TARPINSTITUCINIO BENDRADARBIAVIMO STIPRINIMO MODELIS IR PROBLEMŲ SPRENDIMAS VIEŠAJAME SEKTORIUJE

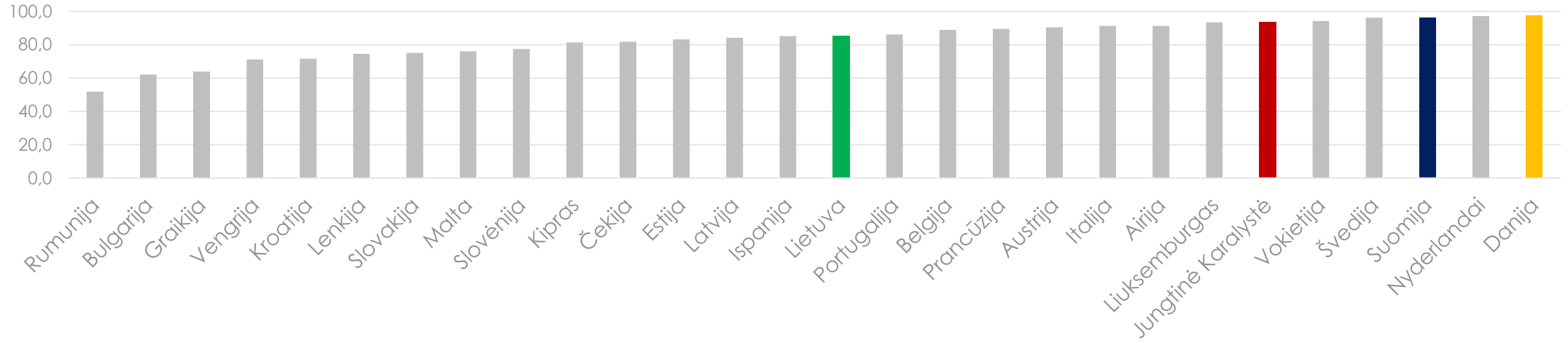
I gairė:
Gerųjų užsienio šalių tarpinstitucinio bendradarbiavimo praktikų analizė

Ieva Jurkonienė
Raminta Karčiauskienė

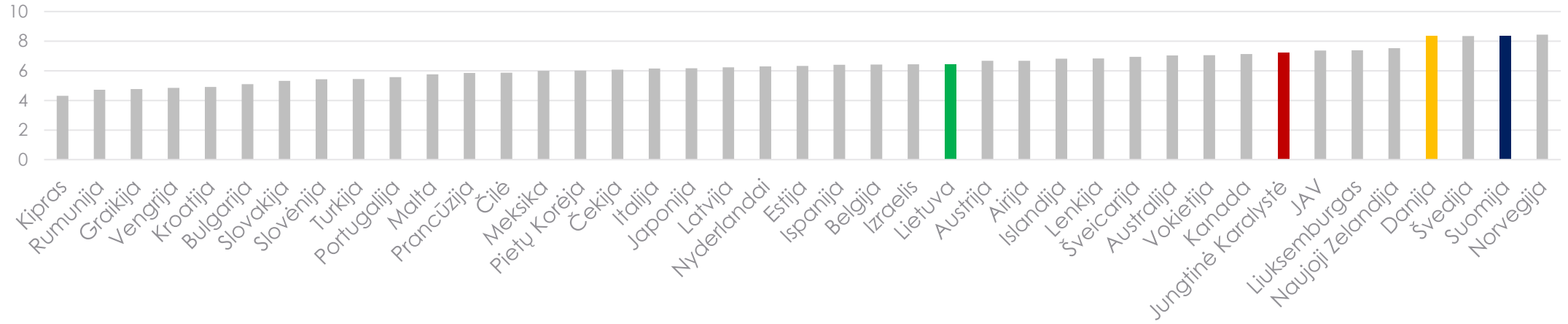
2016 spalio 21d.

