

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
ADMINISTRACINĖS TEISĖS IR PROCESO KATEDRA

ANDRIUS VNUKOVSKIS
DIENINIŲ STUDIJŲ ADMINISTRACINĖS TEISĖS PROGRAMA

**ADMINISTRACINIAI GEBĖJIMAI: ESMĖ, MODELIAVIMAS, GEBĖJIMŲ
FORMAVIMAS, TEORINĖS IR PRAKTINĖS PROBLEMOS IR SPRENDIMAI**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –
Prof. dr. A. Urmonas

Vilnius, 2006

TURINYS

Įvadas	4
1. Administracinių gebėjimų samprata, esmė, funkcijos, teorinė ir praktinė reikšmė	10
1.1. Administracinių gebėjimų sąvoka ir kilmė	10
1.1.1. Administracinių gebėjimų sąvoka	10
1.1.2. Administracinių gebėjimų esmė pagal ES plėtros instrumentus	11
1.2. Administraciniai gebėjimai kaip gerus administracinius standartus užtikrinanti priemonė	13
1.2.1. Vienodos geros administracinės praktikos užtikrinimas ES erdvėje	13
1.2.2. Gera administracinė praktika – administracijos legitimacijos sąlyga	13
1.2.3. Žmogiškųjų išteklių valdymo kokybė kaip gerų administracinių standartų užtikrinimo priemonė	15
1.3. Administracinių gebėjimų konstrukcinis pobūdis ir tipologija	15
1.4. Administracinių gebėjimų ir strateginio valdymo santykis	18
1.5. Europos Sąjungos plėtros metodologija – administracinių gebėjimų esmės ir funkcijų suvokimas	19
1.6. Administraciniai gebėjimai ir administracinė teisė veikiant integracijos procesams, administracinių gebėjimų svarbą nulėmę veiksniai	21
1.6.1. Administraciniai gebėjimai kaip praktinio ES teisės įgyvendinimo ir valstybių narių teisinės autonomijos užtikrinimo priemonė	21
1.6.2. Administraciniai gebėjimai kaip institucijos funkcinio ekvivalentiškumo matas	23
1.6.3. Administracinių gebėjimų priklausomybė nuo administracinių teisinių tradicijų	26
1.6.4. Tinkamas ES teisės aktų perkėlimas – administracinių gebėjimų įgyvendinti ES teisės aktus sąlyga	27
1.6.5. Administracinių gebėjimų sisteminė reikšmė ES	30
1.7. Administraciniai gebėjimai sprendimų priėmimo procese	32
1.8. Administraciniai gebėjimai ir struktūrinė ES parama	33
1.8.1. Administracinis struktūrinis pagrindas ir administracinis pajėgumas paramai	
Įsisavinti	33
1.8.2. Administraciniai gebėjimai pasinaudoti ES parama	37
1.8.3. Administraciniai gebėjimai derinti ES paramą su kitais teisiniais, vadybiniais instrumentais siekiant ekonominio konkurencingumo ir plėtros	38
1.8.4. <i>Vilniaus miesto pirminės sveikatos priežiūros paslaugų teikimo kokybės gerinimo administracinių gebėjimų pavyzdys</i>	39

1.8.5. <i>Vilniaus miesto savivaldybės viešosios infrastruktūros kūrimo, pasinaudojant ES finansine parama bei kitomis priemonėmis, administracinių gebėjimų modelis</i>	40
2. Administraciniai gebėjimai veikti bendrojoje rinkoje	42
2.1. Administraciniai gebėjimai veikti bendrojoje Europos Sąjungos finansų rinkoje	42
2.1.1. Administraciniai gebėjimai veikti bendrojoje Europos Sąjungos draudimo rinkoje	42
2.1.2. Administraciniai gebėjimai veikti bendrojoje Europos Sąjungos finansinių paslaugų rinkoje	46
2.2. Tinkami administraciniai gebėjimai, kaip Europos Sąjungos finansų rinkos funkcionavimo sąlyga bei valstybių narių dalinio savarankiškumo išsaugojimo prielaida	49
3. Administraciniai gebėjimai įgyvendinti Europos Sąjungos aplinkos <i>acquis</i>	50
3.1. Problemų įgyvendinant ES aplinkos teisę priežastys - administracinių gebėjimų įgyvendinti ES aplinkos teisę pobūdis bei stiprinimo sąlygiškumas	50
3.2. Administraciniai gebėjimai sukurti administracinius gebėjimus, reikalingus visiškam ES aplinkos teisės įgyvendinimui	53
3.3. Administracinių gebėjimų įgyvendinti ES aplinkos teisę trūkumų pasekmės	54
3.4. <i>Administracinių gebėjimų trūkumai įgyvendinti ES atliekų tvarkymo reikalavimus</i>	59
3.5. Situacija kitose naujosiose ES valstybėse narėse ir Europos Komisijos kontrolės vaidmuo	66
3.6. Administracinių gebėjimai įgyvendinti ES aplinkos teisę – nacionalinis interesas?	67
Išvados	70
Rekomendacijos	72
Santrauka lietuvių kalba	73
Santrauka anglų kalba	75
Literatūros sąrašas	77
Priedas Nr. 1	81
Priedas Nr. 2	82
Priedas Nr. 3	83

IVADAS

Temos aktualumas ir problematika

Terminas *administraciniai gebėjimai* vartojamas tikrai dažnai. Šis terminas į Lietuvą atėjo iš Europos Sąjungos institucijų ir valdymo praktikos. Turbūt sunku būtų atrasti labiau kompleksinę sąvoką, kuri savo turiniu apimtų tiek daug aspektų. Nors kalbinės semantikos požiūriu šį terminą būtų nesunku paaiškinti; t.y. gebėjimai bendraja prasme aiškintini kaip tam tikro vieneto, pasižyminčio subjektiškumu, savybė, įgalinanti veikti tam tikru būdu (tokiu, kuris kiekvieną kartą leidžia pasiekti veikimo tikslą, kadangi gebėjimai apima mokėjimą veikti taip, jog koordinuotai būtų pasiekiamas tikslas). Kita termino dalis – administraciniai - implikuoja tai, jog gebėjimai yra susiję su viešojo administravimo funkcijomis. Kartu ši sąvoka gali būti aiškinama kaip administracinis pajėgumas efektyviai ir produktyviai atlikti viešojo administravimo funkcijas. Tačiau pasirinktos temos problematiką ne maža apimtimi sąlygoja tai, jog toks šio sąvokos apibrėžimas yra nepakankamas. Norint suvokti šios sąvokos, pasižyminčios itin dideliu teisiniu, vadybiniu bei kitokiu koncentracijos krūviu, esmę bei reikšmę, reikia nagrinėti šios sąvokos atsiradimo priežastis, jos funkcijas, teleologinę prasmę ir kt. Neišsiaiškinus šių dalykų, būtų labai sunku diegti ir stiprinti viešojo administravimo institucijų administracinius gebėjimus, šalinti valstybinio valdymo disfunkcijas.

Administracinių gebėjimų trūkumų problema buvo labai aktuali Lietuvai siekiant narystės Europos Sąjungoje bei vedant stojimo derybas. Iki derybų pabaigos Lietuva perkėlė Europos Sąjungos *acquis communautaire*. Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare, administracinių gebėjimų svarba nesumažėjo, kadangi reikia praktiškai įgyvendinti ES teisę. Daugelio institucijų administraciniai gebėjimai turi būti pakankami, nes atsirado koordinuotos veiklos būtinybė, daugeliui viešojo administravimo funkcijas atliekančių institucijų atsirado bendradarbiavimo su atitinkamomis ES institucijomis pareiga, institucijos turi taikyti ES taisykles (Konkurencijos taryba vykdo Europos Sąjungos konkurencijos teisės laikymosi priežiūrą). Maža to, kai kurios institucijos, vykdydamos savo veiklą, jau veikia bendros rinkos mastu. Taigi viešasis administravimo sistema po įstojimo į ES tapo sudėtingesnė, dėl to išaugo ir poreikis užtikrinti adekvačius kiekvienos institucijos administracinius gebėjimus.

Administraciniai gebėjimai daugeliu atveju tapo gyvybiškai svarbūs valstybės mastu. Antai ES paramos administravimo sistemos dalyvių menki administraciniai gebėjimai trukdytų valstybei pasinaudoti ES struktūrine ir sanglaudos parama, keltų grėsmę jos ekonominei plėtrai bei ekonominei konvergencijai su ES valstybėmis narėmis. Be to, gali sąlygoti atitinkamų sankcijų taikymo Lietuvai galimybę.

Būtent dėl to administracinių gebėjimų svarba pripažįstama ir Valstybės ilgalaikės raidos strategijoje, patvirtintoje Seimo 2002 m. lapkričio 12 d. nutarimu. Strategijoje pabrėžiama administracinių gebėjimų, kaip esminės prielaidos stabilios socialinės, ekonominės aplinkos kūrimui, svarba. Taip pat minimas tinkamų administracinių gebėjimų išvystymo poveikis korupcijos mažėjimui.

Administraciniai gebėjimai užtikrina skaidrų ir veiksmingą valstybės valdymą, tinkamą administracinį procesą. Administraciniai gebėjimai be jokios abejonės yra susiję su tinkamu viešojo administravimo institucijų kompetencijai priskirtų funkcijų vykdymu, tinkamu administracinės diskrecijos, subsidiarumo ir proporcingumo principų įgyvendinamu viešajame administravime (taip pat užtikrinant viešojo administravimo institucijų funkcijų masto bei institucijos subjektiškumo (teisinės formos, organizacinio pajėgumo) atitiktį).

Administraciniai gebėjimai Europos Sąjungos mastu užtikrina sklandų vidaus rinkos funkcionavimą, tinkamą struktūrinių ir sanglaudos fondų administravimą ir monitoringą.

Administraciniai gebėjimai viešojo administravimo sistemoje atlieka ypatingą funkciją – užtikrina institucijos gebėjimą vykdyti jai nustatytas funkcijas, siekti sisteminio tikslo. Aktualiu laikotarpiu stebime įvairias valdymo institucijų disfunkcijas. Viešojo administravimo institucijos nepajėgia vykdyti joms pavestų funkcijų bendrosios ES rinkos erdvėje, institucijų administraciniai išteklių yra neapankamo lygio. Tinkamų administracinių gebėjimų nebuvimas neigiamai paveiktų Lietuvos ekonominį ir investicinį konkurencingumą, socialinę ir ekonominę plėtrą.

Nors administracinių gebėjimų svarba yra aiški, nėra atlikta tyrimų, kuriuose būtų kompleksiskai išnagrinėta administracinių gebėjimų sąvoka, funkcijos, svarba, administracinių gebėjimų trūkumų šalinimo priemonės, jų prevencija. Visuomenė nėra tinkamai informuota apie galimas neigiamas administracinių gebėjimų trūkumų pasekmes.

Administraciniai gebėjimai yra labai svarbūs kalbant apie visos viešosios valdymo sistemos organizavimą, valdymą. Todėl jų funkcijos, sąvoka bei reikšmė turėtų būti ištirti mokslinėmis priemonėmis. Administracinių gebėjimų sąvoka ir reikšmė buvo tiriama fragmentiškai, nesilaikant sisteminio požiūrio, nesusiejant jų reikšmės skirtingose valdymo sistemose. Iš fragmentiškų administracinių gebėjimų tyrinėjimų neįmanoma susidaryti pilno vaizdo, kas sudaro sąvokos *administraciniai gebėjimai* turinį, kokia jų reikšmė, kokie yra būdai jiems tobulinti. Tinkamas administracinių gebėjimų turinio atskleidimas padėtų suvokti administracinių gebėjimų sąvoką bei padėtų užkirsti kelią administracinių negebėjimų formų pasireiškimui - žinodami administracinių gebėjimų turinį, gebėtume identifikuoti jų deficitą.

Temos ištyrimo lygis ir darbo naujumas

Kaip jau minėta, administracinių gebėjimų tema nuoseklių mokslinių darbų nėra. Žinoma, reikia paminėti, jog įvairiais aspektais administraciniai gebėjimai buvo nagrinėti keleto autorių. Tačiau net Europos Sąjungos lygmeniu apie administracinių gebėjimų sąvoka išimtinai kalbama atskirais aspektais, neformuluojama vieninga samprata, detaliai nepaaiškinamos skirtingos administracinių gebėjimų funkcijos skirtingais lygiais.

Sigita Petronienė 2004 m. parengė magistro baigiamąjį darbą tema „Kalbinis parengimas valstybės tarnautojų administracinių gebėjimų ugdymo sistemoje“, kuriame iš esmės nagrinėta valstybės tarnautojų kalbinės kvalifikacijos svarba, tokios kvalifikacijos įtaka valstybės tarnybos efektyvesniam funkcijų atlikimui, valstybės tarnautojų kalbinio raštingumo stygius ir jo sąlygojami negebėjimų pasireiškimai uždelsiant realų sprendimų priėmimą.

Administracinių gebėjimus nagrinėjo ir Norman Flynn savo veikale „Public sector management“ (2003). Čia jis pastebėjo administracinių gebėjimų reikšmę viešojo administravimo sistemos efektyvumo užtikrinimui, nagrinėjo santykį tarp tinkamo funkcijų vykdymo ir tarnautojų kvalifikacijos, tinkamos priežiūros sistemos buvimo (audito) bei pakankamo savarankiškumo užtikrinimo.

Mike Leat veikale „Human resources issues of the EU“ narginėjo (2000) žmogiškųjų išteklių svarbą administraciniam našumui. Nors Mike Leat nemini administracinių gebėjimų sąvokos, tačiau jo tyrimai, nagrinėjantys administracinės veiklos ir žmogiškųjų išteklių valdymo santykį yra aktualūs tiriant administracinius gebėjimus. Galima sakyti, jog Mike Leat savo veikale atskleidė administracinių gebėjimų turinį tinkamo žmogiškųjų išteklių valdymo aspektu.

Anne Stevens veikale „The administration of the European Union“ (2001) nagrinėja Europos Sąjungos viešojo administravimo sistemą. Kalbėdama apie biurokratinio aparato veikimą, autorė pabrėžė institucinius pajėgumus, tarp-institucinį kooperavimąsi (bendradarbiavimą), išteklių paskirstymą, t.y. apie skirtingus administracinių gebėjimų aspektus.

J.E. Lane pabrėžė institucijų funkcijų specializavimo reikšmę bei poveikį administracinio reguliavimo optimalumui pasiekti. Nors autorius taip pat nemini administracinių gebėjimų sąvokos, tačiau tiria tuos elementus, kurie sudaro šios sąvokos turinį.

W. Parsons „Viešojoje politikoje“ pabrėžia uždavinių viešajame sektoriuje įgyvendinimo priklausymo nuo galimybių disponuoti ištekliais ir įgalinimais santykio problemą.

S. Šedbaras savo disertacijoje „Bendrojo administracinio proceso teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje: problemos ir sprendimai“ nagrinėjo administracinių gebėjimų kaip veiksmingo administracinio proceso būtinybę. Šioje disertacijoje kaip

administracinių gebėjimų deficitą jis nurodė teisminių gebėjimų trūkumą, sprendimų priėmimo abejotiną argumentavimą.

Europos Sąjungos gero administracinio elgesio kodekse taip pat galime rasti tam tikrų struktūrinių administracinių gebėjimų sąvokos turinio elementų, tokių kaip tinkamo viešųjų paslaugų teikimo, viešojo aptarnavimo, valdymo kultūros ir t.t.

Taigi kaip matome, administraciniai gebėjimai nagrinėti įvairiais aspektais, tačiau administracinių gebėjimų sąvoka nėra atskleista, taip pat neaiški šios sąvokos vieta administracinių teisinių sąvokų sistemoje, neatskleista tinkamų administracinių gebėjimų reikšmė. Šiame darbe pirmą kartą nagrinėjama administracinių gebėjimų sąvoka, atskleidžiama jos kilmė, jos konstravimo priežastys. Nagrinėjamas administracinių gebėjimų kategorijos kompleksiskumas, tuo būdu formuojami administracinių gebėjimų ir jų deficito identifikavimo gebėjimai. Būtent dėl to darbo praktinė reikšmė yra didelė. Šiame darbe taip pat analizuojamos administracinių gebėjimų trūkumų pasekmės, praktinės problemos. Konkrečių administracinių gebėjimų trūkumų įvardijimas šiame darbe, suteikia galimybę praktikoje šalinti minėtus trūkumus ir išvengti blogų pasekmių. Darbe taip pat pateikiami institucijų administracinių gebėjimų modeliai, kuriais galima vadovautis ir praktikoje.

Tyrimo problema – nepakankamas administracinių gebėjimų sąvokos, funkcijų, svarbos ištyrimo lygis, kompleksinių tyrimų, kuriuose būtų atskleidžiamos administracinių gebėjimų trūkumų pasekmės bei siūlomi įvairūs administracinių gebėjimų stiprinimo metodai, stoka.

Tyrimo mokslinė hipotezė – administracinių gebėjimų sąvoka savo pobūdžiu yra struktūrinė, apimanti elementus, padedančius užtikrinti efektyvią administracinę veiklą; Lietuvos viešojo administravimo institucijų administraciniai gebėjimai įgyvendinant ES teisę bei viešojo administravimo funkcijas yra nepakankami.

Tyrimo objektas – administracinių gebėjimai, jų teisinis, politinis, organizacinis, institucinis, ekonominis, socialinis pagrindas.

Tyrimo dalykas – darbe bus nagrinėjami ES plėtros instrumentai ir metodologija, susijusi su administracinių gebėjimų stiprinimu, taip pat viešojo administravimo efektyvumo, viešojo administravimo tikslų įgyvendinimo, ES teisės įgyvendinimo priklausomybė nuo administracinių gebėjimų bei Lietuvos ir ES teisės aktų teisinės, vadybinės ir kitos įgyvendinimo priemonės.

Tyrimo tikslas – išanalizuoti administracinių gebėjimų sąvoką, funkcijas, paaiškinti administracinių gebėjimų reikšmę, atskleisti administracinių gebėjimų trūkumų sąlygojamas praktines problemas, atskleisti administracinių gebėjimų trūkumų pasekmes.

Siekiant šio tikslo keliami tokie uždaviniai:

1. Išnagrinėti ES plėtros metodologiją .

2. Išnagrinėti administracinių institucijų tinkamo veikimo ES bendrojoje rinkoje prielaidas, susijusias su administraciniais gebėjimais, išnagrinėti Lietuvos įsipareigojimų įgyvendinti ES teisę įgyvendinimo problemas, susijusias su administracinių gebėjimų trūkumais, išnagrinėti efektyvaus ir produktyvaus viešojo administravimo prielaidas.
3. Pateikti adekvačių administracinių gebėjimų modelius.

Tyrimo metodai:

Bus naudojami šie teoriniai metodai:

1. Mokslinės literatūros analizė. Pasirinktas todėl, jog būtina išanalizuoti mokslinę literatūrą, kadangi darbu siekiama kompleksškumo. Bus taikomi ir kiti analizės metodai, būtent duomenų analizės metodai, ypač koreliacinė analizė (atskleidžiant tiriamų elementų tarpusavio ryšius), sisteminė, struktūrinė, priežastingumo analizė.
2. Apibendrinimo metodas.
3. Idealizacijos ir modeliavimo metodas. Bus naudojamas kuriant tam tikrą teorinį modelį su visomis administracinių gebėjimų priemonėmis, jį lyginant su realiu.

Taip pat darbe bus naudojami tokie empiriniai metodai:

1. Stebėjimo metodas. Bus naudojamas reaktyvus stebėjimo metodas. Jis reikalingas tam, jog būtų išsiaiškinti konkrečios institucijos administraciniai gebėjimai.
2. Teisinių dokumentų analizės metodas. Jis būtinas tiriant reikšmingą teisinę bazę.
3. Kontent – analizės metodas bus taikomas siekiant išsiaiškinti reikšmę ir dėmesį teikiamą administraciniams gebėjimams įvairiuose strateginiuose bei programiniuose dokumentuose.
4. Anketinis metodas. Bus naudojamas Kauno medicinos universiteto (toliau – KMU) Visuomenės sveikatos programos studentų bei kitų gyventojų nuomonei apie ES aplinkos teisei įgyvendinti reikalingų projektų vėlavimo priežastis gauti bei žinių apie administracinius gebėjimus surinkimui.

Darbo teorinis pagrindas:

Darbe bus remiamasi keliomis teorinėmis paradigmomis. Darbe bus remiamasi naujojo viešojo administravimo paradigma, kuri siekia perkelti privataus sektoriaus darbo metodus į viešąjį sektorių, skatina ugdyti valstybės tarnautojų kūrybiškumą, savarankiškumą, atsakomybę.

Pagrindinės sąvokos naudojamos darbe:

Administraciniai gebėjimai – įvairių subjektų, susijusių su viešojo administravimo veikla, administracinis pajėgumas efektyviai ir produktyviai atlikti subjektui (subjektams) priskirtas viešojo administravimo ar su jomis susijusias funkcijas ar teikti viešąsias paslaugas bei sukurti su tokioms funkcijoms atlikti ar paslaugoms įgyvendinti reikalingas teisinės, techninės, kitas materialines ir nematerialines sąlygas.

Administracinės funkcijos – administravimo subjekto atliekamos jam priskirtos užduotys, kurias atlikdamas jis įgyvendina jam atitinkamo lygio administravimo sistemoje numatytus tikslus.

Aplinkos *acquis* – ES aplinkos teisės aktų (privalomų bei neprivalomų valstybėms narėms), susijusių su aplinka, visuma.

1. ADMINISTRACINIŲ GEBĖJIMŲ SAMPRATA, ESMĖ, FUNKCIJOS, TEORINĖ IR PRAKTINĖ REIŠMĖ

1.1. Administracinių gebėjimų sąvoka ir kilmė

1.1.1. Administracinių gebėjimų sąvoka

Sąvoka administraciniai gebėjimai apima du terminus. Gebėjimai – tai įgimti (jei įgimti, tai būtinai išlavinti) ar įgyti įgūdžiai ką nors daryti (mokėjimas ką nors daryti). Gebėjimai pasižymi tęstiniu pobūdžiu, t.y. kažkas kažką sugeba daryti ilgą laiką (ne vieną kartą), nuolat. Atitinkamus gebėjimus turintis asmuo gali kažką padaryti kiekvieną kartą, daug kartų pasiekti rezultata: multiplikuoti atitinkamą rezultatą. Vadinasi, gebėjimai atlieka tam tikro rezultato multiplikatoriaus funkciją. Gebėjimams taip pat būdingas evoliucinis pobūdis, jų siekiama nuosekliai; veiksmai, atliekami automatiškai, kai nereikia pasirengimo, negali būti laikomi gebėjimais. Gebėjimais taip pat nėra veiksmų atlikimas pagal tam tikrą loginę veiksmų seką, kadangi gebėjimai pasižymi ir tuo, jog gebama reaguoti į situaciją ir/ar veiksniais, ir/ar kintamuosius, kurių nebuvo prieš tai (anksčiau, kai buvo veikama). Kai yra nauji kintamieji galima veikti ir kitu būdu, kitais metodais, svarbiausia, jog būtų įgyvendinama užduotis, pasiekiamas rezultatas. Taigi gebėjimais laikomas specialios (priskirtos) užduoties atlikimas tokiu būdu, jog atlikimo rezultatas kompensuotų užduoties atlikimo sąnaudas arba tas rezultatas dėl atlikimo būdo ir metodų neprarastų savo prasmės. Galime kalbėti apie įvairius gebėjimus: organizacinius, asmeninius. Žodis „administraciniai“ pažymi, jog kažkas yra susiję su planavimo, organizavimo, vadovavimo, kontroliavimo, koordinavimo, priežiūros, tvarkomojo pobūdžio veikla. Tai, kad gebėjimai yra administraciniai implikuoja ir tai, jog bus kalbama apie institucionalizuotus gebėjimus, t.y. institucijos gebėjimus. Administracinis santykis savo esme yra subordinacinis santykis, todėl tai taip pat reiškia, jog kalbėsime apie viešojo administravimo (ar viešojo administravimo pobūdžio) institucijas.

Administraciniai gebėjimai yra vertinamoji sąvoka, apibūdinanti institucijos organizacinius, finansinius, žmogiškuosius, techninius išteklius. Tai, kad ištekliai būtų adekvatūs institucijos atliekamoms funkcijoms yra prerekvizitinė sąlyga administraciniams gebėjimams egzistuoti. Tačiau administraciniai gebėjimai taip pat priklauso nuo to, kaip efektyviai tie ištekliai naudojami, kokios yra institucijos tikslų pasiekimo schemas, kaip institucija sugeba mobilizuoti savo išteklius, juos panaudoti. Administraciniai gebėjimai taip pat priklauso nuo to, ar institucijos vidinė struktūra yra optimali, ar vidinė organizacija pagrįsta būtinaisiais sąveikos ryšiais (sąveika gali būti pernelyg apsunkinta ir nereikalinga). Administraciniai gebėjimai taip pat priklauso nuo institucijos pajėgumo gerinti, tobulinti ir/ar adaptuoti prie besikeičiančių aplinkybių veiklos metodus, nuo to, kaip ji gali vertinti ir valdyti jos veikloje kylančias rizikas,

kaip ji gali planuoti savo veiklą, taip pat, ar ji gali užtikrinti nenutrūkstamą savo pačios plėtros (pvz., kvalifikacinės) procesą. Administracinių gebėjimų stiprinimas – tai bendro institucinio pajėgumo atlikti priskirtas funkcijas stiprinimas.

1.1.2. Administracinių gebėjimų esmė pagal ES plėtros instrumentus

Administracinių gebėjimų sąvoka atėjo iš Europos Sąjungos (toliau tekste gali būti: **ES, Sąjunga, Bendrija**) teisės. Tinkami administraciniai gebėjimai buvo vienas svarbiausių narystės ES reikalavimas, kadangi administraciniai gebėjimai yra būtina sąlyga tinkamai įgyvendinti ES *acquis*¹. Matysime, jog būsimųjų valstybių narių administraciniai trūkumai galėjo sumažinti ES sistemos administracinį pajėgumą, būtent dėl to administracinių gebėjimų stiprinimui buvo skiriamas labai didelis dėmesys prieš stojimo laikotarpį². Vertindama Lietuvos pasirengimą narystei ES, Europos Komisija visada vertindavo ir bendruosius bei specialiuosius Lietuvos administracinių institucijų administracinius gebėjimus. Todėl siekdami išsiaiškinti administracinių gebėjimų turinį, turime analizuoti, kas konkrečiai buvo vertinama, sprendžiant, ar Lietuvos administraciniai gebėjimai pakankami. Štai pavyzdžiui, Komisijos nuomonėje apie Lietuvos paraišką narystei ES³ Komisija vertino Lietuvos administracinius gebėjimus taikyti *acquis*. Komisija pirmiausiai vertino administracines struktūras, tarnautojų darbo sąlygas, materialinį skatinimą, tarnautojų mokymo ir rengimo sistemą. Komisija konstatavo, jog nėra sukurtos atitinkamos administracinės struktūros, kurios įgyvendintų *acquis* (tada dar nebuvo sertifikavimo institucijos, atskiros konkurenciją užtikrinančios institucijos). Komisija ypatingai pabrėžė pakankamų išteklių svarbą, ypač akcentuojami žmogiškieji ištekliai (tarnautojų pasirengimas, kvalifikacija). Nuomonėje akcentuojama, jog tam tikros srities valdymo institucijos privalo tinkamai vykdyti kontrolės ir priežiūros funkcijas. Pavyzdžiui, veterinarijos ir augalų sanitarijos srityje turi būti tinkamai atliekami tyrimai, atitinkamos institucijos turi turėti reikalingus diagnostikos įrenginius, o jų darbuotojai turi būti pasirengę tokius tyrimus atlikti. Kai kuriose srityse *acquis* taikymas, anot Komisijos, reikalauja specialios infrastruktūros sukūrimo. Taigi remiantis Komisijos nuomone, galime išskirti institucinį administracinių gebėjimų lygmenį. Minėjome, jog administraciniai gebėjimai gali pasireikšti tik per institucinę struktūrą, todėl reikia sukurti tinkamas sąlygas administraciniams gebėjimams: t.y., institucija turi būti tinkamai organizuota, vidinė jos struktūra turi būti optimali, atsižvelgiant į funkcijų skaidymo pagrįstumą. Institucija turi būti aprūpinta (arba apsirūpinti) tinkamais ištekliais; materialinė –

¹ Siekiant Europos Sąjungos plėtros 2002. Europos Komisijos strategijos dokumentas ir ataskaita apie šalių kandidačių pažangą rengiantis narystei Europos Sąjungoje/ Europos komisija. – Vilnius: Alora, 2002. P.81.

² V. Nakrošis. Administraciniai gebėjimai valdyti Europos reikalus: Vidurio ir rytų Europos šalių patirtis// <http://www.tspmi.vu.lt/?lang=lt&cont=leidpubl&subpage=94>; 2006-07-15.

³ Agenda 2000. Komisijos nuomonė apie Lietuvos paraišką narystei Europos Sąjungoje.

techninė bazė turi būti tinkama, institucija turi būti aprūpinama finansiniais ištekliais. Žmogiškuosius išteklius institucija turi valdyti pati, užtikrinti normalias darbo sąlygas, skatinimą. Mokymus, atsižvelgiant į institucijos pobūdį ir lygį, ji gali organizuoti pati arba tą gali daryti speciali mokymų institucija. Institucinio lygmens trūkumai savaime programuoja blogus administracinius gebėjimus. Šių trūkumų priežastys gali būti tiek vidinės (techninės bazės nesukūrimas esant finansavimui), tiek išorinės (netinkamas finansavimas). Sukūrus administracinę struktūrą, reikia vertinti institucijos administracinius gebėjimus vykdyti savo funkcijas efektyviai naudojant išteklius.

Iš Europos Komisijos 2000 m. reguliariosios ataskaitos⁴ taip pat galime konstatuoti, jog neatitikimas tarp institucijos funkcijų apimtys bei darbuotojų skaičiaus taip pat sąlygoja blogus administracinius gebėjimus. Labai dažnai buvo akcentuojama, kad valstybėse narėse tam tikrų sričių politika įgyvendinama ne koordinuotai (ne per visų vienos valdymo srities lygio institucijas), valdymo sprendimai priimami be poveikio vertinimo, trūksta strateginio valdymo elementų⁵.

Taigi administraciniai gebėjimai – tai ES teisinis, vadybinis produktas. Apibendrinus Europos Komisijos vertinamuosius dokumentus, galime teigti, jog Europos Komisija administracinius gebėjimus dažniausiai sieja su tam tikros valdymo srities institucijų pasirengimu dalyvauti atviro bendradarbiavimo ES lygmeniu sistemoje (išoriniai administraciniai gebėjimai), su institucijų technine baze bei jos stiprinimu (centralizuotų, integruotų kontrolės ir administravimo, informacinių technologijų sistemų diegimu), valdymo modernizavimu ir sistemizavimu (persidengiančių funkcijų, nereikalingų institucijų naikinimas, funkcijų atskyrimas), su žmogiškaisiais ištekliais (tarnautojų mokymas, skatinimas) bei su veiklos gebėjimais (efektyvi stebėseną, finansinių ir kitokių išteklių valdymas, atliekamų funkcijų sparta⁶).

Apibendrinus minėtus teiginius, galima pasakyti, jog vertinant administracinius gebėjimus, nagrinėjame institucinį pagrindą (ar institucinis subjektiškumas, įskaitant teisinį, yra pakankamas) bei veiklą. Jeigu kalbame apie visos valdymo srities ar institucijų grupės administracinius gebėjimus, tada turime vertinti visą institucijų tinklą (sistemą), jo elementų tarpusavio sąveiką. Jeigu kalbame apie institucijos, kuri atsako už institucijų tinklo (kitų administracinių struktūrų) kūrimą ar vystymą, tada turime galvoje tos institucijos institucinius administracinius gebėjimus (vertikalūs administraciniai gebėjimai).

⁴ Europos komisijos reguliarioji ataskaita 2000. Europos Komisijos reguliariusis aktas apie Lietuvos pažangą rengiantis narystei Europos Sąjungoje. – Vilnius: Alora, 2000. P. 42-43.

⁵ Making policy in Europe/ red. S. Andersen. – London: Sage publications, 2001. P. 216-217.

⁶ Išsamusis Lietuvos pasirengimo narystei vertinimo pranešimas 2003. Europos Komisija. – Alora, 2003.

