

**PLUS ČA CHANGE...:
AR ELEKTRONINĖ VALDŽIA PAGERINS
VIEŠĄJĮ VALDYMĄ LIETUVOJE?**

EGIDIJUS BARCEVIČIUS

Šio straipsnio atspirties taškas – teiginys, kad šiuolaikinės informacinės technologijos gali iš esmės pagerinti viešąjį valdymą, t. y. padidinti viešųjų organizacijų darbo efektyvumą, tobulinti veiksmų koordinavimą, supaprastinti valdžios ir piliečių bendravimą. Straipsnyje šis teiginys nagrinėjamas plačiau, pasitelkiant Lietuvos kontekstą ir empirinius pavyzdžius. Pirmiausia konstatuojama, kad argumentai apie elektroninės valdžios potencialą yra pagrįsti tam tikromis „idealaus modelio“ prielaidomis, kodėl technologijos turėtų pagerinti valdymą. Toliau atkreipiamas dėmesys, kad dažnai šias prielaidas yra gana sunku patenkinti – dėl viešųjų organizacijų veiklos specifikos, prieštaringų valstybės tarnautojų motyvų ar skeptiško piliečių požiūrio. Iš tiesų elektroninės valdžios plėtra yra susijusi su daugeliu „klasikinių“ viešojo administravimo srities apsisprendimų – dėl viešojo ir privataus sektoriaus santykių, vidinės organizacijos kontrolės, atsakomybės pasiskirstymo viešajame sektoriuje ir kt. Neradus sėkmingo atsakymo į šiuos klausimus, sunku tikėtis, kad, nepaisant didelių lėšų, kurias viešasis sektorius skiria IT projektams, piliečiai pajus esminius ir teigiamus pokyčius viešajame valdyme.

Egidijus Barcevičius – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto doktorantas (el. paštas: egidijus_vpvi@iti.lt).

© Egidijus Barcevičius, 2006

Straipsnis įteiktas redakcijai 2006 m. balandžio 19 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2006 m. rugpjūčio 21 d.

* Straipsnio autorius dėkoja dr. Vitaliui Nakrošiui už naudingus komentarus ir pasiūlymus.

Ivadas

Šiuolaikinės informacinės technologijos valdžios institucijoms suteikia naujų galimybių darbo kokybei, produktyvumui, efektyvumui gerinti. Galimi pokyčiai yra tokie dideli, kad kalbama apie iš esmės naują valdžios įgyvendinimo būdą – „elektroninę valdžią“ (e. valdžią) arba „elektroninę vyriausybę“ (e. vyriausybę)¹. Didelė dalis e. valdžios klausimams skirtos literatūros tikisi, kad informacinės technologijos (IT) gali iš esmės pagerinti viešąjį valdymą, valdžios ir piliečių, viešojo ir privataus sektoriaus santykius – pavyzdžiui, padaryti šiuos santykius paprastesnius, labiau interaktyvius, atitinkančius piliečių poreikius². Lietuvos elektroninės valdžios koncepcijoje teigiama, kad e. valdžia „...gerokai pakeis mūsų sampratą apie tai, koks turi būti valdymas...“³. Akademinėje diskusijoje naujosios IT technologijos vertinamos kaip „racionalizuojanti“ viešojo sektoriaus jėga, galbūt padėsianti įveikti „riboto“ racionalumo (angl. *bounded rationality*) problemą priimant viešuosius sprendimus⁴. Kai kurie mokslininkai netgi pasiūlė baigti diskusiją dėl „naujojo viešojo valdymo“ diegimo viešosiose organizacijose ir pradėti tirti su internetu siejamus viešojo administravimo pokyčius⁵.

Idėja, kad šiuolaikinės informacinės technologijos gali iš esmės pagerinti viešąjį valdymą ir atitinkamai viešosios politikos efektyvumą, yra pagrįsta paprastomis prielaidomis, kaip turėtų veikti idealus e. valdžios mechanizmas. Pirmoji prielaida – tai tinkamas technologijos pasirinkimas. Antroji prielaida – tinkamas technologijos teikiamų galimybių panaudojimas. Tai apima tokius aspektus kaip valstybės tarnautojų gebėjimas taikyti šiuolaikines technologijas, organizaciniai pokyčiai viešosiose institucijose, piliečių noras naudotis e. valdžios paslaugomis. Trečioji prielaida – pagerėjęs valdymas turėtų padidinti viešosios politikos efektyvumą, kadangi viešieji išteklių būtų naudojami taupiau, būtų geriau bei operatyviau siekiama viešosios politikos tikslų ir pan. Vis dėlto realybėje minėtąsias prielaidas nėra paprasta patenkinti. Susiduriama su pačiais įvairiausiais sunkumais – organi-

zuojant viešųjų pirkimų procesą, valdant pokyčius, skatinant mokymąsi, keičiant organizacijoje nusistovėjusias hierarchijos kryptis, naujai apibrėžiant organizacijos ir jos klientų santykius.

Iš tiesų, kalbant apie e. valdžios projektų praktiką tiek Lietuvoje, tiek užsienio valstybėse, galima išvelgti esminių prieštaravimų. Šiuolaikinės technologijos turėtų tapti valstybės tarnybą modernizuojančia jėga, tačiau IT projektai dažnai gerokai viršija numatytus biudžetus, vėluoja, nepasiekia numatytų tikslų. Tikimasi, kad e. valdžia bus atskaitingesnė, skaidresnė, tačiau baiminamasi, kad IT suteikia valdžiai naujų galimybių kontroliuoti piliečius, kelia grėsmę privačiam piliečių gyvenimui ir galutinai biurokratizuoja visuomenę. Nurodoma, kad e. valdžia iš esmės prisidės prie valdžios paslaugų prieinamumo, tačiau pabrėžiama, kad IT tik paaštrina valstybėje egzistuojančius socialinius skirtumus: e. paslaugomis daugiausia naudojasi jaunesni, didesnę atlyginimą gaunantys ir miestuose gyvenantys asmenys. Skaičiuojama potenciali e. valdžios nauda taupant valstybės lėšas, tačiau taip pat akivaizdu, kad lėšų viešiesiems IT projektams skiriama vis daugiau, o gaunamą naudą dažnai sunku realiai apčiuopti ir išmatuoti. Džiaugiamasi, kad e. valdžia teikia papildomų galimybių valdžios institucijoms koordinuoti savo veiksmus ir priimti operatyvesnius sprendimus, tačiau viešosios institucijos ir toliau kritikuojamos už prastą veiksmų koordinavimą, nesugebėjimą keisti informacija ir patitikėjimo stoką.

Šiame straipsnyje nagrinėjamas klausimas, ar e. valdžia pagerins viešąjį valdymą Lietuvoje. Pirmojoje straipsnio dalyje pristatomi pagrindiniai faktai apie Lietuvos viešosios administracijos pažangą diegiant šiuolaikines technologijas. Paskui detaliau nagrinėjama, kaip teoriškai e. valdžia galėtų pagerinti viešąjį valdymą. Antrojoje dalyje aptariama, kaip e. valdžios projektų praktika Lietuvoje atitinka teorines prielaidas, kad e. valdžia turėtų pagerinti viešąjį valdymą. Konstatuojama, kad visos šios prielaidos patenkinamos tik iš dalies. Tačiau trečiojoje dalyje atkreipiamas dėmesys, kad minėtos geresnio valdymo prielaidos yra susijusios su tam tikrais neaiškumais, ką apskritai

reiškia „geresnis valdymas“. Geras valdymas gali reikšti ir aiškų viešojo bei privataus sektorių atskyrimą, rezultatų apibrėžimą, greitą sprendimų priėmimą, tikslų atsakomybės pasidalijimą tarp organizacijų. Lygiai taip pat galima teigti, kad, siekiant pagerinti viešąjį valdymą, būtina partnerystė, visuomenės įtraukimas, diskusija, bendradarbiavimas, sutarimas. Įdomu tai, kad šios dilemos yra ne kas kita, kaip „klasikiniai“ viešojo administravimo klausimai, diskutuoti dar iki atsirandant e. valdžios terminui. Neradus atsakymo į šiuos klausimus, šiuolaikinės technologijos gali tik padėti įtvirtinti nusistovėjusius santykius, tačiau sunku tikėtis esminio valdymo pagerėjimo. Taigi – remiantis sena prancūzų patarle – kuo daugiau keičiamasi, tuo aktualesni vis tie patys klausimai...

Reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad viešai prieinamos ir patikimos informacijos apie e. valdžios pažangą ir praktiką Lietuvoje nėra daug. Todėl tenka naudotis pakankamai eklektiškais informacijos šaltiniais, įskaitant oficialiąją valdžios institucijų informaciją, spaudos ir interneto portalo straipsnius bei komentarus, Valstybės kontrolės ataskaitas, viešai paskelbtus arba ne įvairių ekspertų pasisakymus. Žinoma, kaip ir visose srityse, susijusiose su šiuolaikinėmis technologijomis, situacija e. valdžios srityje keičiasi labai greitai. Todėl tikėtina, kad išspausdinus šį straipsnį, dalis jame pateikiamos informacijos jau bus „istorija“. Dėl šios priežasties rengiant straipsnį stengtasi pernelyg nesureikšminti konkrečių detalių bei faktų, o daugiau dėmesio teikti sisteminėms tendencijoms.

1. Elektroninės valdžios pažadas: besikeičianti valdžia siekiant ekonominės gerovės visiems

1.1. Elektroninė valdžia Lietuvoje

Paprasčiausias e. valdžios apibrėžimas teigia, jog e. valdžia – tai informacinių technologijų taikymas įgyvendinant viešosios valdžios funkcijas. Tačiau apibrėžiant e. valdžią dažnai pasitelkiamas ir tam tikras

vertybinis akcentas, nurodantis, ko tikimasi iš e. valdžios, pavyzdžiui: „e. valdžia – tai IT, ypač interneto naudojimas, siekiant *geriau* įgyvendinti viešąją valdžią“⁶. Viešosiose organizacijose informacinės technologijos taikomos informacijos srautams valdyti ir analizuoti, viešosioms paslaugoms teikti, informuoti visuomenę apie priimamus sprendimus bei įtraukti visas suinteresuotas šalis į sprendimų priėmimo procesą.

Oficialiųjų Lietuvos institucijų parengtuose dokumentuose tikimasi, kad informacinės technologijos iš esmės pakeis Lietuvos viešąjį administravimą: „[v]iešojo administravimo sektoriaus strateginis tikslas – sukurti skaidrią, veiksmingą, orientuotą į rezultatus ir tinkamą asmenų aptarnavimą viešojo administravimo sistemą, *pagrįstą IT*“⁷. Elektroninės valdžios koncepcijoje konstatuojama, kad „[v]iešajam administravimui e. valdžia yra priemonė įgyvendinti valstybės *valdymo reformą* ir ateityje ji bus priemonė valstybės funkcijoms atlikti“⁸. Vadoaujantis šia koncepcija tikimasi, kad, įgyvendinus minėtą reformą, sprendimų priėmimo procesas taps skaidresnis, atsakomybės pasiskirstymas – aiškesnis, sprendimų priėmimas – spartesnis bei efektyvesnis ir t. t. Daugelis valstybės institucijų savo strateginiuose veiklos planuose kalba apie technologinius veiksnius, padėsiančius joms efektyviau siekti užsibrėžtų tikslų.

IT diegimo Lietuvos valdžios institucijose projektams skiriama vis daugiau valstybės lėšų. 2004 m. tokio pobūdžio investicijoms skirta apie 100 mln. Lt.⁹ Nemaža dalis instituciniams gebėjimams stiprinti skirtos ES stojimo paramos (PHARE programa ir Pereinamojo laikotarpio priemonė) teko būtent informacinėms technologijoms diegti. Pagal Lietuvos Bendrojo programavimo dokumento 2004–2006 m. 3.3 priemonę „Informacinių technologijų paslaugų ir infrastruktūros plėtra“, iki 2006 m. viešiesiems IT projektams (plačiąja prasme – e. valdžiai) numatyta skirti 217 mln. Lt ES paramos ir nacionalinio bendrojo finansavimo lėšų¹⁰. Informacinės visuomenės komiteto duomenimis, iki 2005 m. rugsėjo pagal šią priemonę skirta 181,9 mln. Lt ES paramos (34 projektams)¹¹.

