strategijos įgyvendinimo programa (strategiją reikia įgyvendinti mažais pokyčiais ir trumpais laiko tarpais); atrankinė strategijos įgyvendinimo programa (kompromisas tarp išsamos ir daugiapakopės programų). Programos gali būti skirstomos pagal strategines organizacijų problemas ir įgyvendinimo vietą. Nacionalinėmis laikome programas, kurios įgyvendinamos vienoje valstybėje, o tarptautinėmis – keliose valstybėse.

Projektas kaip užduoties įgyvendinimo būdas ir rezultatas

LR Vyriausybės patvirtintoje strateginio planavimo metodikoje [2002] projektas apibrėžiamas kaip „užsibrėžto uždavinio įgyvendinimo būdas ir veiksmai, kuriems naudojami žmogiškieji, finansiniai ir materialiniai ištekliai“ [p. 3]. Tarptautinių žodžių žodyne projektas apibūdinamas kaip „iš anksto parengta dokumentacija, pagal kurią galima sukurti arba patobulinti numatytą objektą“ [p. 12]. Projektą galima suprasti ir „kaip tam tikrą užduotį su pradiniais duomenimis ir reikalaujamais rezultatais, kurie lemia užduoties sprendimo būdą“ [Zuzevičiūtė, Žvinienė, 2007, p. 13] ar „orientuotą sukurti unikalų produktą arba paslaugą laikiną veiklą“ [Project Management Institute, 2004, p. 5], kuri privalo būti „kryptinga, aiškiai turinti išteklių ir laiko ribas bei kokybės reikalavimus“ [Zuzevičiūtė, Žvinienė, 2007, p. 8]. Vis dėlto, „nors projektą galima apibūdinti ir kaip dokumentą, ir kaip veiklą (procesą), ir kaip pasiektą rezultatą, projektas yra visų šių aspektų nedaloma visuma“ [Zuzevičiūtė, Žvinienė, 2007, p. 19]. Viešieji projektai yra priskiriami viešajam sektoriui, jų tikslas yra sukurti ar parengti visuomenės ar jos grupei skirtą viešąją gėrybę.

Kokie veiksniai išskiria projektus nuo įprastinės organizacijos veiklos ir būdingi visiems projektams, nepriklausomai nuo jų pobūdžio? Bet kuriam projektui, taip pat ir viešajam, yra būdinga [Ališauskas ir kt., 2005; Zuzevičiūtė, Žvinienė, 2007; Funtovas, 2008; Kučinskienė, Kučinskas, 2005; Neverauskas ir kiti, 2001]: aiškūs ir konkretūs tikslai; griežtas laiko apribojimas; išteklių apribojimas; unikalumas; pasikeitimai; kompleksiskumas, atskirumas; dalyvių įvairovė.

Kaip matyti 17 lentelėje, projektus galima skirstyti pagal dydį, įtaką aplinkai, trukmę, klasę, tipą bei rūšį [Zuzevičiūtė, Žvinienė, 2007; Geizleris, Zavjalova, 2005; Kučinskienė, Kučinskas, 2005].

17 lentelė. Projektų skirstymas

<i>Dydis ir įtaka aplinkai</i>	<i>Geografinės pozicijos</i>	<i>Trukmė</i>	<i>Klasė</i>	<i>Tipas</i>	<i>Rūšis</i>
Smulkūs	Tarpvalstybiniai	Trumpalaikiai (iki 3 m.)	Mono-projektas	Socialiniai	Švietimo
Vidutiniai	Tarptautiniai	Vidutinės trukmės (3–5 m.)	Multi-projektas	Ekonominiai	Tyrimų
Stambūs	Nacionaliniai	Ilgalaikiai (daugiau 5 m.)	Mega-projektas	Organizaciniai	Inovaciniai
Labai stambūs	Regioniniai			Techniniai	Investiciniai
				Mišrieji	Kombinuoti

Viešasis projektas gali būti viešosios programos sudedamoji dalis. Tai patvirtina multiprojekto apibrėžimas: „monoprojektai – tai atskiri, nepriklausomi, skirtingo tipo ir dydžio projektai; multiprojektai – tai projektų kompleksas ar programa, susidedanti iš tarpusavyje susijusių monoprojektų; megaprojektai – tikslinės regionų vystymo programos, apimančios keletą monoprojektų ir multiprojektų“ [Zuzevičiūtė ir Žvinienė, 2007, p. 20].

Apibendrinimas

- Viešoji programa – 1) suplanuotos veiklos, kurios reikalingos, kad padėtų įgyvendinti tam tikrus viešajame sektoriuje numatytus strateginius tikslus, susijusius su visuomene; 2) viešojo sektoriaus strateginio planavimo dokumentas.
- Viešasis projektas – 1) tam tikra, iš anksto suplanuota ir apribota kokybės, laiko ir biudžeto sąlygų užduotis, kuri reikalauja tam tikrų veiksmų, nukreiptų į numatyto tikslo, susijusio su viešojo in-

tereso patenkinimu, įgyvendinimą; 2) dokumentacija, skirta tikslui, susijusiam su viešojo intereso patenkinimu, įgyvendinti.

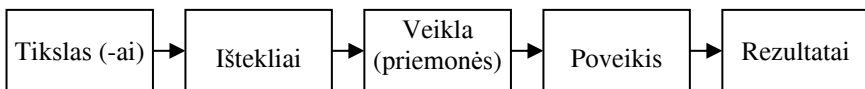
- Projektas gali būti programos sudedamoji dalis.

Viešųjų programų ir projektų rengimas

Viešųjų programų rengimas

LR Vyriausybės patvirtintoje strateginio planavimo metodikoje [2002] institucinių ir tarpinstitucinių programų sudedamosios dalys įvardijamos nevienodai. Institucinėje programoje aptariami: tikslai; uždaviniai; priemonės (projektai); vertinimo kriterijai; lėšos [LR Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo, 2002, p. 9]. Tarpinstitucinėje programoje pateikiama: bendrosios nuostatos; aplinkos analizė (ne visais atvejais pateikiama programoje); programos tikslai ir uždaviniai; siekiami rezultatai (vertinimo kriterijai); duomenys apie programos įgyvendinimo, stebėsenos ir atskaitomybės mechanizmą; priemonių planas [Ten pat, p. 8].

E. Mačiūnas ir kt. [2006] siūlo rengiant programas pasinaudoti „loginiu“ modeliu (p. 15) (žr. 16 pav.):



16 pav. Programos struktūros elementai

16 paveiksle parodytas ryšys tarp būtinų programos elementų [Mačiūnas, 2006]. Tai: tikslai – „ko siekiama sprendžiant problemą“; ištekliai – „ko reikia tikslui pasiekti“; veiklos – „veiksmų (priemonių), kurių reikia programai įgyvendinti“; produkcijos – „tiesioginių, akivaizdžių rezultatų, gaunamų vykdant veiklą“; rezultatai – „pokyčiai, kurių tikimasi kaip galutinio programos rezultato“ [Mačiūnas, 2006, p. 15].

Apibendrinant įvairių šaltinių duomenis, galima paminėti šias pagrindines bet kurios rengiamos programos sudedamąsias dalis: iškelti

tiksłai; užsibrėžti uždaviniai iškeltiems tikslams pasiekti; numatyti užsibrėžtų uždavinių įgyvendinimo veiksmai ir būdai (priemonės (projektai)); numatyti išteklių programos tikslui pasiekti; numatytas programos rezultatas bei poveikis; nustatyti kriterijai, pagal kuriuos bus vertinama, ar pasiekti iškelti programos tikslai.

LR Vyriausybės patvirtintoje strateginio planavimo metodikoje [2002] teigiama, kad „institucijos programa rengiama įvertinus aplinką ir išteklius, suformulavus institucijos misiją ir nustačius jos strateginius tikslus“ [p. 9]. Aplinkos analizę ir išteklių vertinimą galima pavadinti priešprograminiu programos rengimo etapu, o šio etapo pagrindiniu tikslu galima laikyti aplinkos bei turimų išteklių įvertinimą bei problemos ir jos sprendimo būdo nustatymą.

Programos struktūros elementų rengimą galima pavadinti pagrindiniu programos rengimo etapu. Kaip turėtų vykti pagrindinio programos rengimo etapo procesas? Jis organizuojamas pagal pagrindinių elementų formulavimą:

1. *Tikslas*. LR Vyriausybės patvirtintoje strateginio planavimo metodikoje [2002] teigiama, kad „institucijos programos tikslas turi nusakyti rezultatą, kurį norima pasiekti per tam tikrą laikotarpį“ [p. 9]. Vadinasi, formuluojamas programos tikslas turėtų būti realus ir pasiekiamas. Taip pat jis turi būti „kiekybiškai bei kokybiškai įvertinamas“ [Černiauskas, 2001, p. 4]. Kitaip tariant, programos tikslą reikia formuluoti net tik taip, kad jį būtų įmanoma pasiekti, bet ir taip, kad jį būtų galima išmatuoti. Kai keliamas tikslas, kurį įmanoma įvertinti, atsiranda galimybė nustatyti, ar jis buvo pasiektas. Būtina atsižvelgti ir į tai, kaip jis susijęs su institucijos strateginiais tikslais bei paskirtimi ir atitinka susiklosčiusias aplinkybes (sąlygas, poreikius, galimybes) [p. 4].

Remiantis įvairių šaltinių analize, galima teigti, kad rengiant programą reikia formuluoti tikslą, kuris: susijęs su programą veikiančia aplinka; neatsiejamas nuo iškeltos problemos; realus ir pasiekiamas; išmatuojamas; paprastas.

2. *Uždaviniai*. LR Vyriausybės patvirtintoje strateginio planavimo metodikoje [2001] uždavinys apibrėžiamas kaip „per nustatytą laikotarpį planuojama veikla, užtikrinanti programos ar valdymo srities tikslo įgyvendinimą“ [p. 3]. Remiantis šiuo apibrėžimu, uždavinys gali būti laikomas tam tikra veikla, reikalinga numatytam programos tikslui pasiekti. Formuluojant uždavinius tikslinga atsižvelgti ne tik į programos tikslą, bet ir į nustatytą problemą bei jos priežastis.

LR Vyriausybės patvirtintoje strateginio planavimo metodikoje [2002] programos uždaviniams rengti rekomenduojami šie kriterijai: uždavinys turi nurodyti bent vieną rezultatą, kurį reikia pasiekti; uždavinio rezultatą galima išmatuoti ir palyginti; uždavinio rezultatą galima pasiekti per biudžetinius metus turimais ištekliais [p. 9].

Kai rezultatą galima išmatuoti ir palyginti, atsiranda galimybė išsiaiškinti, ar jis pasiektas. Konkrečiai suformuluotą uždavinį lengviau įgyvendinti negu nekonkretų. Taip pat nėra prasmės kelti neįgyvendinamus uždavinius. Jeigu uždavinys iškeltas toks, kurį galima pasiekti turimais ištekliais, nekils papildomų rūpesčių dėl išteklių stokos. Vadina si, tikslinga formuluoti uždavinius, kurie: užsibrėžiami remiantis iškeltais programos tikslais ir nustatytomis problemos priežastimis; realūs ir įgyvendinami; išmatuojami; apribojami turimų išteklių; konkretūs.

3. *Priemonės (projektai)*. Pagal LR Vyriausybės patvirtintą strateginio planavimo metodiką [2002] „priemonė ar projektas – užsibrėžto uždavinio įgyvendinimo būdas ir veiksmai, kuriems naudojami žmogiškieji, finansiniai ir materialiniai ištekliai“ [p. 3].

Priemonių plane turi būti nustatyta [Arimavičiūtė, 2005]: kokius veiksmus reikia atlikti, kad būtų pasiektas numatytas programos tikslas; kiek reikia skirti laiko reikiamiems veiksams atlikti; kiek reikia lėšų, norint atlikti reikiamus veiksmus; kas atliks reikiamus veiksmus.

Pagal LR Vyriausybės patvirtintą strateginio planavimo metodiką [2002] priemonių plane turi būti nurodomos: programos tikslų įgyvendinimo priemonės; terminai ir priemonių vykdytojai; lėšų poreikis bei priemonių finansavimo šaltiniai [p. 8].

Remiantis LR Vyriausybės patvirtinta strateginio planavimo metodika [2002], numatomos programos priemonės turėtų atitikti tam tikrus kriterijus: priemonės turi padėti veiksmingiausiu ir tikslingiausiu būdu pasiekti norimą rezultatą; priemonės turi leisti pasiekti norimą rezultatą turimais arba planuojamais ištekliais; priemonės turi būti suprantamos, teisėtos, praktiškai įgyvendinamos.

Rengiant programas reikėtų numatyti tokias priemones, kurios [Černiauskas, 2006]: susijusios su programos tikslais ir uždaviniais; neatsiejamos nuo turimų išteklių; teisėtos; aiškios ir konkrečios; efektyvios ir racionalios; įgyvendinamos; apribotos laiko.

4. *Ištekliai*. Programos ištekliai, arba, „tai, ko reikia numatomai veiklai atlikti“ [Mačiūnas, 2001], yra planuojami programos rengimo metu, nors įvertinami prieš rengiant programą. Skiriami žmogiškieji

(personalo poreikis), finansiniai (išlaidos) ir materialiniai (prekės, įranga) ištekliai.

Planuojant išteklius turi būti [Mačiūnas, 2001]: nurodomas žmonių, įtrauktų į programos vykdymo etapus, skaičius; nurodomos lėšos, reikalingos kiekvienai priemonei [Mačiūnas, 2006, p. 17].

Svarbu išteklius numatyti taip, kad jų užtektų visam programos įgyvendinimo laikotarpiui. Laiko ir išteklių ryšys išaiškėja rengiant programos biudžetą, nes būtent biudžetas apima laiką ir programos išlaidas. Nenumačius reikiamų išteklių, programos įgyvendinimo metu gali kilti nenumatytų kliūčių. Taigi rengiant programas išteklius tikslinga planuoti: kruopščiai; tiksliai; atsižvelgiant į galimybes juos gauti; atsižvelgiant į skiriamą programai laiką.

5. *Vertinimo kriterijai*. Programos ar jos struktūrinių elementų įgyvendinimas vertinamas remiantis tam tikrais kriterijais. LR Vyriausybės patvirtintoje strateginio planavimo metodikoje [2001] numatomiems vertinimo kriterijams keliamas reikalavimas, kad jie „turi leisti vertinti ne tik sąnaudas, rezultatus ir naudą, bet ir darbo krūvį“ [p. 9].

Skiriami įvairūs vertinimo kriterijai: techninio įgyvendinimo, ekonominių ir finansinių galimybių, politinės paramos ir administracinio veiksmingumo; taip pat: kiekybiniai; kokybiniai; išlaidų efektyvumo [Mačiūnas ir kt., 2001, p. 21]. LR Vyriausybės patvirtintoje strateginio planavimo metodikoje [2001] nurodomi „produkto“; „rezultato“; „efekto“ kriterijai (p. 3), kartu įtvirtinta, kad jie privalo būti: „grindžiami programos tikslais ir uždaviniais“; „realūs, teisingi, aiškiai suformuluoti, nesudėtingi, leidžiantys daryti palyginimus“; „palyginami laiko atžvilgiu“; „leidžiantys vertinti sąnaudas, rezultatus ir naudą“ [p. 20]. Taigi vertinimo kriterijai turėtų būti: įvairaus tipo; suteikiantys galimybę vertinti objektyviai; paprasti; aiškiai suformuluoti.

6. *Rezultatai*. Nors programos rezultatai, „tai, ką norima pasiekti“ [Arimavičiūtė, 2005, p. 220], arba „pokyčiai, kurių galima tikėtis sėkmingai įgyvendinus programą“ [Mačiūnas ir kt., 2001, p. 19], išaiškėja tik įgyvendinus programą arba jos įgyvendinimo metu, rezultatus reikėtų numatyti jau rengiant programą. Iš anksto apibrėžti programos rezultatus reikalinga dėl to, kad svarbu įvertinti, kokius konkrečius pokyčius gali paskatinti programos įgyvendinimas. Be to, programos rezultatus būtina apibrėžti tiksliai; aiškiai; konkrečiai, nes nuo rezultatų apibrėžimo gali priklausyti, ar bus nuspręsta įgyvendinti programą ir skirti jai lėšų.

Viešųjų projektų rengimas

Rengiant viešuosius projektus galima taikyti metodiką, sudarytą iš septynių projektavimo etapų: problemos ir su ja susijusių aplinkybių nagrinėjimas; projekto tikslai ir uždaviniai; projektinė veikla; projekto vykdymo planas; tarpiniai projekto rezultatai; galutinis projekto rezultatas; projekto vertinimo kriterijai. Projektuose taip pat turi būti nurodoma: projektu suinteresuoti asmenys; metodika, pagal kurią turėtų būti įgyvendinamas projektas (schema, pagal kurią valdomas projektas, projekto veiklos ir įgyvendinimo planas, atskaitomybė ir projekto įgyvendinimo priežiūros parametrai); projekto ištekliai (materialiniai, žmonių, finansiniai); detalus projekto biudžetas ir išlaidų pagrindimas; projekto įtaka kitoms problemoms ir sritims, projektui vykdyti skirtas laikas [Kučinskienė, Kučinskas, 2005, p. 37–68].

Viešojo projekto struktūroje turi būti aiškiai įvardyta: problemos pagrindimas; projekto tikslas (projekto paskirtis) ir numatomas uždavinys; projekto rezultatas; veiklos, padedančios įgyvendinti numatytą uždavinį; projektui reikalingi ištekliai (finansiniai ir kiti); projekto kokybę užtikrinančios priemonės (rizikos įvertinimas, vertinimo kriterijų parinkimas ir kita); atsiskaitomybės priemonės; projekto įnašas platesnio konteksto atžvilgiu [Zuzevičiūtė, 2007, p. 65]. Kitaip tariant, rengiant viešąjį projektą turi būti nurodyta: informacija apie problemą, kuriai spręsti nukreiptas rengiamas projektas; projekto tikslai ir uždaviniai; priemonės, kuriomis remiantis bus siekiama įgyvendinti numatytus uždavinius; reikalingi ištekliai; projekto nauda. Projekto rengimo metu taip pat reikėtų įvertinti visas galimas projekto rizikas, jų atsiradimo priežastis, numatyti rizikos mažinimo priemones [Stravinskas, 2004, p. 28; Larsonas, 2007, p. 149; Charingtonas, 2007, p. 159]. Projekto rizikos numatymą galima laikyti vienu iš pagrindinių projekto struktūros elementų.

Paprastesnių projektų struktūros elementais kai kurie autoriai siūlo laikyti tik tikslo formulavimą ir jo įgyvendinimo priemonių apibrėžimą, o sudėtingų projektų struktūros privalomais elementais siūloma laikyti: „projekto tikslą (ko norime pasiekti); projekto uždavinius (to, ką norime pasiekti, detalizacija); projekto įgyvendinimo etapus (kokius darbus reikia atlikti); projekto įgyvendinimo priemones (kiek išteklių reikės projektui įgyvendinti)“ [Černiauskas, 2006, p. 6].

Remiantis įvairių autorių rekomendacijomis, pagrindiniais viešųjų projektų struktūros elementais tikslinga laikyti: problemą ir su ja susijusius aspektus; projekto tikslus ir uždavinius; projekto veiksmų planus (priemonės); projekto išteklius; projekto riziką ir su ja susijusius aspektus; projekto vertinimo rodiklius (kriterijus); projekto rezultatus.

Projekto elementai tarpusavyje yra glaudžiai susiję. Neįmanoma tinkamai suformuluoti projekto tikslo ir uždavinių, nežinant, kokią problemą planuojama spręsti. Nesuformulavus tikslo, bus neaišku, ko siekiama. Jei bus neaišku, ko siekiama, taps sudėtinga numatyti veiksmus, kuriuos reikėtų atlikti, kad būtų įgyvendintas projektas. Taigi projekto elementai tarpusavyje yra susiję ir kiekvienas elementas turėtų būti rengiamas atsižvelgiant kitus elementus [Niutonas, 2007]. Kaip turėtų vykti projekto rengimo procesas? Jis organizuojamas pagal pagrindinių elementų formulavimą:

1. *Problema ir su ja susiję aspektai*. Projekto rengimas prasideda nuo problemos ir jos sprendimo būdų nustatymo bei visų aspektų, susijusių su problema, nagrinėjamo. Analizuojant problemą siūloma: atlikti galimybių ir grėsmių analizę; atsižvelgti į visus projektu suinteresuotus asmenis; suformuluoti projekto misiją ir viziją (problemos sprendimo būdas); apibrėžti projekto ribas; numatyti reikiamų išteklių šaltinius [Kučinskienė ir Kučinskas (2005), Zuzevičiūtė ir Žvinienė (2007), Ališauskas ir kt. (2005)].

Projekto problema turėtų būti formuluojama tiksliai ir išsamiai [Kučinskienė, Kučinskas, 2005, p. 42], vadinasi, apibrėžiant projekto problemą ir pateikiant su ja susijusius aspektus yra svarbūs: tikslumas; išsamumas; aiškumas.

2. *Tikslai ir uždaviniai*. Tikslo formulavimas yra neatsiejamas nuo projekto rengimo etapo, kuriame formuluojama problema ir analizuojami su ja susiję aspektai [Zuzevičiūtė; Žvinienė, 2007, p. 66]. Nagrinėjant projekto uždavinius ir tikslą, galima laikytis principo: kas būdinga tikslo formulavimui, turėtų būti būdinga ir uždavinių formulavimui. Tai yra jie turi būti [Kučinskienė ir Kučinskas, 2005, p. 39]: aiškiai apibrėžti; išmatuojami; pasiekiami (atsižvelgiant į turimus išteklius ir esamą aplinką); realūs; apibrėžti laiko.

Kai kurie autoriai pateikia „SMART“ kriterijus, kuriais remiantis turėtų būti formuluojamas projekto tikslas [Funtovas, 2008, p. 129]: **S** – „Specific“ – tikslus, aiškus, konkretus; „Simple“ – paprastas, suprantamas; „Smart“ – protingas; **M** – „Measurable“ – išmatuojamas; **A** –

„Action-oriented“ – nukreiptas į veiksmus; „Achievable“ – pasiekiamas; **R** – „Realistic“ – realus; „Related“ – svarbus organizacijai; „Relatable“ – artimas organizacijos kultūrai, politikai, vertybėms; **T** – „Time-limited“ – apibrėžtas laiko; „Tracking“ – kontroliuojamas“.

3. *Veiksmų planai.* Viešųjų projektų veiksmų planų formoms nekeliami kokių nors reikalavimų, tačiau galima paminėti pagrindinius klausimus, į kuriuos veiksmų planai turėtų atsakyti: „Kokius veiksmus reikia atlikti? Kas turėtų tai daryti? Kada reikia užduotį baigti? Kiek tam reikės finansinių išteklių? Iš kur bus gaunama lėšų?“ [Arimavičiūtė, 2005, p. 228]. Rengiant veiksmų planus būtina numatyti visas užduotis, kurias reikėtų atlikti, siekiant įgyvendinti projektą, taip pat paskirstyti atsakomybę už numatytų darbų atlikimą tarp asmenų, dalyvaujančių įgyvendinant projektą, paskirstyti turimus ar įmanomus gauti išteklius ir numatyti darbų grafikus (kiek bus skiriama laiko kiekvienam darbui atlikti). Veiksmų planai turėtų būti parengti taip, kad ne tik būtų racionaliai naudojami ištekliai, bet projektas būtų įgyvendintas laiku ir geriausios kokybės. Taigi jie turi būti susiję su projekto tikslais ir uždaviniais; racionalūs; realistiški; parengti kruopščiai, atidžiai; tikslūs; apriboti laiko (numatyti konkrečių darbų atlikimo terminai).

4. *Ištekliai.* Projektų rengimo tema įvairūs autoriai nurodo piniginius, materialinius, žmogiškuosius, informacinius, techninius ir laiko išteklius [Arimavičiūtė, 2005]. Iš esmės žmogiškieji, finansiniai ir laiko ištekliai yra tarpusavyje glaudžiai susiję. Keičiant žmogiškųjų išteklių kiekį projekte gali pasikeisti ir finansiniai bei laiko ištekliai. Pavyzdžiui, jeigu padidės žmonių poreikis atliekant tam tikrus projekte numatytus darbus, gali padidėti ir išlaidos, skirtos tam poreikiui patenkinti. Kad įgyvendinant projektą nekiltų jokių nenumatytų rūpesčių, svarbu labai tiksliai nustatyti išteklių poreikį. Reikėtų įvertinti ne tik tai, kiek ir kokių išteklių gali prireikti, bet ir tai, ar įmanoma juos gauti. Vadinas, projektų ištekliai turėtų būti numatomi ne tik tiksliai, bet ir realiai. Taip pat svarbu numatyti išteklius nenumatytiems atvejams ir protingai įvertinti, ar tikrai yra poreikis būtent tam tikrų ir tokio kiekio išteklių. Vadinas, ištekliai turėtų būti numatomi protingai ir turėtų būti numatomas išteklių rezervas nenumatytiems atvejams.

Akivaizdu, kad įvertinant ir planuojant išteklius, būtina sudaryti projekto biudžetą – „išlaidų planą, apimančią visas projekto veiklas, ir sudaromą siekiant kontroliuoti projekto kaštus“ [Neverauskas, 2001]. Tai turėtų būti vykdoma laikantis šių principų [Grejus, 2007]: atsako-

mybė (specialistai turi dalyvauti nustatant); realumas; protingumas; dėmesys galimiems netikėtumams; suplanuoti išteklius nenumatytiems atvejams.

5. *Projekto rizika ir su ja susiję aspektai.* Galimų projekto rizikų arba „su tam tikra tikimybe galinčių įvykti įvykių, kurie neigiamai ar teigiamai paveiks projekto tikslą“ [Būda, Chmieliauskas, 2006, p. 78], įvertinimas turėtų būti „atliekamas dar prieš projekto planavimą“ [Kapselas, 2008, p. 187]. Galima išvardyti projekto rizikos ir su ja susijusių aspektų numatymo principus, kuriais svarbu remtis rengiant projektus: kuo tiksliau įvertinti galimas projekto rizikas; kuo tiksliau įvertinti galimų projekto rizikų poveikį projektui; kuo atidžiau, atsižvelgiant į galimybes, numatyti atsakomuosius veiksmus. Atsakomieji veiksmai turi būti numatomi atidžiai, atsižvelgiant, kad jie ne tik sumažintų neigiamą rizikos poveikį projektui, bet ir nesukeltų papildomų rūpesčių, kurių neigiamas poveikis projektui bus didesnis negu pačių rizikos veiksnių.

6. *Vertinimo rodikliai (kriterijai).* Vertinimo rodikliais (kriterijais) galima laikyti tai, kuo reikėtų remtis vertinant projekto rezultatus. Dažniausiai autoriai (M. Arimavičiūtė, R. Kučinskienė ir V. Kučinskas, P. S. Geizleris ir O. V. Zavjalova ir kt.) skiria rezultatų ir efektyvumo rodiklius. Rengiant projektus patariama: numatyti kelis skirtingus rodiklius; numatyti objektyvius, paprastus bei aiškius rodiklius.

7. *Rezultatai.* Nors projekto rezultatai išaiškėja tik įgyvendinus projektą, tačiau juos reikia numatyti ir formuluoti projekto rengimo metu. Suformuluotas projekto rezultatas atspindi, ką galima pasiekti projektu [Webster, 2006]. Jei projekto rezultatai gali atspindėti teikiamą naudą, vadinasi, turėtų būti apibrėžti tiksliai, konkrečiai ir aiškiai.

Santrauka

1) Rengiant viešąsias programas, reikėtų: iškelti tikslus; užsibrėžti uždavinius iškeltiems tikslams pasiekti; numatyti užsibrėžtų uždavinių įgyvendinimo veiksmus ir būdus (priemonės (projektus)); suplanuoti programos išteklius; numatyti programos vertinimo kriterijus; apibrėžti laukiamus programos rezultatus. Tikslą reikėtų formuluoti taip, kad jis būtų: susijęs su programą veikiančia aplinka; neatsiejamas nuo iškeltos problemos; realus ir pasiekiamas; išmatuojamas; paprastas. Formuluoja-

mi uždaviniai turi būti: užsibrėžiami remiantis iškeltais programos tikslais ir nustatytomis problemos priežastimis; realūs ir įgyvendinami; išmatuojami; apribojami turimų išteklių; konkretūs. Reikėtų numatyti programos priemones, kurios: susijusios su programos tikslu ir uždaviniais; neatsiejamos nuo turimų išteklių; teisėtos; aiškios ir konkrečios; efektyvios ir racionalios; įgyvendinamos; apribotos laiko. Ištekliai planuojami: kruopščiai; tiksliai; atsižvelgiant į galimybes juos gauti; atsižvelgiant į skiriamą programai laiką. Numatant programos vertinimo kriterijus svarbu, kad jie būtų: įvairaus tipo; suteikiantys galimybę vertinti objektyviai; paprasti; aiškiai suformuluoti. Rezultatus tikslinga apibrėžti: tiksliai, aiškiai; konkrečiai.

2) Rengiant viešuosius projektus, reikėtų: apibrėžti projekto problemą ir numatyti su ja susijusius aspektus; iškelti projekto tikslus ir užsibrėžti uždavinius; parengti veiksmų planus; suplanuoti projekto išteklius; įvertinti projekto riziką ir numatyti su ja susijusius aspektus; numatyti projekto vertinimo rodiklius (kriterijus); apibrėžti laukiamus projekto rezultatus. Apibrėžiant projekto problemą ir pateikiant su ja susijusius aspektus yra svarbūs: tikslumas; išsamumas; aiškumas. Tikslas ir uždaviniai turėtų būti formuluojami taip, kad būtų: aiškiai apibrėžti ir konkretūs; realūs ir pasiekiami; kokybiškai ar kiekybiškai įvertinami (išmatuojami); apibrėžti laiko; susieti su organizacija. Rengiant veiksmų (priemonių) planus, reikėtų, kad jie būtų: susiję su projekto tikslais ir uždaviniais; racionalūs; realistiški; parengti kruopščiai ir atidžiai; tikslūs; apriboti laiko. Ištekliai turėtų būti planuojami: atsižvelgiant į galimybes juos gauti (realiai); tiksliai; kruopščiai (detaliai); atidžiai; numatant papildomus rezervus; protingai. Numatant projekto riziką ir su ja susijusius aspektus, svarbu: kuo tiksliau įvertinti galimas projekto rizikas; kuo tiksliau įvertinti galimų projekto rizikų poveikį projektui; kuo atidžiau, atsižvelgiant į galimybes, numatyti atsakomuosius veiksmus. Pasirenkant vertinimo rodiklius (kriterijus), svarbu atsižvelgti, kad būtų: numatyti keli skirtingi rodikliai; numatyti objektyvius, paprastus ir aiškius rodiklius. Projekto rezultatai svarbu apibrėžti: tiksliai; aiškiai; konkrečiai.

Ne visi viešųjų projektų struktūros elementai sutampa su viešųjų programų struktūros elementais. Rengiant viešuosius projektus, skirtingai negu programas, papildomai reikia numatyti riziką bei su ja susijusius aspektus, apibrėžti problemą ir pateikti su ja susijusius aspektus. Tačiau vis dėlto viešosios programos problemą ir su ja susijusius aspek-

tus svarbu nustatyti prieš programos rengimą, o ne programos rengimo metu.

Rengiant viešųjų projektų struktūros elementus nesiremiama visais principais, kuriais remiamasi rengiant tuos pačius viešųjų programų struktūros elementus, ir atvirkščiai, rengiant viešųjų programų struktūros elementus nesiremiama visais principais, kuriais remiamasi rengiant viešųjų projektų tuos pačius struktūros elementus. Viešųjų projektų tikslų bei uždavinių formulavimui ir išteklių planavimui keliami daugiau reikalavimų, negu keliami šių viešųjų programos struktūros elementų rengimui. Formuluojant viešųjų projektų tikslus ir uždavinius remiamasi vienodais principais, o formuluojant viešųjų programų tikslus ir uždavinius remiamasi skirtingais principais.

Viešųjų programų struktūros elementai turi panašumų su viešųjų projektų struktūros elementais. Viešosiose programose, kaip ir projektuose, reikėtų numatyti: tikslus ir uždavinius; veiksmus ar būdus užsibrėžtiems tikslams pasiekti bei iškeltiems uždaviniams įgyvendinti; vertinimo kriterijus ar rodiklius; laukiamus rezultatus. Viešieji projektai, kaip ir viešosios programos, turėtų būti rengiami taip, kad jų struktūros elementai būtų tarpusavyje susiję. Dauguma principų, kuriais remiantis rengiami viešųjų programų struktūros elementai, sutampa su viešųjų projektų struktūros elementų rengimo principais.

???

Kontroliniai klausimai

1. Kas yra viešoji programa?
2. Kas yra viešasis projektas?
3. Kokie yra viešųjų programų rengimo principai?
4. Kokie yra viešųjų projektų rengimo principai?
5. Kuo skiriasi ir kuo panašūs viešųjų programų ir projektų rengimas?



Literatūra

1. LR Vyriausybės nutarimas „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=292531&p_query=&p_tr2=>.

2. LR Vyriausybės nutarimas „Dėl LR Vyriausybės 1998 m. liepos 21 d. nutarimo Nr. 914 „LR švietimo ir mokslo ministerijos nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“. <http://www.smm.lt/veikla/docs/min_nuostatai.pdf>.
3. Ališauskas, K. ir kt. *Inovacijos ir projektai*. Mokomoji knyga. Šiauliai: Šiaulių universiteto leidykla, 2005, p. 87.
4. Arimavičiūtė, M. Programavimo dokumentų rengimas ir biudžeto sudarymas. *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 215–228.
5. Būda, V.; Chmieliauskas, A. *Projektų valdymas*. Kaunas: Technologija, 2006, p. 142.
6. Černiauskas, G. *Visuomenės sveikatos programų rengimo metodika*. Vilnius: Sveikatos ekonomikos centras, 2001. http://www.sec.lt/pages/spr/Alf_zur/docum/metodika_vis_sv.pdf [žiūrėta 2009-04-03].
7. Фунтов, В. Н. *Основы управления проектами в компании*. Учебное пособие. 2-е изд., доп. Санкт-Петербург: Питер, 2008, p. 336.
8. Гейзлер, П. С.; Завьялова, О. В. *Управление проектами*. Минск: Книжный дом; Мисанта, 2005, p. 288.
9. Gray, C. F. *Project management: The managerial process*. (Clifford F. Gray, Erik W. Larson. 2nd ed.) Boston: McGraw-Hill: Irwin, 2003, p. 574.
10. Каппелс, Т. М. *Финансово-ориентированное управление проектами*. Москва: Олимп-Бизнес, 2008, p. 377.
11. Kučinskienė, R.; Kučinskas, V. *Socialinių projektų rengimas ir valdymas*. Mokymo priemonė. Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, 2005, p. 143.
12. Mačiūnas, E.; Jociūtė, A. ir kt. *Vaikų sveikatingumo programų rengimas*. Metodinės rekomendacijos. Vilnius, 2006 <http://vasc.sam.lt/vaiku_sveik_prog.pdf> [žiūrėta 2009-04-07].
13. Neverauskas, B. ir kt. *Projektų valdymas*. Mokomoji knyga. Kaunas: Technologija, 2003, p. 143.
14. Ньютон, Р. *Управление проектами от А до Я*. Перевод с английского [А. Кириченко]. Москва: Альпина Бизнес Букс: Норбит, 2007, p. 179.
15. Stravinskas, J. *Viešojo sektoriaus investicinių projektų rengimo metodika*. 2004 <http://www.siauliai.lt/informacija/metodika_cpva.pdf> [žiūrėta 2009-09-12].
16. Уэбстер, Г. *Планирование и управление проектами для менеджеров*. Перевод с английского. Москва: Дело и Сервис, 2006, p. 271.
17. Zuzevičiūtė, V.; Žvinienė, V. *Projektų rengimas ir valdymas*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 2007, p. 152.

