

Užsienio šalių gerųjų
tarpinstitucinio
bendradarbiavimo praktikų
analizė

IEVA JURKONIENĖ
RAMINTA KARČIAUSKIENĖ
2016

Turinys

Paveikslų sąrašas	2
UŽSIENIO ŠALIŲ GERŲJŲ PRAKTIKŲ APŽVALGA	3
Iššūkiai nagrinėjant užsienio šalių patirtis.....	3
Tikslinių šalių parinkimas	3
Šalių vertinimas tarptautiniuose reitinguose.....	3
Strateginio planavimo sistemų centralizacija	6
SUOMIJA.....	7
Vyriausybės kanceliarija	7
Viešosios politikos įgyvendinimas.....	7
Ministerijos	10
Vyriausybės komitetai	11
Neformalus bendradarbiavimas	11
Atvejai	11
Esminės įžvalgos - Suomija	13
DANIJA.....	14
Vyriausybės kanceliarija	14
Viešosios politikos įgyvendinimas.....	14
Ministerijos	15
Vyriausybės komitetai	15
Neformalus bendradarbiavimas	16
Atvejis.....	17
Esminės įžvalgos - Danija.....	19
JUNGTINĖ KARALYSTĖ.....	20
Vyriausybės kanceliarija	20
Viešosios politikos įgyvendinimas.....	21
Ministerijos	24
Komitetai	25
Neformalus bendradarbiavimas	25
Atvejis.....	27
Esminės įžvalgos – Jungtinė Karalystė	28
PRIEDAI.....	29

Paveikslų sąrašas

Paveikslas 1. Pasaulio banko Valdžios efektyvumo indeksas (ES šalys), 2015.	3
Paveikslas 2. Darnios valdysenis indekso matuojamieji rodikliai	4
Paveikslas 3. Darnios valdysenos indeksas, Valdysena (ES ir EBPO šalys), 2015.....	4
Paveikslas 4. Lietuvos, Suomijos, Danijos ir Jungtinės Karalystės vykdomosios kompetencijos palyginimas.	5
Paveikslas 5. Darnios valdysenos indeksas 2016 (Tarpinstitucinis bendradarbiavimas).....	5
Paveikslas 6. Strateginio planavimo sistemų centralizacija	6
Paveikslas 7. Suomijos tarpinstitucinių programų įgyvendinimo dalyviai.....	9
Paveikslas 8. Suomijos ES reikalų valdymo sistema	12
Paveikslas 9. Bendradarbiavimo lygmenys Danijoje.	17
Paveikslas 10. Suinteresuotosios šalys ir koordinuojančios institucijos Danijos valdžios lygmenyse.18	18
Paveikslas 11. Danijos eValdžios valdysenos ir koordinavimo modelis.....	18
Paveikslas 12. Vyriausybės centro ir departamentų sąveika	21
Paveikslas 13. Jungtinės Karalystės komitetų skaičius.....	25
Paveikslas 14. Viešosios politikos laboratorijų palyginimas.	26
Lentelė 1. Jungtinės Karalystės Esminių projektų institucijos valdomų projektų apžvalga.....	23
Lentelė 2. Vyriausybės gebėjimai skatinti įgyvendinimą iš centro.....	24

UŽSIENIO ŠALIŲ GERŪJŲ PRAKTIKŲ APŽVALGA

Iššūkiams nagrinėjant užsienio šalių patirtis

Tarpinstitucinis arba kitaip horizontalus bendradarbiavimas dažniausiai nėra vertinamas kaip izoliuotas reiškinys, veikiau kaip valdymo sistemos dalis. Viešojo valdymo sistema, taikanti „visaapimančios“ (angl. *whole-of-government*) arba sujungtos (angl. *joint-up*) valdžios požiūrį, anot Gaulės (2014), stiprina horizontalius ryšius viešojo valdymo sistemoje, su gyventojais ir verslu¹. Colgan ir kiti (2014) teigia, kad nors nagrinėjamas tas pats objektas (visaapimanti valdysena), tačiau terminai skiriasi – Jungtinėje Karalystėje vartojama sąvoka angl. „*joined-up government*“, Kanadoje – angl. „*horizontal management/government*“, Naujojoje Zelandijoje – angl. „*integrated government*“, Australijoje – angl. „*whole of government*“ ir pan. Atliekant akademinės literatūros ir ekspertų nuomonių bei tyrimų analizę buvo žvelgiama į patį tarpinstitucinio bendradarbiavimo reiškinį, nerprisirišant prie siauros terminologijos.

Tikslinių šalių parinkimas

Atrenkant tikslines šalis buvo atsižvelgta į skirtingų valdymo tradicijų aspektą, skirtingą planavimo sistemų centralizacijos laipsnį bei įvertinimus tarptautiniuose reitinguose. Pagrindinis atrankos kriterijus – Bertelsmanno fondo (Vokietija) rengiamas Darnios valdysenos indeksas. Nuspręsta lyginti Suomiją, Daniją ir Jungtinę Karalystę.

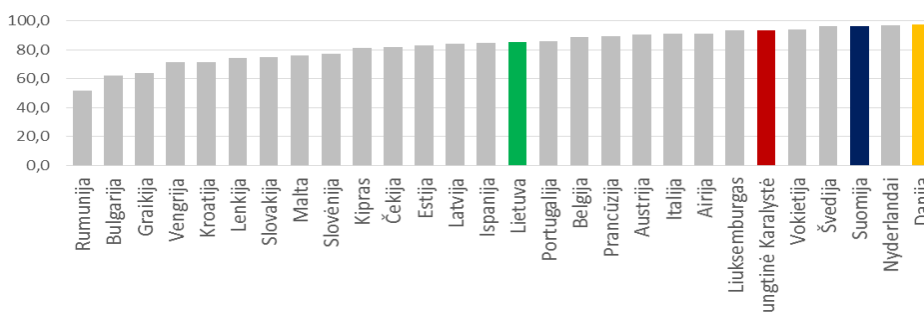


Tarpinstitucinio bendradarbiavimo situacijos gerėjimo matavimui pasirinkti 2 rodikliai – Pasaulio banko Valdžios efektyvumo indeksas (angl. *Worldwide Governance Indicators Government Effectiveness*; 2016 m. Lietuva yra 14 vietoje) ir Bertelsmanno fondo (Vokietija) rengiamas Darnios valdysenos indeksas (angl. *Sustainable governance indicators*; 2016 Lietuva yra 17 vietoje).

Šalių vertinimas tarptautiniuose reitinguose

Pasaulio banko Valdžios efektyvumo indeksas atspindi suvokimą apie viešųjų paslaugų (angl. *Public services*) kokybę, valstybinių paslaugų teikimo kokybę ir jų nepriklausomybės nuo politinio spaudimo laipsnį (angl. *Civil service*), viešosios politikos priemonių (angl. *Policy*) formulavimo bei įgyvendinimo kokybę, bei valdžios įsipareigojimo patikimumą (angl. *The credibility of the government's commitment*). Nors indeksas neišskiria tarpinstitucinio bendradarbiavimo, galima daryti prielaidą, kad efektyviai sprendžiami horizontalieji klausimai prisideda prie valdžios efektyvumo. 2015 m. reitingas pateiktas paveiksle 1. Danija gavo 97,6 procentilių įvertinimą, Suomija – 96,3, o Jungtinė Karalystė – 93,8.

Detaliau tarpinstitucinio bendradarbiavimo praktikų Danijoje, Suomijoje bei Jungtinėje Karalystėje skirtumus bei panašumas atskleidžia Bertelsmanno fondo rengiamo Darnios



Paveikslas 1. Pasaulio banko Valdžios efektyvumo indeksas (ES šalis), 2015.

Šaltinis: sudaryta autorių, remiantis Pasaulio banko Valdžios efektyvumo indekso vertinimu (2015).

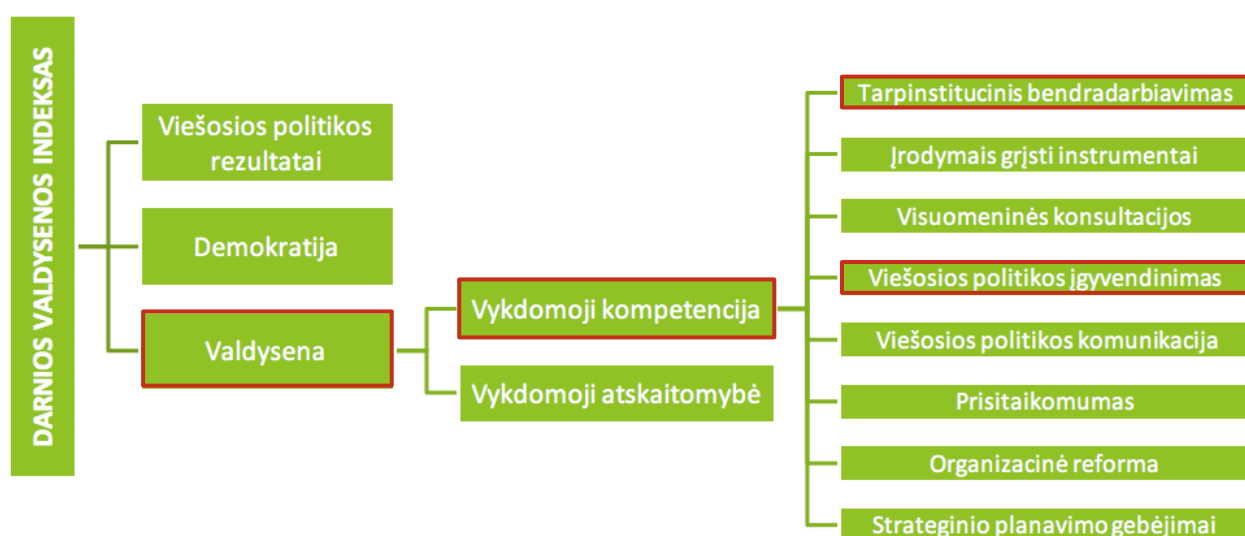
valdysenos indekso rezultatai. Apskaičiuojant šį indeksą 2016 m. buvo vertinama 41 šalis (ES ir EBPO). Žemiau pateikiamas bendras šalių reitingas (pav. 3) ir pasirinktų šalių rodiklių vertinimų palyginimas (pav. 4).

¹ Gaulė, E. (2014). Sumanus viešasis valdymas: samprata ir dimensijos. *Viešoji politika ir administravimas*, (13 (3)), 372-385.

Prieš analizuojant reitingus svarbu suprasti kaip skaidomas pats indeksas, nes yra daug sudedamųjų dalių, ypač aktualių tarpinstitucinio bendradarbiavimo vertinimui. Darnios valdysenos indeksas susideda iš pagrindinių matuojamų rodiklių, subrodiklių ir kriterijų (pav. 2):

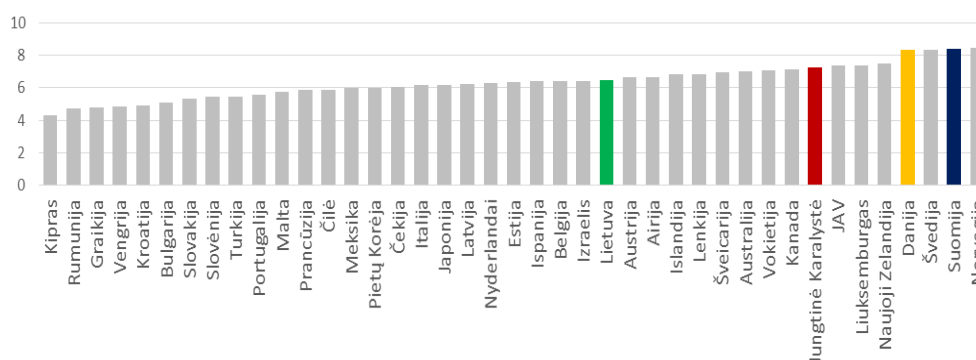
1. Viešosios politikos rezultatai (angl. *Policy performance*) – parodo ar valdžia puoselėja ekonomines, socialines ir aplinkosaugines sąlygas visuomenei.
2. Demokratija (angl. *Democracy*) – nagrinėja institucijų ir politikos tvirtumą;
3. Valdysenos (angl. *Governance*) rodiklis susideda iš dviejų indeksų:
 - 3.1. Vykdomoji kompetencija (angl. *executive capacity*) – nagrinėja valdžios valdymo gebėjimus;
 - 3.2. Vykdomoji atskaitomybė (angl. *executive accountability*) – nagrinėja socialinių ir ekonominių partnerių įtraukimą į politikos formavimą.

Šioje analizėje plačiau nagrinėjamas valdysenos rodiklis (angl. *Governance*), kadangi vienas iš šį rodiklį sudarančių subrodiklių (vykdomoji kompetencija, angl. *Executive capacity*) tiesiogiai nagrinėja tarpinstitucinį bendradarbiavimą (žiūrėti pav. 2, paryškinta):



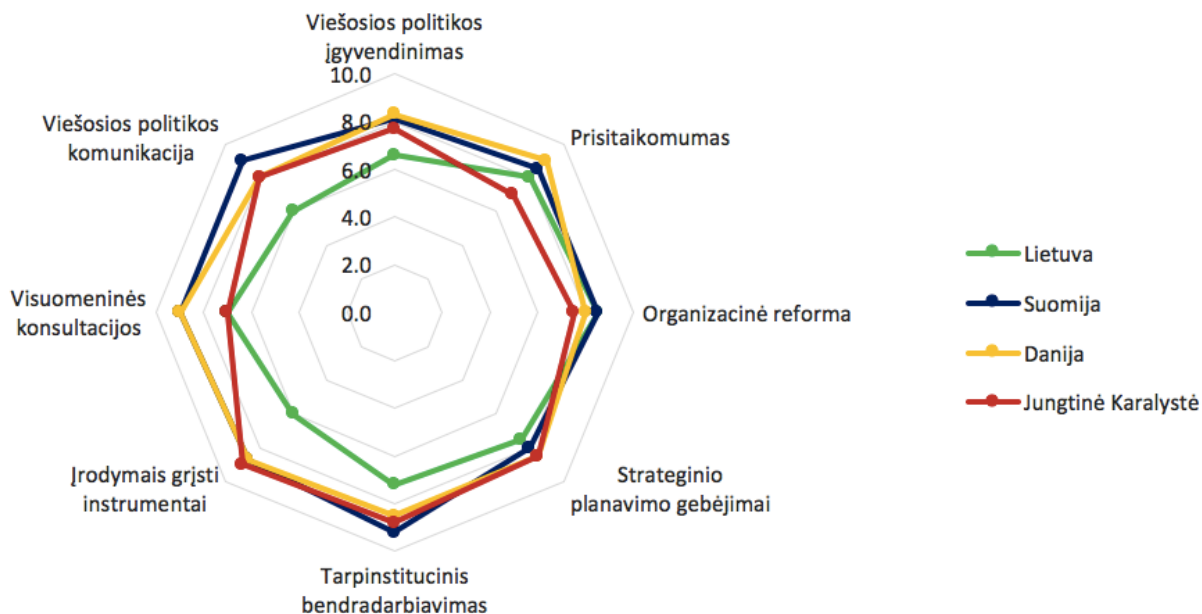
Paveikslas 2. Darnios valdysenos indekso matuojamieji rodikliai
 Šaltinis: sudaryta autorių, remiantis Sustainable Governance Indicators.

Pagal Darnios valdysenos indekso Valdysenos rodiklį Suomija užima 2-ąją vietą, Danija – 4-ąją, o Jungtinė Karalystė – 8-ąją (žiūrėti pav. 3). Tačiau daugiausia dėmesio skiriama vykdomosios kompetencijos subrodikliui. Vykdomoji kompetencija nagrinėja būtent valdžios valdymo gebėjimus vertinant 8 aspektus (žr. pav. 2): tarpinstitucinį bendradarbiavimą, įrodymais grįstus instrumentus, visuomenines konsultacijas, viešosios politikos komunikaciją, viešosios politikos įgyvendinimą, prisitaikumą, organizacinę reformą ir



Paveikslas 3. Darnios valdysenos indeksas, Valdysena (ES ir EBPO šalys), 2015
 Šaltinis: Parengta autorių pagal Bertelsmanno fondo rengiamo Darnios valdysenos indekso rezultatus.

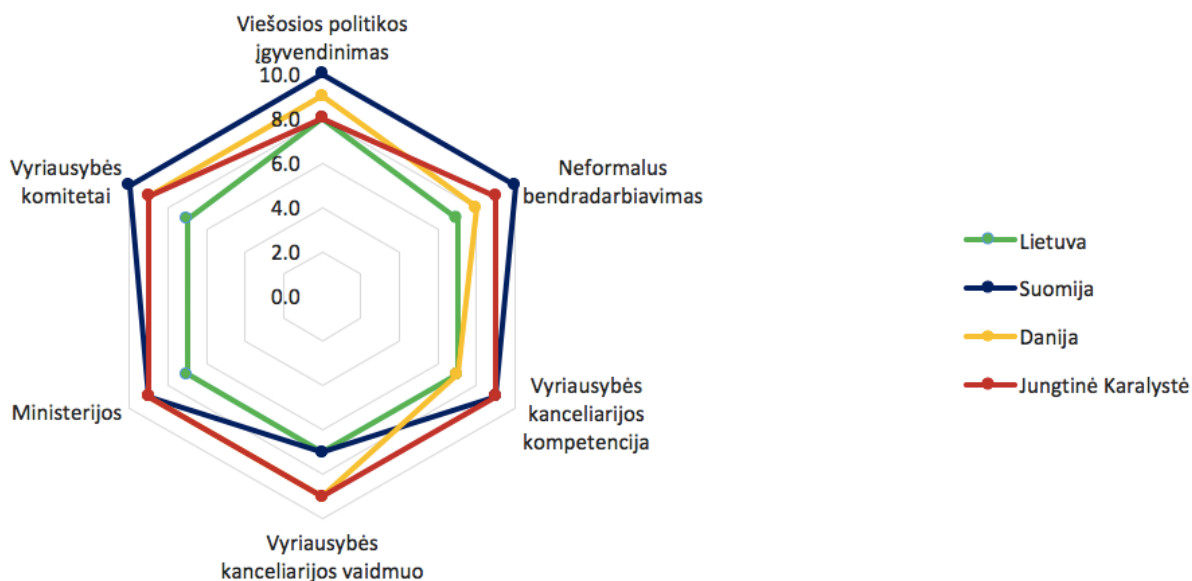
strateginę kompetenciją. Šalių vykdomosios kompetencijos subrodiklio įverčių palyginimas pavaizduotas pav. 4.



