
GERO VALDYMO PRINCIPŲ ĮGYVENDINIMĄ VIEŠOSIOSE INSTITUCIJOSE LEMIANTYS VEIKSNIAI: TEORINIS PAGRINDIMAS

Rūta Petrauskienė*, Eurika Predkelytė**

Kauno Technologijos Universiteto Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakulteto

Viešosios politikos ir administravimo institutas

Mickevičiaus g. 37, Kaunas

Telefonas 8-37 300145

El. paštas: ruta.petrauskiene@ktu.lt, eureka.predkelyte@ktu.edu

Anotacija. Spartūs globalizacijos procesai skatina viešąsias institucijas ieškoti būdų, kaip tobulinti viešąjį valdymą, t. y. skatinti demokratiją, didinti valdžios atsakomybę, stiprinti valdžios ir visuomenės santykius ir pan. Tyrimo metu buvo siekiama identifikuoti veiksnius, lemiančius gero valdymo principų įgyvendinimą viešosiose institucijose. Gero valdymo koncepcija apima susitelkimą ties viešosios institucijos tikslais bei piliečių ir paslaugų vartotojų poreikių tenkinimu, tinkamu funkcijų bei pareigų atlikimu. Remiantis šaltinių analize išskirti pagrindiniai gero valdymo principai ir nustatyti svarbiausi požymiai, nusakantys veiksnius, įtakančius viešojo valdymo tobulinimą institucijose. Gero valdymo funkcionavimą galima pagrįsti viešosios institucijos plėtros, veiklos optimizavimo ir administracinių gebėjimų stiprinimo veiksniais.

Pagrindinės sąvokos: geras valdymas, gero valdymo principai, naujasis viešasis administravimas, naujoji viešoji vadyba, viešasis valdymas.

IVADAS

Globalizacijos procese, ypač finansinės krizės laikotarpiu, atsiskleidė pagrindinės viešojo valdymo problemos: biurokratizmas, demokratinio valdymo trūkumas, pasyvus piliečių dalyvavimas valstybės valdymo procese, skaidrumo stoka, korupcijos apraiškos. Diskusijose apie viešojo valdymo efektyvumą, kokybės didinimą nemažai dėmesio yra skiriama *gero valdymo* koncepcijai. Geras valdymas – tai reikalavimas, keliamas visiems viešojo administravimo subjektams ir yra įgyvendinamas per piliečių ir valdžios atstovų santykius. Geras valdymas turi sudaryti prielaidas racionaliai tvarkyti viešuosius reikalus, efektyviai naudojant išteklius ir siekiant visuomenės gerovės, garantuojant žmogaus teises. Geras valdymas yra efektyvaus valdymo sinonimas, kuriam labiausiai būdingas piliečių įtraukimas, skaidrumas ir atskaitingumas.

Išsiaiškinus pagrindinius principus, įtakančius viešojo valdymo tobulinimą, yra svarbu nustatyti, kokie viešosiose institucijose egzistuoja požymiai, apibūdinantys veiksnius, lemiančius šių principų įgyvendinimą.

Gero valdymo principų įgyvendinimas skatina viešąją instituciją būti lankstesne, atidesne piliečių poreikiams ir atsakingesne vykdant savo įsipareigojimus. Tai gali sumažinti visuomenės

nepasitikėjimą valdžios institucijomis, prisidėti prie piliečių dalyvavimo šalies valdyme skatinimo, viešojo ir privataus sektorių partnerystės plėtros, pagarbos žmogaus teisėms ir laisvėms, skaidresnio sprendimų priėmimo, geresnių valdžios ir visuomenės santykių.

Straipsnio tikslas – identifikuoti veiksnius, lemiančius gero valdymo principų įgyvendinimą viešosiose institucijose. **Tyrimo objektas** – gero valdymo principai. **Uždaviniai:** 1) išanalizuoti gero valdymo susiformavimo prielaidas; 2) išnagrinėti gero valdymo koncepciją, pagrindinius jos principus. Straipsnis parengtas naudojant mokslinės literatūros analizę ir sintezę, lyginamąją analizę. Taikant mokslinės literatūros analizės metodą, išanalizuotos gero valdymo susiformavimo prielaidos, koncepcija ir principai. Lyginamosios analizės metodas buvo naudojamas siekiant atskleisti gero valdymo susiformavimo prielaidas.

Lietuvos ir užsienio mokslininkų moksliniuose darbuose gero valdymo (angl. Good governance) koncepcija dažnai yra nagrinėjama viešojo administravimo modernizavimo aspektu¹, taip pat šią koncepciją mokslininkai analizuoja identifikuodami jai būdingus principus². Patys bendriausi gero valdymo koncepcijos aspektai pateikiami oficialiuose šaltiniuose, tokiuose, kaip: Jungtinių Tautų vystymo programoje (JTVP)³; Pasaulio Banko⁴; Tarptautinio Valiutos Fondo⁵ ir kt.

GERO VALDYMO SUSIFORMAVIMO PRIELAIDOS

Sparčiai besikeičianti aplinka, kurioje veikia viešosios institucijos, reikalauja nuolatos tobulinti šių institucijų veiklą, tuo pačiu ir viešąjį administravimą. Domarkas ir Masionytė⁶ teigia, kad kiekviena valstybė, siekdama sėkmingai dalyvauti globalizacijos procesuose ir ieškoti geriausio veiklos modelio, turi vystyti institucijas, kurios būtų pajėgios aktyviai dalyvauti globaliame valdyme, atliepti vietinius ir regioninius poreikius, skatinti decentralizavimą, viešųjų institucijų ir pilietinės visuomenės dialogą viešosios politikos kūrimo ir įgyvendinimo procesuose. Pastebima tendencija, kad viešasis administravimas vis labiau atsiremia į rinkos funkcionavimo principus,

¹ Raipa, A. Šiuolaikinio viešojo valdymo pokyčių kryptys ir tendencijos. Viešoji politika ir administravimas, 2009, Nr. 30, p. 22–32.; Ladi, S. Good governance and public administration reform in the Black Sea economic cooperation. International Centre for Black Sea Studies, 2008. http://icbss.org/media/110_original.pdf. [2013 04 08].

