



EUROPOS SEMESTRO TEMINĖS INFORMACIJOS SUVESTINĖ VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KOKYBĖ

1. ĮVADAS

Viešasis administravimas atspindi šalių administravimo institucinius pagrindus¹. Viešuoju administravimu atsižvelgiama į visuomenės poreikius, o jo veikimas grindžiamas organizacinėmis struktūromis, procesais, vaidmenimis, santykiais, politikos priemonėmis ir programomis. Jis lemia tvarų ekonominį klestėjimą², socialinę sanglaudą ir žmonių gerovę³. Viešasis administravimas daro įtaką socialiniam pasitikėjimui ir sudaro sąlygas kurti visuomeninę naudą⁴.

Institucijos atlieka pagrindinį vaidmenį nustatydamos teisingas paskatas, mažindamos netikrumą ir sudarydamos sąlygas ilgainiui pasiekti gerovę. Viešojo administravimo veikimo trūkumai gali sudaryti nemažas kliūtis bendrosios rinkos veikimui, investicijoms regioniniu ir vietos lygmenimis⁵ ir inovacijoms.

¹ Holmberg S. and Rothstein B., *Good Government: The Relevance of Political Science*, Edward Elgar Publishing, 2012.

² Kaufmann, D. Kraay, and Zoido-Lobaton, *Governance Matters, Policy Research Working Paper 2196*.

³ Hallerod B, Rothstein B, Nandy S, Daoud A. Bad governance and poor children: a comparative analysis of government efficiency and severe child deprivation in 68 low- and middle-income countries, *World Development*, 2013 Aug; 48:19-31.

⁴ Visuomeninė nauda yra nauda visiems visuomenės nariams: piliečiams, verslui, organizacijoms ir neoficialioms grupėms. Tai yra visų suinteresuotųjų visuomenės subjektų priimtų sprendimų dėl išteklių paskirstymo rezultatas.

⁵ Regionų komitetas, „RK konsultacijų internetu dėl kliūčių investicijoms vietos ir

Kai kurios ES šalys nuosekliai ir sąmoningai stengėsi pagerinti savo administravimo institucijų veiklos rezultatus; kitos turi persvarstyti savo administracinės sistemos pagrindus. Dabartinis socialinių, technologinių ir ekonominių pokyčių tempas verčia visas viešojo administravimo institucijas prisitaikyti prie naujų aktualijų.

ES remia šios srities pastangas teikdama finansavimą, nurodydama techninius standartus ir priemones, atlikdama analizes, sudarydama sąlygas keistis patirtimi, teikdama gaires ir techninę pagalbą (žr. 1 priedą).

Šioje informacijos suvestinėje išdėstyti viešojo administravimo veikimo horizontalieji aspektai. Joje įvertinama, kaip siekiama rezultatų, kaip gerinama atskaitomybė, politikos formavimas, struktūros ir procesai, žmogiškieji išteklių ir paslaugų teikimas. Susiję valdymo aspektai, pvz., viešųjų finansų tvarumas, korupcija, veiksmingos teisingumo sistemos, mokesčių sistemos ir mokesčių administravimas aptariami atskirose informacijos suvestinėse.

2. SVARBIAUSI UŽDAVINIAI

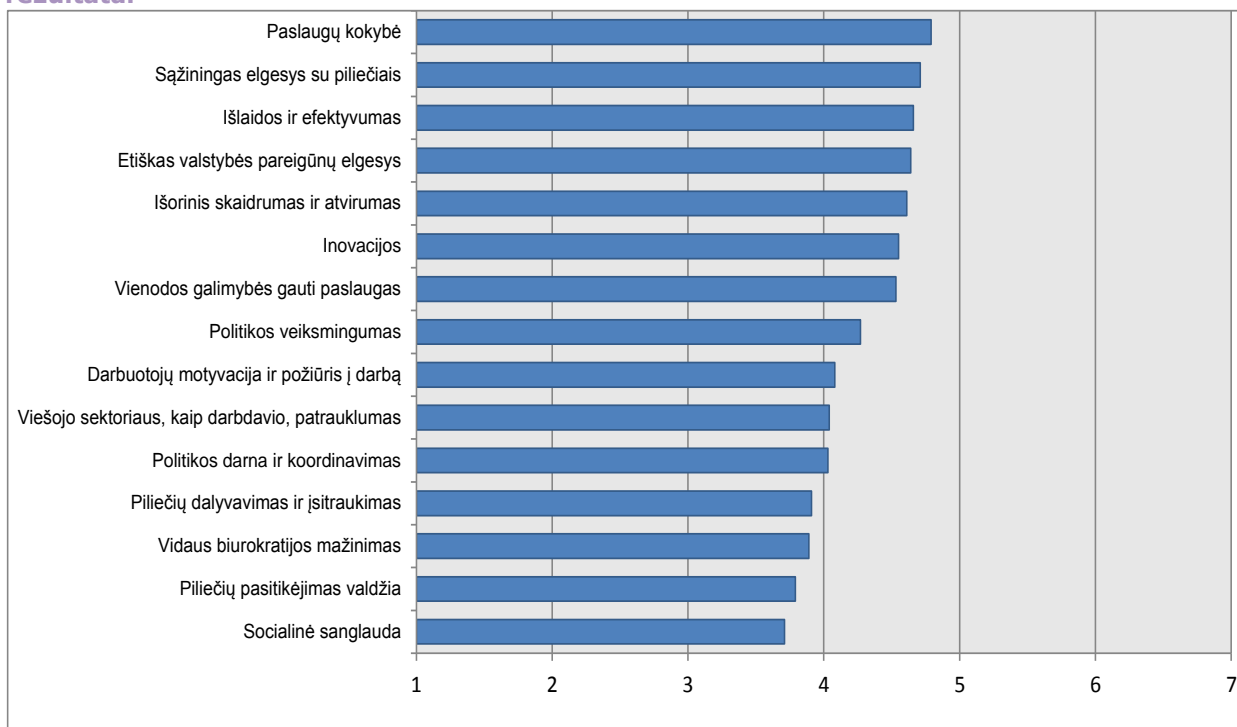
2.1. Pasiekti rezultatai ir pastarųjų metų reformų ribotumas

Per praėjusius du dešimtmečius valstybėms narėms vykdant reformas šiek tiek pagerėjo viešojo administravimo

regionų lygmeniu išvados“, Ekonominės politikos komisijos (ECON komisijos) sekretoriatas, Briuselis, 2016 m. rugsėjo mėn.

išlaidų ir kitų aspektų efektyvumas. Apskritai institucijos tapo atviresnės ir skaidresnės, pagerėjo paslaugų prieinamumas ir kokybė. Vis dėlto

1 diagrama. Reformomis pasiekti rezultatai⁶



sumažėjo piliečių pasitikėjimas valdžia, socialine sanglauda ir viešojo sektoriaus, kaip darbdavio, patrauklumas.

Šaltinis – Hammerschmid, et al⁷.

Nepakankamai pagerėjo partnerystės subjektų ir tinklų narių bendradarbiavimas.

Šios kintančios pažangos priežastis sunku išnagrinėti, nes sisteminiam reformų rezultatų vertinimui dažniausiai skiriama pernelyg mažai reikšmės ir todėl jis yra ribotas⁸. Be to, atlikta labai mažai šalių, politikos sričių ir administracinių organizacijų patirties vykdant reformas ir sėkmingo jų vykdymo lyginamųjų analizių⁹.

Daugelis reformų iniciatyvų visoje Europoje sutelktos į oficialių struktūrų ir procedūrų pertvarkymą. Reformos dažnai atliekamos iš viršaus į apačią, atspindi politinę ar biudžetinę logiką, jomis kartais per mažai dėmesio skiriama žmogiškajam potencialui, valdžios veikimo persvarstymui ir administracinės kultūros keitimui. Viešojo sektoriaus administratoriai dažnai susiduria su maža autonomija. Institucijos retai skatinamos ugdyti vidaus gebėjimus apsvarstyti padėtį ir mokytis iš nesėkmių arba kurti inovacijas. Daugelyje šalių užsitęsęs intensyvus formalistinis restruktūrizavimas lėmė bendrą reformų vykdymo nuovargį.

Valstybės narės, įstojusios į ES po 2004 m., nemažas administracines reformas įvykdė dar rengdamosi narystei ES. Šiomis reformomis buvo siekiama modernizuoti politikos formavimą, tobulinti veiksmingą koordinavimą, sukurti nuopelnais pagrįstą valstybės tarnybą, gebančią pritraukti ir išlaikyti aukštos kvalifikacijos darbuotojus.

⁶ Nuo 1 – didelis pablogėjimas iki 7 – didelis pagerėjimas.

⁷ Hammerschmid, Gerhard, et al., *Trends and Impact of Public Administration Reforms in Europe: Views and Experiences from Senior Public Sector Executives*, COCOPS European Policy Brief, 2013.

⁸ Hammerschmid, Gerhard, ed., et al, *Public Administration Reforms in Europe – The View from the Top*, Elgar, 2016.

⁹ Peters, B. G. and Pierre, J., Two Roads to Nowhere: Appraising 30 Years of Public Administration Research, *Governance*, 30, 2017, 11–16.

Vis dėlto praėjus keleriems metams nuo įstojimo daugelis šių šalių prarado reformų pagreitį¹⁰. Daugelis administracinių pokyčių aspektų tebėra trapūs ir fragmentiški. Tvarumui dažnai kenkė politinio sutarimo dėl esmės ir krypties nebuvimas, negebėjimas įveikti įsišaknijusio politizavimo ir svarbiausių valdžios institucijų silpnumas bei nestabilumas. Nesant profesionalios nešališkos aukščiausios vadovybės, kuri valdytų modernizavimą, daugelis teisinių pakeitimų nedavė rezultatų, nes nebuvo susieti su atitinkama darbo praktika¹¹.

2.2. Vykdomosios valdžios gebėjimai

Tvaraus valdymo rodikliai¹² rodo vyriausybių gebėjimą formuoti patikimas politikos priemones ir socialinių veikėjų dalyvaujamosios demokratijos ir priežiūros kompetenciją. Jie atskleidžia didelių vykdomosios valdžios gebėjimų ir atskaitomybės skirtumų Europos Sąjungoje buvimą. Nemažai šalių praktikoje dar menkai naudoja oficialias geresnio politikos formavimo priemones.

