MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS
POLITIKOS MOKSLŲ KATEDRA

MARTA ŠNEIDERYTĖ

LIETUVOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SISTEMOS REFORMAVIMAS, REMIANT IR FINANSUOJANT ES

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas
prof. dr. V. Paulikas

VILNIUS, 2010

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS

POLITIKOS MOKSLŲ KATEDRA

LIETUVOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SISTEMOS REFORMAVIMAS, REMIANT IR FINANSUOJANT ES

ES politikos ir administravimo magistro baigiamasis darbas

Studijų programa 621L23002

Vadovas

prof. dr. V. K. Paulikas

2010 12

Recenzentas

asist. A. Davidavičius

2010 12

Atliko

M. Šneiderytė

2010 11 26

VILNIUS, 2010

TURINYS

ĮVADAS 4
1. LIETUVOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SISTEMOS REFORMAVIMAS IKI LIETUVOS NARYSTĖS EUROPOS SĄJUNGOJE 6
1.1. Viešojo administravimo pokyčių kryptys ir etapai Lietuvoje, atgavus nepriklausomybę 6
1.1.1. Europos reikalų komiteto įtaka Lietuvos viešojo administravimo kaitai 11
1.1.2. Pirmieji viešojo administravimo modernizavimo žingsniai Lietuvoje 13
1.2. Veiklos rezultatų vertinimas 21
2. LIETUVOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SISTEMOS REFORMAVIMAS LIETUVAI TAPUS EUROPOS SĄJUNGOS NARE 25
2.1. Viešojo administravimo modernizavimo trajektorijos Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare 25
2.1.1. Priemonių planas, gerinantis viešojo administravimo kokybę Lietuvoje 31
2.1.2. Visuotinės kokybės vadybos taikymas Lietuvos viešajame administravime 36
2.1.3. Kokybės konferencijų įtaka Lietuvos viešojo administravimo efektyvumui 42
2.2. ES parama, tobulinant Lietuvos viešojo administravimo sektorių 44
2.2.1. 2007 - 2013 m. ES struktūrinė parama, tobulinant Lietuvos viešojo administravimo veiklą 44
2.2.2. Kokybiškas viešasis administravimas pagal ES kokybės standartą 50
3. LIETUVOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SISTEMOS REFORMAVIMAS, REMIANT IR FINANSUOJANT ES TYRIMAS 54
3.1. Tyrimo metodologija 54
3.2. Tyrimo rezultatų analizė 55
IŠVADOS IR SIŪLYMAI 65
ANOTACIJA LIETUVIŲ IR ANGLŲ KALBOMIS 72
SANTRAUKA LIETUVIŲ KALBA 74
SANTRAUKA ANGLŲ KALBA 75
PRIEDAI 77

ĮVADAS

Lietuvai, atgavus nepriklausomybę, iškilo būtinybė siekti efektyvaus ir kokybiško šalies valdymo. Šiuo laikotarpiu vyko sudėtingi politiniai, ekonominiai ir socialiniai pokyčiai. Jų metu viešojo administravimo gerinimas tapo ypač aktualus ir svarbus, kadangi tai buvo ir yra viena svarbiausių šalies valdymo modernizavimo grandžių.

Lietuva, perėjusi prie rinkos ekonomikos, tapo atvira valstybe, įtakojama pasaulinio ūkio ir pasaulinės visuomenės raidos tendencijų, diktuojančių valdymo pobūdį, valdymo sistemos tobulinimo kryptis ir tempus. Lietuvai, įsitraukus į derybas tapti pilnateisiu Europos Sąjungos subjektu, vienu iš pagrindinių tikslų tapo viešojo administravimo sistemos tobulinimas ir viešojo administravimo kokybės gerinimas. Lietuvoje atsiranda Europos dimensija, kuri tampa sprendimų, valstybės valdyme, paieškos ašimi, kadangi viešasis administravimas Lietuvoje turi būti grindžiamas bendrųjų modelių, besiformuojančių ES erdvėje, įgyvendinimu. Mūsų šaliai tapus Europos Sąjungos nare, viešojo administravimo tobulinimas tapo prioritetu kokybiškai integracijai tarptautinėje aplinkoje ir tolesnės sėkmingos Lietuvos visuomenės raidos garantu.

Nors per pastaruosius metus šioje srityje pasiekta nemažai, vis tik šiandien Lietuva vis dar susiduria su svarbiomis šalies valdymo problemomis, kurių svarbiausia – viešojo administravimo kokybės, efektyvumo, veiksmingumo, skaidrumo bei politinės atsakomybės stoka. Šį teiginį patvirtina daugelis autorių (Raipa A., Domarkas V., Nakrošis V., A., Melnikas B. ir kt.) bei jų atlikti tyrimai. Valstybės kontrolės auditoriai, atlikę 2009 metų viešojo administravimo auditą paskelbė, jog viešasis administravimas Lietuvoje yra iki šiol nesubalansuotas.

Lietuvos viešajam administravimui būtinas naujas požiūris, politiniai bei organizaciniai pokyčiai, kurių pagalba mūsų šalies administravimo sistema kokybiškai prisitaikytų prie sparčiai kintančios aplinkos. Europos Sąjungos institucijose plačiai kalbama apie kokybišką administravimą, efektyvų ir veiksmingą valstybės valdymą, o Lietuvoje tik pastaraisiais metais imtasi konkrečių veiksmų, tobulinančių šalies viešąjį administravimą.

Remiantis šiomis prielaidomis yra grindžiamas pasirinktos temos „Lietuvos viešojo administravimo sistemos reformavimas, remiant ir finansuojant ES“ aktualumas.

Tyrimo objektas – Lietuvos viešojo administravimo sistemos reformavimas iki narystės Europos Sąjungoje ir Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare.

Tikslas – išanalizuoti Lietuvos viešojo administravimo sistemos pokyčius ir nustatyti, kiek ši sistema pakito iki narystės Europos Sąjungoje ir Lietuvai tapus pilnateise Europos Sąjungos nare.

Darbo tikslui įgyvendinti išskiriami šie **uždaviniai**:

1. Apibrėžti viešojo administravimo, sistemos, reformos sąvokas;

2. Išanalizuoti Lietuvos viešojo administravimo reformavimo rezultatus iki narystės Europos Sąjungoje ir Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare;
3. Nustatyti kokią įtaką Europos Sąjunga turi Lietuvos viešojo administravimo kokybiškumui;
4. Atlikto tyrimo pagrindu įvertinti egzistuojančią realią praktinę viešojo administravimo padėtį Lietuvoje ir pateikti rekomendacijas dėl jos pakeitimų.

Hipotezė:

Lietuvos viešojo administravimo sistemos modernizavimo rezultatai iki šiol nėra adekvatūs Europos Sąjungos keliamiems kokybės reikalavimams viešojo administravimo sektoriui.

Tyrimo metodai:

Mokslinės literatūros duomenų analizė, teisės aktų ir kitų dokumentų analizė, lyginamoji analizė, statistinė duomenų analizė, turinio analizė, giluminis interviu, apibendrinimo metodu formuluosime pagrindinius darbo teiginius, išvadas ir siūlymus.

Pagrindinės sąvokos: viešasis administravimas, sistema, reforma.

1. LIETUVOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SISTEMOS REFORMAVIMAS IKI LIETUVOS NARYSTĖS EUROPOS SĄJUNGOJE

1.1. Viešojo administravimo pokyčių kryptys ir etapai Lietuvoje, atgavus nepriklausomybę

Viešojo administravimo sąvoka Lietuvoje pradėta vartoti po nepriklausomybės atgavimo, prasidėjus Lietuvos integracijos procesui dėl narystės Europos Sąjungoje. „Valstybinio valdymo“ sąvoka pakeičiama „viešojo administravimo“ sąvoka. Viešasis administravimas Lietuvoje dažniausiai apibūdinamas kaip „ (...) plati, įvairiapusė valdžios ir valdymo institucijų veikla, apimanti politiką, viešąsias programas bei projektus (...). Kitaip tariant, viešasis administravimas gali būti suprantamas kaip veikla, daugiau koncentruojama į planavimą, vadovavimą, koordinavimą, išteklių telkimą ir naudojimą, valdžios veiklos kontrolę.“ (Raipa A., 2004, p. 8). V. Nakrošis (2004) pateikia teisinį viešojo administracinio sąvokos apibrėžimą “Viešasis administravimas gali būti suprantamas kaip įvairių teisės aktų įgyvendinimas ar įgyvendinimo priežiūra ir vidaus teisės aktų laikymąsis. “ (p.11.). Analizuojant viešojo administravimo sąvoką, sudomino dviejų autorių Christopherio Pollitto ir Gearo Bouckaerto tiriamos sąvokos analizė. Autoriai viešąjį administravimą įvardina „dviejų krypčių gatve“. Anot Pollitto Ch. ir Bouckaerto G. (2003) „Viešasis administravimas (ne valdymas – atkreipkite dėmesį) yra šių sferų jungiamoji dalis. Tai „išeigos jungtis“ (t.y. ji skirta informacijai ir ištekliams iš valstybės į pilietinę visuomenę perduoti), ir „indėlio jungtis“ (kadangi ji perduoda pilietinės visuomenės veikėjų reikalavimus valstybei)“. (p. 26).

Viešąjį administravimą yra sunku vienareikšmiškai apibrėžti, kadangi jis apima platų subjektų ir veiklos spektrą. J. E. Lane‘as susistemino ir pateikė pagrindinius principus, apibūdinančius viešojo administravimo kaip sistemos ir kaip pačios veiklos esmę:

„1. Viešųjų institucijų uždavinius turi apibrėžti politikai, o vykdyti – administracijos darbuotojai, šitaip įgyvendinami racionalaus sprendimų priėmimo modelio reikalavimus.

2. Administravimas turi remtis rašytiniais dokumentais, kurių dėka įstaiga tampa šiuolaikinės valdžios šerdimi.

3. Viešojo sektoriaus uždaviniai formuojami ir vykdomi kaip nepertraukiamas, taisyklėmis apibrėžtas procesas.

4. Administravimo darbą reglamentuojančios taisyklės yra techninės arba teisinės. Abiem atvejais reikalinga tam tikra darbuotojų kvalifikacija.

5. Užduotys arba funkcijos skirstomos į funkcionaliai skirtingas sritis, kurių kiekvienai suteikta atitinkama valdžia ir sankcijos.

6. Ir pareigūnai, ir uždaviniai išdėstomi hierarchine tvarka, apibrėžiamos kontrolės bei apskundimo teisės. Jei visos kitos sąlygos vienodos, pirmenybė teikiama centralizavimui.

7. Organizacijos ištekliai yra visiškai atskirti nuo jos narių, kaip privačių asmenų, ištekliai.

8. Įstaigos vadovas negali naudoti savo įstaigos privatiems tikslams.

9. Kad įvykdytų įsipareigojimus, valstybės tarnautojai atlieka viešųjų interesų užduotis priklausomai nuo savo profesinio pasirengimo ar pareigos įsisąmoninimo.

10. Viešajame sektoriuje yra vienas vyraujantis interesas – visuomenės (viešasis) interesas, kuris nustato politikų bei administracijos darbuotojų asmeninių interesų įtakos ribas. " (Lane. J. E. , 2001, p. 12, 13).

Sistema (gr. *systema* – sandora, junginys) apibrėžiama kaip planingas, taisyklingas išdėstymas, sutvarkymas, organizacija, visuomeninė santvarka arba organizaciškai sujungtų ūkinių vienetų ir įstatymų visuma (Tarptautinis žodžių žodynas, 2008, p. 683). V. Vaitkevičiūtė (2007) sistemos sąvoką aiškina taip pat keliomis reikšmėmis. Sistema apibūdinama kaip reiškinių sąsaja, išskirianti juos iš aplinkos kaip vientisą, santykiškai savarankišką vienetą, arba, sistema – darinys sudarytas pagal tikslą, paskirtį, veikimą, nagrinėjamu požiūriu. V. Vaitkevičiūtės sudarytame tarptautinių žodžių žodyne sistema aiškinama ir kaip sudarymo principas, pvz. vienalytė sistema, hierarchiška sistema (p. 329). Paminėtieji sistemos sąvokos aiškinimai leidžia aiškiau suvokti viešojo administravimo sistemos pobūdį ir veikimo mechanizmą.

1999 m. birželio 17 – ąją dieną LR Seimas priėmė Viešojo administravimo įstatymą, kuris reglamentuoja viešojo administravimo pagrindus, apibrėžia viešojo administravimo subjektus, subjektų veiklos principus ir skelbia, jog viešasis administravimas Lietuvoje yra „(...) įstatymais ar kitais teisęs aktais reglamentuojama valstybės ir vietos savivaldos institucijų, kitų įstatymais įgaliotų subjektų vykdomoji veikla, skirta įstatymams, kitiems teisės aktams, vietos savivaldos institucijų sprendimams įgyvendinti, numatytoms viešosioms paslaugoms administruoti." (LR Viešojo administravimo įstatymas. 3.1.).

Viešojo administravimo apibrėžimas mums pasako jo vietą politiniame, ekonominiame ir socialiniame kontekste. Lietuvoje viešasis administravimas traktuojamas teisine prasme ir yra siejamas su vykdomąja valdžia bei jos sprendimų praktiniu įgyvendinimu.

Lietuvai, atgavus nepriklausomybę, ir ypatingai nuo 1997 m., Lietuvai pretenduojant tapti ES nare, prasideda viešojo administravimo kaita ir kokybiško šalies valdymo būdų paieška, trunkanti iki šiol. ES tapo pagrindine varomąja jėga, reformuojant šalies viešąjį administravimą. Tai buvo susiję ne tik su mūsų šalies pasirengimu taikyti ES teisės nuostatas, bet ir kitų narystės reikalavimų įgyvendinimu kaip stiprinti kovą su korupcija, gerinti administracinių teismų darbą, vidaus ir išorės auditą, kelti valstybės tarnybos profesionalumą. Visi šie reikalavimai yra vieni iš svarbiausių viešojo administravimo kokybės kriterijų. Pagrindiniai ir pirmieji tiek struktūriniai, tiek procesiniai pokyčiai

vyko viešojo administracijos organizacijose (Vyriausybės aparato ir ministerijų vidaus organizacijos reforma, teritorinė – administracinė reforma), veiklos valdyme (konsultavimasis su suinteresuotomis grupėmis, mezgasi strateginio planavimo pirmieji planai), valstybės tarnyboje (paskatinimai, nuobaudos, priėmimo į darbą tvarka, atlyginimai), valstybės finansų srityje (atsiranda išorės ir veiklos auditas, pradedamas finansinis valdymas, valdymo išlaidų mažinimas). Nuspręsta pakeisti Vyriausybės aparatą, tobulinti ministerinės organizacijas, norima priartinti viešąsias paslaugas arčiau piliečių, gilinama regionalizacija, vystoma savivalda, siekiant priartėti prie Europos vietos savivaldos chartijoje numatytų decentralizacijos standartų. Pradėtas teisinės sistemos tobulinimas, teisinių garantijų užtikrinimas piliečiams, kurie nesutiko su vyriausybių sprendimais. Šiais reformavimo žingsniais buvo norima pagerinti valstybės valdymą, žmonių gyvenimą ir priartinti valdžios sprendimus prie piliečių. Viešojo administravimo transformavimas siejamas su pasirengimu tapti ES nare. Pamažu tai tapo vienu svarbiausių Lietuvos strateginių tikslu.

Svarbią vietą viešojo administravimo reformavimo metu užėmė santykis su demokratinio valdymo dimensijomis. Lietuvoje, siekiant narystės ES, viešojo administravimo reformavimo procesas negalėjo būti suvokiamas be demokratinių vertybių. Reformavimas turėjo vykti ir vyko, remiantis tokiomis demokratinėmis kategorijomis kaip atsakingumas, atvirumas, atskaitomybė, valdžios padalijimu, piliečių dalyvavimas šalies valdyme.

Visus šiuos tuo metu vykusius procesus galime įvardinti kaip šiuolaikinės valstybės valdymo ir funkcijų nustatymu, viešojo administravimo teorijos plėtojimu ir valstybės valdymo modernizavimu. Lietuvoje nuo 1997 m. prasidėjo tvirtesnis, atsakingesnis ir rimčiau atrodantis demokratinių vertybių ir viešojo administravimo santykių įtvirtinimas, viešojo administravimo veiklos stebėsena, valstybės tarnautojų rengimas ir sisteminis mokymas. Viešojo administravimo reformavimas tapo nuoseklesnis, buvo pradedami rengti institucijų plėtros planai, kurie tapo stojimo į ES programos dalimi. Prireikė dar poros metų, jog Lietuvos viešojo administravimo reforma taptų savarankiška, turinti ir savų tikslų.

Žengti pirmieji drąsūs žingsniai, tobulinant Lietuvos viešojo administravimo sistemą, Lietuvos piliečiams nekėlė didelio pasitikėjimo viešosioms institucijomis. Vilmorus kasmet atlieka visuomenės pasitikėjimo valstybės institucijomis apklausas (žr. 4 priedą).

Mažą pasitikėjimą viešosioms įstaigomis lėmė gana žemo lygio viešųjų paslaugų teikimas, kadangi joms itin trūko efektyvumo ir skaidrumo. Kaip žinia, neefektyvios ir neskaidrios viešosios paslaugos, teikiamos visuomenei, riboja viešosios administracijos teisėtumą. Uždari pastarosios kanalai bei itin ribotas viešosios administracijos atsiskaitymas visuomenei buvo taip pat vienos iš pagrindinių priežasčių, lėmusių tokį visuomenės nepasitikėjimą. Šio nepasitikėjimo priežastis – didelis atotrūkis tarp vykdomosios politikos, viešojo administravimo sistemos uždarumo ir visuomenės lūkesčių.

1997 metais buvo numatyta įsteigti ir reorganizuoti vidaus audito tarnybas, tačiau šios nepradėjo veikti iki pat 2001 metų, o Valstybės kontrolė, atliekant išorinę biudžeto išlaidų valdymo kontrolę, apsiribojo finansiniu ir atitikimo auditu. Kitos viešosios institucijos ar net pavieniai asmenys kišosi į audito darbo planavimą. Šališkos grupės, kurios turėjo priėjimą prie vyriausybės, klestėjo visuomenės sąskaita. 2000 metais Pasaulio Bankas tyrė korupcijos lygį pokomunistinėse šalyse ir paskelbė jog „Lietuvoje mažiau paplitusi korupcija aukščiausiuose valdžios sluoksniuose, bet administracijos korupcijos lygis yra santykiškai aukštas lyginant su kitomis Rytų ir Vidurio Europos šalimis. “ [61]. „Transparency International“ valdybos pirmininkė H. Labelle pagrindinėmis korupcijos priežastimis išskiria žmogaus gobšumą ir galios siekį. (Korupcijos karma // Žurnalas IQ, 2010, Nr. Gegužė (02), p. 74).

Šis tyrimas parodė, jog Lietuvoje nebuvo išplėtota atsakomybė už finansinį valdymą ir administracinius veiksmus. Viso to priežastis buvo ministerinės atsakomybės doktrina, kuri pirmenybę teikė ne atskaitomybės kokybei ir veiksmingumui gerinti, bet dominavimui vykdomojoje valdžioje. Tačiau dėl artėjančios narystės ES ministerinės atsakomybės doktrina darėsi vis labiau nepriimtina ir netinkama plėtojant kokybišką viešąjį administravimą ir jo atskaitingumą visuomenei. Pradėta ieškoti viešojo administravimo atskaitomybės alternatyvių variantų. Pačios svarbiausios transformacijos įvyko vidaus ir išorinio audito (2002 m. priimtas naujas Valstybės kontrolės įstatymo pakeitimas, kuriame numatyta, jog Valstybės kontrolė yra Seimui kaip aukščiausiajai valstybinio audito institucijai), valstybės tarnautojų atsakomybės (2000 m. priimtas Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimas, kuriame sustiprinta valstybės tarnautojų atsakomybė ir patvirtinta tvarka dėl nuobaudų skyrimo), administracinių teismų (2000 m. Aukštesnysis administracinis teismas ir Lietuvos apeliacinio teismo Administracinių bylų skyrius sujungti į vieną Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą, o nuo 2001 m. pradeda veikti dviejų lygių administracinių teismų sistema – Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas ir apygardų administraciniai teismai), kovos su korupcija (kyšis tapo baudžiamąja veika) ir atskaitomybės piliečiams (1999 m. priimtame Viešojo administravimo įstatyme nustatytas santykis tarp piliečių ir viešojo administravimo įstaigų) srityse.

Lietuvos viešojo administravimo kokybiškumo integracijai trukdė pati šalies vykdomoji valdžia, kadangi nebuvo sutelkiamas dėmesys į būtinas reorganizuoti šalies valdymo sritis, o politinių partijų rinkiminėse programose nebuvo skiriama daug dėmesio kaip efektyviai ir veiksmingai transformuoti šalies viešąjį administravimą. Teigiamos įtakos neturėjo ir dažnai (keičiantis vyriausybėms) besikeičiantys valstybės tarnautojai arba tarnautojų kvalifikacijos stoka, kuri neleido efektyviai patarinėti vyriausybei administracinės reformos klausimais. Kadangi nebuvo stipraus, tiksliau, efektyvaus ir kokybiško, vadovavimo „iš viršaus į apačią“, administracinė reforma tapo priklausoma nuo viešojo administravimo įstaigų, kurios vykdė nenuoseklią ir vis skirtingą viešojo administravimo reformavimo politiką. Dar viena problema, trukdžiusi viešajam administravimui sparčiau reformuotis į

kokybiškai ir efektyviai veikiantį procesą, buvo nuolatinis teisės aktų koregavimas, atidėjimas ir blogas įgyvendinimas. 2001m. iš 357 teisės aktų, 52 nebuvo priimti. 2001 – 2003 m. iš 409 įgyvendintinų teisės aktų, 48 priemonės taip ir nebuvo įgyvendintinos. Ilgas derinimo procesas institucijose, neveiksmingas bendradarbiavimas tarp suinteresuotų grupių ir neišvystyta administracinių, politinių sprendimų poveikio vertinimo sistema – pagrindinės to meto sprendimų neįgyvendinimo priežastys. Nors ES teisės perkėlimas į Lietuvos teisinę sistemą, lyginant 2000 m. ir 2001 m., pagerėjo nuo 45 proc. iki 82 proc. [58]. Kita vertus, Seimo ir Vyriausybės darbotvarkės nuo 1990 m. iki 2000 m. buvo labai įtemptos ir sudėtingos, priimamų teisės aktų, Vyriausybės nutarimų skaičiumi dėl Lietuvos valstybės pereinamojo laikotarpio ir dėl narystės ES. (žr. 1 lent.).

1 lentelė. **Priimamų įstatymų ir Vyriausybės nutarimų skaičius 1990 – 2001 m.**

	1990 – 2000 m.	2000 m.	2001 m.
Priimti įstatymai	**3000**	**520**	**282**
Priimti Vyriausybės nutarimai	**14 000**	**1516**	**1400**

Galime daryti išvadas, jog mūsų aukščiausiosios politinės šalies valdymo institucijos nebuvo pajėgios visapusiškai kokybiškai dirbti: priimant įstatymus, nutarimus ir juos įgyvendinant. ES reguliacinių normų ir acquis perėmimas nėra pakankama sąlyga sėkmingai transformacijai. Būtina, jog naujieji teisės aktai, taisyklės būtų efektyviai įgyvendintinos, o tam būtina naujų normų aiškus supratimas. Esminės valdymo problemos išliko ir jos tapo vis aštresnės. Raišienė A. G. (2005), tyrinėdama viešąją politiką ir administravimą, įvardina neoliberalios ekonomikos modelį ir tam tikrus pasiekimus valstybės valdymo reformų srityse kaip vienus svarbiausių trukdžių, kurie stabdo tolimesnį šalies kokybišką valdymą ir reorganizavimą (p. 14).

Neigiamą atspalvį Vyriausybės ir Seimo darbui suteikė žiniasklaida ir suinteresuotos grupės, kadangi ypatingas dėmesys yra skiriamas viešosios politikos nesėkmėms, dėmesio neskiriant arba jo skiriant labai mažai, normaliai ir kasdienei politinių institucijų veiklai. Nuo nesėkmingos politinės veiklos įvaizdžio esame neatsiejami ir šią dieną. Kaip gyvenime taip ir politikoje reikėtų formuoti teigiamą visuomenės požiūrį. Kritika yra gerai, tačiau nuolatinės piktos ir dažnai nepagrįstos kalbos įkrauna politinius procesus neigiama energija. Viskas priklauso nuo žmogaus, juk jis „kuria“ politiką, jo veikla kuria išorinę, vidinę aplinką ir jos įtaką politikai.

Europos Komisija darė didelį spaudimą ir įtaką mūsų šalies administracinės reformos sprendimams, nors Europos Komisija negali primesti Lietuvai kaip tvarkyti šalies viešąjį administravimą. Jeigu ne Europos Komisijos įtaka ir Lietuvos prioritetas narystėje ES, dauguma reformų nebūtų taip greitai įgyvendintos. Lietuva buvo išskirta kaip valdymo reformų lyderė Vidurio

ir Rytų Europos regione dėl sukurto pažangaus strateginio planavimo ir itin greito ES teisės įgyvendimo proceso. Europos Komisija suvaidino lemiamą vaidmenį, reformuojant Lietuvos viešąjį administravimą link kokybiškesnio ir efektyvesnio šalies valdymo.

1.1.1. Europos reikalų komiteto įtaka Lietuvos viešojo administravimo kaitai

1995 m. kovo 15 d. Lietuvoje įkurtas Europos pakomitetis, kuris, negalėdamas užtikrinti efektyvaus ir kokybiško pasirengimo ES, reformuotas 1997 m. rugsėjo 18 d. į Europos reikalų komitetą (toliau Europos RK). Lietuvos silpnai išvystyta to meto užsienio politika buvo barjeras, sprendžiant svarbius Europos integracijos klausimus. Europos reikalų komitetas turėjo šį barjerą likviduoti ir užtikrinti sėkmingą Lietuvos integraciją į ES.

Europos RK turėjo savo veiklos kryptis: 1) pagal savo kompetenciją nagrinėti Seimo kompetencijai priklausančius svarbiausius Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje klausimus ir prireikus pareikšti dėl jų nuomonę; 2) padėti užtikrinti Lietuvos Respublikos suvereniteto ir narystės teisių bei pareigų Europos Sąjungoje įgyvendinimo parlamentinę kontrolę; 3) padėti užtikrinti deramą Lietuvos Respublikos interesų atstovavimą Europos Sąjungoje; 4) padėti Seimui vykdyti Vyriausybės ir kitų institucijų veiklos, susijusios su Europos Sąjungos klausimais, parlamentinę kontrolę; 5) prižiūrėti, kad įstatymų leidybos procedūros metu būtų laiku ir tinkamai priimami įstatymai, įgyvendinantys Europos Sąjungos teisės aktus; 6) koordinuoti Seimo komitetų ir komisijų veiklą svarstant Europos Sąjungos klausimus ir teikiant dėl jų išvadas; 7) pagal savo kompetenciją bendradarbiauti su Europos Parlamentu ir kitomis Europos Sąjungos institucijomis, taip pat su Europos Sąjungos valstybių narių ir kitų Europos valstybių nacionalinių parlamentų Europos reikalų komitetais; 8) atstovauti Seimui Europos reikalų komitetų konferencijoje (COSAC); 9) pagal savo kompetenciją dalyvauti Lietuvos pozicijos dėl pasiūlymų priimti Europos Sąjungos teisės aktus (kaip jie apibrėžti šio statuto 180^1 straipsnio 3 dalyje) rengimo ir vertinimo procese, prireikus teikti Seimo nuomonę Vyriausybei dėl šios pozicijos ir įvertinti pozicijos pateikimą Europos Sąjungos institucijose; 10) pagal savo kompetenciją nagrinėti kitus Europos Sąjungos dokumentus (kaip jie apibrėžti šio statuto 180^1 straipsnio 4 dalyje), prireikus teikti išvadas ir pasiūlymus dėl šių dokumentų; 11) pagal savo kompetenciją prireikus teikti išvadas Seimui, ar pasiūlymai priimti Europos Sąjungos teisės aktus (kaip jie apibrėžti šio statuto 180^1 straipsnio 3 dalyje) neprieštarauja subsidiarumo principui; 12) organizuoti diskusijas svarbiausiais Europos Sąjungos darbotvarkės klausimais Seimo plenariniame posėdyje, taip pat Europos savaites Seime; 13) atlikti kitas funkcijas, susijusias su Seimo ir visuomenės informavimu apie Europos Sąjungą. [57].

Europos reikalų komitetas pradėjo derybas dėl narystės Europos Sąjungoje, svarstė pasirengimo narystėje ES strategiją, derino Lietuvos Respublikos teisės aktus su ES teise, suderino Vyriausybės

nuostatas pasirengimo deryboms dėl narystės ES ir teikės pasiūlymus Lietuvos Vyriausybei. Svarbus žingsnis kelyje į Europos Sąjungą buvo padarytas kai 1998 m. vasario 1d. įsigaliojo Lietuvos pasirašyta Europos Asociacijos sutartis. Šia dieną Lietuvą tapo oficialia asocijuotąja Europos Sąjungos nare. Taigi Seimo reikalų komitetas atliko didelį ir svarbų darbą. Komiteto veiklą galime įvardinti kaip horizontalią ir itin plačios kompetencijos.

Europos reikalų komitetas išsprendė klausimą – problemą dėl parlamentinės kontrolės Lietuvoje: buvo pagerintas finansinių galimybių planavimas, harmonizuota Nacionalinė teisė su ES narystės kriterijais šalims kandidatėms, integruota Nacionalinė acquis priėmimo programa.

Nuo 1998 m. Europos reikalų komitetas ėmėsi Lietuvos visuomenės informavimo apie Europos Sąjungą. Šio informavimo tikslas buvo ne tik pateikti narystės privalumus Europos Sąjungoje, bet ir pasiruošti galimam referendumui šiuo klausimu. Lietuvos visuomenės informavimo apie ES strategijoje pateikti tokie pagrindiniai narystės privalumai kaip valstybės pažanga įvairiuose sektoriuose ES teikiamos finansinės paramos dėka, aukštesniu gyvenimo lygiu, atviresne visuomene, rinkos atsivėrimu. (Diskusija „Lietuvos visuomenės informavimas apie Europos Sąjungą“ // Seimo kronikos.-1998, Nr. 11(78), p. 318). Europos reikalų komitetas tapo šios strategijos pagrindine vykdytoja.

Tęsiant mintį apie Lietuvos pasirengimą tapti ES nare ir teikiamą finansavimą, reformuojant šalies valdymą, galime pacituoti vieną iš pastraipų iš Seimo veiklos ataskaitų, kurioje Europos komisijos Generalinis direktorius G. Crauseras pareiškė kad „Europos Komisija teigiamai įvertino Lietuvos pažangą, ruošiantis stojimui į ES ir tikisi tolesnio sėkmingo reformų vykdymo ypač atsakomybės paskirstymo tarp skirtingų valstybės valdymo lygmenų srityje.“ ((2001 m. rugsėjo 10 d. – 2002 m. sausio 25 d.) (2002 m. vasario 24 d. – 2002 m. kovo 7d. // III (rudens) sesijos ir neeilinių sesijų veiklos ataskaita). Efektyvus ir skaidrus valdymo ir lėšų paskirstymo mechanizmas yra vienas pagrindinių ES reikalavimų. Ryšium su tuo buvo pastebėta, kad svarbus vaidmuo organizacinės struktūros sukūrime turėtų atitekti Vidaus reikalų ministerijai. Kalbant apie regioninės politikos vykdymą, buvo ypatingai pabrėžta ES pozicija laikyti Lietuvą vienu regionu. Lietuva turi sukurti vieną nacionalinį socialinio-ekonominio vystymosi planą, kuriame būtų suderinti visų Lietuvos regionų (dalių) interesai ir poreikiai. Generalinis direktorius patikino, kad fondai neturėtų nei mažėti, nei didėti, kadangi tai yra tik įstojimo terminų pokytis, ir nėra didelio skirtumo, ar iš pradžių įstoja 6 šalys, o paskui dar 10, ar iš karto 10 šalių, bet vėliau. Taip pat buvo pasakyta, kad šalys-kandidatės per 3 metus turės padaryti tai, ką ES šalys padarė per 6-7 metus. Tuo tarpu šalių-kandidačių ekonominio išsivystymo lygis nesiekia vidutinio ES lygio. Atsižvelgiant į tai, būtų tikslinga rengti daugiau projektų, o ne programų. Savo ruožtu ES orientuosis struktūrinių fondų ir sanglaudos politikoje į busimas nares bei aktyviau su jomis bendradarbiaus, rengiant konferencijas, seminarus, įtraukiant jas į

sprendimų priėmimo procesą.“((2001 m. rugsėjo 10 d. – 2002 m. sausio 25 d.) (2002 m. vasario 24 d. – 2002 m. kovo 7d. // III (rudens) sesijos ir neeilinių sesijų veiklos ataskaita).