² Domarkas, V., Masionytė, R. Viešojo administravimo modernizavimo galimybės globalizacijos sąlygomis. Viešoji politika ir administravimas, 2005, Nr. 11, p. 16–25.

³ United Nations Development Programme. Governance for sustainable human development, 2005. [2014 01 22].

⁴ The World Bank. What is Governance? 2013.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPGOVERNANCE/0,,contentMDK:20513159~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024,00.html>. [2014 01 22].

⁵ International Monetary Fund. Good Governance: The IMF's Role, 1997.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf>. [2013 04 08].

⁶ Ten pat. p.19.

kurie paliečia ne tik piliečių aptarnavimą ar viešųjų paslaugų administravimą⁷. Pastaruoju metu vykstantys pokyčiai skatina tolesnį demokratiškesnių vertybių plėtojimą, privataus ir viešojo sektorių santykių plėtrą, toliau viešosiose institucijose adaptuojant geriausias privačių organizacijų vadybos ir administravimo technologijas. Raipa⁸ pabrėžia, kad šiuolaikinę viešojo administravimo raidą lemia atskirų visuomenės struktūrinių dalių socialiniai pokyčiai ir globalizacijos procesai. Šių procesų pasekoje atsiranda naujos administravimo ir *valdymo* sistemos, naujos atsakomybės formos, kurias išreiškia modernios ir postmodernios viešojo administravimo raidos tendencijos bei jas atitinkantys turinio pokyčiai. Dėl šių priežasčių yra būtina generuoti naujas užduotis administratoriams, reikalauti peržiūrėti klasikinėmis laikomas administravimo ideologijas, biurokratinio personalo profesionalizacijos ir kitas vertybes. Modernių šalių piliečiams reikalingi tobulesni valstybinio reguliavimo metodai, jų derinimas su piliečių atstovavimu ir dalyvavimu priimančiais sprendimus, rengiant ir įgyvendinant viešąsias programas ir projektus. Valstybės, siekdamos įtvirtinti demokratiškesnes vertybes, pilietiškumo ir visuomenės interesų principus, siekdamos tobulinti bei efektyvinti viešąjį administravimą, remiasi ne tik tradicinio bei naujojo viešojo administravimo, bet ir naujosios viešosios vadybos bei naujojo viešojo valdymo principais. Pastebima, kad pastaruoju metu mokslinėje literatūroje⁹, kurioje nagrinėjamas viešųjų institucijų veiklos ir viešojo administravimo tobulinimas, šalia sąvokos "*viešasis administravimas*" vis dažniau yra minima sąvoka "*viešasis valdymas*". Pivoras ir Visockytė¹⁰ akcentuoja, kad viešajam valdymui yra svarbūs viešojo administravimo elementai, ypač dėmesio skyrimas veiklos rezultatams, kiek tai neprieštarauja proceso teisingumo, nešališkumo, visuomenės dalyvavimo ir pan. principams.

⁷ Petrauskienė, R. Viešojo administravimo institucijų tobulinimas transformacijų laikotarpiu. Daktaro disertacija: Vadyba ir administravimas. Kaunas, 2006. p. 67.

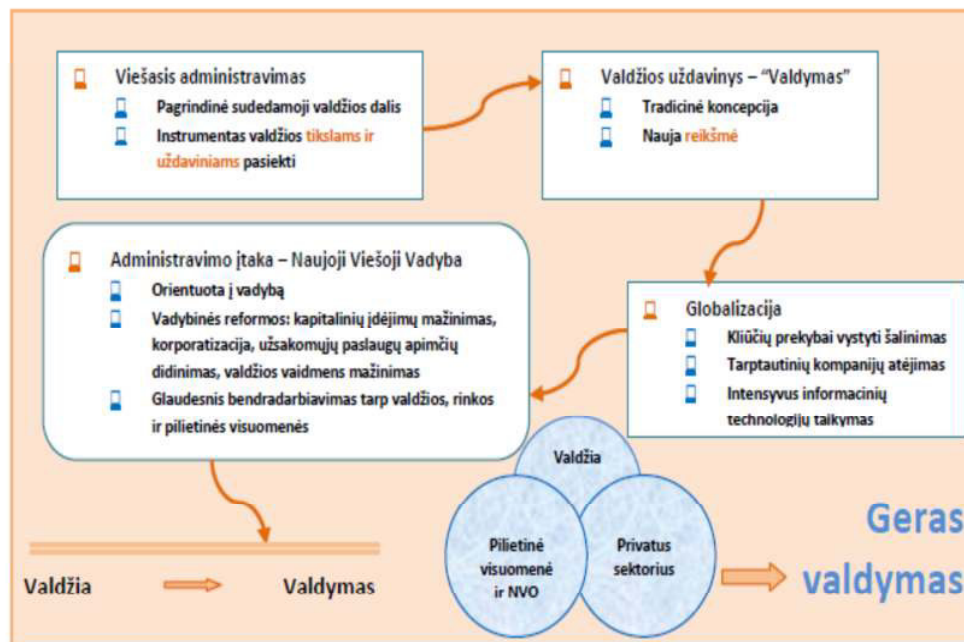
⁸ Raipa, A. Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. Viešoji politika ir administravimas, 2002, Nr. 1. p. 15.

