

## ELEKTRONINĖ VALDŽIA: POVEIKIS VIEŠAJAM VALDYMUI

### *E-GOVERNMENT: IMPACT ON PUBLIC ADMINISTRATION*

Narimantas Kazimieras PALIULIS, prof. habil. dr.,  
Nelė JURKĖNAITĖ,  
Vilniaus Gedimino technikos universitetas

#### **Įvadas**

Elektroninės (toliau – e.) valdžios iniciatyvos atsirado siekiant užtikrinti kompleksinių viešųjų paslaugų teikimą, pagerinti viešojo sektoriaus darbo efektyvumą ir padaryti valdžios paslaugas orientuotas į piliečius ir verslą. Informacinių technologijų ir telekomunikacijų (ITT) taikymas viešajame valdyme žada daug privalumų ne tik modernizuojant viešąjį valdymą, bet ir keičiant politinį ir socialinį potencialą. E. valdžia ne tik gerina viešojo sektoriaus efektyvumą ir suteikia viešajam administravimui daugiau skaidrumo, bet ir įtraukia pilietį į valdymą, užtikrina visos šalies (regiono) sistemos konkurencingumą, prisideda prie verslo klestėjimo. Naujos galimybės ir sėkmingi pirmi e. valdžios projektai, pagerinę viešąjį valdymą, daugelį pasaulio šalių paskatino priimti nacionalines e. valdžios koncepcijas.

Mokslininkai nevienareikšmiškai traktuoja e. valdžios reiškinį, siūlydami e. valdžios sąvokos apibrėžimą siaurąja ir plačiąja prasme (Vitkauskaitė, Gatautis, Mažeika, 2007). Tačiau pastaruoju metu vis dažniau kalbama ne apie e. valdžią, o apie e. valdymą. Luigi Nicolais (2007) teigia, kad atėjo laikas peržengti e. valdžios sąvokos rėmus ir kalbėti apie e. valdymą, kaip apie „valdžios, viešųjų paslaugų ir piliečių sąveiką politiniuose procesuose, politikos plėtroje, programose ir paslaugų teikime“. Šio požiūrio šalininkai teigia, kad valdžios sąvoka susijusi su „forma arba taisyklių sistema, kuri kontroliuoja visuomenės narių veiksmus“ (Turton et al., 2007), o valdymo sąvoka reiškia „platesnes socialines valdymo sistemas, kurios leidžia visuomenei priimti arba atmesti alternatyvias politines darbotvarkes arba visuomenės viziją“. Vadyba padeda įgyvendinti veiksmus, nukreiptus į visuomenės vizijos pasiekimą (Turton et al., 2007). Reikia pažymėti, kad daug mokslininkų naudoja plačiąją e. valdžios sampratą prasmę dėl šios sąvokos paplitimo, nors iš esmės sprendžiamos e. valdymo problemos. Šiame straipsnyje remiamasi požiūriu į e. valdžią plačiąja prasme, kuris apima įvairius ITT diegimo viešajame sektoriuje aspektus, nes paslaugų teikimas neatsiejamas nuo platesnio konteksto: teikimo kanalų ir būdų, bendravimo tarp piliečių ir valdžios institucijų priemonių, valstybės ir savivaldybių tarnautojų kompetencijos IT srityje, galiausiai gyventojų galimybių naudotis IT priemonėmis (Vitkauskaitė, Gatautis, Mažeika, 2007).

Pastaraisiais dešimtmečiais pasikeitė ir viešasis valdymas, atsirado daug naujų priemonių ir valdymo modelių,

leidžiančių padidinti viešojo sektoriaus efektyvumą skirstant mokesčių mokėtojų lėšas. Naujos viešojo administravimo organizacijų vykdomos operacijos tampa paprastesnės, skaidresnės, dinamiškesnės, orientuotos į viešųjų paslaugų vartotoją ir lanksčiai reaguoja į nuolatinius pokyčius. Viešasis valdymas vis dažniau taiko sėkmingą bendradarbiavimo organizacijoje ir už jos ribų verslo patirtį, sprendžiant valdymo problemas.

Straipsnyje nagrinėjamos viešojo valdymo tendencijos pasaulyje, išskirti pagrindiniai viešojo valdymo principai, pateikti valstybės tarnautojų nuomonių tyrimo rezultatai, kurie rodo e. valdžios įtaką viešojo valdymo principų įgyvendinimui Lietuvos viešajame sektoriuje.

#### **E. valdžia ir šiuolaikinės viešojo valdymo pokyčių tendencijos**

Pastaruoju metu didelį poveikį visuomenei, verslui ir viešajam valdymui daro globalizacija, kurios procesai lemia ekonominius, socialinius ir politinius pokyčius. Nuo XVII a. valstybė buvo laikoma valdžios centru, o paskutinės tendencijos leidžia suabejoti tradicine koncepcija, susijusia su valstybės valdymo suverenitetu. Politinės grupės daugiau negali veikti atskirai, jos vis dažniau sudaro sudėtingas struktūras, kuriose, veikiamos nuolat kintančių regioninio ir globalaus masto procesų, persipina įvairios jėgos, santykiai ir tinklai (Held, McGrew, 2007). Vis dažniau galima stebėti, kaip absoliutus valstybės suvereniteto „teisėtumas“ paklūsta tarptautiniams standartams, globalios visuomenės nuomonei, kuri nustato priimtinas institucinės veiklos parametrus (pvz., žmogaus teisės); „fizinė jėga“ paklūsta plačiai paplitusiam susitarimui nenaudoti smurto globalioje visuomenėje; o „teritorija“ priklauso nuo tarptautinio mobilumo, bendravimo ir bendradarbiavimo tinklų, globalių perspektyvų (Turner, 1998).

Pilietinė visuomenė priklauso nuo šiuolaikinės globalizacijos dinamikos, todėl ji verčia peržiūrėti požiūrį į centralizuotos valstybės valdymo teoriją (Turner, 1998). Naujos ITT smarkiai prisideda prie globalios visuomenės kūrimo, e. valdžios sprendimai leidžia piliečiams ir verslui gauti viešąsias e. paslaugas, dalyvauti viešajame valdyme iš bet kurio pasaulio krašto. Nacionalinės valstybės kaip demokratinį veiksmų ir socialinių vertybių tarpininko koncepcija

pereina į globalią pilietinę visuomenę, o tai skatina atsirasti naujas demokratijos formas ir socialinį tarpininkavimą globaliu mastu (Turner, 1998), kurių palaikymas neįmanomas be e. valdžios sprendimų.

