

Viešojo valdymo koncepcijos ir jų taikymas tiriant valstybės tarnybos reformas³

Saulius Pivoras, Ernesta Visockytė

Vytauto Didžiojo universitetas
K. Donelaičio g. 58, LT-44248 Kaunas

Anotacija. Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti naujausias viešojo valdymo koncepcijas ir įvertinti jų pritaikomumą tiriant valstybės tarnybos reformas. Toks pritaikomumas yra aktualus, kadangi viešojo valdymo perspektyva atskleidžia šiuolaikinio viešojo administravimo esmines nuostatas, pirmiausia normatyvine prasme. Straipsnyje skiriamos „gero administravimo“ ir „gero valdymo“ sąvokos, tariant, kad geras administravimas pirmiausia suprantamas kaip profesionalus ir etiškai nepriekaištingas valstybės tarnautojų darbas ir yra daugiau viešosios ar administracinės teisės objektas, atskleidžiantis svarbų, bet palyginti siaurą viešojo valdymo aspektą. Straipsnio tikslą siekiama įgyvendinti analizuojant naujausią mokslinę literatūrą viešojo valdymo tematika, įvertinant gero valdymo ir dalyvavimo grįsto valdymo vietą ir svarbą viešojo valdymo proceso, atskirai aptariant tarptautinių organizacijų išplėtotas gero valdymo sampratas. Atskleidus viešojo valdymo koncepcijų turinio esmines ypatybes ir specifiką, analizuojamas jų pritaikomumas tiriant valstybės tarnybos reformas.

Raktažodžiai: geras administravimas, viešasis valdymas, geras valdymas, dalyvavimu grįstas valdymas, atvira valstybės tarnyba.

Keywords: good administration, governance, good governance, participatory governance, open civil service.

Įvadas

Tradicinio viešojo administravimo kontekste „gero administravimo“ sąvoka pirmiausia suprantama kaip profesionalus ir etiškai nepriekaištingas valstybės tarnautojų darbas. Net ir išsivysčiusios valstybės ilgą laiką rėmėsi „gero administravimo“ apibrėžimais. 2000 m. priimtoje *ES pagrindinių teisių chartijos*, kuri įsigaliojo tapusi 2009 m. *Lisabonos sutarties* dalimi, 41 straipsniu buvo apibrėžta teisė į gerą administravimą. Kaip gero administravimo sudedamosios dalys nurodomi nešališkumas, administracijos pareiga pagrįsti savo priimtus sprendimus [44]. Geras administravimas yra daugiau viešosios ar administracinės teisės objektas, kuris atskleidžia svarbų, bet palyginti

³ Straipsnis parengtas vykdant tyrimą, kurį finansuoja Lietuvos mokslo taryba (sutarties Nr. MIP-33/2010).

gana siaurą viešojo valdymo aspektą. Šiame straipsnyje daugiausia vartojama „viešojo valdymo“ sąvoka, nors anglų kalbos terminas „governance“ kai kurių lietuvių tyrinėtojų buvo pateikiamas ir kitaip, pavyzdžiui, „valda“, „viešoji valda“ ir „geroji valda“ [22, p. 17]. Šie terminai yra labai dviprasmiški, nes pagrindinė ir labai prigijusi žodžio „valda“ reikšmė lietuvių kalboje yra tai, kas valdoma arba tiesiog valdomas nejudamas turtas. Teisės aktų terminų vertimuose ir kai kurių politologų [29, p. 9–35] bei viešojo administravimo specialistų [32] publikacijose kaip anglų kalbos termino „governance“ atitikmuo vartojama ir „valdysenos“ sąvoka.

Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti naujausias viešojo valdymo koncepcijas ir įvertinti jų pritaikomumą tiriant valstybės tarnybos reformas. Toks pritaikomumas yra aktualus, kadangi viešojo valdymo požiūriu išreiškiamos šiuolaikinio viešojo administravimo esminės nuostatos, pirmiausia normatyvine prasme. Straipsnio tikslą siekiama įgyvendinti analizuojant naujausią mokslinę literatūrą viešojo valdymo tematika, įvertinant gero valdymo ir dalyvavimo grįsto valdymo vietą ir svarbą viešojo valdymo koncepcijose, atskirai aptariant tarptautinių organizacijų išplėtotas gero valdymo sampratas. Išryškintis viešojo valdymo koncepcijų turinio esmines ypatybes ir specifiką, analizuojamas jų pritaikomumas tiriant valstybės tarnybos reformas.

Viešojo valdymo koncepcijos

Viešojo administravimo literatūroje nuo 1972 m. „viešojo valdymo“ terminas imtas vartoti kaip „viešojo administravimo“ sinonimas [17, p. 283]. Nuo 1988 m. viešojo valdymo koncepcijas ir modelius skleidė ir populiarino *Blackwell* leidyklos pradėtas leisti mokslinis žurnalas „Governance“ [19]. Maždaug iki 2000 m. viešojo valdymo kaip valdysenos sampratas daugiau plėtojo Europos šalių mokslininkai (britai, olandai, belgai, švedai, iš dalies prancūzai ir vokiečiai), todėl viešojo valdymo literatūra buvo vadinama europietiška [15]. Nyderlanduose, Erazmo universitete Roterdame apie 1990 m. susidarė „viešojo valdymo tyrimų klubas“, kuriam priklausė tokie žinomi mokslininkai, kaip Jan Kooiman, Walter Kickert ir kt. [39, p. 62]. Tačiau, maždaug nuo 1996 m. amerikiečių autorių indėlis į viešojo valdymo tyrimus vis labiau didėjo. Europos Sąjungos (toliau – ES) studijose viešojo valdymo koncepcija dabar formuluojama kaip naujausia ES tyrimų paradigma, visavertė tarpvyriausybės ir kitų panašių sampratų alternatyva [27, p. 1].

R. A. W. Rhodes konkrečiai nurodo septynis galimus viešojo valdymo požiūriu pritaikymo būdus viešojo administravimo srityje: korporacinis valdymas, naujoji viešoji vadyba arba „menedžerializmas“, geras valdymas, tarptautinė tarpusavio priklausomybė, sociokibernetinė sistema, naujoji politinė ekonomija, įskaitant perėjimą nuo valstybės kaip paslaugų tiekėjo prie valstybės kaip reguliuotojo ir tinklai [41, p. 55–60]. Viešojo administravimo srityje yra gerokai daugiau viešojo valdymo sampratos pritaikymo būdų, tačiau išvardytieji rodo daugybę su juo asocijuojamų koncepcijų, idėjų ir teorijų.

