

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
CIVILINĖS IR KOMERCINĖS TEISĖS KATEDRA

MONIKA GADIŠAUSKIENĖ
TEISĖS IR VALDYMO PROGRAMA

NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS TIKSLŲ ĮGYVENDINIMO CIVILINIAI IR
ADMINISTRACINIAI TEISINIAI BŪDAI

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –
Prof. dr. Vytautas Pakalniškis

Vilnius, 2008

Turinys

ĮVADAS	3
1. NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS SAMPRATA	8
1.1. Tradicinio viešojo administravimo samprata	8
1.1.1. <i>Viešojo valdymo reforma</i>	12
1.2. Naujosios viešosios vadybos ištakos ir atsiradimo priežastys.....	13
1.3. Naujas vadybinis požiūris – naujoji viešoji vadyba	17
1.4. Tradicinio viešojo administravimo modelio ir NVV skirtumai	20
2. NVV ĮGYVENDINIMO PROBLEAMOS LIETUVOS RESPUBLIKOJE	22
2.1. Pagrindinės problemos stabdančios NVV įdiegimą į viešąjį sektorių LR.....	22
2.2. NVV įdiegimo į Lietuvos viešąjį sektorių kritika	23
3. NVV ĮDIEGIMUI PRITAIKYTA NORMINĖ BAZĖ – SĖKMINGO VIEŠOJO SEKTORIAUS MODERNIZAVIMO GARANTAS	25
4. SUTARČIŲ SUDARYMAS – KAIP NVV TIKSLŲ ĮGYVENDINIMO BŪDAS	33
4.1. Galimi bendradarbiavimo sudarant sutartis variantai.....	39
4.2. Vieša-privati partnerystė – kaip NVV tikslų įgyvendinimo būdas	44
IŠVADOS IR PASIŪLYMAI	53
LITERATŪROS SĄRAŠAS	57
SANTRAUKA	62
SUMMARY	63

IVADAS

Temos aktualumas ir problematika. Viešasis administravimas – tai nuolat kintantis sisteminis tobulėjimo procesas, kuris apima Lietuvos valstybinį valdymą, taip pat savivaldybes bei valstybės tarnybą. Pastaraisiais dešimtmečiais tradicinio viešojo administravimo ir naujosios viešosios vadybos idėjų sandūra smarkiai įtakoja viešojo administravimo vystymąsi. Tokiam vystymuisi ypatingai reikšmingi globalizacijos procesai bei naujosios informacinės technologijos.

Šių dienų pasaulyje vykstantys socialiniai ir ekonominiai procesai stipriai įtakoja visų valstybių viešojo administravimo turinį ir formą. Taigi viešojo administravimo raidą sąlygoja tiek valstybės viduje, tiek ir jos išorėje vykstantys procesai. Naujieji vadybos metodai, pagrįsti ekonominiu racionalizmu bei modernių informacinių technologijų taikymu, yra vidiniai procesai, lemiantys viešojo administravimo raidą, tuo tarpu išoriniai procesai įtakojantys viešąjį administravimą pasireiškia įvairiomis globalizacijos formomis. Priklausomai nuo to, kokiam išsivystymo lygyje yra tam tikra valstybė, minėtieji veiksniai atitinkamai veikia ir tos valstybės viešojo administravimo sistemos raidą, o pagal tai, galima vertinti ir jos viešojo administravimo raidos perspektyvą, siekiant efektyvios valdymo sistemos.

Paminėtina ir tai, kad šiuolaikiniame visuomenės vystymosi etape tapo akivaizdu, kad Lietuvos Respublikos viešosios valdžios institucijų veikla stokoja lanksčių bei efektyvių vadybos metodų. Ši problema suformulavo uždavinį pertvarkyti viešąjį administravimą, t.y. efektyvinti viešosios valdžios institucijų veiklą apskritai. Naujosios viešosios vadybos doktrina buvo suformuota vadybos mokslo, kuris ieškojo efektyvaus, lankstaus viešojo administravimo modelio, labiau orientuoto į veiklos rezultatus, o ne į procesą bei akcentuojantį pagarbą piliečių prigimtinėms ir įstatymais nustatytoms teisėms.

Svarbu pabrėžti, jog tam, kad naujosios viešosios vadybos doktrinos principai būtų tinkamai įgyvendinti, kad naująją viešąją vadybą būtų galima sėkmingai adaptuoti viešojo sektoriaus valdyme, reikalingas atitinkamas teisinis pagrindas. Teisė turi nuolat reaguoti į socialinius pasikeitimus ir pasitelkdama kitų socialinių mokslų galimybes – nuolat tobulėti. Taigi teisė turi būti efektyvi, o analizuojamuoju aspektu tokia ji taptų, jei sąveikautų su vadybos mokslu, pasitelktų tam tikras šio mokslo galimybes.

Problemos ištyrimo lygis ir darbo naujumas. Naujosios viešosios vadybos adaptavimas viešajame sektoriuje neatsiejamas nuo viešojo administravimo subjektų santykių teisinio reglamentavimo bei vadybos principų administravimo mechanizme taikymo. Naujosios

viešosios vadybos tikslų įgyvendinimas praktikoje iššaukė poreikį turtiniams santykiams, kuriuos reglamentuoja viešojo teisė, dažniau taikyti ir civilinės teisės normas.

Problema, kaip efektyviau įgyvendinti naująją viešąją vadybą, aktuali tiek teoriniu, tiek praktiniu požiūriu, o ypačingai savo nepriklausomybę atkūrusiose valstybėse, kuriose viešojo administravimo sistemos dar tik formuojasi. Atsižvelgiant į nepakankamą šios srities ištyrimą teisinėje literatūroje bei nuolat kintantį viešojo administravimo procesą, didelė dalis klausimų, kaip įgyvendinti naujosios viešosios vadybos tikslus praktikoje, pasitelkiant civilinės ir administracinės teisės instrumentus, tiek teorijoje, tiek praktikoje nėra iki galo išspręsti. Lietuvoje į tam tikrus naujosios viešosios vadybos aspektus savo darbuose giliau pažvelgė ir juos aptarė S. Puškorius, V. Domarkas, A. Guogis ir kt.

Tyrimo tikslas – išsiaiškinti naujosios viešosios vadybos idėjų realizavimo Lietuvos Respublikos viešajame sektoriuje probleminius aspektus bei aptarti galimus būdus, kaip naujosios viešosios vadybos tikslus įgyvendinti, pasitelkiant civilinės ir administracinės teisės galimybes, išsiaiškinti, ar šių dienų Lietuvos Respublikos norminė bazė yra pritaikyta naujosios viešosios vadybos įdiegimui viešajame sektoriuje.

Tyrimo uždaviniai – atskleisti naujosios viešosios vadybos ištakas bei atsiradimo priežastis, tradicinio viešojo administravimo bei naujosios viešosios vadybos sampratą, palyginti, įvertinti tradicinį viešojo administravimo modelį ir naująją viešąją vadybą, išskiriant jų skirtumus, nurodant, kuo naujoji viešojoji vadyba yra pranašesnė, atskleisti naujosios viešosios vadybos įgyvendinimo problemas Lietuvoje, aptarti viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo galimybes, sudarant sutartis, remiantis išanalizuotais duomenimis ir rasta trūkumais, pateikti išvadas ir pasiūlymus.

Tyrimo reikšmė – tiek teorinė, tiek praktinė. Pirmuoju atveju, tyrimas reikšmingas tuo, jog darbe sistemiškai nagrinėjami bei analizuojami viešojo administravimo ir naujosios viešosios vadybos, kaip tinkamesnio ir efektyvesnio viešojo sektoriaus veiklos orientyro, ypatumai. Tyrime taip pat aptariama, kokiais teisiniais būdais būtų užtikrinamas efektyvus naujosios viešosios vadybos tikslų įgyvendinimas, kadangi tai nėra pakankamai išanalizuota ir atskleista lietuviškoje mokslinėje literatūroje. Antruoju – šis tyrimas yra nemažiau svarbus, kadangi Lietuvoje vis aktyviau bandoma taikyti kai kuriuos naujosios viešosios vadybos principus viešajame sektoriuje, todėl labai svarbu giliau susipažinti ir geriau suprasti šios tiriamos srities teikiamas galimybes, kuo naujoji viešojoji vadyba yra pranašesnė už tradicinį viešąjį administravimą. Darbe taip pat aptariamos galimos naujosios viešosios vadybos įdiegimo į viešąjį sektorių problemos. Tyrimo pabaigoje pateikiami apibendrinimai, išvados ir pasiūlymai yra svarbūs viešosioms institucijoms, įstaigoms, viešoms ir privačioms organizacijoms, siekiančioms lankstesnio, efektyvesnio ir veiksmingesnio bendradarbiavimo.

Tyrimo objektas – naujosios viešosios vadybos tikslai ir jų įgyvendinimo praktikoje teisinės prielaidos.

Tyrimo dalykas. Atsižvelgiant į tai, kad darbo apimtys reikalavimai yra griežti, didžiausias dėmesys darbe skiriamas naujosios viešosios vadybos taikymo viešajame sektoriuje reikšmės atskleidimui, nurodant, kuo ji pranašesnė už tradicinį viešąjį administravimą, taip pat galimų variantų, kaip naujosios viešosios vadybos idėjas realizuoti praktikoje sudarant sutartis aptarimui.

Darbo mokslinė hipotezė. Naujosios viešosios vadybos tikslų sėkmingam įgyvendinimui viešajame sektoriuje būtina sąlyga – veikianti teisinga teisminė sistema, operatyviai reaguojanti į įvairias naujoves ir pasirengusi prie jų prisitaikyti, sudarydama sąlygas naujosios viešosios vadybos principų taikymui praktikoje, garantuojanti žmogaus teises ir laisves bei sudaranti prielaidas lankstesniam, efektyvesniam ir veiksmingesniam viešųjų institucijų, įstaigų, viešų ir privačių organizacijų bendradarbiavimui pagal sutartis.

Darbo etapai. Darbe sistemiškai supažindinama su naujosios viešosios vadybos (NVV) modeliu, jo pagrindiniais bruožais, atskleidžiant kuo jis skiriasi ir kuo yra pranašesnis, lyginant su tradiciniu viešojo administravimo modeliu, taip pat aptariamais galimi NVV tikslų įgyvendinimo viešajame sektoriuje būdai ir įvertinamas LR norminės bazės tiems būdams pritaikymas. Pirmajame šio darbo skyriuje apibūdinama viešojo administravimo reforma, pristatoma NVV, kaip alternatyva tradiciniam viešojo administravimo modeliui, išskiriamos esminės naujosios viešosios vadybos modelio savybės bei nurodoma, kuo jis skiriasi nuo tradicinio viešojo administravimo modelio, taip pat atskleidžiamos NVV ištakos ir atsiradimo priežastys. Antrajame skyriuje aptiriamos problemos, stabdančios NVV įdiegimą į Lietuvos Respublikos viešąjį sektorių, bei atkreipiamas dėmesys į kai kuriuos NVV atžvilgiu taikomos kritikos aspektus, trečiajame šio darbo skyriuje peržvelgiami kai kurie, autoriaus manymu, svarbiausi šiam tyrimui, teisės aktai, siekiant įvertinti, ar LR norminė bazė sukuria prielaidas NVV tikslų įgyvendinimui viešajame sektoriuje. Ketvirtajame skyriuje aptiriamas bendradarbiavimas, sudarant sutartis tarp viešojo ir privataus sektorių subjektų, kaip veiksmingesnis, efektyvesnis, geresnės kokybės paslaugų gyventojams teikimo, laisvės savarankiškai spręsti, kaip siekti sutarto rezultato, būdas.

Darbe naudojami teoriniai ir empiriniai metodai. Iškeltiems darbo uždaviniams įgyvendinti tyrimo metu bus naudojami tiek teoriniai, tiek empiriniai tyrimo metodai. Teoriniai tyrimo metodai - vienas pagrindinių darbe taikytų metodų bus lyginimo metodas. Šis metodas leidžia palyginti, įvertinti tradicinį viešojo administravimo modelį ir naująją viešąją vadybą, išskiriant jų skirtumus, pranašumus ar trūkumus. Stuktūrinės analizės metodas suteiks galimybę išsiaiškinti naujosios viešosios vadybos raidą, o sisteminės analizės metodas padės išanalizuoti

konkrečius teisės aktus, siekiant nustatyti, ar juose sudaromos prielaidos NVV įgyvendinimui viešajame sektoriuje, o taip pat įvertinti, kaip naujosios viešosios vadybos idėjų realizavimas praktikoje įtakotų viešojo sektoriaus valdymą. Taip pat bus naudojamas ir dedukcinis metodas sukauptai teoriškai ištirtai medžiagai susisteminti ir iš jos padaryti nuoseklesnes ir tikslesnes išvadas. Pasitelkiant apibendrinimo metodą, bus apibendrinama išanalizuota medžiaga, formuluojamos išvados bei pasiūlymai.

Pagrindinis empirinis tyrimo metodas, kuris bus naudojamas darbe – teisinių dokumentų analizės metodas. Šiuo metodu ketinama empiriškai patikrinti, ar naujosios viešosios vadybos principus galima adaptuoti Lietuvos sociokultūrinėje aplinkoje.

Pagrindinės sąvokos:

- *Naujoji viešoji vadyba*
- *Naujosios viešosios vadybos reformos*
- *Naujosios viešosios vadybos tikslai*

Naujoji viešoji vadyba. Naujoji viešoji vadyba susiformavo XX a. devintajame dešimtmetyje. Naujosios viešosios vadybos idėjos pamažu keičia tradicinius viešojo administravimo metodus. S. Puškorius nurodo šias pagrindines naujosios viešosios vadybos paradigmas:

- pagrindinis dėmesys skiriamas veiklos rezultatams, o ne pačiai veiklai (procesui);
- privataus sektoriaus vadybinių metodų naudojimas.¹

Šių dviejų paradigmų reikšmė yra ta, kad jos atveria naują viešosios vadybos plėtros erdvę – valstybės tarnautojai turi tapti “daugiau vadybininkai nei administratoriai”²

Naujoji viešoji vadyba apibūdina viešojo administravimo modernizavimo reformas. Christoferis Hoodas buvo pirmasis, kuris suformulavo naujosios viešosios vadybos sąvokos (New Public Management) apibrėžimą. Šis terminas tapo populiarus, ir naująją viešąją vadybą tapo įprasta vadinti daugelį viešojo sektoriaus reformų, kurios nuo XX amžiaus 9-ojo dešimtmečio yra vykdomos įvairiose pasaulio šalyse.³ Teorinėje literatūroje autoriai nėra susitarę dėl vienodo naujosios viešosios vadybos apibrėžimo, vieni autoriai yra išskyrę netgi keletą naujosios viešosios vadybos formų.

¹ Puškorius Stasys. Viešasis administravimas kuriant informacinę (pilietinę) visuomenę (vadybinis aspektas): Vilnius, 2000. P. 102.

² Ten pat.

³ Guogis, A., Gudelis D. *Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai // Viešoji politika ir administravimas.* 2003, Nr. 4. P. 27.

Naujosios viešosios vadybos reformos. Nuo XX amžiaus devintojo dešimtmečio išskiriamos dvi viešojo sektoriaus reformų kryptys – valstybės vaidmens mažinimo reformos ir viešojo sektoriaus modernizavimo iš vidaus reformos. Naujosios viešosios vadybos reformų esmę sudaro visų privataus sektoriaus vadybos metodų taikymas viešajame sektoriuje, išskyrus pelno naudojimą asmeniniams poreikiams tenkinti.⁴ Davidas Osborne’as ir Tedas Gaebleris buvo pirmieji savo knygoje „Valdžios pertvarkymas” atskleidę pagrindinius naujosios viešosios vadybos bruožus.⁵ Šioje knygoje išdėstytos idėjos ir įtakojo JAV prezidento Bill’o Clinton’o administracijos vykdytą valdžios pertvarkymo politiką.

Naujosios viešosios vadybos tikslai. Naujoji viešoji vadyba po išoriniu apvalkalu gali slėpti skirtingus tikslus: vienu atveju tai gali būti panaudota mažinti politinę įtaką viešajam administravimui [...], kitu – sudaryti privatizavimo sąlygas [...].⁶ Taip pat galima būtų išskirti tokius tikslus: viešajame sektoriuje taikyti privataus sektoriaus valdymo idėjas, stiprinti atskaitomybę, viešojo sektoriaus administravime naudoti vadybos principus, mažinti biurokratiją, akcentuoti rezultatus, o ne patį procesą ir t.t.

Taigi naujoji viešoji vadyba yra tokia viešoji vadyba, kuri sudaro prielaidas dinamiškai raidai, tačiau naujosios viešosios vadybos tikslų įgyvendinimo sėkmė labai priklauso tiek nuo bendrosios politinės, tiek ir nuo asmens kultūros, garbingumo ir atsakingumo.

Darbe naudojamos santrumpos:

LR	Lietuvos Respublika
LR CK	Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas ⁷
NVV	Naujoji viešoji vadyba
NPM	New public management
LNSS	Lietuvos nacionalinė sveikatos sistema
LR AMĮ	Lietuvos Respublikos aukštojo mokslo įstatymas ⁸
NVO	Nevyriausybinė organizacija
VPP	Viešojo ir privataus sektorių partnerystė

⁴ Guogis, A., Gudelis D. *Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai* // Viešoji politika ir administravimas. 2003, Nr. 4. P. 27.

⁵ Ten pat.

⁶ Domarkas, V. *Naujieji viešojo administravimo raidos akcentai* // Viešoji politika ir administravimas. 2004, Nr. 7. P. 9.

⁷ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.

⁸ Lietuvos Respublikos aukštojo mokslo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 27-715; 2002, Nr. 3-75

1. NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS SAMPRATA

Prieš apibrėžiant bei išsamiau analizuojant naujosios viešosios vadybos modelį, svarbu susipažinti ir su tradicinio viešojo administravimo modelio savybėmis bei pamėginti suprasti, kodėl tiek valstybės, tiek ir įvairių organizacijų valdymas palaipsniui atsisako tradicinių viešojo administravimo metodų ir vis aktyviau bando įdiegti naujosios viešosios vadybos idėjas. Taigi pamėginsime trumpai peržvelgti tradicinio viešojo administravimo modelio bruožus bei atskleisti veiksnius įtakojusius poreikio pertvarkyti viešąjį administravimą atsiradimą.

1.1. Tradicinio viešojo administravimo samprata

Įvairios XX amžiaus pabaigos tiek socialinės, ekonominės, tiek ir informacinių technologijų srityje atsiradusios naujovės visame pasaulyje skatino daugelio gyvenimo sričių pertvarkymą ar tam tikrų pakeitimų įdiegimą. Viešasis administravimas taip pat susidūrė su minėtų veiksnių spaudimu atsinaujinti ir atsisakyti jau nusistovėjusių tradicinių valdymo metodų, o tai įtakėjo viešojo administravimo turinio bei formos pasikeitimą.

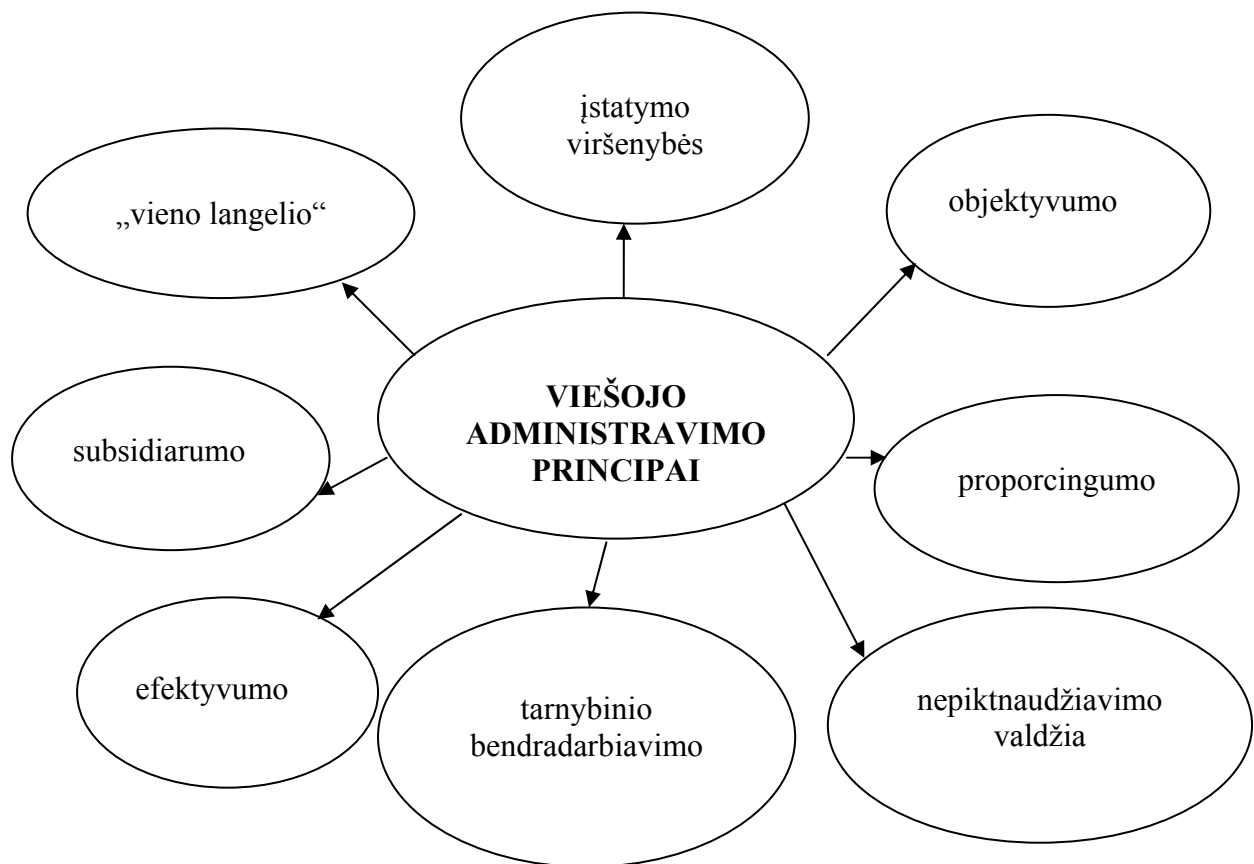
Centrinės Europos šalyse, kaip ir daugelyje kitų demokratinių Europos valstybių, viešasis administravimas suprantamas kaip grupė svarbių procedūrų, kurias valdo, reguliuoja ir įgyvendina tam tikros institucijos skirtos viešųjų reikalų tvarkymui ir administravimui. Viskas, kas susija su kiekvienu individualiu piliečiu ir jo vaidmeniu visuomenėje, yra laikoma viešuoju reikalu, kurį prižiūri ir administruoja demokratiškai išrinkti organai bei centrinės ir vietinės valdžios organai.

Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatyme galime rasti tokį viešojo administravimo apibrėžimą: *viešasis administravimas – įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems norminiams teisės aktams įgyvendinti priiminant administracinius sprendimus, teikiant įstatymų nustatytas administracines paslaugas, administruojant viešųjų paslaugų teikimą ir atliekant viešojo administravimo subjekto vidaus administravimą.*⁹ Viešojo administravimo subjektai – tai viešąjį administravimą atlikti įstatymų įgalioti pareigūnai, valstybės tarnautojai, institucijos, įstaigos ir kiti fiziniai ir juridiniai asmenys.