1.2. Administraciniai gebėjimai kaip gerus administracinius standartus užtikrinanti priemonė

1.2.1. Vienodos geros administracinės praktikos užtikrinimas ES erdvėje

Europos Komisija savo ataskaitose akcentavo Lietuvos administracinius gebėjimus parengti nacionalinę administracinę sistemą, jog ji galėtų veikti pagal ES administracinę praktiką. Pati Europos Sąjunga neturi unifikuoto viešojo administravimo modelio. Būtent dėl to per administracinių gebėjimų mechanizmą yra užtikrinama, jog kiekvienoje valstybėje narėje bus laikomasi bendrų administracinių standartų. Administraciniai gebėjimai kompensuoja tai, jog nėra vieningo ES administracinio modelio⁷. Jie leidžia valstybėms narėms išlaikyti savo nacionalines teisineis tradicijas, atsižvelgti į specifines sąlygas. Žinoma, tam tikras adaptacinis spaudimas administracinei teisei sistemai tiek derybų metu, tiek po jų yra nemenkas⁸; daugelis administracinių institucijų turi atsižvelgti į Europinį makro-institucinį kontekstą.

Reikia paminėti, jog Lietuvoje praktiškai visos ES *acquis* įgyvendinančios institucijos (įsteigtos, iš esmės reorganizuotos) buvo sukurtos iki 2001 m. Teisės derinimas iš esmės buvo baigtas 2002 m. pabaigoje. Iki šio laikotarpio administraciniai gebėjimai buvo labiau orientuoti į administracinių standartų konvergenciją. Dabar kalbame apie administracinius gebėjimus veikti sukurtoje administracinėje struktūroje. Taigi administraciniai gebėjimai vertintini kaip būtina sąlyga viešojo administravimo institucijoms veikti viešojo administravimo sistemoje, kuri, įsijungus į Europos Bendriją, tapo sudėtingesnė, apimanti kitų valstybių viešojo administravimo sistemas. Administraciniai gebėjimai atlieka vieningų administracinių standartų ES viešojo administravimo sistemoje užtikrinimo funkciją. Vieninga administracinė praktika reiškia, jog institucijos vienodai laikysis ir aiškins atitinkamus teisės aktus, esant tom pačiom aplinkybėm priims tuos pačius sprendimus.

1.2.2. Gera administracinė praktika – administracijos legitimacijos sąlyga

Administraciniai gebėjimai parodo administracinį pajėgumą efektyviai ir produktyviai atlikti valdymo funkcijas, teikti viešąsias paslaugas. Vadinasi administracijos legitimacija kyla iš jos profesinių (administracinių) gebėjimų. Juk renkamos institucijos legitimuojamos per rinkiminį procesą, o administracinės institucijos legitimuojamos per jų sugebėjimą vykdyti savo funkcijas. Jei institucija nesugeba efektyviai vykdyti savo funkcijų ar tinkamai ir operatyviai teikti viešųjų paslaugų (neatitinka gerų administracinių standartų), ji praranda visuomenės ir

⁷ Politics and law in the context of the European integration. Proceedings of the international conference, 14-15 February. – Riga, 2003. P.139-145.

⁸ C. Knill. The Europeanisation of national administration. – Cambridge: Cambridge university press, 2001. P. 201.

renkamų pareigūnų pasitikėjimą, tokių institucijų legitimacija tampa ribota. Taigi galima sakyti, jog administraciniai gebėjimai vaidina labai svarbų vaidmenį valstybės valdymo struktūroje. Išvadą, jog administraciniai gebėjimai (kažkuria apimtimi) atlieka ir administracinių institucijų legitimacijos funkciją pagrindžia ir administracinės praktikos bei principų vystymosi tendencijos. Vis labiau ryškėja gero administravimo principų svarba administraciniame procese, taip pat aiški tendencija konstitucionalizuoti asmens teisę į gerą administravimą (ES pagrindinių teisių chartija įteisino teisę į gerą administravimą, nors šio dokumento teisinis statusas neaiškus). Visuomenė vis labiau reikalauja iš viešojo administravimo institucijų efektyvumo, profesionalumo bei atskaitingumo⁹, o tai yra stiprius administracinius gebėjimus kvalifikuojantys požymiai. Be to, viešojo administravimo institucijoms iškeliami uždaviniai ieškoti ir vystyti naujų – skaidresnių ir efektyvesnių - darbo metodų; reikalaujama, kad egzistuojantys administraciniai mechanizmai ir standartai bei institucinė infrastruktūra užtikrintų, jog administracinis procesas būtų kompetentingas, efektyvus. Ir šie reikalavimai yra nulemti ne tik būtinybės efektyviai įgyvendinti ES teisę, pati visuomenė jau pradeda aktyviau ginti savo interesus, siekia savo teisių viešajame administravime užtikrinimo. Antai administracinių gebėjimų vystymą sąlygoja ir visuomenės reikalavimai dėl administracinių institucijų organizacinio efektyvumo: t.y. reikalaujama tokios organizacinės struktūros, kuri užtikrintų operatyvų sprendimų priėmimą (administracinių teisės taikymo aktų priėmimą). Tokio organizacinio efektyvumo poreikio pavyzdžiu galėtų būti vieno langelio principas, užtikrinantis struktūrizuotą interesantų priėmimą, jų prašymų nagrinėjimo procedūros optimizavimą (prašymas iškart siunčiamas atitinkamiems tarnautojams, o sprendimui reikalinga informacija, esanti toje institucijoje surenkama pačių tarnautojų). Dabar ryškėja kitas reikalavimas administracinei praktikai: institucijos privalo pačios gauti informaciją, esančią kitose viešojo administravimo institucijose, neprašydamos jos iš interesanto. Be abejo, tokie reikalavimai sąlygoja ir atitinkamų administracinių gebėjimų poreikį, t.y. tam reikia gerų vadybinių, komunikacinių gebėjimų. Pavyzdžiui, viešųjų paslaugų teikimo dalinis perkėlimas į elektroninę erdvę reikalauja ne mažų techninių institucijos gebėjimų. Šiame kontekste svarbu pasakyti, jog administracinių institucijų nesugebėjimas vykdyti savo funkcijas (t.y. blogi administraciniai gebėjimai) atitinkamai pažeistų piliečių teises. Akivaizdu ir tai, kad piliečių teisės būtų pažeistos ne tik esant teisinių gebėjimų trūkumams (pvz., pažeidžiamos sprendimų priėmimo procedūros), bet ir dėl kitokių gebėjimų, pavyzdžiui, techninių trūkumų. Efektyvumo ir produktyvumo reikalavimai viešajame domene didėja¹⁰. O tai, be abejo, ir ateityje nulems administracinių

⁹ Open society institute. EU accession monitoring program. –Budapest: Q. E. D. Publishing, 2002. P. 14.

¹⁰ A. Arnall, D. Wincott. Accountability and legitimacy in the European Union. – Oxford: Oxford university press, 2002. P. 80-83.

gebėjimų stiprinimo poreikį, ypač atsižvelgiant į tai, jog vis labiau bus įtvirtinamos grynai administracinio pobūdžio piliečių teisės.

1.2.3. Žmogiškųjų išteklių valdymo kokybė kaip gerų administracinių standartų užtikrinimo priemonė

Siekiant palaikyti ir kelti administracinius standartus, svarbu, jog būtų užtikrinami instituciniai ištekliai (arba kad institucija gebėtų jais pasirūpinti). Vieni iš svarbiausių institucinių išteklių yra žmogiškieji ištekliai. Jų trūkumas savaime suponuoja administracinių gebėjimų trūkumą. Tam, kad būtų stiprinami žmogiškieji ištekliai labai svarbu įdiegti šiuolaikiškas mokėjimų, veiklos kokybės vadybos bei mokymų schemas. Mokėjimų sistemos turi būti efektyvios, jas galima decentralizuoti, kaip tai buvo padaryta Švedijoje, kur specialius atlyginimų fondus vietos organizaciniu lygmeniu paskirsto vadybininkai. Taip atlyginimas tarnautojams Švedijoje yra individualizuotas, susietas su tarnautojo veiklos kokybe. Yra įvairūs metodai tarnautojų veiklos kokybei įvertinti: pavyzdžiui, klausimynai, vertinamieji interviu, pagal atliktų inspekcijų ar darbo valandų skaičių. Svarbu, jog būtų įdiegtas pats principas: atlyginimai būtų susieti su veikla. Tarnautojų mokymai gali būti atliekami tiek centralizuotai, tiek decentralizuotai.

Administraciniai gebėjimai valdyti žmogiškuosius išteklius yra labai svarbūs. Jeigu tarnautojai nebus motyvuojami, nebus atliekami mokymai, jie gali nesugebėti tinkamai atlikti užduočių, dėl to nukentėtų institucijos administraciniai gebėjimai. Administraciniai gebėjimai yra instituciniai gebėjimai, dėl to mes galime tik vertinti institucijos žmogiškuosius išteklius, institucijos gebėjimą juos valdyti. Tarnautojų gebėjimai yra sudėtinė institucijos administracinių gebėjimų dalis.

1.3. Administracinių gebėjimų konstrukcinis pobūdis ir tipologija

Iš administracinių gebėjimų sąvokos, funkcijų ir svarbos nagrinėjimo galime susidaryti įspūdį, jog administraciniai gebėjimai – tai struktūrinis imperatyvas, narystės ES našta, piliečių reikalavimas viešojo administravimo institucijoms, kylantis iš viešojo administravimo principų ir kylančių viešųjų paslaugų teikimo standartų ir t.t. Tačiau reikia pasakyti, jog administraciniai gebėjimai – tai kompleksinė sąvoka. Tai ir kriterijus identifikuojantis institucijos agreguotą pajėgumą (pajėgumą veikti, techninį pajėgumą, ekonominį pajėgumą, kontrolinį pajėgumą ir t.t.). Administraciniai gebėjimai – tai institucijos gebėjimą veikti efektyviai ir produktyviai kvalifikuojanti priemonė. Į administracinius gebėjimus įeina ir teisiniai institucijos gebėjimai: institucijos gebėjimai vykdyti teisės aktų nustatytas funkcijas, vykdyti savo veiklą pagal teisės

aktų reikalavimus (laikytis sprendimų priėmimo procedūrų, motyvuoti sprendimus, laiku raguoti). Tačiau administraciniai gebėjimai – tai ne vien tik teisinė konstrukcija. Tai ir vadybinė kategorija. Į administracinių gebėjimų turinį įeina ir tie gebėjimai, kurie neturi teisinės reikšmės, arba savyje neapima teisinių elementų. Administraciniai gebėjimai – koordinacinė sąvoka, apimanti įvairaus pobūdžio reikalavimus, kurie gali skirtis priklausomai nuo to apie kokio subjekto (kokio lygmens) administracinius gebėjimus kalbame. Administraciniai gebėjimai, kaip koordinacinė teisinė – vadybinė kategorija, apibūdina administracinius gebėjimus – įvairialypę kompleksinę konstrukciją, atliekančią vertinimo, kontrolinę ir kitas funkcijas įvairių sistemų administravime.

Galime kalbėti apie valstybės administracinius gebėjimus vienoje ar kitoje valdymo srityje. Tai reikš valstybės reguliacinius gebėjimus sureguliuoti vieną ar kitą valdymo sritį (tinkamai perkelti (harmonizuoti) ES teisės aktus, parengti įstatymų lygio ar kitus teisės aktus pagal mokslu pagrįstas koncepcijas), sukurti (sustiprinti) vienos ar kitos valdymo srities institucines struktūras, numatyti atitinkamus išteklius toms institucinėms struktūroms, tinkamai koordinuoti, kontroliuoti šias struktūras (ar pavesti tą daryti kitiems subjektams). Pavyzdžiui, valstybės administraciniai gebėjimai elektroninių ryšių srityje reiškia jos gebėjimą nustatyti šios srities reguliavimą (Lietuvoje – konkurencinį režimą), sukurti reikalingas struktūras (Ryšių reguliavimo tarnybą), numatyti atitinkamą tokių struktūrų statusą (įtvirtinti Ryšių reguliavimo tarnybos nepriklausomumą, numatyti jai tinkamus įgalinimus, įskaitant ir elektroninių ryšių rinkos subjektų kontrolės bei priežiūros), skirti jai reikalingus resursus. Tokie administraciniai gebėjimai vertintini kaip valstybės lygio administraciniai gebėjimai. Šie gebėjimai parodo bendrą valstybės administracinį pajėgumą.

Atsižvelgiant į administracinių gebėjimų lygį, juos dar galima skirstyti į mikro (institucinius) ir makro (institucinius). Makro-instituciniai gebėjimai, tai visos institucines sistemos lygio administraciniai gebėjimai. Sistemos taip pat gali būti įvairaus lygmens. Pavyzdžiui, gali būti komunalinių atliekų tvarkymo srities valdymo subjektų sistema (vertikali sistema, pagal atsakomybę už atliekų tvarkymą einanti nuo bendriausio iki specialiausio lygmens). Šią sistemą sudarančių subjektų bendri gebėjimai susitvarkyti su bendrais atliekų tvarkymo uždaviniais, įgyvendinti atliekų tvarkymo sistemos sisteminį tikslą turėtų būti vertinami kaip makro-instituciniai gebėjimai. Gali būti ir horizontalios sistemos makro-instituciniai gebėjimai. Taip pat gali būti institucijų tinklo (institucijų grupės, nesusietos horizontaliais ar vertikaliais ryšiais) administraciniai gebėjimai. Mikro-instituciniai administraciniai gebėjimai – tai konkrečios institucijos visuminiai administraciniai gebėjimai. Institucijoms, veikiančioms makro-instituciniu lygmeniu būtini koordinavimo horizontaliomis ar vertikaliosiomis priemonėmis gebėjimai.

Administraciniai gebėjimai gali būti skirstomi ir pagal tikslą: pavyzdžiui, administraciniai gebėjimai harmonizuoti nacionalinę teisę su ES teise, administraciniai gebėjimai įgyvendinti ES *acquis*, administraciniai gebėjimai optimizuoti viešųjų paslaugų teikimą ir t.t.

Administracinius gebėjimus taip pat galime skirti į išorinius ir vidinius. Gali būti tiek makro-instituciniai, tiek mikro-instituciniai išoriniai ir vidiniai administraciniai gebėjimai. Išoriniai gebėjimai yra nukreipti į išorę ir apima tokius administracinius gebėjimus kaip tarptautinio bendradarbiavimo, viešųjų ryšių, informacijos apie institucijos veiklą sklaidos, informacinius (apsikeitimo informacija), komunikacinius, kooperacinius, žinybinio bendradarbiavimo, gebėjimo veikti institucijų sistemoje ir kiti administracinius gebėjimus. Vidiniai administraciniai gebėjimai yra nukreipti į institucijos (institucijų) vidų ir yra skirti tos institucijos funkcijoms atlikti. Be abejo, institucijos viena iš funkcijų gali būti susijusi su išoriniais administraciniais gebėjimais. Šis skirstymas praktinės naudos neturi, bet svarbus aiškinantis administracinių gebėjimų prigimtį ir pobūdį.

Atskirai reikia kalbėti apie mikro-institucinius administracinius gebėjimus. Minėta, jog jie gali būti labai įvairūs, priklausomai apie kokią konkrečiai instituciją kalbame. Gali būti sprendimų priėmimo gebėjimai, planavimo, veiklos programavimo, strateginio planavimo, inovaciniai, procedūriniai, patirties išlaikymo administraciniai gebėjimai. Atskirai galime kalbėti apie techninius, technologinius gebėjimus. Priklausomai nuo institucijos pobūdžio galime kalbėti apie veiklos produktyvumo, rezultatų pasiekimo gebėjimus – socialinės inžinerijos, ekspertinius gebėjimus. Taip pat gali būti ataskaitiniai, kumuliaciniai (kai reikia sukaupti didelį administracinį potencialą didelės apimties darbams), absorbcinius (apsirūpinimo išteklių, kiek tai priklauso nuo pačios institucijos, gebėjimai). Dar galima paminėti adaptacinius bei alokacinius (institucijos resursų tinkamo paskirstymo, išteklių nešvaistymo) gebėjimus.

Reikia skirti administracinių gebėjimų rūšis ir administracinių gebėjimų pagrindą bei institucijos išteklius. Nesant institucinio pagrindo bei trūkstant išteklių apie administracinius gebėjimus kalbėti negalime. Institucinis pagrindas ir instituciniai išteklių yra administracinių gebėjimų konstrukcinės dalys. Korupcija bei kiti disfunkciniai reiškiniai taip pat savaime sąlygoja administracinių gebėjimų trūkumą.

Ypač svarbūs institucijai yra vadybiniai gebėjimai. Tai yra, svarbu, jog institucijos valdymo ir veikimo metodai būtų tinkami ir šiuolaikiški. Į institucijos valdymo praktikas turi būti diegiami vadybiniai metodai, kurie būtų artimi privačiam sektoriui. Tai svarbu dėl to, jog viešajam domeniui keliami aukšti efektyvumo ir produktyvumo reikalavimai, reikalaujama

optimizuoti viešųjų paslaugų teikimą ir t.t. Kaip pavyzdį galime panagrinėti „Naujojo vairo“¹¹ (*New Steering Model*) modelį, kuris formuluoja vadybinius reikalavimus viešojo administravimo institucijoms. Pagal šį modelį viešojo administravimo institucijos turi įdiegti į rezultatus orientuotą biudžetą, nustatyti optimalią administracinių produktų kainą (priešpriešinis pavyzdys Lietuvoje – Registrų centro paslaugų kainos), įdiegti komercinio pobūdžio apskaitos sistemą, decentralizuoti išteklių paskirstymą, apibrėžti administracinių produktų kokybės indikatorius ir standartus, įdiegti į paslaugų recipientą orientuotą režimą.

1.4. Administracinių gebėjimų ir strateginio valdymo santykis

Strateginiu valdymu laikomas nuolatinis, dinamiškas ir nuoseklus procesas, kuriuo remdamasi institucija laiku prisitaiko prie išorės pokyčių ir efektyviau naudoja išteklius¹². Strateginio valdymo metodologija leidžia parengti ir įgyvendinti institucijos strategijas, numatančias svarbiausius institucijos tikslus ateityje veiksmus ir priemones tikslams pasiekti. Jau minėjome, kad planavimo, programavimo gebėjimai bei gebėjimas efektyviai paskirstyti institucijos išteklius (alokaciniai gebėjimai) yra sudėtinė administracinių gebėjimų dalis. Įdiegtas strateginio valdymo procesas leidžia institucijai susitelkti ties ilgalaikiais tikslais, planuoti galimus socialinius, ekonominius iššūkius bei jiems pasirengti. Strateginis valdymas apima ir finansinių bei žmogiškųjų išteklių valdymą, orientuodamas išteklius ir sugebėjimus į prioritetines institucijos veiklas. Strateginio valdymo metodologija užtikrina, jog institucija vadovausis pažangiomis socialinėmis technologijomis bei atmes neefektyvias rutinines technologijas. Strateginis valdymas atlieka nukreipiamąją funkciją: nustato strateginę institucijos kryptį, leidžia planuoti materialinius, žmogiškuosius išteklius. Strateginio valdymo metodai gali sumažinti riziką, minimalizuoti neigiamus faktorius, su kuriomis susiduria institucija savo veikloje. Tokie metodai leidžia pasiekti sinergetinį efektą, kai planuojant veiklą gaunami geresni rezultatai. Strategija padeda koordinuoti veiklą, didina personalo motyvaciją, akumuliuoja institucijos resursus jos funkcijoms vykdyti bei tikslams pasiekti. Strateginis valdymas gali būti suprantamas kaip valdymo metodologija, kaip nuolatinis tam tikra veiksmų seka pasižymintis valdymo procesas (strategijos kūrimas, įgyvendinimas, adaptavimas, vėl įgyvendinimas, kontrolė ir t.t.). Strateginio valdymo tikslas yra ugdyti personalą ir vadovus, gerinti išteklių paskirstymą, stiprinti institucijos vidines galias bei šalinti trūkumus. Vadinasi, strateginis valdymas padeda didinti institucinį pajėgumą atlikti institucijai priskirtas funkcijas. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta,

¹¹ Public sector management in Europe/ red. N. Flynn, F. Strehl. – London: Prentice hall Europe, 1996. P. 135-137.

¹² M. Arimavičiūtė. Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2005. P. 15.

galime nustatyti strateginio valdymo ir administracinių gebėjimų santykį. Strateginis valdymas, kaip bendra institucinio pajėgumo stiprinimo priemonė įeina į institucijos administracinius gebėjimus. Įdiegta strateginio valdymo metodologija stiprina institucijos administracinius gebėjimus. Strateginio valdymo metodologija, kaip vadybinių institucijos gebėjimų dalis, leidžia institucijai spręsti sudėtingas problemas, geriau valdyti riziką, užtikrina didesnę institucijos veiklos skaidrumą bei plėtrą.

1.5. Europos Sąjungos plėtros metodologija: administraciniai gebėjimų esmės ir funkcijų suvokimas

Jau anksčiau pabandėme atskleisti administracinių gebėjimų sąvokos turinį, remdamiesi ES plėtros instrumentais. Tačiau detaliau panagrinėkime naujausios ES plėtros metodologiją, kad dar labiau atskleistume administracinių gebėjimų svarbą bei funkcijas iki-stojimo laikotarpiu (tada galėsime geriau suvokti administracinių gebėjimų funkcijas laikotarpiu po įstojimo). Toks nagrinėjimas leis mums suvokti administracinių gebėjimų kaip sąvokos bei termino atsiradimo bei vystymosi kontekstą bei padės nepriklausomai nuo Europos Komisijos pateiktų vertinimų aiškinti administracinių gebėjimų esmę.

ES paskutinės plėtros etapo valstybėms buvo taikoma nauja ir griežtesnė plėtros metodologija, kurią galime vadinti *ad hoc* metodologija, nes tokie griežti reikalavimai valstybėms kandidatėms buvo taikomi pirmą kartą per visą ES plėtros istoriją ir būtent šiam plėtros etapui buvo reikalaujama ne tik iki narystės dienos perkelti visą *acquis*, bet ir sukurti administracines struktūras (ar jas pritaikyti) taip, kad būtų garantuotas ES teisės aktų įgyvendinimas. Naujausios ES plėtros etapas pasižymi tokiais metodologiniais ypatumais, kaip sąlygiškumas, asimetrija, kompleksiskumas¹³. ES plėtros didelį sąlygiškumą lėmė tai, jog šiame plėtros etape dalyvavo daug valstybių, pasižyminčių itin dideliais raidos skirtumais. Būtent dėl tokių raidos skirtumų reikėjo naudoti ypatingus plėtros instrumentus. Šie instrumentai turėjo paruošti valstybes nares narystei. Administracinių gebėjimų svarbą parodo tas faktas, jog derantis beveik dėl kiekvieno derybinio skyriaus, buvo keliama administracinių gebėjimų sąlyga. Administracinių gebėjimų minimumą nustatydavo Europos Komisija. Taigi ES plėtros sąlygiškumas yra susijęs su administraciniais gebėjimais. Iš to išplaukia išvada, jog reikiamų administracinių gebėjimų egzistavimas (kūrimas, vystymas) buvo narystės Europos Sąjungoje sąlyga (vėliau matysime, jog administracinių gebėjimų egzistavimas yra dalyvavimo Europos Sąjungoje ir įsipareigojimų ES laikymosi sąlyga). Čia ir išryškėja administracinių gebėjimų svarba.

¹³ K. Maniokas. Europos Sąjungos plėtra ir europeizacija: Vidurio ir Rytų Europos valstybių įsijungimas į ES. – Vilnius: Eugrimas, 2003. P. 44-45.

Europos Komisija, naudodamasi įvairiais plėtros instrumentais, pavyzdžiui pranešimais apie kandidačių pažangą, identifikuodavo įvairius administracinių gebėjimų trūkumus. Fiksuojamus trūkumus ir jų pagrindu – naujas narystės sąlygas, Komisija perkeldavo į derybas, plėsdama, sukonkretindama ir keisdama derybų pradžios ir pabaigos sąlygas.

Svarbu pastebėti, jog Europos komisija naudojo įvairius instrumentus spaudžiant kandidates stiprinti įvairių sričių administracinius gebėjimus. Pradžioje (1991-1996 m.) buvo pasirašomos Europos sutartys, reguliuojančios visus pasirengimo stojimui veiksmus. Šios sutartys implikavo ES ir valstybių kandidačių abipusius išipareigojimus¹⁴. 1995 m. Madrido viršūnių susitikime pirmą kartą buvo užsiminta apie administracinius gebėjimus taikyti ES normas¹⁵. Nuo to laiko ypatingai pradėtas akcentuoti ES *acquis* praktinio įgyvendinamumo reikalavimas. Vėliau atsirado stojimo partnerystės, kuriose dar aiškiau ir griežčiau pateikiamos užduotys valstybėms kandidatėms. Valstybės kandidatės turėjo parengti ir nacionalines *acquis* perėmimo programas. ES pagalba taip pat buvo susieta su ES užduotimis. Komisijos reguliariuosiuose pranešimuose be administracinių gebėjimų akcentavimo buvo galima rasti nemažai nuorodų į gerą administracinę praktiką. Nuo 1998 m. Europos Komisija pradėjo taikyti dvynių instrumentą, pagal kurį valstybių narių tarnautojai buvo siunčiami ilgesniam laikui į valstybes kandidates, kuriose šie tarnautojai turėdavo parengti atitinkamas administracines struktūras narystei, didžiausią dėmesį, be abejo, skirdami administracinių gebėjimų stiprinimui. Pagal pagalbos tikslus į valstybes kandidates turėjo būti perkeliama geriausia ES *acquis* įgyvendinimo praktika, nors reikia pasakyti, jog skirtingi ekspertai iš skirtingų valstybių narių propaguodavo skirtingus *acquis* įgyvendinimo modelius. 2001 m. plėtros strategijoje Europos Komisija pasiūlė veiksmų planus, kurie stiprintų kandidačių administracinius gebėjimus. Europos Komisija nuolat prižiūrėjo, kaip efektyviai valstybės galės įgyvendinti ES teisę, tam naudojo įvairius priežiūros mechanizmus. Likus 6 mėn. iki stojimo Komisija parengė išsamią ataskaitą, kurią išimtinai skyrė ES teisės įgyvendinimui stojančiose šalyse.

Iš viso to galime konstatuoti, jog administracinių gebėjimų svarbą, siekiant narystės ES, įrodo plėtros proceso metu naudojama metodologija. Šios metodologijos ypatumas – sąlygiškumas – didele apimtimi yra susijęs su administracinių gebėjimų egzistavimu. Administraciniai gebėjimai iki-stojimo laikotarpiu atliko perengiamąją funkciją (vertinant iš plėtros perspektyvų). Administracinių gebėjimų sąlygos įvykdymas sąlygojo ir funkcijos įvykdymą. Tai galima pavaizduoti logine implikacija (jei....tai): jei įvykdoma sąlyga sustiprinti administracinius gebėjimus, tai pasirengiama narystei ES ir atvirkščiai.

¹⁴ Ten pat. P. 55.

¹⁵ R. Vilpišauskas, V. Nakrošis. Politikos įgyvendinimas ir Europos Sąjungos įtaka. – Vilnius: Eugrimas, 2003. P. 190.

Tačiau administracinių gebėjimų svarbą parodo ir tai, kad administracinių gebėjimai įgyvendinti ES teisę yra ir toliau bus reikalingi po įstojimo. Komisija visada taikys įgyvendinimo priežiūros procedūras – geriausios praktikos perteikimą, kasmetinį Bendrijos teisės įgyvendinimo vertinimą, prireikus bylų dėl *acquis* pažeidimo inicijavimą ETT ir t.t. (plačiau žr. praktinius pavyzdžius toliau darbe).

1.6. Administraciniai gebėjimai ir administracinė teisė veikiant integracijos procesams, administracinių gebėjimų svarbą nulėmę veiksniai

1.6.1. Administraciniai gebėjimai kaip praktinio ES teisės įgyvendinimo ir valstybių narių teisinės autonomijos užtikrinimo priemonė

ES direktyvų perkėlimas į nacionalinę teisę veikia ir taip vadinamas bendrosios administracinės teisės institucijas. Nors ES neturi svertų bendrosios administracinės teisės srityje (išskyrus, žinoma, savo pačios administraciją), tačiau ETT praktikoje suformuluotas *effet utile* principas gali panaikinti skirtingų kompetencijų ribas. *Effet utile* principas reiškia, jog valstybių narių administracinė teisė turi užtikrinti (teikti teises priemones) praktinį ES teisės įgyvendinimą, nenurodant konkrečių įgyvendinimo institucijų bei priemonių. ES ir valstybių narių kompetencijų riba, anot Karl Heinz Ladeur¹⁶, gali išnykti, jeigu iš esmės teisėtas reikalavimas užtikrinti praktinį ES teisės įgyvendinimą ir veikimą valstybės narėse prisidės prie valstybių narių administracinės teisės homogeniškumo stiprinimo tendencijų. Taigi iš esmės galima sakyti, jog administracinių gebėjimų stiprinimo klausimas (kalbant apie administracinius gebėjimus užtikrinti tinkamą ES teisės aktų įgyvendinimą ir veikimą) siejasi su klausimu, ar reikia harmonizuoti (vienodinti) valstybių narių administracinę teisę ir administracinio proceso teisę. Toks derinimas galbūt galėtų užtikrinti efektyvesnį Europinės teisės perkėlimą į nacionalinę teisę, be to, užtikrintų skaidrumą (galima būti stebėti, kaip kiekviena valstybė perkelia ir įgyvendina atitinkamas nuostatas, nebūtų prisidengiama nacionalinės administracinės teisės specifika – taigi galima būti atlikti praktinį teisinį palyginimą). Tačiau toks harmonizavimas neatsižvelgtų į kiekvienos valstybės narės administracinės teisės tradicijas, todėl mano nuomone geresnių administracinių gebėjimų įgyvendinant ES teisę, būtų galima pasiekti per kiekvienos valstybės narės administracinę teisę (bendrąją dalį).

Iš tikrųjų galime kalbėti apie Europos administracinės teisės įtaką valstybių narių administracinio proceso teisei. Šiuo atveju iškyla ne tik nacionalinių teisės aktų įgyvendinimo

¹⁶ The Europeanisation of Administrative Law. Informing national decision – making procedures/ red. Karl Heinz Ladeur. –Burlington: Ashgale Publishing Company, 2002. P.1-3.

problema, bet ir ES teisės aktų įgyvendinimo problema, o taip pat dviejų teisinių sistemų suderinamumo problema. Akivaizdu, jog daugelis ES direktyvų, ypač aplinkosaugos srityje, yra atskirų valstybių narių administracinės praktikos perėmimo, apibendrinimo, adaptavimo rezultatas. Todėl perkelti tokius teisinius produktus į kitas teisinės sistemas, jos gali būti nepasirengusios akceptuoti tokius „transplantus“. Todėl valstybės narės susiduria su problemomis, išlaikant administracinės teisės stabilumą, atskirų jos dalių suderinamumą bei kartu inkorporuojant ir įgyvendinant specialias ES taisykles, bei tų taisyklių produkuojamus specialius teisinius konstruktus, kurie gali būti visiškai nauji konkrečios nacionalinės teisinės sistemos atžvilgiu.

Administracinė teisė labai svarbi efektyviam ES teisės taikymui. Tačiau dar svarbiau tokiam taikymui sukurti efektyvius sąveikos ryšius tarp administracinės teisės doktrinos ir institucijų. Matysime, jog administracinės teisės doktrininis potencialas labai svarbus bendrajam valstybės administraciniam pajėgumui. Iš šios sąveikos ir nacionalinės administracinės teisės svarbos ir kyla administracinių gebėjimų reikšmė. Administracinių gebėjimų sąvoka pirmiausiai iškilo Europos integracijos kontekste būtent dėl to, jog Europos lygmeniu teisinės integracijos negalima modeliuoti taip, kaip tą būtų galima daryti valstybės lygmeniu, todėl tik pajėgi gyvybinga nacionalinė teisinė sistema gali užtikrinti ES teisės pritaikymą ir įgyvendinimą. Ir taip yra dėl to, jog tik nacionalinė administracinė teisė sugeba išlaikyti sąveikos ryšius tarp teisės doktrinos, institucijų ir kt., kas jau kaip minėjome sąlygoja geresnį teisės normų įgyvendinimą. Nacionalinė administracinės teisės sistema yra kaip atminties plokštė, kuri apima daugybę teisės patirčių, instrumentų, formų bei ryšių tarp jų. Šių sistemų unitarizacija Europos lygmeniu tikrai neduotų gerų rezultatų, atvirkščiai traktuojant šias sistemas kaip atviras savų doktrinų pagrindu bei autonominiu režimu veikiančias sistemas, integracijos procesas būtų daug sklandesnis. Tą suprato ir ES institucijos, būtent toks požiūris ir sąlygojo administracinių gebėjimų sureikšminimą. Tada ir buvo pradėta klabėti apie administracinius gebėjimus nacionaliniu lygmeniu. Administraciniai gebėjimai vidiniu teisės sistemos lygmeniu ir turėjo paruošti valstybes nares tokiam teisės tarp-sisteminiam bendradarbiavimui, bet ne unifikuojamui. Taip pat toks požiūris įgalina valstybes nares lyginti atskirus administracinės teisinės sistemos elementus, ir, jei yra poreikis, juos reformuoti, atsižvelgiant į vietos sąlygas, aplinkybes ir t.t. Būtent dėl to Bendrijos administracinės teisinė sistema turėtų būti suvokiama kaip heterarchinė¹⁷ (jokiu būdu ne hierarchinė) sistema, susidedanti iš kelių lygmenų teisinių sistemų su diferencijuotais jungiančiais elementais. Ta diferenciacija taip pat priklauso nuo valstybės valdymo formos, teisinių tradicijų, diskrecijos kiekvienu atveju suteiktos valstybėms narėms bei nuo jos

¹⁷ The Europeanisation of Administrative Law. Informing national decision – making procedures/ red. Karl Heinz Ladeur. –Barrington: Ashgale Publishing Company, 2002. P.21.

pasirinktos teisinės formos konkrečiu atveju. ES teisę kai kurie autoriai apibūdina kaip 25+1 sistema, t. y. susidedančią iš 25 ir vieno atskirų vienetų, o administraciniai gebėjimai padeda užtikrinti sąveiką tarp šių vienetų bei jų sinchroninį veikimą siekiant sisteminių tikslų¹⁸.