Viešojo valdymo koncepcijos išsiskiria kaip reakcija į pernelyg didelius vadybinių koncepcijų (tiksliau – menedžerialistinės-ekonomistinės ideologijos) užmojus viešajame sektoriuje. Jau prieš dešimtmetį prancūzų tyrinėtojas Luc Ruban teigė, kad šiomis dienomis nepakanka paskelbti, jog politikai turi priimti sprendimus, o valstybės

tarnautojai – juos vykdyti, nes piliečiai reikalauja gerokai daugiau nei vadyba. Jie reikalauja nešališkumo, nori būti išklaustyti ir suprasti, nepaisant jų skirtumų [43, p. 3–4]. „Naująją viešąją vadybą“ dalis ankstesnių jos tyrinėtojų dabar vertina būtent kaip pereinamąją stadiją tarp viešojo administravimo ir to, ką galima įvardyti kaip naujasis viešasis valdymas [36, p. 1]. Būtina akcentuoti, kad viešasis valdymas nors ir remiasi platesniu požiūriu, tačiau jam svarbūs ir vadybiniai viešojo administravimo elementai, ypač dėmesio skyrimas veiklos rezultatams, kiek tai neprieštarauja proceso teisingumo, nešališkumo, visuomenės dalyvavimo ir pan. principams. Kaip ir kiek įmanoma suderinti vertybiškai prieštaringas politikos ir vadybos nuostatas – atskiras klausimas, kuris viešojo valdymo požiūriu iš esmės neturi universalaus sprendimo: kiekvienas atskiras bandymas tą daryti sukuria savitą valdymo režimą. Specifinių valdymo konfigūracijų reikalauja ir atskiros viešosios politikos sritys ar skirtingos viešosios politikos [14, p. 324].

Viešojo valdymo procese dėmesys pirmiausia skiriamas pačiam procesui, o ne tik institucijoms, struktūroms ar viešojo administravimo veikėjams. Valdymo procesas daugiausiai yra saviorganizacinis, t. y. neorganizuojamas ir nekontroliuojamas vieno centro. Pasak vieno viešojo valdymo autoritetų Mark Bevir, „valdymo“ sąvoka nusakomas pliuralistiškesnis valdymo būdas negu valdžios sąvoka: valdymas skiria mažiau dėmesio valstybės institucijoms daugiau – procesams ir sąveikoms, apimančioms ir pilietinę visuomenę“ [4, p. 1]. Kitas viešojo administravimo autoritetas G. Frederickson, nusakydamas sąvokų pokyčius mokslinėje literatūroje, vieną iš savo straipsnių iškalbingai pavadino: „Kas atsitiko viešajam administravimui? Valdymas ir tik valdymas – visur“ [17, p. 282]. Pasak L. Lynn ir kt., viešasis valdymas yra iš prigimties politinis, pasižymintis derybomis ir kompromisais, turintis laimėtojus ir pralaimėtojus [30, p. 236]. Šis požiūris yra svarbus šios koncepcijos išskirtinumas, kadangi naujosios viešosios vadybos autoriai vengė nagrinėti politikos vaidmenį viešojo administravimo procese, savo požiūrį traktavo kaip grynai organizacinį-vadybinį, taip iš esmės atgaivindami teoriškai seniai kritikuojamą politikos ir administravimo dichotomiją [16, p. 267]. Viešasis valdymas prasideda ir baigiasi politikos aktu. Vienas iš pirmųjų viešojo valdymo koncepciją kaip „euristinį modelį“ bandęs apibrėžti amerikiečių tyrinėtojas L. Lynn ir jo bendraautoris „viešąjį valdymą“ apibrėžia kaip įstatymų, administravimo aktų, teisminių nutarčių ir administravimo praktikos, apribojančios valdžios veiklą kuriant ir teikiant viešąsias gėrybes, režimą. Jis taip pat pateikė viešojo valdymo logikos formulę (funkcijos formulę): $R = f(A, K, P, S, V)$; čia R – rezultatai / išdavos / efektas; A – aplinka; K – klientai; P – procesai; S – struktūros (institucijos); V – vadyba [30, p. 235, 244]. Viešąjį valdymą literatūroje siūloma analizuoti trimis lygmenimis: instituciniu (apima formalias ir neformalias taisykles, procedūras ir t. t.), organizaciniu-vadybininiu (valstybinių institucijų veikimas, veiklos vadyba, valstybės tarnybos sistema ir t. t.) ir techniniu (konkreiems viešosios politikos uždaviniams įgyvendinti svarbios sąlygos: profesionalumas, atskaitomybė, veiklos rezultatyvumas ir efektyvumas) [18, p. 211–212]. B. G. Peters ir J. Pierre skiria 4 pagrindines veiklos rūšis, kurios sudaro viešojo valdymo komponentus. Tai yra bendrą visuomenei prioritetų formulavimas, nuoseklumo juos įgyvendinant užtik-

rinimas, valdymas (angl. *steering*) ir atskaitomybės užtikrinimas [40, p. 3–5]. Žinomas olandų valdymo ekspertas J. Kooiman kaip pagrindinę viešojo valdymo skiriamą ypatybę akcentuoja sąveiką, kuri yra ypač svarbi vadinamosiose kompleksinėse visuomenėse (pasižyminčiose didele kaita ir socialine kultūrine įvairove) [28, p. 8]. Vadybos ir vadybininkų vaidmuo viešojo valdymo režimuose yra priklausomas nuo kitų svarbių veiksmų, tačiau gali būti aiškinamas dvejopai. Viena vertus, viešosios vadybos veikla gali būti suprantama kaip rezultatų ar pasekmių optimizavimas esamame viešojo valdymo režime. Bet alternatyviai viešieji vadybininkai gali būti aktyvūs koalicinės politikos dalyviai, rinktų pareigūnų atstovai ar netgi tikslų savo nuožiūra siekiantys aktorai [24, p. 8].