Kurk Lietuvai

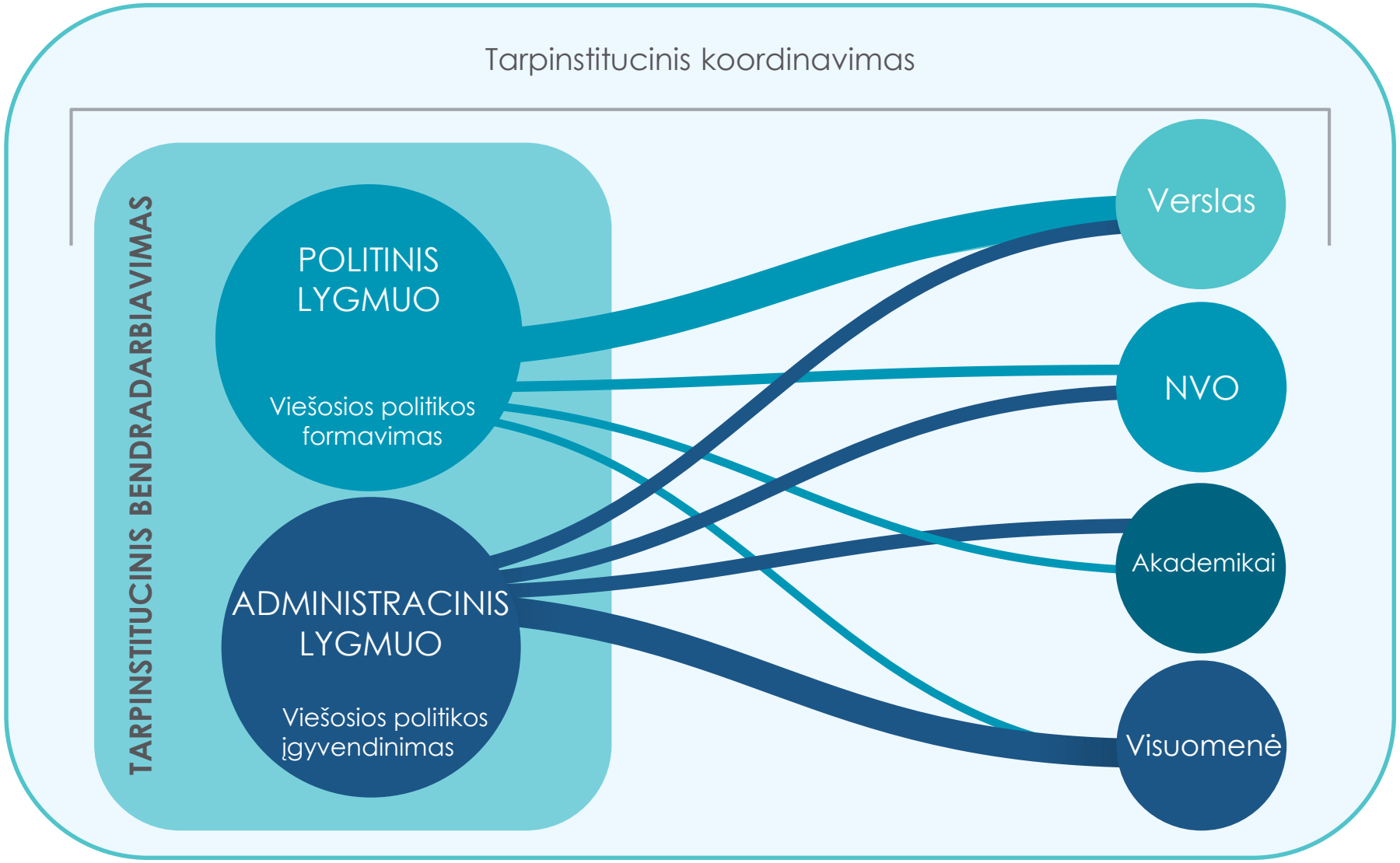
Pasaulio banko Valdžios efektyvumo indeksas (ES šalys), 2015 m.



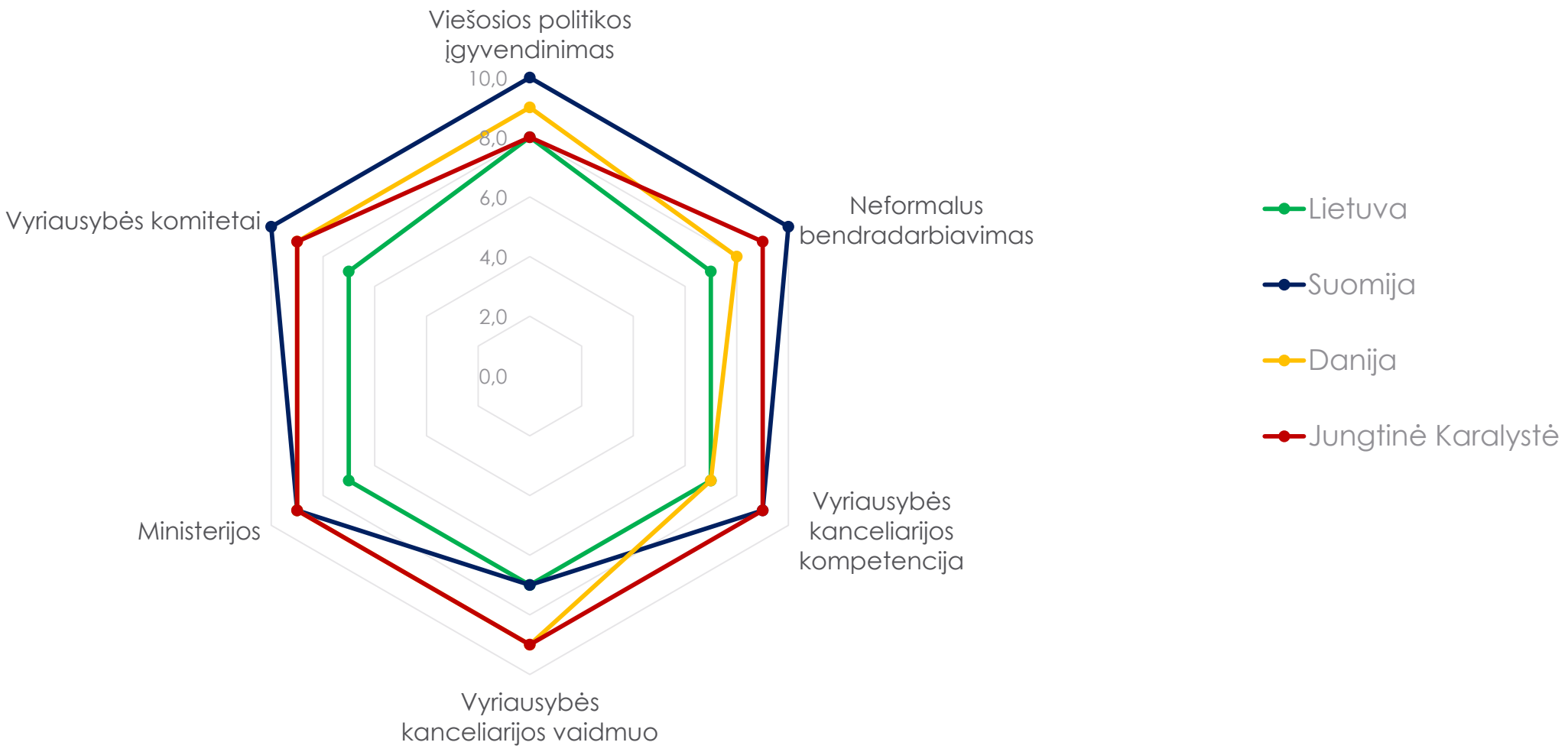
Darnios valdysenos indeksas (valdysena, ES ir EBPO šalys), 2016 m.