4. Viešųjų paslaugų teikimo administravimas

Viešoji paslauga ir jos bruožai

Viešosios paslaugos yra tiesiogiai susijusios su pagrindinėmis valstybės funkcijomis, užtikrinančiomis piliečių svarbiausių poreikių tenkinimą, pagrindinių teisių bei laisvių įgyvendinimą.

Žiūrint iš istorinės perspektyvos, valstybių kūrimosi pradžioje svarbiausiomis valdžios funkcijomis buvo laikomos gyventojų bei jų turto apsauga nuo kitų valstybių karinių veiksmų ir vidaus tvarkos palaikymas. Ilgainiui valstybės funkcijos išsiplėtė apimdamos vis daugiau piliečių gyvenimo sričių (sveikata, kultūra, socialinės problemos ir t. t.).

Pastebėtina, kad įvairūs mąstytojai pabrėžė savo piliečiais besirūpinančios valstybės paskirtį. Pavyzdžiui, Platonas ir Aristotelis teigė, jog valstybės paskirtis yra ugdyti ir įtvirtinti dorovę, H. Grocijus (H. Grotius) – siekti socialinės gerovės, T. Hobsas (T. Hobbes) – garantuoti bendrą saugumą, Ž. Ž. Ruso (J. J. Rousseau) – užtikrinti visų laisvę, Dž. Bentamas (J. Bentham) – siekti kuo didesnės žmonių gerovės [Vaitkienė, Vidrinskaitė, 2001, p. 136]. M. Romeris, valstybę įvardydamas kaip tam tikrą socialinių tikslų siekimo funkciją [Romeris, 1995, p. 13], pabrėžė valstybės paskirtį rūpintis piliečiais, užtikrinant pagrindinius piliečių poreikius tenkinančių paslaugų teikimą.

Dar XIX a. viduryje didžiąją dalį paslaugų, tokių kaip švietimas, sveikatos apsauga ir pan., teikė privatus sektorius. Ilgainiui šios paslaugos pradėtos vertinti kaip ypač svarbios visuomenės gerovei, o privatus sektorius negalėjo užtikrinti jų prieinamumo visiems piliečiams dėl pastarųjų ribotų galimybių dalyvauti šių paslaugų rinkoje ir už jas susimokėti. Taigi vyriausybės vaidmuo išsivysčiusiose valstybėse padidėjo dėl susidariusios piliečių nuomonės, jog tam tikros prekės ir paslaugos – maistas, išsilavinimas, sveikatos apsauga – yra tokios vertingos, kad jų

vartojimas žmonėms turi būti užtikrintas, neatsižvelgiant į vartotojų mokumą [Obrazcovas, Savas, Jančauskas, 2003, p. 66]. Europos Sąjungos (ES) institucijų dokumentuose pabrėžiama, kad visuotinės svarbos (viešosios) paslaugos atlieka svarbų vaidmenį Europos piliečių kasdieniame gyvenime, nes jų indėlis į socialinę, ekonominę ir teritorinę sanglaudą bei tvarią ES plėtrą yra Europos socialinio modelio sudedamoji dalis. Jos taip pat papildo vidaus rinką ir peržengia jos ribas, sudarydamos prielaidas piliečių ir įmonių ekonominei bei socialinei gerovei [Opinion of the European Economic... 2007].

Pažymėtina, kad įvairios valstybės laikosi nevienodų nuomonių, kokios paslaugos turėtų būti priskirtos prie viešųjų, kurias administruojant turi dalyvauti valstybė. Paprastai tai priklauso nuo valstybės pasirinktos politinės ideologijos, susiklosčiusių viešojo administravimo tradicijų (pvz., Švedija, kurioje vyrauja socialdemokratinės nuotaikos, valstybė rūpinasi didesne viešųjų paslaugų įvairove negu Didžiojoje Britanijoje, kurioje stipri liberali ideologija).

Nors viešosios paslaugos apibrėžiamos skirtingai, mokslininkų teigimu, jos pasižymi tokiais bendrais bruožais [Терещенко, 2004, с. 15–23]:

- 1) *šios paslaugos užtikrina visuotinai svarbios veiklos kryptingumą;*
- 2) *šiomis paslaugomis besinaudojančių subjektų skaičius yra neribotas;*
- 3) *šias paslaugas teikia arba valstybinės, arba vietos savivaldos institucijos, arba kiti subjektai;*
- 4) *šios paslaugos kuriamos tiek viešosios, tiek privačios nuosavybės pagrindu.*

Atsižvelgus į pirmąjį bruožą, pažymėtina, kad, nepaisant, koks subjektas (valstybinė, savivaldos institucija ar nevyriausybinė organizacija) konkrečiu atveju teikia paslaugas, viešojo valdžia privalo užtikrinti šių paslaugų teikimą. Jeigu privačiame sektoriuje nėra norinčių teikti šias paslaugas arba tokių paslaugų teikimas privačiai struktūrai yra nepakeičiamas, tai valstybinė ar vietos savivaldos institucija privalo pati imtis teikti šią visuotinai reikšmingą paslaugą. Taigi sveikatos apsauga, pagalba gaisro atveju, socialinė rūpyba ir kitos panašios viešosios paslaugos turi būti teikiamos neatsižvelgiant į vieną ar kitų subjektų suinteresuotumą.

Viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir jo prielaidos

Viešųjų paslaugų įvairovė ir skirtingų valstybių bandymai skirtingas paslaugas priskirti prie viešųjų lėmė viešosios paslaugos apibrėžimo problematiką. Ar konkreti paslauga traktuotina kaip viešoji vienoje ar kitoje valstybėje arba jų sąjungoje, sudaro prielaidas valstybės institucijoms dalyvauti administruojant šių paslaugų teikimą.

Europos Sąjunga neturi vieno viešųjų paslaugų apibrėžimo ir viešųjų paslaugų teikimo teisinio reglamentavimo. Kaip pažymima Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto (EESRK) nuomonėje „Dėl visuotinės svarbos paslaugų ir globalizacijos gairių“ (2009/C 100/06), „per pastarąjį dešimtmetį Europos Sąjungos institucijos pažengė į priekį rengdamos viešųjų paslaugų koncepciją ir teisės sistemą, tačiau joms nepavyko sukurti išsamios teisės sistemos šioje srityje“ [Opinion of the European Economic... 2009]. EESRK teigia, kad nereikėtų rengti išsamaus viešųjų paslaugų sąrašo, o veikiau dėmesį sutelkti į jų paskirtį. Visuotinės svarbos socialinių paslaugų tikslas yra padėti įveikti visus socialinius sunkumus, atsiradusius dėl ligų, senatvės, darbingumo praradimo, negalios, darbo vietos garantijų stokos, skurdo, socialinės atskirties, priklausomybės nuo tam tikrų medžiagų, šeiminių ir būsto problemų, užsieniečių integracijos problemų ir galinčius pažeisti fizinę bei moralinę asmens darną.

Pažymėtina, kad ES palieka pačioms narėms apsibrėžti viešųjų paslaugų sritis ir teikimo reglamentavimą, tačiau EESRK pateikia paslaugų grupes, kurias derėtų priskirti prie viešųjų: privalomojo švietimo, sveikatos ir socialinės apsaugos, kultūros, labdaringos veiklos, socialinės ar solidarumu pagrįstos paslaugos, vaizdo, garso ir vandens paskirstymo bei nuotekų šalinimo paslaugos [Opinion of the European Economic... 2009].

Dažnai įstatymo leidėjas nedetalizuoja viešosios paslaugos ypatumų, o pateikia pavyzdinį sąrašą sričių, kurias apima viešosios paslaugos (pvz., Lietuvoje nustatomi tokie teisiniai pagrindai: „*Viešoji paslauga – valstybės ar savivaldybių kontroliuojamų juridinių asmenų veikla teikiant asmenims socialines, švietimo, mokslo, kultūros, sporto ir kitas įstatymų numatytas paslaugas. Įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka*

viešąsias paslaugas gali teikti ir kiti asmenys“ [LR viešojo administravimo... 1999]).

Nagrinėjant viešųjų paslaugų teikimo administravimą, svarbu nurodyti šiuos proceso dalyvius:

- 1) paslaugos vartotojas;
- 2) paslaugos teikėjas;
- 3) paslaugos organizatorius (administratorius).

Paslaugos vartotojas, tiesiogiai įsigyjantis arba gaunantis paslaugą, gali būti ir individas, ir šeima, ir valstybinė institucija ar individų klasės, turinčios bendrų savybių (pvz., socialiai remtini asmenys, studentai, darbininkai). Paslaugos teikėjas atlieka darbą arba pasirūpina kitu teikėju, kuris aptarnauja vartotoją. Teikėju gali būti ne tik valstybinė institucija, vietinė ar kita valdžia, bet ir privati institucija bei pats vartotojas. Pavyzdžiui, privatus asmuo, veždamas šiukšles į sąvartyną, veikia ir kaip vartotojas, ir kaip paslaugos gamintojas. Paslaugos organizatorius yra agentas, kuris paskiria arba išrenka gamintoją vartotojui aptarnauti. Jei miesto valdžia pasamdo rangovą (įmonę) išasfaltuoti gatvę, miestas tampa organizatoriumi, įmonė – gamintoja, o žmonės, kurie vaikščioja ta gatve, yra konkrečios pateiktos viešosios paslaugos vartotojai. Administratoriaus atsakomybė už viešąsias paslaugas yra labai didelė. Jis turi surinkti mokesčius, nuspręsti, kokios paslaugos turi būti numatytos, koks bus paslaugų lygis bei išlaidos [Obrazcovas, Savas, Jančiauskas, 2003].

Lietuvos Respublikos (LR) teisinėje sistemoje viešųjų paslaugų teikimo administravimas reglamentuojamas kaip viena iš Lietuvos viešojo administravimo sričių. Pagal LR viešojo administravimo įstatymą [LR viešojo administravimo... 1999] išskirtinos ir kitos Viešojo administravimo sritys: administracinis reglamentavimas; įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė; administracinių paslaugų teikimas; viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas. Taigi viešąsias paslaugas teikia valstybės ar savivaldybių kontroliuojami juridiniai ir kiti asmenys, o viešojo administravimo subjektams yra priskirta viešųjų paslaugų teikimo administravimo funkcija.

Pažymėtina, kad nuo viešųjų paslaugų atskiriamos administracinės paslaugos, t. y. paslaugos, kurias teikia viešojo administravimo subjektai:

- a) išduodant asmenims dokumentus, patvirtinančius atitinkamus juridinius faktus;

b) teikiant įstatymų nustatytą informaciją; ir c) vykdant administracinę procedūrą².

Viešųjų paslaugų teikimo administravimo turinį sudaro:

1) *viešųjų paslaugų teikimo taisyklių ir režimo nustatymas*; 2) *viešųjų įstaigų steigimas arba leidimų teikti viešąsias paslaugas išdavimas kitiems asmenims*; 3) *viešųjų paslaugų teikimo priežiūra ir kontrolė* [LR viešojo administravimo... 1999].

Taigi viešojo administravimo subjektas, atsakingas už viešųjų paslaugų teikimo administravimą, nustato tvarką ir taisykles, kuriomis remiantis bus teikiama viešoji paslauga, nustato, kaip bus mokama už suteiktas viešąsias paslaugas, kokia tvarka ir terminais šios paslaugos bus teikiamos. Numačius viešųjų paslaugų teikimo teisinius pagrindus, gali būti steigiamas naujas juridinis asmuo, kuris būtų kontroliuojamas viešojo administravimo subjekto, arba gali būti išduodamas leidimas teikti viešąsias paslaugas kitiems asmenims, atstovaujantiems tiek privačiam, tiek nevyriausybinį organizacijų sektoriui. Pavyzdžiui, tam tikros savivaldybės Miesto aplinkos priežiūros skyrius yra atsakingas už buitinių atliekų tvarkymo paslaugų teikimo administravimą (paslaugos organizatorius). Administruojanti institucija (savivaldybė) nustato paslaugos teikimo standartus, tvarką, atsakomybę. Tuomet teikti šią paslaugą gali būti pavesta savivaldybės kontroliuojamai įmonei arba skelbiamas konkursas buitinių atliekų tvarkymo paslaugoms teikti pagal numatytus standartus bei tvarką. Atkreiptinas dėmesys, kad seniau buvo įprasta, jog viešųjų paslaugų organizavimu ir teikimu pasirūpindavo valstybė, tačiau paskutiniiais dešimtmečiais viešojo, privataus ir nevyriausybinių sektorių santykis labai pasikeitė. Įvairias paslaugas dabar gali teikti ir viešosios, ir privačiosios struktūros, taip pat dalyvaujant savanoriškoms ir „bendruomeninėms“ organizacijoms [Parsons, 2001, p. 442].

Jeigu paslauga teikiama ne valstybės kontroliuojamos institucijos, viešojo administravimo subjektas ir toliau lieka atsakingas už šios viešosios paslaugos teikimo teisėtumą, priežiūrą ir kokybės kontrolę.

Kokie viešojo administravimo subjektai gali reglamentuoti viešųjų paslaugų teikimą? Valstybės lygiu reglamentuoja centriniai valstybinio administravimo subjektai pagal įstatymų ar nuostatų jiems priskirtą valdymo sritį; teritoriniu lygiu reglamentuoja pagal įgaliojimus savivaldy-

² Žr. plačiau LR viešojo administravimo įstatymą (1999 m. birželio 17 d. Nr. VIII-1234), 2 str.

bių administravimo subjektai ir teritoriniai valstybinio administravimo subjektai. Pažymėtina, kad teritoriniai valstybinio administravimo subjektai negali dubliuoti ar keisti centrinių valstybinio administravimo subjektų viešųjų paslaugų teikimo reglamentavimo, tačiau gali jiems teikti siūlymus dėl viešųjų paslaugų teikimo tvarkos tobulinimo ar naujos viešosios paslaugos nustatymo [LR viešojo administravimo... 1999].

LR vietos savivaldos įstatymas taip pat numato pagrindines viešųjų paslaugų teikimo nuostatas. Savivaldybių funkcijos pagal veiklos pobūdį skirstomos į vietos valdžios, viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo. Įstatymas numato, kad viešosios paslaugos gyventojams gali būti teikiamos už užmokestį ir nemokamai. Savivaldybė organizuoja paslaugų teikimą per esančius viešųjų paslaugų teikėjus (biudžetines ir viešąsias įstaigas, savivaldybės įmones, akcines bendroves ir kitus subjektus), steigdama naujus viešųjų paslaugų teikėjus (viešąsias ir kitas įstaigas bei įmones) arba sudarydama viešųjų paslaugų teikimo sutartis su fiziniais ir juridiniais asmenimis [LR vietos savivaldos... 1994]. Pažymėtina, kad centriniai valstybinio administravimo subjektai negali reikalauti iš teritorinių valstybinio administravimo subjektų ir savivaldybių steigti viešąsias paslaugas teikiančias įstaigas, jeigu to nenumato įstatymai [LR viešojo administravimo... 1999]. Pati savivaldybė gali steigti naujus viešųjų paslaugų teikėjus tik tais atvejais, kai kiti teikėjai jų neteikia arba negali teikti gyventojams ekonomiškai ir geros kokybės. Steigdama naujus viešųjų paslaugų teikėjus, savivaldybė turi siekti, kad už užmokestį teikiamos viešosios paslaugos būtų ekonomiškai racionales ir kad nustatytas užmokestis už jas padengtų tų paslaugų teikimo bei kitas su jų teikimu susijusias teikėjo išlaidas, bet šių paslaugų teikimas nevirstų pelno siekiančia veikla. Įstatymas taip pat įtvirtina savivaldybės pareigą siekti, kad viešosiomis paslaugomis galėtų naudotis visi savivaldybės gyventojai ir kad šios paslaugos būtų teikiamos nuolat [LR vietos savivaldos... 1994].

Remiantis Vietos savivaldos įstatymu, nei vietos valdžios, nei viešojo administravimo savivaldybių funkcijų grupėms priskirtos funkcijos Lietuvos Respublikoje negali būti viešųjų pirkimų objektai. Tik viešųjų paslaugų grupei priskiriamos savivaldybių funkcijos gali būti perduotos vykdyti privatiems asmenimis, kurie turi būti pasirenkami viešai, t. y. tik savivaldybių viešosios paslaugos gali tapti viešojo pirkimo objektais [LR vietos savivaldos... 1994].

Viešojo ir privataus sektorių dalyvavimas teikiant viešąsias paslaugas

Aštuntajame ir devintajame dešimtmečiuose sustiprėjusios viešojo valdymo reformų nuotaikos ir viešųjų paslaugų kokybės siekimo tendencijos paskatino taikyti įvairius paslaugų teikimo organizavimo mechanizmus. Seniau viešųjų paslaugų teikimo procese dažniausiai dalyvavo valstybinės institucijos ar jų kontroliuojami juridiniai asmenys, dabar vis dažniau įtraukiami privatus ir nevyriausybinis sektoriai.

Viešos ir privačios partnerystės terminas pradėtas plačiai vartoti kalbant apie viešųjų paslaugų privatizavimo ar koncesijų sutarčių klausimus. D. Halas (D. Hall) [2008, p. 3] viešą ir privačią partnerystę apibrėžia kaip tarp valstybės ir privačios kompanijos sudarytą kontraktą (sutartį). Pagal šią sutartį privati įmonė yra įpareigojama finansuoti ir (arba) statyti, eksploatuoti, valdyti infrastruktūros gėrybę (kelia, mokyklą). Už tai privati įmonė per tam tikrą metų skaičių už statybas bei paslaugų valdymą gauna atlygį su pelnu iš viešųjų institucijų ir (arba) tos gėrybės vartotojų. Taip pat viešos ir privačios partnerystės terminas gali būti taikomas steigiant viešąsias paslaugas teikiančią įmonę, kurios dalininkais yra vieši ir privatūs juridiniai asmenys. (Plačiau – žiūrėti į skyrių „Viešojo ir privataus sektorių partnerystė“.)

Viešųjų paslaugų teoretikai siūlo įvertinti trijų pagrindinių viešos ir privačios sutarties veiksmų sąveiką, suformuotą iš strateginio valdymo ir planavimo, viešosios teisės ir institucijų bei ekonomikos sričių [Brown, Potoski, Van Slyke, 2009, p. 326–329]:

1. **Viešosios vertybės** – tai tokios vertybės, kurios sukurtos visuomenės interesų ir demokratijos procesų, siekiant subalansuoti arba optimizuoti jas paslaugų procese. Sudarant sutartį institucijų vadovai turėtų nuolat nustatyti ir suteikti pirmumą dažnai politinių ginčų kontekste atsiduriančioms svarbiausioms viešosioms vertybėms.

2. **Viešojo teisė, institucija ir organizaciniai susitarimai**, kurie suformuluoja paslaugų teikimo išraišką, lemia priemonių ir išteklių pasirinkimą, kad institucijų vadovai galėtų pritaikyti siekdami viešųjų vertybių.

3. **Paslaugų savybės ir jų rinkos**, kurios atlieka svarbų vaidmenį pasirenkant tinkamiausias sutarties priemones ir tiekėjus siekiant viešųjų

vertybių. Institucijų vadovai turėtų nustatyti, ar paslaugų ir rinkos sąlygos tinkamos sutarčiai sudaryti. Ypač svarbūs veiksniai, kurie padidina sutarties žlugimo riziką (pvz., maža rinka, turto specifškumas, sunkiai išmatuojamos paslaugos).

Tie patys teoretikai Trevoras L. Brownas, Matthew Potoski ir Davidas M. Van Slyke, sujungdami minėtus tris veiksnius ir tris sutarties etapus, pateikia viešos ir privačios partnerystės susitarimo (*sutarties*) apibrėžimą. Jie teigia, kad tai yra ekonominiai mainai tarp dalyvių, kur centrinės valdžios tikslas yra sujungti viešųjų vertybių, institucijų ir paslaugų rinkos sąlygas įvykdant tris sutarties etapus:

- sutariant gaminti ar įsigyti paslaugas;
- pasirenkant paslaugos teikėjus ir gamintojus;
- išdėstant kontrolės priemones sutarties įgyvendinimo procese [Brown, Potoski, Van Slyke, 2009, p. 326–329].

Mokslinė literatūra pateikia ir kitokių sutarties apibrėžimų. Štai **sutarties** sudarymą C. Greve apibūdina kaip veiklą, kuria valstybė sudaro sutartį su privačiu sektoriumi, teikiančiu paslaugas valstybės ministerijoms, įstaigoms arba valstybės vardu tiesiogiai piliečiams [Greve, 2008, p. 5].

Naujosios institucionalizmo teorijos profesorius Oliverio Viljamsono (Olliver Williamson) žodžiais, **sutartis** yra „*teikėjo ir pirkėjo susitarimas, kuriame mainus lemia trys veiksniai: kaina, turto detalizavimas, garantijos, ir kuriame tiksliai nustatytas kiekis, kokybė ir terminas*“ [Greve, 2008, p. 5].

E. S. Savas ir V. Obrazcovas pateikia viešųjų paslaugų organizavimo ir teikimo teorinius modelius. Mokslininkai nurodo keturias mechanizmų klases, kurios skirstomos į dešimt teorinių mechanizmų tipų pagal organizatoriaus, gamintojo ir teikėjo specifinį sąveikos būdą [Obrazcovas, Savas, 2007, p. 341–357]. Juos galima suskirstyti tokia seka:

1. **Valstybinė paslauga** – reiškia paslaugą, kurią teikia valstybės institucijos. Šiuo atveju ir teikimą, ir administravimą viešąja paslauga atlieka valstybė (pvz., daugelis viešbučių, gamyklų priklauso valstybiniam sektoriui, nors šis vaidmuo jam nebūdingas).

2. **Valstybės institucijų parduodamos paslaugos** – galimybė gauti prekių ir paslaugų iš valstybės institucijų. Šio mechanizmo tipui yra būdinga tai, kad paslaugą teikia valstybė, tačiau pačią paslaugą atlieka (organizuoja) privatus sektorius (pvz., miesto šiukšlių tvarkymo paslaugos,

policijos apsauga). Šiuo atveju viešasis sektorius konkuruoja su privačiu sektoriumi.

3. *Tarpžinybinis susitarimas* – viena valstybės institucija gali pasamdyti kitą valstybinę instituciją ir jai sumokėti už atliktas paslaugas (pvz., JAV vienas kalėjimas dėl susidariusio kalinių pertekliaus paprašo kito kalėjimo paslaugų ir už tai jam sumoka).

4. *Sutartys* – valdžios institucijos sudaro prekių ir paslaugų teikimo sutartis ne tik vienos su kitomis, bet ir su privačiomis firmomis bei nekomercinėmis organizacijomis. Tokios sutartys gali būti taikomos buitinėms, socialinėms paslaugoms privatizuoti³ (pvz., gydymo ir švietimo įstaigų statinius aptarnauja privatūs statybos rangovai).

5. *Privilegijos* – monopolinių teisių suteikimas privačiai įmonei dėl konkrečios paslaugos teikimo, nors kainas reguliuoja valdžios institucijos. Pagal tokį mechanizmą paslaugų aprūpinimą atlieka valstybė, nors gamina privatus sektorius (pvz., oro uostų eksploatacija, vežimo sistemų eksploatacija ir pan.).

6. *Dotacijos*. Ypatingos svarbos paslaugos gali būti dotuojamos. Tai dažniausiai yra susiję su finansine pagalba iš valstybės. Dotacija gali būti pinigai, atleidimas nuo mokesčių, mažaprocenčių paskolų lengvatos arba paskolų garantijos ir kita.

7. *Garantijos* – ši sistema naudojama dėl vienos iš pagrindinių priežasčių: kad atitinkamos prekės būtų tiekiamos atitinkamoms vartotojų grupėms. Garantija turi atitinkamą piniginę išraišką. Pagal dotacijų mechanizmą subsidijuojamas paslaugos gamintojas, o pagal garantijų sistemą yra subsidijuojamas vartotojas ir jis laisvai gali pasirinkti gamintoją (pvz., pasirinkimas, kur geriausia įsigyti gyvenamąjį socialinį būstą).

8. *Rinka* – labiausiai paplitęs paslaugų teikimo mechanizmas. Dažnai taikomas tiekiant privačias ir bendrai mokamas prekes (pvz., buitines šiukšles išveža tarpusavyje konkuruojančios privačios įmonės).

9. *Savanoriškos paslaugos* – žodis „savanoriškas“ atskleidžia šių paslaugų esmę. Tai savanoriškos organizacijos, užsiimančios geranoriška veikla, padedančios skurdžiai gyvenantiems, teikiančios humanitarines paslaugas (pvz., geranoriškos asociacijos ar bendruomenės valo (tvarko) parkus, žaidimų aikšteles ir kita).

³ Čia „privatizavimo“ samprata reiškia vieno iš mechanizmų taikymą teikiant viešąsias paslaugas.

10. *Savitarna* – vienas iš pagrindinių paslaugų teikimo būdų. Šiuo požiūriu nuorūkų gėsinimas arba durų rakinimas gali bŭti vertinamas kaip tam tikra apsauga nuo gaisro ir pan. ar vienas iš savisaugos bŭdŭ. Pažymėtina, kad namų ūkiai rūpinasi daugybe gyvenamojo bŭsto, sveikatos, išsilavinimo ir kitų paslaugų reikalų [Obrazcovas, Savas, Jančauskas, 2003].

Trumpai apibŭdinus paslaugų srities mechanizmus, galima teigti, jog jie yra taikomi daugiareikšmiu paslaugų kontekstu ir atlieka įvairialypes funkcijas, kurios išryškina paslaugų įvairovę. Šie dešimt organizacinių mechanizmų gali bŭti vadinami kaip organizacinės struktŭros, vartojamos kartu arba atskirai. Reikia pastebėti, kad kiekviena valstybė turi savitų viešųjŭ paslaugų teikimo administravimo ypatumų, kurie daro įtaką ir taikant išvardytus teorinius mechanizmus. Atsižvelgiant į paslaugos specifiką galima pasirŭpinti veiksmingesniu jos teikimu, naudojant įvairius, mišriuosius arba dalinius mechanizmus. Tai yra ganėtinai įprastas reiškinys, kai vienu metu naudojamos skirtingos organizacinės struktŭros. Svarbu, kad skirtingiems paslaugos gamintojams sudaromos konkurencinės sąlygos ir suteikiama palyginimo galimybė [Obrazcovas, Savas, Jančauskas, 2003]. Tai leidžia tikėtis, jog tam tikra paslauga ar funkcija bus atlikta geriausiai. Kaip organizuojamas *viešųjŭ pirkimŭ procesas* ir veikia *viešojo ir privataus sektoriŭ partnerystė*, nagrinėjama kituose skyriuose.

???

Kontroliniai klausimai

1. Kodėl valstybė dalyvauja tam tikrų paslaugų teikimo procese?
2. Kokią vietą Lietuvos viešojo administravimo sistemoje ūzima viešųjŭ paslaugų teikimo administravimas?
3. Kuo administracinės paslaugos skiriasi nuo viešųjŭ paslaugų?
4. Kas sudaro viešųjŭ paslaugų teikimo administravimo turinį?
5. Kokie viešojo administravimo subjektai turi atlikti viešųjŭ paslaugų teikimo reglamentavimą?
6. Kokiais atvejais savivaldybė gali steigti naujus viešųjŭ paslaugų teikėjus?
7. Kokie yra galimi viešųjŭ paslaugų teikimo mechanizmai?



Literatūra

1. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. 1999 m. birželio 17 d. Nr. VIII-1234.
2. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. 1994 m. liepos 7 d. Nr. 1-533.
3. Opinion of the European Economic and Social Committee on the Communication from the Commission Implementing the Community Lisbon programme: Social services of general interest in the European Union. (2007/C 161/22). Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:161:0080:0080:EN:PDF>> [2009 08 17].
4. Opinion of the European Economic and Social Committee on Policy guidelines for services of general interest and globalisation. 2009/C 100/06 Prieiga per internetą: <<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=lt&lng1=lt,en&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=494443:cs&page=1&hwords>> [2009 08 05].
5. Brown, T. L.; Potoski, M.; Van Slyke, D. M. *Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets*. Theory to practise, 326-329. Prieiga per internetą: <<http://search.ebscohost.com>> [2009 05 10].
6. Greve, C. *Contracting for public services*. London: Routledge, Taylor & Francis Group, 2008.
7. Hall, D. PPPs in the EU – a critical appraisal. ASPE Conference. St. Petersburg, 2008, 3.
8. Obrazcovas, V.; Savas, E. S.; Jančauskas, E. E. *Valstybės ir savivaldybių turto valdymas ir privatizavimas: teorija ir praktika*. Pirmoji knyga. Vilnius: LTU leidykla, 2003.
9. Obrazcovas, V.; Savas, E. S. Viešosios paslaugos „naujojoje viešojoje vadyboje“: alternatyvūs parūpinimo prekėmis ir paslaugomis mechanizmai. *Naujoji viešoji vadyba* (ats. red. A. Raipa). Kaunas: Technologija. 2007, p. 341–357.
10. Parsons, W. *Viešojo politika. Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001.
11. Romeris, M. *Valstybė*. I tomas. Vilnius: Pradai, 1995.
12. Терещенко, Л. К. Услуги: государственные, публичные, социальные. *Журнал российского права*. 2004, № 10, с. 15–23. Prieiga per internetą: <http://www.adm.yar.ru/a_center/admref/napravlenie/standart/012.htm> [2009 01 25].
13. Vaitkienė, E.; Vidrinskaitė, S. *Lietuvos konstitucinės teisės įvadas*. Vilnius, 2001.

6. Viešųjų pirkimų proceso valdymas

Viešasis pirkimas – *institucijos ar organizacijos (perkančiosios organizacijos) prekių, paslaugų ar darbų pirkimas iš kitos institucijos ar organizacijos*⁴, vadovaujantis Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo bei kitų teisės aktų nustatytais taisyklėmis ir procedūromis [Kostkevičius, 2005]. Viešųjų pirkimų įstatymas reglamentuoja viešuosius pirkimus Lietuvoje, nustato jų tvarką, pirkimų subjektų teises, pareigas ir atsakomybę, kontrolės ir ginčų sprendimo tvarką⁵. LR Vyriausybės bei Viešųjų pirkimų tarnybos teisės aktai, detalizuojantys viešųjų pirkimų procedūrą, priimami remiantis būtent šiuo teisės aktu [Ambrazevičienė, 2005].

Kokiais atvejais ir kodėl viešoji institucija privalo skelbti viešąjį pirkimą ir pradėti organizuoti viešojo pirkimo procedūras? Tarkime, Vilniaus miesto savivaldybė pagal atitinkamą programą priima sprendimą patobulinti tam tikros grandies personalo kvalifikaciją ir apmokyti darbuotojus tema „*Klientų nepasitenkinimo valdymas*“. Tai reiškia, kad ji turėtų pirkti paslaugas iš įmonės, teikiančios kvalifikacijos tobulinimo paslaugas. Kadangi analogiškas paslaugas teikiančių įmonių yra daug, kaip apsispręsti, iš kurios įmonės pirkti? Taigi skelbiamas viešasis konkursas, kad visi galimi tiekėjai pateiktų pasiūlymus, ir tai vadinama viešuoju pirkimu. Bet jeigu pasiūlymus pateikia, pavyzdžiui, dvidešimt įmonių, pagal kokius kriterijus atrinkti, iš kurios įmonės bus perkama paslauga? Dėl šios priežasties yra nustatomi tam tikri kriterijai, rodikliai, kuriais vadovaujantis daroma atranka. Pavyzdžiui, gali būti priimtas sprendimas, kad pasiūlymas bus vertinamas pagal mažiausios kainos kriterijų. Tuomet iš visų pateikusiųjų pasiūlymus laimi ta įmonė, kurios pasiūlyta kaina už paslaugas yra pati mažiausia (žinoma, jeigu ji atitinka

⁴ Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas, 2 str.

⁵ Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas, 1 str. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 4-102.

kitus privalomuosius reikalavimus, kuriuos aptarsime vėliau). Gali būti priimtas ir kitas sprendimas – vertinti pasiūlymus pagal ekonominį naudingumą. Tuomet laimėtoja pripažįstama ta įmonė, kurios pasiūlytas kainos / kokybės santykis yra tinkamiausias. Tiesa, ekonominio naudingumo kriterijaus pasirinkimo atveju, ginčijant laimėtoją teisme, gali būti sunku įrodyti, kad vienos įmonės siūlomos paslaugos kokybė yra prastesnė arba geresnė negu kitos, nors kokybės kriterijus paprastai taip pat yra išreiškiamas balais, kaip toliau nagrinėsime šiame skyrelyje.

Ką galima laikyti viešųjų pirkimų proceso pradžia? Viešųjų pirkimų proceso ciklas prasideda pirkimo poreikio nustatymu ir sprendimo dėl jo priėmimu; šio ciklo pabaiga – sutarties sudarymas ir naudojimas prekėmis, paslaugomis ar darbais [Bovis, 2005]. Kiekvienas viešasis pirkimas atliekamas pagal viešųjų pirkimų rodiklius, kurie gali būti apibūdinti kaip nustatyti viešųjų pirkimų kriterijai arba matai, naudojami viešųjų pirkimų procesui vertinti ir kontroliuoti⁶. Pagal atitinkamą matą (kaina, kokybė, techniniai privalumai, estetiškos ir funkcinės charakteristikos, aplinkosaugos charakteristikos, eksploataavimo išlaidos, efektyvumas, garantinis aptarnavimas ir techninė pagalba, pristatymo data, pristatymo laikotarpis arba užbaigimo terminas ir pan.) nustatomas viešojo pirkimo konkurso laimėtojas. Kriterijų gali sudaryti kelios dalys – kriterijaus parametrai⁷.

