

ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS

Violeta Kiurienė

**SAVIVALDYBIŲ ADMINISTRACINĖS PRIEŽIŪROS
INSTITUTO TOBULINIMAS
VIEŠOJO VALDYMO POKYČIŲ KONTEKSTE**

Mokslo daktaro disertacija
Socialiniai mokslai, vadyba (S 003)

Šiauliai, 2019

Mokslo daktaro disertacija rengta 2013–2019 metais Šiaulių universitete pagal suteiktą Vytauto Didžiojo universitetui su Aleksandro Stulginskio universitetu, Klaipėdos universitetu, Mykolo Romerio universitetu ir Šiaulių universitetu (Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2011 m. birželio 8 d. įsakymas Nr. V-1019; Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2019 m. vasario 22 d. įsakymas Nr. V-160) doktorantūros teisę.

Mokslinis vadovas – prof. dr. Teodoras TAMOŠIŪNAS (Šiaulių universitetas, socialiniai mokslai, vadyba, S 003).

PADĖKA

Nuoširdžiai dėkoju moksliniam vadovui prof. dr. Teodorui Tamošiūnui už suteiktą galimybę, pasitikėjimą, nuolatinį palaikymą, toleranciją disertantės idėjoms, patarimus rengiantis disertaciniam tyrimui ir jį vykdant, mokslinę ir metodinę pagalbą rengiant mokslo publikacijas.

Jungtinės doktorantūros vadybos mokslo krypties komiteto recenzentams dėkoju už jų nuoširdų darbą.

Ačiū visiems tyrimo dalyviams už nuoširdų bendravimą ir tyrimui reikalingos informacijos suteikimą. Taip pat dėkoju draugams ir kolegoms – už supratimą ir palaikymą.

Šiaulių universiteto vadybos krypties mokslininkams ir tyrėjams dėkoju už suteiktas vertingas mokslines žinias, diskusijas ir konsultacijas.

Labiausiai noriu padėkoti savo vyrui Ramūnui, dukroms Viltei ir Monikai, sūnui Viliui – už supratimą, palaikymą, tikėjimą ir padrąšinimus.

TURINYS

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS	7
LENTELIŲ SĄRAŠAS	8
PRIEDŲ SĄRAŠAS	9
PAGRINDINĖS SĄVOKOS	10
ĮVADAS	13
1. VIEŠOJO VALDYMO POKYČIŲ KONTEKSTAS TEORIJŲ KONSTRUKCIJOSE	27
1.1. Viešojo valdymo sąvokos daugiareikšmiškumas	27
1.2. Viešojo valdymo pokyčių apibrėžties konceptualizacija	35
1.2.1. Pokyčių samprata	35
1.2.2. Viešojo valdymo pokyčių apibrėžtis	41
1.3. Viešojo valdymo pokyčių analizės teorinė prieiga	44
1.3.1. Pagrindinės teorijos, kriterijai ir valdymo modeliai	44
1.3.2. Viešojo valdymo raidos etapai	50
1.3.2.1. Tradicinis viešasis administravimas kaip universaliausias viešojo valdymo modelis	52
1.3.2.2. Naujoji viešoji vadyba kaip vadybinis, tačiau viešajame valdyme nepasiteisinęs, modelis	53
1.3.2.3. Naujasis viešasis valdymas kaip dar viena viešojo valdymo „magiška koncepcija“	55
1.3.2.4. Neovėberizmas kaip modernaus ir šiuolaikiško viešojo valdymo, grindžiamo tradiciniu viešuoju administravimu, modelis	60
1.3.2.5. Viešojo valdymo modelių apibendrinimas	64
1.3.3. Viešojo valdymo pokyčių analizės modeliai	66
2. SAVIVALDYBIŲ ADMINISTRACINĖS PRIEŽIŪROS INSTITUTO TEORINIAI ASPEKTAI	74
2.1. Daugiapakopis valdymas: samprata, dimensijos ir principai	74
2.2. Nacionalinio ir subnacionalinio viešojo valdymo lygių valdymo problematika: decentralizacija, kompetencijų atskyrimas, sąveika	77
2.3. Savivaldybių administracinės priežiūros kaip instituto identifikavimas	82
2.4. Administracinės priežiūros sąvokos atskleidimas	86
2.5. Administracinė priežiūra kaip nukreipianti viešojo valdymo forma: kontekstualusis požiūris	90
2.6. Viešojo intereso užtikrinimas kaip administracinės priežiūros tikslas	97
2.7. Savivaldybių administracinės priežiūros samprata ir turinio identifikavimas	102

3.	SAVIVALDYBIŲ ADMINISTRACINĖS PRIEŽIŪROS INSTITUTO TOBULINIMO VIEŠOJO VALDYMO POKYČIŲ KONTEKSTE TYRIMO METODOLOGIJA	118
3.1.	Teorinis savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste modelio konceptualizavimas	118
3.2.	Tyrimo strategija ir jos pagrindimas	121
3.2.1.	Tyrimo filosofinės prieigos ir kokybinio tyrimo strategijos pagrindimas	121
3.2.2.	Atvejo tyrimo strategijos pasirinkimas	125
3.3.	Tyrimo etapai	127
3.4.	Dokumentų analizės kaip tyrimo instrumento pristatymas	129
3.5.	Interviu kaip tyrimo instrumento pristatymas. Tyrimo imties pagrindimas	131
3.6.	Interviu organizavimas, duomenų analizės metodai ir tyrimo etika	134
4.	SAVIVALDYBIŲ ADMINISTRACINĖS PRIEŽIŪROS INSTITUTO TOBULINIMO VIEŠOJO VALDYMO POKYČIŲ KONTEKSTE TYRIMO REZULTATAI. LIETUVOS ATVEJIS	137
4.1.	Esamo savivaldybių administracinės priežiūros instituto analizė (ALFA būseną)	137
4.1.1.	Savivaldybių administracinę priežiūrą vykdančių institucijų	137
4.1.2.	Priežiūros instituto tikslai	142
4.1.3.	Priežiūros objektas, įgyvendinimo formos, rūšis ir taikymas	144
4.1.4.	Savivaldybių administracinės priežiūros vykdymo analizė	147
4.1.4.1.	Priežiūros procedūros pradžia	147
4.1.4.2.	Priežiūros atlikimo laikas	149
4.1.4.3.	Priežiūros taikymo apimtis	152
4.1.5.	Savivaldybių administracinės priežiūros požymiai	154
4.1.6.	Priežiūros vykdymo konteksto analizė	154
4.1.7.	Viešojo valdymo modelio analizė	158
4.1.8.	Probleminiai ALFA būsenos aspektai	159
4.2.	Viešojo valdymo pokyčio trajektorija	160
4.2.1.	Priežastys ir poreikiai, skatinantys savivaldybių administracinės priežiūros instituto pokyčius	161
4.2.1.1.	Viešojo valdymo strateginio valdymo reikalavimai ir programos	161
4.2.1.2.	Viešosios politikos pasikeitimai, atsispindintys Lietuvos Respublikos Vyriausybės programose	164
4.2.1.3.	Administracinio valdymo, atsispindinčio teisiniuose dokumentuose, pokyčiai	168
4.2.2.	Strateginių pokyčių identifikavimas	177
4.2.3.	Klausimų kėlimo ir atsakymo į juos modelio analizė	181

4.3. Patobulintas savivaldybių administracinės priežiūros institutas (OMEGA būseną)	188
4.3.1. OMEGA būseną pagal šio instituto dedamąsias	188
4.3.2. Patobulinto savivaldybių administracinės priežiūros instituto vykdymo kontekstas	190
4.3.3. Viešojo valdymo modelio analizė	193
IŠVADOS	196
REKOMENDACIJOS	204
TYRIMŲ PERSPEKTYVOS	206
PRIEDAI	207
LITERATŪRA	218

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

- 1 pav. Strateginis kontinuumas.
- 2 pav. Strateginių pokyčių krypčių identifikavimo lauko raiškos modelis.
- 3 pav. Vėberizmo, naujosios viešosios vadybos, naujojo viešojo valdymo, neovėberinės valstybės ir kiti viešojo valdymo modeliai laiko skalėje.
- 4 pav. Viešojo valdymo pokyčio trajektorija.
- 5 pav. Viešojo valdymo pokyčių modelis.
- 6 pav. Pokyčių proceso elementų modelis.
- 7 pav. Organizacinių pokyčių modelis.
- 8 pav. Pokyčių proceso erdvės suvokimo modelis.
- 9 pav. Klasikinė administracinė priežiūra.
- 10 pav. Moderni administracinė priežiūra.
- 11 pav. Tinklinė administracinė priežiūra.
- 12 pav. Teorinis savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste modelis.
- 13 pav. Apibendrintos tyrimo gairės tyrimo dalyviams.
- 14 pav. Savivaldybių administracinės priežiūros instituto raida.