Viešojo administravimo principai, kuriais savo veikloje vadovaujasi viešojo administravimo subjektai, nurodyti 1 schemeje.

⁹ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 77-2975.

1 schema. Viešojo administravimo principai



Vienas iš viešojo administravimo principų, pateiktų schemeje viršuje (žr. 1 schemą), *įstatymo viršenybės principas* reiškia, kad įgaliojimai, suteikti viešojo administravimo subjektams, turi būti išdėstyti įstatymuose ir tų subjektų veikla negali prieštarauti įstatyme išdėstytiems teisiniams pagrindams. *Objektyvumo principas* nusako nešališką ir objektyvų administracinio sprendimo priėmimą taip pat ir kitų oficialių viešojo administravimo subjekto veiksmų objektyvumą ir nešališkumą. Tuo tarpu *proporcingumo principas* įpareigoja, kad tiek priimtas administracinis sprendimas, tiek ir to sprendimo įgyvendinimo priemonės atitiktų pagrįstus administravimo tikslus. Viešojo administravimo subjektai gali atlikti tik tas viešojo administravimo funkcijas, kurioms jie turi įstatymo suteiktus įgaliojimus ir priimti tik tokius administracinius sprendimus, kuriais siekiama tik įstatymais nustatytų tikslų – taip būtų galima apibrėžti *nepiktnaudžiavimo valdžia principą*. *Tarnybinio bendradarbiavimo principas* taip pat yra vienas iš viešojo administravimo principų, nusakantis viešojo administravimo subjektų vienas kitam teikiamą informacinę bei kitą reikalingą pagalbą, rengiant administracinius sprendimus. Tuo tarpu *efektyvumo principas* nusako, kad priimant ir įgyvendinant sprendimus ištekliai turi būti naudojami ekonomiškai ir rezultatų siekiama mažiausiomis sąnaudomis.

Kalbant apie *subsidiarumo principą*, paminėtina, kad viešojo administravimo subjektai turi priimti ir įgyvendinti sprendimus efektyviausiu viešojo administravimo sistemos lygiu. „*Vieno langelio*“ principas reiškia, kad asmeniui informacija suteikiama, prašymas, skundas ar pranešimas priimamas ir atsakymas į juos pateikiamas vienoje darbo vietoje.¹⁰

Remiantis daugelio autorių, rašiusių viešojo administravimo tema, išdėstytomis idėjomis, galime teigti, jog dauguma jų viešąjį administravimą mato kaip neefektyvų biurokratinį mokesčių mokėtojų išlaikomą mechanizmą. Anot S. Puškoriaus, tradicinis viešojo administravimo modelis – daug pranašesnis už ankstyvosios vadybos modelius, tačiau tapo aiškūs ir šio modelio trūkumai¹¹ (žr. 2 schemą).

2 schema. Tradicinio viešojo administravimo modelio trūkumai



Nors tradicinio viešojo administravimo modelio vis dar laikomasi daugelyje valstybių, taip pat ir Lietuvoje, tačiau minėtieji ir kiti tradicinio viešojo administravimo modelio trūkumai

¹⁰ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 77-2975.

¹¹ Puškorius, S. *Viešasis administravimas kuriant informacinę (pilietinę) visuomenę (vadybinis aspektas)*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2000. P. 76.

skatino ieškoti naujų būdų galinčių teigiamai paveikti biurokratinį viešojo sektoriaus valdymo mechanizmą, t.y. padaryti jį lankstesnį, efektyvinti jo veiklą, mažiau dėmesio skiriant valdymo proceso analizei ir labiau orientuojantis į rezultatus. Taigi šių dienų pasaulyje vis labiau įsigali anglosaksiškasis (amerikietiškas) viešojo administravimo modelis, kuris daugiau remiasi vadybiniais administravimo metodais. Centrinės Europos šalyse šiandieniniame viešajame administravime išskiriami šie prioritetai:

- subsidiarumo principo visame viešojo administravimo mechanizme įgyvendinimas;
- viešojo administravimo efektyvus ir veiksmingas funkcionavimas;
- išrinktų valdžios organų profesinis meistriškumas;
- sąlygų, įvairių socialinių grupių ir individualių piliečių poreikiams tenkinti, sukūrimas;
- viešojo administravimo vaidmuo, kuriant sąlygas teisinei piliečių apsaugai, įskaitant ir savivaldybių apsaugą.

Kontinentinėje Europoje viešasis administravimas savo ištakose rėmėsi teise ir finansų mokslu, o kiek mažiau vadybos, sociologijos ir politikos mokslais.¹² Visgi pastarieji dešimtmečiai Europos valstybių viešąjį administravimą taip pat labiau priartino prie politikos ir vadybos mokslų. Nauji socialiniai, politiniai ir ekonominiai pokyčiai vis labiau kėlė poreikį pertvarkyti senąją viešojo administravimo sistemą ir biurokratinį valstybių mechanizmą transformuoti į politiškai neutralią valstybinę tarnybą, kuri būtų orientuota į aukštos kokybės viešųjų paslaugų teikimą. Vis plačiau plinta nuomonė, kad tradicinis viešojo administravimo modelis jau pasenęs ir turi būti pakeistas nauju. Judėjimas naujo viešojo administravimo modelio link pasireiškia biurokratinio modelio atsisakymu, pasirenkant labiau į rinką orientuotą ir privataus sektoriaus administravimo principus atitinkantį modelį. Valdymo reformos reiškia ne tik viešo valdymo transformaciją, bet ir santykių tarp rinkos ir valdžios, valdžios ir biurokratijos, biurokratijos ir piliečių pasikeitimą.

Taigi siekimas modernizuoti viešąjį sektorių, jo valdyme taikant vadybinius administravimo principus, kai pagrindinis dėmesys, siekiant efektyvaus valdymo, skiriamas ne procesui, o rezultatams, suformulavo viešajame sektoriuje naują vadybinį požiūrį – naująją viešąją vadybą (angl. *New Public Management*). Pažymėtina, jog kiti autoriai vartoja ne sąvoką

¹² Smalskys, V. *Kontinentinės Europos viešojo administravimo genezė // Viešoji politika ir administravimas*. 2002, Nr. 1.

naujoji viešoji vadyba, o – menedžerizmas (angl. managerialism). Šiam požiūriui apibūdinti vartojami ir kitokie pavadinimai: rinka pagrįstas viešasis administravimas (*market-based Public Administration*), postbiurokratinė paradigma (*post-bureaucratic paradigm*), antreprennerinis valdymas (*entrepreneurial government*).¹³ Svarbu paminėti, kad nors tarp minėtų sąvokų ir galima atrasti daug bendrybių, visgi kiekvienos jų vadybos pokyčių apibrėžimuose rastume ir skirtumų.

1.1.1. Viešojo valdymo reforma

Galima būtų išskirti keturias viešojo valdymo reformų strategijas:

- modernizavimas (administracinės sistemos modernizavimas);
- minimizavimas (funkcijos perduodamos rinkos sektoriui);
- priežiūra (tradicinės kontrolės griežtinimas);
- pajungimas rinkai (rinkos mechanizmai įvedami į administracinę ir teisinę sistemas)

Viešojo valdymo reforma dažnai laikoma ne tikslu, o priemone tikslui pasiekti. Galima būtų teigti, jog viešojo valdymo reforma yra potenciali priemonė ne vienam tikslui pasiekti, pavyzdžiui, – siekti viešųjų paslaugų kokybės gerinimo, valstybės išlaidų taupymo, valdžios veiklos galimybių bei našumo didinimo ir, žinoma, įgyvendinamos politikos veiksmingumo. Siekiant minėtų tikslų, ji taip pat gali tarnauti ir kaip priemonė užtikrinanti stipriau politikų kontroliuojamą biurokratiją, valstybės tarnautojus išlaisvinanti iš biurokratinių suvaržymų, taip jiems suteikiant didesnę laisvę atlikti funkcijas pasitelkus savo gebėjimus. Viešojo valdymo reformą taip pat galima būtų apibūdinti kaip tikslingus pokyčius viešojo sektoriaus organizacijų struktūrose ir procesuose, kurie reikalingi tam, kad tiek struktūriniai, tiek ir procesiniai pokyčiai įtakotų geresnį valdymą.

Kalbant apie struktūrinius pokyčius, tai dažniausiai turima omenyje viešojo sektoriaus organizacijų atskyrimas arba sujungimas, kuomet sumažinamas departamentų skaičius pačius departamentus padidinant, kad būtų galima juos geriau koordinuoti, arba išskaidant departamentus į mažesnius, siekiant, kad atskiri departamentai pasiskirstytų atskirus dėmesio centrus ir taip vyktų specializacijos skatinimas. Procesiniai pokyčiai galėtų būti pertvarkymas sistemų, pagal kurias išduodamos licencijos ar teikiamos negražinamos išmokos arba išduodami

¹³ Puškorius, S. *Viešasis administravimas kuriant informacinę (pilietinę) visuomenę (vadybinis aspektas)*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2000. P. 102.

pasai, kokybės standartų nustatymas sveikatos apsaugai arba švietimo paslaugoms, teikiamoms piliečiams, taip pat įdiegimas naujos biudžeto sudarymo tvarkos, kuri skatintų valstybės tarnautojus labiau rūpintis išlaidomis arba/ ir atidžiau stebėti, kokie yra valstybės išlaidų rezultatai.¹⁴ Viešojo valdymo reforma taip pat apima ir pokyčius vykstančius valstybės tarnautojų įdarbinimo, atleidimo, apmokymo ir mokymo, įvertinimo bei paaukštinimo ir jų valdymo sistemoje.

1.2. Naujosios viešosios vadybos ištakos ir atsiradimo priežastys

Naujoji viešoji vadyba – tai terminas apibūdinantis viešojo administravimo modernizavimo reformas. Šis terminas labiausiai siejamas su viešųjų paslaugų privatizavimu. Sąvoka *naujoji viešoji vadyba* atsirado maždaug 1980-ųjų pradžioje, kuomet anglo-amerikietiškosiose valstybėse ėmė kilti naujų idėjų apie valdymą apskritai bei kaip pertvarkyti viešąjį sektorių, kad jo veikla taptų lankstesnė ir efektyvesnė.

Tradicinio viešojo administravimo modelio nusistovėjusios tvarkos kaitą sąlygojo naujieji vadybos metodai pagrįsti tiek ekonominiu racionalizmu, tiek modernių informacinių technologijų taikymu. Visa tai galima būtų įvardinti kaip vidinius veiksnius įtakojučius viešojo administravimo modernizavimą. Žinoma, nemažiau svarbi viešojo administravimo reformai ir išorinė įtaka, pasireiškusi įvairiomis globalizacijos formomis, kurių dauguma susijusios ir su sparčiu naujų informacinių technologijų tobulėjimu. Tiek vidiniai, tiek išoriniai veiksniai nevienodai įtakoja įvairių valstybių viešojo administravimo sistemos kaitą, kadangi tai priklauso nuo atskiros valstybės išsivystymo lygio.

Vykstant ekonomikos, švietimo, kultūros bei kitų veiklos sričių globalizacijai, kartu vyksta ir viešojo administravimo globalizacija, tai galima spręsti iš įvairių valstybių viešojo administravimo sistemų suvienodėjimo, kuomet vienos valstybės perima kitų valstybių patirtį. Viešojo administravimo patirtis tarp valstybių sklinda vykdamas viešojo administravimo reformas. Svarbus vaidmuo patirties dalinimosi tarp valstybių procese tenka tarptautinėms organizacijoms, kadangi valstybės įstojusios į tokias organizacijas įsipareigoja tam tikriems veiksams bei sprendimams ir dažnai tai reiškia įvairių pokyčių ir viešojo administravimo sistemose. Kalbant apie šių dienų pasaulyje vykstančias viešojo administravimo reformas, pažymėtina, jog šiuo laikotarpiu daugelyje valstybių siekiama įgyvendinti naujosios viešosios vadybos idėjas.

Svarbu paminėti, jog pirmosios naujosios viešosios vadybos šalininkės buvo Australija, Naujoji Zelandija, Jungtinė Karalystė, Kanada ir JAV. Minėtos šalys buvo ir daugelio kitų

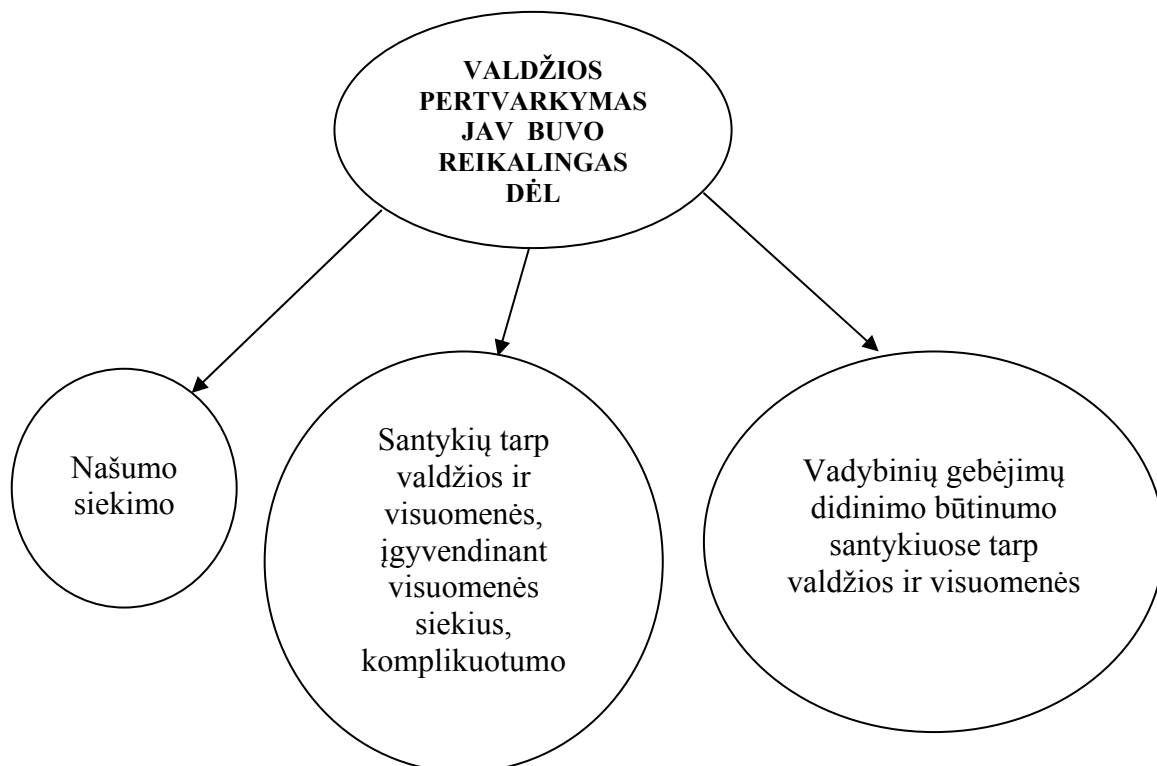
¹⁴ Pollitt, Ch., Bouckaert, G. *Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė*. Algarvė, 2003. P. 22.

administracinių reformų vykusių per pastaruosius du dešimtmečius pradininkės. Naujosios viešosios vadybos reformos prasidėjo Jungtinėje Karalystėje dar 1979 metais, kuomet rinkimus laimėjo Konservatorių partija nukreipusi politinį procesą taip, kad būtų mažinama valstybės įtaka ekonomikoje. Vigi būtent JAV, Australijoje ir ypačingai Naujojoje Zelandijoje naujosios viešosios vadybos idėjos paplito ypač greitai ir plačiai, tuo tarpu Skandinavijos valstybėse bei kontinentinėje Europoje jos įsitvirtino kiek vėliau.

Tai, kad naujosios viešosios vadybos idėjos pasklinda ne vienodai įvairiose valstybėse, lemia nevienodas tų valstybių išsivystymo lygis bei konkrečios valstybės visuomenės ir vyriausybės gebėjimas tinkamai įvertinti, viešojo administravimo kaitos reikalingumą. Iliustruoti teiginį, kad kai kuriose valstybėse tam skiriama pakankamai dėmesio, gali ir 2000 metais JAV Nacionalinės viešojo administravimo akademijos prioritetinių problemų darbo grupės ataskaitoje pateikta nuostata, kad valdžios pertvarka ir toliau lieka pirmaeilium keleto ateinančių metų uždaviniu.¹⁵

Žemiau pateiktoje schemoje nurodytos priežastys, kodėl JAV buvo siekiama valdžios pertvarkos (žr. 3 schemą).

3 schema. Valdžios pertvarkymo JAV priežastys



¹⁵ Domarkas, V. *Naujieji viešojo administravimo raidos akcentai // Viešoji politika ir administravimas*. 2004, Nr. 7. P. 12.

Kaip jau buvo minėta, daugelyje valstybių viešojo administravimo reformos prasidėjo apie 1980 metus, taigi tai buvo globalus reiškinys. Jis apėmė tokias pasaulio valstybes kaip Mongolija, Švedija, Naujoji Zelandija, JAV ir kt. Taip pat globaliu reiškiniu jį galima pavadinti ir todėl, kad reformų strategijos tose valstybėse buvo panašios. Taigi galima būtų išskirti šiuos pagrindinius to meto viešojo administravimo reformų bruožus:

- *rinkos mechanizmų diegimas*. Tuo buvo siekiama padaryti lankstesnius tiek viešojo administravimo institucijų, tiek valstybės tarnautojų veiklos metodus bei koreguoti programų vykdytojų elgesį. Todėl dalis viešųjų įstaigų paslaugų, valdžios atstovų sprendimu, buvo pavedama privačiam sektoriui arba nevyriausybinėms organizacijoms.
- *našumo siekimas*. Mokesčių mokėtojai vis aktyviau reikalavo daugiau paslaugų ir, svarbiausia, mažesnių mokesčių.
- *funkcijų perskirstymas*. Vadovaujantis Naujosios Zelandijos pasirinkimu, kurioje valdžios institucijos tapo ne paslaugų teikėjomis, o paslaugų pirkėjomis, kaip pavyzdžiu pasekė daugelis valstybių, tokiu būdu savo paslaugų teikimo procesą padariusios efektyvesnį.
- *decentralizacija*. Taip vietos valdžios ir viešojo administravimo institucijoms daugelyje valstybių perėjo atsakomybė už tam tikrų paslaugų vietos bendruomenėms teikimą. Taigi tokiu būdu vietos valdžios institucijų atsakomybė padidėja.
- *veiklos vertinimas pagal rezultatus, o ne procesą*. Keičiamas nusistovėjęs iš viršaus į apačią modelis į iš apačios į viršų modelį, kuris yra grindžiamas rezultatais, o ne proceso ar struktūros vertinimu.
- *didesnio dėmesio paslaugoms skyrimas*. Valstybės tarnautojai ir politikai iki reformos daugelį programų kurdavo savo iniciatyva. Tuo tarpu reforma siekė į programų kūrimo procesą įtraukti ir piliečius, akcentuoti, kad paslaugų teikimo sistema turi būti orientuota į klientą.

Visgi skirtingose valstybėse skirtingai ir, pagal joms būdingą prioritetų išdėliojimą, vyksta ir reformų įgyvendinimas. Skirtingos vertybės, viešojo administravimo ir vietinių valdžios institucijų nuostatos, visuomenės dėmesys nevienodai veikė reformų įgyvendinimo proceso eigą ir rezultatus įvairiose valstybėse. Tačiau teisinga būtų sakyti, kad būtent naujosios viešosios vadybos idėjos buvo katalizatorius, kuris veikė tas reformas, tuo tarpu naujosios viešosios vadybos idėjų paplitimą įtakojo socialinė, ekonominė ir institucinė bei politinė

aplinkos. Tam, kad naujosios viešosios vadybos idėjas būtų galima tinkamai adaptuoti viešajame valdyme, reikia, kad jau iš anksto būtų sudarytos tam tikros sąlygos.

Buvęs Pasaulio banko prezidentas J.D. Wolfensohn tvirtino, jog tai, ar reformos bus sėkmingos ir ar sėkmingai vyks valstybės vystymasis, priklauso nuo to, kaip veikia keturios struktūros:

- geros valdžios – tai reiškia, kad reikia turėti tokią valdžią, kuri turėtų autoritetą, paruoštą, kvalifikuotą personalą, aiškius ir veikiančius įstatymus, mažą korupcijos galimybę;
- veikiančios teisingos teisminės sistemos, kuri garantuotų žmogaus teises ir laisves;
- veikiančios finansinės sistemos, kuri būtų prižiūrima, kontroliuojama, kurioje dirbtų tinkamai parengtas personalas;
- veikiančios socialinės sistemos, kuri gintų silpnuosius, senus žmones ir vaikus, neįgaliuosius, bedarbius ir pan.¹⁶

Taigi labai svarbu, jog viešojo administravimo sistemos būtų nuolat tobulinamos ir instituciniu, ir vadybiniu požiūriais, tačiau didžiausias dėmesys turėtų būti skiriamas asmenims, dirbantiems tose sistemose. Darbuotojai turėtų būti nuolat ugdomi tam, kad jų veikla ir mąstymas veiktų ir globaliame lygmenyje ir neapsiribotų vien tik vietiniu lygmeniu. Apskritai naujųjų viešojo administravimo formų sklaida, o kartu ir viešojo administravimo globalizacija vyksta įvairiapusių sąsajų pynėje, bandant suderinti sunkiai derinamus dalykus: vietines ir globalines vertybes, ilgalaikę strategiją ir trumpalaikius politinius tikslus, profesionalią biurokratiją ir konstitucinę demokratiją, didžiulius informacijos srautus ir ribotas viešojo administravimo tarnautojų intelektualines galimybes ir kt.¹⁷ Naujosios viešosios vadybos idėjos išplito visose industrinėse Vakarų šalyse, kaip „vaistas gydantis seną“, nusistovėjusią ir neefektyvią biurokratinę tvarką, suteikiantis viltį siekti skaidresnės, pigesnės, našesnės valdžios, teikiančios kokybiškesnes paslaugas ir veiksmingesnes programas, bei gerinantis politinę kontrolę.

Apibendrinant D. Mckevitt'o mintis, išdėstytas knygoje *Managing core public services*, būtų galima išskirti šiuos pagrindinius naujosios viešosios vadybos atsiradimo veiksniai:

- legitimumo krizė;
- globalizacija;

¹⁶ Domarkas, V. *Naujieji viešojo administravimo raidos akcentai // Viešoji politika ir administravimas*. 2004, Nr. 7. P. 13.

¹⁷ Ten pat, P. 14.

- rezultatyvumo krizė;
- prasta administravimo kokybė;
- finansinė krizė – biudžeto deficitas.