Nuo 1999 m. pradėta teikti ES struktūrinės paramos priemonės, siekiant užtikrinti kokybę viešajame šalies sektoriuje. Šia teikiama struktūrinių fondų parama galėjo pasinaudoti viešosios įstaigos, kurios siekė įdiegti kokybės standartus, kurie buvo būtini siekiant ES teisės aktuose numatytų reikalavimų ir kontrolės atitikimų.

2001 m. Lietuvos pasirengimas tapti ES nare buvo vertinamas itin gerai: modernizuotas šalies valdymas, tęsiamos reformos viešojo administravimo sektoriuje. Iki 2004 m. situacija mažai pasikeitė. Europos reikalų komitetas kartu su Seimu ir kitomis institucijomis tęsė derybas dėl narystės ir užtikrino, jog Lietuva bus demokratiška, teisinė valstybė, kurioje gyvuos stabilios institucijos, pertvarkomos administracinės struktūros, įgyvendinamos ES teisės normos, priimti ir įvykdyti įsipareigojimai politinės, ekonominės ir pinigų sąjungos, bus garantuojamos žmogaus teisės ir laisvės, pagarba kitataučiams, bus sukurta ir veikianti rinkos ekonomika, bus išlaikoma Europos Sąjungoje veikiantis rinkos jėgų spaudimas.

Apibendrinant galima teigti, jog Europos RK atliko nemažą ir svarbų darbą derybose dėl narystės ES. Rezultatas – 2004 m. gegužės 1 d. Lietuvos kaip pilnateisės ir visavertės narystės pradžia Europos Sąjungoje. Tapus šalimi nare, Europos Komitetas tęsia savo veiklą. Svarbu tampa įgyvendinti anksčiau paminėtus narystės įsipareigojimus, juos įgyvendinti efektyviai, siekiant kokybiškumo šalies valdyme pažangios visuomenės vystymosi ir skatinant pažangias reformas viešajame sektoriuje. Visa tai plačiau aptarsime tolesniuose darbo skyriuose.

1.1.2. Pirmieji viešojo administravimo modernizavimo žingsniai Lietuvoje

Modernizavimas (*pranc. moderniser, moderne*) sąvoka apibrėžiama kaip skonio, reikalavimų keitimas pagal šių dienų reikalavimus, senų įrengimų pakeitimas naujais, tobulesniais ir našesniais, atitikimas naujausių techninių laimėjimų (Tarptautinių žodžių žodynas, 2004, p. 1489).

Europos Sąjunga sudarė tarptautinę aplinką Lietuvos viešajam administravimui, kuris tapo tramplinu į viešojo valdymo modernizavimą. Kvietimą į Europos Sąjungą galime išskirti kaip naujo kokybiško etapo pradžią Lietuvos istorijoje. Europos Sąjungos institucijos ėmėsi instrumentų, populiarių Europos Sąjungoje, padedančių Lietuvai modernizuoti šalies viešąjį valdymą: mokslinių ir stiprinančių įgūdžių (buvo atliekami įvairūs tyrimai, tiek kokybiniai, tiek kiekybiniai Lietuvos viešajame sektoriuje derybose į ES metu), programinių (ES dotavimas Lietuvai, bendradarbiavimas įvairiose srityse nuo žemės ūkio iki teisnių aktų harmonizavimo), struktūrinių instrumentų (Lietuvos viešųjų įstaigų reorganizacijos, decentralizacijos procesas, ES reikalavimų Lietuvos viešajam administravimui integracijos procesas). ES plėtros komisaras G. Ferhoigenas apie ES asocijuotąsias

nares deklaravo, kad „(...) naujosios narės turės politinės valios integruotis į Europą, savo įstatymus derinti su ES teise, užtikrinti jų įgyvendinimą ir stiprinti administracinius gebėjimus.“ (Tarptautiniai ryšiai//Seimo kronikos, 2003, Nr. 14(254), p. 730).

Profesorius A. Raipa, straipsnyje apie viešosios politikos ir viešojo administravimo raidą, struktūrą ir sąveiką išskiria viešųjų institucijų pastangas, siekiant efektyvumo, viešųjų institucijų santykį su demokratinėmis vertybėmis ir tradicijomis, inovacijas, modernizavimą viešajame sektoriuje kaip esmines modernizuotinas administravimo plėtros kryptis. (Raipa A. Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika // Viešasis administravimas ir politika, 2002, Nr. 1, p. 14). J. E. Lane pateikia kitus tris pagrindinius ir svarbiausius viešojo sektoriaus reformos tikslus: efektyvumas, lygybė ir taupymas. (Lane J. E., 2001, p. 265).

Lietuva privalėjo ir privalo orientuotis į tarptautinį viešojo administravimo lygį ir jo veiklos mechanizmo suvokimą, jog viešasis administravimas yra priemonių visuma, organizuojant finansinius ir žmoniškuosius išteklius, įgyvendinant valstybės tikslus ir atsiliepiant į įvairių socialinių grupių interesus. Viešosios įstaigos turi būti lanksčios, sugebančios efektyviai planuoti bei vykdyti savo veiklą, drąsiai priimti sprendimus, sutelkti išteklius, kokybiškai naudoti, šiuo atveju, ES teikiamą paramą.

Globalizacijos procesas stipriai veikė Lietuvos viešojo administravimo reformavimą, kuris privalėjo atsižvelgti į globalaus valdymo keliamas sąlygas. Prof. V. Domarkas pabrėžia, jog tapo svarbu „ (...) nebekartoti praeities klaidų ir labiau akcentuoti valdymo, viešojo administravimo gebėjimų, žmoniškųjų išteklių vystymas.“. (Domarkas V., Masionytė R. Viešojo administravimo galimybės globalizacijos sąlygomis // Viešoji politika ir administravimas, 2005, Nr. 11, p. 4).

Kita Lietuvos viešojo administravimo modernizavimo prioritetinė kryptis buvo demokratijos principų efektyvus įtvirtinimas viešajame sektoriuje. Pilietinė visuomenė, nors ir pamažu, tačiau darėsi vis ryškesnė ir tvirtesnė. Valstybė, norėdama patenkinti visuomenės interesus, įtikti būsimam rinkėjui, pradėjo sudarinėti palankias sąlygas reikštis piliečio iniciatyvai, buvo galima pradėti dalyvauti įvairių, laisvai pasirenkamų, partijų veikloje, įstatymų leidimo ir vykdomosios valdžios struktūrose. Vis stipresnį patariamąjį balsą, valstybės valdymo ir modernizavimo srityje įgavo nevyriausybinės organizacijos, įvairios interesų grupės. Pilietinė visuomenė per savo organizacijų veiklą stengėsi įtvirtinti demokratines vertybes, tokias kaip slaptas balsavimas, valdžios veiksmų priėmimas arba ne.

Prof. A. Raipa (2004) teigia, kad *„(...) valdžios atstovai, dažnai nenoromis deleguodami piliečių asociacijoms dalį valdymo funkcijų, nenoromis gauna ir nemažą naudą – geresnį visuomenės problemų supratimą, galimybę daryti įtaką piliečių grupių veiklai, mažinti atsiradusią įtampą tarp interesų grupių, gerinti priimamų sprendimų kokybę, efektyvinti valstybės institucijų veiklą ir jos kontrolę bei veiklos vertinimą.* “ (p. 350).

Deja, bet Lietuvoje iki šiol pastebime tendenciją, jog vis dar išlikusi didelė įtampa tarp piliečių ir valdžios institucijų. Anot daugumos politologų taip yra todėl, jog Lietuvoje turime silpną pilietinę visuomenę, kadangi pastaroji beveik nesinaudoja savo teisėmis įsitraukti į sprendimų priėmimo procesą. Kita kliūtimi galime įvardinti silpnai veikiantį valdžios konsultavimosi su nevyriausybinėmis organizacijomis mechanizmą. Viešojo administravimo įstatyme numatyta pareiga tokioms konsultacijoms dėl administracinio reglamentavimo, tačiau nėra nurodyta įgyvendinimo būdų kaip tai padaryti. Šią įstatymo spragą galime įvardinti kaip rimtą ir svarbią kliūtį, siekant kokybiškesnio ir efektyvesnios šalies valdymo. Šią situaciją galime įvertinti dvejopai: kaip problemą, ties kuria reikia nuoširdžiai padirbėti, jog ji būtų išspręsta arba kaip į neišvengiamumą, esant demokratinei politinei sistemai. Dr. K. A. Stoškus teigia, jog pagrindinės problemos pilietinės visuomenės aktyvumo srityje yra valdžios atitrūkimas nuo visuomenės, didelis teisingumo deficitas, visuomenės pilietiškumo slopinimas, didelė emigracija į Vakarų šalis, etninių tradicijų nykimas, žmonių orumo nuosmukis. (Pilietinės visuomenės budinimas // Seimo kronikos, 2003, Nr. 7(247), p. 343).

Demokratinė politika, demokratiškos viešojo sektoriaus institucijos, demokratinis sprendimų formavimas ir priėmimas yra valstybinio politinio ir administracinio proceso legitimizmo šaltinis. Lietuva, atgavusi nepriklausomybę tapo jauna demokratine valstybe ir iškart pradėjo, neturint tvirtos socialinės bazės, kritinės masės ir pakankamo sukaupto kapitalo demokratinei pertvarkai pradėti, ekonominio, socialinio ir politinio šalies pertvarkymo. Šį procesą skatino antikomunizmo ir nepriklausomo šalies valdymo siekis.

Demokratizavimo procesui didelę įtaką darė viešojo administravimo subjektų veiklos skaidrumas, viešumas ir kaip jau minėta, atstovavimas piliečių interesams. Administravimo procedūrų kontrolė, biudžeto administravimas ir kontrolė, administracinių taisyklių nustatymas, demokratinių nuostatų viešajame sektoriuje stiprinimas sudarė prielaidas demokratijos normų įtvirtinimui Lietuvos viešajame sektoriuje. Viešojo administravimo uždaviniu tapo ne tik įsisavinti demokratines vertybes, demokratinius principus ir normas, bet juos skleisti ir įtvirtinti visuomenėje, plėsti demokratijos procesus įvairiose šalies organizacijose.

Lietuvos viešojo administravimo modernizuoti nebuvo įmanoma pradėti be viešųjų institucijų veiklos modernizavimo. Iškeltas klausimas ir pradėtas reformavimas valstybinių institucijų specializavimo, centralizavimo arba decentralizavimo, koordinavimo ir apimties srityse. „Pati viešosios institucijos veiklos esmė yra supratimas, kad su politikais, valdininkais ir specialistais, kaip su vykdytojais, sudaromos sutartys veikti atsižvelgiant į piliečių, kaip subjektų, interesus. “ (Lane J. E., 2001, p. 18).

Norint pradėti efektyvų darbą, turėjo būti aiškiai apibrėžti institucijų tikslai, funkcijos, veiklos koordinavimo lygiai, institucijų dydis ir skaičius. Šio darbo ėmėsi Saulėlydžio komisija, kai 2000 metais buvo reorganizuotos valstybinės institucijos. Centriniam valdymui priklausė Prezidento

institucija su jai pavaldžiomis įstaigomis, Vyriausybė, Vyriausybės kanceliarija, Ministro pirmininko aparatas, įvairios ministerinės įstaigos, tarnybos, Seimas ir jam pavaldžios įstaigos.

Iki Lietuvos narystės Europos Sąjungoje, pagrindinėmis problemomis Valstybės Auditas įvardino viešųjų įstaigų atskaitomybės klausimą, viešųjų įstaigų neefektyvų valdymą ir nepakankamą jų veiklos reglamentavimą, atskaitomybės už valstybės lėšų panaudojimo klausimą bei viešųjų įstaigų atliekamų funkcijų dubliavimąsi. (Vyriausybės 2004 metų Veiklos ataskaita // Seimo kronikos, 2005, Nr. 7(302), p. 564).

Dešimties apskričių valdymą vykdė apskričių viršininkai bei kitos įstaigos, pavaldžios vyriausybei. Savivaldybių skaičius, per 1999 – 2000 m. reformavimą padaugėjo nuo 56 iki 60 – ties. 1998 m. balandžio 7 d. Lietuvos Respublikos Seimas ketvirtosios sesijos metu balsų dauguma pritarė Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymo projektui, kuriame nustatytas mažesnis ministerijų skaičius ir patvirtinta nauja ministerijų valstybės sekretorių pareigybė. (Lietuvos Respublikos Seimo ketvirtoji sesija. Stenograma.- 1998, 14(177), 15(178) posėdžiai, Nr. 954, p. 19). Ministerijų skaičius sumažėjo nuo 19 iki 13 (1994 – 2001 m.). Reformuojant vietos savivaldą iki narystės Europos Sąjungoje, 1990 m. vasario 12 d. priimtas Vietos savivaldos pagrindų įstatymas transformavosi iki Vietos savivaldos įstatymo, priimto 1994 m. liepos 7 d. Sukurta grynoji proporcinė rinkimų sistema, įvedama savivaldybės administracijos pareigybė, politinės institucijos atskirtos nuo savivaldybės administracijos. Lietuvoje turime tarybos – magistrato savivaldybės modelį (renkamas meras, pavaduotoja ir valdyba iš tarybos narių). Ši viešojo administravimo sistemos dalis buvo reformuota kokybiškesnio vietos valdymo link, tik viešųjų ir privačiųjų interesų kovos iki šiol trukdo toliau tęsti decentralizavimo ir dekoncentravimo procesus dėl valstybės, vietos valdžios ir privataus sektoriaus viešųjų ir privačiųjų interesų kovos. Reformos procesą stabdo žmogaus finansinės naudos ir asmeninės įtakos siekimas.

Galime pastebėti, jog pasiruošimo ES narystei laikotarpiu, buvo labiau susitelkta į kokybiškesnį žmonių aptarnavimą (įvedami aptarnavimo standartai, „vieno langelio“ reforma) ir į efektyvesnį, skaidresnį paslaugų ir išteklių paskirstymą. ES dominuoja šeši principai, garantuojantys kokybišką aptarnavimą viešajame sektoriuje: standartai, informacija ir atvirumas, pasirinkimas ir konsultacijos, sąžiningumas ir naudingumas, lėšų ekonomija ir neteisingų veiksmų apskundimas. Lietuvos viešajame sektoriuje, aptarnaujant gyventojus, šie principai taip pat turėjo būti taikomi. Biurokratinis aparatas nors ir mažėjo, bet jo mechanizamas sunkiai derėjo su išvardintaisiais principais.

Viešosios įstaigos turėjo pradėti planuoti savo veiklą, kelti veiklos tikslus, darbo uždavinius. Kadangi planavimas yra viena svarbiausių veiklos sėkmės sąlygų, viešosios institucijos pradėjo kurti veiklos planus, programas ir strategijas. Tolimesnį viešųjų institucijų tobulėjimo procesą temdo jų pačių inertiškumas, kuris tampa organizacijos sustingimo priežastimi ir transformacijos proceso stagnacija. Viešųjų organizacijų inertiškumas pavojingas iniciatyvumui ir naujoviškam mąstymui. Tai

nereiškia, jog reformuojant Lietuvos viešąsias institucijas turėtume vadovautis "statyk – griauk" (pvz. apskričių administracijų reformavimas), tačiau privalu analizuoti išorinę ir vidinę aplinką, prie jos metamų iššūkių prisitaikyti ir, pasinaudojant gerosios patirties pavyzdžiais, siekti efektyvesnių institucijų veiklos rezultatų, reformuojant mūsų šalies viešąsias organizacijas.

Veiksmingesnių rezultatų, modernizuojant Lietuvos viešojo administravimo sistemą, sulauktume, jeigu priimtus sprendimus pilnai įgyvendintume, t.y. sprendimo įgyvendinimas atsispindėtų konkrečiuose rezultatuose. Įgyvendinimo procesas negali pasibaigti kalbomis arba nuolatinių tikslų pakeitimu naujais (pvz. Sveikatos apsaugos reforma, Darbo biržos veiklos reformavimas ir pan.). Pritartume J. E. Lane (2001) teiginiui, jog „kad ir kokiu būdu vyktų įgyvendinimas, visada galima aiškintis, kiek tikslai buvo įvykdyti ir kiek rezultatai yra nutolę nuo tikslų. '' (p. 161). Pagal šį įgyvendinimo vertinimo rodiklį, galime teigti, jog efektyvus viešasis administravimas yra efektyvus sprendimų įgyvendinimas. Niekada neturėsime idealaus sprendimų įgyvendinimo, kadangi šiame procese nuolat pasitaiko nemažai painiavos ir dviprasmiškumo, tačiau efektyvesnio darbo šioje srityje privalu siekti, norint turėti kokybišką viešąjį valdymą pagal Europietiškąją gero valdymo dimensiją, kur sprendimų įgyvendinimo procesas yra ypač svarbus.

Sėkmingas viešųjų institucijų darbas priklausė ir priklausys nuo valstybės tarnautojų kvalifikacijos, profesionalumo, turimų žinių ir kompetencijos kaip jas panaudoti. Norint reformą įgyvendinti reikėjo sukurti valstybės tarnautojų mokymo ir kvalifikacijos kėlimo strategiją. Tapo būtina kelti valstybės tarnautojų veiklos efektyvumą, norint turėti kokybišką viešąjį administravimą, kadangi netobula to meto įstatyminė bazė ir mokymo tvarka stabdė viešojo administravimo pažangą. 1997 m. Europos Komisija Lietuvos valstybės tarnybą apibūdino kaip nepakankamai profesionalią. Pasak V. Kašauskienės (2007), „Labai svarbus vaidmuo šioje procesų grandinėje priklausė valdininkijai, kuri buvo smarkiai išbujojusi ir menkai valdoma. Nepriklausomoje Lietuvoje valdininkija, galima sakyti, tapo privilegijuotąja „klase". Jai priklausė didesni atlyginimai, premijos ir kitos neįvardijamos privilegijos " (p. 37).

1999 m. liepos 8 d. priėmus Valstybės tarnybos įstatymą, Lietuvoje pradėta kurti karjeros tipo valstybės tarnyba apibūdinamas ir valstybės tarnautojų įvadinis ir kvalifikacijos tobulinimo mokymas (LR Valstybės tarnybos įstatymas, 45.), o lavinimo strategija numato spręsti valstybės problemas valstybiniu lygmeniu, pasitelkus aukščiausio rango valdininkus. ES ekspertai pateikė mūsų valstybei išvadas, kai buvo svarstytas Valstybės tarnautojų įstatymo projektas Lietuvoje, jog valstybės tarnybos reforma turi užtikrinti aukštą valstybės tarnautojų profesinio pasirengimo lygį, darbo kokybę, pareigūnų atsiskaitomumą, vadovų savarankiškumą, karjeros galimybę, profesionalios tarnybos tęstinumą, valstybinių institucijų politinį nešališkumą ir svarbiausia – padėti visuomenei atgauti pasitikėjimą savo reputaciją gerinančiomis valstybinėmis institucijomis. Valstybės tarnyba – labai svarbi valstybei funkcija. Pastebėjome, jog valstybės tarnautojų reforma nebūdavo reformos

darbotvarkių pirmosiose vietose. Ji ėjo iš paskos finansų valdymo, valdymo metodų naujovių ir pokyčių organizacinėse struktūrose. Anot viešojo administravimo sektoriaus tyrinėtojų, Ch. Pollitto ir G. Bouckaerto (2003), „Valstybės tarnyba (...) nėra tokia patraukli, kad sukeltų politinį interesą. Nors visi sutaria dėl būtinybės keistis, tačiau valstybės tarnybos nereformavimo padariniai neatrodo tokie rimti, kad reforma patektų į politinę programą.“ (p. 97). Nenuostabu, jog Lietuvos valstybės tarnybą nuo pat 1999 m. lydėjo itin didelė politizacija.

Modernizuojant viešąjį sektorių, svarbia sritimi tampa finansų valdymo sritis bei kokybiškas viešojo sektoriaus darbas, formuojant valstybės biudžetą. Negalime paneigti, jog didelę įtaką finansų valdymo reformavimui padarė Lietuvos vyriausybės siekis taupyti.

Finansų valdymo problemos buvo sprendžiamos vidaus ir išorinio audito reformavimu. Vidaus audito sistema pradėjo veikti nuo 2001 m., iki tol Valstybės kontrolės atliekama veikla buvo greičiau inspektavimas, bet ne auditas. Šią dieną mes turime tradicinį auditą, su veiklos ir vertinimo elementais kaip ir daugumoje ES šalių.

Nuo 1999 m. Vyriausybė Lietuvoje taikė „gaisrų gesinimo“ strategiją, kurios metu buvo bandoma gelbėti biudžetą, didinant mokesčius, akcizus, mažinant pensijas dirbantiesiems pensininkams ir pan., o išlaidas pradėta mažinti. Šalies ekonomikos lygį nuolat smukdė valstybės investavimo nepakankamumas. Nedidelės valstybės pajamos atsiliepė ne tik šalies ekonominei, bet ir socialiniai, politinei būklei. Atsižvelgiant į legalias mokesčių įstatymų „skyles“, ir po 1999 m. fiskalinės krizės Lietuvoje suprasta, jog biudžeto „išeigos“ procesas yra taip pat svarbus ir pereinama prie kitokio nacionalinio biudžeto formavimo: planavimo (trejiems metams), operatyvaus valdymo ir vertinimo. Finansų valdymas ir šalies biudžeto formavimas patobulėjo nuo Nepriklausomybės atgavimo iki šių dienų, tačiau šis procesas Lietuvoje, anot daugumos finansų analitikų, turės dar ilgai vystytis, kol transformuosis į kokybišką, profesionalų ir našų šalies finansų valdymą, kadangi dar vis pasitaiko atvejų, kai priimamos įvairios strategijos, programos, kurioms įgyvendinti numatytos lėšos nėra suderintos su biudžeto galimybėmis. Anot R. Vilpišausko (2009), „Lietuva vykdė nenuoseklią ekonominę politiką, prieštaraujančią šalies pinigų politikai ir jos siekiui atitikti konvergencijos kriterijus.“ (p. 11).

Analizuojant kritiškesnius pasisakymus apie reformuojamą viešojo sektoriaus valdymo tobulinimą, randame kitą tiesą. Lietuvoje, statančioje savo nepriklausomą, demokratinę ir teisinę valstybę, išryškėjo neatitikimai tarp sparčiai didėjančių reikalavimų viešojo sektoriaus modernizavimui ir ribotomis finansinėmis galimybėmis šiam sektoriui plėtoti. Nepakankamai dėmesio buvo skiriama informacinių technologijų spartesnei integracijai, o tai trukdė mūsų šalies bendrasis technologinis ir ekonominis atsilikimas nuo pažangos tempų kitose ES valstybėse narėse. Šį reiškinį galime įvardinti įvairiai – ir kaip nepakankamai kokybišką viešojo sektoriaus tobulinimą, ir kaip viešojo sektoriaus valdymo efektyvinimo stabdymą, ir kaip laiko stoką ar vis jaučiamus buvusios Sovietų Sąjungos

įtakos likučius, giliai įsišaknijusius Lietuvos įvairiuose pokomunistinės visuomenės sluoksniuose, kuri, manoma, turėjo greitai transformuotis į žinių visuomenę. Mūsų valstybei reikėjo išmokti racionalizuoti turimus išteklius, stengiantis patenkinti vis didėjančius viešųjų paslaugų kokybės poreikius.

Europos Sąjunga ir jos tarptautinė aplinka buvo pagrindiniai veikėjai lėmę naujas viešojo administravimo kryptis ir tendencijas Lietuvos viešajame sektoriuje. Pasak prof. B. Melniko ir A. Raipos (2004), nagrinėjusių viešojo administravimo tobulinimo procesą, „Pagrindinis tikslas būtų modernizuoti viešąjį sektorių adekvačiai normoms, standartams ir tradicijoms susiformavusioms, pasklidusioms ir realizuotoms pažangiausiose šalyse ir yra tiesiogiai orientuotos į informacinės visuomenės kūrimą bei į tolesnę raidą globalizacijos ir tarptautinės integracijos sąlygomis.“ (p. 309). ES skleidė kompleksines universalaus pobūdžio priemones, modernizuojančias viešąjį administravimą. Galime išskirti demokratiškumo, humanizmo nuostatų skleidimą Lietuvos viešajame sektoriuje, inovacijų skatinimą, sisteminį požiūrį į reformuojama viešąjį administravimą, tobulinimo procesus integruoti kuriant informacinę visuomenę.

Svarbiausia reikia išmokti pasisemti gerosios patirties, geriausius jos mechanizmus panaudojant efektyvinant savo šalies viešąjį administravimą, tačiau tai neturi tapti „visi tai daro, tad pabandykime ir mes“. Lietuva stengėsi išsaugoti savo kultūrinį viešojo administravimo identitetą, nuolat besiorientuodama į tarptautinį viešojo administravimo kaitos kontekstą. Moksliškai yra įrodyta, jog nepaisant globalizacijos įtakos, krizių atvejais valstybės yra linkusios taikyti savus metodus, nepaisydamos tarpvalstybinių susitarimų.

Apžvelgus savaitinio leidinio „Seimo kronika“ 1998 m., 2001 m. ir 2003 m. numerių turinius, galima teigti, jog kiekviename numeryje yra tiesiogiai paliečiama viešojo administravimo sistemos ir jos veiklos tobulinimą ir kokybės siekimo problema. Šią problemą siūloma spręsti įvairiais pateiktais komitetų pasiūlymais bei naujų įstatymų kūrimu arba esamų tobulinimu. „Seimo kronika“ leidiniuose 1998 m., 2001 m., 2003 m. pateikiami straipsniai apie Lietuvos visuomenės informavimą dėl Europos Sąjungos, ataskaitos iš įvairių valdininkų susitikimų su ES atstovais dėl narystės Europos Sąjungoje, diskusijų ištraukos kaip įtraukti Lietuvos visuomenę aktyviau dalyvauti valstybės valdyme, svarstymai dėl apskričių valdymo, valstybės politikų, valstybės tarnautojų etikos principų, vietos savivaldos plėtros klausimai, ir pan. Atlikus nurodytų metų „Seimo kronikos“ savaitinių numerių analizę, galime pastebėti, jog daugiausia, t.y. kiekviename numeryje, įvairių veiklos projektų ar įstatymų straipsnių pakeitimų siūlo Ekonomikos komitetas, Biudžeto ir finansų komitetas, Sveikatos reikalų komitetas, Valdymo reformų ir savivaldybių komitetas, Socialinių reikalų ir darbo komitetas, Teisės ir teisėtvarkos komitetas. Galime teigti, jog pagal šią atliktą turinio analizę, viešojo administravimo sistemos ir jos veiklos tobulinimas sulaukė nemažai dėmesio ir konkrečiai atliktų darbų valdžios sluoksniuose. Įstatymų straipsnių pakeitimais, projektų pateikimais buvo bandoma Lietuvos viešojo administravimo sistemą modernizuoti ir eiti kokybiško valstybės valdymo keliu.

Atlikus 1999 m. ir 2003 m. vieno iš didžiausių Lietuvoje savaitraščio „Lietuvos rytas“ turinio analizę, pateiksime visiškai kitokius rezultatus. Apie viešojo administravimo centrinius ir teritorinius subjektus, jų veiklą, valstybės tarnybą buvo rašoma beveik kas antrame numeryje. Padėtis viešojo administravimo sektoriuje pateikiama kaip „nepakankamai kokybiška“, „Lietuvai toli iki ES kokybės lygio“, daugelyje straipsnių nurodytomis temomis vyrauja žodis korupcija. Žiniasklaida piešia priešingą piešinį apie Lietuvos viešojo administravimo sistemą ir jos veiklą nei „Seimo kronikos“. Dauguma laikraščio „Lietuvos ryto“ apžvelgtų straipsnių taikliai pastebėdavo ir išskirdavo esmines to meto valdymo problemas (pvz. Savivaldos problemos Lietuvoje, valstybės tarnybos nepakankamas profesionalumas, didelis korupcijos lygis viešajame sektoriuje, viešųjų pirkimų skaidrumo klausimas ir pan.), tačiau valdžios neadekvataus pasmerkimo, manome, yra per daug. Lietuvos visuomenė turi turėti realią, bet ne hiperbolizuotą valstybės valdymo situaciją ir jos problemas.

Iki 2004 metų pagrindine viešojo administravimo sistemos reformavimo iniciatore išskiriama Europos Sąjunga dėl keliamų asocijuotoms šalims narėms reikalavimų valstybės kokybiškam valdymui. 1998 m. kovo 23 d. Bukarešte tuometinis Seimo Pirmininkas V. Landsbergis, susitikimo metu su Europos Parlamento Prezidentu J. M. Gil-Robles‘u, teigė „ypatingas dėmesys skirtas Valstybės valdymo reformai, kuria anksčiau rūpintasi per mažai, bet dabar ryžtingai vykdoma. Prisimenu susitikimus su ES vadovais ir Bendrijos pareigūnais, kuriuose girdėdavosi pabrėžiant, kad administravimo reformų srityje Lietuva **turi** padaryti **daug** daugiau.“ (Seimo Pirmininko prof. V. Landsbergio kalba Asocijuotųjų šalių parlamentų pirmininkų ir Europos Parlamento Prezidento susitikimo metu // Seimo kronikos, 1998, Nr. 9(76), p. 251, 252.). Pagrindiniais nuveiktais darbais, modernizuojant Lietuvos viešojo administravimo reformą įvardinta valdininkų įstatymo pakeitimas ir papildymas, valdymo decentralizavimo procesas, demokratijos mechanizmo diegimas šalies viešojo administravimo sektoriuje. Valstybės tarnybos, viešojo administravimo įstatymų tobulinimas, skundų ir pareiškimų svarstymo tvarka, valdininkų kompetencijos klausimas ir kova su korupcija viešajame sektoriuje įvardijami kaip artimiausios ateities prioritetiniai darbai, modernizuojant šalies viešojo administravimo sistemą bei jos veiklą. Prof. V. Landsbergis pabrėžė, jog reformavimas vyks pagal Europos Sąjungos Komijos numatytus veiklos prioritetus. (Seimo Pirmininko prof. V. Landsbergio kalba Asocijuotųjų šalių parlamentų pirmininkų ir Europos Parlamento Prezidento susitikimo metu // Seimo kronikos, 1998, Nr. 9(76), p. 251, 252).

Palyginimui apie nuveiktus darbus viešojo administrvimo srityje pacituosime dar vieną ištrauką iš diskusijos Seime apie viešąjį administravimą ir valstybės regioninę politiką, vykusią 1998 m. lapkričio mėnesį *„Vyriausybė dar lėtai vykdo savo programinius įsipareigojimus geriau sutvarkyti viešojo administravimo institucijas ir tų žinybų tarnybas. (...) Seimas skatina pirmenybę šioms viešojo administravimo ir valstybės regioninės politikos kryptims:*

(...) tobulinti valstybės viešąjį valdymą bei administravimą, valstybės ir kitų institucijų sąrangą, ypač jų veiksmingumą ir veiklos racionalumą.“ (Lietuvos Respublikos Seimo Rezoliucija // Diskusija dėl „Viešasis administravimas ir valstybės regioninė politika // Lietuvos Respublikos Seimo Rezoliucija // Seimo kronikos, 1998, Nr. 33(100), p. 1070).

2001 m. gegužės 5 d. Ekonomikos ir saugumo posėdis, kurio metu Lietuvos vyriausiasis derybininkas dėl narsytės Europos Sąjungoje, P. Auštrevičius, pateikė tokias išvadas apie tuometinę Lietuvos viešojo administravimo situaciją „ (...) pasiruošimas ES yra **administracinio pajėgumo** išbandymas, arba, kitais žodžiais tariant, iš esmės yra klausimas, ar šalis gali funkcionuoti kaip moderni demokratinė valstybė“. P. Auštrevičius deklaravo, kad pasiruošimas tapti ES nare išmokė strateginio planavimo ir vadovavimo principų, šiuolaikinio planavimo būdų, sudaryti veiksmų planus ilgesniam nei vidutinis laikotarpis. Pabrėžė, jog į valstybės tarnybą ateina žmonės, kuriems rūpi rezultatas, kurie yra linkę į bendradarbiavimą, o ne į formalų hierarchiškumą. (Europos komiteto prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės generalinio direktoriaus, Lietuvos vyriausiojo derybininko su ES Petro Auštrevičiaus pranešimas // Seimo kronikos, 2001, Nr. 17(191), p. 1201).