Paveikslas 4. Lietuvos, Suomijos, Danijos ir Jungtinės Karalystės vykdomosios kompetencijos palyginimas.

Šaltinis: Parengta autorių pagal Bertelsmanno fondo rengiamo Darnios valdysenos indekso rezultatus.

Pagal Darnios valdysenos indekso (2016) Vykdomosios kompetencijos subrodiklį Suomija užima 1-ąją vietą, Danija – 2-ąją, Jungtinė Karalystė – 6-ąją (šių šalių įverčių palyginimas pavaizduotas pav. 4). Kaip matoma grafike (žiūrėti pav. 3), Suomija kartu su Danija bei Didžiąja Britanija priskiriamos šalių grupei, kuriose geriausiai išplėtotas tarpinstitucinis bendradarbiavimas.² Vertinant tarpinstitucinio bendradarbiavimo kriterijus analizuojamas viešosios politikos įgyvendinimas, neformalus bendradarbiavimas, Vyriausybės kanceliarijos kompetencija bei vaidmuo, ministerijų vaidmuo ir Vyriausybės komitetai (žiūrėti pav. 5).



Paveikslas 5. Darnios valdysenos indeksas 2016 (Tarpinstitucinis bendradarbiavimas)

Šaltinis: Parengta autorių pagal Bertelsmanno fondo rengiamo Darnios valdysenos indekso rezultatus.

² Sustainable Governance Indicators (2016), prieiga: <http://www.sgi-network.org/2016>

Strateginio planavimo sistemų centralizacija

Kaip minėta skyriaus pradžioje renkant tikslines šalis buvo atsižvelgta į įvertinimą tarptautiniuose reitinguose, skirtingų valdymo tradicijų aspektą ir skirtingą planavimo sistemų centralizacijos laipsnį. Strateginio planavimo sistemų centralizacijos laipsnis priklauso nuo atsakomybės už strateginių dokumentų rengimą, įgyvendinimo stebėsenos ir atsiskaitymo pasiskirstymo. Šalyse, kuriose strateginio planavimo sistemos yra labiau centralizuotos, Ministro Pirmininko kabinetas bei centrinė finansinio valdymo institucija aktyviau įsitraukia į prioritetų nustatymą, ministerijų ir agentūrų strateginių dokumentų rengimą ir jų įgyvendinimo stebėseną. Atvirkščiai, šalyse, kurių strateginio planavimo sistemos labiau decentralizuotos, ministerijos veikia labiau autonomiškai nustatant savo veiklos tikslus ir pasirenkant jų įgyvendinimo būdus.³ Strateginio planavimo sistemų požymiai ir pasirinktų šalių palyginimas pavaizduotas paveiksle 6. Atsižvelgiant į tikslinių šalių analizės rezultatus galima teigti, jog sėkmingas tarpinstitucinis bendradarbiavimas įmanomas skirtingo centralizacijos laipsnio šalyse, pritaikant skirtingus modelius.



Paveikslas 6. Strateginio planavimo sistemų centralizacija

Šaltinis: sudaryta autorių, remiantis VŠĮ Viešosios politikos ir vadybos institutas, Tarpinstitucinio bendradarbiavimo analizės atlikimo, analogiškos patirties ES šalyse ir esamos teisinės bazės Lietuvoje įvertinimo galutinė ataskaita, 2012 m.

³ VŠĮ Viešosios politikos ir vadybos institutas (2012), Tarpinstitucinio bendradarbiavimo analizės atlikimo, analogiškos patirties ES šalyse ir esamos teisinės bazės Lietuvoje įvertinimo galutinė ataskaita, 2012 m. Vertinimo užsakovas – LR Sveikatos apsaugos ministerija.

SUOMIJA

Paplitęs horizontalus bendradarbiavimas bei konsensuso paieškos yra įprastos Suomijos viešojo valdymo charakteristikos. Artima socialinė tinklaveika (angl. *social networking*) yra kasdienis reiškinys tarp aukščiausio rango dalyvių ministerijose, stambiose įmonėse, akademinėje bendruomenėje, profesinėse sąjungose ir pan.⁴ Nors tarpinstitucinio bendradarbiavimo pranašumai siekiant gerų rezultatų minimi dažnai, šio tipo bendradarbiavimas Suomijoje ganėtinai naujas. Ypač tarpinstitucinis bendradarbiavimas ir horizontalus požiūris pasireiškė sunkios ekonominės krizės metu 1990-ųjų pradžioje.⁵ Pagrindiniai horizontalaus bendradarbiavimo iššūkiai Suomijoje – supratimo, atsakomybės prisiėmimo, išteklių bei koordinavimo trūkumas, naujų iššūkių viešosios politikos įgyvendinimui atsiradimas.⁶

EBPO (2010) apibūdina Suomiją, kaip šalį, kuri nesustoja ties praeities laimėjimais, tačiau kurios Vyriausybė tęsia proaktyvią galimų ateities iššūkių paiešką, galimų esamų bei potencialių sprendimų analizę, remdamasi vidinėmis bei tarptautinėmis patirtimis. Būtent noras mokytis iš užsienio šalių gerųjų praktikų, sujungiant mąstymą šalies viduje (angl. *in-country thinking*) su aukšto lygio išorinėmis perspektyvomis, bei pasiryžimas pasitelkti inovacijas laikomi vienomis pagrindinių Suomijos sėkmės prielaidų.⁷

Vyriausybės kanceliarija

Pagal Darnios valdysenos indeksą (2016) Suomijos Vyriausybės kanceliarijos vaidmuo (angl. *Government Office Gatekeeping*) vertinamas 7 balais (visų šalių vidurkis 7,7), Vyriausybės kanceliarijos kompetenciją (angl. *Government Office Expertise*) – 9 balais (visų šalių vidurkis 6,6).

Vyriausybės kanceliarijoje dirba 550 darbuotojų, yra keturi pagrindiniai departamentai (ES reikalų, Vyriausybės administracijos, Vyriausybės priežiūros ir Vyriausybės komunikacijos), Vyriausybės posėdžių skyrius (angl. *Government session unit*), Vyriausybės viešosios politikos skyrius bei Vyriausybės išorinių ekonominių ryšių skyrius (angl. *Government external economic relations unit*)⁸.

Pagrindinė Suomijos Vyriausybės kanceliarijos atsakomybė – Vyriausybės programų įgyvendinimo priežiūra. Taip pat Vyriausybės kanceliarija padeda Ministrui Pirmininkui valdant bendrąsias Vyriausybės funkcijas, koordinuoja Suomijos ES politiką, valdo Vyriausybės kanceliarijai pavaldžias valstybės įmones. 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.⁹ Vyriausybės kanceliarija koordinuoja su įstatymų rengimo procesu susijusius tyrimus, vertinimus, analizę bei politikos formavimą tarp ministerijų.¹⁰ Taipogi Vyriausybės kanceliarija atlieka esminį vaidmenį siekiant bendro įsipareigojimo (angl. *collective commitment*) įgyvendinant Vyriausybės strateginę viziją.¹¹

Viešosios politikos įgyvendinimas

Pagal Darnios valdysenos indeksą (2016 m.) Suomijos viešosios politikos įgyvendinimas (angl. *implementation*) vertinamas geriausiai (pirma vieta, 8,5 balo, visų šalių vidurkis 6,4).¹²

Suomija atstovauja labiau centralizuotoms strateginio planavimo sistemoms, kuriose strateginis planavimas giliai integruotas į politikos formavimo procesus.¹³ Įrodymais grįstam planavimui stiprinti

⁴ The World Bank (2014), *Finland as a Knowledge Economy 2.0: Lessons on Policies and Governance. Directions in Development – Science, Technology, and Innovation*.

⁵ Ten pat.

⁶ Ten pat.

⁷ OECD (2010), *Public Governance Reviews, Finland: working together to sustain success. Assessment and recommendations*.

⁸ Prime Minister's Office, Finland (2016). <http://vnk.fi/en/management-and-organisation>

⁹ Prime Minister's Office, Finland (2016). Prieiga: <http://vnk.fi/en/ministry>.

¹⁰ Sustainable Governance Indicators (2016), prieiga: <http://www.sgi-network.org/2016>

¹¹ OECD (2010), *Public Governance Reviews, Finland: working together to sustain success. Assessment and recommendations*.

¹² Sustainable Governance Indicators (2016), prieiga: <http://www.sgi-network.org/2016>

¹³ VšĮ Viešosios politikos ir vadybos institutas (2012). *Tarpinstitucinio bendradarbiavimo analizės atlikimo, analogiškos patirties ES šalyse ir esamos teisinės bazės Lietuvoje įvertinimo galutinė ataskaita, 2012 m.* Vertinimo užsakovas – LR Sveikatos apsaugos ministerija.

pasitelkiami bandomieji projektai (angl. *trial projects*).¹⁴ Suomijos viešojo administravimo sistema pasižymi stipriomis nepriklausomomis šakinėmis ministerijomis ir agentūromis, bei autonomiškais savivaldybėmis.¹⁵

Suomijos šiaurės šalių (angl. *nordic*) kultūra ir administracinė sistema funkcionuoja kartu su institucine santvarka, likusia iš švedų ir rusų valdžios, sukeldama formalizmo (angl. *formalism*) ir legalizmo (angl. *legalism*) pojūtį, persismelkiantį į socialinius, verslo bei politinius reikalus.¹⁶

Nors Vyriausybės kanceliarija turi politikos peržiūros pajėgumus (angl. *policy-review capabilities*), tačiau sprendimai priimami remiantis konsensuso paieškomis. Kompleksinių problemų identifikavimas vyksta ministerijų lygmenyje.¹⁷ Aktyvaus įsitraukimo į koordinavimą ir bendradarbiavimo tikimasi iš valstybės tarnautojų visose ministerijose, tam tikrais atvejais ministerijų bendradarbiavimas gali būti privalomas. Nerašytos elgesio taisyklės grįstos nuostata, jog finansiškai ir politiškai „jautrūs“ klausimai turėtų būti sprendžiami kolektyviai, siekia harmoningo ir sklandaus politikos įgyvendinimo.^{18 19}

Suomija turi nemažai instrumentų, skirtų įrodymais grįsto sprendimų priėmimo kultūrai (tyrimų ir analizės institucijas, viešąsias konsultacijas, sprendimų poveikio vertinimus ir pan.), tačiau šie instrumentai nebūtinai virsta sistemiška ir vientisa organizacine kultūra bei filosofija. Tai gali būti paaiškinama dideliu kiekiu paruošiamųjų sprendimų priėmimo darbų vykstant neformalių diskusijų metu, kuomet nėra formalių reikalavimų pasitelkti nustatytus metodus. Neformalus sprendimų priėmimo procesai viešajame administravime yra esminiai greitam informacijos dalijimuisi ir tarpinstituciniam bendradarbiavimui. Tačiau su neformaliu bendradarbiavimu egzistuoja neskaidrumo rizika. Šiai rizikai suvaldyti atliekamos gilesnės analizės, siekiant patikslinti poveikį, naudą ir pasekmes.²⁰

Tarpinstitucinis bendradarbiavimas stiprus visuose lygmenyse bei akcentuojamas kaip itin aktuali tema.²¹ Neseniai įgyvendintos didelio masto viešosios politikos programos bei Suomijos narystė ES paskatino tarpinstitucinį bendradarbiavimą bei horizontalų mąstymą. Siekiant efektyvaus bendradarbiavimo sėkmingai pritaikytos Patarėjų Tarybos (angl. *Advisory councils*). Anot Darnios valdysenos indekse (2016) pateikto ekspertinio vertinimo Patarėjų tarybų atliekamo koordinavimo sistema veikia gerai.²² Šios ekspertų tarybos koordinuoja viešąsias politikas, bendrą prioritetų nustatymą bei prognozavimą.²³ Patarėjų tarybos suburiamos konkrečioms specifinėms sritims (pavyzdžiui – jaunimo politikos patarėjų taryba, užsienio saugumo patarėjų taryba ir kt.). Šios tarybos sukuriamos prie ministerijų arba paskiriamos Vyriausybės kanceliarijos pagal konkrečius poreikius, iškilusias problemas ar problemines sritis, pavyzdžiui, Arktinė patarėjų taryba²⁴ (įsteigta 2013 m. Suomijos Vyriausybės kanceliarijos, vadovaujama Valstybės sekretoriaus) suburta stebėti ir koordinuoti Suomijos veiksmus Arkties regione bei Suomijos strategijos Arkties regione įgyvendinimą. Ši taryba kartu su koordinavimo funkcijomis skatina tarptautinį ir tarpinstitucinį bendradarbiavimą.

Minėtosioms reformoms metu buvo paskirstyti koordinuojančiųjų ministrų (dažnai vadinamų programų ministrais) vaidmenys. Tai reiškia, jog ministras greta „savo“ ministerijos portfelio yra politiškai atsakingas už svarstomą horizontaliąją programą. Formalios ministrų galios nebuvo pakeistos, tačiau teisės aktai (angl. *legislation*) leidžia koordinuojančiajam ministrui teikti siūlymus (įskaitant ir biudžeto) kitų ministerijų sektoriuose, programos vardu.²⁵ Atsakomybė už šių programų įgyvendinimą tenka konkrečios srities ministrui bei ministerijai, įtrauktai į programos įgyvendinimo procesą, atstovų grupei (žiūrėti pav. 7). Kiekvienos

¹⁴ Sustainable Governance Indicators (2016), prieiga: <http://www.sgi-network.org/2016>

¹⁵ OECD (2010), *Public Governance Reviews, Finland: working together to sustain success. Assessment and recommendations.*

¹⁶ Ten pat.

¹⁷ Sustainable Governance Indicators (2016), prieiga: <http://www.sgi-network.org/2016>

¹⁸ Ten pat.

¹⁹ VŠĮ Viešosios politikos ir vadybos institutas (2012). *Tarpinstitucinio bendradarbiavimo analizės atlikimo, analogiškos patirties ES šalyse ir esamos teisinės bazės Lietuvoje įvertinimo galutinė ataskaita, 2012 m.* Vertinimo užsakovas – LR Sveikatos apsaugos ministerija.

²⁰ OECD (2010), *Public Governance Reviews, Finland: working together to sustain success. Assessment and recommendations.*

²¹ Sustainable Governance Indicators (2016), prieiga: <http://www.sgi-network.org/2016>

²² Ten pat.