Taigi apibendrinant, pasauliui tampant globalių, ekonominių, socialinių bei kultūrinių procesų dalimi, senasis administravimo modelis, kuris pasižymi neveiksmingomis standartizuotomis biurokratinėmis procedūromis, darbuotojų samdymu visam darbingam amžiui, karjeros sistema iš apačios į viršų (priklausomai nuo stažo), prasta administravimo kokybė, ir kt., plečiantis valdymo struktūroms, ėmė nebetikti. Tam, kad būtų galima taikyti šių dienų pasauliui tinkamesnį valdymo mechanizmą, imta ieškoti vadybos principais ir metodais paremtų būdų, siekiant modernizuoti ir padaryti efektyvesnį bei labiau į rezultatus orientuotą viešąjį valdymą ir valdymą apskritai.

Visgi daugelyje šalių valstybinis sektorius dar išlikęs sustabarėjęs, tame tarpe ir Lietuvoje. Žinoma, tai lemia nepasirengimas ir, dažnai, nenoras priimti pasaulyje jau daug kur taikomų naujovių. Tačiau ateityje valstybėms, tame tarpe ir Lietuvai, teks sparčiai ir stipriai pasistengti adaptuotis prie naujos globalios aplinkos, kadangi stipri valstybė – tai pagal naujosios viešosios vadybos keliamas idėjas ir principus tvarkoma valstybė, kurios valdymas persipina su šių dienų dinamiško verslo valdymo principais bei į kurios valdymą įtraukiamas ir pilietis bei jam skiriamas didesnis dėmesys.

1.3. Naujas vadybinis požiūris – naujoji viešoji vadyba

Jau nuo senų laikų buvo žinoma, jog norint, kad organizacijos veikla vyktų sklandžiai ir sėkmingai – toje organizacijoje turi būti atliekamos valdymo funkcijos. Visgi ne visų valstybių ir organizacijų vadovai sugebėdavo tinkamai valdyti, sėkmė lydėdavo tuos vadovus, kurie sugebėdavo valdymo dėsnius įgyvendinti praktikoje. Tačiau valdymas nebuvo laikomas svarbesniu už mokslą ir tik F.W. Taylor'as savo darbu „Moksliniai valdymo principai“ padarė tikrąjį perversmą valdymo srityje.¹⁸ Pabrėžtina, jog šiame darbe išdėstytos idėjos neatsirado staiga, jos vystėsi jau nuo XIX a. vidurio ir, kuomet Anglijoje prasidėjo pramonės revoliucija, tai tapo skatinamuoju šio perversmo veiksmu. Vis dėlto būtent Amerika buvo ta šalis, kurioje valdymo mokslo plėtojimas vyko didžiausiu mastu, kadangi čia labai didelis dėmesys buvo skiriamas mokslui ir sėkmingai dirbo visi, kurie buvo kompetetingi.

¹⁸ Puškorius, S. Viešasis administravimas kuriant informacinę (pilietinę) visuomenę (vadybinis aspektas). Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2000.

Literatūroje pateikiami įvairūs vadybos mokslo apibrėžimai, kadangi dėl spartaus šio mokslo plėtojimosi, tiesiog negalima pateikti vieno išsamaus ir tikslaus apibūdinimo. Visgi pasinaudosime F.S. Butkaus teiginiu, kad vadyba galima būtų laikyti tokį organizacijos vadovybės ir pavaldinių santykį, kuomet organizacijos vadovybė tikslo siekia pavaldinių pastangų dėka.¹⁹ Visgi vietoj žodžių, kad organizacijos vadovybės tikslas siekiamas *pavaldinių pastangų* dėka, labiau tiktų sakyti *visų dirbančių organizacijoje asmenų pastangų* dėka, kadangi, dažniausiai, pati organizacijos vadovybė siekdama tikslo atlieka labai didelį vaidmenį. N.Wieneris (1894-1964) 1948 m. išleistoje knygoje „Kibernetika, arba valdymas, ir gyvūnų bei mašinų vidaus ryšiai“ pateikė bendrąją valdymo sampratą: valdymas yra bet koks objekto arba proceso keitimas siekiant numatyto tikslo.²⁰ Tuo tarpu vadybos samprata laikoma platesne, kadangi ji apima daug valdymo veiksmų.

Valstybės institucijų viešųjų finansų ir kitos viešosios nuosavybės tvarkymą reglamentuojanti administracinė teisė savo galimybėmis visgi neprilygsta galimybėms, kurias teikia privatinė teisė. Taigi tai didelė dalimi įtakojo viešojo administravimo pertvarkymą taip, kad viešoji nuosavybė būtų tvarkoma verslo vadybos metodais, ar kitaip tariant, siekiant viešosios valdžios institucijų veiklos efektyvumo, viešojo ekonomikos sektoriaus komercializavimo dėka. Šio tikslo siekimas paskatino vadybos mokslą suformuluoti naujosios viešosios vadybos (NVV) doktriną, išvertus į anglų kalbą *new public management* (NPM). Būtų galima išskirti šiuos naujosios viešosios vadybos tikslus, orientuotus į viešojo sektoriaus reformavimą:

- sumažinti valstybės veiklos apimtį ir jos vaidmenį, padidinti privataus sektoriaus reikšmę;
- neleisti viešajam sektoriui plėstis;
- depolitizuoti daugelį viešojo sektoriaus, ypač ekonominių sprendimų priėmimo, procedūrų ir pavesti jas profesionaliems ekspertams;
- įdiegti į viešąjį sektorių geriausią, privačiame sektoriuje išbandytą techniką;
- saugoti piliečių asmenines teises nuo valstybės tarnautojų ir politikų savivalės.²¹

Naujosios viešosios vadybos ideologija paremta šiais elementais: menedžerizmu, vadybine praktika orientuota į verslą, iš privataus sektoriaus perimtais valdymo būdais ir,

¹⁹ Puškorius, S. *Viešasis administravimas kuriant informacinę (pilietinę) visuomenę (vadybinis aspektas)*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2000. P. 8.

²⁰ Ten pat.

²¹ Ten pat. P. 103.

svarbiausia, tradicinio biurokratinio administravimo aparato pertvarkymu į efektyvų, veiksmingą ir vartotojišką. Pagrindinės naujosios viešosios vadybos prielaidos yra „trys E“ – economy, efficiency, effectiveness (liet. *ekonomiškumas, veiksmingumas, efektyvumas*).²² Orientavimasis į efektyvų ir veiksmingą valstybės valdymą labiausiai išplito Jungtinėje Karalystėje, Vokietijoje, Prancūzijoje, Italijoje, Ispanijoje ir Nyderlanduose.

Naujosios viešosios vadybos sąvoka apima šiuos pagrindinius bruožus:

- į rinką orientuota valdžia;
- konkurencijos svarba;
- privataus sektoriaus administravimo idėjų taikymas viešajame sektoriuje;
- atskaitomybės sustiprinimas;
- vadybos principų naudojimas;
- decentralizacija;
- orientacija į rezultatus;
- biurokratijos mažinimas;
- kontraktai.

Ši tarptautinė tendencija viešajame administravime prasidėjo vėlyvaisiais 1970'siais ir paplito visose Europos Sąjungos valstybėse. Šių dienų tradicinio viešojo administravimo reformas inspiravo Centrinės Europos valstybės ypač Europos Sąjungos valstybės narės, kadangi jose vykstantys administravimo modernizavimo ir kiti procesai yra nepaprastai svarbūs Centrinės Europos valstybių viešojo administravimo vykdymui visuose lygiuose. Taip pat svarbu paminėti, jog administravimo unifikacija pasireiškė tiek tarpvalstybiniu lygmeniu, tiek ir pačių valstybių įvairių sektorių lygmeniu. Klausimai dėl bendros Europos ateities yra vienodai svarbūs visoms jos valstybėms narėms ir tiek viešasis, tiek ir privatus sektoriai atlieka svarbų vaidmenį priimant tinkamiausius sprendimus.²³

Naujosios viešosios vadybos idėjų taikymas stipriai įtakojo žmogiškųjų išteklių vadybą paslaugų teikimo sferoje. Organizacijose šios naujosios ideologijos diegimas pasireiškė sekančiais etapais:

- darbo vietos parūpinimas;
- užduočių darbuotojams suformulavimas;

²² *Adult education on quality management and other cross-sectional aspects of public administration*. University of Potsdam, 2003. P. 105.

²³ Ten pat. P. 106.

- atlygio už darbą personalui skyrimas;
- darbuotojų kontrolė;
- darbuotojų apmokymas;
- darbuotojų įtraukimas į organizacijos valdymą.

Naujosios viešosios vadybos modelis vis intensyviau keičia tradicinį viešojo administravimo modelį, visų pirma, siekiant kokybės ir ekonomiškumo. Ne mažiau svarbi ir, netgi galima sakyti būtina, naujosios viešosios vadybos įdiegimo kaip tradicinio viešojo administravimo modernizavimo sąlyga, perspektyvinis valstybės tarnautojų, viešojo ir privataus sektoriaus darbuotojų rengimas, mokymas dirbti remiantis naujomis administravimo idėjomis. Tinkama žmogiškųjų išteklių vadyba labai stipriai įtakoja sėkmingą grandies – geriausi vadybininkai – geriausi sprendimai – geresnė visos Europos ateitis įgyvendinimą.

Viešojo administravimo tobulinimas, diegiant naujosios viešosios vadybos principus, turėtų būti suprantamas, kaip orientavimasis į tokių tikslų ir uždavinių įgyvendinimą, kurie yra ypatingai svarbūs visai visuomenei. Efektyvumo, veiksmingumo, ekonomiškumo, orientavimosi į konkrečius rezultatus siekimas, pastangos viešajame sektoriuje tikslingai pritaikyti privataus sektoriaus administravimo patirtį, patikrintus ir išbandytus metodus bei efektyvaus kontroliavimo sistemos kūrimas – tai dabartinio viešojo administravimo reformos uždaviniai.

1.4. Tradicinio viešojo administravimo modelio ir NVV skirtumai

Kai kuriose kontinentinės Europos šalyse administravimo procesuose vis dar dominuoja klasikinis biurokratinis Weber'io modelis, pagal kurį administravimo funkcijas atliekančiam personalui suteikiama mažai laisvės, pagrindinis dėmesys skiriamas procesui, o ne paslaugų teikimo kokybės gerinimui ir kt. Tuo tarpu kalbant apie naujosios viešosios vadybos modelį, galime pastebėti, kad jis išlaikęs kai kurias tradicinio viešojo administravimo modelio savybes, tačiau šio modelio esminis skirtumas yra tas, kad labiau koncentruojamasi į rezultatus, o ne į smulkmenišką procedūrų, vedančių link rezultato, kontroliavimą. Pagal naujosios viešosios vadybos modelį, darbuotojai vertinami atsižvelgiant į tai, kaip jiems sekasi siekti kuo aukštesnės paslaugų kokybės tiek individualiame, tiek ir kolektyviniame darbe.

Ideologiniu požiūriu naujoji viešoji vadyba yra gana neutrali, plečiant viešųjų institucijų veiklą ji yra lankstesnė. Taip pat paminėtina, kad ji bando apjungti tradicinio viešojo administravimo uždavinius su šiandieniniais rinkos, strateginio planavimo, privatizavimo ir kitais uždaviniais. Tuo tarpu Weber'is, kuris paprastą valdininką laikė tik mažu viso

mechanizmo sraigteliu, buvo įsitikinęs, kad tik biurokratinis modelis garantuoja efektyvų organizacijos darbą.

Lyginant tradicinio viešojo administravimo ir naujosios viešosios vadybos modelius, galima išskirti esminius jų skirtumus (žr. 1 lentelę).

1 lentelė. Tradicinio viešojo administravimo ir NVV modelių skirtumai

TRADICINIS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO MODELIS	NAUJOSIOS VIEŠOSIOS VADYBOS MODELIS
1. stabilumas	lankstumas
2. didžiausias dėmesys – struktūroms ir veiklos taisyklėms	didžiausias dėmesys – rezultatams
3. daugybė valdymo lygmenų, trukdančių vykdyti ir tobulinti valdymo procedūras	valdymo decentralizavimas
4. samda visam gyvenimui	pirmenybė kvalifikuotiems specialistams
5. novacijų vengimas	atviras naujovėms
6. netoleruoja konkurencijos	konkurencija skatinama
7. vadovai – specialistai	vadovai – vadybininkai
8. remiasi biurokratijos teorija	remiasi ekonomika ir privačia vadyba
9. politikai turi būti atskirti nuo administratorių	vadybininkai įtraukiami į politinių sprendimų priėmimo procesus ir yra asmeniškai atsakingi už tų sprendimų rezultatus
10. hierarchinis valdymas	tinklinis valdymas (komandinis darbas)
11. taisyklių ir reglamentų laikymasis	kontraktai

Nors naujosios viešosios vadybos modelis stipriai skiriasi nuo tradicinio viešojo administravimo modelio, visgi pirmasis nepaneigia antrojo, o tiesiog jį papildo, sudarydamas prielaidas administravimo efektyvumo didinimui. Svarbu pabrėžti, jog konkreči valstybė, siekdama tobulesnės viešojo administravimo sistemos ir pasirinkdama vieną ar kitą administravimo modelį, turi būtinai atsižvelgti į pasaulinę patirtį, kaip tos sistemos vystėsi ir, žinoma, konkreči valstybė turėtų kritiškai vertinti, kiek ji sau gali taikyti kitų valstybių patirtį, atsižvelgdama tiek į savo ekonominį, tiek ir į kultūrinį išsivystymą.

2. NVV ĮGYVENDINIMO PROBLEMAS LIETUVOS RESPUBLIKOJE

Lietuviai mokslininkai atkreipia dėmesį į tai, kad naujosios viešosios vadybos idėjos nėra vienintelės tinkamiausios vykdant viešojo sektoriaus reformą LR, galimas ir vėberinio ir kai kuriuos NVV modelio bruožus apjungiantis naujosios valstybės tarnybos modelis (pasižymintis didesne atskaitomybe, viešojo sektoriaus skaidrumu, konkurencija viešajame sektoriuje, valstybės tarnautojų atsakomybe, teisės viršenybe, reguliavimo mažinimu, viešojo intereso prioritetu ir kt.), kaip pereinamasis iš tradicinio į naujosios viešosios vadybos principais grįstą administravimą. Atkreipsime dėmesį, jog viešąjį sektorių reglamentuojantys LR teisės aktai jau akcentuoja tam tikras naujosios valstybės tarnybos modeliui priskiriamas savybes, kaip pavyzdžiui: viešojo sektoriaus skaidrumą, didesnę atskaitomybę prieš piliečius ir kt.

Kaip jau buvo minėta, pagrindinė viešojo sektoriaus problema, kurią bando spręsti šių dienų reformos, – tai efektyvumo stoka. Taigi vienas iš viešojo sektoriaus reformavimo būdų, siekiant išlaikyti demokratines vertybes ir sumažinti biurokratinį mechanizmą Lietuvoje, yra naujosios viešosios vadybos principų įdiegimas į viešąjį sektorių.

2.1. Pagrindinės problemos stabdančios NVV įdiegimą į viešąjį sektorių LR

Kalbant apie naujosios viešosios vadybos idėjų įgyvendinimo perspektyvas viešajame sektoriuje Lietuvoje, svarbu įvertinti tai, kad čia dar yra nemažai išlikusių tradicinio (vėberinio) viešojo administravimo bruožų:

- griežtos hierarchinės struktūros vyravimas;
- ilgas darbuotojų, blogai atliekančių savo darbo pareigas, atleidimo iš darbo procesas (organizacijos būna įpareigosios atlikti daug įvairių patikrinimo procedūrų ir pan.) bei griežtas jo reglamentavimas įvairiomis tvarkomis, norint atleisti nekompetetingus, netinkamai savo pareigas atliekančius ar jų neatliekančius darbuotojus;
- galimybių samdyti kvalifikuotus specialistus, aukšto lygio vadybininkus ribotumas, t.y. organizacijos nepajėgia mokėti tokių sumų, kokių specialistai reikalauja, kaip atlyginimo už jų darbą;
- motyvacijos trūkumas (viešasis sektorius dėl lėšų trūkumo retai finansiškai skatina darbuotojus, o tai svariausias argumentas, kodėl darbuotojai nenori dėti

didesnių pastangų tiek darbo kokybės gerinimui, tiek geresnių rezultatų siekimui ir pan.);

- sunkus naujovių priėmimas (galiojančiais teisės aktais nustatytas viešojo sektoriaus darbuotojų elgesys, o dėl privalomo nustatytų reikalavimų paisymo, griežto elgesio reguliavimo suvaržomas naujovių diegimas, nes arba tai nenaudinga, arba neleidžiama teisės aktu).

Naujosios viešosios vadybos modelio sėkmingas pritaikymas LR viešajame sektoriuje didžiausia dalimi priklauso nuo pačios visuomenės tiek kultūrinio, tiek institucinio pasirengimo tokią reformą priimti bei, žinoma, nuo teisinio pagrindo. Siekiant reformuoti vyraujančią viešąjį administravimą, svarbu demokratizuoti viešojo sektoriaus veiklą, modernizuoti valstybės institucijų veiklą, įtraukti piliečius į valdymą taip pat, ne mažiau svarbu, kad viešajame sektoriuje dirbtų tik kompetetingi darbuotojai.

2.2. NVV įdiegimo į Lietuvos viešąjį sektorių kritika

Ryškesniausiai viešosios vadybos principų taikymas pasireiškia, kuomet viešasis sektorius savo funkcijas perduoda privačiam sektoriui. Visgi NVV kritikai kelia klausimą, ar Weber'io siūlytų efektyvios biurokratijos principų atsisakymas, kaip neveiksmingų ir nelanksčių, vietoj jų pasirenkant naujosios viešosios vadybos idėjas, nesukeltų dar didesnių problemų, ir kas galėtų tas problemas iššaukti.

Peržvelgę dalį dėl naujosios viešosios vadybos, jos diegimo viešajame sektoriuje, išsakytos kritikos, trumpai paminėsime kai kuriuos kritikuojamus aspektus. Kalbėdami apie vieną iš pagrindinių NVV tikslų *atsigręžti į klientą*, kuris taip pat yra privačių organizacijų teikiančių paslaugas esminis bruožas, be to, tai pelno siekiančios organizacijos, NVV oponentai iškelia klausimą, ar neatsiras grėsmė, kad komercializavus viešojo sektoriaus teikiams paslaugas Lietuvoje, jos gali labai pabrangti, taip sumažinant žmogaus pasirinkimo galimybes. Valdžia nesirenka, kam ji tarnauja (nes taip labiau apsimoka), o kam ne, tuo tarpu, ar negali iškilti tokia grėsmė, valdymo funkcijas perdavus privačiam sektoriui. Vadovaujantis principu, kad geriau patenkinti atskirų individų trumpalaikius interesus, nutolstama nuo siekio gerinti valstybės tarnybą bei ieškoti būdų kaip veiksmingai ir efektyviai teikti kokybiškas, viešai apibrėžtus visuomenės interesus atitinkančias paslaugas.

Neigiamai pasisakantys, dėl NVV tinkamumo diegti į Lietuvos Respublikos viešąjį sektorių, taip pat akcentuoja vieną iš viešojo administravimo savybių – viešumą. Piliečiai turi teisę gauti informaciją apie valstybės institucijų veiklą bei priimamus sprendimus, tuo tarpu

privataus sektoriaus vienas iš valdymo bruožų – slaptumas siekiant, kad nebūtų pakenkta organizacijos tikslams. Todėl, šiuo atveju, kritikuojamas galimas piliečio teisės gauti informaciją ir taip netiesiogiai dalyvauti valstybės valdyme suvaržymas, o taip būtų paneigiamas valstybės atvirumas ir demokratiškumas. Pasisakantys prieš naujosios viešosios vadybos įdiegimą viešajame sektoriuje siūlo įvertinti, ar biurokratinio mechanizmo atsisakymas, taip „giliai įleidusio šaknis“, pavyzdžiui, socialinėje apsaugoje, gamtos apsaugoje, sveikatos priežiūros sistemoje ir kt., nesukels valstybėje chaoso. Toks klausimas keliamas pabrėžiant, jog tam, kad Lietuvoje tinkamai ir sėkmingai įvairios inovacijos būtų įgyvendinamos, reikia ne tik naujų įstatymų bei kitų norminių teisės aktų, bet ir daug laiko ir pastangų naujovėms priimti ir joms įgyvendinti, atsižvelgti ir į esančią situaciją valstybėje ir jos pasirengimą reformoms.

Vienas ryškiausiai kritikuojamų aspektų, įgyvendinant naujosios viešosios vadybos modelį – tai administravimas ir politika. Manoma, kad NVV tikslas – įtraukti vadybininkus į politinių sprendimų priėmimo procesus – gali sąlygoti pernelyg persipynusius ir glaudžius santykius tarp politikų ir vadybininkų, abiejų pusių sau naudos siekimą. Šiuo atveju nelieka valdžios atskyrimo (įstatymų leidžiamosios nuo įstatymų vykdomosios) principo, o tai pareikalautų nusistovėjusių nuostatų, įstatymų keitimo. Naujoji viešoji vadyba taip pat pasižymi aktyviomis piliečių interesų grupėmis – bendruomenėmis, o taip pat ši naujoves, esminius pokyčius akcentuojanti reformos kryptis, skatina naujas piliečių dalyvavimo formas, pasireiškiančias įvairiomis kontrolės galimybėmis, pavyzdžiui: asociacijomis, komitetais, komisijomis, kurios ypatingai svarbų vaidmenį atlieka sprendimuose dėl ekonominių, socialinių taip pat ir valdymo tobulinimo klausimų.

Visgi, manytina, kad naujoves galima būtų sėkmingai įtraukti į standartinės veiklos procedūras, jei pastebimas ir jaučiamas jų poreikis bei kryptingai atliekamas tam tikrų, naujovių reikalaujančių sričių, kaip pavyzdžiui: sveikatos apsaugos, socialinės rūpybos, švietimo ir kt. modernizavimo reformos. Tačiau sunku tikėti sparčia sociokultūrine evoliucija ar dideliais pilietinės brandos pokyčiais pokomunistinėse valstybėse (tame tarpe ir Lietuvoje), neturinčiose pakankamai modernios bendruomenės formavimo patirties, tradicijų. Bendruomenė turėtų siekti išlaikyti ir stiprinti bendradarbiavimo ir bendrumo atmosferą, tuo tarpu kiekvienas pilietis neturėtų paminti visuomenės interesų dėl savųjų. Visgi dabartinė Lietuvos situacija pateikia kitokius faktus: paisoma asmeninių interesų, ryškus individualizmas, susiskaldymas, o ne bendruomeniškumas.