Apibendrinant išdėstytas mintis, galima teigti, jog Lietuvos viešojo administravimo sistemos reformavimo procesas, siekiant efektyvaus šalies valdymo, turi būti siejamas su netradiciniais ir inovatyviais metodais, transformacijos procesas turi būti kryptingas ir nuoseklus. ES narystės reikalavimai, derybų metu, labai prisidėjo prie inovacijų diegimo Lietuvos viešajame sektoriuje, o modernizavimo laikas buvo įspraustas į tam tikrus laiko rėmus – Lietuvos dideliu noru tapti ES pilnateise nare. Europos integracija, kokybiškesnis ir veiksmingesnis tarptautinis bendradarbiavimas buvo pagrindiniai katalizatoriai išjudinę Lietuvos viešojo administravimo tuometinę sistemą. Svarbus žingsnis buvo ir yra demokratinių vertybių ir normų diegimas ir įtvirtinimas šalies valdyme, piliečių įtraukimas į sprendimų priėmimo procesus bei dalyvavimą politinėje veikloje. Lietuvos valdžia suvokė, jog tolimesnis viešojo administravimo veiklos kokybės siekimas, po narystės Europos Sąjungoje, bus vis dar aktualus ir svarbus klausimas, taps svarbia praktinių ir mokslinių darbų kryptimi.

1.2. Veiklos rezultatų vertinimas

Veiklos rezultatų vertinimo sistemos atsirado JAV ir Jungtinėje Karalystėje, XIX a. antrojoje pusėje, o susidomėjimas viešojo sektoriaus veiklos vertinimu suklestėjo paskutinį šimtmečio ketvirtį. Vertinimas tapo ekstensyvesnis ir intensyvesnis, t.y. vertinimo sistema apėmė vis daugiau sričių ir vis daugiau valdymo funkcijų. Rezultato sąvoką galėtume vertinti pagal daugybę aspektų. Juolab, vertinant viešojo sektoriaus veiklos rezultatus, dažnai vyksta įvairios manipuliacijos, kadangi daug kas priklauso nuo to, kas užsakė rezultatus, kas juos vertina, kam jie reikalingi. Kadangi mes

tyrinėjame Lietuvos viešojo administravimo kokybės pokyčius, dėmesį skirsime rezultatams kaip viešojo administravimo proceso tobulinimui.

Lietuvoje galime pastebėti tendenciją, jog Vyriausybė garsiai ir noriai skelbia, kas yra daroma, ką ketinama daryti, tačiau nėra linkusi atsiskaityti, kaip paskelbti veiksmai vyksta ir kokie galutiniai veiklos rezultatai. Politologai, įvairių kitų sričių analitikai, pateikia savąsias interpretacijas, o eilinis valstybės pilietis tikrosios situacijos dažnai ir nebesužino. Tokiu būdu gimsta įvairiausios versijos ir ypač priešiškos kalbos apie vykdomą politiką Lietuvoje. Kaip teigiama knygos *„The organisation of hypocrisy: talk, decisions and actions in organisations“ vienas iš autorių „Politinė organizacija ypatingą reikšmę teikia tam, ką ji sako – žodžiu arba raštu. (...) Kalbėjimas, sprendimai ir rezultatai yra viena nuo kitos nepriklausomos priemonės, kurias naudoja politinės organizacijos, kad aplinka pripažintų jų legitimumą ir suteiktų paramą. (...) veidmainiavimas yra esminė elgesio politinėje organizacijoje savybė: kalbėti taip, kad būtų patenkinti vieni, nuspręsti taip, kad būtų patenkinti kiti, ir padaryti taip, kad būtų patenkinti treti.“* (Brunnson et.al. 1989, p. 26, 27).

Modernizuojant Lietuvos viešojo administravimo sektorių po Nepriklausomybės atgavimo, reformavimas vyko iš viršaus į apačią, steigiant naujas organizacijas, pvz. Europos reikalų komitetas, Saulėlydžio komisija ir įvairios kitos ministerinės įstaigos arba komitetai, komisijos. Tačiau reformos tęstinumas nebuvo išlaikytas, keičiantis valdžioms. Lietuvoje visuomet trūko ir trūksta vientisos, gerai apgalvotos į produktyvius veiklos rezultatus veiksmų linijos. Nuolatinis „statau - griaunu“ išvargino valstybės viešąjį sektorių ir visuomenę.

ES tampa tuo teigiamuoju herojumi, kuris priverčia mūsų šalies politikus imtis geriau apgalvotų veiksmų, sudaryti aiškias viešojo administravimo reformavimo programas ir strategijas (1997 m. sudaryta pirmoji Lietuvos viešojo administravimo reformos strategija, prasidėjus intensyvioms deryboms dėl narystės ES), tobulinant viešojo administravimo sektorių. Vyriausybės atstovai pradeda sudarinėti įvairius komitetus ir komisijas, kurios įsitraukė į tarptautines diskusijas dėl valdymo reformavimo ir nusprendė imtis naujovių, tobulinant šalies valdymą. Dauguma pokyčių vyko „iš viršaus“. Negalime paneigti, jog šios reformos dėka turime savo šalies viešojo administravimo sistemą, reformuoti administraciniai teismai, atsirado išorės, vidaus auditas, reformuota administracinė atskaitomybė, decentralizacijos procesas, pradėta kova su korupcija, atsirado etika valstybės tarnyboje, tarnybinės nuobaudos, atsakomybės stiprinimas viešajame sektoriuje, atsiranda strateginis planavimas viešojo administravimo įstaigose, kuriamos veiklos tobulinimo komisijos kaip Saulėlydžio komisija, politinės valdžios veiksmų viešinimas, ES paramos fondų įsisavinimas, tobulinant viešojo administravimo sistemą. Padaryta tikrai daug esminių šalies valdymui pertvarkų, tačiau susiskaldymas aukščiausiuose politiniuose sluoksniuose neleido efektyviai dirbti ir pasiekti kokybiškų veiklos rezultatų – reformų įvykdymų patikrinimas buvo nepatikimas ir labai silpnas. Vyko ir vyksta daug diskusijų apie viešojo administravimo reformas, jų būtinybę, padarytas klaidas,

tačiau pačių reformos veiksmų įgyvendinimas yra lėtas, stringantis procesas. Į klausimą, kodėl taip vyko ir kodėl taip vyksta iki šiol, pateiktume atsakymą – žmogus. Kadangi bendros vizijos neturėjimas ir jos siekimo nebuvimas, procesus darė nevienalyčius, lėtai slenkančius, be Europietiškos kokybės ženklo. Lietuvos politikų atsakomybės stoka, bendro tikslo siekimo nebuvimas labai daug prisidėjo prie to, kokią viešojo administravimo sistemą ir žmonių požiūrį į ją turime šiandieną. Biurokratinė viešojo administravimo našta buvo mažinama, buvo ir yra skatinimai taupyti, bet vėl gi tai vyksta paprasto žmogaus, eilinio piliečio ar, tikrąja to žodžio prasme, vargšo pensininko sąskaita. Atsitiktinai paklausinėjus kelių žmonių (25 – 65 m.) nuomonių, populiariausias atsakymas buvo „o kodėl jie (jie - įvardijami valdžios atstovai) nepradeda taupyti nuo savęs, kodėl jie negali parodyti pavyzdžio ir įžiebti tą pasitikėjimo ir vieningumo ugnelę visuomenėje“. Galvojant apie viešojo administravimo veiklos rezultatus, norėtume, jog jie vis daugiau atitiktų Lietuvos piliečių keliamus lūkesčius. Juolab, kad vienas iš svarbiausių Europos Sąjungos reikalavimų viešojo administravimo sektoriui – piliečių poreikių kokybiškas patenkinimas.

Modelis, kaip valdyti Lietuvos valstybę, tikrai yra, nors galbūt jis nėra idealus ir tikslus. Scenarijai kaip veikti ir ką daryti, nors ir neišbaigti, taip pat yra. Einamuosius rezultatus galime pastebėti ir mikro (valstybinės įstaigos, teikiančios tas pačias paslaugas, su mažesniu tarnautojų skaičiumi), ir makro (viešųjų išlaidų augimo sulėtinimas) lygmenimis. Po Nepriklausomybės atgavimo iki 2004 - ųjų metų svarbiausia buvo suformuoti valstybės valdymo aparatą, įveikti ekonominius sunkumus, vykdyti nepriklausomą šalies socialinę, kultūrinę, ekonominę politiką, vidaus ir užsienio politiką, integruotis į Europos Sąjungą ir NATO, plėtoti ir gerinti santykius su kaimyninėmis šalimis, patobulinta valdymo ir sprendimų procedūros sistema, biudžeto planavimas, biudžeto įeigų ir išeigų kontrolė, prasidėjo antrasis privatizacijos etapas. Probleminėmis sritimis išliko Lietuvos saugumo problema, kadangi Rusija vis dar siekė išlaikyti savo įtaką Baltijos regiono šalims, vyravo priimamų įstatymų netobulumas, įstatymų nesilaikymas, teisinių institucijų neveiksmingumas, didelis korupcijos laipsnis valdžios lygmenyje ir pamažu didėjantis piliečių politinis pasyvumas, kadangi nors ir susiformavo administracinis valdymas, nuolatinė politinės valdžios kaita nusmukdė žmonių pasitikėjimą valdžios institucijomis. Nors Lietuvai itin sunkiai sekėsi liberalizuoti ūkį ir pereiti į rinkos ekonomiką (1999 m. prasidėjusi infliacija), tačiau buvo sukurta veikianti ekonomikos sistema. Demografinės krizės problema, nedarbas, skurdas ir emigracijos problema buvo ir yra akcentuojamos iki ir po narystės Lietuvos Europos Sąjungoje.

Apibendrindami galime teigti, jog į viešojo administravimo reformavimo veiklos rezultatų vertinimą nebuvo rimtai žiūrima iki prasidėjusių derybų dėl narystės ES. Veiksmai nuo politikų retorikos nebuvo atskirti. Nors reformos viešajame administravime buvo vykdomos, bet jeigu būtume turėję stipriai, gerai veikiantį veiklos atskaitomybės procesą, būtume turėję kokybiškiau, greičiau ir rezultatyviau veikiančius viešojo administravimo tobulinimo procesus. Jeigu kalbame apie rezultatus

kaip proceso tobulinimą, kaip orientaciją į kokybišką veiklą, tai tobulinimai tampa ypač vertingais demokratinėje valstybėje, keičiant administracinę šalies kultūrą ir darant įtaką visai šalies valdymo struktūrai. Į klausimą, ar turėjome rezultatyvų viešąjį administravimą iki Lietuvos narystės Europos Sąjungoje, greičiausiai pateiktume daugiau neigiamą atsakymą, nei teigiamą, kadangi klaidos, trukdančios turėti kokybišką šalies valdymo sistemą yra grubios ir matomos, stabdančios pažangos procesą viešajame sektoriuje. Vertindami bendrą visos politinės veiklos rezultatyvumą po Nepriklausomybės atgavimo iki narystės Europos Sąjungoje, galime konstatuoti, jog nuveikta išties nemažai, sukurta Lietuvos politika, su sava kultūrine, socialine ir ekonomine politika, tačiau po 2004 m., t.y. Lietuvai tapus ES pilnateise nare, sukurtos viešojo administravimo sistemos nebeužtenka ir veiklos rezultatyvumas šalies viešajame administravime tampa svarbiu ir tobulintinu procesu.

2. LIETUVOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SISTEMOS REFORMAVIMAS LIETUVAI TAPUS SĄJUNGOS NARE

2.1. Viešojo administravimo modernizavimo trajektorijos Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare

Pirmojoje darbo dalyje išsiaiškinome viešojo administravimo sampratą, aptarėme Lietuvos viešojo administravimo būklę prieš tampant Europos Sąjungos nare, aptarėme kokybės pokyčius bei kliūtis, siekiant efektyvesnio šalies valdymo Lietuvoje. Šioje dalyje kalbėsime apie tolimesnius Lietuvos viešojo administravimo pokyčius Lietuvai tapus ir esant ES pilnateise nare. Patyrinėsime ir palyginsime kuo skiriasi Lietuvos viešojo administravimo kokybės transformacijos procesą prieš tampant ir jau esant ES nare. Prieš aptariant išvardintus klausimus, pirmiausia aptarsime reformos sąvoką.

Dar viena svarbia sąvoka šiame darbe tampa – **reforma**. Tarptautinių žodžių žodyne (2004) reforma (lot. *reformo* – pertvarkomas) apibrėžiama kaip pertvarkymas, pakeitimas, visuomeninio gyvenimo (valdymo formų, institutų, įstaigų) pertvarkymas, pakeitimas, nekeičiant esamos socialinės struktūros pagrindų. (p. 418). V. Vaitkevičiūtės sudarytame Tarptautinių žodžių žodyne (2000) reforma apibūdinama kaip radikalus visuomeninio gyvenimo pertvarkymas, pakeitimas, nekeičiant esamos socialinės struktūros pagrindų (p. 392). Ch. Pollitas ir G. Bouckaertas (2003) teigia, jog „reforma yra daugiaprasmis žodis tuo požiūriu, kad reiškia ne tik pokytį, bet ir (stipriai) *gerą* pokytį – sąmoningą judėjimą iš nelabai pageidaujamos (buvusios) padėties į labiau pageidaujamą (būsimą) padėtį. (...) Jis nurodo n e visišką inovaciją, bet pertvarkymą to, kas jau yra (reformą).“ (p. 81).

Reformos sąvoką galime pabandyti pavaizduoti schematiškai (žr. 1 pav.).

Šaltinis: sudaryta pagal Pollit Ch, Bouckaert G, 2003

1 pav. **Reformos sąvoka**

Lietuvai, tapus pilnateisiu ES subjektu, viešojo administravimo tobulinimo pagrindiniu tikslu išlieka viešojo sektoriaus modernizavimas ir kokybės gerinimas, atsižvelgiant į normas, standartus,

kuriuos kelia ES. Lietuvos viešojo administravimo tobulinimo darbai orientuojami į informacinės visuomenės kūrimą tarptautinės tolimesnės integracijos sąlygomis. „Tik skatindami informacinės visuomenės plėtros procesą mūsų šalyje, galime sudaryti sąlygas Lietuvos gyventojams greičiau integruotis į pasaulio informacinę visuomenę bei išnaudoti jos teikiamas galimybes. “ (Apie Lietuvos nacionalinės informacinės visuomenės plėtros strategiją // Seimo kronikos, 2001, Nr. 3(177), p. 168).

Šiandieninėje Lietuvoje turime subalansuotą viešojo administravimo sistemą. Yra apibrėžti Lietuvos viešojo administravimo principai, veiklos prioritetai. Deja, įvairūs politologų pranešimai, analizės, prognozės apie mūsų šalies valdymą leidžia suabejoti viešojo administravimo kokybiškumu. Lietuvai, tapus ES nare, vis svarbesni tampa ne kiekybiškumo, tačiau kokybiškumo rodikliai Lietuvos viešajame sektoriuje. Nenorime apsiriboti tik sistemos kritikavimu, kurio šiai dienai yra daug ir visur. Pabandykime apžvelgti, kokie naudingi ir svarbūs žingsniai žengti transformuojant Lietuvos viešąjį administravimą kokybiško valdymo link.

Turime pilnai suformuotą ir veikiančią viešojo administravimo sistemą, sudarytą iš valstybinio administravimo centrinių ir teritorinių subjektų (valstybinės institucijos, įstaigos, tarnybos, tarnautojai), savivaldybių administravimo subjektų (savivaldybės taryba, savivaldybės kontrolierius, valdyba, savivaldybių tarnautojai, savivaldybėms pavaldžios įstaigos) ir kitų administravimo subjektų (viešosios įstaigos). Viešojo administravimo sistema veikia pagal įstatymo viršenybės, objektyvumo, proporcionalumo, nepiktnaudžiavimo valdžia ir tarnybinio bendradarbiavimo principus. Viešajame administravime veikiama, remiantis politiniu, vadybiniu ir teisiniu metodais, skelbiant lygybės idėją ir laisvę pozityviai veikti. Turime apibrėžtas sąvokas, iškeltus principus, veiklos vertybes. Kitas klausimas yra, kaip visa tai transformuojasi į realius veiksmus.

2004 m. balandžio 28 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė, remiama Europos Sąjungos, nutaria patvirtinti Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategiją ir paveda sudaryti Komisiją strategijos planui įgyvendinti. Turėti tokį dokumentą nulėmė būtinybė įgyvendinti ilgalaikę Valstybės raidos strategiją, poreikis didinti valstybės valdymo efektyvumą, gerinti viešųjų paslaugų kokybę ir kuo efektyviau spręsti kylančias viešąsias asmenų problemas. Nemažiau svarbiais kriterijais, priimant šia strategiją tampa būtinybė Lietuvoje turėti ir plėtoti informacinę ir žinių visuomenę.

Lietuvos viešojo administravimo sistema mažais žingsneliais vedama į priekį naujos kokybės, naujo kokybiško šalies valdymo link. Be abejo, buvo kliūčių ir bus, tačiau jos tampa neišvengiamomis, kuriant savo nepriklausomos šalies nepriklausomą valdymo sistemą. Su kliūtimis, keliant šalies viešojo administravimo kokybės reitingus, susiduriame ypač skaudžiai šiomis dienomis. Atlikus 2009 m. laikraščio „Lietuvos rytas“ turinio analizę, galime teigti, kad pagrindine problema viešojo administravimo sistemoje įvardijama korupcija ir neskaidrūs viešieji pirkimai. Šios problemos paliečiamos kiekviename šeštadieniniame laikraščio numeryje. Leidinio „Seimo kronikos“ numeriuose, leistuose 2005 m., 2007 m. ir 2009 m. kiekviename numeryje pateikiama informacija kaip

siekiama finansinio skaidrumo viešojo administravimo sektoriuje, keičiant įstatymus. Galime padaryti išvadą, jog kalbų lygmenyje darbų vis dar daugiau nei rezultatyvaus darbo, reformuojant problemiškiausias Lietuvos viešojo administravimo sistemos sritis. „Seimo kronikos“ numeriuose daugiausia informacijos pateikiama apie valstybės tarnybos reformavimą, vietos savivaldos reformavimą, valstybės ir savivaldybių finansų valdymo klausimus, medžiaga iš įvairių susitikimų su ES institucijų vadovais. Kiekviename leidinio numeryje yra tiesiogiai paliečiamas viešojo administravimo sistemos veiklos tobulinimo klausimas. Tuometinę situaciją, kalbame apie laikotarpį nuo tapimo Europos Sąjungos nare iki 2009 m., apibūdina citata *„Šiuo metu Vidaus reikalų ministerija rengia įvairias strategijas, koncepcijas, analizes, tyrimus – tai yra parengiamuosius darbus Vyriausybės programai įgyvendinti. Ministerijos atstovai supažindino su konkrečiais darbais, kurie atliekami viešojo administravimo, valstybės tarnybos, administracinės teritorinės reformos ir vietos savivaldos klausimais (tiesioginiai merų rinkimai, mero statuso ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemos keitimas). Posėdžio metu paaiškėjo, kad minėtais klausimais reikia politinių diskusijų ir sprendimų.“* (Vidaus reikalų ministerijos informacija apie artimiausius planus ir konkrečius darbus įgyvendinant Vyriausybės programą // Seimo kronikos, 2009, Nr. 3(358), p.30).

Tęsiant mintį apie Lietuvos viešojo administravimo kokybės transformacijas, jau tapus ES nare, svarbiu žingsniu tapo Bendradarbiavimo viešojo administravimo srityje vidutinės trukmės 2004 – 2005 metų programa, kuri buvo patvirtinta Europos ministrų, atsakingų už šalių narių viešąjį valdymą, 2003 metais gruodžio 1 – ąją. Šioje strategijoje išskiriamos kelios labiausiai tobulintinos sritys, siekiant kokybiško šalies administravimo:

- ✓ geresnis šalies valdymas;
- ✓ žmogiškųjų išteklių valdymas;
- ✓ naujovių diegimas, teikiant viešąsias paslaugas;
- ✓ elektroninės valdžios suformavimas ir integracija viešojo administravimo sektoriuje.

Šios išskirtos tobulintinos viešojo administravimo sritys yra prioritetinės ES vakarų šalims narėms, tobulinant šalies valdymą. Kalbant apie Lietuvą ir vis dar besiformuojantį mūsų šalies viešąjį administravimą, norėtųsi, jog šios prioritetinės tobulintos sritys būtų detalizuotos ir išskirtos į mažesnes tobulintinas sritis. Labai lengva pakartoti ES programų turinį, tačiau sukurti savo šaliai ir aktualioms problemoms spręsti adekvačius veiklos planus, valdininkams sudėtingai sekasi, kadangi šie planai dažniausiai užsilieka įvairiose veiklos tobulinimo grupėse ir komisijose iki tol, kol planai pamirštami. Autentiškų, kokybiškų programų, ilgalaikių ir trumpalaikių strategijų, kaip kelti Lietuvos viešojo administravimo efektyvumą ir veiksmingumą, pasigendame. Šį aspektą išskirtume kaip vieną iš problemų, siekiant kokybiško viešojo administravimo, tai yra, kokybiško šalies valdymo. Beatodairiškas ir visapusiškas lygiavimasis į ES didžiąsias ir galingąsias valstybes yra puiki pozicija, tačiau ne visuomet teisinga ir reikalinga mūsų mažajai ir dar tik besiformuojančiai valstybei. Reikia

ieškoti savų efektyvių savoms problemoms sprendimo būdų, kurie ne išspręstų egzistuojančias problemas šalies viešajame sektoriuje, bet ir keltų jo kokybę. Juolab, jog rengiant Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategiją, buvo išanalizuotos visos viešojo sektoriaus stiprybės, silpnybės, grėsmės ir galimybės. Konkrečių, labiau detalizuotų ir, svarbiausia, kokybiškų autentiškų priemonių ir sprendimo būdų neturėjimą išskirtume kaip silpnąja mūsų šalies strateginio valdymo pusę. Kita silpnoji pusė, siekiant tęstinumo tobulinant šalies viešąjį sektorių, yra tai, jog nuo pat pradžių buvo itin mažai dėmesio skiriama strateginių tikslų ir uždavinių įgyvendinimui ir rezultatų vertinimui, analizei ir išvadų parengimui bei praktiniui jų įgyvendinimui. Norint turėti ne tik veikiančią, bet gerai veikiančią viešojo administravimo sistemą, reikia darbų vientisumo ir tęstinumo, valstybinių institucijų darnumo, siekiant kokybiško darbų atlikimo.

Norint darbus atlikti kokybiškai, aktualiu klausimu vėl tapo valstybės tarnautojų profesionalumo lygis. Pagal 2003 – 2005 metais ES PHARE projektą „Valstybės tarnybos valdymo tobulinimas“ buvo didinami valstybės tarnautojų administraciniai gebėjimai, o iki 2006 metų Vyriausybė iškėlė strateginį tikslą – parengti valstybės tarnautojus dirbti ES sąlygomis. Sukurta valstybės tarnybos valdymo informacinė sistema, kuri leidžia aprūpinti valstybės institucijas reikalinga jų veiklai informacija. Taigi narystė ES Lietuvai ne tik suteikė progą pasinaudoti struktūrinių paramų lėšomis, stiprinti tarnautojų administracinius gebėjimus bei siekti naujos organizacinės elgsenos, bet ir iškėlė būtinybę suformuoti naują kokybę Lietuvos valstybės tarnyboje. S. Pivoras pateikia kitokį požiūrį į reformuojamą valstybės tarnybą Lietuvoje straipsnyje „Triukšmas dėl valstybės tarnybos“. Pasak S. Pivoro (2010), esmingesnės pertvarkos valstybės tarnyboje yra tik esamų teisės aktų pakeitimai, o nauji, planuojami teisės aktai bus pradėti įgyvendinti ne anksčiau kaip 2011 m., o rezultatų galime laukti ne anksčiau kaip 2012 m. Tuomet bus nauji rinkimai į Seimą ir naujų pokyčių galime ir nesulaukti.

2010 spalio 26 d. Vidaus reikalų ministerija pateikė Valstybės tarnautojų įstatymo projektą, kuris įnešė daug ir įvairių diskusijų. Pateiktu projektu siūloma nustatyti valstybės tarnautojų atsakomybes, apibrėžti nepriekaištingą reputaciją, griežtinti valstybės tarnautojo statusą (pvz. jei tarnautojas padarė šiurkštų nusižengimą kaip korupcinė veikla tarnyboje arba pan., netektų teisės dirbti valstybės tarnyboje tris metus), sukurti paprastesnį atleidimo iš darbo mechanizmą, riboti ir rotuoti vadovų kadencijas, t.y. siūloma maksimali ketverių metų vadovo kadencija, panaikinti valstybės tarnautojų rezervą, jog pastarieji gautų darbo vietą tik per skaidrius konkursus, priedą prie atlyginimo, t.y. 10 - 20 proc., skirti kartą metuose ir tik už „labai gerus“ veiklos rezultatus, mažinti valstybės tarnautojų skaičių. Valstybės tarnybos reforma siekiama sutaupyti valstybės ir savivaldybių lėšas, panaikinti valdininkų kastą. Įstatymo projektu siūloma, jog valstybės tarnautojo statusą turėtų tik tie tarnautojai, kurie atlieka viešojo administravimo funkcijas. Vidaus reikalų ministras R. Palaitis teigė „ (...) Valstybės tarnautojų įstatymo projektą galima vadinti ambicingu ar net revoliuciniu – jis iš esmės keičia kai kurias nuostatas (...). Esame įsitikinę, kad pradėjus taikyti šio įstatymo nuostatas, sumažėtų

valstybės tarnautojų skaičius, sumažėtų ir tarnybos kaštai. Naujasis įstatymas leis lanksčiau ir efektyviau didinti valstybės tarnybos kokybę. ‘‘[68].

Po truputį gerindami viešojo administravimo sektoriaus darbus, keldami valstybės tarnautojų profesionalumą, skatindami valstybinių institucijų bendradarbiavimą, keldami viešųjų paslaugų kokybę, priėjome prie kokybiškesnio šalies valdymo. Lietuvos viešajame administravime pradėti naudoti kokybės vadybos metodai, kurie turėjo nemažai naudos viešojo sektoriaus kokybės transformacijoms, kylant aukštyn kokybiškesnio valdymo skalėje. ES šalyse narėse naudojami tokie kokybės vadybos metodai kaip EQFM – European Quality Foundation Model (Europos kokybės valdymo modelis), CAF – Common Assessment Framework (Bendro įvertinimo sistemos modelis) ir kt. pradėti taikyti ir mūsų šalies viešojo administravimo sektoriuje.

Kalbant apie kitus pokyčius viešojo administravimo sektoriuje, būtina paminėti centrinio bei regioninio valdymo pokyčius – dekoncentravimą ir decentralizavimą ir teritorinio valdymo optimizavimą. Lietuva, po Nepriklausomybės atgavimo, naudojo standartinį viešojo administravimo modelį, kai pirmenybė teikiama buvo hierarchijai ir centralizavimui. Prasidėjus deryboms dėl narystės ES, buvo įvykdytas funkcijų perskirstymas centriniu, teritoriniu, vietos savivaldos lygiais, kurie turėjo užtikrinti geresnio centrinio valdymo, apskričių ir savivaldybių institucijų ryšius. Funkcijų perskirstymas įvyko visuomenės sveikatos priežiūros, švietimo, kultūros, socialinių paslaugų organizavimo, valstybinės žemės tvarkymo srityse, suteikiant daugiau teisinių ir finansinių galių savivaldybėms. Decentralizavimo procesas sustiprino vietos savivaldos institucijas. Buvo siekiama plėtojant vietos savivaldą, sukurti veiksmingą visos šalies valdymą. Pasak J. E Lane (2001), „Decentralizavimas apėmė ir unitarines valstybes, ir federalines, - tai buvo atsakas į reikalavimą padidinti efektyvumą ir teisėtumą.“ (p. 222). Šią dieną būtina suvokti, jog decentralizuota struktūra yra daug efektyvesnė už centralizuotą struktūrą dėl padidėjusio viešojo administravimo lankstumo, vietinių iniciatyvų ir adaptyvumo.

Po 2010 m. liepos 1 d. apskričių valdymo reformos nebeliko apskričių viršininkų administracijų ir pačių viršininkų. Teritorines funkcijas perėmė Regioninės plėtros tarybos. 10 apskričių viršininkų funkcijų perduota vietos savivaldoms ir 20 funkcijų perduota centrinėms valstybės institucijoms, o 58 funkcijos (daugiausia besidubliuojančios funkcijos) panaikintos. Vyriausybės atstovai apskrityse dirba ir toliau. Pasak Vidaus reikalų ministro R. Palaičio „ Jie yra tik Vyriausybės atstovai apskrityse, o ne jų vadovai. Šių atstovų darbas – prižiūrėti atitinkamos apskrities savivaldybių priimamus sprendimus, nagrinėti, ar jie nepažeidžia galiojančių įstatymų ir Vyriausybės nutarimų.“ [56]. Apskritys išliko, kadangi Lietuva šiuo metu nėra finansiškai pajėgi jas panaikinti. Reformuojant apskričių valdymą buvo atsižvelgta į ES reikalavimus, pagal juos apskritis yra statistinis teritorinis padalinys. Jei Lietuvos valdžia būtų nusprendusi panaikinti apskritis, būtų turėjusi naują šalies teritorinį padalijimą derinti su ES institucijomis. ES struktūrinės paramos padalijimo mechanizmas kai europietiškuosius pinigus

skirsto Regioninės plėtros tarybos, Lietuvoje taip pat stabdė apskričių valdymo reformą. Iki 2012 m. apskritys Lietuvoje išliks, tik po 2012 m. Vyriausybė svarstys, ar nereikėtų Lietuvos padalinti į stambesnius regionus. Ši reforma, pasak Vidaus reikalų ministro R. Palaičio, turėtų padėti sutaupyti valstybei lėšų. „Daugiausia bus sutaupyta atlyginimų fondų, taip pat administracinių, organizacinių lėšų. (...) Preliminariais skaičiavimais, gali būti sutaupyta apie 45 – 50 mln. kasmet.“ [56].

Viešojo administravimo tolimesnis modernizavimas buvo neįsivaizduojamas be naujųjų informacinių technologijų. Narystė ES įpareigojo Lietuvą parengti ir kokybiškai įgyvendinti administravimo informacinės sistemos projektą, prieš tai detaliai išanalizavus administracinės veiklos procesus ir parinkus tikslingas informacines technologijas atitinkamoms veikloms. Taigi viešosios paslaugos pradėtos teikti naudojant informacines technologijas ir moderniąsias komunikacijas. Valstybinėse institucijose naudojamos įvairios interaktyvios programos, sukurtos bendros su įvairiomis šalimis duomenų bazės, bendrai naudojamų dokumentų elektroniniai fondai. Skirtingų šalių darbuotojai gali kuo puikiausiai bendradarbiauti ir keistis informacija tą pačią minutę elektroninių laiškų pagalba, naudoti telekonferencijas. N. Thom ir A. Ritz (2004) informacinių technologijų sistemų pagrindas yra grupinės infrastruktūros. Grupinė infrastruktūra skirta organizuoti bendram grupės žmonių darbui organizacijoje, o pagrindinis metodologinis požymis, skiriantis grupinio darbo sistemas nuo kitų, jas projektuojant ir kuriant ne tik analizuojami dokumentų (informacijų) srautai bei atskirose darbo vietose sprendžiami uždaviniai, bet ir (o tai svarbiausia) darbuotojų tarpusavio santykiai darbo procese.

Lietuvoje pradėti ir gyventojų kompiuterinio raštingumo kursus. Darbovietėse, mokyklose, universitetuose buvo vykdomos įvairios tam skirtos programas (viena populiariausių kompiuterinio raštingumo programų yra ECDL – European Computer Driving Licence), nustatyti kompiuterinio raštingumo kvalifikaciniai reikalavimai, o išklausiusiems kursus išdalinti kompiuterinio raštingumo sertifikatai. Sukurti viešosios interneto prieigos tinklai. Sąlygos išmokti naudotis kompiuteriu ir interneto privalumais buvo sudarytos visiems norintiems.