⁹ Osborne, D. Governance, partnership and development, 1999. [2014 01 16].; Osborne, D. Components of Good Governance: What we do to make Governance good? 2007. [2014 01 20].; Rosenbaum, A. Public Administration in a Global context: IASIA at 50. In O.P. Dwivedi (Eds.). The Post – Governance World: Continuing Challenges, New Opportunities. Bruxelles: Bruylant, 2011, p. 155 - 177.; Raipa, A. Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. Viešoji politika ir administravimas, 2002, Nr. 1.; Raipa, A. Šiuolaikinio viešojo valdymo pokyčių kryptys ir tendencijos. Viešoji politika ir administravimas, 2009, Nr. 30, p. 22–32.; Raipa, A. Viešojo valdymo teorijų ir modelių interpretavimas. Viešoji politika ir administravimas, 2010, Nr. 31, p. 155-156.; Domarkas, V., Masionytė, R. Viešojo administravimo modernizavimo galimybes globalizacijos sąlygomis. Viešoji politika ir administravimas, 2005, Nr. 11, p. 16-25.; Domarkas, V. Viešojo administravimo paradigmos kaitos atspindžiai dešimtmečio pabaigos publikacijose. Viešoji politika ir administravimas, Nr.1, 2011, p. 9-16. ; Domarkas, V. Naujieji viešojo administravimo raidos akcentai. Viešoji politika ir administravimas, 2004, Nr. 7, p. 7-15.; Pivoras, S., Visockytė E. Viešojo valdymo koncepcijos ir jų taikymas tiriant valstybės tarnybos reformas. Viešoji politika ir administravimas, 2011, T. 10, Nr. 1, p. 27 - 40.

¹⁰ Pivoras, S., Visockytė E. Viešojo valdymo koncepcijos ir jų taikymas tiriant valstybės tarnybos reformas. Viešoji politika ir administravimas, 2011, T. 10, Nr. 1, p. 32.

Ištisus dešimtmečius viešasis administravimas evoliucionavo: keitėsi ir plėtėsi – savo istorijos pradžioje žinomas kaip vėberinis tradicinio viešojo administravimo idealusis biurokratinis modelis ir šiandien mokslininkų tyrinėjamas ir įgyvendinamas kaip viešojo valdymo modelis, kuris glaudžiai susijęs su viešosios veiklos demokratizavimu. Viešųjų institucijų valdymo ir viešojo administravimo tarpusavio sąsają¹¹ galima aptikti XX amžiuje, kai viešojo administravimo literatūroje nuo 1972 m. „viešojo valdymo“ terminas imtas vartoti kaip „viešojo administravimo“ sinonimas.

Galima teigti, kad nuolat kintančioje viešųjų institucijų aplinkoje atsiranda nauji globalizaciniai procesai ir socialiniai pokyčiai, keliantys naujus uždavinius ir reikalavimus, didėjančius visuomenės poreikius, piliečių įsiliejimą į valstybės valdymą, informacinių technologijų plėtrą, viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo poreikį, demokratijos įgyvendinimą. Šie procesai reikalauja peržiūrėti ir koreguoti nusistovėjusius ir pasenusius viešojo administravimo principus, nuostatas ir bruožus juos papildant naujais funkciniais ir struktūriniais elementais.



1 pav. Viešojo administravimo transformavimasis į gerą valdymą (Renukumar, 2010)

1 paveikslo duomenimis, viešasis administravimas suprantamas kaip pagrindinė sudedamoji valdžios dalis ir instrumentas valdžios tikslams ir uždaviniams pasiekti. Valdymas pateikiamas kaip pagrindinis valdžios tikslas ir uždavinys. Globalizacijos,

¹¹ Pivoras, S., Visockytė E. Viešojo valdymo koncepcijos ir jų taikymas tiriant valstybės tarnybos reformas. Viešoji politika ir administravimas, 2011, T. 10, Nr. 1, p. 28.

šalinančios prekybos barjerus ir suintensyvinančios informacinių technologijų taikymą, procese, atsiranda poreikis diegti vadybines reformas: užsakomųjų paslaugų apimčių didinimą, valdžios vaidmens mažinimą, bendradarbiavimo tarp valdžios, rinkos ir pilietinės visuomenės plėtojimą ir pan. Šios apraiškos sąlygoja naujosios viešosios vadybos modelio atsiradimą, kurio, kaip ir kitų prieš tai buvusių, modelių įgyvendinimą kontroliuoja valdžia.

Rosenbaum¹² teigia, kad „požiūris į valdymą, lyginant su tradiciniu požiūriu į valdžią, yra kur kas platesnis ir išsamesnis“. Šį pokytį įtakojo tai, kad valdyje dalyvauja ne tik valdžia, bet privatus sektorius ir pilietinė visuomenė kartu su nevyriausybinėmis organizacijomis. Pagal Shabbir Cheema¹³:

- **Valdžia** – tai valstybės viešosios institucijos, kurios sudaro atitinkamą politinę, ekonominę ir teisinę aplinką;
- **Privatus sektorius** – teikia darbo vietas ir sudaro sąlygas pajamoms gauti;
- **Pilietinė visuomenė** – sudaro prielaidas socialinei ir politinei sąveikai.

Viešasis valdymas, apimdamas šiuos veikėjus, transformuojasi į viešojo valdymo pakraipą – *gerą valdymą*.

Vykstantys pokyčiai, orientuojantis ne į tradicinio viešojo administravimo, naujojo viešojo administravimo, naujosios viešosios vadybos, o į šiuolaikinį postmodernų viešąjį valdymą reikalauja peržiūrėti tradicines normatyvines orientacijas, įveikti nuolat atsinaujinančius trukdžius. Per pastaruosius 60 metų viešajame administravime išryškėjo keturių pagrindinių modelių bruožai, nulėmę gero valdymo modelio atsiradimą (1 lent.).

Apibendrinus 1 lentelėje pateiktus viešųjų institucijų valdymo modelių bruožus galima teigti, kad naujojo viešojo administravimo modelio atsiradimą po tradicinio (vėberinio) modelio lėmė veiklos, skatinančios tarnautojų darbo efektyvumą, motyvaciją bei konkurencijos plėtojimą. Naujosios viešosios vadybos modelio atsiradimą lėmė vadybos elementų ir verslo principų taikymas viešajame sektoriuje. Naujojo viešojo valdymo modelis transformavosi iš naujosios viešosios vadybos modelio atsiradus viešųjų organizacijų veiklos efektyvumo tobulinimo poreikiams.

Gero valdymo modelis atsiskiria nuo naujojo viešojo valdymo modelio kaip grįstas dalyvavimu ir pasižymintis elektroninio valdymo galimybėmis modelis

¹² Rosenbaum, A. Public Administration in a Global context: IASIA at 50. In O.P. Dwivedi (Eds.). The Post – Governance World: Continuing Challenges, New Opportunities. Bruxelles: Bruylant, 2011, p. 155.