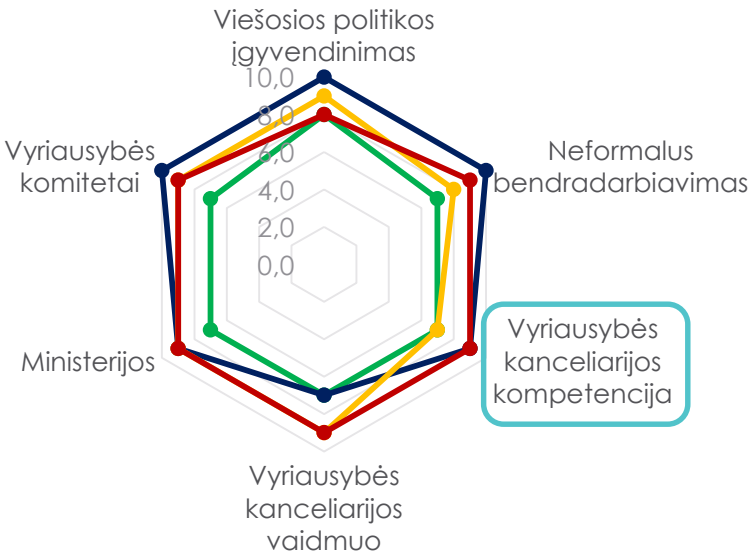
Tarpinstitucinio bendradarbiavimo apibrėžimas



Tarpinstitucinis bendradarbiavimas



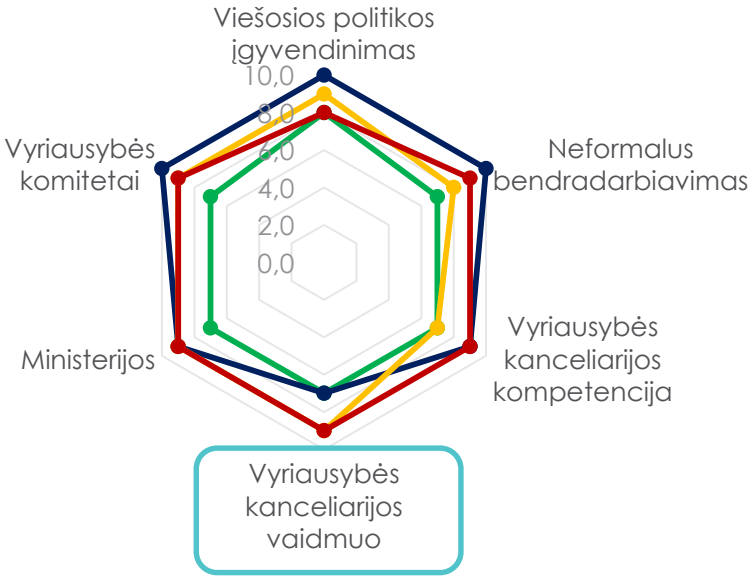
Šaltinis: Darnios valdysenos indeksas, 2016.



- Vyriausybės kanceliarija atlieka pagrindinį koordinatoriaus vaidmenį.
- Dirba daugiau nei 2000 darbuotojų ir jų pagrindinė užduotis – *„padėti Vyriausybei dirbti geriau“*.
- Įgyvendinimo padalinio (angl. *Implementation unit*) darbuotojai (aukštos kvalifikacijos, turintys patirties ir ryšių ministerijose) prižiūri Vyriausybės viešosios politikos įgyvendinimą ir bendradarbiauja su ministrais bei kitais tarnautojais.