²³ Ekboir, J., & Rajalahti, R. (2012). Coordination and collective action for agricultural innovation. *Agricultural Innovation Sourcebook*. Washington, DC: The World Bank. Prieiga: [https://www.innovationpolicyplatform.org/sites/default/files/rdf_imported_documents/CC_Overview_-_Rationale_\(The_Why\)_and_What.pdf](https://www.innovationpolicyplatform.org/sites/default/files/rdf_imported_documents/CC_Overview_-_Rationale_(The_Why)_and_What.pdf)

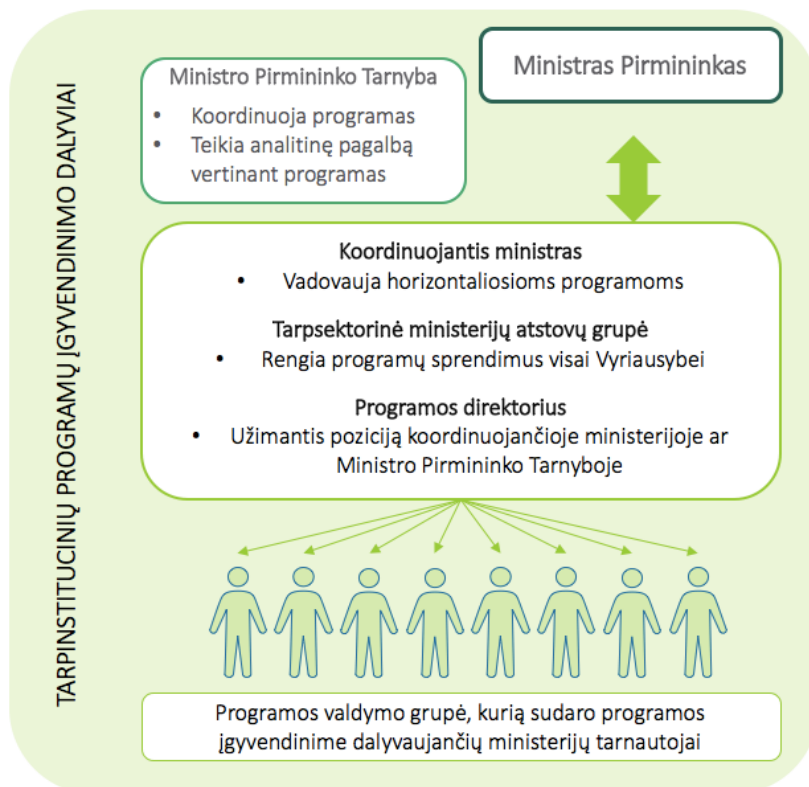
²⁴ Prime Minister's Office, Prieiga: <http://vnk.fi/en/arctic-advisory-board>

²⁵ Prime Minister's Office, „*Programme Management within the Finish Government*“, 2007, 15-18 p.

programos įgyvendinimui stebėti yra paskiriamas koordinuojantysis ministras, o tarpinstitucinių programų stebėseną įgyvendinama ministrų lygmens darbo grupėje.²⁶

Įprastai programose numatomi programos uždaviniai, įvardijamos priemonės ir apibrėžiami stebėsenos rodikliai, suplanuojamas vertinimas. Daugiausiai dėmesio skiriama uždaviniams ir jų pasiekimo stebėsenai. Priemonių planavimui nebūdingas detalumas – renkantis priemones, kuriomis bus pasiekti užsibrėžti tikslai, paliekama nemažai pasirinkimo laisvės atsakingiems ministrams ir programų direktoriams. Sprendimas dėl to, ar tam tikra dalis valstybės išlaidų turėtų būti skirta finansuoti tarpinstitucinių programų įgyvendinimą, priimamas kiekvienais metais svarstant valstybės biudžetą. Teisiškai programų įgyvendinimą koordinuojantys ministrai turi teisę teikti siūlymus dėl kitų sektorių, įtrauktų į programos įgyvendinimą, biudžeto dydžio. Atsakingiems ministrams padeda ministerijose dirbantys programų direktoriai, atliekantys esminį vaidmenį įgyvendinant tarpinstitucines Vyriausybės politikos programas. Nors šie asmenys neturi formalių galių, tačiau nuo jų gebėjimo koordinuoti bei daryti įtaką kitų ministerijų atstovams programos valdymo grupėje tiesiogiai priklauso ar tuose sektoriuose bus imamasi iniciatyvų, būtinų bendriems tikslams pasiekti.^{27 28}

Kadangi Suomijoje formuluojamos horizontaliosios programos, yra išplėta tarpinstitucinė informacijos apie veiklą rinkimo, sisteminimo ir analizės praktika. Siekiant horizontaliųjų programų įgyvendinimo koordinavimo ir vertinimo tikslų sukurta įvairių institucionalizuotų bendradarbiavimo mechanizmų: tarpinstitucinės darbo grupės, programos valdymo grupės, patariamiosios tarybos, nuolatinių sekretorių susitikimas (angl. *The Meeting of Permanent Secretaries*), taipogi neoficialūs ministrų kabineto posėdžiai ir tarpministerinis tinklas prognozavimo klausimais (angl. *government foresight network*). Tarpministerinis tinklas prognozavimo klausimais veikia kaip forumas, kuriame atstovaujama visiems Suomijos ministerijų prognozavimo padaliniais ir į kurio rekomendacijas atsižvelgiama sprendimų priėmimo procese.²⁹ Minėtasis nuolatinių sekretorių susitikimas – Valstybės sekretoriaus vadovaujama aukšto rango valstybės tarnautojų (ministerijų nuolatinių sekretorių) bendradarbiavimo grupė, veikianti kaip centrinės valdžios lyderystės forumas. Pagrindinis šio susitikimo tikslas – užtikrinti tarpinstitucinį Vyriausybės programos įgyvendinimą bei teikti pagalbą Vyriausybei kompleksiniais strategiškai svarbiais klausimais. Nuolatinių sekretorių susitikimas taip pat prisideda prie kitų valstybinės svarbos projektų ir bendrųjų klausimų kuriems reikalingas tęstinumas ar kurių įgyvendinimas gali netilpti į vienos kadencijos laiko rėmus.³⁰



Paveikslas 7. Suomijos tarpinstitucinių programų įgyvendinimo dalyviai
Šaltinis: Suomijos Vyriausybės kanceliarija, „Programme Management within the Finish Government“, 2007.

²⁶ VŠĮ Viešosios politikos ir vadybos institutas (2012). *Tarpinstitucinio bendradarbiavimo analizės atlikimo, analogiškos patirties ES šalyse ir esamos teisinės bazės Lietuvoje įvertinimo galutinė ataskaita, 2012 m.* Vertinimo užsakovas – LR Sveikatos apsaugos ministerija.

²⁷ Ten pat.

²⁸ Prime Minister's Office, „Programme Management within the Finish Government“, 2007, 15-18 p.

²⁹ VŠĮ Viešosios politikos ir vadybos institutas (2012). *Tarpinstitucinio bendradarbiavimo analizės atlikimo, analogiškos patirties ES šalyse ir esamos teisinės bazės Lietuvoje įvertinimo galutinė ataskaita, 2012 m.* Vertinimo užsakovas – LR Sveikatos apsaugos ministerija.

³⁰ Prime Minister's Office, prieiga: <http://vnk.fi/en/meeting-of-the-permanent-secretaries>

Ministras Pirmininkas nėra absoliutus lyderis, veikiau laikomas *primus inter pares* (liet. *pirmasis tarp lygių*), todėl nenuostabu, jog Vyriausybės viešosios politikos valdymo priemonių įgyvendinimas vykdomas pasitelkiant diskusijas bei konsultacijas, o ne direktyvas ir įsakymus.³¹

Suomijai būdinga koalicinių Vyriausybių tradicija sušvelnina bei sumažina ministerinį bei sektorinį susiskirstymą.³² Būtent koalicinių Vyriausybių valdymo praktika bei kolektyvinio sprendimų priėmimo tradicijos sąlygoja horizontalų Vyriausybės formuojamų strateginių tikslų pobūdį.^{33 34}

EBPO (2015) ataskaitoje teigiama, jog Suomija turi nemažai pavyzdžių, kuomet lankstumas ir strateginė tarpinstitucinė sąveika (angl. *strategic cross-sector coherence*) duoda gerų rezultatų (pavyzdžiui, jau minėta ES reikalų valdymo sistema, apie kurią kalbama kitame poskyryje).

Svarbu paminėti, jog EBPO (2015) identifikavo, jog Suomija kenčia nuo per didelio strategijų bei prioritetų skaičiaus. Per didelis strategijų ir lyderių skaičius gali sukelti nesklandumų dėl neapibrėžtų plačių krypčių, kuriomis individualios institucijos turėtų vadovautis.³⁵

Suomija identifikuoja tris iššūkius, su kuriais susiduriama horizontaliosios viešosios politikos formavimo procese³⁶:

- Praeityje didžioji dalis vyriausybinių organizacijų buvo paremtos vertikalia hierarchija, kuri dabar dažnai tampa žymiu trukdžiu tarpinstituciniam bendradarbiavimui.
- Santykių tarp politikų bei aukštesniosios grandies valstybės tarnautojų (angl. *senior civil servants*) prigimtis turi savo atskirą efektą. Politikams sunkiau bendradarbiauti su kitomis ministerijomis, jei administracinės struktūros bei procedūros išlieka tvirtai vertikalaus pobūdžio.
- Trečiasis iššūkis – tam tikri horizontalaus pobūdžio viešosios politikos įgyvendinimo rezultatai gali būti pasiekiami tik per vidutinio ar ilgo laikotarpio terminus. Tuo tarpu tam tikros iniciatyvos nesulauks palaikymo, jei jų rezultatai bus matomi tik ilgo laikotarpio perspektyvoje.

Ministerijos

Suomijoje yra 11 ministerijų.³⁷ 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.³⁸

Pagal Darnios valdysenos indeksą (2016) ministerijų ir Vyriausybės kanceliarijos bendradarbiavimas rengiant viešosios politikos pasiūlymus (angl. *Line ministries*) vertinamas 9 balais (visų šalių vidurkis 7,2).³⁹

Sprendžiant viešosios politikos klausimus ar kitas tarpinstitucines problemas, vyksta aktyvus bendradarbiavimas tarp skirtingų ministerijų administracinio lygmens valstybės tarnautojų.⁴⁰ Tam tikrais specifiniais atvejais bendradarbiavimas gali būti įsakomas, tačiau turint omenyje bendru sutarimu paremtą Suomijos sprendimų priėmimo kultūra tikimasi aktyvaus bendradarbiavimo tarp skirtingų ministerijų valstybės tarnautojų. Nerašytos elgesio taisyklės nustato harmoningą ir sklandų bendradarbiavimą. Iš ministrų ir ministerijų yra laukiama kompleksines problemas sprendžiančių projektų pristatymo kolektyvinei analizei⁴¹. Kuomet Suomijos ministrai yra suinteresuoti bendradarbiauti, galima teigti, jog jie puikia dirba drauge, tačiau formalūs bendradarbiavimo susitarimai dažnai privalo pereiti gana intensyvų procesą, kuris gali būti pasitelkiamas tik didžiausio prioriteto klausimams.⁴²

³¹ Sustainable Governance Indicators (2016), prieiga: <http://www.sgi-network.org/2016>

³² Ten pat.

³³ VšĮ Viešosios politikos ir vadybos institutas (2012). *Tarpinstitucinio bendradarbiavimo analizės atlikimo, analogiškos patirties ES šalyse ir esamos teisinės bazės Lietuvoje įvertinimo galutinė ataskaita, 2012 m.* Vertinimo užsakovas – LR Sveikatos apsaugos ministerija.

³⁴ OECD (2015), Finland: Fostering Strategic Capacity across Governmnets and Digital Services across Borders, *Summary of key findings, OECD Public Governance Reviews.*

³⁵ Ten pat.

³⁶ Ministry of Finance, Finland (2013), *Governments for the future*, Main report, November 2013.

³⁷ Suomijos Atviros Vyriausybės tinklalapis, prieiga: https://www.suomi.fi/suomifi/english/state_and_municipalities/ministries/index.html

³⁸ Sustainable Governance Indicators (2016), prieiga: <http://www.sgi-network.org/2016>.

³⁹ Ten pat.

⁴⁰ Ten pat.

⁴¹ Ten pat.

⁴² OECD (2010), *Public Governance Reviews, Finland: working together to sustain success. Assesment and recommendations.*

Suomijos ES reikalų valdymo pavyzdys demonstruoja suomių gebėjimą dirbti kartu visos Vyriausybės mastu (angl. *whole-of-government*), tačiau išryškina faktą, jog turint omenyje koalicionių Vyriausybių sudėtingumą bei tradicinį požiūrį, formalus bendradarbiavimas ir koordinavimas nevyksta organiškai, bei turi būti įgyvendinamas pasitelkiant formalizuotas struktūras ir sistemas (OECD, 2010).



Vyriausybės komitetai

Vyriausybės komitetai sprendžia didžiąją dalį visų klausimų, pasitelkiamos ir ministerijų darbo grupės. Yra keturi pagrindiniai komitetai, kuriems vadovauja Ministras Pirmininkas: Užsienio ir saugumo reikalų, ES reikalų, Finansų bei Ekonominės viešosios politikos komitetai.

Pagrindinė šių komitetų bei darbo grupių užduotis – prisidėti prie Vyriausybės posėdžių rengimo, padedant pasiekti konsensuą tarp susijusių ministerijų ir suinteresuotųjų šalių. Didžioji dalis klausimų bei problemų yra nagrinėjami Vyriausybės komitetuose ir darbo grupėse.⁴³ Vyriausybės plenarinių posėdžių metu gali būti paskirti papildomi *ad hoc* Vyriausybės komitetai.

Veikia Koordinavimo grupė, atsakinga už tarpinstitucinį bendradarbiavimą. Jai vadovauja Vyriausybės kancleris, dalyvauja tarpinstitucinių programų vadovai, Finansų ministerijos atstovai ir Ministras Pirmininkas.



Neformalus bendradarbiavimas

Suomijoje gana plačiai ir sėkmingai pasitelkiami neformalūs bendradarbiavimo mechanizmai. Neformalus bendradarbiavimas (angl. *informal coordination*) Darnios valdysenos indekse (2016) vertinamas 10 balų (visų šalių vidurkis 7,2), tačiau EBPO (2010) teigimu tarpinstitucinis bendradarbiavimas ir koordinavimas įgyvendinant Vyriausybės programą (angl. *government's agenda*) Suomijoje išlieka iššūkiu. Formalus horizontalus bendradarbiavimas nėra natūralus Suomijos viešajame administravime. Viešasis sektorius renkasi neformalią bendradarbiavimo sistemą, siekiant konsensu paremty sprendimų.⁴⁴

Atvejai

Suomijos ES reikalų valdymo sistema

Kaip jau minėta anksčiau, Suomijos ES reikalų valdymo sistema yra vienas tarpinstitucinio bendradarbiavimo sėkmės pavyzdžių. Suomija turi unikalią kitų ES narių atžvilgiu ES reikalų valdymo sistemą, kuri paremta Vyriausybės ES reikalų komiteto (angl. *ministerial committee on European Union affairs*) rekomendacijomis, efektyviu valstybės tarnautojų paruošimu ir koordinavimu, bet tinkamu Parlamento informavimu ir įsitraukimu.⁴⁵

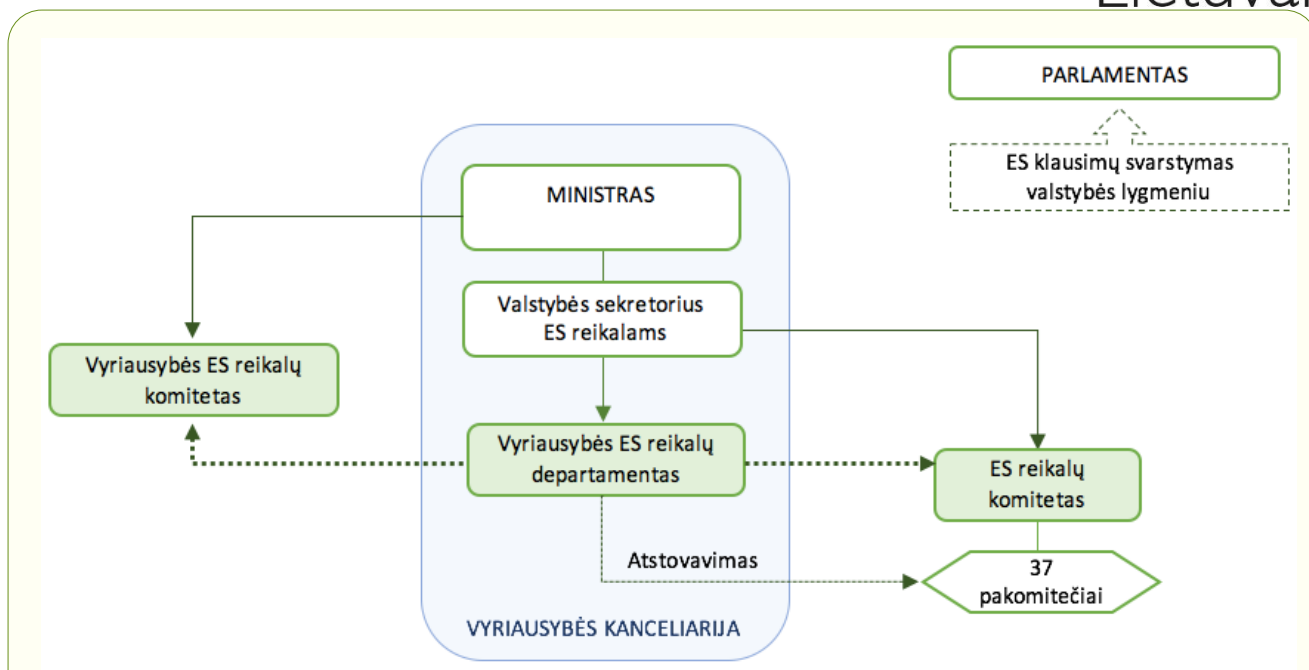
Sistemą sudaro ministerijos, Vyriausybės ES reikalų departamentas, ES reikalų komitetas (angl. *committee for EU affairs*) bei Vyriausybės ES reikalų komitetas (angl. *ministerial committee on European Union affairs*) (žiūrėti pav. 8). Suomijos pastovioji atstovybė ES (angl. *permanent representation*) Briuselyje taip pat dalyvauja ES reikalų sprendimo procese.⁴⁶

⁴³ Sustainable Governance Indicators (2016), prieiga: <http://www.sgi-network.org/2016>

⁴⁴ OECD (2010), Public Governance Reviews, *Finland: working together to sustain success. Assessment and recommendations*.

⁴⁵ Finnish Government, prieiga: <http://valtioneuvosto.fi/en/government/eu-affairs>.

⁴⁶ Ten pat.



Paveikslas 8. Suomijos ES reikalų valdymo sistema

Šaltinis: parengta autorių pagal Suomijos Vyriausybės informaciją, prieiga: <http://valtioneuvosto.fi/en/government/eu-affairs>.

Vyriausybės ES reikalų komitetas, pirmininkaujamas Ministro Pirmininko, susitinka kartą per savaitę aptarti ekonomiškai, politiškai ir teisiškai svarbių klausimų. Susitikimo metu nustatomos gairės visiems formaliesiems ir neformaliems susitikimams Europos Sąjungos Taryboje.