LENTELIŲ SĄRAŠAS

- 1 lentelė. Viešojo valdymo sąvokos daugiareikšmiškumas.
- 2 lentelė. Valdymo stilių charakteristikos ir jų skirtumai.
- 3 lentelė. Pokyčio sąvokos daugiareikšmiškumas.
- 4 lentelė. Pagrindiniai viešojo valdymo pokyčių, reformų ir revoliucijų bruožai.
- 5 lentelė. Kontinentinės Europos teisinės kultūros ir anglų – saksų viešojo intereso kultūros bruožai.
- 6 lentelė. Minčių mokyklų evoliucija viešojo valdymo teorijose.
- 7 lentelė. Naujojo viešojo valdymo sąvokų diferencijacija ir jų turinys.
- 8 lentelė. Neovėberizmo principai.
- 9 lentelė. Administracinės priežiūros sąvokos klasifikacija.
- 10 lentelė. Klasikinės, modernios ir tinklinės administracinės priežiūros rūšių požymių identifikavimas.
- 11 lentelė. Viešojo intereso sąvokos daugiareikšmiškumas.
- 12 lentelė. Savivaldybių administracinės priežiūros instituto turinys.
- 13 lentelė. Disertacinio tyrimo etapai.
- 14 lentelė. Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybos ir jų darbo apimtys.
- 15 lentelė. Savivaldybių administracinės priežiūros tikslas.
- 16 lentelė. Vyriausybės atstovo įgaliojimai ir jų taikymo sritis.
- 17 lentelė. Savivaldybių administracinės priežiūros procedūros pradžia.
- 18 lentelė. Išankstinė savivaldybių kolegialių administravimo subjektų rengiamų teisės aktų projektų priežiūra (2017 metai).
- 19 lentelė. Vyriausybės atstovo patikrinti teisės aktai 2017 metais.
- 20 lentelė. Vyriausybės atstovo apskrityje įgyvendinti įgaliojimai (2017 metai).
- 21 lentelė. Priežiūros taikymo apimtis.
- 22 lentelė. Savivaldybių administracinės priežiūros vykdymo konteksto požymių identifikavimas ALFA būsenoje.
- 23 lentelė. Savivaldybių administracinės priežiūros tikslo, nustatyto LRVK strateginiame veiklos plane, pokyčio trajektorija.
- 24 lentelė. Vyriausybės programų nuostatų, susijusių su administracinės priežiūros institutu, pokyčio trajektorija.
- 25 lentelė. Administracinio valdymo, susijusio su administracinės priežiūros institutu, pokyčio trajektorija.
- 26 lentelė. Strateginių pokyčių identifikavimas, probleminių sričių nustatymas ir susitarimas dėl veiklos tobulinimo.
- 27 lentelė. Organizacijos struktūros pokyčio trajektorija.
- 28 lentelė. Personalo pokyčio trajektorija.
- 29 lentelė. Biudžeto pokyčio trajektorijos analizė.
- 30 lentelė. Pokyčių įgyvendinimo proceso trajektorija.
- 31 lentelė. Patobulintas savivaldybių administracinės priežiūros institutas.
- 32 lentelė. Savivaldybių administracinės priežiūros instituto vykdymo kontekstas OMEGA būsenoje.

PRIEDŲ SĄRAŠAS

- 1 priedas. Disertacinio darbo loginė schema.
- 2 priedas. Wilson ir Weber pagrindinės idėjos, sudariusios tradicinio viešojo administravimo modelio idėjinį pagrindą.
- 3 priedas. Hood, Osborne ir Gaebler pagrindinės idėjos, sudariusios Naujosios viešosios vadybos modelio idėjinį pagrindą.
- 4 priedas. „Neo“ bruožai, papildantys vėberizmo bruožus.
- 5 priedas. Neovėberizmo, Naujosios viešosios vadybos ir Naujojo viešojo valdymo modelių palyginimas pagal pagrindines charakteristikas.
- 6 priedas. Daugiapakopio valdymo principai ir jų turinys.
- 7 priedas. Nacionalinio ir subnacionalinio viešojo valdymo lygių kompetencijos turinys ir savybės.
- 8 priedas. Interviu gairės Vyriausybės atstovams ir Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybų darbuotojams.
- 9 priedas. Interviu gairės Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos darbuotojams, susijusiems su savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimu bei jų veiklos koordinavimu.

PAGRINDINĖS SĄVOKOS

- Administracinė priežiūra** – tai specifinė valstybės įgaliotų viešojo valdymo institucijų veikla, skirta kontroliuoti bei tikrinti, kaip organizacine tvarka nepavaldžios viešojo valdymo institucijos, įstaigos, organizacijos, piliečiai laikosi visiems privalomų taisyklių, įtvirtintų įstatymuose ir kituose teisės aktuose. Administracinės priežiūros pagrindinis tikslas - užtikrinti teisėtumą valstybėje (Andruškevičius, 2008; Bakaveckas, 2012).
- Daugiapakopis valdymas** – dinamiškas procesas su vertikalia ir horizontalia dimensijomis, kuriose viešojo valdymo institucijos veikia su aiškiai apibrėžta kompetencija, atsakomybe už kompetencijos nevykdymą; valdymo instrumentas, užtikrinantis bendradarbiavimą ir sutarimą tarp visų valdymo pakopų (Kondratienė, 2011).
- Decentralizacija** – daugiabriaunis reiškinys, apimantis laipsnišką veikimo laisvės (diskrecijos), funkcijų, atsakomybės ir išteklių perdavimą teritoriniams valstybės valdymo, subnacionalinio valdymo ir privataus sektoriaus subjektams, nevyriausybinėms organizacijoms (Baltušnikienė, 2009).
- Institucijos kaip taisyklės** – atskleidžiant formalųjį institucijų aspektą, siejamą su tradiciniu institucionalizmu, institucijos suprantamos kaip taisyklės, taisyklių rinkiniai, normos, apribojimai (North, 2003; Bevir, 2010; Briedienė, 2017).
- Institucijos kaip organizacija** – atskleidžiant materialųjį institucijų aspektą, siejamą su naujuoju institucionalizmu, institucijos suprantamos kaip taisyklių laikymąsi užtikrinantys mechanizmai, organizacijos, taisyklių vykdymo mechanizmai (Lynn, 2013).
- Institucija** – tai tvarką kurianti taisyklių sistema, nustatanti tinkamą individų elgesį. Šios taisyklės lemia ne tik tai, kokius vaidmenis priims institucijos (suprantamos kaip formalūs veikėjai; individai ar organizacijos), bet nustato ir tų veikėjų primumo veiksmo gaires bei vertinimo pagrindus (Hague, Harrop, 2010; Peters, 2013).
- Neovėberizmas** – modernaus ir šiuolaikiško viešojo valdymo, grindžiamo tradiciniu viešuoju administravimu, modelis, sustiprinantis valstybės vaidmenį viešajame valdyme, atstatantis teisės normomis pagrįstą požiūrį, pripažįstantis modernią biurokratiją ir stiprinantis jos vaidmenį, nes tik moderni ir stipri biurokratija gali užtikrinti valdymo profesionalumą, korupcijos mažinimą, ekonominę augimą, skurdo mažinimą ir demokratijos plėtimą (Pollitt, Bouckaert, 2011; Kovač, 2014; Urbanovič, Bileišis, Stankevič, Stasiukynas, 2015).
- Pokytis** – bet koks kontroliuojamas ar nekontroliuojamas pasikeitimas, kurio metu viena būseną pasikeičia / pakeičiama į kitą (Videikienė, Šimanskienė, 2013).
- Pokyčių valdymas** – tai nuoseklus ir sistemingas procesas, kuriuo siekiama sklandaus organizacijos perėjimo į pageidaujamą būseną, apimantis pokyčių numatymą, įvertinimą, pasiruošimą juos priimti ar inicijuoti bei organizacijos gebėjimą valdyti įvairių pokyčių poveikį, jų teigiamas ir neigiamas pasekmes (Videikienė, Šimanskienė, 2013; Lynch, 2018).

Savivaldybių administracinė priežiūra – tai savivaldybių administracinę priežiūrą atliekanti institucija ir šią priežiūrą nustatančių ir apibūdinančių taisyklių rinkinys, kuriam būdinga tai, kad savivaldybių administracinę priežiūrą vykdo Konstitucijos ir įstatymo įgalios institucijos; šią priežiūrą vykdančios institucijos tikrina organizacine tvarka nepavaldžias savivaldybių institucijas, turinčias specifinę savarankiškumą, nulemtą vietos savivaldos principo; šios institucijos turi teisę vykdyti Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytus įgaliojimus, šia priežiūros veikla siekiama užtikrinti teisėtumo principą ir viešojo intereso gynimą.

Strateginių pokyčių plėtros programa – tai strateginis dokumentas, kuriuo siekiama atsakyti į šiuos klausimus: kokiose srityse yra pokyčiai; kokias sritis pasirinkti pokyčiams ir kodėl; ar organizacijos darbuotojai priešinsis pokyčiams; tuo atveju, jei organizacijoje kils pasipriešinimas, kaip tai bus įveikta (Lynch, 2018).

Strateginis valdymas – tam tikro subjekto, siekiančio įgyvendinti savo interesus, kyptingas poveikis tam tikram objektui / organizacijai, siekiant pašalinti trikdžius, išspręsti aktualias problemas, sukurti palankias situacijas bei paskatinti kokybinius pokyčius, numačius į juos orientuotų valdymo sprendimų ciklišką rengimą ir įgyvendinimą (Jucevičius, 2002; Wheelen, Hunger, 2008).