¹³ Shabbir, Cheema G. Public administration and democratic governance: Governments Serving Citizens, 2007. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025063.pdf>. [2014 01 29]. p.31.

1 lentelė. Viešųjų institucijų veiklos valdymo modelių bruožai

Viešųjų institucijų veiklos valdymo modeliai	Pagrindiniai bruožai
Tradicinis (vėberinis) viešasis administravimas	Hierarchija, nešališkumas, standartizacija, teisėtumas, racionalumas ir profesionalumas. Šiuo modeliu besivadovaujanti valdžia per lėtai reaguoja į pokyčius, per daug orientuojamasi į procesus ir procedūras, o ne į rezultatus.
Naujasis viešasis administravimas	Personalo kompetencija, konkurencinių rinkos principų įgyvendinimas, didesnė viešųjų institucijų autonomija bei didesnės įstaigų tarnautojų saviraiškos galimybės.
Naujoji viešoji vadyba	Veiklos efektyvumas, vadybos principų taikymas, orientacija į klientus bei didesnis jautrumas visuomenės poreikiams. Orientuojamasi į viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimą. Nauji atskaitomybės mechanizmai, verslo principų taikymas viešuosiuose reikaluose, profesinės etikos viešajame sektoriuje skatinimas, vadyba siekiant rezultatų ir finansavimas atsižvelgiant į tuos rezultatus.
(Naujasis) viešasis valdymas	Valstybės iškeltos strateginės viešojo sektoriaus užduotys įgyvendinamos remiantis privataus verslo principais ir modeliais. Visų socialinių partnerių bendradarbiavimas, skaidrumas ir atskaitingumas, įstatyminė tvarka, sąžiningumas ir efektyvumas. Valdyme dalyvauja trys veikėjai: viešosios institucijos, privatus sektorius ir pilietinė visuomenė. Modernios planavimo, kontrolės, išteklių dislokavimo nuostatos ir jų įgyvendinimo procedūras užtikrinantys sprendimai. Viešųjų vertybių akcentavimas.
Geras valdymas kaip nauja viešojo valdymo pakraipa	Sprendimų rengimo, analitinės bazės, informacinių-komunikacinių galimybių, strateginio valdymo ir tinklaveikos sąveika bei demokratinių valdymo procesų institucionalizavimas. Paslaugų struktūros tobulinimas, darbuotojų mokymas ir lavinimas, naujausių planavimo, vadovavimo ir koordinavimo veiklos metodams ir procedūroms įvaldymas, elektroninio valdymo galimybių atsiradimas. Pluralizmas, subsidarumas, skaidrumas, atsiskaitomumas, nešališkumas, prieinamumas, bendradarbiavimas ir efektyvumas.

Nuolatiniame viešųjų institucijų veiklos tobulinimo procese buvo atsisakoma viešojo administravimo ir valdymo modeliuose pastebėtų trūkumų, tuo tarpu pranašumai, kurie pasiteisino kaip efektyvūs, įsitvirtino gerojo valdymo modelyje. Dėl šios priežasties galima teigti, kad gero valdymo modelis apima teigiamus anksčiau minėtų modelių bruožus, išskiriančius šį modelį iš kitų.

GERO VALDYMO KONCEPCIJOS PRASMĖ IR PRINCIPAI

Gero valdymo koncepcijos atsiradimą lėmė tai, kad sąvoka "valdymas" nepakankamai apibrėžė, koks turi būti valdymas ir kokiais principais įgyvendinamas. Ladi¹⁴ pabrėžia, kad terminas "geras valdymas" nuo termino "valdymas", kuris daugiau yra politinis ir technokratinis be jokių normatyvinių siekių, skiriasi tuo, kad geras valdymas siūlo valdymui būti "geru", bet ne "blogu". Gerą valdymą galima pateikti kaip aplinką, kurioje tiek individai, tiek ir viešosios institucijos yra atsakingi už savo veiksmus. Tai reiškia, kad viešosios institucijos darbuotojas atlieka savo pareigas griežtai pagal nustatytas taisykles ir teisės normas. Gero valdymo sąvoką lydi skaidrumas, kurį galima įvardinti kaip atvirumą, reikalaujantį, kad valdžios teikiama informacija, netrukdomai būtų

¹⁴ Ladi, S. Good governance and public administration reform in the Black Sea economic cooperation. International Centre for Black Sea Studies, 2008. http://icbss.org/media/110_original.pdf. [2013 04 08]. p.11.

pateikta kaip priemonė įvairiems valdomųjų sprendimams priimti. Dėl to skaidrumas yra įvardinamas kaip gerojo valdymo pagrindas. Gerai valdoma viešoji institucija ne tik teikia informaciją visuomenei, bet taip pat rūpinasi, kad personalas išnaudotų visas galimybes skleisti informaciją.

2 lentelė. Gero valdymo sampratos analizė (sudaryta autorių)

