

Rima Noreikaitė

Europos administracinė erdvė: Europos Sąjungos ir Lietuvos administracijos sąveika.

Darbo vadovas doc. dr. Saulius Pivoras.

Vytauto Didžiojo universitetas, Valstybės institucijų administravimas.

Kaunas, 2014.

SANTRAUKA

Darbo aktualumas. Europos administracinės erdvės metafora suprantama kaip ES valstybėse narėse taikomų bendrų administravimo principų ir vertybių visuma, nacionalinių viešojo administravimo institucijų veiklos praktikų supanašėjimas, artėjimas bendro administracinio modelio link. Nors kiekviena valstybė narė pasižymi savita viešojo valdymo struktūra, tik jai būdinga istorine, kultūrine, administracine, teisine patirtimi, ES mastu yra vis labiau pastebimas ir bendrai funkcionuojančios Europos viešojo administravimo sistemos kūrimas. Dinamiškų ES plėtros ir integracijos procesų perspektyvoje stebima valstybių narių viešojo administravimo sistemų europeizacija ir konvergencija.

Europos administracinės erdvės raidą sąlygoja *acquis communautaire* normų perkėlimas į nacionalinę teisę, ES politikos tikslų įgyvendinimas, įvairių politinių procesų metu skirtinguose lygmenyse besireiškiantis nacionalinių administracijų bendradarbiavimas tiek tarpusavyje, tiek ir su ES institucijomis. Dėl šių priežasčių tampa svarbu analizuoti besiformuojančią Europos administracinę erdvę, apimančią įvairiakryptę ir daugiasluoksnią viršvalstybinės ES ir nacionalinių administracijų sąveiką. Visa tai skatina domėtis ES ir nacionalinės administracijos sąveikos konfigūracijomis ir jų įtaka pokyčiams, vykstantiems Lietuvos viešajame administravime. Tiriant nacionalinės administracijos įsitraukimą į skirtingas institucionalizuotas sąveikos formas ir jo poveikį Lietuvos viešojo administravimo sistemai, šiame darbe atliekama atvejo analizė – nagrinėjamas Lietuvos institucijų dalyvavimas ES Dvynių programoje, Europos viešojo administravimo tinkle, taip pat analizuojamas Lietuvos pirmininkavimas ES Tarybai.

Žvelgiant iš ES investicijų panaudojimo perspektyvos, Europos administracinės erdvės formavimasis ir skirtingų sąveikos konfigūracijų tarp nacionalinių ir ES administracijų raiška taip pat yra svarbus procesas. Pažymėtina tai, kad veiksmingam ir pridėtinę vertę kuriančiam ES investicijų panaudojimui, leidžiančiam pasiekti norimų rezultatų, didelės įtakos turi sėkmingas šių lėšų administravimas. Taigi, šiame kontekste Europos administracinė erdvė formavimasis yra itin aktualus, nes palaipsniui vykstanti viešojo administravimo sistemų konvergencija ir europeizacija ES valstybėse narėse skatina administracinių procedūrų vienodėjimą, sudaro prielaidas įsitvirtinti vienodiems administravimo standartams, jų taikymui. Šiame magistro darbe siekiama nustatyti,

kokiais būdais administracinės procedūros ir standartai vienodėja, kokį poveikį šie procesai turi Lietuvos viešojo administravimo sektoriuje vykstantiems pokyčiams.

Darbo problema. Viena esminių Europos administracinės erdvės charakteristikų – vis labiau stebima bendrų administravimo principų, veiklos praktikų raiška ES valstybių narių viešojo administravimo institucijų mastu. Kyla klausimas, kiek aktyviai Lietuvos institucijos įsitraukia į skirtingas ES ir nacionalinės administracijos sąveikos konfigūracijas Europos administracinės erdvės kontekste ir kiek tokiu būdu prisideda prie bendraeuropinių administracinių praktikų kūrimo.

Darbo objektas – ES ir Lietuvos administracijos sąveika Europos administracinės erdvės kontekste.