Vyriausybės ES reikalų departamento pagrindinė užduotis – prižiūrėti ES reikalų koordinavimą bei bendradarbiavimą. Ši atsakomybė 2000 m. perkelta iš Užsienio reikalų ministerijos į Vyriausybės kanceliariją. Vyriausybės ES reikalų departamentas, vadovaujamas Valstybės ES reikalų sekretoriaus, atlieka Vyriausybės ES reikalų ir ES reikalų komitetų sekretoriato funkciją. Šis departamentas yra atstovaujamas visuose ES reikalų pakomitečiuose.

ES reikalų komitetas – kolegialus patariamasis ir tarpininkaujantysis organas ES reikalų koordinavimui, susirenkantis kas savaitę. ES reikalų komitetą sudaro ministerijų bei prezidentūros, teisingumo ministerijos, Suomijos banko bei Alandų autonominės provincijos Vyriausybės atstovai. Komitetui pirmininkauja Valstybės ES reikalų sekretorius, kuris vadovauja ir Vyriausybės ES reikalų departamentui. Šiam komitetui priklauso 37 specifiniai sektoriniai pakomitečiai, sudarantys pasirengimo ES reikalų sprendimui pagrindą valstybės tarnautojų lygmenyje. Pakomitečiai susirenka prireikus.

Suomijos ES reikalų valdymo sistema laikoma gerosios praktikos pavyzdžiu, iliustruojančiu, kaip institucionalizuoti tarpinstitucinį bendradarbiavimą labiau integruotų, nuoseklių rezultatų siekimui.⁴⁷

E. paslaugų ir e.demokratijos veikslų programa (SADe)^{48 49}

SADe (angl. *Action Plan Program on e.services and e.democracy*) – dar vienas sėkmingo tarpinstitucinio bendradarbiavimo pavyzdys. Ši veiksmų programa skirta pasiūlyti ir teikti visapusiškas paslaugas piliečiams, įmonėms, institucijoms ir kitoms suinteresuotosioms šalims. Ši programa yra vienas svarbiausių Vyriausybės projektų, bei pirmoji išsami valstybinio masto e.paslaugų vystymo programa Suomijos viešajame sektoriuje. Programa stipriai orientuota į vartotoją, siekianti patenkinti vartotojo poreikius,

⁴⁷ OECD (2015), Finland: Fostering Strategic Capacity across Governmnets and Digital Services across Borders, *Summary of key findings*, OECD Public Governance Reviews.

⁴⁸ Halme, K., Lindy, I., Piirainen, K. A., Salminen, V., & White, J. (Eds.). (2014). *Finland as a knowledge economy 2.0: Lessons on Policies and Governance*. World Bank Publications.

⁴⁹ European Commission (2015), *eGovernment in Finland*, February 2016, Edition 18.0, prieiga: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/ckeditor_files/files/eGovernment%20in%20Finland%20-%20February%202016%20-%202018_00%20-%20v2_00.pdf.

nepriklausomai nuo administracinio sektoriaus bei organizacinių ribų, bet kuriuo vartotojo gyvenimo etapu. Siekiama, jog būtų sukurtos paslaugos, kurios pagerintų viešųjų paslaugų kokybę bei padidintų ekonominį naudingumą (angl. *cost-efficiency*).^{50 51}

Veiksmų programą koordinavo Finansų ministerija, įgyvendino daugybė kitų dalyvių, tame tarpe valstybinės institucijos (6 ministerijos), savivaldybės, jungtinės savivaldybių institucijos, verslo atstovai. Programa vyko 2009–2015 m. Šią programą sudarė 8 projektai, kurie akcentavo ekonominį efektyvumą (angl. *cost-efficiency*), tarpinstitucinį bendradarbiavimą, į vartotoją orientuotą požiūrį bei inovatyvumą. SADe sujungta su valstybės ir savivaldybių priemonėmis (angl. *measures*), tokiomis kaip efektyvumo ir produktyvumo programa, savivaldybių efektyvumo programa, vartotojų strategijos projektas bei viešojo sektoriaus vartotojų aptarnavimo vystymo projektas. Įgyvendinant paslaugas, programa naudoja bendras vartotojo sąsajas (angl. *interface*), paslaugas bei gerąsias praktikas. Taipogi bendradarbiaujama su kitais vystymo projektais. SADe programa iliustruoja, kaip e.valdžia gali būti išsamiai ir nuosekliai organizuojama bei stipriai orientuota į vartotoją.^{52 53}



Esminės išvalgos - Suomija

- Stebima tendencija Vyriausybės strateginius tikslus formuluoti horizontaliai, rengti horizontalias programas.
- Daug įvairių institucionalizuotų bendradarbiavimo mechanizmų: tarpinstitucinės darbo grupės, programos valdymo grupės, patariamiosios tarybos, nuolatinių sekretorių susitikimas, 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. Gana dažnai pasitelkiamas neformalus bendradarbiavimas.

⁵⁰ Halme, K., Lindy, I., Piirainen, K. A., Salminen, V., & White, J. (Eds.). (2014). *Finland as a knowledge economy 2.0: Lessons on Policies and Governance*. World Bank Publications.

⁵¹ European Commission (2015), *eGovernment in Finland*, February 2016, Edition 18.0, prieiga: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/ckeditor_files/files/eGovernment%20in%20Finland%20-%20February%202016%20-%202018_00%20-%20v2_00.pdf.

⁵² Halme, K., Lindy, I., Piirainen, K. A., Salminen, V., & White, J. (Eds.). (2014). *Finland as a knowledge economy 2.0: Lessons on Policies and Governance*. World Bank Publications.

⁵³ European Commission (2015), *eGovernment in Finland*, February 2016, Edition 18.0, prieiga: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/ckeditor_files/files/eGovernment%20in%20Finland%20-%20February%202016%20-%202018_00%20-%20v2_00.pdf.

DANIJA

Vyriausybės kanceliarija

Pagrindinis Danijos Vyriausybės kanceliarijos tikslas – padėti Ministrui Pirmininkui vadovauti Vyriausybės darbui. Pagrindinis Vyriausybės kanceliarijos principas tas, jog ji neturėtų būti kaip atskira ministerija su atskiromis kompetencijomis bei portfeliu, o veikia nedidelis profesionalus sekretoriatas, galintis konsultuoti, pateikti trumpas įžvalgas ir patarti Ministrui Pirmininkui aktualiais klausimais.⁵⁴

Danijos Vyriausybės kanceliarijoje (dan. *Statsministeriet*) šiuo metu dirba 74 darbuotojai, skirstomi į 3 grupes (akademikai, techniniai darbuotojai, bei administracinis personalas). Akademikų grupė – didžiausia, ją sudaro 33 žmonės (45 proc).⁵⁵ Kanceliariją sudaro dvi dalys, iš kurių viena rūpinasi užsienio politika, kita – vidaus politikos ir ekonomikos klausimais. Taipogi yra teisės ir administracijos skyriai. Nors dėl savo nedidelio dydžio Vyriausybės kanceliarija neturi galimybės įvertinti visų įstatymų detalių, tačiau kai kurie tarnautojai yra deleguojami iš kitų ministerijų, siekiant Ministrui Pirmininkui suteikti specifinių kompetencijų. Valdymas stipriai decentralizuotas, būdingas „*ministrų valdžios*“ principas (dan. *Ministerstyre*) pasižymi tuo, jog ministras yra atsakingas už tam tikrą sferą, tačiau Vyriausybė yra kolegialus vienetas, turintis vieningą požiūrį į viešąją politiką.⁵⁷ Vyriausybės kanceliarija itin glaudžiai bendradarbiauja su individualiomis ministerijomis. Koordinavimas yra vienas pagrindinių Vyriausybės kanceliarijos darbo aspektų ir sudaro didžiąją dalį darbo krūvio.⁵⁸ Koordinavimas vykdomas pasitelkiant specialius komitetus, iš kurių svarbiausias Koordinavimo komitetas susitinka kiekvieną savaitę. Taipogi dukart metuose organizuojami dvidieniai Vyriausybės seminarai, kuriuose aptariami svarbūs Vyriausybės klausimai.⁵⁹

Darnios valdysenos indeksas (2016) Danijos Vyriausybės kanceliarijos vaidmenį (angl. *Government Office Gatekeeping*) vertino 9 balais (visų šalių vidurkis 7,7), Vyriausybės kanceliarijos kompetenciją (angl. *Government Office Expertise*) – 7 balais (visų šalių vidurkis 6,6).⁶⁰

Viešosios politikos įgyvendinimas

Pagal darnaus valdymo indeksą (2016) viešosios politikos įgyvendinimui ministerijose (angl. *ministerial bureaucracy*) suteiktas 9 balų įvertis (visų šalių vidurkis 6,7). Koordinavimas kolegialus, tarpinstitucinis bendradarbiavimas vyksta pasitelkiant derybas tarp suinteresuotųjų ministerijų, dažnai per tarpinstitucinius komitetus ar darbo grupes.

Viešosios politikos įgyvendinimas (angl. *implementation*) darnios valdysenos indekse vertinamas 8,3 balais (visų šalių vidurkis 6,5). Kalbant apie valdžios efektyvumą svarbu paminėti, jog Danijos valdžios administracija pasižymi geru įgyvendinimu. Pasitelkiant įvairias sąlygas (angl. *stipulations*) ir bazinius įstatymus (angl. *framework laws*), bei biudžetinius apribojimus valdžia sėkmingai prižiūri (angl. *steering*) institucijas (angl. *administrative bodies*) net ir nesant tiesioginiam pavaldumui.⁶¹

Darnios valdysenos indekse (2016) Danijos strateginio planavimo kompetencija vertinama 9 balais (visų šalių vidurkis 6,0). Strateginės mąstysenos lygis skiriasi priklausomai nuo ministerijų bei konkrečių ministerijų vadovų sprendimų priėmimo stiliaus. Svarbiausias reformas rengia komitetai ar komisijos, suburtos parengti ataskaitas, kuriose išskiriamos egzistuojančios problemos bei galimi sprendimo variantai. Tradiciškai tiek viešoji politika, tiek derybos tarp suinteresuotųjų šalių ir politinės sistemos yra paremtos konsensusu.⁶²

⁵⁴ The Prime Minister's Office, Denmark, prieiga: http://www.stm.dk/_a_2748.html.

⁵⁵ Ten pat.

⁵⁶ Sustainable Governance Indicators (2016), prieiga: <http://www.sgi-network.org/2016>

⁵⁷ Ten pat.

⁵⁸ The Prime Minister's Office, Denmark, prieiga: http://www.stm.dk/_a_2748.html.

⁵⁹ Sustainable Governance Indicators (2016), prieiga: <http://www.sgi-network.org/2016>

⁶⁰ Ten pat.

⁶¹ Ten pat.

⁶² Ten pat.

Ministerijos

Pagal Darnios valdysenos indeksą (2016) Ministerijų ir Vyriausybės kanceliarijos bendradarbiavimas rengiant viešosios politikos pasiūlymus (angl. *Line ministries*) vertinamas 9 balais (visų šalių vidurkis 7,2).⁶³

Minėta stipri „*ministrų valdžios*“ tradicija, kuomet ministrai kuruoja konkrečias sferas ir yra asmeniškai atsakingi už viską, kas vyksta jų ministerijose, suteikia ministerijoms autonomijos. Ministerijos yra neabejotinai hierarchinės institucijos⁶⁴, tačiau tai, jog didžioji dalis Vyriausybių – koalicinės, sąlygojo nuolatinių derybų ir konsensuso paieškų svarbą. Siekiant nuoseklios Vyriausybės viešosios politikos vyksta tarpinstitucinis bendradarbiavimas (angl. *interdepartmental coordination*), kuris ypatingai svarbus esant jau minėtosioms koalicinėms Vyriausybėms.⁶⁵ Ministerijos – horizontalios, grupuojamos pagal savo pagrindinių užduočių pobūdį (koordinuojančios, reguliuojančios, specifinės reguliuojančios ministerijos (atsakingos už tam tikras visuomenės grupes ar sektorius) ir paslaugų teikimo ministerijos). Būtent ministerijų skaidymas į grupes rodo, jog kai kurios institucijos (Vyriausybės kanceliarija, Finansų bei Teisingumo ministerijos) turi būti labiau įsitraukusios į bendradarbiavimą nei kitos ministerijos, todėl galima numatyti ir strateginį bendradarbiavimo siekį.⁶⁶

Rengiant teisės aktus, už konkrečių teisės aktų atsakinga ministerija įtraukia susijusias suinteresuotąsias šalis į sprendimo poveikio vertinimą, bei konsultuojasi su išoriniais partneriais. Teisės akto projekte įvardijami visi departamentai, vykdomosios įstaigos (angl. *agencies*) ir organizacijos, su kuriomis konsultuotasi. Taisyklėmis nustatyta, jog vertinimas turi būti pateiktas ne technokratiškai, o visiems suprantama kalba, bei prieinamas viešai. Egzistuoja gilios tradicijos poveikio vertinimą skelbti ataskaitų ar specialiųjų publikacijų pavidalu. Priėmus naują teisės aktą rimtai atsižvelgiama į suinteresuotųjų šalių, plačiosios visuomenės bei žiniasklaidos atsiliepimus.

Vyriausybės komitetai

Viešosios politikos rengimas (angl. *policy preparation*) vyksta Vyriausybės komitetuose. Tokių komitetų skaičius kito, o šiuo metu egzistuoja koordinavimo (vadovaujamas Ministro Pirmininko), Ekonomikos (vadovaujamas finansų ministro), Tarnautojų skyrimo (angl. *appointments committee*, vadovaujamas Ministro Pirmininko), bei Vyriausybės ES viešosios politikos įgyvendinimo (angl. *Government's EU implementation committee*) komitetai. Tarpinstituciniam koordinavimui stiprinti pasitelkiami būtent komitetai. Svarbiausios problemos bei strateginiai klausimai gvildenami Vyriausybės koordinavimo komitete (angl. *Government Coordination Committee*), įtraukiant Ministrą Pirmininką bei kitus svarbiausius ministrus. Taipogi vyksta *ad hoc* susitikimai tarp partijų, sudarančių valdančiąją koaliciją, vadovų.

Vyriausybės komitetai yra ne tik reguliariai rengiami politiniai susitikimai, bet ir atlieka tam tikras formalias procedūras. Ekonomikos reikalų bei Koordinavimo komitetai laikui bėgant tapo svarbiausiais. Iš politinių partijų vadovų, bei ministrų kabineto narių sudarytam Koordinavimo komitetui vadovauja Ministras Pirmininkas. Ekonomikos reikalų komitetas yra atsakingas už visą su ekonomika susijusią viešąją politiką, tuo tarpu Koordinavimo komitetas užsiima visais strateginiais klausimais ir kitais svarbiausiais valstybės lygmens klausimais (visa, kas turi politinį poveikį bei susiję su potencialiais konfliktais).⁶⁷

Apibendrinant galima teigti, kad Vyriausybės komitetai Danijos koalicinėje politikoje užima centrinį vaidmenį ir yra laikomi pagrindinėmis struktūrinio koordinavimo ir bendradarbiavimo priemonėmis, padedančiomis daugiau formalizuoti bendradarbiavimą.⁶⁸

⁶³ Sustainable Governance Indicators (2016), prieiga: <http://www.sgi-network.org/2016>

⁶⁴ Hustedt, T., Tiessen, J. (2006). *Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden – An Institutional Policy Perspective* (No.2). Universitätsverlag Potsdam.

⁶⁵ Ten pat.

⁶⁶ Ten pat.

⁶⁷ Ten pat.

⁶⁸ Ten pat.

Neformalus bendradarbiavimas

Neformalus bendradarbiavimas (angl. *informal coordination*) Darnios valdysenos indekse (2016) vertinamas 8 balais (visų šalių vidurkis yra 7,2). Kalbant apie daniškąją administracinę sistemą svarbu paminėti, jog ji yra paremta formalių taisyklių bei normų ir neformalių tradicijų mišiniu. Neformalus bendradarbiavimas itin svarbus, skiriasi priklausomai nuo politikos lygmens (žiūrėti pav. 9).⁶⁹ Bendradarbiavimas skirtinguose lygmenyse (administraciniame, administraciniame-politiniame ir politiniame) skiriasi. Administraciniame Danijos centrinės valdžios lygmenyje dominuoja bendradarbiavimas „iš apačios į viršų“, paremtas neformalia Pilies salos kultūra.

Pilies salos (dan. *Slotsholmen*) kultūra pasižymi giliomis bendradarbiavimo tradicijomis, kuomet neformalus bendradarbiavimas tarp visų svarbiausių valdžios institucijų vyksta šioje saloje, formalių ir neformalių susitikimų metu. Pilies sala – sala Kopenhagos centre, kartais vadinama “jėgos sala” (dan. *Magtens ø*), kurioje nuo viduramžių įsikūręs Danijos valdžios centras. Šioje saloje yra Karalių rūmai, Vyriausybė, Parlamentas, svarbiausios ministerijos, Aukščiausiasis Danijos teismas, Vyriausybės kanceliarija bei daugelis kitų institucijų (Nacionalinis Danijos archyvas, Nacionalinė biblioteka, muziejai). Salos kultūra pasižymi giliomis bendradarbiavimo tradicijomis, kuomet neformalus bendradarbiavimas tarp visų svarbiausių valdžios institucijų vyksta šioje saloje, formalių ir neformalių susitikimų metu.