Tarptautinės organizacijos ir mokslininkai	Geras valdymas
Ekonominių ir socialinių reikalų skyrius (Jungtinės tautos, 2007, p. 4)	Valstybė efektyviai tiekia piliečiams atitinkamos kokybės viešąsias gėrybes, skatina lyčių lygybę, leidžia piliečiams naudotis asmeninėmis laisvėmis, numato priemones skurdo, nepritekliaus, baimių ir prievartos mažinimui.
Bridgman (2007, p. 154)	Platesne prasme nei viešasis valdymas yra susijęs su susitarimu ir vykdymu. Tai visų susitarimo ir vykdymo duomenų strateginė vertė ir siūlomos krypties bei konteksto veiksnys.
Globalinės plėtros tyrimų centras (2013)	Geros valdžios gebėjimas naudotis valdžia ir pastoviai priimti gerus sprendimus, susijusius su ekonomine, socialine, aplinkosaugos ir kitomis sritimis. Tai susiję su valdžios pajėgumu pritaikyti žinias, tarpininkauti, paskirstyti išteklius, kurti ir palaikyti svarbius santykius.
Annan, Weiss (2000, p.797)	Užtikrina pagarbą žmogaus teisėms ir teisės normoms, stiprina demokratiją, skatina skaidrumą ir veiksmingumą viešajame administravime.
Rogers (2000, p.2)	Sukuria struktūrą, kurioje politiniai, socialiniai ir ekonominiai prioritetai remiasi aiškiu susitarimu visuomenėje. Pasireiškia kaip procesai ir struktūros, kurie vadovauja politiniams ir socio-ekonominiams tarpusavio santykiams, susijusiems su įsipareigojimu demokratinėms vertybėms, normoms ir praktikoms, taip pat patikimu aptarnavimu bei sąžiningu verslu.
Shabbir Cheema (2007, p.32)	Atskaitingumas ir skaidrumas. Tai būdas užtikrinti sąžiningus ir teisėtus rinkimus, vienodas galimybes siekti teisingumo, ginti mažumų ir socialiai nuskriaustųjų grupes, viešųjų vertybių apsaugą. Taip pat skatinti pilietinės visuomenės užimtumą ir privataus sektoriaus integraciją, stiprinti skirtingų grupių partnerystę tikslams pasiekti ir panaudoti informacijos ir komunikacijų technologijas piliečių dalyvavimo plėtojimui.
Jungtinių Tautų Europos Ekonominė komisija (2008, p. 14)	Sąžiningas ir skaidrus atrankos procesas, kuriame valdžios plėtoja partnerystę. Tai metodas gerinti būtinų viešųjų paslaugų kokybę, ypač socialiai nuskriaustiems, ir adekvačius mokymus tiems, kurie įtraukiami į naują partnerystę, protingai derėtis, kad užtikrinti paslaugų teikimą ir užkirsti kelią projektų žlugimui ir viešųjų išteklių švaistymui.
Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, Weiss (2000, p.797)	Pabrėžia politinių įgaliojimų ir kontrolės įgyvendinimą, susijusį su išteklių socialinės ir ekonominės plėtros visuomenėje, valdymu. Apima viešosios valdžios vaidmenį kuriant aplinką, kurioje funkcionuoja ekonomika ir įsitvirtina visuomeniniai santykiai tarp valdančiųjų ir valdomųjų.

Galima teigti, kad gerai valdoma viešoji institucija, būdama visada atvira visuomenei, yra daug pranašesnė už blogai valdomą viešąją instituciją, kuri visuomenei nėra atvira. Osborne¹⁵ pilietinę visuomenę įvardija kaip pagrindinį gero valdymo plėtros iniciatorių ir variklį, kuris ne tik sąveikauja su valdžia, bet ir rūpinasi žmonių gerove. Tam, kad geriau suprasti, kas yra gerai valdoma viešoji institucija, būtina išsiaiškinti gero valdymo sampratą, jos reikšmę viešojo valdymo

¹⁵ Osborne, D. Governance, partnership and development, 1999. [2014 01 16]. p.9.

procesu. Įvairios tarptautinės organizacijos ir mokslininkai pateikia skirtingas gero valdymo sampratas (2 lent.).

Apibendrinant galima teigti, kad *geras valdymas* sukuria struktūrą, kurioje politiniai, socialiniai ir ekonominiai prioritetai remiasi aiškiu susitarimu tarp įvairių visuomenės grupių; įtvirtina viešosios valdžios vaidmenį kuriant aplinką, kurioje funkcionuoja ekonomika ir įsitvirtina visuomeniniai santykiai tarp valdančiųjų ir valdomųjų; užtikrina pagarbą žmogaus teisėms ir teisės normoms, stiprina demokratiją, skatina skaidrumą ir veiksmingumą viešajame administravime, veiksmingą ir efektyvią viešąją vadybą, atskaitingumą ir politinių bei ekonominių institucijų plėtrą; skatina keitimąsi informacija viešosios institucijos viduje ir tarp viešųjų institucijų, bendradarbiavimą derinant ir priimant sprendimus, piliečių dalyvavimą viešojo valdymo procesuose, bendro viešojo intereso ir naujo sprendimo ieškojimą, piliečių pasitikėjimą valdžia.

Geras valdymas pasireiškia tada, kai viešoji institucija taiko metodus, užtikrinančius efektyvų kokybiškų paslaugų teikimą, laikosi įstatymų, nuostatų ir standartų, tenkina piliečių poreikius, taip pat įgyvendina bendruomenės lūkesčius, susijusius su sąžiningumu, atskaitingumu, skaidrumu ir t.t. Gero valdymo principus galima įvardinti kaip taisykles arba nuostatas, kuriomis viešoji institucija remiasi vykdydama savo veiklą.

3 lentelė. Gero valdymo principai (sudaryta autorių)

Tarptautinės organizacijos ir mokslininkai	Principai
Pasaulio bankas (2013)	Veiksmingumas, efektyvumas, ekonomiškumas, atskaitomybė, teisės viršenybė, informacijos apie valdžios veiksmus, prieinamumas ir skaidrumas, teisingumas, pagarba žmogaus teisėms ir laisvėms.
Tarptautinis valiutos fondas (1997)	Vyriausybės sąskaitų skaidrumas, viešųjų išteklių valdymo efektyvumas bei privataus sektoriaus ekonominės ir teisinės aplinkos stabilumas ir skaidrumas.
Jungtinių tautų plėtros programa (2005, p. 5)	Dalyvavimas, teisės viršenybė, skaidrumas, jautrus atsakas į klientų pageidavimus, orientacija į sutarimą, nešališkumas, efektyvumas ir veiksmingumas, atskaitomybė, strateginė vizija.
Jungtinių Tautų ekonominė komisija Europoje (2008, p.13-14)	Dalyvavimas, gera elgsena, skaidrumas, atskaitomybė, teisingumas, efektyvumas.
Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, cituojama pagal Gisselquist (2012, p.8)	Technikos ir valdymo kompetencija, organizaciniai sugebėjimai, patikimumas, nuspėjamumas, teisės normos, atskaitomybė, skaidrumas, atviros informacinės sistemos ir dalyvavimas.
Europos bendrijų komisija (2011, p.10)	Atvirumas, dalyvavimas, atskaitingumas, efektyvumas ir darnumas.
Rogers (2000, p. 2)	Demokratija, pilietinė visuomenė, dalyvavimas, žmogaus teisės, pastovus socialinis vystymasis, skaidrumas ir atskaitingumas.