Visuomenės nuomonė turi įtakos valstybės sistemos formavimui, nes formuodama politiką nacionaliniu lygiu valstybė atstovauja daugybės visuomenės grupių interesams. Visuomenė įgyja vis daugiau galios, nes e. valdžia piliečiams ir verslo atstovams suteikia iš principo naujų galimybių, skatina įvairių interesų grupių būrimąsi, padeda joms reikšti savo nuomonę, sudaro prielaidas kryptingai atskirų interesų grupių veiklai, įtraukdama jas į valstybės valdymą. Globali pilietinė visuomenė ir verslas pasižymi didele įvairove, o viešojo valdymo formavimas, derinant įvairių visuomenės grupių interesus bei tenkinant jų poreikius, yra ypač svarbus. Valstybės vis dažniau susiduria su skirtingais kultūriniais papročiais ir požiūriais, kaip turėtų atrodyti valstybė ir viešasis valdymas, skirtingu požiūriu į privataus ir viešojo valdymo partnerystės aspektus ir pan.

Valdžios institucijos, skatindamos keitimąsi žiniomis apie politiką arba paslaugų teikimą, siekia sujungti viešąjį ir privatų sektorius, taip pat skirtingas visuomenės grupes. Kadangi valdžios organizacijos iš principo yra žiniomis pagrįstos organizacijos, žinių vadyba tampa svarbiu aspektu viešojo sektoriaus organizacijų veikloje. Pagrindinė jų užduotis – pagerinti savo veiklą, kad viešojo sektoriaus institucijos greičiau pritaaptų prie žinių ekonomikos, kurdamos pasitikėjimą valdžia, stiprindamos socialinį įtraukimą ir ekonominių konkurencingumą (Nicolais, 2007). Šioje srityje svarbus vaidmuo tenka ITT sprendimams, padedantiems efektyviau naudoti organizacijos žinias apie turimą patirtį. Tačiau šiuo metu žinių vadybos taikymas viešajame sektoriuje dar nėra pakankamai ištirtas, o jo potencialas, kuriant ITT sprendimus ir įgyvendinant e. valdžios projektus, nėra tinkamai išnaudojamas.

Visuomenė siekia reaguoti į globalias problemas: sveikatos apsaugos, emigracijos, benamių, miesto varguomenės kvartalų, aplinkosaugos, saugumo, klimato atšilimo ir pan.; kai kurios iš jų yra vietinės reikšmės, kai kurios turi būti sprendžiamos globaliai. Nacionalinių ir tarptautinių nevyriausybių organizacijų (NVO) paplitimas, socialiniai judėjimai, globali pilietinė visuomenė pratęsia tam tikras pilietines veiklas už suverenios valstybės institucijų ribų (Turner, 1998). Daugybė NVO, teikdamos tam tikras viešąsias paslaugas, mažina valstybės institucijų monopoliją. Jos kaupia labai vertingas viešajam sektoriui duomenų bazes, problemų sprendimo patirtį, perima tam tikrų funkcijų vykdymą. Kasdieniai valdžios institucijų ir NVO savitarpio santykiai tampa įprastu dalyku. Toks bendradarbiavimas ypač išryškėja tarptautinių nevyriausybių organizacijų lygiu, kur NVO tiesiogiai dalyvauja formaliuose procesuose ir globalaus valdymo institucijų veikloje, kur ITT tiesiog nepakeičiamos, o e. valdžios iniciatyvos leidžia pagerinti paslaugų kokybę.

Globalius piliečius daugiau domina NVO iniciatyvos ir masinės demonstracijos nei partijos, balsavimai ir lobistinė vietinės reikšmės veikla. Paradoksalu, bet žmonių aktyvumas, sprendžiant problemas vietiniu lygiu (pavyzdžiui, dalyvaujant savivaldybės e. demokratijos projektuose), vis mažėja, tačiau vis dažniau siekiama daryti tiesioginę įtaką politikai ir teisei bazei globaliai, keičiant institucinio teisėtumo parametrus demokratiniais veiksmais, o ne pagal nacionalinius parametrus.

Sprendžiant globalias problemas, ypatingas vaidmuo atitenka e. valdžiai, kuri paspartina ir atpiginą sprendimų priėmimą. E. valdžios iniciatyvos atsirado, siekiant išspręsti vidines viešojo valdymo sektoriaus problemas: užtikrinti kontrolę, padidinti efektyvumą ir pan. Toks požiūris į e. valdžią nulėmė žemą e. viešųjų paslaugų vartojimo lygį ir privertė susimąstyti apie piliečių ir verslo poreikius. Šiuolaikiškas požiūris į e. valdžią dar stipriau praplečia sprendžiamų problemų akiratį. Ari-Veikko Anttiroiko (2005) vartoja sąvoką *ubiquity government* (*u-government*), t. y. visur esančią valdžią, kurios esmė – atsiriboti nuo laiko ir vietos rėmų ir garantuoti priėjimą prie e. paslaugų kanalų 24 valandas per parą 7 dienas per savaitę. Šiandien mokslininkai vis daugiau kalba ne apie kompiuterių mobilumą ir paplitimą pasaulyje, bet apie galimybes visur prisijungti prie tinklų, t. y. visur esančius tinklus (Anttiroiko, 2005), M. Castells (2005) net įveda naują visuomenės raidos etapą ir kalbą apie tinklaveikos visuomenę. Nauja koncepcija įveda sąvoką, papildančią kompiuterizuotos valdžios idėją, jos sprendimai orientuoti į globalius piliečius ir verslą. Nauja e. valdžia atsižvelgia į globalizacijos procesus, ji orientuota į kokybiškai naują žinių visuomenę su kitu gyvenimo stiliumi ir vertybėmis.