Modernizuojant Lietuvos viešojo administravimo sistemą ir jos funkcijas, dėmesys pradėtas skirti įeinančiai informacijai. Viešojo sektoriaus programos yra paremtos šia informacija. Iškeliamas informacijos svarbos klausimas viešajame sektoriuje. Nuo informacijos šaltinių ir tikslumo priklauso viešųjų programų įgyvendinimo ir veiklos efektyvumo laipsnis. Gebėjimas tinkamai naudotis gauta informacija taip pat lemia viešųjų programų veikimą. Pavyzdžiui, jeigu viešoji institucija gaus ir panaudos politinių interesų iškreiptą informaciją, tai viešoji programa taip pat veiks netinkamai. Šis aspektas yra svarbus ir tuo, jog viešosios įstaigos, gaudamas ir panaudodamas įvairią informaciją, tampa informacinių sistemų kūrėjomis. Norint turėti kokybišką šalies valdymą ir viešąjį administravimą, būtina skatinti kokybišką informacijos sklaidą Lietuvos viešajame sektoriuje.

Apibendrinant, galime teigti, jog imtasi veiksmų ir sulaukta nemažai ES tiek finansinės, tiek pagalbos profesionaliomis konsultacijomis dėl Lietuvos viešojo administravimo tobulinimo ir kokybiškumo kėlimo. Lietuvos valdžia apsiribojo keliomis, tačiau vienomis iš kertinių sričių, tokių kaip geresnis šalies valdymas, žmogiškųjų išteklių valdymas, naujovių diegimas, teikiant viešąsias paslaugas, elektroninės valdžios suformavimas. Priimta Viešojo Administravimo iki 2010 metų Strategija ir jos įgyvendinimo priemonių planas turėjo palengvinti šalies viešojo administravimo veiklos procesą. Lyginant viešojo administravimo efektyvumą, kokybiškumą ir veiksmingumą iki ir po narystės Europos Sąjungoje, galima pasidžiaugti, jog nuveikta nemažai ir yra apčiuopiamų rezultatų, puikiai prisitaikiusių ir veikiančių viešajame sektoriuje, tačiau lyginant viešąjį administravimą ir jo kokybės transformacijas pastaraisiais metais – akivaizdžios pažangos nematome pagal kokybiškumo, veiksmingumo ir efektyvumo rodiklius. Lietuvai, siekiant tapti konkurencinga ES nare, tampa svarbi integracija į Europos Sąjungos žinių ir inovacijos erdvę. Pripažįstame, ekonominė recesija yra viena iš kliūčių, siekiant kokybiško viešojo administravimo, nes, kaip bebūtų, tam reikia nemažai finansinių išteklių, tačiau dar svarbesne kliūtimi tampa pats žmogus. Žmogus, kuris renka valdžią, žmogus, kurio rankose valstybė ir jos valdymo klausimai. Būtina Lietuvos valdžios visapusiška investicija į žmogų. R. Ozolas (2002) pastebėjo, jog „Skundžiamės, kad valstybė neturi vizijos, projekto ilgiems kūrybos dešimtmečiams. Iš kur jos turi nusileisti, tos vizijos, tie projektai, jeigu apie valstybės tikslą, bendruomenės, tautos paskirtį nė nekalbama, manant, kad tai yra pseudoproblema.“ (p. 243). Pritartume šiai minčiai, teigdami, jog kuriant žinių visuomenę, būtina visapusiška investicija į žmogaus švietimą nuo pat mažens iki mokymosi visą gyvenimą.

2.1.1. Priemonių planas, gerinantis viešojo administravimo kokybę Lietuvoje

Priemonių planas (toliau – planas), partvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 lapkričio 6 d. nutarimu Nr. 1097, pateikė svarbiausius tikslus ir uždavinius, kuriuos reikėjo įgyvendinti iki tam tikro laiko atskaitos taško. Nurodytos priemonės turėjo padėti siekti kokybiško, efektyvaus ir pažangaus viešojo administravimo. Finansų ministerija, Vidaus reikalų ministerija, Ūkio ministerija, Informacinės plėtros komitetas ir institucijos, atsakingos už 2007 – 2013 metų ES paramos administravimą tapo atsakingaisiais plano vykdytojais.

Vyriausybė deklaravo, jog norint turėti veiksmingą, nekorumpuotą ir laiku reaguojančią į išorinės aplinkos pokyčius viešojo administravimo sistemą, ją reikia stebėti. Šiam tikslui buvo sukurta viešojo administravimo stebėsenos sistema. Pagal Lietuvos viešojo administravimo įstatymo redakciją kuri įsigaliojo 2007 m. sausio 1 – ąją dieną, svarbiausias valstybės lygio viešojo administravimo kokybės valdymo būdas yra viešojo administravimo subjektų ir jų veiklos stebėsena. Šiuo būdu siekiama laiku pastebėti viešojo administravimo pokyčius, juos įvertinti ir numatyti neigiamų

pasekmių prevencijos priemones. Stebėsena organizuoja Vyriausybė arba jos įgaliota institucija. Stebėsena turėjo ir turi būti orientuota į rezultatus. Stebėsenos procesas suskirstytas į tokias dalis:

- ✓ pasirengimas vykdyti stebėseną;
- ✓ stebėsenos objektų pasirinkimas;
- ✓ stebėsenos indikatorių pasirinkimas;
- ✓ duomenų apie stebėsenos objektus rinkimas;
- ✓ vertinimas;
- ✓ stebėsenos ataskaitų formavimas;
- ✓ stebėsenos ataskaitos duomenų panaudojimas;
- ✓ stebėsenos sistemos įtvirtinimas.

Norint laiku reaguoti į pokyčius, rinkti svarbią informaciją ir ją pritaikyti, siekiant kokybiškesnių valdymo metodų, stebėsena atlikti yra būtina. Stebėsenos procesas popieriniame variante yra tikrai pakankamai kokybiškas, tačiau realūs veiksmai šiek tiek atsilieka nuo popierinio varianto. Vėlgi būtų galima diskutuoti, kodėl taip yra, ar dėl to, jog atsakingieji asmenys per lėtai reaguoja, nesuspėja ar tiesiog nežino kaip įtvirtinti šiuolaikiškas priemones, tobulinant viešojo sektoriaus darbą. Minima literatūroje ir kita priežastis, stabdanti efektyviau panaudoti jau turimus rezultatus viešojo administravimo tobulinimo procese – interesų kovos tarp politikų ir administratorių dėl valdžios galių pusiausvyros politinėje arenoje. Lietuvoje viešojo administravimo sistemos stebėsenos programa veikia, tačiau ne taip kokybiškai kaip mums norėtųsi. Stebėsenos metodai yra pavaizduoti paveikslėlyje. Šiuos metodus derinant tarpusavyje ir parinkus, kokiu metu, kokiai situacijai, kokio metodo reikia, gautume kokybiškesnius rezultatus.

Kitas svarbus žingsnis, siekiant efektyvesnio valdymo yra viešumas ir informacijos apie valdžios sprendimus prieinamumas piliečiams. Tam buvo įsakyta parengti ir Vyriausybei pateikti pakeitimą „Dėl Sprendimų poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo ir įgyvendinimo“. 2010 m. sausio 28 d. Nr. 94 pakeitimu Vyriausybė nutarė pakeisti Sprendimų projekto poveikio vertinimo metodiką ir 2010 metais paskelbė Nutarime Nr. 276 „Dėl Sprendimų projektų poveikio vertinimo metodikos patvirtinimo ir įgyvendinimo“ (pakeitimas, 2010 sausio 28 d., 1.2.) , jog „ (...) siekdami kvalifikuotai, išsamiai ir tiksliai įvertinti sprendimo projekto poveikį, jo rengėjai dėl numatomų priimti sprendimo projektų, susijusių su bendrais teisėtais visuomenės interesais, turi konsultuotis su visuomenės interesams tam tikroje srityje atstovaujančiomis organizacijomis (...), o įstatymais nustatytais atvejais - ir su gyventojais ar jų grupėmis.“

Įpareigojus valstybės institucijas derinti priimamus sprendimus su visuomeninėmis interesų grupėmis ir visa tai viešinant, kartu nuspręsta viešinti duomenis apie pateiktas paraiškas gauti ES finansinę paramą. Pastarasis viešinimo žingsnis buvo įgyvendintas 2007 m. spalio 17 d. nutarimu Nr. 1139, įtraukus nuostatus dėl viešai skelbiamų duomenų apie pateiktas paraiškas, skirtas finansines

paramas ir įgyvendinamus projektus į 2007 – 2013 m. ES paramos administravimo taisykles. Šios taisyklės įsigaliojo 2007 m. lapkričio 9 d.

Siekiant kuo mažiau korupcijos ir didesnio žmonių pasitikėjimo valstybės institucijomis, nutarta kasmet atlikti Lietuvos gyventojų apklausas, kiek jie pasitiki valstybės institucijomis ir nustatyti pokyčius bei tendencijas. Palyginimui pateiksime 1994 – 2004 m., 2009 m. ir 2010 m. gyventojų apklausų duomenis apie pasitikėjimą Lietuvos valstybės institucijomis. Schemoje pavaizduotos tokios reitinguojamos institucijos kaip Prezidentūra, Seimas, Vyriausybė, savivaldybės, teismų institucijos, bažnyčia (žr. 1, 4 priedą). Apibendrindami apklausų rezultatus, galime teigti, jog nuo 1998 m. iki 2004 m. valstybės institucijos buvo vertinamos permainingai. Pasitikėjimas valstybinėmis institucijomis krito 2000 – 2001 m. Šis kritimas buvo atsakas į 1999 m. krizę, vėliau pasitikėjimas įvardintomis institucijomis augo. 2004 m., nepaisant sudėtingos politinės situacijos, valstybės institucijomis buvo pasitikima. Kalbant apie šių dienų pasitikėjimą valstybės institucijomis, galime apžvelgti 2009 m. liepos mėnesio ir 2010 m. balandžio mėnesio VILMORUS atliktas gyventojų apklausas. 2009 m. gyventojai labiausiai pasitikėjo Prezidentūra, seniūnijomis, savivaldybe, o nė vienos keliančios pasitikėjimą valstybės, savivaldybės įstaigos nenurodė net 44 % apklaustųjų. Didžiausią nepasitikėjimą piliečiai išreiškė Seimu, ministerijomis ir jos pavaldžiomis įstaigomis, savivaldybių institucijomis, apskričių viršininkų administracijomis, seniūnijomis (žr. 2, 3 priedą). Įdomu tai, jog paklausus dėl kokių priežasčių pasitikima ar nepasitikima valstybinėmis institucijomis, apklaustieji įvardino asmenines valstybės tarnautojų savybes (47 %) ir dėl valstybės tarnautojų funkcijų atlikimo (44 %), o tik vėliau įvardijama dėl biurokratijos naštos ir korupcijos valstybinėse institucijose. Vilmorus atliko 2010 m. balandžio mėnesį gyventojų pasitikėjimo valstybinėmis imstitucijomis apklausą, daugiausia gyventojų pasitikėjimo sulaukė Prezidentūra (70 % apklaustųjų) ir Bažnyčia (72 % apklaustųjų), mažiausiai pasitikima vėlgi Seimu (nepasitiki devyni apklaustieji iš dešimties), antrąja pagal nepopuliarumą lieka Vyriausybė (nepasitiki aštuoni iš dešimties apklaustųjų). 1 - 5 priedų šalitinis yra Vilomorus pateikti duomenys internetinėje svetainėje http://www.vilmorus.lt/apklausos.

Atlikus 2010 m. vasarą visuomenės apklausą, vertinant Vyriausybės veiklą, dominuoja „greičiau neigiamai“ įvertinimas (žr. 6 priedą). Įdomu tai, jog didžiausias nepasitikėjimas išlieka tautos išrinktaisiais, pagrindiniais žmonių gyventojų interesų atstovais, kuriuos renka pats pilietis. Vėl gi grįštame prie minties, jog reikia skatinti Lietuvos visuomenės politinį aktyvumą, vystyti politinį mentalitetą ne gražiomis politikų pasakomis apie šviesų rytojų ar panašiais į cirką pasirodymais, bet reikia plačiau ir garsiau skleisti švietėjišką informaciją apie esamą šalies politinę situaciją, pamąstymus, kokių žmonių reikės mūsų valstybei valdyti artimoje ateityje. Politologas V. Dumbliauskas pateikia tokias išvadas apie tokį aukštą nepasitikėjimo lygį Vyriausybės veikla 2010 *metais „(...) besitęsiantis neigiamas Vyriausybės veiklos vertinimas yra natūralus, mat dauguma gyventojų į ministro kabineto veiklą žvelgia per savo asmeninę prizmę: jei jų gyvenimas gerėja, tuomet*

veikla vertinama teigiamai, jei negerėja – neigiamai. (...) Viskas atsimuša į asmeninį matavimą, žmonės matuoja savo empiriniais jutikliais – kiek uždirbo, ką valgė, kaip rengėsi“. [55].

2007 metais atlikta dokumentų, kuriuose nurodoma informacija apie viešųjų paslaugų standartus ir skundų pateikimo tvarką, teisės aktų, reglamentuojančių viešųjų paslaugų teikimą viešojo sektoriaus institucijose analizė, kurios dėka buvo padaryti pakeitimai, patobulinantys viešųjų paslaugų teikimo reglamentavimą viešojo sektoriaus institucijose. Šiuo tikslu siekiama skaidrumo viešųjų paslaugų, viešųjų pirkimų srityje, taip pat siekiama įvertinti viešųjų paslaugų vartotojų patenkinimo lygį, siekiant toliau tobulinti viešųjų paslaugų lygį, siekiant Europietiškos kokybės. Viešinant informaciją gyventojams ir skatinant susipažinti plačiau su vykdomais projektais, pokyčiais, naujovėmis viešojo administravimo sistemoje kasmet leidžiamas informacinis leidinys “Viešasis administravimas Lietuvoje”.

Dėl informacinių technologijų taikymo viešojo administravimo sektoriuje, numatyta taip pat nemažai priemonių, tobulinančių šią greičiausiai atsinaujinančią sritį. 2007m. buvo užsibrėžta įgyvendinti informacijos teikimo ir administracinių procedūrų tvarkymą elektroninėmis ryšio priemonėmis ir praktiškai išbandyti informacijos teikimą, administracinių procedūrų tvarkymą konkrečiose srityse. Tam buvo atlikta ne viena specialistų analizė, kurių dėka nustatytos teisinės, darbuotojų kompetencijos ir techninės problemos. Sukūrus reikiamas sąlygas Lietuvos valstybės institucijos prisijungę prie IMI sistemos (ES vidaus rinkos informacinės sistemos). Bet kokiu atveju, tai buvo būtina padaryti kuo anksčiau nei 2008 metais, kadangi bendroji ES rinkos sistema reikalinga bendrosios rinkos srities teisės aktų veiksmingumui ir valstybių narių administravimo įstaigų glaudesniam bendradarbiavimui, siekiant kokybiško administravimo. Tokiu būdu nacionalinės, regioninės, vietos valdžios institucijos gali labai paprastai, greitai keistis reikalinga informacija su atitinkamomis kitų šalių institucijomis. Ūkio ministerijai, Vidaus reikalų ministerijai, Informacinės plėtros komitetui ir kitoms pavaldžioms įstaigoms tobulinant elektroninės valdžios diegimą ir įsisavinimą, pradedamos tvarkyti administracinės procedūros elektroninėmis ryšio priemonėmis: veikia „vieno langelio“ principas, esame įvairiuose bendro naudojimo sistemose su kitomis pasaulio šalimis, vis daugiau viešojo administravimo įstaigų naudoja portalus su centralizuota vartotojų prieiga, įdiegtos ir toliau diegiamos tarpinstitucinių duomenų mainų bazės. Fiziniai ir juridiniai asmenys gali naudotis valstybės ir savivaldybių sukaupta informacija elektroninės valdžios portaluose kaip atskirų miestų portaluose, ministerijų portaluose, viešųjų įstaigų portaluose. Ši sritis viena labiausiai pasižyminčių pokyčiais, įvairiais atnaujinimais. Elektroninę valdžią Lietuvos viešojo administravimo sistemoje būtina tobulinti sparčiau, kadangi siekiama, kad viešasis administravimas ES šalyse narėse būtų kuo labiau vienodas, teikiant viešąsias paslaugas, kurios turi atspindėti aukštus Europos Sąjungos kokybės standartus.

Tampa būtinybe išmokti žaisti pagal europines žaidimo taisykles, transformuojant viešąjį administravimą kokybiško valdymo link. Priemone, siekiant efektyvesnio valdymo, tampa dalyvavimai ES rengiamose kokybės konferencijose, šių konferencijų organizavimas Lietuvoje (2005 m. gruodžio 8 d. surengta pirmoji kokybės konferencija Lietuvoje „Kokybė Lietuvos viešajame administravime), o kokybės vadybos metodus diegti viešojo administravimo institucijose, pildant gerosios patirties pavyzdžių duomenų bazę. Šių priemonių tikslas yra pasinaudojus ES valstybių narių patirtimi, gerinant viešąjį administravimą, sudaryti sąlygas Lietuvos viešojo sektoriaus institucijoms gerinti savo veiklą ir diegti naujoves. Išanalizavus kokybės vadybos metodus ir juos įdiegus viešajame sektoriuje apie tai informuoti visuomenę. 2008 m. 95 proc. apklaustųjų įstaigų vadovų buvo girdėję apie kokybės iniciatyvas ir teigė, jog trūksta papildomų skatintinų priemonių iš valstybės kokybės metodus vystyti kur kas plačiau. Pagrindiniu „varomuoju“ veiksniu galime įvardyti ES struktūrinių fondų paramą pagal Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programos 4 – ąjį prioriteto priemonę „Viešųjų paslaugų kokybės iniciatyvos“ (pvz. 2010 sausio mėnesį pradėtas įgyvendinti projektas „Bendrojo vertinimo modelio įdiegimas Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko tarnyboje). Finansai tampa vienu pagrindinių veiksnių, lemiančių kokybės vadybos paplitimą viešojo administravimo įstaigose, kadangi įstaiga turi būti pajėgi finansuoti kokybės vadybos modelio diegimą, darbuotojų mokymą, sertifikavimą. Dėl šios priežasties kokybės vadybos modeliai dažniausiai diegiami vidutinio arba didelio biudžeto įstaigose, turinčiose daugiau nei penkiasdešimt darbuotojų. Dažniausiai Lietuvos viešajame sektoriuje diegiami ISO 900 modelio standartai ir Bendrasis vertinimo modelis (toliau BVM). Šių standartų diegimo populiarumą Lietuvoje lemia jų nesudėtingas pritaikymas biurokratinėje organizacinėje kultūroje. Kokybės vadybos išorinę naudą pamatysime praėjus keleriems metams nuo iniciatyvų taikymo pradžios, o dauguma viešųjų įstaigų kokybės vadybos modelius pradėjo taikyti tik nuo 2008 m. dėl sektorinio požiūrio į kokybės vadybos taikymo skatinimą. Rezultatų siekiama kokybiškai užtikrinus iniciatyvos įgyvendinimą, kadangi tik formalus iniciatyvų taikymas padidina administracinį krūvį. Geresnių rezultatų galima pasiekti derinant skirtingus kokybės vadybos modelius ir kitas veiklos valdymo priemones. Kaip pavyzdį galime pateikti Statistikos departamentą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, kuriame įdiegta ISO 9001:2008 vadybos sistemos standartą, kartu su žmogiškųjų išteklių valdymo sistemomis ir strateginiu planavimu. Anot V. Nekrošiaus, *„Kokybės vadybą renkasi taikyti tos įstaigos, kurios yra pasiekusios didesnį brandos lygį, t.y. seniau veikiančios įstaigos, kurios turi ir kitų novatoriškų veiklos valdymo priemonių taikymo patirties. (...) Siekiant įvertinti kokybės vadybos taikymo priklausomybę nuo įstaigos brandos lygio ir parinkti atitinkamas kokybės vadybos skatinimo priemones, aktualu ateityje tirti Lietuvos viešojo administravimo įstaigų organizacinę kultūrą, nagrinėti sėkmingus ir nesėkmingus kokybės vadybos taikymo atvejus atskirų įstaigų lygmeniu“*. (Kokybės vadyba Lietuvos viešajame

administravime: svarbiausios iniciatyvos ir jų taikymas // Viešoji politika ir administravimas, 2010, Nr. 31, p. 74).

Apie visuotinę kokybės vadybą Lietuvos viešajame administravime plačiau paanalizuosime ir pateiksime išvadas sekančiame mokslinio tiriamojo darbo skyriuje.

2.1.2. Visuotinės kokybės vadybos taikymas Lietuvos viešajame administravime

Nuo 1988 m. pastebimi pirmieji bandymai diegti kokybės valdymą, tačiau privačiajame, o ne viešajame sektoriuje. JAV ir Jungtinėje Karalystėje atsiranda pirmieji kokybės institutai ir valstybinės žinybos, kurie bandė sujungti jėgas, diegiant visuotinę kokybės vadybą (toliau VKV) įvairaus lygio valstybinėse struktūrose. Nuo 1990 m. VKV pradėta taikyti valstybės valdymo tarnybose ir kitose Europos šalyse. VKV tapo efektyvia priemone rezultatams siekti.

Kokybė – Europos kalbų žodis, kildinamas iš lotyniško žodžio *qualis,* reiškiančio koks, iš ko padarytas. Pasak J. Ruževičiaus, kokybė kelis tūkstantmečius buvo sudedamoji viso pasaulio kultūrų dalis, tačiau ypatingo tyrėjų dėmesio sulaukė tik XX amžiuje, kai ženkliai didėjo gamybos mastai, tarptautinė prekyba ir konkurencija. Ilgą laikotarpį svarbiausiu kokybės objektu buvo produktai (gaminiai, paslaugos), o vėliau – ir verslo organizacijų veikla. (Ruževičius J., Kokybės vadybos aprėpties plėtra, psl. 2, III Kokybės konferencija, 2009 gruodžio 22 d.). Tradicinė VKV samprata praplečiama nauja dimensija – valdžios kokybė. Globalizacijos sąlygomis kokybė lemia viešojo administravimo institucijų efektyvumą, valstybės valdymą, šalies ekonominį stabilumą ir Lietuvos visuomenės narių gyvenimo kokybę. Kokybės sąvoka nebetinkama apibrėžti tik verslo organizacijų konkurencingumą. Ši sąvoka įgavo kur kas platesnę reikšmę visose valstybės ir visuomenės gyvenimo srityse. Kokybės pradedama ieškoti. Kokybė pradedama vertinti.

Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 10 straipsnis numato viešojo administravimo kokybės valdymą, įgyvendinamą valstybės ir viešojo administravimo subjekto lygiais. Svarbiausias valstybės lygio viešojo administravimo kokybės valdymo būdas yra viešojo administravimo subjektų ir jų veiklos stebėsena, o viešojo administravimo subjekto lygio viešojo administravimo kokybės valdymo būdai yra viešojo administravimo subjekto veiklos planavimas, organizavimas ir vidaus administravimo kontrolė. (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, 10 strp.).

Profesorius P. Vanagas, pristatydamas pranešimą pirmojoje Lietuvoje vykusioje kokybės konferencijose, kuriame teigė, jog visuotinės kokybės vadyba yra tokia vadybos filosofija ir metodai, kuriuos vartodamos organizacijos nuolat tobulėja, siekdama kuo geriau patenkinti suineteresuotojų šalių poreikius, gerindama produktų kokybę ir mažindama kaštus. [64].

Pagal 2008 m. VRM atliktą „Kokybės vadybos metodų diegimo viešojo administravimo institucijose stebėseną“, VKV „kertiniai akmenys“: aukščiausių vadovų įsipareigojimai, nenutrūkstamas tobulinimasis, remiantis mokslinėmis žiniomis, duomenų ir faktų analize bei visų darbuotojų įtraukimu.

Profesorius J. E. Lane‘as (2001), teigia, kad „reformuojant viešąjį administravimą, reikia taikyti šiandien dienai efektyvias priemones, nes klasikiniai vadybos principai užtikrina administracinio darbo standartizavimą ir rutinizavimą; tokiu darbu neįmanoma pasiekti tikslų viešajame sektoriuje, o funkcinė specializacija ir veiklos diferencijavimas pakerta įstaigų efektyvumą ir našumą.“ (p. 15).

Jeigu pažvelgtume į visuotinę kokybės vadybą kaip į organizacijos filosofijos dalį, tai ji tampa veikėju, siekiančiu išvystyti tobulesnes inovacijas ir iniciatyvas organizacijoje, aktyvų organizacijos dalyvavimą veikloje, ryšių tarp dalyvių stiprinimą, organizacijos strategiją, viziją, misiją bei suteikti galimybes tobulinti organizacijos vidinius procesus, santykį su išorine aplinka. A. Raipa ir D. Urbanavičius (2004) teigia, jog *„Visuotinė kokybės vadyba susideda iš idėjų visumos:*

- ✓ *Kokybė – svarbiausias organizacijos orientyras.*
- ✓ *Orientacija į klientus. Klientai sprendžia, kas yra kokybė.*
- ✓ *Visų darbuotojų įtraukimas į paslaugų ar produkto nuolatinį gamybos procesų tobulinimą.*
- ✓ *Aukščiausio vadybininkų lygmens aktyvus įsitraukimas ir atsakomybės už visuotinės kokybės vadybos įgyvendinimą organizacijoje prisiėmimas.*
- ✓ *Aktyvus visų organizacijos darbuotojų lavinimas, organizacinio potencialo didinimas.*
- ✓ *Produktų gamybos ar paslaugų organizavimo proceso optimizavimas ir kontrolė, įtraukiant visus organizacijos darbuotojus.*
- ✓ *Sprendimų priėmimas, remiantis duomenimis ir faktais.*
- ✓ *Personalo valdymas, kuriant jo įsipareigojimus ir įgalinimą.*
- ✓ *Atlygis už pasiekimus kokybės ir produktyvumo srityse.*
- ✓ *Klaidų pripažinimas ir šalinimas visuose organizacijos lygiuose*.“ (p. 117).

Šios idėjos pakankamai tiksliai apibūdina sistemingos kokybės tobulinimą viešojo administravimo sistemoje. VKV pagrindinės idėjos, kurias galime įvardinti kaip VKV principais, remiasi vidine organizacijos reguliacija, stabiliu kontrolės proceso tobulinimu, skatinamas nuolatinis bendradarbiavimas tarp organizacijos grandžių, diegiamas atsakomybės prisiėmimas už atliktus veiksmus.

Vyksta nemažai diskusijų apie viešojo administravimo pakeitimą viešąja vadyba. Šios diskusijos kilo dėl to, jog vykdant viešojo administravimo sistemos reformą, siekiant kokybiškumo, viešojo administravimo sistemos veikloje pradėta naudoti daug viešosios vadybos metodų. Pateikiame lentelę,

kurioje pateikiami pagrindiniai viešojo administravimo ir viešosios vadybos veiklos principai (žr. 2 lent.).

2 lentelė. Pagrindiniai viešojo administravimo ir viešosios vadybos veiklos principai

Viešojo administravimo perspektyva	Viešosios vadybos metodas
Taisyklės	Tikslai
Reikiamas teisinis procesas	Efektyvumas
Numatymas	Prisitaikymas (adaptyvumas)
Atsakomybė	Kryptingumas
Formalizmas: „byla“	Novatoriškumas
Viešumas	Slaptumas
Skundas: balso teisė	Išėjimo laisvė
Legalumas	Veiksmingumas
Pašaukimas	Privatūs interesai
Visuomenės interesai	Pelnas

Šaltinis: Lane J. E., 2001, p. 277

Lietuvos viešasis sektorius transformuojasi pagal vidaus rinkos modelį. Vyriausybė, nors ir vangiai, vis dar pasižyminti aukštu korupcijos lygiu, tačiau bando sukurti labiau konkurencingą aplinką viešajame sektoriuje teikiant viešąsias paslaugas ir perskirstant viešąsias gėrybes, o viešieji pirkimai vykdomi pagal paraiškų konkursus.

Lietuvoje, iki narystės Europos Sąjungoje, kokybės iniciatyvų taikymo ir įgyvendinimo problematikai viešajame sektoriuje, nemažai dėmesio buvo skiriama viešojo administravimo akademiniame lygmenyje. Nuo 2004 m. kokybės iniciatyvos viešajame administravime sulaukė daugiau dėmesio ir praktiniame lygmenyje, pradėjus diegti ISO 900 sistemos standartus ir BVM. Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategiją įvardijama kaip kokybės iniciatyvų viešajame sektoriuje pagrindas. Nemenka vaidmenį šioje situacijoje vėl gi suvaidina ES įtakos laukas, kuri daro įtaką nacionalinėms valstybėms, diegiant kokybės principus viešajame administravime. ES nesikiša tiesiogiai į Lietuvos viešojo administravimo reformavimą po mūsų šalies tapimo ES nare, tačiau bando paveikti procesus, susijusius su visuomenės požiūriu. ES tapo viena pagrindinių žaidėjų, siekianti centrinio visų valstybių narių koordinavimo intereso, per BVM finansavimo mechanizmą Kita vertus, ES skatina kokybės iniciatyvų sklaidą tarp piliečių ir viešojo administravimo projektų. Anot R. Civinsko ir M. Kaselio, *„ (...) strategija numato sąlyginį ES kokybės vizijų „kopijavimo“ būdu perėmimą. Joje pernelyg nesigilinama į jos pritaikomumą prie šalies administravimo sistemos*

specifikos. (...) Aišku, ši strategija nėra tik koncepcijų rinkinys, bet įtraukia ir konkrečias kokybės iniciatyvas (BVM ir EKVM), kurias, remiantis šiuo dokumentu, taiko Europos valstybės, siekdamos gerinti teikiamų viešųjų paslaugų kokybę.“ (Civinskas R., Kaselis M., Kokybės vadybos iniciatyvų taikymo Lietuvos viešajame sektoriuje priežastys ir paskatos: administracinių laukų veikėjai ir jų interesai // Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos, 2008, Nr. 1(10), p. 27).

Kokybės sistemų plėtrai Lietuvoje nemažą ir teigiamą įtaką darė Nacionalinė kokybės programa, verslo elito tinklai, suinteresuoti akademikai kaip P. Vanagas, A. Arbatauskas, A. Raipa, R. Černiūtė, V. Nakrošis ir kt. Jų poveikis pasireikšdavo susitelkimu apie atskiras institucijas ir netiesioginiu skatinimu organizacijas inicijuoti kokybės sistemų taikymą. Netiesioginė struktūrinių vienetų įtaka transformavosi į Vidaus reikalų ministeriją (toliau VRM) ir Lietuvos viešojo administravimo institutą (toliau LIVADIS). VRM ir LIVADIS siekė užimti svarbiausias pozicijas kokybės iniciatyvų lauke Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijos įgyvendinimo planais. Visa tai galėtume apibūdinti kaip vidiniais instituciniais interesais. Šios dvi institucijos 2005 m. ir 2006 m. išleido dvi BVM lietuviškąsias versijas. Diegiant VKV principus Lietuvos viešojo administravimo sistemoje susiformavo monopolija. Institucijos, diegiančios ISO 900 sistemos standartus, buvo išstumtos iš konkurencijos lauko. Kokybės skatinimo iniciatyvų lauke atsirado įtampa ir finansinės naudos siekimas.

