



SIGMA

PAGALBA CENTRINĖS IR RYTŲ EUROPOS ŠALIMS SIEKIANT PAGERINTI JOSE VALDYMA
IR VADYBA

**HARMONINGOS INSTITUCIJOS - NARYSTEI
EUROPOS SĄJUNGOJE**

SIGMA spaudiniai: Nr. 26



**HARMONINGOS INSTITUCIJOS - NARYSTEI
EUROPOS SAJUNGOJE**

SIGMA spaudiniai: Nr. 26

Neįslaptinta

Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija

Organization for Economic Co-operation and Development

CCNM/SIGMA(98)57

OLIS: 1998 lapkričio 25d.

Platinimas: 1998 gruodžio 1d.

**Σ SIGMA - jungtinis EBPO ir Europos Sąjungos projektas,
finansuojamas iš ES PHARE programos lėšų**

**Harmoningos institucijos - narystei Europos Sąjungoje
SIGMA spaudiniai: Nr. 26**

7232

Visas dokumentas yra OLIS

LEIDINIŲ PARENGĖ:



**Europos Judėjimas
Lietuvoje**

Vertimas atliktas bendradarbiaujant su NISPcee ir NISPA organizacijomis.

SIGMOS PROGRAMA

SIGMA - pagalba Centrinės ir Rytų Europos šalims siekiant pagerinti jose valdymo ir vadybos reikalaus. Tai yra jungtinis EBPO ir Europos Sąjungos projektas. Šis projektas trylikoje šalių, gyvenančių pereinamąjį laikotarpį, remia viešojo administravimo reformas. Didžiausia finansų dalis, skirta šiam darbui atlikti, yra gaunama iš Europos Sąjungos PHARE programos lėšų.

Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija yra tarpvyriausybė organizacija, vienijanti 29 demokratines bei išsivysčiusias rinkos ekonomiką turinčias šalis. Šios organizacijos bendradarbiavimo su šalimis, neesančiomis jos narėmis, centras teikia patarimus bei pagalbą, skirtą spręsti įvairius ekonominius klausimus, Centinės ir Rytų Europos bei buvusios Tarybų sąjungos šalims, vykdančioms reformas. PHARE suteikia finansinę pašalpą ir taip remia savo partnerius iš Centrinės ir Rytų Europos. Ši pagalba teikiama tol, kol minėtosios šalys pačios sugebės priimti narystės Europos Sąjungoje įsipareigojimus.

Phare ir SIGMA padeda toms pačioms šalims: Albanijai, Bosnijai ir Hercegovinai, Bulgarijai, Čekijos respublikai, Estijai, Makedonijai, Vengrijai, Latvijai, Lietuvai, Lenkijai, Rumunijai, Slovakijai ir Slovėnijai.

SIGMA buvo įkurta 1992 metais. Ji veikia EBPO *Viešojo valdymo* centre. SIGMA teikia informaciją ir ekspertų analizės apie viešąjį administravimą rezultatus bei skatina viešojo administravimo sektoriaus specialistų bendradarbiavimą ir pasikeitimą patirtimi. Taip pat SIGMA siūlo šalims, gaunančioms pagalbą, galimybę pasinaudoti patyrusių viešojo administravimo specialistų tinklu. Šiuo būdu galima gauti lyginamosios Viešojo administravimo sektoriaus informacijos bei techninių žinių.

SIGMA siekia:

- padėti pagalbą gaunančioms šalims siekiant pagerinti administravimo efektyvumą bei skatinti viešojo sektoriaus personalo demokratinę vertybių, etikos bei pagarbos teisiniu valdymui pripažinimą;
- padėti išvystyti centrinės valdžios vidines galimybes, padėsiančias drąsiai atremti Europos Sąjungos integracijos planų bei tarptautinio masto iššūkius;
- paremti Europos Sąjungos ir kitų donorų iniciatyvą padedant gaunančioms pagalbą šalims vykdyti viešojo administravimo reformas, taip pat koordinuoti rėmėjų veiklą.

Dirbdama savo darbą gerinimui ši organizacija pirmenybę teikia bendradarbiavimo tarp įvairių vyriausybių . Tai apima logistinę pagalbą, skirtą Centrinės ir Rytų Europos viešojo administravimo specialistų tinklams sukurti. Šiame tinkle jau dirba anksčiau minėtų šalių specialistai bei jų kolegos iš demokratinių šalių.

SIGMA dirba šiose penkiose techninėse srityse: viešojo administravimo plėtros strategijų, politikos planavimo, biudžeto ir išteklių skirstymo, viešojo sektoriaus valdymo ir administracinės peržiūros ir Finansų kontrolės ir audito. Be to, Informacinės tarnybos poskyris platina viešojo administravimo temomis parašytus leidinius bei jų kompiuterines versijas.

Autorinės teisės: OECD (Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija)

Prašymai spausdinti ar versti dalį ar visą dokumentą turi būti siunčiami į: head of Publication Service, OECD , 2 rue Andre-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France-Prancūzija.

Mintys, išreikštos šiame leidinyje nebūtinai sutampa su oficialia Europos Komisijos, EBPO, šalių-narių ar Centrinės ir Rytų Europos šalių, dalyvaujančių programoje, nuomone.

IŽANGA

Šalys, norinčios tapti pilnateisėmis Europos Sąjungos (ES) narėmis, susiduria su sudėtinga ir neatidėliotina užduotimi: joms būtina sukurti administravimo institucijas, kurios atitiktų Kopenhagos kriterijus. Šios institucijos turi sugebėti įgyvendinti *acquis communautaire*, net ir esant ribotam biudžeto dydžiui, bei taip pat privalo sukurti palankias sąlygas konkuruojančiam privačiam sektoriui. Šalims kandidatėms minėtosios institucijos turėtų suteikti, vadinamąjį institucinį pajėgumą, kuris jas įgalintų veiksmingai dalyvauti formuojant ateities Europos Sąjungos politiką. Šiame leidinyje pateikiami pagrindiniai institucijų kūrimo principai, priemonės bei problemos. Auditorija, kuriai yra skiriamas šis leidinys, apima asmenis, susijusius su institucijų kūrimu, nepaisant to, ar jie veikia šalyse kandidatėse, ar ES šalyse, ar jie dirba Europos komisijoje, ar bet kurioje kitoje pagalbą teikiančioje bendruomenėje.

Šis leidinys akcentuoja klausimus, susijusius su efektyviai dirbančių institucijų kūrimu. Čia pateikiami konkretūs pavyzdžiai kaip, šalys kandidatės bei ES šalys susidorojo su joms mestais iššūkiais. Pagrindinių terminų apibrėžimai (ryškiu šriftu) pateikti Priede. Priede taip pat pateikiamos nuorodos į papildomus informacijos šaltinius (SIGMA'os ir PUMA'os leidiniai bei atitinkami jų interneto puslapiai).

Konkretus *acquis communautaire* priėmimo bei įgyvendinimo pavyzdys sprendžiant pieno kokybės klausimus yra pateiktas SIGMA'os interneto puslapyje: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>. (Jei iš šių puslapių norite gauti leidinių kopijas, prašome kreiptis į SIGMA Information Services žemiau nurodytu adresu).

Šį leidinį parengė SIGMA'os Sekretoriato nariai, padedami Devintojo metinio SIGMA ryšių grupės susitikimo, vykusio Paryžiuje 1998m. birželio 11-12 d., dalyvių.

Dėl išsamesnės informacijos kreipkitės į p. Jak Jabes, SIGMA'os Viešojo administravimo plėtros strategijų vyriausiąjį patarėją. Adresas nurodyta žemiau.

Leidinyje išleistas EBPO Generalinio sekretoriato pastangomis bei atsakomybe.

Jis taip pat bus išleistas prancūzų kalba pavadinimu :”Des institutions durables pour l’integration a l’Union europ@en”.

SIGMA-OECD, 2, rue Andre-Pascal, 75775 Paris, Cedex 16, France

**Tel.(331)45247900; Faksas: (331)45241300, elektroninis paštas:
sigma.contact@oecd.org; <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>**

TURINYS

pls.

SIGMA programa

Įžanga

Santrauka

Kaip šalys kandidatės pradeda įsisavinti *acquis communautaire*...

...įgyvendinimo spragos gali atsiverti

Įgyvendinimo spragos kelia grėsmę valdymui bei ekonomikai

Vyriausybės visų pirma turi pagalvoti apie funkcijas ir vykdymą

...skatindamas universalias administravimo vertybes...

...bei atsižvelgia į biudžeto ribas

Daugelį sprendimų sunku priimti

Vyriausybės privalo sugebėti valdyti institucinę plėtrą...

...tai pateikiama bendrose valdymo sistemose.

Kurti bei valdyti administravimo institucijas būtini ištekliai

Ir nors institucijų kūrimas yra iš esmės nacionalinės reikšmės procesas, tačiau

išorinė pagalba tai pat gali praversti...

...jei tai gerai tvarkoma

Priedas: Pagrindinių terminų apibrėžimai

Kaip šalys kandidatės pradeda įsisavinti *acquis communautaire*...

1. Šalys, norėdamos tapti Europos Sąjungos narėmis, turi ne tik patvirtinti, bet ir įgyvendinti *acquis communautaire*. Norėdamos tai padaryti, šalys kandidatės turi labai daug investuoti į profesionalųjį administravimą. Šiuo metu šalys kandidatės ir Europos Komisija išgyvena įvertinimo laikotarpį arba vadinamąją patikros stadiją. Šis laikotarpis skatina gilesnę Komisijos nuomonės analizę, taip pat apima ir tokius dalykus kaip teisinės bazės atitikimas bei institucijų pajėgumas. Šiame procese turi išryškėti priėmimo į ES problemos bei iššūkiai.
2. Kiekvienos atskiros šalies administracinis darbas turi įtakos ir visoms kitoms narėms. Būtent todėl iškyla bendras interesas gerinti viešojo administravimo standartus. Kaip pavyzdį, iliustruojantį šį teiginį, galima pateikti vidaus rinkos veikimą, kuris didžia dalimi priklauso nuo nacionalinių administravimo institucijų kokybės. Sąjunga, vertindama šalis kandidates, kurios ant savo pečių neša sunkią praeities našta, susiduria su naujomis sudėtingomis problemomis. Administravimo kokybė turbūt yra vienas iš svarbiausių derybų elementų. *Patikra gali patvirtinti steigiamų institucijų egzistavimą, tačiau labai sudėtinga įvertinti esamą ar būsimą jų darbą (vykdymą).*
3. Sistema, kuria remiasi patikra, yra *acquis communautaire*, tenkinantis kompleksinės ir atvirosios ekonomikos poreikius. Jis buvo sukurtas per dešimtmečius ir šiame procese dalyvavo labiausiai patyrusios ES šalių administracijos. Jos turėjo įtakos *acquis* vystymuisi. ES šalys turi sąlygiškai išvystytas patikros ir balansų sistemas, taip pat funkcinę ir teritorinę jėgų pasiskirstymą. *Acquis communautaire* nenurodo, kaip reikia įgyvendinti todėl, jog manoma, kad *acquis* išgalios visose jurisdikcijos srityse vadovaujantis Sąjungos normomis. Bet kuriuo atveju *subsidiarumo* principas nurodo, kad nacionalinė administracija yra pavaldi šalims narėms.
4. Iš esmės *acquis* susiformavo pagal sektorių linijas. Jis atitinka bei apima pagrindines administracines vertybes, t.y. patikimumą arba efektyvumą. Nacionalinės *Acquis* Priėmimo Programos (NAPP) bei patikra yra mažesnio masto negu **Kopenhagos kriterijai** (jie apima žmogaus teises, teisingumo sistemas) arba nacionalinės reformų programos, kurios savo ruožtu nagrinėja bendrojo šalies modernizavimo poreikius po pereinamojo laikotarpio. Šalys kandidatės turėtų atkreipti ypatingą dėmesį į tai, kad vystant institucijas būtinai reikia pripažinti ir poreikį tobulinti visą valdymo sistemą.