*U-government* idėjos atsiradimas susijęs su naujomis sąveikomis ir transakcijomis, kurios gali būti vykdomos bet kur ir bet kuriuo laiku naudojant įvairius prietaisus, technologiją, kuri remiasi suvienodintais tinklų ir programų standartais (Anttiroiko, 2005). Pavyzdžiui, Japonijos IT strategijoje e. valdžios sampratą 2005 m. pakeitė *u-government* iniciatyvos. Nauja strategija apima ne tik valdžios e. tinklapius ir e. paslaugas, bet ir tokias svarbias e. valdymo sudedamąsias dalis, kaip „vieno langelio“ principas, e. valdžios paslaugų rėmimas bei populiarinimas (Leadership... , 2006). Europos Sąjungoje taip pat ryškėja naujos tendencijos, tačiau ši sąvoka neakcentuojama ir tarptautiniai tinklai formuojami e. valdžios iniciatyvų kontekste. Pavyzdžiui, iniciatyva dėl e. paslaugų visos Europos mastu (paneuropinės e. paslaugos) aiškiai rodo poslinkį e. valdymo link. Tačiau ES atliktas tyrimas parodė, kad šiandien dar anksti kalbėti apie europines e. valdžios paslaugas, tiksliau, jas vadinti palaikomomis vietiniu, regioniniu arba nacionaliniu lygiu, nors jos turi potencialą plėstis geografiškai, arba elementus, reikšmingus paneuropiniu lygiu (Undheim, 2007). Lietuvoje e. valdžios plėtra dažnai suvokiama kaip įsipareigojimų Europos Sąjungai įgyvendinimas, tačiau tai nėra pakankama sąlyga e. valdymo plėtotei pagrįsti.

### **Viešojo valdymo principai ir jų įgyvendinimas plėtojant e. valdžią**

E. valdžios nauda visuomenei akivaizdi, nors ją ir ne visada galima pagrįsti išpūdingais finansiniais ITT projektų atsipirkimo rezultatais. Daugelyje šalių, kurios patvirtino ir įgyvendina e. valdžios strategiją, jau įvyko daug teigiamų pokyčių: pagerėjo teikiamų viešųjų paslaugų kokybė, išaugo vidinis viešojo sektoriaus efektyvumas ir sumažėjo sąnaudos, atsirado pokyčių teisinėje bazėje, leidžiančių užtikrinti saugų ir kokybišką e. paslaugų vartojimą, tiesioginė rinka verslui tapo skaidresnė, ypatingą vaidmenį įgijo mokymas ir informacijos prieinamumas, neįgalieji įgijo naujų bendravimo galimybių, pagerėjo sveikatos apsaugos paslaugos, atsirado pirmieji bandomieji projektai, įtraukiantys piliečius į demokratinius procesus, ir t. t. (Encyclopedia..., 2006; Lowry, 2004; Rainer, Turban, Potter, 2005). Tačiau e. valdžia reiškia ne tik ITT naudojimą viešajame sektoriuje, siekiant jį pritaikyti nuolat kintantiems piliečių poreikiams, e. valdžios projektų diegimas reiškia viešojo valdymo pokyčius, kurie pasireiškia įgyvendinant pagrindinius viešojo valdymo principus.

ITT iš esmės keičia viešojo valdymo galimybes, leidžia įgyvendinti naujus principus ir įveda naujus veiklos modelius. Tikslinga išskirti pagrindinius viešojo valdymo principus, kurie atskleidžia viešojo valdymo turinį, ir iširti, kaip e. valdžia keičia viešąjį valdymą. Mokslinių šaltinių analizė rodo, kad skirtingi autoriai akcentuoja įvairius principus, tačiau galima išskirti pagrindinius principus, būdingus daugeliui demokratinių valstybių.

Svarbiausias viešojo valdymo principas – *valstybės funkcijų atlikimas*. Valstybės funkcijų atsiradimą lemia pagrindiniai valstybės uždaviniai ir tikslai, kurių turinys priklauso nuo įvairių vidaus ir išorės veiksnių. Valstybės funkcija suprantama kaip veiklos kryptis, kuri veikia vienas kitus visuomenės santykius. Funkcijos gali būti klasifikuojamos pagal skirtingus požymius. Literatūroje dažniausia pateikiama klasifikacija pagal visuomenės gyvenimo sritis. Ji leidžia sąlygiškai išskirti išorines ir vidines valstybės funkcijas. Išorinės funkcijos padeda spręsti uždavinius tarptautiniu lygmeniu. Vidinės funkcijos – tai pagrindinės veiklos kryptys valstybės viduje: ekonominė, socialinė, politinė, kultūrinė ir kitos.

Valstybės funkcijos yra kompleksinės, nes jas sudaro skirtingi elementai, todėl svarbus tampa *darnos principas*. Politiniai procesai turi būti susiję ir lengvai suprantami. Jų sąsaja turi stiprėti, apimdama ekonominius, kultūrinius, demografinius ir kitus pokyčius, skirtingus politikos sektorius ir valdymo lygius (Augustinaitis, Petrauskas, 2002). Darnos principas būtinas norint užtikrinti efektyvų viešojo sektoriaus valdymą. E. valdžios projektai padeda vykdyti valstybės funkcijas efektyviausiai. Jie leidžia pastebėti funkcijų dubliavimą arba vykdymo spragas ir imtis atitinkamų veiksmų situacijai pakeisti.

*Valdžių padalijimo principas* atsirado kaip būtinybė apsaugoti asmens laisvę nuo valstybės valdžios savivalės. Pats terminas *valdžių padalijimas* yra sąlyginis, nes valstybės valdžia yra nedaloma. Iš esmės kalbama ne apie valstybės valdžios padalijimą, o apie valdžios funkcijų padalijimą, kompetencijos paskirstymą konkrečioms valstybės institucijoms.

*Įstatymo viršenybės (arba teisėtumo) principas* reiškia, kad viešojo administravimo subjektų įgaliojimai vykdyti viešąjį administravimą turi būti nustatyti įstatymu, o veikla atitikti teisinius pagrindus. Administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais turi būti pagrįsti įstatymais. Visos valstybinės institucijos turi veikti griežtai laikydamosi galiojančių teisės normų, kurios tapo prieinamos viešųjų institucijų e. svetainėse piliečiams ir verslui, darant viešąjį valdymą labiau suprantamą visuomenei.