1.6.2. Administraciniai gebėjimai kaip institucijos funkcinio ekvivalentiškumo matas

Naujų teisinių formų akceptavimas labai priklauso nuo valstybių narių administracinės teisės. Būtent dėl to ir svarbu atlikti funkcinio ekvivalentiškumo paiešką, nustatant, kokiais teisiniais instrumentais galima įgyvendinti ES teisę (t.y., kad specialiosios ES teisės funkcijos būtų atliekamos tokiais teisiniais instrumentais, kurie būtų suderinami su konkrečia nacionaline teisine sistema). Diskrecijos suteikimas valstybėms narėms ir suteikia joms galimybę atlikti tokią paiešką. Kuo administraciniai gebėjimai yra didesni, tuo mažesnė tikimybė, kad valstybė neįgyvendins teisės aktuose numatytų tikslų, naudodamasi sava diskrecija. Europos Teisingumo teismas ne kartą yra pasisakęs, jog Bendrijos teisė kyla interpretuojant valstybių narių teisę. Taigi valstybės narės turėtų turėti daugiau laisvės ES teisės įgyvendinimo procese, ypač jei toks įgyvendinimas yra susijęs su valstybės narės bendrąja teisės doktrina. Tokia laisvė leistų pasinaudoti valstybės esamu teisiniu potencialu, t.y. jos sąlygas labiausiai atitinkančia teisine infrastruktūra įgyvendinant ES teisę. Tuo atveju, jei teisinė infrastruktūra dar nėra galutinai sukurta, tai integracijos lemiami pokyčiai bus ryškesni: jie gali sąlygoti ir administracinių institucijų sąrangos pokyčius.

Svarbu pasakyti, jog nacionalinė administracinio proceso teisė reguliuoja sprendimų priėmimo procesą, t.y. reglamentuoja ir administracinės teisės įgyvendinimo procesą. Todėl jeigu kalbame apie tinkamą specialiųjų ES teisės normų įgyvendinimą, tai reikia pasakyti, jog ES teisė naudojasi valstybių narių administracine, civiline teise, ir šiuo atžvilgiu Europinė teisė yra priklausoma nuo nacionalinės teisės. Ir nors ES gali vertinti institucijų administracinius gebėjimus, taip pat teisėtumo viešojo administravimo srityje užtikrinimą, tačiau ji negali nustatyti privalomų taisyklių, susijusių administracinės teisės bendrąja dalimi. Šiuo atveju iškyla specialiosios ES teisės ir bendrosios administracinės teisės suderinamumo problema. Čia vėl iškyla *effet utile* principo svarba. Tačiau reikia pabrėžti, jog teisminė *effet utile* praktika yra neaiški – neaišku, kaip stipriai šis principas gali įtakoti nacionalinę administracinę teisę. Štai pavyzdžiui, panagrinėkime naujus aplinkos apsaugos teisės institutus, tokius kaip poveikio aplinkai vertinimą bei integruotos taršos prevenciją ir kontrolę. Lietuvoje šie institutai vertintini kaip teisiniai transplantai, nes yra nauji *per se* ir yra visiškai perkeltami iš ES teisės sistemos. Taigi perkeliant šiuos institutus, turėtų būti nagrinėjama valstybės institucinė infrastruktūra ir

¹⁸ Linking EU and national governance/ red. Beate Kohler Koch. – New York: Oxford University Press, 2003. P. 76.

atsakoma į klausimą, ar valstybės viešojo administravimo sistema gali pasiūlyti institucinių pavyzdžių, tinkančių „priimti“ transplantą (t.y. institucionalizuoti tokį transplantą: realiai įgyvendinti, atlikti kontrolės funkcijas). Taip pat turi būti atsakyta, ar tokia institucija gali būti funkciškai lygiavertė efektyvumo prasme, lyginant su modeliu, atitinkančiu specialius ES teisės reikalavimus. Jeigu atsakymai į šiuos klausimus yra neigiami, tai tada valstybė privalo stiprinti savo institucines struktūras ir/arba kurti naujas, keisti teisės aktus (įskaitant ir administracinės teisės bendrosios dalies šaltinius). Taigi matome, jog administraciniai gebėjimai čia yra lemiami ir svarbūs dėl ES teisės funkcionavimo, nes tas funkcionavimas pasireiškia per nacionalines teisinės sistemas bei jų sąveika su ES teisine sistema. Institucijos funkcinio lygiavertiškumas – tai jos pajėgumas vykdyti numatytas funkcijas (lygiaverčiai su egzistuojančiais modeliais, jeigu kalbame apie naujas ES nares; tuo atveju, jeigu modelio pagal ES direktyvas dar nėra, reikia lyginti su modeliu toje valstybėje, iš kurios Europinė teisėkūra „pasiskolino“ tokį modelį), t.y. jos administraciniai gebėjimai veikti pagal nustatytą modelį. Pavyzdžiui, Lietuvoje veikusi institucija, atsakinga už vartotojų teisių apsaugą ir konkurencijos užtikrinimą buvo funkciškai nelygiavertė ES teisės aktuose numatytam modeliui ir tuo pačiu nepajėgi vykdyti ES konkurencijos teisės nuostatų, dėl to reikėjo sukurti dvi atskiras institucijas. Taigi jei administraciniai gebėjimai silpni, valstybė narė turi daryti atitinkamus pakeitimus, ir nors ES teisė negali reguliuoti bendrosios administracinės teisės dalies, mūsų minėtų atveju *effet utile* reikalavimas gali versti daryti kokius nors pakeitimus ir administracinės teisės bendrosios dalies reguliuojamose srityse.

Taigi kalbant apie specialiųjų ES teisės normų, konstruojamų direktyvose, transformavimą į specialiąsias nacionalines teisės normas, pirmiausiai turime žiūrėti į nacionalinės administracinės teisės institucinę sąrangą. Jeigu joje yra institucijų, kurių administraciniai gebėjimai būtų lygiaverčiai įgyvendinti ES teisės aktus, t.y., jei ta institucija/os yra funkciškai lygiavertė egzistuojančiame ar idealiajame modelyje esančiai institucinei struktūrai (jų tinklui), tai esamos nacionalinės struktūros gali būti panautos ES teisei įgyvendinti. Jeigu tokių institucijų nėra, tada ETT suformuluotas *effet utile* principas (be abejo, ir Europos Bendrijų steigimo sutartis, tačiau šiuo atveju kalbame apie teisminę praktiką), kuris reiškia ne ką kitą, o bendruosius valstybės narės administracinius gebėjimus įgyvendinti ES teisę, įpareigoja valstybę narę stiprinti, modifikuoti administracines struktūras ir kt., o kartais daryti pakeitimus, priskirtinus bendrajai administracinei teisei.

Kaip akivaizdų tokių keitimų pavyzdį, galime pateikti Jungtinės Karalystės (JK) įmonių perėmimo priežiūrą atliekančios institucijos (*City Panel on takeovers*). JK bendroji administracinės teisės sistema remiasi administracinių institucijų diskrecijos pagrindu. Taigi minėtos institucijos sprendimai buvo rekomendacinio pobūdžio, ir teisės subjektai šios

institucijos sprendimų laikydavosi dėl tokios verslo praktikos ir teisinių tradicijų. Pati institucija negalėdavo skirti sankcijų už pažeidimus jos reguliuojamoje srityje. Tačiau priėmus ES Direktyvą 2004/25/EB¹⁹ dėl įmonių perėmimo pasiūlymų situacija pasikeitė. Šios institucijos statusas turėjo būtų formalizuotas. Atsižvelgiant į Direktyvą, šiai institucijai buvo priskirtos tam tikros priežiūrinės funkcijos, ji ėgavo įstatyminį statusą, kurio anksčiau neturėjo. Taip direktyva nejučia įsikišo į bendrosios administracinės teisės sferą. Tačiau be abejo administracinių gebėjimų reikalavimas padarė tokį įsikišimą minimaliu, kadangi per administracinių gebėjimų reikalavimą ES institucijos gali būti užtikrintos dėl ES teisės įgyvendinimo, per daug nesikišdamos į bendrąją valstybių narių teisę. Taigi jeigu valstybės narės atitinkamos institucijos neturi reikiamų įgaliojimų, būtinų vykdant priemones, numatytas direktyvose, arba iš vis nėra institucijos galinčios imtis nurodytų priemonių, tai valstybė narė (dažniausiai įstatymų leidėjas) turi tokius įgaliojimus suteikti arba sukurti atitinkamą instituciją.

Šiame kontekste svarbu paminėti ir bendrą ETT suformuluotą reikalavimą, nustatantį jog visos nacionalinės institucijos yra įpareigosos siekti atitinkamoje direktyvoje nustatytų tikslų, todėl valstybė narė negali remtis vidinėmis nuostatomis, savo nacionalinės teisės sistemos ypatumais ar teisine praktika, jog pateisintų išipareigojimų pagal Bendrijos direktyvas nesilaikymą²⁰. Taigi kaip jau ir minėjome, nors Bendrija neturi kompetencijos kištis į bendrąją valstybių narių administracinę teisę, tačiau ir valstybės narės negali remtis savo institucijų struktūra, jų kompetencija, tarpusavio santykių pobūdžiu, bandydamos pateisinti netinkamą ES direktyvų įgyvendinimą. Dažnai direktyvų nuostatos formuluojamos pakankamai detalai, pavyzdžiui, pareiga sukurti nacionalines reguliacines institucijas energetikos ir telekomunikacijų²¹ srityse. Tokiu atveju ES teisė gali stipriai įtakoti valstybių narių institucinę struktūrą²², bendrosios administracinės teisės institutus. Tačiau svarbu pastebėti, jog ETT yra suformulavęs valstybių narių institucinės autonomijos principą, nustatantį, jog pačios valstybės narės turi spręsti, kurios institucijos įgyvendins ES teisės aktus. Šio principo derinimas su reikalavimu tinkamai įgyvendinti ES teisės aktus nėra paprastas. Štai Europos Bendrijos steigimo sutarties 10 straipsnis nurodo, jog valstybės narės privalo imtis visų atitinkamų bendrų ar specialių priemonių, kad užtikrintų sutarties ir Bendrijos institucijų nustatytų pareigų vykdymą²³. Maža to, ETT byloje *Gervais Larsy* ir kitose bylose suformulavo taisyklę, jog nacionalines administracines institucijas, kaip ir teismai, turi pareigą netaikyti nacionalinės

¹⁹ Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/25/EB 2004 m. balandžio 21 d. dėl įmonių perėmimo pasiūlymų/http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=47926&p_query=&p_tr2=2; 2006-08-17.

²⁰ Case 68/81 Commission v. Belgium [1982] ECR 153

²¹ Directive 2002/21, [2002] OJ L108/33

²² Sacha Prechal. Directives in EC law. – Oxford: University Press, 2005. P. 70-71.

²³ Konsoliduota Europos Bendrijos steigimo sutartis//

http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=49007&p_query=&p_tr2=2; 2006-09-10.

teisės, kuri prieštarauja Bendrijos teisei²⁴, tiksliau netaikyti tų nacionalinių taisyklių, kurios galėtų kliudyti pilna apimtimi įgyvendinti ES teisę. Aišku, tokia išvada yra labai abejotina, nes kertasi su vykdomosios valdžios statusu bei vieta valstybės narės valstybės valdžių sistemoje. Bet kokių atveju ETT aiškiai pasisakė, jog nacionalinės nuostatos turi būti kaip įmanoma aiškinamos pagal atitinkamus ES teisės aktus. Tokiu atveju, galime konstatuoti, jog administraciniai institucijos gebėjimai apima ir tos institucijos darbuotojų kompetenciją taikyti teisės aktus tokiu būdu, jog atitinkamas taikymas neprieštarautų ES teisės aktams. Kitoks teisės taikymas galėtų būti pripažintas teismine tvarka neteisėtu (teismai irgi turi pareigą aiškinti nacionalinę teisę pagal ES teisės aktus, aišku kalbame apie sritis, kurių reguliavimas priklauso ES kompetencijai).

1.6.3. Administracinių gebėjimų priklausomybė nuo administracinių teisinių tradicijų

Žinoma, labai dažnai ES teisės aktų negalima suderinti su valstybių narių administracine teise. Pavyzdžiui, ES poveikio aplinkai vertinimo teisė (toliau – PAV) negali būti automatiškai įgyvendinama tose teisinėse sistemose, kuriose procedūriniai pažeidimai (o procedūrinis aspektas vertinant poveikį aplinkai yra esminis ES teisėje) nėra svarbūs sprendimų patikrinimo administraciniame teisme metu²⁵ (kaip Vokietijoje, kurioje tikrinamas sprendimo priėmimo materialinis aspektas). Taigi iškyla klausimas, ar PAV tikslų galima pasiekti adaptuojant nacionalines teises struktūras. Labai dažnai atitinkamų nacionalinių institucijų administraciniai gebėjimai įgyvendinti ES PAV teisę priklauso nuo tos valstybės administracinių teisinių tradicijų. Pavyzdžiui, Vokietijos administracinė teisės sistema yra pagrįsta teisinės dedukcijos principu, ir remiasi sprendimų priėmimu teisės aktų pagrindu, tuo tarpu Jungtinės Karalystės administracinės teisės sistema remiasi administraciniu diskreciniu racionalumu bei situacine logika. Todėl minėtiems PAV teisės aktams abiejuose valstybėse įgyvendinti gali prireikti skirtingų pagal savo pobūdį ir mastą pastangų. Pavyzdžiui, Olandijos teismai beveik visada, kai nebuvo atliekamas poveikio aplinkai vertinimas, panaikindavo atitinkamų institucijų sprendimus dėl veiklos vykdymo. Ir nors ETT pripažino, jog poveikio aplinkai vertinimo direktyvos suteikė valstybėms narėms diskreciją apibrėžti kriterijus ir specifikacijas, kada ir dėl kokių projektų reikia atlikti poveikio aplinkai vertinimą, tačiau vis dėlto valstybės narės saistomos bendro reikalavimo atlikti poveikio aplinkai vertinimą, kai projektas galimai galėtų daryti poveikį aplinkai. Pavyzdžiui, ETT pripažino, jog valstybė narė negali nustatyti tokių kriterijų, pagal kuriuos visi subjektai, vykdanys projektus, susijusius su užtvankomis iš anksto būtų atleisti

²⁴ Sacha Prechal. Directives in EC law. – Oxford: University Press, 2005. P. 71-76.

²⁵ The Europeanisation of Administrative Law. Informing national decision – making procedures/ red. Karl Heinz Ladeur. –Barrington: Ashgate Publishing Company, 2002. P. 84-105.

atlikti poveikio aplinkai vertinimo, tas pats principas buvo pakartotas kiaulių fermų statybų atveju. Jungtinėje Karalystėje vien tik poveikio aplinkai neatlikimas nesuponuoja sprendimo neteisėtumo. Tik kai poveikio aplinkai neatlikimas yra esminis defektas renkant informaciją ir jos pagrindu priimant sprendimą, toks sprendimas laikomas neteisėtu. Ar tokia koncepcija prieštarauja ES PAV teisei – neaišku. Lordų Rūmai 2000 m. nusprendė, jog PAV direktyvų procedūriniai reikalavimai tiesiogiai suteikia teisę asmenims reikalauti, jog būtų laikomasi šių procedūrų. Vokietijoje reikalavimą atlikti PAV teismai interpretuoja konstitucinio reikalavimo atsižvelgti į aplinkos apsaugą vykdant ūkinę veiklą pagrindu. Ir PAV procedūra atitinkamai vertinama kaip atsižvelgimas į minėtą konstitucinį reikalavimą. Tačiau viena aišku, kad PAV direktyvų inkorporavimas į Vokietijos aplinkos apsaugos teisę neišsprendė visų problemų dėl PAV teisės įgyvendinimo. Šiuo atžvilgiu prireikė ir teismų praktikos ir administracinių institucijų praktikos, ir tai nenuostabu, nes PAV apima visą kompleksą administracinių procedūrų, kurios turi būti priderintos ir įsilieti į valstybės narės administracinį procesą. Vadinasi, administraciniai gebėjimai įgyvendinti ES teisę (šiuo atveju ES PAV teisę) labai priklauso ir nuo nacionalinės teisinės tradicijos, ir nuo tinkamo ES teisės aktų perkėlimo ir tinkamo pasinaudojimo tuose teisės aktuose numatyta diskrecija.

1.6.4. Tinkamas ES teisės aktų perkėlimas – administracinių gebėjimų įgyvendinti ES teisės aktus sąlyga

Teisės aktų perkėlimas yra tiek administracinis, tiek legislatyvinis pagal savo pobūdį procesas. Periodiškai atliekant ES teisės perkėlimo į Lietuvos teisę stebėseną ir teikiant ataskaitas ES valdymo institucijoms nurodoma, jog beveik 80 % visų Lietuvos teisės aktų kyla iš ES teisės nustatomų reikalavimų, todėl kokybiškas ir tinkamas ES teisės perkėlimas yra svarbi Lietuvos valstybės valdžios institucijų kompetencijos įrodymo galimybė. Todėl administraciniai gebėjimai perkelti teisės aktus į nacionalinę teisę yra ne ką mažiau svarbūs nei juos įgyvendinant.

Valstybėms narėms, kaip jau minėta, leidžiama pasirinkti perkėlimo formą dėl tos priežasties, jog būtų sudarytos sąlygos ES valstybėms narėms prisitaikyti prie nacionalinių sąlygų esant naujiems taikytiniams standartams ir kad ES valstybės narės pasirinktų geriausius direktyvų perkėlimo būdus ir formas. Atkreiptinas dėmesys į tai, jog direktyvų perkėlimas į Lietuvos teisę yra tikrinamas tik perkėlimo statistikos atžvilgiu, t.y. Europos Komisija gauna Lietuvos siunčiamus pranešimus dėl direktyvų perkėlimo, tačiau šis direktyvų perkėlimo rodiklis nė vienu atveju neparodo perkeltų ES teisės normų kokybiškumo. Vadinasi, kokybinį perkėlimo rodiklis priklauso nuo perkeliančios institucijos administracinių gebėjimų.

Vis dažniau pasitaiko atvejų, kuomet direktyvų nuostatos perkeliamos ne visa apimtimi, direktyvų tekstas lieka netiksliai išverstas ir tuo pagrindu nesuprastas bei neperkeltas arba netinkamai perkeltas į Lietuvos teisę, už atskirų ES direktyvomis bei vėliau nacionalinių teisės aktų nustatomų sričių įgyvendinimą atsakingos kompetentingos institucijos stokoja specifinių žinių ir įgūdžių ir objektyviai nesugeba tinkamai perkelti ir įgyvendinti ES teisės normų ir pan. Visi šie atvejai yra susiję su administracinių gebėjimų stoka. Būtent administracinių gebėjimų tobulinimas yra tiesiogiai susijęs su kokybinio ES direktyvų perkėlimo rodiklio kėlimu. Direktyvas verčiantys specialistai itin retais atvejais turi teisinį arba kitokių specifinių tam tikroms direktyvoms išversti būtinų žinių suteikiantį išsilavinimą. Dažniausiai direktyvas verčiantis personalas yra lietuvių arba anglų k. filologijos specialistai, atitinkantis ES lingvistams keliamus reikalavimus – dviejų arba trijų oficialių ES kalbų (pavyzdžiui – lietuvių ir anglų k.) mokėjimas, aukštasis universitetinis išsilavinimas ir kt. Teisinių dokumentų kalbai visuomet keliami kuo paprastesnio ir suprantamesnio stiliaus kalbos reikalavimai, tačiau šių reikalavimų ne visuomet įmanoma laikytis, nes direktyvos nuostatos privalo būti formuluojamos taip, kad išreikštų imperatyvų nuostatų perkėlimo ir įgyvendinimo reikalavimą bei direktyvos tikslų siekimo būtinybę. Savo ruožtu siektini tikslai privalo būti aiškiai ir preciziškai išdėstyti tuo tikslu, kad būtų visiškai teisingai išreikšti ir suprasti. Kaip jau minėta, direktyvas verčiantys ES biurokratinio aparato darbuotojai retais atvejais turi specifinių žinių, taigi direktyvų nuostatas verčia remdamiesi bendraisiais kalbos kultūros reikalavimais ir bendrosiomis lietuvių k. gramatikos taisyklėmis. Siekiant išversti specifinius terminus neretai naudojamos ir žodynais, taigi kyla pagrįstas nuogąstavimas dėl kartais netinkamo termino pasirinkimo. Savo ruožtu už ES teisės įgyvendinimą atsakingos nacionalinės institucijos nuolat remiasi išverstais direktyvų tekstais ir juos taiko kasdieniniame savo darbe. Idealiu atveju kiekvienas nacionalinio valstybinio aparato darbuotojas turėtų savo praktiniame darbe vadovautis ne išverstu direktyvos tekstu, o originalo kalba parašytu direktyvos tekstu, tačiau praktikoje daugiau nei 90 procentų Lietuvos valstybinių valdžios institucijų, taikančių ES direktyvas, naudojasi būtent išverstais direktyvų tekstais, taigi šiuo atveju klaidinantis ir ne visais atvejais tikrovę atspindintis vertimas yra tiesioginė neteisingo ES direktyvos perkėlimo, taikymo ir įgyvendinimo pasekmė. Kasdieniniame darbe direktyvas, parašytas originalo kalba, dažniausiai naudoja tik teisinės paslaugas teikiantys subjektai, tačiau kadangi būtent valstybinio aparato subjektai yra atsakingi už tinkamą ir kokybišką ES teisės perkėlimą ir įgyvendinimą – netiesioginio „suklydimo“ (taikant tikrosios direktyvos tikslų neatspindintį išverstą direktyvos tekstą) problema privalo būti sprendžiama gerinant valstybinio aparato darbuotojų administracinius gebėjimus – suteikiant galimybes stažuotis, lankyti specialybės kalbos kursus, bendradarbiauti su analogiško profilio kitų ES valstybių narių institucijomis ir kt. Viena vertus, ES valstybės narės viešojo aparato

tarnautojų nepakankamos užsienio kalbų žinios, kita vertus, ES lingvistų nepakankamos specifinės žinios yra niekinis pagrindas reikalauti atleisti nuo atsakomybės neteisingo ES direktyvos perkėlimo atveju, taigi tokie atvejai privalo būti minimizuojami visų pirma administracinių gebėjimų tobulinimo pagalba.

Dar viena problema yra susijusi su direktyvų perkėlimu žemos teisinės galios teisės aktais. Vadovaujantis LR Vyriausybės kanceliarijos periodiškai rengiama statistika, daugiau nei pusė visų direktyvų nuostatų yra perkeliama į Lietuvos teisę žemesnės galios teisės aktais nei LR Vyriausybės nutarimai – t.y. ministerijų ministrų įsakymais, departamentų ar ministerijoms pavaldžių įstaigų vadovų leidžiamais teisės aktais ir pan. Taigi dauguma direktyvų normų praeina mažiausiai viešumo, kontrolės ir diskusijų procedūrų. Direktyvų perkėlimas į žemos galios Lietuvos teisės aktus yra neabejotinai patogus ir užima mažiau laiko, tačiau tokios alternatyvos²⁶ pasirinkimas itin apsunkina ES teisę taikančius ir įgyvendinančius subjektus. Visų pirma esant dideliame direktyvų perkėlimo teisės aktų skaičiui, direktyvas taikantys subjektai ne visais atvejais geba puikiai orientuotis šių teisės aktų sistemoje – tai gali būti susiję su tokiais faktoriais kaip silpnas sisteminis mąstymas, laiko trūkumas (visų teisės aktų, kuriuose konkrečiai perkeltos direktyvos nuostatos, suradimas ir tiksliai atkartotų direktyvos nuostatų identifikavimas nacionaliniuose teisės aktuose yra dažnai daug laiko pareikalaujantis procesas) esant nuolatiniam užimtumui ir disfunkciniam vidaus administravimui. Dėl šios priežasties yra itin svarbu padėti tvirtus kokybiško ES teisės įgyvendinimo pagrindus tobulinant už gausybę į nacionalinius teisės aktus perkeltų direktyvų nuostatų taikymą atsakingų darbuotojų administracinius gebėjimus.

Galiausiai administracinių gebėjimų stoka didžiąja dalimi įtakoja nekokybišką ES teisės įgyvendinimą. Nors ES palieka teisę spręsti, koku būdu ir kokia forma į nacionalines teisės sistemas turėtų būti perkeltos direktyvų nuostatos, direktyvose dažnai numatomi įvairūs tikslai ir vertybės, kurių mechaninis perkėlimas neįmanomas – valstybės narės, perkeldamos tokias direktyvų nuostatas, privalo kiek įmanoma lanksčiau koreguoti įvairias strategijas ir veiksmų planus, taigi tam tikrų nuostatų perkėlimas yra susijęs su specifinių žinių ir administracinių gebėjimų lygmens atsiskleidimu. Nesant pakankamų administracinių gebėjimų perkelti direktyvomis nustatomus konkrečius tikslus į nacionalinę teisę, apie tinkamą ES teisės įgyvendinimą apskritai nebėra prasmės kalbėti, nes jis praktiškai neįmanomas esant sistemei klaidai jau pačioje grandinės perkėlimas → taikymas → įgyvendinimas pradžioje.

Visais atvejais kokybiškas ES aplinkos teisės perkėlimas yra pats akivaizdžiausias ir objektyviausias administracinių gebėjimų patikrinimas, taigi tuo atveju, kai iškyla klausimai dėl tinkamo ES teisės perkėlimo – visų pirma su tuo susijusios problemos sprendžiamos iš apačios į

²⁶ EB steigimo sutartimi įtvirtinta, jog direktyva yra privaloma kiekvienai ES valstybei narei, kuriai ji skirta, rezultato, kurį reikia pasiekti, atžvilgiu, o nacionalinės valdžios institucijos pasirenka tik jos įgyvendinimo formą ir būdus

viršų ir atvirkščiai – t.y. tobulinant valstybės tarnautojų, tiesiogiai atsakingų už konkrečių direktyvų nuostatų perkėlimą, administracinius gebėjimus ir aukščiausių valstybės valdžios institucijų personalo administracinius gebėjimus.

1.6. 5. Administracinių gebėjimų sisteminė reikšmė ES

Europos Bendrija, siekdama Europos Bendrijos steigimo sutartyje numatytų tikslų, naudoja įvairius teisinius instrumentus. Dažnai šie instrumentai būna specifiniai, kompleksiniai ir labai sudėtingi. Kaip pavyzdį galime paimti Bendrijos apyvartinių taršos leidimų apyvartos sistemą. Šios sistemos esmė yra ta, jog mažinant šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimą į atmosferą, sukuriama taršos leidimų sistema, numatant, jog veiklos vykdytojas negali vykdyti veiklos, kurios metu išmetamos šiltnamio efektą sukeliančios dujos, neturėdamas apyvartinio taršos leidimo išmesti tokias dujas. Nustatomas bendras kiekvienos valstybės narės apyvartinių taršos leidimų skaičius bei nustatomas bendras leidimų kiekvienam atitinkamos veiklos vykdytojui skaičius. Bendrijoje veikia taršos leidimų apyvartos sistema. Šių ir kitų teisiųjų sistemų efektyvus veikimas priklauso nuo tos sistemos elementų veikimo, nuo jų tarpusavio suderinamumo. Jeigu viena kuri iš Bendrijos narių nebus priėmusi atitinkamų teisės aktų, reglamentuojančių apyvartinių taršos leidimų išdavimą, apskaitymą ir kt.²⁷ arba nebus atitinkamų institucijų, arba tų institucijų resursai bus nepakankami, tada bus galima konstatuoti tų institucijų administracinių gebėjimų trūkumą. Vieno iš sistemos elementų netinkamas veikimas sąlygos visos sistemos efektyvumo atitinkama apimtimi sumažėjimą. Tokiu būdu vienos valstybės narės vidaus problemos, susijusios su administracinių gebėjimų trūkumu, būtų eksteriorizuojamos į Bendrijos lygmenį ir tokiu būdu keltų problemas visai sistemai. Taigi galima sakyti, jog dėl tokios bendrų tikslų siekimo Bendrijos lygmeniu sąlygojamos teisinės konvergencijos, tarp-institucinis bendradarbiavimas, bendras sinchronizuotas veikimas yra ypatingai svarbus. Tokį veikimą gali užtikrinti tik aukštas atskirų institucijų administracinių gebėjimų lygis. Nors institucijų sistema ir teisinės formos atskirose valstybėse narėse, kaip jau minėjome, gali skirtis, tačiau bet kokių atveju mes galime jų efektyvumą vertinti per administracinius gebėjimus. Būtent administraciniai gebėjimai yra tas matas, kuriuo galime vertinti, ar, institucinė struktūra ir išteklių yra pakankami. Administraciniai gebėjimai veikia kaip stabdžių ir atsvarų sistema²⁸ tarp

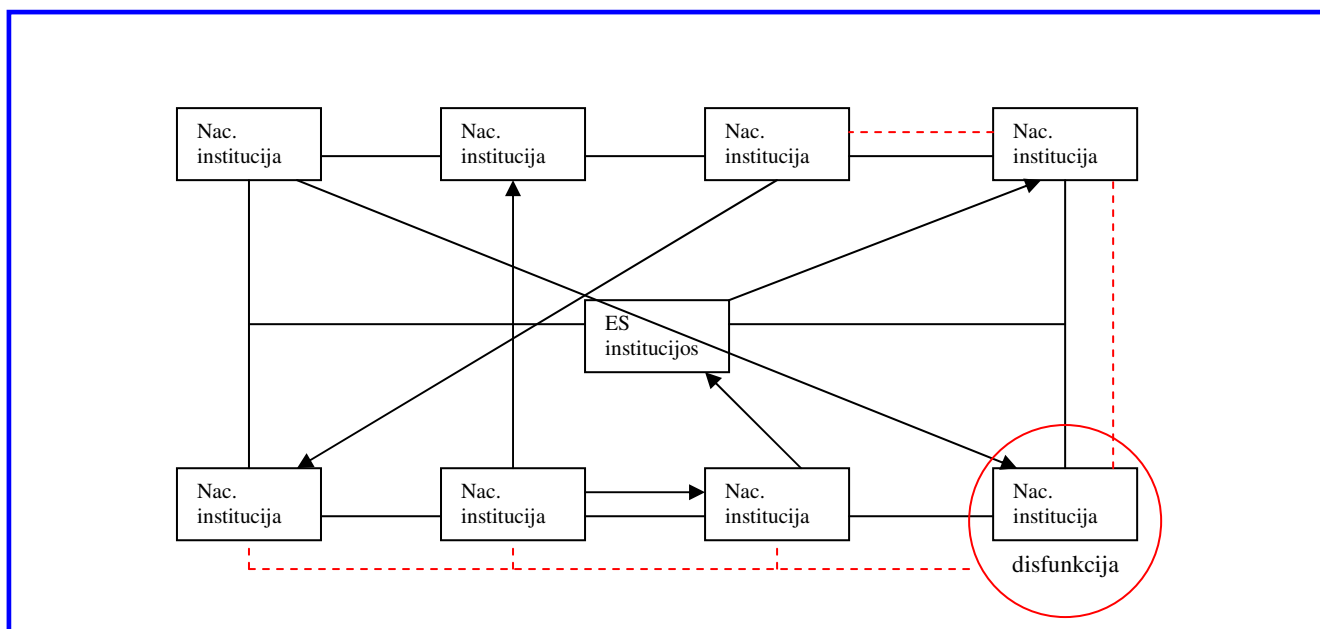
²⁷ Lietuvoje atitinkami teisės aktai yra priimti ir atitinkamos funkcijos priskirtos regionų aplinkos apsaugos departamentams bei Valstybinei aplinkos apsaugos inspekcijai. Leidimų išdavimą ir prekybą reglamentuoja Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. balandžio 29 d. įsakymas Nr. D1-231 „Dėl šiltnamio dujų apyvartinių taršos leidimų išdavimo ir prekybos jais tvarkos aprašo patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 78-2764.