5. Prasidėjus deryboms, priėmimo procesas įgauna daug didesnę pagreitį. *Acquis communautaire* susidaro iš maždaug 100 000 puslapių. Nepaisant to, kad įstatymų galimybės yra gana ribotos, vis dėlto NAPP'ose reiktų suteikti pirmenybę teisiniams aspektams. O *įstatymai*, nors ir būtini, bet remiantis vien tik jais negalima įvykdyti narystės ES reikalavimų. Šalys kandidatės turi užtikrinti ne tik tai, kad turi tokias institucijas bei procedūras, kurios gali leisti priimti jau esamus įstatymus, bet ir privalo rūpintis, kad netolimoje ateityje galėtų pastaruosius įstatymus įgyvendinti praktiškai.

...gali atsiverti įgyvendinimo spragų.

6. Įgyvendinimo spragos yra skirtumas, kuris atsiranda tarp teisės normų ir realių galimybių siekiant šias normas įgyvendinti bei patvirtinti pagal ES standartus. Visos šalys daugiau ar mažiau kenčia nuo šių įgyvendinimo spragų. Be to, įgyvendinimo spragų pasitaiko net ir labiausiai išvysčiusiose sistemose. Vis dėlto labai svarbu, ar tos spragos yra tokios sistemingos ir didelės, kad gali stipriai pakenkti valstybės pajėgumui vykdyti užsibrėžtus politikos tikslus. Šalių kandidačių įgyvendinimo spragos ES šalims narėms gali būti svarbios dėl šių dviejų priežasčių. Pirmiausia, ES šalių vyriausybės susiduria su tam tikra politine grėsme, kad iškilus kokiam nors problemui, kurią galbūt sukėlė ir ne tos šalies narės administracija, vis tiek jų vartotojai dėl to gali kaltinti savo šalies ministrus. Pavyzdžiui, atvejis, kai vienoje šalyje sertifikuoti maisto produktai, importuoti į kitą valstybę, ten sukėlė grėsmę žmonių gyvybei. Antra, ES šalių ekonomikos veikėjai siekia užsitikrinti sąžiningas konkurencijos sąlygas tiek eksportui, tiek ir importui. Politinės ir teisinės priemonės yra naudojamos, siekiant užtikrinti priimtina konkurencijos lygį (pvz., šalys, kurios siūlo pigias prekes tik todėl, kad gamindamos nesilaiko ES gamtosauginių įsakymų, paduodamos į Europos Teisingumo Teismą).

7. Nepaisant visų šių nuogastavimų vis tiek galima tikėtis, kad spragos atsiras. Kodėl tokios spragos atsiranda?

- Suformuoti ir priimti įstatymus yra daug lengviau ir greičiau, negu pavyzdžiui, sukurti efektyvias institucijas, kurios juos įgyvendins, bei sugebės atsižvelgti į politinio elito poreikius, iniciatyvą ir įgūdžius.
- Sistema, kuri ruošia teisinės normas, gali būti nusiteikusi prieš nuoseklų įgyvendinimo klausimų nagrinėjimą. Tokie dalykai gali apimti pristatymo sistemų apibrėžimą ir suformavimą (taip pat *ir personalą*) bei jau esamų teisės normų ir jas įgyvendinančių institucijų sąveiką.

- Ruošiant teisės normas ne visada iki galo išnagrinėjami visi biudžeto aspektai. Biudžeto deficitas gali reikšti, kad lėšų trūkumas apsunkins įgyvendinančių institucijų sukūrimą (pradžios ar investavimo stadija). Be to, šis trūkumas gali sutrukdyti ilgalaikiu veiksmu, nes reikiamu metu gali smarkiai trūkti lėšų šių institucijų funkcionavimui užtikrinti.
 - Įstatymus būtina “išversti” visiems žmonėms, t.y. ir specialistams, ir paprastiems gatvės prekeiviams, nes jie turi tiesioginį ryšį su gyventojais ir vartotojais. Šiam tikslui reikia išleisti taisykles, vadovėlius, instrukcijas ir kt. Šiam “pritaikymo” procesui būtini minimalūs įgūdžiai, tačiau jie apima vadybinę, teisinę bei politinę nuovoką.
 - Būtinai turi veikti svarbiausios horizontalaus ar bendrojo valdymo funkcijos (pvz., teisingumo sistema, administracinė priežiūra, išlaidų valdymas, valstybės tarnautojai, centinės ir vietinės valdžios valdymo koordinavimas), nes jos užtikrina sektorialių institucijų darbą. Tačiau dėl šio sektorialio akcento institucijų kūrimo procese (tai iš dalies sukelia pati *acquis* prigimtis) gali atsitikti taip, kad šioms horizontalioms valdymo funkcijoms bus skiriamas mažesnis dėmesys, taip pat gali būti vėluojama įgyvendinti visas užplanuotas institucijų kūrimo užduotis.
 - ES šalyse *acquis* įgyvendinimas yra grindžiamas valstybinio ir privataus sektoriaus bendradarbiavimu. Tačiau šalyse kandidatėse nei vienas iš šių sektorių gali būti tam nepasiruošęs.
8. *Acquis* įgyvendinimas priklauso nuo veikimo galimybių bei mentaliteto keitimo stiprinimo. Tačiau laikui bėgant įgyvendinimo spragos gali didėti
- Institucijų steigimo valdymas yra susijęs su NAPP
 - Pakankamas dėmesys yra skiriamas subalansuotam finansavimui
 - Būtina dėti visas pastangas stabilizuojant bei tobulinant personalą
 - Būtiną horizontaliosios sistemos yra sustiprinamos (taip pat užtikrinamas teisingumas bei auditas).

Įgyvendinimo spragos kelia rimtą grėsmę valdymui bei ekonomikai

9. Dėl “Europos konstrukcijai” būdingo tarpusavio priklausomumo įgyvendinimo spragos gali sutrukdyti laikytis pasiruošimo narystei ES tvarkaraščio ir sumažinti šalių kandidačių

galimybes pasinaudoti pagalba, kurią teikia ES fondai. Tačiau yra ir daugiau pavojų, kurie gali būti dar didesni.

Rinkos ekonomikos institucijos: įstatymų laikymasis bei pagrindinių politinių/administracinių principų (tokių kaip skaidrumas, numatomumas, atskaitomumas, patikimumas) pripažinimas yra būtinos sąlygos, lemiančios veiksmingą rinkos ekonomikos ir ekonominės integracijos plėtrą. Įgyvendinimo spragos padidins korupciją, paskatins nedidelės pridėtinės vertės investicijas bei trukdys rinkos institucijų plėtrai (tokių institucijų kaip biržų). Silpna rinkos ekonomikos institucijų schema gali turėti rimtų, bet netiesioginių pasekmių ekonomikos vystymuisi. Tai gali padidinti verslininkų sandėrių kaštus bei stabdyti tiesiogines užsienio investicijas.

Pavyzdys: Įgyvendinimo spragos skatina korupciją. Korupcija turi dvejopą poveikį ekonomikos plėtrai. Pirma, ekonomikos sėkmė nemažai priklauso nuo efektyvaus išteklių paskirstymo. Taigi jei fondais naudojasi korumpuoti vadovai bei pareigūnai, tai jie yra paskirstomi labai netolygiai, o tai savo ruožtu iškraipo paskirstymą ir taip sumažina išteklius, kurie turėtų būti skiriami ekonomikai augti. Antra, korupcija atbaido užsienio investuotojus ir mažina tiesioginių užsienio investicijų kiekį, o tai sumažina galimybes pasiekti taip būtiną kapitalą.

Ekonominis efektyvumas: netinkamas įgyvendinimas padidina standartų atitikimo kaštus, kuriuos turi padengti paprasti piliečiai bei verslo atstovai. Tuo pat metu negaunama jokios naudos, patiriami vien tik nuostoliai. Institucijos, kurios prastai vykdo įgyvendinimą, gali sumažinti ekonominį efektyvumą ir konkurentabilumą. Paėmus tipinę ES šalį narę, matomi bent keturi tokie būdai:

- Ekonominės pajamos, gaunamos iš integruotos Europos rinkos, gali sumažėti (dėl padidėjusio konkurencinio spaudimo ir didesnio masto bei apimčių ekonomikos), o tai suteiks papildomų išlaidų visoms ES šalims narėms.
- Socialinių acquis tikslų (pvz.: gamtosaugos) įgyvendinimas gali padidinti privataus sektoriaus ekonominius kaštus.
- Komunalinių patarnavimų įkainiai tai pat augs. Tai gali neigiamai paveikti mokesčių surinkimą bei paskatinti nemokėti mokesčių.

- Komunalinių paslaugų gavimas vėluos, įkainiai augs labiau nei įprastai (pvz.: licencijų išdavimas).

Pavyzdys: Apskaičiuota, kad Europos firmų, vykdančių ES bei jų šalių administracinius reikalavimus, kaštai per metus gali siekti iki 540 milijardų ECU (nuo 3 iki 4 % BVP).

Politikos efektyvumas: Politika, apibrėžta *acquis* atspindi bendrų Vakarų šalių standartų “europines versijas” t.y. taip pat vyksta gamtos apsauga bei rinkos reguliavimas. Silpni įgyvendinimo mechanizmai, nepriklausomai nuo priėmimo į ES darbotvarkės, atima iš šalių kandidačių gyventojų galimybes naudotis paslaugomis bei gauti reikiamą globą, kai tuo tarpu jų kolegos iš ES šalių naudojasi visomis šiomis privilegijomis. Be to, šis negatyvus poveikis apskritai griaua bendrą Europos projektą.

Blogas valdymas bei korupcija: Įgyvendinimą atliekančios institucijos turi užtikrinti valdymo kontroliavimą - tai turi būti jų sudėtinė dalis. Vystant valstybės aparatą reikia taip pat įtraukti ir bendros valdymo sistemos stebėjimą bei kontrolę, t.y. užtikrinti auditą ir teisingumą. Be to, būtina skatinti “**etikos infrastruktūrą**”, kuri parems kokybiškų valstybės teikiamų paslaugų vertybes. Silpnas įgyvendinimas bei prastai sukurti įstatymai visą galią atiduoda į gatvės lygio biurokratų rankas. Šie žmonės dažnai dirba blogai apmokamus darbus, neturi tinkamo išsilavinimo reikiamos įrangos ir visiškai nesupranta savo pareigų, atsakomybės ir teisių.

Pavyzdys: Viena iš prieinamų priemonių gali būti viešojo administravimo darbuotojų savimonės kėlimas aiškinant, kaip reikėtų atlikti jiems numatytas pareigas. Kitas metodas gali būti sudaryti praktinį vadovėlį, kuris remtųsi teisiniais principais. Kaip pavyzdį galime paminėti Portugalijoje išleistą “Valstybės tarnybos kodeksą”. Jame aiškiai ir betarpiškai aiškinamas 1991 m. lapkričio 15d. viešojo administravimo įstatymas.