Kitas principas – *nepiktnaudžiavimas valdžia*, reiškia, kad viešojo administravimo subjektams draudžiama vykdyti viešojo administravimo funkcijas neturint tam suteiktų įgaliojimų arba priimti administracinius sprendimus siekiant kitų, negu įstatymų nustatyta, tikslų. Nepiktnaudžiavimo valdžia principą papildo *objektyvumo* principas, reiškiantis, kad administracinio sprendimo priėmimas ir kiti oficialūs viešojo administravimo subjekto veiksmai turi būti nešališki ir objektyvūs (Lietuvos Respublikos..., 2006). Mokslininkai teigia, kad e. valdžios projektai prisideda prie šių principų įgyvendinimo, nes jie sumažina tiesioginių kontaktų su valstybės tarnautojais poreikį ir užkerta kelią korupcijai.

*Viešojo valdymo efektyvumo principas*. Sprendimai viešajame sektoriuje turi būti efektyvūs ir neuždelsti, vykdomi remiantis aiškiais tikslais ir įvertinant jų poveikį ateičiai bei analizuojant patirtį. Viešojo administravimo subjektas, įgyvendindamas jam nustatytas viešojo administravimo funkcijas, turi veikti veiksmingai ir ekonomiškai naudoti jam paskirtus išteklius. Viešajame valdyme efektyvumas yra svarbus, nes kalbama apie mokesčių mokėtojų lėšas. Viešųjų paslaugų tiekėjai daugeliu atvejų turi monopoliją, todėl reikia užtikrinti paslaugų teikimo lygį, kuris tenkintų piliečių ir verslo atstovų poreikius. Efektyvumą galima apibrėžti kaip santykį tarp pageidautinų veiklos rezultatų ir panaudotų tiems rezultatams pasiekti kompleksinių išteklių, indėlių, sąnaudų bei resursų (Puškorius, 2004; Simon, 2003). Efektyvumo principo įgyvendinimas priklauso tiek nuo institucijos veiklos galimybių, tiek nuo norų. Galimybių sąvoka apima įvairaus pobūdžio veiksnius: darbuotojų kvalifikaciją, informaciją, programinę įrangą ir pan. ITT suteikia naujų galimybių automatizuojant procesus, tam tikrais atvejais jie gali pakeisti kvalifikuoto personalo poreikį ir paspartinti sprendimų priėmimą. Kita vertus, minėtų veiksnių reikšmės ir deriniai priklauso nuo institucijų vadovų suinteresuotumo diegti e. valdžios projektus.

*Atskaitingumo principas* reiškia, kad įstatymų kūrimo ir vykdymo procesai turi būti aiškūs ir skaidrūs. Jie turi atskleisti atsakomybę visais valdymo lygiais ir užtikrinti tinkamą užduočių atlikimą. Viešojo sektoriaus e. svetainės leidžia teikti visuomenei aiškia informaciją apie atsakomybės lygį, o toks viešumas savo ruožtu didina atsakomybę. Kita vertus, tikslinga kalbėti apie *racionalių finansinių išteklių naudojimą* ir atsakomybę už išteklių švaistymą. Kadangi valdžia perskirsto piliečių sumokėtus mokesčius, visiems rūpi, kad ištekliai būtų naudojami taupiai ir pagal paskirtį. Kontrolei užtikrinti naudojamas finansinis, veiklos ir konstitucinį auditas (Dubauskas, 2003; Extending..., 2002; Puškorius, 2004). Ataskaitos ir biudžetų projektai gali būti prieinami e. svetainėse, siekiant įtraukti visuomenę į finansinių sprendimų priėmimą ir užtikrinant skaidrumą.

*Skaidrumo ir viešumo principai* yra glaudžiai susiję. Viešumo ir skaidrumo principai reiškia, kad valstybės institucijos turi viešai informuoti visuomenę apie savo veiklą ir priimtus sprendimus, o visuomenė turi teisę kritikuoti valstybės institucijų veiklą (Extending..., 2002; Čikīāā, 2005; Nččāē, 2001; Vaitkienė, Vidrinskaitė, 2001). Plačiąja prasme jie suprantami kaip valdymo principai, didinantys pasitikėjimą visu viešojo valdymo kompleksu. Šių principų nesilaikymas sukelia didžiausią visuomenės nepasitenkinimą ir naujų viešojo sektoriaus valdymo modelių atsiradimo poreikį. Kuo daugiau piliečiai žino apie save ir visuomenę, valstybės valdymą, tuo palankesnis požiūris į viešąjį valdymą ir paslaugų teikimą. Informacijos viešumas labai reikalingas, nes tik taip gali būti užtikrinamas efektyvus valdymas. Teisė į informaciją ne tik patenkina piliečių poreikius, bet ir sudaro jiems galimybę įgyvendinti svarbią politinę teisę – teisę dalyvauti valdant šalį (Extending..., 2002; Čikīāā, 2005; Konstitucingumas..., 2003; Rusaw, 1998; Valstybinės..., 2005).

*Dalyvavimo principas*. Jis suprantamas kaip kokybinis reikalavimas visai politikos vykdymo grandinei – nuo idėjos iki jos įgyvendinimo. Vienas iš šiuolaikinio valdymo uždavinių – įtraukti piliečius į viešojo sektoriaus valdymą, įgyvendinant *demokratiškumo principą*, kuris reiškia, kad gyventojai privalo turėti realių galimybių dalyvauti kuriant valstybės institucijas ir jų veikloje. E. valdžia leidžia palaikyti grįžtamąjį ryšį su viešojo sektoriaus paslaugų gavėjais, analizuoti situaciją ir padidinti viešojo valdymo efektyvumą. Viešajame sektoriuje taip pat turi būti skatinamas ir valstybės tarnautojų dalyvavimas, siekiant valdymo efektyvumo. Darbuotojų patirtis ir pasiūlymai tobulinti viešojo valdymo procesus yra labai vertingi, nes būtent jie geriausiai žino veiklos problemas.