Apibendrintai pagrindinės viešojo valdymo sampratos ypatybės gali būti formuluojamos teigiant, kad viešasis valdymas:

- pripažįsta, kad administravimas iš prigimties yra politinis, t. y. administravimas negali būti paliktas tik profesionaliems politikams ar viešiesiems vadybininkams, turi būti įtraukiamos kitos suinteresuotosios pusės, piliečiai;
- pripažįsta viešojo sektoriaus ir valstybės tarnybos, kurie dėmesį skiria viešajam interesui užtikrinti, unikalumą;
- remiasi nuostata, kad valstybės valdžios galios šiuolaikinėmis sąlygomis yra gerokai susilpnėjęsios ar tiesiog pasikeitusios, valstybės valdžia nepadedant kitoms suinteresuotosioms pusėms (verslui, nevyriausybinėms organizacijoms ir t. t.) negali išspręsti viešųjų problemų; įgyvendinant viešąją politiką dažnai reikia panaudoti ne tik viešuosius, bet ir privačiuosius išteklius, juos bendrai naudojant viešajam labui. Viešojo valdymo sąvoka yra platesnė nei valstybės valdžia, nes ji apima ne tik valstybės institucijas, bet ir jų sąveiką su kitų sektorių organizacijomis;
- skirtingai nuo naujosios viešosios vadybos, rinkos mechanizmai yra pagrindiniai įgyvendinant viešąją politiką, tam tinkami ir hierarchinės struktūros (biurokratija) ar bendradarbiavimo tinklai; siekiant įgyvendinti viešosios politikos tikslus gali būti naudojamos įvairios priemonės;
- pabrėžia, kad svarbu ne tik tikslai – priemonės, idėjomai – išdavos, o ir sąveikos administraciniame procese ypatybės (skaidrumas, nešališkumas ir pan.) [38, p. 223–243; 18, p. 207–227; 25, p. 3–19].

Geras valdymas ir dalyvavimu grįstas valdymas tarptautinių organizacijų požiūriu

Gero valdymo interpretacija remiasi tarptautinių organizacijų (ypač tokių, kaip Pasaulio bankas ir Tarptautinis valiutos fondas) pozicija. Esminis argumentas yra tas, kad besivystančios šalys susiduria su ekonominėmis ir socialinėmis problemomis dėl gero valdymo stokos. Blogas valdymas reiškia, kad būdas, kuris panaudojamas šaliai plėtoti, valdant ekonominius ir socialinius išteklius, yra neteisingas [45, p. xiv].

Pasaulio bankas skyrė tris viešojo valdymo aspektus: 1) politinių režimų forma; 2) procesas, kuriame valdžia yra panaudojama, valdant šaliai plėtoti skirtus ekonominius ir socialinius išteklius; 3) vyriausybių gebėjimas kurti, formuoti ir įgyvendinti

politiką [45, p. xiv]. Taigi blogas valdymas gali atsirasti dėl netinkamo politinio režimo, netinkamo valdžios panaudojimo valdant šalį, žemų vyriausybės valdymo kompetencijų. Dėl šių priežasčių Pasaulio bankas iškėlė sąlygą, kad visos trečiosios ir besivystančios šalys, norinčios skolintis iš Pasaulio banko, turi performuoti savo valdymą, pagal Pasaulio banko gero valdymo principus.

Geras valdymas iš pat pradžių buvo siejamas su liberaliomis institucijomis ir vertybėmis, įskaitant teisės viršenybės principą, nepriklausomą teismų sistemą, vykdomosios valdžios kontrolę, atskaitomybę, rečiau pliuralizmą, žmogaus teises bei tvirtą pilietinę visuomenę. Kadangi į „gero valdymo“ sąvoką įtraukiamos demokratinės problemos, daugiausiai ši sąvoka vartojama kalbant apie pagalbos tiekimą besivystančioms šalims, tačiau panašios problemos (pilietinė kompetencija, teisėtumas, atskaitomybė) aptariamoms ir išsivysčiusių šalių diskusijose [4, p. 97].

Pasaulio bankas pirmąkart 1992 m. suformulavo savo gero valdymo sampratą ir išskyrė 4 aspektus: atskaitomybę, teisės viršenybę, informacijos apie valdžios veiksmus prieinamumą ir skaidrumą [8, p. 104]. Remiantis šiais Pasaulio banko išskirtais principais, daugelis kitų tarptautinių organizacijų ir pagalbą teikiančių institucijų sukūrė labai panašius gero valdymo apibrėžimus, į kuriuos įtraukė keletą ar netgi visus šiuos principus.

Azijos plėtros bankui (angl. *Asian Development Bank*) geras valdymas – neatsiejamas nuo strategijos sumažinti skurdą ir užtikrinti efektyvų viešųjų finansų išteklių valdymo. Šis bankas išskyrė keturis svarbiausius gero valdymo uždavinius: atskaitomybę, dalyvavimą, nuspėjamumą (angl. *predictability*) ir skaidrumą. Savo veiklą šis bankas vykdo aštuoniuose „gero valdymo“ praktikos srityse: antikorupcijos, įmonių reguliavimo sistemų, juridinės ir teisinės reformų, pilietinės visuomenės dalyvavimo sprendimų priėmimo procese, viešojo administravimo, viešųjų finansų valdymo ir subnacionalinio / vietos valdymo [1].

Tarptautinis valiutos fondas (angl. *International Monetary Fund*) daugiausia dėmesio skiria trims pagrindinėms viešojo valdymo sritims, kurios susijusios su fondo vaidmeniu prižiūrint makroekonominį valdymą: vyriausybės sąskaitų skaidrumui, viešųjų išteklių valdymo efektyvumui bei privataus sektoriaus ekonominės ir teisinės aplinkos stabilumui ir skaidrumui [26, p. iv].

Remiantis Kanados tarptautine plėtros agentūra (angl. *Canadian International Development Agency, CIDA*), geras valdymas – efektyvus, sąžiningas ir atskaitingas vyriausybių galios naudojimas. Geras valdymas yra glaudžiai susijęs su žmogaus teisėmis ir demokratizacija bei bendrosiomis vertybėmis: pagarba žmogaus teisėms, teisingumu, nešališkumu, dalyvavimu ir atskaitomybe [7; 20, p. 4; 21]. Šiuos aspektus pabrėžia ir Jungtinių Tautų Vyriausiojo žmogaus teisių komisaro biuras (angl. *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, OHCHR*), kuris pritaria teisėmis paremtam valdymo būdai. Pagrindiniai OHCHR principai labai panašūs į CIDA, tačiau labiau pabrėžiamos diskriminacijos problemos ir akcentuojamos tarptautinių žmogaus teisių priemonės [35].