²⁸ Linking EU and national governance /red. Beate Kohler Koch. – New York: Oxford University Press. New York, 2003. P. 77-90.

nacionalinių ir ES institucijų rengiant, priimant įgyvendinant ir kontroliuojant privalomus ES teisės aktus. ES sistema, susidedanti iš kelių lygių, tik ir gali veikti dėl daugybinių institucijų sąveikų (interakcijų) ir bendradarbiavimo bei komunikavimo mechanizmų. Būtent administraciniai gebėjimai užtikrina šias sąveikas bei įgalina veikti šiuos mechanizmus, nepaisant persipynusių ES ir valstybių narių kompetencijų bei kartais neaiškių hierarchinių lygių. ES yra sofistikuotas integruotas ir institucionalizuotas kompleksas²⁹. Jo institucionalizacija yra grindžiama ES ir nacionalinėmis institucijomis. Tam, kad kompleksas veiktų, vidiniai institucijų gebėjimai turi būti artimai adekvatūs jų idealiai paskirčiai, išoriniai gebėjimai turi užtikrinti *ex ante* programuojamos sąsajos palaikymą (žr. Schemą Nr. 1).

Schema Nr. 1

ES administracinių gebėjimų pobūdis



Schemoje vientisa linija parodo ES institucine struktūrą, susidedančią iš ES ir nacionalinių institucijų, neatsiejamai susijusių tarpusavyje, t.y. tinklinė sistema. Rodyklės rodo konkretų santykį konkrečiu atveju. Raudona linija – disfunkcijos sąlygojama grandininė reakcija sistemoje. Raudonas apskritimas žymi prasidėjusio institucijos problemų dėl administracinių gebėjimų stokos eksteriorizacijos proceso pradžia.

Matome, jog bendras ES teisinės sistemos administracinių gebėjimų pobūdis yra suminis, t.y. jeigu kokio nors sistemos vieneto administraciniai gebėjimai sumažėja, tai bendras sistemos administracinių gebėjimų lygis sumažėja tokia pačia apimtimi. Tačiau atskiro vieneto

²⁹ Environmental policy in the European Union. /red. A. Jordan. – London: Earthscan, 2005. P. 288.

administracinių gebėjimų trūkumo neišmanoma kompensuoti kitų sistemos vienetų didesniais administraciniais gebėjimais, t.y. jeigu sumažėja vieno vieneto administraciniai gebėjimai, visos sistemos administraciniai gebėjimai sumažėja, net ir padidinus kitų vienetų gebėjimus.

1.7. Administraciniai gebėjimai sprendimų priėmimo procese

Administraciniai gebėjimai priklauso ir nuo tinkamo institucijos sprendimų priėmimo proceso. Tai, kaip priimami vieni ar kiti sprendimai, gali turėti įtakos sprendime implikuoto rezultato pasiekimui (t.y., rezultatas gali ir neatsirasti, jeigu sprendimas priimamas pažeidžiant nustatytą sprendimų priėmimo procedūrą ir tuo pagrindu skundžiant institucijos veiksmus). Teisiniai, vadybiniai, sisteminiai sprendimų priėmimo trūkumai gali lemti, jog institucija, nesugebės tinkamai priimti sprendimų (procedūrinis aspektas) arba gali nesugebėti priimti tinkamų sprendimų (pagrįstų) (materialinis aspektas). Kiekvienas procesas *per se* yra tam tikra tvarka vienas po kito einančių veiksmų, reiškinių ir t.t. seka, pasižyminti priežastiniu objektyviu arba nustatytu sąsajumu. Taigi sprendimų priėmimo procese tam tikra procedūrine tvarka turi būti atliekami tam tikri veiksmai, galiausiai proceso pabaiga įforminama priimtu sprendimu, kuris yra institucijos diskrecinės valios aktas. Sprendimų priėmimo procesas gali būti sudarytas iš informavimo, tarp-institucinio bendradarbiavimo, derinimo, konsultavimosi etapų. Formuluoju sprendimą turi būti analizuojama atitinkama situacija, naudojami institucijos resursai. Kitaip tariant, institucijai priimant sprendimą, jos institucinės sąrangos pagrindu mobilizuojami institucijos ištekliai, produktyvumo potencialas, taip atspindint jos administracinių gebėjimų dalį. Sprendimų priėmimo procesas taip pat priklauso nuo nacionalinių teisinių tradicijų, administracinių institucijų sąrangos. Tačiau be abejo, kaip rodo minėtas Europos poveikio aplinkai vertinimo teisės aktų įgyvendinimo pavyzdys, Europos integracija skatina sprendimų priėmimo proceso konvergenciją. Tik sėkmingas nacionalinių teisės sistemų priderinimas prie ES teisės gali užtikrinti efektyvų ES teisės įgyvendinimą. Nors tam tikra apimtimi sprendimų priėmimo procesas yra veikiamas bendrų procedūrinių reikalavimų (ypač tas pastebima viešųjų pirkimų, aplinkosaugos, konkurencijos teisės srityse), vis dėlto galime pasakyti, jog vieno standartizuoto sprendimų priėmimo modelio nėra ir nebus, todėl čia vėl iškyla administracinių gebėjimų svarba užtikrinant, jog sprendimai bus priimami tinkamai.

Svarbiausi sprendimų priėmimo trūkumai yra neišvystytas informacijos pasikeitimas tarp institucijų (to paties ar skirtingo nepavaldaus lygio) ir tarpusavio konsultacijos. Šiuo atveju galime konstatuoti akivaizdžius komunikacinių gebėjimų trūkumus. Kiti sprendimų priėmimo trūkumai yra ilgas derinimo procesas tarp visų suinteresuotų institucijų, neišvystytas nesutarimų tarp suinteresuotų pusių arbitravimas (kuris turėtų vykti centriniame administravimo subjekte –

Vyriausybėje³⁰). Viena iš pagrindinių sprendimų neįgyvendinimo priežasčių yra teisės aktų projektų derinimo vilkinimas. Tiek įstatymo lygio teisės aktų rengimas Vyriausybėje, tiek administracinių norminių teisės aktų rengimas vyksta chaotiškai, neturint mokslu pagrįstos koncepcijos. Kaip jau minėjome toks teisės aktų rengimas yra administracinio pobūdžio, todėl turi būti laikomasi teisės aktų rengimo administracinių gebėjimų. Kaip jau minėta šiame darbe blogai parengus teisės ar teisės taikymo aktus (sprendimų priėmimo procedūros pabaigą įforminančius dokumentus), labai sunku tikėtis, jog jie bus tinkamai įgyvendinti.

1.8. Administraciniai gebėjimai ir struktūrinė ES parama

1.8.1. Administracinis struktūrinis pagrindas ir administracinis pajėgumas paramai įsisavinti

Prieš įstojant į ES, Lietuva turėjo sukurti ištisą naujų institucijų, įstaigų tinklą, administruosiantį struktūrinę ES paramą, daugelis institucijų įgavo naujas funkcijas vykdant ir kontroliuojant paramos skirstymą. Tam, kad paruoštų valstybes nares ES fondų administravimui, Europos Komisija akcentavo būtinų struktūrinių fondų koordinuoto programavimo, valdymo, stebėsenos, įvertinimo, finansų valdymo ir kontrolės struktūrų sukūrimo svarbą centriniu lygiu. Buvo pasiūlytas centralizuotas struktūrinių fondų valdymo metodas, nes vietinio ir regioninio lygio administraciniai gebėjimai buvo per silpni. Komisija taip pat parengė specialią pasiruošimo programą³¹: PHARE SPP I programa Lietuvoje apėmė Nacionalinės mokėjimų agentūros paruošimą akreditacijai, struktūrinių fondų mokymo programą ir t.t. Ypatingai buvo pabrėžiami paramos administravimo institucijų programavimo gebėjimai, kadangi reikėjo paruošti Bendrąjį programavimo dokumentą Šis dokumentas turėjo būti suderintas su kitais nacionaliniais strateginio planavimo dokumentais.

Taigi ES struktūrinės paramos administravimo sistema savo apimtimi sudaro nemažą ir labai svarbią administracinio proceso dalį. Lietuvoje buvo numatyta trijų lygių struktūrinių fondų valdymo ir administravimo struktūra, kurią sudaro vadovaujanti institucija, tarpinės institucijos ir įgyvendinančios institucijos. Finansų ministerija kaip vadovaujanti institucija tapo atsakinga už tinkamą įgyvendinimo, patikimo finansų valdymo ir kontrolės sistemos sukūrimą, tinkamo orientavimo pagal Komisijos reglamento 438/2001/EB 2 straipsnio nuostatas ir pakankamos

³⁰ R. Vilpišauskas, V. Nakrošis. Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka. – Vilnius: Eugrimas, 2003. P. 32-33.

³¹ European integration, regional policy and growth/ red. B. Funck, L. Pizzati. – Washington: the World bank, 2003. P. 209.

audito sekos pagal minėto Reglamento 7 straipsnio nuostatas užtikrinimą³². Svarbu pasakyti, jog tarpinės institucijas sudaro ministerijos, į kurių veiklos sritis siejasi su priemonėmis, numatytais Bendrojo programavimo dokumente³³. Taigi atitinkamos ministerijos gavo papildomas funkcijas, susijusias su ES paramos administravimo procesu, atitinkamai atsirado poreikis padidinti tarnautojų ir darbuotojų skaičių, numatyti didesnę finansavimą. Bet kokiu atveju visos paramos administravimo institucijos turėjo tenkinti administracinių gebėjimų reikalavimus, numatytus lentelėje Nr. 1. Tai yra, bendras paramos administravimo institucijų pajėgumas bei institucijų tarpusavio kooperacija turėjo užtikrinti, jog bus įvykdomi šie administraciniai reikalavimai (žr. lentelę Nr. 1).

Lentelė Nr. 1

Administracinių gebėjimų reikalavimai paramai iš struktūrinių fondų administruoti

- Gebėjimai parengti adekvačius statistinius duomenis (BVP/perkamoji galia/gyv., nedarbo lygis) įvairiais teritorinio suskirstymo lygiais; gebėjimai parengti duomenis programavimui, stebėsenai, įvertinimui.
- Aiškus ministerijų ir kitų viešojo administravimo institucijų kompetencijos/atsakomybės, susijusios su struktūriniais fondais, atskyrimas.
- Koordinavimo tarp ministerijų užtikrinimas, specialių koordinavimo procedūrų numatymas.
- Regioninių, socio-ekonominių partnerių įtraukimas.
- Adekvačių biudžetinių procedūrų egzistavimas (įskaitant kofinansavimo procedūras), valstybė narė taip pat turi įgyvendinti papildomumo principą (prisidėjimas prie Es paramos).
- Stebėsenos gebėjimai.
- Stebėsenos ir vertinimo kriterijų nustatymas.
- Gebėjimai atlikti išankstinį (*ex ante*) projektų vertinimą.
- Finansinės kontrolės, nepriklausomos nuo galutinio paramos gavėjo, egzistavimas.
- Kitų Bendrijos reikalavimų laikymasis (konkurencijos, valstybės pagalbos, viešųjų pirkimų, aplinkos, lygių galimybių).
- Nepriklausomi audito gebėjimai.

³² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. balandžio 18 d. nutarimas Nr. 414 Dėl Lietuvos Respublikos vyriausybės 2001 m. gegužės 31 d. nutarimo Nr. 649 „Dėl Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų administravimo Lietuvoje“ pakeitimo“ //Vlastybės žinios. 2005, Nr. 51-1700.

³³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 2 d. nutarimas Nr. 935 Dėl Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumento patvirtinimo

- Gebėjimai rengti projektus.

Taigi atitinkamų institucijų administracinis pajėgumas turėjo būti žymiai sustiprintas tam, kad jos gebėtų atlikti paramos programavimą, stebėseną, galėtų atlikti auditą, teikti ataskaitas bei vykdyti kitus administracinių gebėjimų reikalavimus. Kadangi šios institucijos priima galutinį sprendimą dėl paramos skyrimo, tai atitinkamai šių institucijų darbuotojai turi turėti atitinkamą kvalifikaciją vertinant projektų riziką, kokybę. Dėl to vykdomi mokymai šių institucijų darbuotojams. Štai pavyzdžiui, Ūkio ministerija, kaip tarpinė institucija, turi įvertinti Lietuvos verslo paramos agentūrai (Ūkio ministerijos įsteigta viešoji įstaiga, administruojanti paramą Lietuvos pramonės ir verslo plėtrai) teikiamą projektą. Pavyzdžiui, ji turi įvertinti, ar projekto įgyvendinimo rizika yra adekvati, ar nėra pernelyg didelės paklausos rizikos (*demand risk*), t.y. ar po to, kai bus įgyvendintas projektas, teikiamos paslaugos ar gaminama produkcija gali turėti reikiamą paklausą, o gal gamyba pasmerkta žlugti dėl akivaizdžių rinkos tendencijų ar struktūrinių pokyčių. Taigi į tokios tarpinės institucijos administracinių gebėjimų turinį įeina gebėjimai vertinti projekto ilgo laikotarpio tęstinumo veiksnius, taip pat analizuoti, ar projektas yra tinkamas, įmanomas (gali pasiekti uždavinius), ar jo nauda ilgalaikė. Atliekant tokį vertinimą svarbu ne tik tarnautojų kvalifikaciniai gebėjimai, specialiosios žinios, tačiau svarbu, jog institucija turėtų vadybines, rizikos vertinimo metodikas. Institucija turi įdiegti kelių etapų projekto vertinimą, atlikti SWOT analizę, projektuoti projekto rezultatus. Kadangi ES struktūrinių fondų finansuojami projektai turi atitikti Bendrojo programavimo dokumento, jo priedo ir konkursų dokumentų turinį, tai atitinkama institucija turi gebėti identifikuoti tokią atitiktį. Iš ES fondų finansuojami realūs projektai, kuriuos įgyvendinant bus pasiekta tam tikrų finansinių (išleistos lėšos ir fizinių rodiklių (įvykdyta veikla, pasiekti rezultatai)). Atrankos metu institucija turi vertinti, ar yra (bus) veiksmų, kurie trukdys įsisavinti lėšas, pasiekti projekto rodiklius. Be to, paramos administravimo institucijos turi tikrinti, ar patvirtintų projektų išlaidos yra tinkamos (*eligible*), t.y. tos, kurias galima kompensuoti iš ES struktūrinių fondų pagal paramos teisės aktus.

Taigi paramos administravimo institucijos turi atlikti projektų administracinės atitikties, techninį ir finansinį vertinimą bei priimti sprendimą dėl projektų finansavimo. Jos privalo vykdyti projektų atranką pagal bendrus (ekonominis projekto dalyvių gyvybingumas, projektų tęstinumas, projektų papildomumas) ir specifinius kriterijus, kurie yra nustatyti kiekvienai priemonei Bendrojo programavimo dokumente.³⁴ Tai, kad šių institucijų administraciniai

³⁴ V. Nakrošis. Europos Sąjungos regioninė politika ir Struktūrinių fondų valdymas. –Vilnius: Eugrimas, 2003. P. 61-70.

gebėjimai būtų tinkami yra labai svarbu. Nuo jų priklauso, ar Lietuva sugebės įsisavinti ES fondų lėšas, ar bus įgyvendinti paramos programavimo dokumentuose numatyti tikslai. Šių tikslų įgyvendinimas gali iš esmės paspartinti ekonominę plėtrą, sumažinti socialinę atskirtį, padėti išspręsti ekonomines-struktūrines problemas. Nuo administracinių gebėjimų priklauso ir piktnaudžiavimo bei korupcijos paramos administravimo sistemoje mastas ir prevencija. Korupcijos atvejais Lietuva gali susidurti ir su finansinių sankcijų grėsme. Todėl čia labai svarbūs paramos administravimo institucijų tinkami administraciniai gebėjimai vykdyti kontrolės funkciją. Štai pavyzdžiui, Lietuvos verslo paramos agentūra yra atsakinga už priskirtų jai priemonių pagal Bendrojo programavimo dokumentą projektų administravimą ir įgyvendinimo priežiūrą. Agentūra pagal Europos Tarybos reglamento 1260/1999/EB³⁵ nuostatas bei ES struktūrinių fondų nustatytus kontrolės ir audito reikalavimus atlieka projektų, dėl kurių yra sudarytos sutartys, priežiūrą jų įgyvendinimo laikotarpiu; tikrina projektus jų įgyvendinimo vietose, registruoja patikrinimus, imasi būtinų veiksmų aptiktiems pažeidimams pašalinti, informuoja Ūkio ministeriją apie patikrinimo rezultatus. Šių funkcijų vykdymas labai svarbus užtikrinant paramos naudojimo skaidrumą. Tačiau šiuo atveju reikia pabrėžti, kad paramos administravimo institucijos turi gebėti ne tik vykdyti įvairių lygių kontrolę, bet ir taip vadinamąją bendrąją kontrolę, t.y. kontrolę kartu Europos Komisijos pareigūnais ar jų pavedimu. Mat pagal Reglamentą³⁶ Komisijos pareigūnai arba tarnautojai gali, laikydamiesi susitarimų, kurie buvo suderinti su valstybe nare bendradarbiavimo sutartyje, patikrinti vietose, įskaitant atrankinius patikrinimus, veiklą, kurią finansuoja fondai, ir valdymo bei kontrolės sistemas, pranešdami apie tai bent prieš vieną darbo dieną. Komisija gali nusiųsti valstybei narei pranešimą, kad gautų visą reikalingą pagalbą. Valstybės narės pareigūnai ar tarnautojai gali dalyvauti atliekant tokius patikrinimus. Komisija taip pat gali prašyti valstybės narės atlikti patikrinimą vietoje ir patvirtinti, kad viena ar kelios operacijos yra teisingos.

Reglamentas nustato, tam tikrą kontrolės vykdymo metodologinį pagrindą, kurio turi laikytis kontrolę įgyvendinančios institucijos, kad būtų atliekama visapusiška kontrolė. Institucijos veiklos patikrinimus turi organizuoti atrankos pagrindu ir turi tikrinti tiek esamų valdymo ir kontrolės sistemų efektyvumą, tiek remdamosi rizikos analize patikrinti išlaidų deklaracijas. Atitinkamai vykdydamos tokias funkcijas, institucijos turi turėti specialiuosius žmogiškuosius išteklius, t.y. personalą su atitinkamomis specialiomis žiniomis (buhalterinės – apskaitos specialiomis žiniomis) ir t.t. Pats tikrinimo sistemos sukūrimas taip pat yra imlus administraciniams gebėjimams. Antai, turi būti sukurtas metinis patikrų planas, kuris turi būti peržiūrimas ir atnaujinamas kas tris mėnesius, atsižvelgiant į kiekvieno projekto įgyvendinimo

³⁵ 1999 m. birželio 21 d. Europos Tarybos reglamentas, nustatantis bendrąsias nuostatas dėl struktūrinių fondų Nr. 1260/1999// http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=13988&p_query=&tr2=2; 2006-08-24.

³⁶ Ibid.

eigą ir projekto įgyvendinimo sunkumus. Institucija turi analizuoti gautą informaciją ir atitinkamai identifikuoti galimus pažeidimus: nustatyti, jog pateikta informacija gali būti netiksli, neišsami arba klaidinanti³⁷.

1.8.2. Administraciniai gebėjimai pasinaudoti ES parama

Taip pat labai svarbu, jog institucijos, atsakingos už vienos ar kitos srities valdymą, turėtų reikiamus administracinius gebėjimus teikti paraiškas įvairiems projektams jų valdymo srityje įgyvendinti. Tai gali būti projektai, susiję su viešųjų paslaugų teikimo gyventojams optimizavimu, tiek pačių paslaugų, tiek aptarnavimo kokybės gerinimu. Pavyzdžiui, galima rengti projektus, susijusius su elektroninių viešųjų paslaugų teikimu (tam tikrų paslaugų perkėlimu į elektroninę erdvę), taip su veiklos priemonių modernizavimu ir kt. Svarbu, jog finansuojami tik visiškai parengti projektai. Projektas gali susidėti ne tik iš projekto bet ir papildomų dokumentų, tokių kaip galimybių studijos, finansinė ir ekonominė analizė, poveikio aplinkai vertinimas, viešųjų pirkimų dokumentai (techninės specifikacijos ir kt.). Taigi institucijai, siekiančiai įgyvendinti vieną ar kitą projektą, gali reikėti skelbti konkursą dėl projekto įgyvendinamumo galimybių. Nes kartais tik taip gali būti išsiaiškinta, ar projektas gali būti įgyvendintas, kokios projekto rizikos, ar jis atsipirks ir per kiek laiko atsipirks. Tokių projektų, kurie būtų įgyvendinami ES struktūrinių fondų lėšomis, parengimas reikalauja itin aukšto lygio institucijos administracinių gebėjimų, kadangi reikia išanalizuoti projekto finansinę, komercinę, organizacinę struktūrą, kitus projekto elementus. Taip pat reikia suprojektuoti projekto įgyvendinimo schemą (tai gali būti ypač sunku, jeigu projektą įgyvendina ne vien tik viena institucija, bet kartu su kitais partneriais, pavyzdžiui, privačiu subjektu remiantis kokia nors viešo – privataus sektoriaus partnerystės schema), numatyti reikalingas sutartis (įskaitant ir viešųjų pirkimų sutartis), įvertinti projekto įgyvendinimo ir naudojimosi projekto rezultatu riziką, rizikų optimizavimo galimybes, jų padalijimą tarp projekto dalyvių. Atliekant šiuos paruošiamuosius darbus reikia modeliuoti įvairias aplinkybes, vertinti ne tik ekonominę, finansinę riziką, bet ir politinę, teisinę riziką. Be abejo, šiuo etapu reikia įvertinti konkrečius administracinius gebėjimus (savęs vertinimas): finansinius, ekonominius, vadybinius, organizacinius, rizikų valdymo ir optimizavimo. Vertinamos tiek prieš projektinės (t.y. *ex ante risk*), tiek projekto metu bei po projekto (*ex post risk*) galimai kilsiančios rizikos - teritorijų planavimo, statybos, veiklos vykdymo ir kt.

³⁷ Finansų ministro 2004 m. sausio 18 d. įsakymas Nr. 1K-033 „Dėl Projektų, finansuojamų įgyvendinant Lietuvos 2004-2006 m. bendrojo programavimo dokumento (BPD) priemonės, teikimo, vertinimo ir atrankos taisyklių patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2004, Nr. 19-599.

ES struktūrine parama siekiama mažinti regionų atsilikimą, įvairių regionų ekonominę, socialinę atskirtį, didinti regionų konkurencingumą, todėl labai svarbu, kad savivaldybių administravimo subjektai turėtų (sustiprintų) savo administracinius gebėjimus parengiant tinkamus projektus bei juos įgyvendinant. Vienas iš svarbiausių faktorių, užtikrinančių kompleksinę regionų ir vietos ekonomikos plėtrą, yra vidinio pajėgumo stiprinimas ir mobilizavimas per programas ir projektus. Vietos savivaldos administracinės institucijos atlieka koordinacinį vaidmenį modernizuojant ir diversifikuojant vietos ekonomines struktūras. Vietos ekonomikos diversifikavimas gali užtikrinti stabilų ekonominį augimą, ekonominį nuoseklumą. Jeigu ekonominis diversifikavimas vykdomas *ab initio*, vietos savivaldos institucijos gali būti nepajėgios jį atlikti savo jėgomis, kaip atliekančios koordinacinį vaidmenį jos turėtų siekti įsisavinti ES lėšas ar/ir pasitelkti partnerius.

1.8.3. Administraciniai gebėjimai derinti ES paramą su kitais teisiniais, vadybiniais instrumentais siekiant ekonominio konkurencingumo ir plėtros

Siekiant nacionalinių regionų ekonominės ir socialinės konvergencijos, savivaldybių administravimo institucijos turi ne tik turėti (vystyti) administracinius gebėjimus rengti ir įgyvendinti ES struktūrinės paramos projektus, bet taip pat turi naudotis kitomis joms prieinamomis teisinėmis – vadybinėmis priemonėmis, pavyzdžiui, naudoti teisinę konstrukciją vietos infrastruktūros plėtrai, viešųjų paslaugų teikimo optimizavimui. Tokios teisinės konstrukcijos pavyzdžiu galėtų būti koncesijos sutartis. Koncesijos sutartis pagal Koncesijų įstatymą³⁸ - tai vadovaujantis koncesijos sutartimi ir joje nustatytais sąlygomis suteikiančios institucijos koncesininkui suteikiamas leidimas vykdyti ūkinę komercinę veiklą, susijusią su infrastruktūros objektų projektavimu, statyba, plėtra, atnaujinimu, pakeitimu, remontu, valdymu, naudojimu ir (ar) priežiūra, teikti viešąsias paslaugas, valdyti ir (ar) naudoti valstybės, savivaldybės turta, kai koncesininkas pagal koncesijos sutartį prisiima visą ar didžiąją dalį su tokia veikla susijusios rizikos bei atitinkamas teises ir pareigas, o koncesininko atlyginimą už tokią veiklą sudaro tik teisės užsiimti atitinkama veikla suteikimas ir pajamos iš tokios veiklos arba tokios pajamos kartu su atlyginimu, mokamu suteikiančios institucijos. Suteikiančioji institucija - institucija, kuri pagal savo kompetenciją ir įgaliojimus, nustatytus Lietuvos Respublikos teisės aktų, yra atsakinga už atitinkamas funkcijas ar veiklos sritis.

Taigi šiuo atveju pasinaudojant koncesijos teisine konstrukcija galima į viešųjų funkcijų vykdymą įtraukti privačius partnerius, akumuliuoti materialinius resursus, taip lengviau ir efektyviau įgyvendinant svarbius viešąją reikšmę turinčius projektus. Tokiu būdu viešojo

³⁸ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas Nr. I-1510// Valstybės žinios. 1996, Nr. 92-2141.

administravimo subjektas gali pasidalinti viešųjų projektų ar paslaugų teikimo modernizavimo rizika, kaštais bei tam tikra apimtimi, kiek leidžia viešasis interesas, priartinti viešųjų paslaugų teikimą prie rinkos santykių. Tai ypač pasakytina apie tas sritis, kuriose yra didelis privataus sektoriaus įtraukimo potencialas bei kuriose neįmanoma ar negalima atsisakyti valstybės ar savivaldybės nuosavybės ar rinkos mechanizmo (transportas, rekreacija, iš dalies švietimas, sveikatos apsauga ir kt.). Tokia viešo – privataus sektoriaus partnerystė teikia papildomus finansinius svertus, gerina projekto įgyvendinimo ir paskesnio valdymo kokybę. Per šią partnerystę viešasis sektorius gali pasinaudoti privataus sektoriaus patirtimi, kuri turėtų jam leisti teikti veiksmingesnes ir ekonomiškai pagrįstesnes paslaugas.

Be abejo, institucija turi gebėti atitinkamai pasiruošti tokiai viešojo – privataus sektoriaus partnerystei, apskaičiuoti tokios partnerystės naudą, riziką, galimybes, rengti teisinius dokumentus: konkurso sąlygas, koncesijos sutarties projektus, su koncesija susijusių sutarčių projektus. Po šios teisinės konstrukcijos įgyvendinimo institucija taip pat turi gebėti atlikti partnerio sutarties laikymosi stebėseną, kontroliuoti, kaip partneris vykdo sutarties sąlygas, jeigu reikia – turi gebėti veikti kartu su partneriu be jokių sąveikos trūkumų (*interface risk*). Be abejo, vietos savivaldos administravimo subjektams koncesijos mechanizmas teikia priemones greičiau įgyvendinti įvairius projektus, už tam tikrą mokestį išdėstyti finansinę projekto naštą per tam tikrą laikotarpį ir t.t. Tokia priemonė gali padėti mažinti regionų skirtumus, kiekviename regione atsižvelgiant į jo galimybes ar dydį galima įgyvendinti mažesnius ar didesnius projektus, kurie daryti teigiamą įtaką regiono plėtrai. Lietuvoje galima rasti tokių pavyzdžių. Štai pavyzdžiui, iš žiniasklaidos priemonių žinome, jog Panevėžio miesto savivaldybės administracija skelbė koncesijos konkursą modernaus sveikatingumo centro sukūrimui. Kauno miesto savivaldybės administracija ketino įgyvendinti mokyklų ūkio priežiūros koncesiją, tačiau dėl politinių nesutarimų ir kaltinimų neskaidrumu šio projekto buvo atsisakyta. Vilniaus miesto savivaldybės administracija ketina įgyvendinti Karoliniškių ir Naujosios Vilnios poliklinikų (pirminės sveikatos priežiūros) veiklos ir/ ar ūkio priežiūros koncesiją.

1.8.4. Vilniaus miesto pirminės sveikatos priežiūros paslaugų teikimo kokybės gerinimo administracinių gebėjimų pavyzdys

Šio darbo tikslais vykdant pokalbį su Vilniaus miesto savivaldybės administracijos darbuotojais, jie informavo, jog savivaldybės darbuotojai konstatavo, kad pirminės sveikatos priežiūros paslaugų lygis Vilniaus mieste yra nepakankamas, paslaugų kokybė nepatenkinama. Savivaldybė, būdama atsakinga už pirminės sveikatos priežiūros paslaugų teikimą, nusprendė optimizuoti pirminės sveikatos priežiūros paslaugų tinklą, padidinti paslaugų teikimo kokybę bei

jų teikimo efektyvumą. Šiuo atveju savivaldybės administracijos darbuotojai turėjo apsvarstyti visas koncesijos alternatyvas, jos apimtį, galimybę gaut ES fondų paramą, įvertinti visas galimybes (atlikti SWOT analize). Savivaldybė turi įvertinti privataus partnerio ekonominius lūkesčius, prognozuojamą investicinę grąžą iš vienos pusės, bei pirminės sveikatos priežiūros prieinamumą iš kitos pusės. Šių elementų suderinimas yra esminis tokiuose projektuose. Tokiose koncesijos sutartyse, kurių objektas yra ypatingai jautrios (visuomenine prasme) veiklos sritys, savivaldybė turi gebėti numatyti daug teisinių saugiklių. Apie Vilniaus miesto savivaldybės administracinius gebėjimus gerinti pirminės sveikatos priežiūros paslaugų teikimo kokybę žiūrėkite priede Nr. 1.

1.8.5. Vilniaus miesto savivaldybės viešosios infrastruktūros kūrimo, pasinaudojant ES finansine parama bei kitomis priemonėmis, administracinių gebėjimų modelis

Taigi kaip jau minėjome mažinant regionų atskirtį, siekiant ekonominės pažangos lygiavertės sklaidos tiesiog būtini vietos savivaldos administracijos ar kitų institucijų geri organizaciniai, vadybiniai, funkciniai tų institucijų gebėjimai, kurių suminę ir kokybinę visumą apibūdina administraciniai gebėjimai. Administracinės institucijos turi gebėti ne tik pasinaudoti ES struktūriniu parama bei nacionalinėmis teisės sistemos teikiamomis priemonėmis – jų gebėjimai turi apimti ir šių galimybių derinimą. Taigi institucija turėtų gebėti modeliuoti galimybę įgyvendinti projektą pasinaudojant kokia nors viešojo – privataus sektoriaus partnerystės teisine forma, kartu finansuojant minėtą projektą iš ES struktūrinių fondų, t.y. finansine projekto rizika pasidalinti su partneriu bei sumažinti ją ES lėšomis, kitą riziką – tik su partneriu. Tokiu pavyzdžiu gali būti Vilniaus tramvajaus projektas, kurį rengia Vilniaus miesto savivaldybė. Būtent dėl tokio projekto pobūdžio – apimančio galimybę įgyvendinti projektą su privačiu partneriu, projektą taip pat finansuojant ir ES lėšomis - bei dėl projekto sudėtingumo (šio projekto pagrindu galime konstruoti idealų institucijos administracinių gebėjimų įgyvendinant viešosios infrastruktūros projektus bei efektyvinant viešųjų paslaugų teikimą modelį) ir buvo pasirinkta jį išanalizuoti vertinant administracinius gebėjimus.