Darbo tikslas – išanalizuoti institucionalizuotas ES ir Lietuvos administracijos sąveikos formas ir pagrindinius jų bruožus europinės administracinės konvergencijos perspektyvoje.

Siekiant darbo tikslo, keliami šie **uždaviniai**:

1. identifikuoti europinės ir nacionalinės administracijos sąveikos prielaidas;
2. išnagrinėti Europos administracinės erdvės sampratą, ištakas ir raidą;
3. ištirti Lietuvos institucijų įsitraukimą į ES Dvynių programą;
4. išanalizuoti Europos viešojo administravimo tinklo veiklą ir jos aktualumą Lietuvos viešojo administravimo sistemai;
5. ištirti Lietuvos pirmininkavimą ES Tarybai per nacionalinės administracijos įgytos patirties prizmę.

Darbe taikomi tyrimo metodai. Siekiant išnagrinėti Lietuvos institucijų aktyvumą, įsitraukiant į skirtingas institucionalizuotas ES ir nacionalinės administracijos sąveikos formas, šiame magistro darbe naudota mokslinės literatūros analizė ir kokybinio tyrimo metodas – atvejo analizė. Mokslinės literatūros analizė taikyta institucionalizmui kaip pamatinei teorinei darbo struktūrai aptarti, Europos administracinės erdvės teorinei sampratai, bruožams ir formavimosi procesui nagrinėti. Atvejo analizė atlikta derinant pusiau struktūruotų ekspertų interviu metu gautų pirminių duomenų ir dokumentų bei teisės aktų, susijusių su nagrinėjama tema, analizę. Respondentai empiriniam tyrimui pasirinkti taip, kad jų turimos subjektyvios patirtys suteiktų prasmingos informacijos apie tiriamą reiškinį. Kokybiniame tyrime dalyvavo 5 ekspertai, kurių darbo pobūdis, turima kompetencija ir subjektyvios patirtys padėjo rasti atsakymus į darbe keliamus klausimus. Tyrimas buvo atliekamas 2014 m. balandžio mėnesį.

Tyrimo rezultatai. Tyrimas atskleidė, jog šalies institucijos pastaraisiais metais vis aktyviau dalyvauja Dvynių projektų įgyvendinime. Nacionalinių ekspertų perduodama geroji patirtis tarnautojams iš narystės ES siekiančių šalių prisideda prie europinių veiklos principų ir administravimo praktikų įsitvirtinimo jose. Dalyvavimas šioje programoje sudaro sąlygas plėtoti

tarpinstitucinius bendradarbiavimo tinklus. ES fondų lėšų sėkmingo panaudojimo perspektyvoje labai svarbu tai, kad Lietuvos institucijos, dalyvaudamos Dvynių projektuose, dalijasi sukaupta gerą patirtimi struktūrinės paramos administravimo srityje ir perduoda ją trečiųjų šalių institucijoms. ES lėšų administravimo patirtis šiuo metu yra itin aktuali narystės ES perspektyvą turinčioms Balkanų šalims, kurios pastaruoju laikotarpiu taip pat sulaukia nemažai finansinės paramos reformoms įgyvendinti. Taigi, Dvynių programa turi nemažai potencialo skatinti administracinę konvergenciją Europos administracinės erdvės kontekste. Tai savo ruožtu svarbu ir ES lėšų panaudojimo perspektyvoje. Kaip paaiškėjo tyrimo metu, esmine problema Dvynių programoje išlieka pačių šalių kandidačių noras ir pasiryžimas priartėti prie ES, perimti valstybių narių gerą patirtį, kuris ne mažiau reikšmingas išnaudojant šios programos potencialą viešojo administravimo sistemų supanašėjimui skatinti.