Valstybės aparato vienybė: Vakarų šalių administracijose esama labai įvairių valstybės institucijų tipų, tačiau jų plėtra ir teisinės formos yra atidžiai stebimos. Bent jau svarbiausiose valstybės institucijose laikomasi vienodų principų (t.y. priimant į darbą valstybės tarnautojus taikomos vienodos sąlygos). Daugelyje šalių šis principas taikomas ir regionų ar savivaldos administracijose. Tai yra daroma norint išvengti geografinių skirtumų

bei stengiantis, kad įstatymas galiotų visoje teritorijoje. Netinkamas administravimas, kuris neužtikrina vienodų principų, gali stipriai susilpninti valstybės fundamentalų integralumą.

Teisinis valdymas: jei valstybė leidžia, kad įgyvendinimo spragos nebūtų panaikinamos ilgą laiką, tai šis faktas rodo, kad ji nėra įsipareigojusi užtikrinti, kad šalyje įsigaliotų įstatymai. Visuomenė šiuo atveju yra stumiama į kompromisą, kuris savo ruožtu gali turėti sunkių pasekmių siekiant konsoliduoti postkomunistines visuomenes. Gyventojai, administracijų bei ekonomikos dalyviai nepajunta pilietinio ugdymo poveikio potencialo, kuris atsiranda įgyvendinant įstatymus. Be to, **savanoriškas sutikimas**, nuo kurio didžiaja dalimi priklauso įgyvendinimo sėkmė, sumenkinamas, nes iš valstybės institucijų pusės nėra aiškių įsipareigojimų, kuriais būtų siekiama įgyvendinti įstatymus.

Demokratijos plėtra: jei valstybės negali įgyvendinti savo politikos, tai jos bendras teisėtumas sumažėja, politinio dalyvavimo reitingai krinta, o politikai gali surasti ir kitų būdų patenkinti savo ambicijas.

Visų pirma valstybės turi galvoti apie funkcijas ir vykdymą...

10. Institucijų kūrimo akcentavimas nukreipė dėmesį ir į valstybės administravimo biurų kūrimą (t.y. produktų saugumo tyrimą laboratorijose). Klausimas, kurį būtina pabrėžti, sako, jog būtina užtikrinti, kad valstybiniai, taip pat ir privatūs veikėjai, veikia sutinkamai su *acquis*, ir kad tai yra daroma išleidžiant minimalias sumas. Atitikimo *acquis* kaštai, kuriuos turi dengti vadinamasis “produktyvusis” sektorius (t.y. valstybinės ir privačios įmonės, kurios gamina paklausias prekes ir paslaugas, skirtas visuomeniniam naudojimui) gali būti labai dideli. ES šalys pataria, kad ekonomikos sektoriaus veikėjų našta, kuri atsiranda dėl *acquis* atitikimo, turi būti paskirstoma pagal tai, kaip *acquis* yra perkeliamas į šalies reguliuojamas sistemas bei pagal įgyvendinimo ir įteisinimo priemonių struktūrą.

11. *Acquis* iškelia funkcinis reikalavimus, t.y. automobiliai turi atitikti taršos standartus bei kelių susidėvėjimo reikalavimus. Šie reikalavimai gali būti įgyvendinami kasmetinės apžiūros būdu. Apžiūrą gali atlikti ir privačios firmos, bet šį darbą turi leisti atlikti ir kontroliuoti valstybė. Daugelyje ES šalių automobilių apžiūrą atlieka privačios firmos, turinčios licencijas. Gyvulių sveikatą tikrina privatūs veterinarai, bet jie turi laikytis valstybės keliamų reikalavimų. ES šalyse užduotys bei darbai yra skiriami privačiam sektoriui, NVO ar žemesnio lygio valstybinėms instancijoms, panaudojant įstatymus ar kontraktus. Šį procesą prižiūri centrinės valdžios administracija ir priežiūros organai.

Pavyzdys: Jungtinėje karalystėje Gamtos apsaugos, transporto ir regionų departamentas yra atsakingas už automobilių taršos standartų nustatymą, Automobilių inspekcija yra atsakinga už šių standartų taikymą. Standartų taikymo priežiūrą atlieka vietiniai inspekcijos skyriai, tačiau pati eismo priemonių apžiūra atliekama privačiuose garažuose, kurie tampa tarsi apžiūros stotimis. Automobilių inspekcija taip pat tvirtina geležinkelio apžiūros firmų veiklą, prižiūri, kad apžiūros stotyse būtų laikomasi nustatytų standartų bei atsakinėja į skundus ir paklausimus, kurie gaunami iš eismo dalyvių.

12. Dėl kiekvienos funkcijos atlikimo valstybės gali laisvai pasirinkti tinkamiausias sistemas bei pasinaudoti ES šalių šios srities patirtimi. Įsipareigojimai bus paskirstyti įvairioms administravimo organizacijoms, kurios arba vykdys numatytas funkcijas, arba prižiūrės, kaip tai daro kiti. Įsipareigojimų paskirstymas yra strateginis uždavinys. Visada pravartu prisiminti, kad nebūtinai taisyklė turi tiksliai atitikti organizaciją. Viena inspekcija gali būti atsakinga už kontrolę, kurią apibrėžia keletas įstatyminių dokumentų, o vienas įstatyminis aktas gali sukurti užduotis kelioms įgyvendinančioms agentūroms.

Pavyzdys: Prancūzijoje Veterinarinės Inspekcijos tarnyba atsako už gyvulininkystės ir higienos taisyklių laikymosi priežiūrą, taip pat tikrina ir tai, kaip fermose yra laikomasi tam tikrų gamtosaugos reikalavimų (viena tarnyba, bet dvi užduotys). Priešinga situacija yra Vengrijoje, kur už pavojingų atliekų tvarkymą yra atsakinga Aplinkos ir regioninės politikos ministerija. Ji patikrina gamtosaugos sritį. Tuo pat metu už pavojingų atliekų perdirbimo gamyklas yra atsakinga Pramonės ir prekybos ministerija (t.y. dvi organizacijos ir vienas uždavinys).

Kiekvienoje ministerijoje ir visuose administracijos lygmenyse turėtų būti priimami strateginiai sprendimai dėl įgyvendinimo įsipareigojimų pasiskirstymo. Efektyvus gali būti į klientus nukreiptas organizacijos veiklos principas (pvz. mažų ir vidutinio dydžio verslo įmonių administracinė veikla būtų vykdoma viename biure). Vis dėlto ne visada yra patikima ir lengva sujungti skirtingų tipų funkcijas (pvz.: gamtos taršos tikrinimas ir darbo rinkos paslaugos). Būtina gerinti informacijos keitimą tarp įvairių viešojo administravimo sektorių, kurių veiklą tarpusavyje susipina, būdus. Tai gali būti reikiama alternatyva atviram administracinių vienetų susiliejimui.

13. Paskirstant pareigas, ypač jei jos skiriamos privačiam sektoriui, būtina apibrėžti **vykdymo standartą** t.y. kaip numatyta agentūra turėtų vykdyti savo užduotis. Tai reiškia, kad reikės nuspręsti, kokios vykdymo priemonės, būtinos tikslui pasiekti, bus naudojamos, taip pat nustatyti, kokį įvykdymo lygį reikės pasiekti. Kaip pavyzdį galima aptarti situaciją, kai bus nustatoma pieno tinkamumo vartoti kokybė. Tada vykdymas bus nustatomas pagal fermos inspektorių skaičių (sąnaudos) bei atliktų patikrinimų skaičių (išdirbis) arba pagal leidžiamą taršos lygį (rezultatai). Institucijos (organizacijos, personalas, įranga, procedūros ir t.t.), kurios įgyvendins *acquis*, bus kuriamos pagal šiuos nustatytus standartus.

...skatinant universalias administracines vertybes...

14. Europos Sąjungos šalių narių viešojo administravimo organizacijos yra gana senos struktūros, tačiau jos sugebėjo prisitaikyti prie naujų sąlygų, visų pirma prie narystės ES, kuri pati vis dar plečiasi. ES šalių valstybės tarnautojai nuolat bendrauja su Komisija. Jiems buvo iškelti reikalavimai plėtoti ir įgyvendinti *acquis communautaire* pagal nustatytus patikimumo standartus, galiojančius visoje Sąjungoje. Be to, atsirado europinė administracinio teisingumo sistema, ir visi šie faktoriai sąlygojo nacionalinių administracijų susijungimą. Viso to pasekmė vadinamoji **Europos administracinė erdvė (EAE)**.

15. EAE kalba apie pagrindinę institucinę tvarką, procesus ir vertybes. Žinoma ji nėra tobula, ir mes galime pastebėti žymių kokybės skirtumų, kurie akivaizdūs skirtingose ES šalyse. Būtent dėl šių skirtumų, atsirandančių įvairiose Sąjungos šalyse, ES plėtros metu ir buvo suteiktas didžiausias dėmesys į Institucijų kūrimą. Daugelyje politikos sričių galima išvelgti ryškius nukrypimus, esančius įvairiose šalyse. Taip atsitiko dėl to, kad ES direktyvos buvo skirtingai perkeltos bei įtvirtintos šalių gyvenime. Kaip pavyzdį galima pateikti fitosanitarinių normų taikymą. Matyti, kad šiuo atveju vienoms šalims sekėsi geriau negu kitoms. Šalys kandidatės privalės patobulinti savo administracijas, jei norės pasiekti EAE patikimumo lygį. Šį procesą jau paskatino nuolatinis kontaktavimas dėl derybų bei pagalbos valdymo, bet vis dėlto tai apsiriboja tik nedideliu aukšto rango pareigūnų, kurie dažnai keičiasi, skaičiumi.

16. Pagrindinės administracinės vertybės, kurias būtina skatinti, yra: *patikimumas, skaidrumas, įmanomumas prognozuoti, atskaitomybė, prisitaikymas bei efektyvumas*. Šios vertybės nėra vien tik idėjos, kurias valstybė “parduoda” savo tarnautojams. Jos turi būti įtvirtintos visuose institucijose ir visuose administravimo lygmenyse. Taip pat jas privalo

ginti nepriklausomos kontrolės institucijos (auditas), teisingumo sistema bei įstatymai, parlamento kontrolė bei patys “klientai” t.y. firmos ir piliečiai turi turėti galimybę išsakyti savo nuomonę apie viešąjį administravimą ir net pareikalauti atlyginti nuostolius.

17. EAE taip pat liečia ir materialinę teisę (pvz.: higieną maisto perdirbimo įmonėse). Būtina apibrėžti materialinę teisę pagal reikiamą kokybės lygį, nes tik tokiu atveju pavyks nubrėžti ribą korupcijai, blogam valdymui bei įgyvendinimo spragoms.

...ir atsižvelgti į biudžeto galimybes

18. Kuriant administravimo institucijas, kurios įgyvendins *acquis*, susiduriama su sudėtingu uždaviniu, turėsiančiu sunkių pasekmių šalies biudžetui. Biudžeto išlaidos gali būti suskirstomos į kapitalo išlaidas (pradžiai) ir eksploatacines išlaidas. Abu šie išlaidų tipai išaugs įgyvendinus *acquis* bei įvykus ekonomikos pokyčiams. Mokesčių sistemos pajėgumas turės derintis prie privačių ir individualių firmų augimo tempų. Ši sistema privalės sukurti naujus, daug liberalesnius mokesčių deklaracijų pateikimo būdus.