Šio darbo tikslais buvo vykdomas pokalbis su Vilniaus miesto savivaldybės administracijos darbuotojais. Jie informavo, jog buvo nuspręsta gerinti keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimo sistemą. Pagal Vietos savivaldos įstatymo³⁹ 7 str. keleivių vežimas vietiniais maršrutais yra priskirtosios (ribotai savarankiškos) savivaldybių funkcijos. Taigi buvo sprendžiama dėl naujos transporto priemonės – tramvajaus – įvedimo. Remdamasi kitų Europos valstybių praktika, politiniu ir administraciniu lygiu savivaldybė išskėlė hipotezę, jog naujos

³⁹ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas Nr. I-533// Valstybės žinios. 1994, Nr. 55-1049.

bėginės transporto priemonės įvedimas tam tikra apimtimi spręst transporto grūsčių problemą bei pagerins viešojo susisiekimo paslaugų kokybę. Šiai pirminei išvadai pagrįsti arba atmesti buvo atlikta techninė studija. Pagal ją buvo konstatuota, jog esant tam tikrom sąlygom, naujoji transporto priemonė iš tiesų būtų pajėgi iš dalies spręsti minėtas problemas. Tolesniame projekto etape buvo paskelbtas konkursas Vilniaus tramvajaus galimybių studijai atlikti. Savivaldybė darbuotojai turėjo įvertinti labai daug teisinių, ekonominių aplinkybių. Visi klausimai turėjo būti nagrinėjami sistemiškai.

Pirmiausiai buvo tirta konkuravimo su kitomis transporto rūšimis problema, t.y. turėjo būti išnagrinėta kitų transporto priemonių ir būsimojo tramvajaus maršruto sutapimas, reikėjo rasti šios problemos sprendimą: spręsti dėl kai kurių autobusų maršrutų bei mikro-autobusų maršrutų atsisakymo. Šiuo atveju reikėjo atsižvelgti į konkurencijos nuostatas (kalbame apie išskirtinių sąlygų tramvajui suteikimą). Savivaldybės administracija taip pat turėjo įvertinti statybos sąnaudas, veiklos sąnaudas (transporto priemonių, personalo poreikis), techninės priežiūros sąnaudas. Savivaldybė ne tik privalėjo gebėti vertinti šias problemas, bet ir tinkamai bendradarbiauti su teisinės ir techninės konsultacijas teikiančiais subjektais, užduoti reikiamus klausimus, rengti pasitarimus, prezentacijas.

Vertinant projekto įgyvendinimo veiksnis, reikėjo vertinti sąnaudų (darbo užmokesčio, infliacijos didėjimas), investicijų poreikio padidėjimo tikimybę. Savivaldybės administracijos darbuotojai turėjo įvertinti ir tokius veiksnis kaip netikrumą dėl tramvajaus veiklos rodiklių, taip pat netikrumą dėl efektyvumo, kurį tramvajus galėtų pasiekti. Buvo sukurtas finansinis ir ekonominis (verslo) modelis, analizuojant sąnaudas (kapitalo ir eksploatacines) ir pajamas, kad būtų galima prognozuoti tramvajaus veiklos rodiklius. Savivaldybė taip pat turėjo išsiaiškinti visas teisinės aplinkybes, išnagrinėti aktualius teisės aktus, numatyti, kokius teisinius veiksmus reikia atlikti. Pavyzdžiui, buvo išsiaiškinta, kad reikalinga atranka poveikio aplinkai vertinimui, nes pagal Planuojamos ūkinės veiklos poveikio aplinkai vertinimo įstatymą atranką poveikio aplinkai vertinimui be kita ko reikia atlikti ir tuomet, kai numatoma tiesti ilgesnes kaip 2 km. tramvajaus linijas. Taip pat buvo išsiaiškinta, kad reikės gauti sutikimus dėl žemės ir kelių naudojimo, reikės išduoti leidimus vežti keleivius kelių transporto maršrutais, sudaryti maršrutų aptarnavimo sutartis, sudaryti viešųjų paslaugų sutartis dėl esminių visuomenės aptarnavimo įsipareigojimų vykdymo ir t.t.

Toliau buvo aiškinamasi galimybė gauti paramą iš ES struktūrinių fondų. Transporto infrastruktūros plėtros projektų finansavimui yra skirta BPD 1.1. priemonė „Transporto infrastruktūros prieinamumo ir kokybės gerinimas“. Detalios paramos teikimo taisyklės yra

išdėstytos Gairėse pareiškėjams, kurias priima Susisiekimo ministras⁴⁰. Tačiau paaiškėjo, jog pagal šias Gaires tik riboti viešosios infrastruktūros viešos – privačios partnerystės projektai gali būti įgyvendinti (jei iš viso gali), dėl tinkamų pareiškėjų rato apribojimų ir prielaidos, kad ES paramos lėšomis turi būti kuriama viešoji nuosavybė. Atitinkamai prasidėjus kitos finansinės perspektyvos programavimo procesui, reikėjo analizuoti tiek ES, tiek nacionalinius teisės aktus, reglamentuojančius paramos administravimą. Rengdamasi įgyvendinti projektą, Vilniaus miesto savivaldybės administracija išsinagrinėjo Reglamento projekto Nr. 2004/0163 nuostatas, kuriame įtvirtintas siekis padidinti Bendrijos išteklių naudojimo efektyvumo koeficientą mobilizuojant privačius išteklius per viešąsias ir privačiąsias partnerystes. Tuo metu buvo derinamas ir Lietuvos Nacionalinis paramos panaudojimo strategijos dokumentas. Nacionalinio paramos panaudojimo strategijos dokumento 2007-2013 metų laikotarpiui metmenyse pateiktos nekonkrečios nuostatos dėl subalansuotos transporto infrastruktūros, o taip pat dėl miesto plėtros ir atnaujinimo. Taigi savivaldybė, siekdama įgyvendinti projektą, turėtų būti suinteresuota užtikrinti šių nuostatų detalizavimą tokiu būdu, kad aptariamas projektas būtų tinkamas finansuoti pagal numatomas priimti veiksmų programas. Taigi šiuo atveju savivaldybės administraciniai gebėjimai apima ir susijusio su projektu teisinio reguliavimo analizės atlikimą, esamo reguliavimo teikiamų galimybių įgyvendinti projektą įvertinimą, būtinų teisės aktų pataisų identifikavimą bei organizacines priemones teikiant pasiūlymus dėl atitinkamų teisės aktų pakeitimų. (žr. priedą Nr. 2 „Idealusis administracinio pobūdžio institucijos administracinių gebėjimų modelis rengiant viešosios infrastruktūros ar viešųjų paslaugų teikimo pagerinimo projektus“).

2. ADMINISTRACINIAI GEBĖJIMAI VEIKTI BENDROJOJE RINKOJE

2.1. Administraciniai gebėjimai veikti bendrojoje Europos Sąjungos finansų rinkoje

2.1.1. Administraciniai gebėjimai veikti bendrojoje Europos Sąjungos draudimo rinkoje

Jau minėjome, kad Europos Sąjungos teisine sistema, kaip teisinė sistema *sui generis*, grindžiama jos valstybių narių teisinėmis sistemomis, kurios yra susietos įvairiais sąveikos ryšiais. Bendrojoje rinkoje nacionalinės administracijos institucijos turi veikti jau ne vien nacionaliniu, bet ir visos Europos lygmeniu. Tokių institucijų administraciniai gebėjimai turi apimti institucijų komunikacinius, kooperacinius gebėjimus, nes dažnai tam, kad įgyvendintų vieną ar kitą funkciją kelių valstybių narių institucijos, atsakingos už vienos ar kitos srities

⁴⁰ Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro įsakymas „Dėl 2006 metų Gairių pareiškėjams pagal Lietuvos 2004-2006 m. bendrojo programavimo dokumento 1.1 priemonę "Transporto infrastruktūros prieinamumo ir paslaugų kokybės gerinimas" ir kvietimo teikti paraiškas pavyzdinės formos patvirtinimo“ Nr. 3-295 // Valstybės žinios. 2006, Nr. 84-3319.

priežiūrą, turi veikti kartu. Gebėjimas veikti bendrojoje ES rinkoje tapo daugelio institucijų labai svarbia administracinių gebėjimų dalimi. Pateiksime pavyzdžius, parodančius administracinių gebėjimų veikti bendrojoje rinkoje svarbą (žr. schemą Nr. 2).

Europos integracijos procesas apima ir finansinių paslaugų bei draudimo šakų integraciją. Pagal savo prigimtinių pobūdį šios šakos yra detalai reguliuojamos. Europos Sąjunga, siekdama sukurti bendrąją finansų rinką, turėjo imtis harmonizavimo (kad suvienodintų nacionalinių sistemų reguliavimą) bei koordinacinių (kad sukurtų Bendrijos institucijų ir nacionalinių institucijų bendradarbiavimo sistemą) priemonių.⁴¹

Panagrinėkime draudimo priežiūrą atliekančios institucijos administracinius gebėjimus. Pirmiausiai būtina pasakyti, jog funkcionuoja bendra ES draudimo rinka. Ji buvo sukurta taip vadinamomis trečiosios kartos draudimo direktyvomis: Direktyva 92/49 ne gyvybės draudimo sektoriui ir Direktyva 92/96 gyvybės draudimo sektoriui, kuri buvo pakeista Europos Parlamento ir Tarybos 2002 lapkričio 5 d. Direktyva 2002/83/EB dėl gyvybės draudimo⁴². Minėti teisės aktai įtvirtino taip vadinamus vieningo leidimo (*single passport*) bei abipusio pripažinimo principus. Vieningo leidimo principas reiškia, jog bet kokia draudimo kompanija gali vykdyti savo veiklą, tiek įsisteigimo būdu, tiek teikdama paslaugas, bet kokioje Bendrijos valstybėje narėje be specialaus valstybės, kurioje ketina vykdyti veiklą, institucijų leidimo. Vieną kartą gavusi leidimą iš kilmės valstybės, kurioje yra įmonės pagrindinė buveinė, institucijų, įmonė gali vykdyti draudimo veiklą visoje Bendrijoje be prievolės gauti kokius nors kitokius leidimus iš kitų valstybių narių institucijų. Taigi draudimo įmonės veikla bus kontroliuojama kilmės valstybės (licenciją išdavusios) institucijų.

Abipusio pripažinimo principas, išplaukiantis iš vieningo leidimo principo, reiškia, jog jokia valstybė narė negali kvestionuoti įmonės pagrindinės buveinės valstybėje išduoto leidimo. Leidimas (licencija), išduotas valstybėje narėje pagal tam tikrus kriterijus ir esant tam tikriems juridiniams faktams, pats savaime (*per se*) sudaro pakankamą pagrindą vykdyti draudimo veiklą bet kokioje valstybėje narėje be jokių kitų papildomų administracinių reikalavimų.

Šiuo atveju reikia pastebėti, jog tokie principai gali būti efektyviai įgyvendinami tik tada, kai nacionalinės teisinės sistemos nepasižymi dideliais skirtumais, t.y. yra pakankamai harmonizuotos. Galime konstatuoti, jog tam tikra apimtimi valstybių narių teisinės sistemos yra harmonizuotos. Vis dėl to nors taisyklės ir yra pakankamai unitarizuotos, valstybių narių teisiniai modeliai bei tam tikri reguliavimo aspektai skiriasi.

⁴¹ Barbara Pasa, Grein Antonio Benacchio. The harmonization of civil and commercial law in Europe. – Central European University Press, 2005. P. 191.

⁴² Barbara Pasa, Grein Antonio Benacchio. The harmonization of civil and commercial law in Europe. – Central European University Press, 2005. P. 159-174.

Minėtos nuostatos dėl draudimo įmonių veiklos kitose ES valstybėse narėse ir kitų ES valstybių narių draudimo įmonių veiklos Lietuvos Respublikoje atsirado tik 2003 m. Draudimo įstatyme, kuris įsigaliojo nuo 2004 m. gegužės 1 d. Draudimo įstatymo⁴³ 3 str. numato, jog draudimo veiklą turi teisę vykdyti ir kitų ES valstybių narių draudimo įmonės, įgyvendinančios steigimosi teisę ir (ar) teisę teikti paslaugas, o 12 str. numato, jog draudimo veiklos licencija taip pat galioja visose kitose Europos Sąjungos valstybėse narėse, suteikdama teisę vykdyti draudimo veiklą įgyvendinant steigimosi teisę ir (ar) teisę teikti paslaugas įstatyme numatytais sąlygomis. Įstatymas taip pat numato, jog kitos ES valstybės narės draudimo įmonė turi teisę pradėti teikti paslaugas Lietuvos Respublikoje tik Draudimo priežiūros komisijai (toliau – Komisija) gavus šios ES valstybės narės kompetentingos institucijos dokumentus, kuriuos ši institucija privalo pateikti komisijai pagal tos ES valstybės narės teisės aktus. Tai yra Komisijai turi būti pateikiama informacija, įrodanti, jog atitinkama įmonė buvo tinkamai įsteigta kitoje ES valstybėje. Ir to pakanka, jog vadovaujantis abipusio pripažinimo principu įmonė galėtų vykdyti veiklą Lietuvos Respublikoje.

Šiuo atveju į Komisijos administracinius gebėjimus įeina ne tik gebėjimas tinkamai veikti užtikrinant minėtų principų įgyvendinimą (palaikant komunikacinius žinybinius ryšius), bet taip pat realizuojant Lietuvos draudimo įmonių ketinimus teikti paslaugas kitoje ES, vykdant Lietuvos draudimo įmonių priežiūrą. Štai Lietuvos draudimo įmonė, ketindama teikti paslaugas kitoje ES valstybėje narėje, privalo apie tai pranešti Komisijai, nuroydamą rizikas, dėl kurių ketinama sudaryti draudimo sutartis, taip pat kitą informaciją. Komisija per vieną mėnesį nuo tokios informacijos gavimo privalo kitos ES valstybės narės kompetentingai institucijai nusiųsti patvirtinimą, jog draudimo įmonė vykdo Lietuvos teisės aktų nustatytus mokumo atsargos reikalavimus ir kitą informaciją. Apie išsiuntimą Komisija tą pačią dieną turi informuoti draudimo įmonę. Tada įvykdžiusi kitas sąlygas, nustatytas kitos ES valstybės narės teisės aktų, įmonė turi teisę pradėti teikti paslaugas kitoje ES valstybėje narėje. Komisija privalo atsisakyti išsiųsti minėtą informaciją, jeigu draudimo įmonės finansinė būklė nėra stabili ir gera.

Taigi minėto vieningo leidimo ir abipusio pripažinimo principų įgyvendinimas Europos lygmeniu suponuoja, jog bendrąją draudimo rinkos priežiūrą atliekančių institucijų administraciniai gebėjimai būtų tinkami. Tokie administraciniai gebėjimai, kaip jau minėjome, apima ne tik operatyvaus susižinojimo gebėjimus, bet ir būtinybę analizuoti draudimo įmonės finansinę būklę, išpareigojimų dydį, mokumą, taip pat patikrinti, ar įmonė vykdo nacionalinių teisės aktų nuostatas. (žr. schemą Nr. 2).

Svarbu paminėti, jog bendrojoje ES draudimo rinkoje priežiūros funkcijos yra padalintos, todėl visos priežiūros funkcijas vykdančios institucijos turi veikti koordinuotai, o tai

⁴³ Lietuvos Respublikos draudimo įstatymas Nr. IX-1737 // Valstybės žinios. 2003, Nr. 94-4246.

be abejo sunkiau nei vykdant atskirą priežiūrą (žr. schemą Nr. 2). Pavyzdžiui, kitų ES valstybių narių draudimo įmonių, teikiančių paslaugas Lietuvoje, priežiūrą vykdo šios ES valstybės narės kompetentinga institucija⁴⁴. Priežiūros komisija šiuo atveju turi teisę gauti iš kitos ES valstybės narės draudimo įmonės informaciją, taip pat ji turi teisę dalyvauti tos kompetentingos institucijos atliekamame ES valstybės narės draudimo įmonės filialo patikrinime. Komisija taip pat turi teisę taikyti poveikio priemones ypatingais atvejais, pavyzdžiui, kai pablogėja ES valstybės narės draudimo įmonės filialo būklė ir t.t. Komisija, gavusi prašymą iš kitos ES valstybės narės kompetentingos institucijos privalo taikyti poveikio priemones. Jei ES valstybės narės draudimo įmonė pažeidžia jai taikomus Lietuvos teisės aktus, Komisija pirmiausia išpėja šią draudimo įmonę. Jei padėtis nėra ištaisoma, Komisija privalo apie tai pranešti kitos ES valstybės narės kompetentingai institucijai ir prašyti, kad ši imtųsi visų teisės aktų leidžiamų priemonių pažeidimams pašalinti. Jeigu to nepakanka, Komisija turi teisę taikyti poveikio priemones prieš tai išpėjusi atitinkamos ES valstybės narės kompetentingą instituciją. Atitinkamai Komisija taip pat vykdo draudimo įmonių ir draudimo tarpininkų, teikiančių paslaugas ar įsteigusių filialus kitose ES valstybėse narėse, veiklos priežiūrą: kitų ES kompetentingų institucijų prašymu turi taikyti poveikio priemones ir t.t.

Komisija turi keistis informacija su kitomis ES kompetentingomis institucijomis. Komisija taip pat privalo glaudžiai bendradarbiauti su Europos Bendrijų Komisija ir kitų ES valstybių narių kompetentingomis institucijomis tiesioginio draudimo priežiūros Europos Sąjungoje tobulinimo klausimais bei privalo informuoti Europos Bendrijų Komisiją apie esminius sunkumus, kurie iškyla taikant ES direktyvų pagrindu parengtas Lietuvos Respublikos teisės aktų nuostatas, ir kartu su Europos Komisija ir kitomis valstybėmis narėmis analizuoti susidariusias problemas.

Taigi šiuo pavyzdžiu ir iliustruojame administracinius gebėjimus veikti bendrojoje rinkoje. Šiuo atveju kalbėjome apie draudimo rinką. Galime konstatuoti, jog tinkami nacionalinių institucijų administraciniai gebėjimai yra bendrosios draudimo rinkos funkcionavimo pagrindas. Šiuo atveju nacionalinės institucijos administracinių gebėjimų trūkumas kels pavojų visos vieningos draudimo sistemos funkcionavimui. Pavyzdžiui, institucija, neturinti gebėjimų užtikrinti vieningo leidimo principo įgyvendinimą (pavyzdžiui, laiku ir tinkamai nepersius reikiamos informacijos tos ES valstybės narės kompetentingai institucijai, kurioje draudimo įmonė norės vykdyti veiklą), užkirs kelią sistemos dalyviams (draudimo įmonėms) tinkamai veikti draudimo sistemoje. Arba jeigu institucija negebės tinkamai kontroliuoti draudimo įmonės finansinės būklės, mokumą, tai gali kelti pavojų ir draudimo

⁴⁴ Europos Sąjungos teisės aktų įgyvendinimas Lietuvos civilinėje teisėje. Studija. Teisinės informacijos centras, 2005. P.52-65.

įmonės klientams toje ES valstybėje narėje, kurioje atitinkama įmonė teikia paslaugas ar turi įsteigusi filialą. Toks tik vieno sistemos dalyvio nesugebėjimas veikti gali pakirsti pasitikėjimą visa sistema. Iš šių pavyzdžių matome, jog administraciniai gebėjimai yra gyvybiškai svarbūs atskirų ES posistemių tinkama veikimui (o galų gale ir visos Bendrijos) (žr. Schema Nr. 2).

2.1.2. Administraciniai gebėjimai veikti bendrojoje Europos Sąjungos finansinių paslaugų rinkoje

Minėti ES draudimo rinkos reguliavimo principai yra taikomi ir kitose finansų rinkos sferose: bankininkystėje, vertybinių popierių rinkoje ir t.t. Vadinasi, ir šiose srityse administraciniai gebėjimai yra nepaprastai svarbūs. Šioms rinkoms ES teisės poveikis pasireiškia struktūrine intervencija, kai veikiama rinkos struktūra – reikalavimai dėl rinkos prieinamumo, organizaciniai ir ekonominiai reikalavimai rinkos dalyviams – bei materialine intervencija, kai veikiamos rinkos dalyvių teisės ir pareigos, balansuojant santykius tarp finansų institucijų ir vartotojų, tam tikra apimti įsikišant į sutartinius santykius (pavyzdžiui, reikalavimai dėl informacijos, kurią pateikia kredito institucija, apimties).

Bankų sektoriuje Direktyva 89/646/EEB⁴⁵ įtvirtino tokius pačius principus kaip ir draudimo sektoriuje, t.y. vieningo leidimo bei abipusio pripažinimo. Šių principų esmę bei jų įgyvendinimo tiesioginę priklausomybę nuo nacionalinių priežiūros subjektų administracinių gebėjimų jau išaiškinome.

Tam, kad barjerų panaikinimas bankų veiklai nesukeltų nepageidaujamų padarinių, Bendrija priėmė kitas nuostatas, kuriomis įtvirtino didesnę kontrolę ir priežiūrą: pavyzdžiui, dėl metinės finansinės atskaitomybės skelbimo, dėl mokumo kriterijų ir užtikrinimo priemonių, dėl pinigų plovimo prevencijos, dėl bankų grupių kontrolės, kreditavimo rizikos valdymo, dėl indėlių garantijų sistemos sukūrimo, dėl kredito institucijų reorganizavimo ir likvidavimo. Pastaroji nuostata buvo priimta Direktyva 2001/24/EB⁴⁶. Šioje direktyvoje buvo įtvirtinta kreditorių apsauga kredito įmonės likvidavimo atveju: direktyvos nuostatos įpareigojo nacionalines institucijas skelbti informaciją apie priimtas refinansavimo priemones Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje ir dar mažiausiai dviejų ES valstybių narių, kuriose kredito įmonė turėjo filialus, nacionaliniuose dienraščiuose. Taigi ši nuostata dar kartą pasako, jog nacionalinės institucijos jau turi pareigą užtikrinti bei saugoti ne tik nacionalinių subjektų, bet ir Bendrijos subjektų interesus. Be abejo, tam reikia daug didesnių administracinių gebėjimų:

⁴⁵ Antroji tarybos Direktyva iš dalies pakeičianti Direktyvą 77/780/EEB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su kredito įstaigų veiklos pradėjimu ir vykdymu, derinimo // O.L., L 386, 1989 12 30

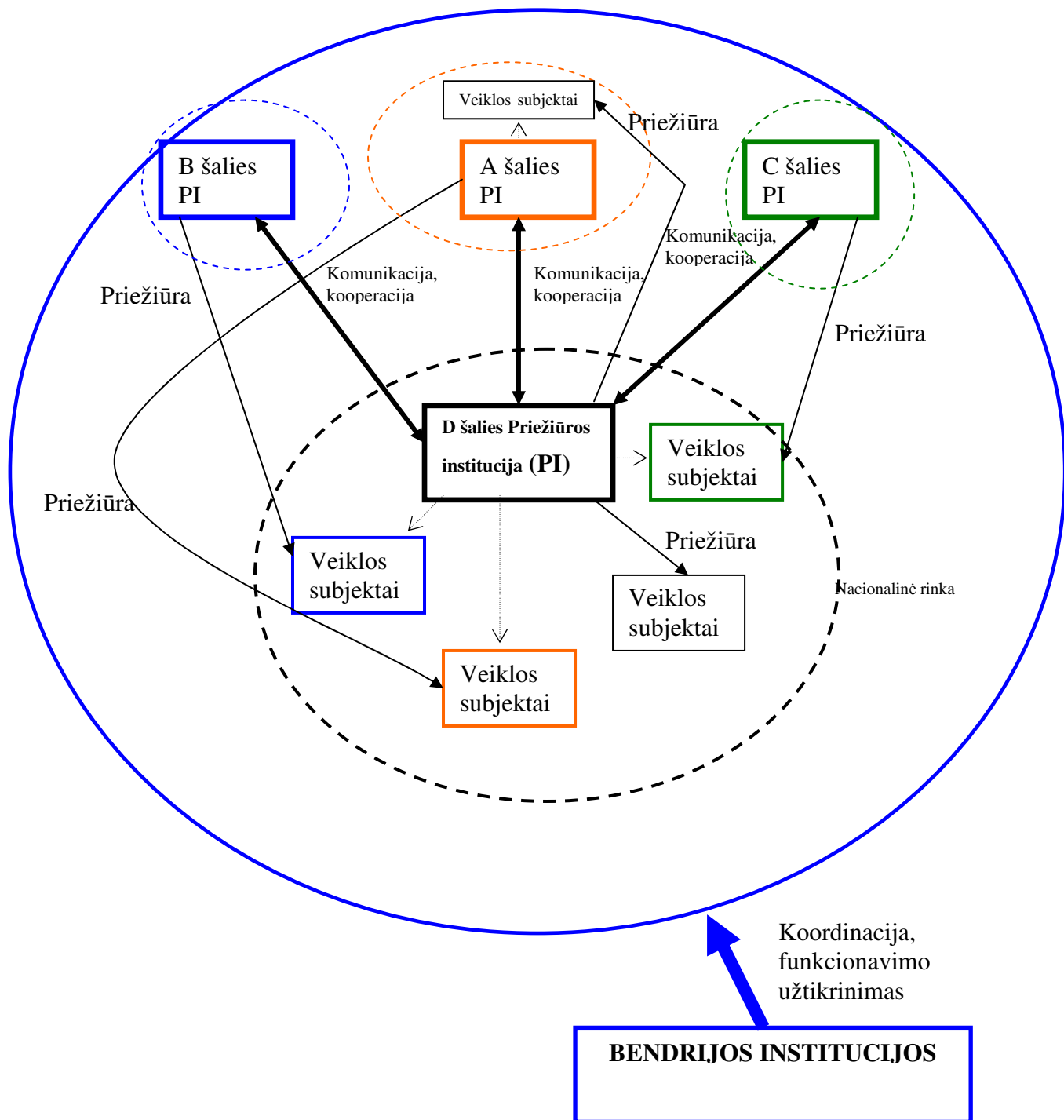
⁴⁶ Europos Parlamento ir Tarybos Direktyva 2001/24/EB dėl kredito įstaigų reorganizavimo ir likvidavimo // O.L., L 125, 2001 05 05

atitinkamos institucijos privalo turėti visą reikalingą pagal teisės aktus informaciją apie kredito įmonės veiklą visoje bendrijoje, atlikti jos filialų kitose ES valstybėse narėse priežiūrą. Minėtu konkrečiu atveju atitinkama institucija turi gebėti organizuoti minėtos informacijos apie refinansavimo priemonės paskelbimą. Informacija turi būti paskelbta per tokį laiką, jog tretieji asmenys galėtų įgyvendinti savo teises. Taigi reikalavimas informuoti kreditorius taikomas ne tik valstybės narės, kurioje kredito įmonė turi registruotą buveinę, kreditoriams, bet ir tiems, kurių gyvenamoji vieta ar registruota buveinė yra kitoje ES valstybėje narėje.

Direktyva taip pat nustato, jog nacionalinių administracinių ar teisminių institucijų sprendimas pradėti likvidavimo procedūrą turi būti pripažintas visose valstybėse narėse be jokių formalumų ir įsigalioja tuo pačiu metu kaip ir valstybėje narėje, kurioje priimtas toks sprendimas. Direktyva 2002/87/EB⁴⁷ įpareigojo valstybes nars užtikrinti, kad nebūtų jokių teisinių kliūčių, kurios trukdytų keistis informacija, susijusia su papildomos priežiūros tikslais. Minėta direktyva taip pat įpareigoja iš kompetentingų valstybių narių institucijų paskirti koordinatorių, atsakingą už papildomos priežiūros vykdymą. Taigi galime konstatuoti, jog papildoma priežiūra reikalauja iš kompetentingų institucijų ir papildomų administracinių gebėjimų – šiuo atveju papildomų profesinių, finansinių, organizacinių išteklių (žr, schemą Nr. 2).

SCHEMA Nr. 2
ADMINISTRACINIAI GEBĖJIMAI
BENDROSIO RINKOS FUNKCIONAVIMO
PLOTMĖJE

⁴⁷ Europos Parlamento ir Tarybos Direktyva 2002/87/EB, nustatanti papildomą priežiūrą kredito įstaigoms, draudimo įmonėms ir investicinėms firmoms, priklausančioms finansiniam konglomeratui, ir iš dalies pakeičianti Tarybos direktyvas 73/239/EEB, 79/267/EEB, 92/49/EEB, 92/96/EEB, 93/6/EEB ir 93/22/EEB bei Europos Parlamento ir Tarybos direktyvas 98/78/EB bei 2000/12/EB // O.L., L 35, 2003 11 02



Šioje schemoje mėlynas apskritimas vaizduoja ES bendrąją rinką, o punktyriniai apskritimai – nacionalines rinkas. Įvairių valstybių veiklos subjektai veikia kitų valstybių nacionalinėse rinkose (kurios tik sąlyginai atskiriamos nuo kitų rinkų). Tų valstybių veiklos subjektų priežiūrą vykdo jų pagrindinės verslo vietos (įsisteigimo) valstybės priežiūros institucija (viengubos rodyklės). Dėl tokio priežiūros pobūdžio reikalingi itin geri komunikaciniai priežiūros institucijų gebėjimai (dvigubos rodyklės).

Vertybinių popierių rinkoje valstybių narių priežiūros institucijos lygiai taip pat turi veikti bendradarbiaudamos ir keisdamos informacija. Štai pavyzdžiui, prieš viešai siūlant

vertybinius popierius, siūlytojas ar emitentas turi parengti ir nustatyta tvarka parengti prospektą, kuriame būtų informacija, reikalinga įvertinti finansinę emitento situaciją, kapitalo būklę ir kita. Patvirtintas prospektas turi būti pripažįstamas kitų valstybių narių⁴⁸.

2.2. Tinkami administraciniai gebėjimai, kaip Europos Sąjungos finansų rinkos funkcionavimo sąlyga bei valstybių narių dalinio savarankiškumo išsaugojimo prielaida

Taigi Europos sąjungoje veikia daugiau kaip 40 finansų rinkos reguliavimo struktūrų⁴⁹. Visos jos turi skirtingus įgaliojimus. Vienos valstybės narės, pavyzdžiui Vokietija, Lietuva, turi atskiras institucijas bankų, vertybinių popierių ir draudimo rinkų priežiūrai, kitos, pavyzdžiui, Jungtinė Karalystė, Suomija ir Liuksemburgas, turi vieną instituciją visos finansų rinkos priežiūrai.

Būtent administraciniai gebėjimai leidžia rinkai veikti, kai nėra aiškios reguliacinės konvergencijos. Administraciniai gebėjimai turi užtikrinti, jog valstybės visiškai bendradarbiautų reguliavimo klausimais. Nes jei nebūtų tinkamų administracinių gebėjimų ir valstybės nesugebėtų laikytis abipusio pripažinimo principo, vienintelė išeitis būtų vienos super-reguliacinės ES institucijos sukūrimas. Tokiu atveju šiais institucijai valstybės narės turėtų perduoti ir reguliavimo įgaliojimus. Tai būtų sudėtinga, kadangi nacionalinės finansų rinkos turi savų bruožų, savo nacionalinę struktūrą, ir yra skirtingame vystymosi etape. Taigi šiuo atveju administraciniai gebėjimai užtikrina galimybę veikti nacionaliniams reguliatoriams ir tam tikra apimtimi įtakoti savo nacionalinę finansų rinką.