Nemažai užsienio ir Lietuvos mokslininkų (Ladi, Rogers, Domarkas ir kt.) bei tarptautinės organizacijos (Pasaulio bankas, Tarptautinis valiutos fondas, Jungtinės Tautos, Europos bendrijų komisija ir kt.) pateikia skirtingus gero valdymo principus (3 lent.).

Analizuojant lentelėje pateiktus mokslininkų ir tarptautinių organizacijų gero valdymo principus galima išskirti esminius principus, atspindinčius viešosios institucijos tikslus ir suprantamas vartotojui pagrindines vertybes. Kad suprasti principų poveikį, būtina apibrėžti kiekvieno principo reikšmę (Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, 2013):

- **Atskaitomybė:** viešoji institucija informuoja kaip jos veiksmai ir sprendimai yra suderinti su aiškiai apibrėžtais ir suderintais tikslais;

- **Skaidrumas:** skleisti viešosios institucijos turimą informaciją visuomenei ir įgalinti ją dalyvauti viešojo valdymo procesuose;

- **Efektivumas ir veiksmingumas:** orientuoti paslaugų teikimą į vartotoją, siekiant aukštesnio paslaugų kokybės lygio ir didesnio prieinamumo;

- **Atsakomybė:** viešoji institucija yra pajėgi ir lanksti greitai reaguoti į visuomenės pokyčius, įvertinant viešąjį bendrą interesą ir kritiškai nagrinėti vyriausybės vaidmenį;

- **Ateities vizija:** viešoji institucija numato būsimas problemas pagal esamus duomenis ir prognozes, taip pat įvertina būsimas sąnaudas ir būsimus demografinius, ekonominius bei aplinkos pokyčius;

- **Teisės normos:** viešoji institucija skaidriai įgyvendina įstatymus, nuostatus bei poįstatyminius aktus.

Geras valdymas yra plati tarptautinių organizacijų ir mokslininkų nagrinėjama sritis, kuri apima koncepcijas, bruožus, principus ir yra susijusi su viešojo administravimo bei valdymo tobulinimu. Bruožus, išskiriančius gero valdymo modelį iš kitų viešojo administravimo raidos procese sukurtų teorinių modelių, ir svarbiausius principus, kuriuos galima pritaikyti ir įgyvendinti praktikoje, galima apjungti į vientisą gero valdymo modelio funkcionavimo sistemą, kurią suformuoja trys pagrindiniai veiksniai, įtakojantys viešosios institucijos veiklą (2 pav.).

2 paveiksle pavaizduoti trys pagrindiniai veiksniai, formuojantys gero valdymo modelį. Kad nustatyti, ar šie veiksniai, apimantys gero valdymo bruožus ir pagrindinius principus, skatina gero valdymo modelio įgyvendinimą ir funkcionavimą viešojoje institucijoje, būtina išsiaiškinti šių veiksnių požymius.



2 pav. Gero valdymo veiksniai (sudaryta pagal Viešosios politikos ir vadybos instituto atstovus, 2013)

Atlikus mokslinės literatūros¹⁶ ir tarptautinės konferencijos "Į rezultatus orientuoto valdymo reformos: ar jau turime naują viešojo valdymo kokybę?"¹⁷ medžiagą, buvo identifikuoti anksčiau minėtų pagrindinių gero valdymo veiksnių požymiai:

- **Viešosios institucijos plėtra:** aiškūs viešosios institucijos tikslai, viešųjų konsultacijų vykdymas, įtraukimas ir įgalinimas, darbuotojų funkcijų optimizavimas, projektinis-procesinis valdymas (geresnė laiko ir išteklių, skirtų rezultato sukūrimui, kontrolė), prieinama informacija apie viešojoje institucijoje vykstančius pokyčius, institucinės struktūros tobulinimas, turimos informacijos viešinimas, pakankamas darbuotojų skaičius, informacijos prieinamumas, įdarbinimo skaidrumas, tarpinstitucinio bendradarbiavimo stiprinimas;

- **Administracinių gebėjimų stiprinimas:** lanksti skatinimo sistema, darbuotojų motyvavimas, kokybės vertinimo rodikliai, konkretūs kokybės tikslai, asmeninė darbuotojo atsakomybė, komandinis darbas arba darbas grupėse, kokybės vertinimas, paslaugų kokybės gerinimas, mokymosi poreikio akcentavimas, darbuotojų įgūdžių lavinimas, efektyvus konfliktų sprendimas, aiškiai apibrėžtos darbuotojų elgesio nuostatos, tarnautojų etikos kodeksas, vidinės aplinkos vertinimas, pakankamas aprūpinimas IT technologijomis, ekonomiškasis išteklių naudojimas, tiksli išteklių apskaita ir kontrolė;

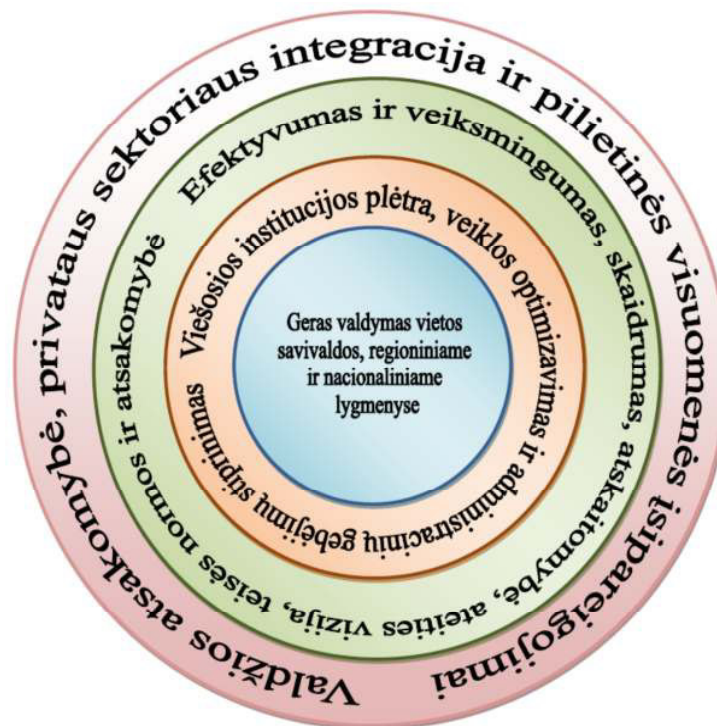
- **Viešosios institucijos veiklos optimizavimas:** viešosios institucijos planų įgyvendinimas, vienodų sąlygų paslaugų teikėjams sudarymas, darbuotojų įtraukimas į sprendimų priėmimą, naujų idėjų generavimas, idėjų praktinis įgyvendinimas, problemų prevencija ir jų sprendimas,