Administraciniame-politiniame lygmenyje veikia pastovių sekretorių komitetai, atliekantys „butelio kaklelio“ (angl. *bottleneck*) funkciją, atrenkant teikiamus klausimus. Vyriausybės komitetams tapus pagrindiniais sprendimų priėmimo organais, Vyriausybės (ministrų kabineto) vaidmuo sumažėjo. Tai gali būti aiškinama trejetu argumentų. Visų pirma, konstitucinių nuostatų dėl valdysenos procesų trūkumas paskatino lankstų valdžios reikalų procesų sprendimą. Antra, atskiri ministrai susiduria su dvilypiu iššūkiu – iš vienos pusės ministras yra įsipareigojęs ginti ministerijos pozicijas ir interesus, iš kitos pusės – Ministro Pirmininko viršenybė skatina konfliktų sprendimą prieš pateikiant pasiūlymus Vyriausybei. Trečia, koalicinių mažumos Vyriausybių vyravimas sukuria didelį konfliktų sprendimo, kompromisų siekimo poreikį, kurį lengviau pasiekti mažesnėse centralizuotose struktūrose (Vyriausybės komitetuose), nei didesniame ministrų kabinete.⁷⁰

Informacijos koordinavimo mechanizmų svarba išaugo dėl dažnų koalicinių (ir dažnai valdančiosios mažumos) Vyriausybių.⁷¹ Neformalių mechanizmų dėka formalūs susitikimai gali tapti efektyvesniais, tačiau svarbūs sprendimai privalo būti patvirtinami formalioje aplinkoje. Pozicijų derinimas ir konfliktų sprendimas pradedami (ir dažniausiai užbaigiami) administraciniame lygmenyje, plačiausiai pasitelkiant neformalų bendradarbiavimą, kaip pirmiausių sprendimo būdą.⁷² Didžioji dalis bendradarbiavimo klausimų yra išsprendžiami valstybės tarnautojų lygmenyje, darbo grupėse ar tiesiog pasitelkiant egzistuojančius ryšius.⁷³ Tarp tarnautojų politiniame lygmenyje neformalūs mechanizmai yra ko gero svarbesni už formaliuosius.⁷⁵

Kaip viena iš struktūrinio koordinavimo technikų yra pasitelkiamos tarpinstitucinės darbo grupės⁷⁶. Nors šiuo metu procedūrinės technikos tapo šiek tiek formalesnės, bendradarbiavimo procesai vis dar pasižymi neformaliais ryšiais. Įvertinti tarpinstitucinio darbo grupių poveikį centrinės valdžios koordinavimui yra

⁶⁹ 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.

⁷⁰ Hustedt, T., Tiessen, J. (2006). *Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden – An Institutional Policy Perspective* (No.2). Universitätsverlag Potsdam.

⁷¹ Sustainable Governance Indicators (2016), prieiga: <http://www.sgi-network.org/2016>

⁷² 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.

⁷³ Ten pat.

⁷⁴ Hustedt, T., Tiessen, J. (2006). *Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden – An Institutional Policy Perspective* (No.2). Universitätsverlag Potsdam. (p.17)

⁷⁵ Sustainable Governance Indicators (2016), prieiga: <http://www.sgi-network.org/2016>

⁷⁶ Hustedt, T., Tiessen, J. (2006). *Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden – An Institutional Policy Perspective* (No.2). Universitätsverlag Potsdam. (p.17)

sudėtinga, tačiau galima teigti, kad bendradarbiavimas darbo grupėse ar neformaliais ryšiais valstybės tarnautojų lygmenyje tarp skirtingų ministerijų prisideda prie tarpinstitucinių konfliktų sprendimo.⁷⁷

Kalbant apie administracinį-politinį bendradarbiavimo lygmenį (žiūrėti pav. 9), išskiriamos dvi nuolatinių sekretorių (angl. *permanent secretaries*) grupės. Pirmoji grupė susitinka neformaliai, tačiau reguliariai vadinamuosiuose „pietų klubuose“ (angl. *lunch clubs*) ir yra sujungti tolimesniais neformaliais, profesiniais ryšiais, kaip dalis „pilies salos kultūros“. Antroji grupė – paralelinė nuolatinių sekretorių grupė (dan. *Styregruppen*), kuri atlieka Vyriausybės „prižiūrėtojo“ (angl. *gatekeeper*) vaidmenį, kuomet niekas nepasiekia Vyriausybės prieš tai nepatvirtinus šiai grupei.⁷⁸



Paveikslas 9. Bendradarbiavimo lygmenys Danijoje.

Šaltinis: sudaryta autorių, remiantis Hustedt, T., Tiessen, J. (2006).

Danijos centrinės valdžios bendradarbiavimo apžvalga nurodo, jog didžioji tarpinstitucinių konfliktų sprendimo dalis vyksta administraciniame lygmenyje, mažesnė dalis tenka administraciniam-politiniam lygmeniui, kuriame visi didieji konfliktai turi būti išsprendžiami.⁷⁹

Atvejis

eValdžios iniciatyva

Kaip vienas iš sėkmingų tarpinstitucinio bendradarbiavimo pavyzdžių minima eValdžios (angl. *eGovernment*) iniciatyva Danijoje.

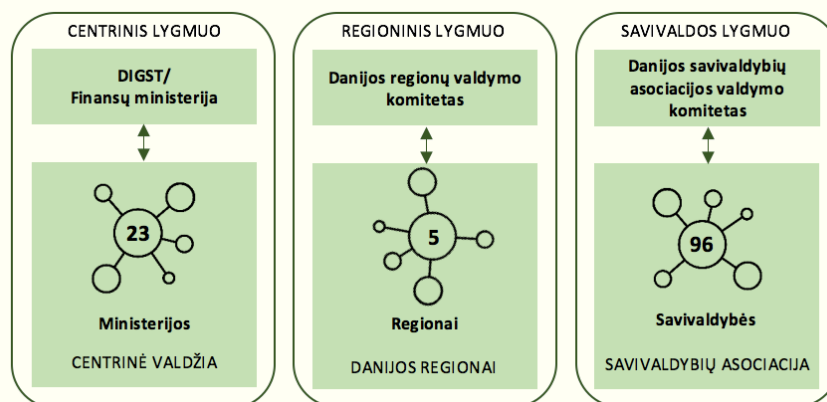
Pagrindiniai aspektai, apibūdinantys Danijos požiūrį į eValdžios projektą – konsensuso paieškos, aktyvus dalyvavimas bei bendradarbiavimas. Būtent šie aspektai gali būti laikomi vienu pačių svarbiausių faktorių, lėmusių sėkmę įgyvendinant eValdžios iniciatyvą. Šis tarpinstitucinis informacinių technologijų projekto modelis (žiūrėti pav. 10) buvo pritaikytas plačiai. Taip pat svarbu pažymėti, kad aktyviu dalyvavimu ir bendradarbiavimu grįstas požiūris, kuriuo vadovavosi eValdžios strategijos valdymo komitetas (DSTG, angl. *The steering committee for eGovernment Strategy*), bei konstruktyvūs atsiliepimai iš Danijos IT projektų tarybos (DCITP, angl. *The Danish Council for IT Projects*), yra laikomi vienais iš pagrindinių įrankių

⁷⁷ Hustedt, T., Tiessen, J. (2006). *Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden – An Institutional Policy Perspective* (No.2). Universitätsverlag Potsdam.

⁷⁸ Ten pat.

⁷⁹ Ten pat.

efektyviam projekto rizikos mažinimui, bei sėkmingam suplanuotos projekto naudos pasiekimui.⁸⁰ Sprendimai priimami eValdžios strategijos valdymo komitete (DSTG), kuris susitinka 10-12 kartų metuose (žiūrėti pav. 10 ir priedą 1).

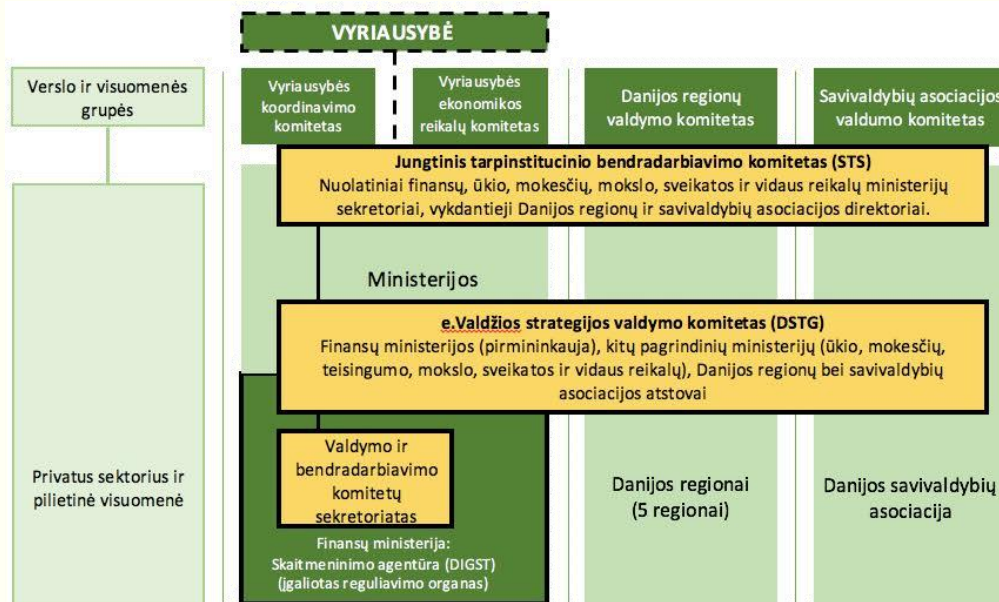


Paveikslas 10. Suinteresuotosios šalys ir koordinuojančios institucijos Danijos valdžios lygmenyse.

Šaltinis: parengta autorių, remiantis Nielsen M.M. (2013)

Šiam komitetui vadovauja Skaitmeninio agentūra (DIGST), dalyvauja pagrindinių ministerijų (dažniausiai direktoriai ir skyrių vadovai), Danijos regionų (DR) bei Danijos savivaldybių asociacijos (LGDK) atstovai (žiūrėti pav. 10, pav. 11 bei priedą 1).^{81 82 83 84}

Skaitmeninio agentūra Finansų ministerijoje (DIGST, angl. *The Danish Agency for Digitisation*) atsakinga už buvusias, esamas ir būsimas eValdžios strategijas ir veiksmų planus bei kasdienį koordinavimą. Jungtinis tarpinstitucinis bendradarbiavimo komitetas (STS), pirmininkaujamas Finansų ministerijos, tvirtina strategiją, veiksmų planą (įskaitant individualias programas ir projektus), biudžetus ir galutines ataskaitas.



Paveikslas 11. Danijos eValdžios valdysenos ir koordinavimo modelis

Šaltinis: parengta autorių, remiantis Nielsen M.M., (2013), Nielsen, M.M., Yasouka, M., (2014), Nielsen, M. M.(2016).

⁸⁰ 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.

⁸¹ Nielsen, M.M., (2001). *Danish eGovernment Success Factors: Strategies and Good Practice Examples. Global Strategy and Practice of E-Governance: Examples from Around the World: Examples from Around the World*, 2011., p.231.

⁸² Igari, N. (2014). How Successfully Promote ICT usage: A comparative analysis of Denmark and Japan. *Telematics and Informatics*, 2014, 31 (1), p. 115-125.

⁸³ Nielsen, M., Igari, N. (2012). Speaking Danish in Japan. *CeDEM 12 Conference for E-Democracy and Open Government 3-4 May*, Danube-University Krems, Austria, 2012,p.137.

⁸⁴ Nielsen, M., M. (2016). *Governance and Online Service Delivery: The Danish Case*.

Šis komitetas susirenka apytiksliai keturis kartus metuose ir yra sudarytas iš nuolatinių sekretorių iš Vyriausybės koordinavimo ir ekonomikos reikalų komitetų bei Danijos regionų (DR) ir Danijos savivaldybių asociacijos (LGDK) valdymo komitetų.^{85 86}

Daniškojo tarpinstitucinio modelio centre – Jungtinis tarpinstitucinis bendradarbiavimo komitetas (STS) bei jungtiniai vadovavimo komitetai (Skaitmeninimo agentūra (DIGST) bei Finansų ministerija). STS sukuria horizontaliuosius ryšius tarp centrinės valdžios agentūrų, regionų bei savivaldybių. Jungtinės nacionalinės strategijos ir veiksmų planai užtikrina visų lygių valdžios koordinuotą judėjimą bendra kryptimi. Būtent šios jungtinės iniciatyvos ir bendradarbiavimas tarp viešojo sektoriaus institucijų visuose lygmenyse sukuria bendradarbiavimo standartus, sukuria esminę įgalinančią infrastruktūrą bei suteikia piliečiams ir verslui pojūtį, jog valdžios institucijos kalba *“vienu balsu”*.⁸⁷



Esminės įžvalgos - Danija

- Administraciniame lygmenyje vyrauja neformalus bendradarbiavimas.
- Koordinavimas Vyriausybėje kolegialus, tarpinstitucinis bendradarbiavimas vyksta pasitelkiant derybas tarp suinteresuotųjų ministerijų, dažnai per tarpinstitucinius komitetus ir darbo grupes. Horizontaliuosius klausimus koordinuoja Bendradarbiavimo komitetas.
- Egzistuoja koordinavimui palanki institucinė sąranga, ministerijos 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.
- 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.
- Didžioji dalis tarpinstitucinių klausimų derinimo vyksta administraciniame lygmenyje, sprendimams pasiekiant politinį lygį, kuomet dėl jų nebėra nesuderintų pozicijų.
- Danijai būdinga 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.

⁸⁵ Nielsen M.M., (2013). *Danish eGovernment Success factors*. Unpublished presentation at EP eGovernment Seminar October-November 2013. Maastricht School of Management, Maastricht, The Netherlands.

⁸⁶ Nielsen, M.M., Mika M.Y. (2014). *An Analysis of the Danish approach to eGovernment benefit realisation. Internet Technologies and Society 2014 Conference proceedings*, p. 47-58.

⁸⁷ Nielsen, M., M. (2016). *Governance and Online Service Delivery: The Danish Case*.

JUNGTINĖ KARALYSTĖ

Jungtinė Karalystė pasirinkta dėl anglosaksiškos valdymo tradicijos. Ji viena pirmųjų drauge su Naująja Zelandija ir Australija pradėjo diegti visaapimančios valdžios požiūrį dar 1990 m.⁸⁸ 2016 m. pateko į Pasaulio Banko Valdžios efektyvumo ir Darnios valdysenos indeksų pirmuosius dešimtukus. Pagal Vykdomosios kompetencijos rodiklį Jungtinė Karalystė užima 6-ąją vietą (įvertis 7,7, visų šalių vidurkis 6,4). Aukščiausiu balu yra vertinamas Tvarumo tikrinimimas (angl. *Sustainability check*) – britai įvertiu lenkia net Darnios valdysenos indekso (2016) Valdysenos rodiklio vertinime lyderiaujančias šalis, kaip Suomiją ir Daniją.

Jungtinės Karalystės politinė sistema yra itin centralizuota. Nėra tokių saugos funkcijų kaip veto teisė, vientisa rašytinė konstitucija ar konstitucinis teismas⁸⁹. Egzistuoja tam tikra teisminė kontrolė, kai kuriems nacionalinės politikos tikslams gali būti daroma Škotijos, Velso ir Šiaurės Airijos valdžios organų įtaka. Žiūrint istoriškai, dažniausiai nesutarimai visgi kildavo partijų viduje⁹⁰.

Organizacinė reforma, finansinė krizė, viešojo sektoriaus deficitas, senėjanti populiacija ir augantys lūkesčiai lėmė valdžios reformas 2010 m. Vyriausybė išskėlė tikslą sumažinti išlaidas 19 proc. (išskyrus sveikatos priežiūros ir užsienio paramos sritis)⁹¹. Ši reforma perskirstė vaidmenis tarp Vyriausybės kanceliarijos ir ministerijų bei itin paskatino horizontalų bendradarbiavimą (įvesti konsultantų, rinkodaros ir IT išlaidų apribojimai, įvesta centrinė kontrolė ir kitos priemonės). Labai svarbų vaidmenį Jungtinėje Karalystėje atlieka Nacionalinis audito biuras, atsakingas už viešųjų išlaidų analizavimą, biudžeto panaudojimo stebėseną bei viešojo sektoriaus veiklos analizę. Yra vertinama vertė už pinigus nacionaliniu ir vietiniu mastu. Biuro paskaičiavimų duomenimis, jie analizėmis, pateiktomis rekomendacijomis ir gerųjų praktikų sklaida sutaupė 2012 m. – 1.2 mlrd. £; 2013 m. – 1.1 mlrd. £, 2014 m. – 1.15 mlrd. £, 2015 m. - 1.21 mlrd. £⁹².

Jungtinė Karalystė yra naujų normų ir praktikų (paminėtinos iniciatyvos finansinio stabilumo stebėjimas, įgyvendinimo padaliniai, atvira vyriausybė), kurios vėliau buvo taikomos kitų šalių, iniciatorė.

Vyriausybės kanceliarija

Jungtinėje Karalystėje Vyriausybės kanceliarija (angl. *The Cabinet Office*) yra politikos formavimo centre, atsakinga už veiksmingą Vyriausybės funkcionavimą, paramą Ministrui Pirmininkui ir Vyriausybei. Vyriausybės kanceliarija atlieka pagrindinį koordinatoriaus vaidmenį. Dirba daugiau nei 2050 darbuotojų⁹³, kurių pagrindinė užduotis – „padėti Vyriausybei dirbti geriau“.