Pasaulio banko, Tarptautinio valiutos fondo ir Azijos plėtros banko „gero valdymo“ terminais pabrėžta kokybės svarba, kurią vyriausybė turėtų užtikrinti, teikdama efektyvias paslaugas bei kurdama stabilią aplinką, kad privatus sektorius funkcionuotų. Švedijos

tarptautinė plėtros agentūra (angl. *Swedish International Development Agency*, SIDA), Kanados tarptautinė plėtros agentūra ir Jungtinių Tautų Vyriausiojo žmogaus teisių komisaro biuras pateikia gana skirtingus „gero valdymo“ apibrėžimus. Visgi kiekviena iš šių organizacijų gerą valdymą sieja su stipresne demokratija ir ypatingai su žmogaus teisėmis.

JT plėtros programa 1997 m. pateikė 9 gero valdymo kriterijus:

1. Dalyvavimas – visi piliečiai turi turėti balsą priimant sprendimus, tiesiogiai ar per atstovus. Svarbūs yra konstruktyvaus dalyvavimo gebėjimai ir jų ugdymas.
2. Teisės viršenybė – teisinis reglamentavimas turi būti teisingas ir nešališkas, paremtas žmogaus teisėmis.
3. Skaidrumas – remiasi laisvu informacijos skleidimu. Informacijos turi būti pateikiama pakankamai, kad būtų galima stebėti ir suprasti institucijų veiklą.
4. Jautrus atsakas į klientų pageidavimus – institucijos turi siekti padėti visoms suinteresuotosioms šalims.
5. Orientacija į sutarimą – geras valdymas remiasi susitarimo siekiu ir įvairių interesų derinimu siekiant geriausios politikos ar procedūrų.
6. Nešališkumas – kiekvienam piliečiui sudaromos sąlygos pagerinti ar išlaikyti savo gerovę.
7. Efektyvumas ir veiksmingumas – siekiama poreikius tenkinančių rezultatų, geriausiai panaudojant turimus išteklius.
8. Atskaitomybė – asmenys priimančys sprendimus vyriausybėje, privačiose ir nevyriausybinėse organizacijose, yra atskaitingi visuomenei ir suinteresuotoms šalims.
9. Strateginė vizija – lyderių ir visuomenės ilgalaikis įsivaizdavimas, koks turi būti geras valdymas ir tvirta plėtra. Žinomos istorinės, socialinės ir kultūrinės aplinkybės, kuriomis paremtas šis įsivaizdavimas [42, p. 7].

Kai kurie tyrinėtojai minėtus 9 JTVP kriterijus grupuoja į 5 gero valdymo principus: legitimumas ir balso teisė, krypties turėjimas, rezultatams skirta veikla, atskaitomybė ir nešališkumas [21]

Pastaruoju metu „viešojo valdymo“ ir „gero valdymo“ sampratose pirmiausia akcentuojamas dalyvavimo elementas. Geras viešasis valdymas suprantamas pirmiausia kaip dalyvavimu grįstas valdymas (dalyvaujamas valdymas). Per pastaruosius du dešimtmečius dalyvavimu grįstas valdymas plačiai paplito kaip praktinis atsakas į naująjį valdymo kontekstą. Formalus valstybės aparatas nuolat parodydavo savo neadekvatumą sprendžiant didėjančias socialines problemas, o visuomeninio ir privataus sektorių veikėjai vis dažniau išitraukdavo į valdymo procesą. Tai suteikė viešajam valdymui platesnę reikšmę – suprantamas kaip „institucijos ir procesai, tiek formalūs, tiek neformalūs, užtikrinantys valstybės sąveiką su kitais veikėjais ar suinteresuotosiomis grupėmis, kurioms daro įtaką vyriausybės veiksmai“ [31, p. 3]. Dalyvavimas laikomas integralia „viešojo valdymo“ sąvokos dalimi, dalyvavimu grįstas valdymas buvo susietas su bendruomenės lygmens valdymu kaip ir su aktyvesnėmis pilietiškumo formomis.

Buvo iškelta daugybė dalyvavimo grįsto valdymo iniciatyvų: vietinio dalyvaujamojo planavimo Indijoje, dalyvaujamojo biudžeto skirstymo Brazilijoje, piliečių stebėsenos komitetų Bolivijoje bei piliečių konsultavimo Europoje [8, p. 172]. Nuo 1999 m. piliečiai ir valstybės valdžios sąveikos, piliečių dalyvavimo viešojoje politikoje klausimais ypač aktyviai domėjosi Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (toliau – EBPO). Iš pradžių jos ekspertai labiau pabrėžė valstybės institucijų ir piliečių partnerystės viešojoje politikoje stiprinimą, tačiau kiek vėliau akcentavo „atviros valdžios“ sampratą, kuri glaudžiai sieta su „geru valdymu“. Apskritai EBPO ekspertai „viešosios politikos“ ir „viešojo valdymo“ sampratas dažnai tapatina. Remiantis EBPO, geras valdymas įgyvendinamas pirmiausia pagal 3 valdžios ir piliečių santykių bei sąveikos dimensijas: informavimą, konsultavimą, aktyvų dalyvavimą. EBPO perspektyvoje reikšmingas vaidmuo, kuriant piliečių dalyvavimo viešajame valdyme prielaidas, tenka informacijos apie valdžios veiksmus skleidimui ir plačiam prieinamumui [34, p. 12–14]. EBPO numato, kad ateityje viešasis valdymas bus kiek siauresnių ir griežčiau apibrėžiamų viešųjų sąveikų visuma, negu politika ar viešojo politika. Henrik P. Bang teigimu, sudėtinga atsakyti, kaip efektyviai inicijuoti dalyvavimą grįstą valdymą. Ar jį turi inicijuoti valstybė (t. y., vyriausybės institucijos, taip pat ir tarptautinės organizacijos), ar jis turi kilti iš pilietinės visuomenės iniciatyvų [3, p. 173]. Hubert Heinelt pabrėžia, kad laipsniški ir refleksyvūs veikėjų nustatymo ir atžainavimo procesai yra būtini sprendžiant, kas turėtų dalyvauti. Teigiama, kad tai, kaip veikėjai įgyja galimybę (kartais ir teisę) dalyvauti, priklauso nuo tam tikrų „taikomų taisyklių“ (angl. *rule in use*) specialiose veiksmo srityse. Tuo pat metu tokios „taikomos taisyklės“ formuoja valdymo metodus [23, p. 2].