Lietuvos viešojo administravimo institucijose, taikant kokybės iniciatyvas veikia principas „iš apačios“, t.y. jos pačios pasirenka priimtinus kokybės modelius, centrinio lygio institucijoms netaikant jokių reguliavimų. Rekomendacinio pobūdžio dokumentai taikomi „iš viršaus“ principu, skatinant tam tikra iniciatyvas. Centrinės valdžios vienu pagrindinių interesų tampa finansinė nauda, o jai pavaldžių institucijų interesai skiriasi, kadangi viešojo administravimo institucijos dažniausiai siekia organizacinių pokyčių ir institucinio pripažinimo. Pagal 2007 m. rudenį atliktą viešojo administravimo institucijose kokybės vadybos metodų diegimo stebėsenos tyrimą, didžioji dauguma viešojo administravimo įstaigų nebuvo pasirinkusi jokio kokybinio modelio. Tyrimo ataskaita. Viešosios politikos ir vadybos institutas, psl. 14, 2007). Iškilo kokybės modelio pasirinkimo dilema. ES parama ir kokybės konferencijomis ši dilema pradėta šalinti, kadangi iki 2007 m. ES struktūrinių fondų parama nebuvo numatyta taikyti kokybės vadybai viešojo administravimo sektoriuje. Nuo 2009 m. populiariausiu kokybės vadybos modeliu tapo BVM ir ISO 900 sistemos standartai. Daugiadimensiniai kokybės modeliai Lietuvos viešojo administravimo sektoriuje nėra plačiai taikomi iki pat šiol, kurie geriausiai leidžia siekti visuotinės kokybės vadybos efektyviausių ir kokybiškiausių rezultatų. Lietuvos viešojo administravimo įstaigos pasirinko populiariausius modelius, kurių standartai yra pripažįstami tarptautiniu lygiu, kurių tikslas yra užtikrinti, kad veiklos rezultatai atitiktų keliamus reikalavimus. Šie du minimi kokybės modeliai yra plačiausiai taikomi visoje Rytų ir Vidurio Europoje. Mūsų šalies viešojo administravimo įstaigos po 2004 m. daugiausia pasirinko ISO 900 standartus, nes palyginus

ISO 900 su ISO 901 ir ISO 904, reikalauja mažiausiai institucijose darbuotojų įgūdžių ir žinių. Hierachiniai instituciniai ryšiai, biurokratinė, formali organizacinė kultūra yra palankiausia ISO 900 standartų taikymams Lietuvoje. BVM modelis, kuris buvo sukurtas pagal Europos kokybės vadybos fondo (EKVF) Tobulumo modelio pavyzdį, ES įtakojamas tapo vis populiaresnis. BVM populiarumą lėmė galimybė modelį pritaikyti savarankiškai, nesudėtingas diegimas, mažai išlaidų reikalaujantis procesas, pranašumu tapo galimybė palyginti vertinimo rezultatus su kitomis įstaigomis. Juolab, kad VRM kas metus organizuoja konferencijas, skirtas BVM taikymo viešosiose institucijose. Analizuojant literatūrinę medžiagą, galime pastebėti, kad dėl BVM modelio yra nemažai kritiškų pasisakymų. Dr. V. Nakrošis, Kauno technologinio universiteto Kokybės vadybos katedros tyrinėtoja dr. L. Kašubienė pasisako už EKVF modelį. „Lietuvoje yra reikalinga suformuoti kokybės kultūrą ir taikyti labiau išvystytus modelius, pavyzdžiui EKVF Tobulumo modelį.“ (Kokybės vadyba Lietuvos viešajame administravime: svarbiausios iniciatyvos ir jų taikymas // Viešoji politika ir administravimas, 2010, Nr. 31, p. 69.) „EFQM – tai tobulas organizacijos žemėlapis, kai BVM nėra toks aiškus kaip EFQM savo daliniais kriterijais, pavyzdžiais organizacijoms (...).“ (Civinskas R., Kaselis M. Kokybės vadybos iniciatyvų taikymo Lietuvos viešajame sektoriuje priežastys ir paskatos: administracinių laukų veikėjai ir jų interesai // Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos, 2008, Nr.1(10), p. 27).

2007 – 2013 m. numatyta pagal ES finansuojamą „Viešųjų paslaugų kokybės iniciatyvos“ priemonę iki 2015 m. įdiegti 60 kokybės vadybos sistemų savivaldybėse ir 40 valstybinio ir kituose viešojo administravimo subjektuose. Svarbiausia, kad Lietuvos atsakingosios institucijos sugebėtų įveikti barjerą – efektyvų ES paramos panaudojimą, kadangi ES struktūrinių fondų paramos įsisavinimas Lietuvoje yra pakankamai prastas ir neefektyvus. Darbuotojų palaikymo ir motyvacijos stoka, itin padidėjęs darbo krūvis, nepakankami darbuotojų gebėjimai tampa dar vienu barjeru, trukdančiu siekti kokybiškesnio VKV modelių įgyvendinimo viešojo administravimo institucijose.

Paskutiniais metais Lietuvos viešajame sektoriuje pradėti diegti ir kiti VKV modeliai kaip Subalansuotų veiklos rodiklių modelis, ISO 9001, ISO/TS 16949, ISO 2200, EKVF, informacijos saugumo valdymo sistemą (ISVS) it kt. Taikant ne BVM ar ISO 9000 įstaigos nurodo, jog įstaigos veikla tampa efektyvesne, keičiasi paslaugų kokybė ir įstaigos įvaizdis, o problemos, įgyvendinant VKV modelius, lieka tokios pat kaip ir BVM ar ISO 9000. 2010 metų viduryje įsigaliojo naujas tarptautinis standartas ISO 9004:2010, nukreiptas į darniąją organizacijos sėkmę, darnųjį kokybės vystymą, sėkmės vadybą. Šio standarto tikslu tampa institucijos gebėjimai pasiekti savo tikslus, veiklos rezultatų efektyvumą trumpalaikėje ir ilgalaikėje perspektyvoje.

Kokybės vadybos sistema yra įdiegta ir funkcionuoja tuomet, kai atliktas sistemos stebėjimas, vertinimas ir kontrolė. ISO sistemos standartų atveju, sistema veikia, kai atliktas vidaus auditas ir sudarytas koreguojančiu priemonių planas. BVM atveju – atliktas formalizuotas institucijos

įsivertinimas, parengtas veiklos tobulinimo planas. Kokybės vadybos instrumentai turi atitikti struktūrizuotus specifinius veiksmus, konkurencinį pranašumą ir planavimo, organizavimo arba kontrolės įgyvendinimą per materialinius, laiko, žmoniškuosius išteklius. Įgyvendinimo procesas turi būti sklandus, pasižymėti problemų sprendimu ir proceso rezultato poveikiu.

Nuo 2007 m. rugpjūčio mėnesio atliekama visuotinės kokybės vadybos modelių diegimo stebėsena viešojo administravimo institucijose, kuria siekiama nustatyti diegimo sunkumus, priežastis ir pokyčius po įdiegimo. VRM inicijuojama Viešosios politikos ir vadybos instituto stebėsena turi sudaryti sąlygas priimti sprendimus, kurie užtikrintų kokybės vadybos modelių veiksmingą diegimą. 2010 – 2012 m. Europos socialinio fondo ir Lietuvos biudžeto lėšomis įgyvendinamas projektas, kurio metu vyks stebėsenos kompiuterizuota sistema. Stebėsenos metu renkama, sisteminama ir analizuojama informacija apie viešojo administravimo subjektų personalo pokyčius, vidaus administravimui skirtų lėšų panaudojimą, strateginio planavimo dokumentų įgyvendinimą. Šios stebėsenos tikslas yra viešojo administravimo tobulinimas ateityje, panaudojus gautus stebėsenos duomenis. Stebėsena tampa prevencinio poveikio priemone Lietuvos viešajam administravimui.

2009 m. gruodį VRM pradėjo įgyvendinti „Kokybės vadybos modelių diegimo ir viešųjų paslaugų kokybės bei piliečių aptarnavimo gerinimo skatinimas viešojo administravimo institucijose ir įstaigose“ projektą, finansuojamą Europos socialinio fondo pagal Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programos 4 prioriteto „Administracinių gebėjimų stiprinimas ir viešojo administravimo efektyvumo didinimas“ priemonę „Viešųjų paslaugų kokybės iniciatyvos“. Projekto uždaviniais įvardinama kokybės vadybos metodų taikymas Lietuvos viešojo administravimo institucijose, įstaigų stebėsena, informacijos skleidimas apie viešojo administravimo sektoriaus kokybės iniciatyvas ir naujoves, ES šalių ir nacionalinę gerąją patirtį, renginių organizavimas apie kokybės vadybos metodų diegimą, piliečių aptarnavimo gerinimo naujoves. Projekto tikslas – kokybės vadybos metodų diegimo viešajame administravime skatinimas, ES valstybių narių gerosios patirties perėmimas ir analizavimas procesų, stebint kaip diegiami metodai Lietuvos viešojo administravimo sektoriuje.

2009 m. UAB „Ekonominiai tyrimai“ atliko diegiamų kokybės vadybos instrumentų valstybės arba savivaldybės institucijose esamos situacijos analizę ir įvertino, kiek ir kokių vadybos sistemos instrumentų planuojama įdiegti per 2006 - 2015 m. Dalyvavo 98 valstybinės institucijos. Taigi 2006 – 2008 m.daugiausia įdiegta „Vieno langelio“ principas ir ISO 9001 standartas, bendrai šiuo laikotarpiu įdiegta 110 kokybės vadybos instrumentų. 2006 – 2015 m. valstybinės institucijos planuoja įsidiegti 273 kokybės vadybos instrumentų, o 2015 m. įdiegtų instrumentų skaičius bus daugiau nei du kartus didesnis lyginant su 2006 metais. Iki 2015 metų planuojama daugiausia taikyti „vieno langelio“ principą – 103, ISO standartą – 68, BVM – 30, Subalansuotų rodiklių sistemą – 18. Ketinama diegti ir kitokius principus, mažiau populiarius Lietuvoje kaip ISO 17020, ISO 17025, ISO 27001, ISO 20000,

ISO 14001, liekna organizacija". (Kokybės vadybos instrumentų diegimas valstybės ir savivaldybių institucijose // Viešasis administravimas Lietuvoje, 2009 metų apžvalga, p. 27).

Apibendrinus pateiktą informaciją, galime teigti, jog VKV modelių taikymas yra nenutrūkstamas ir nuolatinis procesas, viešąjį administravimą reformuojantis į kokybišką viešąjį administravimą, t.y. kokybišką šalies valdymą. Nuo 2007 m. populiariausi VKV modeliai Lietuvos viešojo administravimo institucijose yra BVM ir ISO 9001. Kokybės vadybą diegiančios institucijos išskiria žmogiškųjų išteklių problemą ir padidėjusį darbo krūvį. VKV modelių diegimo procese sudėtingiausias yra vertinimo etapas. Lietuvos narystė ES įpareigoja viešąsias institucijas kokybiškai įgyvendinti Europos administracinės erdvės valdymo koncepcijas, ieškoti naujovių valdymo sistemoje ir efektyvesnių problemų sprendimų būdų. Galime pasidžiaugti, kad Lietuvos viešojo administravimo institucijose, nors ekonominis sunkmetis ir neefektyvus ES struktūrinių fondų paramos įsisavinimas trukdo, bet kokybės vadybos metodų diegimas tampa vis populiaresnis. Reikės dar kelerių metų, kol nauja kokybės vadybos sistemos kultūra paplis po daugumą viešojo administravimo institucijų. Visuotinės kokybės vadybos metodai neleidžia Lietuvos viešojo administravimo kokybės augimo procesui stagnuoti.

2.1.3. Kokybės konferencijų įtaka Lietuvos viešojo administravimo efektyvumui

1998 m. Lietuvos viešojo administravimo institucijos, paskatintos ES ministrų, atsakingų už viešąjį administravimą, priėmė sprendimą ieškoti naujų būdų kaip tobulinanti valdymą. Kokybės konferencijos gimė iš noro ieškoti naujų viešojo administravimo veiklos būdų ir siekio dalintis geriausiai pavykusiais metodais. 2000 m. įvyko pirmoji ES kokybės konferencija Portugalijoje. ES kokybės programoje kokybė yra pagrindinis Europos organizacijų veiklos strategijos instrumentas, o šalių ir organizacijų kokybės politikai suteikiama ekonomikos ir verslo politikos strateginė reikšmė.

Lietuvoje pirmoji kokybės konferencija „Kokybė Lietuvos viešajame administravime" suorganizuota 2005 gruodžio mėnesį. Konferencija vertinama kaip pavykusi. Dalyvavo 150 įvairių valstybinių institucijų atstovų, aptarti veiklos tobulinimo būdai Lietuvos viešajame sektoriuje, pristatyti pirmosios nacionalinės gerosios patirties pavyzdžiai ir aptarti pirmieji rezultatai, taikant BVM modelį. Antroji kokybės konferencija įvyko po dviejų metų, gruodžio mėnesį, kadangi kokybės konferencijos ES šalyse narėse organizuojamos kas dveji metai. 2007 m. kokybės konferencijoje „Viešojo administravimo kokybė – piliečiams" scenarijus išlieka tas pats: pristatyti pranešimai, renkami geriausios patirties pavyzdžiai, pristatytas BVM taikymas, o apdovanotieji projektų autoriai gavo piniginius prizus, nors ir labai menkus, tačiau jiems suteikiama galimybė atstovauti Lietuvai sekančioje ES kokybės konferencijoje. 2009 m. gruodžio 22 d. įvyko trečioji kokybės konferencija Lietuvoje „Kokybės iniciatyvos Lietuvoje: iššūkiai ir inovacijos". Konferencija buvo įgyvendinama

pagal ES projektą „Viešojo administravimo sektoriaus kokybės iniciatyvos“. Organizuojant konferenciją, buvo siekiama svarbiausio tikslo – sudaryti pačias geriausias galimybes įvairių valstybės ir savivaldybių institucijų , kitų organizacijų atstovams pasidalyti turima gerąja patirtimi, kaip siekti svarbiausio tikslo – sukurti šalies gyventojų poreikius tenkinančią, efektyvią viešojo sektoriaus sistemą.

Gerosios patirties idėjų skleidimas – vienas svarbiausių brandžios institucijos uždavinių. Tai iš esmės įtakoja Lietuvos įvaizdį šalies viduje bei Europos bendruomenėje. Pavyzdžiui, Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, 2009 m. lapkričio mėnesį Mastrichte, gavo Europos viešojo sektoriaus gerosios praktikos pažymėjimą už projektą „Statistikos departamento strateginio planavimo sistema“. Šis apdovanojimas tampa pavyzdžiu kitoms Lietuvos viešojo sektoriaus instucijoms, jog tik kokybiškai dirbant, pritaikant inovacijas, bus pasiekta kokybiškų rezultatų. Vykstant kokybės konferencijoms, didėja kokybės priemonių pagalba sprendžiamiems aktualiems viešojo administravimo klausimams. Kokybės konferencijų komisija gavo nemažai ir įvairių projektų kaip administracinių gebėjimų stiprinimas, kokybės vadybos sistemų diegimas, elektroninės valdžios paslaugų diegimas, socialinės atskirties mažinimo projektai ir kt. Kokybės konferencijos tampa tarpine, bet ypatingai svarbia grandimi, kurios dėka geroji patirtis yra įgyvendinama valstybės ir savivaldybių institucijose (pvz. Kauno, Vilniaus miesto savivaldybėse) ir ši geroji patirtis prisideda kuriant šalies gyventojų poreikius tenkinančią viešojo sektoriaus sistemą.

Viešasis sektorius tampa įpareigotas, Europos Sąjungos institucijų keliamų reikalavimų, ieškoti naujų sprendimų priemonių, tobulinant viešąjį administravimą. Kas dieną didėjanti inovacijų reikšmė, skaidrumo principas, bendruomeniškumo ugdymas, bendradarbiavimo poreikio augimas, viešojo sektoriaus ir piliečių iniciatyvos tampa pagrindiniais šios dienos viešojo administravimo transformacijos veiksniais. Anot J. Ruževičiaus, *„Kokybės gerinimas gali būti užtikrinamas tik bendromis pastangomis, stiprinant sistemų „valdžia – verslui“, „valdžia – visuomenei“, „verslas – verslui“ bendradarbiavimą (...). Šiam bendradarbiavimui svarbus valstybės valdymo institucijų požiūris ir iniciatyva, apibrėžiant kiekvienos jų konkrečia misiją, kokybės politiką, suvokiant savo veiklos pagrindinį produktą, jo kokybės rodiklius bei šių produktų vartotojus.“* [65]. Nepaisant Lietuvos pasiekimų taikant kokybės metodus viešajame sektoriuje ir susidomėjimo kokybės vadybos metodais, mes atsiliekame viešojo administravimo patikimumo lygiu ir vis dar nepakankamu viešojo administravimo veiklos rezultatyvumu iki šiol.

2.2. ES parama, tobulinant Lietuvos viešojo administravimo sektorių

2.2.1. 2007 – 2013 m. ES struktūrinė parama, tobulinant Lietuvos viešojo administravimo veiklą

Europos Sąjunga pasiekė įspūdingų laimėjimų – bendra rinka, bendra valiuta, laisvas asmenų, prekių ir paslaugų judėjimas. ES tapo galingiausia jėga pasaulio prekyboje, paramos tiekėja ir sektinas pavyzdys kitiems pasaulio regionams.

Europos Sąjunga, siekdama sumažinti socialinius ir ekonominius išsivystymo skirtumus tarp valstybių narių, įkūrė Europos socialinį fondą (ang. ESF), Europos regioninės plėtros fondą (ang. ERDF), Europos žemės ūkio orientavimo ir garantijų fondą (angl. EAGGF), Žuvininkystės orientavimo finansinį instrumentą (ang. FIFG). Sanglaudos fondas vadinamas neformaliuoju ES struktūriniu fondu. ES struktūrinių fondų darbas grindžiamas keturiais esminiais principais, kurių visada yra laikomasi:

- ✓ Prioritetinė plėtotė, kai projekto priemonės sutelkiamos į prioritetinės projekto plėtotės tikslus.
- ✓ Programavimas. Pagal sudarytas daugiametes plėtotės programas priimamas sprendimas, grindžiamas partnerystės principu. Už priimtas priemones tampa atsakinga valdymo institucija.
- ✓ Partnerystė. ES Komisija ir atitinkamų institucijų glaudus bendradarbiavimas visuose projekto priemonių rengimo ir įgyvendinimo etapuose nacionaliniu, regioniniu arba vietos lygiu.
- ✓ Papildomumas. ES parama papildo valstybių narių indėlį.
- ✓ Subsidiarumo principas. Mastrichto sutartimi priimtas principas, kuris reguliuoja ES Komisijos ir valstybių narių santykius. Pagal šį principą Lietuvos, kaip ir kitų ES narių, valstybinės institucijos gali pačios savarankiškai parinkti finansuotinus projektus ir prižiūrėti jų įgyvendinimą.

Pagal 2007 – 2013 m. ES struktūrinė parama laikosi konvergencijos prioriteto, regioninio konkurencingumo ir užimtumo prioriteto, Europos teritorinio bendradarbiavimo prioriteto. 2007 – 2013 m. ES struktūrinė parama Lietuvai skiriama pagal Konvergencijos ir Europos teritorinio bendradarbiavimo prioritetus. Konvergencijos prioritetas yra skirtas silpniau išsivysčiusiomis šalims narėms, o Europos teritorinio bendradarbiavimo prioritetas skirtas bendradarbiavimui abipus ES vidaus sienų ir tarp šalių narių tam tikrose teritorinėse zonose. D. Grybauskaitė diskusijoje apie finansines perspektyvas 2007 – 2013 m. teigė, jog 2007 – 2013 m. *„Lietuvai, kaip Europos Sąjungos narei finansiškai turėtų būti patys naudingiausi. Vėliau parama gali sumažėti dėl naujų, skurdesnių valstybių priėmimo. (...) Labai svarbu, kad kiekviena šalis ir jos vyriausybė sugebėtų ne tik galvotų*

apie vidaus politiką, bet ir apie bendrą Europos ateitį, nes nuo to, koks bus Europos biudžetas, priklausys tai, kaip atrodys Europa ir jos siekiai, kalbant apie bendrą globalią erdvę, nes Europai reikės konkuruoti ne tik tarp savęs ir su savimi, bet pirmiausia su kaimynais ir kitais pasaulio regionais.“ (Diskusija dėl ES finansinės paramos 2007 – 2013 metais // Seimo kronikos, 2005, Nr. 5(300), p. 378, 385).

Iki narystės Europos Sąjungoje, Lietuva gavo ES finansinę paramą pagal PHARE, ISPA, ir SAPARD programas. Nuo 2004 metų Lietuva pradėjo gauti ES struktūrinių fondų ir Sanglaudos fondo paramą. Nacionalinę PHARE programą Lietuva kasmet ruošė kartu su Europos Komisija. Tokiu būdu buvo nuspręsta į kuriuos šalies sektorius bus nukreipiami ES pinigai Lietuvai. Lietuvai per šią programą buvo skiriama 42 mln. eurų kasmet. Daugiausia pinigų, t.y. apie 60 proc. Buvo skiriama institucijų plėtrai ir su tuo susijusioms programoms, apie 30 proc. buvo skiriama ekonominei ir socialinei sanglaudai, o likusi finansinės paramos dalis paskirstyta tarp dalyvavimo Bendrijų programose ir bendradarbiavimo vystymui abipus sienų.

Euroskeptikų nuomone, ES struktūrinė politika tapo puikiu įrankiu koordinuoti ES valstybių narių finansinę ir investicinę politiką. ES struktūrinė politika sudaro sąlygas harmoningai, subalansuotai ekonominei plėtrai. ES struktūrinė politika įvardijama kaip veikla, siekianti ES sutartyje numatytų uždavinių, tokių kaip ekonominės ir socialinės pažangos siekimas, mažinimas įvairių regionų išsivystymo lygių skirtumų, siekis darnios ir nenutrūkstamos veiklos, aukšto piliečių užimtumo lygio.

Lietuvos viešajam sektoriui tenka spręsti vis dar daug problemų, kurios yra susiję su projektų, programų kūrimu ir jų valdymu. Išteklių ribotumas, ES keliami principai, reikalavimai, Lietuvos investicinė politika, nacionalinės plėtros politika ir dabartinis sprendimų priėmimo mechanizmas tapo vienomis svarbiausių kliūčių, siekiant kokybiškos ES struktūrinių ir sanglaudos fondų teikiamos paramos įsisavinimo politikos. Netinkamas projektų ir programų paruošimas, operatyvinių metodų ir įgūdžių stoka stabdo Lietuvos ekonominę ir socialinę politikos pažangą: nesutelkiamas dėmesys į ekonomikos plėtrą skatinančius veiksnius, nepakankamai skatinamos technologinės naujovės viešajame sektoriuje, nepakankamai ugdomi viešojo sektoriaus darbuotojų įgūdžiai, nekokybiškai įsisavinami vadybos kokybės metodai.

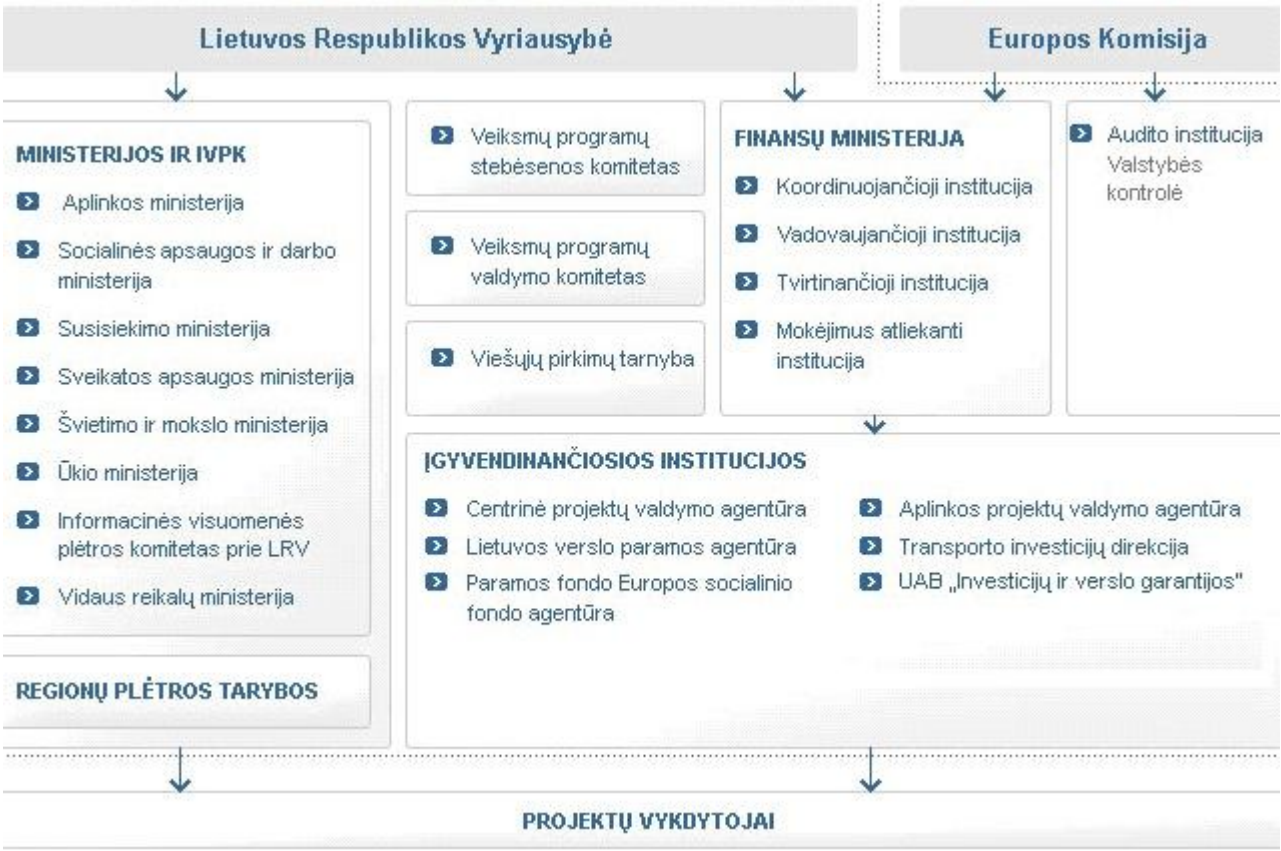
Dar viena problema, su kuria susiduria Lietuvos viešojo administravimo institucijos, administruojančios ES 2007 – 2013 m. struktūrinę paramą, yra profesionalaus tarpinstitucinių bendradarbiavimo nebuvimas. Bendradarbiavimas vyksta tiek horizontaliu, tiek vertikaliu lygmeniu, tačiau bendradarbiavimas nėra pakankamai produktyvus, kadangi vis dar nekokybiškai pasisavinama ES teikiama finansinė parama. Trūksta kokybiško ir rezultatyvaus viešojo administravimo institucijų bendradarbiavimo. Anot profesoriaus Adolfo Kaziliūno, *„Atsižvelgiant į programą arba projektą siūloma pakviesti ir tuo besidominčias grupes. Tai gali suteikti labai naudingos informacijos,*

leidžiančios optimaliai įgyvendinti projektą (...) svarbu laikytis sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo atskyrimo principo: ministerijų programavimo padaliniai neturi dalyvauti įgyvendinant programas, įgyvendinimo institucijos neturi dalyvauti kuriant politiką ir strategiją“. (Projektinės orientacijos veiklos viešajame administravime problemos // Viešoji politika ir administravimas, 2002, Nr. 3, p. 40).

Siekiant efektyvaus paramos įsisavinimo tapo ypač svarbu kurti atskirą žinių kaupimo ir valdymo sistemą. Lietuvos viešojo administravimo institucijų žmoniškieji ištekliai veikia pagal reikiamas programas, tačiau trūksta paruoštų programų priemonių įvaldymo įgūdžių, lankstaus ir kūrybingo sukauptų žinių panaudojimo. Atsižvelgiant į dabartinę situaciją, akivaizdu, jog reikia plėtoti valstybės tarnautojų kompetenciją projektinio valdymo srityje. Turi būti nustatyta aiški atsakomybė už valstybės tarnautojų veiksmus kiekviename Struktūrinių fondų metodologijos ciklų valdymo etape: programavime, identifikavime, formulavime, finansavime, įgyvendinime ir vertinime. Europos Sąjungos Komisija pastebi, jog daugiausia klaidų ir svarbių netikslumų pasitaiko projektų planavime, rizikos įvertinime ir neįvertinant priemonių įtakos veiksnių ilgalaikiams projekto padarinių poveikiui. ES komisija pabrėžia, jog šios klaidos kartojasi iki šiol ir įvardintas klaidas reikia kuo skubiau nuodugniai išanalizuoti ir taisyti. Iš klaidų mokytis reikia.

Pagal 1999 m. birželio 21 d. Tarybos reglamentą Nr. 2160/1999, kurį įgyvendina Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2003 m. rugsėjo 11 d. nutarimu Nr. 1166 „Dėl Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų administravimo Lietuvoje. “ (Žin., 2001, 48 – 1676; 2003, Nr. 88 – 3999) buvo priimti ES struktūrinių fondų administravimo struktūra Lietuvoje (žr. 2 pav.). Vadovaujanti institucija yra atsakinga už veiksmingą ES struktūrinių fondų ir bendrojo finansavimo lėšų planavimą, priemonių įgyvendinimą ir priežiūrą. **Vadovaujanti institucija** pagal LR teisės aktų nustatytą kompetenciją gali įgalioti ir kitas ministerijas, valstybės įstaigas atlikti struktūrinių fondų paramos tvarkymo užduotis. **Mokėjimo institucija** atsakinga už visų ES struktūrinių fondų ir bendrojo finansavimo lėšų apskaitą. Finansų ministerijos Nacionalinio fondo departamentui yra priskirtos mokėjimo institucijos funkcijos mūsų šalyje. Informacinės visuomenės plėtros komitetas prie LR Vyriausybės, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Aplinkos apsaugos ministerija, Žemės ūkio ministerija, Sveikatos apsaugos ministerija, Ūkio ministerija yra paskirtos **tarpinėmis institucijomis** Lietuvoje. Šios institucijos vykdo Vadovaujančiosios institucijos paramos valdymo funkcijas. Rengia priskirtų Bendrojo programavimo dokumento (toliau – BPD) priemonių finansavimo planus, atsako už jų įgyvendinimą ir priima galutinį sprendimą dėl projektų įgyvendinimo. Paramos fondas Europos socialinio fondo agentūra, Transporto investicijų direkcija, Aplinkos ministerijos Aplinkos projektų valdymo agentūra, Viešoji įstaiga (toliau – Všį) Lietuvos verslo paramos agentūra, Všį Centrinė projektų valdymo agentūra ir Nacionalinė mokėjimo agentūra prie Žemės ūkio ministerijos yra **įgyvendinančios institucijos**. Įvardintos institucijos vykdo tiesioginį paramos administravimą. **Priežiūros komitetas** yra pagrindinė BPD įgyvendinimo priežiūros institucija, sudarytas partnerystės principu, įtraukiant valstybės institucijų ir

NVO atstovus, Europos Komisijos atstovą. Taigi Lietuvoje turime aiškią, struktūruotą ES struktūrinių fondų administravimo sistemą. Kiekvienos institucijos turi aiškiai apibrėžtas funkcijas, tik atsakomybės ribų vis dar nėra. Sistema yra veikianti, tik kokybės veikloje vis dar didelė stoka. Kodėl Lietuvoje taip nutinka, jog turime veiklos sistemos sukurtos, tačiau kokybiškos veiklos visose viešojo administravimo institucijose pritrūksta? Į šį klausimą atsakymą turime, tačiau bandysime paanalizuoti toliau ir atsakymą pateiksime šio darbo išvadose.



Šaltinis: www.finmin.lt

2 pav. **Struktūrinių fondų administravimo sistema Lietuvoje**

Lietuva, tapusi pilnateise ES nare, pasinaudojo galimybe gauti ES struktūrinių fondų paramą, kurią gavo pagal 2004 – 2006 m. bendrąjį programavimo dokumentą ir 2004 – 2006 m. Sanglaudos fondo strategiją. Visa šio laikotarpio suma, skirta projektams įgyvendinti sudarė 5,9 mlrd. (BPD projektams skirta – 3 mlrd. 90 mln., o iš Sanglaudos fondo buvo skirta 2 mlrd. 852 mln.). Šiuo laikotarpiu mūsų valstybė gavo ES finansinę paramą, skirta Pereinamojo laikotarpio institucijų plėtrai, institucinių administracinių gebėjimų stiprinimui bei padėti pašalinti administracinių gebėjimų spragas, įgyvendinant Bendrijos teisės aktus. [67].

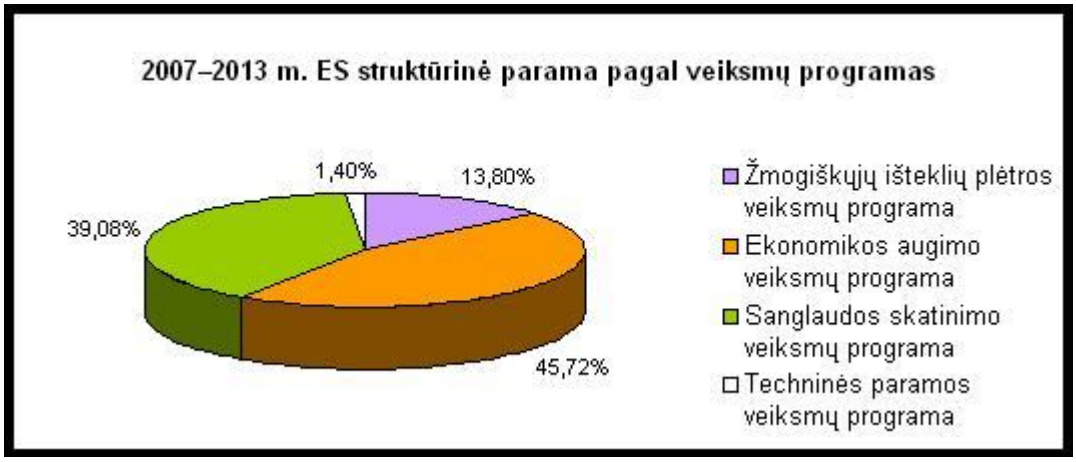
Pasirengimą 2007 – 2013 m. laikotarpiui buvo pasiūlyta pradėti nuo ES sanglaudos politikos reformos. Sanglaudos fondas integruotas į ES struktūrinių fondų valdymo sistemas. Atsižvelgiant į tai,

ES sanglaudos politika buvo glaudžiai susieta su Lisabonos strategija, Gioteborgo strategija bei Europos užimtumo strategija. Pagal šias strategijas ES valstybės narės, taigi ir Lietuva, turi užtikrinti konkurencingą ekonomiką, ekonomikos augimą, sukurtų daugiau ir geriau apmokamų darbo vietų, turi būti keliama darbo kokybė bei produktyvumas.