Galima išvardyti nemažai jau veikiančios Lietuvoje e. valdžios pavyzdžių. Sukurta elektroninio pajamų deklaravimo sistema, kuria 2004 m. pasinaudojo 5 proc., o 2005 m. – 20 proc. visų pajamas deklaravusių gyventojų¹². 2005 m. daugiau kaip pusė Lietuvos įmonių PVM deklaracijas teikė elektroniniu būdu¹³, o verslo atstovai teigiamai atsiliepė apie Valstybinės mokesčių inspekcijos iniciatyvas teikti elektronines paslaugas internetu¹⁴. Vykdomas elektroninio parašo diegimo valstybės institucijose pilotinis projektas, kuriame nuo 2004 m. pabaigos dalyvauja 20 valstybės institucijų¹⁵. Lietuvoje veikia apie 700 viešųjų interneto prieigos taškų, kuriuose gyventojai gali nemokamai naudotis interneto ryšiu¹⁶. Įsteigtas centralizuotas valstybinis viešųjų paslaugų portalas www.evaldzia.lt. Informacinės visuomenės plėtros komiteto (IVPK) duomenimis, 2004 m. pagrindinių viešųjų paslaugų perkėlimo į elektroninę aplinką lygis Lietuvoje siekė 50 proc. Verslui skirtos paslaugos į internetą perkeliamos sparčiau negu skirtos gyventojams – verslui skirtų paslaugų perkėlimo į internetą lygis 2004 m. siekė 60 proc., gyventojams – 44 proc.¹⁷ Daugelis valdžios institucijų sudaro sąlygas tam tikras paslaugas (informaciją, atsakymus į paklausimus, dokumentus) gauti internetu. Daug e. valdžios naujovių Lietuvoje buvo pristatyta 2005 m. parodos „Infobalt“ metu¹⁸.

Vis dėlto įvairūs tyrimai rodo, kad pagal e. valdžios diegimo ir bendresne prasme informacinės visuomenės plėtros lygį Lietuva yra viena labiausiai atsiliekančių ES valstybių. Štai 2004 m. žurnalo „The Economist“ tyrime e. valdžiai Lietuvoje suteikta 7-oji vieta tarp 11 naujų ES valstybių narių bei kandidačių. Pagrindiniai kriterijai, lėmę gana prastą Lietuvos įvertinimą, – santykinai mažas internetą ir ypač – plačiajuostį internetą naudojančių gyventojų ir įmonių skaičius, nepakankamas igūdžių naudotis IT technologijomis lygis, netgi politinio dėmesio e. valdžiai stoka¹⁹. 2005 m. Prancūzijos vadybos mokyklos INSEAD atliktoje studijoje, skirtoje įvertinti ES valstybių pastangas įgyvendinant eEurope 2005 veiksmų planą, Lietuvai skiriama 25 vieta tarp 28 ES valstybių bei kandidačių ir bendra išvada: „būtinės tolesnės pastangos“ siekiant eEurope plane numatytų tikslų (atsilieikama pagal

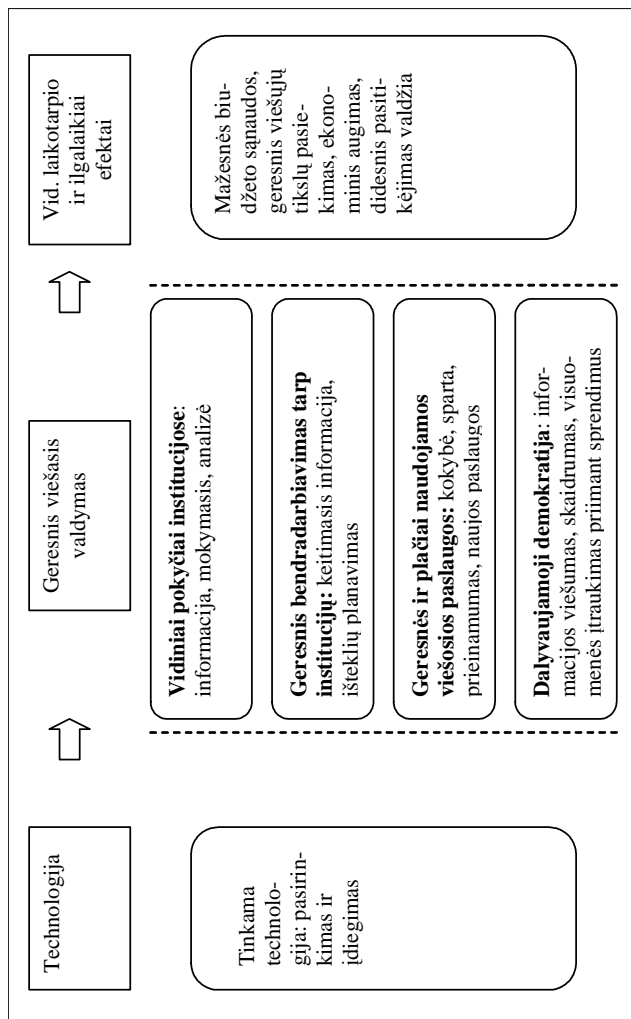
visus tyrime naudotus rodiklius – viešųjų elektroninių paslaugų lygį, informacinės infrastruktūros saugumą, e. verslo rodiklius, interneto skverbties lygį)²⁰. 2004 m. „CapGemini“ tyrime, skirtame viešosioms elektroninėms paslaugoms 28 Europos valstybėse įvertinti, Lietuvai skirta 17 vieta pagal elektroniniu būdu prieinamų viešųjų paslaugų dalį ir 21 vieta – pagal šių paslaugų interaktyvumo lygį²¹.

Nors ir galima diskutuoti dėl kai kurių iš pirmiau minėtuose tyrimuose naudotų kriterijų pasirinkimo ir svarbos, tendencija aiški – Lietuva yra viena iš labiausiai atsiliekančių ES valstybių šioje srityje. Kiti šaltiniai taip pat leidžia pagrįsti šią išvadą. Štai 2005 m. tik 8 iš 571 teikiamų elektroninių paslaugų buvo teikiamos 4 lygiu (visiškas interaktyvumas)²², www.evalzia.lt portalas vis dar atrodo nebaigtas (tiek dizaino, tiek teikiamos informacijos ir paslaugų prasme), nemažai IT diegimo viešosios valdžios institucijose projektų susiduria su esminiais sunkumais, trukdančiais pasiekti tiek planuotą lėšų ekonomiją, tiek kitus užsibrėžtus tikslus. Nacionalinėje Lisabonos įgyvendinimo programoje rašoma, kad pagal viešųjų elektroninių paslaugų lygį Lietuva „vidutiniškai“ atsilieka nuo ES vidurkio, o pagrindinės problemos šioje srityje – skaitmeninė atskirtis, menkai išplėtotą infrastruktūrą ir tai, kad „dar nedaug valstybės teikiamų viešųjų paslaugų perkelta į elektroninę terpę“²³.

Šio straipsnio antroje dalyje detaliau aptariamos įvairios priežastys, sunkinančios e. valdžios įgyvendinimą Lietuvoje. Tačiau prieš tai pateikiama paprasta analitinė schema, kurią pasitelkus bus atliekama Lietuvos atvejo studija.

1.2. Idealus elektroninės valdžios mechanizmas

Šiuolaikinės technologijos leidžia mažinti su valdžios institucijomis tradiciškai siejamą „biurokratiją“ (blogąją prasme) – nelanksčias, ilgai trunkančias procedūras, analizės, skaidrumo ir viešumo trūkumą priimant sprendimus, nerangų sprendimų įgyvendinimą. Dažnai tikimasi, kad IT sprendimai padės efektyviau ir veiksmingiau naudoti



I pav. „Idealus“ e. valdžios mechanizmas

valstybės biudžeto lėšas, padidins pasitikėjimą valdžia bei ilguoju laikotarpiu turės teigiamos įtakos ekonominei plėtrai ir valstybės piliečių gyvenimo kokybei.

Ką tik išdėstyta logika yra pagrįsta paprastomis prielaidomis dėl e. valdžios naudos: pasirinkus tinkamą technologiją, ji turėtų pagerinti viešąjį valdymą, o tai savo ruožtu turėtų padidinti viešosios politikos efektyvumą (plačiajame prasme – kalbant tiek apie taupiau naudojamą biudžeto lėšas, tiek apie geresnį tikslų pasiekimą)²⁴. Šį mechanizmą galima pavadinti „idealiu“ e. valdžios modeliu, kuriuo (dažnai intuityviai) remiamasi paties įvairiausio lygmens pasisakymuose, spaudos straipsniuose ir pan. Grafinė šio modelio išraiška pateikiama 1 pav.

1.2.1. Tinkamo technologijos pasirinkimo ir įdiegimo prielaida

Tinkamo technologijos pasirinkimo prielaida turi keletą aspektų. Pirmiausia – yra reikiama technologija, kuri gali patenkinti konkrečius viešojo sektoriaus poreikius numatyta problemai spręsti. Antra – viešasis sektorius turi gebėjimų ir išteklių tinkamai technologijai pasirinkti, atsižvelgdamas į jau taikomas technologijas, rinkos situaciją, darbuotojų igūdžius bei sąnaudų / naudos santykį, ir skaidriai organizuoti viešojo pirkimo konkursą. Trečia – pasirinkta technologija bus tinkamai įdiegta: viešasis sektorius užtikrins technologinius sprendimus diegiančios įmonės priežiūrą; o ši – suteiks adekvačią paslaugą, mokys valstybės tarnautojus ir t. t. Būtina atkreipti dėmesį, kad tik pirmasis aspektas yra „grynai“ technologinio pobūdžio (ir šiame straipsnyje jis nėra analizuojamas). O likę du yra iš esmės valdymo klausimai. Tinkamas šių klausimų sprendimas yra būtinas siekiant pasirinkti optimaliausią technologinį sprendimą ir jį įdiegti.

1.2.2. Geresnio viešojo valdymo prielaida

Ši prielaida apima keturis pagrindinius elementus: technologija turėtų paskatinti vidinius pokyčius konkrečioje institucijoje, kurioje ji yra

diegiama, pagerinti bendradarbiavimą tarp institucijų, sudaryti galimybes teikti geresnes viešąsias paslaugas ir labiau įtraukti visuomenę į viešųjų sprendimų priėmimą ir įgyvendinimą.

Pirmasis elementas – vidiniai pokyčiai valdžios institucijose. Šiuolaikinės technologijos skatina tam tikrus pokyčius viešojo sektoriaus institucijose – tiek organizaciniu, tiek žmogiškųjų bei finansinių išteklių lygmeniu. Paprasčiausi instituciniai pokyčiai yra susiję su tuo, kad reikia kurti atskirus technologijų valdymo poskyrius, numatyti valdymo procesus ir mokyti darbuotojus naudotis naujomis technologijomis. Tačiau technologijos teikia galimybių ir fundamentalesniems pokyčiams, įskaitant naudojamą procedūras, darbo organizavimo principus, vidinę organizacijos struktūrą, organizacinę hierarchiją. Naujos galybės atsiveria tokiose srityse kaip strateginis planavimas, tikslų ir uždavinių apibrėžimas, kiekybinių ir kokybinių siekiamų rodiklių nustatymas, organizacijos veiklos ir lėšų panaudojimo analizė, stebėseną ir vertinimas, darbuotojų produktyvumo matavimas. IT gali padėti kuriant tarnautojų motyvavimo sistemas, skatinant kvalifikacijos tobulinimą ir pan. Pavyzdžiui, Heusdeno savivaldybėje (Olandija) įgyvendinamas lanksčios darbo aplinkos kūrimo projektas. Įdomiausi šio projekto elementai: visi informacijos srautai perkelti į elektroninę aplinką, darbuotojams nupirkti nešiojamieji kompiuteriai ir šie darbuotojai nebeturi pastovios darbo vietos (darbo vieta priklauso nuo to, kokią užduotį reikia atlikti), atitinkamai pertvarkyti darbo procesai ir procedūros, teikiamos naujos arba nebeteikiamos tam tikros paslaugos ir panašiai²⁵.