Viešasis administravimas – įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti: administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas).

Viešasis interesas – tai visuomenės ir valstybės interesas, pagrįstas žmogaus ir jo teisių pirmumu, kartu užtikrinantis Konstitucijoje įtvirtintų svarbiausių principų įgyvendinimą, tokiu būdu užtikrinant teisėtumo įgyvendinimą valstybėje, kas yra pagrindinis administracinės priežiūros tikslas.

Viešasis valdymas – visuma viešosios politikos nustatymo, formavimo ir (arba) dalyvavimo ją formuojant ir įgyvendinimo procesų, kuriuose dalyvaujant viešojo valdymo institucijoms ir visuomenei priimami ir įgyvendinami valdymo sprendimai ir teikiamos administracinės ir viešosios paslaugos (Viešojo valdymo tobulinimo 2012-2020 metų programa).

Viešojo politika – valdymo sprendimais išreikšta suderinta viešojo valdymo institucijų ir visuomenės valia visuomenei ir visai valstybei svarbiems klausimams ir problemoms spręsti (Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 metų programa).

Viešojo valdymo institucijos – subjektai (valstybės politikai, valstybės ir savivaldybės institucijos ir įstaigos, pareigūnai, valstybės tarnautojai, valstybės ar savivaldybės įmonės, viešosios įstaigos, kurių savininkė ar dalininkė yra valstybė ar savivaldybė, asociacijos, akcinės bendrovės ir uždarosios akcinės bendrovės, kuriose valstybei ar savivaldybei priklauso daugiau kaip 50 procentų balsų visuotiniame akcininkų susirinkime), teisės aktų įgaliojimai dalyvauti viešojo valdymo procesuose (Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 metų programa).

Viešojo valdymo pokytis – tai kontroliuojami ir nekontroliuojami viešojo valdymo (viešosios politikos ir viešojo dministravimo) pasikeitimai, kai esama viešojo valdymo būseną pakeičiama arba pasikeičia pati, įtakojama išorinių ir vidinių sąlygų.

Viešojo valdymo pokyčio trajektorija – tai viešojo valdymo institucijos pokyčių analizės modelis, sudarytas iš trijų elementų: pradinės būsenos, kai ištiriama esama institucijos būseną (ALFA); trajektorijos, kai numatoma tobulinimo veiksmų, pokyčių grandinė, kuri iš anksto turi būti aiški ir numatyta; ateities būsenos (OMEGA), kai iš anksto turi būti numatyta, kokio rezultato tikimės tobulindami instituciją, ko siekiame pokyčiais (Pollitt, Bouckaert, 2003).

IVADAS

Tyrimo aktualumas

Administracinė priežiūra viešajame valdyme svarbi siekiant užtikrinti veiksmingą, teisėtą, efektyvią, viešojo valdymo principus atitinkančią viešojo valdymo institucijų veiklą (Hood, 1998; Bekkers, Homburg, 2002; Kalesnykas, 2005; Andruškevičius, 2008; Linnas, 2007, 2009; Rowe, 2009; Bakaveckas, 2012; Kiurienė, Zajančauskaitė, 2013; Kiurienė, 2014 a; Ladner ir kt., 2019). Power (1997) leidinyje „Audito visuomenė“ kalbėjo apie „priežiūros sprogimą“, kuris įvyko dėl susiformavusio liberalaus požiūrio į verslą, įvairias rinkas, viešojo valdymo institucijų veiklą, jų sąveiką su privataus kapitalo kompanijomis, nevyriausybinėmis organizacijomis. Dvidešimtojo amžiaus pabaigoje daugelyje valstybių kūrėsi įvairios priežiūros institucijos. Kokia šių institucijų kompetencija, funkcijos, struktūra, pavaldumas, atskaitomybė priklausė nuo kiekvienos šalies valdymo formos, viešosios valdžios struktūros, istorinių ir ekonominių sąlygų. Priežiūra vykdoma tiek privačiame, tiek viešajame sektoriuje, tačiau administracinė priežiūra, vykdoma viešajame sektoriuje, ypač svarbi ir aktuali siekiant užtikrinti viešąjį interesą valstybėje. McLean, McMillalan (2003), Pučėtaitės, Vasiljevo (2005), Certo, Certo (2006), Shuili, Bhattacharaya (2009), Mackonio (2009), Trumpulio (2010a, 2010b), Nekrošiaus (2012), Ruškytės (2013) teigimu, viešojo intereso užtikrinimas kiekvienoje valstybėje ypač svarbi ir aktuali problema, nes šis interesas – tai visuomenės bei valstybės interesas, pagrįstas žmogaus ir jo teisių pirmumu, taip pat kartu užtikrinantis Konstitucijoje įtvirtintų svarbiausių principų įgyvendinimą, todėl visuose moksluose aktuali viešojo valdymo institucijų veiklos analizė, jų tobulinimo perspektyva siekiant modeliuoti jų veiklą taip, kad ši atitiktų gerojo valdymo, užtikrinančio viešąjį interesą, principus.

Administracinė priežiūra mokslinėje literatūroje (Bekkers, 1998; Bakaveckas, 2007; Andruškevičius, 2008; Linnas, 2007, 2008; Moreno, 2012; Kiurienė, Zajančauskaitė, 2013; Ladner ir kt., 2019) suprantama kaip ypač svarbi ir specifinė valstybės įgaliotų viešojo valdymo institucijų veikla, skirta kontroliuoti bei tikrinti, kaip organizacine tvarka nepavaldžios viešojo valdymo institucijos, įstaigos, organizacijos, piliečiai laikosi visiems privalomų taisyklių, įtvirtintų įstatymuose ir kituose teisės aktuose. Šios priežiūros aktualumas grindžiamas jos pagrindiniu tikslu – užtikrinti teisėtumą valstybėje. Įgyvendinant šį tikslą, administracine priežiūra taip pat siekiama išsiaiškinti, kaip vykdomosios institucijos įgyvendina viešąją politiką; veikti prevenciškai siekiant išvengti pasikartojančių pažeidimų viešojo valdymo srityje; užtikrinti viešąjį interesą. Pasiiekti šį tikslą ir įgyvendinti numatytus uždavinius, administracinę priežiūrą įgyvendinančios institucijos gali tik sąveikoje su viešąją politiką formuojančia ir prižiūrima institucija. Tik tokiu atveju administracinė priežiūra gali būti suprantama kaip gerojo valdymo link nukreipianti valdymo forma.

Viešosios politikos įgyvendinimas glaudžiai susijęs su viešuoju interesu, viešaisiais finansais, didesniu visuomenės ir nevyriausybinių organizacijų dėmesiu, todėl

priežiūros procesas neišvengiamas, svarbus ir aktualus. Galutinis administracinės priežiūros tikslas yra skatinti skaidrumą, kad politikai ir jų vardu veikiantys viešieji valdytojai formuotų tiek savo, tiek visuomenės nuomonę apie priimamų sprendimų kokybę, jų vykdymą. Tokią informaciją galima gauti tik prižiūrint, stebint viešojo valdymo institucijų veiklą, laiku teikiant pasiūlymus, kaip šią veiklą koreguoti. Keitimasis informacija tarp viešosios politikos formuotojų ir institucijų, įgyvendinančių viešąją politiką, institucijų, prižiūrinčių viešosios politikos įgyvendimą kiekvienos šalies viešajame valdyme – labai svarbus procesas, užtikrinantis tos šalies valdymo skaidrumą, skatinantis valdžios atvirumą ir stiprinantis tarporganizacinę bendradarbiavimą, apimančią įvairias administracines institucijas (Homburg, 2000; Bekkers, Homburg, 2002; Linnas, 2007, 2008; Ladner ir kt., 2019).

Savivaldybių administracinės priežiūros moksliniai tyrimai aktualūs ta prasme, kad ši priežiūra administracinės priežiūros sistemoje – ypatinga priežiūra, nes ji realizuoja savivaldybių institucijų, esančių arčiausiai kiekvieno žmogaus ir veikiančių kiekvieno, gyvenančio bet kokios savivaldybės teritorijoje, administracinę priežiūrą. Europos vietos savivaldos chartija leidžia valstybėms pačioms nusistatyti savivaldybės administracinės priežiūros institucijų sistemą, tačiau pažymi, kad bet kokia administracinė vietinės valdžios organų priežiūra gali būti vykdoma tik pagal tokią tvarką ir tais atvejais, kuriuos numato kiekvienos šalies Konstitucija ar statutas. Europos daugiapakopio valdymo principas leidžia valstybei apsispręsti dėl savivaldybių administracinę priežiūrą vykdančių institucijų struktūros, kompetencijos, atsakomybės ir pan. Dėl šios priežasties skirtingose Europos valstybėse egzistuoja skirtingos savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančių institucijų sistemos. Pastor, Nemery (1999), Linnas (2007, 2009), Moreno (2012); Ladner ir kt. (2019) teigimu, dėl savivaldybių administracinės priežiūros instituto daugialypiškumo ir skirtingumo Europos valstybėse, būtina tirti šį institutą, jo veiklą, sąveiką su valstybėje egzistuojančiais viešosios valdžios lygiais, tobulinimo perspektyvas.