Pavyzdys: 1998 metais Italijoje atlikus mokesčių reformą buvo pristatyta suvienodinta, vienos rūšies fizinių asmenų mokesčių deklaravimo forma. Ši “UNICO 98” forma pakeitė keletą skirtingų mokesčių deklaravimo anketų, kurias reikėdavo pildyti anksčiau. Be to, naudojant šią formą įvairiems mokesčiams, galima tiesiogiai apskaičiuoti lengvatinius mokesčius bei išsiskolinimus.

Lygiai taip pat kai keičiasi ekonominės struktūros (pvz. finansinio sektoriaus plėtra) bei atsiranda naujų nusikaltimų formų, būtina plėtoti naujos kokybės buhalterinės bei politikos formų pajėgumą.

19. Kurdami institucijas narystei Europos Sąjungoje vyksta kokybiniai ir kiekybiniai viešojo administravimo pokyčiai. Administravimo kokybė labiausiai paliečia žmones. Nors daugelis šalių kandidačių išleido valstybės tarnybos įstatymus, tačiau jų įgyvendinimas yra nepakankamas. Jei valstybės tarnautojai nėra tinkamo lygio, tai jie ypač kenkia, kai bandoma pagerinti darbo kokybę. Dar nei vienai šaliai nepavyko nuosekliai išnagrinėti klausimo, kaip priartinti valstybės tarnautojų algas prie privačiame sektoriuje gaunamų atlyginimų. Tačiau turint omenyje dabartines sąlygas, nei politiškai, nei ekonomiškai algas didinti nėra labai palanku. Mažinant darbuotojų skaičių ir šiuo būdu keliant darbo užmokestį problemos negalima išspręsti, nes bus susiduriama su sunkumais valdant

nedarbo lygį. Per trumpą laiko tarpą gali būti sudėtinga personalą perorientuoti atlikti naujas funkcijas, nes darbuotojams gali trūkti įgūdžių ir kvalifikacijos. Jei bus įdiegta „atsinaujinimo iš vidaus“ strategija, tai visų lygmenų (tiek centrinės, tiek ir vietos valdžios) kvalifikuotiems valstybės tarnautojams gali atsiverti naujos greitos karjeros galimybės, bet tuomet tai reikš dideles investicijas į mokymą bei geriausios europietiškos patirties įsisavinimą.

20. Darbo užmokesčio klausimą reikia spręsti ir ieškoti būdų, kaip per artimiausią dešimtmetį pakelti algas, tuo pat metu nepamirštant ribotų valstybės išlaidų galimybių. Jei augs valstybės pajamos, bus surenkama daugiau mokesčių bei didės BVP, tai reformas bus galima vykdyti didesniu mastu. Tačiau tuo pat metu išaugs ir struktūrinių pokyčių išlaidos. Viena iš išeičių gali būti **naudotojų apmokestinimas** arba kitos formos, kurios padėtų padengti išlaidas. Taip pat administracines užduotis galima perduoti ir privataus sektoriau atstovams, kuriuos kontroliuotų valstybė. Šie metodai yra paplitę Sąjungoje ir pateikia naujų administracinės priežiūros bei išlaidų valdymo išbandymų.

Sprendimus sunku priimti.

21. Kuriant įgyvendinimo metodą labai svarbu nuspręsti, kam reikėtų teikti pirmenybę. Apsispręsti reikia dėl daugelio dalykų. Pirmiausia, tam tikru metu vykdymo išlaidos gali viršyti jo atnešamą naudą. Tokiu atveju reikia atsižvelgti į reliatyvią įvairių vykdymo strategijų piniginę vertę. Antra, administracinis reguliavimas atneša biudžeto išlaidų (mokamų mokesčių mokėtojų) bei ekonominių išlaidų (tiesiogiai mokamų įmonių; jos atsispindi išlaidose vartotojams). Dažnai tarp jų dviejų galimas kompromisas: kompaniją gali tikrinti privataus sektoriaus licenzijuotas buhalteris, kuriam sumoka firma, arba ją gali tikrinti administracinis inspektorius, už kurio darbą moka mokesčių mokėtojai. Vis dėlto lieka ne visai aišku, kuris būdas yra ekonomiškai efektyvesnis, ir kuris administraciniu požiūriu veiksmingesnis.

22. Biudžeto sunkumai tartum paskatina išlaidas užkrauti ant vartotojų pečių arba perduoti kitiems valdžios lygmenius. Nelabai aišku, ar šalių kandidačių regioninės valdžios organai arba jau esančios atskaitomybės bei kontrolės sistemos yra pasirengę tokiems kryptingo perdavimo metodams. Kai tarp centrinės ir vietinės valdžios lygmenų nėra iki galo suderintų, tarpusavyje susietų kontrolės sistemų, tai **kryptingo perdavimo** metodas gali sukurti papildomas palankias sąlygas korupcijai (be kitų problemų, kurias sukelia blogas valdymas, apsilaidimas ir prastai sukurtos sistemos).

23. Bendras iš įvairių administravimo dalių kylančios naštos, tenkančios vartotojams, poveikis gali būti daug didesnis negu kiekvienos dalies atskirai sukeliamų sunkumų sąlygojama bendra suma. Taip gali atsitikti, jei centiniam kokybės valdymui ir kontrolei nėra svarbi reguliavimo našta bei administravimo planavimas. Taip pat taip gali atsitikti jei vartotojai nėra įtraukiami į planavimo procesą. Sistemingas **Reguliuojamojo poveikio analizės (RPA) naudojimas** yra įrankis paremti politikos formavimui. Šis metodas įgauna vis didesnę populiarumą EBPO šalyse. Jis naudojamas tada, kai norima dar prieš ką nors patvirtinant apskaičiuoti būsimų veikslių atnešamas pasekmes verslui (Didžioji Britanija), mokesčiams (Austrija, Portugalija, Suomija) ir socialinei ekonominei sferai (Olandija). Tačiau RPA nėra toks tinkamas apskaičiuojant bendrą teisės aktų poveikį. Čia galima naudoti kitas priemones, pvz. verslo apžvalgas, nuodugnius studijas ar atitinkamų išlaidų modelius.

24. Galimybė, kad atsiras įgyvendinimo spragų, taip pat faktas, kad esama biudžeto suvaržymų reiškia, kad būtina nusistatyti prioritetus bei sudaryti jų eilės tvarką. Tai padės užtikrinti patikimą ir sklandų įgyvendinimo procesą. Sudėtingesnio pristatymo bei finansavimo sistemos, kurios buvo aptartos anksčiau, pareikalau centinio valdymo sistemų bei didesnio pajėgumo centrinio koordinavimo. Potencialios įgyvendinimo galimybės turi sąlygoti valstybės politikos prioritetus bei priėmimo į ES derybų sekos nustatymą, nors tai gali atrodyti ir kaip “uodega vežiojanti šuni”. Jei bus nustatyti realūs pastovaus tobulinimo būdai, kurie bus taikomi kuriant Institucijas, tai ši nuostata atitiks vidutinės trukmės uždavinį pakelti efektyvaus įgyvendinimo lygį.

Pavyzdys: Net ir privačiame sektoriuje kartais gali būti pastebimas noras sustiprinti sugebėjimus. Viena iš pirmaujančių šviežio pieno kompanijų Centrinėje ir Rytų Europoje dirbo jau nuo 1990 metų. Kompanija, bendraudama su savo tiekėjais, naudojosi ilgalaikę perspektyva ir tiesioginių santykių metodu, bendraudama su savo tiekėjais. Norėdama užtikrinti pakankamą aukštos kokybės pieno tiekimą, kompanija įdiegė priemones, kurios palaipsniui padėjo fermeriams pagerinti tiekiamo pieno kokybę.

Valstybės privalo sugebėti valdyti institucinę plėtrą...

25. Kurdami institucijas narystei ES turime turėti tris valdymo lygenis. *Centrinis valdymas* būtinas prioritetų nustatymui, biudžeto ir Europos integracijos departamentų susiejimui, koordinavimui tarp įvairių ministerijų, balansui tarp sektorinių ir bendrųjų funkcijų bei

kontakto su administracija ir rinkėjais palaikymui užtikrinti. *Ministerijų lygmenys valdymas* būtinas pareigoms ministerijose pasiskirstyti, organizacijų suskirstymui, teritorinių lygių paskyrimui, koordinavimui užtikrinti ir ryšiams su centriniu lygmeniu palaikyti. *Projekto lygmuo* naudojamas tada, kaip reikia taikomosios individualios funkcijos ir kai organizacijos jau suplanuotos, sukurtos ir sustiprintos.

26. Vis dėlto valdymo sistema, nors ji yra sudėtinga, būtina kurti kaip decentralizuotą strateginį procesą, kuris sugebėtų stebėti organą, sekti poreikių pokyčius bei nuolatos plėtotis. Strateginis valdymas turi vykti paraleliai su NAPP procesu. Šiuo būdu galima sumažinti atsirandančias įgyvendinimo spragas. Valdymas taip pat turi būti derinamas prie pagalbos teikimo kiekiu. Modelis gali būti labai panašus į Europos integracijos procesą, kuomet veikia centrinis biuras ir filialai kiekvienoje ministerijoje. Centrinis lygmuo gali pats sau naudingai išplėsti savo pajėgumą ir tapti tarsi tarnyba ministerijų bei projektų komandoms. Institucijų kūrimas yra labai panašus į Europos integraciją, nes tai yra reikalas, kuris liečia ir kitas valdžios dalis, pavyzdžiui, Parlamentą. Taigi ir su Parlamentu būtina išlaikyti bendradarbiavimo ryšius. Tarp įgūdžių, kuriuos būtina išugdyti, privalomas gebėjimas bendrauti, valdyti organizacijų plėtrą ir personalą, atlikti finansinį modeliavimą bei valdyti projektus.

27. Labai svarbu, kam turi tekti pagrindinė atsakomybė už institucijų kūrimą. Daugelis šalių kandidačių turi Europos integracijos biurus, kurie yra atsakingi už NAPP, taip pat tam tikrus Viešojo administravimo reformos padalinius. Taigi nėra prasmės kurti dar vieną instituciją. Bet koku atveju Institucijų kūrimas turi būti koordinuojamas derinant abi funkcijas. Nesvarbu, kur bus nuspręsta nukreipti pagrindinę Institucijų kūrimo valdymo funkciją, bet koku atveju būtina užtikrinti, kad ji bus susijusi su Finansų ministerija, nes būtina kontroliuoti vidutinio dydžio ir ilgalaikį biudžeto suvaržymą. Įvairiose Europos Sąjungos šalyse naudojami skirtingi Europos integracijos koordinavimo metodai. Prancūzijoje, Italijoje bei Didžiojoje Britanijoje buvo sukurtos tarpministerinės įstaigos ar sekretoriatai, kurios atsiskaito vyriausybei, o kitose šalyse šiuos įsipareigojimus vykdo Užsienio reikalų ministerijos ar/ir Ekonomikos ir finansų ministerijos.

...kaip teigia bendrosios valdymo sistemos.