Strateginis planavimas ir koordinavimas prasčiausiai vykdomi Graikijoje, Kipre ir Vengrijoje. Į politikos procesą jie geriausiai integruoti Danijoje, Suomijoje ir Jungtinėje Karalystėje. Daugelis šalių, plėtodamos politiką, dar ribotai naudoja įrodymus, o teisės aktuose numatyto reglamentavimo poveikio vertinimo kokybę dar reikia gerokai pagerinti. Į politikos formavimą ir vertinimą labiau įtraukus pilietinę visuomenę ir akademinę bendruomenę, galima pagerinti politikos priemonių kokybę Graikijoje, Vengrijoje ir Rumunijoje.

Apskritai bendras valdymo indeksas pasižymi mažėjimo tendencija 14 ES

¹⁰ Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, The Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe Five Years after Accession, *SIGMA Paper Nr 44*. OECD, Paris, 2009.

¹¹ Verheijen, Tony, *Administrative Capacity in the New EU Member States: The Limits of Innovation?*, World Bank Working Paper No 115, Washington, DC, 2007.

¹² Fondo „Bertelsmann Stiftung“ tvaraus valdymo rodikliai apima 41 ES ir EBPO šalių politikos rezultatų, demokratijos ir valdymo analizę (Bertelsmann, 2017).

valstybių narių (Estijoje, Kroatijoje, Latvijoje, Lietuvoje, Liuksemburge, Vengrijoje, Nyderlanduose, Lenkijoje, Portugalijoje, Slovėnijoje, Slovakijoje, Suomijoje, Švedijoje). Tik trys šalys (Italija, Kipras ir Malta) per pastaruosius ketverius metus nuo rodiklių taikymo pradžios gerokai pagerino savo vykdomosios valdžios gebėjimus (daugiau kaip 0,5 procentinių punktų).

2.3. Viešojo administravimo darbuotojų potencialo ugdymas

Viešasis sektorius yra didžiausias ES sektorius. Jame dirba apie 75 mln. žmonių arba apie 25 proc. darbo jėgos. Viešosios išlaidos siekia beveik 50 proc. BVP.

Naujausi tyrimai¹³ rodo, kad po nuosmukio 2012 m. (iki 7 proc. Graikijoje ir 4,7 proc. Jungtinėje Karalystėje) bendras valdžios sektoriuje dirbančių darbuotojų skaičius grįžo į prieš krizę buvusį lygį. Kai kuriose šalyse darbuotojų sumažėjo (3,5 proc. Latvijoje, 3,6 proc. Nyderlanduose), o kitose (Čekijoje, Estijoje, Vengrijoje, Slovėnijoje) viešojo administravimo darbuotojų skaičius padidėjo iki 2 procentinių punktų siekiančiu dydžiu. Iš turimų duomenų matyti, kad darbuotojų skaičiaus pokytis paprastai pasiskirsto tarp centrinės ir žemesnio lygmens valdžios. Esama ir išimčių, tačiau kai kuriais atvejais jos atspindi įvairių valdžios lygmenų paslaugų teikimo pertvarkymą.

Didžiausia rizika viešosioms institucijoms visoje ES yra valstybės tarnautojų senėjimas. Kai kuriose šalyse (Belgijoje, Ispanijoje, Italijoje) iki 45 proc. valstybės tarnautojų išeis į pensiją per ateinančius 15 metų. Tai kelia didelių rūpesčių dėl ilgalaikių gebėjimų, institucinio stabilumo ir paslaugų kokybės¹⁴.

Turi būti diegiamos veiksmingos talentų pritraukimo, žinių perdavimo užtikrinimo ir karjeros raidos strategijos.

¹³ EBPO, *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, Paris, 2017.

¹⁴ Baltic Institute of Social Sciences, et al., *The Study on the Future Role and Development of the Public Administration*, Riga, 2015.

Patronažu grindžiamas įdarbinimas kai kuriose nacionalinėse sistemose yra didelė problema, galinti pakenkti bet kurioms racionalioms pastangoms sukurti geresnį viešąjį administravimą¹⁵. Valstybės tarnybos politizavimas ir įdarbinimas nesiremiant meritokratijos principais skatina viešojo administravimo korupciją ir menkina veiklos rezultatus¹⁶.

Per krizę sumažėjusios viešosios išlaidos padarė poveikį viešojo administravimo darbuotojų atlygiui ir investicijoms į jų mokymą¹⁷. Vyresniųjų valstybės tarnybos specialistų atlygis vidutiniškai yra 2,6 karto mažesnis negu jų vyresniųjų administracijos vadovų. Aukščiausiojo lygio valstybės tarnautojų atlygio atotrūkis nuo vyresniųjų vadovų atlygio didžiausias yra Italijoje, o mažiausias – Graikijoje, Latvijoje ir Slovėnijoje¹⁸. Apskritai viešojo administravimo srityje padidėjo darbo intensyvumas ir streso lygis. Neetiško elgesio pastebimai nepadaugėjo.

Daugumoje žmogiškųjų išteklių politikos priemonių pagrindinis dėmesys skiriamas veiklos rezultatams, tačiau darbuotojų potencialo ugdymui ne visada teikiama tokia pati pirmenybė. Procesų valdymas tampa svarbesnis už žmonių valdymą. Kai kuriose Vidurio ir Rytų Europos šalyse centriniu ir žemesniu lygmenimis taikomi metodai nedera tarpusavyje¹⁹. Kadangi žemesnis negu centrinis lygmuo atlieka labai svarbų vaidmenį paslaugų teikimo (o kai kuriais atvejais ir reglamentavimo) srityje, geresnis koordinavimas visais valdžios lygmenimis padės patenkinti kvalifikuotos ir rezultatyvios valstybės tarnybos poreikius.

2.4. Viešųjų paslaugų kokybė

Remiantis vienu iš naujausių tyrimų²⁰, šalies viešųjų paslaugų kokybė susijusi su pasitikėjimu viešuoju administravimu, palankiomis verslo sąlygomis ir visuomenės gerove. Be to, tai yra geras bendro valstybės veikimo kokybės rodiklis.

2 diagramoje parodyti dideli viešųjų paslaugų suvokimo skirtumai ES.

¹⁵ Kopecky, Petr, et al. eds., *Party Patronage and Party Government in European Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2012.

¹⁶ Meyer-Sahling, Jan-Hinrik and Sass Mikkelsen Kim, *Civil Service Laws, Merit, Politization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries*, Public Administration, 2016.

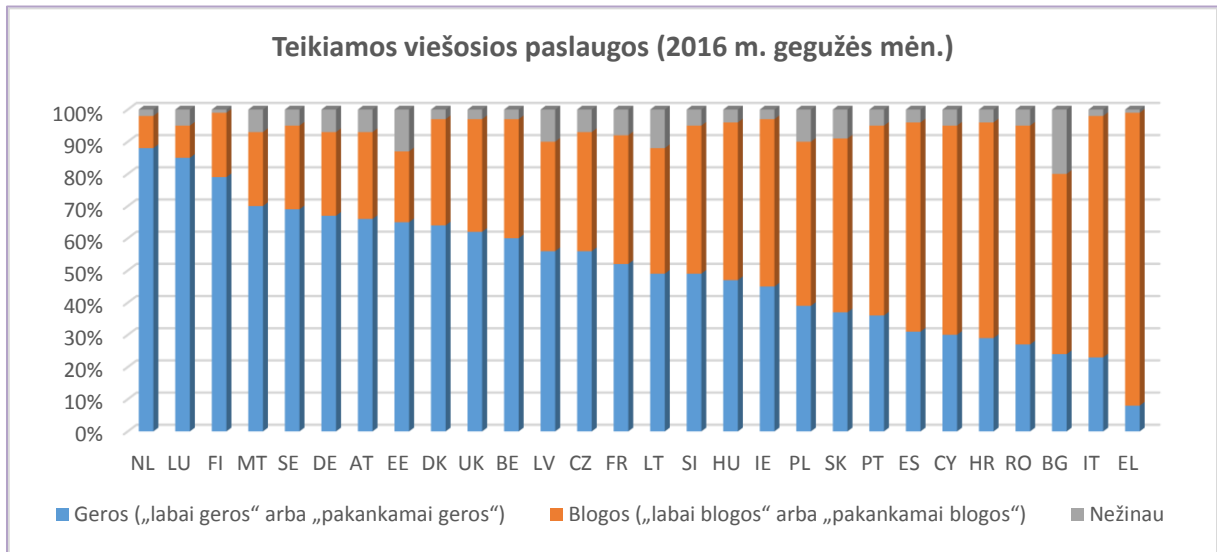
¹⁷ EBPO, *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*, OECD Publishing, Paris, 2016.

¹⁸ Naudojamos EBPO apibrėžtys. Aukščiausiojo lygio valstybės tarnautojai yra žemesnio negu ministro arba valstybės sekretoriaus lygio pareigūnai. Vyresnieji vadovai yra vienu lygiu žemiau negu aukščiausiojo lygio valstybės tarnautojai. Vyresnieji specialistai yra politikos analitikai ir kiti specialistai, dalyvaujantys rengiant politiką ir programas.

¹⁹ Europos Komisija, *Overview of public administrations in EU Member States, dar nepateikta*.

²⁰ žr. ES atvirųjų duomenų portalą, standartinė „Eurobarometro“ apklausa Nr. 85, 2016 m. duomenys, A tomas.