Taigi naujosios viešosios vadybos įgyvendinimui, siekiant iš tikrųjų patobulinti valdymą apskritai ir išvengti didesnių nesėkmių, pirmiausia, būtinas pačios visuomenės pasirengimas pokyčiams, jų reikalingumo suvokimas, o tam reikia nemažai laiko. Taip pat labai svarbu išanalizuoti situaciją valstybėje iš esmės, apsvarstyti, ko konkrečiais pakeitimais būtų

siekama ir ar tai atneštų laukiamą naudą, ar reformos įdiegimu būtų pasiekti norimi rezultatai, kadangi viešojo valdymo reformos pagrindinės pasekmės paaiškėtų tik po ilgo ir sudėtingo proceso, kuris gali trukti kelis ar dar daugiau metų. Žinoma, po tų reformos diegimo viešajame valdyme metų gali paaiškėti ir tai, jog reforma patyrė nesėkmę, neatnešė lauktos naudos, o dar blogiau, kad ji dar ir padarė neigiamą įtaką tam tikriems administraciniam procesams. Taigi todėl ir reikalinga detali analizė, visų plusų ir minusų pasvėrimas bei, ypač svarbu, išanalizuoti kitų šalių reformos taikymo patirtį ir palyginti su Lietuvos galimybėmis. Tenka pripažinti, jog lyginant Lietuvos valstybę su Vakarų demokratijomis, tampa akivaizdžios posovietinio palikimo Lietuvai pasekmės, t.y. bendras vadybos, valdymo ir viešojo administravimo žinių stygius. Akivaizdu ir tai, jog Lietuvos valstybės tarnautojai labai paviršutiniškai suvokia tradicinio viešojo administravimo modelio esmę, jau nekalbant apie naujosios viešosios vadybos paradigmos ir jos principų supratimą ar žinojimą.

Įvairiose šalyse yra laikomasi labai nevienodų pozicijų dėl NVV idėjų diegimo, tai išryškėja tiek moksliniuose darbuose, tiek ir skirtingu naujosios viešosios vadybos principų taikymu viešajame sektoriuje. Žinoma, net ir toje pačioje valstybėje yra skirtingai pasisakančių dėl NVV, vieni šį modelį kritikuoja, kiti – siūlo kaip alternatyvą tradiciniam neefektyviam viešojo administravimo modeliui pakeisti (Lietuvoje taip pat vyrauja skirtingi požiūriai į NVV). Tačiau įvairūs prieštaravimai, kritika tik dar labiau padeda konkrečios valstybės valdžiai įsigilinti į situaciją vyraujančią šalyje, įvertinti visas aplinkybes prieš priimančias konkrečius sprendimus dėl reformų, numatyti galimas problemas ir ieškoti būdų toms problemoms spręsti. Svarbu pažymėti, kad NVV vystosi ir siekia panaikinti bet kokius išryškėjusius trūkumus, dėl kurių šis modelis yra kritikuojamas, pakeisti juos tam tikrais naujais metodais.²⁴ Žinodami, kad NVV idėjos yra taip pat veikiamos ir kitų teorijų (o šios irgi įtakoja viešojo sektoriaus reformas), galime konstatuoti, kad, atsižvelgiant į plačias NVV tobulinimo galimybes, naujosios viešosios vadybos paradigmos gali būti sėkmingai taikomos viešajame sektoriuje.

3. NVV ĮDIEGIMUI PRITAIKYTA NORMINĖ BAZĖ – SĖKMINGO VIEŠOJO SEKTORIAUS MODERNIZAVIMO GARANTAS

Kylantis vis didesnis nepasitenkinimas dabartine viešojo administravimo sistema Lietuvoje bei siekimas neatsilikti ir sekti galingųjų šalių pavyzdžiu, atsižvelgiant į jų

²⁴ Vanagas, R. Naujosios viešosios vadybos diegimas Lietuvos Respublikos vietos savivaldos sistemoje: daktaro dis.: soc.mokslai, vadyba ir administravimas/ Mykolo Romerio universitetas. – Kaunas, 2008.

administravimo reformų patirtį, stiprina ir mūsų valstybėje poreikį reorganizuoti viešąjį sektorių, diegti įvairias naujoves ar kitais būdais keisti nusistovėjusį biurokratinį valdymo modelį. Vienas iš esminių NVV uždavinių yra būti kiek galima arčiau piliečio, leisti jam dalyvauti priimant sprendimus, reikšti savo nuomonę, užtikrinti, kad piliečiams būtų teikiamos aukštos kokybės paslaugos ir t.t., todėl tokių uždavinių perkėlimas ypatingai į savivaldybes, kurios yra arčiausiai valstybės gyventojų, ryškiausiai įtakotų visuomenės poreikių patenkinimą. Visgi čia susiduriame su teisės aktuose (kuriuos priima aukščiausioji valdžia) išdėstytais imperatyvais, kurie suvaržo savivaldybes, o to pasekoje, šios stokoja savarankiškumo ir todėl bendruomenės interesai tinkamu būdu nėra atstovaujami.

Viešojo sektoriaus ir administracinės reformos daro didelę įtaką vertybių, normų ir principų kaitai, tačiau per ilgą laiką susiformuoja nusistovi pamatinės administracinės vertybės (jos, mūsų manymu, turėtų būti atspindėtos teisės aktuose ir įvairiuose kituose dokumentuose), kurios atspindi į vertybes orientuotą viešąjį administravimą. Ch. Hood'as siūlo pagrindines vertybes suskirstyti į tokias tris grupes:

- *reagavimas į poreikius ir poreikių patenkinimas* (esant ribotiems ištekliams pasiekti optimalius rezultatus, siekiama, kad valdžia veiktų efektyviai, t.y. patenkintų piliečių poreikius ir jie būtų patenkinti valdžios veikla.);
- *dorumas ir atsakomybė* (valdžios sąžiningumas ir teisingumas, visuomenė turi pasitikėti valdžios pareigūnais ir procedūromis);
- *patikimumas ir pasitikėjimas* (administracinės sistemos patikimumo apsaugojimas, visuomenės pasitikėjimo valdžios institucijomis išlaikymas).²⁵

Kaip jau ne kartą darbe minėjome tam, kad NVV modelį būtų galima sėkmingai įdiegti viešajame sektoriuje LR, yra būtinas naujovėms pritaikytas teisinis pagrindas. Bet kokia viešajame administravime vykdoma reforma turi būti teisiškai reglamentuota. Įstatymai ir poįstatyminiai teisės aktai turi nustatyti už reformas atsakingas institucijas, įgaliojimus, priemones, kurių bus imtasi reformai įgyvendinti ir t.t. P. Leono teigimu, valdymo teisėtumas yra tokia valstybės tvarka, kurioje valstybės valdžios veiksmai yra įstatymų, ne savivalės, tvarkomi.²⁶ Laisvos rinkos ir konkurencijos principais grindžiama ekonominė-politinė-socialinė

²⁵ Hood, Ch. A Public Management for all seasons? Public Administration. 1991, Vol. 69, 3.

²⁶ Leonas, P. *Teisės enciklopedija*. Vilnius: Pozicija, 1995. P. 88.

sistema, atitinkamai jos nereguliuojant teisinėmis priemonėmis, gali pasukti laukinės kovos už būvį modelio link.²⁷

Svarbu pabrėžti, kad teisė turi būti efektyvi, todėl, jei tradicinės teisės galimybės nėra efektyvios, jas būtina keisti, t.y. teisė turi reaguoti į vykstančius socialinius pokyčius ir juos reguliuoti įstatymiškai nustatytomis adekvačiomis priemonėmis. Socialinę kaitą galima būtų apibūdinti kaip socialinės struktūros pasikeitimą, kuomet įvyksta socialinių santykių modelių pasikeitimas, socialinių normų ir socialinių vaidmenų kaita. Tokį paprastą ir trumpą socialinių pokyčių apibūdinimą galima suprasti dvejopai: viena vertus, tokie pokyčiai vertintini kaip viena iš bendrųjų žmonijos raidą ir pažangą lemiančių priežasčių; kita vertus, tokie pokyčiai gali būti traktuojami kaip esminis visuotinės raidos ir pažangos rezultatas.²⁸ Socialiniai pokyčiai nėra paprastas reiškinyss, būtina gerai šį reiškinį suvokti ir, pasitelkus atitinkamas priemones, o pirmiausia, teises priemones, nukreipti tinkama linkme efektyviems Lietuvos Respublikos socialinio ir ekonominio vystymosi rezultatams pasiekti.²⁹

Viešojo sektoriaus modernizavimas reiškia įvairių pakeitimų įvairiose srityse būtinumo atsiradimą, tame tarpe ir administracinėje teisėje, kuri turi reaguoti, prisitaikyti prie bet kokių diegiamų reformų, veikti efektyviai pasikeitusioje aplinkoje. Anot S. Šedbaro, suvokimas, kad valdymas ir administracinė veikla turi būti teisėta, kad valdžios atstovai atsakingi už naudojamą žmonių bendruomenės organizacijos, vadinamos valstybe, suteiktomis galiomis suponuoja visai kitokį administracinės teisės tipą.³⁰ Šiuo atžvilgiu, pabrėšime vieną iš administracinės teisės principų – teismine viešojo administravimo subjektų veiklos teisėtumo kontrolė. Kaip pavyzdį paminėsime Europos Tarybos institucijas, kurios išskiria tokius pagrindinius teisės viršenybės principo elementus:

- kiekvienas asmuo – nesvarbu, fizinis ar juridinis, turi paklusti teisei;
- kiekvienam asmeniui turi būti suteikta galimybė žinoti apie jam teisės normų suteiktas teises ir pareigas;
- tai, ar kiekvienas asmuo laikosi teisės normų, gali kontroliuoti nepriklausomi teisėjai, kurių sprendimai gali būti vykdomi priverstinai.³¹

²⁷ Šedbaras, S. *Bendrojo administracinio proceso teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje: problemos ir sprendimai*: daktaro dis.: soc.mokslai, teisė/ Mykolo Romerio universitetas. – Vilnius, 2005.

²⁸ Melnikas, B. *Transformacijos*. Vilnius: Vaga, 2002. P. 12.

²⁹ Urmonas, A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje // *Jurisprudencija*. 2006, Nr. 5(83). P. 46.

³⁰ Šedbaras, S. *Bendrojo administracinio proceso teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje: problemos ir sprendimai*: daktaro dis.: soc.mokslai, teisė/ Mykolo Romerio universitetas. – Vilnius, 2005.

³¹ *Viešasis administravimas ir privatūs asmenys*/mokslinis redaktorius V.Valančius. Vilnius. Justitia, 2004. P. 14.

Skirtingų valstybių administracinė teisė yra priklausoma nuo visuotinai pripažintų principų, doktrinų ir šių padėtų pamatų privalo paisyti, kadangi nuo to priklauso, ar to siekianti šalis prisijungs prie valstybių laikomų teisinėmis grupės ir ar atitiks Vakarų valstybių standartus. Todėl vienas iš esminių reikalavimų, kurį turi įvykdyti kiekviena valstybė, kad taptų lygiateise Europos Sąjungos nare ir šią poziciją išlaikytų, yra administracinių gebėjimų gerinimas, o didžiaja dalimi tai reiškia – modernizuoti administracinę teisę bei visą jos įgyvendinimo mechanizmą, kartu taip sudarant sąlygas ir viešojo sektoriaus valdymo reformai, t.y. įvairių naujovių įdiegimui.

Viešasis sektorius vis dar vadovaujasi tradiciniu vėberiniu administravimo modeliu, kuris diktuoja įvairių naujovių diegimo tvarką laikantis principo *iš viršaus į apačią*, t.y. tokiu principu priimami sprendimai dėl tam tikrų modernizavimo viešajame sektoriuje klausimų. Sprendžiama, ką reikia keisti iš esmės, ką tobulinti, kokiomis priemonėmis siekti vieno ar kitų naujovių įdiegimo ir pan. ir tokius svarstymus atlieka vadovai bei politikos atstovai. Viešojo sektoriaus darbuotojai priklausantys nusistovėjusiai biurokratinei administravimo sistemai dėl motyvacijos stokos ir dėl griežto jų elgesio taisyklėmis suvaržymo nėra suinteresuoti inovacijų įdiegimu, jų siūlymu. Tačiau valdžios, kuri siekia, kad būtų modernizuotos tam tikros viešojo administravimo sritys, įpareigojimu, teisės aktų pagrindu, tai turės vykdyti ir žemesniame lygmenyje esantys viešojo sektoriaus subjektai, kaip pavyzdžiui, savivaldybės. Taigi valdžios priimtų sprendimų išdėstytų įstatymuose, poįstatyminiuose teisės aktuose privalės laikytis visi valstybės tarnautojai, kadangi jų nesilaikantiems bus taikomos numatytos sankcijos.

Kaip valstybė yra pasirengusi įgyvendinti NVV tikslus, įdiegti šio modelio principus viešajame sektoriuje galime matyti iš konkrečių teisės aktų, reglamentuojančių šalyje ruošiamas vykdyti reformas. Kadangi poįstatyminiuose teisės aktuose įvairios inovacijos viešajame sektoriuje labiau konkretizuotos, lyginant su įstatymais, ir sukonkretina įstatymų pateiktus deklaratyvius principus, o tai leidžia susipažinti su valstybės požiūriu į viešąjį administravimą ir kokia kryptimi bus vykdomos reformos, todėl trumpai apžvelgsime keletą jų.

Valstybės ilgalaikės raidos strategijoje sakoma, kad viešojo administravimo tobulinimas yra nuolatinis, sisteminis procesas, apimantis centrinį, teritorinį ir savivaldybių lygius, taip pat valstybės tarnybą kaip pamatinę visuomeninių santykių formą viešojo administravimo srityje.³² Pagrindinis minėtos strategijos uždavinys – viešojo administravimo sistemos modernizavimas. Strategijoje nurodytos tokios pagrindinės strateginės viešojo administravimo tobulinimo kryptys:

³² Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12d. nutarimas Nr. IX-1187 „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 113-5029.

- elektroninės valdžios projektų įgyvendinimas, elektroninės vyriausybės plėtra;
- vyriausybės ir vyriausybės įstaigų veiklos modernizavimas, valstybės valdymo institucijų vidinio administravimo bei viešojo administravimo procedūrų skaidrumo užtikrinimas;
- centrinės, regioninės ir vietinės valdžių funkcijų optimizavimas bei valdymo tobulinimas;
- savivaldos plėtojimas;
- valstybės tarnybos administracinių gebėjimų ugdymas.³³

Taigi viršuje išdėstytos viešojo administravimo tobulinimo kryptys orientuotos į valdymo sistemos veiksmingumo, valdymo kokybės, skaidrumo, atskaitomybės didinimo ir t.t. siekimą, o tai savo ruožtu, sudarys sąlygas sėkmingam NVV įdiegimui viešajame sektoriuje.

Kita NVV įdiegimo galimybėms nemažiau svarbi strategija – Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategija, patvirtinta LR Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimu.³⁴ Šios strategijos siekis – tinkamos aplinkos viešojo administravimo vystymui sukūrimas. Tinkamos aplinkos viešojo administravimo tobulinimui sudarymo siekis pasireiškia skaidrios, veiksmingos, į rezultatus orientuotos, piliečius tinkamai aptarnaujančios ir informacinėmis technologijomis pagrįstos viešojo administravimo sistemos kūrimu.

Atsižvelgiant į valstybės ilgalaikės raidos strategijoje nustatytus siekius, problemas susijusias su dabartine viešojo administravimo reformos būkle, asmenų poreikius, ši Strategija remiasi tokia vizija: „Teikianti geresnes viešąsias paslaugas ir atsižvelgianti į asmenų poreikius viešojo administravimo sistema, perimanti ES institucinę, administravimo ir politinio proceso patirtį“.³⁵

Paminėsime ir Nacionalinę darnaus vystymosi strategiją. Darnaus vystymosi koncepciją sudaro trys lygiaverčiai komponentai: aplinkosauga, ekonominis ir socialinis vystymasis.³⁶ Nacionalinė darnaus vystymosi strategija svarbi naujosios viešosios vadybos įdiegimui tuo, kad jos įgyvendinimas tiesiogiai įtakoja ir tinkamų sąlygų NVV įdiegimui sukūrimą, kadangi šios strategijos įgyvendinimo esminiai principai atitinka naujosios viešosios vadybos kai kuriuos principus, pavyzdžiui: partnerystės, subsidiarumo, lankstumo, atsakomybės principus ir kt.

³³ Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12d. nutarimas Nr. IX-1187 „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 113-5029.

³⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28d. nutarimas Nr. 488 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 69-2399.

³⁵ Ten pat.

³⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugėjo 11d. nutarimas Nr. 1160 „Dėl nacionalinės darnaus vystymosi strategijos patvirtinimo ir įgyvendinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 89-4029.

Vyriausybės programos 2004–2008 metams tikslų įgyvendinimas pradėtas naujų norminių aktų priėmimu (vienas svarbiausių – LR Vyriausybės nutarimu patvirtintas Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo 2007–2010 metų priemonių planas), kurie kuria erdvę NVV idėjoms įdiegti. Paminėtina ir NVV principus atspindinti Vyriausybės patvirtinta „Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija“ bei pirmojo etapo priemonės šiai koncepcijai įgyvendinti. Nuo to, kokius poįstatyminius aktus priims LR Vyriausybė, priklauso naujosios viešosios vadybos įdiegimo galimybės viešajame sektoriuje.

Paminėsime dar kelis teisės aktus įtakojančius NVV tikslų įgyvendinimo viešajame sektoriuje pagrindo kūrimą. R. Vanagas išskiria šiuos teisės aktus:

- Siekiant tobulinti viešojo administravimo procedūras, kad būtų įgyvendintas „vieno langelio“ principas ir užtikrintas priimamų sprendimų skaidrumas, o kiekvienas valstybės gyventojas ar ūkio subjektas galėtų ir sugebėtų efektyviai pasinaudoti savo teisėmis, 2004 metais parengtas ir Lietuvos Respublikos Seimui pateiktas Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas, kuriame galiojantys viešojo administravimo principai papildomi Europos Sąjungoje (Europos administracinėje erdvėje) įgyvendinamais „vieno langelio“, efektyvumo ir subsidiarumo principais, leisiančiais institucijose tinkamai aptarnauti asmenis ir nagrinėti jų prašymus.
- 2004 metais parengtas Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 19 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas, kuriame reglamentuojamas asmenų prašymų priėmimas ir atsakymų į juos pateikimas naudojantis informacinėmis technologijomis, siekiant plėtoti informacinių technologijų naudojimą viešajame administravime.
- Siekiant sudaryti sąlygas suformuoti profesionalių valstybės tarnautojų korpusą, kuris užtikrintų valstybės valdymo institucijų ir savivaldybių darbo tęstinumą, politinį neutralumą, efektyvumą, viešumą, gerą teikiamų paslaugų kokybę ir atsakomybę už savo sprendimus, 2004 metais parengtas ir teisės aktų nustatyta tvarka derinamas Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo projektas.
- Lietuvos Respublikos Vyriausybė savo 2005 m. rugpjūčio 30 d. nutarimu Nr. 947 pasiūlė Lietuvos Respublikos Seimui be kitų rudens sesijos darbų įtraukti į programą ir šiuos įstatymų pakeitimus, kurie tiesiogiai liečia savivaldybių

administravimo tobulinimą. Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo projektą, kuris leistų stiprinti ir plėtoti vietos savivaldą, sudarytų sąlygas savivaldybėms teikti geros kokybės, gyventojams prieinamas paslaugas, tobulinti jų valdymą pagal subsidiarumo principą.³⁷

➤ ir kt.

Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymo 1 straipsnis nurodo, kad šio įstatymo pagrindinis tikslas – būtinų teisinių prielaidų LR Konstitucijos nuostatai, pateiktai pirmojo skirsnio 5 straipsnyje, kad valdžios įstaigos tarnauja žmonėms,³⁸ sudarymas bei viešojo administravimo institucijų administracinių gebėjimų skatinimas, jų veiklos kokybės ir efektyvumo didinimas. Tokių tikslų siekimas dėėtų tvirtus pamatus naujosios viešosios vadybos tikslų įgyvendinimui viešajame sektoriuje.

Labai svarbi ir Vyriausybės programa 2008–2012 metams, kuri, dėl susidariusios ypatingos valstybės viduje, o taip pat ir visame pasaulyje, padėties, ieškant tinkamiausių būdų įveikti ir, kiek įmanoma, lengviau pergyventi ekonominės krizės laikotarpį, nubrėžia uždavinius įvykdyti daugelio gyvenimo sričių esminius pertvarkymus. Didelis dėmesys programoje skiriamas ir valstybės valdymo pertvarkymui, atskirų valstybės valdymo sistemos posistemių ar atskirų jos dalių pertvarkymui, siekiant didinti valdžios sektoriaus efektyvumą ir gerinti gyventojams teikiamų paslaugų kokybę. Pagrindinis valstybės valdymo pertvarkos tikslas 2009m. – pasirengti įgyvendinti naują, Vyriausybės politinius prioritetus atitinkančią, į rezultatus ir vartotoją orientuotą valstybės valdymo modelį jau sudarant 2010 – 2012 m. biudžetą.³⁹ Vyriausybės programoje numatyta modernizuoti valdymo institucijų sistemos sandarą ir vidaus struktūrą, nurodoma, kad bus įgyvendinami projektai, skirti atskirų viešojo administravimo institucijų ir įstaigų vidaus administravimo tobulinimui. Šios Vyriausybės programoje taip pat išdėstyti šie, ypatingai reikšmingi NVV principų įdiegimui viešajame sektoriuje, valstybės valdymo pertvarkymo uždaviniai:

➤ Taikyti valstybės valdymui šiuolaikinius vadybos principus – strateginio valdymo, orientavimo į paslaugų vartotoją, į pasiektus rezultatus ir į jiems pasiekti skirtų išteklių panaudojimo efektyvumą bei skaidrumą.

³⁷ Vanagas, R. Naujosios viešosios vadybos diegimas Lietuvos Respublikos vietos savivaldos sistemoje: daktaro dis.: soc.mokslai, vadyba ir administravimas/ Mykolo Romerio universitetas. – Kaunas, 2008.

³⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.

³⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008–2012 metų programa: prieiga per internetą: http://www.liberalusajudis.lt/index.php/naujienos/kitos/jusu_demesiui_vyriausybes_programa/57281;query;vyriausybes_programa;prisijungimo_laikas:2008-11-27.