Antrasis elementas – geresnis bendradarbiavimas tarp institucijų. Veiksmų koordinavimas ir bendradarbiavimas tarp skirtingų valstybės institucijų niekada nebuvo stiprioji viešojo sektoriaus vieta. Tam turėjo įtakos patys įvairiausi instituciniai, kultūriniai ar asmeniniai veiksniai, kuriuos, netgi pasitelkus technologijas, gali būti sunku pakeisti. Vis dėlto IT teikia šias papildomas galimybes kalbant apie tarpinstitucinį bendradarbiavimą: keistis informacija, naudotis integruotomis duomenų bazėmis ir registrais, derinti pozicijas ir oficia-

liuosius dokumentus, dalytis ištekliais ir išvengti funkcijų bei veiks-
mų dubliavimo. Pavyzdžiui, JAV kelios valstijos sukūrė ROSS siste-
mą²⁶, kuri leidžia kovai su didžiaisiais miškų gaisrais naudotis kelio-
se valstijose esančiais atitinkamų tarnybų ištekliais²⁷.

**Trečiasis elementas – geresnės ir plačiau naudojamos viešosios paslau-
gos.** IT leidžia įprastas viešąsias paslaugas teikti greičiau ir kokybiškiau.
Perkėlus viešųjų paslaugų teikimą į internetą, sumažinamos fizinių ir
juridinių asmenų sąnaudos (laiko, finansinės) teikiant ir gaunant rei-
kiamą informaciją, pažymas, leidimus, licencijas, deklaracijas, regist-
racijas ir pan. Elektroninis paslaugos formatas leidžia tikėtis ir dides-
nio jos prieinamumo (nes paslaugai gauti nebūtina vykti į
administracinį centrą). Štai 2004 m. Švedijoje 80 proc. gyventojų nau-
dojosi internetu, o iš jų 75 proc. – ir e. vyriausybės paslaugomis²⁸. Kai
kada pasinaudojus IT teikiamomis galimybėmis sukuriamos naujos
paslaugos, kurių nebuvo įmanoma teikti anksčiau. Pavyzdžiui, Roter-
damo miesto (Olandija) valdžia ėmėsi iniciatyvos suteikti benamiams
elektroninio pašto dėžutę, kad jie turėtų bent jau virtualų adresą ir
prireikus būtų galimybė jiems suteikti aktualią informaciją²⁹.

Ketvirtasis elementas – dalyvaujamoji demokratija. Šiuolaikinės tech-
nologijos taip pat teikia vilčių, kad e. valdžia bus skaidresnė ir atskai-
tingesnė. Viešumą skatina tai, kad oficialiosiose interneto svetainėse
pateikiama daugiau informacijos apie numatomus sprendimus ir gali-
mą jų poveikį. Galima tikėtis, kad, nesant tiesioginio kontakto su vals-
tybės tarnautojais, bus mažiau korupcijos. Technologija taip pat teikia
tiesioginei demokratijai iš esmės naujų galimybių. Jau dabar kai ku-
rios institucijos naudoja elektroninės komunikacijos priemones, siek-
damos sužinoti įvairių suinteresuotų šalių nuomonę. Kitas žingsnis,
sukūrus tinkamą asmenų identifikavimo sistemą, – e. balsavimo prin-
cipo įdiegimas. Pavyzdžiui, 2005 m. Estijos savivaldybių rinkimuose
jau buvo galima balsuoti elektroniniu būdu³⁰.

Reikėtų atkreipti dėmesį, kad konkretus IT sprendimas nebūtinai
turi apimti visus pirmiau išvardytus elementus. Pavyzdžiui, perke-
liant tam tikrą paslaugą į elektroninę aplinką, vidinių pokyčių institu-

cijoje elementas gali būti mažiau svarbus. Kita vertus, kalbant apie bet kurio ambicingesnio e. valdžios projekto potencialą, reikėtų atsižvelgti į visus keturis aspektus. Pasitelkiant tą patį elektroninių viešųjų paslaugų diegimo pavyzdį – šios paslaugos galėtų būti teikiamos efektyviau, jei jos skatintų vidinį viešųjų organizacijų pertvarkymą, bendrus institucijų veiksmus tam tikroje srityje ir aktyvesnę piliečių dalyvavimą valdymo procese.

1.2.3. Elektroninė valdžia ir viešosios politikos efektyvumas vidutiniu ir ilguoju laikotarpiu

Vadovaujantis idealiuoju e. valdžios modeliu galima teigti: jeigu naudojant IT iš esmės pagerėtų viešasis valdymas, būtų galima tikėtis, kad e. valdžia padidins viešosios politikos efektyvumą. Pagrindiniai tokio efektyvumo elementai vidutiniu laikotarpiu: mažesnės valdymo sąnaudos (vadinasi – galimybė mažinti mokesčius arba pasiekti papildomus viešosios politikos uždavinius), aukštesnis viešosioms organizacijoms keliamų tikslų pasiekimo lygis. Ilguoju laikotarpiu tai leistų tikėtis papildomo ekonomikos augimo ir didesnio pasitikėjimo valdžia. Toliau visi šie efektyvumo elementai pristatomi smulkiau.

Technologijos gali prisidėti prie valdžios išlaidų mažinimo dėl daugelio priežasčių. Padidinus valstybės tarnautojų darbo produktyvumą, automatizavus tam tikrus viešojo valdymo procesus, perkėlus viešųjų paslaugų teikimą į internetą, galima sumažinti valstybės tarnautojų skaičių ir su tuo susijusias biuro sąnaudas. Vien popieriui skirtų išlaidų ekonomija gali sudaryti pakankamai apvalią pinigų sumą (pvz., teigiama, Vengrijos parlamente įdiegus „elektroninio parlamento“ programą, 2004 m. popieriaus sunaudojimas per metus, palyginti su ankstesniais metais, sumažėjo trečdaliu ir tai padėjo sutaupyti apie 400 tūkst. eurų³¹). Prancūzijoje apskaičiuota, kad, pasitelkus nemokamų pokalbių internetu technologiją (VoIP), per metus galima sutaupyti šimtus milijonų eurų, kuriuos viešasis sektorius išleidžia telefono pokalbiams³². Apskritai elektroninių viešųjų

paslaugų administravimas gali kainuoti 50 proc. pigiau, palyginti su tradiciniais šių paslaugų teikimo būdais³³. Viešieji pirkimai, naudojant internetą, didina tiekėjų pasirinkimo galimybes ir leidžia tikėtis mažesnių kainų, o tobulėjanti atviro kodo įranga turėtų sumažinti programinės įrangos atnaujinimo kainas. E. valdžios potencialą neblogai apibendrina faktas, kad 2005 m. paskelbtoje Jungtinės Karalystės biudžeto strategijoje numatoma iki 2007–2008 m. diegiant įvairius, daugiausia IT pagrįstus sprendimus, sutaupyti 20 mlrd. svarų biudžeto išlaidų³⁴.

Biudžeto išlaidų mažinimas nebūtinai ir ne visais atvejais yra svarbiausias dalykas viešojoje politikoje. Kartais svarbiau yra užtikrinti, kad viešosios išlaidos būtų tikslingiau paskirstytos, pavyzdžiui, socialinės atskirties grupėms, ar kad būtų pasiekti kiti viešųjų intervencijų tikslai. Elektroniniu būdu teikiamos paslaugos gali padėti pasiekti, kad valstybės paslaugomis naudotųsi daugiau piliečių (pvz., e. mokymosi galimybės), kad teikiant valstybės paramą būtų tiksliau įvertinta besikreipiančių asmenų finansinė situacija ar sumažėtų klaidų skaičius medicinoje³⁵. Tinkamos įgyvendinimo priežiūros sistemos leistų užtikrinti, kad problemos tam tikruose sektoriuose būtų pastebimos greičiau ir daromi atitinkami pakeitimai.

Pagerėjus valdymui, galima tikėtis didesnio pasitikėjimo valdžia bei dinamiškesnio ekonomikos augimo ir visos su tuo siejamos tiesioginės ir netiesioginės naudos: mažesnio nedarbo, konkurencingesnio verslo, kokybiškesnės viešosios infrastruktūros ir geresnės gyvenimo kokybės. Štai konstatuojama, kad „Kanados e. valdžios iniciatyva yra vienas tų retų atvejų, kai visuomenė yra patenkinta valdžios veiksmais“ – ir tai patvirtina sociologinių apklausų duomenys³⁶. Kita vertus, ryšį tarp e. valdžios ir didesnio pasitikėjimo valdžia ar ekonomikos augimo dažnai sunku įrodyti. Tiek vieną, tiek kitą lemiantys mechanizmai yra pakankamai sudėtingi, o e. valdžia – tik vienas iš elementų, galinčių daryti įtaką šiems mechanizmom. Konceptualieji modeliai, parodantys ryšius tarp, pavyzdžiui, e. valdžios ir ekonomikos augimo, šiuo metu yra dar tik kuriami³⁷.

2. Komplikuota elektroninės vyriausybės projektų praktika

Tiek akademinėje literatūroje, tiek kituose informacijos šaltiniuose gausu pavyzdžių, kai e. valdžios projektai nepateisina su jais siejamų vilčių. Tokie projektai dažnai viršija numatytus biudžetus, iš esmės vėluoja, nepasiekia numatytų tikslų ar tuos projektus tiesiog tenka nutraukti taip prarandant visas jiems skirtas lėšas. Štai 2002–2005 m. Airijoje tik 29 iš 70 prioritetinių e. vyriausybės projektų buvo įgyvendinti laiku; kai kurių iš šių projektų reikėjo atsisakyti dėl nepakankamos kokybės ar efektyvumo³⁸. Nustatyta, kad esminiai pakeitimai Jungtinės Karalystės Darbo ir pensijų departamente (įskaitant naujų IT sistemų naudojimą) ir su tuo susijusios darbuotojų klaidos lemia, kad per metus klaidingai išmokama maždaug 1,5 mlrd. svarų sterlingų socialinių išmokų³⁹. Lietuvoje 2006 m. pradžioje vis dar buvo vykdomas pilotinis elektroninio parašo diegimo valstybės institucijose projektas, nors šią iniciatyvą tuometinė Ryšių ir informatikos ministerija pradėjo dar 1996 m. Kartkartėmis kylantys skandalai dėl pažeistų viešųjų pirkimų principų įsigyjant brangias sistemas tik padidina ir šiaip didžiulį nepasitikėjimą valdžios motyvais ir atskleidžia problemą, kad tokiems pirkimams mažų mažiausiai trūksta skaidrumo.

Tiesa, reikėtų atkreipti dėmesį, kad daug nesėkmingų IT sistemų diegimo pavyzdžių galima surasti ne tik viešajame, bet ir privačiame sektoriuje. Planuojant ir įgyvendinant IT projektus neišvengiamai egzistuoja tam tikra rizika, kadangi daugelis iniciatyvų yra naujos, įgyvendinamos pirmą kartą ir t. t. Tačiau kalbant būtent apie e. valdžios projektus, akivaizdžios tam tikros specifinės dilemos, kurias plačiau prasme galima pavadinti valdymo dilemomis. Toliau, remiantis pirmojoje straipsnio dalyje aptartu modeliu, pristatomi pagrindiniai sunkumai, kylantys sprendžiant šias valdymo dilemas. Daugiausia naudojamos Lietuvos pavyzdžiais, nors kartais palyginimui pasitelkiama ir kitų šalių patirtis. Beje, „dilemos“ terminas šiame straipsnyje vartojamas siekiant parodyti, kad į daugelį kylančių klausimų

nėra vienareikšmių atsakymų, o šis aspektas detaliau aptariamas trečiojoje dalyje.