- Danijos Vyriausybės kanceliariją sudaro 74 darbuotojai, skirstomi į 3 grupes (akademikai, techniniai darbuotojai, bei administracinis personalas). Akademikų grupė – didžiausia.
- Kanceliariją sudaro dvi grupės, iš kurių viena rūpinasi užsienio politika, kita – vidaus politikos ir ekonomikos klausimais. Taipogi yra teisės ir administracijos skyriai.
- Siekiant Ministrui Pirmininkui suteikti papildomų kompetencijų tarnautojai yra „skolinami“ iš kitų ministerijų.

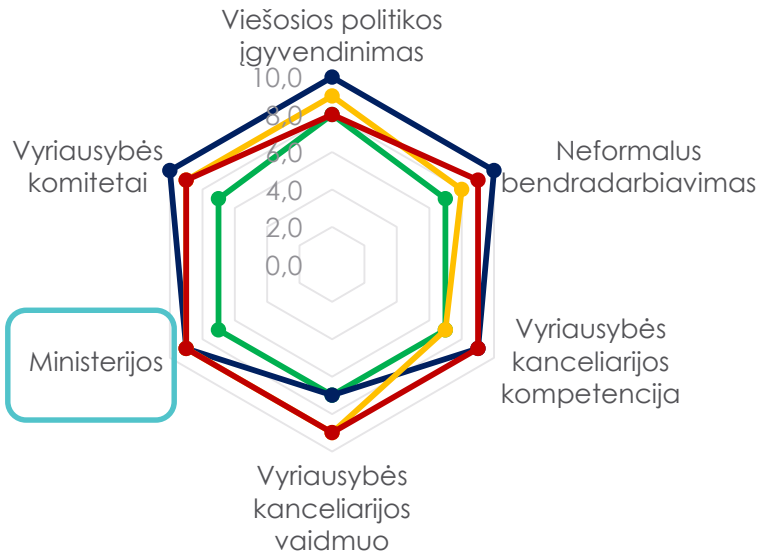
- Pagrindinės Vyriausybės kanceliarijos funkcijos – padėti Ministrui Pirmininkui, koordinuoti ES politiką, skatinti bendradarbiavimą.
- Dirba apie 550 darbuotojų, yra 4 pagrindiniai departamentai (ES reikalų, Vyriausybės administracija, Vyriausybės priežiūros ir Vyriausybės komunikacijos).



- Vyriausybės kanceliarijos – „smegenų centras“, papildomai atsakinga už inovacijas ir atvirą visuomenę.

- Didžioji dalis Vyriausybių – koalicinės, todėl valdymui būdingos nuolatinės derybos ir konsensuso paieškos.
- Stipriai decentralizuotas valdymas.
- Visos problemos sprendžiamos instituciniu lygmeniu.

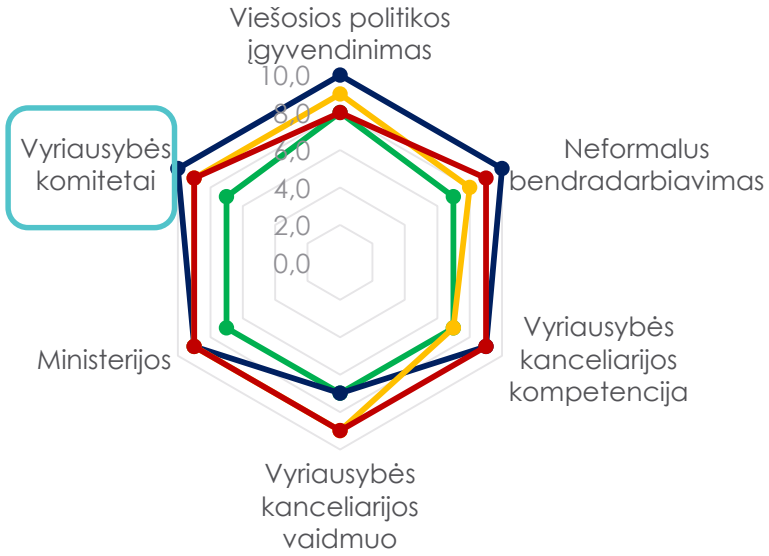
- Kanceliarija atsakinga už Vyriausybės programų įgyvendinimo priežiūrą.
- Vyriausybės kanceliarija yra įpareigota koordinuoti komunikaciją tarp Vyriausybės ir ministerijų, planuoti į ateitį orientuotas viešojo valdymo priemones, skatinti bendradarbiavimą tarp Vyriausybės ir įvairių viešojo administravimo šakų.



- Visos ministerijos ruošia departamentų planus (angl. *single departmental plans*), kurių tikslas susieti sąnaudas ir rezultatus, identifikuoti bendradarbiavimo taškus reikiamų rezultatų pasiekimui.
- Itin stiprus centrinis politikos pasiūlymų stebėjimas.

- Stipri „Ministrų valdžios“ (*dan. ministerstyre*) tradicija - ministrai kuruoja konkrečias sferas ir yra asmeniškai atsakingi už viską, kas vyksta jų ministerijose.
- Siekiant nuoseklios Vyriausybės politikos vyksta tarpinstitucinis bendradarbiavimas.
- Ministerijos grupuojamos pagal pagrindinių užduočių pobūdį (koordinuojančios ministerijos, reguliuojančios ministerijos, specifinės reguliuojančios ministerijos ir paslaugų teikimo ministerijos).