Lietuvos Respublikos teisės aktuose galime nustatyti tokias viešųjų pirkimų rodiklių (kriterijų) grupes: ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo vertinimo; viešųjų pirkimų techninių reikalavimų vertinimo; tiekėjų kvalifikacijos vertinimo; viešųjų pirkimų sutarčių trukmės. Viešųjų pirkimų rodikliai gali būti nustatomi arba aukščiausiu valdymo lygiu (Vyriausybės strategijose, programose ir pan.), arba tokius rodiklius savo vidiniuose dokumentuose nustato pačios institucijos [Rumšienė, 2006].

Viešųjų pirkimų rodikliai yra skelbiami viešai, kad būtų užtikrintas viešojo pirkimo konkurso skaidrumas, būtų formuojama bendra institucijų bei organizacijų viešojo pirkimo praktika ir būtų teikiamos geresnės viešosios paslaugos [Soloveičikas, 2008]. Visiems konkurso dalyviams ir kitiems suinteresuotiems asmenims turi būti žinomos viešojo pirkimo konkurso sąlygos, kriterijai, pagal kuriuos bus nustatomas laimėtojas.

⁶ <<http://www.idea.gov.uk/idk/aio/1721848>>

⁷ Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės direktoriaus įsakymas Nr. 1S-25 „Dėl ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo vertinimo kriterijų nustatymo metodikos patvirtinimo“, 2.1 p. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 22-948.

Tai gali padėti atitinkamoms institucijoms kontroliuoti viešųjų pirkimų procesą, įvertinti viešųjų pirkimų skaidrumą, ginčijant laimėtoją teisme.

Labai svarbu, kad viešuosius pirkimus skelbiančios organizacijos pasirinkti kriterijai užtikrintų, jog nupirkta paslauga (prekė ar darbai) būtų⁸: atlikta laiku; kaina neviršytų suplanuoto biudžeto šiai paslaugai (prekei ar darbams) išgyti; patenkintų perkančiosios organizacijos bei vartotojų lūkesčius; trūkumų tikimybė būtų nulinė.

Toliau aptarsime skirtingus viešųjų pirkimų rodiklius.

Viešųjų pirkimų techninių reikalavimų rodikliai

Techniniai reikalavimai, kuriuos turi atitikti perkamos prekės, paslaugos ar darbai, nurodomi techninėje specifikacijoje, kuri yra pirkimo dokumentų ir numatomos sudaryti pirkimo sutarties sudedamoji dalis. Techninė specifikacija apibūdinamos perkamų prekių, paslaugų ar darbų savybės; ji nusako paslaugos, dėl kurios organizuojamas pirkimas, savybes ir mastą⁹.

Pavyzdžiui, nagrinėtame pavyzdyje apie kvalifikacijos tobulinimo paslaugų pirkimą techninėje specifikacijoje gali būti nustatoma, kad: 1) mokymai turės vykti **nuo** vasario 1 d. **iki** balandžio 1 d.; 2) turės būti apmokyta **ne mažiau kaip** 200 asmenų; 3) 1 mokymo grupėje gali būti **ne daugiau kaip** 20 asmenų; 4) mokymai turės vykti Vilniaus mieste; 5) kiekvienas mokymų dalyvis turės būti aprūpinamas dalomąja medžiaga, kurios apimtis – **ne mažiau kaip** 1 spaudos lankas; 6) kiekvienam mokymų dalyviui turės būti išduotas dalyvavimą mokymuose patvirtinantis pažymėjimas lietuvių ir anglų kalbomis; 7) mokymus galės vykdyti tik lektoriai, turintys socialinių mokslų daktaro laipsnį, ir pan.

Techninių reikalavimų rodikliai gali būti skirstomi pagal Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės direktoriaus įsakymą Nr. 90¹⁰: funkcinės charakteristikas nusakantys rodikliai; fizi-

⁸ <<http://www.idea.gov.uk/idk/aio/1721848>>

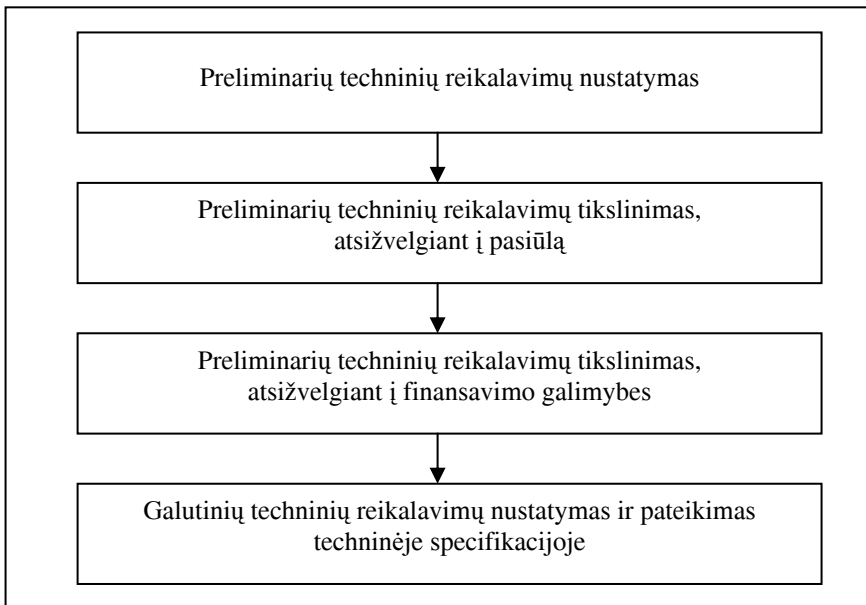
⁹ Viešųjų pirkimų vadovas. <<http://www.savivaldybes.lt/vpirkimai/index.php?lang=lt&gr=vpvadovas>>.

¹⁰ Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės direktoriaus įsakymas Nr. 90 „Dėl pirkimo dokumentuose pateikiamų techninių reikalavimų rengimo metodikos patvirtinimo“, 2–3 p. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 87-2688.

nes charakteristikas nusakantys rodikliai; eksploatacines charakteristikas nusakantys rodikliai; kokybės rodikliai; įpakavimo rodikliai; ženklinimo rodikliai; saugumo rodikliai; sertifikavimo rodikliai; išbandymo reikalavimų rodikliai.

Akivaizdu, kad viename viešojo pirkimo konkurse nebūtinai turi būti taikomi visi išvardyti techninių reikalavimų rodikliai – jų pasirinkimas priklauso nuo pirkimo objekto (paslauga, prekė ar darbai) bei šių rodiklių svarbos perkančiajai organizacijai ar institucijai [Rumšienė, 2006]. Taip pat dalis šių rodiklių gali būti naudojami ir vertinant ekonomiškai naudingiausią pasiūlymą – toks pasirinkimas priklauso nuo viešąjį pirkimą organizuojančio subjekto.

Techniniai reikalavimai gali būti nustatomi keturiais etapais. Pirmajame nustatomi preliminarūs techniniai reikalavimai, antrajame jie tikslinami, atsižvelgiant į galimą pasiūlą, trečiame etape techniniai reikalavimai tikslinami įvertinus finansavimo galimybes ir ketvirtajame nustatomi galutiniai techniniai reikalavimai. Pirmi trys šio proceso etapai nėra privalomi. Jų reikalingumą nustato perkančioji organizacija, atsižvelgdama į pirkimo objekto specifiką ir sukauptą pirkimų patirtį.



17 pav. Techninių reikalavimų rodiklių nustatymas

Remiantis pateiktu pavyzdžiu apie kvalifikacijos tobulinimo paslaugų pirkimo technines specifikacijas, galima pastebėti, kad techniniai reikalavimai gali būti nurodyti konkrečiomis atitinkamų techninių charakteristikų ar parametrų reikšmėmis (konkrečiais skaičiais), jų ribinėmis reikšmėmis („ne daugiau kaip...“, „ne mažiau kaip...“) arba reikšmių diapazonais („nuo ... iki...“). Taip yra todėl, kad pagal Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės direktoriaus įsakymą Nr. 90 „Dėl pirkimo dokumentuose pateikiamų techninių reikalavimų rengimo metodikos patvirtinimo“, visus pirkimo objektui keliamus techninius reikalavimus turi būti įmanoma išmatuoti ar kitokiu būdu patikrinti [p. 10–16]. Skelbiant techninių reikalavimų rodiklius, gali būti nurodomas ir tam tikras tarptautinis ISO standartas, pagal kurį bus vertinami pateikti viešojo pirkimo konkurso dalyvių pasiūlymai.

Toliau aptarsime ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo vertinimo rodiklius.

Ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo vertinimo rodikliai

Organizuojant viešuosius pirkimus ir nustatant laimėtojus, institucijos gali pasirinkti du laimėtojo nustatymo kriterijus: mažiausią kainą arba ekonomiškai naudingiausią pasiūlymą. Remiantis Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriaus įsakymu Nr. V-26 „Dėl valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo“ [*Valstybės žinios*. 2002, Nr. 20-790, p. 4], ekonominis naudingumas viešojo sektoriaus institucijose suprantamas kaip minimalus išteklių panaudojimas išlaikant kokybę. Taigi ekonominis naudingumas gali būti suprantamas ne tik kaip žemiausia pasiūlyta kaina, bet ir siūlomos paslaugos (prekės ar darbų) kokybė, iš dalies atsižvelgiant ir į kainą. Kaip minėta, ekonominis naudingumas išreiškiamas balais, atsižvelgiant į šiuos du pagrindinius kriterijus (kainą ir kokybę), o ekonomiškai naudingiausiu pasiūlymu laikomas tas, kurio balų suma yra didžiausia.

Panagrinėkime pavyzdį apie kvalifikacijos tobulinimo paslaugų tema „*Klientų nepasitenkinimo valdymas*“ pirkimą. Tarkime, iš dvidešimties viešojo pirkimo konkurse dalyvaujančių įmonių, pateikusių lektorių CV ir mokymų programos aprašą, matyti, kad dauguma lektorių neturi praktinio darbo patirties, vedę labai nedaug mokymų, o žinios,

kurias numatoma pateikti mokymų dalyviams – vadovėlinės, tokios, su kuriomis bet kuris dalyvis galėtų susipažinti ir savarankiškai. Auditorijos specifika – patyrę vadovai, turintys ilgametę darbo viešojo sektoriaus institucijose patirtį. Ar jiems būtų naudingi mokymai, kuriuose jie išgirstų tik vadovėlines žinias? Ar kvalifikacijai tobulinti skirtos lėšos nebūtų išseikvotos veltui? Negalima nesutikti, kad tokiu atveju ekonominis naudingumas reikštų pasirinkti ne tuos lektorius, kurie siūlo mažiausią kainą už savo paslaugas, bet tuos, kurie sugeba sudominti auditoriją savo patirtimi, mąstymo stiliumi ir sugeba pozityviai keisti dalyvių mąstyseną, taip pat pateikia žinių, kurios galėtų padidinti bendrą klausimų esmės supratimą ir žinių pritaikymą praktikoje.

2003 m. vasario 26 d. Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės direktoriaus įsakymu Nr. 1S-25 „Dėl ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo vertinimo kriterijų nustatymo metodikos patvirtinimo“ įtvirtinta metodika, kurios pagrindinis tikslas – nustatyti bendrą viešųjų pirkimų organizavimo praktiką, reglamentuojant, kaip perkančiosios organizacijos pirkimo dokumentuose turi būti numatytas pasiūlymų ekonominio naudingumo vertinimo kriterijus. Vadovaujantis šia metodika, kiekviena viešąjį konkursą skelbianti perkančioji organizacija pirkimo dokumentuose pasiūlymų ekonominio naudingumo vertinimo kriterijus ir jų parametrus nustato tokia seka: išaiškinamas perkančiosios organizacijos prekių, paslaugų ar darbų poreikis; parengiama perkamų prekių, paslaugų ar darbų techninė specifikacija; nusprendžiama dėl pasiūlymų vertinimo tik pagal kainą arba pagal pasiūlymų ekonominį naudingumą; numatomi pasiūlymų ekonominio naudingumo kriterijai ir jų parametrai, į kuriuos bus atsižvelgiama vertinant pasiūlymus; apibrėžiami kainos ir kitų ekonominio naudingumo kriterijų lyginamieji svoriai; nustatomi ekonominio naudingumo kriterijų parametrų lyginamieji svoriai; pirkimo dokumentuose pateikiami pasiūlymų ekonominio naudingumo vertinimo kriterijai ir jų parametrai bei vertinimo sąlygos.

Viešoji institucija ekonomiškai naudingiausią pasiūlymą gali išrinkti pagal kriterijus, susijusius su pirkimo objektu (kokybė, kaina, techniniai privalumai, estetiškos ir funkcinės charakteristikos, aplinkosaugos charakteristikos, eksploataavimo išlaidos, efektyvumas, garantinis aptarnavimas ir techninė pagalba, pristatymo data, pristatymo laikotarpis arba užbaigimo laikotarpis). Jeigu nurodomas vienas kriterijus, pvz., kokybė, pirkimo dokumentuose būtina nurodyti, kaip ji apibrėžiama.

Pasiūlymų ekonominio naudingumo vertinimo kriterijų lyginamieji svoriai gali būti išreiškiami konkrečiais dydžiais, pvz., kaina – 60 balų, efektyvumas – 40 balų. Lyginamųjų svorių suma turi būti lygi 100. Viešąjį konkursą organizuojančios institucijos iniciatyva ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo vertinimo rodiklių lyginamieji svoriai gali būti išreiškiami ir intervalais, pvz., kaina – 0–60 balų, efektyvumas – 0–40 balų. Šių intervalų rodiklių lyginamojo svorio maksimalių reikšmių suma taip pat turi būti lygi 100 balų.

Taigi pasirinkus ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo kriterijų gali būti vertinama kokybė, kaina, techniniai privalumai, estetinės ir funkcinės charakteristikos, aplinkosaugos charakteristikos, eksploatavimo išlaidos, efektyvumas, garantinis aptarnavimas ir techninė pagalba, pristatymo data ir laikotarpis arba užbaigimo laikotarpis. Vertinant ekonomiškai naudingiausią pasiūlymą svarbi ir pasiūlymo kaina. Taikydama ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo kriterijų, institucija pirkimo dokumentuose nurodo kiekvienam ekonomiškai naudingiausiam pasiūlymui nustatyti pasirinkto kriterijaus lyginamąjį svorį

Toliau aptarsime tiekėjų kvalifikacijos vertinimo rodiklius, pagal kuriuos atliekama bazinė galimų tiekėjų atranka.

Tiekėjų kvalifikacijos vertinimas

Pagrindiniai tiekėjų kvalifikacijos vertinimo rodikliai (kriterijai) nustatyti LR viešųjų pirkimų įstatymo 29 straipsnyje: bankrutavęs, nemokus, nesumokėjęs mokesčių įmoku, neturintis reikalingų licencijų ar leidimų, padaręs profesinį pažeidimą ar neįvykęs įsipareigojimų, susijusių su socialinio draudimo įmoku mokėjimu viešojo pirkimo konkurso kandidatas negali dalyvauti viešajame pirkime. Atitinkamus dokumentus, patvirtinančius tiekėjo atitikimą šiuos rodiklius, tiekėjas privalo pateikti viešojo pirkimo konkursui kartu su pasiūlymu. 31 bei 32 įstatymo straipsniai nustato galimybę pačioms perkančiosioms organizacijoms pareikalauti atitinkamų dokumentų iš viešojo pirkimo konkurso dalyvių dėl ekonominės bei finansinės būklės ir techninio pajėgumo, o tai ir sudaro kvalifikacijos vertinimo rodiklių esmę.

Gali kilti klausimas, ar kai kuriais atvejais leidimas institucijai reikalauti iš galimo tiekėjo „finansinio pajėgumo“ dokumentų nėra disk-

riminacinio pobūdžio, nes perkančiosios organizacijos gali nustatyti, tarkime, kvalifikacijos tobulinimo paslaugas teikiančioms įmonėms tokius reikalavimus: tiekėjas privalo per paskutinius kalendorinius metus būti įvykdęs kvalifikacijos tobulinimo paslaugų sutartį, kurios vertė ne mažesnė kaip 3 mln. 500 tūkstančių litų. Ar toks reikalavimas nėra diskriminacinis? Ar negali būti, kad konkursas vykdomas neskaidriai, t. y. perkančioji organizacija yra iš anksto „numačiusi“ tiekėją, kuris atitiks šį reikalavimą, ir jis įtraukiamas į kriterijus, siekiant pašalinti galimus konkurentus? Kai kuriais atvejais, jeigu tiekėjas, dalyvaujantis viešojo pirkimo konkurse, turi pagrįstą pagrindą manyti, kad techniniai rodikliai yra diskriminacinio pobūdžio, jis gali kreiptis į perkančiąją organizaciją, reikalauti paaiškinimų, o blogiausiu atveju – kreiptis į teismą ir stabdyti viešųjų pirkimų procedūras.

Kaip nustatyta Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės direktoriaus 2003 m. spalio 20 d. įsakymo Nr. 1S-100 „Dėl tiekėjų kvalifikacijos vertinimo metodinių rekomendacijų patvirtinimo“ metodinėse rekomendacijose, kvalifikacijos vertinimo procesą gali sudaryti dvi skirtingos procedūros: tikrinimas, ar tiekėjas atitinka pirkimo dokumentuose nurodytus teisinius, finansinius, ekonominius ir techninius reikalavimus, ir tiekėjų kvalifikacijos palyginimas tarpusavyje¹¹.

Tiekėjų kvalifikacijos vertinimo rodikliai gali būti šie: teisė verstis atitinkama ūkine veikla; ekonominė ir finansinė būklė; gamybiniai-techniniai gebėjimai; jie vertinami palyginus tiekėjų kvalifikaciją¹². Taip pat šie rodikliai gali būti skaidomi į siauresnius. Vertinant tiekėjo teisę verstis tam tikra ūkine veikla, vertinimo rodikliai gali būti¹³: ar tiekėjas yra bankrutavęs, likviduojamas, su kreditoriais yra sudaręs taikos sutartį, sustabdęs ar apribojęs savo veiklą; ar jam iškelta bankroto byla arba bankroto procesas vykdomas ne teismo tvarka, siekiama priverstinio likvidavimo procedūros ar susitarimo su kreditoriais; ar tiekėjas teismo yra pripažintas kaltu už teisės pažeidimus profesinėje veikloje; ar yra padaręs profesinį pažeidimą, įrodomą priemonėmis, kurias perkančioji organizacija gali pagrįsti; ar nėra įvykdęs įsipareigojimų, susijusių su socialinio draudimo įmoku mokėjimu; ar nėra įvykdęs įsipareigojimų,

¹¹ Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsakymas Nr. 1S-100 „Dėl tiekėjų kvalifikacijos vertinimo metodinių rekomendacijų patvirtinimo“, p. 5. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 103-4623.

¹² Ten pat, p. 7.

¹³ Ten pat, p. 16.

susijusių su mokesčių mokėjimu; ar apie nustatytų reikalavimų atitikimą yra pateikęs melagingą informaciją, įrodomą priemonėmis, kurias perkanchioji organizacija gali pagrįsti, arba informacijos iš viso nepateikęs; ar neturi sutarčiai vykdyti privalomų atestatų, licencijų, leidimų, verslo liudijimų ar kitų dokumentų; ar tiekėjo vykdomos veiklos pobūdis neatitinka pirkimo objekto specifikos.

Nagrinėjant tiekėjų ekonominę ir finansinę būklę, naudojamosi toliais viešųjų pirkimų rodikliais¹⁴: vidutinė metinė bendroji apyvarta per pastaruosius 3 metus arba per laiką nuo tiekėjo įregistravimo dienos; vidutinė metinė apyvarta, susijusi su pirkimo objektu per pastaruosius 3 metus arba per laiką nuo tiekėjo įregistravimo dienos; vidutinė metinė atliktų darbų / paslaugų apimtis per pastaruosius 3 metus arba per laiką nuo tiekėjo įregistravimo dienos; metinis grynasis pelnas per pastaruosius 3 metus arba per laiką nuo tiekėjo įregistravimo dienos; kritinio likvidumo koeficientas – tiekėjo trumpalaikio finansinio stabilumo rodiklis (Kriterijus išreiškiamas kaip trumpalaikio turto ir atsargų skirtumo santykis su trumpalaikiais įsipareigojimais; bendrojo likvidumo koeficientas – tiekėjo mokumo rodiklis. Kriterijus išreiškia ilgalaikį finansinį stabilumą; išreiškiamas kaip įmonės nuosavo kapitalo santykis su visais įsipareigojimais).

Vertinant tiekėjo techninį bei gamybinį pajėgumą naudojami šie viešųjų pirkimų rodikliai¹⁵: tiekėjo per pastaruosius 3 metus arba per laiką nuo tiekėjo registravimo dienos įvykdytų sutarčių, kurios yra susijusios su pirkimo objektu ir kurių kiekvienos vertė yra ne mažesnė kaip 0,7 pirkimo objekto vertės, skaičius; tiekėjo techninės galimybės; tiekėjo vadovaujančiųjų darbuotojų ir asmenų, atsakingų už sutarties vykdymą, kvalifikacija; įrodymas, kad tiekėjas sugeba tiekti prekes, kurios atitinka kokybės ir techninius reikalavimus; tiekėjo galimybės užtikrinti reikalaujamą kokybę; tiekėjo galimybės užtikrinti aplinkos apsaugą.

Skelbiant viešojo pirkimo konkursą paprastai kvalifikaciniai reikalavimai yra pateikiami lentelėje, kartu su reikalavimais nurodant, kokius dokumentus privalo pateikti konkurse dalyvaujantis tiekėjas.

¹⁴ Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsakymas Nr. 1S-100 „Dėl tiekėjų kvalifikacijos vertinimo metodinių rekomendacijų patvirtinimo“, p. 17.

¹⁵ Ten pat, p. 18.

18 lentelė. Kvalifikaciniai reikalavimai skelbiant viešojo pirkimo konkursą

<i>Eil. Nr.</i>	<i>Kvalifikaciniai reikalavimai</i>	<i>Kvalifikacinius reikalavimus įrodantys dokumentai</i>
1.	Tiekėjas yra registruotas įstatymų nustatyta tvarka	Įmonės registravimo pažymėjimo kopija; piliečio paso ar asmens tapatybės kortelės kopija (fiziniai asmenys)
2.	Tiekėjas yra įvykęs įsipareigojimus, susijusius su mokesčių mokėjimu pagal šalies, kurioje jis registruotas, įstatymus	Valstybinės mokesčių inspekcijos pažyma (originalas arba tinkamai patvirtinta kopija) apie atsiskaitymą su valstybės, savivaldybių biudžetais ir valstybės pinigų fondais, išduota ne anksčiau kaip prieš 30 dienų iki pasiūlymo pateikimo termino dienos
3.	Tiekėjas yra įvykęs įsipareigojimus, susijusius su socialinio draudimo įmokų mokėjimu pagal šalies, kurioje jis registruotas, įstatymus	Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos pažyma (originalas arba tinkamai patvirtinta kopija) apie išsiskolinimų nebuvimą VSDFV biudžetui, išduota ne anksčiau kaip prieš 30 dienų iki pasiūlymo pateikimo termino dienos
4.	Tiekėjas turi teisę verstis ta ūkine veikla, kuri reikalinga pirkimo sutarčiai vykdyti	Tiekėjo įstatų ar kito dokumento kopijos, įrodančios, kad tiekėjo vykdoma veikla yra susijusi su pirkimo objektu, atitinka reikalaujamą konkurso dokumentuose kvalifikaciją ir tai, kad tiekėjas galės įvykdyti sutartį; individualios veiklos vykdymo pažymos arba verslo liudijimo kopijos (fiziniai asmenys)

Taigi perkančioji organizacija, paskelbusi viešojo pirkimo konkursą, privalo išsiaiškinti, ar tiekėjas yra kompetentingas, patikimas ir pajėgus įvykdyti pirkimo sąlygas, todėl pirkimo dokumentuose nustatomi minimalūs dalyvių kvalifikacijos reikalavimai. Kvalifikacinius kriterijus sudaro finansiniai, ekonominiai ir techniniai reikalavimai. Riboto konkurso atveju kvalifikaciniai kriterijai lemia, kurie kandidatai bus pakviesti teikti pasiūlymus. Atviro konkurso procedūroje šie kriterijai taikomi atskirti minimalius reikalavimus atitinkančius tiekėjus nuo minimalių reikalavimų neatitinkančių tiekėjų. Formuluojuant kvalifikacinius ir atrankos kriterijus svarbu, kad būtų užtikrinta atvira, reali ir sąžininga konkurencija ir būtų išvengta bet kokios galimų tiekėjų diskriminacijos.

Viešųjų pirkimų sutarčių trukmės rodikliai

Paskelbusi viešojo pirkimo konkursą ir gavusi pasiūlymus, perkančioji organizacija turi sąžiningomis ir skaidriomis priemonėmis atrinkti tiekėją, t. y. viešojo pirkimo konkurso laimėtoją. Perkančiosios institucijos ar organizacijos viešojo pirkimo sutarties pasirašymas su konkursą laimėjusiu tiekėju yra svarbus viešojo pirkimo proceso etapas. Perkančioji organizacija gali numatyti, kad tiekėjas, nustatytu laiku neatvykęs sudaryti (pasirašyti) pirkimo sutarties, išbraukiamas iš galimų tiekėjų sąrašų ir sutartį siūloma sudaryti tiekėjui, kuris laimėtojų eilėje buvo antras.

Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas reglamentuoja viešojo pirkimo sutarties pasirašymo formą ir procedūras. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 8 d. direktoriaus įsakymas Nr. 33 „Dėl metodinių rekomendacijų dėl viešųjų pirkimų sutarčių trukmės patvirtinimo“ reglamentuoja viešųjų pirkimų sutarčių ir jų trukmės rodiklius. Rekomendacijos sudarytos tam, kad institucijos ar organizacijos, organizuojančios viešuosius pirkimus, su tiekėjais sudarytų pagrįstos trukmės viešojo pirkimo sutartis.

Kai nustatoma sutarčių trukmė, reikia įvertinti tai, kad sudarant trumpalaikes pirkimo sutartis gali atsirasti poreikis dažnai rengti pirkimo procedūras. Tai didina pirkimų organizavimo sąnaudas ir mažina pirkimų efektyvumą. Ilgalaikės pirkimo sutartys gali sudaryti sąlygas atsirasti rinkoje monopolistams, kartu riboti konkurenciją ir stabdyti rinkos plėtrą, taip pat jos susijusios su didesne perkančiosios organizacijos ir tiekėjo rizika dėl galimo rinkos kainų pasikeitimo sutarties vykdymo laikotarpiu. Prognozuojamas rinkos kainų augimas gali skatinti tiekėjus pasiūlymuose nurodyti aukštesnes kainas. Pirkimo sutarties vykdymo laikotarpiu rinkos kainoms sumažėjus, perkančiosios organizacijos mokama kaina gali tapti nepateisinamai aukšta [Rumšienė, 2006].

Pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 8 d. direktoriaus įsakymą Nr. 33 „Dėl metodinių rekomendacijų dėl viešųjų pirkimų sutarčių trukmės patvirtinimo“ pagrindiniai viešųjų pirkimų sutarčių trukmės rodikliai gali būti trijų rūšių: sudaromos vienkartinės (konkreto termino), pasikartojančios ar nuolatinės (kai nėra nustatoma

sutarties trukmė) sutartys. Viešųjų pirkimų sutarčių trukmės rodikliai yra šie: poreikio pobūdžio ir pirkimo objekto ypatumai; finansavimo šaltiniai ir galimybės užtikrinti finansavimą; realios tiekėjų galimybės įvykdyti sutartis nustatytu terminu. Paprastai sutarties trukmė nustatoma jau viešųjų pirkimų planavimo etape ir nurodoma perkančiosios organizacijos viešojo pirkimo dokumentuose.

Rekomenduojama, kad sudaromos pirkimo sutarties trukmė nebūtų didesnė už užtikrinto finansavimo laikotarpį. Sudarant ilgesnės trukmės sutartį, užtikrinto finansavimo laikotarpiui sudaroma pagrindinė, o numatomo finansavimo laikotarpiui – preliminarioji pirkimo sutartis. Kaip nurodoma Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės direktoriaus įsakymo Nr. 33 „Dėl metodinių rekomendacijų dėl viešųjų pirkimų sutarčių trukmės patvirtinimo“ 27 p., preliminarią pirkimo sutartimi laikomas šalių susitarimas, pagal kuri jame aptartomis sąlygomis šalys įsipareigoja ateityje sudaryti kitą – pagrindinę – sutartį. Preliminarioji pirkimo sutartis sudaroma remiantis Lietuvos Respublikos civilinio kodekso normomis.

Taigi, sudarant viešojo pirkimo sutartis, svarbu atsižvelgti į visus tris sutarčių trukmės rodiklius, t. y. įvertinti perkančiosios organizacijos poreikio pobūdį, finansavimo šaltinius, galimybes ir realias tiekėjų galimybes įvykdyti sutartį laiku [Trepte, 2007].

Santrauka

1. Skiriamos keturios viešojo pirkimo rodiklių grupės: ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo, techninių reikalavimų, tiekėjų kvalifikacijos ir sutarčių trukmės vertinimo rodikliai.

2. Ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo rodiklis vertinamas atsižvelgiant į pasiūlyme nurodomą kainą ir kitus perkančiosios organizacijos pasirinktus kriterijus (kokybė, techniniai privalumai, estetiškos ir funkcinės charakteristikos, aplinkosaugos charakteristikos, eksploataavimo išlaidos, efektyvumas, garantinis aptarnavimas ir techninė pagalba, pristatymo data, pristatymo laikotarpis arba užbaigimo laikotarpis ir pan.).

3. Techninių reikalavimų rodikliai apibūdina perkamų prekių, paslaugų ar darbų savybes. Pagrindiniai tiekėjų kvalifikacijos vertinimo

rodikliai yra trys: teisė verstis atitinkama ūkine veikla, ekonominė ir finansinė tiekėjo būklė bei gamybiniai ir techniniai tiekėjo gebėjimai.

4. Viešųjų pirkimų sutarčių trukmės rodikliai yra šie: poreikio pobūdžio ir pirkimo objekto ypatumai, finansavimo šaltiniai ir galimybės jį užtikrinti, realios tiekėjų galimybės įvykdyti sutartis nustatytu terminu.

???

Kontroliniai klausimai

1. Kaip apibūdintumėte viešųjų pirkimų procedūrą?
2. Kokios yra viešojo pirkimo rodiklių grupės?
3. Kaip apibūdintumėte ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo rodiklį?
4. Kokie gali būti techninių reikalavimų rodikliai?
5. Kokie gali būti viešųjų pirkimų sutarčių trukmės rodikliai?



Literatūra

1. Ambrazevičienė, R. Viešųjų pirkimų valstybinio reguliavimo politikos raida Lietuvoje. *Jurisprudencija: mokslo darbai*. 2004, 59(51), p. 105–113.
2. Bovis, Ch. *Public Procurement in the European Union*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2005, p. 289.
3. *Centrinės perkančiosios organizacijos elektroninis katalogas*. Viešųjų pirkimų centralizavimas pasiteisino. <<https://www.cpo.lt/naujienos/viesuju-pirkimu-centralizavimas-pasiteisino.html>>.
4. *Centrinės perkančiosios organizacijos naujienos*. <<https://www.cpo.lt/naujienos/oficialiai-atidarytas-cpo-elektroninis-katalogas.html>>.
5. *Centrinė projektų valdymo agentūra. Bandomasis projektas*. <<http://www.cpva.lt/index.php?-1306099721>>.
6. *Centrinis viešųjų pirkimų portalas. Apie portalą*. <<http://cvpp.lt/lt/folder/118/document84>>.
7. Kostkevičius, G. Pareigos būti perkančiąja organizacija teisinis reglamentavimas viešųjų pirkimų teisėje. *Justitia*. 2005, Nr. 3(57), p. 30–37.
8. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 74-2262.
9. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriaus įsakymas Nr. V-26 „Dėl valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 20-790.

10. Lietuvos Respublikos viešojo pirkimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1996, Nr. 84-2000.
11. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 56-1809.
12. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 4-102.
13. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 118-5296.
14. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 4-102.
15. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo 2, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 27, 28, 30, 31, 33, 38, 39, 41, 51, 57, 58, 70, 72, 75, 79, 81, 93, 95, 98, 100 straipsnių, IV skyriaus, 1 ir 2 priedėlių ir priedo pakeitimo ir papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 81-3179.
16. *Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės*. Seminarai. <<http://www.vpt.lt/rtmp8/dtd/index.php?pid=1192087805&lan=LT>>.
17. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės direktoriaus įsakymas Nr. 33 „Dėl metodinių rekomendacijų dėl viešųjų pirkimų sutarčių trukmės patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 39-1459.
18. Rumšienė, G. Viešųjų pirkimų principai ir jų taikymas praktikoje. *Juristas*. 2006, Nr. 11(38), p. 17–22.
19. Soloveičikas, D. ir kt. *Lietuvos viešųjų pirkimų sistemos tobulinimo ir plėtros strategija: studija*. Užsakovė Lietuvos Respublikos ūkio ministerija. <<http://www.ukmin.lt/lt/strategija/doc08/VPI-strategija.doc>>.
20. *Tarptautinis viešųjų pirkimų portalas*. <<http://www.opic.com/templates/MainPage2.aspx?id=1746&epslanguage=LT>>
21. Trepte, P. *Public Procurement in the EU: a Practitioner's Guide*. Oxford New York (N.Y.): Oxford University Press, 2007, p. 704.
22. Viešieji pirkimai. *Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės informacinis biuletenis*. 2004 m. balandis, Nr. 2(11). <<http://www.vpt.lt/admin/uploaded/Biuletenisx2x11.pdf>>.
23. Viešieji pirkimai. *Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės informacinis biuletenis*. 2004 m. liepa, Nr. 3(12). <<http://www.vpt.lt/admin/uploaded/Biuletenisx3x12.pdf>>.
24. Viešieji pirkimai. *Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės informacinis biuletenis*. 2005 m. liepa, Nr. 3(16). <<http://www.vpt.lt/admin/uploaded/Biuletenisx5x3.pdf>>.
25. Viešieji pirkimai. *Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės informacinis biuletenis*. 2006 m. balandis, Nr. 2(19). <<http://www.vpt.lt/admin/uploaded/2IB2006.pdf>>.