2.1. Technologijos pasirinkimas: projektų rengimo ir valdymo sunkumai

E. valdžios projektus įgyvendinančios valstybės institucijos susiduria su sunkumais jau rengdamos IT projektus. Šio proceso metu būtina įvertinti IT teikiamą potencialą, IT pagrįstų sprendimų reikalingumą, ekonomiškumą ir naudą. Tokių vertinimų pagrindu suformuluojama užduotis paslaugos teikėjui (paprastai – privačiai įmonei, perduosiančiai įrangą, teikiančiai programavimo paslaugas ir pan.), apibrėžiamos techninės specifikacijos. Viešojo sektoriaus organizacijoms dažnai labai sunku atlikti reikiamus vertinimus ir apskaičiuoti pirmiausia dėl reikiamos kvalifikacijos specialistų trūkumo. Kita vertus, dažnai pastebima, kad viešojo sektoriaus organizacijos dažnai yra linkusios šią „technišką“ sritį palikti IT skyriaus specialistams, o institucijos vadovai (ar aukštesnio lygmens pareigūnai) turi tik labai bendro pobūdžio supratimą apie tai, kokia sistema būtų optimaliausia organizacijai siekti jai keliamų tikslų (beje, dažnai tokie tikslai taip pat nebūna aiškūs).

Viešųjų pirkimų procesas ne visada tinkamai išnaudojamas optimaliausiam technologiniam sprendimui pasirinkti. Nustatant viešųjų pirkimų sąlygas, IT srityje prioritetas dažnai teikiamas kainai; šis kriterijus yra patogus dėl savo sąlyginio paprastumo ir skaidrumo. Be to, tinkamai nurodžius svarbiausias perkamos technologijos specifikacijas, tolesnės detalės, įmonės ir prekių ženklai neturėtų būti labai svarbūs. Tačiau praktikoje, naudojant mažiausios kainos kriterijų, susiduriama su įvairiais sunkumais. Viešojo sektoriaus organizacijos neretai skundžiasi, kad mažiausios kainos kriterijus dažnai riboja optimaliausio kainos ir naudos prasme sprendimo pasirinkimo galimybes. Be to, nemažai konkurso dalyvių nepereina tinkamumo patikros, susidaro įspūdis, kad tinkamumo dalyvauti konkurse kriterijai kartais

būna orientuoti į konkretų paslaugos teikėją arba kad tam tikros institucijos turi savo „privilegiuotus“ tiekėjus, kuriems patikima dauguma IT pirkimų⁴⁰.

Apskritai viešojo pirkimo konkursai dažnai užsitęsia, nes vėluoja techninių užduočių ar specifikacijų parengimas, arba neįvyksta (nepateikta tinkamų pasiūlymų ir pan.), užtrunka vertinimo ir sutarties derinimo procesas, viešojo pirkimo rezultatai apskundžiami teismui ar tenka skelbti naują viešojo pirkimo konkursą. O technologijos sensta pakankamai greitai ir iš esmės uždelsus viešojo pirkimo konkursą, kartais tenka įsigyti jau pasenusius sprendimus ar įrangą, kuriuos reikia atnaujinti ir tobulinti.

Galiausiai, net ir sėkmingai pasirašius sutartį su įrangą tiekiančia ar technologinį sprendimą diegiančia įmone, diegimo procesą būtina tinkamai valdyti. Valstybės organizacijos dažnai prastai valdo IT projektus – dėl specifinių technologinių žinių ar paprasčiausių valdymo gebėjimų trūkumo. Dėl šios priežasties sistemų diegimas užtrunka ar susiduriama su kitomis problemomis, dėl kurių padidėja sąnaudos ar tenka koreguoti numatytus rezultatus. Užsienio valstybėse aprašyti atvejai, kai net matydami, kad projektas pasmerktas žlugti, valdininkai jo nestabdydavo – bijodami neigiamos aukštesnių institucijų reakcijos ar visuomenės kritikos⁴¹. Lietuvoje tokių atvejų nebuvo oficialiai paskelbta, tačiau visai reali tikimybė, kad tie patys motyvai skatina ir Lietuvos valdininkus neatskleisti (neviešinti) pakankamai sudėtingos kai kurių IT projektų situacijos.

2.2. *Geresnis viešasis valdymas*

Antroji idealaus e. valdžios modelio prielaida: technologija bus tinkamai pasinaudota. Tai reiškia, kad IT prisideda kuriant motyvus, pasiskatas, vertybes, gebėjimus, lyderystę, kurie gali padėti gerinti viešųjų organizacijų veiklą. Tokio pagerėjimo požymių galima ieškoti vertinant vidinius pokyčius organizacijoje, bendradarbiavimą tarp institucijų, gyventojams teikiamas viešąsias paslaugas bei įvairių nevyriausy-

binių partnerių ir piliečių įtraukimą į viešojo valdymo procesus. Tačiau praktikoje ne visada pavyksta pasiekti tą naudą, kurios tikimasi. Galima pastebėti tam tikrą „uždaro rato“ logiką: darbuotojų motyvai, paskatos, gebėjimai, vertybės ir pan. yra būtini tam, kad organizacijos sėkmingai pasinaudotų šiuolaikinėmis technologijomis. Kita vertus, tos pačios technologijos dažnai yra skiriamos tokiems gebėjimams, motyvacijai ir kt. stiprinti. Todėl akivaizdu, kad, siekiant tinkamai pasinaudoti technologijų galimybėmis, šie procesai turi vykti ta pačia kryptimi, o tai ne visada pavyksta.

2.2.1. Organizacinės kaitos inercija

Idealiu atveju e. valdžios iniciatyvos turėtų paskatinti organizacijos kaitą, t. y. nusistovėjusių darbo principų, procedūrų ir struktūrų pakeitimą, papildomas planavimo ir analizės galimybes priimamiems sprendimams geriau pagrįsti, naujus konsultavimosi su kitomis institucijomis ar nevalstybinėmis suinteresuotomis pusėmis kanalus, šiuolaikiškų programų priežiūros ir vertinimo sistemų kūrimą, individualios motyvavimo sistemos nustatymą ir pan. Technologija gali būti pasitelkta organizacijos našumui ar efektyvumui didinti: pasiekti tų pačių rezultatų mažesnėmis sąnaudomis, tomis pačiomis sąnaudomis pasiekti geresnių rezultatų ar tiesiog geriau vykdyti organizacijos misiją, įgyvendinti numatytus tikslus ir panašiai.

Tačiau tiek akademinio, tiek praktinio lygmeniu pripažįstama, kad visos organizacijos susiduria su kaitos sunkumais ar tiesioginiu pasipriešinimu pokyčiams. Viešojo sektoriaus organizacijos pasižymi ypatinga inercija – dėl paties biurokratinio aparato dydžio, dėl daugelio formalumų, kurių tenka laikytis siekiant pakeisti struktūras ar procedūras, dėl darbuotojų nenoro keisti nusistovėjusią darbo tvarką. Štai viename iš tyrimų, kurių atliko žurnalo „The Economist“ padalinys (EIU), pritaikymą prie pokyčių kaip didžiausią ateities „iššūkį“ e. vyriausybei pažymėjo didžioji dauguma viešojo sektoriaus respondentų⁴².

Nieko keista, kad nemaža dalis organizacinių pokyčių, kuriuos skatina (arba kuriems vykti sudaro sąlygas) šiuolaikinės technologijos, susiduria su racionaliu valstybės tarnautojų pasipriešinimu. Kodėl darbuotojas turėtų palankiai vertinti tai, kad technologija padės stebėti ir vertinti jo darbo efektyvumą? Dėl technologinių sprendimų didėjantis tarnautojų efektyvumas ir produktyvumas gali reikšti ne ką kita, kaip valstybės aparato sumažinimą, o tai nedidina valstybės tarnautojų motyvacijos pasinaudoti šiomis galimybėmis.

Dažnai IT Lietuvos viešojoje administracijoje taikomos iš esmės nekeičiant egzistuojančių normų, struktūrų ir procedūrų, bet įtvirtinant egzistuojančią tvarką ar „betvarkę“. Todėl dažnai technologijos pasitelkimas gali turėti priešingą efektą – padidinti biurokratinį aparatą ir jo išlaikymo sąnaudas. Pirmiausia, įdiegus technologija pagrįstas sistemas, kiekvienoje įstaigoje kuriami IT padaliniai joms prižiūrėti. Antra, nuolat besikeičiančią technologiją reikia nuolat atnaujinti, o tai dažnai pakankamai nemažai kainuoja. Trečia, technologijos teikia papildomų vartojimo galimybių – pavyzdžiui, pastebėta, kad, kompiuterizavus biurus, popieriaus sunaudojimas kai kur faktiškai padidėjo – dėl organizacinės technikos naudojimo patogumo ar prieinamumo. Ketvirta, vertinant IT kainas dažnai atsižvelgiama tik į technologijos įsigijimo išlaidas, o lėšų nuolatiniam darbuotojų mokymui ir pakeitimams organizacijoje nėra numatoma.

Išnaudoti IT projektų potencialą Lietuvoje dažnai trukdo įvairios praktinės problemos, pavyzdžiui, keičiantis kurios nors įstaigos vadybei, gali kisti atitinkamo projekto koncepcija ar prioritetai, taip uždelsdami atitinkamo projekto įgyvendinimą, mažindami jo efektyvumą ir tęstinumą. Štai Valstybės kontrolė nustatė, kad įgyvendinant Lietuvos sveikatos projektą (finansuojamas iš valstybės investicijų programos) „[k]iekvieno naujai pradėjusio dirbti ministro nuomonė keitėsi dėl Lietuvos sveikatos projekto plėtros prioritetinių krypčių“. Įvairios suinteresuotos pusės gali skirtingai įsivaizduoti projekto tikslus, štai minėto projekto atveju savivaldybės priešinosi jų pavaldumo sričiai priklausančių sveikatos priežiūros įstaigų re-

struktūrizacijai⁴³. Taip pat teisinis netikrumas dažnai trukdo planuoti ar įgyvendinti projektus: Sveikatos ministerija laiku nepatvirtino strateginių „e. sveikatos“ plėtros kryptių, kurių pagrindu būtų rengiamas investicinis projektas⁴⁴.

2.2.2. Geresnis bendradarbiavimas tarp institucijų

Antroji geresnio viešojo administravimo sąlyga reiškia, kad, idealiu atveju, IT turėtų paskatinti įvairias valdžios institucijas keistis informacija, koordinuoti veiksmus, bendradarbiauti, dalytis patirtimi ir mokytis iš gerosios praktikos ar klaidų. Praktika rodo, kad net ir naudojant IT sprendimus, tarpinstitucinės veiklos koordinavimas nėra paprastas.

Bendradarbiavimas ir veiksmų koordinavimas yra viena opiausių problemų Lietuvos viešajame sektoriuje. Nepakankamas tarpinstitucinis bendradarbiavimas ir „nepakankamai spartus ir netolygus IT diegimas bendravimo tarp viešojo administravimo institucijų srityje“⁴⁵ Lietuvos Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijoje nurodomi kaip viena iš viešojo sektoriaus „silpnybių“. Lietuvos vidutinio laikotarpio ūkio raidos strategijoje minimos tokios silpnybės: „valdžios struktūros per lėtai ir neturėdamos sukoordinuoto darbų plano pereina prie informacinių technologijų ir telekomunikacinių priemonių galimybėmis grindžiamo valdymo“⁴⁶.

Šiuo metu galima konstatuoti, kad Lietuvoje viešojo sektoriaus organizacijos dažnai naudojami elektroniniais būdais keistis informacija (keičiamasi dokumentais, derinami įvairūs einamieji klausimai, iš dalies keičiamasi valstybės registrų informacija). Tačiau susiduriama su problemomis, jei reikia toki bendradarbiavimą sisteminti. Štai pareiškėjai, siekiantys dalyvauti viešuosiuose pirkimuose ar konkursuose struktūrinių fondų paramai gauti, turi pateikti nemažai informacijos (apie įvykdytus mokestinius įsipareigojimus, apie tai, kad įmonė nėra bankrutuojanti ir pan.), kurią renka kitos valstybės institucijos, tačiau neranda būdų keistis skirtingose duomenų bazėse esančia informacija.