- Įgyvendinti administracinės naštos piliečiams ir kitiems asmenims mažinimo priemonės: atlikti teisės aktų vertinimą, sukurti administracinės naštos piliečiams ir kitiems asmenims nustatymo ir įvertinimo metodiką, kur įmanoma, supaprastinti sprendimų priėmimo procedūras. Taip pat atsisakyti perteklinių duomenų reikalavimo, sutrumpinti sprendimų priėmimo terminus/ procedūras teikiant paslaugas Lietuvos Respublikos piliečiams.
- Užtikrinti „vieno langelio“ principo įgyvendinimą.
- Sukurti efektyvią valstybės tarnautojų motyvavimo sistemą, orientuotą į rezultatus.
- Siekti modernizuoti žmogiškųjų išteklių valdymą, diegti kompetencijų valdymo modelį valstybės tarnyboje.
- Užtikrinti, kad valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms būtų teikiama visa informacija, reikalinga valstybės tarnybos valdymo sprendimams priimti, planuoti ir kontroliuoti.
- Užtikrinti, kad kuriant naują teisinį reglamentavimą ar iš esmės keičiant esamą teisinį reglamentavimą būtų rengiamos atitinkamos koncepcijos. Taip pat užtikrinti žmogaus teisių gerbimą, teisinę sistemą padaryti efektyvią ir prieinamą, sumažinti biurokratijos ir reguliavimo našta.⁴⁰

Taigi svarbu kreipti ypatingai didelį dėmesį viešojo administravimo sistemos tobulinimui, kadangi viešojo administravimo sistemos tobulinimas didina valstybės valdymo sistemos rezultatyvumą bei patikimumą, efektyviau ir skaidriau administruojamos įvairios viešojo gyvenimo sritys. Piliečiams teikiamos geresnės kokybės paslaugos, jiems sudaromos sąlygos dalyvauti viešųjų reikalų tvarkyme bei sprendimų savivaldybėse priėmime ir, žinoma, visuomenė ima labiau pasitikėti viešojo sektoriaus institucijomis ir įstaigomis. Savivaldos organų funkcionavimas, glaudžiai bendradarbiaujant su savivaldžioje teritorijoje esančiomis įmonėmis, organizacijų kolektyvais, visuomeniniais dariniais, politinėmis partijomis bei sąlygų, kad kiekvienas gyventojas galėtų nevaržomai dalyvauti valstybinių ir visuomeninių reikalų valdyme, sudarymas ir užtikrinimas, turi grįžtamą teigiamą poveikį vietos savivaldos teorijos ir praktikos vystymuisi.⁴¹

⁴⁰Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008–2012 metų programa: prieiga per internetą: http://www.liberalusajudis.lt/index.php/naujienos/kitos/jusu_demeseiui_vyriausybes_programa/57281;query;vyriausybes_programa; prisijungimo laikas: 2008-11-27.

⁴¹ Stačiokas, R. *Metmenys savivaldos pagrindų įstatymo komentariui*. Kaunas: VU KHF, 1991. P. 11.

Siekiant suformuoti profesionalią ir veiksmingą valstybės tarnybą būtina modernizuoti žmogiškųjų išteklių valdymą, tačiau dėl aplinkos pasikeitimo taip pat būtina tobulinti ir teisinę bazę. Nemažiau svarbu dar atsakingiau žiūrėti ir į valstybės tarnautojų gebėjimų žinių veiksmingo taikymo nuolatos besikeičiančioje aplinkoje tobulinimo svarbą bei naujų motyvavimo priemonių kūrimu, valstybės tarnautojo įvaizdžio gerinimu ir valstybės tarnybos patrauklumo didinimu siekti valstybės tarnybą padaryti lygiaverte partnere darbo rinkoje.

Tam, kad Lietuva įsitvirtintų ir išliktų lygiateise tarptautinės bendrijos nare, ji, pirmiausia, turi užsibrėžti ir įgyvendinti tokius pagrindinius tikslus:

- sudaryti sąlygas visokiariopam dvasiniam asmens ugdymui, grindžiamam pamatinėmis Vakarų krikščioniškos civilizacijos vertybėmis;
- plėtoti savitą ir kartu universalias dvasines vertybes ginančią ir teigiančią kultūrą;
- atkurti ir išsaugoti sveiką gamtinę aplinką;
- sukurti ir plėtoti modernią, dinamišką ir konkurencingą ekonomiką, kurios pagrindas ir varomoji jėga būtų šiuolaikinės mokslo žinios ir technologijos;
- stiprinti teisinius, socialinius ir materialiuosius pilietinės visuomenės pagrindus.⁴²

4. SUTARČIŲ SUDARYMAS – KAIP NVV TIKSLŲ ĮGYVENDINIMO BŪDAS

Modernųjį viešąjį administravimą reikėtų apibūdinti atsižvelgiant į daugybę faktorių, kurie priklauso nuo konkrečios šalies prioritetų ir netgi viešojo administravimo raidos krypčių. Paprastai, kalbant apie modernųjį viešąjį administravimą, turima omenyje grupė įvairiausių veiklų kaip viešojo administravimo reformų sudedamųjų dalių. Minėtos veiklos vadinamos viešosiomis paslaugomis, kurias teikia viešasis administravimas. Teoriškai kalbant, viešasis administravimas – tai speciali sistema, atsakinga už konkrečios valstybės piliečių ir vietinių bendruomenių poreikių įgyvendinimo organizavimą.

Viešojo administravimo reformas iššaukia šalių finansinės problemos ar pačios sistemos prastas funkcionavimas, ar žlugimas. Taip pat viešojo administravimo reformos gali kilti ir dėl daugybės faktorių tokiose srityse kaip, pavyzdžiui: švietimo, sveikatos apsaugos, socialinės rūpybos ir kt. Tai gali privesti prie vis didėjančių valstybės išlaidų ir netgi prie to, kad valstybė

⁴² Lietuvos mokslo ir technologijų baltoji knyga. Parengė mokslo ir studijų departamentas prie švietimo ir mokslo ministerijos. Vilnius: Justitia, 2001. P. 9.

nesugebės išsimokėti. Viešųjų paslaugų teikimo sistemos reorganizavimas – vienas iš būdų išvengti viršuje išvardintų aplinkybių.

Kalbant apie viešųjų paslaugų teikimo sistemos reorganizavimą, turimas omenyje, valstybės vaidmens ribų nustatymas reguliuojant ir paskirstant valstybines lėšas. Valstybės vaidmens ribų nustatymas sukuria naujo požiūrio į valstybę vystymąsi: į valstybę žiūrima kaip į organizaciją, o taip pat svarbus ir vykstantis progresas pozicijoje tarp valstybinių lėšų perdavimo reguliatoriaus ir sutarties dalyvio. Nemažiau svarbus elementas, įtakojantis reorganizavimo procesą – tai piliečių nepasitenkinimas tuo, kaip viešajame sektoriuje teikiamos viešosios paslaugos.

Naujosios viešosios vadybos principų taikymu, reorganizuojant socialinių paslaugų įstaigas, siekiama didesnio gamybinio ir ekonominio efektyvumo, užduočių pasiskirstymo bei, kad privatūs ir nevyriausybiniai veikėjai perimtų kiek galima daugiau užduočių. Taip pat norima pasiekti naujo santykių tarp valstybinių veikėjų ir nevalstybinių veikėjų sureguliuavimo, t.y. per sutartis. Sutartyse tarp minėtų šalių, kurias sudarant pasirinkimas būtų nulemtas kokybinių standartų ir ekonominių rinkos santykių, būtų išdėstyti aiškūs, konkretūs reikalavimai bei aiškiai nustatyta už tuos reikalavimus mokama pinigų suma.

NVV remiasi kontraktų sistema (galinčia pakeisti tradicinę biurokratų hierarchiją ir valdymą), kurios tikslas atskirti valstybės paslaugų pirkėją (klientą), kuris sprendžia, kas turi būti gaminama, ir tiekėjo, kuris teikia būtinas paslaugas.⁴³ Konkurencijos viešajame sektoriuje siekiama, sudarant terminuotas paslaugų teikimo sutartis, taip mažinamos ir paslaugų kainos bei gerinama jų kokybė.

Privačios organizacijos teisę teikti valstybines paslaugas pagal sudarytas sutartis įgyja konkurso būdu. Pavyzdžiui, savivaldybių institucijos konkurso būdu išrenka tinkamiausią privatų asmenį keleivių vežimo paslaugai teikti ir su juo sudaro visuomenės aptarnavimo sutartį. Visgi, nors paslaugos ir teikiamos pagal sutartis, tai vis tiek išlieka valstybine veikla, turint omeny, kad paslaugas galima perleisti privačiam sektoriui, tačiau paties valdymo privatizuoti negalima, tik tam tikras jo funkcijas. Minėti faktoriai stipriai įtakojo naujo požiūrio į viešųjų paslaugų teikimą vystymąsi.

Atsiradęs poreikis tobulinti, modernizuoti viešojo administravimo sistemą, įdiegiant NVV idėjas, realizuojant jas praktikoje iššaukė ir poreikį viešosios teisės reglamentuojamus turtinius santykius reguliuoti ir civilinės teisės normomis. LR CK 1.1. straipsnis nustato tokį viešosios ir privatinės teisės santykį: civilinė teisė negali reglamentuoti tų santykių, kuriuos

⁴³ Puškorius, S. *Viešasis administravimas kuriant informacinę (pilietinę) visuomenę (vadybinis aspektas)*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2000. P. 107.

reglamentuoja viešoji teisė, tačiau taip pat nurodoma ir tai, kad *turtiniams santykiams [...], kuriuos reglamentuoja viešosios teisės normos, šio kodekso normos taikomos tiek, kiek šių santykių nereglamentuoja atitinkami įstatymai, taip pat šio kodekso įsakmiai nurodytais atvejais.*⁴⁴ Šiuo LR CK straipsniu nustatomas tiesioginis ryšys, siejantis viešąją ir privatinę teisę, ir sudaromos prielaidos civiliniais teisiniais instrumentais papildyti viešosios teisės reglamentavimo priemonės.

Peržvelgsime keletą LR įstatymų, reglamentuojančių viešojo sektoriaus veiklą ir įvertinsime, ar jie sudaro prielaidas viešųjų paslaugų teikimui pagal sutartis:

- Lietuvos Respublikos geležinkelių transporto kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir taikymo įstatymo 4 straipsnyje nustatytų geležinkelių transporto veiklos principų: *viešosios geležinkelių infrastruktūros prieinamumas lygiomis teisėmis ir nediskriminacinėmis sąlygomis visoms geležinkelio įmonėms (vežėjams); sąžininga konkurencija su kitomis transporto šakomis; geležinkelio įmonių (vežėjų) savarankiškumas tvarkant administracinius, ekonominius, buhalterinius ir vidaus kontrolės reikalus; [...]*⁴⁵ taikymu praktikoje, įgyvendinamos NVV idėjos. Kaip yra nustatyta šiame Įstatyme, visuomenės aptarnavimo įsipareigojimų, vežti keleivius geležinkelių transportu Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatytais maršrutais bei teikti kitas paslaugas, vykdamą vežėjas (geležinkelio įmonė) gali prisiimti sutartimi. Vežėjas naudojimosi viešąja geležinkelių infrastruktūra teisę įgyja, sudaręs su viešosios geležinkelių infrastruktūros valdytoju sutartį dėl naudojimosi šia infrastruktūra. Minėto Įstatymo 22 straipsnio 6 dalyje taip pat nustatyta, kad *viešosios geležinkelių infrastruktūros valdytojo ir privažiuojamojo geležinkelio kelio savininko arba naudotojo santykiai reguliuojami sutartimi.*⁴⁶ Sutartyje tarp vežėjo ir viešosios geležinkelių infrastruktūros valdytojo turi būti nustatytas atlyginimo už vežėjo teikiamas paslaugas dydis ir atsiskaitymo tvarka. Tarifai už, pvz., krovinių vežimą, nustatomi paties vežėjo (geležinkelio įmonės). Remiantis šio Įstatymo 24 straipsnio 2 dalimi, *viešosios geležinkelių infrastruktūros valdytojas sutartimi ne konkurso tvarka gali pavesti valstybės kontroliuojamai akcinei bendrovei „Lietuvos geležinkeliai“ šias funkcijas: organizuoti tinkamą ir saugią viešosios*

⁴⁴ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.

⁴⁵ Lietuvos Respublikos geležinkelių transporto kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir taikymo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 72-2489.

⁴⁶ Ten pat.

*geležinkelių infrastruktūros priežiūrą ir organizuoti saugaus traukinių eismo valdymą.*⁴⁷

- Lietuvos Respublikos transporto veiklos pagrindų įstatymo pakeitimo įstatymo 6 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad viešosios transporto infrastruktūros valdytojas *viešosios transporto infrastruktūros objektus, [...] valdo, naudoja bei disponuoja turto patikėjimo teisėmis vadovaudamasis šiuo ir kitais įstatymais, administraciniu aktu ar sutartimi.*⁴⁸ Transporto priemonių techninę apžiūrą ir priežiūrą atlieka įmonės, kurių skaičių ir pasiskirstymą šalyje nustato Vyriausybės įgaliota institucija. Teisę tokiai priežiūrai atlikti įmonės įgauna tik tuomet, jei įgaliotoji institucija sutartimi ar administraciniu aktu suteikia joms tokius įgaliojimus. Santykiai tarp viešosios transporto infrastruktūros valdytojo ir transporto infrastruktūros savininko nustatomi turto patikėjimo sutartimi. Turto patikėjimo sutartimi viena šalis (patikėtojas) perduoda kitai šaliai (patikėtiniui) savo turtą patikėjimo teise tam tikram laikui, o kita šalis įsipareigoja tą turtą valdyti, naudoti ir juo disponuoti patikėtojo ar jo nurodyto asmens (naudos gavėjo) interesais.⁴⁹ Patikėjimo teise turtą perdavus patikėtiniui, nuosavybės teisė nepasikeičia, turto savininku išlieka turto patikėtojas. Tinkamas keleivių vežimo paslaugas vykdyti subjektas išrenkamas konkurso būdu, už kurio tvarkos, o taip pat ir visuomenės aptarnavimo sutarčių sudarymo ir nutraukimo tvarkos, nustatymą yra atsakinga Vyriausybė. Šio Įstatymo 13 straipsnio 2 dalimi sudaroma prielaida nepavaldiems vienas kitam subjektams sudaryti sutartį viešosioms paslaugoms teikti: *su konkurso nugalėtoju Vyriausybė ar jos įgaliota institucija ir (ar) savivaldybės institucija sudaro visuomenės aptarnavimo sutartis, kuriose nustatomos keleivių vežimo sąlygos (paslaugų kokybė, [...] ir kiti reikalavimai), taip pat atlyginimo už suteikiamas paslaugas dydis ir tvarka.*⁵⁰
- Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymu mokesčių administratoriui sudaromos prielaidos efektyviau ir kokybiškiau vykdyti jam priklausančias funkcijas. Jam suteikiama teisė bendradarbiauti su įvairiomis

⁴⁷ Lietuvos Respublikos geležinkelių transporto kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir taikymo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 72-2489.

⁴⁸ Lietuvos Respublikos transporto veiklos pagrindų įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 29-1034.

⁴⁹ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.

⁵⁰ Lietuvos Respublikos transporto veiklos pagrindų įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 29-1034.

institucijomis arba įstaigomis, privačiais asmenimis, sudaryti bendradarbiavimo sutartis.

- Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymo pakeitimo įstatymo daugelis straipsnių reglamentuoja sveikatos priežiūros paslaugų teikimą, sudarant sutartis. Pavyzdžiui, minėto Įstatymo 15 straipsnio, kuriame išdėstyti valstybinės visuomenės sveikatos kontrolės tikslai, 2 dalyje nustatytas toks tikslas: *derybomis ar sutartimis siekti, kad įmonės ir įstaigos, kiti juridiniai asmenys prisiimtų įsipareigojimus gerinti visuomenės sveikatos saugos būklę [...]*.⁵¹ Taip pat išskirsime ir šio Įstatymo 8 straipsnį, nustatantį Lietuvos nacionalinės sveikatos sistemos struktūros subjektus. Remiantis šiuo straipsniu, LNSS vykdomaisiais subjektais gali būti ne tik sveikatos priežiūros ar farmacinės veiklos licencijas turinčios biudžetinės ir viešosios valstybės ir savivaldybių asmens ir visuomenės sveikatos priežiūros įstaigos, valstybės ir savivaldybių įmonės bet ir, kaip 8 straipsnio 3 dalyje nustatyta, *kitos įmonės bei įstaigos, įstatymų nustatyta tvarka sudariusios sutartis su Valstybine ar teritorinėmis ligonių kasomis arba kitais LNSS veiklos užsakovais – šių sutarčių galiojimo laikotarpiu*.⁵² Atkreipsime dėmesį ir į šio Įstatymo 58 straipsnį, kadangi jame nustatyta sveikatinimo veiklos sutarčių forma ir sutarčių sąlygos. Taigi akivaizdu, kad šiuo Įstatymu sudaryta daug prielaidų sveikatos priežiūros paslaugas gyventojams teikti, taikant vieną iš NVV bruožų – sutartis, tuo siekiant paslaugų kokybės, efektyvumo ir veiksmingumo.
- Palyginę LR AMĮ ir Lietuvos Respublikos aukštojo mokslo įstatymo 2, 3, 13, 15, 16, 17, 19, 22, 23, 24, 32, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 44, 47, 48, 49, 54, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 67 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymą, galime akivaizdžiai matyti, kad visos prielaidos sutartiniam bendradarbiavimui tarp aukštosios mokyklos ir Ministerijos, kurios buvo sudarytos pirmuoju Įstatymu, šio Įstatymo atitinkamų straipsnių pakeitimo įstatymu buvo pašalintos. Pateiksime konkrečius pavyzdžius:
- LR AMĮ 24 straipsnio 1 dalyje išdėstyti punktai, kuriais nustatyta valstybinio universiteto tarybos veikla ir viena iš nurodytų tarybos veiklos sričių yra rengti išvadas *dėl aukštosios mokyklos plėtros perspektyvinio*

⁵¹ Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 112-3099.

⁵² Ten pat.

*plano bei aukštosios mokyklos sutarties su Ministerija projektų.*⁵³ Tuo tarpu LR aukštojo mokslo minėtus straipsnius pakeičiantis įstatymas atsisako tokios 24 straipsnio 1 dalies 1 punkto formuluotės (panaikina sutarties sudarymo tarp Ministerijos ir aukštosios mokyklos prielaidą, iš šio punkto „išmesdamas“ *sutarties projektą*) ir 10 šio Įstatymo straipsnyje jau randame tokį pakeitimą, kad valstybinio universiteto taryba *rengia išvadas dėl aukštosios mokyklos plėtros perspektyvinio plano projekto.*⁵⁴

- LR AMĮ 44 straipsnio 2 dalis, kurioje buvo nustatyta, kad studijų programų kokybę periodiškai vertina studijų kokybės vertinimo institucija, o į jos viešai paskelbtas išvadas, sudarydama sutartį su aukštąja mokykla, Ministerija atsižvelgia, taip pat pakeista. LR AMĮ viršuje minėtus straipsnius pakeičiantis įstatymas 18 straipsnyje 44 straipsnio 2 dalį reformuluoja, pakeisdamas dalį *atsižvelgia sudarydama sutartį į atsižvelgia teisės aktų nustatyta tvarka.*
- Taip pat pakeisti ir kiti LR AMĮ straipsniai, kuriais buvo reglamentuojami vieni ar kiti aspektai dėl aukštosios mokyklos sutarties su Ministerija sudarymo.

Taigi peržvelgę šiuos įstatymus, galime prieiti prie tokios išvados, kad Lietuva turi „nueiti“ dar ilgą norminės bazės tobulinimo „kelį“, kol ji taps efektyvi ir atitinkanti modernios visuomenės poreikius bei galinti tinkamai reguliuoti tų poreikių tenkinimo įgyvendinimą visose srityse. Visgi, kaip įrodo atliktų LR AMĮ atitinkamų straipsnių pakeitimų pavyzdys, vien tai, kad įstatymuose bus prielaidos tam tikriems tikslams siekti, dar nereiškia, kad tie tikslai bus sėkmingai įdiegti. Turime omeny tai, kad mūsų valstybei dar trūksta žinių, kaip įvairias naujoves įgyvendinti praktikoje. Labai svarbu, kad ir pati visuomenė vystytųsi, modernėtų: ji turi domėtis ir stengtis suprasti vykstančius pokyčius ir ieškoti būdų, kaip įvairias naujoves būtų galima įdiegti savo aplinkoje, kaip jas taikyti praktikoje, jau esant parengtai norminei bazei.

Taigi nors LR norminė bazė ir nėra visapusiškai pritaikyta NVV tikslams įgyvendinti viešajame sektoriuje, tačiau peržvelgę viršuje paminėtus įstatymus, matome, kad įstatymuose prielaidos, kai kuriose srityse teikti viešąsias paslaugas sudarant sutartis, yra sudarytos, pvz.: sveikatos priežiūros, transporto ir t.t.

⁵³ Lietuvos Respublikos aukštojo mokslo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 27-715; 2002, Nr. 3-75

⁵⁴ Lietuvos Respublikos aukštojo mokslo įstatymo 2, 3, 13, 15, 16, 17, 19, 22, 23, 24, 32, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 44, 47, 48, 49, 54, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 67 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 47-2058.

4.1. Galimi bendradarbiavimo sudarant sutartis variantai

Vienų žinybų paslaugas galima pagal sutartis patikėti kitoms. Sutartis paprasta sudaryti ir taip pat nesunku jas nutraukti, o tai suteikia bendradarbiavimui lankstumo ir padeda išvengti sudėtingų procedūrų. Kaip paslaugų patikėjimo pagal sutartis pavyzdį galima būtų paminėti tokias paslaugas kaip, pvz., transporto priemonių priežiūra, gaisrininkų paslaugos, pirkimai (kai lydere laikoma žinyba perka kitai žinybai), taip pat sniego valymas ir t.t.

Bendradarbiauti galima pasirenkant ir samdymo pagal sutartis būdą. Esant tokiai situacijai, kada prireikia tam tikros brangios įrangos, tačiau, dėl vienkartinio ar reto tos įrangos naudojimo, tai būtų nenaudinga investicija ir ji nepateisintų tos įrangos kainos, tokiu atveju, viešos įstaigos ar privačios organizacijos gali pasinaudoti viešuoju turtu už tam tikrą mokestį, pagal sutarimą, vadinamą *samdymu pagal sutartį*. Pavyzdžiui, prekybos centro savininkai mielai sumokėtų kelių departamentui, kad jis paruoštų privažiavimus ir automobilių stovėjimo aikšteles.⁵⁵

Bendradarbiaujančioms pusėms naudingi susitarimai užfiksuojami formaliais dokumentais, juose konkrečiai išdėstomos visos susitarimo sąlygos. Rašytinių susitarimų reikia, sudarant ryšių programas, įsigyjant bendros nuosavybės arba steigiant bendrų paslaugų padalinius ir kt. Iš anksto reikia išaiškinti prisijungimo prie susitarimo ir pasitraukimo sąlygas, kaip dalintis išlaidomis, kur bus laikomi bendros nuosavybės išteklių, kas juos prižiūrės, naudojimo tvarkaraščiai, veikla bei tvarka, nuomos sąlygos ir ginčų sprendimas.⁵⁶ Kalbant apie jungtinę veiklą (partnerystę), LR CK 6.969 straipsnio 4 dalis nustato, kad *Jungtinės veiklos (partnerystės) sutartis turi būti rašytinė, o įstatymų numatytais atvejais – notarinės formos. Jeigu sutarties formos reikalavimų nesilaikoma, sutartis tampa negaliojanti.*⁵⁷

Bendradarbiavimas – tai būdas siekti efektyvumo ir paslaugų kokybės gerinimo, tai galimybė vykdyti tokį paslaugų teikimą, kuris, kitokiu atveju, nebūtų įmanomas dėl neįperkamo, pvz., parkų valdymas, suaugusiųjų švietimo vykdymas ir pan. Taip pat bendradarbiavimas suteikia galimybę pasinaudoti specialistų žiniomis, t.y. darbuotojų su specialiais įgūdžiais žiniomis. Tai gali būti, pavyzdžiui, teisėsaugos pareigūnai, sveikatos specialistai, pirkimo agentai ir t.t.