26. Viešieji pirkimai. *Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės informacinis biuletenis*. 2006 m. spalio, Nr. 4(21). <<http://www.vpt.lt/admin/uploaded/4IB2006.pdf>>.
27. Viešieji pirkimai. *Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės informacinis biuletenis*. 2007 m. sausio, Nr. 1(22). <<http://www.vpt.lt/admin/uploaded/IB1.pdf>>.
28. Viešieji pirkimai. *Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės informacinis biuletenis*. 2007 m. spalio, Nr. 4(25). <<http://www.vpt.lt/admin/uploaded/IB200704.pdf>>.
29. Viešieji pirkimai. *Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės informacinis biuletenis*. 2008 m. balandis, Nr. 2(27). <http://www.vpt.lt/admin/uploaded/IB2008_02.pdf>.
30. Viešieji pirkimai. *Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės informacinis biuletenis*. 2008 m. liepa, Nr. 3(28). <http://www.vpt.lt/admin/uploaded/IB2008_03.doc>.
31. Viešųjų pirkimų įstatymo 2, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 27, 28, 30, 31, 33, 38, 39, 41, 51, 57, 58, 70, 72, 75, 79, 81, 93, 95, 98, 100 straipsnių, IV skyriaus, 2 priedėlio ir priedo pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto (XP-2972) aiškinamasis raštas. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=317339>.
32. Viešųjų pirkimų įstatymo 2, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 27, 28, 30, 31, 33, 38, 39, 41, 51, 57, 58, 70, 72, 75, 79, 81, 93, 95, 98, 100 straipsnių, IV skyriaus, 2 priedėlio ir priedo pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas Nr. XP-2972. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=317337&p_query=&p_tr2>.
33. *Viešųjų pirkimų peržiūros ir priemonių sistemos Europos Sąjungoje*. <[http://www.oecd.org/olis/2007doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/dfd3e6fbc84b4ea0c12572b50051d5c9/\\$FILE/JT03225206.PDF](http://www.oecd.org/olis/2007doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/dfd3e6fbc84b4ea0c12572b50051d5c9/$FILE/JT03225206.PDF)>.
34. *Viešųjų pirkimų tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės. Informacija apie 2007 metų viešuosius pirkimus*. <<http://www.vpt.lt/rtmp8/dtd/index.php?pid=1207549997&cid=1206689680&sid=2&lan=LT>>.
35. Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės direktoriaus įsakymas Nr. 1S-25 „Dėl ekonomiškai naudingiausio pasiūlymo vertinimo kriterijų nustatymo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 22-948.
36. Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės direktoriaus įsakymas Nr. 90 „Dėl pirkimo dokumentuose pateikiamų techninių reikalavimų rengimo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 87-2688.
37. Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės direktoriaus 2003 m. vasario 26 d. įsakymas Nr. 1S-25 „Dėl ekonomiškai naudin-

- giausio pasiūlymo vertinimo kriterijų nustatymo metodikos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 22-948.
38. Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės direktoriaus 2006 m. vasario 2 d. įsakymas Nr. 1S-10 „Dėl Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės direktoriaus 2003 m. vasario 25 d. įsakymo Nr. 1S-21 „Dėl viešojo pirkimo–pardavimo sutarčių kainodaros nustatymo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“. <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=270464&p_query=&p_tr2>.
 39. Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės direktoriaus 2007 m. liepos 8 d. įsakymas „Dėl Tarnybos direktoriaus 2003 m. spalio 20 d. įsakymo Nr. 1S-100 „Dėl tiekėjų kvalifikacijos vertinimo metodinių rekomendacijų patvirtinimo“ pakeitimo“. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 66-2595.
 40. Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės direktoriaus 2008 m. vasario 29 d. įsakymu Nr. 1S-14 patvirtintas Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008–2010 metų strateginis veiklos planas.
 41. Viešųjų pirkimų tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 metų veiklos ataskaita. <http://www.vpt.lt/admin/uploaded/VPTveiklos_ataskaita2007.pdf>.

VII skyrius

Viešojo sektoriaus modernizavimas

1. Viešojo ir privataus sektorių partnerystė

Viešojo sektoriaus institucijos daugelyje šalių, sprendamos, kaip teikti viešąsias paslaugas ir užtikrinti reikalingą viešosioms paslaugoms teikti infrastruktūrą, vis dažniau pasirenka **viešojo ir privataus sektorių partnerystę** (*angl. Public - Private Partnership*). Viešojo ir privataus sektorių partnerystė yra alternatyva ir tradiciniam viešųjų paslaugų organizavimui viešajame sektoriuje, ir viešiesiems pirkimams, ir privatizavimui, kuriam būdinga tai, jog viešosios nuosavybės teisės bei teisės teikti kokias nors paslaugas perleidžiamos privačiam sektoriui. **Viešojo ir privataus sektorių partnerystė užtikrina, kad privatūs investuotojai tam tikrą laikotarpį galėtų naudotis viešuoju turtu, tačiau šio turto nuosavybės teisės išsaugotų viešojo sektoriaus institucijos.**

Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektai įgyvendinami tiesiant kelius, statant tiltus, kitus visuomenei reikšmingus statinius, reikalaujančius didelių investicijų. Panaudojant privataus sektoriaus išteklius, statomos ir remontuojamos ligoninės, mokyklos, oro uostai, autobusų ir geležinkelio stotys, elektrinės, kalėjimai, valdžios institucijų pastatai. Pasitelkus viešojo ir privataus sektorių partnerystės schemą, per tvarkomi vandens ir šilumos ūkiai.

Galima pateikti daug pavyzdžių, kai įgyvendinta partnerystė tarp viešojo ir privataus sektorių padėjo pagerinti teikiamų viešųjų paslaugų kokybę, sumažinti viešųjų paslaugų teikimo sąnaudas [Price Waterhouse Coopers, 2002; The National Council for Public-Private Partnerships, 2002]. Populiarėjantis privataus kapitalo panaudojimas viešajame sektoriuje leidžia kalbėti apie šios alternatyvos tradiciniams viešųjų paslaugų teikimo būdams teikiamą naudą. E. S. Savas nurodo tokius viešojo ir privataus sektorių partnerystės privalumus:

- 1) siekiant prisitaikyti prie didėjančio gyventojų skaičiaus, griežtesnio reguliavimo, atnaujinamos infrastruktūros sistemos, pritraukiamos investicijos ir skatinama ūkio plėtra;

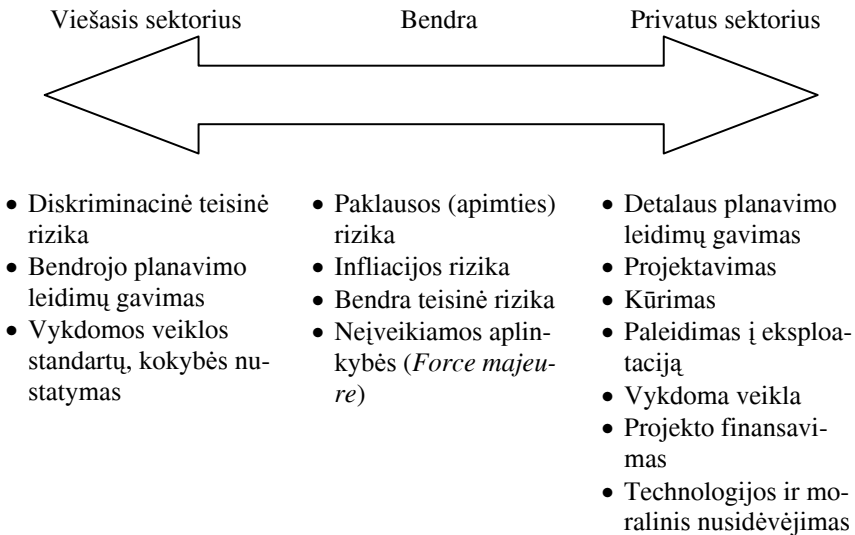
- 2) minimizuojamos naujos infrastruktūros sąnaudos ir jų poveikis gyventojams;
- 3) iš pajamų, gaunamų įmonėms sumokėjus koncesijos mokesčius, pritraukiamas kapitalas kitiems projektams [Savas, 2000, p. 239].

Vienas iš argumentų, kodėl viešojo ir privataus sektorių partnerystė yra pranašesnė už tradicinius viešųjų paslaugų teikimo būdus, yra tas, jog viešojo ir privataus sektorių partnerystė suteikia galimybes paskirstyti riziką tarp viešojo ir privataus sektorių. Viešasis ir privatus sektoriai, dirbdami kartu, susiduria su rizika, kurią būtina valdyti, nes tik rizikos nustatymas, įvertinimas ir realistinis paskirstymas, rizikos mažinimo priemonių numatymas bei rizikos stebėjimas ir kontrolė užtikrina partnerystės projektų veiklą. Rizikos klasifikacijų yra daugybė, nes nustatant visą galimą riziką, susiduriama su labai įvairiomis rizikos kategorijomis. Ypatingas dėmesys skiriamas politinei, pajamų, privataus partnerio pasirinkimo, komercinei, techninei, aplinkos / archeologinei, valdymo, paklausos, užsienio valiutos, nematomų trūkumų ir visuomenės palankumo rizikoms. Privataus ir viešojo sektorių partnerystė duoda didesnę naudą, jei rizika paskirstoma toms šalims, kurios geriausiai sugeba ją valdyti. Optimalus rizikos paskirstymas skatina riziką prisiimti protingai ir tinkamai derinti įvairias jos kategorijas [Fayard, 1999]. 18 pav. pavaizduotas viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektams būdingas rizikos paskirstymas.

Viešojo ir privataus sektorių partnerystė yra kompleksinė veikla, kur kiekvieno sėkmingo projekto pagrindas – supratimas, kad rizika turi būti paskirstoma toms šalims, kurios geriausiai geba ją valdyti mažiausiomis sąnaudomis [European Commission Directorate, 2003].

Vis dėlto įgyvendinami viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektai susilaukia ir oponentų kritikos. Viešojo ir privataus sektorių partnerystei priešinasi profesinės sąjungos, teigdamos, jog privataus kapitalo atėjimas į viešąjį sektorių didina nedarbą. Kiti kritikai iš principo nusistatę prieš privataus kapitalo, kurio pagrindinis tikslas yra pelnas, atėjimą į viešąjį sektorių. Jų požiūriu, pelno siekimo motyvas iškreipia viešojo sektoriaus kaip viešojo intereso įgyvendinimo srities esmę. Be to, teigiama, kad viešosios valdžios institucijos, viešąją nuosavybę perdavusios valdyti privačiam kapitalui, praranda šios nuosavybės kontrolę, privačios įmonės būna neatskaitingos ir dėl didesnio pelno paaukvoja viešųjų paslaugų kokybę [The National Council for Public-Private Partnerships, 2002]. Privatus sektorius, mažindamas išlaidas žaliavoms,

darbo apmokėjimui, pridėtines išlaidas, susijusias su energijos, įrengimų naudojimo ir kitomis netiesioginėmis išlaidomis, pradeda teikti blogesnės kokybės viešąsias paslaugas, didina mokesčius už viešosios infrastruktūros ir paslaugų sektorių plėtrą. Taip pat kai kurie viešojo ir privataus sektorių partnerystės tyrinėtojai pateikia argumentą, kad viešojo ir privataus sektorių partnerystė yra brangiau kainuojanti alternatyva nei tradicinis viešųjų paslaugų teikimas viešajame sektoriuje, nes investuoti ketinančioms privačioms bendrovėms bankai suteikia paskolas su didesnėmis palūkanomis nei besiskolinančioms viešojo sektoriaus institucijoms [Wilson, 2002, p. 3].



18 pav. Rizikos paskirstymas

Kai kurie viešojo ir privataus sektorių partnerystės atžvilgiu kritiški argumentai yra nesunkiai atremiami, į kitus verta išsiklausyti, tačiau geriausiai viešojo ir privataus sektorių partnerystės naudą patvirtina sėkmingai įgyvendinti tokios partnerystės projektai. Be abejonės, kritikų pozicijas sustiprina viešojo ir privataus sektorių partnerystės nesėkmės, nors jas paprastai nulemia klaidos, padarytos pasirenkant viešųjų pa-

slaugų bei infrastruktūros plėtojimo formą ir valdant projektą. Kad būtų galima tokių klaidų išvengti ir geriau išnaudoti viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybes, toliau šiame straipsnyje sieksime tiek teoriškai pagrįsti argumentus dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės pasirinkimo, tiek pasimokyti iš kitų šalių patirties įgyvendinant šias viešųjų paslaugų teikimo alternatyvas ir padarytų klaidų.

Viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo alternatyvos

Detaliau aptarsime įvairius viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo būdus, kad išryškėtų viešojo ir privataus sektorių partnerystės specifika. Viešosios valdžios institucijos, spręsdamos, kaip turėtų būti teikiamos viešosios paslaugos ir plėtojama viešųjų paslaugų infrastruktūra, gali rinktis iš daugelio alternatyvų. E. S. Savas [2000, p. 241] alternatyvias viešųjų paslaugų teikimo ir viešųjų paslaugų infrastruktūros organizavimo formas išdėsto viešumo ir privatumo skalėje. Kaip ši skalė galėtų būti aprašyta?

Kairėje šios skalės pusėje nurodomos tradicinės viešųjų paslaugų teikimo formos, tokios kaip *viešasis departamentas* ir *viešoji įmonė*, kurioms būdinga visa viešojo sektoriaus atsakomybė dėl viešųjų paslaugų teikimo organizavimo. *Viešojo departamento* formos pavyzdžiais galėtų būti savivaldybių padaliniai, atsakingi už komunalinį ūkį, švietimą ar sveikatos priežiūrą. *Viešoji įmonė* skiriasi nuo *viešojo departamento* didesniu savarankiškumo laipsniu, šią viešųjų paslaugų teikimo formą atitinkančios valstybinės ir savivaldybių įmonės turi vadybinę ir finansinę autonomiją, teisinį įmonės statusą, jų nuosavybė yra atskirta nuo valdymo. Viešosios įmonės teikia mokamas paslaugas, jų veiklos sąnaudos yra padengiamos iš vartotojų mokesčių. Daugelyje šalių viešosios įmonės teikia elektros energijos, vandens, transporto, telekomunikacijų ir kitas paslaugas, nors pastaraisiais dešimtmečiais vis daugiau tokių įmonių yra privatizuojamos arba jos pertvarkomos panaudojant įvairias viešojo ir privataus sektorių partnerystės schemas.

Arčiau centro kairėje skalės pusėje matome kitą viešųjų paslaugų teikimo formą, pavadintą *paslaugų sutartimi*, nors taip pat būtų tikslu šią formą pavadinti viešaisiais pirkimais. Viešojo sektoriaus institucijos,

sudariusios viešųjų pirkimų sutartis su privačiomis bendrovėmis, perka iš šių bendrovių įvairias prekes, viešąsias paslaugas ar darbus. Viešųjų paslaugų, teikiamų šiuo būdu, pavyzdžiai galėtų būti bilietų tikrinimo, maitinimo geležinkelio stotyse, sniego valymo keliuose organizavimas, pastatų statymas ir remontas. *Paslaugų sutarties* atveju viešojo sektoriaus institucijų kompetencija lieka valdymas ir sistemos išlaikymas, joms tenka ir visa komercinė rizika. Viešojo sektoriaus institucijos atsiškai su sutarčių partneriais mokėdamos sutartyse nustatytus mokesčius, kurie priklauso nuo laiko, per kurį yra teikiamos paslaugos, paslaugų apimtys, paslaugų teikimo sąnaudų. Paprastai paslaugų sutartys sudaromos trumpesniam nei penkerių metų laikotarpiui.

Nuo skalės centro į dešinę pateikiamos tos viešųjų paslaugų teikimo formos, kurias mes jau apibrėžėme kaip viešojo ir privataus sektorių partnerystę. Viena iš tokių formų yra *nuoma ir valdymas*. *Nuomos ir valdymo* atveju privatūs partneriai valdo viešąjį turtą ir juo naudojami pagal su viešojo sektoriaus institucijomis sudarytas valdymo sutartis. Šios sutartys daug kuo panašios į paslaugų sutartis, tačiau pagrindinis skirtumas yra tas, jog valdymo sutartys numato visą privačių partnerių atsakomybę už sistemos valdymą ir išlaikymą.

Taip pat savotiška viešojo ir privataus sektorių partnerystės forma galima vadinti ir *kooperatyvus*, nors šiuo atveju viešojo sektoriaus institucijos atsakomybę už viešųjų paslaugų teikimą perduoda ne privačioms bendrovėms, bet savanoriškoms ne pelno organizacijoms. Pavyzdžiui, kaimo gyventojų kooperatyvai tokiose šalyse kaip Jungtinės Valstijos, Kanada ir Suomija yra atsakingi už vietines telefono sistemas, Kenijoje, Indijoje ir Kinijoje vandens vartotojų asociacijos atlieka drėkinimo darbus. Lietuvoje kooperatyvais turbūt būtų galima vadinti namų savininkų bendrijas, kurios rūpinasi namų gyventojų būsto priežiūra. Kooperatyvai paprastai išsilaiko iš savo narių mokestinių įnašų, darbams atlikti neretai pasitelkia savanorius.

Kita viešojo ir privataus sektorių partnerystės forma yra *nuoma, statymas ir valdymas*. Privati bendrovė ilgam laikui išsinuomuoja turtą, kad į šį turtą investuotų ir jį valdytų. Bendrovė, kasmet mokėdama nuomos mokesčių, per nuomos laikotarpį atgauna investuotas lėšas. Išsaugoma viešoji šio turto nuosavybė. Pavyzdys galėtų būti Jungtinių Valstijų Stewarto oro uostas, kuris buvo išnuomotas britų kompanijai devyniasdešimt devyniems metams.

Statymas, perdavimas ir valdymas yra dar viena partnerystės schema. Privatus investuotojas finansuoja kokio nors objekto (pastato) statybą ir, pasibaigus statybos darbams, perduoda šį objektą viešojo sektoriaus institucijai. Tada toji viešojo sektoriaus institucija ilgam laikotarpiui išnuomoja šį naują statinį valdyti tam pačiam investuotojui, kuris jį eksploatuoja teikdamas kokias nors mokamas paslaugas. Dalyvaudamas partnerystėje pagal tokią schemą privatus partneris planuoja, kad ilgainiui investicijos atsipirks ir bus gautas pelnas.

Paminėtina ir tokia viešojo bei privataus sektorių partnerystės forma, kuri galėtų būti vadinama *priestato finansavimu*. Privatus investuotojas finansuoja priestato kokiam nors viešosios nuosavybės statiniui pastatymą, tada šiam investuotojui suteikiamos teisės valdyti šį statinį su priestatu, kol atsipirks investuotos lėšos ir bus gautas ribotas pelnas. Šiam laikotarpiui pasibaigus, privatus investuotojas gali išlikti priestato savininku.

Dešinėje viešumo ir privatumo skalės pusėje išsidėsto dvi viešojo ir privataus sektorių partnerystės formos – *pirkimas, statymas ir valdymas* bei *statymas, nuosavybė ir valdymas*. Šioms formoms būdingas plačiausias privataus sektoriaus dalyvavimas, teikiant viešąsias paslaugas ir plėtojant viešųjų paslaugų infrastruktūrą, jos yra artimiausios visiškam viešosios nuosavybės privatizavimui. Pagal *pirkimo, statymo ir valdymo* schemą viešosios nuosavybės objektas yra parduodamas privačiam partneriui, kuris investuoja į šio objekto atnaujinimą, išplėtimą ir kuris valdo jį pagal frančizės sutartį. Pagal *statymo, nuosavybės ir valdymo* schemą privatus investuotojas finansuoja kokio nors objekto (pastato) pastatymą, laiko jį savo nuosavybe ir eksploatuoja šį objektą neribotą laikotarpį pagal frančizės sutartį, o viešojo sektoriaus institucijos reguliuoja teikiamų paslaugų kainas ir veiklos procesus. Ilgalaikės nuosavybės teisės, kurios priklauso privačiam investuotojui, sukuria reikšmingas finansines paskatas investicijoms į tokį objektą. Šio modelio pavyzdžiai yra privatiūs mokami keliai Virdžinijoje ir Kalifornijoje, mokamas kelias Kinijoje, jungiantis Hong Kongą ir Makao su Guangzhou, naujasis Niujorko oro uosto terminalas ir tunelis po Lamanšo sąsiauriu [Savas, 2000, p. 245].

Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektai gali būti skirstomi ir pagal tai, kokio lygmens viešojo sektoriaus institucijos tuos projektus inicijuoja ir juose dalyvauja. Viešojo ir privataus sektorių partnerystė gali būti įgyvendinama valstybiniu lygiu, kai vienas iš projekto

partnerių yra valstybinė institucija, tarpvalstybiniu lygiu, kai viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektuose dalyvauja kelios valstybės (pvz., Europos tunelių statyba, kurioje nuo 1996 m. aktyviai dalyvauja įvairios Vakarų Europos šalys), ir vietos savivaldos lygiu, kai sutartis su privačiomis bendrovėmis sudaro savivaldybės.

Dar vienas svarbus požymis, kuris išskiria įvairias viešųjų paslaugų teikimo formas, yra viešųjų paslaugų teikimo ir viešųjų paslaugų infrastruktūros plėtojimo finansavimo būdas. Teikiamų viešųjų paslaugų ir infrastruktūros plėtojimo sąnaudas gali padengti arba viešojo sektoriaus institucijos – t. y. valstybinės institucijos, arba savivaldybės (tais atvejais, kai su privačiomis bendrovėmis sudaromos sutartys dėl paslaugų, prekių arba darbų pirkimų), arba vartotojai (tuomet, kai viešojo sektoriaus institucijos arba privatūs investuotojai, kurie perima viešosios nuosavybės objekto valdymą, renka mokesčius iš vartotojų už teikiamas paslaugas), arba privačios kompanijos (tada, kai šios moka nuomos mokesčius valstybinėms institucijoms ar savivaldybėms už galimybę naudotis viešuoju turtu ir investuoja į pastatų statybą bei atnaujinimą, technologijas ir kt.). Taip pat galimi ir įvairūs mišrūs atsiskaitymai.

Galima konstatuoti, kad viešosios valdžios institucijų sprendimus pasirinkti vienokią ar kitokią viešųjų paslaugų teikimo formą nulemia įvairūs veiksniai – teikiamų viešųjų paslaugų prigimtis, teisinė ir ekonominė aplinka, valdžios institucijų finansinė būklė, valdžioje esančių politinių partijų ideologinės nuostatos, įvairių visuomenės grupių požiūris. Taip pat pažymėtina, kad viešojo sektoriaus institucijos, kurios atsakingos už gyventojų aprūpinimą viešosiomis paslaugomis, pasieks gerų rezultatų tik tuomet, jei suformuluos aiškius tikslus ir priemones jiems įgyvendinti, pasirinks tinkamą viešųjų paslaugų teikimo būdą, viešųjų paslaugų teikimo sutartyse sieks subalansuoti viešuosius ir privačių partnerių interesus, numatys tinkamus atsiskaitymo ir sutarties įgyvendinimo kontrolės mechanizmus. Kad būtų galima sėkmingai įgyvendinti viešojo sektoriaus institucijų sprendimus dėl viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo, taip pat svarbus politinis ir visuomenės palaikymas.

Viešojo ir privataus sektorių partnerystės patirtis užsienio šalyse

Nors šiais laikais tiek užsienio šalyse, tiek Lietuvoje daug kalbama apie viešojo ir privataus sektorių partnerystę kaip apie naujovišką būdą viešųjų paslaugų infrastruktūrai plėtoti, pažymėtina, kad privataus kapitalo panaudojimas srityse, kurios tradiciškai priskiriamos viešajam sektoriui, nėra toks jau naujas dalykas. Kaip pažymima Nacionalinės viešojo ir privataus sektorių partnerystės tarybos parengtoje Baltojoje knygoje [The National Council for Public-Private Partnerships, 2002], viešojo ir privataus sektorių išteklių sujungimas viešiesiems poreikiams patenkinti buvo praktikuojamas nuo pat Jungtinių Amerikos Valstijų susikūrimo pradžios. Jungtinėse Amerikos Valstijose transporto, aprūpinimo vandeniu ir elektros energijos infrastruktūra buvo sukurta daugiausia pasitelkus privataus sektoriaus išteklius. Ši praktika iš esmės pasikeitė tik prezidentui Franklinui D. Ruzveltui paskelbus *Naujojo kurso* programą, kai krizės ištiktą ekonomiką valdžia ėmė gaivinti aktyvia viešojo sektoriaus veikla. Prancūzijoje viešojo ir privataus sektorių partnerystės modelis žinomas kaip *Concessions* ir *Societes d'Economie Mixties*. Koncesijų struktūros Prancūzijoje ilgą laiką buvo naudojamos tokiose srityse kaip aprūpinimas vandeniu [Economic and Social Council, 2002, p. 5].

Vis dėlto viešojo ir privataus sektorių partnerystės praktika paprastai siejama su XX a. devintojo dešimtmečio pradžioje daugelyje pasaulio šalių pradėtomis viešojo sektoriaus modernizavimo reformomis, kurioms apibūdinti prigijo 1991 m. Ch. Hudo (Ch. Hood) pasiūlytas *naujosios viešosios vadybos* terminas [Hood, 1991]. XX a. pabaigoje įvairios viešojo ir privataus sektorių partnerystės formos imtos plačiai taikyti daugelyje šalių, viešojo ir privataus sektorių partnerystė tapo politinės darbotvarkės objektu tokiose šalyse kaip Jungtinė Karalystė, Airija, Nyderlandai (Olandija), Australija. Britų vyriausybė 1992 m. savo Privačių finansų iniciatyvos (PFI) programa pradėjo vykdyti viešojo ir privataus sektorių partnerystės plėtros politiką, kuria buvo siekiama skatinti privačias investicijas į infrastruktūrą ir socialines paslaugas. Prie Iždo departamento buvo įsteigtas specialus padalinys, skirtas padėti viešojo sektoriaus institucijoms derėtis dėl PFI projektų. 1999-aisiais Nyderlandų finansų ministerijoje, siekiant geriau organizuoti Vyriausybės ben-

dradarbiavimą su privačiu sektoriumi, buvo sukurtas Viešojo ir privataus sektorių partnerystės direktoratas [Economic and Social Council, 2002, p. 5].

Kadangi Europos regionų raida yra netolygi, skirtinga ekonominė ir teisinė aplinka, pasireiškianti tiek Europos regionų, tiek ir atskirų šalių bei jų grupių mastu, kiekviena šalis, įgyvendindama viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektus, taiko skirtingus partnerystės veiklos modelius. Užsienio patirtis rodo, kad partnerystė užmezgama dviem būdais:

- partnerystė prasideda nuo nulio. Šis modelis būdingas Vakarų Europai, besivystančioms šalims. Šio modelio pagrindas dažniausiai būna Koncesijų įstatymas (pvz., Rumunijoje, Slovėnijoje viešojo ir privataus sektorių partnerystės veiklos modeliai vyksta sudarant koncesijų sutartis);
- naujų partnerystės modelių atsiradimas ekonominėje ir teisinėje aplinkoje. Šis būdas būdingas ekonomiškai išsivysčiusioms šalims (pvz., Jungtinėje Karalystėje įkurta privačių finansų iniciatyva (*Private Finance Initiative – PFI*), Vokietijoje prie Finansų ministerijos 1999 m. įkurtas viešojo ir privataus sektorių partnerystės direktoratas (*PPP directorate*) [Economic and Social Council, 2002, p. 5].

Kad geriau suvoktumėm galimą modelių įvairovę, panagrinėsime kelių šalių patirtį įgyvendinant viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektus.

Jungtinė Karalystė pirmauja Europoje pagal viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų skaičių ir jų piniginę vertę. Pavyzdžiui, 1999 m. 40 proc. visų Europos viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų buvo įgyvendinama Jungtinėje Karalystėje. Galima palyginti: Vokietijoje buvo vykdoma 8 proc. visų Europos viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų, Ispanijoje – 4 proc., Italijoje, Prancūzijoje ir Nyderlandų kartu paėmus – 9 proc.

Viešojo ir privataus sektorių partnerystė jau apie dešimtmetį plačiai taikoma tiek centrinės, tiek vietinės valdžios lygmeniu. 1992 m. Vyriausybė parengė Privačių finansų iniciatyvą [Duff, 1997, p. 201–202], o 1993 m. pabaigoje įkurta privataus kapitalo taryba, kurią 1997-aisiais patvirtino ir perregistravo naujoji leiboristų Vyriausybė. Ši Vyriausybė siekė pagreitinti viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutarčių pasi-

rašymo procesą. Buvo įsteigta JK Partnerystės kompanija, kurios tikslas – pagreitinti viešojo ir privataus sektorių partnerystės susitarimus, iš dalies perkant akcijas ir teikiant paskolas valdžios institucijoms. Privatių finansų iniciatyva ir viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektai Jungtinėje Karalystėje įgyvendinami tokiose srityse kaip naujos Vyriausybės IT programos, švietimas, ligoninių statymas, vandens keliai, kelių schemos, Londono metro pertvarkymas, kalėjimų valdymas, Gynybos ministerijos projektai. *Remiantis ekspertų skaičiavimais, per dešimtmetį, kai buvo pradėtas taikyti viešojo ir privataus sektorių partnerystės metodas, pasirašyta apie 600 viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų, į viešosios infrastruktūros ir paslaugų plėtrą pritraukta apie 200 mlrd. Lt privataus kapitalo investicijų.*

Tačiau buvo pareikšta abejonių dėl galutinių šių projektų sąnaudų ir naudos. Pavyzdžiui, Nacionalinė audito įstaiga sukritikavo pirmąjį didelį ligoninių plėtros projektą. Buvo nustatyta, kad nacionalinis sveikatos priežiūros trestas pervertino galimą šio projekto naudą. Užuo sutaupius 17 mln. svarų sterlingų, kaip planuota, buvo galima tikėtis sutaupyti tik apie 5 mln. svarų sterlingų [Financial Times, 1999 m. gegužės 19 d., p. 13]. Nacionalinė audito įstaiga taip pat sukritikavo pelnus, kuriuos iš kai kurių sandorių gavo privačios kompanijos [NAO, 1997–1998].

Airijoje privataus ir viešojo sektorių partnerystės procesus administruoja viešojo ir privataus sektorių partnerystės centrinis padalinys, kuris įkurtas Finansų departamente, viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės tarpdepartamentinės darbo grupės, viešoji / privati neoficiali konsultacinė grupė, infrastruktūros pakomitečio grupė. Partnerystės projektus remia Vyriausybė, socialiniai partneriai (profsąjungų, vartotojų gynimo organizacijų ir pan.). Šie projektai, kaip ir Anglijoje, įgyvendinami tokiose srityse kaip švietimas, transportas, atliekų tvarkymas, vandens ūkis, kalėjimų valdymas, valdžios įstaigų pastatų statymas. Galima paminėti tokius partnerystės pavyzdžius Airijoje – tai greitkelis Dublinas–Belfastas, Cork pietinis aplinkkelis, Ballymore vandens valymo įrenginiai [PricewaterhouseCoopers, 2002].

Prancūzija. Nors Prancūzija oficialiai nevykdo viešojo ir privataus sektorių partnerystės politikos, tačiau reikia pripažinti faktą, kad jau daugelį metų taikomas viešojo ir privataus sektorių partnerystės modelis, žinomas kaip *Concessions* ir *Societes d'Economie Mixties*. Prancūzijoje iki 1982-ųjų reformos aprūpinimo vandeniu srityje sutartys tarp savivaldos institucijų ir privatių įmonių buvo reglamentuojamos dekretais dėl

afermažų (6/7/1951, 17/03/1980) ir koncesijų (13/8/1947), dėl vandens higieninių sąlygų gerinimo (16/10/1981). 1982 m. įgyvendinta decentralizavimo reforma įnešė pokyčių reglamentuojant sutartis tarp viešojo ir privataus sektorių. Šis laikotarpis išsiskyrė sutarčių sudarymo laisve, palyginti menku sutarčių reglamentavimu. Nuo 1993-ųjų buvo priimtos taisyklės, nustatančios procedūrinius sutarčių sudarymo suvaržymus (Sapino, Barnier, Mazeau įstatymai). 2001 m. Prancūzijos merų asociacija pasiūlė nustatyti sutarčių sudarymo sąlygas, tarp kurių yra tokie reikalavimai kaip skaidrumo užtikrinimas, tinkamų sankcijų nustatymas, atsakomybės padalijimas, veiklos rodiklių įvertinimas, strateginių ir operatyvinių uždavinių atskyrimas ir kt. sudarant sutartis tarp savivaldybių ir privačių įmonių dėl viešųjų paslaugų teikimo [Desnais ir kt., 2002].

Kanada pradėjo inicijuoti ir remti viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektus, nes per paskutinį dešimtmetį vystantis globaliai viešajai ir privačiai infrastruktūros rinkai su technologijomis susijusioms Kanados firmoms atsivėrė didžiulės galimybės. Buvo įkurta Kanados viešojo ir privataus sektorių partnerystės taryba, į kurią įėjo apie 200 narių iš viešojo ir privataus sektorių [The Canadian Council for Public-Private Partnerships, 2002]. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės Kanados tarybos veikla susijusi su partnerystės projektų skatiniu, informacijos dėl bendradarbiavimo teikimu.

Australijoje taip pat vykdoma viešojo ir privataus sektorių partnerystės politika. Vakarų Australijos viešojo sektoriaus institucijos, planuojančios pasinaudoti viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybėmis, yra įpareigosotos taikyti Palyginamosios viešojo sektoriaus alternatyvos (*Public Sector Comparator*) metodą. Šio metodo esmė yra užtikrinti, kad, kuriant bei plėtojant viešųjų paslaugų infrastruktūrą, kiekviena viešojo ir privataus sektorių partnerystės alternatyva būtų lyginama su galimybe plėtoti viešųjų paslaugų infrastruktūrą tradiciniais viešojo sektoriaus būdais, būtų palygintos skirtingų alternatyvų sąnaudos, nauda ir pasirinktas geriausias sprendimas.

Šie pavyzdžiai atskleidžia, jog išsivysčiusių šalių vyriausybės skiria daug dėmesio ir išteklių, kad kuo plačiau būtų panaudotos viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės, užtikrintas sėkmingas viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimas.