2 diagrama. Viešųjų paslaugų kokybės suvokimas

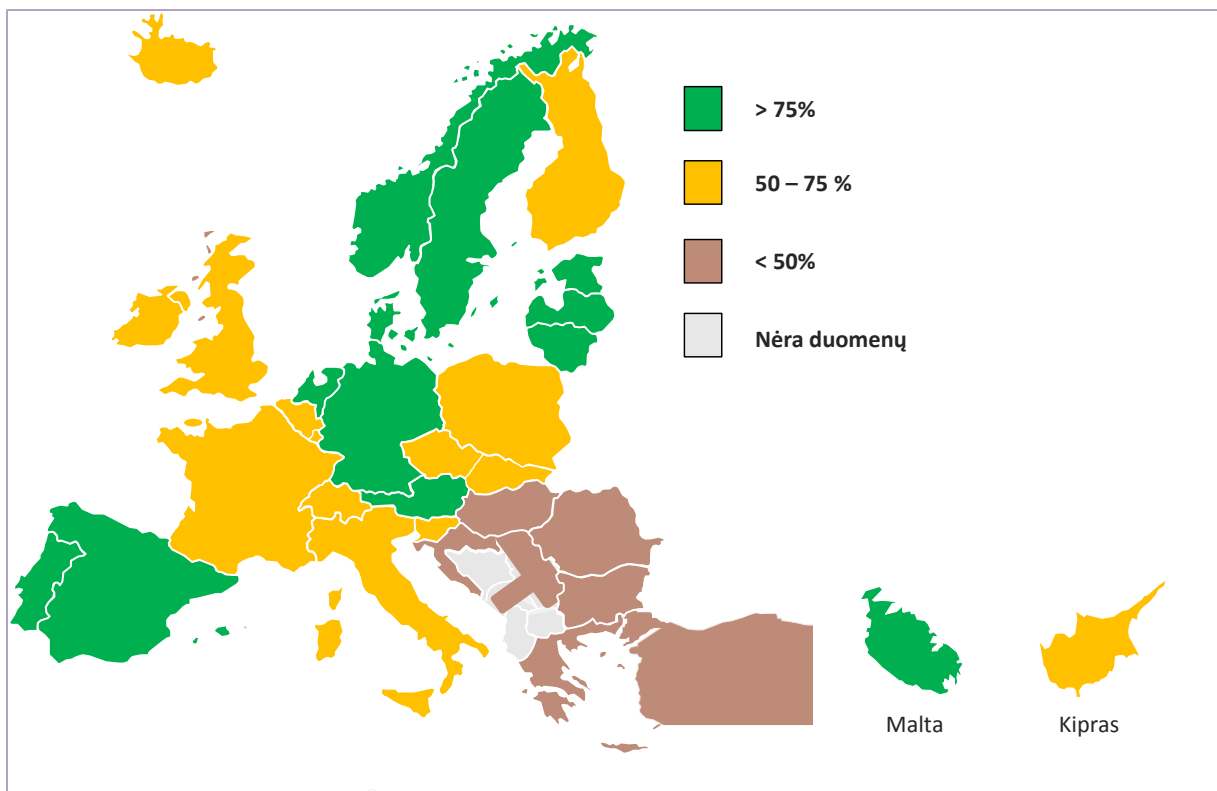


2 diagramoje parodyti dideli viešųjų paslaugų suvokimo skirtumai ES.

2.5. Paslaugų teikimas internetu

Tinkamai parengtos e. valdžios paslaugos gali iš esmės pakeisti viešųjų paslaugų teikimo kokybę ir efektyvumą.

3 diagrama. E. valdžios veiklos rezultatai



Šaltinis – Europos Komisija, 2016 m.

Tačiau 2017 m. e. valdžios lyginamosios analizės ataskaitoje pabrėžiami dideli e. valdžios veiklos rezultatų skirtumai visoje Europoje. Geriausių rezultatų pasiekusią valstybių grupę sudaro Šiaurės šalys, Baltijos šalys, Pirėnų pusiasalio šalys, Šiaurės šalys, Vokietija, Malta, Nyderlandai ir Austrija. Blogiausių rezultatų pasiekusių šalių grupę sudaro Pietryčių Europos šalys. Veiklos rezultatai nustatomi kaip keturių aukščiausio lygio kriterijų – patogumo vartotojui, skaidrumo, tarpvalstybinio judumo, svarbiausių galimybių teikiančių priemonių – rezultatų vidurkis.

Klabant apie naujojo [E. valdžios veiksmų plano](#), kuriuo siekiama pagal toliau išvardytus septynis principus parengti naujas iniciatyvas, prioritetus, iš ES e. valdžios lyginamosios analizės ataskaitos matyti, kad viešųjų paslaugų teikimas internetu pagerėjo nevienodai:

standartinis paslaugų skaitmeninimas. Daugelyje šalių bendra praktika yra privalomos verslo e. paslaugos (pusė ES šalių vieną arba daugiau internetinių paslaugų padarė privalomas), taip pat padaugėjo studentams skirtų paslaugų (11 iš 34 šalių). Tačiau likusioje ES dalyje (4 iš 34 šalių) taip nėra.

Valstybėse narėse, kuriose internetinės paslaugos geriausiai išvystytos, internetinis kanalas yra standartinis kanalas, naudojamas iki 43 proc. piliečiams teikiamų paslaugų. Tačiau 48 proc. ES piliečių, kuriems reikia naudotis viešosiomis paslaugomis, dar negali naudotis internetiniu kanalu, o pagrindinė šio negalėjimo priežastis yra įgūdžių trūkumas.

Vienkartinio duomenų pateikimo principas. Pakartotinio informacijos naudojimo padaugėjo nežymiai, 1 procentiniu punktu, ir informacija dabar pakartotinai naudojama teikiant pusę viešųjų paslaugų. 10 proc. paslaugų, reikalingų steigiant verslą, yra automatizuotos, tačiau šis skaičius yra daug mažesnis piliečiams teikiamų paslaugų atveju. Senos programinės įrangos naudojimas gerokai apsunkino e. valdžios paslaugų modernizavimą ir užkerta kelią iki galo įgyvendinti vienkartinio duomenų pateikimo principą.

Įtraukumas ir prieinamumas. Beveik visi ES piliečiai turi galimybę naudotis internetu. Per pastaruosius penkerius metus internetu imta gerokai dažniau naudotis per mobiliuosius įrenginius: dabar 1 iš 2 viešųjų interneto svetainių yra pritaikyta ir mobiliesiems įrenginiams.

Standartinis paslaugų tarpvalstybiškumas. Verslo judumo kriterijus rodo, kad tarpvalstybinių paslaugų teikimas atsilieka: 17 proc. paslaugų, kurių verslininkams reikia verslui pradėti (arba informacijos apie tas paslaugas), yra neprieinamos iš užsienio šalies. Ir priešingai, savo šalyje verslą pradedantys verslininkai su šia problema susiduria mažiau nei 1 proc. atvejų.

Dažniausios kliūtys yra kalbos barjeras, informacijos trūkumas interneto svetainėje ir poreikis fiziškai susitikti, kad paslauga būtų suteikta.

Standartinis paslaugų sąveikumas. Remiantis nustatytais duomenimis, gali būti, kad sąveikumas Europos Sąjungoje lėtai gerėja: šiuo metu užsienyje išduotas e. dokumentas priimamas tik 31 proc. atvejų, o užsienio elektroninės atpažinties priemonė gali būti naudojama tik 22 proc. atvejų.

Patikimumas ir saugumas. Dauguma ES piliečių mano, kad jie gali *šiek tiek* kontroliuoti savo internetu teikiamą informaciją (galimybė valdyti asmens duomenis naudojantis internetinėmis viešosiomis paslaugomis), tačiau dauguma nemano, kad šią informaciją jie kontroliuoja *visiškai* (taip mano vidutiniškai tik 15 proc. respondentų). Kai kuriose šalyse susidaręs asmens duomenų paradoksas – piliečiai mano, kad jie savo asmens duomenis kontroliuoja, o iš tikrųjų jų valdžios sektorius užtikrina tik ribotą skaidrumą. Kai kuriose šalyse pastebimas priešingas reiškinys.

Elektroninė atpažintis gali garantuoti vienareikšmišką asmens atpažintį ir sudaryti sąlygas suteikti paslaugą asmeniui, turinčiam teisę tą paslaugą gauti. Beveik visos valstybės narės turi arba diegia nacionaliniu mastu palaikomą elektroninės atpažinties sistemą. Tačiau bendro teisinio pagrindo nebuvimas užkerta kelią valstybėms narėms pripažinti

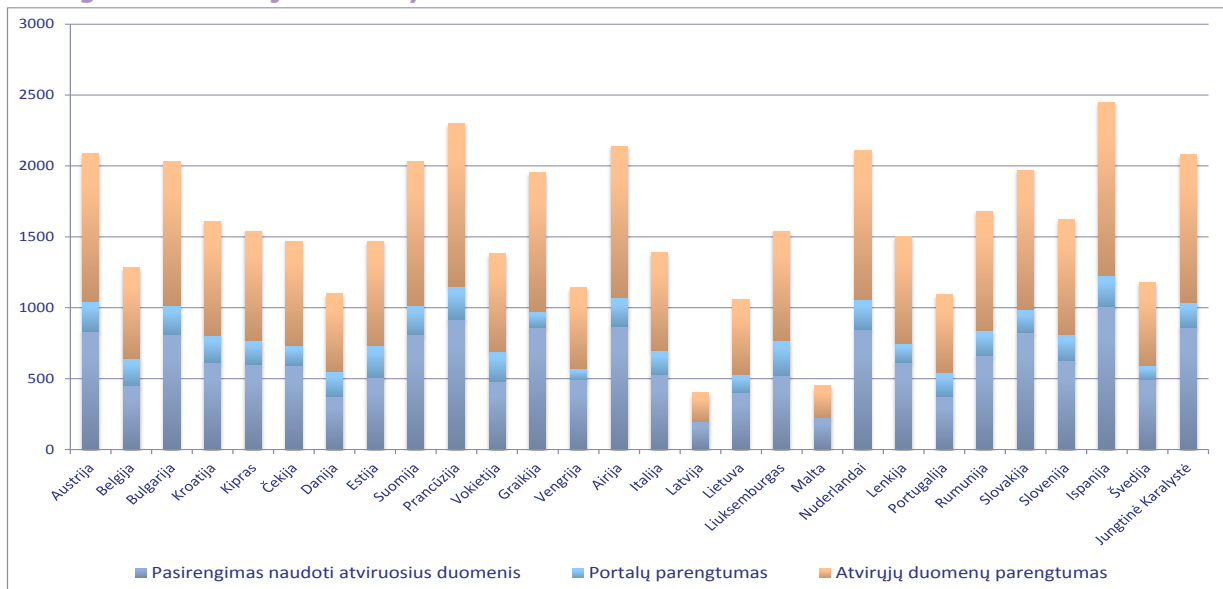
ir priimti kitose valstybėse narėse išduotas elektroninės atpažinties priemonės.

Pagerėjo **skaidrumas**, susijęs su paties valdžios sektoriaus atsakomybe ir veiklos rezultatais, paslaugų teikimo procesu ir naudojamais asmens duomenimis. Nors skaidrumas, atrodo, yra daugumos šalių valdžios sektoriaus darbotvarkės dalis, rezultatai yra skirtingi ir nerodo nuoseklaus šio principo įgyvendinimo: kai kurios valstybės narės yra toli pažengusios, o kitos atsilieka.

2.6. Atvirieji duomenys

Atvirųjų duomenų²¹ skelbimas ir jų pakartotinio naudojimo taisyklių apibrėžimas teikia dvigubą naudą. Šiais veiksmais didinamas valdžios sektoriaus skaidrumas ir atskaitomybė, o privatūs veiklos vykdytojai skatinami teikti novatoriškas internetines paslaugas²². Atvirieji duomenys taip pat gali skatinti mokslininkų ir piliečių dalyvavimą, kad politikai formuoti būtų surinkta dar daugiau įrodymų.