Pasak kai kurių autorių, svarbus aspektas yra tas, kad tam tikros piliečių dalyvavimo viešojoje politikoje formos, būtent negatyvios ir vienašališkos piliečių ar jų organizacijų reakcijos (pavyzdžiui, be valdžios pritarimo siekiant organizuoti alternatyvias viešąsias paslaugas, ar vykdant kitas su viešuoju interesu bei viešąja teise nesuderinamas veiklas), nėra traktuojamos kaip viešojo valdymo veiklos, kadangi tokiomis laikomas tik konstruktyvus įnašas, pateikiantis nuomonę ar pasiūlymus, dalyvaujant kuriant ir teikiant viešąsias paslaugas, taip pat kitos orientavimusi į bendradarbiavimą ir suinteresuotųjų pusių (steikholderių) interesų derinimą pasižyminčios veiklos [34, p. 141–142].

Viešojo valdymo koncepcijų taikymas tiriant valstybės tarnybos reformas

Tyrinėtojai, kurie remiasi viešojo valdymo perspektyva analizuodami besivystančių šalių valstybės tarnybos reformas, pabrėžia, kad reikia įvertinti 3 esmines valstybės tarnybos reformos dimensijas: institucinę aplinką, ekonomikos valdymą ir veiklos rezultatams skirtą atlyginimų / paskatų sistemą [12, p. 17–18]. Be socialinio-politinio ir ekonominio ar bendro viešojo administravimo konteksto akcentuojant savaime neatsakoma į klausimą, kokia valstybės tarnybos sistema ar struktūra geriausiai suderinama su gero valdymo postulatais. Akademiniėje literatūroje valstybės tarnybos sistemų konceptualių tyrimų nėra daug. Siekiant taikyti plačią viešojo

valdymo perspektyvą tyrinėjant valstybės tarnybos reformas, būtina atsižvelgti į lyginamuosius valstybės tarnybos sistemų ir reformų tyrimus ir jų rezultatus. Tokiuose tyrimuose išryškintos reformų tendencijos ar valstybės tarnybų evoliucijos kryptys gali būti įvertintos viešojo valdymo požiūriu, ypač kokių mastu jos atitinka vieną ar kitą gero valdymo aspektą.

Lyginamuosius valstybės tarnybos sistemų ir valstybės tarnybos evoliucijos tyrimus jau apie dešimtmetį atlieka Europos viešojo administravimo instituto (toliau – EIPA) tyrinėtojai. Lietuviškoje literatūroje ir praktikoje pateikiami šio instituto mokslininkų darbai apie karjeros ir postų sistemos valstybės tarnyboje priešpastatymą. Vienoje iš naujausių studijų EIPA tyrinėtojai lygino ES šalių valstybės tarnybos sistemas, remdamiesi 17 kriterijų ir santykinio karjeros bei postų sistemų išskyrimu [11, p. 10]. Remiantis šiuo lyginimu, Lietuvos valstybės tarnyba patenka tarp šalių kuriose dominuoja karjeros sistema valstybės tarnyboje. Tą tvirtinimą perėmė ir V. Nakrošis bei J.-H. Meyer-Sahling [33]. EIPA studijoje karjeros sistemos tipas buvo tikslinamas, papildant administravimo tradicijos tipu. Lietuva (kartu su Vengrija, Lenkija ir Slovakija) buvo apibūdintos kaip šalys, turinčios *Rytų Europos karjeros sistemą* [33, p. 11].

Apibūdinant valstybės tarnybos sistemą, galima remtis 2 priegomis: apibrėžti ją daugeliu bruožų arba išskirti kelias pagrindines ypatybes, kurios būtinos, kad sistema funkcionuotų. Apibūdinant valstybės tarnybos sistemą tam tikru ypatybių skaičiumi, sistemos įvardijimas tuo labiau santykinis (reliatyvus), kuo daugiau ypatybių panaudojama, kadangi sistemos esmė dingsta, esant ypatybių gausybei. EIPA tyrinėtojų, kuriais vienaip ar kitaip remiasi visi lietuvių autoriai, požiūris nėra visai nuoseklus ar vienareikšmis visose jų studijose. Atskiruose darbuose naudojami abi anksčiau minėtos priegios ar jų modifikacijos. 2001 m. EIPA tyrinėtojai teigė, kad neverta akcentuoti karjeros ir postų sistemų atskyrimo, o pirmiausia reikia skirti karjeros valstybės tarnybos sistemą nuo valstybės tarnybos sistemos su kitais struktūriniais elementais [5, p. 82]. Įdomi EIPA tyrėjų 1994 m. pateikta uždaros ir atviros valstybės tarnybos skirtis, daugiausia paremta tik uždarumo / atvirumo europeizacijai prasme, t. y. pirmiausia, kiek galima laisvi įvairių ES valstybių piliečiams įsidarbinti bet kurios ES šalies valstybės tarnyboje [2, p. 131-133]. Tačiau svarbi yra konceptuali pastanga atskirti atvirą valstybės tarnybos sistemą nuo uždaros organizaciniu aspektu [2, p. 136]. Literatūroje taip pat buvo pateikti ir karjeros ir postų sistemų apibūdinimai, kurie paremti nevienodu skaičiumi bruožų [6, p. 15–16]. Tuomet sunku apibrėžti, kokios ypatybės dominuoja konkrečios šalies valstybės tarnyboje. Reikėtų apskritai tvirtinti, kad karjeros ir postų sistemos dichotomija jau sulaukusi tokio likimo, kaip viešojo administravimo tradicijoje politikos ir administravimo dichotomija, kuri dabar yra neteisinga ar bent jau labai santykinė. Karjeros ir postų sistemos išskyrimas taip pat nėra dichotominis pasirinkimas. Kai kurie mokslininkai karjeros ir postų sistemą įvardija tiesiog kaip uždaros ir atviros karjeros valstybės tarnybos sistemas (karjeros sistema prilyginama uždaros karjeros sistemai, o postų sistema – atviros karjeros sistemai), pagrindiniu apibrėžiančiu veiksniu laikydami priėmimo į valstybės tarnybą pobūdį [9]. EIPA studijose karjeros sistema