Negalima sakyti, jog bendrosios finansų rinkos kūrimo priežastys slypi tik siekyje palengvinti šios rinkos subjektų veiklą, stiprinti tokių paslaugų prieinamumą. ES kėlė sau uždavinį užtikrinti šios rinkos vartotojų interesų apsaugą bei sustiprinti finansų rinkos patikimumą, stabilumą. Akivaizdu, jog finansų rinkos instrumentai yra vieni svarbiausių valstybių ekonominiuose procesuose, todėl buvo ypatingai svarbu Bendrijos mastu surasti tinkamus mechanizmus užtikrinant rinkos patikimumą, stabilumą, asmenų lėšų apsaugą. Disfunkcijos šioje sistemoje galėtų sąlygoti ekonominius sutrikimus, kurie be abejo atsiliieptų ir kitų valstybių narių ekonominėms struktūroms, nes jos yra persipynusios ir neatsiejamai susijusios. Prekybiniai - komerciniai, verslo ir bendrai ekonominiai ryšiai tarp Bendrijos narių yra itin stiprūs. Europos Sąjunga, siekdama sukurti bendrąją finansų rinką suprato, kad to neįmanoma padaryti neužtikrinus finansinių srautų laisvo cirkuliavimo Bendrijos erdvėje, t.y. be

⁴⁸ Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/71/EB dėl prospekto, kuris turi būti skelbiamas, kai vertybiniai popieriai siūlomi visuomenei ar įtraukiami į prekybos sąrašą, ir iš dalies pakeičianti Direktyvą 2001/34/EB // O.L., L 96, 2001 12 04

⁴⁹ Developments in the European Union/ red. M. G. Cowles, D. Dinan. – Palgrave Macmillan, 2004. P. 106-109.

ekonominės apytakos „kraujo“. Bendrai ekonominei – finansinei apyvartai reikalingas ir kokybiškai naujas reguliavimas, būtina užtikrinti tokios apyvartos patikimumą, saugumą. Be to, finansų rinką reguliuojančių teisės aktų harmonizavimas buvo reikalingas konkurencijai šioje rinkoje užtikrinti, nes nevienodas verslo subjektų traktavimas skirtingose ES valstybėse narėse, galėjo konkurenciją pažeisti. Iki tol, kol Bendrija priėmė atitinkamus teisės aktus, valstybės narės taip pat naudojo įvairius teisinius instrumentus finansų priežiūrai užtikrinti, tos priemonės buvo labai diversifikuotos, kiekvienos iš jų efektas buvo skirtingas⁵⁰, trūko išorinės koordinacijos. Būtent Bendrijos teisinės sistemos dalis, reguliuojanti finansų rinkos priežiūrą ir atlieka išorinės koordinacijos funkciją. Svarbu pastebėti, jog finansų rinkos priežiūra Bendrijoje atliekama sistemiškai – dalyvauja tiek Bendrija, tiek nacionalinės institucijos. Mes jau kalbėjome, jog veikiant sisteminiu būdu, labai svarbus kiekvieno sistemos dalyvio pajėgumas atlikti savo funkcijas. Vieno sistemos dalyvio disfunkcija gali trukdyti visai sistemai darniai veikti. Todėl galime laikyti, jog darnią sistemą kvalifikuojantis požymis yra kiekvieno sistemos dalyvio gebėjimas vykdyti savo funkciją. Iš čia kyla prielaida, jog ES finansų rinkos administracinių agentų (dalyvių) administraciniai gebėjimai yra prerekvizitinė sąlyga darniai veikti ES finansų rinkai. Europos Sąjungos finansų sektoriaus modelis yra pagrįstas protingo (*prudential*) bendradarbiavimo principu⁵¹. Administraciniai gebėjimai turi užtikrinti bendradarbiavimą tarp finansų rinkos priežiūros institucijų; tokiu būdu yra užtikrinamas Europos finansinis stabilumas. Administracinių gebėjimų trūkumas šiuo atveju neleis efektyviai funkcionuoti ES bendrajai rinkai, sąlygotų finansų rinkos subjektų netikrumą, iš esmės veiktų ES bei valstybių narių ekonominius procesus.

3. ADMINISTRACINIAI GEBĖJIMAI ĮGYVENDINTI EUROPOS SĄJUNGOS APLINKOS *ACQUIS*

3.1. Problemų įgyvendinant ES aplinkos teisę priežastys - administracinių gebėjimų įgyvendinti ES aplinkos teisę pobūdis bei stiprinimo sąlygiškumas

Akivaizdu, jog valstybės, įstojusios į Europos Sąjungą 2004 m. gegužės 1 d., stipriai atsilieka nuo kitų ES valstybių narių aplinkos apsaugos srityje, visų pirma neturi reikiamos aplinkos apsaugos infrastruktūros, todėl kyla pagrįsta abejonė, ar šios valstybės narės, kartu ir Lietuva, turi administracinių gebėjimų, reikalingų tinkamai laikytis ir visiškai įgyvendinti *acquis communautaire* aplinkos dalį. Ankstesniais plėtros etapais dėmesys aplinkos politikai buvo

⁵⁰ Barbara Pasa, Grein Antonio Benacchio. The harmonization of civil and commercial law in Europe. – Central European University Press, 2005. P. 192.

⁵¹ Ibid. P. 179.

žymiai menkesnis, tačiau ES aplinkos teisei sparčiai vystantis (tai sąlygojo objektyvios aplinkybės: klimato kaita, gyvenimo kokybės reikalavimai) bei atsižvelgiant į tai, jog ilgą laiką tarp naujų valstybių narių socio-ekonominių prioritetų nebuvo aplinkos apsaugos, aplinkos apsaugos klausimai tapo vieni iš pagrindinių šios plėtros klausimų.

Laikotarpiu iki stojimo didelis dėmesys buvo skiriamas administracinių gebėjimų šioje srityje stiprinimui, ES institucijos teikė techninę, konsultacinę pagalbą (PHARE dvynių projektai, sisteminiai mokymai), buvo kuriamos naujos aplinkos administracinės struktūros. Lyginant skirtingas *acquis communautaire* dalis, galime daryti išvadą (kuri darbe vėliau bus patvirtinta), jog sudėtingiausia įgyvendinti ES aplinkos teisę (aplinkos *acquis* sudaro daugiau kaip 300 reglamentų ir direktyvų). Ją tinkamai įgyvendinti reikia ypač išvystytų administracinių gebėjimų⁵². Kaip jau minėjome šiame darbe, iš valstybių kandidačių buvo reikalaujama perkelti visą *acquis*, o taip pat sukurti reikiamus administracinius gebėjimus ES *acquis* įgyvendinti. Perkelti aplinkos *acquis* naujosios valstybės narės turėjo dar iki įstojimo, taip pat jos privalėjo sukurti atitinkamas administracines struktūras⁵³.

Tačiau ES aplinkos teisės laikymuisi reikalingų administracinių gebėjimų kūrimui reikia didelių investicijų, lygiai taip pat didelių investicijų (išorinių investicijų, t.y. lėšų ne iš ES paramos) reikia aplinkos apsaugos infrastruktūrai gerinti ar sukurti: atliekų tvarkymui, vandens kokybės gerinimui, integruotai taršos prevencijai ir kontrolei. Europos Komisija savo 1998 m. gegužės 20 d. pranešime „Stojimo strategija dėl aplinkos“⁵⁴ nurodė, jog ES aplinkos teisės įgyvendinimas pareikalaus 120 milijardų eurų investicijų, iš kurių tik 10% galės būti finansuojama ES. Kaip tuo metu pažymėjo Komisija, šalys kandidatės susidūrė su metodologiniu silpnumu (trūkumais) planuojant investicijas, jų paskirstymą bei šaltinius. Todėl 2001 m. Komisija paskelbė gaires, kuriomis turėtų sekti būsimos narės, vystydamos savo investavimo strategijas įgyvendinti aplinkos apsaugos teisę. Maža to, kiekviena kandidatė su Europos Komisija suderino Prioritetines aplinkos programas stojimui (vadinama PEPA), kuriose numatė finansavimo iš vidaus, užsienio ir privačių lėšų strategiją 13 sudėtingiausių direktyvų įgyvendinti. Tačiau, kaip rodo 2004 m. sausio 5 d. Europos Komisijos Bendrasis pranešimas „Dėl paramos, skirtos prieš stojimui“⁵⁵ (nepaskelbtas oficialiajame leidinyje) visų kandidačių paskolos iš tarptautinių finansinių institucijų per 3 metus nuo 2000 m. siekia viso labo 5 milijardus eurų. Taigi buvo daromos išvados, jog pereinamųjų laikotarpiu, išsiderėtų aplinkos skyriuje, kandidatėms neužteks tam, kad jos gebėtų gauti finansavimą ir laiku įgyvendinti svarbiausias aplinkos direktyvas. Taigi buvo pripažįstama, jog kandidačių investicijų planavimo

⁵² Kirstyn Inglis. *Enlargement and the environment acquis*. –Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2004. P. 135-136.

⁵³ *Environmental policy in the European Union*/ red. A. Jordan. – London: Earthscan, 2005. P. 282-283.

⁵⁴ *Ibid.* P. 137.

⁵⁵ General report from the Commission to the European Parliament and to the Council of 24 March 2006 on pre-accession assistance Phare - Ispa - Sapard) in 2004// <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60022.htm>, 2006-10-14.

gebėjimai bei gebėjimai absorbuoti lėšas yra nepakankami. Šiuo atveju buvo pabrėžiamos ir subjektyvios (silpni metodologiniai gebėjimai (turima galvoje finansavimo ir planavimo metodologija), ir objektyvios (didžiulis lėšų poreikis) aplinkybės.

Kai kurie autoriai, pavyzdžiui K. Inglis⁵⁶, M. Soveroski⁵⁷, teigia, jog administracinių gebėjimų problema nebūtų tokia didelė, jeigu Phare fondų lėšos anksčiau būtų orientuotos į ES teisės tinkamą perkėlimą ir gebėjimų ją įgyvendinti vystymą. Tai buvo padaryta tik nuo 1997 m., iki to laiko Phare fondų naudojimas buvo pagrįstas paklausos principu – t.y. paramos gavėjas pats galėjo spręsti, kaip naudoti Phare išteklius.

Taigi nuo 1997 m., kai Agenda 2000 dokumentu buvo nubrėžta nauja prieš-stojimo strategija, 70% Phare lėšų buvo skiriama ES teisės perkėlimui į nacionalinę teisę ir jos įgyvendinimui. Europos Komisija jau minėtame dokumente numatė, jog skirtingas valstybių narių aplinkos apsaugos lygis gali kliudyti bendrosios rinkos funkcionavimui bei gali įtakoti Bendrijos pajėgumą toliau vystyti aplinkos politiką.

2003 m. gegužės 21 d. Europos Audito rūmai⁵⁸ paskelbė ataskaitą „Dėl Phare ir ISPA finansuojamų aplinkos projektų valstybėse kandidatėse“, kurioje konstatavo, jog būsimos valstybės narės neturi ir artimiausiu laikotarpiu neturės pakankamų institucinių galimybių vystyti aplinkos projektus bei sukurti efektyvias finansavimo strategijas. Valstybės narės taip pat nesugeba parengti aplinkos infrastruktūros projektų ir tinkamai juos pateikti ES finansavimui gauti, nekalbant apie išorinio finansavimo galimybes.

Taigi po naujųjų valstybių narių įstojimo į ES, problema dėl administracinių gebėjimų trūkumų išlieka aktuali. Beveik visose naujose valstybėse narėse susiduriama su problemomis skelbiant konkursus bei sudarant sutartis dėl finansuojamų projektų statybos, įrengimo, dėl to vėluojama pradėti įgyvendinti projektus (pavyzdžiui, gerai Lietuvoje žinomas pavyzdys dėl Kauno vandens nuotekų valymo įrenginių statybos). Paramos administravimo institucijos teigia, jog projektai yra techniškai labai sudėtingi, parengti technines specifikacijas ir kitą konkursinę medžiagą yra sudėtinga. Šiuo atveju matome, jog pačios institucijos konstatuoja, jog jų administraciniai gebėjimai yra nepakankami. Tačiau nereikia pamiršti, jog Stojimo sutartyje numatytos priemonės toliau finansuoti administracinių gebėjimų plėtojimą ir stiprinimą bei palaikyti ES teisės įgyvendinimo procesą. Stojimo akto⁵⁹ 34 str. yra numatyta laikina finansinė

⁵⁶ Kirstyn Inglis. *Enlargement and the environment acquis*. –Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2004. P. 137.

⁵⁷ Marie Soveroski. *EC enlargement and the development of European environmental policy: parallel histories, divergent paths*.– Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2004. P. 132.

⁵⁸ Special report No 5/2003 concerning PHARE and ISPA funding of environmental projects in the Candidate countries together with the Commission's replies // O.L. C 167/1, 2003 01.

⁵⁹ Aktas dėl Čekijos Respublikos, Estijos Respublikos, Kipro Respublikos, Latvijos Respublikos, Lietuvos Respublikos, Vengrijos Respublikos, Maltos Respublikos, Lenkijos Respublikos, Slovėnijos Respublikos ir Slovakijos Respublikos stojimo sąlygų ir sutarčių, kuriomis yra grindžiama Europos Sąjunga, pritaikomųjų pataisų// http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=216708&p_query=&p_tr2=; 2006-10-14.

pagalba naujosioms valstybėms narėms: 200 milijonų 2004, 120 milijonų 2005, 60 milijonų eurų 2006. Be to, Phare projektų įgyvendinimo terminas pratęstas 3 metams (dėl kurių finansavimo nuspręsta prieš 2004 sausio 1 d.). Nuo 2004 m. sausio mėn. naujosios valstybės narės įgijo teisę gauti struktūrinę paramą iš Europos Regioninės Plėtros fondo bei Europos Socialinio fondo. Tačiau, kaip pastebi Europos Komisija, naujosios valstybės narės pateikia nedaug kokybiškų projektų. Menką projektų skaičių sąlygoja silpni administraciniai gebėjimai.

Neadekvatūs administraciniai gebėjimai (nepakankami vienai ar kitai funkcijai vykdyti ar uždaviniui įgyvendinti) priklauso ne tik nuo finansavimo. Kaip rodo jau mūsų minėtos prieš stojimo strategijos, užtikrinant administracinius gebėjimus, labai svarbu, jog atitinkamoje institucijoje dirbtų pakankamai kvalifikuoto personalo. Dauguma strategijų valstybėms narėms rekomenduojama laikytis taip vadinamojo „institucinio požiūrio“ į administracinius gebėjimus, t.y. deleguoti užduotis atskaitingoms, pakankamai įgaliojimų bei tam tikrą sprendimų priėmimo laisvę turinčioms institucijoms.

3.2. Administraciniai gebėjimai sukurti administracinius gebėjimus, reikalingus visiškam ES aplinkos teisės įgyvendinimui

Įstojus į ES naujosioms narėms, Bendrijos institucijos neteko daug priemonių ir instrumentų, padedančių užtikrinti, jog kandidatės perkeltų ir įgyvendintų ES teisę. Šiame kontekste svarbu paminėti, jog naujosios valstybės narės susitarė dėl pereinamųjų laikotarpių, kurių metu laikinai netaikomos ES teisės nuostatos. Tokie laikotarpiai numatyti Stojimo Akto prieduose (nuo V iki XIV). Kiekvienas priedas skirtas skirtingai valstybei narei, jame nurodoma, kokia apimti šalis gali nukrypti nuo ES teisės reikalavimų. Nagrinėjant įvairių naujų valstybių narių pereinamuosius laikotarpius, galime konstatuoti, jog daugiausiai pereinamųjų laikotarpių buvo paprašyta tose srityse, kurios reikalauja didelių administracinių institucijų tęstinių pastangų bei didelių finansinių injekcijų; t.y. kurios imlios administraciniams gebėjimams. Pereinamieji susitarimai dėl aplinkos *acquis* yra antroje vietoje po žemės ūkio pagal susitarimų skaičių. Taigi pereinamieji laikotarpiai aplinkos srityje nustatyti valstybėms narėms siekiant laimėti laiko pritraukti investicijų infrastruktūrai, sukurti naujas institucines struktūras, įgyvendinimo ir stebėsenos sistemas, kurios ir reikalingos įgyvendinti aplinkos direktyvas. Tokį mechanizmą galime pavadinti lėšų, reikalingų aplinkos apsaugai, kad ji atitiktų ES standartus, išdėstymą per tam tikrą laiką. Šie laikotarpiai jokių būdu nekompensuoja valstybių narių administracinių gebėjimų trūkumą. Atvirkščiai šiuo laikotarpiu valstybė narė turi sugebėti sukurti finansavimo strategiją, išanalizuoti finansavimo šaltinius, įsisavinti lėšas (pirmiausiai, aišku, iš ES struktūrinių ir Sanglaudos fondų), nustatyti institucines ir teisinės struktūras (pavyzdžiui,

nustatyti atliekų tvarkymo organizavimo sistemą). Taigi valstybė narė turi turėti tinkamus gebėjimus, jog pasiruoštų po pereinamojo laikotarpio visiškai taikyti ES aplinkos teisės aktus.

Verta pastebėti, jog pereinamieji laikotarpiai nebuvo suteikti ES teisės perkėlimui (jie buvo suteikti jos įgyvendinimui). Tačiau perkėlimas yra viena iš lengviausių užduočių, nors mes jau minėjome, kad šis procesas nėra grynai legislatyvinio pobūdžio (tai ir administracinio pobūdžio procesas). Tačiau net ir ši užduotis valstybėms narėms nepasirodė labai lengva. Europos Komisija savo metiniuose valstybių narių pažangos vertinimuose, nuolat identifikuodavo vėlavimą perkelti tam tikras nuostatas.

Dar iki narystės kandidatės turėjo užbaigti horizontaliųjų teisės aktų (oro, vandens kokybės acquis, atliekų tvarkymas, genetiškai modifikuoti organizmai) perkėlimą, sukurti integralaus pobūdžio aplinkos politiką (įtraukti aplinkos aspektą į visų kitų sektorių raidos planus, t.y. priimti darnaus vystymosi koncepciją), sustiprinti administracinius gebėjimus aplinkos srityje, t.y. padidinti tarnautojų šioje srityje skaičių, vykdyti intensyvią žmogiškųjų išteklių politiką. Jeigu atitinkamose srityse nebuvo suderėti pereinamieji laikotarpiai, valstybė narė turi gebėti tinkamai įgyvendinti ES aplinkos teisę, turi būti išvysčiusi tam reikalingus administracinius gebėjimus (žr. schemą Nr. 3). Štai pavyzdžiui, jeigu valstybė nesuderėjo pereinamojo laikotarpio geriamojo vandens kokybę užtikrinančių teisės aktų įgyvendinimui, tai jos institucijos privalo turėti atitinkamus administracinius gebėjimus: gebėti vykdyti vandens kokybės stebėseną (stebėsenos gebėjimai); atitinkamos institucijos privalo turėti reikiamą technologinę įrangą, joje turi dirbti reikiamas skaičius kvalifikuotų specialistų, visose laboratorijose turi būti užtikrinama galimybė išmatuoti visus parametrus, numatytus Geriamojo vandens direktyvoje ir t.t.

3.3. Administracinių gebėjimų įgyvendinti ES aplinkos teisę trūkumų pasekmės

Kaip jau minėjome, nors Bendrijos institucijos po naujų valstybių narių įstojimo į Europos Sąjungą, neteko kai kurių metodologinių ir psichologinių (pvz., stojimo akstinas) priemonių veikti naujas valstybes nares, Stojimo sutartyje yra nuostata, kuria gali pasinaudoti Europos Komisija, jeigu naujoji valstybė narė nevykdo savo įsipareigojimų. Apie šią nuostatą Lietuvoje beveik niekas nekalbėjo ir nekalba, nors ji iš tikrųjų, kaip matysime toliau, gali būti pritaikyta ir Lietuvai. Ši nuostata, įtvirtinta Stojimo akto⁶⁰ 38 str., teigia, jog jei naujoji valstybė narė neįvykdo stojimo derybų kontekste priimtų įsipareigojimų, „įskaitant kokių nors

⁶⁰ Aktas dėl Čekijos Respublikos, Estijos Respublikos, Kipro Respublikos, Latvijos Respublikos, Lietuvos Respublikos, Vengrijos Respublikos, Maltos Respublikos, Lenkijos Respublikos, Slovėnijos Respublikos ir Slovakijos Respublikos stojimo sąlygų ir sutarčių, kuriomis yra grindžiama Europos Sąjunga, pritaikomųjų pataisų// http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=216708&p_query=&p_tr2=; 2006-10-16.

įsipareigojimų bet kurioje sektorių politikoje, susijusioje su tarpvalstybinį poveikį turinčia ekonomine veikla, ir tai labai sutrikdo vidaus rinkos veikimą arba sukelia realų tokio sutrikdymo pavojų, Komisija, gavusi pagrįstą valstybės narės prašymą arba savo pačios iniciatyva, trejų metų nuo šio Akto įsigaliojimo dienos laikotarpiu gali imtis reikiamų priemonių“. Taigi Europos Komisija gali pasinaudoti šia nuostata ir dėl ES aplinkos teisės neįgyvendinimo, jeigu toks atitinkamas valstybės narės įsipareigojimų nevykdymas neigiamai paveiks vidaus rinkos funkcionavimą (žr. Schema Nr. 3). Svarbu, jog priemonės gali būti taikomos ir pasibaigus minėtam laikotarpiui, kol neįvykdomi atitinkami įsipareigojimai. Kokios gali būti tos priemonės? Komisija gali išimti produktus iš vidaus rinkos arba suspenduoti paramą iš fondų. Ši apsauginė nuostata taikoma išimtinai tik naujosioms valstybėms narėms. Trejų metų laikotarpis baigiasi 2007 m. Per šį laikotarpį ši nuostata tarnaus kaip papildoma priemonė, padedanti užtikrinti valstybių narių įsipareigojimų vykdymą.

Taigi 38 Stojimo akto straipsnis, beje, panašaus pobūdžio straipsnių kitose stojimo sutartyse nebuvo, suteikia Europos Komisijai teisę imtis veiksmų prieš valstybę narę, jeigu ji nevykdo savo įsipareigojimų, duotų derybų metu. Taigi po plėtros, Europos Komisija vykdo naujųjų valstybių narių įsipareigojimų vykdymo stebėseną. Iki 2007 m. 38 straipsnis bus papildoma priemonė šalia Europos Bendrijos steigimo sutarties 226 straipsnio, užtikrinanti ES teisės įgyvendinimo ir laikymosi trūkumą prevenciją. Ši priemonė, be abejo, skirta *acquis* integralumui užtikrinti. Tai yra ir sąlyginumo metodologijos, kuri buvo taikoma laikotarpiu iki stojimo, tąsa. Svarbu, jog proporcingumo ir nediskriminavimo principai yra eksplicitiškai inkorporuoti į 38 straipsnio nuostatą, t.y. priemonės 38 str. pagrindu griežtai negali būti taikomos ilgiau nei tai būtina ir turi būti panaikintos, kai atitinkamas įsipareigojimas yra įvykdomas. Šio straipsnio galimas poveikis aktualus Lietuvai tiek, kiek ji nebus pajėgi įgyvendinti ES teisės nuostatų pasibaigus suderėtiems pereinamiesiems laikotarpiams (jei jie baigsis 2007, o tokių yra).

Svarbu pasakyti, kad valstybės narės siekė susiaurinti 38 straipsnio taikymą taip, jog jis būtų taikomas tik tada, kai valstybės narės nevykdo sutartinių įsipareigojimų (panašiai kaip ir Sutarties 226 str.), tačiau Europos Komisija derybų metu⁶¹ paskelbė, jog 38 straipsnis gali būti taikomas ne tik sutartinių įsipareigojimų atžvilgiu, t.y. gali būti taikomas ir tų įsipareigojimų, kuriuos valstybės narės prisiėmė derybų metu, atžvilgiu. Labai svarbu, kad šis straipsnis gali būti pritaikytas ir tuo atveju, jeigu valstybė narė nevykdo įsipareigojimo sukurti ar stiprinti administracinius gebėjimus vienoje ar kitoje srityje. Maža to, 38 straipsnio taikymo procedūra yra daug griežtesnė nei Europos Bendrijos steigimo sutarties 225 str. Taikant pastarąjį straipsnį, Komisija pateikia argumentuotą nuomonę, išklauso valstybę narę bei suteikia galimybę laikytis

⁶¹ Kirstyn Inglis. *Enlargement and the environment acquis*. –Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2004. P. 144-145.

tam tikrų teisės aktų, iškart nepradėdama teisminės procedūros. Pagal Stojimo akto 38 str. valstybės narės neturi teisės apteikti savo prieštaravimų ar būti išklaustos. Komisijos pažadėjimas, kad ji išklausus valstybių narių, kurioms bus taikomas straipsnis, nuomonę yra tik deklaracija. Valstybės narės turi teisę būti išklaustos, tik kai Komisija teikia pasiūlymus atšaukti 38 straipsnio taikymą. Be to, 38 straipsnis leidžia Komisijai imtis veiksmų prieš įsipareigojimų nesilaikančią valstybę narę nedelsiant, tuo tarpu pagal 226 straipsnį laikotarpis tarp motyvuotos nuomonės paskelbimo ir realių veiksmų teisme gali siekti net keletą metų. Pagal 226 straipsnį procedūra prieš valstybę narę vidutiniškai tęsiasi 59 mėnesius. Be to, sankcijų baudų forma skyrimas ne visada paveikdavo senąsias valstybes nares. Taigi galime konstatuoti, jog lėšų skyrimo iš fondų suspendavimas kaip sankcija pagal Stojimo akto 38 straipsnį naujai valstybei narei tikrai yra rimtas poveikis už ES teisės aktų neįgyvendinimą.

Būtent dėl tokios sankcijų grėsmės privalome klabėti apie administracinius gebėjimus įgyvendinti aplinkos *acquis*. Tokio įgyvendinimo sudėtingumą ir kompleksinių administracinių gebėjimų reikalingumą galime iliustruoti štai tokiu pavyzdžiu.

Direktyva 2004/12/EB⁶² buvo daugiau nei dvigubai padidintas minimalus pakuočių atliekų perdirbimo kiekis (25%). Šis reikalavimas įsigalios nuo 2008 m. Daugiau nei 10 m. valstybės narės diskutavo dėl pakuočių atliekų tvarkymo sistemos. Galų galiausiai buvo nuspręsta, jog valstybės narės negali įskaičiuoti į privalomą perdirbti atliekų kiekį tų atliekų, kurios yra sunaikinamos. Ir Europos Teisingumo tesimas pasisakė, jog sunaikintos atliekos negali būti laikomos perdirbtomis atliekomis, tinkamomis naujam naudojimui⁶³. Tokiu būdu valstybės, kurios neturi reikalingos atliekų perdirbimo infrastruktūros susidūrė su komplikuota situacija. Ypač tai pasakytina apie naujasias valstybes nares, kurios jaučia didelę finansų ir investicijų išteklių bei administracinių gebėjimų poreikį našta.

Dar daugiau, ateityje prireiks dar didesnių administracinių gebėjimų įgyvendinant ES aplinkos teisę, nes bus imamasi priemonių dėl miestų planavimo, vandens išteklių kiekybinio valdymo, žemės naudojimo, energijos išteklių pasirinkimo, energijos pasiūlos struktūros ir kt.⁶⁴ Naujosios valstybės narės reikės labai daug administracinių pastangų, kol jos pasieks ES aplinkos apsaugos standartus bei kol įgyvendins aplinkos teisės aktus, tačiau reikia pasakyti, jog aplinkos apsaugos lygis taip pat didės, todėl spaudimas atitinkamoms administracinėms institucijoms išliks. Spaudimo mastą įrodo ir tai, jog net ir senosios valstybės narės (kai kurios iš jų turi galias aplinkos apsaugos tradicijas bei net aukštesnius už ES aplinkos apsaugos standartus

⁶² Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/12/EB, iš dalies keičianti Direktyvą 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų// O.L. 2004, L. 47/26

⁶³ Case C-228/00, Commission v. Germany, 2003 ECR I-1439// http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2003/c_083/c_08320030405en00010001.pdf; 2006-09-24.

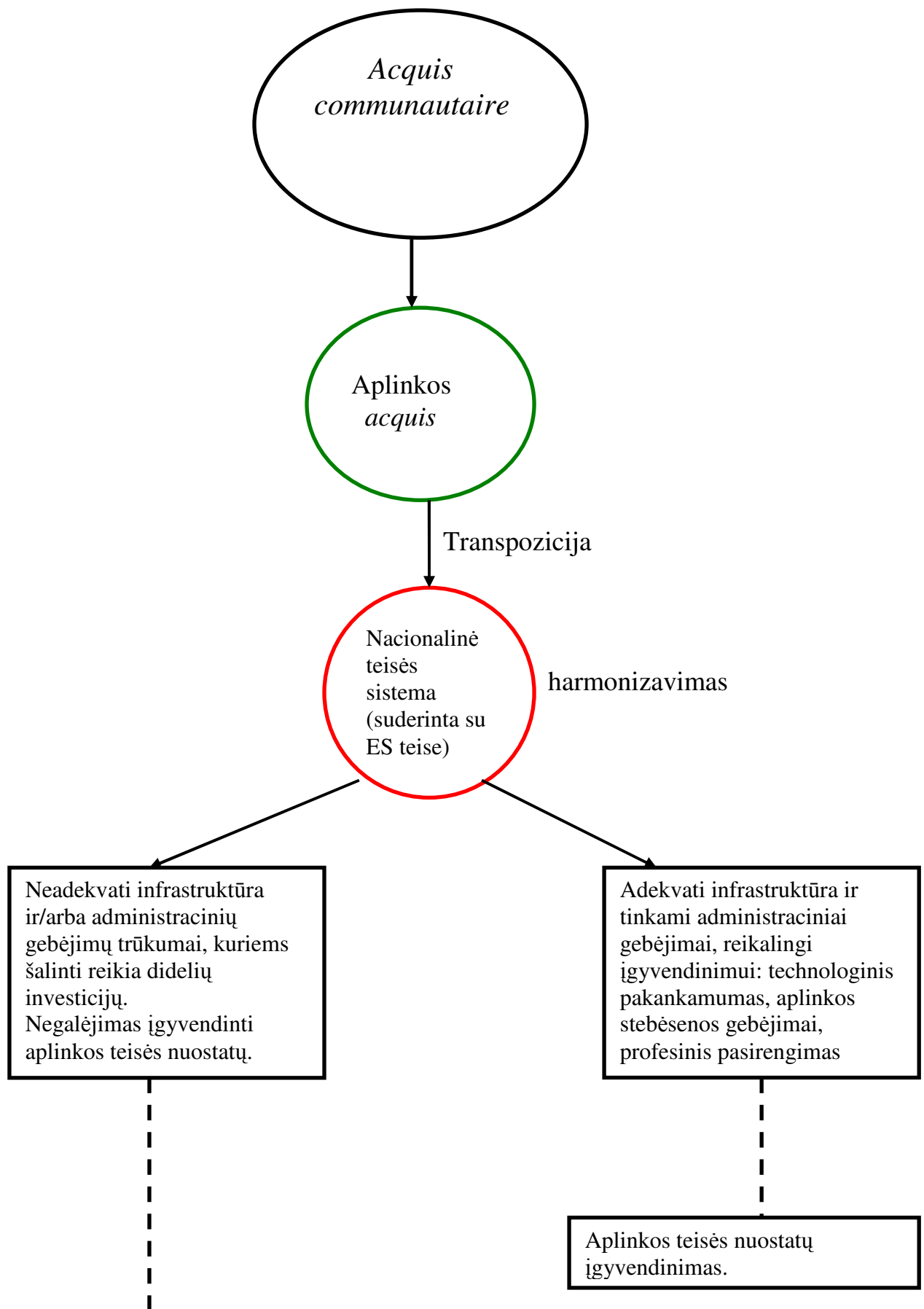
⁶⁴ Marie Soveroski. EC enlargement and the development of European environmental policy: parallel histories, divergent paths.– Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2004. P. 127-130.

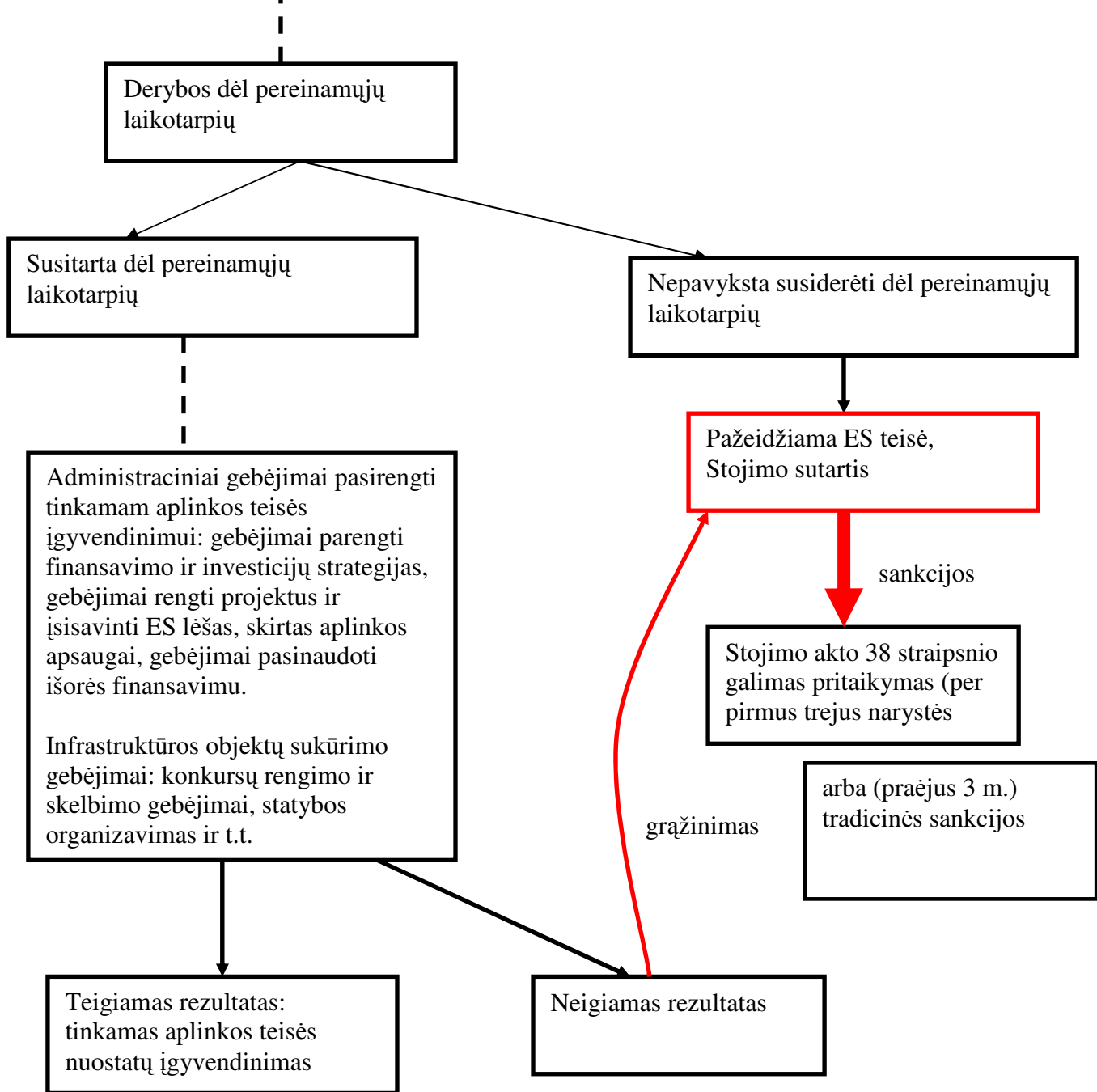
(Austrija, Švedija, Suomija)) nesugeba tinkami įgyvendinti aplinkos *acquis*. Net vienas trečdalis visų pažeidimų, kuriuos nagrinėjo Komisija, yra susiję su aplinkos teisės aktais. Daugelis valstybių narių nėra visiškai perkėlę ir įgyvendinę poveikio aplinkai vertinimo direktyvų.