4 diagrama. Atvirieji duomenys



Šaltinis – Europos Komisija, 2016 m.

²¹ Atvirųjų duomenų rodiklis reiškia atvirųjų duomenų statusą ir viešojo sektoriaus informacijos pakartotinį naudojimą visoje ES (rodiklis siekia nuo 0 iki 700). Žr.: Europos Komisija, Europos viešojo sektoriaus informacijos suvestinė, 2014 m.

²² Europos Komisija, komunikatas „Europos duomenų ekonomikos kūrimas“, 2017 m.

Valstybių narių pasirengimo naudoti atvirusius duomenis ir portalų brandos apžvalga atskleidžia, kad šalims reikia daugiau (politinio) informuotumo apie atvirusius duomenis, reikia savo portaluose taikyti daugiau automatizuotų procesų, kad duomenis būtų lengviau naudoti ir pakartotinai naudoti, taip pat reikia daugiau renginių ir mokymų priemonių, skirtų vietos ir nacionalinėms iniciatyvoms remti²³.

2.7. Viešasis administravimas fiskalinio konsolidavimo laikais

Finansų krizė sumažino vyriausybės ir viešojo sektoriaus biudžetus, todėl atliekant viešojo sektoriaus reformą pagrindinį dėmesį tenka skirti biudžeto valdymui. Reagavimo į krizę priemonės buvo įvairios ir labai priklausė nuo konkrečių šalių veiksmų ir aplinkybių. Nors galima teigti, kad pirmenybė turėtų būti teikiama tiksliniam mažinimui, o ne visiems vienodai tinkamam metodui, daugelis valstybių narių pasirinko taikyti proporcingo mažinimo metodą.

²³ Europos Komisija, *European Data Portal, Insights into the European State of Play*, 2016.

2.8. Viešasis administravimas ir visuomenės uždaviniai

Viešojo administravimo vaidmuo – numatyti visuomenei kylančius uždavinius ir tinkamai juos spręsti siekiant sumažinti sukrėtimus piliečiams ir verslui. Vis dėlto pačiam viešajam administravimui poveikį daro didelės išorinės tendencijos²⁴, kaip parodyta 2 priede.

Nėra greitų sprendimų, kuriais būtų galima reaguoti į šias tendencijas. Būsimos viešosios organizacijos turėtų siekti būti: orientuotos į konkrečią užduotį, pagrįstos inovacijomis, orientuotos į ilgalaikius veiksmus, decentralizuotos, susietos tinklais ir prisiimančios riziką²⁵. Iš anksto numčius pertvarkas, viešojo sektoriaus vadovams būtų lengviau aprūpinti savo institucijas reikiama pagėjumais, įgūdžiais, žiniomis ir struktūromis.

3. POLITIKOS SVERTAI UŽDAVINIAMS SPRĘSTI

3.1. Geresnio viešojo valdymo elementai

Viešasis administravimas yra platesnės viešojo valdymo sistemos dalis²⁶. Todėl rengiant ir įgyvendinant administracines reformas reikia atsižvelgti į politines aplinkybes²⁷.

Šiame skirsnyje siekiama išsiaiškinti galimybes valstybėms narėms sukurti geresnės kokybės viešojo administravimo institucijas. Toliau nurodyti penki tarpusavyje susiję aspektai yra aktualūs visiems viešiesiems sektoriams ir politikos priemonėms²⁸:

²⁴ Pollitt Christopher, *Advanced Introduction to Public Management and Administration*, Edward Elgar Publishing, 2016.

²⁵ Mazzucato Mariana, *Mission-Oriented Innovation Policy*, IIPP Working Paper 2017-1.

²⁶ Pollitt, Christopher and Bouckaert, Geert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 3rd ed., Oxford University Press, 2011.

²⁷ Politinės ekonomikos analizės priemonių apžvalga žr.: Mcloughlin, C., *Political Economy Analysis: Topic Guide* (2nd Ed.), GSDRC, University of Birmingham, UK, 2014.

²⁸ Susijęs ir labai aktualus *viešųjų finansų valdymo* aspektas aptariamas atskiroje

Rezultatai ir atskaitomybė	
Institucinės struktūros ir procesai	Valstybės tarnyba ir žmogiškųjų išteklių valdymas
Politikos formavimas ir įgyvendinimas	Paslaugų teikimas

3.2. Rezultatai ir atskaitomybė

Kadangi moderni visuomenė tapo gerokai sudėtingesnė ir labai padidėjo lūkesčiai vyriausybėms, vyraujantis operacijomis pagrįstas²⁹ požiūris į viešojo sektoriaus valdymą turi būti perorientuotas į sistemomis pagrįstą mąstymą³⁰. Vienas iš svarbiausių tokio požiūrio elementų yra valdžios sektoriaus atskaitomybė, pagrįsta meritokratija³¹, skaidrumu ir piliečių dalyvavimu. Valdžios institucijos privalo geriau naudotis savo darbuotojų žiniomis, sprendimais, iniciatyva ir sąžiningumu, kad teiktų didesnę naudą visuomenei³².

3.3. Institucinės struktūros ir procesai

Šalies institucinę sistemą paprastai sudaro daugybė skirtingų organizacijų – ministerijų, agentūrų ir kitų valdžios institucijų, veikiančių nacionaliniu, regioniniu ar vietos lygmenimis. Šių įstaigų sąveikos kokybė daro nemažą poveikį šalies veiklos rezultatams – jos veiksmingumui arba neefektyvumui.

informacijos suvestinėje.

²⁹ Morieux, Yves and Tollman, Peter, *Six Simple Rules: How to Manage Complexity without Getting Complicated*, Harvard Business Review Press, 2014.

³⁰ EBPO, *Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change*, OECD Publishing, Paris, 2017.

³¹ Apie meritokratijos vertinimo metodą žr. leidinyje: Charron, Nicholas, et al., *Measuring meritocracy in the public sector in Europe, A New National and Sub-National Indicator, working paper series*, the Quality of Government Institute, University of Gothenburg, 2015.

³² Apie vadinamosios naujosios sintezės sistemos skatinamą metodą žr.: Bourgon, Jocelyne, *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century*, School of Policy Studies, Queen's University, 2011.

Bendrą sistemą būtų lengviau pagerinti naudojantis toliau nurodytomis galimybėmis:

pagerinti sisteminių produktyvumą, gerinant santykių ir bendradarbiavimo kokybę;

sustiprinti daugiapakopį valdymą, įskaitant funkcijų išdėstymą ir peržiūras, siekiant aiškiau išdėstyti atsakomybės sritis ir sumažinti dalinę sutaptį;

užtikrinti, kad įgaliojimams ir (arba) atsakomybės sritims būtų skirta pakankamai išteklių kiekvienu administraciniu lygmeniu;

skatinti savivaldybių tarpusavio bendradarbiavimą, įskaitant išteklių telkimą ir tinklus tarp skirtingų valdžios sektoriaus lygmenų ir jų viduje;

integruoti ir supaprastinti procesus, taip pat skatinti administravimo institucijų tarpusavio ir vidaus sąveikumo koncepciją ir praktiką;

naudotis holistiniu metodu parengtais IRT sprendimais, kuriais galima pertvarkyti institucijų tarpusavio ir vidaus sąveiką bei ryšius ir taip pagerinti viešojo administravimo institucijų veiklos rezultatus.

Viešojo sektoriaus negalima organizuoti pagal visiems vienodai tinkamą metodą. Reikia vadovautis diferencijuotu požiūriu, kuriuo būtų atsižvelgiama į įvairių valdymo stiliaus derinių kūrimo ir valdymo sąnaudas ir naudą siekiant pageidaujamo rezultatų ir siekiant pagal įvairius poreikius optimaliai išdėstyti išteklius³³. Tradicinę hierarchiją vis labiau pakeičia naujos organizavimo formos, kuriomis dar labiau pabrėžiami vadinamieji **bendradarbiavimo gebėjimai**. Vadinamoji tinklais susieta valdžia grindžiama bendradarbiavimu ir veiklos koordinavimu tarp viešojo administravimo institucijų ir su

³³ Meuleman, Louis, *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets — The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*, Springer, 2008.

suinteresuotaisiais subjektais bei tarpininkais. Taip, be kita ko, šalinamas įvairių administracinių subjektų uždarumas³⁴, bendrai naudojantis infrastruktūra, procesais, duomenimis, turtu, žiniomis, ištekliais, turiniu ir priemonėmis³⁵.

SOLVIT³⁶ yra tinklo, veikiančio tarp ES valstybių narių institucijų ir jų viduje, pavyzdys. Jis gali padėti išspręsti administracines problemas, susijusias su gyvenimu ar verslo vykdymu kitoje ES šalyje. Tokių tinklų sėkmingai veiklai būtinas aktyvus valstybių narių dalyvavimas ir jų gebėjimas laiku pasiekti rezultatų, kurių tikisi piliečiai ir verslas.

Kartu akylai ardant institucinius subjektus gali išnykti oficialios struktūros, o jos gali būti reikalingos veiksmingumui ir atskaitomybei užtikrinti³⁷.

Kaip organizacinėse struktūrose reikia pasiekti hierarchijos ir bendradarbiavimo pusiausvyrą, taip reikia įvertinti ir **politinio, administracinio ir fiskalinio decentralizavimo** pranašumus, įvertinant integravimo, paprastinimo ir teigiamo masto poveikio galimybes³⁸.

Kad daugiapakopis valdymas gerai veiktų, turi būti aiškiai apibrėžtos subnacionalinio lygmens institucijų atsakomybės sritys. Jų įgaliojimai, ištekliai ir gebėjimai turi atitikti jų atsakomybės sritis. Teritorinis pasidalijimas turi būti veiksmingas, o ribos turi būti neginčijamos; turėtų būti aiškiai reguliuojamas aukštesnio lygmens

³⁴ Tett, Gillian, *The Silo effect*, Simon & Schuster, 2015.

³⁵ Europos Komisija, *A Vision for Public Services*, 2013 m.

³⁶ <http://ec.europa.eu/solvit/>.

³⁷ Niestroy, Ingeborg and Meuleman, Louis, *Teaching Silos to Dance: A Condition to Implement the SDGs*, IISD, SDG Knowledge Hub, 2016.

³⁸ Netivist, *Political organisation: centralisation vs decentralisation — which is the best approach?*, 2015.

institucijų kišimasis į subnacionalinio lygmens institucijų autonomiją³⁹.