28. Institucijos, kurios įgyvendins *acquis*, gali būti kuriamos pagal sektorines linijas, t.y. tai gali atspindėti pačio *acquis* prigimtį. Tik dėl šio metodo gali kilti keletas problemų: administracijos fragmentacija, institucinis didėjimas bei stagnacija, nekontroliuojamas

biudžeto suvaržymas bei nereikalinga našta ant privataus sektoriaus pečių. Šiuos nesklandumus galima sumažinti naudojant bendrąjį valdžios jėgų valdymą, kuris leistų valdžiai tinkamai balansuoti tarp pastovumo ir lankstumo. Kai kurios svarbiausios bendrojo valdymo jėgos, kurios pateikiamos žemiau, gali būti tarpusavyje susijusios:

Teisės ir politikos formulavimas bei koordinavimas: tokie mechanizmai, kuriuos koordinuoja ministrų sekretoriato taryba, užtikrina centrinės valdžios sprendimų kokybę. Jie kartais išsiplečiami iki antrinės teisės (norminiai aktai).

Pavyzdys: Ispanijoje sprendimų priėmimo valdymo procedūros apima Ministrų tarybos savaitinės susitikimų darbotvarkės sudarymą, sąlygų, kurios padėtų susitarti dėl tų klausimų, dėl kurių yra nesutarimų, sudarymą ir juodraštinio teisės akto sudarymo stebėjimą.

Vyriausybės mechanizmas: funkcijos, dažniausiai priskiriamos vyriausybės galvai (jei kitaip nenumato įstatymai); ir tai užtikrina racionalų ministerijų įsipareigojimų paskirstymą bei efektyvią sprendimų priėmimo sistemą.

Ministerijų organizacinės struktūros: jas kontroliuoja centrinė valdymo sistema. Jos užtikrina, kad: a) ministerijų ir pagrindinių agentūrų funkcijos (pirminis personalas, finansų ir biudžeto valdymas, vykdymo kontrolė bei teisiniai ir politikos kabinetai) yra vykdomos, vadovaujantis tais pačiais teisiniais standartais; b) hierarchiniai įvairių ministerijų lygmenys yra vienodi; c) politinė/administracinė sąveika yra reguliuojama vienu ir tuo pačiu būdu.

Pavyzdys: Antrinių įstatyminių aktų ir politikos, kuri būtų taikoma visai valstybės tarnybai, pasiūlymo uždavinys dažniausiai tenka centrinės valdžios organams, kurie ir patys gali būti labai įvairių formų. Portugalijoje ir Ispanijoje ši koordinavimo funkcija tenka Viešojo administravimo ministerijai. Berlijoje, Olandijoje, Airijoje ir Austrijoje šią funkciją vykdo Finansų ministerija arba Vidaus reikalų ministerija. Švedijoje ir Italijoje šia tikslui buvo įkurtos specialios agentūros, kurios yra pavaldžios Ministro pirmininko kabinetui. Bet kokių atveju pagrindinis uždavinys yra užtikrinti vienodą įvairių valstybės tarnybos dalių darbą, vienodus darbo įvertinimo standartus, mobilumą ir priežiūrą

Finansų vadyba: finansų vadybos sistema užtikrina valstybės fiskalinių tikslų ir užduočių įvykdymą. Taip pat tai padeda efektyviai išdėstyti išteklius pagal metinio biudžeto reikalavimus ir pagal valstybės funkcijas ir veiklą. Šios sistemos įvairiose šalyse gali įgauti skirtingas formas, bet visada turi tam tikrus bendrus elementus: pavyzdžiui, vienodą valstybinių sąskaitų rinkinį, išlaidų klasifikavimą, kuris atitinka Europos bei kitus tarptautinius standartus, procedūras, kurios užtikrina valstybės grynujų pinigų tranzakcijų, vykdomų per vienintelę išdo sąskaitą, reguliarumą bei sistemas, kurios padeda pateikti tikslia, naujausią finansinę informaciją apie valstybės išlaidas, pajėmas ir pelną.

Įsigijimas: įstatymai ir sistemos, kurios padeda užtikrinti viešųjų įsigijimų ir kontraktų sudarymo efektyvumą ir skaidrumą. Viešųjų įsigijimų tarnybos, kurios yra pavaldžios Ministrui pirmininkui arba Ministrų tarybai, atsako už viešųjų įsigijimų politikos formavimą ir įgyvendinimą bei nuostatų kurimą bei apmokymus. Daugelyje ES šalių įsigijimai yra decentralizuoti ir juos vykdo šalinės ministerijos ir kitos viešosios įstaigos. Vis tik kai kuriose vakarų šalyse yra ir centralizuotų įstaigų, kurios atsako už dažniausiai naudojamų prekių ir paslaugų įsigijimus. Kurdami nacionalinę įsigijimų sistemą turime turėti: pilną teisinę sistemą, kuris visiškai atitinka Europos Sąjungos direktyvas, administracinę struktūrą, personalo apmokymo programas, informaciją ir duomenis, antikorupecines priemones ir ginčų sprendimo mechanizmus.

Koncesijos: įstatymai ir sistemos, garantuojančios skairius procesus, kurių pagalba valstybinės prerogatyvos perduodamos privataus sektoriaus dalyviams. Koncesijos schemų plėtojimas ir taikymas reikalauja mūsų atidaus dėmesio, kuris turėtų būti skiriamas teisių ir įsipareigojimų paskirstymui privataus ir valstybinio sektorių dalyviams, dalyvaujantiems šiame procese.

Kontrolės sistemos: tai apima vidinę kontrolę ir inspekciją, auditą, administracinę teisę ir apeliacines sistemas, kurios visų pirma kontroliuoja administracinės veiklos reguliarumą. Esama keletos nepriklausomų kontrolės kanalų, kurie gali būti nuo **Aukščiausiojo Audito institucijų** (AAI) (kurios kaip Prancūzijoje ir Italijoje yra teismai ar kaip Vokietijoje patikros organai) iki **Kontrolieriaus (Ombudsmeno)** tarnybos, kurioje nagrinėjami piliečių skundai dėl viešojo administravimo.

Piliečių/administracijos sąveika: ji apima įvairius mechanizmus, kurie reguliuoja viešojo administravimo ir jo klientų santykius. Šia sąveika siekiama: a) pagerinti aptarnavimo

kokybę, b) sumažinti našta (pvz: per administracines procedūras, aktus ir centralizuotas formas), c) gauti informaciją ir atgalinį ryšį apie politikos įgyvendinimą ir efektyvumą.

Pavyzdys: Ryšys su piliečiais gali pasireikšti per tokius dalykus, kaip informacijos pateikimo centrus, nemokamus telefoninės pagalbos skyrius ir asmenines “protingas korteles”, kurios gali būti panaudojamos autimatinėse kasose, kur ant jų bus spausdinami sertifikatai, mokamos baudos ir vietiniai mokesčiai. Portugalijoje buvo įkurta INFOCID t.y. integruota duomenų bazė, kurioje pateikiama patikima ir naujausia informacija apie teisės ir prievoles, administracines procedūras, paslaugų suteikimo centrus ir kaip šiuos centrus rasti. Tai buvo labai svarbus išradimas. Informacija, kuri yra INFOCID, yra teikiama nemokamai ir ją galima gauti iš terminalų, kurie yra viešųjų įstaigų pastatuose (informacija prieinama 24val. per parą) arba ją galima rasti Internete (<http://www.infocid.pt/>).

Administravimo institucijų kūrimui ir valdymui būtina turėti išteklius.

29. Apskritai šalys-kandidatės susiduria su būtinybe, sukūrti institucijas, kurios padėtų pabaigti šalies perėjimą į demokratinę, rinkos ekonomiką, kuri būtų integruota į pasaulinės prekybos sistemas. Priėmimas į ES žymiai pagreitina procesą, kurio metu vystomi esantys ekonominiai ir administraciniai sugebėjimai. Priėmimo tvarkaraštis stimuliuos strateginį mastymą apie prioritetus bei paskatins priimti sprendimus dėl išteklių, nors tai gali būti ir sunku.
30. Vis tik jei didžiausias dėmesys bus skiriamas priėmimui ir tai bus politikos tikslas, tai gali taip atsitikti, kad visa tai gali nustumti į šalį daug didesnę problemą t.y. pasiruošimą prisiimti būsimos narystės pareigas bei įsipareigojimus. Būti aktyviu ES nariu yra daug sunkiau nei apskritai įstoti į ES. Kitaip tariant, vykdyti kažkada prisiimtus narystės įsipareigojimus yra labai sunku ir galbūt net ir sunkiau nei tik tapti ES nariu. Taigi, ataskaitų pateikimas apie teisės harmonizavimą ar Phare lėšų panaudojimą bus labai panašus į būsimas ataskaitas kaip bus panaudojami Bendruomenės finansiniai instrumentai bei struktūriniai fondai. Taigi, per visą pasiruošimo narystei periodą ir vėliau institucijos privalo būti harmoningos bei jos turi sugebėti vykdyti narystės įsipareigojimus. Be to, jos turi sugebėti prisitaikyti prie besikeičiančių sąlygų.

Šie prisiimti įsipareigojimai laikui bėgant didės, jie gali keistis ir jiesm skirti ištekliai gali būti peržiūrimi. Tai gali apimti:

Pinigus: sąskaita už institucijų kūrimą gali būti labai didelė ir ji plėsis per kelerius metus. Tarp kitko vystymasis priklausys nuo pokyčių administravimo veikloje, atlikimo lygio, administravimo kaštų struktūros ir nuo paklausos faktorių kitimo (t.y. nuo firmų skaičiaus). Žinoma, dar daug ką reikia aprasčiausiai modernizuoti ir pasivyti kitas Europos šalis.

Vyriausybės turi sukurti tokias institucijas, kurios gebėtų įgyvendinti visą politikos gyvenimo ciklą. Labai svarbu ne tik įsteigti gamtos apsaugos agentūrą, bet ir užtikrinti, kad gamtos apsauga būtų prižiūrima, bent jau tol, kol įsigalios gamtosaugos įstatymai. Vyriausybės, norėdamos finansuoti Institucijų kūrimo administravimą (steigimo ir eksploatacijos kaštus), savo biudžetuose turi šiam tikslui numatyti lėšas, kurios papildys šioms institucijoms skirtų lėšų iš ES bei investitorių kiekį.

Naudotos priemonės apima vartotojų apmokestinimą ir **nebiudžetines išlaidas** (kredito priemonės, mokesčių išlaidas, reguliavimą, nebiudžetines agentūras). Šios priemonės naudojamos ES šalyse ir, kaip rodo patirtis, jiems būtina skirti atitinkamą dėmesį bei kontrolę, nes *ekonominiai kaštai* gali būti labai dideli, ir todėl politika gali iškrypti. Pavyzdžiui, jei už tam tikrą paslaugą bus reikalaujama mokėti pilnai, tai kai kurių vartotojų atžvilgiu tai bus neteisinga. Tai ypač aktualu nuolatiniams vartotojams arba vartotojams, kurie turi nedideles pajamas ar gyvena provincijoje. Todėl labai svarbu turėti sprendimų apskaitos ir kontrolės sistemas, kurios padeda užtikrinti minėtųjų priemonių naudojimo teisingumą. Taip pat šios sistemos garantuoja, kad pastarųjų priemonių naudojimas nesusilpnins bendros fiskalinės disciplinos. Tačiau jų taikymas šalyse kandidatėse yra gana rizikingas dalykas. Šias priemones galima naudoti tik ten, kur pagrindinės finansinio valdymo ir kontrolės sistemos yra jau stiprios.