Valdžios įstaigos taip pat sudaro sutartis su tokiais tiekėjais, kaip pvz., privati pramonė, ne pelno agentūros, kiti valstybiniai padaliniai. Dažniausiai pasirenkamas būdas teikti paslaugas

⁵⁵ Rosen, E.D. *Viešojo sektoriaus produktyvumo didinimas. Sąvokos ir praktika*. Vilnius: Knygiai, 2007. P. 232.

⁵⁶ Ten pat.

⁵⁷ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.

– tai pirkti paslaugas pagal sutartį tiek iš ne pelno organizacijų, tiek iš privačių organizacijų. Toks paslaugų pirkimas pagal sutartį (paslaugų patikėjimas pagal sutartį), kada privati pramonė gali atlikti didelę valstybinio darbo dalį – tai viena iš privatizacijos formų.

Apibūdinant privatizaciją, galima išskirti du atskirus ir ganėtinai skirtingus jos uždavinius, kaip pavyzdžiui, tobulinti paslaugų teikimą, pasitelkiant rinkos efektyvumą, ir mažinti viešojo sektoriaus dalyvavimą arba visiškai pasitraukti, nedalyvauti tam tikrų paslaugų ar prekių teikime. Kalbant apie pirmąjį privatizacijos atvejį, atskaitomybė nepanaikinama, tuo tarpu antrasis – reiškia valdžios pasitraukimą iš konkrečių paslaugų teikimo sričių arba jos vaidmens sumažinimą reguliavime, tam tikrų standartų nustatyme ar įvairių sprendimų priėmime.

Privatus sektorius viešoms paslaugoms teikti pasitelkiamas vis dažniau ir dažniau, tuo tarpu manoma, jog viešasis sektorius yra suvaržytas, neefektyvus ir vadovaujasi senais metodais pagrįstu mechanizmu. Todėl natūraliai privatus sektorius taip pat laikomas konkurencija viešojo sektoriaus administracinei sistemai.

Taigi grįžtant prie patikėjimo pagal sutartis, paminėsime, jog patikėti pagal sutartis galima atliekų surinkimo, slaugos, gatvių remonto paslaugas, taip pat tokias socialines paslaugas kaip vaikų priežiūra, asmenų, turinčių priklausomybę narkotinėms medžiagoms ar alkoholiui, gydymas, žmonių su psichine negalia priežiūra ir t.t., perleidžiant ne pelno organizacijų žiniai. Patikėjimu pagal sutartis galima atlikti ir tam tikras policijos funkcijas, taip pat teikti areštinių ir kalėjimų paslaugas. Vietos valdžia pagal sutartis gali vykdyti viešųjų darbų, transporto, komunalinių paslaugų, sveikatos ir socialinių paslaugų pirkimą.

Paslaugų patikėjimas pagal sutartis pasižymi tokiais privalumais kaip taupymu, tai įrodyti bandysime JAV pavyzdžiu: *Generalinio apskaitos biuro ataskaitoje nurodyta, kad federaliniams darbuotojams valant valstybinius pastatus, tai kainuoja 50% daugiau nei rangovų paslaugos. Lyginami du panašūs Niujorko miesto zonos priklausantys miestai, kuriuos skiria tik 22 mylios, viename jų veikia municipalinė [kietųjų atliekų rinkimo] tarnyba, o kitame paslauga patikėta pagal sutartį. Pastaruoju atveju kiekvienas darbuotojas surenka beveik triskart daugiau atliekų per dieną.*⁵⁸ Privatiems tiekėjams atsiradusios galimybės, tokiu būdu aktyviai dalyvauti paslaugų pagal sutartis teikime, sukuria konkurenciją tarp pastarųjų ir darbuotojų viešajame sektoriuje, o tai didina viešojo sektoriaus darbuotojų suinteresuotumą jų darbu ir gerų rezultatų siekimu. Taip pat labai svarbus patikėjimo pagal sutartis privalumas – tai patirtis, kurią ne visada viešosioms įstaigoms pavyksta pasamdyti, o jei ir surenka, dažnai neišlaiko, todėl be jos neišsiverčia tam tikrų operacijų atlikimui ir tokiu atveju sudaro sutartį, kad tokią patirtį, kai ji

⁵⁸ Rosen, E.D. *Viešojo sektoriaus produktyvumo didinimas. Sąvokos ir praktika*. Vilnius: Knygiai, 2007. P. 244.

reikalinga, gautų. Kiti patikėjimo pagal sutartis privalumai: lankstumas, mažesnė biurokratija ir geresnė vadyba. Aišku, galimybė patikėti pagal sutartis leidžia rinktis ir papildo galimybes keisti viešąjį sektorį.⁵⁹

Privatinėje teisėje santykiai tarp subjektų, kuriuos paprastai reglamentuoja civilinės teisės normos, o šios garantuoja šalims lygias teises, yra tradiciškai reguliuojami sutartimi. Viešojo teisinio reguliavimo įgyvendinimui taikomos imperatyvios nuostatos, įtakančios juridinių bei fizinių asmenų elgseną. Tačiau viešosios teisės reguliuojamiems santykiams pasitelkiami ir sutartiniai mechanizmai.

Naujosios viešosios vadybos principus galima įgyvendinti ir per administracines sutartis, kurias galima būtų laikyti tarpinėmis tarp civilinių sutarčių, paremtų lygybe tarp šalių, ir tarp administracinių aktų, kaip viešojo administravimo institucijų vienašališkos valdžios valios išraiškos. Susitarimas sudaromas, tik kuomet suderinama šalių valia, tuomet tokia administracinė sutartis tampa norminio pobūdžio ir yra privaloma. Nors Lietuvos Respublikos įstatymuose ir nerastume administracinės sutarties apibrėžimo atskleidžiančio jos esmę, sudarymo tvarką, sąlygas (nenurodyti ir pagrindiniai tokios sutarties elementai), kaip, pavyzdžiui, Viešojo administravimo įstatymas apibrėžia administracinį aktą, tačiau, nepaisant to, administracinių sutarčių Lietuvoje esama nemažai. Paminėsime keletą administracinių sutarčių pavyzdžių, t.y. valstybinės nuosavybės valdymo sutartys, viešojo administravimo institucijų ir privačių subjektų bendradarbiavimo sutartys, sandoriai su statutiniais valstybės tarnautojais, specialiųjų tarnybų pareigūnais ir pan.

Administracine sutartimi galime vadinti tokį susitarimą, kuomet du ar daugiau teisės subjektų susitaria dėl tam tikro rezultato siekimo ir kuris galioja, tik jei yra išreikšta konkreti šalių valia. Taigi administracinė sutartis būna sudaryta tik tada, jei yra išreikšta abipusė šalių valia, priešingu atveju, tokios sutarties sudarymas negalimas. S. Šedbaras išskiria tokius administracinės sutarties bruožus:

- vienas iš administracinės sutarties subjektų visada yra viešojo administravimo institucija, įgyvendinanti viešojo administravimo funkcijas. Kita šalimi gali būti ir subjektai, kurie viešosios teisės srityje neturi valdžios įgaliojimų (pavyzdžiui, įmonės ir organizacijos, kiti juridiniai ir fiziniai asmenys). Šiuose santykiuose šalys formaliai teisiškai lygios, o susitarimai sudaromi savanoriškai;
- jos turinys – viešojo administravimo įgyvendinimas, kompetencijos padalijimas, įgaliojimų perdavimas ir pan.;

⁵⁹ Rosen, E.D. *Viešojo sektoriaus produktyvumo didinimas. Sąvokos ir praktika*. Vilnius: Knygiai, 2007. P. 244.

- šios sutarties tikslas – viešųjų (visuomeninių) interesų tenkinimas;
- jos teisinis pagrindas – administracinės teisės normos.⁶⁰

Remiantis tuo, kas išdėstyta viršuje, galime suformuluoti tokį administracinės sutarties apibrėžimą: administracinė sutartis – yra toks dviejų ar kelių administracinės teisės subjektų, iš kurių vienas visada būna viešojo administravimo institucija, savanoriškas valios išraiškos aktas, kuris nustato, nutraukia ar pakeičia teises ir pareigas tarp šalių, siekiant visuomeninių interesų.

Administracinė sutartis, kaip naujosios viešosios vadybos tikslų įgyvendinimo būdas, pasireiškia tuo, kad, siekiant veiklos kokybės ir efektyvumo didinimo, tokias sutartis galima sudaryti daugelyje viešojo administravimo sričių, t.y. atibojant ar deleguojant įgaliojimus, finansiniuose ir mokestiniuose susitarimuose, susitarimuose bendradarbiauti, vykdyti bendrą veiklą, valstybinės nuosavybės valdyme, investiciniuose susitarimuose ir t.t. Viena iš administracinės sutarties šalių, viešojo administravimo institucija, sudarydama ir vykdydama sutartį, turi valdžios įgaliojimus ir vykdo viešąjį administravimą, taigi ji yra administracinės teisės subjektas ir jos statusą nustato įgaliojimai suteikti įstatymais. Būtent šiuo aspektu administracinė sutartis ir skiriasi nuo civilinės, kadangi, sudarant ir vykdamas civilinę sutartį, viešoji institucija jau dalyvauja būdama paprastu juridiniu asmeniu ir tiek viešojo administravimo institucijos, tiek kitų civilinės sutarties dalyvių teisės, šiuo atveju, tokios pačios. Tai pagrįsime LR CK 1.2. straipsnio 1 dalimi: *civiliniai santykiai reglamentuojami vadovaujantis jų subjektų lygiateisiškumo, [...] sutarties laisvės, [...] teisinio apibrėžtumo, proporcingumo ir teisėtų lūkesčių [...] principais.*⁶¹ Paminėsime ir tai, kad skiriasi ir teisinio reguliavimo metodai: administracinių sutarčių sudarymui svarbu paistyti draudimo, kad jei kažko tiesiogiai teisės aktai nenumato, vadinasi, tai yra draudžiama, tuo tarpu civilinių sutarčių sudaryme vyrauja leidžiamasis teisinio reguliavimo pobūdis, t.y. jei įstatymas nedraudžia, vadinasi, tai yra leistina.

Taigi principu, kad tarp šalių gali būti sudaryta bet kokia teisei neprieštaraujanti sutartis, taikomu civilinėje teiseje, negali vadovautis administracinės sutarties šalys, kadangi viešosios institucijos teisė administracinei sutarčiai sudaryti turi būti numatyta teisės aktu, kurie apibrėžia jos kompetencijos ribas. Nors viešosios institucijos ir gali tam tikrų joms patikėtų funkcijų vykdymą įgyvendinti savo nuožiūra, tačiau jų diskrecijos teisė, siekiant išvengti piktnaudžiavimų ir savivalės, dažnai būna ribojama. Visiškai kitokia situacija su civiline sutartimi, kuomet viešojo

⁶⁰ Šedbaras, S. Bendrojo administracinio proceso teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje: problemos ir sprendimai: daktaro dis.: soc.mokslai, teisė/ Mykolo Romerio universitetas. – Vilnius, 2005.

⁶¹ Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.

administravimo institucija gali veikti kaip vienas iš civilinės teisės sandorio, kuris neprieštaruja teisei, dalyvių ir gali sudaryti įvairias sutartis, pavyzdžiui dėl konkrečių patalpų remonto ir pan.

Administracines sutartis taip pat sudaro ir savivaldybės tarpusavyje arba viena savivaldybė sudaro jungtinės veiklos sutartis su valstybės institucijomis. LR vietos savivaldos įstatymo antrojo skirsnio 5 straipsnyje yra nurodyta, kad pagal sprendimų priėmimo laisvę, savivaldybės turi sutartines funkcijas, kurių įgyvendinimas grindžiamas suatartimis.⁶²

Pažymėsime ir tai, kad vienas iš pagrindinių vietos savivaldos principų yra – sutartinių santykių savivaldybės organų veikloje taikymo pirmenybė.⁶³ Taigi su valstybės institucijomis ar įstaigomis sudarytų sutarčių pagrindu, savivaldybės gali perimti tam tikrų valstybės funkcijų atlikimą, t.y. viešąjį administravimą, viešųjų paslaugų teikimą.

Kai kurias institucijų bendradarbiavimo sutartis reglamentuoja specialūs teisės aktai, pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministro ir žemės ūkio ministro 2000 m. rugsėjo 21 d. įsakymu yra patvirtinti Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Žemės ūkio ministerijos ir apskrities viršininko tipinės bendradarbiavimo sutarties (kuri, šiuo atveju, sudaroma tarp dviejų nepavaldžių viena kitai viešojo administravimo institucijų) nuostatai.⁶⁴

Taigi bendradarbiavimu sudarant sutartis įgyvendinami naujosios viešosios vadybos tikslai. Turime omenyje tai, kad paslaugų teikimo sutartys, pvz., tarp viešojo ir privataus sektorių yra sudaromos, siekiant tas paslaugas padaryti efektyvias ir veiksmingas bei atitinkančias visuomenės poreikius, taip pat siekiant išvengti daugelio nereikalingų biurokratinių procedūrų, o tai ir atspindi pagrindinius naujosios viešosios vadybos orientyrus. Taip pat sutartimis tarp viena kitai nepavaldžių institucijų, organizacijų, kuriose aiškiai išreikšta suderinta šalių valia bei nustatytos sankcijos už sutartų įsipareigojimų nevykdymą, sutarto rezultato nepasiekimą ir pan., būtų sėkmingai įgyvendinami ir tokie NVV tikslai kaip, pvz., taikyti privataus sektoriaus valdymo idėjas viešajame sektoriuje, stiprinti atskaitomybę, siekti veiklos kokybiškumo ir efektyvumo, pasitelkti vadybos principus ir palikti erdvės laisvam sprendimų priėmimui, orientuotis į rezultatus, o ne procesą. Taip manome todėl, kad būtent tai, jog sutartimi suteikiama laisvė savarankiškai spręsti, kokiais būdais bus siekiama rezultato (kadangi sutarties šalys suinteresuotos tik galutiniu rezultatu, o ne rezultato siekimo procesu), ir skatina to rezultato siekiančiąją sutarties šalį pasinaudoti visomis galimybėmis, jau patikrintomis praktikoje ar

⁶² Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 55 – 1049.

⁶³ Stačiokas, R. *Metmenys savivaldos pagrindų įstatymo komentarii*. Kaunas: VU KHF, 1991. P. 11.

⁶⁴ Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministro ir žemės ūkio ministro 2000 m. rugsėjo 21 d. įsakymas „Dėl tipinės Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Žemės ūkio ministerijos ir apskrities viršininko bendradarbiavimo sutarties ir apskrities viršininko administracijos kaimo plėtros programų skyriaus tipinių nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės Žinios. 2000, Nr. 95-2988.

siūlomomis teorijoje, taip pat taikant ir vadybos mokslo žinias, kad sutartą galutinį rezultatą ji pasiektų efektyviausiomis ir veiksmingiausiomis priemonėmis. Taigi bendradarbiavimas paremtas sutartimis – yra kelias į sėkmingą NVV principais pagrįstą efektyvų, veiksmingą, lankstesnį, visuomenės poreikius patenkinantį viešąjį administravimą.

4.2. Vieša-privati partnerystė – kaip NVV tikslų įgyvendinimo būdas

Visos organizacijos veiktų sėkmingai, jei pavyzdį imtų iš veiksmingai ir efektyviai dirbančių įmonių, tačiau griežta ir konservatyvi biurokratijos struktūra bei lankstumo, įgyvendinant nacionalinius įstatymus, trūkumas trukdo viešosioms įstaigoms siekti aukštesnės paslaugų teikimo kokybės. Tokia problematinė situacija viešajame administravime ypač ryški postkomunistinėse valstybėse, kaip pavyzdžiui, Lenkijoje, Čekijoje, Slovakijoje taip pat ir Lietuvoje bei daugelyje kitų Centrinės ir Rytų Europos valstybių.

Organizacijų teorijų kontekste galimybė, kad bendruomenės ir viešojo administravimo įstaigos veiktų kaip efektyvios ir našios įmonės, yra įmanoma, tačiau didesnis progresas būtų pasiektas, jei viešosios organizacijos bendradarbiautų su privačiomis organizacijomis ir taip vadinamomis nevyriausybinėmis organizacijomis (NVO). Taigi tokio pobūdžio bendradarbiavimą galima būtų apibūdinti žodžiais *viešojo ir privataus sektorių partnerystė (VPP)*.⁶⁵

Viešojo ir privataus sektorių partnerystė apima įvairias viešųjų institucijų ir privataus sektoriaus bendradarbiavimo formas. Tokio darbo santykio tarp viešųjų ir privačių įstaigų pagrindinis tikslas yra skatinti vietinės infrastruktūros bei viešųjų paslaugų teikimo vystymąsi ir tobulėjimą. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės esmė yra paremta tokiu suvokimu, kad kiekvienas iš bendradarbiaujančių minėtame santykyje partnerių gali pasiūlyti tam tikras sąlygas.

Specifinės kiekvienos viešos ir privačios organizacijos savybės, kryptys bei skirtingos galimybės gali atnešti abipusę naudą bei pelną, ypatingai viešųjų ir privačių organizacijų bendradarbiavimo atveju. Kaip tokio bendradarbiavimo plusus galėtume išskirti, pavyzdžiui, novatoriškumą, prieigą prie papildomų lėšų šaltinių, specifines žinias, efektyvaus valdymo struktūras, socialinę atsakomybę ir daugybę kitų plusų. Nuo šių minėtų plusų taip pat neatsiejama viešojo ir privataus sektorių partnerystės pagrindinė idėja akcentuojanti bendrąją ir dalinę atsakomybę bei riziką teikiant viešąsias paslaugas.

Pagal naujosios viešosios vadybos, kuri, manytume, yra viešojo ir privataus sektorių partnerystės pagrindas, koncepciją, galima būtų išskirti tokias direktyvas:

⁶⁵ *Adult education on quality management and other cross-sectional aspects of public administration*. University of Potsdam, 2003. P. 40.

- viešųjų institucijų užduočių paskirstymas konkrečioms (specialioms) organizacijoms ar institucijoms;
- administracinių procedūrų supaprastinimas;
- viešųjų institucijų veiklos efektyvumas ir veiksmingumas;
- viešojo administravimo buhalterijos performavimas (į rezultatą orientuotas biudžetas);
- viešojo ir privataus sektorių partnerystė;
- orientavimasis į klientą.

Nuo šių direktyvų, išvardintų viršuje, įgyvendinimo priklauso viešojo ir privataus sektorių partnerystės sėkmė.

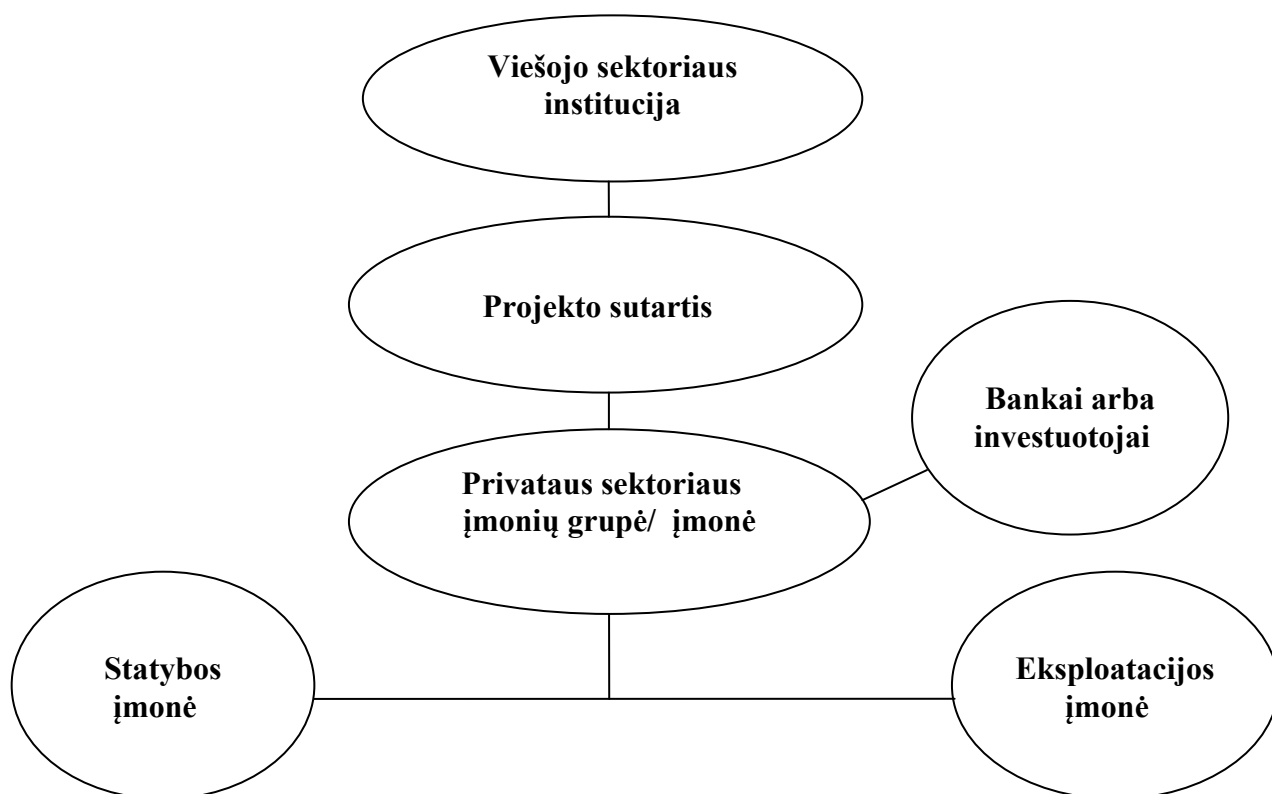
Svarbu pažymėti, kad būtent minėtų direktyvų vystymasis, tobulėjimas palengvina naujosios viešosios vadybos įgyvendinimą. Daugelis NVV metodų turėjo įtakos privačių įmonių administravimui, visgi tų metodų įgyvendinimo procese jie buvo tobulinami. Po atlikto naujosios viešosios vadybos metodų testavimo privačiame sektoriuje, viešosios įstaigos Vakarų Europos valstybėse nusprendė adaptuoti NVV savo poreikiams.

Teoriškai, gali egzistuoti daugybė skirtingų VPP modelių ir rūšių ir tuose skirtinguose partnerystės tipuose vietinė valdžia ar privataus sektoriaus įmonės yra atsakingos už finansinių operacijų atlikimą, paslaugų specifikaciją bei paslaugų teikimą ar naudojimąsi jomis. Šiuo atveju viešosios valdžios organai identifikuojami kaip viešosios įmonės ir kitos institucijos, kurias pilnai remia valstybė, tuo tarpu su privačiu sektoriumi, kaip antrąja minimos partnerystės puse, situacija sudėtingesnė, kadangi privačius subjektus gali atstovauti didelės kompanijos, smulkios ir vidutinės įmonės, fondai, privačios/viešos įmonės vadinamos *bendromis įmonėmis* ir kt.⁶⁶ Viešojo ir privataus sektorių partnerystė – tai specifinis bendradarbiavimas tarp privačių ir viešų institucijų ar organizacijų, susidedantis iš konkrečių susitarimų, sutarčių ir konsultacijų, kadangi tai yra tokio darbo santykio pagrindas. Šiuo atveju viešoji institucija veikia kaip tam tikro projekto įgyvendintojas, o privati institucija – kaip rangovas.