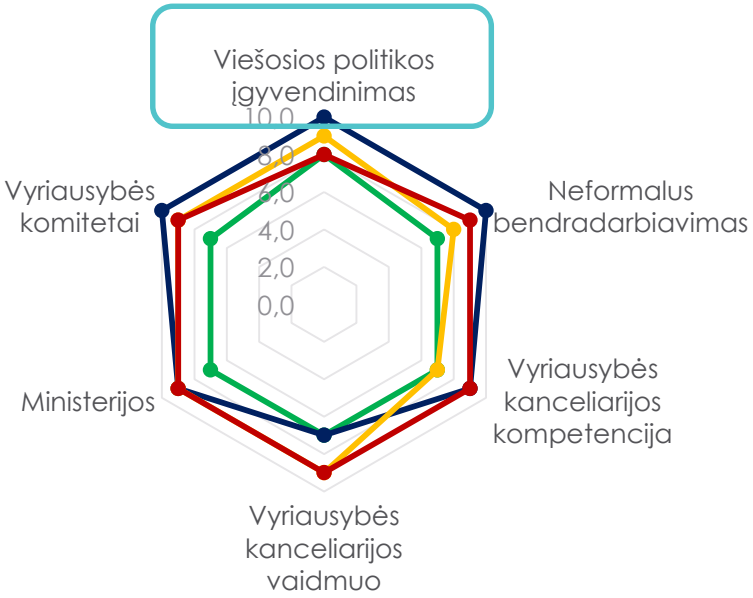
- Kiekviena ministerija savo valdymo srityje yra atsakinga už tinkamą administracijos funkcionavimą bei problemų iškėlimą Vyriausybės lygmeniu.
- Nesena koalicinių Vyriausybių tradicija sušvelnina ministerinį bei sektorinį susiskirstymą.



- Labai didelė posėdžių ir komitetų svarba.
- Didžiajai daliai komitetų vadovauja Ministras Pirmininkas arba Vyriausybės kancleris (angl. *Cabinet Office Minister*).
- Visi sprendimai priimti Vyriausybės komitetuose yra nekvescionuojami, nebent komiteto pirmininkas arba Ministras Pirmininkas iškelia klausimą.

- Viešosios politikos rengimas vyksta Vyriausybės komitetuose:
  - Koordinavimo komitetas (vadovauja Ministras Pirmininkas)
  - Ekonomikos komitetas (vadovauja finansų ministras)
  - Skyrimų (angl. *appointments*) komitetas (vadovauja Ministras Pirmininkas)
  - Vyriausybės ES įgyvendinimo komitetas (angl. *Government's EU implementation committee*).

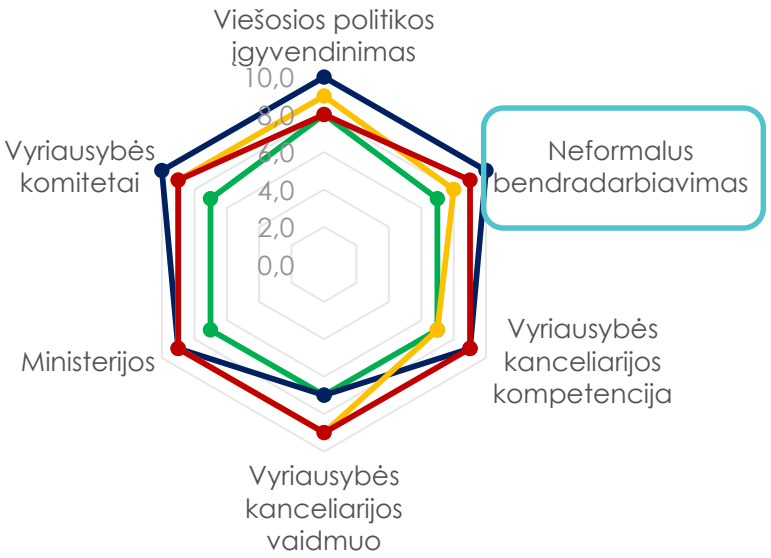
- Vyriausybės komitetai sprendžia didžiąją dalį visų klausimų, pasitelkiamos ir ministerijų darbo grupės.
- Yra 4 pagrindiniai komitetai, kuriems vadovauja Ministras Pirmininkas:
  - Užsienio ir saugumo reikalų komitetas
  - ES reikalų komitetas
  - Finansų komitetas
  - Ekonominės viešosios politikos komitetas
- Veikia Koordinavimo grupė, atsakinga už tarpinstitucinį bendradarbiavimą. Jai vadovauja Vyriausybės kancleris, dalyvauja tarpinstitucinio programų vadovai, Finansų ministerijos atstovai ir Ministras Pirmininkas.



- Tarpinstitucinį koordinavimą aukšto rango tarnautojų tarpe užtikrina Vyriausybės kanceliarija.
- Siekiama, jog vyktų tarpinstitucinis politikos pasiūlymų svarstymas.
- Pagrindiniai iššūkiai yra pajėgumai ir galimybės po 2012 m. pareigūnų tarnybos reformos (angl. *the Civil Service Reform Plan*).