3.4. Valstybės tarnyba ir žmogiškųjų išteklių valdymas

Darbuotojai yra viešųjų organizacijų pagrindinis turtas. Dėl senėjimo įprastiniai procesai vis labiau automatizuojami, todėl daugiau dėmesio reikia skirti strateginių problemų numatymui ir reagavimui į jas. Tam reikia pajėgios vadovybės, įtraukiančių visus darbuotojus. Ypatingos organizacinės raidos galimybės, kurias teikia žmogiškųjų išteklių valdymas, yra šios:

planuoti darbo jėgą siekiant pagerinti veiklos rezultatus – tinkamu metu turėti tinkamus žmones su tinkamais įgūdžiais;

pritraukti naujų darbuotojų į viešojo administravimo institucijas ir taip gerinti darbdavio prekės ženklą ir geriau valdyti talentus;

sudaryti sąlygas judumui institucijų viduje ir tarp jų, siekiant keistis praktine patirtimi ir skatinti lankstumą ir gebėjimus prisitaikyti; elgtis atsargiai, nes taip pat svarbus ir stabilumas bei patikimumas;

palengvinti vadovo vaidmens raidą, kad iš valdytojo ir sprendimus priimančio asmens jis taptų labiau tarpininku ir komandos pagalbininku; saviugdos tikslais naudoti kokybės valdymo sistemas;

skatinti komandinį darbą ir bendradarbiavimą, žinių valdymą, įskaitant mokymosi tinklus ir vienos kartos mokymąsi iš kitos;

naudoti kompetencija pagrįstą įdarbinimą, skatinimą ir ugdymą, kuriais būtų pripažįstami nuopelnai ir būtų raginama nuolat mokytis ir tobulėti;

kurti motyvaciją didinančias darbo vietas ir didinti pasitikėjimą darbuotojais, kad jie taptų iniciatyvesni ir įgytų daugiau galių, taip pat kuo labiau naudotis darbo

jėgos įvairove; tirti ir vertinti darbuotojų pasitenkinimą;

sukurti platesnę veiklos rezultatų valdymo sistemą, kuri atspindėtų nuolat kintančios aplinkos tikrovę, energingumo ir atskaitomybės poreikį, pasiektus rezultatus ir atitinkamai nuolatinio mokymosi svarbą.

Reikalingos sistemos ir priemonės, kuriomis būtų galima sudaryti organizacijoms sąlygas numanomas ir neišreikštas žinias paversti konkrečiomis žiniomis, kuriomis būtų galima keistis organizacijos viduje. Tada organizacijos gali tapti mažiau pažeidžiamos darbuotojų kaitos ir gali sumažėti efektyvumo praradimo rizika.

Siekiant viešojo administravimo sektoriuje padidinti motyvaciją, bendradarbiavimą ir specializaciją, turėtų būti stengiamasi taikyti **grįžtamoju ryšiu pagrįstą praktiką**. Tačiau, jeigu žmogiškųjų išteklių valdymo praktika nebus tinkamai valdoma, ji gali būti skaidanti, mažinanti motyvaciją, atgrasanti nuo komandinio darbo.

Žmogiškųjų išteklių valdymo tobulinimas valdžios institucijose labai priklauso nuo aplinkybių ir modelių ne visada įmanoma perkelti⁴⁰. Tačiau aišku, jog tai, kas vyksta organizacijoje, daro tiesioginį poveikį jos gebėjimui ir pajėgumui įgyvendinti politikos priemonės ir teikti paslaugas.

3.5. Politikos formavimas ir įgyvendinimas

*Mūsų šalių ekonomikos ir visuomenės pažangai nėra nieko svarbiau už gerą reglamentavimą. Geru reglamentavimu vadinamas toks reglamentavimas, kuriuo ekonomiškai efektyviais būdais pasiekiami teisėti viešosios politikos tikslai; tai yra reglamentavimas, kuriuo padidinama visos visuomenės gerovė.*⁴¹

³⁹ Buis, Hans and Boex, Jamie, *Improving local government performance by strengthening their 5 core capabilities*, VNG International, 2015.

⁴⁰ Demmke, Christoph, *Doing Better with Less? The future of the Government Workforce, Politics of Public HRM reforms in 32 countries*, Peter Lang, 2016.

⁴¹ EBPO, *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, 2015.

Politikos procesas yra ne tik linijinis ir sudarytas iš nuoseklių etapų, bet ir turi tarpusavyje susijusių ir tarpusavyje priklausomų elementų bei grįžtamojo ryšio mechanizmų. Politikos sprendimų poveikis visada turėtų būti numatomas, tačiau niekada jo negalima aiškiai prognozuoti. Siekiant ištaisyti pasirinktą kryptį, kai politika nepasiekia savo tikslų, būtini grįžtamojo ryšio mechanizmai. Politikos sprendimų labiausiai veikiami subjektai, visų pirma piliečiai ir įmonės, turėtų būti aktyvūs politikos formavimo proceso dalyviai.

Galimybės tai įgyvendinti, be kita ko, yra šios:

stiprinti analitinius gebėjimus, kurti geresnę įrodymų bazę, o formuojant politiką taikyti duomenų analizės priemones, modeliuojamąjį mąstymą ir elgesio įžvalgas;

į bendrą kūrybinį darbą ir politikos formavimą ankstyvu etapu **įtraukti pilietinę visuomenę, mokslinių tyrimų ir profesines organizacijas**;

sukurti veiksmingą valdžios centrą, kuris nustatytų standartus, skleistų politikos raidą už institucijų ribų ir stebėtų įgyvendinimą;

pereiti prie bandymų, eksperimentų ir svarstymų, vykdamas nuolatinę stebėseną ir prisitaikant tikruoju laiku (angl. „adopt-and-adapt“);

padidinti skaidrumą ir atvirumą ir suteikti duomenų geresniems produktams ir paslaugoms plėtoti;

Atlikus išsamų patikrinimą ir užtikrinus tinkamas konsultacijas, politiniai pasirinkimai tampa priimtini didesnei visuomenės daliai. Reikėtų vengti politikos uzurpavimo, kai keletas siaurų interesų monopolizuoja politikos formavimą ir taip pažeidžiami platesnės visuomenės interesai.

mąstyti plačiau negu nustatyta teisės aktuose. Nors teisės aktai vis tiek yra svarbiausia politikos priemonė, kai kurios šalys, siekdamos pageidaujamo politikos rezultatų, vis labiau

eksperimentuoja reikšdamos su elgsena susijusias įžvalgas⁴².

Pagrindiniai uždaviniai nėra vieno sektoriaus ar vienos organizacijos problemos. Valstybės narės eksperimentavo steigdamos specialius analitinius padalinius, politikos laboratorijas (pvz., Nyderlandų CPB, Danijos „MindLAB“ ar Jungtinės Karalystės „Nudge Unit“), ir specialios paskirties grupes (pvz., Suomijos ateities sandorių tyrimų grupę ir Nyderlandų „Smarter Network“ grupę).

Duomenų vaidmuo labai svarbus siekiant sukurti veiksmingas ir patikimas politikos priemones, nes jie yra tvirta įrodymų bazė, kuria galima remtis. Tai reiškia, kad duomenys gali būti renkami iš įvairių šaltinių ir įvairių požiūrių skleidėjų, jie gali būti įvairiai aiškinami, gali būti ginčijamos iš anksto suformuotos idėjos ir dabartinė veiksmingesnių politikos sprendimų paieškos praktika⁴³. Esminę reikšmę turi svarbiausių statistinių duomenų prieinamumas. Politikos sektorių atstovai turėtų aiškiai pasakyti, kokių pagrindinių duomenų jiems reikia.

Dar viena būtina išankstinė sąlyga yra **gebėjimas įgyvendinti politikos priemones ir teisės aktus**. Įgyvendinimo atotrūkis, t. y. galiojančių nuostatų nevykdymo arba aplaidaus vykdymo, kuris nėra tinkamai kontroliuojamas ir už kurį nėra tinkamai baudžiama, mastas yra didelis iššūkis administravimo institucijos patikimumui. Čia problemų kelia nepriklausomų patikrinimų ir visuomenės priežiūros kokybė.

TAIEX REGIO PEER 2 PEER ekspertinių mainų sistema yra priemonė, kurią taikant patenkinami ekspertinių žinių poreikiai įvairiose šalyse. Šia paklausa pagrįsta priemone tiesiogiai reaguojama į konkrečias nacionalinės ar regioninės

⁴² EBPO, *Behavioural insights and new approaches to policy design – The views from the field. Summary of an international seminar*, Paris, 2015.

⁴³ Europos Komisija, *Quality of Public Administration – A Toolbox for Practitioners*, 2015.

valdžios institucijų, valdančių [Europos struktūrinius ir investicijų fondus](#), užklaudas, rengiant ekspertų vizitus, atliekant tiriamuosius vizitus ir rengiant specialius praktinius seminarus.

[TAIEX-EIR P2P](#) yra dar viena Komisijos priemonė, kuria remiamas nacionalinių, regioninių ir vietos valdžios institucijų, atsakingų už ES aplinkosaugos teisės ir politikos įgyvendinimą, keitimasis ekspertinėmis žiniomis.

3.6. Paslaugų teikimas

Tai yra sfera, kurioje politika siejasi su kasdieniu piliečių gyvenimu. Dabartiniai socialiniai, technologiniai ir ekonominiai pokyčiai lemia naujus lūkesčius dėl viešųjų paslaugų. Daugelis vartotojų tikisi personalizuotų, supaprastintų arba automatizuotų paslaugų, kurios būtų teikiamos jų pageidaujamaiais kanalais, vis dažniau – mobiliaisiais⁴⁴.

Atitinkamai dėmesys galėtų būti skiriamas toliau nurodytoms galimybėms:

suprasti, ko reikia piliečiams, verslui ir kitoms administravimo institucijoms ir ko jie tikisi iš viešųjų paslaugų, pvz., atliekant apklausas, naudojant tikslines grupes, kontrolinius pirkimus, administracinio klientų kelio žemėlapius, gyvenimo įvykių analizes ir empatija pagrįstus metodus;

paslaugas teikti vartotojams tinkamu laiku, tinkamoje vietoje ir tinkamu tempu, o standartinio paslaugų skaitmeninimo principą derinti su galimybėmis naudotis keliais kanalais⁴⁵;

sudaryti sąlygas registraciją atlikti tik vieną kartą ir paslaugomis naudotis nedalyvaujant vartotojui (tai atvejai, kai paslaugos teikiamos automatiškai, remiantis teise jas gauti), suteikti galimybes naudotis viešųjų paslaugų debesijos funkcijomis, sudarančiomis vartotojams sąlygas susidaryti nuosavus e. paslaugų rinkinius, ir pereiti prie

standartinio paslaugų skaitmeninimo principo;

peržiūrėti visą paslaugų portfelį, siekiant įsitikinti, ar paslaugos iš dalies sutampa, o gal jos yra pasenusios;

kūrybiškai taikyti paslaugų teikimo nutraukimą ir pasenusias paslaugas pakeisti naujomis, kad būtų pasiekta geresnių rezultatų;

prireikus **pereiti prie bendrai teikiamų vidaus paslaugų**, taip siekiant padidinti efektyvumą ir visų pirma (institucijos viduje) tapti labiau orientuotiems į klientą;

raginti piliečius ir pilietinės visuomenės organizacijas naudotis savo, kaip paslaugų vartotojų, įžvalgomis, kad jie įsitrauktų į bendrą kūrybą ir bendrą paslaugų rengimą su viešojo administravimo institucijomis ir dalytūsi atsakomybe, įskaitant paslaugų užsakymą bendradarbiavimo pagrindu.