*Tarnybinio bendradarbiavimo principas* reiškia, kad viešojo administravimo subjektai, rengdami administracinius sprendimus, prirėikus teikia vienas kitam reikalingą informaciją ir kitokią pagalbą; Čikīāā, 2005; King, Zanetti, 2005; Lietuvos..., 2006; Pollit, Bouckaert, 2003; Nččāē, 2001). Biurokratiniuose

modeliuose pagrindiniu biurokratų tikslu buvo informacijos išsaugojimas, kuris suteikdavo galią, o naujos tendencijos vadyboje siūlo visiškai kitą požiūrį į viešąjį valdymą. Šiuolaikiniame viešajame sektoriuje ypatingas vaidmuo tenka visos sistemos, o ne pavienių elementų efektyvumui, kurį ir užtikrina skirtingų lygių pareigūnų tarnybinis bendradarbiavimas.

Pastaruoju metu svarbus vaidmuo atitenka subsidiarumo ir vieno langelio principams. *Subsidiarumo principas*, reiškia, kad viešojo administravimo subjektų sprendimai turi būti priimami ir įgyvendinami tuo viešojo administravimo sistemos lygmeniu, kuriuo jie yra efektyviausi. *Vieno langelio principas* užtikrina, kad asmuo būtų informuojamas, galėtų gauti ir pateikti prašymus, skundus ar pranešimus vienoje vietoje. Nagrinėjantis ir administracinį sprendimą priimantis viešojo administravimo subjektas gauna prašymą, skundą ar pranešimą, juos nagrinėja, kreipiasi informacijos į savo administracijos padalinius, jo reguliavimo sričiai priklausančius subjektus, ir kitus viešojo administravimo subjektus, neįpareigodamas tai atlikti asmenį, padavusį prašymą, skundą ar pranešimą (Lietuvos..., 2006).

Aptartų viešojo valdymo principų taikymas yra svarbus kiekvienoje valstybėje. Dalis jų taikomi jau ilgą laiką ir buvo aktualūs dar Vėberio biurokratijos modelyje, pavyzdžiui, valstybės funkcijų atlikimas, valdžių pasidalijimo, įstatymo viršenybės principai. Kita grupė viešojo valdymo principų vadybos teorijoje egzistuoja jau ilgą laikotarpį, tačiau netinkami valdymo modeliai neleido jų įgyvendinti, todėl kilo visuomenės nepasitenkinimas ir poreikis ieškoti tinkamų valdymo sprendimų (pavyzdžiui, nepiktnaudžiavimo valdžia, objektyvumo, racionalaus finansinių išteklių naudojimo, tarnybinio bendradarbiavimo, subsidiarumo, darnos principai). Viena vertus, jų įgyvendinimą stabdė netobuli valdymo modeliai, kita vertus, jų įgyvendinimas buvo ribojamas ITT priemonių trūkumų, kurios galėtų išspręsti šias problemas. Kiti principai yra visuomenės pokyčių rezultatas ir neatskiriama naujojo viešojo valdymo modelio dalis. Tik perimant sėkmingą verslo valdymo patirtį, ypatingą vaidmenį įgijo efektyvumo, dalyvavimo, vieno langelio principų įgyvendinimas. ITT įgyja išskirtinę svarbą, įgyvendinant piliečių teises ir tenkinant vis labiau rafinuotus poreikius. Šiame kontekste e. valdžia tampa svarbia priemone, leidžiančia užtikrinti pagrindinių valdžios funkcijų įgyvendinimą šiuolaikinėje visuomenėje.

### **Valstybės tarnautojų požiūris į pagrindinių viešojo valdymo principų įgyvendinimą e. valdžios sąlygomis: tyrimų rezultatai**

Siekiant išsiaiškinti, kokią įtaką daro e. valdžios plėtra viešajam valdymui Lietuvoje, buvo atliktas valstybės tarnautojų nuomonių tyrimas. Tyrimas įvykdytas anoniminio anketavimo būdu 2007 m. lapkričio–gruodžio mėn. Tikslinė tyrimų grupė – viešojo sektoriaus darbuotojai; dalyvavo 228 respondentai iš Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Alytaus, Panevėžio,

Šiaulių ir Radviliškio. Viešojo sektoriaus darbuotojų respondentų amžius pasiskirstė taip: 43 % sudarė 20–35 m. grupė, 41 % – 35–50 m., 15 % – per 50 m. ir 2 % apklaustų asmenų nenurodė savo amžiaus.

Pirmieji anketos klausimai siekė nustatyti e. valdžios projektų paplitimą tiriamose organizacijose ir jų poveikį respondentų darbui. Apklausa parodė, kad 159 darbuotojų veikla jau buvo perkelta į internetą. Tačiau net 23 % atsakiusių respondentų galvojo, kad netikslinga perkelti jų veiklą į internetą; 21 % nežinojo, ar tikslinga perkelti jų veiklą į internetą, ir tik 56 % respondentų sutiko, kad tikslinga vykdyti e. valdžios projektus (1 pav.). Toks valstybės tarnautojų požiūris į e. valdžios projektus kelia susirūpinimą, nes jį galima paaiškinti baimė suteikti viešajam valdymui daugiau skaidrumo. Kita vertus, situaciją galima paaiškinti darbo specifika.