Kelios problemos sunkina tinkamą IT panaudojimą skatinant tarp-institucinį bendradarbiavimą. Pirmiausia – naudojamų technologinių sprendimų suderinamumas. Institucijos dažnai turi labai mažai informacijos apie kitų institucijų vykdomus ar planuojamus technologijų pirkimus, dažnai neišnaudojama masto ekonomijos galimybė. Panašioms tikslams naudojami visiškai kiti technologiniai sprendimai, o tai sunkina keitimąsi informacija.

Antroji ir sudėtingesnė problema – tai nusistovėję veiklos metodai ir administracinė kultūra, kurie neskatina institucijų formuluoti bendrus tikslus ir bendradarbiauti jų siekiant. Galima pateikti pakankamai daug žinybiškumo, koordinavimo trūkumo ir netgi tam tikros organizacinės priešpriešos pavyzdžių Lietuvos viešajame sektoriuje, kurie, žinoma, nėra tiesiogiai susiję su nepakankamai išnaudojamos technologijomis. Tarpinstituciniam bendradarbiavimui paskatinti dažnai reikia pokyčių institucijų viduje (įskaitant procedūrų, motyvacijos bei darbuotojų požiūrio pasikeitimą), o tam dažnai būtini ir politinio lygmens sprendimai – „politinė valia“; kol kas sunku įžvelgti tą šaltinį, iš kurio tokia politinė valia galėtų atsirasti.

Štai Valstybės kontrolės ataskaitoje, skirtoje Statistikos departamento informacinėms technologijoms, akcentuojama, kad statistiką (vad. „administracinius duomenis“) renka pačios įvairiausios įstaigos ir organizacijos (VI „Registrų centras“, „Sodra“, Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos, NMA, VI „Žemės ūkio informacijos ir kaimo verslo centras“), tačiau rodiklių sistemos nėra visiškai suderintos ir kai kurie vienodą pavadinimą turintys rodikliai skirtingoms institucijoms gali reikšti skirtingus dalykus. Statistikos departamentas neturi galimybių gauti aktualių duomenų tiesiogiai (*online*). Be to, ne visada pasitikima kitų institucijų surinktais duomenimis. Nors visos institucijos pakankamai neblogai suvokė šias problemas, jų sprendimas ilgą laiką nebuvo inicijuojamas. Tiesa, ataskaitoje teigiama, kad padėtis kiek pasikeitė, kai Statistikos departamentas ėmėsi lyderio vaidmens ir subūrė administracinių duomenų panaudojimo statistikos tikslams (2002 m. lapkritis) ir statistinių tyrimų

respondentams mažinimo (2003 m. vasaris) darbo grupės⁴⁷. Kita vertus, turint omenyje, kad kontrolė vykdyta 2004 m. pabaigoje, neatrodo, kad šioms komisijoms buvo lengva pasiekti sutarimą.

2.2.3. *Geresnės ir plačiai naudojamos viešosios paslaugos*

E. valdžia turėtų prisidėti prie to, kad viešosios paslaugos būtų teikiamos greičiau, kokybiškiau, mažesnėmis kainomis; esama pavyzdžių, kai, taikydamos šiuolaikines technologijas, viešojo sektoriaus įstaigos galėjo pasiūlyti visiškai naujų paslaugų, kurios be interneto tiesiog nebūtų įmanomos. Apskritai viešosios paslaugos yra stebėjimui iš šalies geriausiai matomas ir lengviausiai įvertinamas e. valdžios aspektas. Dažnai pati e. valdžia suprantama tik kaip įprastų viešųjų paslaugų perkėlimas į elektroninę terpę.

Šiuo metu dar sunku teigti, kad šiuolaikinės technologijos iš esmės pakeitė valdžios ir piliečių arba valdžios ir verslo santykių Lietuvoje. Esama pakankamai sėkmingų pavyzdžių – sakysime, elektroninė mokesčių deklaravimo sistema, teisės aktų paieška Lietuvos Respublikos Seimo svetainėje ir pan. Tačiau apskritai elektroninių viešųjų paslaugų perkėlimo laipsnis, interaktyvumo lygis ir ypač – naudojimo lygis dar yra pakankamai žemi (žr. pirmąją dalį). Oficialiais duomenimis, 2004 m. 26 proc. Lietuvos gyventojų ir 10,6 proc. namų ūkių nuolat naudojo internetą. 2005 m. 15 proc. 15–74 metų Lietuvos gyventojų buvo lankęsi viešojo administravimo institucijų svetainėse, o 6,3 proc. naudojami e. paslaugomis. Įmonės taip pat gana ribotai naudojami e. valdžios teikiamomis galimybėmis⁴⁸, nors 2004 m. ryšį turėjo 81 proc. įmonių⁴⁹. Įvairios ataskaitos rodo akivaizdžią „skaitmeninės atskirties“ problemą Lietuvoje: internetu daugiausia naudojami labiau pasiturintys, jaunesni ir miestuose gyvenantys asmenys⁵⁰.

Nedidelės e. vyriausybės paslaugų „paklausos“ ir skaitmeninės atskirties problemos siejami su keletu veiksnių. Naudojimasis internetu

dažnai reiškia tam tikrą nusistovėjusių įpročių ar net gyvenimo būdo pasikeitimą, o tai gali būti nelengva dėl asmeninių priežasčių ar tam tikrų bendruomenės ar visuomenės nuostatų dėl socialinių vaidmenų, kuriuos turėtų vaidinti pagyvenę, menčiau išsimokslinę ir pan. asmenys. Kartais tiesiog trūksta reikalingų įgūdžių. Nemažai daliai vartotojų aktuali ir kompiuterinės įrangos įsigijimo bei interneto kaina. Be to, neturima informacijos, nesidomima, ar pakankamai ribotos prieigos prie interneto galimybės (atokesniuose regionuose). Amžiaus veiksnys taip pat yra pakankamai svarbus – vyresnio amžiaus žmonėms sunku susigaudyti informacijos sraute, įgyti reikiamų įgūdžių ar pakeisti nusistovėjusius įpročius.

Tačiau e. paslaugų pasiūlą taip pat dar reikėtų gerokai patobulinti. 2006 m. pradžioje e. valdžios portalas vis dar funkcionavo kaip struktūrintas nuorodų rinkinys; portalo gyvavimo laikotarpiu pateiktos trys naujienos, o portalo forumo diskusijų dalyviai teigia, kad portalo informacija neišsami, pasenusi ir pan. Efektyvus keitimasis duomenimis tarp viešuosius pirkimus organizuojančių bei mokesčius administruojančių institucijų galėtų sumažinti administracines dalyvavimo viešuosiuose pirkimuose sąnaudas. Nepaisant didelių IT išlaidų, 2006 m. pradžioje „Sodra“ pripažino tik „popieriuje“ pateiktą informaciją – argumentuodama asmens duomenų apsaugos motyvais⁵¹.

Tiesa, Lietuvoje imamasi priemonių spręsti skaitmeninės atskirties problemas (investuojama į viešųjų interneto prieigos taškų tinklą, teikiamos pajamų mokesčių lengvatos perkantiems kompiuterius, kuriama plačiajuosčio interneto infrastruktūra RAIN ir t. t.), tačiau šių priemonių efektas dar nėra aiškus. Tačiau atkreiptinas dėmesys, kad kai kurie iš pirmiau išvardytų veiksmų (pirmiausia būtinybė pakeisti nusistovėjusius įpročius) yra kultūriniai – todėl net ir pakankamai intensyvi valstybės intervencija šioje srityje gali turėti ribotą efektą – bent jau trumpuoju ar vidutiniu laikotarpiu (keičiantis kartoms ši problema gali spręstis savaime). Be to, investicijos į e. paslaugas dažnai nebus lengvai suderinamos su teiginiu, kad e. valdžia padės taupyti biudžeto pinigus. Siekiant užtikrinti visiems lygias galimybes, dar ilgą

laiką IT pagrįstos ir tradicinės sistemos turės funkcionuoti kartu, o tai gali reikšti, kad e. valdžia kainuoja brangiau nei įprastinė.

2.2.4. Dalyvaujamoji demokratija?

Idealiu atveju IT technologijos turėtų būti išnaudojamos padaryti viešųjų sprendimų priėmimą skaidresnį, visapusiškai informuoti visuomenę apie valdžios sprendimus, įtraukti socialinius ir ekonominius partnerius į sprendimų priėmimą ar įgyvendinimą. IT teikia galimybių geriau suprasti viešąjį interesą (piliečių apklausos, komentarai internete).

Lietuvos valdžios įstaigų interneto svetainės gana neblogai išnaudojamos informacijai apie naujienas, priimtus sprendimus ir teisės aktus teikti. Kai kuriose svetainėse yra ir tam tikras konsultavimosi elementas (pvz., konsultacinio pobūdžio apklausos Vilniaus savivaldybės interneto svetainėje), pateikiami atsakymai į ES paramos siekiančių pareiškėjų dažnai duodamus klausimus (Lietuvos verslo paramos agentūros ar Europos socialinio fondo agentūros svetainėse). Tačiau tam, kad e. valdžią iš tiesų būtų galima pavadinti demokratiškesne už įprastą, reikia atsakyti į kelis klausimus.

Pirmiausia, kur yra riba tarp oficialiosiose interneto svetainėse pateikiamos informacijos apie valdžios įstaigose priimamus sprendimus ir siekio užsiimti viešaisiais ryšiais – t. y. kurti teigiamą institucijos įvaizdį? Įvaizdžio kūrimas neišvengiamai apima ir tam tikrą manipuliatyvų aspektą – paveikti viešąją nuomonę pabrėžiant „laimėjimus“ ir užglaistant kritikuotinus dalykus, o tai toli gražu neprisideda prie demokratijos kokybės. Daugelis Lietuvos valdžios institucijų išnaudoja savo interneto svetaines viešųjų ryšių tikslais.

Su rimtomis dilemomis susiduriame ir kalbėdami apie platesnį visuomenės įtraukimą į sprendimų priėmimo procesą naudojant internetą. Galbūt visuomenei suteikiama galimybė komentuoti internete skelbiamus koncepcijų, strategijų, teisės aktų projektus, tačiau kokiais kriterijais vadovaujantis į vienus komentarus atsižvelgiama, o į

kitus – ne? Ar pateikiant medžiagą internete apskritai tikimasi gauti naudingų komentarų ir numatoma į juos atsižvelgti? Kol kas bent jau Lietuvoje sunku surasti efektyvaus konsultavimosi su visuomenės atstovais pavyzdžių naudojant internetą, nors bandymų – būta (pvz., rengiant Valstybės ilgalaikės raidos, Nacionalinę Lisabonos strategijos įgyvendinimo programas). Pirmiau aptarta „skaitmeninės atskirties“ situacija kalbant apie naudojimąsi e. valdžios paslaugomis taip pat nėra suderinama su šiuolaikinės dalyvaujamosios demokratijos principais.