Sąveikumas ir standartinis paslaugų tarpvalstybiškumas tampa vis aktualesni viešosios politikos formavimo principai – tai yra vis didesnio visuomenės skaitmeninimo ir tarptautinimo padarinys.

Elektroninės atpažinties ir patikimumo užtikrinimo paslaugomis galima pagerinti bet kurios internetinės veiklos, pvz., mokesčių deklaracijos pateikimo, stojimo į užsienio universitetą, verslo steigimo kitoje valstybėje narėje, pasiūlymo pateikimo atsiliepiant į internetinį kvietimą teikti pasiūlymus ir kt., saugumą ir patogumą.

Standartinio paslaugų skaitmeninimo strategija ES lygmeniu galėtų padėti kasmet sutaupyti apie 10 mlrd. EUR⁴⁶. Paslaugų skaitmeninimas taip pat turi esminę reikšmę efektyviam ir atskaitingam valstybės biudžeto valdymui⁴⁷.

Vienkartinio duomenų pateikimo principo taikymas Europos Sąjungoje,

⁴⁴ Europos Komisija, e. valdžios lyginamosios analizės ataskaita, 2017 m.

⁴⁵ *The Vanguard Periodical, The Vanguard Method and Digital*, 2017.

⁴⁶ Europos Komisija, *Study on collaborative production in eGovernment* (SMART 2010/0075), 2010.

⁴⁷ Europos Komisija, e. valdžios lyginamosios analizės ataskaita, 2017 m.

tikėtina, padėtų iki 2017 m. ES lygmeniu kasmet sutaupyti maždaug 5 mlrd. EUR⁴⁸.

Šiandien vartotojai taip pat tikisi, kad viešojo administravimo institucijos bus atviros ir skaidrios ir leis jiems sekti administracinius procesus ir procedūras, pateikti grįžtamąją informaciją apie teikiamų paslaugų kokybę, prisidėti prie administracinių patobulinimų ir naujų idėjų įgyvendinimo. Konsultacijas reikėtų vertinti kaip tęstinį procesą, kuris prasideda nuo pradinių poreikių ir lūkesčių įvertinimo, o vėliau stebimas ir vertinamas pasitenkinimas šių pageidaujamų veiksmų įgyvendinimu arba tobulinimu teikiant paslaugas⁴⁹.

Viešojo sektoriaus informacijos pateikimas elektroniniu formatu yra galingas būdas remti duomenimis pagrįstas įmones, taigi ir ekonomikos augimą. Tikimasi, kad tai duos maždaug 40 mlrd. EUR ekonominės naudos per metus⁵⁰. Tiesioginis atvirųjų duomenų poveikis ES ekonomikai 2010 m. apytikriai buvo vertinamas 32 mlrd. EUR, esant 7 proc.⁵¹ apytikriam metiniam augimo tempui.

IRT ir automatizacija yra neabejotina varomoji jėga, skatinanti geriau teikti viešąsias paslaugas, tačiau reikia apsvarstyti ir tam tikrą riziką:

Neskaitmeninkite biurokratijos. Technologiniai klausimai faktiškai turėtų būti įdiegti integruotos struktūros koncepcijū, pagrįstū integrūtais procesais, pabaigoje, priešingu atveju rizikuojama suskaitmeninti biurokratiją, o ne pradėti nenutrūkstamai teikti paslaugą.

⁴⁸ Europos Komisija, *Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden* (SMART 2012/0061), 2012.

⁴⁹ Europos Komisija, *Quality of Public Administration — A Toolbox for Practitioners*, 2015.

⁵⁰ Vickery, Graham, *Review of recent studies on PSI re-use and related market developments*, 2011.

⁵¹ Capgemini Consulting, *The Open Data Economy — Unlocking Economic Value by Opening Government and Public Data*, 2013.

Bendrai naudokite ir pakartotinai naudokite sistemas ir paslaugas⁵². IRT srityje yra nemaža pagunda iš naujo išradinėti dviratį. Daugelis IRT projektų yra pernelyg brangūs, o jų rezultatai – per menki. Daugelis pasitvirtinusių skaitmeninių viešųjų paslaugų sprendimų jau egzistuoja ir juos galima nemokamai perimti iš įvairių ES programų, pvz., Europos infrastruktūros tinklų priemonės⁵³ (EITP) arba Europos viešojo administravimo institucijų sąveikumo sprendimų (ISA) per platformą „JoinUp“⁵⁴.

Duomenų apsauga. Būtina visapusiškai laikytis duomenų apsaugos taisyklių. Jeigu jų nesilaikoma, piliečiai praranda pasitikėjimą savo viešojo administravimo institucijomis.

Saugumas. Kibernetinių grėsmių problema nesustabdoma sienomis ir ji neigiamai veikia mūsų ekonomiką, pagrindines piliečių teises ir plačiąją visuomenę. Asmens duomenų, privatumo ir konfidencialumo apsauga yra svarbios sąlygos, būtinos tam, kad didėtų pasitikėjimas skaitmeninėmis paslaugomis ir jomis būtų labiau naudojamosi.

3.7. Sėkmingos reformos valdymas – sėkmės elementai

Itin svarbus klausimas – kaip parengti ir įgyvendinti reformas, kad jos duotų laukiamų rezultatų ir naudos. Svarbus atskaitos taškas – atsižvelgti į konkrečias aplinkybes, tarp jų ir į politinį procesą⁵⁵. Toliau pateikiama dar keletas kompleksinių patarimų, kaip atlikti sėkmingas reformas⁵⁶:

Reformos turėtų būti grindžiamos **ex ante vertinimais** – turėtų būti vertinamos pagrindinių uždavinių ir trūkumų aplinkybės ir įrodymai;

administracinės reformos turėtų būti mažiau **sutelktos** į išlaidų mažinimą ir daugiau – **į tikslus ir (arba) rezultatus**,

⁵² Deloitte, *Study on cloud and service oriented architectures for eGovernment* (Europos Komisijos užsakymu), 2011 m.

⁵³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/connecting-europe-facility>.

⁵⁴ <https://joinup.ec.europa.eu/>.

⁵⁵ Hammerschmid, et al. 2016

⁵⁶ Hammerschmid, et al. 2016.

jomis turėtų būti siekiama plačiau įtraukti visuomenę ir darbuotojus;

pakeisti oficialias struktūras ir taisykles **nepakanka**, o kartais to ir nereikia;

reikia plėtoti valstybės pareigūnų potencialą siekiant ugdyti jų įgūdžius ir gebėjimus ateičiai. Reikia skirti daugiau dėmesio administracinei kultūrai ir pradėti rengti vidutinio laikotarpio ir ilgalaikius planus, kaip pereiti prie naujesnių, mažų, lanksčių organizacijų, socialiai orientuotų į viešojo sektoriaus vertybes⁵⁷;

vadovų autonomija ir politizavimas gali riboti reformų įgyvendinimą ir poveikį;

reikia atkreipti dėmesį į reformų **ritmą ir tempą**; venkite perkrovimo reformomis!

Reikia vadovautis pragmatiniu požiūriu: naudokite paprastas sistemas, aktualias ir vadovybei, ir darbuotojams;

greitų sprendimų nėra: kantrybė ir atkaklumas yra svarbi sėkmingų reformų dalis;

reformų nelaikykite politiniais ar techniniais veiksmais – būtina **palaikyti ryšius, ieškoti sutarimo ir kurti pasitikėjimą**;

įgyvendinimas turėtų būti grindžiamas

nuolatinė peržiūra ir (arba) vertinimu, kas veikia, o kas – ne.

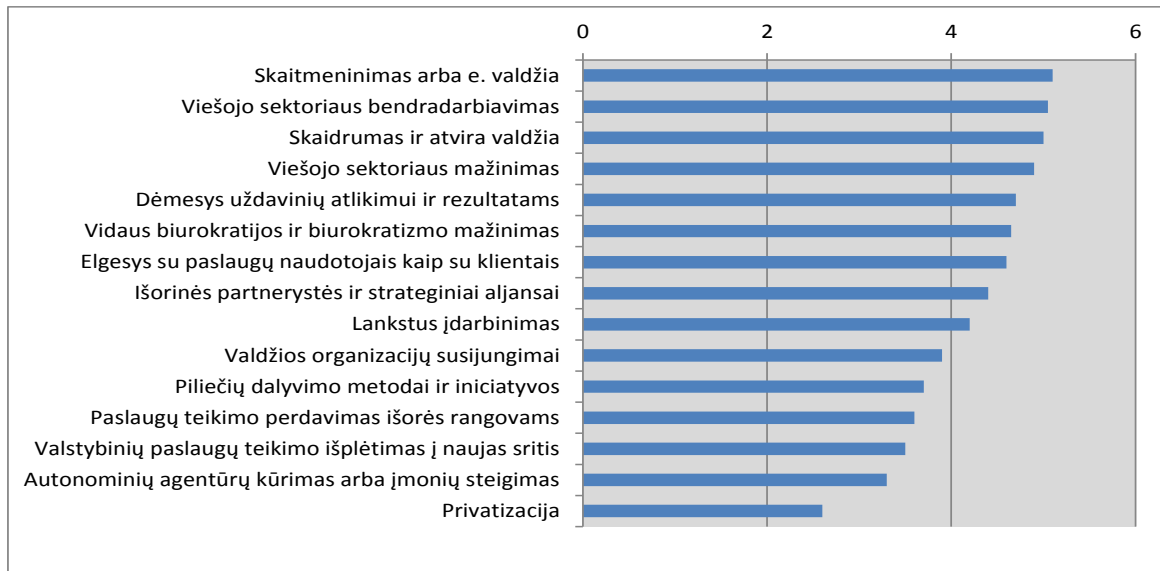
4. DABARTINĖS PADĖTIES KRYŽMINĖ PATIKRA

4.1. Reformų prioritetai valstybėse narėse

Kokie yra subjektyviai suvokiami viešojo administravimo reformų prioritetai? Remiantis viešojo sektoriaus vadovų apklausa atrinktose valstybėse narėse⁵⁸, darbotvarkėje vyrauja skaitmeninės arba e. valdžios paslaugos – joms skiriamas toks pat dėmesys kaip ir geresniam bendradarbiavimui viešajame sektoriuje.