Pavyzdys: Standartinės buhalterinės sistemos gali neatitikti reikalavimų, kuriuos kelia nauja informacija bei pasikeitę kontrolės poreikiai. Šie pokyčiai gali atsirasti dėl vartotojų apmokestinimo. Gali praeiti šiek tiek laiko, kol bus pakoreguotos vidinės procedūros. Tokia situacija susiklostė Suomijoje, kai valstybinės įstaigos turėjo didelių sunkumų dėl naujų sąskaitybės sistemų valdymu ir sugebėjimo reaguoti į naujus įsipareigojimus dėl mokesčių surinkimo.

Igūdžiai: Vis tik dabar didžiausias dėmesys yra kreipiamas į “derėjimosi su Europa” igūdžių ugdymą. Tačiau ši problema nėra pati svarbiausia, nes ji yra besikeičiančio pobūdžio. Po to kai šalys bus priimtos į ES, tai tuomet jos ir “derėsės su Europa”. Šiai užduočiai įvykdyti

reikia tinkamo veiksmų koordinavimo bei sugebėjimo dalyvauti tiek oficialioje, tiek ir neformalioje ES politikos formavimo sferoje.

Be to, visur atsiras institucijų, kurios būtinos esant ES. Valstybinėje tarnyboje bei taip pat teisės sistemoje žmonės turės išmokti naujų įgūdžių ir elgsenos, kuri yra būtina įgyvendinant sudėtingą ES politiką. Administracijos ir gyventojų/verslininkų santykių pobūdis pasikeis.

Norėdami turėti puikios kokybės valstybės tarnybą, turėsime įvykdyti radikalias valstybės tarnybos valdymo sistemų reformas. Šias reformas reikia vykdyti ne tik sostinės valstybės tarnautojų elitui, bet ir visiems darbuotojams. Akivaizdu, kad būtina keisti darbo užmokestį, bet taip pat jei mums rūpės kokybė, tai turėsime skirti didesnę dėmesį ir viso personalo valdymo ciklui. Be kitų priemonių būtina vystyti tobulinimą darbo vietose bei skatinti didesnę darbuotojų mobilumą įvairiose srityse, žinoma prieš tai nusprendus kokie yra vieno ar kito darbuotojo karjeros planai.

Valstybės tarnautojų darbo kokybė bei vartotojų požiūris taip pat yra sąlygojami darbo vietos aplinkos t.y. darbo vietos struktūros, fizinių sąlygų ir procedūrų. Naujų įstatymų perkėlimas į veikiančius darbo vadovus ir formas bei darbo užduočių, kurios tikrintų efektyvumą, gali būti daug sudėtingesnis ir brangesnis dalykas nei pačių, neadaptuotų įstatymų, taikymas. Įgūdžiai, būtini pokyčiams organizacijose valdyti, turės būti išdalinti po įvairiausių įgyvendinimo padalinius.

Politinė parama: Administravimo institucijų kūrimas yra ilgalaikis procesas. Aiškius rezultatus dažniausiai pamatome tik po daugelio metų. Tačiau procesas turi vykti įprastos politikos trumpalaikės perspektyvos rėmuose ir esant ambicingai stojimo į ES darbotvarkei. ES šalių patirtis rodo, kad kuriant institucijas, bus reikalinga aukščiausio lygio valdžios parama. Tik esant ilgalaikiams įsipareigojimams, skirtiems sustiprinti vietines institucijas, kurios galėtų pilnai integruotis į ES, Ispanijai ir Portugalijai pavyko žymiai pagerinti savo administravimą ir ekonomiką. Ši veikla apsilvainikavo sugebėjimu kvalifikuotis narystei Europos pinigų sąjungoje. Žiūrint į dabartinę Europos Sąjungos nares galima pasakyti, kad didelę įtaką joms padarė ambicijos būti ES narėmis bei spaudimas derybose su ES. Valstybės turi pasistengti užsitikrinti paramą narystei ES bei atkreipti dėmesį ir į kitus interesus, ypač į ekonomiką, o taip pat vykdyti administravimo modernizavimą.

31. Institucijų kūrimas yra ilgalaikis, nacionalinis uždavinys, kuris turi pagerinti šalies sugebėjimą vykdyti efektyvesnę politiką. Ir tai yra daug daugiau nei tik viešojo administravimo srities modernizavimas. Gerų politikos rezultatų pasiekimas priklauso nuo

jungtinių valstybinio ir privataus sektoriaus pastangų. Taigi, plačiaja prasme Institucijų kūrimas apima visą įvairių organizacijų plejadą. Šios organizacijos kartu siekia bendrų tikslų ir užtikrina efektyvų įgyvendinimą. Viešojo administravimo gebėjimų stiprinimas yra paremiamas ir pastangomis, skatinti bei plėtoti privataus sektoriaus partnerius (pvz. prekybos rūmai, vartotojų asociacijos, privačios kokybės serifikavimo agentūros, profesinės institucijos).

Institucijų kūrimas yra iš esmės nacionalinės reikšmės procesas, bet čia taip pat gali pagelbėti ir išorinė pagalba...

32. Finansinė pagalba, ateinanti iš Europos Sąjungos bei kitų rėmėjų, yra istoriškai labai svarbi, bet kita vertus ją suformuoja šalies poreikiai. Bendras metinis visų ES programų įnašas sudaro apie 0,5 % nacionalinio biudžeto išlaidų ir tik viena trečioji visų Phare pinigų yra skiriama institucijų plėtrai.

33. Svarbus ES pagalbos aspektai yra modernizavimo politika ir priėjimo prie palyginamosios informacijos geriausios praktikos užtikrinimas. Pagrindinis tikslas yra suteikti galimybę pasinaudoti praktine patirtimi. Tai galima pasiekti tik bendradarbiaujant ir "giminiuojantis". Be to, tai dar būtų galima praturtinti ir galimybe atlikti palyginamąją analizę ir taip pat pasinaudoti įvairiomis patirtimis, kurias galima rasti ES šalyse ir kitose demokratinėje valstybėse. Patirties galima pasisemti tokiose, bendrų interesų srityse, kaip išlaidų valdyme ir kontrolėje ar centrinės valdžios mechanizmuose. Laikui bėgant šalys kandidatės mokysis ir viena iš kitos. Europai svarbu, kad šios šalys tarpusavyje bendradarbiautų.

...jei tai gerai valdoma.

34. Praeityje išsivystė diskusija apie pagalbos, kuri teikiama viešojo administravimo sričiai, valdymą. Europos Komisija jau atliko keletą svarbių žingsnių ir pagerino pagalbos tiekimą bei pripažino, kad Institucijų kūrimui turi būti teikiama pirmenybė. Iš čia galima pasimokyti šių dalykų:

- viešojo administravimo reformai skirtos pagalbos programos privalo būti pilnai teikiamos šalies politiniai valdžiai bei jos turi būti įtrauktos į nacionalines administravimo modernizavimo programas. Jos turi būti taip sudarytos, kad galėtų būti lanksčios bei lengvai pritaikomos šalies, kuriai skiriama pagalba, administravimo kultūrai.

- išorinių išteklių srantai ir aprūpinimas turi būti pilnai integruoti į nacionalinius finansų valdymo procesus. Jų tobulinimui reikia teikti pirmenybę.
- institucijos turi būti taip sukurtos, kad jas būtų galima išlaikyti iš esamų nacionalinių išteklių.
- visų pirma auditą ir kontrolę turėtų vykdyti šalies valdžios organai, kurių tobulinimui taip pat reikėtų suteikti pirmenybę.
- toliau reikėtų tobulinti projektų valdymo įgūdžius (taip pat projektų kūrimą, vertinimą ir stebėjimą).
- puikių mokymo rezultatų galima pasiekti tik tokiu atveju, kaip vyksta aktyvus specialistų bendradarbiavimas bei suteikiama informacija, kurią gali naudoti šalių-kandidačių pareigūnai.
- patirties pasikeitimas, vykdomas tam tikrame regione, yra svarbus būdas, kurį reikia aktyviai remti ir skatinti.

35. *Acquis communautaire* įgyvendinimo metamas iššūkis yra labai svarbus. Pirmenybė teikiama Institucijų plėtros strategijos sukūrimui šalyse-kandidatėse. Šis strategija yra kuriama atsižvelgiant į nacionalinį kontekstą ir ji atitinka stojimo į ES reikalavimus. Be to, ypač svarbu, kad ši strategija pakloja pamatus busimiems ES narystės įsipareigojimams.

36. Komisijos nuomonėje nurodytos sektorinės problemos turi būti labai atidžiai ir tinkamai sprendžiamos, bet horizontalios valdžios funkcijos, kurios užtikrins bendrą sanglaudą ir efektyvumą, taip pat yra labai svarbios. Šalys-kandidatės turi garantuoti, kad jų instituciniai pertvarkymai ir kiti procesai vyksta atitinkamame patikimumo lygyje.

37. Administracinių gebėjimų stiprinimas, kuris suteikia galimybę įgyvendinti šiandienos *acquis communautaire*, ir kuris ateityje leis daug efektyviau dalyvauti ES ir kitų šalių gyvenime, yra ypatingos svarbos klausimas kiekvienai šaliai-kandidatei. Sėkmingam Institucijų kūrimui būtina turėti atitinkamus išteklius, stiprų plačiosios visuomenės palaikymą ir nuolatinį bei ilgalaikį nacionalinės politikos formuotojų įsipareigojimą. Žinoma šios sąlygos yra gana neapčiuopiamos, bet jas galima įvykdyti ir jei tik tai pavyko, tai būtina tęsti, nes tai mums garantuos didesnes sėkmės galimybes.

Priedas: pagrindinių sąvokų apibrėžimai

Acquis Communautaire

ES įstatymų visuma, apimanti sutartis, antrinę įstatymų leidybą bei Sąjungos politiką, taip pat Europos Teisingumo Teismo jurisprudenciją.

Daugiau informacijos apie Europos Sąjungą rasite tinklalapyje: <http://europa.eu.int>

Auditas

Oficiali analizė, kuri: a) atliekama siekiant patenkinti vadovybės reikalavimus (vidinis auditas) arba b) atliekama nepriklausomo auditoriaus (išorinis auditas) siekiant patikrinti atitikimą įstatymo nustatytiems reikalavimams. Auditų apimtys labai skiriasi ir apima:

- *finansinį auditą*, apimančią finansinių ataskaitų bei tas ataskaitas grindžiančių apskaitos sistemų analizę;
- *atitikimo arba įprastumo auditą*, analizuojantį teisinį ir administracinį atitikimą, administravimo tinkamumą ir sąžiningumą, finansines sistemas ir vadovybės kontrolės sistemas;
- *atlikimo auditą ir naudingumo auditą*, kurie įvertina visuomeninių programų (ypač ministerijų ir agentūrų) vadybos ir operacijų atlikimą (ekonomiškumą, efektyvumą) naudojant finansinius, žmogiškuosius ir kitus resursus savo tikslams pasiekti.

Šaltinis: *Effects of European Accession. Part 2: External Audit*, SIGMA Papers: Nr.20, SIGMA, OECD, 1997. Taip pat SIGMA tinklalapyje: <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.

Koncesija

“Koncesijos” terminas reiškia anksčiau valstybės turėtų prerogatyvų arba teisių perdavimą asmenims arba organizacijoms, atliksiantiems veiksmus, kuriuos atlikti yra valstybės pareiga. Koncesija leidžia privatiems veikėjams atlikti visuomenės užduotis ir turi dvejopą teisinį pobūdį, nes apima tiek visuomeninės, tiek ir privačios teisės elementus.