Viešojo ir privataus sektorių partnerystės plėtra bei galimybės Lietuvoje

Viešojo ir privataus sektorių partnerystės plėtros Lietuvoje galimybės daugiausia lemia teisinės sąlygos. Lietuvoje nėra vieno specialaus viešojo ir privataus sektorių partnerystės įstatymo, tačiau kiti Lietuvos Respublikos įstatymai, tiesiogiai ir neįvardijantys partnerystės, leidžia taikyti kai kurias viešojo ir privataus sektorių partnerystės schemas.

Valstybinės institucijos ir savivaldybės galėtų įforminti viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutartis, remdamosi Lietuvos įstatyme nustatytu koncesijų būdu. **Koncesija** – tai vienas iš būdų viešajam sektoriui, pasitelkiant privataus sektoriaus kapitalą, patirtį, įgyvendinti savo funkcijas infrastruktūros kūrimo ir plėtros, viešųjų paslaugų teikimo, valstybės ir savivaldybės turto valdymo ir naudojimo bei gamtos išteklių eksploatavimo srityse. Valstybė, duodama specialų leidimą privačiam sektoriui vykdyti ūkinę veiklą, pati nevykdo šios veiklos, tačiau gyventojams užtikrina viešųjų paslaugų teikimą, o privačiam sektoriui suteikiama galimybė užsidirbti. Koncesijos yra pasaulyje paplitusi infrastruktūros projektų finansavimo forma panaudojant privatų kapitalą. Tinkamas teisinis reguliavimas (aiškumo ir stabilumo užtikrinimas) leidžia koncesijų projektus sėkmingai įgyvendinti. Lietuvoje pirmą kartą Koncesijų įstatymas buvo priimtas 1996 m., tačiau realiai jis neveikė, nes netiksliai buvo apibrėžta koncesinė sutartis, privatus sektorius, susidurdamas su sudėtingomis daugiapakopėmis biurokratinėmis procedūromis, privalomomis tipinės koncesijos sutarties nuostatomis, draudimu derėtis dėl paskelbtų sąlygų atvira konkurse (koncesija suteikiama tik atvirojo konkurso tvarka), buvo nesuinteresuotas ištraukti į tokius projektus. Siekiant pašalinti esamas kliūtis ir pagerinti investicinę aplinką, buvo priimtas naujas Koncesijos įstatymas. Jis pradėjo veikti 2003 m. spalio 1 d. Šis įstatymas praplėtė koncesijos sampratą, nustatė koncesininkų (Lietuvos ar užsienio subjektų, bet kurios rūšies įmonės, įstaigos, organizacijos) atrankos ir koncesijų suteikimo tvarką, koncesijas suteikiančių institucijų ir koncesininkų teises ir pareigas. Vienas iš privalumų – visos ar didžioji dalis su veikla susijusios rizikos perkėlimas koncesininkui, tačiau šiame įstatyme pasigendama konkretumo.

Šiuolaikinės Lietuvos sąlygomis viešojo ir privataus sektorių partnerystę galima įgyvendinti ir *nuomos* būdu. Tai valstybės ir savivaldybių ilgalaikio materialaus turto (pvz., žemė) naudojimas pagal nuomos sutartį. **Nuomos tikslas – užtikrinti nuomos sutarties dalyko perdavimą laikinai valdyti ir naudotis juo.** Nuomos sutartis sudaroma vadovaujantis LR civiliniu kodeksu [2000], LR valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymu [2002] ir įstatymų įgyvendinamaisiais aktais. Nuomą taip pat reglamentuoja LR žemės įstatymo pakeitimo įstatymas, kurį Lietuvos Respublikos Seimas priėmė 2004 m. sausio 27 d. [2004], LR Vyriausybės nutarimas „Dėl valstybės ir savivaldybių ilgalaikio materialiojo turto nuomos“ [2001], LR Vyriausybės nutarimas „Dėl naudojamų valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos ne žemės ūkio paskirčiai (veiklai)“ [1999], LR Vyriausybės nutarimas „Dėl naujų valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos ne žemės ūkio paskirčiai (veiklai)“ [1999] ir kiti nutarimai. Žemės nuomos terminas nustatomas nuomotojo ir nuomininko susitarimu, bet ne ilgiau kaip 99 metams. Nuomininkui draudžiama išpirkti nuomojamą turtą, be to, nuomininkai, naudodami išnuomotą valstybinį turtą (pvz., žemės sklypą) savo veiklai, turi laikytis specialiųjų naudojimo sąlygų, kitų veiklos apribojimų ir nustatytų servitutų. Jei yra sutikimas, nuomininkas gali atlikti remonto, rekonstrukcijos darbus, gali perleisti savo teises ir pareigas, įkeisti nuomos teisę, perduoti ją kaip turtinį įnašą. Taikant tokią viešojo ir privataus sektorių partnerystės schemą nuosavybė išlieka valstybėje, o valdymas tampa privatus.

Viešojo ir privataus sektorių partnerystę galima formuoti ir jungtinės veiklos modeliu. Šiuo atveju jungtinės veiklos sutartimi du ar daugiau asmenų, kooperuodami savo turtą, darbą ar žinias, išsipareigoja veikti kartu tam tikroje veikloje. Dažniausiai viešasis sektorius jungtinėje veikloje prisideda leidimais, sutikimais, dokumentų parengimu ar turtu, o privatus sektorius prisideda finansavimu, žiniomis, reputacija. Savivaldybės pagal LR vietos savivaldos įstatymo [2000] 9 str. 2 d. gali sudaryti jungtinės veiklos sutartis su valstybės institucijomis ir (arba) kitomis savivaldybėmis, t. y. šis įstatymas tiesiogiai nenustato savivaldybių teisės sudaryti kitas jungtinės veiklos sutartis. Tačiau savivaldybės gali organizuoti viešųjų paslaugų teikimą sudariusios viešųjų paslaugų teikimo sutartis su fiziniais ir juridiniais asmenimis, per esančius viešųjų paslaugų teikėjus (biudžetines ir viešąsias įstaigas, savivaldybės įmones, akcines bendroves ir kitus subjektus), steigdamos naujus viešųjų paslau-

gų teikėjus (viešąsias ir kitas įstaigas bei įmones). Be to, viešasis ir privatus sektoriai gali laisvai sudaryti sutartis ir savo nuožiūra nustatyti tarpusavio teises bei pareigas, jeigu tai neprieštarauja įstatymams. Viešojo ir privataus sektorių partnerystei numatytos galimybės ir atskirose ūkio srityse, pvz., 2003 m. buvo priimtas Šilumos ūkio įstatymas [2003], kuriuo remiantis galima panaudoti viešojo ir privataus sektorių partnerystės principus, gyventojus aprūpinant karštu vandeniu ir šiluma.

Viešojo ir privataus sektorių partnerystė Lietuvoje panaudojama plėtojant miestų infrastruktūrą. Lietuvoje didžiausią viešojo ir privataus sektorių partnerystės patirtį turi Vilniaus miesto savivaldybė. 2002 m. sausio 9 d. Vilniaus miesto savivaldybė pasirašė su „Dalkia“ sutartį, pagal kurią šiai bendrovei penkiolikai metų buvo išnuomotas šilumos ūkis Vilniaus mieste, buvo sukurta AB „Vilniaus energija“ [Nuomos sutartis, 2002]. Nors ši sutartis ir kritikuojama, savivaldybės atstovai teigia, jog šilumos kainos vienam gyventojui Vilniaus mieste yra mažiausios nei bet kurioje kitoje Lietuvos savivaldybėje. Kiti Vilniaus miesto savivaldybės pradėti ir jau įgyvendinti infrastruktūros projektai taip pat liudija apie pastangas sujungti miesto biudžeto lėšas ir privatų kapitalą investicijoms į miesto plėtrą. Populiari viešojo ir privataus sektorių partnerystės forma yra savivaldybės žinion perduotos valstybinės žemės nuomojimas 99-iems metams privačiai bendrovei, suformavus rekreacinį sklypą. Kai kuriais atvejais privataus kapitalo investicijos į visuomeninės reikšmės objektą yra įforminamos kaip labdara ir parama.

Vis dėlto reikia pripažinti, kad valstybės institucijos ir savivaldybės neišnaudoja daugelio galimybių veiksmingai panaudoti naujoviškus paslaugų teikimo būdus. Taip yra dėl kelių priežasčių. Viena vertus, viešųjų institucijų vadovai neturi supratimo apie galimybes viešąsias paslaugas teikti netradiciniais būdais, neieško naujų formų, kurios pritrauktų lėšas ir išlaikytų viešojo sektoriaus kontrolę ir nuosavybę, nėra pakankamai aktyvūs sudomindami privatų sektorių bendradarbiavimo galimybėmis, kita vertus, kaip matyti iš toliau šiame straipsnyje pateikiamo atvejo tyrimo, teisinė ir ekonominė aplinka dar nėra palanki viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės projektams, teisinės ir biurokratinės procedūros, nors jos galbūt ir atlieka korupcijos prevencijos funkciją, neretai ne padeda, o trukdo sudaryti valstybės institucijoms ar savivaldybėms, kartu ir visuomenei, naudingas sutartis su privačiomis įmonėmis.

Kad projektai galėtų būti sėkmingai įgyvendinami, Lietuvoje būtina tobulinti teisinę bazę.

Viešųjų paslaugų teikimas ir infrastruktūros plėtojimas, panaudojant įvairias viešojo ir privataus sektorių partnerystės formas, gali būti labai naudingas, tačiau tik tuomet, jeigu bus tinkamai valdomas. Lietuvoje viešojo sektoriaus institucijos galėtų pasimokyti iš kitų pasaulio šalių patirties, diegiant viešojo sektoriaus partnerystės projektų vertinimo, kokybės valdymo sistemas. Labai svarbu, kad viešosios institucijos, sudarydamos sutartis su privačiomis įmonėmis, išsiderėtų tokias sutarčių sąlygas, kuriomis būtų apginti vartotojų interesai, užtikrinta paslaugų kokybė, o tai daugiausia priklauso nuo viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektus rengiančių viešojo administravimo institucijų vadovų kompetencijos ir atsakomybės.

Sprendžiant viešųjų paslaugų infrastruktūros problemas Vyriausybės ir savivaldybių lygiu Lietuvoje, reikia kompleksinių priemonių, apimančių daugelį socialinės ir ekonominės politikos sričių. Vyriausybė ir savivaldybės turi ieškoti būdų, kaip skatinti privataus sektoriaus suinteresuotumą dalyvauti tokio pobūdžio projektuose, kaip sukurti palankią teisinę aplinką panaudoti viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybes, kaip kuo plačiau panaudoti žmogiškuosius išteklius ir inovacijas plėtojant viešųjų paslaugų ir infrastruktūros sektorių.

Viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo plėtra gali užtikrinti kokybiškas paslaugas ir skatinti viešųjų organizacijų strateginių planų pokyčius.

??? Kontroliniai klausimai

1. Kokios yra viešojo ir privataus sektorių partnerystės formos?
2. Kokia yra viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų galima nauda ir trūkumai?
3. Kokie yra viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų pavyzdžiai užsienio šalyse ir Lietuvoje?



Literatūra

1. A Review of Public – Private Partnerships for Infrastructure Development in Europe. Economic and Social Council, Committee for Trade, Industry and Enterprise Development, 15 session, 2002. <<http://www.unece.org/operact/wp5/docs/trade.wp5.2002.13e.pdf>>
2. Critical Choices: The Debate over Public-Private Partnerships and What it Means for America's Future, National Council for Public Private Partnerships. Baltoji knyga. Washington D.C., The National Council for Public-Private partnerships. 2002 <<http://ncppp.org/presskit/2003whitepaper.pdf>>.
3. Fayard, A. *Seminar on Public-Private partnerships in Transport Infrastructure Financing*. Paryžius, 1999. <<http://www1.oecd.org/cem/online/ppp99/Fayard.pdf>>.
4. For the Good of the People: Using Public-Private Partnerships to meet America's Essential Needs, Baltoji knyga, Washington D.C., The National Council for Public-Private partnerships, 2002 <<http://ncppp.org/presskit/ncpppwhitepaper.pdf>>.
5. Guidelines for successful public-private – partnerships – European Commission Directorate-general regional policy, 2003, sauis <http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources>.
6. Desnais, Ch.; Menard, C.; Sassier, S.; Staropoli, C. *Contraintes institutionnelles et choix contractuels des collectivités locales: le cas de la distribution et de l'assainissement de l'eau*. Projekto ataskaita, Paris, ATOM, 2002, rugsėjis.
7. Duff, L. *The Economics of Governments and Markets: New Directions in European Public Policy*. Longman, 1997, p. 201–202.
8. Hood, Ch. A Public Administration for All Seasons? *Public Administration*. 1991.
9. PFI deal may prove more costly than public financing. *Financial Times*, 19 May 1999, p. 13.
10. Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymas, *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 70-3163.
11. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 74-2262.
12. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 60-2412.
13. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 91-2832.
14. Lietuvos Respublikos šilumos ūkio įstatymas. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 51-2254.

15. Lietuvos Respublikos žemės įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 28-868.
16. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gruodžio 14 d. nutarimas Nr. 1524 „Dėl valstybės ir savivaldybių ilgalaikio materialiojo turto nuomos“. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 106-3814.
17. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. kovo 9 d. nutarimas Nr. 260 „Dėl naudojamų valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos ne žemės ūkio paskirčiai (veiklai)“. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 25-706.
18. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. birželio 2 d. nutarimas Nr. 692 „Dėl naujų valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos ne žemės ūkio paskirčiai (veiklai)“. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 50-1608.
19. NAO [National Audit Office]. *The PFI Contracts for Bridgend and Fazerley Prisons*. HC 253, Session 1997-98; ir *The Skye Bridge*, Londonas, 1997.
20. Nuomos sutartis, Vilnius. Patvirtinta Vilniaus miesto tarybos, 2002 m. sausio 9 d. <http://www.vilnius.lt/siluma/NS/ns_20020109.doc>.
21. *PricewaterhouseCoopers. Capabilities in PPP's Worldwide*. 2002, vasaris (pranešimo medžiaga).
22. Savas, E. S. *Privatisation and public-private partnerships*. New York: Chatam House Publishers, 2000.
23. The Canadian Council for Public-Private Partnerships <<http://www.pppcouncil.ca>>.
24. Wilson, R. Private Partners and the Public Good. Belfastas, Institute of Governance, Public Policy and Social Research, Briefing Paper No. 1, 2002 <<http://www.governance.qub.ac.uk/briefpap1.PDF>>.

2. Kokybės valdymo modelių taikymas viešajame sektoriuje

Naujoji viešoji vadyba charakterizuoja XX a. 9–10-ojo dešimtmečių viešojo sektoriaus reformų, kuriomis buvo siekiama naujas privataus sektoriaus vadybos technologijas pritaikyti viešojo sektoriaus organizacijoms, tendencijas. Šiame skyrelyje aptarsime kai kurias iš šių naujų technologijų: visuotinės kokybės vadybos koncepcijas ir modelius, taip pat subalansuotų rodiklių modelį kaip viešųjų organizacijų strateginio valdymo procesų tobulinimo priemones.

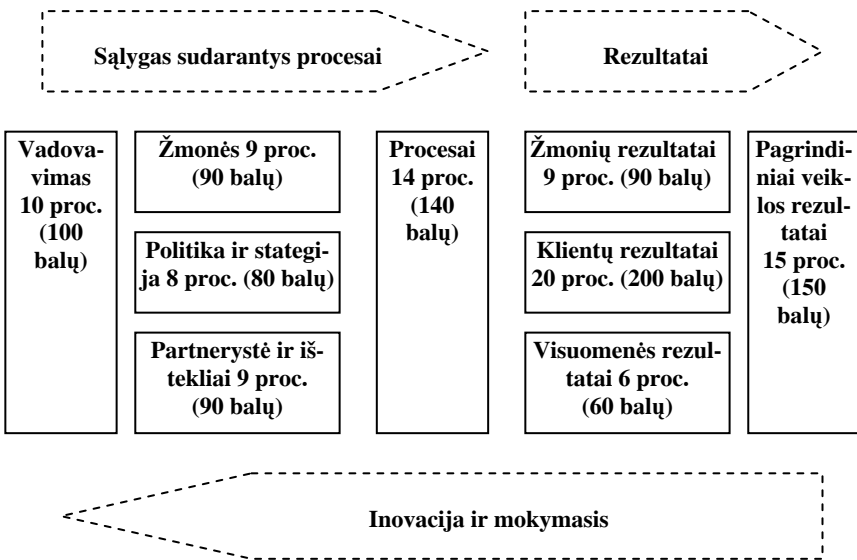
XX a. paskutiniajame dešimtmetyje viešojo sektoriaus organizacijose tapo populiarūs visuotinės kokybės vadybos ir kiti iš privataus sektoriaus perimti valdymo modeliai ir metodai. *Reikšmingas vadybos judėjimas XX a. buvo visuotinė kokybės vadyba (angl. Total Quality Management), kuri ISO 9000 serijos kokybės vadybos standartuose apibrėžiama kaip „į kokybę orientuotos organizacijos būdas, pagrįstas visų jos narių dalyvavimu, siekiant ilgalaikės sėkmės tenkinant klientą ir naudoti visiems savo organizacijos nariams bei visuomenei“* [LST EN ISO 9000, 2001].

Nors vienas iš visuotinės kokybės vadybos pradininkų Patrikas Demingas (P. Deming) kritiškai vertino P. Druckerio užduočių vadybos veiklos matavimo praktikas, kurios tuo metu buvo paplitusios privačiose organizacijose, tačiau būtent iš visuotinės kokybės vadybos kilę kokybės vertinimo modeliai ir metodai, tokie kaip EKVF tobulumo modelis, ISO 9000 serijos kokybės vadybos standartai, sugretinimas paskatino veiklos matavimo plėtrą XX a. paskutiniajame dešimtmetyje.

EKVF tobulumo modelis (angl. *EFQM Excellence Model*) buvo sukurtas 1989-aisiais, bendradarbiaujant keturiolikai didžiausių Europos verslo įmonių, kurios susitarė, jog esminės sudėtinės bet kokios sėkmingos organizacijos dalys yra puikūs vartotojų, gyventojų ir visuomenės poreikių patenkinimo rezultatai, pasiekti daug dėmesio skiriant vadovavimui, politikai ir strategijai, žmonių valdymui, partnerystės ryšiams, iš-

tekliams ir procesams. 1995 m. Prekybos ir pramonės departamentas ir Ministrų kabineto kanceliarija rekomendavo naudoti EKVF tobulumo modelį kaip įrankį siekiant tobulumo viešajame sektoriuje.

1992 m. Europos kokybės vadybos fondas, Europos kokybės organizacija ir Europos Komisija įsteigė Europos kokybės apdovanojimą (angl. *European Quality Award – EQA*), kuris kasmet skiriamas organizacijoms, pasiekusioms aukštų rezultatų pagal Europos kokybės vadybos fondo tobulumo modelio kriterijus. Šis modelis, kurio paskirtis yra sisteminė organizacijų veiklos analizė ir kokybės matavimas, pavaizduotas žemiau pateiktoje schemoje [Kaziliūnas, 2006, p. 47].



19 pav. Europos kokybės vadybos fondo tobulumo modelis

XX a. devintojo dešimtmečio pabaigoje ir paskutiniojo dešimtmečio pradžioje visuotinės kokybės vadybos filosofiją perėmė viešasis sektorius. Kokybės judėjimas Europos Sąjungos šalyse prasidėjo nuo Piliesių chartijų. 1991 m. „Piliesių chartija“ paskelbta Jungtinėje Karalystėje, 1992 m. „Viešųjų paslaugų chartija“ (pranc. *Charte des services*

publiques) paskelbta Prancūzijoje, 1993 m. „Vartotojų chartija“ – Belgijoje [EIPA, 2005]. Vėlesniais metais panašios chartijos buvo priimtos ir kitose šalyse. 1990-ųjų pabaigoje viešajame sektoriuje pradėta taikyti įvairius kokybės modelius ir technikas, tokias kaip EKVF tobulumo modelis, ISO 9000 serijos kokybės vadybos standartai, o nuo 2000-ųjų – ir bendrasis vertinimo modelis. Kokybės vadybą aktyviai ėmė įgyvendinti ir Vidurio bei Rytų Europos šalys, ypač naujosios Europos Sąjungos narės.

Kokybės modelių ir technikų panaudojimas viešajame sektoriuje būdingas visoms valstybėms narėms. Plačiausiai naudojamas EKVF tobulumo modelis. Šis modelis vyrauja kai kuriose valstybėse narėse, pvz., Jungtinėje Karalystėje ir Ispanijoje. Kitose šalyse (Belgijoje, Italijoje) pastaraisiais metais išpopuliarėjo bendrasis vertinimo modelis. Daugelyje šalių plačiai naudojami ISO kokybės standartai. Kai kurios šalys turi savus modelius, tokius kaip Švedijos instituto kokybės modelis arba Nyderlandų (Olandijos) kokybės instituto modelis.

Taip pat daugelyje ES šalių kaip ryšių tarp piliečių (vartotojų) ir valdžios institucijų tobulinimo priemonė naudojamos chartijos su įvairioms viešosioms paslaugoms nustatais kokybės standartais. Kai kuriose šalyse – Suomijoje, Prancūzijoje, Nyderlanduose, Ispanijoje, Jungtinėje Karalystėje ir Švedijoje – geriausios kokybės požiūriu valdžios institucijos kasmet apdovanojamos nacionaliniu kokybės prizu. Norint įvertinti vartotojų pasitenkinimą teikiamomis paslaugomis, daugelyje šalių atliekamos įvairios apklausos, veikia skundų ir pasiūlymų registravimo sistemos. Konferencijos, interneto puslapiai, informaciniai leidiniai sudaro sąlygas keistis gerąja patirtimi, tačiau reali sugretinimo galimybių panaudojimo politika vykdoma tik keliose šalyse (Nyderlanduose, Portugalijoje ir ypač Jungtinėje Karalystėje).

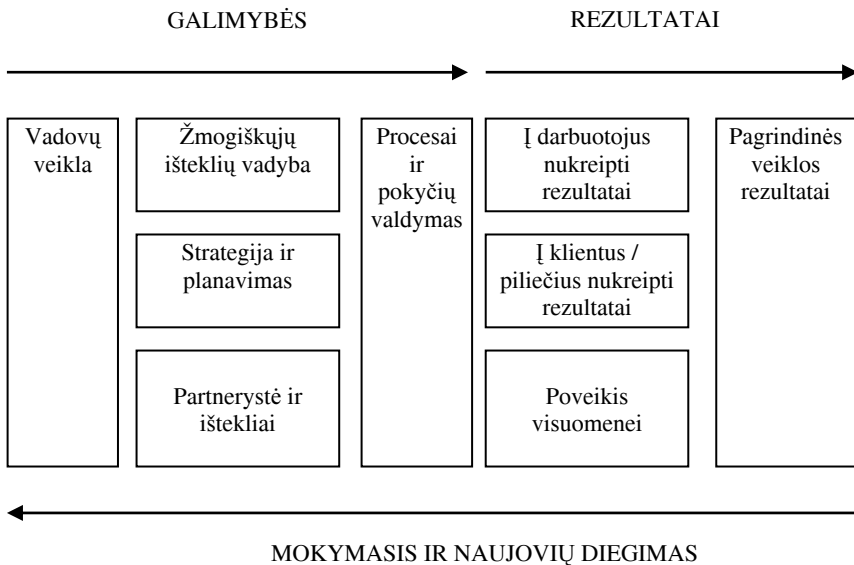
Bendrasis vertinimo modelis

Bandomoji bendrojo vertinimo modelio (BVM) versija, kurią parengė Naujovių teikiant viešąsias paslaugas grupė (angl. – *IPSG – Innovative Public Service Group*) Europos Sąjungos ministrų, atsakingų už viešąjį administravimą, prašymu buvo pristatyta 2000 m. gegužės mėn. Lisabonoje pirmojoje Europos viešojo sektoriaus kokybės konferencijoje.

BVM padeda Europos viešojo sektoriaus organizacijoms panaudoti kokybės vadybos metodus veiklai tobulinti. Šis modelis atlieka keturias pagrindines funkcijas: 1) nustato unikalias viešojo sektoriaus organizacijų savybes; 2) tarnauja kaip priemonė vadovams, norintiems patobulinti organizacijų veiklą; 3) jungia įvairius kokybės vadybos modelius; 4) leidžia sugretinti viešojo sektoriaus organizacijas [Bendrasis vertinimo modelis, 2005].

BVM skirtas taikyti viešojo sektoriaus organizacijose nacionaliniu, regioniniu ir vietiniu lygiais. Šis modelis gali būti taikomas įvairiomis aplinkybėmis – ir kaip reformos programos dalis, ir kaip pagrindas valstybės tarnybos organizacijų tobulinimo kryptims nustatyti. Stambiose organizacijose BVM gali būti taikomas organizacijos padalinyje, pavyzdžiui, skyriuje ar departamente.

BVM struktūrą sudaro devyni blokai, kurie apima svarbiausius organizacijos valdymo aspektus. Kiekviename iš blokų yra nustatyti kriterijai, į kuriuos atsižvelgiama vertinant organizaciją. Kiekvieną kriterijų atitinka keletas rodiklių, kurie vertinami balais nuo 0 iki 5 pagal tai, kokių mastu organizacijose naudojama tam tikru rodikliu išreikšta kokybės vadybos priemonė.



20 pav. Bendrasis vertinimo modelis

Bendrasis vertinimo modelis vis plačiau taikomas Europos Sąjungos šalių viešojo sektoriaus organizacijose (ir savivaldybėse). Štai 2004 m. Čekijos Respublikos vidaus reikalų ministerija, Kokybės taryba ir Čekijos kokybės bendrija atliko bandomąjį tyrimą 26 regioninėse ir savivaldybių institucijose. Antrasis projekto etapas įgyvendinamas dar 25 regioninėse, savivaldybių organizacijose ir valstybinėse mokyklose. Be to, vykdomas Bendrojo vertinimo modelio įgyvendinimo priežiūros institucijose projektas, Bendrasis vertinimo modelis įgyvendinamas centrinės valdžios institucijose.

Danijoje buvo parengtos įšivertinimo gairės, kuriose buvo aiškina ma, kaip turi vykti įšivertinimo procesas, buvo pateikti konkretūs bendrojo vertinimo modelio įgyvendinimo pavyzdžiai. Gairės buvo rengiamos glaudžiai bendradarbiaujant su 11 organizacijų, kuriose bendrasis vertinimo modelis buvo išbandytas [EIPA, 2005].

19 lentelė. Parama bendrajam vertinimo modeliui Europos šalyse [EIPA, 2005]

1 grupė	Nėra oficialios paramos bendrajam vertinimo modeliui	Airija, Liuksemburgas, Malta, Nyderlandai, Rumunija, Jungtinė Karalystė
2 grupė	Bendrasis vertinimo modelis yra rekomenduojamas kaip viena iš priemonių	Čekija, Danija, Suomija, Graikija, Lenkija, Ispanija, Norvegija, Švedija, Lietuva
3 grupė	Bendrasis vertinimo modelis yra rekomenduojamas, parama pasireiškia konkrečiais veiksmais	Austrija, Estija, Vokietija, Vengrija, Italija, Portugalija, Slovakija, Slovėnija
4 grupė	Bendrasis vertinimo modelis yra rekomenduojamas kaip svarbi kokybės tobulinimo priemonė, parama reiškiasi konkrečiais veiksmais	Belgija
5 grupė	Bendrojo vertinimo modelio panaudojimas yra privalomas	

Remiantis apklausos, atliktos Europos Sąjungos šalyse, duomenimis, bendrojo vertinimo modelio taikymo patirtimi savivaldybių sektoriuje išsiskyrė Belgija ir Vengrija (žr. 19 lentelę).

Bendrasis vertinimo modelis yra paprastesnis nei kiti kokybės vadybos modeliai, tokie kaip EKVF tobulumo modelis ar ISO 9000 serijos kokybės vadybos standartai, šis modelis ypač tinkamas siekiant susidaryti pirminį išpūdį apie organizacijos veiklą. BVM yra suderintas su minėtais kitais kokybės vadybos modeliais ir gali būti pirmas žingsnis organizacijos kokybės tobulinimo procese.

ISO 9000 serijos kokybės vadybos standartai

ISO 9000 serijos standartais siekiama padėti organizacijoms įgyvendinti kokybės vadybos sistemą. **Standartai pagrįsti procesiniu požiūriu į organizacijos veiklą, kuriam būdingas procesų sistemos taikymas organizacijoje, procesų nustatymas, sąveika ir valdymas.** Standartai parengti vadovaujantis schemeje pavaizduotu (žr. 21 pav.) kokybės vadybos sistemos modeliu [LST EN ISO 9001: 2001, p. 6–8].

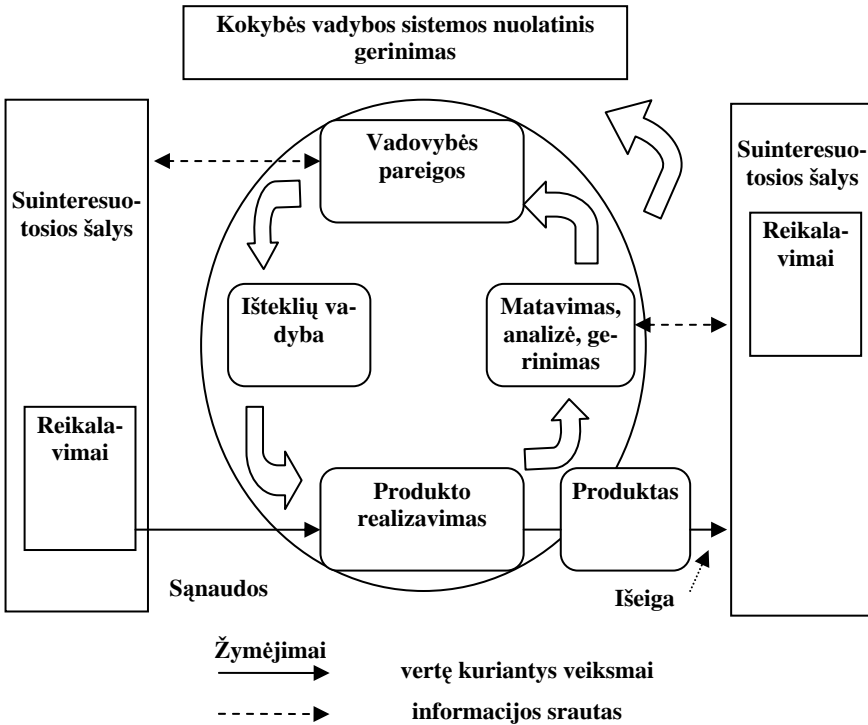
ISO 9000 serijos standartai vadovaujami aštuoniais kokybės vadybos principais: orientavimusi į vartotoją, lyderyste, darbuotojų įtraukimu, procesiniu požiūriu, sisteminiu požiūriu į vadybą, nuolatinį gerinimą, faktais pagrįstu sprendimų priėmimu, abipusiai naudingais ryšiais su tiekėjais [LST EN ISO 9001:2001, p. 18–20].

ISO 9000 serijos standartų nuostatos išdėstytos pagal tokią struktūrą. Nurodomos didžiosios struktūrinės dalys: 1) kokybės vadybos sistema; 2) vadovybės atskaitomybė; 3) išteklių vadyba; 4) produkto realizavimas; 5) matavimas, analizė ir gerinimas. Šios dalys suskirstytos į pogrupius.

ISO kokybės vadybos standartų diegimo savivaldybėje pavyzdys – nuo 1998 m. Lenkijoje vykdomas „Umbrella“ projektas. Įgyvendinant šį projektą buvo parengta programa „Kokybės vadyba viešajame administravime“. Šios programos metodologija pagrįsta Vakarų Europos šalių savivaldybių patirtimi, tačiau joje taip pat buvo atsižvelgta į specifines Lenkijos viešojo administravimo sąlygas.

Lenkijos savivaldybės, kurios pirmosios įdiegė kokybės vadybos sistemas, įgyvendino įvairias biurokratizmą mažinančias priemones – organizavo rezultatais pagrįstą vadybą, įtvirtino savivaldybės kaip organizacijos, teikiančios paslaugas tam tikriems klientams – investuotojams, piliečiams, kitoms viešojo administravimo institucijoms, – sampratą.

Kokybės vadybos sistemos savivaldybėse apėmė ir šiuos elementus: strateginį planavimą, paslaugų standartus ir rodiklius, užduočių nustatymą ir jų įgyvendinimo kontrolę.



21 pav. Procesais pagrįstas kokybės vadybos sistemos modelis [LST EN ISO 9001: 2001, p. 8].

Savivaldybės, diegiančios kokybės vadybos sistemas pagal ISO 9000 serijos standartus, vis geriau suvokia šiuos tokių sistemų privalumus: 1) kokybės vadybos sistemos įveda tvarką operacijose (pašalina nereikalingus ar besidubliuojančius darbus, užtikrina procedūrų pasikartojamumą, aiškų kompetencijų ir atsakomybės paskirstymą, sudaro sąlygas naujiems darbuotojams sparčiai prisitaikyti); 2) šios sistemos

lema didesnę veiksmingumą (ištekliai panaudojami efektyviau, išauga produktyvumas, pagerėja produktų ir paslaugų kokybė); 3) šios sistemos taip pat sukuria geresnę savivaldybės įvaizdį, padidina klientų ir investuotojų pasitikėjimą, padidina savivaldybės ir jai pavaldžių organizacijų konkurencingumą [Lampert, 2002].

2001 m. įsigaliojo naujas ISO 9001:2000 standartas, jis labiau pritaikytas paslaugų organizacijoms, taip pat ir savivaldybių administracijoms. Naujasis standartas, kuris remiasi procesiniu požiūriu, reikalauja, kad organizacijos nuolat atliktų procesų analizę ir tobulintų savo veiklos procesus. Standartas taip pat reikalauja, kad būtų taikomos priemonės klientų (piliečių) pasitenkinimo apklausoms atlikti [Lampert, 2002].

SERVQUAL modelis

SERVQUAL modelis, kurį 1985 m. sukūrė A. Parasuramanas (A. Parasuraman), V. A. Zeithamlas (Zeithaml) ir L. Beris (Berry) [Zeithaml, Parasuraman, 1990], skirtas matuoti ir valdyti paslaugų kokybei tiek privataus, tiek viešojo sektoriaus organizacijose. Šis modelis leidžia įvertinti skirtumą tarp klientų lūkesčių, kokia turėtų būti paslauga ir jos kokybinės charakteristikos, ir suvokimo, kokia yra faktiškai suteikta paslauga [Slatkevičienė, Vanagas, 2001, p. 67; Donnelly ir kt., 1995].