Multidisciplininis XXI amžiaus visuomenės pobūdis nulemia būtinybę atskiras viešojo valdymo dimensijas, viena iš jų – savivaldybių administracinę priežiūrą, tirti remiantis viešojo valdymo pokyčių konteksto analize, įvertinant teisinę, politinę, vadybinę dimensijas. Dong (2015), Koprič (2017) teigimu, ypač ši analizė aktuali tiriant buvusiose posovietinėse valstybėse vykstančius viešojo valdymo pokyčius ir jų įtakojamus institutus, nes nukreipia tyrėjus tirti vertybes, lūkesčius, reguliavimą, normas, institucijos kūrimo etapus, kritiškas sąsajas su kitomis institucijomis, priklausymą viešojo valdymo modeliams ir pan. Viešojo valdymo institucijos vertybės, tikslai ir jų pasiekimo priemonės yra tai, ką būtina analizuoti tiriant šių institucijų perspektyvą bei vykstančias reformas (Dong, 2015; Koprič, 2017). Šiuolaikinis pasaulis pasižymi vertybiniu kompleksišku, vertybės viešajame valdyme taip pat keičiasi, nes jų kaitą įtakoja nuolat kintanti socialinė aplinka. Nežiūrint to, vertybės, tikslai ir priemonės šiems tikslams pasiekti turi būti kiekvienos viešojo administravimo institucijos pagrindinis veiklos kriterijus. Vertybės išryškėja politinių interesų ir ideologinių susikirtimų procese, nes viešojo valdymo reformos, pokyčiai, vykdomi viešajame valdyme, turi būti įteisinti ne tik teisės aktuose, dokumentuose, bet prieš

tai išdiskutuoti su suinteresuotomis grupėmis, visuomene, politikais (Pollitt, Hupe, 2011; Moore, Hartley, 2013; Van de Walle ir kt., 2016). Tik tokiu atveju viešojo valdymo pokyčiai atitinka visuomenės lūkesčius, viešąjį interesą, tampa įteisinti ir veikiantys viešojo valdymo sistemoje. Kitu atveju, viešojo valdymo pokyčiai gali nepasiekti laukiamo rezultato ir neįgyvendinti tikslo, dėl kurio jie buvo vykdomi (Olsen, 2010; Nemec, 2010; De Vries, 2015).

Viešojo valdymo pokyčius, naujas kryptis ir tendencijas, atsirandančias viešajame sektoriuje, lemia viešojo ir privataus sektoriaus santykiuose vykstantys procesai, augantis žmonių ekonominis potencialas, visuomenės ekonominių galimybių didėjimas, o tai suponuoja sudėtingus uždavinius viešojo sektoriaus darbuotojams (Pauliukevičiūtė, Raipa, 2012). Šiuolaikinis viešojo administravimo institucijų pasirengimas / nepasirengimas pokyčių valdymui reikalauja formuoti naujas metodologines prieigas viešojo valdymo teorinėms bei praktinėms problemoms spręsti, rekomenduoti viešojo valdymo tobulinimo sisteminės, struktūrinės, procesinės pokyčių valdymo dimensijas, taip pat tobulinti tradicinius pokyčių valdymo metodus ir modelius (Raipa, 2013; Haynes, 2015), todėl šiame disertaciniame darbe aktualizuojamas savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo tyrimas viešojo valdymo pokyčių kontekste.

Mokslinė problema ir jos ištyrimo lygis

Europoje egzistuoja ir sąveikauja skirtingi viešojo valdymo lygmenys: viršvalstybinis, nacionalinis ir subnacionalinis. Kiekvienas valdymo lygmuo turi jam priskirtas funkcijas, atsakomybes, veiklos sritis, sąveikos tarp įvairių valdymo lygmenų problemas. Šių lygmenų sąveika ir bedradarbiavimas tarp jų daugelio autorių vadinaamas daugiapakopiu viešuoju valdymu (Marks, 1996; Hooghe ir Marks, 2001; Bach ir Flinders, 2004; Kaiser ir Prange, 2004; Baltušnikienė, 2009; Panara ir Varney, 2013). Paskutinį dvidešimtmetį augant Europos Sąjungos valstybių narių skaičiui, daugiapakopis valdymas tapo viena iš pagrindinių temų Europos viešojo valdymo teorijoje ir praktikoje.

Baltojoje knygoje dėl daugiapakopio valdymo (2009) buvo iškelta idėja vystyti naują politinę ir administracinę kultūrą užtikrinant partnerystę ir konsultacijas tarp įvairių valdymo pakopų, taip pat aiškiai apibrėžiant didesnę visų valdymo pakopų atsakomybę. Daugiapakopis valdymas apibrėžtas kaip dinamiškas procesas; procesas su vertikalia ir horizontalia dimensijomis, procesas, kurio skirtingose dimensijose viešojo valdymo institucijos veikia su aiškiai apibrėžta kompetencija; procesas, kurio skirtingose dimensijose viešojo valdymo institucijos veikia su aiškiai apibrėžta atsakomybe už nustatytos kompetencijos nevykdymą. Pabrėžta, kad viešojo valdymo institucijų sistema turi būti tokia, kad atsakomybės negalėtų išvengti nei viena institucija ar subjektas, kuris jos nusipelno; instrumentas, kuris užtikrina bendradarbiavimą ir sutarimą tarp visų valdymo pakopų (Baltušnikienė, 2009). Jei 2001 metais Eurpos Komisija Baltojoje knygoje dėl Europos valdymo identifiko ir apibrėžė penkis principus (atvirumą, dalyvavimą, atsakomybę, efektyvumą ir darnumą), užtikrinančius gerą valdymą, tai 2009 metais Europos Regionų komitetas Baltojoje

knygoje apie daugiapakopį valdymą pabrėžė, kad daugiapakopis valdymas turi užtikrinti, kad šie principai būtų įgyvendinami ir prižiūrimi tiek Europos Sąjungos, tiek nacionaliniu, tiek subnacionaliniu lygiu.

Daugiapakopio valdymo konceptas aktualus ne tik Europos viešojo valdymo kontekste (Stoker, 1998; Hooghe ir Marks, 2003; Bach ir Flinders, 2004; Minas, 2011), bet ir nacionaliniame bei subnacionaliniame viešojo valdymo kontekste.

Šis konceptas pagrindinį dėmesį skiria valdymo būdų ir priemonių, įtakos, kontrolės paskirstymui tarp skirtingų pakopų institucijų. Viešojo valdymo pokyčiai, instituciniai pokyčiai šio koncepto kontekste reiškia, kad centrinė valdžia sumažina savo įtaką tuo pačiu padidindama vietos valdžios ar regioninės valdžios diskreciją ir institucionalizuodama ir legitimizuodama įvairius tiek vertikalų, tiek horizontalų koordinavimo ir kontrolės būdus bei priemones. Nacionaliniame kontekste šie procesai vadinami decentralizacija. Decentralizacija suteikia galimybę sustiprinti viešojo valdymo institucijų atskaitomybę tiek „iš viršaus“, tiek „iš apačios“. Decentralizacija – tai daugiabriaunis reiškinys, apimantis laipsnišką veikimo laisvės, funkcijų, atsakomybės ir išteklių perdavimą teritoriniams valstybės valdymo, subnacionalinio valdymo ir privataus sektoriaus subjektams, nevyriausybinėms organizacijoms (Baltušnikienė, 2009; Triantafillou, 2012; Swianiewicz, 2010, 2014, 2018; Kuhlmann, Bouckaert; Askim ir kt., 2016; Bolgherini ir kt., 2016).

Decentralizacija ne visada garantuoja administravimo efektyvumą, nes, kuriant įvairaus lygmens subnacionalines regionines ar vietos savivaldos institucijas, perduodant joms įvairių rūšių nacionalinės politikos valdymo funkcijas, atsiranda sunkumų. Strazdas, Taločka (2005), Raipa (2012) mano, kad dėl decentralizacijos dažnai atsiranda antidemokratinis regionalizmo nuostatų, mažumų ignoravimo, projekto finansavimo problemų, praktiškai nerealizuojama administracinės atsakomybės samprata, neleidžiama įtvirtinti viešojo administravimo sistemos atvirumo. Autorių nuomone, decentralizuotoje valstybinėje administracinėje sistemoje atsiranda galimybių subnacionalinės valdžios institucijoms pakankamai laisvai interpretuoti valstybės politikos įgyvendinimą, projektų ir programų administravimą, priskiriant sau nebūdingą politikos formavimo funkciją. Dėl šios priežasties būtina organizuoti subnacionalinių subjektų veiklos procedūrinę kontrolę sukuriant įstatyminį valdymo funkcijų reguliavimą aiškiai apibrėžiant galias ir kompetenciją, įsteigiant priežiūros institucijas ir priežiūros mechanizmus.

Sanson, McKinlay (2013) nuomone, pati decentralizacija savaime nėra nei gera, nei bloga. Ji padeda sustiprinti viešojo sektoriaus efektyvumą ir atsakingumą, taip pat gali įtakoti socialinius pokyčius valstybės, regiono ar savivaldybės teritorijoje, tačiau tam reikalingas tinkamas priežiūros institucijų veikimas. Yilmaz, Beris ir Serano-Berthet (2008, 2010) teigimu, savivaldybių administracinė priežiūra neatsiejama nuo savivaldybių institucijų diskrecijos veikti laisvai ir savarankiškai.