Pademonstruosime, kaip atrodytų tipinė VPP projekto schema (žr. 4 schemą).

⁶⁶ Adult education on quality management and other cross-sectional aspects of public administration. University of Potsdam, 2003.

4 schema. Tipinis VPP projektas



Viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutartis sudaroma tarp viešojo ir privataus sektorių atstovų. Paprastai privataus sektoriaus įmonių grupė ar tam tikra įmonė samdo, pavyzdžiui statybos ar rekonstrukcijos darbams atlikti, statybos bendroves bei įkuria specialias įmones viešajai infrastruktūrai eksploatuoti. VPP projektams finansuoti pritraukiami bankai arba investuotojai.

Atsižvelgiant į charakteristikas minėtas viršuje, galime suformuluoti viešos-privачios partnerystės apibrėžimą. VPP – tai viešosios valdžios institucijų ir privataus sektoriaus bendradarbiavimo forma. Tokia partnerystė paprastai suprantama kaip netradicinis viešųjų pirkimų būdas, kuomet tarp viešojo ir privataus sektorių sudaroma ilgalaikė sutartis dėl viešosios infrastruktūros kūrimo ar viešųjų paslaugų teikimo. Taip pat gali būti ir tokie partnerystės būdai, kaip privataus sektoriaus nuosavybė valstybės ar savivaldybių veikloje ar kaip informavimas ir konsultavimasis tarp viešojo ir privataus sektorių.

Viešojo ir privataus sektorių partnerystės vystymas svarbus tuo, kad tokia partnerystė užtikrintų viešųjų paslaugų teikimą tose srityse, kuriose viešasis administravimas ir viešosios institucijos jų užtikrinti dėl daugelio priežasčių negali, pavyzdžiui, tokiose vietovėse, kur vyrauja

aukštas nedarbingumas ar socialinė nepriežiūra, aplaidumas ir nepastovus investavimas.⁶⁷ Tuo tarpu bendradarbiavimas su privačiu sektoriumi viešajai valdžiai garantuoja viešųjų paslaugų teikimą. Kita vertus, iškyla tokių įsipareigojimų finansavimo problemų. Viešojo valdžia, tokiu atveju, perleidžia tam tikrus įsipareigojimus privačioms įmonėms, kurios yra viešųjų paslaugų teikimo sistemos dalis. Taip sukuriama paprastas finansavimo santykis, t.y. finansuoja perleidžianti įsipareigojimus institucija. Paprastai privačios įmonės ar kiti privatūs organai, kuriuos domina investicijos, nusprendžia investuoti savo pinigus dar pačioje sumanymo pradžioje. Investavimo proceso metu išlaidų padengimas priklauso nuo įmokų gautų iš potencialių konkrečių paslaugų vartotojų.

Viešojo ir privataus sektorių partnerystė tai nėra būdas privatizuoti viešąsias paslaugas. Viešųjų ir privačių organizacijų darbo santykis – tai konkurencingumo faktorius viešųjų paslaugų teikime. Pradžioje, kai viešasis administravimas buvo formuojamas pagal biurokratinį Weber'io modelį, nebuvo skiriamas dėmesys našumui ir efektyvumui, taip pat nebuvo žinoma atskaitomybės koncepcija, kadangi nebuvo mąstoma apie valstybės biudžeto ribotumą. Tačiau susidūrę su biudžeto ribotumo problema politikai ir viešojo sektoriaus vadovai ėmė analizuoti piliečių poreikį naudotis teikiamomis geresnės kokybės paslaugomis. Taigi jie iškelė klausimą, ką galima padaryti, kad būtų pakankamai pinigų visiems žmonių poreikiams ir reikalavimams padengti, ir vienintelis tinkamas bei racionalus sprendimas buvo – ieškoti kitų finansavimo šaltinių ir bendrojo finansavimo galimybių viešų įsipareigojimų vykdymui.⁶⁸

Vis didėjantis valstybės teikiamų paslaugų reikalavimas iššaukė būtinybę optimaliai įgyvendinti piliečių poreikius, o tai pasiekti galima sujungus viešųjų ir privačių institucijų ir organizacijų veiklą, t.y. per viešą-privačią partnerystę. Taigi kiekviena vieša institucija, siekianti būti visuotinai laikoma veiksmingai naudojančia ir valdančia viešuosius finansus institucija, turi ieškoti ekonomiškiausių ir greičiausių piliečių poreikių patenkinimo būdų. Naujosios viešosios vadybos teorijoje ir jos įgyvendinimo praktikoje galime rasti daug viešos-privačios partnerystės pavyzdžių. Akivaizdu, jog viešasis ir privatusis sektoriai administraciniu aspektu daug kur skiriasi, tačiau viešojo ir privataus sektorių partnerystės strategija praktiniu požiūriu apima daug bendrų veiklų. Pateiksime viešos-privačios partnerystės pavyzdžių ir trumpai juos pakomentuosime:

- Naudojimas ir priežiūra – bendruomenė pasirašo sutartį su privačia įstaiga dėl infrastruktūros naudojimo ir priežiūros. Pavyzdžiui, privačios įmonės rūpinasi

⁶⁷ *Adult education on quality management and other cross-sectional aspects of public administration*. University of Potsdam, 2003. P. 42.

⁶⁸ Ten pat.

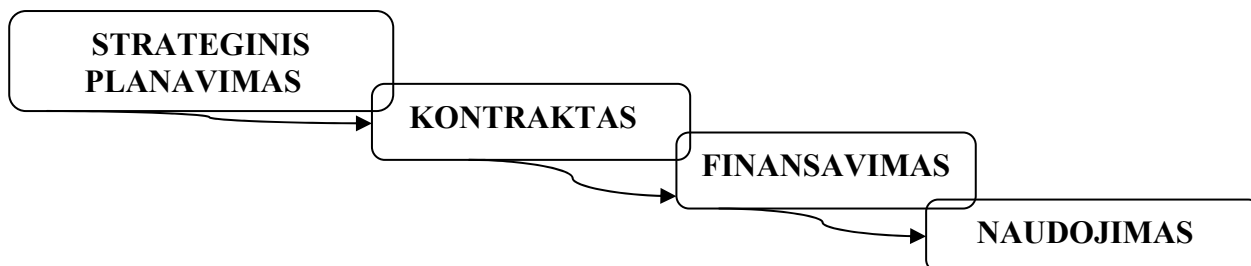
šiukšlių išvežimu, nuotėkų valymu, vietiniais keliais, parkais ir pan. ir gali naudoti valstybinę nuosavybę savo veiklai vykdyti.

- Projektavimas ir statymas – šioje situacijoje viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas yra paremtas investavimu į visuomenei reikalingos infrastruktūros statymą. Viešosios institucijos moka privačioms įmonėms, kad šios atliktų projektavimo ir statymo darbus. Viešasis sektorius perkelia tokius darbus (sudarydamas rangos sutartį) privačiam sektoriui, kadangi jis neturi techninių ir logistinių resursų minėtiems darbams atlikti.
- Projektavimas, statymas ir naudojimas – tai išplėstas „projektavimas ir statymas“ partnerystės formos variantas. Privačios statybos įmonės kuria valstybinę infrastruktūrą. Tokio tipo viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo santykis apima profesionalių privataus sektoriaus metodų taikymą.
- Viešosios nuosavybės rengimas eksploatavimui – privatus investuotojas veikia kaip rekonstruotos valstybinės nuosavybės statybų vykdytojas ir investitorius. Privatus investitorius privalo naudoti objektą/turtą, kol bus pilnai padengtos išlaidos.
- Nuoma ir pardavimas – šiuo atveju privatus investuotojas nusprendžia suprojektuoti ir pastatyti statinį viešai institucijai. Pasibaigus investavimo procesui, viešoji institucija sumoka tam tikrą mokestį investitoriui ir vėliau (po sutartyje sutarto termino) viešoji institucija gali teisėtai objektą parduoti. Toks viešosios nuosavybės įsigijimo būdas gali būti taikomas ryšium su bet kuria nuosavybės forma numatyta privatinėje teisėje (santykiuose reguliuojamuose civilinės teisės normų).
- Laikinas privatizavimas – tai tokia partnerystės forma, kada privati įstaiga, organizacija nusprendžia perimti viešajai institucijai priklausantį turtą. Po turto įgijimo privatus subjektas privalo rekonstruoti, atstatyti ar atnaujinti pastatą ar kitą įgytą turtą. Tai labai geras atsakomybės dėl viešos nuosavybės priežiūros perkėlimo privačiam sektoriui būdas.
- Nuoma, modernizavimas, naudojimas – privatus investuotojas perka arba nuomoja valstybinius statinius. Po valstybinio statinio modernizavimo ar naudojimo, investuotojas gali parduoti šį statinį. Valstybinės institucijos pajamos yra arba nuoma, arba suma nuo pardavimo.
- Projektavimas, nuosavybės teisių suteikimas ir naudojimas – šį būdą taiko viešieji organai statiniams ir kitoms viešosioms gėrybėms iš privačių kompanijų ar įstaigų įsigyti.

- Projektavimas, naudojimas ir nuosavybės teisių suteikimas – kaip ir *projektavimas, nuosavybės teisių suteikimas ir naudojimas* atveju, šį būdą taip pat taiko viešosios institucijos statiniams ir kitoms viešosioms gėrybėms iš privačių kompanijų ar įstaigų įsigyti.
- Projektavimas, statymas, finansavimas ir naudojimas – šią partnerystės formą galima susieti su paslaugų privatizavimu. Šiuo atveju privatus investuotojas atsakingas ir už statymą, ir už finansavimą, ir už statinio naudojimą. Privatus investuotojas gauna visą materialinę naudą, o viešoji institucija atlieka rinkos reguliuotojo vaidmenį.

Vieša-privati partnerystė nebūtinai reiškia privatizaciją ar ėjimą link viešųjų paslaugų keitimo privataus sektoriaus teikiamomis paslaugomis. VPP procesą galima būtų išdėstyti tokia seka, kaip pavaizduota 6 schema (žr. 6 schemą).

6 schema. **VPP procesas**



Žinoma, tai labai artima viešųjų paslaugų teikimo privatizavimui, tačiau vis tiek VPP yra griežtai reguliuojama viešosios teisės. Šiuo atveju valstybinėms institucijoms įstatymais gali būti suteiktos teisės ir privilegijos leidžiančios joms bendradarbiauti su privačiu sektoriumi tiesiogiai. VPP siekiama užtikrinti infrastruktūros finansavimą, atnaujinimą, statybą, valdymą ir priežiūrą, taip pat ir paslaugų teikimą. Viešojo ir privataus sektorių partnerystė gali pasireikšti įvairiomis formomis. Pagal kontrolės išlaikymo laipsnį galima būtų išskirti tokias viešos-privachios partnerystės formas:

- Viešieji pirkimai
 - viešasis sektorius perleidžia funkcijos įgyvendinimą tiekėjui, tačiau atsakomybė už tą funkciją lieka pačiam viešajam sektoriui;
 - atlyginimas pinigais priklausomai nuo prekių ar darbų vertės.

Viešasis pirkimas (toliau – pirkimas) – perkančiosios organizacijos atliekamas ir šiuo įstatymu reglamentuojamas prekių, paslaugų ar darbų pirkimas, kurio tikslas – sudaryti viešojo pirkimo – pardavimo sutartį.⁶⁹

➤ Koncesijos

- koncesininkui perleidžiamas funkcijos įgyvendinimas kartu perduodant jam visą ar dalį veiklos rizikos;
- teisė eksploatuoti koncesijos objektą;
- visai arba iš dalies nefinansuojamas viešosios funkcijos, viešasis sektorius vis tiek kontroliuoja, kaip ta funkcija įgyvendinama.

Koncesija – vadovaujantis koncesijos sutartimi ir joje nustatytais sąlygomis suteikiančiosios institucijos koncesininkui pagal šį Įstatymą suteikiamas specialus leidimas vykdyti ūkinę veiklą, susijusią su infrastruktūros objektų projektavimu, statyba, plėtra, atnaujinimu, pakeitimu, remontu, valdymu, naudojimu ir (ar) priežiūra, teikti viešąsias paslaugas, valdyti ir (ar) naudoti valstybės ar savivaldybės turtą (tarp jų eksploatuoti gamtos išteklius), kai koncesininkas pagal koncesijos sutartį prisiima visą ar didžiąją dalį su tokia veikla susijusios rizikos bei atitinkamas teises ir pareigas.⁷⁰

➤ Privatizavimas

- nuosavybė perleidžiama;
- mažiausiai galimybių užtikrinti veiklos tęstinumą.

Siaurąja prasme *privatizavimas* reikštų visuomeninio valdymo formos reorganizavimą, nuosavybės perėmimą į „privačias rankas“. Platesne prasme – visuomenės didesnę orientavimą link privačių institucijų ir mažiau link valstybinių. Šių dienų privatizavimo sąvoka labiau suvokiama kaip visuomenės vystymosi poreikis ir vyriausybės pastangos tą poreikį patenkinti. Privatizacija gali pasireikšti įvairiomis formomis. Privatizacijos pavyzdys gali būti sutarčių sudarymas su privačiomis firmomis dėl vandens tiekimo sistemų arba kalėjimų finansavimo, statybų, eksploatacijos organizavimo, gatvių tvarkymo, medžių genėjimo arba laivų remonto. Sutarčių sudarymas su nekomercinėmis agentūromis dėl „maisto ant ratukų“ pristatymo

⁶⁹ Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 4-102.

⁷⁰ Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 70-3163.

vienišiams ir seniems žmonėms arba namų neturtingiesiems eksploatavimo – dar viena privatizacijos forma.⁷¹

Lietuvoje kaip, greičiausiai, didžiausio dėmesio ir atgarsių susilaukusį privatizavimo atvejį galima būtų paminėti AB „Alita“ privatizavimą. Lietuvos Konstitucinis Teismas konstatavo, kad Vyriausybė, kuri sprendė dėl nuosavybės teise valstybei priklausančio turto (bendrovės „Alita“ akcijų) privatizavimo, negalėjo pritarti akcijų pirkimo-pardavimo sutarties tarp VĮ Valstybės turto fondo ir UAB „Invinus“ projektui, kadangi tai prieštarauja Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymo imperatyvui: *derėtis tik su geriausią konkursinį pasiūlymą pateikusių potencialiu pirkėju ar potencialiais pirkėjais, kurių konkursiniai pasiūlymai skiriasi ne daugiau kaip 15 procentų [...]*.⁷² Valstybės turto fondas pradėjo derybas su ketvirtąją vietą užėmusiu UAB „Invinus“, kurio konkursinis pasiūlymas nuo geriausiojo skyrėsi beveik 37 procentais. Konstitucinis teismas taip pat nusprendė, kad Vyriausybės nutarimas pritarti tokiam sutarties projektui prieštarauja ir LR Konstitucijos 94 straipsnio 2 punktui,⁷³ konstituciniam teisinės valstybės principui.

2 lentelė. **Privatizacijos veiksniai**⁷⁴

VEIKSNYS	TIKSLAS	APIBENDRINIMAS
Pragmatinis	Gerinti valstybinio valdymo sistemą	Privatizacija didina visuomeninių paslaugų srities ekonominę efektyvumą
Ideologinis	Mažinti valstybinio valdymo mastą	Valstybinis valdymas tapo pernelyg valdingas, per daug kišasi į žmonių gyvenimą ir kelia pavojų demokratijai. Vyriausybės priimami sprendimai susiję su politika, todėl susilaukia mažesnio pasitikėjimo nei sprendimai, kuriuos siūlo laisvoji rinka.
Komercinis	Plėsti privatųjį sektorių	Vyriausybės išlaidos sudaro stambų ekonomikos sektorių, vis didesnė jų dalis turėtų tekti privačioms firmoms. Valstybinės įmonės ir kapitalas gali būti panaudoti privačiojo sektoriaus reikmėms.

⁷¹ Obrazcovas, V., Savas, E.S. *Bendra privatizacijos prielaidų charakteristika // Viešoji politika ir administravimas*. 2004, Nr. 9. P. 14.

⁷² Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymas // *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 107-2688.

⁷³ Lietuvos Respublikos Konstitucija // *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33-1014.

⁷⁴ Obrazcovas, V., Savas, E.S. *Bendra privatizacijos prielaidų charakteristika // Viešoji politika ir administravimas*. 2004, Nr. 9. P. 15.

Populistinis	Tobulinti visuomeninį aparatą	Visuomeninių paslaugų srityje žmonėms turi būti suteiktas pasirinkimas. Jiems turi būti suteikta galimybė apibrėžti ir sukonkretinti savo poreikius, įvertinti bendruomeniškumą, vis labiau pasitikėti šeima, bendruomene, bažnyčia, etninėmis arba savanoriškomis asociacijomis ir vis mažiau remtis biurokratinėmis struktūromis.
Ekonominis	Mažiau pasitikėti vyriausybe	Didėjantis pragyvenimo lygis leidžia žmonėms patiems rūpintis savo reikalais ir jie tampa daug jautresni privatizacijai.

Kiekviena iš viršuje minėtų viešojo ir privataus sektorių partnerystės formų LR yra reglamentuojama atskirais teisės aktais, užtikrinančiais viešojo intereso apsaugą.

Vienas iš pagrindinių viešos-privačios partnerystės idėjos tikslų yra įvesti konkurenciją viešajame gyvenime. Konkurencija turėtų būti suprantama, kaip natūralus įmonių veikiančių laisvoje rinkoje rezultatas. Viešų ir privačių subjektų investicijoms sudaromos vienodos galimybės. Laisvosios rinkos reikalavimai, ypač nediskriminacijos reikalavimas, sukuria tinkamas sąlygas viešojo ir privataus sektorių partnerystei. Gerai paruoštų sutarčių tarp šalių pagrindu, viešojo ir privataus sektorių partnerystės pasireiškiančios įvairiomis formomis skatina kokybiškesnį viešųjų paslaugų teikimą bei taip viešosios institucijos turi didesnę įtaką paslaugų teikimo procesui. Laisvos rinkos sistema, paremta konkurencija ir ūkinės veiklos laisve, suponuoja ir atitinkamus reikalavimus šią sistemą pripažįstančių šalių administracinei teisei.⁷⁵ Valstybė privalo užtikrinti viešųjų ir privačių interesų pusiausvyrą, kuri šiuo požiūriu *inter alia* reiškia:

- valstybė laisvos rinkos ir konkurencijos procesus teisinėmis priemonėmis gali ir privalo įtakoti tiek, kiek tai reikalinga patiems laisvos rinkos ir konkurencijos principams apsaugoti;
- valstybė teisinėmis priemonėmis privalo užtikrinti, kad kiekvienam teisės normų reikalavimus atitinkančiam subjektui būtų garantuojamos lygios galimybės veikti laisvos rinkos ir konkurencijos sąlygomis.⁷⁶

P. Leono teigimu, tikra teisės valstybė esanti tada, kada piliečiai turi teisių valstybės atžvilgiu, o valstybė turi jiems pareigų.⁷⁷

⁷⁵Šedbaras, S. *Bendrojo administracinio proceso teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje: problemos ir sprendimai*: daktaro dis.: soc.mokslai, teisė/ Mykolo Romerio universitetas. – Vilnius, 2005.

⁷⁶Ten pat.

⁷⁷ Leonas, P. *Teisės enciklopedija*. Vilnius: Pozicija, 1995. P. 88.

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

Magistro baigiamojo darbo įvadinėje dalyje iškėlėme hipotezę, kuri pasitvirtino. Iš tikrųjų, tam, kad naujosios viešosios vadybos tikslus būtų galima sėkmingai įgyvendinti viešajame sektoriuje, valstybė turi turėti veikiančią teisingą teisminę sistemą, kuri operatyviai reaguotų į įvairias naujoves ir būtų pasirengusi prie jų prisitaikyti, sudarydama sąlygas NVV principų taikymui praktikoje, kuri garantuotų žmogaus teises ir laisves bei sudarytų prielaidas lankstesniam, efektyvesniam ir veiksmingesniam viešųjų institucijų, įstaigų, viešų ir privačių organizacijų bendradarbiavimui pagal sutartis. Atsižvelgdami į šio tyrimo objektą, tikslus bei uždavinius, pateiksime pasiūlymus ir suformuluosime išvadas:

1. Šių dienų pasaulyje daugelyje valstybių, taip pat ir Lietuvoje, tradicinis biurokratinis viešojo administravimo aparatas vis dar tebenaudojamas, visgi ateityje tokioms valstybėms teks sparčiai adaptuotis prie naujos globalios aplinkos, kadangi stipri valstybė – tai pagal NVV keliamas idėjas ir principus tvarkoma valstybė, kurios valdymas persipina su šių dienų dinamiško verslo valdymo principais bei į kurios valdymą įtraukiamas ir pilietis.

2. Konkreti valstybė, siekdama tobulesnės viešojo administravimo sistemos ir pasirinkdama vieną ar kitą administravimo modelį, turi būtinai atsižvelgti į pasaulinę patirtį, kaip tos sistemos vystėsi ir kritiškai vertinti, kiek ji sau gali taikyti kitų valstybių patirtį, atsižvelgdama tiek į savo ekonominį, tiek ir į kultūrinį išsivystymą.

3. Viešąjį sektorių reglamentuojantys LR teisės aktai jau akcentuoja tam tikras naujosios valstybės tarnybos modeliui priskiriamas savybes, kaip pavyzdžiui: viešojo sektoriaus skaidrumą, didesnę atskaitomybę prieš piliečius ir kt. LR viešajame sektoriuje, ypatingai savivaldybėse, pamažu imta diegti kai kuriuos NVV principus: siekiama didinti skaidrumą, viešumą, piliečius įtraukti į svarbių patiems gyventojams sprendimų priėmimą ir pan.

4. Naujoves galima būtų sėkmingai įtraukti į standartines veiklos procedūras, jei yra pastebimas ir jaučiamas jų poreikis bei kryptingai atliekamas tam tikrų, pokyčių reikalaujančių sričių, kaip pavyzdžiui: sveikatos apsaugos, socialinės rūpybos, švietimo ir kt. modernizavimo reformos.

5. Naujosios viešosios vadybos principų taikymu, reorganizuojant socialinių paslaugų įstaigas, siekiama didesnio gamybinio ir ekonominio efektyvumo, užduočių pasiskirstymo ir kad privatūs ir nevyriausybiniai veikėjai perimtų kiek galima daugiau užduočių. Taip pat norima pasiekti naujo santykių tarp valstybinių veikėjų ir nevalstybinių veikėjų sureguliuavimo, t.y. per sutartis. Sutartyse, kurias sudarant pasirinkimą nulemia kokybiniai standartai ir ekonominės rinkos santykiai, turi būtų išdėstyti aiškūs, konkretūs reikalavimai, aiškiai nustatyta už tuos

reikalavimus mokama pinigų suma ir sankcijos už netinkamai vykdomas funkcijas, kadangi tai padėtų kontroliuoti procesą.

6. Pagal NVV, viešosios institucijos pasiektų geresnės teikiamų paslaugų kokybės, jei vadovautųsi privataus sektoriaus pavyzdžiu (konkuruotų dėl klientų).