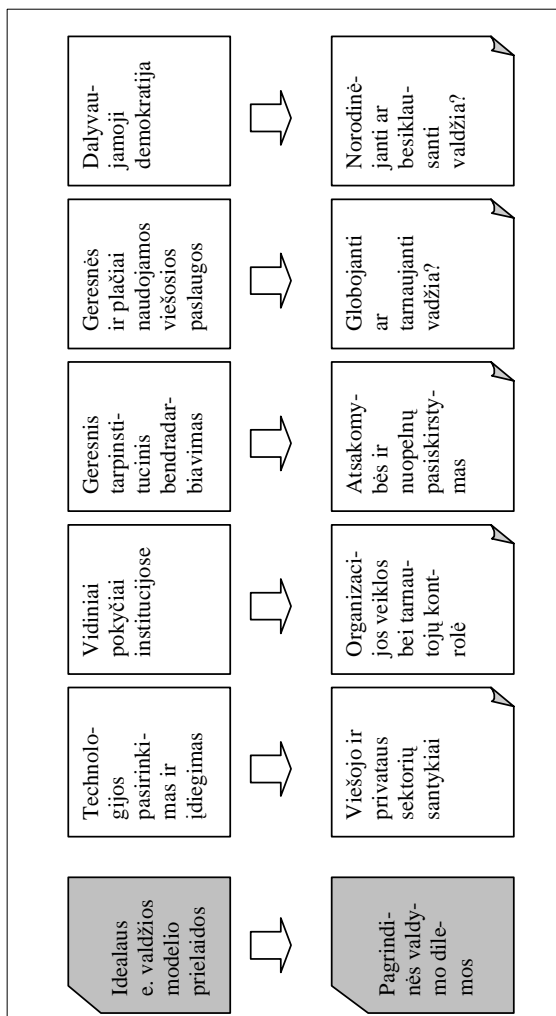
Dalyvaujamoji demokratija turėtų paskatinti visuomenės „nuosavybės“ jausmą už viešuosius sprendimus, dalyvavimo jausmą ir pasitikėjimą valdžia. Tačiau galimas ir atvirkščias efektas. Visuomenei gali susidaryti nuolatinio skandalo įspūdis: spauda (ir ne tik Lietuvoje) yra linkusi akcentuoti atvejus, kai konkursai vyksta neskaidriai ar projektų nauda abejotina. Konceptualaus lygmens pasvarstymuose dažnai suabejojama, ar e. valdžia nesuteikia valdžiai daugiau galimybių kiltis į privatų piliečių gyvenimą. Informacinių tinklų saugumo problemos taip pat siejasi su tam tikra rizika dėl piliečių privatumo; štai 2005 m. aprašytas atvejis, kai, atlikdamas žurnalistų inicijuotą eksperimentą, kompiuterių specialistas prisijungė prie neįvardytos valdiškos įstaigos, kuri turi dideles duomenų bazes ir kaupia informaciją apie įmones ir gyventojus⁵², arba Vilniaus pedagoginis universitetas paskelbė stojusiųjų studentų asmens duomenis (įskaitant asmens kodą) internete⁵³.

3. Ar išsprendžiamos valdymo dilemos?

Informacinės technologijos viešojo sektoriaus organizacijose savaimė neveda prie geresnio valdymo, valdžios ir piliečių santykių pagerėjimo ir kitų galimų teigiamų vidutinio bei ilgojo laikotarpio efektų. Kaip aptarta antroje dalyje, prielaidos, kuriomis vadovaujantis formuluojamas požiūris į tai, ko tikėtis iš e. valdžios iniciatyvų, ne visada pasitvirtina tiek Lietuvoje, tiek užsienio valstybėse. Žinoma, kai kurie

iš aptartų sunkumų yra laikini: tikėtina, kad, kaupiantis e. valdžios iniciatyvų įgyvendinimo patirčiai, išsispręs bent dalis procedūrinių viešųjų pirkimų problemų, nebekils skandalų, susijusių su piliečių asmens duomenų apsauga, o gerėjant IT gebėjimams visuomenėje e. paslaugomis bus naudojamasi intensyviau. Kita vertus, kai kurios iš aptartų problemų yra fundamentalesnės ir susijusios su tam tikromis *valdymo dilemomis*, kurios apibendrintai pristatomos 2 pav. Įdomu tai, kad šios dilemos prasideda nuo pakankamai konkrečių ir praktinio lygmens klausimų, tačiau galiausiai priveda prie fundamentalesnės ir vertybinio pasirinkimo lygmens diskusijos apie valdžios ir piliečių santykius bei valdžios įgyvendinimą visuomenėje. Be to, būtina priminti, kad nurodytos dilemos viešojo administravimo literatūroje yra sprendžiamos nuo pat disciplinos susikūrimo. Kiekviena valstybė šias dilemas sprendžia savaip – tai lemia ne technologijos siūlomos galimybės, o per ilgus metus nusistovėjusi organizacijų veiklos praktika, administracinė kultūra ir visuomenės vertybės.

Antrojoje dalyje aprašyti technologijos pasirinkimo ir tinkamo įdiegimo sunkumai leidžia atkreipti dėmesį į santykio tarp viešojo ir privataus sektorių dilemas. Viešojo sektoriaus organizacijos neišvengiamai perka ir pirk technologinius sprendimus ir įrangą iš privataus sektoriaus. Todėl susiduriama su informacijos asimetrijos problema, kadangi privataus sektoriaus įmonės turi daug daugiau žinių apie siūlomus sprendimus ir galimus nesklandumus juos taikant. Kaip spręsti šią problemą? Viešųjų pirkimų dokumentuose aprašyti perkamos technologijos specifikacijas iki menkiausių detalių? Tai dažnai nepraktiška ir nenaudinga, turint omenyje, kad konkurso dalyvis gali pasiūlyti optimalesnį sprendimą, kuris tačiau gali neatitikti apibrėžtų specifikacijų. Iš esmės stiprinti organizacijos IT departamentą? Dažnai tai sunkiai įmanoma dėl biudžeto apribojimų. Suteikti patikimo pardavėjo statusą atitinkamą reputaciją turinčioms bendrovėms? Užmegzti ilgalaikius santykius su vienu ar keliais IT paslaugų teikėjais? Tačiau kaip tokiu atveju užtikrinti lygias konkurencijos galimybes visoms bendrovėms ir išvengti galimo privačių ir viešųjų interesų konflikto?



2 pav. E. valdžia ir valdymo dilemos

Siekiant paskatinti organizacijos kaitą, reikia spręsti kontrolės dilemą. IT gali sustiprinti vidinę kontrolę organizacijoje: aiškiai apibrėžti kolektyvinius ir asmeninius rodiklius ir teikti informaciją apie šių rodiklių pasiekimą. Tačiau tai tik dar labiau įtvirtintų egzistuojančią organizacinę hierarchiją, mažintų individualią tarnautojų iniciatyvą ir sudarytų situaciją, kai aklaai vaikomasi nustatytų rodiklių nekreipiant dėmesio į besikeičiančias aplinkybes. Technologija gali paskatinti darbuotojus bendradarbiauti, tačiau kaip šiuo atveju palikti pakankamai erdvės ir individualiai iniciatyvai? Kita vertus, technologiją galima taikyti taip, kad ji skatintų konkurenciją tarp tarnautojų, tačiau kaip tuo atveju pasiekti, kad organizacija funkcionuotų kaip visuma ir visi jos nariai kartu dirbtų dėl viešojo intereso?

Atsakomybės dilema yra pagrindinė kalbant apie tai, ar IT gali paskatinti bendradarbiavimą tarp skirtingų institucijų. Griežtas atsakomybės atskyrimas leidžia nustatyti tiek nuopelnus, tiek „kaltuosius“ – tačiau tai reiškia, kad viešosios organizacijos yra linkusios akylai žiūrėti, kad „pašaliniai“ nesikištų į „jų“ sritis. Dėl šios priežasties įvairios horizontalios politikos dažnai įgyvendinamos fragmentiškai, trūksta strateginio ir integruoto požiūrio, atsiranda tam tikra institucinė konkurencija ir nepasitikėjimas. Tačiau priskyrus atsakomybę kelioms institucijoms, kyla grėsmė, kad niekas taip ir nesiims iniciatyvos įgyvendinti konkrečią priemonę, o nesėkmės atveju galima tikėtis nekonstruktyvios „kaltųjų“ paieškos.

Pagrindinis klausimas kalbant apie viešųjų organizacijų teikiamas e. paslaugas yra toks: ko galima pagrįstai tikėtis iš valdžios? Šis klausimas galiausiai atsiremia į klasikinę valdymo kultūros dilemą: *Rechtstaat* ar „visuomenės interesas“⁵⁴. Pirmuoju atveju „valstybė yra pagrindinė integruojamoji jėga visuomenėje, jos pagrindinis rūpestis – rengti, priimti ir įgyvendinti įstatymus“; tokių valstybių pavyzdžiai – Vokietija ir Prancūzija⁵⁵. „Visuomenės intereso“ etika būdingesnė anglosaksiškoms valstybėms; šiuo atveju vyriausybė pragmatiškai siekia derinti skirtingų visuomenės grupių interesus siekdama visos visuomenės požiūriu optimalaus sprendimo. Akivaizdi ir tam tikro ver-

tybinio „laisvė“ vs. „lygybė“ pasirinkimo dilema: e. valdžios galimybės turi būti naudojamos suteikti papildomas garantijas socialiai remtinai visuomenės daliai (didinant paslaugų prieinamumą, kovojant su skaitmenine atskirtimi?) Ar, kita vertus, svarbiausias yra valstybės išlaidų ekonomijos elementas – taigi mokesčių mažinimas ir papildomos galimybės piliečių asmeniniam vartojimui? Įvairios viešosios intervencijos teorijos (kad ir kokios jos būtų – liberalioji, libertalioji, socialdemokratinė, Rowlso ir pan.⁵⁶) galėtų pateikti labai skirtingus atsakymus į šiuos klausimus.

Galiausiai e. demokratijos elementas yra susijęs su dar fundamentalesne dilema: kaip yra (arba turėtų) būti įgyvendinami valdžios ir valdymo santykiai visuomenėje? Akivaizdu, kad IT teikia galimybių piliečių dalyvavimui paskatinti. Tačiau lygiai taip pat technologija gali padėti valdžiai manipuluoti visuomenės nuomone, kontroliuoti piliečių veiksmus ir daryti įtaką jų privačiam gyvenimui. Į tokias grėsmes atkreipia dėmesį nemažai autorių; radikalesnius iš jų, pavyzdžiui, H. Margetts, vadina „antimodernistais“⁵⁷. Lietuvoje A. Šliogeris atkreipia dėmesį į „technologijų tironiją“, „visuomenės mašinizaciją“ ir pan.⁵⁸. Taigi gal atsargus požiūris į technologijų galimybes būtų mažesnė blogybė nei susižavėjimas potencialiais patogumais, kurie dažnai taip pat reiškia ir didesnę kontrolę?

Išdėstyti minčių apibendrinimas: siekiant pasinaudoti e. valdžios teikiama galimybėmis, reikia išspręsti esmines valdymo dilemas. „Dilemos“ terminas rodo, jog: 1) vienareikšmių atsakymų į nurodytus valdymo klausimus nėra ir kad 2) visų problemų vienu paprastu sprendimu (nors ir pagrįstu IT) išspręsti neįmanoma. Ši išvada, žinoma, nereiškia, kad šiuolaikinių technologijų nauda viešosiose organizacijose yra reliatyvi ar neišmatuojama. Tačiau ji padeda atkreipti dėmesį į tai, kad įmanomi individualūs valstybių ir organizacijų parengti išvardytų valdymo dilemų sprendimai ir kad įvairūs atsakymai gali būti vienodai sėkmingi arba nesėkmingi. Nieko keista, kad skirtingų valstybių ir skirtingų institucijų reakcija į spaudimą, atsirandantį dėl informacinių technologijų, skiriasi nuo „melancholijos“ iki „apsėstu-

mo⁵⁹. Pastarąjį epitetą būtų galima taikyti Estijai, kuri paprastai laikoma viena iš tų valstybių, kurios labai entuziastingai diegia įvairias inovatyvias priemones (įskaitant IT). O štai Lietuvai įprastesnis „melancholiškos“ technologijų atžvilgiu šalies įvaizdis.

Toliau pristatoma keletas tezių apie tai, kaip Lietuva sprendžia minėtas valdymo dilemas. Šios tezės nėra nagrinėjamos smulkiau (jos galėtų tapti pagrindiniais jau kitų straipsnių klausimais), tačiau siekiama parodyti, kad nusistovėjusi valdymo dilemų sprendimo praktika leidžia paaiškinti ir sunkumus, kurie trukdo pagerinti viešąjį valdymą net ir naudojantis šiuolaikinėmis technologijomis.