- Koordinavimas Vyriausybėje kolegialus, tarpinstitucinis bendradarbiavimas vyksta pasitelkiant derybas tarp suinteresuotųjų ministerijų, dažnai per tarpinstitucinius komitetus ir darbo grupes.
- Būdingas aiškus departamentinis principas ir koalicinė politika.

- Dalyvavimo koordinavime ir bendradarbiavimo yra tikimasi iš valstybės tarnautojų visose ministerijose, kai kuriais atvejais gali būti įsakoma bendradarbiauti.
- Nerašytos elgesio taisyklės siekia harmoningo ir sklandaus veikimo.
- Kompleksinių problemų identifikavimas vyksta ministerijų lygmenyje.



- Neformalus bendradarbiavimas buvo populiarus valdant T. Blair (1997-2007). Atėjus koalicijos Vyriausybei kilo poreikis reglamentuoti procesus. Ieškoma pusiausvyros tarp formalaus ir neformalaus bendradarbiavimo.

- Danijos administracinė sistema paremta formalių taisyklių ir neformalių tradicijų mišiniu.
- Neformalus bendradarbiavimas itin svarbus, skiriasi priklausomai nuo politikos lygmens.
- Neformalių mechanizmų dėka formalūs susitikimai tampa efektyvesniais, tačiau svarbūs sprendimai tvirtinami oficialioje aplinkoje.
- Konfliktų sprendimas pradedamas (ir dažniausiai užbaigiamas) administraciniame lygmenyje, dažniausiai pasitelkiant neformalų bendradarbiavimą, kaip pirmiausią sprendimo būdą.

- Tarpinstitucinis bendradarbiavimas svarbus, tačiau yra nedaug institucinių tam skirtų mechanizmų.
- Gana dažnai pasitelkiamas neformalus bendradarbiavimas.
- Siekiant efektyvaus bendradarbiavimo sėkmingai pritaikytos Patarėjų Tarybos.

Esminės įžvalgos - Danija

Institucinė sąranga

- Egzistuoja koordinavimui palanki institucinė sąranga, Ministerijos horizontalios, skirstomos į keturias grupes (koordinuojančios, reguliuojančios, specifinės reguliuojančios ir paslaugų teikimo ministerijos). Koordinuojančios ministerijos turi suvokimą bei įgaliojimus efektyviam bendradarbiavimui.
- Ministerijų skaidymas į grupes pagal jų pagrindinių užduočių pobūdį rodo, jog kai kurios institucijos (Vyriausybės kanceliarija, Finansų ir Teisingumo ministerijos) turi labiau nei kitos įsitraukti į bendradarbiavimą.

Ryšiai

- Politiniu lygmeniu veikia fokusuotos diskusijų platformos – Vyriausybės komitetai, kurie atlieka centrinį vaidmenį Danijos koalicinėje politikoje.
- Formalus ir neformalus bendradarbiavimas vyksta darbo grupėse, komitetuose, formalių ir neformalių ryšių pagrindu.

Požiūris

- Didelis dėmesys skiriamas tarpinstituciniam bendradarbiavimui.
- Projektinis požiūris susijęs su užtikrintu dalijimusi duomenimis, aukšto lygio tarpusavio sąveika (angl. *interoperability*), bei naudos realizavimu.
- Būdingas konsensuso paieškomis paremtas požiūris.

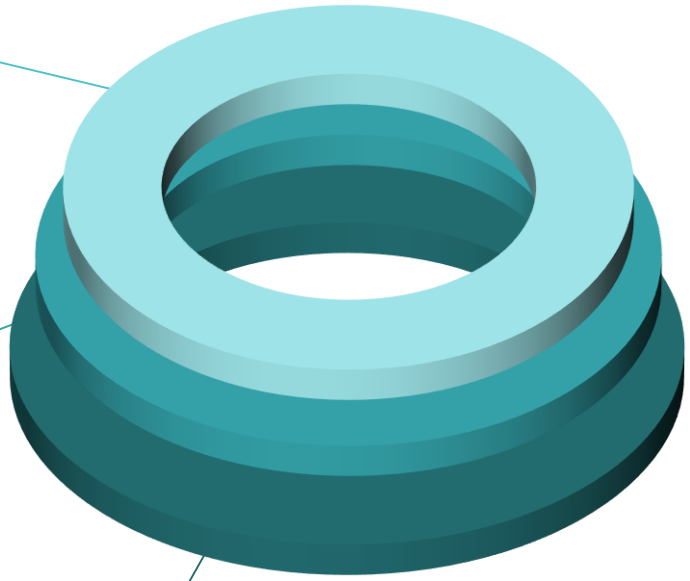
Sėkmės faktoriai

- Aukšta valdymo branda.
- Aukšto lygio tarpinstitucinis bendradarbiavimas.
- Konsensusu, aktyviu dalyvavimu ir bendradarbiavimu paremtas požiūris.
- Pagrindinių vidinių bei išorinių suinteresuotųjų įtraukimas, reagavimas į jų konstruktyvią kritiką.