Savivaldybių administracinės priežiūros instituto konceptas pakankamai retai vartojama ir analizuojama sąvoka tiek Lietuvos, tiek užsienio mokslinėje literatūroje. Mokslinės literatūros analizė atskleidė, kad mokslininkai dažniausiai savival-

dybių administracinę priežiūrą tiria kaip statišką reiškinių, egzistuojančių kurioje nors valstybėje. Šiuo atveju pasitenkinama konstatavimu, kad, vadovaujantis Europos vietos savivaldos chartija, valstybėje veikia savivaldybių administracinės priežiūros institutas, trumpai atskleidžiamas jo teisinis reguliavimas. Tuo tarpu savivaldybių administracinės priežiūros instituto lyginamieji tyrimai, šio instituto kaip dinaminio proceso analizė, bendrų turinio dimensijų, būdingų šiam institutui paieška, tobulinimo modelio paieška, jo tyrimai viešojo valdymo pokyčių kontekste nėra analizuojami.

Mokslinius darbus, skirtus savivaldybių administracinės priežiūros institutui galima sugrupuoti taip:

- Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros instituto raida, teisinis reglamentavimas ir problemos (Bakaveckas, 2004, 2005, 2007, 2012; Žilinskas, 2004, 2009; Andruskevičius, 2004, 2008; Kiurienė, Tarvydaitė, 2014; Kiurienė 2014 a, 2014 d);
- trumpas supažindinimas su savivaldybių administracinės priežiūros institutu (Bekkers, 1998; Homburg, 2000; Vidrinskaitė, 2001; Puškorius, 2002; Kalesnykas, 2005; Deviatnikovaitė, 2009; Nikitin, 2013; Kiurienė, 2014 d);
- supažindinimas su Europos valstybių savivaldybių administracinės priežiūros institutu (Pastor, Nemery, 1999; Gamper, 2012; Bouvier, 2012; Greve, 2012; Maeltseemes, 2012; Hertzog, 2012; Szente, 2012; Vilka, 2012; Šaparnienė, Lazauskienė, 2012; Buček, Nemeč, 2012; Madell, 2012; Van Haaren-Dresens, 2012; Kulesza, Szescilo, 2012; Moreno, 2012 ir kt.);
- savivaldybių administracinės priežiūros instituto kaip vietos savivaldos autonomiją užtikrinančio instituto analizė Europos Sąjungos valstybėse (Ladner ir kt., 2019);
- savivaldybių administracinės priežiūros instituto analizė kaip audito, kontrolės ir priežiūros sistemos dalis Estijoje (Linnas, 2007, 2009);
- savivaldybių administracinė priežiūra kaip teisėtumo užtikrinimo viešajame valdyme sąlyga (Hood, 1998; Bekkers, Homburg, 2002; Kalesnykas, 2005; Rowe, 2009; Bakaveckas, 2012; Kiurienė, Zajančauskaitė, 2013; Kiurienė, 2014 a, 2014 b; Ladner ir kt., 2019);
- savivaldybių administracinės priežiūros konteksto analizė (Zeef, 1994; Bekkers, Homburg, 2012).

Siekiant analizuoti savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą ne kaip statišką, o kaip dinamišką procesą, šiame disertaciniame darbe pasirinkta viešojo valdymo pokyčių konteksto analizė. Mokslinės literatūros viešojo valdymo pokyčių tema labai daug, disertacijos temai atskleisti ši literatūra buvo atrinkta pagal šias temas:

- viešojo valdymo sąvokos atskleidimas (Hirst, 2000; Pierre, Peters, 2000; Lynn, Heinrich, Hill, 2001; Fredrickson, 2004; Kjaer, 2004; Gudelis, 2010; Patapas, 2010; Domarkas, 2011; Pierre, 2011; Pauliukevičiūtė, Raipa, 2012; Astrauskas, 2012; Raipa, Giedraitytė, 2013; Šerikova, 2013; Keping, 2018 ir kt.);
- viešojo valdymo pokyčių apibrėžties konceptualizacija (Caiden, 2009; McNabb, 2009; Oreg ir kt., 2011; Osborne, 2010; Bold, 2011; Išoraitė, 2012; Overem,

- 2012; Armstrong, 2012; Videikienė, Šimanskienė, 2013, 2014; Raipa, 2014; Valackienė, 2015; Brorstrom, 2015; Todnem, 2015; Al-Haddad Kotnour, 2015; Giedraitytė, 2016; Miknevičiūtė, Valackienė, 2017; Burke, 2017; Kryger, 2017; Koprič, 2017; Lynch, 2018 ir kt.);
- pagrindinės viešojo valdymo teorijos, raidos etapai, modeliai (Osborne, Gaebler, 1992; Peters, 1999; Kickert, 2001; Newman, 2001; Considine, 2001; Dunn, Miller, 2007; Meuleman, 2008; Kooiman, 2010; Osborne, 2010; Patapas, 2010; Nemeč, 2010; White, 2011; Van Berkel, 2011; Kotsakis, 2011; Van Berkel ir kt., 2011; Bileišis, 2012; Milakovich, 2012; Raipa, 2012; Kuhlmann, Wollmann, 2014; Drechler, Randma-Liiv, 2014; Dong, 2015; Czaputowicz, 2015; Iacovino ir kt., 2015; Carey, Friel, 2015; Smalskys, Urbanovič, 2015; Van de Walle ir kt., 2016; Guogis, Rakšnys, 2016; Bovaird, Loeffler, 2016; Koprič, 2017; De Vries, 2017; Hustedt, Salomonsen, 2018; Mangset, 2018 ir kt.);
 - viešojo valdymo pokyčių analizės modeliai (Poole, Van de Ven, 1995, 2004; Potuček, 2004; Torres, Pina, 2004; Isaksen, Tidd, 2006; McNabb, 2009; Olsen, 2010; Osborne, 2010; Raipa, 2011; Pollitt, Bouckaert, 2003, 2011; Raipa, 2013; Radnor, Osborne, 2013; Raipa, Smalskys, 2014; Sager, Overeem, 2015; Haynes, 2015; Van de Walle ir kt., 2016; Giedraitytė, 2016).

Analizuojant Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros institutą viešojo valdymo pokyčių kontekste bei atsižvelgiant į daugiapakopio valdymo turinį ir principus, darytina išvada, kad *Lietuvoje nėra sisteminio požiūrio į nacionalinio ir subnacionalinio viešojo valdymo lygių sąveiką, subnacionalinį viešąjį valdymą, decentralizaciją ir disertaciniame darbe tiriamą savivaldybių administracinės priežiūros institutą. Decentralizuotos viešojo valdymo sistemos ir politikos statistiniai duomenys yra nepakankami, trūksta bendrų prognozių ir informacijos, dauguma institucinių reformų nėra įvertintos, viešojo valdymo institucijų, tame tarpe ir savivaldybių administracinę priežiūrą įgyvendinančių institucijų reformos dažnai būna neišdiskutuotos, nepagrįstos viešojo valdymo pokyčių kontekstu, nulemtos politinių įtakų ir paviršutiniškos* (Žilinskas, 2004, 2009; Bakaveckas, 2004, 2005, 2007; Andruškevičius, Paškevičienė, 2011; Ladner ir kt., 2018). *Dėl šios priežasties disertaciniame darbe mokslinei problemai atskleisti keliamas klausimas – kaip tobulinti savivaldybių administracinės priežiūros institutą viešojo valdymo pokyčių kontekste.* Problema nagrinėjama integruojant vadybos, teisės, politikos ir su jomis susijusių mokslo krypčių požiūrius bei tyrimus.

Tyrimo objektas – savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimas viešojo valdymo pokyčių kontekste.

Tyrimo tikslas – atskleisti savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą viešojo valdymo pokyčių kontekste, konceptualizuojant bei empiriškai pagrindžiant savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo kontekstą, procesą ir pokyčių mechanizmus.

Tyrimo uždaviniai:

1. Konceptualizuoti viešojo valdymo pokyčių konteksto apibrėžtį, atskleidžiant viešojo valdymo pokyčių sampratą, šių pokyčių analizės teorinę priegą ir analizės modelius.

2. Atskleisti savivaldybių administracinės priežiūros instituto sampratą, identifikuojant jį kaip institutą, pagrindžiant jo vietą ir reikšmę daugiapakopio valdymo struktūroje, charakterizuojant jo turinio dedamąsias.
3. Pagrįsti savivaldybių administracinės priežiūros instituto viešojo valdymo pokyčių kontekste tyrimo metodologiją.
4. Identifikuoti savivaldybių administracinės priežiūros instituto esamą (ALFA) būseną viešojo valdymo pokyčių kontekste, viešojo valdymo pokyčio trajektoriją ir patobulintą (OMEGA) savivaldybių administracinės priežiūros instituto būseną viešojo valdymo pokyčių kontekste.
5. Teorinių įžvalgų ir empirinio tyrimo rezultatų pagrindu atskleisti ir pagrįsti savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste modelį.