Šiame modelyje nurodyti specifiniai kriterijai, pagal kuriuos klientai vertina paslaugų kokybę: patikimumas (gebėjimas suteikti paslaugą tiksliai taip, kaip buvo įsipareigota), užtikrintumas (sistemos kompetencija ir saugumo užtikrinimas), materialios charakteristikos (įrangos, personalo, pastatų ir komunikacijų būklė), empatija (pastangos geriau suvokti klientų poreikius, įsijausti į jų būseną), dėmesingumas (angl. *responsiveness*) (noras padėti klientams ir suteikti jiems tinkamas paslaugas).

Modelį sudaro klausimynas šiems penkiems kriterijams įvertinti. Kiekvienam klausimyno teiginiui pateikiama septynių balų *Likerto* skalė su atsakymais nuo „visiškai nesutinku“ iki „visiškai sutinku“. Klausimyną paprastai sudaro 20–30 teiginių, atitinkančių penkis aukščiau minėtus kriterijus. Kiekvieną teiginį, pagal kurį įvertinami klientų lūkesčiai, atitinka teiginys, išreiškiantis faktiškai suteiktos paslaugos vertini-

mą. Taip pat respondentams leidžiama išvardyti, kurie kriterijai jiems svarbesni, o kurie mažiau svarbūs.

Nagrinėjant klientų pateiktus vertinimus, svarbu suprasti, kad žemi įvertinimai pagal kuri nors iš kriterijų dažniausiai išpėja apie gilesnes paslaugų kokybės problemas. Taigi spragų tarp klientų lūkesčių ir faktiškai suteiktų paslaugų vertinimas turėtų būti paskata ieškoti būdų, kaip ta paslauga galėtų būti tobulinama [Donnelly ir kt., 1995].

SERVQUAL modelis gali padėti nustatyti penkias skirtingas spragas paslaugų teikimo procese. Paslaugų kokybės spraga susidaro tuomet, kai išsiskiria klientų lūkesčiai ir faktiškai suteiktos paslaugos vertinimas. Supratimo spraga atsiranda, kai skiriasi klientų lūkesčiai ir vadovų supratimas, kokie yra klientų lūkesčiai. Galima paminėti paslaugų kokybės specififikavimo spragą, atsirandančią tarp vadovų supratimo apie klientų lūkesčius ir paslaugų kokybės specififikacijų ir standartų. Paslaugų teikimo spraga susidaro tarp paslaugų kokybės specififikacijų ir faktiškai suteiktų paslaugų kokybės. Komunikavimo spraga atsiranda kaip skirtumas tarp faktiškai suteiktų paslaugų ir to, kas buvo žadėta visuomenei žiniasklaidoje ar kitais viešųjų ryšių būdais [Donnelly ir kt., 1995].

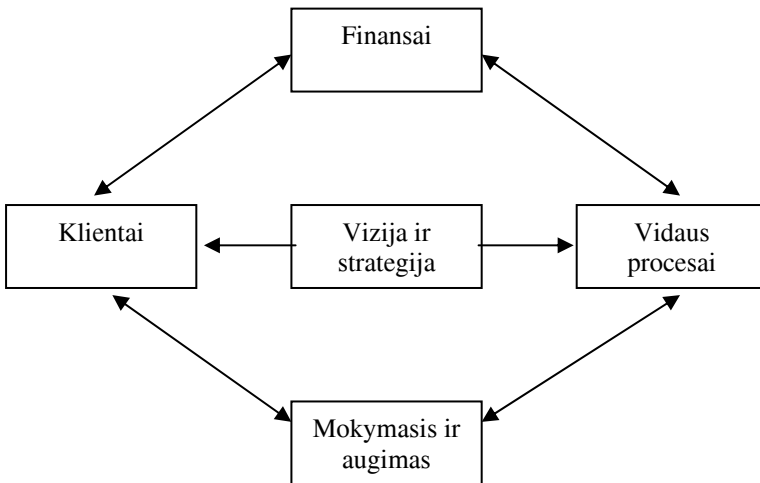
SERVQUAL modelio panaudojimo savivaldybėse, vertinant viešųjų paslaugų kokybę, galimybės buvo nagrinėtos M. Donelio (M. Donnelly) ir kt. straipsnyje [1995], praėjus dešimtmečiui po šio modelio sukūrimo. Kadangi, atlikus plačią mokslinių straipsnių paiešką, daugiau nuorodų apie šio modelio panaudojimą savivaldybėse neaptikta, galima daryti išvadą, kad SERVQUAL modelis kaip paslaugų kokybės vertinimo priemonė įvairių šalių savivaldybėse labiau nepaplito.

Subalansuotų rodiklių modelis

Vienas iš privataus ir viešojo sektoriaus organizacijose plačiai taikomų strateginio valdymo ir veiklos matavimo priemonių yra subalansuotų rodiklių modelis (*angl. the Balanced Scorecard*), kurį 1991 m. sukūrė Robertas S. Kaplanas (R. S. Kaplan) ir Davidas P. Nortonas (D. P. Norton) [1996]. Subalansuotų rodiklių modelis padeda organizacijoms integruoti strateginio valdymo ir veiklos matavimo sistemas, organizacijų strategijas susiejant su operaciniais veiklos planais, o veiklos rezulta-

tus – su organizacijų tikslais ir uždaviniais, nustatant priežastinius ryšius tarp įvairių tikslų ir uždavinių.

1990 m. Nolan Norton institutas Jungtinėse Valstijose finansavo privataus sektoriaus organizacijų veiklos matavimo sistemų tyrimą. Buvo tiriama pasaulyje plačiai žinomų verslo organizacijų veiklos rodikliai ir nurodytos keturios veiklos rodiklių perspektyvos: *finansinė perspektyva*, atskleidžianti, ar strategijų įgyvendinimas užtikrina organizacijoms finansinę naudą, *klientų perspektyva*, parodanti organizacijų pasiekimus teikiant klientams priimtina produkciją ir paslaugas, *vidaus procesų perspektyva*, kurioje vertinami svarbiausių procesų, turinčių didžiausią įtaką klientų pasitenkinimui ir organizacijos finansiniams siekiams, rezultatai, bei *mokymosi ir augimo perspektyva*, į kurią atsižvelgiant vertinamos žmogiškųjų, technologijų ir organizacinio klimato panaudojimo tobulinant vidaus procesus galimybės. Integravus šias keturias perspektyvas buvo sukurtas Subalansuotų rodiklių modelis [Slatkevičienė, Vanašas, 2001, p. 66].



22 pav. Subalansuotų rodiklių modelis

Vertinant organizacijos veiklą iš finansinės perspektyvos, pagrindiniai rodikliai yra investicijos, pelnas ir nuostolis. Atsižvelgiant į klientų

perspektyvą gali būti formuluojami tokie rodikliai kaip parduotų produktų ir paslaugų rinkos dalis, laiku pateikiami produktai ir paslaugos, reitingavimas pagal įvairius kriterijus ir klientų pasitenkinimo indeksai. Atsižvelgiant į vidaus procesų perspektyvą yra svarbūs tokie rodikliai kaip efektyvumas ir produkcijos vieneto sąnaudos, faktinės produkcijos palyginimas su verslo planais, saugumo reikalavimų pažeidimai, projektų vadyba. Mokymosi ir augimo perspektyva leidžia įvertinti naujų produktų ir paslaugų sukūrimo ir realizavimo, darbuotojų nuostatų, sugebėjimo ir motyvacijos rodiklius [Poister, 2003, p. 179–180].

Kaplanas ir Nortonas, aptardami subalansuotų rodiklių modelio panaudojimo galimybes, pateikė ir kai kurių savivaldybių, tokių kaip Šarlotės miestas, kuriame buvo įdiegta strateginės vadybos sistema, paremta keturiomis subalansuotų rodiklių modelio perspektyvomis, pavyzdžius [Kaplan, Norton, 1996]. Apie subalansuotų rodiklių modelio panaudojimą viešojo sektoriaus organizacijose yra rašęs T. Poisteris (Th. Poister) [2003]. Šio modelio panaudojimo galimybes nagrinėjo ir kai kurie lietuvių autoriai (pvz., Slatkevičienė, Vanagas [2001]; Sudnickas [2005]).

Subalansuotų rodiklių modelis ne tik siūlo planuojant organizacijos veiklą tikslus formuluoti pagal keturias – finansinę, klientų, vidaus procesų, mokymosi ir augimo – perspektyvas, bet ir leidžia labiau integruoti planavimo ir veiklos matavimo procesus. Šiame modelyje pateikiamos rekomendacijos, kaip organizacijos tikslai turėtų būti reiškiami kiekybiškai išmatuojamais rodikliais, pagal kuriuos galėtų būti vertinami veiklos rezultatai. Taip pat šis modelis užtikrina, kad būtų jungiami tikslai skirtingais veiklos lygmenimis – organizaciniu, padalinių ir individualiu.

Subalansuotų rodiklių modelis turi daug bendro su kitomis veiklos matavimo sistemomis, tokiomis kaip *tableau du bord* [Epstein, Manzoni, 1997], kuri daugiau nei 50 metų buvo taikoma Prancūzijos kompanijose. Šis modelis ir skiriasi, ir turi panašumų su organizacijos valdymo modeliais, kurių kilmės šaltinis yra visuotinės kokybės vadybos filosofija.

Tiek subalansuotų rodiklių modelis, tiek ankstesnėje šio skyriaus dalyje aptarti kokybės vadybos modeliai buvo pradėti diegti XX a. paskutiniojo dešimtmečio pradžioje ir pakeitė iki tol vyravusias finansiniais rodikliais pagrįstas veiklos matavimo sistemas. Šie modeliai dar vadinami daugiasluoksniais modeliais, nes atsižvelgia ne tik į finansinį, bet ir į kitus organizacijos veiklos aspektus.

Subalansuotų rodiklių modelis skiriasi nuo kokybės vadybos modelių tuo, jog tai yra strateginio valdymo modelis, kuris padeda organizacijai nustatyti tikslus ir vertinti, kaip šie tikslai įgyvendinami. Kokybės valdymo modeliai grindžiami tam tikrų kokybės standartų įvairiems organizacijos procesams nustatymu ir reguliariu vertinimu, kiek faktiški organizacijos procesai šiuos standartus atitinka. Periodiškas organizacijos procesų palyginimas su gana aukštais standartais motyvuoja organizacijos vadovus ir darbuotojus nuolat tobulinti tuos procesus.

Kokybės standartai kokybės vadybos modeliuose yra iš pažiūros panašūs į tikslus, keliamus organizacijos planavimo procese. Organizacija, kuri vadovaujasi koku nors kokybės valdymo modeliu, faktiškai siekia atitikti kokybės standartus, t. y. siekis tuos standartus atitikti gali būti suprantamas kaip organizacijos tikslas. Tačiau problema yra ta, kad kokybės standartai yra išoriniai, todėl tikėtina, kad jie nebus įtraukti į organizacijos planavimo procesą. Šiuo atveju subalansuotų rodiklių modelis yra pranašesnis, nes jis tiesiogiai siūlo keisti strateginės vadybos procesus, organizacijos tobulinimo nuostatą išreiškiant per atitinkamas organizacijos tikslų formuluotes.

??? Kontroliniai klausimai

1. Kas yra kokybės vadyba?
2. Kokia yra Europos kokybės vadybos fondo tobulumo modelio struktūra ir taikymo viešosiose organizacijose galimybės?
3. Kokia yra bendrojo vertinimo modelio struktūra ir taikymo viešosiose organizacijose galimybės?
4. Kaip viešosiose organizacijose taikomi ISO 9000 kokybės vadybos standartai?
5. Kokia yra SERVQUAL modelio struktūra ir taikymo viešosiose organizacijose galimybės?
6. Kokia yra subalansuotų rodiklių modelio struktūra ir taikymo viešosiose organizacijose galimybės?



Literatūra

1. *Bendrasis vertinimo modelis (BVM): organizacijos tobulinimas taikant įsi-vertinimą*. LR vidaus reikalų ministerija, Vilnius, 2005.
2. Donnelly, M.; Wisniewsky, M.; Dalrymple, J. F.; Curry, A. C. Measuring Service Quality in Local Government: SERVQUAL Approach. *International Journal of Public Sector Management*. 1995, vol. 8, No. 7.
3. Epstein, M.; Manzoni, J. M. The Balanced Scorecard and Tableau du Bord: Translating Strategy to Action. *Management Accounting*. 1997, vol. 79, No. 2.
4. Kaplan, R. S.; Norton, D. P. *The Balanced Scorecard*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press, 1996.
5. Kaziliūnas, A. *Kokybės analizė, planavimas ir auditas*, Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006.
6. Lampert, D. „Rewarding the Residents“. *Warsaw Voice*. 2002 m. lapkričio 29 d. <<http://www.warsawvoice.pl/view/559>>.
7. LST EN ISO 9001:2001. *Kokybės vadybos sistemos. Reikalavimai*, Vilnius: Lietuvos standartizacijos departamentas, 2001.
8. Poister, Th. H. *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, 2003.
9. Slatkevičienė, G.; Vanagas, P. *Veiklos kompleksinio vertinimo sistema: sudarymo teorija ir metodai*. Kaunas: Technologija, 2001.
10. *Study on the Use of the Common Assessment Framework in European Public Administrations*, European Institute of Public Administration, CAF Resource Centre, 2005 <<http://www.eupan.org/index.asp?option=documents§ion=details&id=79>>.
11. Zeithaml, V. A.; Parasuraman, A.; Berry, L. L. *Delivering Quality Service*. New York: The Free Press, 1990.

3. Marketingas viešajame sektoriuje

Marketingo vaidmuo viešajame sektoriuje

Kaip teigia P. Kotleris (P. Kotler) ir N. Li (N. Lee) [2007], viešojo sektoriaus įstaigos ir organizacijos dažnai nesupranta pagrindinių marketingo¹⁶ principų ir savo veikloje tam neskiria pakankamai dėmesio. Dar 1969 metais savo straipsnyje „Išplečiant marketingo koncepciją“ („*Broadening the Concept of Marketing*“) P. Kotleris ir S. J. Levis (S. J. Levy) pabrėžė, kad šiuo klausimu visuomenėje vyrauja du požiūriai. Pirmasis laiko marketingą tam tikra manipuliavimo technika, kuri įtikina žmones prisipirkti jiems visai nereikalingų prekių. Antrasis požiūris yra ne toks populiarus ir teigia, kad marketingas siekia nustatyti ir patenkinti pirkėjų poreikius. T. Proktoras (T. Proctor), kalbėdamas apie viešojo sektoriaus organizacijų marketingo ypatumus, siūlo žodį „pirkėjas“, kuris asocijuojasi su verslu, keisti į žodžių junginį „suinteresuota grupė“ ir pateikia tokį marketingo apibrėžimą:

„Marketingas – tai vadybos procesas, kuriuo siekiama numatyti, nustatyti ir patenkinti suinteresuotos grupės (angl. stakeholder) poreikius ir taip padedama įgyvendinti organizacijos tikslus“ [Proctor, 2007, p. 2].

¹⁶ Vietoje termino „marketingas“ lietuvių kalboje siūloma vartoti „rinkodara“. Jau pats žodis „rinkodara“ pasako, kad veikla nukreipta į rinką, jos valdymą. Tačiau marketingas yra platesnė sąvoka, ji apima ir tokias sritis, kur nėra nei rinkos, nei paklausos (pvz., policijos paslaugų „rinkodara“). Todėl šiame skyriuje vartojamas terminas „marketingas“, kurį vartoja ir kiti lietuvių kalba rašantys autoriai (žr., pvz., A. Rūtelionė „Marketingo sprendimai nekomercinėje veikloje“, 2007, Kaunas: Technologija).

Šiuo požiūriu marketingas yra naudingas visoms organizacijoms – tiek verslo, tiek nevyriausybinėms, tiek valstybinėms. Juk kiekviena organizacija sukurta tam, kad tenkintų tam tikrų suinteresuotų grupių poreikius: ligoninės aptarnauja ligonius, mokyklos – mokinius, vyriausybės – piliečius, o profsąjungos – jų narius. Bėda ta, kad ilgainiui organizacijose ima vyrėti ne paslaugų teikimo, bet biurokratinis mentalitetas, jos tarsi ima dirbti pačios sau. Prisiminkime, kiek kartų nuėję į savivaldybę, polikliniką ar biblioteką pasijaučiame niekam neįdomūs, darbuotojus be reikalo trukdantys žmogeliai? O juk šios organizacijos sukurtos ne kam kitam, bet mūsų poreikiams tenkinti! Marketingas verčia organizaciją prisiminti, kam ji yra sukurta, skatina ją atsigręžti į klientą, nustatyti jo poreikius ir kurti šiems poreikiams tenkinti skirtus produktus.

Viešojo sektoriaus marketingas ir viešoji politika

Viešojo sektoriaus organizacijos ne tik teikia paslaugas, bet kartu ir dalyvauja įgyvendinant viešąją politiką. Todėl politikos teorijos požiūriu svarbu išsiaiškinti, kaip šalies politikos tradicija aiškina patį valdžios principą. Anglosaksų šalių tradicija, skirtingai nei kontinentinės Europos, remiasi principu, kurį dar XVIII a. pabaigoje apibrėžė anglų utilitaristas Dž. Bentamas (J. Bentham). Valdžios pagrindas yra ne sutartis, o žmonių poreikiai. Žmonių poreikių patenkinimas yra vienintelis valdžios pateisinimas [Sabine, Thorson 2008, p. 638]. Šios idėjos rado atgarsį ir marketingo mokslinėje disciplinoje. P. Kotleris knygoje „Viešojo sektoriaus marketingas“ [2007] beveik žodis į žodį pakartoja ankstyvojo liberalizmo utilitarinio mąstymo principą:

„...viešojo sektoriaus marketingo principai ir metodai padeda apibrėžti tikslus ir veiksmus, kuriais siekiama sukurti kuo didesnę gėrybių kiekį kuo didesniai žmonių skaičiui“ [2007, p. 5].

Viešojo sektoriaus marketingas, kaip ir visa viešoji vadyba, palankiausia dirvą randa būtent anglosaksų valstybinio valdymo tradicijos šalyse. 1992 m. JAV išleistoje D. Osborno (D. Osborn) ir T. Geblerio (T. Gaebler) knygoje „Išrandant vyriausybę iš naujo. Kaip verslumo dvasia keičia viešąjį sektorių“ buvo nubrėžtos pagrindinės valdžios pokyčių

gairės. Autoriai teigia, kad dauguma viešojo sektoriaus organizacijų yra finansuojamos iš biudžeto ir tenkina ne klientų, o valdžios institucijų, nuo kurių priklauso jų finansavimas, poreikius. Šie ir kiti teiginiai turėjo didelį poveikį JAV viešojo valdymo politikai. 1993 m. tuometis viceprezidentas Alanas Goras (A. Gore) inicijavo aštuonerių metų pertvarkos planą „Vyriausybės išradimas iš naujo“ („*Reinventing Government*“), kurio tikslas buvo padaryti valdžią ne tokią gausią, pigesnę ir efektyvesnę.

Viešojo sektoriaus marketingo sėkmė priklauso nuo politikų valios ir jų pajėgumo įgyvendinti pertvarkos programas. Atsitiktinis, fragmentiškas marketingo metodų taikymas viešajame sektoriuje tik griaua šį požiūrį. Nuo 2005 m. buvo vykdomas vienas iš didžiausių šalies viešojo sektoriaus marketingo projektų – Lietuvos prekės ženklo sukūrimas ir įvaizdžio formavimas, kuriam iki 2008 m. buvo išleista 63 mln. litų. Štai kokią išvadą apie šį projektą 2009 m. pateikė LR valstybės kontrolės valstybinis auditas:

„Dabartinis Lietuvos įvaizdžio formavimo modelis nėra veiksmingas, neužtikrinamas efektyvus lėšų panaudojimas, nes nevykdoma sistema šalies įvaizdžio ir jo komponentų pokyčių stebėseną“ [Valstybinio audito ataskaita, 2009].

Viešojo sektoriaus pasiekimai ir nesėkmės turi būti vertinami atsižvelgiant į skirtumus tarp privataus ir viešojo sektoriaus. Paminėsime tik pagrindinius skirtumus:

- Daugelis viešojo sektoriaus organizacijų yra monopolijos, o privačios įmonės konkuruoja tarpusavyje;
- Sprendimai viešajame sektoriuje priimami lėtai, kolegialiai, ieškoma visoms interesų grupėms priimtino kompromiso, patiriama politikų įtaka, o verslo įmonėse yra aiškus sprendimų priėmimo subjektas, turintis didelius įgaliojimus, galintis veikti greitai ir lanksčiai;
- Viešojo sektoriaus organizacijos turi išsipareigojimų užtikrinti viešąjį interesą, todėl, skirtingai nei verslo įmonės, jos negali taip lengvai nutraukti savo veiklos;
- Valstybė tarnauja visiems piliečiams, o verslas siekia didinti savininkų pelną;

- Politikai yra atskaitingi rinkėjams, verslo įmonių vadovai turi atsiskaityti tik savo direktorių tarybai;
- Viešojo sektoriaus veikla atvira visuomenei ir sulaukia didelio žiniasklaidos dėmesio, o verslo veikla yra uždara nuo visuomenės;
- Piliečiai paprastai nepasitiki valdžia, nerodo didelio susidomėjimo jos veikla (jei tai nepaliečia jų interesų), yra blogai informuoti, o versle investuotojai yra aktyvūs valdymo procesų dalyviai;
- Viešojo sektoriaus organizacijų atsakomybė dažnai yra silpnai apibrėžta, jų funkcijos persidengia, dubliuoja viena kita, o versle vyrauja griežta atsakomybė ir funkcijų pasidalijimas;
- Viešojo sektoriaus organizacijos jaučia nuolatinį lėšų stygių, o verslo įmonės, jei jos tik įrodo potencialaus pelno galimybes, lėšų gauna greitai ir be trukdžių.

Nepaisant visų šių skirtumų, marketingas yra veiksmingas viešojo sektoriaus organizacijų veiklos įrankis, leidžiantis organizacijai dirbti efektyviau ir geriau patenkinti piliečių poreikius. Marketingo strategijos įgyvendinimo sėkmė priklauso nuo marketingo komplekso elementų ir su jais susijusių sprendimų. Nors teigiama, kad „4P“ (keturių elementų) marketingo kompleksas yra jau atgyvenęs [Booms, Bitner 1981, Moor-thi 2002, Baker 2001, Lauterborn 1990], šio skyriaus apimtis ir teksto paskirtis neleidžia nagrinėti kitų modelių („7P“ arba „4C“). Apsiribosime „4P“ modeliu – „*produktas, kaina, vieta ir reklama / rėmimas*“ (angl. *Product, Price, Place, Promotion*) ir parodysime, kokia yra „4P“ marketingo komplekso specifika viešosios organizacijos atveju.

Viešojo sektoriaus produktas

Marketingo teorijoje „produktas“ reiškia viską, ką organizacijos ar asmenys, siekdami patenkinti vartotojų norą ar poreikį, gali pasiūlyti rinkai. Kalbėdami apie produktus dažniausiai turime galvoje materialias prekes ir gal kiek rečiau paslaugas. Tačiau tai gali būti ir kiti dalykai – įvykiai, idėjos, informacija, asmenys, pačios organizacijos, netgi šalys. Štai 2009 m. spalio mėn. Valstybinis turizmo departamentas prie Ūkio ministerijos organizavo tarptautinę kontaktų mugę „BUY LITHUANIA“ („Pirk Lietuvą“). Jos tikslas – skatinti Lietuvos turizmo verslą;

populiarinti Lietuvoje teikiamas paslaugas; didinti turistų srautus iš potencialių Europos rinkų; formuoti Lietuvos kaip palankios turizmui šalies įvaizdį. Taigi Lietuvos kaip valstybės „pirkimas“ reiškia, kad į šalį atvykstantys turistai perka teikiamas paslaugas ir taip tenkina poreikį pažinti mūsų šalį. Vyriausybė siekia sudominti užsieniečius Lietuva – šalimi, kurioje teikiamos kokybiškos poilsio, kultūros ir pramogų paslaugos.

Įvairių produktų rūšių galima aptikti tiek viešajame, tiek privačiame sektoriuose. Žemiau pateiksime keletą pavyzdžių:

20 lentelė. Įvairios prekių rūšys privačiame ir viešajame sektoriuose

<i>Prekė</i>	<i>Privatus sektorius</i>	<i>Viešasis sektorius</i>
Materialus gaminys	Televizorius	Pasas
Paslauga	Plaukų kirpimas	Automobilio registravimas
Renginys	Eurolygos krepšinio rungtynės	Vasario 16-osios minėjimas
Žmogus	Radžis	Policijos generalinis komisaras
Organizacija	„Vilniaus prekyba“	Martyno Mažvydo biblioteka
Informacija	Lietuvos įmonių katalogas	Registru centro įmonių duomenų bazė
Idėjos	„Metų gaminys“	Lietuvos prekės ženklas

Taip pat **viešojo sektoriaus produktai:**

- gali būti tiek materialūs (pvz., laikraštis *Valstybės žinios*), tiek nematerialūs (pvz., aukštasis išsilavinimas);
- gali konkuruoti dėl pirkėjo (pvz., universitetai);
- gali būti kuriami tik valstybės kaip monopolininko (pvz., valstybės sienos apsauga);
- gali neturėti paklausos (pvz., laisvės atėmimas).

Kuriant ir plėtojant produktus svarbu suvokti, kad vartotojas paprastai siekia patenkinti tam tikrų poreikių visumą. Todėl marketingas skiria tris pagrindinius produkto lygius: esminis produktas, faktinis produktas ir išplėstinis produktas. Vartotojas, pirkdamas visų šių trijų produkto lygių kombinaciją, tikisi gauti naudos visumą, kurią suteikia visi šie trys lygiai. *Esminis produktas* parodo, kokie vartotojo poreikiai yra patenkinami ir kokios problemos išsprendžiamos. Kitaip tariant, produk-

to pardavėjui reikia atsakyti į pirkėjo klausimą: „Kodėl aš turėčiau tai pirkti?“ Nė vieno produkto neįmanoma išvaizduoti be jo esmės. Įlipę į troleibusą stotelėje „A“ mes tikimės, kad juo pasieksime mums reikiamą stotelę „B“. Kelionės poreikis ir yra esminis produktas. *Faktinis produktas* parodo, kokiomis priemonėmis patenkinamas vartotojo poreikis. Poreikį nuvykti iš stotelės „A“ į stotelę „B“ mes galime patenkinti įvairiais būdais – autobusu, taksi, mikroautobusu, troleibusu. Jei renkamės troleibusą, faktinis produktas yra troleibusas. *Išplėstinis produktas* reiškia tokias paslaugas ir produkto savybes, kurios viršija vartotojo lūkesčius. Šis lygis nėra būtinas, tačiau intensyvios konkurencijos sąlygomis pardavėjai, siekdami išsiskirti rinkoje, stengiasi tobulinti būtent išplėstinį produktą. Keleiviai būtų maloniai nustebinti, jei troleibuso salonas žiemą būtų šildomas, o vasarą vėsinamas. Kiti viešojo sektoriaus produktų lygių pavyzdžiai:

21 lentelė. Kiti viešojo sektoriaus produktai

<i>Istaiga / įmonė</i>	<i>Esminis produktas</i>	<i>Faktinis produktas</i>	<i>Išplėstinis produktas</i>
Autobusų parkas	Keleivių pervežimas	Autobusai	Vietos dviračiams vežti
Vidurinė mokykla	Švietimas	Pamokos	Mokinių vasaros užimtumo programa
Vandens ūkis	Gamtoje esančio vandens tiekimas	Geriamasis vanduo namuose	Vandens apskaitos skaitiklių priežiūra
Miesto policijos nuovada	Apsauga nuo plėšimų ir vagysčių	Policijos atvykimas pagal iškvietimą	Vienkiemų gyventojų ap rūpinimas mobiliaisiais telefonais

Kainodara viešajame sektoriuje

Prekės kaina yra vienas iš svarbiausių pirkėjo apsisprendimui įtaką darančių veiksnių. Ypač šalyse, kuriose piliečių pajamos yra mažos. 2009 m. rugsėjo mėn. kompanijos „Unilever“ užsakymu „Omnicom Media Group“ atliko Lietuvos gyventojų tyrimą, kuris parodė, kad pagrindinis prioritetas renkantis maistą yra geras skonis (67,4 proc. apklaustųjų) ir kaina (60,1 proc. apklaustųjų). Tuo tarpu sveika mityba rū-

pi 31,2 proc. tyrimo dalyvių, o aukšta kokybė – 30,5 proc. [Balsas.lt, 2009].

Siauraja prasme kaina – tai pinigų kiekis, kurį pirkėjas pasiryžęs sumokėti pardavėjui mainais į naudą, kurią suteikia prekės turėjimas arba paslaugos teikimas [Kotleris ir kt., 2003]. Produkto kainą lemia vidiniai ir išoriniai gamintojo įmonės veiksniai. Vidiniai – marketingo tikslai, marketingo komplekso strategija, sąnaudos, organizacinė struktūra. Išoriniai – paklausa, konkurencija, šalies ekonomika, vyriausybės veiksmai, visuomenės nuostatos.

Palyginti su privačiu sektoriumi, viešojo sektoriaus produktų kainodara turi tam tikrų ypatumų:

1. Dauguma viešojo sektoriaus teikiamų paslaugų ir prekių (pvz., pirminė sveikatos apsauga, muziejai, vidurinis išsilavinimas) finansuojama iš biudžeto arba kitų valstybinių fondų (Ligonių kasa, „Sodra“), todėl nėra tiesioginio piniginio ryšio tarp paslaugų teikėjo ir paslaugų gavėjo.
2. Tam tikroms paslaugoms (pvz., mokesčių deklaravimas, automobilio registravimas) paklausos gali ir nebūti, tačiau piliečiai negali jų „nepirkti“.
3. Viešojo sektoriaus produkto naudą gauna ne tik tiesioginis jo vartotojas, bet ir visa visuomenė. Aukštasis išsilavinimas ne tik suteikia žinių ir įgūdžių studentui, bet ir prisideda prie visos šalies socialinės ir ekonominės pažangos.
4. Taikoma nediskriminuojama kainodara. Tam tikrų viešųjų paslaugų kokybė ir kiekybė negali skirtis atsižvelgiant į piliečio mokamą didesnę kainą. Būtų neteisinga skirti papildomus policijos postus ir taip didinti viešąjį saugumą teritorijose, kur gyvena asmenys, mokantys didesnius mokesčius.

Kalbant apie kainodaros principus viešajame sektoriuje, reikia atsižvelgti į šiuos principus [Kotleris, 2007]:

1. *Kainos tikslas*. Ar nustatyta kaina mes siekiame padengti tiesiogines ir netiesiogines sąnaudas? O gal tikslas yra padaryti paslaugą prieinamą visiems piliečiams? Tokiu atveju turbūt reikės dotacijų ir kaina padengs tik dalį sąnaudų. Pavyzdžiui, taip yra miesto viešojo transporto atveju.

2. *Rinkos paklausa.* Ar už tokią kainą piliečiams parduodama paslauga yra patraukli? Kaip pasikeis paklausa, jei mes kainą padidinsime arba sumažinsime? Tai vadinama paklausos elastingumo kainai nustatymu. Jei kainai kintant paklausa nekinta, vadinasi, paklausa yra neelastinga. Ir atvirkščiai, jei kainai kintant keičiasi ir paklausa, ji yra elastinga.
3. *Sąnaudos.* Jos yra dvejopos – pastovios ir kintamos. Jei paklausa lemia aukščiausias kainų ribas, t. y. aukščiausią kainą, tai sąnaudos dažnai rodo žemiausias kainų ribas, t. y. žemiausią kainą (išskyrus atvejus, kai kaina nustatoma turint kitus tikslus, žr. 1 punktą).
4. *Konkurencija.* Nustatant kainą svarbu žinoti, kokius produktus siūlo konkurentai ir kiek kainuotų pirkėjams pereiti prie konkurentų produkto vartojimo. Viešojo sektoriaus įmonės dažnai neturi tiesioginių konkurentų, tačiau privalu atsižvelgti ir į netiesioginius. Maršrutinis miesto transportas yra palyginti pigus ir tam tikruose maršrutuose neturi konkurentų, tačiau atsižvelgiant į kelionės laiką ir patogumą, nuosavas automobilis tampa netiesioginiu konkurentu.

Atskirą atvejį sudaro valstybinės rinkliavos, kurių kainodarą nustato LR rinkliavų įstatymas. Valstybės rinkliava – tai privaloma įmoka už valstybės ir vietos savivaldos institucijų, įstaigų, tarnybų ar organizacijų (toliau – institucijos), išskyrus teismus, teikiamas paslaugas. Valstybės rinkliava yra ne mažesnė kaip 3 litai ir ne didesnė kaip 270 tūkst. litų ir apskaičiuojama atsižvelgiant į paslaugos suteikimo išlaidas, kurias sudaro išlaidos:

- 1) darbui, susijusiam su paslaugos suteikimu, apmokėti;
- 2) juridinę galią turinčio dokumento blankui pagaminti;
- 3) teisės aktų nustatytų reikalavimų įvykdymui patikrinti.

Atsižvelgiant į pirkėjų grupių skirtumus ir besikeičiančią situaciją, viešojo sektoriaus įmonės gali koreguoti savo produktų kainas. 22 lentelėje pateikiamos penkios kainų koregavimo strategijos: nuolaidų ir nu-kainavimo, segmentavimo, psichologinė, reklaminė, geografinė.

22 lentelė. Penkios kainų koregavimo strategijos

<i>Korekcijos būdas</i>	<i>Aprašymas</i>	<i>Pavyzdys</i>
Nuolaidų ir nukainavimo kainodara	Kainų sumažinimas taikant nuolaidas, išpardavimus, kuponus ir pan.	Nuolaida ekologiškų automobilių parkavimo mokesčiams
Segmentuota kainodara	Kainų pritaikymas pirkėjų segmentams	Mažesnė šiukšlių išvežimo kaina pensininkams
Psichologinė kainodara	Kai siekiama ne tiek ekonominio, kiek psichologinio efekto	Nemokami dviračiai
Reklaminė kainodara	Laikina sumažinta kaina, siekiant paskatinti vartojimą	Vasarą pigesnis bilietas į miesto baseiną
Geografinė kainodara	Kainų korekcija atsižvelgiant į vartotojų buvimo vietą	Skirtingos naminių gyvūnų laikymo rinkliavos miesto ir kaimo gyventojams

Viešojo sektoriaus produkto paskirstymas

Paskirstymo kanalas – tai tarpusavyje priklausomų organizacijų grupė (kanalo tarpininkai), dėl kurios prekės arba paslaugos tampa prieinamos vartotojui. Materialaus produkto atveju – tai prekių pristatymas į tam tikrą vietą (sandėlis, parduotuvė, namai). Nematerialaus – paslaugos pasiekiamumo užtikrinimas (per internetą, paštu, biure). Paskirstymo kanalas lemia, kaip lengvai ir patogiai pasiekama paslauga, kaip ji paskirstoma piliečiams, kaip valdomi paskirstymo kanalo tarpininkai, kokia yra geografinės aprėpties zona.