Vyriausybės kanceliarija drauge su Jungtinės Karalystės Išdu (angl. *the Treasury*) sudaro Vyriausybės centrą (angl. *Centre of Government*). Išdas turi didesnes galias lyginant su kitomis šalimis ir atlieka svarbią stebėsenos funkciją⁹⁴.

2016 m. apklausus ministerijas Nacionalinio Audito biuras savo ataskaitoje⁹⁵ apibrėžė, kaip būtent ministerijos mato Vyriausybės centro atsakomybes. Pagrindinės atsakomybės buvo įvardintos šios:

- **Bendrų procesų centralizavimas siekiant sumažinti kaštus** (jungtinės paslaugos, viešieji pirkimai ir kt.).
- **Ekspertinių žinių teikimas.** Ministerijos kreipiasi į centrą dėl didelių projektų valdymo, kompleksinių komercinių derybų, skaitmenizacijos.
- **Vadovavimas horizontalioms iniciatyvoms:** tikimasi, kad centras skatins bendradarbiavimą, integraciją ir inovacijas. Ministerijos sutinka, kad centras gali padėti išvystyti atskaitomybės ir finansinio įsipareigojimo modelius.

⁸⁸ Colgan, A., Kennedy, L. A. ir Doherty, N. (2014). *A primer on implementing whole of government approaches*. Dublin: Centre for Effective Services.

⁸⁹ Sustainable Governance Indicators (2016), prieiga: <http://www.sgi-network.org/2016>

⁹⁰ Ten pat.

⁹¹ Išdas (2010). Spending Review 2010 Executive Summary. Prieiga: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/203826/Spending_review_2010.pdf

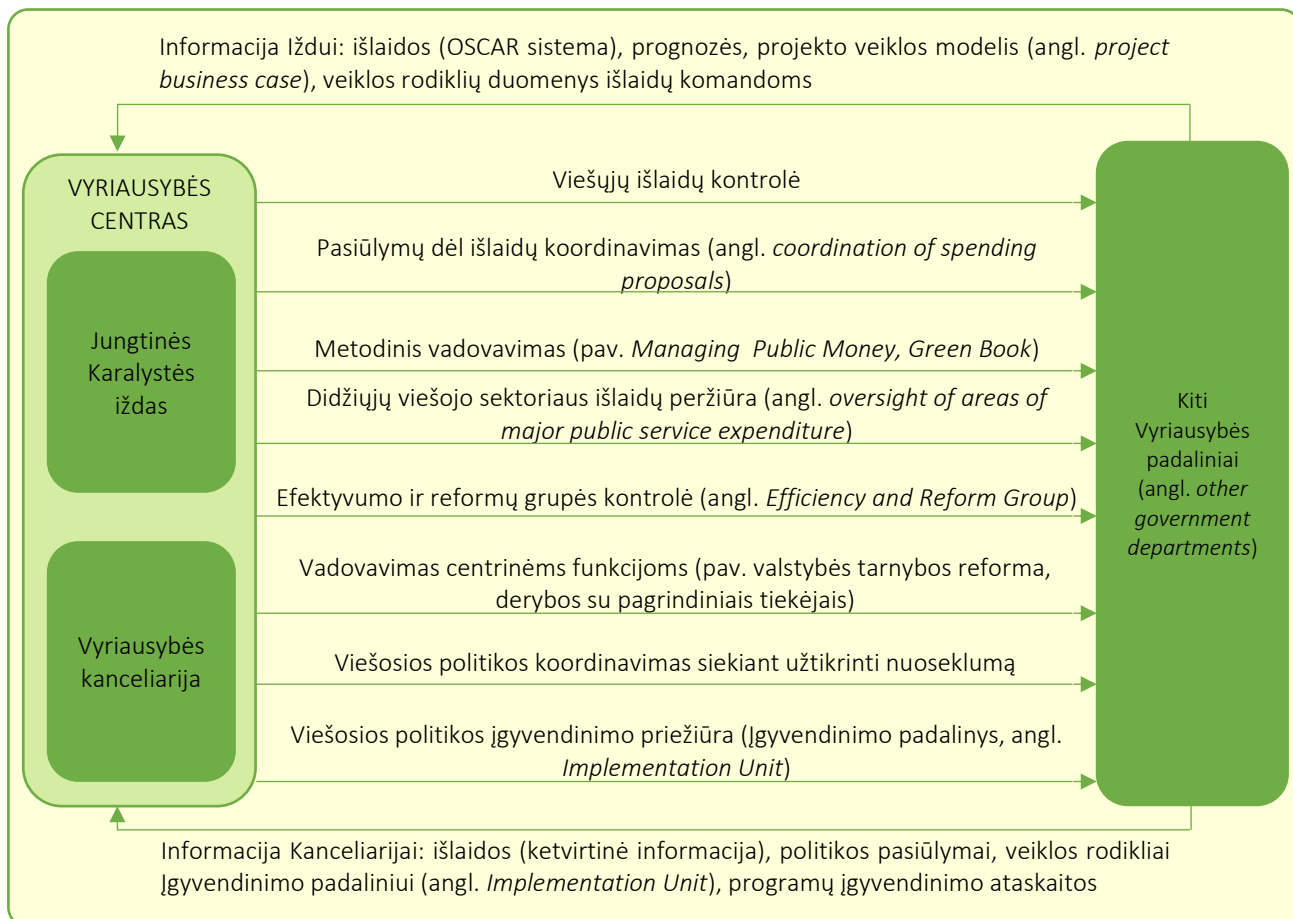
⁹² Nacionalinio Audito Biuro skelbiami duomenys, prieiga: <https://www.nao.org.uk>

⁹³ Jungtinės Karalystės Vyriausybė, prieiga: <https://www.gov.uk/government/organisations/cabinet-office/about>

⁹⁴ Sustainable Governance Indicators (2016), prieiga: <http://www.sgi-network.org/2016>

⁹⁵ National Audit Office (2016). *Government's management of its performance: progress with single departmental plans*.

- **Strateginis požiūris į valdžią kaip vientisą struktūrą.** Tikimasi, kad centras užtikrins, jog atskiri ministerijų prioritetai neprieštarauja vieni kitiems ir stebės kaip ministerijų prioritetai paveikia visumą.
- **Pagrindinių prioritetų stebėseną.** Ministerijos tikisi strateginės lyderystės iš Vyriausybės centro. Detalesnis Vyriausybės centro ir ministerijų bendradarbiavimo modelis, naudojamas Nacionalinio audito biuro, pateiktas pav. 12.



Paveikslas 12. Vyriausybės centro ir departamentų sąveika

Šaltinis: parengta autorių, remiantis Nacionalinio audito biuro ataskaita, *The centre of government*, 2014.

Tame pačiame tyrime ministerijos nurodė, kaip Vyriausybės centras turėtų pagerinti savo darbą:

- Reikalingas aiškus ir skaidrus bendradarbiavimo modelis, nes kartais centro padaliniai tarpusavy nebendradarbiaudavo ir ministerijų darbuotojai tapdavo tarpininkais. Taip pat užklauskos dubliuodavo darbą.
- Reikalinga vieninga žinutė. Ministerijos turėjo daug pavyzdžių, kai Vyriausybės centro skirtingų padalinių nuomonės ir rekomendacijos skirdavosi, ir tai lemdavo projektų vėlavimą.
- Vyriausybės centras ne visada pakankamai įsigilindavo į darbo specifiką, tad kartais patarimai būdavo ne visai pritaikomi. Be to, kartais centrui pritrūkdavo galios (žmonių) arba gebėjimų suteikti visą žadėtą paramą.

Viešosios politikos įgyvendinimas

Jungtinėje Karalystėje didelis dėmesys skiriamas viešosios politikos įgyvendinimo gerinimui. Visų pirma, Nacionalinis audito biuras nuolat analizuoja progresą, teikia rekomendacijas ir vykdo gerosios praktikos sklaidą. Antra, Vyriausybės kanceliarija užtikrina tarpinstitucinį koordinavimą, skatina tarpinstitucinį politikos pasiūlymų svarstymą. Yra siekiama, jog vyktų kolegialus viešosios politikos pasiūlymų svarstymas. Trečia, yra

daug kitų iniciatyvų, kurios stiprina viešosios politikos įgyvendinimą. Jungtinės Karalystės tyrimų institutas „Institute for Government“ drauge su Kanados tyrimų centru „Mowat Centre“ atliko pasaulinių viešosios politikos įgyvendinimo tendencijų analizę⁹⁶, daugiausiai dėmesio skiriant ir lyginant Jungtinės Karalystės ir Kanados patirtis, bei atsižvelgiant į Danijos, Australijos, Naujosios Zelandijos ir kitų šalių patirtis. Tyrimo metu išskirtos 4 pagrindinės tendencijos kaip Vyriausybės centras valdžia gerina viešosios politikos įgyvendinimą:

1. Planavimas;
2. Prioritetizavimas;
3. Didelės apimties projektų valdymas;
4. Vertinimas.

Toliau šios tendencijos bus aptariamoms išsamiau ir kaip tai veikia Jungtinėje Karalystėje.

Planavimas

Pasaulinės tendencijos rodo, jog vis daugiau šalių investuoja daug laiko ir pastangų į pirminį projektų etapą – planavimą. Jungtinės Karalystėje departamentų apskaitos pareigūnai (angl. *Departmental Accounting Officers*) yra atsakingi už viešosios politikos įgyvendinimo planų patvirtinimą, o nuolatiniai sekretoriai (angl. *Permanent Secretaries*) – už įgyvendinimo rizikų vertinimą.⁹⁷ Tačiau dėl nepriklausomo vertinimo trūkumo, Vyriausybės kanceliarijos ekonomikos ir vidaus reikalų sekretoriatas (angl. *Economic and Domestic Affairs Secretariat*) drauge su įgyvendinimo padaliniu (angl. *Implementation Unit*) pradėjo pagal poreikį taikyti terminuotą vienkartinį įgyvendinimo plano projektų nuoseklų nagrinėjimą (angl. *scrutinizing*). Be to, veikia 3 viešosios politikos laboratorijos (2 išorinės ir 1 centrinė, daugiau apie jas poskyryje „Neformalus bendradarbiavimas“). Taip pat svarbu paminėti, jog Nacionalinio audito biuro nuomone, planavimo etapas turėtų sustiprėti, nes nuo 2015 m. pradėti naudoti Departamentų planai (angl. *single departmental plans*). Apie juos daugiau poskyryje „Ministerijos“.

Prioritetizavimas

Matoma globali tendencija, kad Vyriausybės stengiasi nustatyti savo veiklos prioritetus, tačiau jų įgyvendinimui iškyla keletas barjerų: biurokratija, prioritetai nevisada atitinka valdymo struktūrą, griežta hierarchija, atotrūkis tarp viešosios politikos formuotojų ir įgyvendintojų, koalicinė politika, vietiniai faktoriai. Daugelis Vyriausybių vadovų nelabai žino, kaip yra įgyvendinami jų prioritetai. Galimas sprendimas – Įgyvendinimo padaliniai.



Identifikuota pasaulinė įgyvendinimo padalinių kūrimo tendencija. Pati idėja ir pirmasis įgyvendinimo padalinys buvo sukurtas Jungtinėje Karalystėje 2001 m. Vyriausybės centras iniciavo šią inovaciją ir vėliau plačiai replikavo kitose šalyse pasitelkdami vystomąjį bendradarbiavimą.

Įgyvendinimo padalinių esminės funkcijos:

- Sekti vyriausybės prioritetų įgyvendinimą, analizuojant departamentų/ministerijų veiklos rezultatus.
- Vizitai siekiant identifikuoti kliūtis, išanalizuoti kur ir kokių trūksta resursų, norint įgyvendinti projektą/programą.
- Ataskaitų teikimas Vyriausybės vadovams.
- Susitikimų tarp Vyriausybės vadovų ir tarnautojų organizavimas. Susitikimų metu siekiama išspręsti sudėtingus klausimus ir generuoti naujų idėjų.

Įgyvendinimo padaliniai svarbūs horizontaliųjų klausimų sprendimui. Jie stebi ir analizuoja prioritetų įgyvendinimą, esant reikalui, gali padėti. Kartais stebimas net ne projektas ar prioritetas, o siektinas rezultatas. Pavyzdžiui, Jungtinės Karalystės ekonominis augimas, plačiajuosčio ryšio plėtra, eksporto skatinimo iniciatyvos.

⁹⁶ Gold, J. (2014), *International Delivery, Centres of government and the drive for better policy implementation*.

⁹⁷ Sustainable Governance Indicators (2016), prieiga: <http://www.sgi-network.org/2016>

Didelės apimties projektų valdymas

Pasaulinės tendencijos rodo, kad ypač didelių apimčių projektai vis dažniau yra valdomi iš centro kaip integruoti tarpinstituciniai investiciniai projektai⁹⁸. Anot jau minėto tyrimo („Centres of the government and the drive for better policy implementation“) rezultatų iš visų šalių daugiausiai dėmesio didelės apimties projektų centrines priežiūros stiprinimui ir integravimui skiria Jungtinė Karalystė. 2011 m. Vyriausybės kanceliarijoje buvo įkurta Esminių projektų institucija (angl. *Major Projects Authority*, toliau MPA). 2016 m. sausio 1 d. Esminių projektų institucija buvo sujungta su Infrastuktūros priežiūros departamentu prie Jungtinės Karalystės Išdo (angl. *Infrastructure UK*) ir suformavo Infrastuktūros ir projektų institucija (angl. *Infrastructure and Projects Authority*, toliau IPA). Remiantis Vyriausybės pateiktais duomenimis⁹⁹, 2015 m. buvo valdomi 143 projektai, kurių vertė viršija 400 mlrd. £. (žr. lentelė 1).

PROJEKTŲ SKAIČIUS 143		
IŠ VISO PROJEKTŲ VERTĖ 405 MLRD. £		
2015-2016 M. BIUDŽETAS 24 MLRD. £		
PROJEKTŲ BUS PABAIGTA IKI 2020 BALANDŽIO 70 %		
Vyriausybės ir valdymo transformacijos projektai	53 projektai	Vertė 116 mlrd. £
Informacijos ir komunikacijos technologijos	36 projektai	Vertė 16 mlrd. £
Infrastruktūra ir statybos	29 projektai	Vertė 172 mlrd. £
Kariniai pajėgumai	25 projektai	Vertė 102 mlrd. £

Lentelė 1. Jungtinės Karalystės Esminių projektų institucijos valdomų projektų apžvalga.

Šaltinis: Parengta autorių remiantis Jungtinės Karalystės Esminių projektų institucijos 2015 m. veiklos ataskaita¹⁰⁰

Infrastuktūros ir projektų institucija svarbi tarpinstitucinio bendradarbiavimo kontekste, nes daugelis projektų reikalauja įvairių suinteresuotųjų šalių glaudaus bendradarbiavimo, be to, šie ekspertai pagal poreikį rengia mokymus ministrams ir aukšto lygio vadovams apie projektų ir resursų valdymą. Dar paminėtinos dvi šalutinės veiklos:

- Ekspertų paskyrimas. Po 2012 m. Londono Olimpinių žaidynių pastebėta, kad komanda, įgyvendinusi tokio masto ir kompleksiško projektą, buvo išskaidyta toliau nebe panaudojant jų įgytos patirties ir kvalifikacijų¹⁰¹. Todėl MPA (šiuo metu IPA) pradėjo taikyti sisteminį požiūrį į ekspertų perkėlimą. IPA ir Vyriausybės centras matydami kokius projektai įgyvendinami, nurodo ekspertus, šiuo metu dirbančius kitose srityse, kurie galėtų padėti.
- MPA (šiuo metu IPA) ypač remia Projektų įgyvendinimo vadovo profesijos (angl. *Project Delivery Profession*) iniciatyvą. 2012 m. buvo įkurta Esminių projektų lyderystės akademija (angl. *Major Projects Leadership Academy*) bendradarbiaujant MPA, Oksfordo universitetui (angl. *Saïd Business School at Oxford University*) ir konsultacinei įmonei „Deloitte“. Tai prestižinė programa, trunkanti vienerius metus ir įvairiapusiškai lavinanti projektų valdymo įgūdžius¹⁰². Pagal Valstybės tarnybos reformos planą (angl. *Civil Service Reform plan*), visi projektų vadovai (angl. *Senior Responsible*

⁹⁸ Gold, J. (2014), *International Delivery, Centres of government and the drive for better policy implementation*.

⁹⁹ Jungtinės Karalystės Vyriausybė, prieiga: <https://www.gov.uk/government/groups/major-projects-authority>

¹⁰⁰ Jungtinės Karalystės Vyriausybė, prieiga:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/535243/ipa_annual_report_on_major_projects_2015_2016.pdf

¹⁰¹ Gold, J. (2014), *International Delivery, Centres of government and the drive for better policy implementation*.

¹⁰² Jungtinės Karalystės Vyriausybė, prieiga:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/405600/MPLA_Handbook_for_gov_uk.pdf

Owners) turėtų būti baigę šią programą. Poveikis jaučiamas jau dabar – anksčiau vos 1/3 projektų buvo įgyvendinami laiku, 2015 m. – 2/3 projektų įgyvendinti laiku ir pagal numatytą kainą¹⁰³.