Štai pirmoji tezė – tiek sovietinė, tiek stojimo į ES patirtis Lietuvos viešosioms organizacijoms padėjo išsiugdyti gebėjimą nesunkiai prisitaikyti prie vyraujančio diskurso. Todėl valstybės tarnybos tobulinimo bei e. vyriausybės srityse jau parengta daug strategijų ir veiksmų planu, kuriuose vartojami patys moderniausi ir madingiausi terminai. Dėl šios priežasties Lietuva yra bene labiausiai pažengusi ES perkeltant *acquis* į nacionalinę teisę (kadangi šiuo atveju vertinama, kaip perkelta įstatymo „raidė“, o ne „dvasia“). O esminius valdymo gerinimo (taigi – ir naudojimosi IT teikiamomis galimybėmis) pokyčius įžvelgti sunkiau. Dauguma pokyčių valstybės tarnyboje vyksta inkrementiškai, o Lietuvai tapus ES nare, šis procesas galėjo ir sulėtėti, kadangi nebeliko su narystės procesu susijusio išorinio spaudimo tobulinti valstybės administracinius gebėjimus.

Kalbant apie viešųjų ir privačių santykių (įskaitant pirkimus) dilemą, oficialiai propaguojamas viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimo bei partnerystės diskursas. Tačiau reali situacija dažniau atspindi vieną iš dviejų kraštutinumų: viešasis sektorius arba visiškai nepasitiki privačiuoju (tokį nepasitikėjimą skatina ir viešųjų pirkimų įstatymas), arba pakliūva į „privilegijuotos“ partnerystės situaciją, kuri paprastai yra pakankamai neskaidri. O užsimegztį lygiavertiškėsniems santykiams trukdo įvairios priežastys: kvalifikuotų specialistų trūkumas, gebėjimo derinti viešuosius ir privačius interesus stoka, „prisitaikantis“ visuomenės požiūris į skaidrumo klausimus ir pan.

Todėl nesunku paaiškinti, kodėl visuomenė ir specialistai dažnai yra gana skeptiški dėl to, kad viešasis sektorius atitinkamą technologinį sprendimą pasirenks vadovaudamasis efektyvumo ar visuomenės intereso kriterijais (pvz., skeptiški pasisakymai vyrauja komentuojant e. valdžios projektams skirtus straipsnius www.delfi.lt svetainėje).

Bent jau diskursyviuoju lygmeniu kontrolės dilemą Lietuvos viešasis sektorius sprendžia akcentuodamas į rezultatus orientuoto valdymo svarbą. Tačiau realiai griežčiausiai kontroliuojami yra indėliai (išdirbtos valandos, išleisti pinigai). Prasmingas rezultatų pasiekimo vertinimas yra gana sunkiai įmanomas, kadangi trūksta kritiško vidinio vertinimo kultūros. Tiek sovietinė, tiek stojimo į ES patirtis viešosioms organizacijoms padėjo išsiugdyti požiūrį, kad užsibrėžtą rezultatą („planą“) būtina pasiekti – kitaip gresia sankcijos, atsilikimas, spaudos kritika (pvz., „uždarant“ derybų dėl narystės ES skyrius). Todėl, pirma, pasiekimų rodikliai formuluojami taip, kad juos būtų įmanoma pasiekti. Antra, daroma viskas, kad bent jau formaliai numatyti rezultatai būtų pasiekti (ir „viršyti“). Trečia, nėra jokio aiškesnio mokymosi iš patirties, rodiklių peržiūrėjimo ir nusistovėjusios praktikos keitimo mechanizmo. Atsakomybės dilemai taip pat galima pritaikyti „tinkamo diskurso“ vs. „praktikos“ logiką. Nors visi oficialieji dokumentai tarpinstitucinį bendradarbiavimą įvardija kaip vertybę, praktikoje Lietuvos viešajam sektoriui yra būdingas griežtas atsakomybės pasidalijimas ir formalus požiūris į funkcijų atskyrimą, kad kilus problemai būtų galima rasti „kalduosius“. Esant tokiai situacijai, vargu ar galima tikėtis, kad šiuolaikinės technologijos gali iš esmės paskatinti kaitą į rezultatus orientuoto valdymo ar tarpinstitucinio bendradarbiavimo link. Technologija yra tik įrankis, o siekiant juo pasinaudoti, būtini kultūros, požiūrio ir vertybių pokyčiai, kurie neįvyksta greitai ir kuriems būtina nuosekli politinio lygmens lyderystė.

Požiūrio (ne tik valdžios, bet ir visuomenės) pasikeitimas yra būtinas ir siekiant išplėtoti e. paslaugas. Abejotina, ar didelė dalis visuomenės bei valstybės tarnautojų žiūri į valstybės tarnybą kaip teikiančią „paslaugas“ piliečiams ta pačia prasme, kaip paslaugas savo klientams teikiantys bankai, konsultantai ar kitos privataus sektoriaus

organizacijos. Nors esama ir teigiamų išimčių, vis dar pakankamai gajus požiūris, kad valstybės tarnyba – tai privilegija, o besikreipiantiems interesantams teikiama ne paslauga, o „malonė“. Galiausiai vargu ar Lietuvos politikai ir institucijos jau yra galutinai apsisprendę dėl platesnio visuomenės dalyvavimo politiniuose procesuose kaip vertybės, kurią būtina skatinti ir naudojantis šiuolaikinėmis technologijomis. Žinoma, retorika šiuo klausimu yra akivaizdi: konsultuotis, skatinti aktyvumą, atsižvelgti į nuomonę; antrajame skyriuje pateikta keletas pavyzdžių, rodančių, kad šį principą bandoma diegti. Vis dėlto praktikoje valstybės institucijos labiau linkusios vaidinti „nurodinėjantį“ ar net manipuliatyvų vaidmenį. Pavyzdžiui, išvengta bent kiek prasmingesnės visuomenės diskusijos dėl ES konstitucijos, euro įvedimo tikslingumą žadama pagrįsti rengiant iš esmės „PR“ kampaniją, jokia visuomenės diskusija praktiškai nevyksta rengiant ir tvirtinant valstybės biudžeto projektą.

Išvados

Šiuolaikinėmis technologijomis pagrįsti sprendimai savaime neišspręs viešojo valdymo problemų. Šiame straipsnyje pateikiami argumentai patvirtina šį teiginį ir parodo, kodėl, nepaisant didelių investicijų į viešuosius IT projektus, Lietuvoje staigaus valdymo pagerėjimo negalima tikėtis.

Kodėl paprastai nemėgstama ir kritikuojama „biurokratija“ turėtų tapti „geresnė“ pritaikius IT sprendimus? Atsakant į šį klausimą, dažnai sąmoningai ar intuityviai vadovaujamosi prielaidomis, kurios šiame straipsnyje apibendrintai pavadintos „idealiuoju e. valdžios modeliu“. Viena šių prielaidų teigia, kad viešasis sektorius valdymo problemoms spręsti sugeba pasirinkti tinkamą technologiją. Kita prielaida nurodo, kad, įsigijus technologiją, ja bus tinkamai pasinaudota – taigi viešosiose organizacijose egzistuoja reikiami motyvai, gebėjimai, lyderiai tai padaryti. Tinkamas naudojimas technologija savo ruožtu reiškia geresnį valdymą: organizacinius pokyčius, pagerėjusį tarpinstitucinį bendradarbiavimą, išplėtotas e. paslaugas ir pan.

Vis dėlto daug viešųjų IT projektų suplanuojama ar įgyvendinama nesėkmingai, ir Lietuva čia nėra išimtis. Nors šiuolaikinėms technologijoms skiriama nemažai lėšų, dažnai nepavyksta paskatinti bent kiek labiau esminių organizacinių pokyčių, intensyvesnio tarpinstitucinio bendradarbiavimo, perkelti valdžios ir piliečių bendravimą į elektroninę erdvę ar labiau įtraukti visuomenę į sprendimų priėmimą. Žinoma, e. valdžia yra pakankamai nauja sritis, todėl vargu ar įmanoma iš anksto numatyti visas galimas įgyvendinimo ir pritaikymo problemas. Tačiau netgi ir žinant kylančias problemas, jų sprendimo būdai yra ne visada akivaizdūs ir vienareikšmiški.

Šiuolaikinėmis technologijomis siekiama pagerinti viešąjį valdymą, tačiau norint tai padaryti, būtina pasirinkti, kokį valdymo modelį numatoma diegti. Šiuo atveju susiduriama su daugeliu „klasikinių“ valdymo dilemų (viešojo ir privataus sektoriaus santykiai, organizacijos kontrolė, atsakomybės pasiskirstymas tarp organizacijų ir kt.). Straipsnyje teigiama, kad Lietuvoje atsakymai į šiuos klausimus yra aiškūs tik oficialiose strategijose ir pasisakymuose. O praktika rodo, kad viešojo ir privataus sektoriaus santykiai yra nesubalansuoti, organizacijoms trūksta kritiško pasiekimų vertinimo kultūros, institucijos griežtai vengia kitų organizacijų „kišimosi“ į „savo“ reikalus, o valdymo kaip „paslaugos“ piliečiams suvokimo lygis yra pakankamai žemas. Straipsnyje atkreipiamas dėmesys į tai, kad retorikos ir praktikos skirtumus Lietuvos atveju galima paaiškinti ir sovietmečio bei stojimo į ES patirtimi, kurie išmokė valdžios institucijas lanksčiai prisitaikyti prie „tinkamo“ diskurso.

Apibendrinant, nors IT teikia didelių galimybių valdymui tobulinti, siekiant pasinaudoti šiomis galimybėmis, būtina išspręsti kai kurias „klasikines“ valdymo dilemas. Tam būtini gilesni kultūros, požiūrio ir vertybių pokyčiai, kuriems reikia laiko, ir jie turi įvykti ne tik valdžioje, bet ir visuomenėje. Taigi, nepaisant technologijų „modernumo“, vis dar tinka senas posakis, kad kuo pokyčių nuojauta akivaizdesnė, tuo labiau susiduriame su tais pačiais – „klasikiniais“ valdymo klausimais.

NUORODOS IR PASTABOS

¹ Šiame darbe e. valdžios ir e. vyriausybės terminai vartojami kaip sinonimai.

² Jane E. Fountain. *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2001. P. 4.

³ Elektroninės valdžios koncepcija (Žin., 2003, Nr. 2-54), 4 str.

⁴ H. Margetts. *Electronic Government: Method or Madness?* Inaugural lecture given at UCL on 13th February 2003, School of Public Policy Working Paper Series, 2003.

⁵ Patrick Dunleavy and Helen Margetts. *The Advent of Digital Government: Public Bureaucracies and the State in the Internet Age*. Paper presented to the annual conference of the American Political Science Association, Washington, 4 September 2000.

⁶ OECD. *The E-government Imperative*. OECD, 2003. P. 11, pažymėta autoriaus.

⁷ Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategija (Žin., 2004, Nr. 69-2399), pažymėta autoriaus.

⁸ Elektroninės valdžios koncepcija (Žin., 2003, Nr. 2-54), 4.3.1. str., pažymėta autoriaus.

⁹ <http://www.delfi.lt/archive/article.php?id=5327502&categoryID=20172&ndate=1098306000> [žiūrėta 2005 09 04].

¹⁰ <http://www.ivpk.lt/main.php?cat=65&gr=0> [žiūrėta 2005 10 16].

¹¹ <http://www.ivpk.lt/main-news.php?cat=30&gr=1&n=569> [žiūrėta 2005 10 16].

¹² <http://nauja.vmi.lt/lt/?itemId=10024327> [žiūrėta 2005 10 16].

¹³ Ten pat.

¹⁴ „Sodra“ kaip buvo, taip ir liko uodegoje // Verslo žinios. 2006, vasario 3.

¹⁵ <http://www.ivpk.lt/main-news.php?cat=30&gr=1&n=456> [žiūrėta 2005 10 16].

¹⁶ <http://www.ivpk.lt/main-news.php?cat=30&gr=1&n=582> [žiūrėta 2005 10 16].