Nuo 2007 metų ES struktūrinė parama Lietuvai nėra teikiama pagal vieną dokumentą visai šaliai kaip buvo 2004 – 2006 m. Lietuvos bendrąjį programavimo dokumentą pakeitė tarpusavyje suderintos paramos panaudojimo strategijos. Tai yra Lietuvos 2007 – 2013 metų ES struktūrinės paramos panaudojimo strategija ir atskiros veiksmų programos, kuriose įgyvendinami strategijoje numatyti tikslai. Rengiant 2007 – 2013 m. ES struktūrinės paramos strategiją, 2005 m. gegužės mėnesio 21 d. buvo sudaryta Komisija Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 484 „Dėl Komisijos Lietuvos 2007 – 2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategijai rengti ir veiksmų programoms nustatyti sudarymo ir koordinuojančios institucijos paskyrimo“. Komisija parengė pasiūlymus dėl strategijos, dėl veiksmų programos, juos viešai aptarė, priėmė strategijos prioritetus tokius kaip žinių visuomenė, konkurencinga ekonomika, gyvenimo kokybė ir sanglauda, parengė strategijos projektą, kuris buvo pateiktas svarstyti Vyriausybės Strateginio planavimo komitetui ir po to Vyriausybei. Po 2005 rugsėjo 29 d. viešo strategijos aptarimo, Vyriausybė pateikė tris veiksmų programas:

1. Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programa.
2. Ekonomikos augimo veiksmų programa.
3. Sanglaudos skatinimo veiksmų programa.

Vėliau prijungta ir Techninės paramos veiksmų programa (žr. 3 pav.).



Šaltinis: www.esparama.lt

3 pav. 2007 – 2013 m. ES struktūrinė parama pagal veiksmų programas

Pagal 2007 – 2013 m. ES struktūrinės paramos panaudojimo strategiją ir veiksmų programas, VRM tapo tarpine institucija, atsakinga už Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programos 4 prioriteto įgyvendinimo priemonės „Viešojo administravimo subjektų sistemos tobulinimas“. Pagal šią priemonę valstybės institucijos planuoja įgyvendinti 35 projektus, 50 projektų ketina įgyvendinti savivaldybių

institucijos. Pagrindinis dėmesys įgyvendinant šią priemonę bus skiriamas viešojo administravimo institucijų ir įstaigų vidaus administravimo veiklos valdymui. Šia priemone siekiama vieningo finansų valdymo, atskaitomybės sistemos diegimas viešajame sektoriuje, kokybiškesnio dokumentų valdymo, personalo valdymo ir strateginio planavimo sistemos. Pagal priemonę „Viešųjų paslaugų kokybės iniciatyvos“ valstybės institucijos planuoja įgyvendinti 31 projektą, o savivaldybių institucijos – 29 projektus. Šia priemone jau yra įgyvendintas „vieno langelio“ principas, toliau tęsiami veiksmai, siekiant piliečių aptarnavimo gerinimo valstybinėse institucijose, siekiama spartesnio ir platesnio kokybės vadybos metodų diegimo viešojo administravimo institucijose. Minėtomis priemonėmis tikimasi ženklaus viešojo administravimo efektyvumo ir kokybiškumo padidėjimo. „Administracinių gebėjimų stiprinimo ir viešojo administravimo efektyvumui didinti“ skirta 2,5 proc., t.y. 584, 86 mln. Lt.

Dėmesys pradėtas skirti atskiriems ir gerokai silpniau išsivysčiusiems Europos regionams ar atskirų valstybių narių regionams stiprinti. Priėmus aptariamąją ES struktūrinių fondų paramos strategiją, gyvenimo kokybė Lietuvoje tikrai pasikeitė – ji pakilo. Deja, šis pakilimas daugiausiai pastebimas didžiausiuose Lietuvos miestuose, tad silpniau išsivysčiusių regionų skatinimo programos yra ypač reikalingos Lietuvoje. Kokybiška visuma parodys kokybišką Lietuvos valdymą, kadangi mūsų valstybės branduolys nesusideda iš didžiausių mūsų šalies miestų.

2007 – 2013 m. ES struktūrinė parama Lietuvai yra skiriama iš Europos Socialinio fondo, Europos regioninės plėtros, Sanglaudos fondo pagal priimtą strategiją. 2007 – 2013 m. ES paramos finansuojama suma sudaro 23 394, 42 mln. litų. Finansų ministerija pateikusi 2007 – 2013 m. ES struktūrinės paramos barometrą Finansų ministerijos internetinėje svetainėje, atnaujintą 2010 rugsėjo mėnesį, pagal kurį galime pamatyti, jog 5 mlrd. 353 mln. paramos jau yra išmokėta, 14 mlrd. 926 mln. skirtas finansavimas, o prašomas finansavimas siekia 20 mlrd. 479 mln. [66]. ES strukūrinei paramai skiriama daugiau kaip trečdalis viso ES biudžeto. ES struktūrinės paramos įsisavinimo klausimas tampa svarbus, kadangi jeigu Lietuva iki 2015 m. pabaigos nepanaudos šios paramos, tai kitu programavimo periodu lėšų bus skiriama mažiau. Šiuo metu Lietuva susiduria su lėtu aplinkosaugai skirtų lėšų įsisavinimu. Pagal šį rodiklį Lietuva yra paskutinė tarp kartu įstojusių ES valstybių.

ES struktūrinės paramos įsisavinimas tapo ypač aktualiu klausimu, kuomet ekonomikos augimas yra sulėtėjęs, o bedarbystė pačiame savo pike. Tampa labai svarbu išspręsti ES paramos fondų panaudojimo problemas. Anot Viešosios politikos ir vadybos instituto analitikų, ES struktūrinės paramos asignavimų valdytojai turi sustiprinti veiklos rezultatų stebėsena, nes tik kelios viešojo administravimo institucijos, naudoja pažangias sistemas rezultatams matuoti. Reikalinga keisti žmogiškųjų išteklių valdymo Lietuvos valstybės tarnyboje modelį, efektyviau taikyti esamas strateginio planavimo nuostatas ir tobulinti veiklos valdymą ministerijose ir kitose viešojo administravimo įstaigose. Norėtume pabrėžti, jog labai svarbu, kad visuomenė žinotų, kur ir kodėl

panaudojama ES struktūrinė parama. Šias problemas privalu išspręsti, nes 2004 – 2006 m. programoje suformuota vizija, kad 2015 m. Lietuva pasieks kai kurių ES – 15 (t.y. penkiolika stipriausių Europos Sąjungos šalių) ekonominio ir socialinio išsivystymo lygį. Suformuotą viziją norima įgyvendinti realiai ir tam tikslui būtina imtis priemonių.

Nors Lietuva pirmauja įsisavindama ES struktūrinės paramos finansavimą, tačiau kaip kokybiškai ji tai atlieka yra visiškai kitas klausimas. Europietiškos valdymo ir administravimo kokybės Lietuvoje dar nėra. Tai pabrėžia ne vienas politikos ar finansų analitikas. Patirties jau yra pasisemta iš ankstesnių klaidų, kadangi paramos administravimo kokybė tikrai pagerėjo, tai įrodo lėšų įsisavinimo tempai padidėję net keletą kartų, įtraukti regionai į projektų planavimus, pradėtos taikyti elektroninės paraiškos ir mokėjimo prašymo formos. Elektroninės formos paraiškų vertinimo procesą daro greitesniu, taigi greitėja sprendimų priėmimo laikas ir mokėjimo prašymų tikrinimas. Nuo 2007 m. ES lėšas administruojančių institucijų atliekama kontrolė yra pagrįsta rinkos analize bei prevencija, viešųjų paslaugų ir viešųjų investicijų teikimo projektai yra planuojami pagal įprastą strateginio planavimo ir metinio biudžeto sudarymo tvarką, konkursai nėra skelbiami. Biurokratizacijos našta sumažinta, sutaupoma pareiškėjų laiko ir lėšų. Palyginus BPD laikotarpiu lėšos buvo įsisavinamos daug lėčiau nei po 2007 metų administracinės reformos. BPD laikotarpio pabaigoje buvo paskirstyta tik 30 proc. lėšų ir buvo mažai atsižvelgta į strateginius prioritetus. Šiuo metu ES paramos panaudojimo efektyvumas priklauso nuo įgyvendinimo kokybės kiekviename paramos skirstymo etape.

2.2.2. Kokybiškas viešasis administravimas pagal ES kokybės standartą

Europos Sąjungoje, metams bėgant ir daugėjant gerosios patirties pavyzdžių viešajame administravime, susiformavo bendro viešojo administravimo principai, kuriuos tapo reikalinga įgyvendinti ir esamosioms, ir būsimosioms ES šalims narėms. Netgi Sutartyje dėl Konstitucijos Europai įtvirtinta teisė į gerą administravimą. Šiame skyriuje paanalizuosime kokybišką viešąjį administravimą pagal Europietiškąją gero valdymo dimensiją.

Viešojo administravimo reformų atsiradimas ir jų vis kitoks „patobulintinas“ turinys konfliktuoja skirtingomis vertybėmis, pagrindiniais veiklos principais ir prioritetinėmis viešojo administravimo veiklos tobulinimo programomis atskirose ES šalyse narėse. Europos Sąjunga ėmėsi tikslo harmonizuoti ES šalių narių viešojo administravimo laukus.

Šiuolaikinis europietiškasis viešasis administravimas reikalauja teisingumo, bešališkumo, kokybiško ir greito žmonių aptarnavimo. Viešojo administravimo institucijos, atlikdamos savo funkcijas, turi remtis teisingumu, sąžiningumu ir skaidrumu. Europietiškas viešasis administravimas tobulinamas atsižvelgiant į kokybišką piliečių poreikių patenkinimą. Pavyzdžiui, ES Komisija 1994 m.

pristatė „skaidrumo paketą“, kuris siekė skatinti administracinės veiklos „skaidrumą“, t.y viešų klausimynų naudojimas, viešų informacinių seminarų organizavimas, konsultacijos, priimant teisės aktus. Metais anksčiau ES Taryba, remdama didesnį ES sprendimų priėmimo atvirumą, priėmė „Deklaraciją dėl demokratijos, skaidrumo ir subsidiarumo“.

Europos Sąjungos institucinės struktūros tikslai yra vertybių skatinimas, tikslų siekimas, tarnavimas piliečiams, institucinių veiksmų nuoseklumas, veiksmingumas ir tęstinumas pagal (Sutartį dėl Konstitucijos Europai (2004m. spalio 29 d., I – 19). ES institucijų veiklos procese turi būti laikomasi visų apibrėžtų procedūrų. Administracinė teisė užima svarbią poziciją viešojo administravimo sistemoje, nes ji yra pagrindinė viešojo administravimo įstaigų reguliuotoja valstybės centriniu ir teritoriniu lygmeniu. Viešojo administravimo sistemos subjektai turi vienas su kitu nuolat bendradarbiauti, kadangi jų priklausomybė ypač sustiprėjo pastaraisiais metais, kuomet visuomenė visose Europos Sąjungos narėse tapo sudėtinga visuomene, įtakojanti viena kitą ir priklausoma viena nuo kitos šiuolaikinėmis nesustabdomos globalizacijos diktuojamomis sąlygomis. Administracinis bendradarbiavimas remiasi koordinavimo, rėmimo ir papildomaisiais veiksmais.

Pagal europietiškąją gero viešojo administravimo dimensiją, pastarosios veikla turi būti atvira, t.y atviras klausimų svarstymas ir problemų sprendimas, atviros diskusijos, aiškūs sprendimų priėmimo kriterijai, piliečiai turi turėti realias galimybes žinoti visus argumentus apie viešojo sektoriaus įgyvendinamų sprendimų svarbą bei gauti nešališką informaciją apie šių sprendimų naudą visai visuomenei ir valstybei. ES griežtai pasisako už viešojo administravimo sistemos darbo skaidrumą, kurį galima tinkamai skatinti per sistemos atvirumą visuomenei. (Hix S., 2006, p. 43).

Administracija privalo pagrįsti ir prisiimti atsakomybę už bet kokius savo veiksmus. Kokybiškas viešasis administravimas turi remtis nuolatiniu bendradarbiavimu su visa visuomene. Būtina nuolat patikrinti, ar rengiami ir priimi sprendimai atitinka bendruomenės interesus, nes, pagal europietišką viešojo administravimo dimensiją, viešoji administracija turi nuolat reaguoti į besikeičiančius visuomenės poreikius. Dar viena būtinybė, norint turėti kokybišką europietišką viešąjį administravimą, yra aktyvus piliečių įtraukimas į sprendimų rengimo ir įgyvendinimo procesą. Apie šiuos gero viešojo administravimo principus skelbia ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. Pagal šios chartijos 41 straipsnį, ES institucijos ir jos visi organai turi tvarkyti asmens reikalus nešališkai, sąžiningai ir per priimtiną laiką. Mūsų šalies Viešojo administravimo įstatymo nuostatose garantuojami visi paminėti principai.

Europietiškame viešajame administravime populiari yra viešojo – privataus sektoriaus partnerystė. Viešasis sektorius ima pavyzdį iš privataus sektoriaus paslaugų teikimo modelio ir tikslingos veiklos orientuotos į rezultatus. Viešosios vadybos metodai yra plačiai taikomi Europos Sąjungos valstybėse narėse. Be šių metodų neįsivaizduojamas efektyvus viešasis administravimo sektorius Europoje. Šiame sektoriuje vyrauja procedūrų atvirumas, lygiateisiškumas, legalumas,

konkurencingumas. Optimaliausios pusiausvyros radimas tarp viešojo - privataus sektoriaus yra ypač aktualus ir dar vis neišspręstas klausimas, reformuojant Europos Sąjungos vidinę viešojo administravimo sistemą bei bendrąją Europos Sąjungos šalių narių viešąjį sektoriaus sistemą.

ES ypatingą dėmesį skiria regioniniai valdžiai ir jos kuo didesnei autonomijai nuo centrinės valdžios. Pagal europietišką viešojo administravimo dimensiją, regioninė valdžia turi turėti autonomišką biudžetą ir kuo mažiau priklausomą nuo centrinės valdžios sprendimo priėmimo ir įgyvendinimo procesą. Europos Komisija skatina regioninės valdžios įvairovę, tačiau pabrėžiama, jog viešoji administracija visur ir visada turi veikti tik per demokratinius mechanizmus. Šie pokyčiai vyksta Lietuvoje per decentralizavimo ir dekoncentravimo procesus. Šiuo metu Lietuva vis dar turi nemažai svarbių spręstinų savivaldos klausimų: savivaldybių nepakankamas veiklos savarankiškumo laipsnis, bendruomenės narių nepakankamas įtraukimas į vietinių reikalų tvarkymą, nepakankamas savivaldos institucijų veiklos efektyvumas, savivaldos ir centrinės valdžios nekonstruktyvūs santykiai. (Kučikas A., Pivoraitė V. 2001, p. 192).

ES, norėdama pasiekti kuo rezultatyvesnio viešojo administravimo, remiasi įvairiomis ir įvairių valstybių teorijomis. Ne išimtimi tampa Jungtinių Amerikos Valstijų viešojo sektoriaus tyrinėtojų teorijos. Norėtume plačiau paanalizuoti keletą jų. Pagal Lūkesčių teoriją, „tikėkis geriausio“ (*expect the best*) motyvacija yra tarsi tramplinas siekiant suprasti, kaip padidėję visuomenės lūkesčiai gali būti pritaikyti tobulinant viešąjį administravimą. Pasak dr. W. Shendow, „(...)visada išlieka negatyvių pasekmių tikimybė, kai tikimasi per daug, tačiau potencialas viešojo administravimo tobulinimui, kai tikimasi geriausio rezultato, daug kartų pranoksta potencialią žalą.“ (W. Shendow, Improved Public Administration: Expect the Best // Viešoji politika ir administravimas, 2002, Nr. 3, p.30). ES viešojo administravimo erdvėje vis dažniau minima pozityvios viešojo administravimo kultūros kūrimas, kur svarbią vietą užima visuomenė su savo nusistatymu. Šį nusistatymą reikia paversti pozityviu, norint turėti kūrybingą ir teigiamą viešojo sektoriaus aplinką. Lietuvoje šios teorijos šalininkų nėra daug ir ši teorija nėra plėtojama mūsų šalyje. Norint turėti kokybišką viešąjį administravimą, reikia visų pirma susikurti kokybišką aplinką jam transformuotis. Viešojo administravimo aplinkoje turi vyrauti aukšto lygio politinės ir administracinė kultūra, pasižyminti skaidrumu, atvirumu, demokratiškumu, viešumu, viešojo sektoriaus kompetentingumu, politiniu neutralumu (šiuo atveju tik administracinė kultūra). Stipri pozityvi kultūra visuomet yra stipri varomoji jėga. Tęsiant Lūkesčių teorijos viešajame administravime analizę, pasak šios teorijos šalininkų, lūkesčiai gali pajudinti viešojo administravimo tobulinimo procesą. Ypatingas dėmesys skiriamas visuomenės lūkesčiams, skirtiems viešojo administravimo sektoriui. Visuomenės lūkesčiai viešojo administravimo institucijoms tampa efektyvumo ir veiksmingumo matavimo vienetu viešajame sektoriuje. Deja, lūkesčiai, skirti viešajam administravimui, yra gana nedideli besivystančioms demokratiškoms šalims. Šių šalių, taip pat ir Lietuvos, bendruomenės laukia gero, bet ne geriausio.

Sutartyje dėl konstitucijos Europai II – 101 straipsnyje kalbama apie teisę į gerą administravimą. *„ 1. Kiekvienas asmuo turi teisę į tai, kad Sąjungos institucijos, įstaigos ir organai jo reikalus tvarkytų nešališkai, teisingai ir per kiek įmanoma trumpesnį laiką.*

1. Ši teisė apima:

a) kiekvieno samanes teisę būti išklausytam prieš taikant bet kokią individualią jam nepalanką priemonę;

b) kiekvieno asmens teisę susipažinti su savo byla, laikantis teisėto konfidencialumo ir profesinio bei verslo slaptumo;

3. Kiekvienas asmuo turi teisę į tai, kad Sąjunga pagal valstybėms narėms bendrus teisės principus atlygintų jam žalą, kurią atlikdami padarė Sąjungos institucijos ar jų tarnautojai. “ (Sutartis dėl Konstitucijos Europai, 2004 m. spalio 29 d., II-101.).

ES viešojo administravimo sistema vis dar pasižymi dideliu biurakratiškumo lygiu. Ties šiuo probleminiu klausimu šimtai pareigūnų dirba kas dieną, mažinant administracinių procedūrų naštą. Europos Sąjunga stengiasi savo viešojo administravimo sistemą pateikti kaip pavyzdį šalims narėms. Viešojo administravimo sistema kas dieną transformuojama įvairiais nutarimais link kokybiškesnio valdymo. Pagrindiniai reikalavimai valstybių narių viešojo administravimo sistemai yra žmogus ir kokybiškas jo viešųjų poreikių patenkinimas, mažinant viešųjų programų ir viešojo sektoriaus išlaidas. Siekiama valdžios kaip darbdavio veiklos tobulumo, akcentuojamas viešųjų institucijų veiklos skaidrumas, veiklos reglamentavimas, atvirumas, teisėtumas, sąžiningumas ir efektyvus viešojo administravimo sistemos darbas, kurį turi atlikti profesionalūs valstybės tarnautojai nesidubliuojančiose funkcijomis viešosiose institucijose.

E. Backūnaitė pateikia įdomius pasvarstymus, jog viešasis sektorius nuo 3E (economy, effciency, effectivness) ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo koncepcijos pereina į kitokią 3E koncepciją, kur vyrauja etika, lygybė, teisingumas (ethics, equalities, equity). Naujoji 3E koncepcija tampa šiuolaikine vertybių sistema, reformuojant dabartinę viešojo administravimo sistemą Europos Sąjungos erdvėje. (Backūnaitė E., 2006, p. 20).

3. LIETUVOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SISTEMOS REFORMAVIMAS, REMIANT IR FINANSUOJANT ES TYRIMAS

3.1. Tyrimo metodologija

Siekdami nustatyti kokybinius pokyčius Lietuvos viešojo administravimo sistemoje iki narystės Europos Sąjungoje ir Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare, atlikome tyrimą. Tyrimas buvo vykdomas šių metų rudenį giluminio interviu būdu. Kadangi komunikavimas/bendradarbiavimas yra dviejų pusių sąveikos procesas, taigi nebuvo apsiribojama tik vienos dalyvių pusės apklausa ir ignoruojama kitos pusės nuomonė, todėl buvo apklausti atstovai iš viešojo administravimo sektoriaus, privataus verslo sektoriaus, nevyriausybinių organizacijų (toliau – NVO) sektoriaus ir iš visuomenės. Šioje darbo dalyje aptarsime giluminio interviu rezultatus apie Lietuvos viešojo administravimo sistemos reformavimą, iki ir po narystės Europos Sąjungoje, bei pačią tyrimo metodologiją.

Tyrimo imtis. Kokybiniame tyrime svarbus tyrimo kontekstas, dėmesys žodžiui, objekto aprašymui, bet ne kiekybiniams indikatoriams, ar imties problemų kėlimui, todėl respondentai buvo parenkami netikimybiniu būdu, bet tikslingai.

Giluminio interviu sudarymo principai. Tyrimo duomenims gauti buvo naudojamas giluminio interviu metodas. Interviu metodo pasirinkimą lėmė tyrimo tema, kuri akcentuojama į veiklos kokybiškumą. Šio tyrimo metu nesiekiama pateikti konkrečių skaičių, koreliacijų, tačiau buvo siekiama išklausyti ir pateikti vyraujančius informantų požiūrius, interpretacijas ir aiškinimus tyrimo tema. Pasirinkti kokybinį tyrimą paskatino prielaida, jog dažnai žmonių nuomonė nėra išklausoma, o žmonės mėgsta būti išklausinėjami ir išklausomi. Pasak socialinių mokslų daktarės I. Luobikienės (2010), „Interviu yra viena svarbiausių duomenų rinkimo priemonių kokybiniame tyrime. Tai yra labai geras priartėjimo **prie žmonių suvokimo, reikšmių, situacijų apibrėžimo ir realybės konstravimo** (aiškinimo) būdas. Tai yra viena įtaigiausių žmonių tarpusavio supratimo priemonių.“ (p. 50).

Interviu buvo sudarytas iš trijų suformuluotų atvirų klausimų (kiekvienam respondentui buvo paruošti ir pateikti skirtingi klausimai) pokalbiui pradėti, tačiau nebuvo griežtai suformuluotos pokalbio struktūros. Buvo vengiama bet kokios įtakos respondentui. Respondento kalbėjimas buvo laisvas ir spontaniškas, be išankstinio pasiruošimo. Tokiu būdu buvo siekiama atskleisti respondentų suvokimą, interpretacijas tyrimo tema, suteikti prasmę respondentų aiškinimams tyrimo keliamiems probleminiams klausimams aptarti.

Duomenų apdorojimas. Gauti tyrimo duomenys buvo apdorojami nagrinėjant respondentų išsakytas nuomones apibendrinimo metodu. Darbas redaguotas ,,Microsoft Office Word 2003” programa.

3.2. Tyrimo rezultatų analizė

Į viešojo administravimo sistemą įeina nevyriausybinės organizacijos, politiniai subjektai, piliečiai, privatusis verslas, viešąsias paslaugas teikiančios įstaigos. Norint turėti kokybiškai veikiančią viešojo administravimo sistemą, būtinas išvardintųjų subjektų abipusis supratingumas, bendradarbiavimas ir bendrojo tikslo siekimas. Pagal visuomenės pasitikėjimo laipsnį Lietuvos viešosiomis institucijomis, atlikus „Lietuvos ryto“ laikraščio turinio analizę ir pagal vyraujančias šiandieninės Lietuvos viešojo sektoriaus aktualijas kyla abejonių, ar turime kokybiškai veikiančią viešojo administravimo sistemą savo šalyje. Norint abejones išsklaidyti ir pagrįsti, pateiksime giluminio interviu metu respondentų pateiktų minčių, pasvarstymų, interpretacijų, nuomonių apibendrinimą, kuris padės patvirtinti šio tiriamojo darbo hipotezę.

Kaip minėjome, norint gauti kuo įvairesnės ir visapusiškos informacijos tiriamąja tema, pasirinkome po vieną respondentą iš nevyriausybinių organizacijų, privataus verslo, politikos ir viešųjų įstaigų, teikiančių viešąsias paslaugas, ir du visuomenės atstovus. **Pirmasis interviu vyko su dviem piliečiais.** Pasirinkome skirtingas amžių grupes ir skirtingas lytis. Pirmoji respondentė buvo 56 metų moteris, dirbanti nedidelėje privačioje įmonėje, užsiimančioje smulkiąja prekyba, t.y. drabužių pardavimu turgavietėje, samdoma darbuotoja. Antrasis respondentas - 22 m. studentas. Interviu su šiais piliečiais vyko skirtingu metu, tačiau panašiomis sąlygomis, t.y. ilgas, individualus, „akis į akį“ pokalbis, neutralioje aplinkoje. Pokalbiams pradėti ir jiems tęsti buvo paruošta po tris atvirus klausimus, leidžiančius atskleisti respondentų nuomones, mintis ir pamąstymus tiriama tema (žr. 7 priedą).

Pirmuoju klausimu buvo siekiama gauti respondentų suvokimą, kas yra viešojo administravimo sistema, žvelgiant jų akimis. Abiejų respondentų atsakymai buvo panašūs. Piliečių akimis, viešojo administravimo sistema yra politinės ir viešosios institucijos, kurių veikla yra skirta visuomenės viešųjų poreikių patenkinimui, viešajai tvarkai palaikyti ir viešiesiems reikalams administruoti. Jaunesnysis respondentas atkreipė dėmesį į žodį „sistema“ ir teigė, jog tai turėtų būti visų institucijų suderinta veikla, siekiant to paties tikslo. Respondento nuomone į viešojo administravimo sistemą įeina labai daug įvairių viešųjų institucijų ir jas turėtų „kažkas“ (neįvardinta, kas tai turėtų būti) labiau kontroliuoti ir jų veiklą vertinti. Nei vienas iš šių respondentų nepaminėjo piliečių kaip sudedamosios viešojo administravimo sistemos dalies.

Antruoju atviruoju klausimu buvo siekiama sužinoti, kaip dažnai ir kokiu būdu respondentai kreipėsi į viešąsias institucijas per paskutiniuosius 12 mėnesių, ir kokia yra jų nuomonė apie įvykusius vizitus. Atsakymai, vėlgi, buvo panašūs, išskyrus tai, jog vyresnioji respondentė į viešąsias institucijas kreipėsi daugiau kartų. Per paskutiniuosius dvylika mėnesių apklaustoji moteris kreipėsi 6 – 7 kartus.

Buvo kreipiamasi į tokias institucijas kaip Sodra, Darbo birža, mokesčių inspekcija, sveikatos apsaugos įstaigos. Respondentė teigė, jog į šias viešąsias įstaigas buvo nuvykusi asmeniškai, kadangi internetu nesinaudoja, o telefonu, teigė, negalėjusi išspręsti savų problemų. Paprašius pateikti išsamesnę nuomonę ir prisiminimus apie šiuos vizitus, respondentė teigė, kad pora kartų labai nepatiko aptarnavimas, kadangi jokio tolimesnio rezultato negavo, kurio labai laukė ir tikėjosi. Pagrindinė teigiama savybė, apibūdinanti viešųjų institucijų darbą, buvo paminėta „gana mandagus ir šiltas aptarnavimas, bet tik tiek." Pagrindiniu minusu įvardijo „tolimesnės veiklos greito ir laukiamo rezultato nebuvimas."

Jaunesnysis respondentas teigė, jog per paskutiniuosius 12 mėnesių į viešąsias institucijas kreipėsi 3 kartus, t.y į švietimo įstaigą bei savivaldybę. Pagrindine teigiama savybe, vertinant viešųjų institucijų darbą, įvardino taip pat mandagų aptarnavimą, tačiau pašnekovas teigė „tai buvo daugiau toks formalus mandagumas, nes žmonės tokie šalti tavo problemai pasirodė." Pagrindine neigiama savybe įvardijo biurakratiškumą „mane siuntinėjo pirmyn ir atgal, nemažai laiko ir nervų kainavo paprastų dokumentų sutvarkymas." Jaunesnysis respondentas teigė, jog retai lankosi viešojo administravimo institucijų internetiniuose tinklapiuose ir nėra linkęs domėtis šio sektoriaus naujienomis. Respondentas į minėtas institucijas kreipėsi nuvykęs tiesiogiai į vietą, prieš tai pasidomėjęs jam aktualia informacija telefonu.

Trečiuoju klausimu buvo siekiama išgirsti respondentų nuomonę apie viešojo administravimo sistemos pokyčius ir ES įtaką Lietuvos viešajam administravimui. Vyresnioji respondentė dabartinę ir būsimąją viešojo administravimo sistemos padėtį lygino su Tarybos Sąjungos valdymo sistema. ES buvo įvardinta kaip „pagrindinis finansinis ramstis Lietuvos viešojo administravimo reformavimui." Jaunesnysis pašnekovas paminėjo Europos Sąjungos naudingą ir finansinę įtaką bei išdėstė savo mintis apie esamą ir būsimą padėtį Lietuvos viešajame administravime. Abu pašnekovai įvardino, jog dabar labai didelis korupcijos lygis Lietuvos viešajame sektoriuje, jog tiek politikai, tiek kiti valstybės tarnautojai (kalbama apie vadovaujančiuosius viešosioms įstaigoms asmenis) žiūri savų interesų. Pabrėžiamas per didelis pinigų siekimas ir savo asmeninių interesų siekimas, darbuotojų atsakomybės stoka. Respondentams kalbant apie Lietuvos valdžios vykdomą politiką, jautėsi neigiamas emocinis ryšys tarp piliečių ir politikų. Paklausus, ar jie patys imasi kokių nors konkrečių veiksmų, dabartinei padėčiai keisti (pvz. politinė ar visuomeninė veikla, dalyvavimas piketuose, peticijų, skundų pateikimas ir pan.) atsakymas buvo neigiamas, tačiau respondentai dalyvauja balsavimuose, renkant politinę valdžią šaliai valdyti. Plėtojant pokalbį apie ateities perspektyvas Lietuvos viešojo administravimo sistemoje, vyresnioji respondentė teigė, kad „nieko gero nebus artimiausiu metu" ir pati asmeniškai nesitiki teigiamų pokyčių, o jaunesnysis respondentas teigė, „kai krizė pasibaigs, viskas ir visiems bus lengviau ir bus galima daugiau investuoti į šalies viešojo administravimo veiklos gerinimą ir kovą su korupcija sistemoje, bet pirmiausia valstybės tarnautojai turi pasikeisti ir tapti

labiau atsakingais“. Paklausus, kokie pagrindiniai šaltiniai formuoja respondentų nuomonę apie Lietuvos viešojo administravimo sistemą, pastarieji televiziją ir laikraščius įvardino kaip pagrindinius informacijos ir nuomonės formuotojos šaltinius. Europos Sąjunga įvardinama teigiamąja heroje, kurios dėka jau įvyko nemažai pokyčių viešojo administravimo sistemoje, t.y. veiklos modernizavimas naujosiomis informacinėmis technologijomis, keliami didesni reikalavimai valstybės tarnautojams. Respondentai pateikė siūlymus, ką ir kaip reikėtų daryti, norint turėti kokybiškesnę viešojo administravimo sistemos veiklą, t.y. mažinti korupcijos mastus viešajame sektoriuje, griežčiau kontroliuoti valstybės tarnautojų veiklą, skatinti didesnę veiksmų atsakomybę. Jaunesnysis respondentas pabrėžė aukštojo išsilavinimo svarbą tarnautojams, dirbantiems Lietuvos viešajame sektoriuje.