Vertinimas

Lentelėje 2 apibendrinamos globalios viešosios politikos įgyvendinimo tendencijos ir pateikiamas Jungtinės Karalystės tyrimų instituto („*Institute for Government*“) bei Kanados tyrimų centro („*Mowat Centre*“) ekspertų atliktas kompetencijų stiprumo vertinimas. Lentelėje atsispindi, kad palyginus su Kanados įvertinimais, pasitvirtina tiek tarptautinių ekspertų, tiek ir Jungtinės Karalystės Nacionalinio audito biuro išvados, kad daugiausiai dėmesio reikia skirti vertinimo gebėjimų stiprinimui ir plačiam praktikų taikymui. Bendras pastebėjimas iš ministerijų, jog vertinant paruoštus planus trūksta konstruktyvios kritikos (į aptarimus žiūrima kaip į klaidų vardinimą, o ne būdą tobulėti).¹⁰⁴ Taipogi trūksta pačių kompetencijų ministerijų viduje. Ministerijos kaip pasiūlymą nurodo Nacionalinio audito biuro vaidmens stiprinimą. Šiuo metu pastarasis plačiai taiko auditus, tačiau tikimasi ir patirties, įgūdžių bei kompetencijų sklaidos. Galiausiai svarstoma, kaip būtų galima mažinti ataskaitinę naštą, kadangi kompleksiniuose projektuose dalyvaujant keletui institucijų mažesnės jų itin pajaučia.¹⁰⁵ Tai atima laiką, kurį tuo metu būtų galima skirti analizei.

KATEGORIJA	VEIKSMAS	JUNGTINĖ KARALYSTĖ	PALYGINIMUI - KANADA
ĮGYVENDINIMO PLANAVIMAS	Viešosios politikos įgyvendinimo plano pasiūlymų nagrinėjimas	oo	oooo
	Įgyvendinimo planavimo mokymai tarnautojams	oo	o
	Viešosios politikos laboratorijos, padedančios spręsti iššūkius	oo	oo
PRIORITETŲ VALDYMAS	Įgyvendinimo padaliniai, kurie seka progresą, padeda spręsti kliūtis ir įgyvendinti prioritetines sritis	oooo	o
ESMINIŲ PROJEKTŲ VALDYMAS (angl. Major Projects management)	Horizontalių prioritetų įgyvendinimo stebėseną	ooo	ooo
	Ministerijų veiklų valdymas (angl. <i>departmental portfolio management</i>)	oo	ooo
	Strateginis požiūris į projektų valdymo ekspertų paskyrimą	oo	o
	Projektų valdymo profesijos skatinimas	ooo	o
	Vidinės konsultacijos	oo	o
VERTINIMAS	Centrinė ministerijų veiklos vertinimo stebėseną	o	ooo
	Gairių leidyba ir patarimai dėl atitikimo	oo	oooo
	Gebėjimų stiprinimas (mokymai, praktikų bendruomenės, kompetencijos standartų nustatymas)	o	oooo
oooo – stiprūs gebėjimai; ooo – turimi gebėjimai; oo – besivystantys gebėjimai; o – nėra stiprių gebėjimų			

Lentelė 2. Vyriausybės gebėjimai skatinti įgyvendinimą iš centro.

Šaltinis: Parengta autorių, remiantis Gold, J. (2014) *International Delivery. Centres of government and the drive for better policy implementation*.

Ministerijos

Jungtinėje Karalystėje veikia 17 ministerijų, atsakingų už viešosios politikos įgyvendinimą.

Jungtinė Karalystė buvo viena iš pirmųjų visame pasaulyje iniciavusių kai kurių valstybės tarnautojų darbų perdavimą vykdančiosioms institucijoms, siekiant sumažinti kaštus ir padidinti darbo našumą (angl. *Next Step Programme*). Yra tikimasi, kad ministras valdys visas įstaigas, esančias jo ministerijos struktūroje, tačiau nesitikima, kad iškilus problemai pavaldžioje organizacijoje ar agentūroje ministras atsistatydins.¹⁰⁶

Nuo 2015 m. kovo mėn. visos ministerijos privalo paruošti departamentų planus (angl. *single departmental plans*). Pastarieji yra itin svarbūs, kadangi pirmąkart bandoma bendrai apžvelgti ne tik vertikaliuosius ministerijų tikslus, tačiau ir horizontaliuosius klausimus. Teoriškai žiūrint, šiuos planus sudaro

¹⁰³ Said Business School, prieiga: <http://www.sbs.ox.ac.uk/programmes/execed/custom/clients-and-case-studies/major-projects-leadership-academy>

¹⁰⁴ Gold, J. (2014). *International Delivery, Centres of government and the drive for better policy implementation*.

¹⁰⁵ Sustainable Governance Indicators (2016), prieiga: <http://www.sgi-network.org/2016>

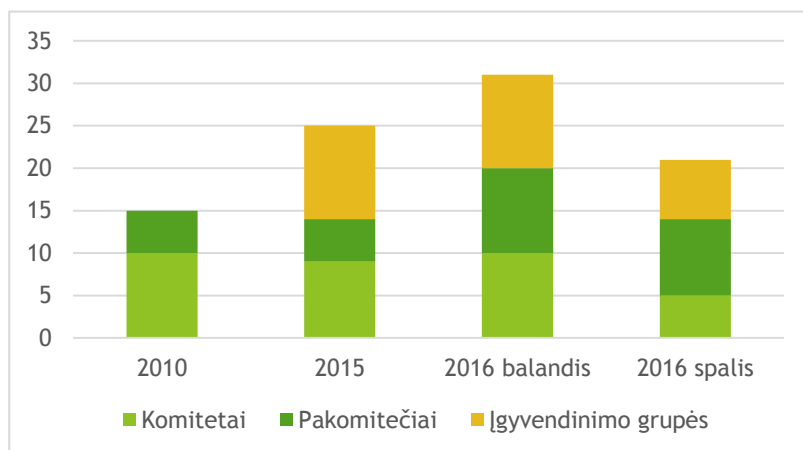
¹⁰⁶ Ten pat.

trys esminės dalys: Vyriausybės prioritetai, horizontalūs tikslai ir kasdienės ministerijos veiklos. Šių planų tikslas susieti sąnaudas ir rezultatus, nurodyti bei paaiškinti kompromisus ir galiausiai indentifikuoti taškus, kur ministerijos turi dirbti drauge, kad pasiektų reikiamus rezultatus. Planai yra išplėstiniai (naudojami ministerijų viduje), o sutrumpintos versijos pateikiamos visuomenei. Jungtinėje Karalystėje jie buvo sukurti 2015 m. atsižvelgiant į užsienio patirtis ir prieš tai buvusius veiklos valdymo įrankius (daugiau apie buvusius veiklos valdymo įrankius, jų privalumus ir trūkumus žiūrėti 2 priedą), o pats planų kūrimas tęsėsi net ir 2016 m.¹⁰⁷ 2016 m. Nacionalinis audito biuras išanalizavo 17 departamentų planų ir pateikė išvadas. Kadangi šiame darbe nagrinėjamas tarpinstitucinis bendradarbiavimas, minėtinos šios išvados:

1. Planuose atsispindi visų 11 horizontalių prioritetų tikslai bei bendri tarpinstituciniai efektyvumo kėlimo tikslai. Visuose 17 planų atsispindi horizontalus pobūdis, tačiau trūksta aiškaus atsakomybių pasidalinimo. Tik 2 tikslai turi aiškiai nurodytus savininkus. Už horizontalių tikslų įgyvendinimo stebėseną atsakingas Vyriausybės kanceliarijos įgyvendinimo padalinys, tačiau departamento planuose neatsispindi ši sąveika, neaiškios atsakomybės. Teorinis apibrėžimas yra geras, tačiau praktiškai tai neišpildoma.
2. Viso yra iškelti 74 tikslai. Tai nėra baigtinis skaičius, esant reikalui, tikslai gali būti koreguojami, pridedami, tačiau trūksta sąsajų su Vyriausybės prioritetais. Tik 3 ministerijos iš 17 nurodo tiesiogines sąsajas.

Komitetai

Valdant E. Heath konservatorių vyriausybei 1970-1974 m. labai išaugo posėdžių ir komitetų svarba. Šiuo metu yra nusistovėjusi norma, jog visi sprendimai priimti Vyriausybės komitetuose yra nekvescionuojami, nebent komiteto pirmininkas arba Ministras pirmininkas iškeltų klausimą^{108 109}. Komitetus pagal poreikį suformuoja Ministras Pirmininkas. Paveiksle 13 atsispindi komitetų skaičiaus kitimo tendencijos.¹¹⁰ Šiuo metu veikia 21 komitetas, pakomitečiai ir įgyvendinimo grupė (angl. *implementation task force*), 10-ai iš jų vadovauja Ministrė Pirmininkė T. May¹¹¹. Matomas skaičiaus kitimas parodo sistemos lankstumą, kuomet pasiekus iškeltus tikslus, komitetai baigia veiklą.



Paveikslas 13. Jungtinės Karalystės komitetų skaičius.

Šaltinis: parengta autorių, remiantis Institute for Government duomenimis

Neformalus bendradarbiavimas

Organizacinis lankstumas ir neformalūs susitikimai yra pagrindiniai Jungtinės Karalystės sistemos bruožai.¹¹² Jungtinėje Karalystėje skatinamas lojalumas valstybės tarnybai, o ne institucijai¹¹³.

¹⁰⁷ National Audit Office (2016). Government's management of its performance: progress with single departmental plans.

¹⁰⁸ Sustainable Governance Indicators (2016), prieiga:

http://www.sgi-network.org/2016/Governance/Executive_Capacity/Interministerial_Coordination/Cabinet_Committees

¹⁰⁹ Cabinet Office (2011). *The Cabinet Manual: a guide to laws, conventions and rules on the operation of government* Archived 10 May 2012 at the Wayback Machine.

¹¹⁰ Vyriausybės kanceliarijos pranešimas, prieiga: <https://www.gov.uk/government/publications/the-cabinet-committees-system-and-list-of-cabinet-committees>

¹¹¹ Ten pat.

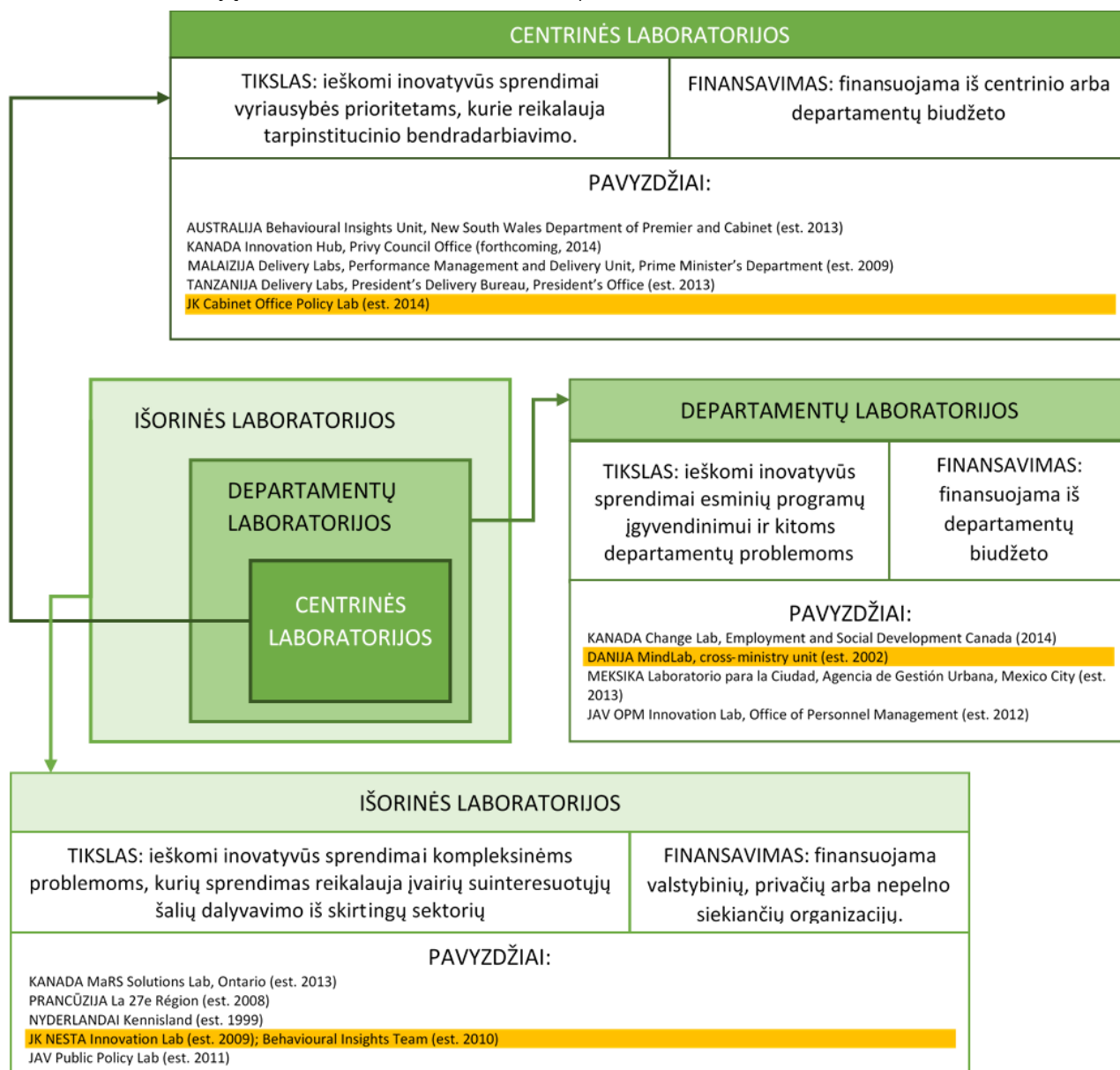
¹¹² Sustainable Governance Indicators (2016), prieiga: <http://www.sgi-network.org/2016>

¹¹³ Ling, T. (2002). *Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems*. Blackwell Publishers Ltd., Oxford.

Šiuo metu konsultacijos skatinamos keletu būdų. Projektai, prieš juos patvirtinant, yra siunčiami suinteresuotosioms šalims. 2014 m. buvo atlikta apie 650 viešųjų konsultacijų. Be to, yra sukurtos Patarėjų tarybos (angl. *Advisory Boards*), kurios pateikia politikos formavimo pasiūlymus migracijos ir socialinės apsaugos temomis.¹¹⁴

Du minėtini neformalaus bendradarbiavimo gerieji pavyzdžiai:

1. **Neformalios erdvės** - viešosios politikos laboratorijos. Šios laboratorijos yra eksperimentinės bendradarbiavimo erdvės, kuriose suinteresuotosios šalys drauge su politikos formuotojais ir įgyvendintojais susirenka analizuoti kompleksinių problemų, generuoti idėjų ir išbandyti sprendimų. Jungtinėje Karalystėje veikia 3 laboratorijos – 1 centrinė ir 2 išorinės. Daugiau apie laboratorijų tikslus ir finansavimo šaltinius – pav. 14.



Paveikslas 14. Viešosios politikos laboratorijų palyginimas.

Šaltinis: parengta autorių pagal *Institute for Government (2014), Centres of government and the drive for better policy. implementation*

2. **Neformalūs tinklai.** Jungtinėje Karalystėje veikia neformalūs tinklai, pavyzdžiui, „Kas veiksminga?“ nacionalinių patarėjų tinklai (angl. *What Works national advisors*) ir gerųjų praktikų sklaidos tinklo taryba „Kas veiksminga?“ (angl. *What Works Network Council*). Taip pat Jungtinės Karalystės

¹¹⁴ Sustainable Governance Indicators (2016), prieiga: <http://www.sgi-network.org/2016>

Valstybės tarnybos projektų vadovų tinklas (angl. *Civil Service Project Leaders Network*), kuris reguliariai susitinka aptarti iššūkių, galimybių, išeičių ir pasiklausti išorės ekspertų. Šią praktiką taiko ir Australija bei Kanada. Tokių praktikų bendruomenių tikslas - kvalifikacijos ir profesionalumo kėlimas.

Atvejis

Po-olimpinė programa

Jungtinėje Karalystėje kaip itin geras pavyzdys buvo išskirta Po-olimpinė programa (angl. *Olympics Legacy Programme*)¹¹⁵. Programos metu bendradarbiavo Londono olimpinių ir parolimpinių žaidynių organizacinis komitetas (angl. *The London Organising Committee for the Olympic and Paralympic Games (LOCOG)*), Olimpinių žaidynių įgyvendinimo padalinys (angl. *the Olympic Delivery Authority (ODA)*), Londono plėtros agentūra (angl. *the London Development Agency (LDA)*), Vyriausybės centras ir daug skirtingų privataus verslo atstovų. Bendromis pastangomis buvo sukurta ir išplėta „po-olimpinė“ strategija¹¹⁶.