Dėmesys taip pat skiriamas skaidrumui. Biurokratinio aparato mažinimas vis dar yra svarbus, taip pat svarbu gerinti rezultatus ir mažinti biurokratiją. Privatizacija, agentūrų kūrimas ir paslaugų teikimo perdavimas išorės rangovams – pagreitis įgyvendinant visus šiuos reformų prioritetus gerokai sumažėjo.

5 diagrama. Reformų prioritetai atrinktose valstybėse narėse



⁵⁷ Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert, *A Comparative Analysis - Into The Age of Austerity*, Oxford University Press Oxford, 2017.

⁵⁸ Hammerschmid, et al. 2016.

Anksčiau vertinant veiklos rezultatus labiausiai buvo orientuojamasi į rodikliais pagrįstą atskaitomybę, o dabar laipsniškai pereinama prie rodikliais pagrįsto mokymosi⁵⁹.

4.2. Įkvepiantys viešojo administravimo reformų pavyzdžiai Europos Sąjungoje

Toliau pateiktame įkvepiančių pavyzdžių rinkinyje pristatomi šeši skirtingi įvairaus masto, srities, pasektorio ir aplinkybių⁶⁰ atvejai, rodantys būdus, kaip spręsti ankstesniuose skirsniuose išdėstytus uždavinius ir kaip pasinaudoti atitinkamomis galimybėmis.

Daugiaaspektė viešojo administravimo reforma Ispanijoje

2008 m. finansų krizės nulemtas itin didelis biudžeto trūkumas privertė Ispanijos vyriausybę suvokti, kad reikia visapusiškai, iš esmės pakeisti viešąjį administravimą.

Šis atvejis yra pavyzdinis dėl visapusiškos koncepcijos ir griežto įgyvendinimo, atidžiai stebint rezultatus:

Bendradarbiaujant su aukšto lygio suinteresuotaisiais subjektais, buvo įsteigta Ispanijos viceprezidentui pavaldi **Viešojo administravimo institucijų reformų komisija** (CORA), turinti pagerinti viešosios veiklos efektyvumą ir veiksmingumą ir sumažinti išlaidas ne kiek nemažindama teikiamų paslaugų kokybės. Viešojo administravimo institucijų reformų komisija pirmiausia ėmėsi panaikinti administracinį dubliavimąsi, aktyviau vykdyti administracinį paprastinimą, taip pat daug dėmesio buvo skiriama bendrų paslaugų bei išteklių valdymui ir instituciniam administravimui. Viešojo administravimo institucijų reformų komisija pasiūlė 218 priemonių, kuriomis siekiama pagerinti ir supaprastinti viešojo

⁵⁹ Van Dooren, Wouter, et al., *Performance Management in the Public Sector*, Routledge, London, 2015.

⁶⁰ Daug daugiau įkvepiančių pavyzdžių žr. „Kokybiško viešojo administravimo priemonių rinkinyje specialistams (*Quality of Public Administration – A Toolbox for Practitioners*), Europos Komisija, 2015 m.

administravimo institucijų veikimą nacionaliniu ir vietos lygmenimis.

Šias priemones sistemingai įgyvendina Administravimo reformų vykdymo biuras (OPERA), o rezultatai, susiję su efektyvumu, administraciniu aiškumu, išlaidų sutaupymu ir paslaugų kokybės gerinimu, nuolat pranešami Viešojo administravimo institucijų reformų komisijai ir ši juos tiria.

Rezultatai, pasiekti suteikus daugiau galių darbuotojams Belgijoje

Dauguma viešojo administravimo reformų yra inicijuotos politiniu pagrindu ir koordinuojamos laikantis principo „iš viršaus į apačią“. Tačiau įkvepiantis pavyzdys iš Belgijos rodo, kad teigiamų pokyčių taip pat galima pasiekti tiesiog įtvirtinus gerą valdymą organizaciniu lygmeniu.

Federalinė valstybės socialinio draudimo tarnyba (FPS) iš *blogiausios ministerijos Vakarų pusrutulyje virto patraukliausiu darbdaviu Belgijoje* – taip teigia Frank van Massenhove, perėmęs jos valdymą 2002 m. F. Van Massenhove naudojo unikalų valdymo stilių, pagrįstą darbuotojų pasitikėjimu, autonomija ir lankstumu, tačiau labai aiškiai išdėstė laukiamus rezultatus. Darbuotojai dirba gerai organizuotose komandose, į kurių veiklą vadovybė mažai kišasi. Žmonės yra laisvi dirbti ten, kur nori, – taip sumažėjo biuro erdvės poreikis. Taip buvo sutaupyta labai daug eksploatacijos išlaidų. Likusioji biuro erdvė suprojektuota taip, kad būtų skatinamas bendradarbiavimas ir komandinis darbas. Dėl šios koncepcijos Federalinė valstybės socialinio draudimo tarnyba tapo patraukliausiu viešojo sektoriaus darbdaviu Belgijoje. Kultūra, valdymo stilius, darbo metodai ir fizinė aplinka padėjo gerokai pagerinti našumą. Pervargimo ir neatvykimo į darbą dėl ligos atvejų praktiškai nebeliko.

Išmokos vaikui be prašymo Austrijoje

E. valdžia yra svarbi viešojo administravimo modernizavimo tema. Tačiau praktikoje išnaudoti visą jos potencialą – geresnes paslaugas, labiau integruotą organizavimą ir mažesnes sąnaudas, nėra lengva. Austrija yra

pavyzdys, kaip persvarsčius procesus galima suteikti naudos ir piliečiams, ir administravimo institucijai.

Projektas „Išmoka vaikui be prašymo“ yra be vartotojo dalyvavimo veikiantis sprendimas, grindžiamas procesu integravimu ir sąveikumu. Iki šio projekto pradžios piliečiai turėjo mokesčių institucijoje, paštu arba internetu (tik 20 proc. prašymų) pateikti asmeninį prašymą gauti išmoką vaikui. Bylą nagrinėjantis pareigūnas tada surinkdavo atitinkamus duomenis ir įvertindavo prašymą.

Įgyvendinus minėtą projektą, pranešimu iš ligoninės apie naujagimio gimimą inicijuojamas visiškai automatizuotas procesas. Sistema generuoja gimimo liudijimą ir patikrina teisę gauti išmoką vaikui atitinkamose duomenų bazėse sutikrindama reikiamus duomenis. Prašymas sutvarkomas vidutiniškai per dvi dienas. Daugiau negu 60 proc. atvejų lėšos išmokamos automatiškai. 45 proc. likusių atvejų papildomai prašoma nurodyti tik banko duomenis. Apytikriais vertinimais, per metus sutaupoma maždaug 39 000 valandų piliečių laiko. Užregistruotas klaidų lygis yra 2 proc. Sumažinusi prašymams tvarkyti skirtą darbo krūvį, administravimo institucija savo darbuotojams gali perduoti kitus uždavinius, kuriems reikia žmogaus dalyvavimo. Perspektyvus politikos planavimas Suomijoje

Dauguma viešojo administravimo institucijų problemas sprendžia aktyviai reaguodamos. Vis nepastovesnėje aplinkoje, kurią vis sunkiau prognozuoti ir kuri tampa vis sudėtingesnė ir neaiškesnė, gali būti labai svarbu pasirengti numatyti ateities veiksmus. Suomija rodo pavyzdį:

Suomijos **Ateities komitetas** yra nuolatinis visoms politinėms partijoms atstovaujančių 17 parlamento narių komitetas, kurio pagrindai įtvirtinti Konstitucijoje. Komiteto nariai svarsto ateities vystymuisi poveikį turinčius klausimus, kad praktiškai apsisaugotų nuo

trumparegiško valdžios požiūrio. Jie nedalyvauja teikiant teisės aktų pasiūlymus arba tikrinant galiojančius teisės aktus. Jie veikia kaip konsultantai, atlieka aktualius ateities tyrimus ir vertina technologinę plėtrą ir politikos priemonių padarinius visuomenei. Tinkamai ateities tyrimų metodikai parengti jie naudoja dalyvavimo metodus, pvz., piliečių klausymus ir visuomenės patalką. Jų darbas, pavyzdžiui, turėjo įtakos sveikatos priežiūros politikai: Suomijos politikoje nusistovėjęs požiūris pakeistas taip, kad būtų atsižvelgiama į ilgalaikes ateities galimybes.

Geresnių viešųjų paslaugų teikimas. Administracinio klientų kelio žemėlapių sudarymas Prancūzijoje

Piliečiai ir verslas tikisi geresnių viešųjų paslaugų, kuriomis naudojantis būtų lengva vykdyti teisės nuostatas ir kurios būtų patogios vartotojams. Prancūzija ėmėsi veiksmų šiems lūkesčiams patenkinti:

Viešosios administracinės veiklos modernizavimo generalinis sekretoriatas (pranc. „*Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique*“) vadovaujasi autentiška į vartotoją orientuota viešųjų paslaugų teikimo koncepcija, apimančia visą administracinį kelią. Tai apima sąveiką su tam tikromis valdžios agentūromis, dokumentus, kuriuos reikia pateikti, bylų rinkmenas, kurias reikia atidaryti, ir terminus, kurių reikia laikytis. Ši koncepcija jau palengvino daugelio vartotojų administracinę sąveiką, pradedant nuo pasirengimo išeiti į pensiją iki verslo įsteigimo, šeimos nario mirties įforminimo arba užsiregistravimo rinkėjų registre. Šios koncepcijos taikymo patirtis rodo, kad vartotojų išklauso etapas padeda greitai nustatyti konkrečius būdus, kaip galima pagerinti teikiamą paslaugą. Ši patirtis taip pat įrodo, kad veiksmingiausias patobulinimas ne visada sudėtingiausia įdiegti.