Bendradarbiavimo lygmenys Danijoje

Politinis

Bendradarbiavimas vyksta reguliariai Vyriausybės komitetuose, kurių formavimas neapibrėžtas taisyklėmis, tačiau atliekamos formalios funkcijos bei struktūrinio koordinatoriaus vaidmuo.
Šis lygmuo įtraukiamas galutiniam konfliktų sprendimui.



Administracinis-politinis

Bendradarbiavimas vyksta dviejuose nuolatinių valstybės sekretorių pasitarimuose, kurių vienas reguliariai susitinka neformaliuose *„pietų klubuose“*, kitas – atlieka *„butelio kaklelio“* funkciją, vertinant Vyriausybei teikiamus klausimus.

Administracinis

Būdingas *„iš apačios į viršų“* bendradarbiavimas, pasitelkiant neformalius ryšius, tinklaveiką.
Konfliktų sprendimas pradedamas ir dažniausiai užbaigiamas šiame lygmenyje

Esminės įžvalgos – Jungtinė Karalystė

Tikslai

- Aiškūs, bendri ir pasiekiami tikslai.
- Bendri prioritetai.
- Našumo valdymas (angl. *performance management*).
- Matuojami rezultatai.
- Orientacija į prevenciją.
- Aiškūs kokybės standartai.

Įgūdžiai ir mokymasis

- Esminė darbo kultūros kaita, orientaciją į bendrus tikslus.
- Lyderystė ir darbuotojų įsipareigojimas.
- Suprantamas organizacinis ir platesnis kontekstas.
- Jungtinės darbo grupės.
- Nuolatinis analitinis (angl. *reflective*) mokymasis apie save, rezultatus ir partnerius.
- Nauji įgūdžiai ir įrankiai padedantys dirbti nehierarchinėje aplinkoje.

Ryšiai

- Pasitikėjimas ir dalinimasis informacija.
- Visi partneriai yra lygiaverčiai, įvairių šalių įtraukimas.
- Centrinė valdžia padeda, bet ne vadovauja.
- Visų lygių valdžios įsitraukimas.
- Partnerystės pridėtinės vertės demonstravimas, užtikrinimas, kad visos šalys turėtų naudos.