apibūdinama ne tik remiantis lyginamąja daugelio ypatybių klasifikacija, tačiau ir teiginiu, jog „karjeros sistema ypač išskiria tai, kad į tarnybą priimama žemiausiu tam tikro karjeros kelio lygmeniu (į žemiausias pareigas). Po parengiamojo ar bandomojo laikotarpio šis asmuo įgyja neterminuoto įdarbinimo (iki pensijos) garantiją ir valstybės tarnautojo statusą“ [9, p. 10]. Iš pirmo žvilgsnio atrodo labai paradoksalu, nes priėmimas į žemiausias pareigas tampa pagrindine sistemos ypatybe. Tačiau tai suprantama įvertinus, kad tik taip galima sudaryti nuoseklios karjeros, suprantamos kaip paaukštinimų grandinė per laiką, realias galimybes. Taigi ypač artimas gero valdymo idėjai yra „atviros valstybės tarnybos“ modelis, kuris, kaip minėta, 1994 m. sudarytas Europos viešojo administravimo instituto tyrinėtojų. Toliau pateiktoje *lentelėje* priešpriešinamos uždaros ir atviros valstybės tarnybos modelių ypatybės.

Lentelė. Atviros ir uždaros valstybės tarnybų ypatybės

	Uždara valstybės tarnybos sistema	Atvira valstybės tarnybos sistema
1.	Verbavimas tik į žemiausius postus	Verbavimas į įvairius postus
2.	Specialūs diplomai ir išsilavinimas, siekiant užimti tam tikrą postą	Nebūtinas specialus diplomas, bet reikia specialių gebėjimų siekiant užimti tam tikrą postą
3.	Nepripažįstama profesinė patirtis privačiame sektoriuje	Pripažįstama profesinė patirtis privačiame sektoriuje
4.	Formalios verbavimo procedūros	Nėra specifinių formalių verbavimo procedūrų
5.	Mokymo laikotarpis pradedantiems dirbti asmenims	Nėra mokymo laikotarpio kaip tik priimtiems asmenims
6.	Darbas neterminuotą laiką	Nėra darbo iki gyvos galvos garantijų
7.	Teisės aktais apibrėžiama darbo užmokesčio schema	Individualus apmokėjimas pagal kolektyvines sutartis
8.	Nustatyta progresinė apmokėjimo už darbą skalė	Atlyginimas už darbą yra individualizuotas
9.	Vyresniškumo sistema	Nėra vyresniškumo sistemos
10.	Specifinis derėjimosi dėl darbo sąlygų reglamentavimas	Ta pati derėjimosi dėl darbo tvarka kaip ir privačiame sektoriuje

Adaptuota pagal: Auer, A., Demmke, Ch., Polet, R. *Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects*. Maastricht, 1994, p. 137–138.

Tačiau aptariamasis modelis yra pernelyg scheminis. Išvardytų ypatybių yra nemažai, ne visos jos vienodai svarbios valstybės tarnybos sąveikos su visuomene ir atsinaujinimo galimybių spartos prasme. Iš tikro su valstybės tarnybos (kaip sistemos) atvirumu labiausiai būtų susijusios priėmimo į valstybės tarnybą bei į atskiras valstybės tarnybos pareigybes ir atleidimo iš tarnybos (įėjimo ir išėjimo)

sąlygos, iš dalies – vidinio mobilumo (tarnybinės ar profesinės karjeros) pačioje valstybės tarnyboje sąlygos. Būtent šie aspektai kartu su valstybės tarnautojų kvalifikacija (kompetencija) ir veiklos profesionalumu yra svarbiausi (bent jau valstybės tarnybos kaip organizacijos ar sistemos prasme) ir užtikrinant valstybės tarnybos nešališkumą. Kalbant apie valstybės tarnybos rezultatyvumą, vienu iš svarbesnių elementų tampa rezultatams skirtas veiklos skatinimas (pirmiausia atlyginimų schemomis, bet galimi ir kiti būdai). Apskritai lyginamųjų valstybės tarnybos ir viešojo sektoriaus personalo valdymo tyrimų literatūroje yra gana tiksliai nustatytos tos tendencijos, dėl kurių valstybės tarnyba ir jos žmogiškųjų išteklių valdymas tampa lankstesnis ir taip pat atviresnis visuomenei bei jos poreikiams. Bendras šių tendencijų vardiklis ir pagrindinė gero valdymo prielaida gali būti nusakoma kaip decentralizacija. Jos konkrečios formos ir mastai priklauso nuo vietos specifikos, tačiau tai, kad pati bendroji valstybės tarnybos modernizacija krypsta į decentralizaciją, yra neabejotina. Pavyzdžiui, modernios viešojo sektoriaus personalo politikos svarbiausi ypatumai, kurie rodo pasikeitimus ar laipsnišką evoliuciją valstybės tarnybos žmogiškųjų išteklių srityje, yra šie:

- 1) centralizuotos valstybės tarnybos personalo politikos ir valdymo atsisakymas ir decentralizacija;
- 2) universaliosios valstybės tarnybos sistemos atsisakymas ir jos pertvarkymas, ją pritaikant prie individualių sektorių ar organizacijų poreikių;
- 3) fiksuotų atlyginimų skalių atsisakymas ir darbo užmokesčio individualizavimas;
- 4) formalų darbo aprašymų su darbuotojų pareigomis ir funkcijomis keitimas individualiais fiksuoto laikotarpio kontraktais [10, p. 216].

Šie ypatumai galbūt nėra išsamūs gero viešojo valdymo reikalavimų požįriui, tačiau jie atitinka pagrindinius gero valdymo kriterijus, tiksliau padeda įgyvendinti gerą valdymą.

B. G. Peters ir M. Painter kelia klausimą: techniniai (nuopelnų), ar politiniai kriterijai turėtų dominuoti valstybės tarnyboje, t. y. ar yra svarbesni turintys politinį pasitikėjimą ar profesionaliai kompetentingi darbuotojai. Idealiu atveju atsakymas būtų toks, kad ir tai, ir tai yra svarbu. Dominuoti turėtų ir politinį pasitikėjimą turintys, ir kompetentingi darbuotojai. Bet kadangi idealą pasiekti sunku, geriausia palaikyti realistinį santykį tarp politinio įsipareigojimo ir profesinės kompetencijos valstybės tarnyboje [37, p. 7]. Svarbu pažymėti, kad tokį santykį užtikrina ne tik valstybės tarnautojų savybės, bet ir tam tikri organizaciniai dalykai. Pavyzdžiui, kada profesionalumas ir depolitizacija nustatomi žemutiniame ir viduriniame valstybės tarnybos lygmenyje kaip ilgalaikės administracinės kompetencijos garantija, aukščiausiam valstybės tarnybos lygmenyje yra įvedama teisiškai reguliuojama politizacija, kuri yra būtina užtikrinant politinio valdymo funkcijas [13, p. 14]. Tačiau politinio įsipareigojimo ir profesinės kompetencijos santykį kiekviena šalis įgyvendina gana skirtingu būdu. Gana reikšminga ir lemianti šio santykio, kaip ir kitų kai kurių valstybės tarnybos ypatumų, buvimą yra viešojo administravimo tradicija.