Data: 2017 11 22

5. NAUDINGOS NUORODOS

- Europos semestro teminės informacijos suvestinės
https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/thematic-factsheets_lt
Konkrečiai žr.: Apmokestinimas, kova su korupcija, viešieji pirkimai, veiksmingos teisingumo sistemos, viešųjų finansų tvarumas
- Europos Komisija, *Quality of Public Administration — A Toolbox for Practitioners*
<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=575&langId=en>
- Europos Komisija, E. valdžios veiksmų planas
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-eu-egovernment-action-plan-2016-2020-accelerating-digital-transformation>
- Europos Komisija, Europos duomenų portalas
<http://www.europeandataportal.eu/en/dashboard>
- Europos Komisija, *A Vision for Public Services*
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/vision-public-services>
- Europos Komisija, E. valdžios informacijos suvestinės
http://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og_page/egovernment-factsheets
- Europos Komisija, *Study on Analysis of the Needs for Cross-Border Services and Assessment of the Organisational, Legal, Technical and Semantic Barriers (SMART 2011/0074)*, 2011.
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-study-analysis-needs-cross-border-services-and-assessment-organisational-legal>
- Techninės pagalbos ir informacijos mainų programa (TAIEX), *Environmental Implementation Review Peer 2 Peer*
http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm
- Europos viešojo administravimo tinklas (EVAT)
<http://www.eupan.eu/>
- EBPO Viešojo sektoriaus inovacijų observatorija
<https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation>
- EBPO, Tarybos rekomendacija dėl skaitmeninių valdžios strategijų
<http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>
- SIGMA, *Principles of Public Administration*
<http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

Konkretūs pavyzdžiai

- Viešojo administravimo reforma Ispanijoje
http://www.seap.minhap.es/en/web/areas/reforma_aapp.html
- Federalinė valstybės socialinio draudimo tarnyba, Belgija
<http://socialsecurity.belgium.be/en>
- Išmokos vaikui be prašymo Austrijoje
<https://www.bmfj.gv.at/familie/finanzielle-unterstuetzungen/familienbeihilfe0/antrag-familienbeihilfe.html>
- Politikos planavimas Suomijoje
<http://www.fdsd.org/ideas/the-committee-for-the-future-finnish-parliament>
- Administracinio klientų kelio žemėlapis Prancūzijoje
<http://www.modernisation.gouv.fr/en/mapping-users-journey-improve-service-public>

1 TECHNINIS PRIEDAS. ES PARAMOS VIEŠAJAM ADMINISTRAVIMUI GERINTI APŽVALGA

Europos Komisijos iniciatyvos ir parama šioje srityje apima finansavimą, e. valdžios politikos programos elementus, tyrimus, technines gaires ir pagalbą.

Finansavimas

Pagrindiniai finansavimo šaltiniai apima [Europos socialinį fondą](#) ir [Europos regioninės plėtros fondą](#):

- [pagal 11 teminį tikslą](#) finansuojamas „valdžios institucijų ir suinteresuotųjų subjektų institucinių gebėjimų stiprinimas ir veiksmingas viešasis administravimas“ iš Europos socialinio fondo (ESF) ir (arba) Europos regioninės plėtros fondo (ERPF) skiriant maždaug 4,2 mlrd. EUR biudžetą 17 valstybių narių;
- iš ERPF šie veiksmai taip pat finansuojami daugiau dėmesio pagal [2 teminį tikslą](#) skiriant e. valdžios infrastruktūrai;
- Komisija padeda stiprinti administracinius nacionalinių ir regioninių administracijų gebėjimus gerindama struktūras, žmogiškuosius išteklius, sistemas ir priemones: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/;
- pagal [Europos infrastruktūros tinklų priemonę](#) investuojama į tarpvalstybinį e. valdžios sąveikumą ir skatinama pakartotinai naudoti pagrindinius skaitmeninio veiksmius.

E. valdžios politika

Labiausiai išvystyta yra e. valdžios srities politikos sistema:

- [2016–2020 m. e. valdžios veiksmų plane](#) išdėstyta principais ir politikos prioritetais pagrįsta vizija viešojo administravimo institucijoms.
- [eIDAS reglamente](#) išdėstyta nuspėjama teisinė sistema asmenims, įmonėms (ypač MVI) ir vietos administracijoms, kaip tvirtai pereiti prie skaitmeninės veiklos naudojant elektroninės atpažinties (eID) ir patikimumo užtikrinimo paslaugas (t. y. e. parašus, e. spaudus, e. laiko žymas, e. pristatymo paslaugą ir interneto svetainės tapatumo nustatymą).
- **Tyrimai** padeda geriau suprasti, kaip sumažinti administracinę naštą, pereiti prie atviros valdžios ir išnagrinėti naujos kartos e. valdžios paslaugų (žr. nuorodas) vertę.
- **Keitimasis gerąja patirtimi** ir su atitinkamais e. valdžios srities atvejų tyrimais susijusios duomenų bazės, kuriose galima vykdyti paieškas, taip pat yra svarbūs mokymosi ir paramos mechanizmai.

Mokslinių tyrimų ir inovacijų parama

Be to, ES finansuoja tyrimų ir inovacijų projektus naudodama Septintąją bendrąją programą (BP 7) / programą „Horizontas 2020“, pvz., [LIPSE](#) (Mokymasis iš inovacijų viešojo sektoriaus aplinkoje), [COCOPS](#) (Koordinavimas siekiant sanglaudos būsimajame viešajame sektoriuje) arba [OPSI](#) (EBPO Viešojo sektoriaus inovacijų observatorija).

Komisijos Jungtinio tyrimų centro [politikai taikomų elgsenos įžvalgų](#) (BIAP) tyrimas padeda įvertinti esamą padėtį ir gilinti žinias siekiant tobulinti politikos formavimą.

Gairės ir techninė pagalba

Komisija orientuoja ir remia valstybes nares naudodamasi [ES kokybiško viešojo administravimo priemonių rinkiniu](#) ir sudaro sąlygas mokytis tarpusavyje ir jungtis į tinklus.

Siekdama padėti valstybėms narėms prireikus patobulinti savo administravimą, Komisija įsteigė [Paramos struktūrinėms reformoms tarnyba](#), kuri teiks techninę pagalbą pagal *struktūrinių reformų rėmimo programą*.

Galiausiai nemažiau svarbu tai, kad Europos Komisija bendrai finansuoja [Europos viešojo sektoriaus apdovanojimus](#), kuriuos rengia Europos viešojo administravimo institutas (EVAI).

2 TECHNINIS PRIEDAS. VISUOMENĖS POKYČIAI IR ATITINKAMI VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO UŽDAVINIAI

Visuomenės pokyčiai	Viešojo administravimo uždaviniai
Globalizacija	<p>Vis didesnė visuomenės tarpusavio sąsaja ir sudėtingumas apsunkina vystymosi tendencijų prognozavimą. Nuolatinės permainos modernioje visuomenėje verčia nuolat prisitaikyti, o tradiciniais valdymo ir organizavimo metodais to neįmanoma padaryti. Optimizavimo ir efektyvumo siekis mažina viešųjų organizacijų ir sistemų atsparumą. Poreikis turėti energingas, lanksčias viešojo administravimo institucijas verčia suabejoti kai kuriais tradiciniais principais.</p>
Demografiniai pokyčiai	<p>Senėjanti visuomenė vis labiau apsunkina viešąsias sistemas ir verčia ieškoti naujų politikos sprendimų bei paslaugų ir kitokio būdo naudoti išteklius.</p> <p>Didelė viešojo administravimo institucijų darbuotojų dalis netrukus išeis į pensiją, taigi reikia pritraukti naujų darbuotojų iš jaunimo, kurio į darbo rinką patenka vis mažiau.</p>
Klimato kaita	<p>Padidėjusi ekologinė rizika reikalauja naujų įgūdžių ir gebėjimų visais administravimo lygmenimis, kad būtų vykdomi horizontaliai integruoti, įrodymais pagrįsti, novatoriški valdžios procesai.</p> <p>Gebėjimus ir infrastruktūrą reikia pritaikyti.</p>
Technologiniai pokyčiai	<p>Naujos technologijos keičia kiekvieną gyvenimo aspektą. Valdžios sektorius turi nustatyti tinkamą pokyčių palengvinimo ir atviros bei sąžiningos konkurencijos užtikrinimo pusiausvyrą. Naujos technologijos verčia iš naujo apsvarstyti, kaip užtikrinti saugumą, privatumą, skaidrumą, lygybę ir saviraiškos laisvę.</p> <p>Inovacijoms reikalingos didelės ilgalaikės investicijos. Jos gali konkuruoti su kitais viešojo finansavimo prioritetais.</p> <p>Vykstant technologinei plėtrai valstybės pareigūnams reikia įgyti naujų įgūdžių ir gebėjimų.</p> <p>Pereinant prie standartinio teikiamų paslaugų skaitmeninimo kai kuriomis aplinkybėmis dėl skaitmeninės atskirties gali smarkiai sumažėti paslaugų prieinamumas.</p> <p>Skaitmeninės technologijos gali atkartoti biurokratiją ir sumažinti institucijų galimybę tinkamai nustatyti piliečių poreikius ir tinkamai į juos reaguoti.</p> <p>Suskaitmeninus analitinius uždavinius ir plėtojant dirbtinį intelektą, pakis viešojo administravimo srities darbo vietų pobūdis. Skaitmeninant reikia nustatyti centralizavimo ir decentralizavimo pusiausvyrą.</p>
Ekonominės trajektorijos	<p>Visuomeniniai uždaviniai didina konkurenciją dėl ribotų viešųjų lėšų.</p> <p>Greitai kintanti aplinka verčia valdžios sektorių greitai reaguoti formuojant centrinės strategijas.</p> <p>Spaudimas trumpuoju laikotarpiu sutaupyti lėšų verčia nusistatyti aiškius prioritetus, kaip nepakenkti esminėms paslaugoms ir gebėjimams.</p>
Visuomenės pasitikėjimas valdžia	<p>Viešojo sektoriaus ribos nyksta dėl privatizacijos, užsakomųjų paslaugų, viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės ir kitų modernių paslaugų teikimo ir politikos formavimo metodų. Tai turi padarinių viešai atskaitomybei už politikos formavimą ir paslaugų teikimą;</p> <p>tikimasi, kad nacionalinės vyriausybės reaguos į pasaulines krizes, kurios susiformuoja kitose valstybėse.</p> <p>Politinės aplinkos pobūdis kinta. Visuomeninės problemos didina nepasitikėjimą valdžia ir jos atsaku. Visuomeniniai ir politiniai judėjimai tampa iššūkiu valstybės teisėtumui.</p>

Šaltinis – remtasi Pollitt⁶¹ ir adaptuotais duomenimis

⁶¹ Pollit, Christopher, *Future Trends in European Public Administration and Management: An outside-in Perspective*, COCOPS, 2014.