Taigi Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą, didžiausiu iššūkiu yra reikalingų administracinių gebėjimų įgyvendinti ES aplinkos teisę kūrimas. Šis iššūkis nesikeis ir artimiausioje ateityje. Jau iš pirmųjų narystės metų matome, jog didžiausios problemos kyla dėl paramos aplinkos projektams įsisavinimo, aplinkos projektų valdymo, aplinkos sub-sistemų kūrimas ir t.t.

Schema Nr. 3

**Aplinkos acquis įgyvendinimo
mechanizmas**





Šioje schemoje rodyklės parodo veiksmų ar pasekmių alternatyvas, punktyrinės linijos – nuoseklų perėjimą iš vieno etapo į kitą (viršutinio veiksmo sąlygojamą rezultatą).

3.4. Administracinių gebėjimų trūkumai įgyvendinti ES atliekų tvarkymo reikalavimus

Pabandysime praktiškai parodyti, jog Lietuva turi didelių problemų, įgyvendindama ES aplinkos *acquis* bei kad kyla reali grėsmė neįsisavinti ES struktūrinės paramos, skirtos aplinkos apsaugai. Taip pat neišnyksta sankcijų dėl įsipareigojimų nevykdymo pritaikymo Lietuvai grėsmė.

Štai pavyzdžiui, ES direktyvos numato, jog iki 2009 m. liepos mėn. turi būti uždraustas atliekų šalinimas reikalavimų neatitinkančiuose sąvartynuose. Tačiau jau dabar aišku, jog ne visi regioniniai atliekų tvarkymo projektai bus įgyvendinti iki šio termino: Utenos ir Tauragės

regionų atliekų tvarkymo projektus numatoma baigti 2009-12-31, o Panevėžio regiono - tik 2010 m.⁶⁵ Atliekų tvarkymo sistemos projektams įgyvendinti 2001-2009 m. numatyta 85,8 milijonų eurų ES paramos lėšų. Iki 2005 m. pabaigos projektų vykdymui pasirašytų sutarčių suma siekė 39,6 milijonų eurų, o darbams apmokėti panaudota viso labo tik 9 proc. lėšų.

Igyvendinant regioninių atliekų tvarkymo sistemų kūrimo projektus, vėluojama atlikti įvairių projektų etapų darbus: dažniausiai vėluojama atlikti projektavimo, statybos darbus. Kai kurių projektų vykdymas vėluoja dėl ilgai užtrunkančių sprendimų priėmimo procedūrų, nekokybiškai parengtų projektų ir konkursinės dokumentacijos. Ne visada aiškus projektų dalyvių funkcijų pasiskirstymas, nepakankama projektų dalyvių patirtis, aiški konstruktyvaus (protingo (*prudential*)) bendradarbiavimo stoka. Kaip matome visos projektų vėlavimo priežastys yra neatsiejamai susijusios su atsakingų institucijų administracinių gebėjimų stoka: institucijos nesugeba valdyti projektų eigos: nepakankamai kontroliuoja projektų vykdymo eigą, institucijų darbuotojai neturi reikiamos kvalifikacijos rengti sudėtingą projekcinę dokumentaciją ir t.t. Čia reiktų paminėti, jog Aplinkos ministerija, kaip aplinkos apsaugos sektoriaus tarpinė institucija, yra atsakinga už projektų planavimą, koordinuoja projektų rengimą ir užtikrina jų kokybę. Igyvendinančioji institucija yra Aplinkos projektų valdymo agentūra, atsakinga už konkursų skelbimą, vertinimą, sutarčių pasirašymą. Svarbu pastebėti, jog šalies komunalinių atliekų tvarkymo sistemos valdyme dalyvauja daug įvairių lygių institucijų: Aplinkos ministerija, apskričių viršininkų administracijos, savivaldybių institucijos, regioninių atliekų tvarkymo centrai (t.y., savivaldybių įsteigti vienetai, kuriems pavesta organizuoti regioninių atliekų tvarkymą)⁶⁶. Todėl ypatingai svarbu užtikrinti konstruktyvų vertikalų institucijų bendradarbiavimą.

Apskritai regioninės atliekų tvarkymo sistemos kuriamos etapais. Pirmajame etape reikia parengti techninius projektus bei konkursinius dokumentus. Antrajame reikia sukurti infrastruktūrą (pastatyti sąvartynus, atliekų priėmimo aikšteles, nupirkti sąvartynų atliekų surinkimo ir gabenimo įrangą), uždaryti senus sąvartynus. Be abejo tuo pačiu metu reikia rengti atliekų tvarkymo planus, taisykles, regioninių atliekų tvarkymo centrų verslo planus, kitus dokumentus. Akivaizdu, jog kiekviename etape reikalingi itin geri visų komunalinių atliekų tvarkymo sistemos valdymo dalyvių administraciniai gebėjimai, pavyzdžiui, rengiant dokumentus (derinti tarp institucijų), vykdant statybos darbų priežiūrą, visuomenės informavimą ir kt. Be viso to visos institucijos šiuo pereinamuoju laikotarpiu turi gebėti nuosekliai siekti vieno tikslo: efektyviai panaudoti ES paramą ir organizuoti visos atliekų tvarkymo sistemos

⁶⁵ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės Valstybinio audito ataskaita Nr. 2020-20-2// Valstybinis auditas. 2006, Nr. 14.

⁶⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimas Nr. 519 „Dėl Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo“// Valstybės žinios.2002, Nr. 40-1499.

sukūrimą, o ją sukūrus – tinkamai vykdyti atliekų tvarkymą per sistemą. Be to, turi būti apsispręsta dėl atliekų surinkimo ir vežimo, dėl atsiskaitymo už atliekų tvarkymą būdų bei sistemos ir t.t. Dėl administracinių gebėjimų stokos institucijos laiku neatlieka jų kompetencijai priskirtų darbų, dėl to stringa visos atliekų tvarkymo sistemos kūrimas. Pavyzdžiui, Alytaus regioninį centrą įsteigusios savivaldybės pavedė jam sukurti regioninę atliekų tvarkymo sistemą. Centras, nežinodamas, kas vykdys atliekų surinkimo, pervežimo, sąvartyno operatoriaus ir kitas funkcijas (dėl to turi apsispręsti atitinkamos savivaldybės), negali identifikuoti savo funkcijų atliekų tvarkymo procese, o nežinodamas savo konkrečių funkcijų ir uždavinių, negali nustatyti darbuotojų skaičiaus, jų paruošti, negali nustatyti materialinių išteklių poreikio. Be aiškaus minėtų funkcijų paskirstymo ir jų tinkamo perdavimo, negali būti laiku išspręsti atliekų tvarkymo sistemos kūrimo bei paruošimo veiklai klausimai.

Galime panagrinėti konkretų projektą bei su jo įgyvendinimu susijusių institucijų administracinius gebėjimus. Nagrinėsime projektą Nr. 2002/LT/16/P/PE/012 „Vilniaus apskrities atliekų tvarkymo sistemos sukūrimas“. Projektas įgyvendinamas Vilniaus apskrityje. Šio darbo tikslais buvo lankomasi savivaldybių atstovų pasitarimuose, kuriuose buvo nagrinėjamos su projektu susijusios problemos, stebimos diskusijos, prašoma savivaldybės tarnautojų paaiškinti tam tikras projekto detales (žr. lentelę Nr. 2).

Lentelė Nr. 2

Vilniaus apskrities atliekų tvarkymo sistemos sukūrimo projekto dalyvių administraciniai gebėjimai

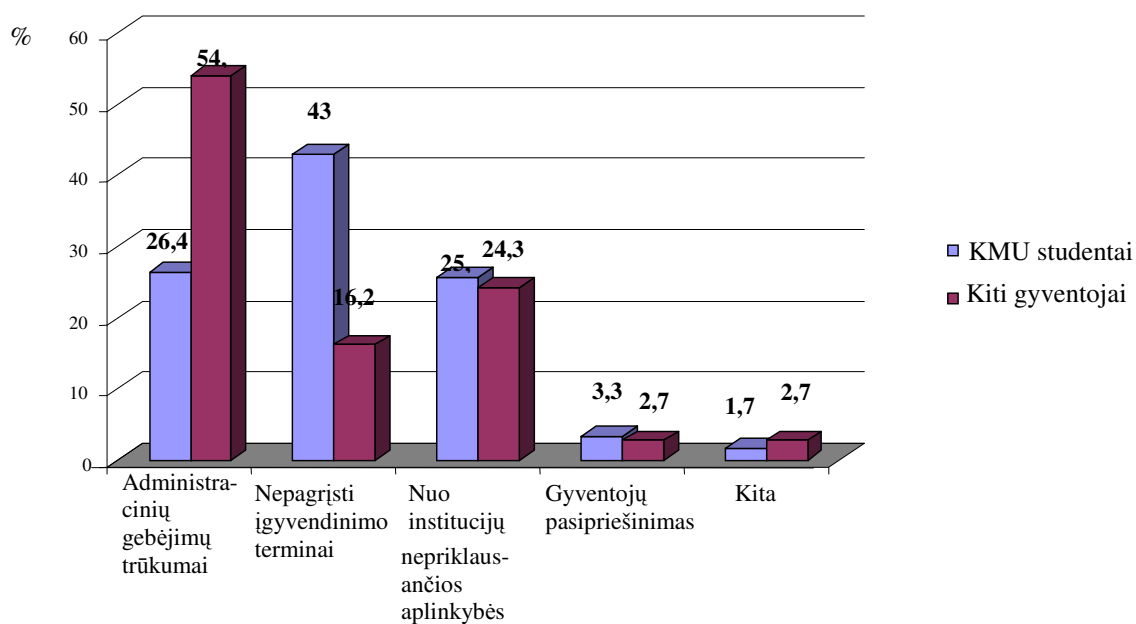
Projekto įgyvendinimo metu reikalinga padaryti	Projekto dalyvių administraciniai gebėjimai (pakankami, nepakankami)
<p>A. Įrengti reikalavimus atitinkantį buitinių atliekų sąvartyną:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. pasirašyti projektavimo sutartis; 2. pasirašyti sutartis dėl statybos. 	<p>A. Projekto dalyvių administraciniai gebėjimai iš dalies nepakankami:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Savivaldybės bei Vilniaus apskrities regioninis atliekų tvarkymo centras (toliau- Centras) vėluoja pateikti projektui reikalingus dokumentus, vėluojama pateikti reikalingus projektuotojams sprendimus, dėl to projektinė ir konkursinė dokumentacija neparengta laiku. 2. užtrunka sprendimų priėmimo

	procedūros (dėl konkurso), užtrunka projektų patikros procedūros, vis dėlto konkursas sąvartyno rangovui paskelbtas, sutartis pasirašyta.
B. Įrengti atliekų ir konteinerių priėmimo aikštes	B. Projekto dalyvių administraciniai gebėjimai nepakankami: statybos sutartys nepasirašytos, Centras turi turėti dalį nuosavų lėšų, planuota imti paskolą su savivaldybių garantija. Savivaldybės negali teikti garantijos paskolai, nes tik Vilniaus m. savivaldybė turi daugiau kaip 50% Centro akcijų, t.y. savivaldybės neatsižvelgė į galiojančius teisės aktus.
C. Uždaryti ir sutvarkyti veikiančius bei uždarytus, bet dar nesutvarkytus sąvartynus, sutvarkyti teritorijas	C. Projekto dalyvių administraciniai gebėjimai nepakankami: buvo vėluojama paskelbti konkursą dėl sąvartynų uždarymo, dokumentacijai parengti reikia papildomo laiko.

Taigi, kaip matome iš lentelės visiems projekto įgyvendinimo darbams atlikti trūksta (iš dalies trūksta) projekto dalyvių administracinių gebėjimų. Pagrindinės problemos kyla dėl laiku nepateikiamų ar nesukuriamų dokumentų. Priežastis, mano nuomone, yra paprasta, projekto dalyvių darbuotojai turi ribotas galimybes vienu metu atlikti daug didelės apimties užduočių. Tai gali būti kompetencijos trūkumai arba tą gali sąlygoti per mažas darbuotojų skaičius. Kitų dokumentų nepateikimą laiku sunku pateisinti, kadangi jie yra ne techninio pobūdžio, mažos apimties, tai yra rutininio pobūdžio. Tokiu atveju galima konstatuoti akivaizdų administracinių gebėjimų operatyviai atlikti funkcijas trūkumą. Kaip tenka girdėti iš žiniasklaidos, kitų projektų įgyvendinimo procesas taip pat sulėtėja dėl to, jog laiku neparengiama projektavimo ir konkursinė dokumentacija. Be to, dažnai užsitęsia detaliojo planavimo procedūros, sąvartynų žemių įteisinimas (įdomu, kad visos procedūros analogiškos kaip ir privatiems komerciniams objektams, nors žemė lieka Valstybiniame žemės fonde, o projektai yra pripažinti valstybinės svarbos projektais); susijusios visų lygių institucijos nepakankamai bendradarbiauja viena su kita. Dažnai projekto valdymas būna nepakankamai gerai organizuotas: neaiškios institucijų funkcijos ir atsakomybė, sprendimų priėmimo ir derinimo procedūros. Taip pat kartais užtrunka pirkimo procedūros, pavyzdžiui, paskelbtas konkursas, tačiau visi gauti pasiūlymai neatitinka konkurso sąlygų ir yra atmetami. Taigi galima padaryti išvadą, jog komunalinių atliekų

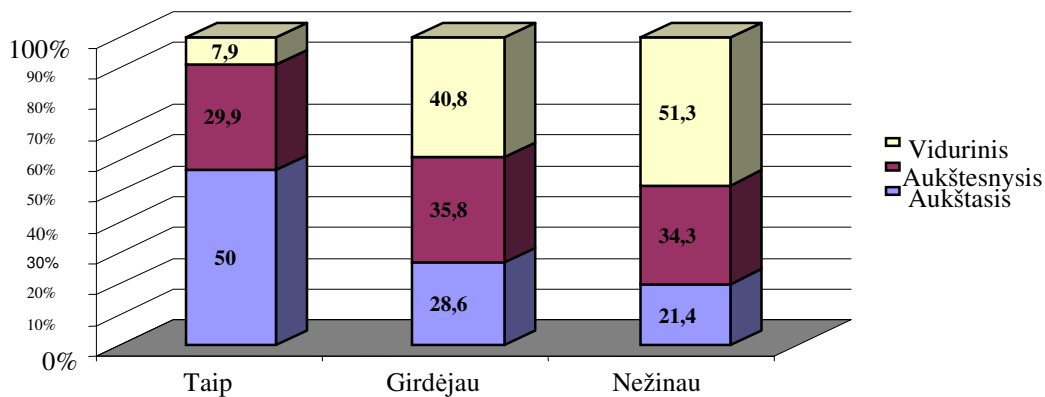
tvarkymo sistemos valdymo subjektų administraciniai gebėjimai yra nepakankami, o tai kelia riziką, jog tinkamai ir laiku nebus sukurtos ir nepradės funkcionuoti regioninių atliekų tvarkymo sistemos, t.y. Lietuva neįvykdys savo įsipareigojimų, dėl ko gali kilti sankcijų grėsmė. Dėl to būtina užtikrinti geresnį projektų vykdymo koordinavimą, stiprinti sistemų kūrime dalyvaujančių subjektų sąveiką.

Autoriaus nuomone, jog atliekų tvarkymo projektus vėluojama įgyvendinti labiausiai dėl to, jog projektus įgyvendinančios institucijos stokoja administracinių gebėjimų patvirtina ir šio darbo tikslais atliktos anketinės apklausos (anketa pridedama prie šio darbo kaip priedas Nr. 3) rezultatai. Respondentų buvo prašoma nurodyti priežastis, lemiančias atliekų tvarkymo projektų įgyvendinimo vėlavimą. Atskirai buvo apklausiami Kauno medicinos universiteto Visuomenės sveikatos programos studentai, turintys specialių žinių apie atliekų tvarkymo sistemų ypatumus bei kiti atsitiktinai pasirinkti gyventojai. Didžioji dauguma gyventojų (54 proc.) kaip pagrindinę priežastį, lemiančią projektų įgyvendinimo vėlavimą nurodė administracinių gebėjimų trūkumą. Tačiau tik 26,4 proc. specialių žinių turintys studentai nurodė šią priežastį. Tai susiję su tuo, jog studentai yra šiek tiek susipažinę su atitinkamų institucijų veikla, žino darbo specifiką ir pobūdį bei darbo apimtį ir nelinkę nuvertinti institucijų indėlio. Tuo tarpu gyventojai dažnai iš anksto yra nusistatę prieš viešojo administravimo institucijas. Daugiausiai studentų (43 proc.) nurodė, jog pagrindinė vėlavimo priežastis yra nepagrįsti ES teisės aktų nustatytų reikalavimų įgyvendinimo terminai (per trumpi pereinamieji laikotarpiai). 25 proc. studentų bei 24,3 proc. gyventojų kaip vėlavimo priežastis nurodė nuo institucijų nepriklausančias aplinkybes (žemės klausimai, teisiniai ginčai su konkursų dalyviais ir t.t.) (žr. 1 pav.).



1 pav. Atliekų tvarkymo projektų vėlavimo priežastys

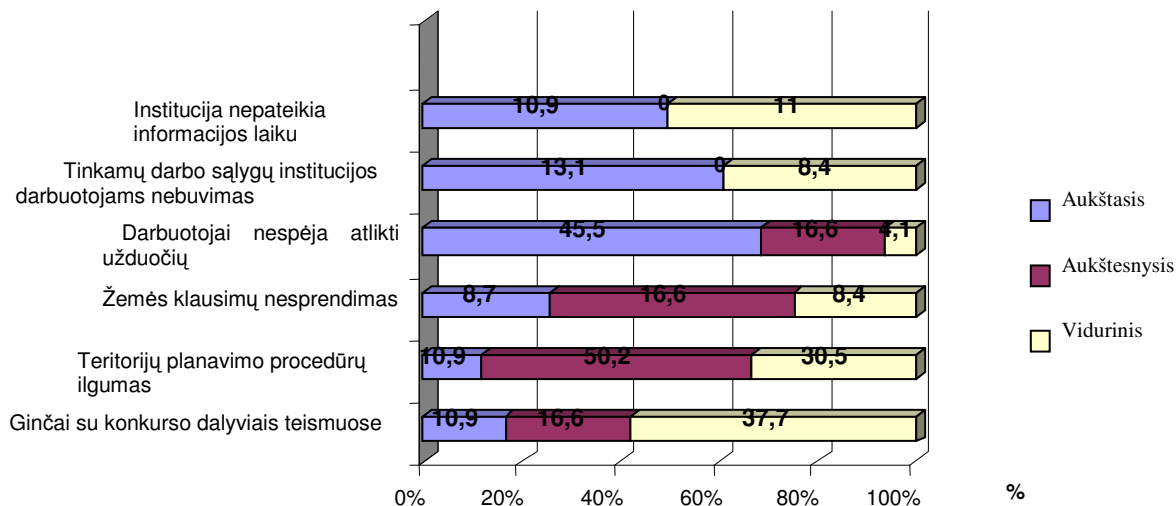
Tačiau taip pat buvo svarbu išsiaiškinti respondentų administracinių gebėjimų suvokimo lygį. Buvo lyginami skirtingą išsilavinimą turinčių respondentų administracinių gebėjimų suvokimo lygis. KMU studentai (kadangi jie yra magistrantūros pakopos studentai) buvo laikomi aukštąjį išsilavinimą turinčiais gyventojais. Gyventojų buvo klausama, ar jie žino administracinių gebėjimų sąvoką bei supranta jos esmę. Paaiškėjo, jog statistiškai patikimai skiriasi aukštąjį, aukštesnįjį ir vidurinį išsilavinimą turinčių gyventojų suvokimo apie administracinius gebėjimus lygis. 50 proc. aukštąjį išsilavinimą turinčių gyventojų tvirtai teigia žinantys administracinių gebėjimų sąvoką. Tą teigia tik 7,9 proc. vidurinį išsilavinimą turinčių asmenų. Girdėję administracinių gebėjimų sąvoką bei numanantys jos prasmę teigė 28,6 proc. aukštąjį išsilavinimą turinčių gyventojų bei 35,8 proc. aukštesnįjį išsilavinimą turinčių gyventojų. Tuo tarpu daugiausiai vidurinį išsilavinimą turinčių asmenų iš viso nežino, kas yra administraciniai gebėjimai (51,3 proc.) (žr. 2 pav.).



2 pav. Gyventojų administracinių gebėjimų suvokimo lygis

Siekdami patikrinti, ar tikrai respondentai supranta administracinių gebėjimų esmę, pateikėme jiems administracinių gebėjimų suvokimo testą, kuriame tam tikras projektų įgyvendinimui trukdančias aplinkybes respondentų pasirinkimu prašėme priskirti arba nepriskirti prie administracinių gebėjimų trūkumų. Prie aplinkybių, susijusių su administracinių gebėjimų trūkumais, reikėjo priskirti šias aplinkybes: institucija nepateikia informacijos laiku, tinkamų darbo sąlygų institucijos darbuotojams nebuvimas, darbuotojai nespėja atlikti užduočių⁶⁷. Geriausiai atitinkamas aplinkybes prie administracinių gebėjimų trūkumų priskyrė aukštąjį išsilavinimą turintys respondentai. Kai kuriais atvejais (institucija nepateikia informacijos laiku ir kt.) vidurinį išsilavinimą turintys respondentai testą atliko geriau nei aukštesnįjį išsilavinimą turintys gyventojai. Tai paaiškinama tuo, jog vidurinį išsilavinimą dažnai turi dar studijuojantys gyventojai (žr. 3 pav.).

⁶⁷ Čia svarbu pastebėti, jog teisminiai ginčai su konkurso dalyviais gali vykti ir dėl to, jog atitinkama institucija netinkamai įvertino dalyvio pasiūlymą arba buvo kitos su administraciniais gebėjimais susijusios priežastys. Tačiau, teismo proceso inicijavimas negali būti laikomas administracinių gebėjimų trūkumu. Tik vėliau, teismui nustačius institucijos pažeidimus, atitinkamus institucijos veiksmus bus galima traktuoti kaip administracinių negebėjimų pasireiškimą.



3 pav. Administracinių gebėjimų esmės supratimo testas

Analizuojant rezultatus, būtina pažymėti, jog aukštąjį išsilavinimą turintys gyventojai labiau žino apie administracinius gebėjimus bei suvokia jų esmę. KMU studentai yra aukštąjį išsilavinimą turintys respondentai, dėl to galime daryti išvadą, kad jų nuomonė dėl priežasčių, susijusių su projektų įgyvendinimo vėlavimu, yra pagrįsta argumentais. Tuo tarpu vertinant kitų gyventojų nuomonę dėl projektų vėlavimo priežasčių reiktų atsižvelgti į jų išsilavinimą bei į aplinkybę, jog aukštesniojo ir vidurinio išsilavinimo gyventojai dažnai klaidingai suvokia administracinių gebėjimų esmę.

3.5. Situacija kitose naujosiose ES valstybėse narėse ir Europos Komisijos kontrolės vaidmuo

Realią grėsmę, jog valstybės narės neįgyvendins ES aplinkos teisės dėl administracinių gebėjimų trūkumų rodo ir situacija kitose valstybėse narėse. Pavyzdžiui, Lenkijoje nors ir yra sukurtos atitinkamos administracinės struktūros⁶⁸, būtinos ES aplinkos teisės aktams įgyvendinti: Geriausios praktikos centras, Genetiškai modifikuotų organizmų komisija, Cheminių medžiagų ir preparatų inspektoriatas tarnyba, tačiau nėra sisteminio požiūrio, t.y. bendradarbiavimas tarp institucijų yra silpnas. Kitose valstybėse narėse ES teisės aktai taip pat buvo perkelti, bet tai buvo padaryta neatsižvelgiant į administracines ir finansines sąnaudas, kurių pareikalaus tų aktų įgyvendinimas. Galime padaryti tik vieną išvadą: naujosios valstybės narės įgyvendinti ES aplinkos teisę bus labai sunku. Tinkamų administracinių gebėjimų neturėjimas gali sukurti dviejų

⁶⁸ Marie Soveroski. EC enlargement and the development of European environmental policy: parallel histories, divergent paths.– Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2004. P. 132.

aplinkos standartų (dviejų greičių aplinkos prasme) Europą. Siekiant to išvengti, būtina suprasti, jog finansinę ir administracinę naštą naujosios valstybės narės gali valdyti tik tinkamai kurdamos ir stiprindamos administracinius gebėjimus. Pirmiausiai reikia sukurti efektyvias vienos ar kitos srities valdymo sistemas, pagerinti ES lėšų įsisavinimo bei projektų rengimo gebėjimus, sukurti investicijų pritraukimo ir finansavimo iš išorės šaltinių strategiją, pasinaudoti įvairiais teisiniais mechanizmais (viešąja-privačiąja partneryste, įtraukiant privačius asmenis), sukurti reikalingą infrastruktūrą, įskaitant, bet neapsiribojant materialine, teisine (reguliavimo, priežiūros ir kontrolės), valdymo; tobulinti planavimo gebėjimus (kad įsipareigojimai būtų įvykdyti laiku, analizuoti pereinamųjų laikotarpių terminus, numatyti įgyvendinimo terminus (projektavimo, statybos ir kt.).

Europos Komisija, siekdama efektyvesnio ES teisės įgyvendinimo, taip pat vysto naujus darbo metodus kiekvienam ES teisės įgyvendinimo ciklo etapui: tai ir aplinkosaugos iniciatyvos ir metinės Komisijos aplinkos politikos apžvalgos, kuriose nagrinėjami aplinkos politikos prioritetai tiek nacionaliniu, tiek Europos lygmeniu. Reikia pastebėti, jog administracinė našta stebint, kaip ES teisės laikosi valstybės narės, tenka Komisijai. Taigi Komisija pati privalo turėti nemenkus administracinius gebėjimus; ji turi išvystyti būdus ir metodus, kuriais priverstų valstybes narses įgyvendinti ES teisę, pavyzdžiui, kurdamą žalą piliečiams ir veiklos subjektams atlyginimo iš valstybės, nesilaikančios ES teisės, sistemą (nes jau minėjome, jog Sutartyje numatytos priemonės (226 str.) ne visada yra efektyvios). Pačios ES institucijos yra saistomos administracinių gebėjimų bei atskaitingumo reikalavimų⁶⁹. Tačiau ES institucijų administraciniai gebėjimai pasireiškia tuo, kaip jos sugeba užtikrinti valstybių narių tinkamus administracinius gebėjimus, vykdyti jų administracinių gebėjimų trūkumų prevenciją.

Taigi galima pasakyti, jog ES aplinkos teisės aktų perkėlimas ir suderinimas su nacionaliniais aplinkos teisės aktais buvo pirminis šių dviejų teisinių sistemų harmonizavimo etapas. Net ir šis etapas nebuvo lengvas. Tačiau dar didesnis integracijos iššūkis yra šių teisės aktų įgyvendinimas. Siekdamas šio tikslo valstybės narės turės kapitalizuoti savo teisinį, administracinį, vadybinį, ekonominį potencialą. Naujosioms valstybėms narėms reikės didžiulių gebėjimų, susijusių su instituciniais, organizaciniais bei žmogiškaisiais ištekliais⁷⁰. Todėl galime pakartoti, jog aplinkos *acquis* įgyvendinimas naujosioms valstybėms narėms bus vienas iš didžiausių narystės ES iššūkiu vidutinės trukmės laikotarpiu.

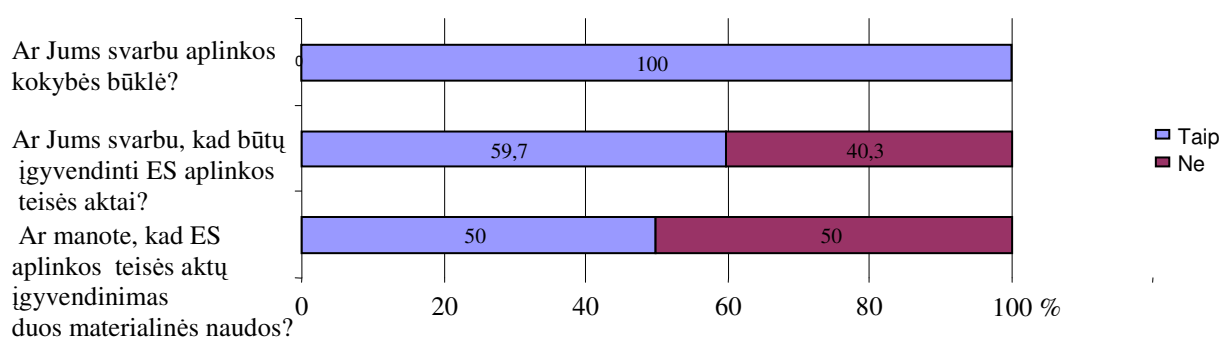
3.6. Administracinių gebėjimai įgyvendinti ES aplinkos teisę – nacionalinis interesas?

⁶⁹ H. Wallace, W. Wallace. Policy making in the European Union. – Oxford: Oxford university press, 1998. P. 26-27.

⁷⁰ Environmental policy in the European Union /red. A. Jordan. – London: Earthscan, 2005. P. 288-291.

Privalome pasakyti, jog administraciniai gebėjimai įgyvendinti ES aplinkos *acquis* (kaip, beje, ir kiti gebėjimai) nėra savitiksliis įsipareigojimas ES. Tinkamai sustiprinusi administracinius gebėjimus ir įgyvendindama aplinkos teisės aktus, valstybė iš esmės laimėtų, ir ne tik aplinkos apsaugos, bet ir socialine, ekonomine prasme. Jau minėjome, kad ES aplinkos teisės aktų įgyvendinimas, atitinkamų administracinių gebėjimų bei infrastruktūros kūrimas pareikalaus iš Centrinės ir Rytų Europos šalių apie 120 milijardų eurų ir tik dalis bus finansuojama iš ES fondų. Tačiau ES aplinkos direktyvų įgyvendinimas (ir atitinkamai aplinkos apsaugos sustiprinimas) atneštų didžiulės naudos visuomenės sveikatai, žymiai sumažintų žalą miškams, statiniams, laukams, vandens ištekliams. Paskaičiuota bendra tokio ES direktyvų įgyvendinimo nauda naujosioms valstybėms narėms siekia apie 681 milijardą eurų⁷¹, taigi net 6 kartus daugiau nei visos reikalingos investicijos (Lietuvai tenkanti nauda svyruotų nuo 15 iki 31 milijardo eurų). Ši nauda pasireiškia vien tik kaip ES direktyvų įgyvendinimo objektyvus efektas. O kur dar nauda, kuri bus gauta iš investicijų į administracinius gebėjimus ir infrastruktūrą? Būtent dėl to galime konstatuoti, jog ES direktyvų įgyvendinimas ir įsipareigojimų ES vykdymas yra absoliučiai pirminis Lietuvos valstybės nacionalinis interesas, o ne vien tik įsipareigojimas.