Kaip piliečiai mes norėtume, kad valstybinių įstaigų ir organizacijų paslaugos laiko ir vietos atžvilgiu būtų kuo lengviau prieinamos. Kita vertus, paslaugas teikiančios organizacijos turi ribotus išteklius ir negali užtikrinti absoliutaus prieinamumo. Todėl **paskirstymo tikslas yra užtikrinti tam tikrą patogumo lygį**. Šio lygio nustatymas yra kompromisas tarp pirkėjo norų ir pardavėjo galimybių. Atėję į banko aptarnavimo salę pastebime, kad tik prie dalies, o ne prie visų klientų aptarnavimo langelių aptarnaujami klientai. Akivaizdu, kad lankytojams būtų patogiau, jei bet kuriuo metu būtų aptarnaujami prie visų langelių ir jų būtų

tiek, kad nesusidarytų eilė, tačiau tai būtų per brangu bankui. Antra vertus, bankui būtų pigiau, jei jis galėtų apsieiti su vienu langeliu, tačiau toks aptarnavimo lygis klientams nepriimtinas.

Piliečiai gauna paslaugas pasitelkus į pagalbą įvairius paskirstymo kanalus ir jų derinius:

1. **Fizinė vieta.** Daugelis paslaugų negali būti teikiamos tik klientui atvykus į tam tikrą paslaugų teikimo vietą, pavyzdžiui, į ligoninę, mokyklą, vaikų darželį, neįgalųjų dienos centrą, vairavimo egzaminų centrą ir pan.
2. **Telefonas.** Šis kanalo tipas nėra jau toks atgyvenęs, kaip kad gali atrodyti iš pirmo žvilgsnio. Kanalas gali būti derinamas su kitais kanalais. Pavyzdžiui, poliklinikos pacientai yra registruojami telefonu (kanalo tipas *telefonas*) ir jiems paskirtu laiku atvyksta į polikliniką (kanalo tipas *fizinė vieta*).
3. **Paštas** užtikrina patogų dokumentų pristatymą piliečių nurodytu adresu. Pavyzdžiui, juridiniai asmenys, dalyvaujantys viešųjų pirkimų konkurse, turi pateikti Informatikos ir ryšių departamento prie Vidaus reikalų ministerijos pažymą, patvirtinančią, kad paslaugos teikėjas neturi neišnykusio ar nepanaikinto teistumo. Prašymą išduoti pažymą galima atsiųsti paštu, o pačią pažymą – gauti registruotu paštu.
4. **Internetas** yra marketingo kanalas, kuriuo piliečiams suteikiamos paslaugos, užsakomos prekės ar atliekami sandoriai. Pavyzdžiui, internetinės bankininkystės vartotojai gali deklaruoti mokesčius internetu puslapyje <<http://deklaravimas.vmi.lt>>.

Tą pačią paslaugą ar prekę dažnai galima gauti keliais skirtingais paskirstymo kanalais.

23 lentelė. Paslaugų paskirstymo kanalai

<i>Paslaugos teikėjas</i>	<i>Paslauga</i>	<i>Paskirstymo kanalai</i>
Informatikos ir ryšių departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos	Įtariamų, kaltinamų ir teistų asmenų žinybinio registro pažyma	1. Pareiškėjas pažymą atsiima departamente
		2. Pareiškėjui pažyma pristatoma registruotu paštu

Reklama, rėmimas, komunikacijos kanalai

Kaip teigia Kotleris [2007], ketvirtąjį marketingo komplekso elementą „reklama ir rėmimas“ (*promotion*) dabar reikėtų vadinti „įtikinančios komunikacijos“ (*persuasive communication*) elementu. Komunikacija užtikrina, kad piliečiai žino apie jūsų pasiūlymą, jie vertina naudą, kurią suteikia jūsų paslauga ir yra pasiryžę siekti šios paslaugos. Kalbant apie marketingo komunikaciją reikia atsižvelgti į tris pagrindinius šio proceso elementus: pranešimas, pranešėjas ir komunikacijos kanalai.

Pranešimas – tai, ką mes norime pasakyti apie savo produktą, paslaugą, organizaciją. Pranešimo formą ir turinį lemia mūsų tikslai, t. y. mes norime, kad:

1. Piliečiai būtų **informuoti**. Apie naujas paslaugas (pvz., elektroninis miesto transporto bilietas), pranešti faktus (pvz., kaip pasikeis šildymo kainos), pranešti svarbias naujienas (pvz., apie artėjančią audrą).
2. Piliečiai **tikėtų**. Tikėjimas ir pasitikėjimas nesiremia faktais, bet yra pagrįstas jausmais, emocijomis. Vienas iš svarbiausių pasitikėjimo kūrimo įrankių yra prekės ženklai. Tai prekės ženklo pažadas (*brand promise*) – nauda, kurią vartotojas tikisi gauti, tai prekės ženklo tapatybė (*brand identity*) – vaizdai, jausmai, mintys, kuriuos turėtų sukelti prekės ženklas. Pavyzdžiui, stiprus Ispanijos kaip šalies prekės ženklas daugumai užsieniečių asocijuojasi su šiltu klimatu (paplūdimiai, kurortai), menais (Almodovaro filmai, Gaudi architektūra), šventėmis (korida).
3. Piliečiai **veiktų**. Nepakanka, kad piliečiai būtų informuoti ar kad jie tikėtų, marketingo tikslas yra skatinti juos veikti (pvz., rūšiuoti šiukšles, pirkti el. transporto bilietą).

Pranešėjas. Pranešimo kūrėjas ir šaltinis yra viešojo sektoriaus organizacija, tačiau būtina nuspręsti, koks asmuo ar asmenys bus pasirinkti kaip pranešėjai. Pasirinkimą lemia šie kriterijai:

1. **Suvokiama kompetencija**. Piliečiai labiau linkę įsiklausyti į žinovų, visuomenėje pripažintų tos srities autoritetų nuomones. Laisvosios rinkos instituto eksperto pasisakymas apie valstybi-

- nių įmonių valdymą labiau įtikina nei Utenos kolegijos dėstytojo, kartu su studentais atlikusio tyrimą, nuomonė.
2. **Suvokiamas pasitikėjimas.** Parodo, ar piliečiai pranešėją laiko sąžiningu ir patikimu. Mes labiau pasitikime artimaisiais, draugais ir pažįstamais, todėl dauguma piliečių politiką, kuris kalba paprastai, įterpia slengo žodžius, laiko savu ir patikimu.
 3. **Suvokiamas patrauklumas.** Tai yra savybės, kurios patinka publikai, masėms. Todėl pramogų pasaulio ir sporto žvaigždės, nors ir nėra tos srities ekspertės, daro didelį poveikį auditorijai. Populiarios TV laidos vedėja, pasisakydama už kraujo donorystę, pasieks didesnę efektą nei Nacionalinio kraujo centro direktoriaus kalba.

Komunikacijos kanalai. Lemia, kokiais būdais pranešimas pasieks piliečius. Kaip teigia Kotleris [2007], pagrindiniai komunikacijos kanalai yra šie:

1. **Reklama** – tai užsakovo bet kokia forma apmokamas netiesioginis informacijos apie idėjas, gaminius ar paslaugas skleidimas masinės žiniasklaidos priemonėmis – laikraščiais, žurnalais, televizija, radiju, internetu. Viešajame sektoriuje dažniausiai naudojamos šios reklaminės priemonės: televizija, radijas, internetas, laikraščiai, žurnalai. Reklamos priemonės pasirinkimas priklauso nuo tikslinės auditorijos, pasiekiamumo ir tam skiriamo biudžeto. Pavyzdžiui, Lietuvos ekonominės plėtros agentūros užsakymu viename iš prestižiškiausių verslo žurnalų „The Economist“ 2008 m. 23 numeryje buvo spausdinama Lietuvos, kaip patrauklios investicijoms šalies, reklama „*Lithuania Shines Brighter on the Investment Map*“.
2. **Viešieji ryšiai** – tai gerų santykių su piliečiais palaikymas, siekiant sudaryti teigiamą institucijos įvaizdį, reputaciją, valdyti nepalankius gandus, užglaistyti incidentus. *Idomu, kad vienas pirmųjų pasaulyje viešųjų ryšių projektų buvo 1919 m. JAV Lietuvių tautinės tarybos užsakymu Edvardo L. Berne (Edward Louis Bernays) vykdyta kampanija. Jos tikslas – paskatinti JAV vyriausybę pripažinti 1918 m. atkurtą nepriklausomą Lietuvos Respubliką. E. L. Berne buvo išipareigojęs kiekvieną savaitę parašyti ir pateikti JAV spaudai po šešis trumpus straipsnius apie Lietuvą, rengė įvairius pranešimus, kurie pačių auto-*

rių pastangomis turėjo būti paskleisti didžiausiuose šalies miestuose, ir vykdė kitas akcijas [Fainaitė, 1996].

3. **Specialūs įvykiai.** Kai kurie marketingo specialistai šį kanalą laiko viešųjų ryšių dalimi, tačiau Kotleris [2007] teigia, kad specialūs įvykiai, tokie kaip miesto šventės, kariuomenės ir visuomenės diena leidžia valstybės pareigūnams tiesiogiai bendrauti su piliečiais, išklausyti jų nuomones, atsakyti į klausimus.
4. **Tiesioginis marketingas.** Tai kreipimasis į konkrečius asmenis, siekiant paskatinti tam tikrą atsakomąjį veiksma. Pavyzdžiui, kartu su sąskaita už šildymą **paštu** siunčiamas informacinis lankstinukas apie galimybę įsirengti individualų šilumos apskaitos prietaisą. Kiti tiesioginio marketingo būdai – **telemarketingas, internetas, vizitas į namus.**

Planuojant ir vykdant komunikacijos programą svarbu užtikrinti, kad piliečius pasiektų aiškūs, suderintas ir įtikinamas reklamos pranešimas apie valstybinės institucijos ar viešojo sektoriaus organizacijos veiklą bei jos siūlomas paslaugas. Tai dar vadinama **integruota marketingo komunikacija (IMK)**. IMK reikalauja atidžiai suderinti ir koordinuoti visas komunikacijos priemones ir pranešimus.

Kaip buvo minėta, tiesioginiai marketingo būdai gali būti susieti su informacinėmis technologijomis.

??? Kontroliniai klausimai

1. Koks yra marketingo vaidmuo viešajame sektoriuje? Kuo jis skiriasi nuo privataus sektoriaus?
2. Pateikite viešojo sektoriaus produkto pavyzdį ir apibūdinkite produkto lygius: esminį, faktinį ir išplėstinį.
3. Pateikite kainų koregavimo pavyzdžių viešajame sektoriuje ir paaiškinkite, kodėl taikomos būtent tokios kainodaros priemonės.
4. Pasiūlykite, kokius paskirstymo kanalus galėtų naudoti miesto biblioteka.
5. Pasiūlykite miesto įkūrimo šventės marketingo komunikacijos elementus („pranešimas“, „pranešėjas“, „kanalai“).



Literatūra

1. Baker, S. *New Marketing: How to Achieve a Consumer Driven Transformation Process. Management Focus: Cranfield University School of Management.* Issue 17, 2001.
2. Booms, B. H.; Bitner, M. J. *1981 Marketing Strategies and Organization Structures for Service Firms, in Marketing of Services, ed. Donnelly, J.H., George, W.R. Chicago: American Marketing Association, 1981.*
3. Fainaitė, E. *Lietuvos įvaizdis* <<http://www.mediabv.lt>>.
4. <<http://www.balsas.lt/naujiena/309596/tyrimas-sunkmeciu-lietuviai-renkasi-nevisaverte-mityba/rubrika:naujienos-verslas-ekonomika>>.
5. Kotler, P.; Lee, N. *Marketing in the Public Sector. A Roadmap for Improved Performance.* Wharton School Publishing, 2007.
6. Kotler, P.; Levy, S. J. Broadening the Concept of Marketing. *Journal of Marketing.* 1969, vol. 33, January, p. 10–15.
7. Kotler, P.; Armstrong, G.; Saunders, J.; Wong, V. *Rinkodaros principai.* Poligrafija ir informatika. Kaunas, 2003.
8. Lauternborn, B. 1990 New Marketing Litany: Four P's Passe: C-words Take Over. *Advertising Age.* 1990, vol. 61, Issue 41, p. 26.
9. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė. Valstybinio audito ataskaita. Lietuvos įvaizdžio formavimas. 2009 m. kovo 31 d. Nr. Va-p5-50-3-6.
10. Moorthi, Y. L. R. An Approach to Branding Services. *Journal of Services Marketing.* 2002, vol. 16, No. 2/3, p. 259–275.
11. Osborn, D.; Gaebler, T. *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* A William Patrick Book, 1992.
12. Proctor, T. *Public Sector Marketing.* Prentice Hall. Financial Times, 2007.
13. Sabine, G. H.; Thorson, T. L. *Politinių teorijų istorija.* Vilnius: Margi raštai, 2008.

4. Elektroninių viešųjų paslaugų modeliai

Elektroninių viešųjų paslaugų modelių kūrimo svarba

Didėjantys informacijos srautai, informacinių technologijų plėtra paskatino centrinės ir vietos valdžios institucijas diegti elektroninės valdžios projektus, teikti viešąją informaciją, viešąsias paslaugas gyventojams ir verslui internetu visais savo struktūriniais lygiais. Sparčiai plėtojantis informacinėms technologijoms vartotojai tikisi ir reikalauja vis daugiau operatyviai ir patogiai gaunamų viešųjų paslaugų iš bet kurios prisijungimo prie interneto vietos.

Atlikti moksliniai tyrimai parodė, kad visuomenėje greitai plintančios informacinės technologijos suformavo modernių centrinės, o ypač vietos valdžios institucijų teikiamų elektroninių viešųjų paslaugų poreikį [Gugliota, Cabral, 2005; p. 134–145], [Domarkas, Lukoševičienė, 2006, p. 73–86].

Šioje vadovėlio skyriaus dalyje išskiriamas nagrinėjamos problemos objektas – elektroninių viešųjų paslaugų modelių taikymas viešojo administravimo institucijose, ypač savivaldybėse, – rodo, kad elektroninių viešųjų paslaugų modeliais galima gerinti viešojo sektoriaus institucijų veiklos rodiklius ir diegiant informacines technologijas kaip modernias priemones, ir gerinant žmogiškuosius išteklius, ir vykdant viešųjų paslaugų teikimo funkcijas. Ši skyriaus dalis skirta atskleisti elektroninių viešųjų paslaugų modelių kūrimo ir taikymo viešojo administravimo institucijose ypatumus, atlikti elektroninių viešųjų paslaugų modelių lyginamąją analizę, pateikti šių modelių taikymo įvairiose pasaulio šalyse pavyzdžių.

Elektroninių viešųjų paslaugų viešojo administravimo institucijose teikimo mechanizmų kūrimas reikalauja modernių ir atitinkamų organi-

zacinių struktūrinių pakeitimų, valstybės tarnautojų žinių ir kompetencijos informacinių technologijų srityje. Remiantis užsienio autorių mokslo darbais šioje vadovėlio skyriaus dalyje apžvelgti ir įvertinti įvairūs elektroninių viešųjų paslaugų modeliai [Layne, Lee, 2001, p. 122–136; Andersen, Henriksen, 2003, p. 236–248; Lind, Forsgren, 2004, p. 97–124; Becker, Algermissen, 2006, p.150–183; Goldkuhl, Persson, 2006, p. 54–79].

Elektroninių viešųjų paslaugų modeliai, jų kūrimo ir taikymo ypatumų analizė

Elektroninių viešųjų paslaugų modeliai dėl savo savybės paskesnėse pakopose, t. y. kylant aukštyn, integruoti ankstesnių pakopų pasiekimus, juos labiau išplėsti ir patobulinti dar vadinami „elektroninių kopėčių“ modeliais. Kiekvienas lygis pasižymi gilesnės integracijos ir sąveikos internete laipsniu [Goldkuhl, Persson, 2006, p. 117].

ANAO modelis

Ši modelį taiko Australijos nacionaliniai audito rūmai (angl. *The Australian National Auditing Office* – ANAO). Organizuojant viešųjų paslaugų teikimą centriniu ir vietos valdžios lygiais, skiriamos keturios pakopos: informacijos viešinimas, sąveika, apsaugotos informacijos transakcijos ir informacijos dalijimasis tarp skirtingų vietos valdžios institucijų (departamentų, skyrių ir t. t.). Šio modelio tikslas – nustatyti, kokias paslaugas ir koku lygiu įmanoma perkelti į internetą [Goldkuhl, Persson, 2005, p. 152; Goldkuhl, Persson, 2006, p. 118]. „ANAO“ modelio (pakopas) lygius galima nagrinėti smulkiau:

1. *Informacijos viešinimas*. Internetu teikiama statistinė informacija apie instituciją, paslaugų prieinamumas apribotas iki paklausų ir paieškų interneto svetainėje.
2. *Sąveika*. Šiuo lygmeniu suteikiama ribota galimybė naudotis institucijos duomenų baze, atliekama smulki paieška ir duomenų filtravimas.

3. *Apsaugotos informacijos transakcijos.* Sąveikai internete su institucija reikia nustatyti asmens tapatybę, turi būti žinoma, kokiam asmeniui teikiama asmeninė informacija, paslaugos.
4. *Dalijimasis informacija tarp institucijų.* Šiuo lygmeniu vartotojas nėra giliau įtraukiamas. Įvairios viešojo administravimo institucijos tarpusavyje pasidalija tam tikra informacija, susijusia su besikreipiančio asmens pageidaujama paslauga. Jei pageidaujama gauti kitos institucijos turimos informacijos, reikia nurodyti pirminę instituciją informacinėje sistemoje (taip pat kaip trečiuo lygmeniu reikia nustatyti asmens tapatybę elektroninėje erdvinėje), nes taip užtikrinamas tinkamas informacijos perdavimas ir platinimas [Goldkuhl, Persson, 2005, p. 155].

Vertinant ANAO modelį, būtina paminėti, kad pirmosios dvi jo pakopos yra gana lengvai įtraukiamos į viešojo sektoriaus, pvz., vietos savivaldos institucijų, informacines sistemas, bet to negalima pasakyti apie apsaugotos informacijos transakcijų ir informacijos dalijimosi tarp valdžios institucijų pakopas. Norint įtraukti šias pakopas, reikia gerokai sudėtingesnių technologinių ir ypač institucijos administracinio-funkcinio pertvarkymo sprendimų. Vienas tokių – galimybė nustatyti asmens tapatybę institucijos kompiuterinėje sistemoje. Pirmosiose dviejose modelio pakopose tokių sprendimų nereikia įdiegti į institucijos informacinę sistemą, nes teikiamos paprasčiau sukuriamos elektroninės viešosios paslaugos, todėl galima sakyti, kad elektroninė viešoji paslauga yra suteikiama tik iš dalies, neatliekant jokių sudėtingesnių jos apdorojimo procedūrų viešojo sektoriaus institucijos informacinėje sistemoje. Asmens tapatybės nustatymas tokioje sistemoje užtikrinimas trečiojoje – apsaugotos informacijos transakcijų pakopoje. Siekiant įtraukti ketvirtąją modelio pakopą, pirmiausia būtina sukurti įvairių lygių viešojo sektoriaus bendrą apsikeitimo duomenimis sistemą, leidžiančią aprūpinti skirtingas viešojo sektoriaus institucijas ir jų grupes trūkstama informacija, kuri gali būti susijusi su vartotojams teikiamomis elektroninėmis viešosiomis paslaugomis.

SAFAD modelis

Švedijos administracinės plėtros agentūra (angl. *The Swedish Agency of Administrative Development* – SAFAD), Australijos modelio pa-

vyzdžiu sukūrė panašų, tik turintį šiokių tokių skirtumų, dar vadinamą SAFAD modelį. Švedijos modelis pagrįstas prielaida, kad technologinis ir paslaugų teikimo lygiai yra glaudžiai susiję teikiant elektronines viešąsias paslaugas viešojo administravimo institucijose [Goldkuhl, Persson, 2005].

Ovalo žiedai žymi lygmenis, kurių šiame, kaip ir „ANAO“ modelyje, nurodoma keturi: informacija, sąveika, transakcijos ir integracija. Visos pakopos savo funkcionalumu skiriasi viena nuo kitos [Goldkuhl, Persson, 2006]:

1. *Informacija*. Šiuo lygmeniu pateikiama statistinė informacija apie instituciją, jos teikiamas paslaugas, institucijos misija, teisės aktus, susijusius su institucija ir jos veikla.
2. *Sąveika*. Kitaip šis lygis dar gali būti vadinamas interaktyvios informacijos lygiu, nes suteikiama galimybė ieškoti informacijos institucijos kompiuterinėse duomenų bazėse, gauti dokumentų formas, susijusias su viešojo administravimo institucijos teikiamomis paslaugomis, taip pat užsisakyti institucijos naujienlaiškus. Šioje pakopoje paslaugų teikimo lygis svyruoja nuo duomenų paieškos iki paprasčiausio asmens tapatybės nustatymo teikiant paslaugas elektroniniu paštu.
3. *Transakcijos*. Šis lygmuo skirtas privačiai informacijai priimti ir perduoti. Tam būtina nustatyti asmens tapatybę, kad informacija apie jį būtų naudojama tiksliai pagal paskirtį.
4. *Integracija*. Paskutinioji švedų modelio pakopa apima visų viešojo administravimo institucijų tarpusavio integraciją. Taip padedama vartotojui gauti paslaugą pirmame atskaitos taške (vieno langelio principas) – pašalinamos ribos tarp institucijų disponuojamos informacijos, kiekviena institucija turi prieigą prie savo kompetencijai reikalingos informacijos apie besikreipiančio asmens paslaugas atitinkančius poreikius. *Integracijos* pakopoje įgyvendinamas modelio siekis – sujungti institucijas į bendrą tinklą [Goldkuhl, Persson, 2005].

Nagrinėjant ir vertinant SAFAD modelio pakopų įtraukimo į viešojo sektoriaus institucijas ypatumus, galima pasakyti, kad technologinės ir su administraciniais bei procedūriniais procesų pokyčiais susijusios galimybės yra labai panašios į nagrinėtojo ANAO modelio. Tačiau SAFAD modelio ketvirtosios pakopos (integracija) lygiu vartotojui lei-

džiama pačiam iš dalies dalyvauti elektroninės viešosios paslaugos teikimo ir jos administravimo procese, kai dėl paslaugos suteikimo procedūrinio užtikrinimo papildomai kreipiamasi į kitas viešojo sektoriaus institucijas per institucijų kompiuterinę duomenų mainų sąsają.

Li ir Leino modelis

Li ir Leino modelis sukurtas remiantis ilgamete Jungtinių Amerikos Valstijų elektroninės valdžios patirtimi. Modelis sudarytas ištyrus federalinės ir vietos valdžios struktūrinio įgyvendinimo praktiką ir pavadin-tas jo sudarytojų Kareno Leino (Karen Layne) ir Jungvu Li (Jungwoo Lee) vardais [Layne, Lee, 2001, p. 122–136]. Mokslininkai nurodė ketu-ris lygmenis:

1. *Katalogavimas*. Šioje pakopoje svarbiausia pateikti duomenis apie viešojo administravimo instituciją, jos veiklą, teisės aktus, susijusius su institucijos veikla. Mokslininkai sukonkretino šią priežastį: valdžia siekia katalogavimo lygio, nes piliečiams internetu yra prieinama informacija iš privataus sektoriaus, todėl jie tikisi pasiekti tokią pačią informaciją ir iš viešojo sektoriaus [Goldkuhl, Persson, 2006, p. 57–79].
2. *Transakcijos*. Antrojoje pakopoje paslaugų teikimas jau yra gi-liau integruojamas institucijos interneto svetainėje ir jos duome-nų bazėse. Italų mokslininkų žodžiais, ši pakopa atstovauja val-džios institucijai kaip aktyviam respondentui internete [Goldkuhl, Persson, 2006, p. 117–132]. Tai įgyvendinus vartotojas ga-li gauti reikiamus duomenis ir paslaugas internetu, nes prisijun-gia turėdamas asmeninę informaciją tapatybei nustatyti. Prisi-jungęs asmuo gali atlikti tokius veiksmus kaip, pvz., licencijos atnaujinimas ir t. t. Šis lygmuo laikomas visiškai įgyvendintu, kai pasiekiamas toks interneto svetainės ir institucijos sistemų integravimo laipsnis, kada vartotojo sąveika su institucijos tar-nautoju stipriai minimizuojama.
3. *Vertikali integracija*. Šioje pakopoje nuo išorinės sąveikos (angl. „*front office*“) pereinama prie vidinės sąveikos (angl. „*back of-fice*“) [Bnet Business..., 2009]. Vidinės sąveikos lygmeniu in-tegruojamos skirtingo valstybinio valdymo lygmens, tačiau tu-rinčios tas pačias funkcijas institucijos, pvz., vietos ir centrinės

valdžios institucijos. Tiksliau tariant, šioje pakopoje labiau kryptama į viešųjų paslaugų pertvarkymą nei esamų procesų automatizavimą ir perkėlimą į skaitmeninę erdvę [Layne, Lee, 2001, p. 122–136].

4. *Horizontali integracija*. Išliekama vidinės sąveikos plotmėje, tačiau čia, skirtingai nei *vertikalios integracijos* lygmeniu, integruojamos visų valdymo lygių ir visų funkcijų institucijos. A. Personas (A. Persson) ir G. Godkulis (G. Goldkuhl) pateikia tokį horizontalios integracijos pavyzdį: galimybė viename viešojo administravimo institucijos interneto svetainės atskaitos taške (vieno langelio principas) atlikti įvairias paslaugas, reikalaujančias tęstinio tarpinstitucinio aptarnavimo procedūrų su skirtingomis institucijomis [Becker, Algermissen, 2006, p. 150–183; Goldkuhl, Persson, 2006, p. 117–132].

Italų mokslininkai, nagrinėdami Li ir Leino modelį, teigia, kad elektroninių viešųjų paslaugų modelių tikroji nauda bus juntama tuomet, kai organizaciniai ir struktūriniai pokyčiai pasivys technologinius pokyčius institucijoje [Signore, Chesi, 2003, p. 321–265].

Vertinant ir nagrinėjant galimybes integruoti Li ir Leino modelį į viešojo sektoriaus įstaigų informacines sistemas, būtina pažymėti, kad, priešingai nei prieš tai nagrinėti ANAO ir SAFAD modeliai, tik pirmosios šio modelio katalogavimo pakopos integravimas nereikalauja sudėtingų institucijos technologinių ir administracinių bei procedūrinių pokyčių. Li ir Leino modelio trečiojoje vertikalios integravimo ir ketvirtojoje horizontalios integravimo pakopose nagrinėjamos galimybės integruoti elektronines viešąsias paslaugas sukuriant skirtingas duomenų mainų sistemas, skirtas tarpusavyje veikti skirtingoms viešojo administravimo institucijų grupėms, ir tos pačios viešojo administravimo institucijų grupės skirtingiems subjektams.

Viešojo sektoriaus procesų atkūrimo ir baigtumo modelis

Šis modelis kitaip dar vadinamas elektroninės valdžios brandumo modeliu. Jį nagrinėjo danų mokslininkai K. V. Andersen (K. V. Andersen) ir H. Z. Henriksen (H. Z. Henriksen) straipsnyje „E. valdžios brandumo modelis: Li ir Leino modelio taša“ [Andersen, Henriksen,

2003, p. 237]. Aptarta, kaip galima pratęsti Li ir Leino modelį „*front-end*“, turint perspektyvą palikti technologinės integracijos aspektus [Bnet Business..., 2009].

Pagrindinis J. Li ir K. Leino bei viešojo sektoriaus procesų atkūrimo ir baigtumo modelio (toliau – VSPA baigtumo modelis) skirtumas – pirmasis modelis nukreiptas į technologinį integravimą, o VSPA baigtumo modelis – į klientą [Andersen, Henriksen, 2003, p. 237]. Danų mokslininkai, kaip J. Li ir K. Leino savo sukurtame modelyje, nurodo keturis lygmenis, kuriuos danai vadina etapais:

1. *Apdirbimas*. Pirmasis etapas apima beveik visą Li ir Leino modelį (išskyrus vartotojų tapatybės nustatymą prisijungiant prie tinklo; šis fragmentas tarsi išimamas ir paliekama tik tarpinstitucinė sąveika) – institucijų sistemos yra integruotos, vartotojai gali atsisiųsti dokumentų formas ir jas užpildę nusiųsti el. paštu. Tai tarsi jungiamoji grandis nuo minėto modelio pereinant prie „VSPA baigtumo“ modelio. Šiame etape dabar yra nemažai pasaulio centrinės ir vietos valdžios institucijų, jos tai laiko strateginiu tikslu, o šis „tikslas“, anot danų mokslininkų, yra tik pradžia [Andersen, Henriksen, 2003, p. 236–248].
2. *Plėtra*. Smarkiai plėtojamas intranetas ir vartotojų prisijungimas registracijos į tinklą būdu viešojo administravimo institucijose [Persson, Goldkuhl, 2005, p. 151–188]. Tai pagrindinis skirtumas tarp pirmojo ir antrojo etapo. Registruojantis visuomet įveda tiksli, oficiali informacija ir tokių tinklų apsaugos lygis turi būti kur kas aukštesnis, kad apsaugotų asmens duomenis. Taip prisijungęs vartotojas gali naudotis paslaugomis, ieškoti informacijos ar jos teirautis valstybės tarnautojų. Kadangi yra pasiektas horizontalios integracijos lygis, bet kuris valstybės tarnautojas turi suteikti informaciją klientui rūpimais klausimais ar bent jau nukreipti ten, kur vartotojui bus suteikta reikiama informacija.
3. *Brandumas*. Trečiasis etapas pasiekiamas tik įgyvendinus antrąjį. Viešojo administravimo institucijose intranetas plėtojamas dar intensyviau – „dar labiau jungiamas su internetu, kad prisijungę vartotojai patys galėtų atlikti visus veiksmus siekdami vykdyti procesus kuo skaidriau“ [Persson, Goldkuhl, 2005, p. 151–188]. Modelio autorių žodžiais, internetas ir intranetas susijungia, tad didžiausiu rūpesčiu tampa informacinių technologijų panaudo-

jimas mažesnėmis paslaugų teikimo klientams išlaidomis [Andersen, Henriksen, 2003, p. 236–248]. Apibendrintai galima teigti, jog brandumo etape įtvirtinama tai, kas *plėtros* etape buvo kuriama.

4. „*Revoliucija*“ (angl. *Revolution*). Šį etapą galima apibrėžti kaip visiško mobilumo etapą – informacija be jokių trikdžių laisvai keliauja per tiekėjus, organizacijas, vietos valdžios institucijas, vartotojus.

Išnagrinėjus modelį galima teigti, kad jis gali būti taikomas viešajame sektoriuje tiek atskirai nuo Li ir Leino modelio, tiek kartu su juo. Abu šie modeliai siekia to paties – vartotojus aptarnauti, reikalaujant kuo mažesnių jų pastangų, tik vienas modelis pabrėžia technologinių integravimą, o kitas – kliento svarbą.

Hilerio ir Belandžerio modelis

Šis modelis išsiskiria tuo, kad turi ne keturis, o penkis etapus [Persson, Goldkuhl, 2005, p. 151–188]. Paminėtina, jog nė viename iš pirmiau apžvelgtų modelių, jų etapuose, lygiuose ar pakopose nebuvo politinio piliečių dalyvavimo pakopos. Šiame modelyje ne tik skiriamos pakopos, bet ir nurodoma, kurioje pakopoje ir koku būdu išryškėja subjektų sąveika: valdžia piliečiams (santrumpa anglų k. – G2C), valdžia verslui (G2B), valdžia kitoms valdžios institucijoms (*santrump. angl. G2G*) [Citizens, Not..., 2007] (1 lentelė).

Modelio lygiai (pakopos):

1. *Informacija*. Paprasta elektroninių viešųjų paslaugų pakopa [Goldkuhl, Persson, 2005]. Viešojo administravimo institucija svetainėje pateikia informaciją apie savo veiklą gyventojams, verslo subjektams, politikams ir pan. Tiesiog rūpinasi, kad naujusia informacija būtų viešai prieinama interneto svetainėje.
2. *Dvipusė komunikacija*. Antrojoje pakopoje vyksta paprastas, tiesioginis dvišalis bendravimas, pateikiama asmens (ar subjekto) paklausa valstybės tarnautojui, paprastai elektroniniu paštu, o šis savo atsakymą ir kitus reikiamus duomenis ar dokumentus siunčia interesantui elektroniniu ar paprastu paštu [Persson, Goldkuhl, 2005, p. 151–188]. Svarbiausia šioje pakopoje tai, kad klausėjas ir vals-

tybės tarnautojas bendrauja internetu ir išvengiama tiesioginio kreipimosi į viešojo administravimo instituciją, pvz., savivaldybę.

24 lentelė. Hilerio ir Belandžerio modelis

	<i>PAKOPOS</i>				
	<i>I</i>	<i>II</i>	<i>III</i>	<i>IV</i>	<i>V</i>
Tipas	Informacija	Dvipusė komunikacija	Transakcijos	Integracija	Politinis dalyvavimas
Valdžia piliečiams	Informacija apie pašalpas Rinkimų datus	Individuali informacija apie pašalpas Balsavimo biuleteniai	Mokesčių mokėjimas Išmokų gavimas	Visos paslaugos	Balsavimas internetu
Valdžia verslui	Teisės aktai Pirkimų pasiūlymai	Pirkimų pasiūlymų tikslinimas	Mokesčių mokėjimas Investicijos ir mokėjimai	Visa teisinė informacija vietoje Prekybos vieta	Lobistinė veikla
Valdžia valdžiai	Vidaus tvarkos taisyklės	Savivaldybių informavimas el. būdu	Elektroniniai fondų pervedimai	–	–

Šaltinis: Persson, Goldkuhl, 2005

3. *Transakcijos.* Transakcijų lygmeniu bendravimas tarp institucijos ir vartotojo visiškai įmanomas internetu. Pasak J. Hilerio (J. Hiller) ir F. Belandžerio (F. Belanger), „tai yra aukščiausio lygio, labiausiai paplitusi pakopa“ [Citizens, Not..., 2007]. Šioje pakopoje galimi tokie veiksmai kaip socialinių išmokų ir kompensacijų gavimas nuo prašymo pateikimo internetu iki bankinės lėšų pervedimo operacijos.
4. *Integracija.* Elektroninės viešosios paslaugos pasiekiamos vienuose interneto vartuose ir vieninteliu prisijungimu [Persson,

Goldkuhl, 2005, p. 151–188]. Tam, žinoma, reikalinga tarpinstitucinė sistemų integracija, nes neintegravus vietos ir kitų valdžios institucijų kompiuterinių sistemų nebūtų įmanoma tokio pobūdžio veikla elektroninėje erdvėje.