¹⁷ Valstybės ilgalaikės raidos strategijos įgyvendinimo analizė, pritarta LRV 2005 m. gegužės 30 d. posėdimo Nr. 32 protokolu, http://www.ukmin.lt/ukstrat/pub/analysis/analysisView.pu?analysis_id=11400, [žiūrėta 2005 10 10].

¹⁸ <http://2005.infobalt.lt/?&r=622&i=6614> [žiūrėta 2005 10 27].

¹⁹ Economist Intelligence Unit, „E-government in Central Europe.“ A white paper from the Economist Intelligence Unit sponsored by Oracle, 2004.

²⁰ INSEAD, „eEurope 2005 – A Study of the Degree of Alignment of the New Member States and the Candidate Countries.“ Prepared for SAP, 2005.

²¹ CapGemini, „Online availability of public services: how Europe is progressing?“, prepared for European Commission Directorate General For Information and Media, 2004.

²² <http://www.evaldzia.lt/statistics.do> [žiūrėta 2005 10 16].

²³ Nacionalinė Lisabonos strategijos įgyvendinimo programa (Žin., 2005, Nr. 139–5019), 46–48 str.

²⁴ Tiek teorijoje, tiek praktikoje dar nėra galutinai nusistovėjusi lietuvių kalbos terminija viešųjų intervencijų naudai apibūdinti. Vartojami tokie terminai kaip rezultatyvumas, našumas, veiksmingumas, efektai, efektyvumas, padariniai,

poveikis ir pan. Skirtinguose kontekstuose analitikų ir ekspertų darbuose bei oficialiuosiuose dokumentuose šie terminai vartojami skirtingai. Terminas „efektyvumas“ lietuvių kalboje dažnai vartojamas kaip anglišku terminu *efficiency* (kainos / naudos santykis) arba *effectiveness* (tikslų pasiekimo laipsnis) atitikmuo. Todėl šiame darbe šis terminas vartojamas plačiąja prasme – apimančia tiek vieną, tiek kitą reikšmę.

²⁵ Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative and European Institute for Public Administration, Organisational Changes, Skills and the Role of Leadership required by eGovernment, Survey for the 44th meeting of the Directors general responsible for Public Administration of the EU member states. Luxembourg, June 2005. P. 39-40.

²⁶ Išteklių statuso ir užsakymo sistema, angl. *Resource Ordering and Status System*.

²⁷ S. Murray. Threats blaze the way for web initiatives // *Financial Times*, 26 June 2004.

²⁸ Ch. Brown-Humes. High marks given for e-readiness // *Financial Times*, 26 June 2004.

²⁹ P. Dunleavy, H. Margetts, S. Bastow, J. Tinkler. E-government and policy innovation in seven liberal democracies. Paper for the Political Studies Association's Annual Conference 15–17 April 2003. Leicester University. P. 19.

³⁰ Tiesa, šia galimybe pasinaudojo tik 1 proc. visų balso teisę turinčių asmenų, o pats e. balsavimo principas sulaukė įvairių vertinimų. Tačiau Estijos oficialiosios institucijos teigiamai vertina įgytą patirtį ir ruošiasi e. balsavimo galimybę sudaryti ir 2007 m. parlamento rinkimuose // <<http://europa.eu.int/idabc/en/document/4999/194>> [žiūrėta 2005 10 23].

³¹ Politikai skęsta tonose popieriaus // Lietuvos rytas. 2005, liepos 30.

³² <http://europa.eu.int/idabc/en/document/4980/194> [žiūrėta 2005 10 23].

³³ J. E. Fountain. *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2001. P. 5.

³⁴ HM Treasury. Budget 2005: Economic and Fiscal Strategy Report // 2005 <http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget_05/budget_report/ud_bud05_report.cfm> [žiūrėta 2005 10 23].

³⁵ Pavyzdžiui, „The Economist“ cituoja įvairius tyrimus, pagal kuriuos, sukūrus tinkamą pacientų informacinę sistemą, netinkamų vaistų priskyrimų sumažėtų maždaug 2 mln., būtų išvengta apie 190 000 nereikalingos hospitalizacijos atvejų ir t. t. Straipsnyje taip pat teigiama, kad 25–40 proc. nuo 3,3 trilijono USD, kurie pasaulyje išleidžiami sveikatos apsaugai, susidaro dėl netikslų ir nepagrįstų sprendimų. The no-computer virus // *The Economist*. 28 April 2005.

³⁶ K. Warn. Canada increases its online lead // *Financial Times*. 26 June 2004.

³⁷ Europos Komisijos užsakymu šiuo metu įgyvendinamas projektas e. vyriausybės ekonomika // <http://www.rso.it/eGEP/Static/E_Description.asp> [žiūrėta 2005 11 20].

³⁸ <<http://europa.eu.int/idabc/en/document/4995/194>> [žiūrėta 2005 11 20].

³⁹ <<http://europa.eu.int/idabc.en.document/5025/194>> [žiūrėta 2005 11 20].

⁴⁰ Žr., pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė, Dėl informaci-

nių sistemų taikomosios programinės įrangos priežiūros paslaugos išsigijimo ir vykdymo valstybinio socialinio draudimo fondo valdyboje veiklos audito rezultatų. Vilnius, 2002 (Nr. 2040-8); Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė. Dėl kompiuterinės informacinės sistemos „SVEIDRA“ priežiūros paslaugų išsigijimo ir vykdymo Valstybinėje ligonių kasoje veiklos audito rezultatų. Vilnius, 2002 (Nr. 2040-7).

⁴¹ Pavyzdžiui, žurnalas „The Economist“ aprašė tokį atvejį JAV: E-nailed // The Economist. 11 July 2002.

⁴² Economist Intelligence Unit. Business 2010: The Public Sector – Embracing the Challenge of Change. 2005. P. 14.

⁴³ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė. Valstybės investicijų, paskirstytų 2004–2006 m. programoje, panaudojimas 2004 metais. Vilnius, 2005 (Nr. 2030-4-80).

⁴⁴ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė. Valstybės investicijų, paskirstytų 2004–2006 m. programoje, panaudojimas 2004 metais. Vilnius, 2005 (Nr. 2030-4-80).

⁴⁵ Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategija (Žin., 2004, Nr. 69-2399).

⁴⁶ Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 metų ilgalaikė strategija (Žin., 2002, Nr. 60-2424).

⁴⁷ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė. Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos vyriausybės informacinės technologijos. Vilnius, 2004 (Nr. 2000-1).

⁴⁸ Pavyzdžiui, 2004 m. tik 5,75 proc. Statistikos departamento respondentų buvo užsiregistravę teikti ataskaitas elektronine forma (e. paštu arba pildyti internete). Kalbant apie elektroninių formų pildymą internete, didžiausią grupę 2004 m. sudarė respondentai, pildantys metinę darbo apmokėjimo ataskaitą. Šią statistinę ataskaitą turėtų pildyti 30 000 respondentų, tačiau tik 3,4 proc. jų buvo užsiregistravę ją pildyti elektroniniu būdu, o 0,1 proc. realiai šiuo būdu pasinaudojo. Žr.: Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė. Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos vyriausybės informacinės technologijos. Vilnius, 2004 (Nr. 2000-1). P. 8-10.

⁴⁹ Valstybės ilgalaikės raidos strategijos įgyvendinimo analizė, pritarta LRV 2005 m. gegužės 30 d. pasitarimo Nr. 32 protokolu // <http://www.ukmin.lt/ukstrat/pub/analysis/analysisView.pu?analysis_id=11400> [žiūrėta 2005 10 10]; Nacionalinė Lisabonos strategijos įgyvendinimo programa (Žin., 2005, Nr. 139-5019), 46–48 str.

⁵⁰ Valstybės ilgalaikės raidos strategijos įgyvendinimo analizė, pritarta LRV 2005 m. gegužės 30 d. pasitarimo Nr. 32 protokolu // <http://www.ukmin.lt/ukstrat/pub/analysis/analysisView.pu?analysis_id=10380> [žiūrėta 2005 10 10].

⁵¹ „Sodra“ kaip buvo, taip ir liko uodegoje // Verslo žinios. 2006, vasario 3.

⁵² <<http://www.delfi.lt/news/economy/ITbusiness/article.php?id=7731879>> [žiūrėta 2005 10 18].

⁵³ <<http://www.delfi.lt/archive/article.php?id=7978575&categoryID=20172&ndate=1132005600>> [žiūrėta 2005 11 26].

⁵⁴ Žr. detaliau, pavyzdžiui, Ch. Pollitt, G. Bouckaert. Viešojo valdymo reforma. Vilnius: Algarvė, 2003. P. 70–72.

⁵⁵ Ten pat, p. 71.

⁵⁶ Įvairios viešosios intervencijos teorijos apžvelgiamos, pavyzdžiui, Joseph E. Stiglitz. *Economics of the Public Sector*. 3rd ed. New York, London: W.W. Norton and Company, 2000; Dermot McAleese. *Economics for Business: Competition, Macro-stability and Globalization*. 3rd ed. Harlow, London: Prentice Hall, 2004; Nickolas Barr. *The Economics of the Welfare State*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 1998.

⁵⁷ H. Margetts. *Electronic Government: Method or Madness?* Inaugural lecture given at UCL on 13th February 2003, School of Public Policy Working Paper Series, 2003.

⁵⁸ A. Šliogeris. *Technologijų tironija // Omni laikas*, 2005, gegužės 13 <www.omni.lt> [žiūrėta 2005 05 20].

⁵⁹ H. Margetts. *Electronic Government: Method or Madness?* Inaugural lecture given at UCL on 13th February 2003, School of Public Policy Working Paper Series, 2003. P. 16-17.

SUMMARY

PLUS ÇA CHANGE...: WILL THE E-GOVERNMENT IMPROVE THE PUBLIC MANAGEMENT IN LITHUANIA?

The contemporary information and communication technologies (ICT) will not, by themselves, resolve the issues, faced by Lithuanian public administration in designing and implementing its policies. This is the major argument of the article, supported by the available empirical information and various secondary sources.

Why the bureaucracy, which is often considered as being slow, inflexible and inertic should suddenly change due to the mere fact of ICT being purchased and installed? The answer is often based on some intuitive logic, which is called in this article the “ideal model of e-government”. The first of the assumptions in this model claim that the public sector has the right skills to select the relevant technology. The next assumption is that once the technology is installed, it will be used competently and open-mindedly – with the right capacities, motivations and leaders available to do that. In turn, if the technology is used competently, one can indeed expect improvements in public policy making and implementation: organizational change, better inter-institutional co-operation, development of e-services, etc.

Notably, many ICT projects in the public sector fail and Lithuania is no exception in this respect. The investment does not necessarily lead to a meaningful organizational change, it does not enhance co-operation between institutions and does not improve communication and trust between the citizens and the state. Surely, the e-government is a rather new development, so one should hardly expect that all the visions will be successful outright. However, while at least some of the major problems may be anticipated in advance, the solutions are not always clear-cut.

In order to take a full advantage of the ICT potential in the public sector, a clear choice of an actual model of public administration is necessary. Here a number of classic dilemmas may be identified – regarding the relations between the public and the private sectors, internal control within the organization, sharing of responsibilities between organizations, etc. It is argued in the article that the answers to these questions in Lithuania are clear only in the official strategies and statements. Meanwhile the practice shows, that the relations between the public and the private sector are unbalanced, organizations lack the culture of critically assessing their achievements, institutions are carefully avoiding “interference” from outside into their internal matters and government is far from being conceived as a “service” to the citizens. It is also noted, that the differences between the official rhetoric and the practice may well be explained by the experience of both the soviet period as well as the accession to the EU: the institutions developed the skill of flexible adjustment to the dominant discourse without finding it necessary to change the essence of policy process.

All in all, while the ICT do provide opportunities for improvement of public management, in order to take a full advantage of these opportunities it is necessary to resolve some of the classical dilemmas of public administration. In order to do that, some deeper changes of attitudes, values, and culture are necessary both in the public sector as well as in the society at large. Therefore, notwithstanding the expectation of the big change towards modernization of public sector the old saying of “plus ça change, plus c’est la même chose” is applicable for estimating the potential of the ICT to change the public sector.