Ginamieji teiginiai:

1. Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą viešojo valdymo pokyčių kontekste galima atskleisti konceptualizuojant viešojo valdymo pokyčių konteksto daugiadimensiškumą ir kompleksišumą bei identifikuojant savivaldybių administracinę priežiūrą kaip institutą.
2. Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimas pasižymi specifiskumu, priklausančiu nuo konkrečios šalies savivaldybių administracinės priežiūros instituto turinio, viešojo valdymo modelio ir priežiūros vykdymo konteksto.
3. Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą riboja netinkama viešojo valdymo pokyčio trajektorija, kai politizuojami poreikiai, skatinantys pokyčius, neaiški pokyčių plėtros programa, stinga bendradarbiavimo ir atviros komunikacijos savivaldybių administracinės priežiūros instituto organizaciniame lauke.

Tyrimo filosofiniai ir metodologiniai pagrindai

Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimas viešojo valdymo pokyčių kontekste gali būti analizuojamas pasitelkiant tiek kiekybinius, tiek kokybinius tyrimo metodus, tačiau kokybinio tyrimo prieiga tobulinimo, procesų analizės tematikai tinka geriau (Bersėnaitė, 2016; Žydžiūnaitė, Sabaliauskas, 2017; Denzin, Lincoln, 2018). Vadovaujantis kokybinio tyrimo strategija, siekiama išlaikyti tyrimo dalyvių atvirumą, gauti tikslesnės informacijos, originalių tyrimo dalyvių žinių, įžvalgų, refleksijų, suvokti jų požiūrius ir pan. Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste tyrimui tai labai svarbu, todėl disertacijos autorė tyrimui pasirinko *kokybinio tyrimo strategiją, paremtą realyvizmo ontologija (Merriam, 2002; Baker, Edwards 2012; Bersėnaitė, 2016), subjektyvistine – interpretuojamąja epistemologija (subjektyvistine, konstruktyvistine, dalyvaujančia ir postmodernistine), atsiskleidžiančia tyrime naudojantis holistine sistemų teorija bei postmodernistiniu požiūriu, tyrime naudojantis tiek indukcinę, tiek dedukcinę prieigomis tuo pripažįstant savivaldybių administracinės priežiūros instituto viešojo valdymo pokyčių kontekste įvairiapusiškumą.*

Disertaciniame darbe pasirenkama *atvejo tyrimo strategija, kai tiriamas Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros instituto viešojo valdymo pokyčių kontekste atvejo kontekstualumas, gilumas ir aiškiai identifikuojamos atvejo analizės ribos.*

Kontekstualumas. Atsižvelgiant į mokslinėje literatūroje išskirtus atvejo analizės kaip tyrimo strategijos požymius, disertaciniame darbe tiriamas Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių, vykstančių Lietuvoje, kontekste, atvejis. Analizuojant šį atvejį, tiriamas šio reiškinio kontekstualumas, t.y., kokiame kontekste veikia savivaldybių administracinės priežiūros institutas (ALFA būseną) ir kokiame kontekste turėtų veikti patobulintas savivaldybių administracinės priežiūros institutas (OMEGA būseną). Disertaciniame darbe tiriami šie savivaldybių administracinės priežiūros instituto kontekstai: priežiūros vykdymo kontekstas ir viešojo valdymo pokyčių kontekstas.

Atvejo analizės gilumas. Disertaciniame darbe savivaldybių administracinės priežiūros instituto gylio tyrimas apima esamo savivaldybių administracinės priežiūros instituto (ALFA) būsenos analizę tiriant šio instituto tikslus, požymius, rūšis, objektus, atlikimo laiką, taikymo apimtį, sritį, vykdymo etapus, procedūros pradžią, proceso rezultata, priežiūrą atliekančios institucijos ypatumus. Gylio tyrimas taip pat apima patobulinto savivaldybių administracinės priežiūros instituto (OMEGA) būsenos analizę. Viešojo valdymo pokyčio trajektorijos, susidedančios iš priežasčių ir poreikių, skatinančių savivaldybių administracinės priežiūros instituto pokyčius, strateginių pokyčių identifikavimo, klausimų kėlimo ir atsakymų į juos modelio, analizė taip pat leidžia giliau išanalizuoti Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros atvejį.

Aiškūs atvejo analizės ribų identifikavimas. Remiantis išsamia mokslinės literatūros analize, teorinėje disertacinio darbo dalyje konstatuojama, kad koks savivaldybių administracinės priežiūros institutas egzistuoja konkrečioje valstybėje priklauso nuo jos viešojo valdymo tradicijų, administracinės kultūros, teisinės sistemos, egzistuojančio viešojo valdymo modelio. Teorinėje disertacinio darbo dalyje pristatomi skirtingi savivaldybių administracinės priežiūros institutai, egzistuojantys skirtingose Europos valstybėse. Konstatuojama, kad šie institutai savo tikslais ir turiniu skirtingi, todėl sukonstruoti vieną patobulintą savivaldybių administracinės priežiūros institutą viešojo valdymo pokyčių kontekste, kuris tiktų visoms ar daliai Europos valstybių nėra įmanoma dėl objektyvių priežasčių, pristatytų teorinėje darbo dalyje. Dėl šios priežasties aiškios atvejo analizės ribos – pasirenkamas Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros institutas, atliekama vidinė atvejo studija, nes tiriama šis atvejis yra unikalus Europos valstybių kontekste.

Tyrimo metodai

Tyrimo metu buvo naudojami teoriniai ir empiriniai socialinių tyrimų metodai. *Teoriniam tyrimui pasitelkti literatūros analizė, sintezė, lyginimas, apibendrinimas, teorinis modeliavimas. Empiriniam tyrimui buvo pasirinkti dokumentų analizės ir pusiau struktūruotų ekspertų interviu metodai.*

Tyrimas išskaidytas į keturis etapus. Pirmajame tyrimo etape tyrimui pasirinkta kokybinė dokumentų turinio analizės prieiga derinama su aprašomąja. Tai reiškia, kad įvardijami dokumentai, aktualūs tyrimui, trumpai aprašomi, toliau analizuojant juos ir identifikuojant juose savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste dedamąsias, dokumentų tekste iškoduojamos esančios prasmės, tokiu būdu gaunamos naujos įžvalgos, atveriamos galimybės interpretuoti savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo holistinį kontekstą.

Disertacijos autorė teorinėje disertacijos dalyje atskleidžia savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste daugialypiškumą. Tokia teorinė prieiga suponuoja tai, kad siekiant iširti šio fenomeno ALFA (esamą) ir OMEGA (patobulintą) būsenas viešojo valdymo pokyčių kontekste, dokumentų analizė apima šias tris grupes dokumentų:

- 1) savivaldybių administracinę priežiūrą reglamentuojantys teisės aktai. Analizuojant šiuos teisės aktus atskleidžiama objektyvi, teisės aktuose nustatyta tiriamo fenomeno ALFA ir OMEGA būseną, kontekstas, kuris sudaro prielaidas spręsti apie priežiūros vykdymo kontekstą ir viešojo valdymo modelį;
- 2) strateginio valdymo dokumentai, turintys įtakos tiriamo fenomeno OMEGA būsenai, viešojo valdymo pokyčių trajektorijai ir kontekstui;
- 3) Vyriausybės programa, kaip dokumentas turintis įtakos viešosios politikos pasikeitimams, tiesiogiai įtakojantiems savivaldybių administracinės priežiūros tobulinimą viešojo valdymo pokyčių kontekste, t.y. OMEGA būsenai ir viešojo valdymo pokyčio trajektorijai, bei kintančiam kontekstui.

Dokumentų analizei pasirinkti disertacijos rašymo metu (2013 metai – 2019 metai) galioję dokumentai. Tiriama dokumentai, vadovaujantis Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymu, oficialiai skelbiami Teisės aktų registre, todėl laikytini patikimais. Kai kurie strateginiai dokumentai, kurie neskelbiami Teisės aktų registre, skelbiami internetiniame Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – LRV) tinklalapyje, todėl taip pat laikomi patikimais.

Atlikus dokumentų analizę, išsiaiškinus tiriamo fenomeno ALFA ir OMEGA būsenas, kontekstus, viešojo valdymo pokyčių trajektorijos ypatumus, buvo sudarytos interviu gairės ir vykdomi tyrimo antras ir trečias etapai.

Disertaciniame tyrime naudojami pagal teorinį modelį parengti 2 kokybiniai tyrimo instrumentai:

- 1) interviu gairės Vyriausybės atstovams ir Vyriausybės atstovų tarnybų apskrityse dirbuotojams;
- 2) interviu gairės Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos darbuotojams, susijusiems su savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimu bei jų veiklos koordinavimu;

Klausimų grupės interviu gairėse sudarytos remiantis teoriniu savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste modeliu.

Tyrimo mokslinis naujumas ir teorinis reikšmingumas

Atskleista savivaldybių administracinės priežiūros instituto samprata, identifiikuotas šio instituto turinys, tikslai, pagrįsta savivaldybių administracinės priežiūros instituto vieta ir reikšmė daugiapakopio valdymo struktūroje, atskleistas kontekstualusis požiūris, naudojamas šio instituto analizei. Atskleistas vienas iš pagrindinių savivaldybių administracinės priežiūros tikslų – viešojo intereso užtikrinimas.