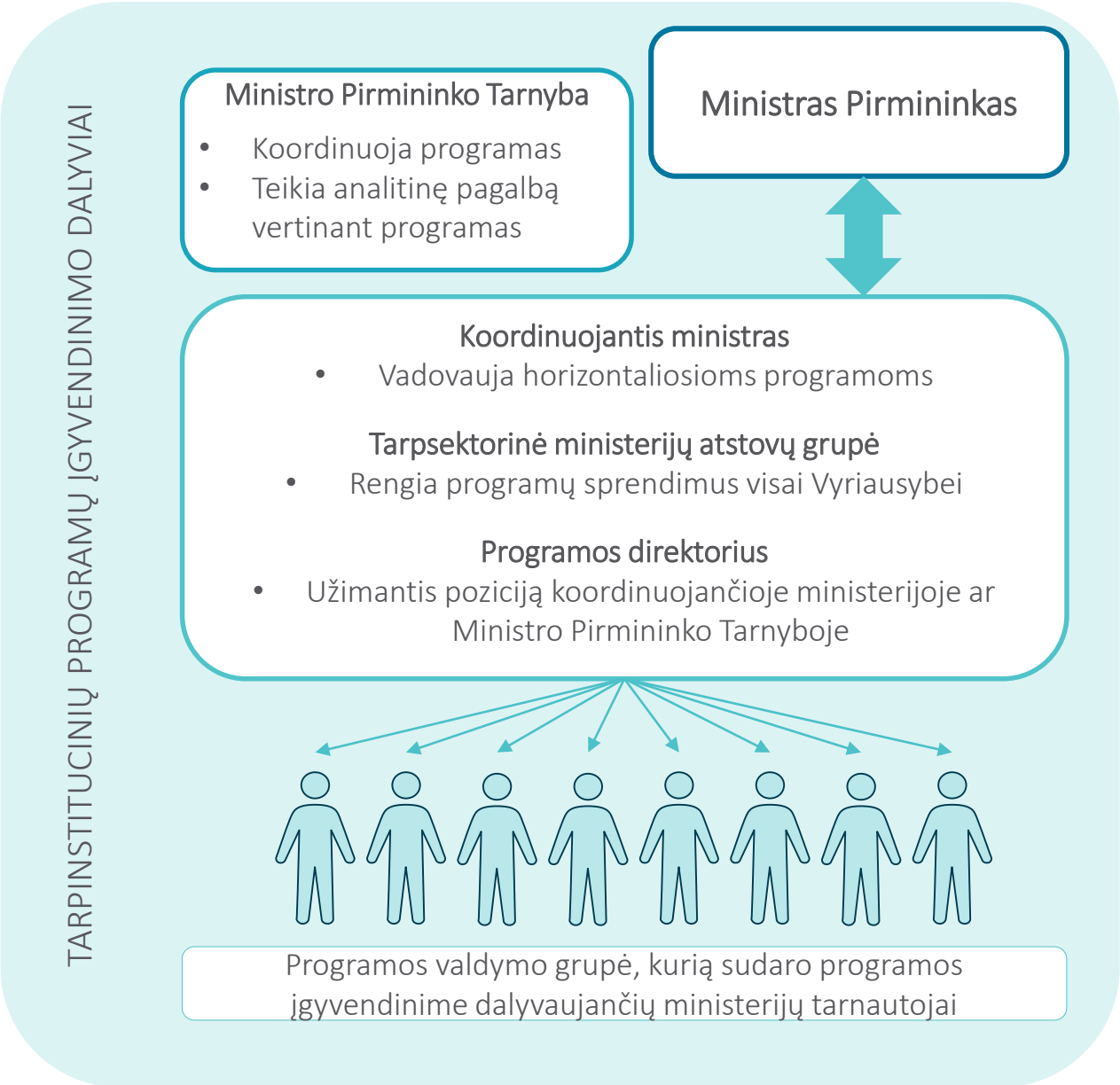
Atskaitomybė

- Jungtinis vertinimas ir atskaitomybė.
- Visų dalyvaujančių šalių bendras auditas.
- Auditorių palaikymas.
- Teisinis apibrėžtumas.
- Partnerystės tarybos.

Laikas ir pinigai

- Partnerysčių mezgimas ir įdirbis reikalauja laiko.
- Bendri/atskiri biudžetai.
- Darbuotojų tęstinumas.
- Paskatos už bendradarbiavimą.

Esminės įžvalgos - Suomija



- Vyriausybės formuojami strateginiai tikslai yra horizontalaus pobūdžio.
- Tarpinstituciniai klausimai derinami administraciniame lygmenyje.
- Daug įvairių institucionalizuotų bendradarbiavimo mechanizmų:
  - Tarpinstitucinės darbo grupės
  - Programos valdymo grupės
  - Patariamosios tarybos
  - Dvišaliai nuolatinių sekretorių susitikimai
  - Neoficialūs ministrų kabineto posėdžiai
  - Tarpministerinis tinklas prognozavimo klausimais (angl. *Government Foresight Network*)
- Suomijoje glaudų tarpinstitucinį bendradarbiavimą lemia istoriškai susiformavusi praktika ieškoti konsensuso ir priimti kolektyvinio pobūdžio sprendimus.

Informacijos šaltiniai

•Meyerhoff Nielsen, M. (2016), *Governance and Online Service Delivery: The Danish Case*.
•Igari, N., (2014), *How to successfully promote ICT usage: A comparative analysis of Denmark and Japan*. Telematics and Informatics, 31 (1), p.115-125
•Meyerhoff Nielsen, M., Igari, N. (2012), *Speaking Danish in Japan*, CeDEM 12 Conference for E-Democracy and Open Government 3-4 May 2012, Danube-University Krems, Austra, p.137.
•European Commission (2015*), eGovernment in Denmark*.
•Hustedt, T., Tiessen,J. (2006), *Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden – An Institutional Policy Perspective* (No.2). Universitätsverlag Potsdam. (p.15)
•Nielsen, M.M., Yasouka, M., (2014), *An Analysis of The Danish Approach to eGovernment Benefit Realisation*, Internet Technologies and Society Conference proceedings, p.47-58.
• Knudsen, T. (2000), *How Informal Can You Be?The Case of Denmark*. In: Peters, B. Guy/Rhodes, R.A.W./Wright, V. (Hrsg.): Administering the summit: administration of the core executive in developed countries. Basingstoke: Macmillan, 153-175
•Prime Minsiter‘s office Finland,(2007) *Programme Management within the Finnish Government*, Prime Minister‘s Office Publications.
•OECD (2015), *Finland: Forstering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders*, Summary of key findings, *OECD Public Governance Reviews*.
•VšĮ Viešosios politikos ir vadybos institutas, *Tarpinstitucinio bendradarbiavimo analizės atlikimo, analogiškos patirties ES šalyse ir esamos teisinės bazės Lietuvoje įvertinimo galutinė ataskaita*, 2012 m. Vertinimo užsakovas – LR Sveikatos apsaugos ministerija.
•Ministry of Finance, Finland (2013),*Government for the Future*.
•Sustainable Governance Indicators (SGI) (2016), Bertelsmann Stiftung . Prieiga: http://www.sgi-network.org/2016/.
•The Worldwide Governance Indicators (WGI), The World Bank Group. Prieiga: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home
•Colgan, A., Kennedy, L. A. ir Doherty, N. (2014). A primer on implementing whole of government approaches. Dublin: Centre for Effective Services.
•Dommett, K., Fliners, M. (2014). The centre strikes back: meta-governance, delegation, and the core executive in the United Kingdom, 2010-2014. Journal of Public Adminsitration, Vol. 93.
•Kearny, A.T. (2011). Creating Cross-Government Success. Working across agency lines for a more citizen-centric public sector.
•Ling, T. (2002).Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems. Blackwell Publisher Ltd. Vol. 80 No. 4, Oxford
•Burgess, S., Propper, C., Ratto, M., Tominey, E. (2012). Incentives in the Public Sector: Evidence from a Government Agency. Discussion paper, Bonn.