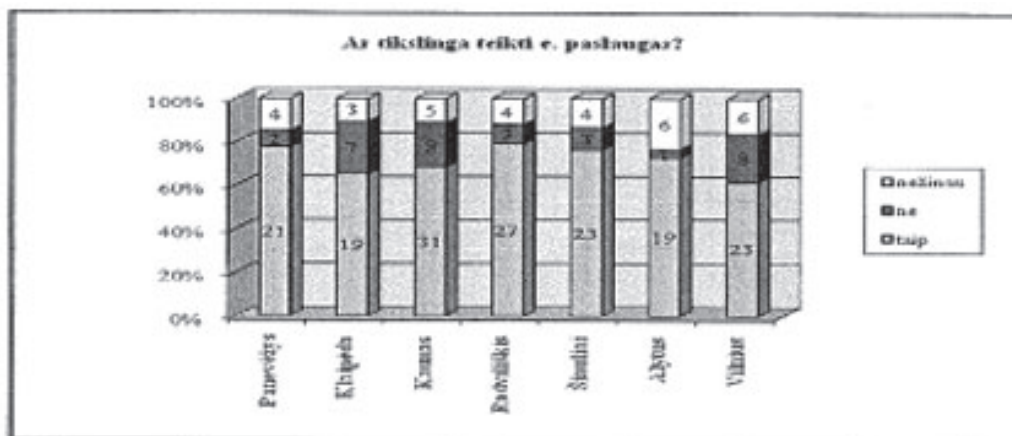
Kitu anketos klausimu siekta nustatyti viešojo sektoriaus darbuotojų požiūrį į e. paslaugų teikimą. Didmiesčių viešojo sektoriaus darbuotojai, kurie kasdien susiduria su e. paslaugų teikimu, kritiškiausiai nusiteikę e. valdžios atžvilgiu: Vilniuje – 8 iš 37, Kaune – 9 iš 45, Klaipėdoje – 7 iš 29 respondentų nurodė, kad netikslinga teikti e. paslaugas (2 pav.). Tačiau didžioji dauguma – 71 (49 %) respondentas – neabejoja e. valdžios projektų tikslingumu. Nors Lietuvoje e. valdžios projektai įgyvendinami jau ilgą laiką, vis dar išlieka aktualus pasipriešinimas naujo viešųjų paslaugų teikimo kanalo atsiradimui.

Respondentams buvo užduotas klausimas apie vykdomus jų įstaigose e. valdžios projektus. Daug viešojo sektoriaus darbuotojų (41,67 %) nežino, kokia yra e. valdžios situacija jų organizacijoje, net 18,42 % apklaustų asmenų buvo įsitikinę, kad jų įstaigoje nevyksta jokie e. valdžios projektai. Apklausos rezultatai aiškiai rodo, kad viešajame sektoriuje darbuotojai nežino, kas vyksta organizacijoje, jeigu jie tiesiogiai neįtraukiami į projektus. Atsakymai į kitą anketos klausimą parodė, kad e. valdžios projektuose dalyvavo mažiau negu ketvirtadalis darbuotojų (24 %). Lietuvoje susidarė situacija, kai strateginiai tikslai nėra siejami su valstybės tarnautojų asmeniniais tikslais. Daugelis darbuotojų net nesuvokia, kad dalyvauja e. valdžios projektuose, ką jau kalbėti apie atliekamų darbų reikšmingumą plačiame kontekste. Toks požiūris rodo silpną dalyvavimo principo įgyvendinimą ir mažina motyvaciją, vykdant projektus.

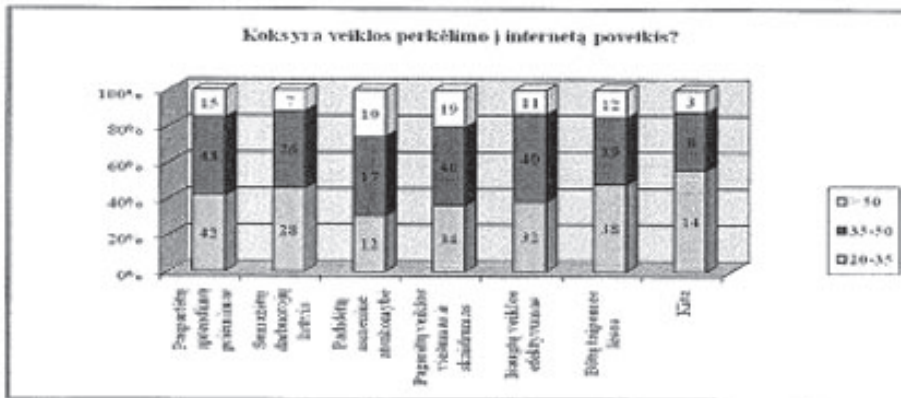
Tyrimas siekė nustatyti kaip valstybės tarnautojai suvokia e. valdžios projektų naudą viešajam sektoriui. Atsakant į klausimą apie e. valdžios poveikį viešajam valdymui net 100 respondentų nurodė, kad paspartės sprendimų priėmimas, 93 teigė, kad pagerės viešumas ir skaidrumas, 83 atsakė, kad išaugs veiklos efektyvumas, 79 respondentai nurodė, kad bus taupomos lėšos, 61 nurodė, kad sumažės darbuotojų krūvis ir tik 39 nurodė, kad padidės asmeninė atsakomybė (3 pav.). Tai yra, darbuotojų nuomone, daugiausia e. valdžios projektų



1 pav. Respondentų veiklos perkėlimo į internetą tikslingumas



2 pav. E. paslaugų teikimo tikslingumas



3 pav. E. valdžios projektų poveikis



4 pav. Dalyvavimas viešajame valdyme

įgyvendinimas prisideda prie efektyvumo, viešumo ir skaidrumo, finansinių išteklių racionalaus naudojimo principų įgyvendinimo.

Pagrindinėmis e. paslaugų teikimo kliūtimis respondentai nurodė: ITT priemonių trūkumą (89), kompiuterinio raštingumo stoką (64), taikomųjų sprendimų nebuvimą (58) ir teisinės bazės netobulumą (59), tarnautojų nesuinteresuotumą e. valdžios projektais (53), žinių stygių (50) ir kitas priežastis (46). Reikia pažymėti, kad atliekamas tyrimas analizavo tik vidines kliūtis, stabdančias e. valdžios plėtrą.

Tyrimas rodo, kad neįvyko ir organizacijų struktūrų pokytis, kuris dažnai nurodomas mokslinėje literatūroje kaip vienas iš e. valdžios privalumų. Ankstyvuojū e. valdžios diegimo etapu mokslininkai teigė, kad e. valdžios projektai leis išvengti funkcijų dubliavimo ir padidinti viešojo valdymo efektyvumą, dėl to sumažės mokesčių našta, nes ITT leis sumažinti viešojo sektoriaus darbuotojų skaičių. 64 % apklaustųjų nurodė, kad jų įstaigos struktūra išliks be pakeitimų, 2 % konstatavo darbo vietų mažinimą ir net 8 % atsakė, kad jų organizacijos struktūra padidėjo, kiti nežinojo, kaip e. valdžios projektai paveiks organizacijos struktūrą.