“Koncesijos kontraktas” yra konkretus atvejis, kai valstybė kaip savininkas sudaro kontraktą, kuriuo privačiam veikėjui suteikia monopolį naudoti visuomeninį turtą arba teikti paslaugas. Toks kontraktas yra sudaromas apibrėžtam (nors paprastai labai ilgam) laikotarpiui. Taip yra todėl, kad koncesijų kontraktai paprastai sudaromi srityse, kurioms būdingas didelis kapitalo intensyvumas ir mažas rentabilumas (pvz. kelių tiesimas ir eksploatavimas) ir visuomeninė

administracija turi suteikti veikėjui tam tikrų pranašumų bei garantijų, kad galėtų pritraukti privatų kapitalą.

Išskirtinis koncesijos kontrakto pobūdis sąlygoja reikšmingas visuomeninio administravimo elementas, kuris išlieka nepaisant privačios teisės kontrakto savybių. Taip atsitinka dėl dviejų pagrindinių priežasčių:

- koncesijos objektas visada apima visuomeninį turtą ar visuomenines lėšas (todėl esminė išankstinė sąlyga yra viešasis konkursas kontraktui gauti);
- visuomeninė administracija išlieka atsakinga už paslaugų teikimo tęstinumą ir kokybę (taip visuomeninei administracijai paliekamos plačios teisės prižiūrėti privačios organizacijos veiklą – ar kaip pagrindiniam akcininkui, ar per konkrečias teises taisykles, ar koncesijos kontrakte įtvirtinant kontrolės teises).

Šaltinis: BORDAS, M. “Legal Aspects in the Field of Public Services with Special Regard to Concession” JABES, J. ir M.VINTAR (eds.), *Public Administration in Transition: Proceedings from the Third Annual Conference Held in Bled, Slovenia 23-25 March 1995, NISPACee, Bratislava, Slovakia, 1995.*

Kopenhagos kriterijai

1993 metų birželio mėnesį Europos Tarybos nustatytos ekonominės ir politinės narystės sąlygos reikalauja, kad šalys kandidatės:

- būtų pasiekusios demokratiją, teisėtumą, pagarbą žmogaus teisėms ir tautinėms mažumoms bei apsaugą garantuojančių institucijų stabilumą;
- turėtų funkcionuojančią rinkos ekonomiką bei būtų pajėgios tvarkytis su konkurenciniu spaudimu ir rinkos jėgomis Sąjungos viduje;
- galėtų priimti narystės įsipareigojimus, įskaitant politinės, ekonominės ir monetarinės sąjungos siekimų palaikymą.

Daugiau informacijos apie Europos Sąjungą rasite tinklalapyje: <http://europa.eu.int>

Decentralizuotas paslaugų teikimas

Daugelyje OECD šalių nauji visuomeninių paslaugų teikimo būdai yra centrinis visuomeninio sektoriaus reformų elementas. Jie apima agentūrų panaudojimą, visuomeninio sektoriaus tiekėjų komercializavimą ir kvazikomercializavimą (kontraktų sudarymą su

išorinėmis organizacijomis), visuomeninio ir privataus sektoriaus organizacijų partnerystę ir tiesioginį visuomeninių paslaugų privatizavimą.

Svarbus daugelio tokių pertvarkymų aspektas yra kontraktinių santykių susidarymas tarp vyriausybės ir visuomeninių paslaugų tiekėjų. Tai iškelia klausimą, kas, kam ir už ką yra atsakingas, bei yra visuomenės pareigūnų gebėjimo efektyviai priežiūrėti ir kontroliuoti vykstančius procesus išbandymas. Nors paslaugų teikimą perkėlus arčiau piliečių ar klientų ir nustatius aiškesnius paslaugų standartus gali padidėti skaidrumas ir atvirumas, tačiau be to čia atsiranda erdvės vertybių sankirtoms, didesnei rizikai ir neaiškumams dėl etinių standartų.

Daugiau informacijos apie etiką visuomeniniame sektoriuje rasite *Symposium on Ethics in the Public Sector: Challenges and Opportunities for OECD countries: Issues Paper* OECD Viešosios Vadybos Tarnybos (PUMA) tinklalapyje <http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/symposium/issues.htm>.

Etikos infrastruktūra

Nuosekliai aukštus elgesio standartus skatinanti visuomeninio sektoriaus aplinka reikalauja etikos infrastruktūros paramos. Šios infrastruktūros elementai vieni kitus papildo ir paremia ir gali būti suskirstyti į tris pagrindines grupes:

- *vadovavimas*: teikiamas įsipareigojusių politinių lyderių; elgesio kodeksai ir profesionali socializacija (pavyzdžiui, per švietimą ir mokymą);
- *vadyba*: pasiekama per egzistuojančios centrinės vadybinės struktūros ar specialiai įkurto organo atliekamą koordinavimą, per visuomeninę tarnybą ir vadybos praktiką;
- *kontrolė*: užtikrinama teisinės bazės, kuri apima nepriklausomą tyrimą ir persekiojimą, efektyvius atskaitomybės ir kontrolės mechanizmus ir galiausiai administracinį skaidrumą, visuomenės įsitraukimą ir tyrimą.

Šaltinis: Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service, OECD Document C(98)70, OECD, Parys, 1998.

Daugiau informacijos apie etiką visuomeniniame sektoriuje rasite PUMA tinklalapyje apie etiką <http://www.oecd.org/puma/gvrnance/ethics/>

Europos administracinė erdvė

Narystė Europos Sąjungoje sukuria aukštą savitarpio priklausomybės laipsnį, kuris labiausiai jaučiamas administraciniame lygmenyje. Tačiau nėra jokių Bendruomenės taisyklių dėl administracinės organizacijos ar visuomeninės vadybos. Nepaisant to, kad nėra tiesioginių galių, Europos Sąjunga turi įtakos valdymai šalių narių viduje, pirmiausiai skirdama įsipareigojimus, išreikštus reikiama pasiekti rezultatais (*obligation de resultat*).

Šiuo pagrindu Europos Sąjunga gali reikalauti, kad busimosios ir esamos šalys narės turėtų patikimą valdymo sistemą, kuri būtų pajėgi priimti Bendruomenės standartus ir sprendimus į savo teisinę sistemą, juos efektyviai įgyvendinti ir užtikrinti jų laikymąsi.

Būtent šiame kontekste palaipsniui formuojasi Europos administracinė erdvė, kurioje šalių narių visuomeniniai tarnautojai nuolatos susitinka, keičiasi informacija ir kartu nagrinėja įvairius klausimus, įskaitant ir visuomeninės administracijos. Viena iš esminių šios erdvės savybių yra administracinis patikimumas, kuris būtinas teisinei valstybei, norint užtikrinti efektyvų politikos įgyvendinimą ir ekonominių vystymąsi.

Šaltinis: Preparing Public Administration for the European Administrative Space, SIGMA Papers: No.23, SIGMA, OECD, 1998. Taip pat galima rasti SIGMA tinklalapyje <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.

Nacionalinės reikalavimų įgyvendinimo programos (NPAA)

Pagal 1998 metų vasario mėnesio 4 dieną priimtą Europos Komisijos nutarimą su kiekviena iš šalių kandidačių sudaryti Prisijungimo Partnerystės programas (AP). Pastarosios šalys buvo pakviestos paruošti Nacionalines reikalavimų įgyvendinimo programas (NPAA). NPAA skirtos detaliai nurodyti, kaip bus įgyvendinti kiekvienas iš AP nurodytų prioritetų, įskaitant įsipareigojimų apibrėžimą per tvarkaraščius bei žmogiškųjų ir finansinių resursų paskirstymą. Iš savo pusės Komisija palaikys besitęsiantį dialogą su kiekviena kandidate dėl jos NPAA sudarymo ir tolesnės peržiūros, tokiu būdu darydama svarbų įnašą į nuolatos atliekamą progreso įvertinimą. AP bus stebima pasitelkus į pagalbą Europos Sutarties mechanizmus (pakomičius, Asociacijos Komitetą ir Tarybą).

Daugiau informacijos apie Europos Sąjungą rasite tinklalapyje: <http://europa.eu.int>

Nebiudžetinės išlaidos

Nors yra naudojami įvairūs nebiudžetinių išlaidų ir fiskalinės rizikos apibrėžimai, ši sąvoka bendriausia prasme reiškia vyriausybės patiriamus kaštus, kurie nenumatyti biudžeto išlaidų

plane ar atsakomybės sąraše. Tokie finansiniai įsipareigojimai gali būti įvairiausių formų ir apimti tiesiogines išlaidas, finansinę atsakomybę ar negautas pajamas. Jie gali būti aiškiai pripažinti (t.y. pripažinti vyriausybinių įstatymo ar kontrakto) arba implikuojami (visuomenės lūkesčių ar interesų grupių spaudimu pagrįsti moraliniai įsipareigojimai); tiesioginiai (garantuoti) ar atsirandantys tik tuo atveju, jei įvyksta tam tikras įvykis. Toliau pateikiami kai kurie pagrindinių minėtosios atsakomybės kategorijų pavyzdžiai:

- negautos pajamos dėl subsidijų mokesčių mokėtojams teikimo (mokesčių išlaidos);
- subsidijuotų kreditų ar paskolų garantijų teikimas suvereniems ar privatiems skolininkams per centrinį banką ar kitas finansines institucijas;
- valstybinio draudimo atvejai (pvz. indėlių draudimas, potvynio ar karo rizikos draudimas);
- implikuojamos garantijos bankų krizės ar regioninės/vietinės valdžios skolinių įsipareigojimų nevykdymo atveju;
- tiesioginės biudžete nefigūruojančių institucijų išlaidos (nebiudžetinių agentūrų, visuomeninių įstaigų);
- privačių kaštų uždėjimas privačioms įmonėms (reguliavimas).

Ne visi šios atsakomybės ir rizikos atvejai turi būti formaliai pripažinti pačiame biudžete.

Iš tikrųjų kartais vyriausybei taip elgtis būtų rizikinga, nes gali būti sukurtas nereikalingas netikrumas finansinėse rinkose. Tačiau yra svarbu, kad vyriausybė įvertintų visus tokius finansinės atsakomybės ir rizikos atvejus ir sukurtų strategiją, kaip tvarkytis jiems esant.

Šaltinis: The Control and Management of Government Expenditure, OECD, 1987.

Ombudsmenas

Nors egzistuoja daug skirtingų ombudsmeno formų, tačiau jų skiriamasis bruožas yra nepriklausoma įstatymo numatyta pareigybė (sukurta statuto ar net pačios konstitucijos), kuri paprastai pavaldi parlamentui. Tokios pobūdžio institucija atlieka papildomą vaidmenį šalia administracinių įstatymų ir juridinės bazės teikiamų garantijų. Ombudsmeno užduotis yra tirti asmenų ar grupių pateiktus skundus dėl administracinių institucijų veiksmų. Ombudsmeno jurisdikcija gali apimti visą administracijos sferą ar apsiriboti konkrečiomis jos sritimis. Konkreti forma gali būti labai įvairi. Pavyzdžiui, Britų Parlamentinis Komisararas

Administracijai yra įgaliojimas tirti skundus prieš centrinę administraciją, Lenkijos Piliečių Teisių Komisija užsiima piliečių teisių pažeidimais apskritai, o Vengrijos Tautinių ir Etninių Mažumų Teisių Komisija tiria tautines mažumas liečiančius pažeidimus. Paprastai ombudsmenas apsiriboja tiesiogiai nukentėjusių žmonių individualių skundų tyrimu.