¹⁶ Petrauskienė, R. Viešojo administravimo institucijų tobulinimas transformacijų laikotarpiu. Daktaro disertacija: Vadyba ir administravimas. Kaunas, 2006.

¹⁷ Šiupšinskas, S. Viešojo valdymo tobulinimo kryptys Lietuvoje. Tarptautinė konferencija: Į rezultatus orientuoto valdymo reformos: ar jau turime naują viešojo valdymo kokybę? 2012 [2014 01 28].

elektroninių paslaugų teikimas, keitimasis informacija tarp darbuotojų ir padalinių, efektyvus sprendimų priėmimas, glaudus bendravimas su piliečiais, piliečių poreikių aiškinimasis, informacijos prieinamumas visuomenei, viešosios institucijos svetainės nuolatinis atnaujinimas, administracinės naštos mažinimas. Minėti veiksniai įtakoja viešosios institucijos veiklos nacionaliniame, regioniniame ir vietos savivaldos lygmenyse tobulinimo galimybes, taikant gero valdymo modelį, todėl pagal išskirtus gero valdymo požymius galima nustatyti, ar viešojoje institucijoje yra taikomas gero valdymo modelis, užtikrinantis kokybišką šios institucijos veiklą.

3 paveiksle pavaizduotas gero valdymo modelis atspindi tris pagrindinius veiksnius: *viešosios institucijos plėtrą, veiklos optimizavimą bei administracinių gebėjimų stiprinimą vietos savivaldos, regioniniame ir nacionaliniame lygmenyse*, taip pat akcentuoja pagrindinius principus. *Valdžios atsakomybė* pasireiškia priimant ir tvirtinant tokius įstatymus, kurie būtų naudingi visuomenei, dirbantiems, verslui ir pan. *Privataus sektoriaus integracija* yra svarbi tuo, kad bendradarbiaudama su viešuoju sektoriumi plėtoja viešųjų paslaugų infrastruktūrą ir teikimą. *Pilietinės visuomenės įsipareigojimai pabrėžia*, kad visi šalies piliečiai ir asmenys, gyvenantys toje šalyje, privalo laikytis įstatymų ir teisės aktų.



3 pav. Gero valdymo viešojoje institucijoje modelis (adaptuota pagal Mercy Corps, 2013)

Šis modelis gali pasitarnauti kaip instrumentas, padėsiantis ieškoti būdų ir išteklių gero valdymo skatinimui viešojoje institucijoje.

Vadovavimasis gero valdymo principais yra svarbus veiksnys, kuris įtakoja viešųjų institucijų veiklos valdymo tobulinimą, išryškindamas šio modelio paskirtį ir jo reikšmę. Galima teigti, kad gero valdymo susiformavimo prielaidas lėmė globalizacijos iššaukti pokyčiai, paskatinę viešojo administravimo reformų ir viešojo valdymo tobulinimo būtinybę

IŠVADOS

Išanalizavus mokslinę literatūrą galima teigti, kad gero valdymo koncepcija įvardijama kaip naujojo viešojo valdymo pakraipa, kuri skatina valdžios, pilietinės visuomenės ir privataus sektoriaus bendradarbiavimą. Mokslinių darbų autoriai pateikia skirtingas gero valdymo sampratas ir įvairiai vertina, tačiau galima pastebėti, kad visos jos turi daug bendro. Atskirų koncepcijų analizė leidžia teigti, kad geras valdymas – tai procesas, kuriame įsitvirtina visuomeniniai santykiai tarp valdančiųjų ir valdomųjų, politiniai, socialiniai ir ekonominiai prioritetai remiasi aiškiu susitarimu tarp įvairių visuomenės grupių, ieškomas bendras viešasis interesas ir naujas sprendimas bei įtvirtinimas piliečių pasitikėjimas valdžia.

Viešojo administravimo tobulinimo procese susiformavę modeliai turėjo tam tikrų bruožų ir savybių, kurios pabrėžė kiekvieno modelio išskirtinumą.

Gero valdymo modelio bruožų analizė leido atskleisti visų prieš tai buvusių viešojo administravimo, naujojo viešojo administravimo, naujosios viešosios vadybos, naujojo viešojo valdymo modelių bruožus.

Pokyčiai, susiję su globalizacija, suteikė gero valdymo modeliui išskirtinio savitumo: dalyvavimo, prienamumo ir e. demokratijos bei e. valdymo bruožų. Gero valdymo plėtros procese suformuluoti principai naudojami kaip instrumentas viešajai institucijai valdyti. Geras valdymas pasižymi principų įvairove, todėl kiekviena viešoji institucija, siekdama tobulinti savo veiklos valdymą, juos taiko pagal paskirtį. Gero valdymo principai yra teorinės gairės, į kurias atsižvelgdama viešoji institucija priima teisingus sprendimus, ieško bendro viešojo intereso, reaguoja į piliečių poreikių pokyčius. Išsami principų analizė leidžia išskirti šešis pagrindinius: atsakomybę, efektyvumą ir veiksmingumą, ateities viziją, skaidrumą, atskaitomybę bei teisės normas. Susisteminius bruožus bei principus ir juos apjungus į vieną sistemą, galima išskirti viešosios institucijos plėtros, administracinių gebėjimų stiprinimo ir veiklos optimizavimo veiksmus, lemiančius gero valdymo principų įgyvendinimą viešajame sektoriuje.