Išvados

1. „Viešojo valdymo“ sąvoka pasižymi reikšmių ir interpretacijų įvairove. Tačiau bendriausia ir plačiausia prasme viešasis valdymas siejamas su saviorganizaciniu procesualiniu valdymo veiklų aspektu, pabrėžiant, kad viešojo valdymo procese dėmesys pirmiausia skiriamas pačiam procesui, apimančiam ir pilietinę visuomenę, o ne tik institucijoms, struktūroms ar viešojo administravimo veikėjams.

2. Gero valdymo interpretacijas išplėtojo įvairios tarptautinės organizacijos. Pasaulio banko išskirti gero valdymo sampratos aspektai (atskaitomybė, teisės viršenybė, informacijos apie valdžios veiksmus prieinamumas ir skaidrumas) tapo daugelio kitų tarptautinių organizacijų gero valdymo sąvokų pagrindu. Pastaruoju metu gero valdymo sampratoje pirmiausia yra akcentuojamas dalyvavimo elementas, gerą valdymą traktuojant kaip dalyvavimu grįstą valdymą.

3. Dalyvavimu grįstas valdymas sąlygoja visuomenės ir valstybės bendradarbiavimą. Nors sudėtinga atsakyti, kas turi inicijuoti į(si)traukimo procesus ir kas turi juose dalyvauti, tačiau pabrėžiamas poreikis įdiegti tokius mechanizmus, skatinančius įsitraukti/dalyvauti asmenis, kuriems valstybės struktūrose ir procesuose dalyvauti mažiau įprasta.

4. Pritaikyti gero valdymo ir dalyvavimu grįsto valdymo sampratas analizuojant valstybės tarnybos reformas yra sudėtinga, nes viešojo valdymo koncepcijos dažnai nusako tik pačias bendriausias valdymo ypatybes, principus ar valdymo proceso bei struktūros ypatybes. Tačiau taikyti viešojo valdymo koncepcijas įmanoma įvertinus jų suderinamumą su valstybės tarnybos lyginamųjų tyrimų rezultatais, t. y. su tomis valstybės tarnybos reformų ar raidos tendencijomis, kurias parodo lyginamieji valstybės tarnybos tyrimai. Laikytina, kad gero ir dalyvavimu grįsto valdymo sampratas bene geriausiai atitinka ir geriausiai su jomis suderinamas pradėtas plėtoti atviros valstybės tarnybos modelis.

Literatūra

1. ADB - Asian Development Bank. Elements of Governance. http://www.adb.org/Governance/gov_elements.asp [2011-01-06].
2. Auer, A., Demmke, Ch., Polet R. *Civil Services in the Europe of Fifteen: current situation and prospect*, Maastricht: EIPA, 1994.
3. Bang, H. P. Everyday makers and expert citizens: active participants in the search for a new governance. In: Fenwick, J., McMillan, J. (eds.). *Public Management in the Postmodern Era Challenges and Prospects*. Edward Elgar, 2010, p. 163–191.
4. Bevir, M. *Democratic Governance*. Princeton University Press, 2010.
5. Bossaert, D., Demmke, Ch., Nomden, K., Polet R. *Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments*, Maastricht: EIPA, 2001.
6. Bossaert, D., Demmke Ch. *Civil Services in the Accession States. New Trends and the Impact of the Integration Process* Maastricht: EIPA, 2003.
7. Canadian International Development Agency. Human Rights, Democratization and Good Governance: Policy and Objectives for CIDA Policy Implementation, 1996, <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/acdi-cida.nsf/eng/REN-218124821-P93#sec2> [2010-12-20].

8. Chhotray, V., Stoker G. *Governance Theory and Practice. A Cross-Disciplinary Approach*. Palgrave – Macmillan, 2009.
9. Choi, S., Whitford, A. B. A Topography of Civil Service Structures. 2008. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1081618 [2010-05-31].
10. Christensen, J. G., Gregory, R. Public personnel policies and personnel administration, In: Derlien, H-U. and Peters, B. Guy (eds.). *State at Work*. Vol. 2. Edward Elgar, 2008, p. 192–225.
11. Demmke, Ch., Henökl, T., Moilanen, T. *What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2008.
12. Dia, M. *A Governance Approach to Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa*. World Bank, 1993.
13. Dimitrov, V., Goetz, K. H., Wollmann, H. *Governing After Communism– Institutions and Policymaking*. Rowman & Littlefield, Lanham, 2006.
14. Elwood, J. W. Prospects for the Study of the Governance of Public Organizations and Policies. In: Heinrich, C. J and Lynn L. E. (eds.). *Governance and Performance: New Perspectives*. Georgetown University Press, 2000, p. 319–336.
15. Ewalt, J. A. G. *Theories of Governance and New Public Management: Links to Understanding Welfare Policy Implementation*. Prepared for Presentation at the Annual Conference of the American Society for Public Administration. Newark, NJ, March 12, 2001.
16. Frederickson, H. G. Comparing the Reinventing Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review*, Vol. 56, No 3, 1996, p. 263–270.
17. Frederickson, H. G. Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere. In: Ferlie, E., Lynn, L. E., Pollitt, Ch. (eds.) *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford University Press, 2005, p. 282–304.
18. Frederickson, H. G., Smith, K. B. *The Public Administration Theory Primer*. Westview Press, 2003.
19. Governance. 1988–2010. <http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/%28ISSN%291468-0491/issues> [2010-11-27].
20. Government of Canada Policy for CIDA on Human Rights. Democratization and Good Governance. [http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUImages/HRDG2/\\$file/HRDG-Policy-e.pdf](http://www.acdi-cida.gc.ca/INET/IMAGES.NSF/vLUImages/HRDG2/$file/HRDG-Policy-e.pdf) [2010-12-12].
21. Graham, J., Amos, B., Plumpre, T. *Principles for Good Governance in the 21st Century*. Institute on Governance Policy Brief No. 15, Ottawa, 2003, http://iog.ca/sites/iog/files/policybrief15_0.pdf [2010-12-12].
22. Gudelis D. *Savivaldybių veiklos matavimo modeliai ir jų įgyvendinimo galimybės Lietuvoje*. Daktaro disertacija. Vilnius, 2007. <http://dgudel.home.mruni.eu/wp-content/uploads/2008/05/teorijairimasnaujas.doc> [2010-11-27].
23. Heinelt, H. *Governing Modern Societies Towards participatory governance*. Routledge, 2010.
24. Heinrich, C. J., Lynn, L. E. (eds.). *Governance and Performance: New Perspectives*. Georgetown University Press, 2000.