Paklausus respondentų, kodėl jie patys nesiima veiksmų, kuriais prisidėtų prie kokybiškesnės Lietuvos viešojo sektoriaus veiklos kūrimo, teigė, jog ryžto ir drąsos trūksta. Manome, jog noro ir nors truputį daugiau optimizmo trūksta taip pat.

Kitokią nuomonę pateikė nevyriausybinės organizacijos, užsiimančia kultūrine veikla, „Senų vežimų“ klubo pirmininkas, kuris yra aktyvus Vilkaviškio bendruomenės veikėjas. Ši asociacija įkurta 2005 metais ir užsiima kultūrine veikla visoje Lietuvoje. „Senų vežimų“ klubo tikslas yra vienyti Lietuvos piliečius, siekiant įgyvendinti per klubo veiklą visuomeninius interesus. Buvo pateikti trys atviri klausimai interviu pradėti ir jį vystyti tiriama tema (žr. 8 priedą).

Pirmuoju klausimu norėjome išgirsti respondento požiūrį į dabartinį NVO ir viešojo sektoriaus institucijų bendradarbiavimą. Respondento paprašėme palyginti dabartinį bendradarbiavimo aktyvumą ir kokybę iki Lietuvos narystės Europos Sąjungoje ir Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare. Atsakymas buvo trumpas ir vienpusiškas - NVO įvardintos neatsiejama ir be galo svarbia šios sąveikos dalimi ir tai, jog iki Lietuvai tampant ES nare, vyko visiškai kitoks valdymo institucijų ir visuomeninių organizacijų dialogas. Nepriklausomybės atgavimas buvo pagrindinis variklis šiam bendradarbiavimui vystyti iki Lietuvos narystės Europos Sąjungoje. Piliečiai buvo labai aktyvūs, bet bendradarbiavimas vyko kita kryptimi. Buvo siekiama ne bendradarbiavimo kokybės, ne Lietuvos kokybiško valdymo, o tiesiog sukurti kuo greičiau nepriklausomą nuo Sovietų Sąjungos institucinę sąrangą Lietuvoje. Respondentas teigė, jog „nevyriausybinės organizacijos yra vienos svarbiausių padėjėjų, valdant valstybę.“ Šios organizacijos tampa tarpine institucija į viešąjį sektorių piliečiams, leidžiančia dalyvauti šalies administravimo procese. NVO atskleidžia viešajam sektoriui visuomenėje vyraujančias problemas ir poreikius, į kuriuos būtina atsižvelgti. Kalbant apie valdžios požiūrį ir santykį su NVO, buvo akcentuojamas nepakankamas dėmesys visoms nevyriausybinėms organizacijoms, nes kai kurios jų jaučiasi visiškai nereikalingos Lietuvos valdžiai. Respondentas pabrėžė, jog daugiausia bendradarbiaujama ir daugiausia paramos sulaukiama iš vietos savivaldos įstaigų ir privataus sektoriaus. Ši viešojo administravimo sistemos dalis nėra abejinga nevyriausybinių

organizacijų veiklai ir norui dirbti visuomenės labui. Pagrindinė nevyriausybinių organizacijų veiklų rėmėja yra savivaldybė ir privataus verslo sektorius, mažiausiai paramos ir dėmesio sulaukiama iš centrinių valdžios institucijų Manoma, jog taip yra dėl valdininkų partinių ir asmeninių interesų, ir tam tikrų nevyriausybinių organizacijų veiklos palankumo juos įgyvendinant ar tiesiog atstovaujant, kadangi valdžios institucijos gali skatinti NVO veiklą ją finansuojant ar įtraukiant į įvairių projektų veiklą. Pašnekovas teigė, jog Lietuvos valdžia nėra linkusi NVO veiklos riboti finansiniais arba teisiniais suvaržymais. NVO Lietuvoje veikia laisvai. Vyksta bendradarbiavimas su valdžia, tačiau vis dar pagal valdžios dominavimo modelį.

Antruoju klausimu buvo stengiamasi išsiaiškinti, ką mano respondentas apie Lietuvos piliečių aktyvumą, dalyvaujant visuomeninėje veikloje. Respondentas prisiminė Lietuvos rinktinės trečiosios vietos laimėjimą 2010 metų Krepšinio pasaulio čempionate. Buvo išreikštas noras, jog visuomenė taip pat vieningai telktųsi ne tik pasveikinti nugalėtojų, bet ir dalyvautų įvairiose visuomeninėse organizacijose, taip pat karštai ir entuziastingai siektų bendrų tikslų, kurie Lietuvos visuomenės gyvenimą padarytų lengvesnį ir malonesnį. Respondentas teigė, jog piliečių aktyvumas pastebimai auga, tik norima, kad šie pasinaudotų kuo įvairesnėmis galimybėmis ne tik gerinant savo gyvenimo kokybę, bet ir Lietuvos viešojo administravimo sistemos veiklos kokybę. Lietuva yra demokratinė valstybė, ES narė ir mūsų piliečiai turi visas galimybes per politinę, visuomeninę, savanorišką veiklą dalyvauti ir daryti įtaką valstybės administravimo procesui.

Trečiuoju klausimu siekėme sužinoti kokias pagrindines kliūtis respondentas įvardintų, trukdančias efektyvesniam NVO bendradarbiavimui su viešojo administravimo institucijomis ir kokie būtų pasiūlymai, šalinant paminėtas kliūtis. Pašnekovas mano, kad dabartinėje Lietuvoje, kuri yra ES pilnateisė narė, yra svarbu ir būtina kuo greičiau sukurti palankesnią įstatymų bazę NVO veiklai ir bendradarbiavimui su viešuoju sektoriumi vystyti, turėtų veikti palankesnis finansavimo mechanizmas ir aktyvesnis, netgi kūrybiškesnis, piliečių įtraukimas į šias visuomenines įvairiapusiškas veiklas. Respondentas teigė, jog daugumai NVO vadovų reikėtų patobulinti įvairius įgūdžius, kurie reikalingi vadovui, siekiančiam kokybiškos organizacijos veiklos. NVO turėtų kurti ilgalaikes savo veiklos strategijas. Respondentas teigė, jog NVO negalima nuvertinti ar į šių organizacijų veiklą žiūrėti nepatikimai, kadangi šios organizacijos yra pakankamai lanksčios savo veikla, puikiai išreiškiančios Lietuvos visuomenės aktualijas ir daug geriau reaguojančios į visuomenės poreikius nei viešojo administravimo institucijos. Respondentas išreiškė didelį norą, jog ateityje būtų visapusiškas, rezultatyvus bendradarbiavimas tiek su valdžios atstovais, tiek su piliečiais, tiek su privačiuoju sektoriumi. NVO turi visas galimybes, esant palankioms sąlygoms, teikti viešąsias paslaugas daug pigiau nei viešojo sektoriaus įstaigos, tokiu būdu būtų sutaupomos Lietuvos biudžeto lėšos, teigė pašnekovas. NVO turėtų vieningai perorientuoti veiklos tikslus, galbūt skirtingais veiksmais, tačiau

siekiant paveikti viešojo administravimo institucijas veikti efektyviau, aktyviau įsitraukti į sprendimų priėmimo procesą ir viešojo administravimo institucijų politikos formavimo procesą.

Turėjome galimybę išklausyti privataus verslo sektoriaus atstovo nuomonę. Respondentas yra uždarosios akcinės bendrovės, turinčios 4 drabužių parduotuves, pagrindinis akcininkas ir direktorius. Pateikėme tris atvirus klausimus pokalbiui pradėti ir jį tęsti (žr. 9 priedą).

Pirmuoju klausimu siekėme išsiaiškinti, ką pašnekovas mano apie viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimo pokyčius iki ir po Lietuvos narystės Europos Sąjungoje. Respondentui prireikė nemažai laiko pagalvoti ir atsakyti į šį klausimą. Privataus sektoriaus atstovas teigė, jog pokyčių tikrai yra, tik neaišku ar jie veda į abipusiai rezultatyvų bendradarbiavimą.Vienu iš pagrindinių teigiamų pokyčių buvo įvardinta ES parama, skatinti smulkųjį ir vidutinį verslą Lietuvoje, šios paramos dėka atsivėrė galimybės aktyviau įsijungti daugiau verslo sektoriaus atstovų į viešojo – privataus sektorių bendradarbiavimą. Pagrindiniu minusu įvardinta tai, jog „Lietuvos valdžios atstovai klauso didesniųjų, t.y. monopolinių žaidėjų taisyklių ir smulkieji ar vidutiniokai retai kada būna išgirsti ir visai nesvarbu ar esame Europos Sąjungoje, ar ne. Konkurencijos nėra. Čia ir slypi problema, trukdanti kokybiškai veikti tiek privačiam verslui, tiek viešajam sektoriui Lietuvoje.“ Respondentas teigė, jog ši problema buvo ir yra Lietuvoje, nepaisant jos narystės Europos Sąjungoje.

Respondentas deklaravo, jog ES turi neišmatuojamą teigiamą įtaką ir daug puikių galimybių Lietuvos ekonomikai, tačiau vystant pokalbį apie viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimo galimybes Lietuvoje, liekama prie pesimistinio požiūrio.

Antruoju klausimu siekėme sužinoti išsamesnę respondento nuomonę apie dabartinę Lietuvos viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimo įtaką, modernizuojant ir tobulinant šalies viešojo administravimo sistemą. Pašnekovas šiuo klausimu turėjo pakankamai kritišką nuomonę. Per pastaruosius 2 metus labai sumažėjo viešojo sektoriaus finansavimas ir lengvatų taikymas privačiajam verslui, o tai pagrindiniai veiksniai, skatinantys šių sektorių bendradarbiavimą. ES finansine parama duoda galimybę skatinti smulkųjį ir vidutinį verslą, o Lietuvos atsakingosios politinės institucijos neleidžia pasinaudoti šia suteikta galimybe. „Kai nėra motyvacijos, dingsta ir noras veikti, kokybiškai veikti“, teigė pašnekovas. Šiuolaikinėje valstybėje turi vystytis glaudus ir rezultatyvus bendradarbiavimas tarp viešojo ir privataus sektoriaus, siekiant modernizuoti šalies viešojo administravimo sistemą. Kokybiškas bendradarbiavimas vyksta labiausiai ES išsivysčiuosiose ir turtingiausiose šalyse. Lietuvos viešasis ir privatusis sektoriai turėtų ryžtingiau įgyvendinti gerosios patirties pavyzdžių per įvairias viešąsias veiklas ir projektus (pvz. darbo vietų kūrimas, tam tikrų viešųjų paslaugų teikimas, viešųjų pirkimų įstatymų pataisos ir pan.). Lietuvoje įvardintieji sektoriai tikrai bendradarbiauja ir ieško bendrų sąlyčio taško, gerinant šalies ekonominę, politinę ar socialinę padėtį, tačiau šis bendradarbiavimas paremtas ne viešojo gėrio siekiu visai visuomenei, tačiau

savanaudiškų asmeninių tikslų įgyvendinimui. Respondentas pasvarstęs teigė, jog „tikriausiai čia kalta žmogaus savanaudiška prigimtis.“

Trečiuoju klausimu respondento paprašėme pateikti siūlymus, kurie viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimą paverstų efektyvesniu ir rezultatyvesniu. Pašnekovas teigė, jog pirmiausia Lietuvos visuomenei subręsti reikia. Pastaroji turi užaugti, suprasti, ko ji nori, kuriuo keliu pasukti norėtų, o tuomet kelti atitinkamus reikalavimus Lietuvos valdžios atstovams. Siūloma kurti palankesnę teisinę bazę privačiajam verslui, tuomet privatusis sektorius bus labiau suinteresuotas bendradarbiauti su viešuoju sektoriumi, vykdyti kuo daugiau viešųjų projektų ir viešųjų pirkimų į kuriuos būtų lygiomis sąlygomis įtraukti visi privataus verslo subjektai pagal savo turimas galimybes. Dabartinis Koncesijos įstatymas, reguliuojantis viešojo ir privataus sektorių partnerystę, turi daug spragų, kurias stengiamasi užpildyti neskaidriu minėtųjų sektorių bendradarbiavimu. Pašnekovas pastebėjo, jog Lietuvoje vyrauja monopolinių didžiųjų įmonių bendradarbiavimas su viešuoju sektoriumi, kai jie patenkina vieni kitų norus (pavyzdžiui produktų kainos rinkoje, dalyvavimo rinkoje taisyklės, komunalinių paslaugų monopolizavimas ir kainų dydis Lietuvoje). Reikia aktyviai naudotis Europos Sąjungos valstybių narių gerąja patirtimi, kurios turi rezultatyvius santykius tarp viešojo ir privataus sektorių, kadangi šiuolaikinė valstybė, modernizuojanti viešojo administravimo sistemos veiklą, naudoja vadybinius, t.y. iš verslo sektoriaus kilusius metodus. Pašnekovas teigė, jog būtina sukurti tinkamą aplinką vystyti įvardintųjų sektorių bendradarbiavimui. „Norint kokybiško bendradarbiavimo ir aplinka turėtų būti atitinkama“, teigė respondentas. Paprašius pašnekovo detaliau įvardinti tinkamos aplinkos aspektus, reikalingus kokybiškam bendradarbiavimui, buvo atsakyta, jog reikia daugiau abipusio žmogiško supratingumo, draugiškumo, bendro, vienijančio tikslo, tinkamos teisinės bazės sukūrimo ir daugiau kūrybiškų idėjų vystant privataus ir viešojo sektoriaus tolimesnį bendradarbiavimą.

Tyrimą tęsėme pokalbiu su atstovu iš viešojo administravimo institucijos. Norint sužinoti, kokią nuomonę turi valstybės tarnautojas apie Lietuvos viešojo administravimo reformavimą iki ir po narystės Europos Sąjungoje, išklausėme Vilkaviškio miesto savivaldybės Bendrojo skyriaus vedėjos nuomonę. Buvo pateikti trys atviri klausimai pokalbio temai palaikyti. (žr. 10 priedą).

Pirmuoju klausimu siekėme sužinoti, kokie esminiai pokyčiai įvyko Lietuvos vietos savivaldos valdyme iki ir po narystės Europos Sąjungoje. Iki narystės Europos Sąjungoje pagrindiniu kokybiniu lūžiu, formuojant vietos savivaldą Lietuvoje, įvardintas 1992 m. Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau- Konstitucija) priėmimas, kuris reglamentavo vietos savivaldą Lietuvoje. Konstitucijos 120 straipsnis deklaruoja „Savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai“. (LR Konstitucija, 1992, 120.). Toliau sekė 1994 m. liepos mėnesį priimtas Vietos savivaldos įstatymas, kuriuo savivaldybės įgavo tam tikrą kompetencijų ir finansinį savarankiškumą. Iki tol buvusios apylinkių ir gyvenviečių savivaldybės panaikintos ir suformuotos

naujos miestų ir rajonų savivaldybės. Respondentė teigė, jog buvo pakankamai ilgai vilkinami įstatymų pakeitimų priėmimai, susiję su savivaldybių finansine laisve. Buvo daug ir ilgų diskusijų, susijusių su kompetencijų perdavimu savivaldybėms Lietuvoje, nebuvo pakeista savivaldybių biudžeto sudarymo tvarka, nebuvo aiškių funkcijų paskirstymo tarp administracijos viršininkų ir savivaldos institucijų, nebuvo atsakomybės ribų už valdininkų atliktus veiksmus.

Narystė Europos Sąjungoje atnešė daug ir labai naudingų pokyčių Lietuvos vietos savivaldos sistemoje, kadangi ši institucija skatina regioninės, teritorinės valdžios kuo didesnį savarankiškumo ir kompetencijų laipsnį – decentralizacijos procesą. ES akcentuoja savivaldos svarbą, siekiant kokybiškos viešojo administravimo sistemos, o Europos vietos savivaldos chartija įpareigoja laikytis centrinę ir vietinę valdžią taisyklių, įtvirtinančių politinę, administracinę ir finansinę vietos valdžios institucijų nepriklausomybę. Lietuvos vietos savivaldos mechanizmas veikia pagal Europos vietos savivaldos chartiją.

Po teritorinės apskričių reformos savivaldybėms Lietuvoje priskirta daugiau naujų funkcijų per kurias savivalda Lietuvoje stiprėja, tačiau pagrindine problema išlieka finansavimo klausimas naujoms priskirtosioms funkcijoms atlikti. Respondentė įvardino, jog ES finansinė parama yra viena pagrindinių finansuotojų, įgyvendinant įvairius veiklos projektus, skatinančius bendruomenės įtraukimą į vietos valdžios kūrimo, tobulėjimo procesą, t.y. parama privačiam sektoriui, nevyriausybinėms organizacijoms, su kuriais savivaldybės itin glaudžiai bendradarbiauja šiuo metu.

Antruoju klausimu siekėme išgirsti respondentės pasvarstymus apie dabartinio valstybės tarnautojo įtaką, formuojant kokybišką viešąjį administravimą Lietuvoje. Narystė Europos Sąjungoje įvardinta esminiu lūžiu, siekiant kokybiško valstybės tarnautojų sektoriaus, t.y. profesionalūs valstybės tarnautojai viešojo administravimo institucijose, valstybės tarnautojų kvalifikacijos kėlimų ir įvairių kitų profesinių mokymų organizavimas, efektyvus ir atsakingas valstybės tarnautojų darbas. Paskutiniu metu dedama nemažai pastangų, siekiant, kad šiuolaikinis valstybės tarnautojas atitiktų ES keliamus reikalavimus. Valstybės tarnautojas atlieka labai svarbią funkciją – įgyvendina valdžią. Tarnautojai tampa tarpininkais tarp valdžios ir visuomenės, kai per valdžios nustatytus mechanizmus patenkina ir įgyvendina visuomeninius poreikius. Respondentė teigė, jog „valstybės tarnautojas turi paklusti valdžiai ją įgyvendinama ir tarnauti visuomenei, tenkindama jos poreikius.“ Valstybės tarnybos procesas įvardinamas kaip pabaigos neturintis procesas, kadangi pastovumo tiek politikoje, tiek visuomeniname gyvenime nėra.“ Nėra netgi bendro europietiškojo valstybės tarnybos modelio, kadangi kiekviena valstybė narė turi savą veikiančią vidinę šalies aplinką ir jos subjektus.

Trečiuoju klausimu išgirdome pašnekovės siūlomas priemones, siekiant rezultatyvaus ir efektyvaus viešojo administravimo sistemos darbo Lietuvoje. Modernizuojant viešojo administravimo sistemą Lietuvoje, būtina modernizuoti vietos savivaldų veiklos planų sudarymo ir įgyvendinimo klausimą, kadangi savivaldybės dažniausiai veikia pagal 3 –jiems metams renkamos Savivaldybės

tarybos numatytus darbus. Dėl šios priežasties neretai tampa sunku sudaryti ilgalaikius perspektyvinius planus. Teritoriniai viešojo administravimo subjektai turėtų būti savarankiškesnį, į kurių veiklą būtų įtraukta kuo daugiau aktyvių bendruomenės atstovų, – tai vienas svarbiausių demokratiškumo mechanizmų, kuriančių modernią viešojo administravimo sistemą, kadangi iki pat šiol jaučiamas centrinės valdžios spaudimas vietos savivaldos institucijoms, dažniausiai per išrenkamą merą, kuris yra valdžioje esančios partijos atstovas. Turėtų vykti aktyvesnė ir efektyvesnė savivaldybės įmonių veiklos analizė, kurios rezultatai turėtų padėti efektyviai įgyvendinti priimtus sprendimus. Esame Europos Sąjungos pilnateisiai nariai, todėl, pasak respondentės, turėtume efektyviau naudotis gerosios patirties pavyzdžiais. Būtina sukurti naujas motyvacines sistemas valstybės tarnautojams, kadangi pasitaiko nemažai korupcijos ir neskaidrumo atvejų šiame sektoriuje, valstybės tarnautojas turi tarnauti žmogui, o ne privatiems interesams. Respondentė pasidžiaugė, teigdama, kad gerų permainų vietos savivaldoje tikrai yra (pvz. švietimo reformos mokyklose ir vaikų darželiuose, piliečių daug aktyvesnis dalyvavimas visuomeniniame ir kultūriniame krašto gyvenime, viešųjų paslaugų kokybės rodiklių augimas ir pan.) ir mano, jog ši viešojo administravimo sudedamoji dalis (vietos savivalda) tobulės ir prisidės prie kokybiškesnio šalies valdymo netolimoje ateityje.

Paskutinysis pokalbis, tiriant pasirinktąją temą vyko ilgai, su daug diskusijos elementų. **Kalbėjome su pašnekovu, atstovavusiu politinės valdžios sluoksnį.** Pašnekovas yra socialdemokratų partijos atstovas, buvęs Seimo narys (žr. 11 priedą).

Pirmuoju klausimu bandėme išsiaiškinti, kas yra geras viešasis administravimas. Respondentas teigė, jog atsakyti į klausimą, kas yra geras viešasis administravimas yra neįmanoma, kadangi tai ypatingai konfliktinis klausimas. Viešasis administravimas keičiasi keičiantis laikui, išorinėm ir vidinėm aplinkybėms. Viešasis administravimas atspindi konkrečios šalies vykdomą politiką šalyje ir visuomenę bei to meto vyraujančias vertybes. Europos Sąjunga siekia suharmonizuoti savo šalių narių viešojo administravimo sistemas, reikalaudama kokybiško piliečių poreikių patenkinimo, akcentuoja viešojo administravimo skaidrumo, efektyvumo ir atvirumo būtinybes. Šie reikalavimai Lietuvai leidžia lengviau orientuotis, reformuojant šalies viešąjį administravimą, tačiau į klausimą, kas yra geras viešasis administravimas, lieka neatsakyta ir abejojama, ar kada nors bus rastas konkretus ir apibrėžtas atsakymas į šį klausimą.

Viešojo administravimo sistema turi būti reformuojama, atsižvelgiant į stabilias administracines vertybes kaip atsakomybė, sąžiningumas, patikimumas ir atstovavimas visuomeniniam interesui. Reforma turi vykti tik demokratinėmis procedūromis ir tik teisėtai. Pašnekovas teigė, jog viešasis administravimas bus geras tada, kai atitiks visuomenės keliamus lūkesčius.

Lietuva, pradėjusi derybas dėl narystės Europos Sąjungoje ir tapusi pilnateise jos nare, pradėjo siekti kokybiško viešojo administravimo, šiuo keliu einama iki šiol. Rezultatai nėra blogi, kadangi sukurta demokratiškai, pagal įstatymus veikianti viešojo administravimo sistema, įgyvendinanti

konkrečias funkcijas, tobulinama įstatyminė bazė dėl viešojo administravimo įstatymo, valstybės tarnybos įstatymo, viešųjų pirkimų, valstybinių įmonių įstatymų ir pan. Stengiamasi viešąjį administravimą reformuoti į labiau konkuruojantį sistemos viduje, tobulinama vietos savivalda, tik reikėtų gerai apgalvoti dėl viešojo administravimo pajungimo rinkai, t.y. nederėtų įvykdyti pilnos viešųjų įstaigų privatizacijos, atiduodant valstybines įstaigas į privataus verslo rankas, tokiu būdu siekiant efektyvesnio administravimo ar viešųjų paslaugų teikimo. Pagrindine kliūtimi įvardintume darbų neužbaigtumą arba darbų tęstinumo stoką, taip yra dėl politikų interesų, profesionalumo stokos ir galbūt žmogiškojo nenoro imtis permainos darbų. Respondentas teigia, kad Lietuvoje viešasis administravimas nėra keičiamas iš pagrindų, o tobulinama tik pati sistema. Keičiantis šalies politinei, ekonominei ir socialinei politikai keičiasi ir viešasis administravimas. Dabartinėje Lietuvoje valdžia turėtų būti orientuota į kokybiškų politinių sprendimų priėmimą, o viešojo administravimo institucijos į kokybišką šių sprendimų įgyvendinimą. Nuo techninio viešojo administravimo sistemos kūrimo, Lietuvai atgavus nepriklausomybę, pereita prie kokybės veiklos siekimo tikslų. Šis procesas iki šiol vyksta viešojo administravimo reformavimo būdu.

Antruoju klausimu bandėme išsiaiškinti respondento nuomonę apie politinės valdžios galią ir politinę įtaką Lietuvos viešojo administravimo reformavimo procesui.. Respondentas teigė, jog viešasis administravimas priklauso nuo šalyje vyraujančios politinės aplinkos sąlygų, taigi viešojo administravimo sistemos reformos procesas taip pat yra įtakojamas politinės valdžios. Politinė jėga veikia per viešojo administravimo institucijas. Politikas teigė, jog nieko ypatingai blogo šiame politikos ir viešojo administravimo sąlytyje neįžvelgtų, jei šalies valdymas būtų skaidrus ir efektyvus. Lietuvos viešojo administravimo reformavimą lemia suinteresuotų politikų tam tikri prioritetai (pvz. darbo vietų išsaugojimas, privačių interesų įgyvendinimas per atitinkamas viešojo administravimo grandis ir pan.). Pagrindine varomąja jėga, reformuojant Lietuvos viešąjį administravimą, turėtų tapti piliečiai ir jų kokybiškas poreikių patenkinimas, kadangi viešasis administravimas sujungia piliečius ir valstybę, bet šiuo metu susidaro toks vaizdas, jog Lietuvoje viešojo administravimo reformavimo procesas vyksta tam, kad būtų sutaupytos valstybės lėšos ir sumažinta biurokratizmo našta.

Šiuo metu daugumoje Europos Sąjungos valstybių narių tvyro nemaža įtampa dėl šalies vykdomų socialinės politikos pertvarkos kaip pensinio amžiaus ilginimas, socialinių išmokų mažinimas, taigi viešojo administravimo sistemą reikėtų reformuoti taip, jog ta įtampa sumažėtų, tam reikia efektyviai patenkinti piliečių poreikius pagal dabartines ekonominės krizės diktuojamas sąlygas, teigė pašnekovas. Tai nėra lengva, tačiau įmanoma. Vienas iš būdų – įtraukti visuomenę į viešojo administravimo reformavimo procesą, priimant ir įgyvendinant konkrečius sprendimus, t.y. ieškoti visiems kartu visuomenei ypač aktualių problemų sprendimų alternatyvų. Piliečių nuomonė ne tik turėtų būti išklausoma, bet į ją turėtų būti įsiklausoma. Ne politika, bet piliečiai turėtų būti pagrindiniai viešojo administravimo reformavimo įtakos veikėjai.

Politikos atstovas, atsakydamas į trečiąjį klausimą, pateikė savo nuomonę ir pasiūlymus, kaip reikėtų reformuoti dabartinę Lietuvos viešojo administravimo sistemą ir apie ES įtaką šiam procesui. Viešojo administravimo sistema turi būti reformuojama kokybiškam darbui atlikti. Ši Sistema turi veikti efektyviai ir skaidriai. Valdymo modernizavimas turi užtikrinti tolimesnį demokratišką valstybės valdymo mechanizmą. Reforma turi vykti atsižvelgiant į Europos Sąjungos keliamus reikalavimus. Pašnekovas teigė, jog ES turi imtis priemonių harmonizuojančių šalių narių viešojo administravimo sistemas, griežtesniais reikalavimais mažiau pažengusioms arba būsimosioms ES narėms. Būtina palaikyti bendrą harmoniją, juolab, kai ES siekia kokybiško valstybių valdymo.

Vienas svarbiausių ir pagrindinių – piliečių poreikių kokybiškas patenkinamas ir viešojo administravimo institucijų priartinimas prie žmogaus. Reikėtų drąsiau ir ryžtingiau remtis kitų Europos Sąjungos valstybių narių viešojo administravimo modernizavimo gerosios patirties pavyzdžiais. Būtina viešojo administravimo institucijų restruktūrizacija, naikinant besidubliuojančias funkcijas atliekančias institucijas. Valstybės tarnautojų turėtų būti mažiau, bet jie dirbti turėtų efektyviau ir skaidriau. Valstybės tarnautojas turi dirbti profesionaliai ir atstovauti tik žmogaus interesams. Viešojo administravimo reforma turi pakeisti priklausomybės santykį tarp politikos ir viešojo administravimo. Reforma turi būti nukreipta į decentralizavimą ir išlaidų kontrolę. Apibendrindami galime teigti, jog dabartinę griežtą hierarchinę viešojo administravimo sistemą reikia reformuoti į horizontalią, nedidelę, atvirą ir sumaniai dirbančią sistemą. Trūksta bendro politikų sutarimo dėl daugelio viešojo administravimo reformavimo proceso, galbūt dėl to, jog politikai bijo prarasti įtaką šioje valstybės valdymui vienoje svarbiausių grandžių, tačiau ją reformuoti būtina, norint turėti kokybišką šalies valdymą, juk esame Europos Sąjungos valstybės narė ir turime į ką lygiuotis. Viešojo administravimo reforma turėtų vykti apgalvotai ir laipsniškai, reformos įgyvendinimas turi vykti tolygiai ir nenutrūkstamai. Respondentas geriausiu pavyzdžiu, reformuojant Lietuvos viešojo administravimo sistemą, nurodo Skandinavijos šalių viešojo administravimo modelius.

IŠVADOS IR SIŪLYMAI

Išvados:

1. Viešojo administravimo reformavimas – esminė šiuolaikinės valstybės ir visuomenės tobulinimo ir modernizavimo grandis. Viešojo administravimo sistemos reformavimas Lietuvoje tapo prioritetiniu klausimu, 1997 m. pirmą kartą pradėjus nuosekliai tobulinti šalies valdymo sistemą. Suformuota nepriklausoma viešojo administravimo sistema, priimtas Lietuvos viešojo administravimo įstatymas, Valstybės tarnybos įstatymas, nustatytos viešojo administravimo funkcijos ir veikimo principai. Iki Lietuvos narystės Europos Sąjungoje sukurti pagrindai dabartinei šalies viešojo administravimo sistemai.
2. Tyrimu nustatyta, jog visuomenėje vyrauja neigiamas požiūris į viešojo administravimo institucijas bei valdininkų sluoksnį. Sistemai trūksta veiklos kokybiškumo ir skaidrumo, konkurencijos, lankstumo ir atvirumo, didesnio atsako į piliečių poreikius ir visuomenei aktualių problemų sprendimą. Pagal Europos Sąjungos reikalavimus, viešasis administravimas turi veikti skaidriai, atvirai, moderniai, decentralizuotai ir kokybiškai patenkinant piliečių poreikius. Europos Sąjunga įvardinama teigiamuoju herojumi, reformuojant Lietuvos viešojo administravimo sistemą.
3. Esminiai teigiami bruožai, reformuojant Lietuvos viešojo administravimo sistemą, remiantis atliktu tyrimu - tobulinamas vietos savivaldos valdymas, stengiamasi daugiau bendradarbiauti su piliečiais vietos savivaldos lygmenyje, juos aktyviau įtraukiant į viešųjų sprendimų priėmimo procesą, reformuojama valstybės tarnyba, sistema modernizuojama, taikant visuotinės kokybės vadybos metodus bei informacines technologijas, naudojama Europos Sąjungos struktūrinių fondų parama.
4. Tyrimo rezultatai patvirtina iškeltą hipotezę, jog Lietuvos viešojo administravimo sistemos modernizavimo rezultatai iki šiol nėra adekvatūs Europos Sąjungos keliamiems reikalavimams viešojo administravimo sektoriui.
5. Kokybės problema viešojo administravimo sektoriuje yra kompleksinė problema, reikalaujanti kompleksiškų sprendimų. Valdinininkų ir partinės politikos privačių interesų patenkinimas per viešojo administravimo sistemos mechanizmus stabdo Lietuvos viešojo administravimo reformavimo procesą ir neleidžia sistemai kokybiškai ir skaidriai veikti kur kas daugiau nei šiuo metu valstybėje vyraujanti ekonominė krizė.

Siūlymai:

1. Hierachiškai veikiančią viešojo administravimo sistemą būtina reformuoti į lanksčią, atvirą, horizontaliai, kokybiškai ir konkurencingai veikiančią sistemą, gebančią prisitaikyti prie greitų aplinkos pokyčių, naujai iškylančių, iki šiol praktikoje nepasitaikiusių problemų. Šiam tikslui pasiekti būtinas aktyvesnis ir drąsesnis kokybės vadybos diegimas ir gerosios patirties pavyzdžių įgyvendinimas viešajame sektoriuje, projektuojant juos į visuomenei aktualių problemų sprendimą ir kokybišką visuomeninių poreikių patenkinimą bei atsižvelgiant į ateityje galimų problemų prevenciją.
2. Viešojo administravimo institucijos ir valstybės tarnautojai turėtų būti eurokratizuojami, atsakingi ir atskaitingi už savo veiklos rezultatus, dirbti skaidriai konkurencinėje aplinkoje, tarnauti tik visuomeniniam interesui. Lietuvos viešojo administravimo subjektai turėtų aktyviau bendradarbiauti tarpusavyje ne tik Lietuvoje, bet ir tarptautinėje aplinkoje, siekiant užtikrinti kokybišką viešojo administravimo sistemos dabartinę ir būsimą veiklą.
3. Vietos savivalda turėtų būti reformuojama, atsižvelgiant į konkretaus regiono aktualias problemas, bendruomenės poreikius, sudarant strateginius veiklos planus, kryptingas raidos ir pažangos strategijas ir jas efektyviai įgyvendinant.
4. Būtina užtikrinti grįžtamąjį ryšį tarp visų viešojo administravimo sistemos vienetų.