LITERATŪRA

1. Bridgman, P. Performance, conformance and good governance in the public sector, 2007. [2014 01 28].
2. Commission of the European Communities. European Governance: A White Paper, 2001, p. 10. [2014 01 28].
3. Domarkas, V. Viešojo administravimo paradigmos kaitos atspindžiai dešimtmečio pabaigos publikacijose. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr.1, 2011, p. 9-16.
4. Domarkas, V. Naujieji viešojo administravimo raidos akcentai. *Viešoji politika ir administravimas*, 2004, Nr. 7, p. 7-15.
5. Domarkas, V., Masionytė, R. Viešojo administravimo modernizavimo galimybės globalizacijos sąlygomis. *Viešoji politika ir administravimas*, 2005, Nr. 11, p. 16-25.
6. Gisselquist R. Working Paper. Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy, 2012. [2014 01 29].
7. International Monetary Fund. *Good Governance: The IMF's Role*, 1997. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govern.pdf>. [2013 04 08].
8. Ladi, S. Good governance and public administration reform in the Black Sea economic cooperation. International Centre for Black Sea Studies, 2008. http://icbss.org/media/110_original.pdf. [2013 04 08].
9. Mercy Corps. A Framework of Good Governance, 2013. <http://www.mercycorps.org/sites/default/files/mcgoodgovernanceframework.pdf>. [2014 01 20].
10. Osborne, D. Governance, partnership and development, 1999. [2014 01 16].
11. Osborne, D. Components of Good Governance: What we do to make Governance good? 2007. . [2014 01 20].
12. Petrauskienė, R. Viešojo administravimo institucijų tobulinimas transformacijų laikotarpiu. Daktaro disertacija: Vadyba ir administravimas. Kaunas, 2006.
13. Pivoras, S., Visockytė E. Viešojo valdymo koncepcijos ir jų taikymas tiriant valstybės tarnybos reformas. *Viešoji politika ir administravimas*, 2011, T. 10, Nr. 1, p. 27 - 40.
14. Raipa, A. Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. *Viešoji politika ir administravimas*, 2002, Nr. 1.
15. Raipa, A. Šiuolaikinio viešojo valdymo pokyčių kryptys ir tendencijos. *Viešoji politika ir administravimas*, 2009, Nr. 30, p. 22–32.
16. Raipa, A. Viešojo valdymo teorijų ir modelių interpretavimas. *Viešoji politika ir administravimas*, 2010, Nr. 31, p. 155-156.
17. Rogers W'O Okot-Uma. Electronic governance: Re-inventing Good Governance, 2000. [2014 01 21].
18. Rosenbaum, A. Public Administration in a Global context: IASIA at 50. In O.P. Dwivedi (Eds.). *The Post – Governance World: Continuing Challenges, New Opportunities*. Bruxelles: Bruylant, 2011, p. 155 - 177.
19. Shabbir, Cheema G. Public administration and democratic governance: Governments Serving Citizens, 2007. [2014 01 29].
20. Šiupšinskas, S. Viešojo valdymo tobulinimo kryptys Lietuvoje. *Tarptautinė konferencija: Į rezultatus orientuoto valdymo reformos: ar jau turime naują viešojo valdymo kokybę?* 2012. [2014 01 28].
21. The Global Development Research Center. *Promoting Good Governance*, 2013. http://www.gdrc.org/u-gov/doc-oecd_ggov.html. [2014 01 29].
22. The World Bank. What is Governance? 2013. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTO>

[PGOVERNANCE/0,,contentMDK:20513159~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024,00.html](#). [2014 01 22].

23. United Nations Economic Commission for Europe. Guidebook on promoting good governance in public-private partnerships, 2008.
<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/publications/ppp.pdf>. [2014 01 22].
24. United Nations Department of Economic and Social Affairs. Public Governance Indicators: A Literature Review, 2007. [2014 01 22].
25. United Nations Development Programme. Governance for sustainable human development, 2005. [2014 01 22].
26. Weiss. T. Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges Third World Quarterly, 2000, Vol 21, No 5, p. 795–814. [2014 01 29].

IMPLEMENTATION OF GOOD GOVERNANCE PRINCIPLES IN PUBLIC INSTITUTIONS: THEORETICAL ASPECT

Ruta Petrauskiene*, Eurika Predkelyte**
Kaunas University of Technology

Summary

Rapid processes of globalization are fostering public institutions to look for the public governance improvement means. The aim of the article is to identify the factors which determining implementation of good governance principles in public institutions. Participation of civil society, democracy encouragement, development of public-private partnership, expansion of authority's responsibility, delivery of more qualitative public services, strengthening of authority's and society's relations, improvement of internal control, more transparent decision-making process – there are the main trends of good governance implementation. The main principles of good governance were distinguished and the main features were established determining factors which are influencing public governance improvement. The functioning of good governance can be based on the factors of public institution development, performance optimization and administrative abilities' strengthening.

Keywords: good governance, principles of good governance, new public administration, new public management, public governance.

Rūta Petrauskienė*, Kauno Technologijos Universiteto Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakulteto Viešosios politikos ir administravimo instituto docentė. Mokslinių tyrimų kryptys: strateginis valdymas viešajame sektoriuje, viešojo administravimo institucijų veiklos tobulinimas, demokratijos plėtra viešajame sektoriuje, piliečių dalyvavimas, partnerystė viešajame sektoriuje.

Ruta Petrauskiene*, Kaunas University of Technology, Faculty of Social sciences, Arts and Humanities, Institute of Public policy and Administration, associated professor. Research interests: strategic management in public sector, improvement of public administration institutions' performance, democracy development in public sector, citizens' participation, partnership in public sector.

Eurika Predkelytė**, Kauno Technologijos Universiteto Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakulteto Viešosios politikos ir administravimo instituto magistrantė. Mokslinių tyrimų kryptys: geras valdymas, darnus vystymasis.

Eurika Predkelyte**, Kaunas University of Technology, Faculty of Social sciences, Arts and Humanities, Institute of Public policy and Administration, master student. Research interests: good governance, sustainable development.