Tiriant tarnybinio bendradarbiavimo principo įgyvendinimą, buvo užduotas klausimas apie informacijos judėjimą organizacijoje. Respondentai nurodė, kad daugumoje įstaigų (71 % atsakymų) informacijos judėjimas yra mišrus, mažiau negu trečdalis sudaro organizacijos, kuriose vyrauja horizontalus arba vertikalus komunikavimas. Bendraujant informacija dažniausiai perduodama oficialiais raštais (131), e. paštu (112) arba žodžiu (62). Informacijos pateikimas virtualioje erdvėje nėra paplitęs (46). Tyrimas rodo, kad oficialus bendravimas raštais, būdingas biurokratinėms organizacijoms, vis dar išlieka svarbiu. E. paštas yra labai paplitęs, t. y. gali būti įvykdytas greitas perėjimas prie e. dokumentų naudojimo. Neformalus bendravimas (žodžiu ir žinutėmis) turi mažesnę vaidmenį (gali būti, kad tai viena iš priežasčių, paaiškinančių žemą darbuotojų informuotumą apie e. valdžios projektus organizacijoje). Esamas bendravimas rodo mažesnę organizacijos lankstumą sprendžiant piliečių ir verslo atstovų problemas, nes oficialiam raštui paruošti ir gauti reikalingas tam tikras laiko tarpas, tačiau po e. dokumentų paplitimo sprendimų priėmimas taps spartesnis.

Tyrimas parodė, kad Lietuvoje darbuotojams suteikiama galimybė dalyvauti viešajame valdyme. Tik 7 %



5 pav. Valstybės tarnautojų požiūris į vartotojo teisę matyti dokumentų judėjimą

respondentų pareiškė, kad į darbuotojų komentarus ir pasiūlymus tobulinti paslaugas neatsižvelgiama, net 76 % darbuotojų teigia, kad į pasiūlymus atsižvelgiama arba atsižvelgiama iš dalies (4 pav.).

Įdomu, kad skiriasi ir piliečių bei viešojo sektoriaus darbuotojų požiūris į teisę sekti dokumentų, įregistruotų įstaigoje, judėjimą. Ši teisė gali būti traktuojama kaip skaidrumo principo įgyvendinimas, kuris padėtų didinti piliečių ir verslo atstovų pasitikėjimą viešojo valdymo kompleksu. Net 31 % valstybės tarnautojų kategoriškai pareiškė, kad paslaugų gavėjai neturėtų matyti viešosios paslaugos teikimo proceso, 51 % sutiko, kad mokesčių mokėtojams turėtų būti suteikta ši teisė (5 pav.).

Vieno langelio principą 64 % viešojo sektoriaus darbuotojų vertina teigiamai ir tik 10 % apklaustųjų kritiškai įvertino šį principą, kiti respondentai nežino, kaip vertinti naują viešojo valdymo principą.

#### Išvados

Pastaruoju metu didelį poveikį viešajam valdymui daro globalizacija. Žinių visuomenė reikalauja iš viešojo sektoriaus tokios pat paslaugų kokybės kaip ir versle, todėl naujos viešojo administravimo organizacijų vykdomos operacijos tampa paprastesnės, skaidresnės, dinamiškesnės, orientuotos į viešųjų paslaugų vartotoją ir lanksčiai reaguoja į nuolatinius pokyčius. Viešojo valdymo sektorius vis dažniau taiko sėkmingą bendradarbiavimo organizacijoje ir už jos ribų verslo patirtį, sprendžiant valdymo problemas.

Straipsnyje išskirti svarbiausi viešojo valdymo principai: valstybės funkcijų atlikimo, darnos, valdžių pasidalijimo, įstatymo viršenybės, nepiktnaud-žiavimo valdžia ir objektyvumo, efektyvumo, atskaitingumo, racionalaus finansinių išteklių naudojimo, skaidrumo ir viešumo, dalyvavimo, tarnybinio bendradarbiavimo,

subsidiarumo ir vieno langelio. E. valdžios projektai keičia šių principų įgyvendinimą, suteikia naujų galimybių ir gerina valstybės valdymą.

Atlikta Lietuvoje valstybės tarnautojų apklausa parodė, kad viešajame sektoriuje į tiesioginį e. valdžios projektų vykdymą įtraukiamas nedidelis darbuotojų skaičius, nors net 69 % respondentų nurodė, kad jų veikla yra perkelta į internetą. Daug respondentų nežinojo apie e. valdžios situaciją jų įstaigoje ir nerimauja dėl savo veiklos perkėlimo į internetą. Toks požiūris į e. valdžios projektus gali stabdyti e. valdžios plėtrą Lietuvoje.

Viešojo sektoriaus darbuotojai mato pagerėjimą įgyvendinant viešojo valdymo principus ir suvokia e. valdžios naudą, tačiau vis dar išlieka aktualūs socialiniai e. valdžios plėtros barjerai, susiję su valstybės tarnautojų statuso pasikeitimu.

#### Literatūra

1. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas [žiūrėta 2006 04 10]. Prieiga per internetą: <http://www.lrs.lt>.
2. Augustinaitis, A., Petrauskas, R. (2002). *The First Steps of e-Governance in Lithuania: From Theory to Practice*. In Electronic Government: First International Conference Proceedings / EGOVS 2002 (pp. 438–445). Aix-en-Provence, France, September 2–6.
3. Anttiroiko, A. V. (2005). *Towards Ubiquitous Government: The Case of Finland*. E-Service Journal, 4(1). 65–99.
4. Castells, M. (2005). Tinklaveikos visuomenės raida. Kaunas: UAB „Poligrafija ir informatika“. 535 p.
5. Dubauskas, G. (2003). Viešųjų išlaidų vadybos tobulinimo galimybės Lietuvoje. *Viešasis administravimas*, 3, 80–90.
6. *Encyclopedia of E-Commerce, E-Government, and Mobile Commerce*. (2006). USA: Khosrow-Pour, Mehdi. Information Resources Management Association. Volume I, A-J. London: Idea Group Reference. 691 p.