LITERATŪRA

1. **Brunnson N. et al.** The organisation of hypocrisy: talk, decisions and actions in organisations. – Oxford university press, 1989. – 26, 27 p.
2. **Gineitienė D., Domarkas V.** Visuomeninių organizacijų įtaka viešojo administravimo institucijoms.- Kaunas: Kauno technologijos universitetas, 2000. – 76 - 82 p. – ISBN 9986-13-870-1
3. **Hix S.** Europos Sąjungos politinė sistema. - Vilnius: Eugrimas, 2006, - 43 p. – ISBN 9955-682-02-7
4. **Įvadas į viešąjį valdymą** / Redaguotas doc.dr. Alvydo Raipos. – Kaunas: Kauno technologinis universitetas, 2009. – ISBN 978-9955-25-711-0
5. **Kašauskienė V.** Lietuvos Respublikos Vyriausybės // Jų kaita ir veiklos bruožai 1990 - 2007. – Vilnius: Gairės, 2007. - 37 p. – ISBN 978-9955-759-07-2
6. **Kučikas A., Pivoraitė V.** Savivaldybių ir nevyriausybinių organizacijų partnerystė. – Vilnius: Nevyriausybinių organizacijų informacijos ir paramos centras, 2001. – 191, 192 p. – ISBN 9955-9461-0-5
7. **Lane J. E.** Viešasis sektorius. Sąvokos, modeliai ir požiūriai. Vilnius: Margi raštai, 2001. – 12, 13, 15, 18, 222, 265, 277 p. – ISBN 9986-09-228-0
8. **Lietuvos savivaldybių asociacija.** Lietuvos savivaldybių asociacija ir vietos savivaldos plėtra. – Vilnius: Lietuvos savivaldybių asociacija, 2003
9. **Luobikienė I.** Sociologinių tyrimų metodika. Kaunas: Technologija, 2010. – 50 p. – ISBN 978-9955-25-803-2
10. **Novagrockienė J.** Politikos mokslo pagrindai: paskaitų konspektai. – Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2001. – 218 p. – ISBN 9986-19-409-1
11. **Ozolas R.** 2001 – ieji Lietuva. Politinis metų portretas. – Vilnius: Mintis, 2002. – 243 p. – ISBN 5-417-00838-9
12. **Pollit Ch., Bouckaert G.** Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė. – Vilnius: Algarvė, 2003. – 26, 81, 97 p. – ISBN 9986-856-84-1
13. **Raipa A.** Viešojo administravimo efektyvumas: monografija.- Kaunas: Kauno technologijos universitetas, 2004. – 8, 117, 309, 350 p. – ISBN 9955-09-095-2
14. **Tarptautinis žodžių žodynas**. - Vilnius: Vyriausioji enciklopedijų redakcija, 1985. – 418 p.
15. **Tarptautinis žodžių žodynas. –** Vilnius: Alma Litera, 2004. – 418 p. – ISBN 978-9935-08-100-5
16. **Thom N., Ritz A.** Viešoji vadyba: inovaciniai viešojo sektoriaus valdymo metmenys: monografija. – Vilnius: MRU Leidybos centras, 2004. – ISBN 9955-563-63-X

17. **Vaitkevičiūtė V.** Tarptautinių žodžių žodynas. – Vilnius: Žodynas, 2000. – 392 p. – ISBN 9986-465-44-3(2), ISBN 9986-465-39-7(2)
18. **Viešasis administravimas** / Redaguota doc.dr. Alvydo Raipos. – Kaunas: Kauno technologinis universitetas, 2001. ISBN 1-84376-935-2
19. **Vilpišauskas R., Nakrošis V.** Politikos įgyvendinimas Lietuvoje ir Europos Sąjungos įtaka. – Vilnius: Eugrimas, 2003. - 11 p. – ISBN 9955-501-45-6

Periodiniai leidiniai:

20. **Seimo Pirmininko prof. V. Landsbergio kalba Asocijuotųjų šalių parlamentų pirmininkų ir Europos Parlamento Prezidento susitikimo metu** // Seimo kronikos, 1998, Nr. 9(76), p. 251, 252. - ISSN 1392-1568
21. **Diskusija „Lietuvos visuomenės informavimas apie Europos Sąjungą**“ // Seimo kronikos, 1998, Nr. 11(78), p. 318. - ISSN 1392-1568
22. **Lietuvos Respublikos Seimo Rezoliucija** // Diskusija dėl „Viešasis administravimas ir valstybės regioninė politika // Lietuvos Respublikos Seimo Rezoliucija // Seimo kronikos, 1998, Nr. 33(100), p. 1070. - ISSN 1392-1568
23. **Lietuvos Respublikos Seimo ketvirtoji sesija //** Stenograma, 1998, 14(177), 15(178) posėdžiai, Nr. 954, p. 19.
24. **Apie Lietuvos nacionalinės informacinės visuomenės plėtros strategiją** // Seimo kronikos, 2001, Nr. 3(177), p. 168
25. **Europos komiteto prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės generalinio direktoriaus, Lietuvos vyriausiojo derybininko su ES Petro Auštrevičiaus pranešimas** // Seimo kronikos, 2001, Nr. 17(191), p. 1201.
26. **Raipa A.** Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika // Viešasis administravimas ir politika, 2002, Nr. 1, p. 14.
27. **Dr. W. Shendow** Improved Public Administration: Expect the Best // Viešoji politika ir administravimas, 2002, Nr. 3, p. 30.
28. **Projektinės orientacijos veiklos viešajame administravime problemos** // Viešoji politika ir administravimas, 2002, Nr. 3, p. 40.- ISSN 1648 – 2603
29. **Guogis A. „Viešasis administravimas Lietuvoje: nauji teorijos ir praktikos iššūkiai“ //** Viešoji politika ir administravimas, 2002, Nr. 3, p. 117. – ISSN 1648-2603
30. **Domarkas V.** Viešojo administravimo modernizavimo galimybės globalizacijos sąlygomis // Viešoji politika ir administravimas, 2003 Nr. 11.- ISSN 1648-2603
31. **Pilietinės visuomenės budinimas** // Seimo kronikos, 2003, Nr. 7(247), p. 343.

32. **Principles for Good Governance in the 21st Century** // Institute On Governance, 2003, No. 15.
33. **Tarptautiniai ryšiai** // Seimo kronikos, 2003, Nr.14 (254), p. 730.
34. **Domarkas V., Masionytė R.** Viešojo administravimo galimybės globalizacijos sąlygomis // Viešoji politika ir administravimas, 2005 m., Nr. 11, p. 4.
35. **Raišienė A. G.** Decision International and Suggestion Evaluation in Lithuanian Municipalities // Viešoji politika ir administravimas. – Kaunas: Technologija, 2005, Nr. 14. - ISSN 1648-2603
36. **Diskusija dėl ES finansinės paramos 2007 – 2013 metais** // Seimo kronikos, 2005, Nr. 5(300), p. 378, 385.
37. **Vyriausybės 2004 metų Veiklos ataskaita** // Seimo kronikos, 2005, Nr. 7(302), p. 564.
38. **Backūnaitė E.** Administracinių reformų viešajame sektoriuje raida: konvergencijos ir divergencijos paieškos // Viešoji politika ir administravimas, 2006, Nr. 18, p. 20. – ISSN 1648-2603
39. **Civinskas R., Kaselis M.** Kokybės vadybos iniciatyvų taikymo Lietuvos viešajame sektoriuje priežastys ir paskatos: administracinių laukų veikėjai ir jų interesai // Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos, 2008, Nr. 1(10), p. 27. - ISSN 1648 - 9098
40. **Kokybės vadybos instrumentų diegimas valstybės ir savivaldybių institucijose** // Viešasis administravimas Lietuvoje, 2009 metų apžvalga, p. 27.
41. **Vidaus reikalų ministerijos informacija apie artimiausius planus ir konkrečius darbus įgyvendinant Vyriausybės programą** // Seimo kronikos, 2009, Nr. 3(358), p.30.
42. **Kokybės vadyba Lietuvos viešajame administravime: svarbiausios iniciatyvos ir jų taikymas** // Viešoji politika ir administravimas, 2010, Nr. 31, p. 74. – ISSN 2029-2872
43. **Korupcijos karma** // Žurnalas IQ, 2010, gegužė, Nr. Gegužė (02), p. 74. – ISSN 2029-4417

Teisės aktai:

44. **Lietuvos Respublikos Konstitucija** (su pakeitimais ir papildymais iki 2006 m. birželio 1 d.) – Vilnius: Valstybės žinios, 2007. - ISBN 978-9986-18-173-6
45. **Sutartis dėl Konstitucijos Europai, Briuselis,** 2004 spalio 29 d. II – 101.
46. **NUTARIMAS DĖL VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO PLĖTROS IKI 2010 METŲ STRATEGIJOS PATVIRTINIMO** (2004 balandžio 28 d. Nr. 488) - Vilnius
47. **LIETUVOS RESPUBLIKOS KONSTITUCINIS AKTAS DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS NARYSTĖS EUROPOS SĄJUNGOJE** (su pakeitimais ir papildymais 2004 liepos 13 d. Nr. IX-2343) – Vilnius

48. Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymas.
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=329352&p_query=&p_tr2=

49. Lietuvos Respublikos Valstybės tarnybos įstatymas.
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=328939&p_query=&p_tr2=

50. Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas.
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=328019&p_query=&p_tr2=

51. Lietuvos Respublikos Visuomeninių organizacijų įstatymas.
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=59154&p_query=&p_tr2=

52. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija.
http://www.europarl.eu.int/charter/default_en.htm

Savivaldybių tarybų veiklos reglamentai:

53. Vilkaviškio rajono savivaldybės tarybos veiklos reglamentas.
http://www.vilkaviskis.lt/taryba/reglam_2/reglamentas.htm

54. Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamentas.
http://www.vilnius.lt/newvilniusweb/index.php/88/?mid=%7Blt;3;263%7D

Internetiniai šaltiniai

55. Gyventojai vis dar nepasitiki Vyriausybe.
www.delfi.lt/news/daily/lithuania/gyventojai-vis-dar-nepasitiki-vyriausybe-o-premjero-poste-regi-degutiene-arba-vuskaskicha.d?id=3684977 [žiūrėta 2010 06 17]

56. Apskričių reforma tik nukapos galvas?
http://www.diena.lt/naujienos/lietuva/apskriciu-reforma-tik-nukapos-galvas-265387 [žiūrėta 2010 06 17]

57. ER Komiteto veiklos kryptys.
http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6140&p_k=1 [žiūrėta 2010 06 29]

58. ES teisės perkėlimas į Lietuvos teisinę sistemą.
http://www.bns.lt/new [žiūrėta 2010 07 02]

59. Gyventojų poveikis vietos savivaldybių institucijų veiklai.
http://www.lsa.lt/sz/index.php?lang=lt&id=2&mag_id=130&art_id=440 [žiūrėta 2010 08 07]

60. Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai.
http://www3.mruni.lt/lt/modules/mydownloads/cache/files/viesasis_administravimas_4___p26-34_.pdf [žiūrėta 2010 08 09]

61. Pasaulio banko ataskaita apie korupcijos lygį pokomunistinėse šalyse.

http://www.wds.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTWDS/0,,detailPagemenuPK:64187510~menuPK:64187513~pagePK:64187848~piPK:64187934~searchPagemenuPK:64187283~siteName:WDS~theSitePK:523679,00.html [žiūrėta 2010 08 09]

62. **Peticijos teisė.** http://www.manoteises.lt/index.php?lang=1&sid=453&tid=606&PHPSESSID=2c1daa04ceaa593e8f3d4e8b5b8dfa94 [žiūrėta 2010 08 12]
63. **Piliečių dalyvavimo galimybės priimant sprendimus vyriausybės ir savivaldybės lygyje.** http://www.civitas.lt/lt/?pid=74&id=43 [žiūrėta 2010 08 14]
64. **Vanagas P. Visuotinės kokybės vadybos principų taikymas Lietuvos viešajame administravime, I –oji Kokybės konferencija Lietuvoje, 2005.** http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu_failai/Viesojo_administravimo_dep/PKK1.pps [žiūrėta 2010 08 23]
65. **Ruževičius J. apie kokybę viešajame sektoriuje.** www.vakokybe.lt/lt/trecioji_konferencija [žiūrėta 2010 08 23]
66. **2007 – 2013 m. ES struktūrinės paramos barometras.** http://www.esparama.lt/2007-2013/lt/projektubarometras [žiūrėta 2010 08 23]
67. **ES 2007 – 2013 m. finansinė parama Lietuvai.** http://www.finmin.lt/c/portal/layout?p_l_id=PUB.1.203 [žiūrėta 2010 09 02]
68. **Naujas Valstybės tarnautojų įstatymas – atsakingesnė ir efektyvesnė valstybė**. (http://www.vtv.lt/naujienos/politika-ir-visuomene/r.-palaitis-naujas-valstybes-tarnautoju-istatymas-atsakingesne-ir-efektyvesne-valstybes-ta-4.html) [žiūrėta 2010 10 27]

ANOTACIJA LIETUVIŲ IR ANGLŲ KALBOMIS

ANOTACIJA

Šneiderytė M., Lietuvos viešojo administravimo sistemos reformavimas, remiant ir finansuojant ES / Europos Sąjungos politikos ir viešojo administravimo baigiamasis magistro darbas. Vadovas prof. dr. V. Paulikas. – Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, Politikos ir vadybos fakultetas, 2010. – 71 p.

Magistro baigiamajame darbe išanalizuotas ir įvertintas Lietuvos viešojo administravimo sistemos reformavimo procesas po nepriklausomybės atgavimo iki narystės Europos Sąjungoje ir Lietuvai tapus pilnateise Europos Sąjungos nare, iškeltos pagrindinės problemos, trukdančios siekti efektyvesnio viešojo administravimo sistemos darbo bei pateikti siūlymai, kaip šias problemas būtų galima spręsti. Pirmojoje darbo dalyje pateikiamos viešojo administravimo sampratos ir jo vaidmuo bei svarba šalies valdyme iki narystės Europos Sąjungoje. Antroje dalyje teoriniu aspektu tiriamas viešojo administravimo sistemos reformavimo procesas Lietuvai tapus pilnateise Europos Sąjungos nare, įvardinama viešojo administravimo modernizavimo ir pokyčių svarba visuomenei ir kokybiškam šalies valdymui, Europos Sąjungos įtaka, reformuojant Lietuvos viešojo administravimo sektorių. Trečiojoje dalyje analizuojami atlikto kokybinio tyrimo rezultatai ir pateikiama viešojo administravimo sistemos dalyvių nuomonė, apibrėžiamos reformuojamo viešojo administravimo sistemos veiklos perspektyvos Lietuvoje artimiausiu metu.

Pagrindiniai žodžiai: viešasis administravimas, Lietuvos viešojo administravimo sistema, reforma.

ANNOTATION

Šneiderytė M., Reformation of public administration system in Lithuania with support and financing from the EU / Master thesis of the European Union policy and public administration. Supervisor prof. dr. V. Paulikas. – Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, 2010. – 71 p.

The process of reformation of public administration system in Lithuania after regaining independence, before membership in the European Union and after Lithuania became a full member of the European Union is analysed and assessed in this master thesis; main problems are raised that disturb the seeking of more effective work of public administration system, suggestions how to solve these problems are also presented. The first part of the thesis presents the concepts of public administration and its role and importance in country governance before the membership in the European Union. The second part theoretically studies the process of public administration reformation after Lithuania became a full member of the European Union, the importance of public administration modernization and changes to the society and qualitative country governance are named, as well as the influence of the EU in the reformation of public administration sector in Lithuania. The third part presents an analysis of qualitative study results and the opinion of participants of the public administration system; the perspectives of reformed work of public administration system in Lithuania in the nearest future are also defined.

Keywords: public administration, Lithuanian public administration system, reform.

SANTRAUKA LIETUVIŲ KALBA

Šneiderytė M., Lietuvos viešojo administravimo sistemos reformavimas, remiant ir finansuojant ES / Europos Sąjungos politikos ir viešojo administravimo baigiamasis magistro darbas. Vadovas prof. dr. V. Paulikas. – Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, Politikos ir vadybos fakultetas, 2010. – 71 p.

Norint kokybiškai valdyti valstybę, būtina modernizuoti šalies viešojo administravimo sistemą. Šioje srityje pasiekta nemažai, lyginant Lietuvos viešojo adminstravimo sistemą bei jos veiklą iki ir po narystės Europos Sąjungoje, tačiau esminių problemų, reikalaujančių skubių veiksmų vis tik yra. Viena jų – veiksmų neužbaigtumas, reformuojant viešojo administravimo sektorių Lietuvoje. Reformavimo procesui trūksta lankstumo ir darbų tęstinumo, ypatingai keičiantis politinėms valdžioms. Jaučiamas didelis atotrūkis tarp politikų retorikos ir realių veiksmų, reformuojant šią sistemą. Vis dar vyraujantis chaosas Lietuvos valdyme parodo problemos aktualumą ir svarbą šiandieninėje Lietuvoje.

Mokslinio darbo tyrimo objektu yra pasirinkta Lietuvos viešojo administravimo sistemos pokyčiai valstybei atgavus nepriklausomybę iki narystės Europos Sąjungoje ir Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare. Iškeltas darbo tikslas – išanalizuoti Lietuvos viešojo administravimo sistemos pokyčius ir nustatyti, kiek ši sistema pakito iki narystės Europos Sąjungoje ir Lietuvai tapus Europos Sąjungos pilnateise nare. Šiam tikslui pasiekti, išskiriami 4 uždaviniai: apibrėžti viešojo administravimo, sistemos, reformos sąvokas; apžvelgti teisės aktus; išanalizuoti Lietuvos viešojo administravimo kokybės transformacijas iki ir po narystės Europos Sąjungoje; nustatyti kokią įtaką Europos Sąjunga turi Lietuvos viešojo administravimo kokybiškumui; atlikto tyrimo pagrindu įvertinti egzistuojančią realią praktinę viešojo administravimo padėtį Lietuvoje ir pateikti siūlymus dėl jos pakeitimų. Tyrimo metodika – giluminis interviu.

Visas darbas yra suskaidytas į 3 dalis, kurių pirmosios dvi apima teorinę analizę (vienoje jų analizuojamos viešojo administravimo, sistemos ir kokybės sampratos bei Lietuvos viešojo administravimo sistema po valstybės nepriklausomybės atgavimo iki narystės Europos Sąjungoje, kitoje – Lietuvos viešojo administravimo sistema bei jos pokyčiai Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare), trečioji dalis skirta kokybiniam tyrimui.

Tyrimo metu patvirtinta hipotezė, jog Lietuvos viešojo administravimo sistemos modernizavimo rezultatai iki šiol nėra adekvatūs Europos Sąjungos keliamiems kokybės reikalavimams viešojo administravimo sektoriui. Visa tai lemia pradėtų reformų neužbaigtumas, nesugebėjimas dirbti lanksčiai ir rezultatyviai, skaidrumo trūkumas viešajame sektoriuje. Siekiant pašalinti šias problemas būtina ne tik koreguoti Lietuvos viešojo administravimo įstatyminę bazę, bet ir sugebėti surasti būdus kaip aktyviau įtraukti Lietuvos piliečius į viešojo administravimo sistemos reformos procesą.

SANTRAUKA ANGLŲ KALBA

SUMMARY

Šneiderytė M., Reformation of public administration system in Lithuania with support and financing from the EU / Master thesis of the European Union policy and public administration. Supervisor prof. dr. V. Paulikas. – Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, 2010. – 71 p.

In order the governance of country to be of quality, it is necessary to modernize the public administration system in the country. The are some achievements in this field, comparing the public administration system and its activity in Lithuania before and after the membership in the European Union, yet there are some essential problems that need urgent actions. One of them is the incompleteness of actions while reforming the public administration sector in Lithuania. The reformation process lacks flexibility and continuity of works, especially with changing political governments. A large gap between the rhetoric of politicians and real actions while reforming this system is present. The dominant chaos in the governance of Lithuania shows the topicality and importance of this problem in Lithuania of today.

The changes of public administration system in Lithuania after regained independence and before the membership in the European Union and after becoming a full member of the EU are chosen as the object of thesis study. The aim of the thesis is to analyse the changes of public administration system in Lithuania and to determine what was the scope of changes of this system before and after Lithuania became a full member of the European Union. In order to achieve this aim, 4 tasks are set: to define the concepts of public administration, system, and reform; to review legal regulations; to analyse the transformations of public administration system quality in Lithuania before and after the membership in the European Union; to determine the influence of the European Union over the quality of public administration in Lithuania; to assess the real practical situation of public administration in Lithuania based on the performed study and to present suggestions regarding its changes. The methodology of study is qualitative interview.

Whole thesis is divided into 3 parts, the first two cover theoretical analysis (one analyses the concepts of public administration, system and quality as well as public administration system in Lithuania after regaining independence and before the membership in the European Union, the second analyses the public administration system in Lithuania and its changes after Lithuania became a member of the EU), and the third part presents the qualitative study.

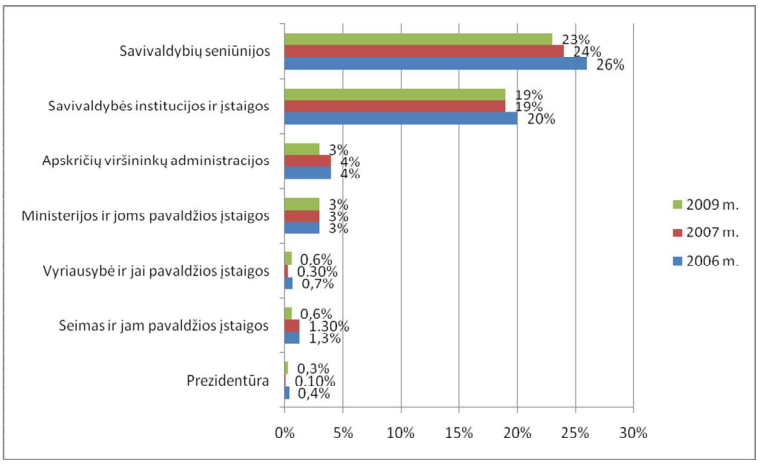
A hypothesis was confirmed during the study that the modernization of public administration system in Lithuania is going too slowly and ineffectively according to the quality requirements of the

European Union regarding the public administration sector. All this is conditioned by the incompleteness of initiated reforms, incapability to work flexibly and effectively, the lack of transparency in the public sector. While seeking to eliminate these problems, it is necessary not only to adjust the legislative base of public administration in Lithuania, but also to find ways to involve the citizens of Lithuania more actively into the process of reformation of public administration system.

PRIEDAI

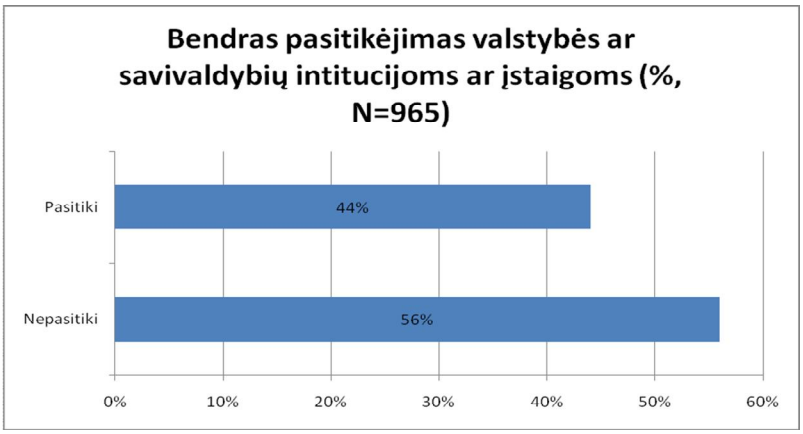
1 PRIEDAS

KREIPIMASIS Į VALSTYBĖS IR SAVIVALDYBIŲ INSTITUCIJAS



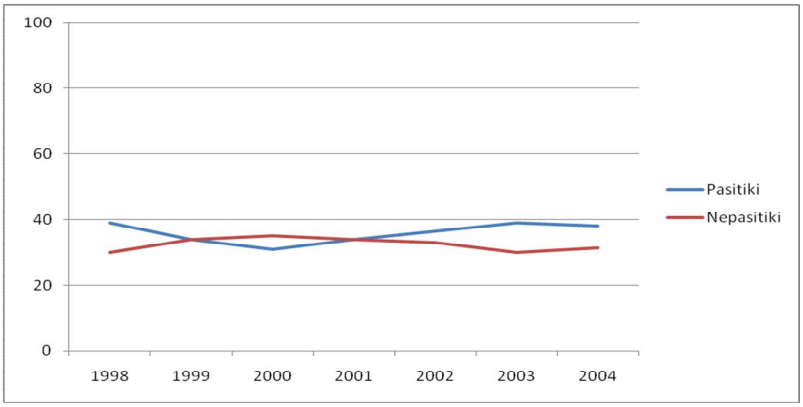
2 PRIEDAS

BENDRAS PASITIKĖJIMAS VALSTYBĖS IR SAVIVALDYBIŲ ĮSTAIGOMIS 2009 M.



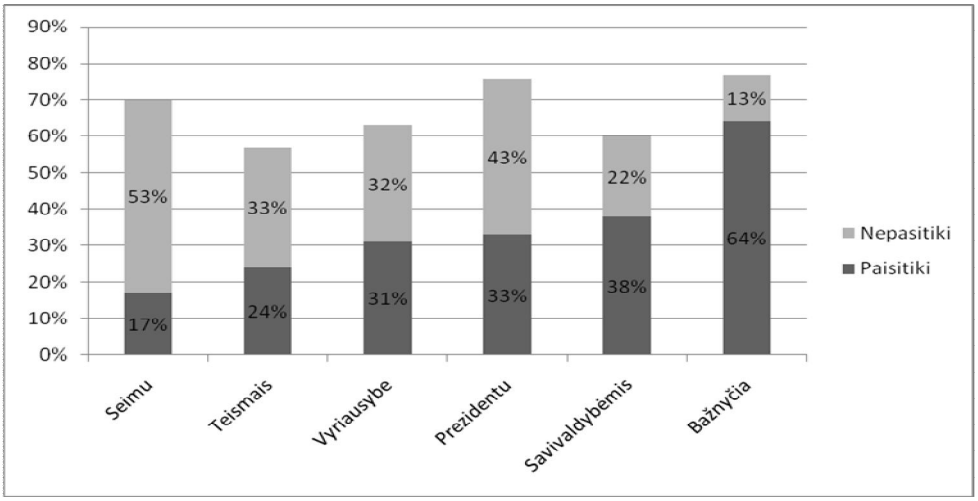
3 PRIEDAS

BENDRAS PASITIKĖJIMAS VALSTYBĖS IR SAVIVALDYBIŲ ĮSTAIGOMIS



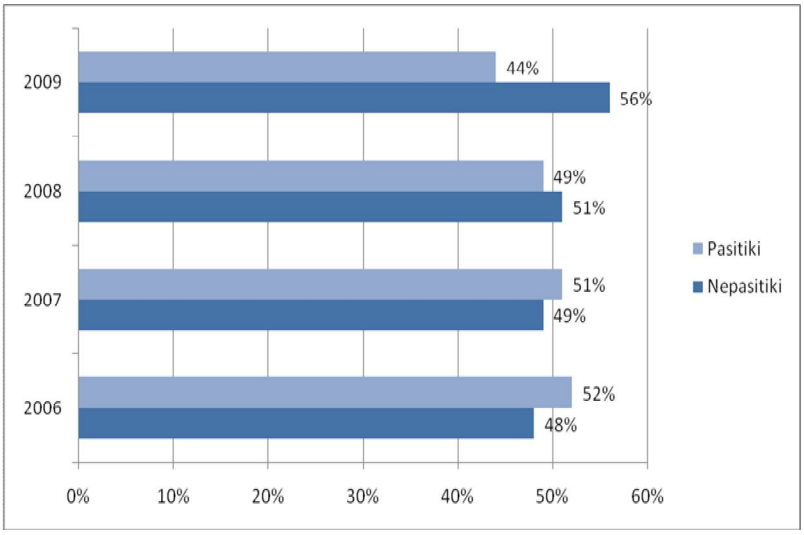
4 PRIEDAS

PASITIKĖJIMAS PAVAIZDUOTOMIS DIAGRAMOSE LIETUVOS INSTITUCIJOMIS 2004 M.



5 PRIEDAS

BENDRAS PASITIKĖJIMAS VALSTYBĖS IR SAVIVALDYBIŲ ĮSTAIGOMIS



6 PRIEDAS

3 Lentelė. Visuomenės pasitikėjimas dabartinės Vyriausybės veikla, 2010 vasara.

2010 m. Vyriausybės veiklos vertinimas	**2010 m. birželis**	**2010 m. rugpjūtis**
Teigiamai	*0,2*	*0,8*
Greičiau teigiamai	*8,6*	*8,9*
Greičiau neigiamai	*41,6*	*38,3*
Neigiamai	*41,8*	*46,4*
Nežino/neatsakė	*7,8*	*5,6*
Iš viso:	*100*	*100*

Šaltinis: www.delfi.lt

7 PRIEDAS

GILUMINIO INTERVIU KLAUSIMAI RESPONDENTAMS

I. Klausimai respondentams, atstovaujantiems visuomeninį sektorių.

1. Kas jūsų nuomone ir turimomis žiniomis yra viešojo administravimo sistema Lietuvoje?
2. Kaip dažnai ir kokiu būdu per paskutiniuosius 12 mėnesių kreipėtės į viešojo administravimo institucijas? Kokie jūsų įspūdžiai apie šiuos apsilankymus?
3. Kaip manote ar keičiasi viešasis administravimas Lietuvoje pagal kokybės rodiklį? Kokia ES įtaka šiam procesui?

8 PRIEDAS

II. Klausimai respondentui, atstovaujančiam NVO sektorių.

1. Koks jūsų požiūris į dabartinę viešojo sektoriaus ir NVO bedradarbiavimą? Palyginkite dabartinį bendradarbiavimą su bendradarbiavimu iki Lietuvos narsytės ES.
2. Kaip manote, ar Lietuvos piliečiai yra aktyvūs dalyvaujant visuomeninėje veikloje?
3. Kokios kliūtys neleidžia vystyti efektyvesnį viešojo sektoriaus ir NVO bendradarbiavimą? Kokius būdus siūlytumėte jūs, šalinant paminėtas kliūtis?

9 PRIEDAS

III. Klausimai respondentui, atstovaujančiam privatų sektorių.

1. Kokia jūsų nuomonė apie viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo pokyčius iki ir po Lietuvos narystės ES?
2. Kokia yra dabartinė viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo įtaka, modernizuojant ir tobulinant Lietuvos viešojo administravimo sistemą?
3. Kokius siūlymus pateiktumėte, gerinant viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimą Lietuvoje?

10 PRIEDAS

IV. Klausimai respondentui, atstovaujančiam viešojo administravimo institucijas.

1. Kokie esminiai pokyčiai, jūsų nuomone, įvyko Lietuvos vietos savivaldos valdyme iki ir po Lietuvos narystės ES?
2. Kaip manote, kokia yra dabartinio valstybės tarnautojo įtaka, formuojant kokybišką viešojo administravimo institucijų veiklą Lietuvoje?

3. Kokius pasiūlymus pateiktumėte, siekiant rezultatyvaus ir efektyvaus viešojo administravimo sistemos darbo Lietuvoje?

11 PRIEDAS

V. Klausimai respondentui, atstovavusiam politinės valdžios sluoksnį.

1. Kas yra geras viešasis administravimas?
2. Kokia jūsų nuomonė apie politinės valdžios galią ir politinę įtaką Lietuvos viešojo administravimo sistemos reformavimo procesui?
3. Kaip reikėtų reformuoti viešojo administravimo sistemą Lietuvoje? Kaip manote, ar ES turi reguliuoti šį procesą?