Ombudsmenai turi galią reikalauti iš tiriamos administracijos pateikti dokumentus ir kitą medžiagą, tačiau dažniausiai jie neturi galios reikalauti ištaisomųjų veiksmų ar uždėti sankcijas, bet apsiriboja rekomendacijų pačioms administracijoms pateikimu ir kliaujasi visuomeniniu, parlamentiniu ir vyriausybinu spaudimu atitinkamiems veiksams užtikrinti. Ombudsmenai ne tik vaidina svarbų vaidmenį stiprinant visuomeninės administracijos *atskaitomybę*, bet atskleisdami prasto administravimo atvejus ir padėdami visuomeniniams pareigūnams suvokti visuomenės lūkesčius, jie gali labai padėti gerinant *administravimo kokybę*.

Šaltinis: Administrative Procedures and the Supervision of Administration in Hungary, Poland, Bulgaria, Estonia, and Albania, SIGMA Papers: No.17, SIGMA, OECD, 1997. Taip pat galima rasti SIGMA tinklalapyje <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.

Atlikimo standartas

Priimant atlikimo valdymo požiūrį reikia atsakyti į du esminius klausimus. Pirma, koks *atlikimo matas* bus naudojamas? Ar vertinami *rezultatai*, kuriuos lengviau konkretinti ir matuoti, tačiau kurių sukūrimas savaime neužtikrina aktualių politikos tikslų pasiekimo (pvz. iš naujo išmokytų bedarbių skaičius); ar vertinamos *išdavos* (pvz. vietinio nedarbo lygio sumažėjimas), už kurias atsakomybę yra sunku uždėti ant viešųjų vadovų pečių, nes politikos pasekmėms paprastai turi įtakos daugelis išorinių veiksnių, kurie lieka už kontrolės ribų. Kaip rodo šie pavyzdžiai, santykio tarp rezultatų ir išdavų supratimas yra būtina prasmingo atlikimo matų naudojimo sąlyga.

Antras esminis klausimas kyla nustatant norimą pasiekti *atlikimo lygį*. Rezultatų kaip atlikimo mato akcentavimas reikalaus, kad būtų apibrėžti vienetai, kuriuos turėtų sukurti konkreti visuomeninė tarnyba (pvz. surengto mokymo valandos). Išdavų kaip atlikimo mato pasirinkimas reikalaus, kad būtų nurodyta, kiek duotoji politikos problema buvo paveikta atliktų veiksmų (pvz. procentinis nedarbo sumažėjimas tarp tų, kurie praėjo mokytis).

Šaltinis: In Search for Results: Performance Management Practices, OECD, 1997. Taip pat galima rasti PUMA tinklalapyje <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/pac.index.htm>.

Visuomeninis aprūpinimas

Daugelyje šalių reikšmingą visuomeninių išlaidų dalį sudaro vyriausybės atliekamas prekių ir paslaugų pirkimas iš privataus sektoriaus. Tokie veiksmai yra reguliuojami nacionalinių visuomeninio aprūpinimo įstatymų ir juose vadovaujamosi tarptautiniais skaidrumo, atvirumo ir sąžiningos konkurencijos įstatymais. Sukurti ekonomiškai efektyviai tiekimo sistemai reikalinga:

- sukurti funkcionuojančią ir nuoseklią teisinę ir administracinę bazę;
- išmokytas personalas, mokymo ir mokytojų mokymo programų kūrimas;
- sukurti informacinę ir duomenų sistemas, kurios skatina atvirą konkurenciją, visuomeninę tiekimo proceso priežiūrą, ir konkurencinę tiekėjų bazę sukūrimą;
- efektyvūs mechanizmai, stabdantys sukčiavimą, švaistymą ir korupciją; tokius mechanizmus turėtų sustiprinti vidinės kontrolės sistemos ir išorinis auditas;
- atviros ir bešališkos ginčų sprendimo procedūros skirtos skundams nagrinėti ir tiekimo procesui prižiūrėti.

Šaltinis: Public Procurement, SIGMA Policy Brief: No.3, SIGMA, OECD, 1997. Taip pat galima rasti SIGMA tinklalapyje <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.

Reguliuojamojo poveikio analizė

Reguliuojamojo poveikio analizė (RIA) yra mechanizmas, reikalaujantis sisteminio teigiamo ir neigiamo reguliavimo ir jo alternatyvų poveikio įvertinimo. RIA remiasi vyriausybės pajėgumu atlikti aukštos kokybės analizę, taikyti analitinius metodus įskaitant naudos ir kaštų analizę, rinkti duomenis ir konsultuotis su visuomene siekiant užtikrinti, kad įvertinimai būtų realūs.

Sėkminga reguliuojamojo poveikio analizė (RIA) gali:

- pagerinti vyriausybės veikslių įtakos visuomenės gyvenimui supratimą (analitinis įrankis);
- padėti suderinti daugelio politikų uždavinius (koordinavimo įrankis);
- padidinti skaidrumą ir konsultacijų apimtį, siekiant pagerinti vyriausybės reakciją (konsultacinis įrankis);

- pagerinti vyriausybės atskaitomybę pateikiant išsamesnę informaciją apie jos sprendimus, ir faktus, rodančius, kokią naudą vyriausybės sprendimai atneša visuomenei (atskaitomybės įrankis).

Šaltinis: OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making, OECD, 1995. Ši sąrašą taip pat galima rasti PUMA tinklalapyje kaip priedą prie Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Regulation <http://www.oecd.org/puma/regref/pubs/rcp95/> Papildoma informacija apie RIA yra <http://www.oecd.org/puma/regref/ria.htm>.

Įstatymų valdžia

Nuoseklus įstatymų nuostatų taikymas yra apčiuopiamas įstatymų valdžios įrodymas, t.y. visuomenės ir privačios struktūros turi laikytis įstatymų nuostatų ir rizikuoja patirti sankcijas, jei to nedarys. Konkrečiu visuomeninės administracijos atveju tai reiškia, kad administracinis organas turi tik tas galias, kurias jam suteikia įstatymas ar paskiria aukštesnės instancijos, ir kad tos galios bus naudojamos tik taip, kaip nurodyta įstatyme. Įstatymo valdžia skatina: tikrumą ir prognozuojamumą; veiksmų nuoseklumą ir vertinimo lygybę; pagarbą asmenims; objektyvų administracinių veiksmų vertinimo standartą.

Šaltinis: Administrative Procedures and the Supervision of Administration in Hungary, Poland, Bulgaria, Estonia, and Albania, SIGMA Papers: No.17, SIGMA, OECD, 1997. Taip pat SIGMA tinklalapyje <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.

Aukščiausia audito institucija (SAI)

SAI yra apibrėžiama kaip Valstybės institucija, kuri, nepriklausomai nuo to, kaip ji būtų pavadinta, sukurta ar organizuota, atlieka įstatymo paskirtą aukščiausio visuomeninio Valstybės audito funkciją. Konkreti šios institucijos forma labai įvairi. Pavyzdžiui, aukščiausia audito institucija Vokietijoje yra Federalinis Audito Teismas, o Airijoje tai yra Kontrolieriaus Įstaiga ir Generalinis Auditorius.

Šaltinis: Effects of European Accession. Part 2: External Audit, SIGMA Papers: No.20, SIGMA, OECD, 1997; Central Bank Audit Practices, SIGMA Papers: No.24, SIGMA, OECD, 1998. Taip pat pateikiama SIGMA tinklalapyje <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb/pubs.htm>.

Informacijos apie Tarptautinę Aukščiausių Audito Institucijų Organizaciją (INTOSAI) ieškokite INTOSAI tinklalapyje <http://www.intosai/magnet.at/intosai/>.

Vartotojai apmoka

Svarbios išankstinės sąlygos tam, kad būtų galima įvesti vartotojų atliekamą apmokėjimą yra: aiškių taisyklių egzistavimas, griežta kontrolės sistema ir efektyvios audito procedūros. OECD šalyse vartotojų mokėjimas už vyriausybės paslaugas vis labiau plinta ir sprendžia keletą uždavinių:

- sumažina biudžetų deficitą;
- padaro paslaugų kaštus ir naudą akivaizdesnius tiek vartotojams, tiek ir šias paslaugas teikiančioms vyriausybinėms organizacijoms;
- perkelia kaštų naštą nuo visų mokesčių mokėtojų ant tiesiogiai paslauga besinaudojančių vartotojų pečių;
- disciplinuoja vartotojų reikalavimą paslaugoms;
- skatina į klientą orientuotą vadybą, paslaugų tiekėjų finansinės atsakomybės ir paslaugų teikimo kokybės gerėjimą;
- skatina rinkų ir konkurencijos vystymąsi.

Įvesti vartotojų apmokestinimą ar atlikti svarbius jo pakeitimus reikia kartu su:

- konsultacijomis su vartotojais;
- pilnų paslaugų teikimo kaštų nustatymu ir gavėjų nustatymu;
- efektyvia surinkimo sistema;
- organizacinio atlikimo stebėjimo ir pagerinimo priemonėmis;
- tinkamomis kainodaros strategijomis;
- dėmesiu lygybės aspektams.

Šaltinis: Best Practice Guidelines for User Charging for Government Services, PUMA Policy Brief: No.3, PUMA, OECD, 1998. Taip pat galima rasti PUMA tinklalapyje <http://www.oecd.org/puma/pubs/index.htm>.

Savanoriškas paklusimas

Visuomeninės administracijos politikos tikslų pasiekimas didele dalimi priklauso nuo to, ar piliečiai ir įmonės savanoriškai paklūsta taisyklėms. Pavyzdžiu gali būti pajamų mokesčio surinkimas, kur didžioji dalis darbo - atlikti skaičiavimus ir pervesti reikiamas sumas - tenka

individualiems mokesčių mokėtojams. Šiame kontekste pagrindiniai visuomeninių pareigūnų atliekami įgyvendinimo veiksmai turi sulaikyti nuo nepaklusimo ir paskatinti taisyklių besilaikančios daugumos norą paklusti.

Paklusimo kaštų palyginimas (pvz. kapitalo investicijų, reikalingų gamyklai modernizuoti, dydis) su taisyklių įgyvendinimo funkcijomis (pvz. sankcijų už *nepaklusimą* dydžiu padaugintu iš nepaklusimo *aptikimo* tikimybės) suteikia reguliuojamosioms struktūroms supratimą apie tai, ar nepaklusimas yra patrauklus variantas. Atliekant tokius skaičiavimus svarbų vaidmenį vaidina subjektyvus suvokimas, todėl tokiu atveju valstybės pareigūnai gali nusverti svarstyklės paklusimo naudai ir padidinti taikomų sankcijų intensyvumą, inspekcijų skaičių, arba ir viena ir kita. Aišku, padidinti inspekcijų skaičių konkrečioje srityje gali būti neįmanomu dėl biudžeto apribojimų, o didelių baudų nustatymas gali sukelti papildomų problemų, jei pasirodys, kad tokias dideles baudas yra sunku išieškoti. Kita galimybė yra plačiai išreklamuoti pavyzdinius aptikimo ir sankcijų atvejus, siekiant padidinti *subjektyviai suvoktą* aptikimo tikimybę tarp reguliuojamų struktūrų ir taip paskatinti jų pastangas paklusti.

Šaltinis: Administration as Service, The Public as Client, OECD, 1987.