Išanalizavus Lietuvos dalyvavimo EUPAN tinkle patirtį, pažymėtina, kad šio tinklo poveikis valstybių narių administracinei konvergencijai yra nevienareikšmis. Viena vertus, tinklas yra puiki plotmė viešojo administravimo sektoriaus atstovų iš skirtingų šalių socializacijai, apsikeitimui idėjomis, problemų, su kuriomis susiduriama viešajame sektoriuje, sprendimų paieškai, todėl jo veikla turi potencialo skatinti pokyčius ir galimą administracinę konvergenciją. Kita vertus, EUPAN yra neformalaus pobūdžio tinklas, todėl ir jame gimusių iniciatyvų ar priimtų rezoliucijų įgyvendinimas valstybėse narėse nėra privalomas, priklauso nuo pačių valstybių noro ir galimybių. Dėl šios priežasties EUPAN tinklo poveikį nacionalinei administracijai objektyviai įvertinti sunku, tačiau akivaizdu, kad tiesioginė įtaka viešojo administravimo sistemų supanašėjimui, iš nagrinėtų atvejų, Europos administracinės erdvės perspektyvoje yra silpniausia. Vis dėlto, ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimo perspektyvoje, dalyvaudami EUPAN tinkle valstybės tarnautojai iš skirtingų šalių turi galimybę keistis turima patirtimi, ieškoti sprendimų, kaip pagerinti ES investicijų įsisavinimą, tobulinti jų administravimą.

Išnagrinėjus Lietuvos pirmininkavimo ES Tarybai atvejį per poveikio nacionalinei administracijai prizmę, pastebėtina, kad pasirengimo ir vadovavimo Ministrų Tarybai laikotarpis Europos administracinės erdvės kontekste turi ypatingą reikšmę. Pirmininkavimas sudarė išskirtinę galimybę nacionalinei administracijai geriau pažinti europietišką administravimo kultūrą, leido įgyti bendradarbiavimo su ES administracija patirties, perprasti ES institucijų struktūrą, sustiprino tarnautojų profesinius įgūdžius ir kompetencijas, skatino bendravimą su kitų valstybių narių atstovais ir tarpinstitucinių bendradarbiavimo tinklų kūrimą. Pirmininkavimo metu pasitelkiamos nemenkos valstybės tarnautojų pajėgos, todėl ir šios institucionalizuotos ES ir nacionalinės administracijos sąveikos formos poveikis europietiškos administracinės kultūros valstybėje narėje įsitvirtinimui neabejotinai yra pats didžiausias iš nagrinėtų. Pirmininkavimo ES Tarybai perspektyvoje ES

struktūrinių fondų parama yra svarbi, organizuojant valstybės tarnautojų mokymus ir rengimą sėkmingam vadovavimui Ministrų Tarybai.

Tolesnių tyrimų ir praktinio darbo pritaikymo galimybės. Šiame magistro darbe nagrinėjamos skirtingos Lietuvos administracijos sąveikos tiek su kitomis valstybėmis narėmis ar šalimis kandidatėmis, tiek ir su ES administracija konfigūracijos. Šie daugiasluoksniai tarpusavio ryšiai turi įtakos palaipsniui ES valstybėse narėse vykstančiam administracinių standartų supanašėjimui. Šiame darbe nagrinėjamos skirtingos ES ir Lietuvos administracijos sąveikos raiškos formos ir jų įtaka bendros Europos administracinės erdvės formavimuisi. Žvelgiant iš praktinės perspektyvos, pažymėtina tai, kad šiame darbe nagrinėjamos skirtingos sąveikos konfigūracijos – Lietuvos institucijų dalyvavimas ES Dvynių programoje, Europos viešojo administravimo tinkle, Lietuvos pirmininkavimas ES Tarybai. Visos jos yra glaudžiai susijusios su ES lėšų panaudojimu. Taigi, ši analizė gali būti atspirties taškas tolesniuose tyrimuose, siekiant nagrinėti konkrečius Dvynių projektus, EUPAN tinkle gimusių iniciatyvų įgyvendinimą ir ES lėšų panaudojimą šiems tikslams pasiekti.