7. Naujosios viešosios vadybos principus galima įgyvendinti ir per administracines sutartis. Susitarimas sudaromas tik, kuomet suderinama šalių valia, tuomet tokia administracinė sutartis tampa norminio pobūdžio ir yra privaloma. Visgi Lietuvos Respublikos įstatymuose nerastume administracinės sutarties apibrėžimo atskleidžiančio jos esmę, sudarymo tvarką, sąlygas (nenurodyti ir pagrindiniai tokios sutarties elementai), kaip, pavyzdžiui, Viešojo administravimo įstatymas apibrėžia administracinį aktą, tačiau, nepaisant to, administracinių sutarčių Lietuvoje esama nemažai. Taigi autorė siūlytų, įstatymiškai nustatyti, kokiais atvejais įstatymas nedraustų sudaryti tokios sutarties, t.y., kokiais atvejais ji galima, taip pat nustatant reikalavimus šios sutarties formai ir turiniui bei tokios sutarties nutraukimo taisykles.

8. Sutartimi suteikiama laisvė savarankiškai spręsti, kokiais būdais bus siekiama rezultato ir skatina to rezultato siekiančiąją sutarties šalį pasinaudoti visomis galimybėmis, jau patikrintomis praktikoje ar siūlomomis teorijoje, taip pat taikant ir vadybos mokslo žinias, kad sutartą galutinį rezultatą ji pasiektų efektyviausiomis, ekonomiškiausiomis ir veiksmingiausiomis priemonėmis. Bendradarbiavimas paremtas sutartimis – yra kelias į sėkmingą NVV principais pagrįstą efektyvų, veiksmingą, lankstesnį, visuomenės poreikius atitinkantį viešąjį administravimą.

9. Vis didėjantis valstybės teikiamų paslaugų reikalavimas iššaukė būtinybę optimaliai įgyvendinti piliečių poreikius, o tai pasiekti galima sujungus viešųjų ir privačių institucijų ir organizacijų veiklą, t.y. per viešą-privačią partnerystę.

10. NVV tikslai įgyvendinami per viešojo ir privataus sektorių partnerystę, o tam, kad tokia partnerystė vyktų sklanžiai, turi būti įgyvendintos tokios direktyvos: viešųjų institucijų užduočių paskirstymas konkrečioms organizacijoms ar institucijoms, administracinių procedūrų supaprastinimas, viešųjų institucijų veiklos efektyvumas ir veiksmingumas, orientavimasis į klientą, į rezultatus orientuotas biudžetas ir t.t.

11. Lėšas skirtas valstybės valdymui galima būtų sumažinti, susiaurinus kai kurias jos funkcijas ir jų vykdymą perdavus į privačių subjektų rankas. Gerai paruoštų sutarčių tarp šalių pagrindu, viešojo ir privataus sektorių partnerystė skatina kokybiškesnį viešųjų paslaugų teikimą bei taip viešosios institucijos turi didesnę įtaką paslaugų teikimo procesui. Atitinkamuose LR įstatymuose prielaidos, kai kuriose srityse viešąsias paslaugas teikti sudarant sutartis, yra sudarytos.

12. Šiuo metu Lietuvoje yra tik atskiri įstatymai, leidžiantys vykdyti tik kai kurias partnerystės formas, kaip, pavyzdžiui, koncesijų įstatymas. Taigi autorės siūlymu, atitinkama atskirų ministerijų specialistų grupė turėtų atlikti teisinės bazės analizę, kad būtų nuspręsta, kokius pakeitimus būtina atlikti, kad nebūtų ribojamas partnerystės įgyvendinimas, o taip pat įvertinti, ar nederėtų sukurti atskiro partnerystės įstatymo.

13. Siekiant suformuoti profesionalią ir veiksmingą valstybės tarnybą būtina modernizuoti žmogiškųjų išteklių valdymą, tačiau dėl aplinkos pasikeitimo taip pat būtina tobulinti ir teisinę bazę. Svarbu atsakingiau žiūrėti į valstybės tarnautojų gebėjimų, žinių veiksmingo taikymo nuolatos besikeičiančioje aplinkoje tobulinimo svarbą bei naujų motyvavimo priemonių kūrimą.

14. Viešojo sektoriaus institucijos turi vadovautis subsidiarumo principu, t.y. sprendimus būtina priimti tame lygmenyje, kuriame jie veiktų efektyviausiai. Viešojo sektoriaus institucijų veikla turi būti teisėta, jos turi vadovautis teisėtumo principo reikalavimais, tarnauti žmonėms.

15. Kad viešajame sektoriuje vyktų tinkamas vadybos procesas, reikalingi konkretūs tikslai, uždaviniai, turi būti tam tikra strategija, adekvačios teisinės priemonės, motyvuoti darbuotojai, turi būti sukurta tinkama erdvė pokyčiams vykti, t.y. į įvairias naujoves turi būti reaguojama, pritaikant prie jų teisinę sistemą tam, kad būtų sąlygos siekti tam tikrų tikslų.

16. Valdžia, kuri siekia, kad būtų modernizuotos tam tikros viešojo administravimo sritys, diegiant įvairias naujoves, teisės aktų pagrindu, nustatytais imperatyviais reikalavimais turi įpareigoti žemesniame lygmenyje esančius viešojo sektoriaus subjektus, kaip pavyzdžiui savivaldybes, vykdyti inovacijų diegimą.

17. Teisės aktai turi būti priimami, įvertinant konkrečios šalies ekonomines, socialines sąlygas, taip pat ir ideologines nuostatas. Teisės aktui turi būti sukurtas jo taikymo mechanizmas taip pat, atsižvelgiant į tai, koks yra teisinių santykių dalyvių požiūris į teisę, reguliuojančią socialinius santykius, kitaip sakant, įžvelgiant, kokius valstybinio valdymo metodus vienam ar kitam atvejui pasirinkti kaip efektyvesnius.

18. Demokratinė, teisės viršenybe paremta sistema reikalauja ir administracinės teisės kaitos. Administracinė teisė, siekdama intensyviau prisitaikyti ir keistis kartu su besivystančia visuomene, turėtų pasinaudoti ir kitų tiek socialinių, tiek nesocialinių mokslų galimybėmis. Didelio kontrolės aparato, reikalingo įvairių draudimų priežiūros vykdymui, kuris valstybei daug „kainuoja“, nereikėtų, jei daugelį draudimų pakeistume kitais regulatoriais, t.y. žmonių elgesį galima reguliuoti per ekonominius reguliatorius – pelną, atlyginimą, per įvairias socialines garantijas ir t.t. Atskirų individų elgesio kontrolę būtų lengviau aprėpti, jei kiekvienas subjektas

būtų suinteresuotas galutiniu produktu, tuomet jie atitinkamai reguliuotų vienas kitą ir per atitinkamas institucijas praneštų apie jiems nepriimtina elgesį.

19. Teisė yra vertinga tiek, kiek ji sugeba apginti vertybes. Apie teisės efektyvumą sprendžiama pagal tai, kaip ji atlieka savo misiją. Administracinė teisė turi laiku priimti iššūkius, tinkamai į juos atsiliepti, nevēluoti, kad kompleksiskai ir laiku būtų tenkinami viešieji interesai, tinkamai pritaikant teisę, užtikrinama asmens apsauga, ekonomikos vystymasis ir pan.

20. Bet kokie nauji ar pakitę viešojo sektoriaus valdymo metodai turi turėti savo teisinę išraišką. Įstatymai ir poįstatyminiai teisės aktai turi nustatyti už reformas atsakingas institucijas, įgaliojimus, priemones, kurių bus imtasi reformai įgyvendinti ir t.t. Atsiradęs poreikis tobulinti, modernizuoti viešojo administravimo sistemą, įdiegiant NVV idėjas, realizuojant jas praktikoje, iššaukė poreikį viešosios teisės reglamentuojamus turtinius santykius reguliuoti ir civilinės teisės normomis.

21. Siekiant reformuoti vyraujančią viešąjį administravimą, svarbu demokratizuoti viešojo sektoriaus veiklą, modernizuoti valstybės institucijų veiklą, įtraukti piliečius į valdymą taip pat, ne mažiau svarbu, kad viešajame sektoriuje dirbtų tik kompetetingi darbuotojai.

22. Lietuva, siekdama būti laikoma lygiateise tarptautinės bendrijos nare šių dienų pasaulyje, privalo sau nusistatyti tokius pagrindinius tikslus: kurti ir plėtoti modernią, dinamišką ir konkurencingą ekonomiką, pagrįstą šiuolaikinėmis mokslo žiniomis ir technologijomis; stiprinti teisinius, socialinius ir materialius visuomenės pagrindus, modernizuoti valstybinį valdymą ir kt.

23. Lietuva turi „nueiti“ dar ilgą norminės bazės tobulinimo „kelį“, kol ji taps efektyvi ir atitinkanti modernios visuomenės poreikius bei galinti tinkamai reguliuoti tų poreikių tenkinimo įgyvendinimą visose srityse. Pabrėšime, jog vien tai, kad įstatymuose bus prielaidos tam tikriems tikslams siekti, nereiškia, kad jie bus sėkmingai įgyvendinti. Lietuvai dar trūksta žinių, kaip įvairias naujoves įgyvendinti praktikoje. Svarbu, kad visuomenė taip pat vystytųsi, modernėtų: ji turi domėtis ir stengtis suprasti vykstančius pokyčius ir ieškoti būdų, kaip įvairias naujoves būtų galima įdiegti konkrečiose srityse, kaip jas taikyti praktikoje, jau esant parengtai ir pritaikytai norminei bazei.

24. LR norminė bazė nėra visapusiškai pritaikyta NVV tikslams įgyvendinti viešajame sektoriuje, tačiau, sprendžiant iš šiuo metu galiojančių LR teisės aktų, galime teigti, kad norminė bazė po truputį ruošiamą NVV principams taikyti viešajame sektoriuje, taigi, manome, kad ateity turėsime tvirtus teisinius pamatus NVV tikslų viešajame sektoriuje įgyvendinimui.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Norminiai aktai:

1. Lietuvos Respublikos aukštojo mokslo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 27-715; 2002, Nr. 3-75
2. Lietuvos Respublikos aukštojo mokslo įstatymo ir mokslo ir studijų įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 87-3395.
3. Lietuvos Respublikos aukštojo mokslo įstatymo 2, 3, 13, 15, 16, 17, 19, 22, 23, 24, 32, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 44, 47, 48, 49, 54,56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 67 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 47-2058.
4. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 74-2262.
5. Lietuvos Respublikos geležinkelių transporto kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir taikymo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 72-2489.
6. Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 70-3163.
7. Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
8. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 63-2243.
9. Lietuvos regioninės politikos iki 2013 metų strategija // Valstybės žinios. 2005, Nr. 66-2370.
10. Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 127-5748.
11. Lietuvos Respublikos Seimo 2002 m. lapkričio 12d. nutarimas Nr. IX-1187 „Dėl valstybės ilgalaikės raidos strategijos“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 113-5029.
12. Lietuvos Respublikos Seimo 2006 m. liepos 18d. nutarimas Nr. X-767 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 80-3143.
13. Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 112-3099.
14. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų sistemos tobulinimo koncepcija // Valstybės žinios. 2003, Nr. 59-2679.
15. Lietuvos Respublikos transporto veiklos pagrindų įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 29-1034.

16. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios. 1994, Nr. 55 – 1049.
17. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2008, Nr. 113-4290.
18. Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministro ir žemės ūkio ministro 2000 m. rugsėjo 21 d. įsakymas „Dėl tipinės Nacionalinės mokėjimo agentūros prie Žemės ūkio ministerijos ir apskrities viršininko bendradarbiavimo sutarties ir apskrities viršininko administracijos kaimo plėtros programų skyriaus tipinių nuostatų patvirtinimo“ // Valstybės Žinios. 2000, Nr. 95-2988.
19. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymas // Valstybės žinios. 1997, Nr. 107-2688.
20. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 54-1492.
21. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 112-4070.
22. Lietuvos Respublikos valstybės turto perdavimo savivaldybių nuosavybėn įstatymas // Valstybės žinios. 1998, Nr. 6-113.
23. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 77-2975.
24. Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2006, Nr. 4-102.
25. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. rugsėjo 11d. nutarimas Nr. 1160 „Dėl nacionalinės darnaus vystymosi strategijos patvirtinimo ir įgyvendinimo“ // Valstybės žinios. 2003, Nr. 89-4029.
26. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28d. nutarimas Nr. 488 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 69-2399.
27. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004–2008 metų programa // Valstybės žinios. 2004, Nr. 181-6703.
28. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. lapkričio 6d. nutarimas Nr. 1097 „Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo 2007–2010 metų priemonių plano patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 120-4568.
29. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. spalio 17d. nutarimas Nr. 1020 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006–2008 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2006, Nr. 112-4273.

30. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008–2012 metų programa: prieiga per internetą: http://www.liberalusajudis.lt/index.php/naujienos/kitos/jusu_demesiui__vyriausybes_programa/57281;query;vyriausybes_programa; prisijungimo laikas: 2008-11-27.
31. Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija // Valstybės žinios. 2003, Nr. 61-2804.
32. Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos pirmojo etapo įgyvendinimo priemonės // Valstybės žinios. 2003, Nr. 107-4793.

Specialioji literatūra:

33. Bagdonas, E., Bagdonienė, L. Administravimo principai. Kaunas: Technologija, 2000.
34. Domarkas, V. Naujieji viešojo administravimo raidos akcentai // Viešoji politika ir administravimas. 2004, Nr. 7.
35. Drucker, P.F. Valdymo iššūkiai XXI amžiuje. Vilnius, 2004.
36. Gudelis, D., Rozenbergaitė V. Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės galimybės // Viešoji politika ir administravimas. 2004, Nr. 8.
37. Guogis, A., Gudelis D. Naujosios viešosios vadybos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai // Viešoji politika ir administravimas. 2003, Nr. 4.
38. Guogis, A., Gudelis, D. Pilietinė visuomenė ir socialinė politika: Naujosios viešosios vadybos galimybės // Filosofija, Sociologija. 2003, Nr.4.
39. Kiršienė, J., Pakalniškis, V., Ruškytė, R. ir kt. Civilinė teisė. Bendroji dalis. Vilnius, 2004. T. 1.
40. Lane, J. E. Viešasis sektorius. Vilnius: Margi raštai, 2001.
41. Leonas, P. Teisės enciklopedija. Vilnius: Pozicija, 1995.
42. Lietuvos mokslo ir technologijų baltoji knyga. Parengė mokslo ir studijų departamentas prie švietimo ir mokslo ministerijos. Vilnius: Justitia, 2001.
43. Melnikas, B. Transformacijos. Vilnius: Vaga, 2002.
44. Melnikas, B. Viešasis administravimas. Teorijos problemos. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 1999.
45. Mikelėnas, V. Sutarčių teisė. Bendrieji sutarčių teisės klausimai: lyginamoji studija. Vilnius: Justitia, 1996.
46. Obrazcovas, V., Savas, E.S. Bendra privatizacijos prielaidų charakteristika // Viešoji politika ir administravimas. 2004, Nr. 9.

47. Obrazcovas, V. Valdymo ir administravimo metodai. Teorija ir praktika. Vilnius: Eugrimas, 2006.
48. Pollitt, Ch., Bouckaert, G. Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė. Algarvė, 2003.
49. Puškorius, S. Valdymo ir viešojo administravimo aktualijos Lietuvoje. Teisinės valstybės link // Jurisprudencija. 2000. T. 15 (7).
50. Puškorius, S. Viešasis administravimas kuriant informacinę (pilietinę) visuomenę (vadybinis aspektas). Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2000.
51. Raipa, A., Smalskys, V. Šiuolaikinio viešojo administravimo raidos tendencijos // Viešojo administravimo efektyvumas. Kaunas, 2001.
52. Raipa, A. Socialiniai pokyčiai ir modernus viešasis administravimas // Filosofija, Sociologija. 2001, Nr. 2.
53. Raipa, A. Viešojo administravimo efektyvumo turinys // Viešojo administravimo efektyvumas. Kaunas, 2001.
54. Rosen, E.D. Viešojo sektoriaus produktyvumo didinimas. Sąvokos ir praktika. Vilnius: Knygiai, 2007.
55. Stačiokas, R. Metmenys savivaldos pagrindų įstatymo komentarui. Kaunas: VU KHF, 1991.
56. Šedbaras, S. Bendrojo administracinio proceso teisinis reglamentavimas Lietuvos Respublikoje: problemos ir sprendimai: daktaro dis.: soc.mokslai, teisė/ Mykolo Romerio universitetas. – Vilnius, 2005.
57. Urmonas, A. Administracinė teisė socialinių pokyčių erdvėje // Jurisprudencija. 2006, Nr. 5(83). P. 46.
58. Vaitkevičiūtė, V. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius, 1999.
59. Vanagas, R. Naujosios viešosios vadybos diegimas Lietuvos Respublikos vietos savivaldos sistemoje: daktaro dis.: soc.mokslai, vadyba ir administravimas/ Mykolo Romerio universitetas. – Kaunas, 2008.
60. Vanagas, R. Naujosios viešosios vadybos taikymo galimybės šalies vietos savivaldos sistemoje esant dabartinei teisinei bazei // Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos. 2006, Nr. 2 (7). P.160–169.
61. VanGundy, A.B. Naujovių link. Vilnius: Verslo Žinios, 2008.
62. Viešasis administravimas ir privatūs asmenys/mokslinis redaktorius V.Valančius. Vilnius. Justitia, 2004.
63. Adult education on quality management and other cross-sectional aspects of public administration. University of Potsdam, 2003.

64. Ammons, D.N. Administrative analysis for Local Government. Practical application of selected techniques. The University of Georgia, 1991.
65. Baldwin, R., Cave, M. Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice. Oxford University Press, 1999.
66. Gortner, H.F., Nichols, K.L., Ball, C. Organization theory: a public and nonprofit perspective. Third edition. Thompson/West, 2007.
67. Hood, Ch. A Public Management for all seasons? Public Administration. 1991, Vol. 69, 3, P. 419-422.
68. Mckevitt, D. Managing core public services. Oxford: Blackwell Publishers, 1998.

SANTRAUKA

Pagrindinės sąvokos: naujoji viešoji vadyba, naujosios viešosios vadybos reformos, naujosios viešosios vadybos tikslai.

Magistro baigiamajame darbe sistemiškai nagrinėjami bei analizuojami viešojo administravimo ir naujosios viešosios vadybos, kaip tinkamesnio ir efektyvesnio viešojo sektoriaus veiklos orientyro, ypatumai. Taip pat atskleidžiamos naujosios viešosios vadybos ištakos bei atsiradimo priežastys, išskiriami tradicinio viešojo administravimo ir naujosios viešosios vadybos skirtumai, atskleidžiami naujosios viešosios vadybos idėjų realizavimo Lietuvos Respublikos viešajame sektoriuje probleminiai aspektai. Peržvelgiant konkrečius teisės aktus, įvertinama, ar šių dienų Lietuvos Respublikos norminė bazė yra pritaikyta, ar sukuria prielaidas naujosios viešosios vadybos įdiegimui viešajame sektoriuje bei aptariamos galimybės, kai kuriuos naujosios viešosios vadybos principus viešajame sektoriuje įgyvendinti per sutartis. Šiame darbe taip pat dėmesys skiriamas viešos-privachios partnerystės, kaip naujosios viešosios vadybos tikslų įgyvendinimo būdo, aptarimui, įvertinant, kuo toks viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas yra naudingas.

Magistro baigiamajame darbe keliami hipotezė, jog naujosios viešosios vadybos tikslų sėkmingam įgyvendinimui viešajame sektoriuje būtina sąlyga – veikianti teisinga teisminė sistema, operatyviai reaguojanti į įvairias naujoves ir pasirengusi prie jų prisitaikyti, sudarydama sąlygas naujosios viešosios vadybos principų taikymui praktikoje, garantuojanti žmogaus teises ir laisves bei sudaranti prielaidas lankstesniam, efektyvesniam ir veiksmingesniam viešųjų institucijų, įstaigų, viešų ir privačių organizacijų bendradarbiavimui pagal sutartis.

Darbe sistemiškai supažindinama su naujosios viešosios vadybos modeliu, kaip alternatyva tradiciniam viešojo administravimo modeliui, jo pagrindiniais bruožais, atskleidžiant, kuo jis skiriasi ir kuo yra pranašesnis, lyginant su tradiciniu viešojo administravimo modeliu, taip pat aptariami galimi naujosios viešosios vadybos tikslų įgyvendinimo viešajame sektoriuje būdai ir įvertinamas Lietuvos Respublikos norminės bazės tiems būdams pritaikymas. Magistro baigiamajame darbe atkreipiamas dėmesys ir į kai kuriuos naujosios viešosios vadybos atžvilgiu taikomos kritikos aspektus. Galiausiai, aptariamas bendradarbiavimas, sudarant sutartis tarp viešojo ir privataus sektorių subjektų, kaip veiksmingesnis, efektyvesnis, geresnės kokybės paslaugų gyventojams teikimo, laisvės savarankiškai spręsti, kaip siekti sutarto rezultato, būdas. Remiantis išanalizuotais duomenimis ir rastais trūkumais pateikiamos išvados ir pasiūlymai.

THE IMPLEMENTATION OF THE IDEAS OF NEW PUBLIC MANAGEMENT BY MEANS OF CIVIL AND ADMINISTRATIVE LAW

SUMMARY

Keywords: new public management, new public management reforms, new public management ideas.

This Master's thesis analyses the peculiarities of traditional public administration and new public management, which is considered to be a more appropriate and effective guide for the public sector to follow in its practice. This thesis also indicates the beginnings of new public management, defines the main differences between traditional public administration and new public management, discloses the problematic aspects of implementation of the ideas of new public management in the public sector of Lithuania. By analysing certain rules of law, the inference, whether the present Lithuania's legal system is adjusted for implementation of the principles of new public management is drawn, what is more, this paper also discusses the possibilities for the public sector to put certain ideas of new public management in practice by applying agreements. The discussion about public-private partnership, as the means of putting the ideas of new public management in practice, also takes place in this Master's thesis, in order to decide in what way it might be useful.

The hypothesis that is raised in this paper is that, in order to succeed in the process of implementation of the ideas of new public management in the public sector, the following operating factors have to be created: functional legal system, which is ready to accept different innovations and react to them expeditiously in this way making it easier to implement the principles of the new type of public administration in practice, the system ensuring the human rights and liberties, as well as creating suggestions for a more flexible, effective and efficient contractual collaboration between public institutions, agencies, public and private organisations.

This paper introduces to the model of new public management, suggesting it as the alternative for the traditional public administration pointing out the advantages the new model possesses comparing it to the old one. The possible instruments for the implementation of the ideas of new public management in the public sector of Lithuania are also discussed, furthermore, the evaluation, whether the Lithuanian laws are adjusted for the use of these instruments, is made. Some aspects of criticism pointed at the model of new public management are also mentioned in this paper. Eventually, this thesis refers to the public-private partnership as the means of effective, efficient and better quality service supply. According to the analysed material, certain findings and recommendations are made.