Konceptualizuota viešojo valdymo pokyčių apibrėžtis. Konceptualizacijai panaudota viešojo valdymo pokyčių analizės teorinė prieiga, apimanti pagrindines viešojo valdymo teorijas, kriterijus, modelius, raidos etapus. Teoriškai reikšmingas atliktas viešojo valdymo modelių apibendrinimas. Vienoje vietoje pristatyti ir apibendrinti viešojo valdymo pokyčių analizės modeliai.

Pagrįsta savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste metodologija.

Sukurtas teorinis savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste modelis.

Praktinis darbo reikšmingumas

Sukurtas teorinis savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste modelis pritaikytas empiriniame tyrime. Šį modelį galima praktiškai taikyti bet kurios valstybės savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimui viešojo valdymo pokyčių kontekste.

Empiriniu tyrimu identifiukuota Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros instituto esama būseną (ALFA) viešojo valdymo pokyčių kontekste, išanalizuota šio instituto viešojo valdymo pokyčio trajektorija ir ištirta šio instituto patobulinta (OMEGA) būseną. Empirinio tyrimo metu nustatytos probleminės savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste sritys.

Darbo struktūra

Disertaciją sudaro keturios dalys. Detali disertacinio darbo loginė schema pateikiama I priede.

Pirmoje disertacijos dalyje, siekiant identifiukuoti ir geriau suprasti savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą viešojo valdymo pokyčių kontekste, pateikiamas teorinis viešojo valdymo pokyčių konteksto diskursas. Plačiau analizuojamas viešojo valdymo sąvokos daugiareikšmiškumas, atskleidžiamas šios sąvokos turinys, sudėtinės dalys, valdymo stiliai bei analizės lygmenys; konceptualizuojama viešojo valdymo pokyčių apibrėžtis atskleidžiant pokyčio sampratą, rūšis, valdymą, analizuojamas kontinuumo ir krypties identifikavimo lauko raiškos modelis. Viešojo valdymo pokyčių kontekstui analizuoti pasitelkiama viešojo valdymo pokyčių analizės teorinė prieiga, atskleidžianti pagrindines viešojo valdymo teorijas, kriterijus, valdymo modelius; apibūdinanti viešojo valdymo raidos etapus atskleidžiant tradicinį viešąjį administravimą kaip universaliausią viešojo valdymo modelį, naująjį viešąjį vadybą kaip vadybinį, tačiau viešajame valdyme nepasiteisusį modelį, naująjį

viešąjį valdymą kaip dar vieną viešojo valdymo „magišką koncepciją“, neovėberizmą kaip modernaus ir šiuolaikiško viešojo valdymo, grindžiamo tradiciniu viešuoju administravimu, modelį. Skyriuje pateikiamas visų viešojo valdymo modelių apibendrinimas išskiriant disertacijos temai svarbiausius elementus bei pristatomi viešojo valdymo pokyčių analizės metodai, kuriais remiantis galima tirti pasirinktą viešojo valdymo institutą, konkrečiu atveju – savivaldybės administracinės priežiūros instituto tobulinimo modelį.

Antroje disertacijos dalyje siekiant atskleisti savivaldybių administracinės priežiūros instituto sąvokos turinį nagrinėjama ne tik pati savivaldybių administracinės priežiūros samprata, bet išsamiau analizuojama šio koncepto prigimtis, atsiradimo priežastys, ryšys su daugiapakopiu valdymu, nacionalinio ir subnacionalinio viešojo valdymo lygių valdymo problematika (decentralizacija, kompetencijų atskyrimas ir šių lygmenų sąveika), identifikuojama savivaldybių administracinė priežiūra kaip institutas, atskleidžiama administracinės priežiūros sąvoka. Taip pat administracinė priežiūra analizuojama remiantis kontekstualiuoju požiūriu aktualizuojant ją kaip nukreipiančią viešojo valdymo formą; atskleidžiama, kodėl viešojo intereso užtikrinimas laikomas vienu iš pagrindinių administracinės priežiūros tikslų, bei, remiantis atlikta mokslinės literatūros analize, suformuojama savivaldybių administracinės priežiūros instituto samprata ir identifikuojamas jos turinys.

Trečioje disertacijos dalyje pagrindžiama savivaldybių administracinės priežiūros instituto viešojo valdymo pokyčių kontekste tyrimo metodologija. Pateikiamas teorinis savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste modelis, pristatoma pasirinkta tyrimo strategija, atskleidžiamos tyrimo filosofinės prieigos, pagrindžiama kokybinė tyrimo strategija, paaiškkinamas atvejo tyrimo strategijos pasirinkimas. Taip pat pristatomi empirinio tyrimo etapai, pristatomi dokumentų analizės ir interviu kaip tyrimo instrumentai, pagrindžiama tyrimo imtis, aptariamas interviu organizavimas, duomenų analizės metodai ir tyrimo etika.

Ketvirtoje disertacijos dalyje pristatomi Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste empirinio tyrimo rezultatai, gauti atlikus dokumentų analizę ir pusiau struktūruotus interviu su ekspertais.

Darbo apimtis.

Disertacinį darbą sudaro įvadas, darbe vartojamų pagrindinių sąvokų suvestinė, 4 skyriai, išvados, rekomendacijos, tolimesnių tyrimų perspektyvos, naudotų literatūros šaltinių sąrašas ir priedai. Darbo apimtis – 206 puslapiai (be literatūros sąrašo ir priedų), 32 lentelės, 14 paveikslų, 9 priedai.

Disertacijos rezultatų pristatymas ir sklaida

Disertacijos tema paskelbtos publikacijos šiuose recenzuojamuose mokslo leidiniuose:

1. Kiurienė, V. (2016). Importance of public interest to social responsibility. *Pro-*

- ceedings of the 11 th International Scientific Conference “Public Administration 2016”*: [elektroninis išteklius], (117-126). Pardubice: University of Pardubice.
2. Kiurienė, V. (2015). Atviras viešasis valdymas: samprata ir dimensijos. *Studijos šiuolaikinėje visuomenėje / Studies in Modern Society*, 6 (1), 204–212.
 3. Kiurienė, V. (2015). Viešojo intereso įtaka socialinei atsakomybei. Žičkienė, S. (red.). *Socialinė atsakomybė versle ir viešajame sektoriuje. Mokslo studija*, 223–238. Šiauliai: Šiaulių universitetas.
 4. Kiurienė V. (2014). Viešasis interesas: sąvokos daugiareikšmiškumas, užtikrinimo vietos savivaldoje galimybės savivaldybių administracinės priežiūros aspektu. *Profesinės studijos: teorija ir praktika*, 14, 187–193.
 5. Kiurienė V. (2014). Viešojo valdymo pokyčiai ir jų įtaka vietos savivaldai. *Studijos šiuolaikinėje visuomenėje / Studies in Modern Society*, 5 (1), 167–174.
 6. Kiurienė V., Tarvydaitė T. (2014). Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovo Šiaulių apskrityje tarnybos veiklos efektyvumo vertinimas. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 3 (35), 107–121.
 7. Kiurienė V. (2014). Administrative Supervision of Local Self-Government in the Context of Good Governance: the Case of Lithuania. In Jarosz, A. (Ed.). *Good Governance and Civil Society. Selected Issues on Relations between State, Economy and Society*, 205–211. Cambridge Scholars Publishing.
 8. Kiurienė V. (2014). The Diversity of Administrative supervision of Local Self-Government in the Baltic States. *Presented papers from the 22th NISPA-CEE Annual Conference „Government vs. Governance in Central and Eastern Europe: From Pre-Weberianism to Neo-Weberianism?“*: [elektroninis išteklius], (1–14).
 9. Kiurienė V., Zajančauskaitė R. (2013). Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovų apskrityse įgaliojimų įgyvendinant savivaldybių administracinę priežiūrą analizė: 2008-2012 metai. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 3 (31), 7–21.
 10. Kiurienė V. (2013). Administrative Supervision of Local Self-Government as an Expression of the Rule of Law in the Context of Good Governance: the case of Lithuania. *Socialiniai tyrimai/ Social Research*, 4 (33), 44–55.

Tyrimo rezultatai pristatyti šiose tarptautinėse mokslinėse konferencijose:

1. Kiurienė V. Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimas viešojo valdymo pokyčių kontekste. *12-oji Jono Prano Aleksos tarptautinė mokslinė konferencija „Valstybės vizijos raida XXI amžiuje: tautinis ir tarptautinis kontekstas“*. Lietuva, Šiauliai, 2019-09-20–21.
2. Kiurienė V. Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimas viešojo valdymo pokyčių kontekste: empirinio tyrimo rezultatai. *Jaunųjų tyrėjų tarptautinė mokslinė konferencija „Jaunasis tyrėjas išmaniajai visuomenei“*. Lietuva, Šiauliai, 2019-05-16.
3. Kiurienė V. Importance of public interest to social responsibility. *11-oji tarptautinė mokslinė konferencija „Viešasis administravimas 2016“*. Čekija, Pardubicė, 2016-09-22.