25. Heinrich, C. J., Hill, C. J., Lynn, L. E. Governance as an Organizing Theme for Empirical Research. In: Ingraham, P. W. and Lynn L. E. (eds.). *The Art of Governance*. Georgetown University Press, 2004, p. 3–19.
26. International Monetary Fund (IMF). Good Governance: The IMF's Role. 1997, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/expr/govern/govern.pdf> [2010-12-12].
27. Kjaer, P. F. *Between Governing and Governance: On the Emergence, Function and Form of Europe's Post-National Constellation*. Hart Publishing, 2010.
28. Kooiman, J. *Governing as Governance*. Sage, 2003.
29. Laurėnas, V. Lietuvos politinės valdysenos problema. In: Bielinis, L. (sud.) *Naujo politinio veikimo formos Lietuvoje*, Vilnius, 2010, p. 9–35.
30. Lynn, L. E., Heinrich, C. J., Hill, C. J. Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2000, Vol. 10, No 2, p. 233–262.
31. Mitlin, D. Reshaping Local Democracy. *Environment and Urbanisation*, 2004, Vol. 16, No 1, p. 3–8.
32. Nakrošis V. Viešojo valdymo reforma. „Vyriausybei dveji: kas pavyko ir kas ne?“. Pranešimas VU TSPMI, 2010 m. gruodžio 6 d., [http://web.vu.lt/tspmi/v.nakrosis/bin.php/id-810/\[2011-01-06\]](http://web.vu.lt/tspmi/v.nakrosis/bin.php/id-810/[2011-01-06]).
33. Nakrošis V., Meyer-Sahling J.-H. Lietuvos valstybės tarnyba: sėkmės paslaptys ir tolesnio vystymo alternatyvos, *Viešoji politika ir administravimas*, 2009, Nr. 27, p. 7–15.
34. OECD. *Open Government. Fostering Dialogue with Civil Society*. Paris, 2003.
35. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Good Governance Practices for the Protection of Human Rights*. United Nations, New-York and Geneva, 2007, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GoodGovernance.pdf> [2011-01-06].
36. Osborne, S. P. The (New) Public Governance: a Suitable Case for treatment? In: Osborne, S. P. (ed.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London and New York: Routledge, 2010, p. 1–16.
37. Painter, M., Peters, B. G. The Analysis of Administrative Traditions. In: Painter, M. and Peters, B. Guy (eds.). *Tradition and Public Administration*. Palgrave – Macmillan, 2010, p. 3–16.
38. Peters, B. G., Pierre, J. Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, No 2, 1998, p. 223–243.
39. Pierre, J. (ed.). *Debating Governance*. Oxford University Press, 2000.
40. Pierre, J., Peters, B. G. *Governing Complex Societies. Trajectories and Scenarios*. Palgrave – Macmillan, 2005.
41. Rhodes, R. A. W. Governance and Public Administration. In: Pierre, J. (ed.). *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: University of Oxford Press, 2000, p. 54–90.
42. Rondinelli, D. A. Governments Serving People: The Changing Roles of Public Administration in Democratic Governance. In: *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*. 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government, Vienna, Austria, 26-29 June 2007. United Nations, 2007, p. 1–28.

43. Rouban, L. Citizens and the New Governance. In: Rouban, L. (ed.). *Citizens and the New Governance: Beyond New Public Management*. IOS Press, 1999, p. 1–6.
44. The Charter of Fundamental Rights of the European Union. http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf [2010-12-14].
45. World Bank. *Development in Practice. Governance: The World Bank's experience*. Washington, DC: World Bank, 1994.

Saulius Pivoras, Ernesta Visockytė

Public Governance Concepts and their Use in Civil Service Reform Research

Abstract

In the context of traditional public administration, there is a concept known as “good administration”. Good administration is understood primarily as a professional and ethical civil servants’ activity. However, “good administration” is more of a subject of public or administrative law, which shows an important but relatively narrow aspect of public governance. The aim of this article is to analyze the latest concepts of public governance and to evaluate their adaptability in analysis of civil service reforms. Such adaptability is relevant because the concepts of public governance reveal the most important attitudes of contemporary public administration, primarily in a normative sense. The aim of the article is met by analyzing the latest scientific literature on public governance, evaluating the place and weight of good governance and participatory governance in the concepts of public governance, and discussing the concepts of good governance developed by international organizations. After highlighting the major features and characteristics of the concepts of public governance, the article analyses their adaptability in analysis of civil service reforms.

Saulius Pivoras – Vytauto Didžiojo universiteto Politikos mokslų ir diplomatijos fakulteto Viešojo administravimo katedros vedėjas, docentas, humanitarinių mokslų daktaras.

E. paštas: s.pivoras@pmdf.vdu.lt

Ernesta Visockytė – Vytauto Didžiojo universiteto Politikos mokslų ir diplomatijos fakulteto Viešojo administravimo katedros doktorantė.

E. paštas: e.visockyte@pmdf.vdu.lt

Saulius Pivoras, Doctor of Humanities, is an Associate Professor, Head of the Department of Public Administration, Faculty of Political Sciences and Diplomacy, Vytautas Magnus University.

E-mail: s.pivoras@pmdf.vdu.lt

Ernesta Visockytė, Doctoral student at the Department of Public Administration, Faculty of Political Sciences and Diplomacy, Vytautas Magnus University.

E-mail: e.visockyte@pmdf.vdu.lt

Stripsnis įteiktas redakcijai 2011 m. sausio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2010 m. vasario mėn.