7. *Extending Digital Dividends: Public Goods and Services that Work for All* (2002). Federal Architecture and Infrastructure of the CIO Council: GSA Office of Governmentwide Policy. 32 p.

8. Held, D., Mc. Grew, A. (Eds.). (2007). *Globalization Theory. Approaches and Controversies* USA: Polity Press. 273 p.

9. King, C. S., Zanetti, A. (2005). *Transformational Public Service. Portraits of Theory in Practice*. London: M. E. Sharpe; 172 p.

10. *Konstitucingumas ir pilietinė visuomenė: monografija* (2003). Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras. 426 p.

11. *Leadership in Customer Service: Building Trust. Accenture's Report*. (2006). 108 p.

12. Lowry, P. B., Cherrington, J. O., Watson R. R. (2004). *The E-Business Handbook*. St. Lucie Press. 497 p.

13. Nicolais, L. (2007). Transforming Government: from e-Government to e-Governance Approach. In *E-Governance: Transforming Government to Build Trust and Quality. International Conference Proceedings* (pp. 36–41). 8th October 2007, Vilnius. Roma: Euro Space S.r.l.

14. Pollitt, C., Bouckaert G. (2003). *Viešojo valdymo reforma*. Vilnius: Algarvė. 359 p.

15. Puškorius, S. (2004). *Veiklos auditas*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas. 351 p.

16. Rainer, R. K. Jr., Turban, E., Potter R. E. (2005). *Introduction to Information Systems Supporting and Transforming Business*. USA: John Wiley and Sons, Inc. 411 p.

17. Rusaw, A. C. (1998). *Transforming the Character of Public Organizations*. London: Quorum Books. 235 p.

18. Simon, H. A. (2003). *Administracinė elgsena*. Vilnius: Knygiai. 406 p.

19. Turner, S. (1998). Global civil society, anarchy and governance: assessing an emerging paradigm. *Journal of Peace Research*, 35(1), 25–42.

20. Turton, A. R et al. (2007). *Governance as a Dialogue: Government-Society-Science in Transition*. Berlin: Springer. 354 p.

21. Undheim, T.-A. (2007). Leadership on Government: Beyond the Online Challenge. In *E-Governance: Transforming Government to Build Trust and Quality. International Conference Proceedings* (pp. 10–19). 8th October 2007. Vilnius. Roma: Euro Space S.r.l.

22. Vitkauskaitė, E., Gatautis R., Mažeika A. (2007). Elektroninės valdžios paslaugų plėtra Ignalinos atominės elektrinės regione. *Viešasis administravimas*, 3(15), 48–52.

23. Vaitkienė, E., Vidrinskaitė S. (2001). *Lietuvos konstitucinės teisės įvadas*. Vilnius: Justina. 198 p.

24. Valstybės tarnybos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos. (2005). *Žmonių išteklių valdymo viešajame sektoriuje vadovas*. Vilnius: 186 p.

25. Čі́ķīāā, A. (2005). *Žņčžą č zóēūňóšą čīňóāąšňāđķīēī óļšqāēāķč*. Ģī ņžāā: Ōēčķņā. 174 ņ.

26. ņččāē, Ā. (2001). *Ūąčķč ā įóāółāā. ņňšąņāčč ā žļīōó žēāžņšīķķīēī īčēķāņą. Ģīňžāā: Īēčģļ-ļčēķāņ*. 365 ņ.

## Santrauka

Pastaruoju metu didelį poveikį viešajam valdymui daro globalizacija. Žinių visuomenė reikalauja iš viešojo sektoriaus tokios pat paslaugų kokybės kaip ir versle, todėl naujos viešojo administravimo organizacijų vykdomos operacijos tampa paprastesnės, skaidresnės, dinamiškesnės, orientuotos į viešųjų paslaugų vartotoją ir lanksčiai reaguoja į nuolatinius pokyčius. Viešasis valdymas vis dažniau taiko sėkmingą bendradarbiavimo organizacijoje ir už jos ribų verslo patirtį sprendžiant valdymo problemas.

Straipsnyje nagrinėjamos viešojo valdymo tendencijos, akcentuojant e. valdžios kaip valdymo priemonės vaidmenį. Siekiant geriau atskleisti viešojo valdymo pokyčių turinį, išskirti pagrindiniai viešojo valdymo principai: valstybės funkcijų atlikimo, darnos, valdžių pasidalijimo, įstatymo viršenybės, nepiktnaudžiavimo valdžia ir objektyvumo, efektyvumo, atskaitingumo, finansinių išteklių racionalaus naudojimo, skaidrumo ir viešumo, dalyvavimo, tarnybinio bendradarbiavimo, subsidiarumo ir vieno langelio. Remiantis išskirtais viešojo valdymo principais buvo atliktas valstybės tarnautojų nuomonių tyrimas, kuris rodo e. valdžios įtaką principų įgyvendinimui Lietuvos viešajame sektoriuje.

Straipsnis recenzuotas

## E-GOVERNMENT: IMPACT ON PUBLIC ADMINISTRATION

**Narimantas Kazimieras PALIULIS, Prof Dr Habil.,  
Nele JURKENAITE,**  
Vilnius Gediminas Technical University

### Summary

Recently globalization processes make a huge impact on public management. Knowledge society requires from public sector the same quality of services as are offered by business representatives. Consequently new public administration organizations harmonize operations, become simple, more transparent, dynamic, user-centered and flexible. Public sector often applies successful business experience solving management problems. E-government solutions supporting communication and co-ordination activities within public organizations and outwards become extremely important.

The paper investigates public management trends underlining importance of e-government as a management tool. In order to analyze the essence of changes in public management the main public management principles were distinguished: state functions implementation, authorities' separation, law superiority, abuse of law prohibition, impartiality, accountability, use of rational financial resources, transparency and publicity, participation, officials' collaboration, "one stop shop". The paper provides survey's results showing officials' opinions towards public management principles implementation and their impact on Lithuanian public sector.



Copyright of Public Administration (16484541) is the property of Lithuanian Public Administration Training Association and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.