5. *Politinis dalyvavimas*. J. Hileris ir F. Belandžeris savo modelyje apibūdindami politinį dalyvavimą, teigia, kad nors sąveikos požūriū šī pakopa nėra atskira, o tik dalis dvipusės komunikacijos pakopos, tačiau dėl politinio aspekto verta ją paminėti kaip savarankišką [Persson, Goldkuhl, 2005, p. 151–188]. Kol kas nedaug paslaugų priskiriama šiai pakopai. Politinio dalyvavimo, pvz., balsavimo internetu, nereikia suprasti kaip rinkimų įgyvendinimo internete. Politinis dalyvavimo aspektas šiuo atveju siejamas su galimybe gyventojui ar verslo ūkio subjektui pareikšti nuomonę dėl institucijos priimamų tam tikrų valdymo sprendimų ir jų svarbos. Valstybės tarnautojo pareiga – priimant sprendimus atsižvelgti į šias internete pareikštas klientų nuomones.

Vertinant Hilerio ir Belandžerio modelį, galima teigti, kad pirmųjų dviejų jo pakopų integravimas į viešojo administravimo informacines sistemas yra gana paprastas – nereikalauja nustatyti asmens tapatybės, pvz., savivaldybės kompiuterinėje sistemoje, ir paslaugų įdiegimą riboja informacijos bei įvairių formų, susijusių su viešosiomis paslaugomis, teikimas. Trečiojoje ir ketvirtojoje šio modelio pakopose turi būti užtikrinamas asmens tapatybės nustatymas teikiant viešąsias paslaugas viešojo sektoriaus institucijų interneto portaluose, kitaip tariant, šiomis pakopomis elektroninėje erdvėje užtikrinama visa sąveika tarp vartotojo ir viešojo administravimo institucijų. Hilerio ir Belandžerio modelio penktoji *politinio dalyvavimo* pakopa lyg ir turėtų būti trečiosios bei ketvirtojos pakopų tęsinys, tačiau taip nėra, nes:

- neužtikrinamas asmens tapatybės nustatymas informacinėje sistemoje;
- penktąja modelio pakopa nesiekama tęsti gilesnio buvusių pakopų integravimo;
- vertinamas ne pats paslaugos integravimo efektyvumas, o grįžtamasis ryšys, susijęs su vartotojo pasitenkinimu gaunant paslaugas.

Hilerio ir Belandžerio modelio penktąją pakopą, sąlygiškai apimančią ir kitas pakopas, galima įvardyti kaip antrosios, dvipusės komunika-

cijos stadijos išvestinę, skirtą ne viešosios paslaugos gilesniam integravimui viešojo administravimo institucijos kompiuterinėje sistemoje užtikrinti, o vartotojo jautrumui kintant jo poreikiams ir viešųjų paslaugų kokybei įvertinti.

Elektroninių viešųjų paslaugų modelių lyginamoji analizė

Visi elektroninių viešųjų paslaugų modeliai turi tokią savybę: pirmasis jų lygmuo pasižymi menku funkcionalumu, o paskutinis lygmuo – visų valdymo lygių (vietos ir kitų valdžios institucijų, fizinių ar juridinių asmenų) integravimu. Kita bendra modelių savybė ta, jog kylant integravimo laipsniui, didėja ir reikalavimai technologijoms. Modeliai turi ne tik bendrų savybių, bet ir nemažai skirtumų (25 lentelė). Stulpeliuose nurodytos modelių savybės, eilutėse – jų bendrybės ir skirtumai atitinkamu lygmeniu.

25 lentelė. Modelių palyginimas

	<i>ANAO</i>	<i>SAFAD</i>	<i>Li ir Leino</i>	<i>VSPA baigtumo</i>	<i>Hilerio ir Belandžerio</i>
I	Statistinė ir pan.* informacija, užklauskos	Statistinė ir pan.* informacija	Statistinė ir pan.* informacija	Statistinė ir pan.* informacija, užklauskos**, prieiga prie duomenų bazių, ISI***	Statistinė ir pan.* informacija
II	Prieiga prie duomenų bazių	Užklauskos** Prieiga prie duomenų bazių	Asmens tapatybės nustatymas, paslaugų teikimas	Asmens tapatybės nustatymas, intraneto ir interneto sąsajos	Užklauskos
III	Asmens tapatybės nustatymas, paslaugų teikimas	Asmens tapatybės nustatymas, paslaugų teikimas	ISI*** (per lygius)	Intranetas ir internetas sujungti	Asmens tapatybės nustatymas, paslaugų teikimas
IV	ISI***	ISI***	ISI*** (per funkcijas)	Autorizuotos informacijos mobilumas	ISI***
V	(Nėra)	(Nėra)	(Nėra)	(Nėra)	Politisinis dalyvavimas

* Naujienlaiškiai, dokumentų formos, susiję teisės aktai ir kt.

** Užklauskos valstybės tarnautojams elektroniniu paštu.

*** ISI – institucijų sistemų integravimas.

Analizuojant ir lyginant elektroninių viešųjų paslaugų modelius, tikslinga nustatyti šių modelių pranašumus ir trūkumus:

Pranašumai:

- Pirmųjų modelio pakopų įgyvendinimas nereikalauja įdiegti sudėtingų technologijų.
- Žemesnėse pakopose nereikia nustatyti asmens tapatybės informacinėse sistemose.
- Aiškiai atskiriami skirtingi elektroninių viešųjų paslaugų teikimo lygiai (pakopos).
- Aukštesnėse modelių pakopose įgyvendinamas vieno langelio principas.
- Elektronines viešąsias paslaugas lengva vertinti remiantis konkrečiu modeliu ir jų pakopomis.
- Modeliai jau dabar yra plačiai naudojami teikiant elektronines viešąsias paslaugas (pvz., Australijoje, Nyderlanduose), todėl galimi teoriniai modelio patobulinimai būtų lengvai išbandomi praktikoje.

Trūkumai:

- Kiekviena aukštesnė modelių pakopa būtinai turi apimti žemesniasias. Taip sukuriamas dirbtinis universalumas.
- Modelių nauda išryškėja tik organizaciniams-struktūriniam pokyčiams pasivijus technologinius pokyčius institucijoje.
- Tik aukštesnėse pakopose galimas visavertis komunikavimas internetu tarp dviejų ar daugiau institucijų bei tarp vartotojo (kliento) ir institucijos.
- Modeliuose per menkai kreipiama dėmesio į konkrečių vartotojų poreikius ir individualias gyvenimiškas situacijas.
- Per didelė orientacija į technologijas gali lemti, kad į vartotojo poreikius bus menkai arba visai neatsižvelgta. Svarbu pabrėžti, kad elektroninės viešosios paslaugos pirmiausia turi atitikti naudotojų poreikius.
- Elektroninių viešųjų paslaugų modeliai sukurti vieni pirmųjų. Per beveik dešimtį metų organizacinės struktūros gali būti pasikeitusios taip, kad taikyti šiuos modelius sudėtinga.

Iš atlikto elektroninių viešųjų paslaugų modelio įvertinimo lyginamoju aspektu matyti, kad šie modeliai turi ir pranašumų, ir trūkumų, tačiau reikia nepamiršti, kad tiek teoriniuose, tiek praktiniuose darbuose, kuriuose nagrinėjamos elektroninės valdžios problemos, tikriausiai nerastumėme tobulų ir visų pasaulio šalių viešojo administravimo sistemoms idealiai tinkamų modelių. Gana didelis modelių paplitimas įvairių pasaulio šalių viešojo sektoriaus sistemose rodo, kad šio tipo modeliai yra nesunkiai įdiegiami viešajame administravime, tačiau reikia pabrėžti, kad tik jų taikymo paplitimas galutinai nerodo šių modelių naudos ir kokybės teikiant viešąsias paslaugas vartotojams. Įvertinus modelių trūkumus, reikia paminėti svarbiausias problemas. Visų pirma pakopų integravimas yra gana sudėtingas procesas, pvz., aukštesnioji pakopa negali būti integruota neįgyvendinus žemesniosios, tačiau tai daugiau susiję su technologiniais sprendimais. Kita, svarbesnė, problema galėtų būti šiuo metu diegiant modelius – viešojo sektoriaus organizacinių procesų spartūs pokyčiai ir vis didesnė orientacija į individualius ir kompleksinius, taip pat greitai kintančius vartotojų poreikius, susijusius su daugialypiais socialiniais reiškiniais.

Elektroninių viešųjų paslaugų modelių taikymo pasaulyje pavyzdžiai

Australija

ANAO modelis buvo sukurtas vadovaujantis Australijos nacionalinių audito rūmų praktika. Remdamiesi šia praktika, mokslininkai elektroninių viešųjų paslaugų teikimą išskirstė į tam tikras kategorijas ir apibrėžė ANAO elektroninių viešųjų paslaugų, taikytų nacionalinėms ir vietos savivaldos institucijoms, modelio savybes ir požymius [Goldkuhl, G., Persson, A., 2006, p. 54–79].

Tuo metu, kai sukurtas ANAO modelis buvo tik pradėtas taikyti, mažai tikėtasi, kad dauguma vietos valdžios institucijų greitai peržengs pirmąsias pakopas. Šio modelio paskirtis – nustatyti ir įvertinti, kokio lygio (pakopos) yra centrinių, o ypač vietos savivaldos institucijų teikiamos elektroninės viešosios paslaugos ir kaip tinkamai pritaikytos šių įstaigų interneto svetainės (Australian National Audit Office, 2004). At-

likus įstaigų auditą nustatyta, kad daugelio institucijų internetu teikiamos viešosios paslaugos buvo dviejų pradinių stadijų („Informacijos viešinimas“ – pirmoji stadija, „Sąveika“ – antroji stadija). Šiose stadijose asmens tapatybės nustatymas nėra būtinas. Tik kelios iš aukščiau įvardytų įstaigų teikiamų elektroninių viešųjų paslaugų buvo pasiekusios trečią ir ketvirtą stadijas, kai reikia nustatyti asmens tapatybę [Goldkuhl, G.; Persson, A., 2006, p. 117–132].

Remdamiesi audito rezultatais, Australijos nacionaliniai audito rūmai sukūrė „Geresnės praktikos vadovo“ projektą. Pagrindinis šio projekto tikslas – nustatyti centrinės ir vietos valdžios institucijų interneto svetainėse paslaugų teikimo kontrolinio patikrinimo kriterijus [Austrian National Audit Office, 2004].

Dauguma savivaldybių konsultavosi su viešųjų paslaugų vartotojais (gyventojais ir verslo ūkio subjektais), sprendamos, kurias elektronines viešąsias paslaugas reikia labiausiai tobulinti. Atsižvelgdamos į klientų prašymus, kai kurios savivaldybės tuo metu jau pradėjo teikti naujas elektronines viešąsias paslaugas. **Priimant sprendimą dėl naujų elektroninių viešųjų paslaugų teikimo, buvo atsižvelgiama ir į šiuos kriterijus** [Clark, 2003, p. 377–397]:

- elektroninės viešosios paslaugos suderinamumas su savivaldybės strateginiais tikslais;
- elektroninių viešųjų paslaugų teikimas turi pagerinti savivaldybės vidaus procesų įgyvendinimą;
- viešosios paslaugos perkėlimas į savivaldybės interneto svetainę turi būti techniškai įmanomas;
- elektroninės viešosios paslaugos teikimas turi būti abipusiai finansiška naudingas;
- elektroninės viešosios paslaugos įgyvendinimas turi atitikti reikalavimus, numatytus šalies teisės norminiuose aktuose.

Australijos vyriausybė, įgyvendindama elektroninės valdžios strategiją, sukūrė standartus, nustatančius vietos savivaldos institucijų interneto svetainių ir duomenų perdavimo bei saugojimo sistemų struktūrinius-informacinius reikalavimus. Buvo nustatyti tam tikri informacijos apimties, informacijos pritaikymo neįgaliesiems, dokumentų saugojimo ir archyvavimo, informacijos saugumo ir privatumo užtikrinimo standartai. Minėti standartai buvo sudaryti atkreipiant dėmesį ir į elektroninių viešųjų paslaugų aukštos kokybės užtikrinimą, taip siekiant įgyti didesnę

centrinių ir ypač vietos savivaldos institucijų vartotojų pasitikėjimą elektronine valdžia ir paskatinti toliau naudotis elektroninėmis viešosiomis paslaugomis.

Nyderlandai

Nyderlanduose (Olandijoje) elektroninės viešosios paslaugos įgyvendinamos remiantis SAFAD modeliu [Leenes R., 2004, p. 8–11]. Nyderlandų mokslininkas G. Batensas (G. Bayens) [2006, p. 69–83] teigia, kad vietinės valdžios lygmens elektroninės viešosios paslaugos mažiau pažangios nei nacionalinio lygmens.

Vertinant elektroninės valdžios teikiamas paslaugas pagal modelių integravimo galimybes, galima daryti išvadą, kad elektroninių viešųjų paslaugų branda Nyderlanduose nėra labai aukšta [Bayens, G., 2006, p. 69–83]. Dauguma savivaldybių siūlo ribotą kiekį informacijos apie jų teikiamas elektronines viešąsias paslaugas, t. y. žemiausiojo lygio elektronines viešąsias paslaugas, ir tik nedaugelis Nyderlandų savivaldybių siūlė ketvirtojo lygio – *integracijos tipo* – paslaugas.

Aptardami gerąją Nyderlandų savivaldybių elektroninės valdžios modelių taikymo praktiką įgyvendinant elektroninių viešųjų paslaugų modelį, turime paminėti RINIS sistemos, skirtos elektroniniams informacijos mainams tarp socialinio aprūpinimo agentūrų, įdiegimą [Leenes R., 2004, p. 8–11].

Nyderlandų vyriausybė siekia išplėtoti elektroninių viešųjų paslaugų taikymą ne tik nacionaliniu, bet ir vietos valdžios lygiu, o tai, kaip teigia vyriausybės atstovai, ne tik padėtų sumažinti valstybės tarnautojų skaičių, bet ir pagerintų elektroninių viešųjų paslaugų teikimo kokybės rodiklius. Spėjama, kad per penkerius metus valstybės tarnautojų skaičių pavyktų sumažinti 20 proc. [Bayens, G., 2006, p. 69–83].

Nyderlanduose ypač daug dėmesio skiriama ir administraciniams procesams tobulinti informacinių technologijų priemonėmis, kad būtų veiksmingesnis gyventojų ir verslo ūkio subjektų aptarnavimas teikiant elektronines viešąsias paslaugas. Nyderlandų nacionaliniuose teisės aktuose buvo reglamentuoti reikalavimai valstybės ir savivaldybių interneto svetainėms [Leenes R., 2004, p. 8–11]:

1. Interneto prieiga prie pagrindinės institucijos informacijos ir viešųjų paslaugų.

2. Informacijos ir viešosios paslaugos autentiškumo nustatymas.
3. Gyventojų ir verslo ūkio subjektų atpažinties internete užtikrinimas.
4. Institucijos registro ir archyvo duomenų kompiuterizavimas.

Nyderlandų centrinės valdžios institucijos užsibrėžė ambicingus elektroninių viešųjų paslaugų įgyvendinimo politikos tikslus, tačiau stokojo techninių infrastruktūros priemonių, skirtų jiems įgyvendinti vietos savivaldos lygiu. Elektroninių viešųjų paslaugų plėtra savivaldybių lygiu buvo neefektyvi ir, palyginti su kitomis elektroninių viešųjų paslaugų modelius diegiančiomis Europos Sąjungos šalimis, lėtai progresavo [Leenes R., 2004, p. 8–11]. Nyderlandų vyriausybės atstovai kartu su vietos valdžios atstovais nebuvo patenkinti savivaldybių elektroninių viešųjų paslaugų teikimo galimybių rezultatais, todėl ryžosi imtis aktyvesnių priemonių, kurios, kaip parodė rezultatai, sustiprino šalies pozicijas teikiant elektronines viešąsias paslaugas.

Ispanija

Ispanijoje elektroninės viešosios paslaugos įgyvendinamos remiantis dviem – SAFAD bei Hilerio ir Belandžerio – modeliais. 2006 m. atlikus Ispanijos savivaldybių interneto svetainių turinio analizę, nustatyta, kad didžiųjų miestų savivaldybių interneto svetainėse elektroninių viešųjų paslaugų integravimo lygis buvo gilesnis nei mažųjų šalies savivaldybių. Tyrimo duomenimis, Ispanijos savivaldybėse vyravo pirmojo lygio elektroninės viešosios paslaugos ir pagal SAFAD, ir pagal Hilerio ir Belandžerio modelius. Remiantis tyrimo rezultatais, nustatyta, kad tik kelios savivaldybės pagal SAFAD modelį teikė ketvirtojo, o pagal Hilerio ir Belandžerio modelį – penktojo lygio elektronines viešąsias paslaugas, kurios savo požymiais gali būti baigtos apdoroti informaciniame tinkle [IDABC European eGovernment Service, 2008].

Nors didesniųjų miestų savivaldybės ne visada pirmauja, jos teikiamoms elektroninėms viešosioms paslaugoms administruoti gali būti skiriama daugiau specialistų ir kitų vadybos išteklių, leidžiančių diegti naujas technologines priemones ir būdus teikiant elektronines viešąsias paslaugas. Ši situacija – ne išimtis ir Ispanijos didžiųjų miestų Madrido, Barselonos bei Saragosos savivaldybėse. Minėtose savivaldybėse tei-

kiama gana daug skirtingų elektroninių viešųjų paslaugų [IDABC European eGovernment Service, 2008]. Šių miestų elektroninių viešųjų paslaugų teikimo tobulėjimas lėmė tai, kad Ispanija laikoma viena iš elektroninių viešųjų paslaugų teikimo lyderių kartu su tokiomis valstybėmis kaip Austrija ir Vokietija. Vis dėlto kitos Ispanijos savivaldybės gerokai atsilieka nuo aukščiau paminėtų didžiųjų savivaldybių elektroninių viešųjų paslaugų teikimo srityje. Mažųjų savivaldybių elektroninių viešųjų paslaugų teikimo galimybės neperkopia pirmojo ar antrojo paslaugų teikimo pakopų. Dauguma šių savivaldybių teikiamų elektroninių viešųjų paslaugų identifikuotos pirmoje – *informavimo* ir antroje – *vienpusės sąveikos* stadijose, ir nedaug mažųjų savivaldybių pažengė iki trečiosios – *dvišiosios komunikacijos* stadijos. Tik kelios savivaldybės pasiekė ir įgyvendino ketvirtosios – *sandorio* stadijos galimybes.

Ispanijos savivaldybės gana daug investuoja į informacinių technologijų infrastruktūros plėtrą, siekdama pagyvenusius ir nedarbingus gyventojus įtraukti pasitelkus „Skaitmeninės pilietybės programą“ (*angl. Digital Citizenship programme*). Šios programos įgyvendinimas – vienas iš pagrindinių būdų padidinti gyventojų pasitikėjimą elektronine valdžia Ispanijoje. Tai padės užtikrinti šiuolaikiškumą, kokybę ir atvirumą gyventojų poreikiams.

Lietuva

Elektroninėms viešosioms paslaugoms priskiriant tam tikrą brandumo lygį (pakopą), derėtų išanalizuoti situaciją Lietuvos savivaldybėse po to, kai 2002 m. buvo patvirtinta Elektroninės valdžios koncepcija ir įtvirtinti Lietuvos elektroninių viešųjų paslaugų modelio pakopų lygiai (dar kitaip vadinami stadijomis), iš dalies atitinkantys ir ANAO, ir SAFAD modelius bei jų keturių pakopų įgyvendinimą. Lietuvoje atlikti keli tyrimai, susiję su elektroninių viešųjų paslaugų teikimo būklės įvertinimu Lietuvos valstybės institucijose, taip pat ir savivaldybėse. Vienas jų – 2004 m. gegužės 27 d. Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės užsakymu 2004 m. gegužės 27 d. UAB „Siemens“ atliktas ir parengtas „Elektroninių viešųjų paslaugų modelio kūrimo“ projektas (toliau – projektas), kurio tikslas – parengti sistemingą valstybės institucijų elektroninių viešųjų paslaugų sukūrimo modelį, siekiant aukščiausios elektroninių viešųjų paslaugų pakopos.

Lietuvos elektroninių viešųjų paslaugų modelis plačiau detalizuotas ir nagrinėtas šio projekto skyriuje „Esamų viešųjų paslaugų ir esamo modelio analizės aprašymas“.

Projekto analizėje konstatuojama, kad Jonavos rajono, Kauno miesto, Kėdainių rajono ir Zarasų rajono savivaldybių interneto svetainėse identifikuotos pirmojo ir dalis antrojo lygio (pakopos) elektroninių viešųjų paslaugų, kai institucijos interneto svetainėje galima rasti ne tik informaciją apie viešųjų paslaugų teikimą, bet ir iš jos atsisiųsti įvairias formas, susijusias su viešųjų paslaugų gavimu.

Apibendrinant projekte pateiktą likusių savivaldybių analizę, konstatuota, kad tuo metu (2004 m.) aštuoniose savivaldybėse (Alytaus, Skuodo, Biržų, Tauragės, Pagėgių, Šilalės, Rietavo ir Kupiškio rajonų) elektroninių viešųjų paslaugų teikimo galimybės nenustatytos, o kitoje mokslinėje literatūroje ši padėtis įvardijama kaip elektroninių viešųjų paslaugų pakopų *nulinis lygmuo*, kai dar nesukurta institucijos interneto svetainė arba institucijos interneto svetainėje nėra jokios informacijos, susijusios su viešųjų paslaugų teikimu. Toks lygmuo nurodomas ir šiame tyrime. Lietuvos mokslininkai teigia, kad, be pagrindinių keturių pakopų lygmenų (pakopų), papildomai galima skirti ir nulinį elektroninių viešųjų paslaugų teikimo lygmenį (pakopą) [Domarkas; Lukoševičienė, 2006, p. 73–86].

Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos užsakymu 2007 ir 2008 m. atliktose „Viešųjų paslaugų, teikiamų informacinėmis technologijomis, esamos būklės 2007 ir 2008“ analizėse (toliau – analizės) šalia nulinio – informacijos nebuvimo, pirmojo – informacijos, antrojo – vienpusės sąveikos, trečiojo – dvipusės subjektų sąveikos su asmens identifikavimu elektroninėje erdvėje ir ketvirtojo – elektroninės transakcijos lygmenų, remiantis Europos Komisijos inicijuota ir atlikta CAPGEMINI studija (The User Challenge, 2007), papildomai nurodytas ir penktasis – personalizuotas elektroninių viešųjų paslaugų teikimo lygmuo, papildantis Lietuvos elektroninės valdžios koncepcijoje identifikuotą elektroninių viešųjų paslaugų modelį [Esamos būklės analizė, 2007, 2008]. Analizėje pažymima, kad šio lygmens elektroninės viešosios paslaugos teikiamos automatiškai panaudojant praeities registravimo duomenis apie paslaugų vartotoją, taip atsisakant pakartotinio duomenų įvedimo. Elektroninės viešosios paslaugos teikimo metu vartotojui pateikiamos iš anksto iš dalies užpildytos duomenų perdavimo formos ir būtini papildomi baigiamieji paslaugos apdoravimo veiksmai. Taip var-

totojui yra automatiškai teikiamos tam tikro pobūdžio elektroninės viešosios paslaugos, nustatančios vartotojo tapatybę informacinėje sistemoje, nereikalaujant, kad šis pateiktų naują prašymą dėl paslaugų suteikimo [Esamos būklės analizė, 2008, p. 5]. Atsižvelgiant į 2007 ir 2008 m. analizėse pasiūlytą penkių lygmenų modelį, 2009 m. gegužės 13 d. buvo priimtas Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimo Nr. 488 „Dėl Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“ pakeitimo ir 2002 m. gruodžio 31 d. nutarimo Nr. 2115 „Dėl Elektroninės valdžios koncepcijos patvirtinimo“ pripažinimo netekusiu galios“, kuriame elektroninių viešųjų paslaugų teikimas reglamentuotas ne keturiomis, o jau penkiomis pakopomis. Tačiau papildyto elektroninių viešųjų paslaugų modelio 5 lygmens skyrimas kelia tam tikrų abejonių, nes aukščiau aptartuose elektroninių viešųjų paslaugų modeliuose tokio – *personalizuoto* – elektroninių viešųjų paslaugų teikimo tipo, kaip atskiro lygio (stadijos) nenurodoma. Remiantis atlikta modelių analize, reikia pažymėti, kad *personalizuoto* lygio elektroninių viešųjų paslaugų Lietuvos viešojo sektoriaus, ypač savivaldybėse, teikimas atitinka ir yra sudedamoji elektroninių viešųjų paslaugų pakopų ANAO, SAFAD, Hilerio ir Belandžerio modelių *trečiosios stadijos* (transakcijos) bei pakopų Li ir Leino modelio *antrosios stadijos* (transakcijos) dalis, todėl šio kaip atskiro lygio (pakopos) skyrimas, ypač pabrėžiant jo pritaikymą praktikoje, nėra būtinas.

Apibendrinus galima teigti, kad elektroninių viešųjų paslaugų įgyvendinimas modeliuose grindžiamas per paslaugų integravimo sudėtingumą – didesnis elektroninės viešosios paslaugos integravimas galimas tik peržengus žemesnę integravimo pakopą. Šių modelių žemesnėse pakopose nereikia nustatyti asmens tapatybės informacinėse sistemose, vadinasi, galima daryti išvadą, kad viešųjų paslaugų prieinamumas tampa paprastesnis. Modeliuose aiškiai atskiriamos skirtingos elektroninių viešųjų paslaugų teikimo pakopos, todėl jos gali būti gana lengvai identifikuojamos. Aukštesnėse modelių pakopose įgyvendinamas vieno langelio principas, kuris sudaro sąlygas minimizuoti vartotojų pastangas gaunant įvairias viešąsias paslaugas.

Lietuvoje viešosioms paslaugoms teikti taikomi ANAO ir SAFAD modeliai, ir remiantis užsienio šalių mokslinėmis ir praktinėmis studijomis eksperimentuojant bandoma sukurti savitą modelį. Elektroninių viešųjų paslaugų modelių taikymas kiekvienoje šalyje sulaukia tam tikrų

jų įgyvendinimo problemų, tačiau šiuos modelius patobulinus būtų galima tikėtis pašalinti esamus trūkumus ir geriau patenkinti vartotojų lūkesčius.

???

Kontroliniai klausimai

1. Kokie yra elektroninių viešųjų paslaugų modeliai?
2. Kokie yra elektroninių viešųjų paslaugų modelių panašumai ir skirtumai?
3. Kokie yra elektroninių viešųjų paslaugų modelių pranašumai ir trūkumai?
4. Įvardykite, kokie yra elektroninių viešųjų paslaugų modelių taikymo ypatumai Australijoje.
5. Paminėkite, kokie yra elektroninių viešųjų paslaugų modelių taikymo ypatumai Olandijoje.
6. Įvardykite, kokie yra elektroninių viešųjų paslaugų modelių taikymo ypatumai Lietuvoje.



Literatūra

1. Andersen, K. V.; Henriksen, H. Z. E-government maturity models: extension of the Layne and Lee model. *Government Information Quarterly*. 2003, 26, p. 236–248.
2. *Australian National Audit Office*. Measuring the Efficiency and Effectiveness of E-Government. *Melburn*, 2004, p. 29–45.
3. Bayens, G. *E-Government in the Netherlands. Information Management and Economy*. Amsterdam: Kluwer, 2006.
4. Becker, J.; Algermissen, L.; Niehaves, B. Processes in E-Government focus: A procedure model for process oriented reorganisation in public administration on the local level. *Accepted to the First International Pragmatic Web Conference*. 2005, September, p. 87–103.
5. Becker, J.; Algermissen, L.; Niehaves, B. A procedure model for process oriented E-Government projects. *Accepted to the First International Pragmatic Web Conference*. 2006, September, Germany, p. 150–183.
6. *Bnet Business Network, Business Library* [žiūrėta 2009 m. gegužės 14 d.]. Prieiga per internetą <http://findarticles.com/p/articles/mi_hb5951/is_200201/ai_n24060452>.

7. *Bnet Business Network, Business Dictionary* [žiūrėta 2009 m. gegužės 13 d.]. Prieiga per internetą <<http://dictionary.bnet.com/definition/front+end.html>>.
8. *Citizens, Not Customers: Transforming E-Government*. Cory Allen Heidelberg, Dakota State University, 2007 12 09. [žiūrėta 2009 m. gegužės 14 d.]. Prieiga per internetą <<http://lakeherman.org/coralhei/research/CAH-CLDS-614-20071209.doc>>.
9. Clark, E. Managing the transformation to e-government: An Australian perspective. *Thunderbird International Business Review*. 2003, p. 377–397.
10. Domarkas, V.; Lukoševičienė, V. Elektroninė valdžia informacijos teikimo visuomenei aspektu. *Viešojo politika ir administravimas*. 2006, 16, p. 73–86.
11. Goldkuhl, G.; Persson, A. Characteristics of Public E-services: Investigating the E-diamonded Model. *Accepted to the First International Pragmatic Web Conference*. 2006 September. Stuttgart, Germany, p. 54–79.
12. Goldkuhl, G.; Persson, A. From e-ladder to e-diamond – re-conceptualising models for public e-services. *Proceedings of the 14th European Conference on Information Systems*. 2006, Göteborg, p. 117–132.
13. Gugliotta, A; Cabral, L.; Doingue, J.; Roberto, V.; Rowlatt, M.; Davies, R. *A semantic web service-based architecture for the interoperability of e-government services*. 2005.
14. IDABC European E -Government Service „eGovernment in Spain“, 2008.
15. Layne, K.; Lee, J. Developing fully functional e-government: a four stage model. *Government information Quaterly*. 2001, 18, p. 122–136.
16. Leenes, R. *Local e-Government in the Netherlands: From Ambitious Policy Goals to Harsh Reality*. Amsterdam: Kluwer, 2004.
17. Lind, M.; Forsgren, O.; Salomonson, N.; Albinsson, L. *The E-co model – citizens' driving e-services quality*. 2004.
18. Persson, A.; Goldkuhl, G. Stage-models for public e-services – investigating conceptual foundations. *2nd Scandinavian Workshop on e-government*. 2005, February, Copenhagen, p. 151–188.
19. Signore, O.; Chesi, F.; Pallotti, M. E-government: challenges and opportunities. *CMG Italy – XIX Annual Conference*. 2003, Florence, Italy, p. 231–265.
20. *Viešųjų paslaugų, teikiamų informacinėmis technologijomis, esamos būklės analizė 2007, 2008* [žiūrėta 2007 m. birželio 10 d.]. Prieiga per internetą <http://www.vrm.lt/uploads/media/vrm_Lt_internetui.pdf>.

Trumpai apie autorius

Dr. ALGIRDAS ASTRAUSKAS – Lietuvos Respublikos Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių reikalų komiteto biuro patarėjas, Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas.

MIGLĖ BERNOTIENĖ – Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko tarnybos Strateginio koordinavimo departamento Vyriausybės programos įgyvendinimo koordinavimo ir stebėsenos skyriaus patarėja, Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo katedros asistentė.

Dr. AISTĖ DIRŽYTĖ – Mykolo Romerio universiteto Socialinės politikos fakulteto Psichologijos katedros docentė.

MANTAS BILEIŠIS – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo katedros lektorius, doktorantas.

Dr. DANGIS GUDELIS – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas.

Dr. ARVYDAS GUOGIS – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas.

Dr. TADAS LIMBA – Mykolo Romerio universiteto Socialinės informatikos fakulteto Elektroninio verslo katedros docentas.

Dr. VLADIMIRAS OBRAZCOVAS – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo katedros profesorius.

Dr. ALEKSANDRAS PATAPAS – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos Viešojo administravimo katedros docentas.

Dr. ALVYDAS RAIPA – Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo katedros profesorius.

Dr. VAINIUS SMALSKYS – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo katedros vedėjas, docentas.

ANDRIUS STASIUKYNAS – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo katedros lektorius, doktorantas.

Dr. TADAS SUDNICKAS – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Strateginio valdymo katedros vedėjas, profesorius.

JOLANTA URBANOVIČ – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo katedros lektorė, doktorantė.

Dr. ŽILVINAS ŽIDONIS – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas.

Sm-05 Viešasis valdymas: vadovėlis. / Atsakingasis redaktorius Vainius Smalskys. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2010. – 388 p., iliustr.

Bibliogr.: p. 21, 22, 38, 39, 48, 68, 86, 106, 121, 122, 136, 149, 162, 163, 178, 193, 194, 212, 213, 236, 237, 252, 264, 265, 278, 279, 292, 293, 304, 317–320, 337, 338, 351, 365, 385, 386.

ISBN 978-9955-19-185-8

Vadovėlyje „Viešasis valdymas“ pristatoma viešojo administravimo ir viešojo valdymo samprata bei istorinė raida, aptariami viešojo valdymo teoriniai aspektai bei viešosios politikos ir viešojo administravimo santykis, analizuojama viešojo valdymo sistema ir viešojo administravimo sritys, supažindinama su viešojo administravimo modernizavimo kryptimis.

Vadovėlis skirtas viešojo administravimo studentams ir visiems, besidomintiems viešuoju valdymu, dirbantiems viešojo sektoriaus organizacijose ir valstybės tarnyboje.

UDK 351/354(075.8)

VIEŠASIS VALDYMAS

Vadovėlis

Redaktorė *Ramutė Pinkevičienė*
Maketuotoja *Regina Silkovienė*
Viršelio autorė *Stanislava Narkevičiūtė*

SL 585. 2010 07 02. 19,62 leidyb. apsk. l.
Tiražas 200 egz. Užsakymas .

Išleido Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius

Tinklalapis internete www.mruni.eu

Elektroninis paštas leidyba@mruni.eu

Spausdino UAB „Baltijos kopija“, Kareivių g. 13 b, LT-09109 Vilnius

Tinklalapis internete www.kopija.lt

El. paštas info@kopija.lt