Tačiau kaip rodo autoriaus atlikta anketinė apklausa (anketa pridedama kaip priedas Nr. 3) gyventojai dar nelabai sugeba identifikuoti ryšį tarp ES aplinkos teisės aktų įgyvendinimo (kartu ir tinkamų administracinių gebėjimų įgyvendinti teisės aktus buvimo) ir aplinkos kokybės pagerėjimo bei materialinės naudos dėl tokio kokybės pagerėjimo (žr. 4 pav.).



4 pav. Gyventojų gebėjimas sieti aplinkos kokybės gerėjimą su ES teisės aktų įgyvendinimu

Galime pateikti pavyzdį, aiškiai parodanti nacionalinį interesą užtikrinti administracinius gebėjimus įgyvendinant ES aplinkos teisės aktus.

Lietuva įsipareigojo visus ES vandens apsaugos sektoriaus reikalavimus, išskyrus reikalavimus miestų nuotekų surinkimui ir valymui, vykdyti nuo įstojimo ES dienos. Vandens apsaugos srityje didžiausią kaštų dalį sudaro Direktyvos 91/271/EEB dėl miestų nuotekų valymo

⁷¹ Developments in the European Union /red. M. G. Cowles, D. Dinan. – Palgrave Macmillan, 2004. P. 152-155.

įgyvendinimas. Derybose su Europos Komisija šios direktyvos įgyvendinimui Lietuvai skirtas pereinamasis laikotarpis (visus išsipareigojimus Lietuva turi įgyvendinti iki 2010 m.). Į direktyvos reglamentavimo sferą patenka 87 Lietuvos miestai⁷². Šiuo metu azoto ir fosforo šalinimas taikomas 16 nuotekų valymo įrenginių (NVI), biologiškai nuotekos valomos 64 NVI, tik mechaniniu būdu nuotekos valomos 5 miestuose, o iš 2 miestų nuotekos išleidžiamos be jokio valymo. Pagal direktyvos reikalavimus visuose 87 miestuose nuotekos turi būti valomos taikant biologinius valymo metodus, o didesniuose miestuose (45 miestai) – taikant azoto ir fosforo šalinimo technologijas. Šių reikalavimų įgyvendinimas turėtų itin didelį teigiamą poveikį visuomenės sveikatai ir aplinkai. Dėl to galime konstatuoti valstybės interesą, jog už šios direktyvos įgyvendinimą atsakingos institucijos turėtų reikiamus administracinius gebėjimus rengti įgyvendinimo planus, investicinius projektus, gebėtų gauti paramą tiems projektams ir t.t.

Apibendrinant galima pasakyti, jog administraciniai gebėjimai įgyvendinti ES aplinkos apsaugos *acquis* yra silpni, nepakankami. Lietuva gali nespėti laiku įgyvendinti visų ES aplinkos apsaugos teisės aktų. Jau dabar aišku, kad iki 2009 m. liepos mėn. (pereinamojo laikotarpio pabaigos) Lietuva nespės įgyvendinti visų atliekų tvarkymo sistemų projektų. 2007 m. ir 2008 m. baigiasi kiti su aplinka susiję pereinamieji laikotarpiai. Išlieka teorinė galimybė, jog Lietuvai iki 2007 m. pabaigos gali būti pritaikytos Stojimo akto 38 str. numatytos sankcijos.

Aišku institucijoms, įgyvendinančioms ES aplinkos *acquis* reikia itin gerų ir kompleksinių administracinių gebėjimų. Be to, aplinkos teisės aktų įgyvendinimas reikalauja labai didelių lėšų. Tačiau jau pats ES aplinkos direktyvų įgyvendinimas atneštų itin didžiulę materialinę naudą. Todėl administracinių gebėjimų šioje srityje stiprinimas turėtų būti laikomas Lietuvos nacionaliniu interesu.

⁷² Aplinkos apsaugos politikos centras. Europos sąjungos aplinkos apsaugos politika ir jos įgyvendinimas Lietuvoje. – Vilnius, 2002. P. 50-54.

IŠVADOS

1. Administraciniai gebėjimai – tai institucijos agreguoto pajėgumo ir funkcinio lygiavertiškumo teisės aktuose, strateginio - programinio pobūdžio dokumentuose projektuojamam instituciniui modeliui matas.
2. Administraciniai gebėjimai – tai teisinis - vadybinis Europos Sąjungos produktas, todėl jų esmę atskleidžia ES plėtros metodologijos analizė.
3. ES neturi unifikuoto viešojo administravimo modelio, todėl vieningą ES standartus atitinkančią administracinę praktiką galima užtikrinti tik per administracinių gebėjimų reikalavimą. Tik tinkami administraciniai gebėjimai gali užtikrinti, jog institucijos gebės veikti Europiniu makro-instituciniu lygmeniu.
4. Dėl bendros ekonominės ir socialinės plėtros viešajam administravimui keliami vis griežtesni produktyvumo ir efektyvumo bei kokybės reikalavimai, kuriuos galima įvykdyti tik esant administraciniams gebėjimams, įgalinantiems įdiegti naujas vadybines sistemas, stiprinti organizacinę struktūrą, žmogiškųjų išteklių valdymą, bei materialinę bazę.
5. Administraciniai gebėjimai apima strateginio valdymo metodologiją, kitas vadybines, teisines, ekonomines veiklos gerinimo ir planavimo priemones bei siejasi su gero administravimo principais (tik institucija, besilaikanti šių principų, gali būti laikoma kaip turinti pakankamus administracinius gebėjimus).
6. ES negali kištis į bendrąją valstybių narių administracinę teisę, tačiau *effet utile* principas reikalauja praktiškai įgyvendinti ES teisę nacionalinėmis priemonėmis. Tą galima padaryti tik esant pakankamiems administraciniams gebėjimams, todėl administraciniai gebėjimai – tai valstybių narių teisinę autonomiją užtikrinanti priemonė.
7. ES teise įgyvendinama per nacionalinę teisinę sistemą bei institucijas. ES teisinė sistema priklauso nuo sinchronizuoto nacionalinių institucijų veikimo bei jų tarpusavio sąveikos. Administraciniai gebėjimai turi sisteminę reikšmę ES.
8. Institucinis ES paramos pagrindas ir reikiamos administracinės struktūros yra sukurtos. Paramos administravimo institucijų administraciniai gebėjimai turi būti itin geri, kadangi šios institucijos privalo atlikti itin kruopščią projektų kontrolę ir priežiūrą. Šių institucijų administracinių gebėjimų lygis yra labai svarbus valstybei, nes nuo jų priklauso, ar bus pasiekti ES struktūrinės ir sanglaudos paramos tikslai.
9. Viešojo administravimo institucijos (ypač vietos savivaldos administravimo subjektai) menkai naudojami galimybe gauti ES paramą administracinės veiklos bei

viešųjų paslaugų kokybei gerinti. Institucijos neturi reikiamų administracinių gebėjimų projektams paruošti. Dėl administracinių gebėjimų trūkumų neįgyvendinami ir regioninės politikos tikslai. Vietos administravimo subjektai taip pat nesugeba derinti ES paramos bei kitų teisinių vadybinių priemonių viešosios infrastruktūros objektams kurti, gerinti.

10. Tinkami nacionalinių institucijų administraciniai gebėjimai yra bendrosios ES finansų rinkos funkcionavimo pagrindas. Šiuo atveju nacionalinės institucijos administracinių gebėjimų trūkumas kels pavojų visos vieningos ES finansų sistemos funkcionavimui. Jei nebūtų tinkamų administracinių gebėjimų ir valstybės nesugebėtų laikytis ES bendrosios rinkos principų, vienintelė išeitis būtų atitinkamų įgaliojimų perdavimas ES institucijoms.
11. Lietuva susiduria su administracinių gebėjimų trūkumų problemomis įgyvendindama ES aplinkos teisę. Jau dabar aišku, kad iki pereinamojo laikotarpio pabaigos, Lietuva neįgyvendins visų atliekų tvarkymo sistemos kūrimo projektų. Taip pat vėluojama įgyvendinti nuotekų valymo įrenginių projektus. ES aplinkos *acquis* neįgyvendinimo atveju Lietuvai kyla specialiųjų (Stojimo akto 38 str. iki 2007 m.) ir bendrųjų sankcijų taikymo grėsmė.
12. Gyventojai miglotai suvokia aplinkos projektų įgyvendinimo vėlavimo priežastis. Tik dauguma aukštąjį išsilavinimą turinčių gyventojų žino administracinių gebėjimų sąvoką ir supranta jos esmę.
13. Vien tik dėl ES aplinkos direktyvų įgyvendinimo Lietuva gautų materialinę naudą, svyruojančią nuo 15 iki 31 milijardo eurų. Todėl ES aplinkos direktyvų įgyvendinimas yra ne išsipareigojimo ES vykdymas, o Lietuvos nacionalinis interesas. Gyventojai menkai suvokia tokį ES teisės aktų įgyvendinimo poveikį.

REKOMENDACIJOS

1. Kai kuriose savivaldybėse vietos administracinės institucijos yra nepajėgios koordinuoti vietos ekonominių struktūrų diversifikavimo ir modernizavimo, todėl siekiant regioninės politikos tikslų, joms turėtų būti teikiama pagalba, kompensuojanti jų administracinių gebėjimų rengti projektus ES struktūrinei paramai gauti bei naudoti kitas teisinės vadybines priemones vietos ekonominei plėtrai skatinti trūkumus (pvz., koncesijas, kitus viešo-privataus sektoriaus partnerystės formas). Galėtų būti teikiama teisinė vadybinė pagalba. Taip pat institucijos galėtų būti supažindinamos su galimomis rizikomis, jų valdymu. Taip pat turėtų būti organizuojami specialūs patirties perdavimo seminarai-pasitarimai, kuriuose būtų analizuojama nacionalinių ir tarptautinių projektų įgyvendinimo patirtis.
2. Turi būti stiprinami vietos savivaldos administracinių institucijų administraciniai gebėjimai derinti ES struktūrinę paramą su kitomis teisinėmis vadybinėmis priemonėmis, ypač kuriant bei gerinant viešosios infrastruktūros projektus. Turi būti stiprinami administraciniai gebėjimai vertinant projektų sąnaudas, investicijų poreikį, kuriant ekonominius (verslo) modelius, projektuoti projekto naudą. Taip pat itin turėtų būti sustiprinti institucijų teisiniai gebėjimai, sistemiškai vertinant visų aktualių teisės aktų reikalavimus, susijusius su projekto įgyvendinimu. Savivaldybės taip pat turėtų sustiprinti savo teisinius gebėjimus, numatant saugiklius sutartyse, kurios projekto įgyvendinimo tikslais pasirašomos su privačiais partneriais.
3. Reikia skubiai sustiprinti institucijų, susijusių su ES aplikos *acquis* įgyvendinimu administracinius gebėjimus. Ypač reikia sustiprinti administracinių institucijų, įgyvendinančių Utenos ir Tauragės bei Panevėžio regionų atliekų tvarkymo projektus administracinius gebėjimus, būtent: tobulinti konkursinės dokumentacijos parengimo gebėjimus, projekto vykdymo eigos kontrolės, vertikalios ir horizontalios bendradarbiavimo tarp institucijų gebėjimus. Taip pat reikia kelti darbuotojų kvalifikaciją, didinti darbuotojų skaičių, nes dėl darbo apimties nespėjama laiku atlikti projekto darbų. Reikia taip pat didinti institucijų teisinius vadybinius gebėjimus, kad jos laiku galėtų parengti atliekų tvarkymo taisykles, pasirinktų funkcijų atliekų tvarkymo sistemoje paskirstymo schemas. Institucijos turėtų gebėti tinkamai atlikti viešųjų pirkimų procedūras. Laiku nesustiprinus šių administracinių gebėjimų, projektai nebus įgyvendinami laiku, dėl to išskyla sankcijų taikymo Lietuvai grėsmė.
4. Reikia informuoti visuomenę, jog ES aplinkos direktyvų įgyvendinimas atneš Lietuvai materialinės naudos.

ADMINISTRACINIAI GEBĖJIMAI: ESMĖ, MODELIAVIMAS, GEBĖJIMŲ FORMAVIMAS, TEORINĖS IR PRAKTINĖS PROBLEMOS IR SPRENDIMAI

Andrius Vnukovskis

Santrauka

Darbe naudojamos sąvokos: *administraciniai gebėjimai, administracinės funkcijos, aplinkos acquis*

Pirmojoje darbo dalyje nagrinėjama administracinių gebėjimų sąvoka, aiškinama administracinių gebėjimų esmė pagal ES plėtros instrumentus, t.y. analizuojami plėtros metu naudotos priemonės susijusios su administracinių gebėjimų reikalavimais. Šioje dalyje taip pat analizuojami Europos Komisijos vertinamieji dokumentai, kuriuose Komisija nagrinėjo kandidačių administracinius gebėjimus, apibendrinami Komisijos išskiriami administracinių gebėjimų turinį sudarantys elementai.

Atskleidžiant administracinių gebėjimų prigimtį, nagrinėjama administracinių gebėjimų paskirtis užtikrinti gerą administracinę praktiką Lietuvos ir Europos lygmeniu, nagrinėjamos administracinių gebėjimų funkcijos, jų santykis su strateginiu valdymu bei gero administravimo principais. Šioje dalyje taip pat atskleidžiamas administracinių gebėjimų konstrukcijos pobūdis, pateikiama administracinių gebėjimų tipologija. Siekiant nepriklausomai nuo ES plėtros instrumentų aiškinti administracinių gebėjimų esmę, pateikiamas administracinių gebėjimų sąvokos atsiradimo istorinis ir teleologinis kontekstas. Toliau atskleidžiama administracinių gebėjimų reikšmė sisteminiam ES funkcionavimui bei sąveikos su nacionalinėm teisinėm sistemom palaikymui.

Antroje darbo dalyje analizuojami administracinių gebėjimų reikšmė veikti bendrojoje ES finansų rinkoje. Atskleidžiama, jog nacionalinių institucijų administraciniai gebėjimai yra pagrindinė sąlyga tokiai bendrai rinkai funkcionuoti bei bendrosios rinkos principams įgyvendinti.

Trečiojoje darbo dalyje nagrinėjami administracinių gebėjimų svarba įgyvendinant ES aplinkos *acquis*. Šioje dalyje atskleidžiami konkretūs administracinių gebėjimų trūkumai įgyvendinant ES aplinkos teisės aktus. Taip pat pažymima, jog taip pat reikalingi pakankami administraciniai gebėjimai pasirengti ES teisės aktų įgyvendinimui, jeigu jis yra atidėtas (nustatytas pereinamasis laikotarpis). Šioje dalyje atskleidžiami atliekų tvarkymo projektų

įgyvendinimo administracinių gebėjimų trūkumai, pateikiama autoriaus ir apklaustų gyventojų nuomonė dėl šių trūkumų priežasčių.

ADMINISTRATIVE CAPACITY: ESSENCE, MODELLING, CAPACITY BUILDING, THEORETICAL AND PRACTICAL PROBLEMS, AND SOLUTION THEREOF

Andrius Vnukovskis

Summary

Terms used in the research: *administrative capacity, administrative functions, environment acquis*

In the first part of the research the concept of administrative capacity was analyzed and the essence of administrative capacity was explained in accordance with the instruments of the EU enlargement, i.e. the administrative capacity related measures being applied during the process of negotiations were analyzed. In this part also the appraisal documents of the European Commission were outlined (on the basis of these documents the administrative capacity of candidates had been evaluated). Also the separate elements of administrative capacity provided by the Commission were presented.

The function of the administrative capacity to ensure good administrative practice on the national and European level was discussed while revealing the nature of administrative capacity. Other functions of administrative capacity were also discussed. The relationship between administrative capacity and strategic management and principles of good administration was analyzed. In this part the constructive parts of the administrative capacity term was discussed also providing forms of administrative capacity. The historical context of development of administrative capacity and the objectives for emerging of this term was provided due to the need to evaluate the term independently from European Commission's explanations. Further more the importance of administrative capacity for the EU functioning and maintaining the relation with national systems was stressed particularly.

In the second part the dependency of common EU financial market on administrative capacity of national institutions was proved. The administrative capacity of national institutions is a prerequisite for the common EU market to function and the principles of common market to be implemented.

In the third part the importance of administrative capacity for the EU environment acquis to be implemented was mentioned. In this part the special deficit of administrative capacity to implement environment acquis was showed. It was also emphasized that special administrative capacity to prepare oneself for implementation of environment acquis is needed if the implementation is postponed (in case of transitional agreement). In this part the deficit of

administrative capacity to implement waste management projects was showed. The opinion of author and respondents being questioned on the reasons of the mentioned deficit was presented.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Europos Sąjungos teisės aktai

1. Konsoliduota Europos Bendrijos steigimo sutartis//
http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=49007&p_query=&p_tr2=2;
2006-09-10.
2. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/25/EB Dėl įmonių perėmimo pasiūlymų//
http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=47926&p_query=&p_tr2=2;
2006-08-17.
3. 1999 m. birželio 21 d. Europos Tarybos reglamentas, nustatantis bendrąsias nuostatas dėl struktūrinių fondų Nr. 1260/1999//
http://www3.lrs.lt/pls/inter1/dokpaieska.showdoc_l?p_id=13988&p_query=&p_tr2=2;
2006-08-24.
4. Antroji tarybos Direktyva iš dalies pakeičianti Direktyvą 77/780/EEB dėl įstatymų ir kitų teisės aktų, susijusių su kredito įstaigų veiklos pradėjimu ir vykdymu, derinimo // O.L., L 386, 1989 12 30.
5. Europos Parlamento ir Tarybos Direktyva 2001/24/EB dėl kredito įstaigų reorganizavimo ir likvidavimo // O.L., L 125, 2001 05 05.
6. Europos Parlamento ir Tarybos Direktyva 2002/87/EB, nustatanti papildomą priežiūrą kredito įstaigoms, draudimo įmonėms ir investicinėms firmoms, priklausančioms finansiniam konglomeratui, ir iš dalies pakeičianti Tarybos direktyvas 73/239/EEB, 79/267/EEB, 92/49/EEB, 92/96/EEB, 93/6/EEB ir 93/22/EEB bei Europos Parlamento ir Tarybos direktyvas 98/78/EB bei 2000/12/EB // O.L., L 35, 2003 11 02.
7. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/71/EB dėl prospekto, kuris turi būti skelbiamas, kai vertybiniai popieriai siūlomi visuomenei ar įtraukiami į prekybos sąrašą, ir iš dalies pakeičianti Direktyvą 2001/34/EB // O.L., L 96, 2001 12 04.
8. Directive 2002/21, [2002] OJ L108/33.
9. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/12/EB. iš dalies keičianti Direktyvą 94/62/EB dėl pakuočių ir pakuočių atliekų// O.L. 2004, L. 47/26.

Įstatymai ir tarptautiniai dokumentai

1. Lietuvos Respublikos draudimo įstatymas Nr. IX-1737, // Valstybės žinios. 2003, Nr. 94-4246.

2. Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymas Nr. I-1510// Valstybės žinios. 1996, Nr. 92-2141.
3. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas Nr. I-533// Valstybės žinios. 1994, Nr. 55-1049.
4. Aktas dėl Čekijos Respublikos, Estijos Respublikos, Kipro Respublikos, Latvijos Respublikos, Lietuvos Respublikos, Vengrijos Respublikos, Maltos Respublikos, Lenkijos Respublikos, Slovėnijos Respublikos ir Slovakijos Respublikos stojimo sąlygų ir sutarčių, kuriomis yra grindžiama Europos Sąjunga, pritaikomųjų pataisų// http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=216708&p_query=&p_tr2=; 2006-10-14.

Kiti norminiai aktai

1. Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2004 m. balandžio 29 d. įsakymas Nr. D1-231 „Dėl šiltnamio dujų apyvartinių taršos leidimų išdavimo ir prekybos jais tvarkos aprašo patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 78-2764.
2. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. balandžio 18 d. nutarimas Nr. 414 „Dėl Lietuvos Respublikos vyriausybės 2001 m. gegužės 31 d. nutarimo Nr. 649 „Dėl Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų administravimo Lietuvoje“ pakeitimo“ //Valstybės žinios. 2005, Nr. 51-1700.
3. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. rugpjūčio 2 d. nutarimas Nr. 935 „Dėl Lietuvos 2004–2006 metų bendrojo programavimo dokumento patvirtinimo“
4. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. balandžio 12 d. nutarimas Nr. 519 „Dėl Valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo“// Valstybės žinios.2002, Nr. 40-1499.
5. Finansų ministro 2004 m. sausio 18 d. įsakymas Nr. 1K-033 „Dėl Projektų finansuojamų įgyvendinant Lietuvos 2004-2006 m. bendrojo programavimo dokumento (BPD) priemones, teikimo, vertinimo ir atrankos taisyklių patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2004, Nr. 19-599.
6. Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro įsakymas „Dėl 2006 metų Gairių pareiškėjams pagal Lietuvos 2004-2006 m. bendrojo programavimo dokumento 1.1 priemonę "Transporto infrastruktūros prieinamumo ir paslaugų kokybės gerinimas" ir kvietimo teikti paraiškas pavyzdinės formos patvirtinimo“ Nr. 3-295 // Valstybės žinios. 2006, Nr. 84-3319.

Kita literatūra

1. M. Arimavičiūtė. Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras, 2005.
2. A. Arnall, D. Wincott. Accountability and legitimacy in the European Union. – Oxford: Oxford university press, 2002.
3. Barbara Pasa, Grein Antonio Benacchio. The harmonization of civil and commercial law in Europe. – Central European University Press, 2005.
4. Kirstyn Inglis. Enlargement and the environment acquis. –Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2004. P. 135-136.
5. C. Knill. The Europeanisation of national administration. – Cambridge: Cambridge university press, 2001.
6. K. Maniokas. Europos Sąjungos plėtra ir europeizacija: Vidurio ir Rytų Europos valstybių įsijungimas į ES. – Vilnius: Eugrimas, 2003.
7. V. Nakrošis. Administraciniai gebėjimai valdyti Europos reikalus: Vidurio ir rytų Europos šalių patirtis// <http://www.tspmi.vu.lt/?lang=lt&cont=leidpubl&subpage=94>; 2006-07-15.
8. V. Nakrošis. Europos Sąjungos regioninė politika ir Struktūrinių fondų valdymas. – Vilnius: Eugrimas, 2003.
9. Marie Soveroski. EC enlargement and the development of European environmental policy: parallel histories, divergent paths.– Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2004.
10. Sacha Prechal. Directives in EC law. – Oxford: University Press, 2005.
11. R. Vilpišauskas, V. Nakrošis. Politikos įgyvendinimas ir Europos Sąjungos įtaka. – Vilnius: Eugrimas, 2003.
12. H. Wallace, W. Wallace. Policy making in the European Union. – Oxford: Oxford university press, 1998.
13. Agenda 2000. Komisijos nuomonė apie Lietuvos paraišką narystei Europos Sąjungoje.
14. Aplinkos apsaugos politikos centras. Europos sąjungos aplinkos apsaugos politika ir jos įgyvendinimas Lietuvoje. – Vilnius, 2002.
15. Developments in the European Union/ red. M. G. Cowles, D. Dinan. – Palgrave Macmillan, 2004.
16. Environmental policy in the European Union /red. A. Jordan. – London: Earthscan, 2005.
17. Europos Sąjungos teisės aktų įgyvendinimas Lietuvos civilinėje teisėje. Studija. Teisinės informacijos centras, 2005.

18. The Europeanisation of Administrative Law. Informing national decision – making procedures/ red. Karl Heinz Ladeur. –Burlington: Ashgale Publishing Company, 2002.
19. European integration, regional policy and growth/ red. B. Funck, L. Pizzati. – Washington: the World bank, 2003.
20. Europos Komisijos reguliarioji ataskaita 2000. Europos Komisijos reguliarusis aktas apie Lietuvos pažangą rengiantis narystei Europos Sąjungoje. – Vilnius: Alora, 2000.
21. General report from the Commission to the European Parliament and to the Council of 24 March 2006 on pre-accession assistance Phare - Ispa - Sapard) in 2004// <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60022.htm>, 2006-10-02.
22. Išsamusis Lietuvos pasirengimo narystei vertinimo pranešimas 2003. Europos Komisija. – Alora, 2003.
23. Linking EU and national governance/ red. Beate Kohler Koch. – New York: Oxford University Press, 2003.
24. Making policy in Europe/ red. S. Andersen. – London: Sage publications, 2001.
25. Open society institute. EU accession monitoring program. –Budapest: Q. E. D. Publishing, 2002.
26. Politics and law in the context of the European integration. Proceedings of the international conference, 14-15 February. – Riga, 2003.
27. Public sector management in Europe/ red. N. Flynn, F. Strehl. – London: Prentice hall Europe, 1996.
28. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės Valstybinio audito ataskaita Nr. 2020-20-2// Valstybinis auditas. 2006, Nr. 14.
29. Siekiant Europos Sąjungos plėtros 2002. Europos Komisijos strategijos dokumentas ir ataskaita apie šalių kandidačių pažangą rengiantis narystei Europos Sąjungoje/ Europos komisija. – Vilnius: Alora, 2002.
30. Special report No 5/2003 concerning PHARE and ISPA funding of environmental projects in the Candidate countries together with the Commission’s replies // O.L. C 167/1, 2003 01.

Teismų praktika

Case 68/81 Commission v. Belgium [1982] ECR 153.

Case C-228/00, Commission v. Germany, 2003 ECR I-1439// http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2003/c_083/c_08320030405en00010001.pdf; 2006-09-24.

**Vilniaus miesto savivaldybės administraciniai
gebėjimai gerinti pirminės
sveikatos priežiūros paslaugų teikimo kokybę**

Siekdama pagerinti pirminės sveikatos priežiūros paslaugų teikimo kokybę Vilniaus miesto savivaldybė atliko šiuos veiksmus:

- A. Atlikti teikiamų paslaugų kokybės tyrimai Lietuvoje ir užsienyje
- B. Atlikti pacientų lūkesčių tyrimai (atlikta pacientų apklausa, pristatyti pacientų apklausos rezultatai ir išvados)
- C. Visų pirminės sveikatos priežiūros paslaugų teikimo kokybės gerinimo modelių apžvalga, padaryta kiekvieno modelio alternatyvų analizė.

ALTERNATYVŲ ANALIZĖS PAVYZDYS

1. Veiksmai, kuriuos reikia atlikti įgyvendinant modelį

2. Esamų darbuotojų dalyvavimo aspektai

3. Modelio preferencinė analizė

3.1. Modelio pateikimo ir svarstymo kontekstinė analizė

3.2. Modelis turėtų būti pasirinktas, jeigu siekiama, jog:

3.3. Modelio trūkumai

Buvo išnagrinėti šie modeliai: poliklinikų privatizavimo, poliklinikų veiklos koncesijos, poliklinikų ūkio priežiūros koncesijos, poliklinikų veiklos ir ūkio priežiūros koncesijos modeliai.

- D. Investicijų poreikio analizė
 - 1. Investicijos, gerinančios statinių būklę.
 - 2. Investicijos informacinių technologijų įrangos atnaujinimui.
 - 3. Investicijos medicininės įrangos atnaujinimui
- E. Pasirenkamas konkretus modelis, analizuojama teisinė situacija (kliūtys įgyvendinti vieną ar kitą modelį).
- F. Vykdomi pasirinkto modelio įgyvendinimo darbai: rengiama konkursinė dokumentacija, sutartys.

Idealusis administracinio pobūdžio institucijos administracinių gebėjimų modelis rengiant viešosios infrastruktūros ar viešųjų paslaugų teikimo pagerinimo projektus

PASIRENGIMO ETAPAS

1. Viešosios infrastruktūros sukūrimo ar pagerinimo arba viešųjų paslaugų teikimo poreikio nustatymas.
2. Pirminis projekto sąnaudų paskaičiavimas.
3. Galimybių studijos atlikimas (pirkimas viešųjų pirkimų būdu), įskaitant investicijų išteklių analizę.
4. Komercinių prielaidų analizė (mokesčių, kitų pajamų) analizė, pajamų recipiento nustatymas (pagal tai taip pat bus sprendžiama, kuri įgyvendinimo modelį pasirinkti).
5. Statybų sąnaudų paskaičiavimas.

	2006	2007	2008
Veiksmas			
Žemės įsigijimai			
Tinklų (komunikacijų) perkėlimas			
Parengiamieji darbai			
Žemės darbai			
Elektros tiekimas			
Telekomunikacijos			
Aplinkos sutvarkymas			
Pasirengimas darbams			
Iš viso			

6. Veiklos sąnaudų paskaičiavimas (personalo, techninės priežiūros).
7. Projekto įgyvendinimo rizikos veiksnių analizė.
8. Finansinis ir ekonominis modeliavimas

Metai	2007
Numatoma infliacijos norma	
Išlaidos	
Kapitalo sąnaudos	
Žemės įsigijimai	
Tinklų (komunikacijų) perkėlimas	
Parengiamieji darbai	
Elektros tiekimas	
Telekomunikacijos	
Aplinkos sutvarkymas	
Pasirengimas darbams	
Palūkanų mokėjimai (numatoma 6,5% norma)	
Iš viso kapitalo sąnaudų	
Veiklos sąnaudos	
Personalo sąnaudos	
Techninės priežiūros sąnaudos	
Iš viso veiklos sąnaudų	

9. Projekto įgyvendinimo teisinių klausimų analizė
10. Projekto finansavimo alternatyvų analizė: galimybė gauti ES paramą, galimybė pasidalinti finansine našta su privačiu partneriu, valstybės garantijos, kitos finansinės institucijos, institucijos skolinimosi galimybės ir leistinumai.
11. Pasirenkamas projekto įgyvendinimo modelis.

ANKETA

Lietuva turi laikytis visų Europos Sąjungos aplinkos teisės aktų nuo įstojimo į ES dienos. Tuos reikalavimus, dėl kurių įgyvendinimo buvo nustatyti pareinamieji laikotarpiai Lietuva turi įgyvendinti iki tų laikotarpių pabaigos.

Iki 2009 m. liepos mėn. turi būti uždraustas atliekų šalinimas reikalavimų neatitinkančiuose sąvartynuose. Tačiau jau dabar aišku, jog ne visi regioniniai atliekų tvarkymo projektai bus įgyvendinti iki šio termino. Taip pat stringa projektų, susijusių su nuotekų valymo įrenginių statyba, įgyvendinimas.

Šios anketos tikslas yra išsiaiškinti gyventojų nuomonę apie priežastis, trukdančias sklandžiai įgyvendinti projektus, susijusius su ES teise. Taip pat siekiama išsiaiškinti, kokia apimtimi, gyventojų nuomone, projektų įgyvendinimo vėlavimą (trukdžius) lemia administracinių gebėjimų trūkumai bei tai, ar gyventojai žino, kas yra administraciniai gebėjimai.

Ši anketa yra anoniminė, visi duomenys bus panaudoti tik tyrimo tikslams.

Tinkamą atsakymą pažymėkite V arba įrašykite nurodytoje vietoje.

1. Lytis

- Vyras
- Moteris

2. Amžius

.....

3. Išsilavinimas

- Aukštasis
- Aukštesnysis
- Vidurinis

Kitas.....

4. Kokia, Jūsų nuomone, svarbiausia priežastis, dėl ko vėluoja projektų, susijusių su ES aplinkos teise, įgyvendinimas:

- Nepagrįsti projektų įgyvendinimo terminai
- Administracinių gebėjimų trūkumai
- Nuo institucijų nepriklausančios aplinkybės
- Gyventojų pasipriešinimas

Kita.....

5. Ar Jūsų manymu kyla reali grėsmė laiku neįgyvendinti ES aplinkos teisės aktų?

- Taip
- Ne

6. Ar žinote, kas yra administraciniai gebėjimai bei ar suprantate jų esmę?

- Taip
- Girdėjau (numanau)
- Ne

7. Pažymėkite tas aplinkybes, kurias laikote už ES aplinkos teisės aktų įgyvendinimą atsakingos institucijos administracinių gebėjimų trūkumu:

- Institucija nepateikia informacijos laiku
- Tinkamų darbo sąlygų institucijos darbuotojams nebuvimas
- Institucijos darbuotojai nespėja atlikti užduočių
- Žemės klausimų nesprendimas
- Teritorijų planavimo procedūrų ilgumas
- Institucijos ginčai su konkurso dalyviais teismuose dėl konkursų rezultatų

8. Ar Jums svarbu aplinkos kokybės gerinimas?

- Taip
- Ne

9. Ar Jums svarbu, kad būtų laiku įgyvendinami ES aplinkos teisės aktai?

Taip

Ne

10. Ar tikite, jog ES aplinkos teisės aktų įgyvendinimas gali atnešti materialinės naudos Lietuvai?

Taip

Ne

DĖKOJAME