Keletas minėtų faktų, iliustruojančių projekto sėkmę:

- Poveikis visuomenės sveikatai – 1,4 mln. žmonių pradėjo sportuoti bent kartą per savaitę;
- 8 iš 8 stadionų panaudojimas buvo suplanuotas ir aiškus po metų;
- Sukurta 11 000 namų ir daugiau nei 10 000 darbo vietų transformuojant sportininkų miestelį;
- Iš viso sukurta 70 000 naujų darbo vietų;

Remiantis A.T. Kearny (2011) atliktų apklausų rezultatais pateiktos pagrindinės rekomendacijos didelių tarpinstitucinių projektų valdymui:

1. Koncentracija į vartotojų pasitenkinimą, o ne kaštų mažinimą. Tarpinstitucinis bendradarbiavimas prasideda su piliečiais. Prastas piliečių aptarnavimas siejamas su dideliu įstaigų neefektyvumu. Susikoncentravus į piliečių aptarnavimą gerėja tarpinstitucinis bendradarbiavimas ir natūraliai mažėja kaštai.
2. Duomenų sklaida tarp suinteresuotųjų šalių. Duomenys yra pirminis šaltinis ir turtas, kurį valdžia privalo naudoti. Tai privalo būti sprendimų priėmimo proceso ašis.
3. Atsižvelgimas į piliečių duomenų apsaugą. Vienas stabdančių veiksnių yra piliečių baimė dėl asmens duomenų apsaugos. Jungtinė Karalystė ypač susiduria su piliečių dvejonėmis ir baimėmis susijusiomis su duomenų apsauga.
4. Proceso vertinimas ir sėkmės istorijų sekimas. Pastaraisiais dešimtmečiais Vyriausybės bando kurti mechanizmus, kurie padėtų matuoti, stebėti ir apdovanoti sėkmingą horizontalų bendradarbiavimą. Didžioji dalis respondentų sutinka, kad našumo valdymas (angl. *performance management*) ir tikslų nustatymas bei siekimas pagerintų situaciją.
5. Bendrų biudžetų vengimas. Yra plačiai paplitusi idėja, jog bendri biudžetai ir finansinė atskaitomybė skatina bendradarbiavimą ir koordinavimą, tačiau tyrimo respondentai buvo skeptiški. Nors bendri tikslai, rezultatai ir nauda įgalina efektyvų tarpinstitucinį darbą, tačiau bendri biudžetai – nebūtinai. Visų pirma, yra itin sunku pasiekti bendrą finansinę atskaitomybę dėl skirtingų taisyklių, nuostatų ir procesų. Antra, nors bendri biudžetai priverčia bendradarbiauti, tačiau iškyla didelė konfliktų rizika, jei iš anksto nėra suderinti protokolai ir rodikliai.
6. Paprasti valdysenos modeliai (angl. *simple governance models*). Žiūrint pasauliniu mastu yra milžiniška valdymo modelių įvairovė, tačiau visi respondentai sutinka, jog patys efektyviausi (kad ir kokie bebūtų)

¹¹⁵ Tyrimas *Creating Cross-Government Success. Working across agency lines for a more citizen-centric public sector* (A.T.Kearny, 2011) truko 6 mėnesius, jo metu buvo identifikuoti 124 gerosios praktikos tarpinstitucinio bendradarbiavimo pavyzdžiai iš 12 šalių. Vėliau buvo išskirti 35 patys geriausi pavyzdžiai iš 7 šalių. Tuomet atlikti giluminiai interviu su aukšto rango vadovais ir tarnautojais (angl. *senior civil servants and government officials*).

¹¹⁶ Su šio bendradarbiavimo trumpos trukmės detaliais rezultatais galima susipažinti ataskaitoje *Inspired by 2012: The legacy from the London 2012 Olympic and Paralympic Games* (prieiga:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/224148/2901179_OlympicLegacy_acc.pdf)

ir Johnson, F., Fraser, J., Ganesh, G., Skowron, L., & Ipsos, M. O. R. I. (2008). *The London 2012 Olympic Games and Paralympic Games: Children and Young People's Perceptions and Involvement*. Department.

yra paprasti ir vienareikšmiai modeliai. Aiški centrinė lyderystė yra laikoma tinkamiausia forma Jungtinėje Karalystėje.

7. Vidurinėsios grandies dalyvavimo užtikrinimas. Labai dažnai tarpinstitucinio bendradarbiavimo sėkmė priklauso nuo vidurinėsios grandies specialistų įsitraukimo. Visi respondentai sutinka, jog vidurinėsios grandies vadovų ir specialistų įsitraukimas turi tiesioginę įtaką projektų sėkmei. Kai kurie respondentai nurodo, jog vidurinioji grandis pakankamai nepanaudojama, nes koncentruojamasi į centrinę koordinavimą (angl. *central coordination*) ir paslaugų teikimą (angl. *front-line delivery*). Bendradarbiavimas gali įvykti ir be vidurinėsios grandies, tačiau jei vidurinioji grandis prisidės – darbas bus atliktas daug geriau.
8. Žmonės. Vadovų kaita turi būti limituota, vidurinėsios grandies vadovai įtraukti bei įgyvendinamos skaidrios valdymo struktūros. Yra siūloma konsultuotis su vidurinėsios grandies vadovais projekto pradžioje, identifikuoti tinkamą lyderystės struktūrą bei sutarti dėl fiksuotų sutarčių su projekto vadovais.
9. Procesai. Vyriausybės programos turi užtikrinti, jog veiks mechanizmai, užtikrinantys efektyvų informacijos dalinimąsi. Dalijimosi duomenimis (angl. *Data-sharing*) protokolai tarp suinteresuotųjų šalių, tinkamos sistemos ir konsultacijos su paslaugas teikiančiais tarnautojais (angl. *front-line delivery staff*) užtikrintų procesų sklandumą.
10. Pasirodymas. Nuo pat projekto pradžios svarbu, kad visos suinteresuotosios šalys žinotų ir suprastų programos tikslus, galėtų pamatuoti rezultatus ir naudą. Taip pat svarbu užtikrinti, kad būtų naudojami tinkami veiklos rodikliai (angl. *appropriate key-performance indicators*), kurie matuoja tarpinstitucines veiklas. Anot Jungtinės Karalystės Po-olimpinio paveldo programos (angl. *UK Olympics Legacy program*) atstovo, bendrų tikslų, rezultatų ir naudos nustatymas yra esminis sėkmės faktorius suvienijant skirtingas agentūras ir departamentus.



Esminės išvalgos - Jungtinė Karalystė

- Nors Darnios valdysenos indeksas (2016) nurodo, kad Jungtinėje Karalystėje paplitęs reglamentuotas bendradarbiavimas, vis dėlto yra ir labai daug neformalaus bendradarbiavimo iniciatyvų („Kas veiksminga?“ ekspertų tinklai, gerųjų praktikų dalinimosi iniciatyvos, viešosios politikos laboratorijos).
- Vyriausybės kanceliarija— „*smegenų centras*“, papildomai atsakingas už inovacijas, moderavimą, skaidrumą, atvirą visuomenę. Kanceliarijai pavaldus įgyvendinimo padalinys padeda įgyvendinti viešąją politiką, taip pat prisideda prie horizontalių klausimų sprendimo.
- Stiprios analitinės kompetencijos. Viešosios politikos įgyvendinimas analizuojamas Vyriausybės kanceliarijos, Finansų ministerijos, Nacionalinio audito biuro, įgyvendinimo padalinio ir nepriklausomų analitikų.
- Labai skatinama gerų patirčių sklaida (aktyviai veikia Nacionalinis audito biuras, įgyvendinimo padalinys, „Kas veiksminga?“ ekspertų tinklai, viešosios politikos laboratorijos, Infrastruktūros ir projektų institucija (angl. *Infrastructure and Projects Authority*)). Tai skatina sudėtingų problemų sprendimą.

PRIEDAI

Priedas 1. Danijos eValdžios valdysenos ir bendradarbiavimo modelis.....	30
Priedas 2. Jungtinės Karalystės ministerijų veiklos valdymo formų palyginimas (1991-2016) (anglų kalba).....	31
Priedas 3. Tarptautinių praktikų veiklos sekimo formų apžvalga (anglų kalba)	32

Priedas 1. Danijos eValdžios valdysenos ir bendradarbiavimo modelis

eValdžios valdysenos ir bendradarbiavimo modelis	
Institucija, atsakinga už eValdžios strategiją	Finansų ministerija, Danijos Skaitmeninio agentūra (DIGST), įskaitant Jungtinį tarpinstitucinį bendradarbiavimo komitetą (STS) bei eValdžios strategijos valdymo komitetą (DSTG)
Institucija, atsakinga už veiksmų planą	Danijos Skaitmeninio agentūra (DIGST)
Institucija, atsakinga už naujų eValdžios strategijų ir veiksmų planų iniciavimą ir koordinavimą.	Danijos Skaitmeninio agentūra (DIGST)
Pirmininkaujanti organizacija	Danijos Skaitmeninio agentūra (DIGST), Finansų ministerijos vardu.
Priimančioji organizacija (angl. <i>hosting organisation</i>) ir sekretariatas	Danijos Skaitmeninio agentūra (DIGST)
Dalyvaujančios organizacijos	Finansų ministerijos atstovai (pvz.: DIGST), pagrindinės ministerijos (ūkio, mokesčių, teisingumo, sveikatos, vidaus reikalų), Danijos regionai (DR) ir Danijos savivaldybių asociacija (LGDK).
Nacionalinis eValdžios ir bendradarbiavimo modelis	Centralizuotas su mišriais požymiais, pvz.: procesas skatinamas DIGST, tačiau įtraukiami visų valdžios lygių atstovai, visų suinteresuotųjų šalių iniciatyvos, konsultacijomis ir konsensu grindžiamas bendradarbiavimas su tvirtais įgaliojimais
eValdžios strategijos ir veiksmų plano vystymo bei patvirtinimo procesas (nuo idėjos iki valdžios patvirtinimo)	Centralizuotas procesas, koordinuojamas DIGST, tačiau konsultuojamasi su visomis suinteresuotosiomis šalimis, įskaitant pagrindines ministerijas, Danijos regionus, Danijos savivaldybių asociaciją, privačias ir visuomenines interesų grupes.
eValdžios teisėtumas	Dalis Vyriausybės programos.
Ar strategija yra paremta veiksmų planu?	Taip.
Ar veiksmų planas teisiškai privalomas?	Taip. Veiksmų planas yra Vyriausybės programos bei kasmetinių biudžeto derybų tarp visų Vyriausybės lygių, dalis.

Šaltinis: parengta autorių, remiantis Nielsen M.M., (2013), Nielsen, M.M., Yasouka, M., (2014), Nielsen, M. M.(2016).

Priedas 2. Jungtinės Karalystės ministerijų veiklos valdymo formų palyginimas (1991–2016) (anglų kalba)

Figure 7
Comparison of performance systems in government over time

Performance System	Description	Strengths	Weaknesses
Citizen's Charter 1991–1998	Introduction of quantifiable service standards for specific services so that citizens could know "what service they have a right to expect". For example, the publication of schools' results in each area.	Appropriate and useful measures for the specific services covered. Robust introduction to the idea of accountability for the quality of services.	Focused very closely on service delivery performance, no consideration of outcomes. Not balanced across all parts of government's work – covered only services. Evidence presented to the public not integrated with other public reporting, no link to financial information.
Public Service Agreements 1998–2010	Initially around 600 targets for major departments; the final version had 30 cross-government objectives underpinned by 152 specific indicators.	Measures were focused on government's key outcomes. Measures were more balanced across all types of government's work, but still only covered priorities. Robust cross-government view focused on what was done and not which department did it. Strong links into local delivery.	Not all measures were appropriate – many suffered from delays in reporting and some were never fully developed. Focus on targets created some perverse incentives away from achieving the overall outcomes. Measures were not integrated into the work of departments and there was a perception of additional burden. While targets were agreed alongside the spending reviews, financial and performance information were not explicitly linked.
Departmental Business Plans 2010–2015	Individual reports for each department, with separate sections on actions, finances, and input and impact indicators.	The Plans were clearly focused on the priorities of the government. First attempt to integrate financial and performance information, and set out some key actions as 'Structural Reform Priorities', but not fully integrated into business planning.	Not appropriate – poor reporting and departmental engagement; focus on actions not performance. Not balanced – focus of business plans was on priorities; business-as-usual largely ignored. Not robust – public reporting was not maintained even to the end of the Parliament.
Single Departmental Plans 2016–	Two forms: high-level published version, covering objectives and key indicators; and more detailed internal one. Specifically designed to cover 2015–2020.	Focused on objectives, with clear links between them and measures; although some objectives do not yet have published measures. Strong emphasis on having balanced information, particularly in the internal plans. Plans reference cross-government working but do not map out responsibilities. Their robustness is yet to be determined. The internal plans go a long way to integrate performance and planning, though this is not apparent in the published versions.	Not appropriate for the public/Parliament as information is hard to follow, it is not easy to see when information will be updated, and only 29% of measures record outcomes.

Note

1 Our analysis does not include any comment on the cost-effectiveness of the various systems since we do not have reliable information on this.

Source: Our analysis comes from National Audit Office published work, including on the Public Service Agreements *Taking the measure of Government Performance*, and unpublished work on the Citizen's Charter and Departmental Business Plans. Our analysis of the SDPs is a summary of that presented in Figure 11

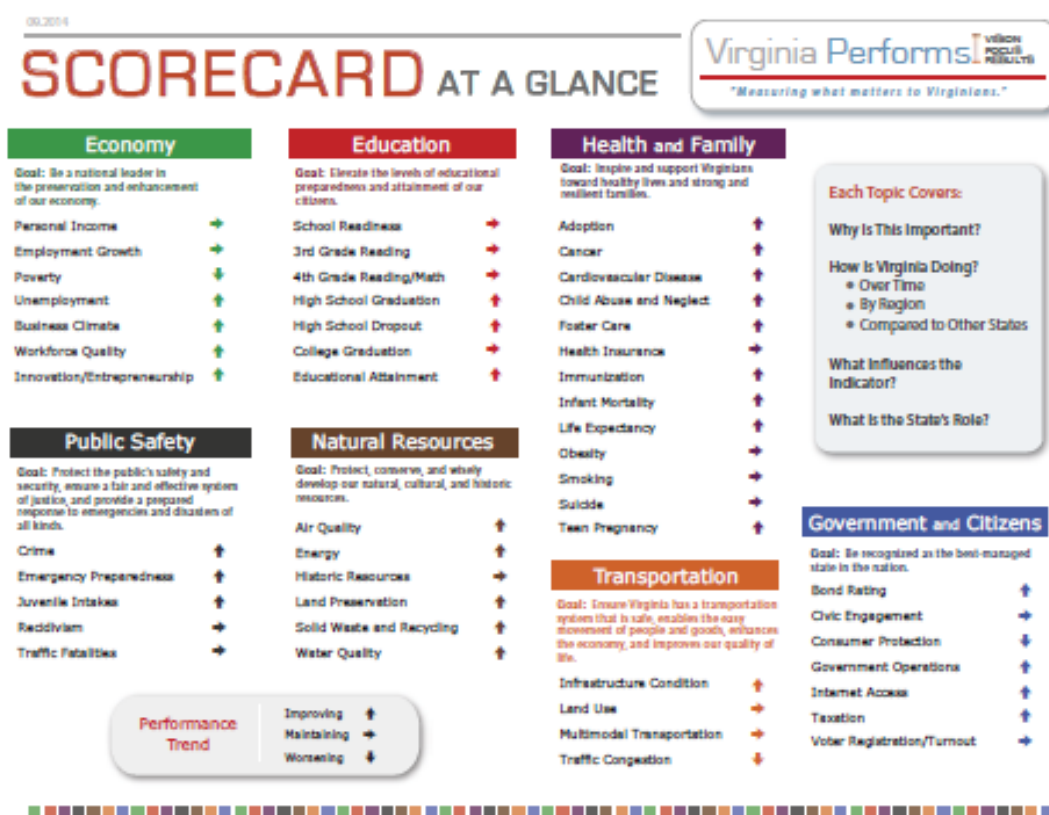
Šaltinis: Nacionalinio audito biuro ataskaita, The centre of government, 2014.

Priedas 3. Tarptautinių praktikų veiklos sekimo formų apžvalga (anglų kalba)

Figure 6
International comparisons

In the US Federal Government, **performance.gov** was developed to improve the performance of government at every level. It is based around two sets of goals: Cross-Agency Priority Goals which look at areas requiring collaboration; and Agency Priority Goals, which focus on improving performance in individual agency areas. The goals are set out in terms of measurable targets for improving outputs and outcomes.

At state level, **Virginia Performs** was established in 2004. It is a performance and accountability system that sets out Virginia's long-term goals for the well-being of its residents and aligns them with the actions and performance of state government. Virginia's approach is widely recognised as a pioneer for measuring outcomes-based well-being. Its 'scorecard at a glance' dashboard of indicators was a model for Scotland and others.



Scotland Performs measures and reports on the Scottish Government's progress on economic growth. Scotland Performs, established in 2007 and updated in 2011, provides accountability based on national priorities. The public can use an accessible, online resource to judge for themselves how Scotland is progressing through 'direction of travel' arrows on the 'performance at a glance' page. This indicates whether performance is improving, worsening or being maintained. There are also detailed statistics available.

Canada has a long history of working towards performance-based budgeting, dating back to the late 1970s. Today, the financial and non-financial contributions of departments and agencies are mapped to a set of 16 high-level outcome areas. All departments must plan and manage their operations and report their performance against these outcomes. Since 2005, this has been supported by a cross-government tool that allows users to compare planned and actual spending for each fiscal year; identify which organisations contribute to each spending and outcome area; and drill down to learn more about the specific programme.

Source: Organisation for Economic Co-operation and Development, National Performance Frameworks and Key National Indicators across Organisation for Economic Co-operation and Development member countries, 2015