4. Kiurienė V. Viešasis interesas visuomenės, verslo ir valstybės sąveikoje. *5-oji tarptautinė mokslinė-praktinė konferencija „Geras valdymas vietos savivaldoje: bendradarbiaujamo valdymo plėtros galimybės ir iššūkiai“*. Lietuva, Šiauliai, 2016-10-14–15.
5. Kiurienė V. Administrative Supervision of Local Self-Government in the Baltic States: a Comparative View. *Education, Culture and Society 2015. International Academic Conference*. Lenkija, Vroclavas, 2015-09-14–17.
6. Kiurienė V. Atvira Vyriausybė: samprata ir dimensijos. *Tarptautinė mokslinė konferencija „Studijos šiuolaikinėje visuomenėje 2015“*. Lietuva, Šiauliai, 2015-02-26.
7. Kiurienė V. Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovo apskrityje įgaliojimų įtaka savivaldybių institucijų veiklai: Šiaulių rajono savivaldybės institucijų atvejis. *4-oji tarptautinė mokslinė-praktinė konferencija „Geras valdymas vietos savivaldoje: teorinės ir praktinės transformacijos“*. Lietuva, Šiauliai, 2015-10-16–17.
8. Kiurienė V., Lankienė E. Savarankiškumo ir veiklos laisvės principo įgyvendinimas vietos savivaldoje: Šiaulių miesto ir Šiaulių rajono savivaldybių institucijų atvejis. *4-oji tarptautinė mokslinė-praktinė konferencija „Geras valdymas vietos savivaldoje: teorinės ir praktinės transformacijos“*. Lietuva, Šiauliai, 2015-10-16/17.
9. Kiurienė, V. The Diversity of Administrative Supervision of Local Self-Government in the Baltic States. *The 22nd NISPAcee Annual Conference “Government vs. Governance in Central and Eastern Europe.”* Vengrija, Budapeštas, 2014-05-22–24.
10. Kiurienė V. Viešojo valdymo pokyčiai ir jų įtaka vietos savivaldai. *Tarptautinė mokslinė konferencija „Studijos šiuolaikinėje visuomenėje 2014“*. Lietuva, Šiauliai, 2014-02-21.
11. Kiurienė V. Viešojo intereso vietos savivaldoje užtikrinimas savivaldybių administracinės priežiūros aspektu. *Tarptautinė mokslinė konferencija „Aukštojo mokslo erdvės: iššūkiai ir galimybės“*. Lietuva, Vilnius, 2014-03-27.
12. Kiurienė V. Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovo Šiaulių apskrityje tarnybos veiklos efektyvumo vertinimas. *3-oji tarptautinė mokslinė-praktinė konferencija „Geras valdymas vietos savivaldoje: įtraukimas, bendradarbiavimas, įgalinimas plėtojant regionus“*. Lietuva, Šiauliai, 2014-10-17–18.
13. Kiurienė V. Viešojo intereso įtaka socialinei atsakomybei. *14-oji Ernesto Galvanausko tarptautinė mokslinė konferencija „Regiono konkurencingumo kaitos tendencijos“*. Lietuva, Šiauliai, 2014-11-27–28.

LMT laimėti konkursai:

1. 2014 metais laimėtas LMT skelbtas konkursas doktoranto stipendijai už akademinis pasiekimus gauti.
2. 2014 metais laimėtas LMT skelbtas konkursas paramai doktoranto akademinei išvykai gauti (22-oji NISPAcee kasmetinė tarptautinė konferencija „Govern-

ment vs. Governance in Central and Eastern Europe. From Pre-Weberianism to Neo-Weberianism?").

3. 2015 metais laimėtas LMT skelbtas konkursas doktoranto stipendijai už akademinus pasiekimus gauti.

Stažuotė ir metodologiniai Šiaulių universiteto seminarai

Doktorantūros studijų laikotarpiu kiekvieną semestrą metodologiniuose doktorantų seminaruose buvo pristatoma rašoma disertacija ir diskutuojama apie disertacinio tyrimo rezultatus su Šiaulių universiteto vadybos krypties mokslininkais ir tyrėjais.

Tarptautinės mokyklos-stažuotės (Rytų Suomijos universitete, Joensu mieste, Suomijoje) metu – 2014 m. birželio mėn. 5–19 d. (15 dienų) – penkių universitetų (Kenterberio Kristaus bažnyčios universiteto, Anatolijos universiteto, Rytų Suomijos universiteto, Milano-Bikokos universiteto, Šiaulių universiteto) profesoriams ir doktorantams buvo pristatyta atliktos teorinės studijos rezultatų dalis ir rengiamos disertacijos metodologinės dalies projektas. Dalyvauta plenarynėse paskaitose, pasirinktuose metodologijos seminaruose, apskritųjų stalų, institucijos ir tarpinstitucinės grupių diskusijose, gauta vertingų patarimų disertacinio tyrimo klausimais.

1. VIEŠOJO VALDYMO OKYČIŲ KONTEKSTAS TEORIJŲ KONSTRUKCIJOSE

Pirmoje dalyje, siekiant identifikuoti ir geriau suprasti savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą viešojo valdymo pokyčių kontekste, pateikiamas teorinis viešojo valdymo pokyčių konteksto diskursas. Plačiau analizuojamas viešojo valdymo sąvokos daugiareikšmiškumas, atskleidžiant šios sąvokos turinį, sudėtinės dalis, valdymo stilius bei analizės lygmenis; konceptualizuojama viešojo valdymo pokyčių apibrėžtis atskleidžiant pokyčio sampratą, rūšis, valdymą, analizuojant kontinuumo ir krypčių identifikavimo lauko raiškos modelį. Viešojo valdymo pokyčių kontekstui analizuoti pasitelkiama viešojo valdymo pokyčių analizės teorinė prieiga, atskleidžianti pagrindines viešojo valdymo teorijas, kriterijus, valdymo modelius; apibūdinanti viešojo valdymo raidos etapus atskleidžiant tradicinį viešąjį administravimą kaip universaliausią viešojo valdymo modelį, naująją viešąją vadybą kaip vadybinį, tačiau viešajame valdyme nepasiteisinusį modelį, naująjį viešąjį valdymą kaip dar vieną viešojo valdymo „magišką koncepciją“, neovėberizmą kaip modernaus ir šiuolaikiško viešojo valdymo, grindžiamo tradiciniu viešuoju administravimu, modelį. Skyriuje pateikiamas visų viešojo valdymo modelių apibendrinimas išskiriant disertacijos temai svarbiausius elementus bei pristatomi viešojo valdymo pokyčių analizės metodai, kuriais remiantis galima tirti pasirinktą viešojo valdymo institutą, konkrečiu atveju – savivaldybės administracinės priežiūros instituto tobulinimo modelį.

1.1. Viešojo valdymo sąvokos daugiareikšmiškumas

Viešasis valdymas (*public governance*) neturi vieno ir nediskutuojamo apibrėžimo. Mokslinė literatūra šia tema eklektiška ir pakankamai skirtinga. Pastaraisiais metais tiek akademiniam, tiek politiniam pasaulyje vyksta intensyvios diskusijos dėl šios sąvokos turinio. Šiai situacijai apibūdinti puikiai tinka Fredrickson (2004) žodžiai, kad valdymo koncepcija yra madinga ir viena mylimiausių tarp akademių madų kūrėjų, ir ji gali būti laikoma dešimtmečio mada. Pasak minėto autoriaus, ši koncepcija yra netikslė, suvelta, ir kai naudojama, tai tokia plati, kad praktiškai bet kuri prasmė gali būti jai priskirta.

Stoker (1998), panašiai kaip Fredrickson (2004), mano, kad valdymas – socialinių mokslų atstovų madinga sąvoka, reiškianti valdžią, jos atliekamus veiksmus, paprastai tariant, būdus ir metodus, kaip valdžia valdo. Jo nuomone, niekas negali nuneigti to fakto, kad kiekvienoje visuomenėje valdžia turi sukurti ir įteisinti taisykles kolektyviniams veiksams atlikti. Visa kita, kas yra kalbama apie valdymą, tai tik skirtingi valdžios įgyvendinimo būdai, o pačia valdymo sąvoka dažnai naudojama daugiau retoriškai, norint pareikšti, kad valdžia savo veikla įgyvendina pokyčius. Valdymui apibūdinti Stoker (1998) išskiria penkias sritis:

1) institucinę valstybės valdymo struktūrą.

Šioje analizėje svarbus teisėtumo principas. Institucijų veikla, vadovaujantis šiuo principu, turi atitikti nustatytoms taisyklėms, kurios primamos remiantis viešojo intereso, bendraisiais teisėtais lūkesčiais ir įsitikinimais.

2) ribas ir atsakomybę už socialinių ir ekonominių problemų sprendimą.

Viešojo valdymo perspektyva pripažįsta ne tik oficialių viešojo valdymo institucijų atsakomybę už socialinių ir ekonominių problemų sprendimą, bet ir piliečių, nevyriausybinų organizacijų, privataus sektoriaus atsakomybę. Valdymas šiame kontekste – kaip įrankis gerovės valstybės sukūrimui, o šiame procese turi būti nustatytas balansas tarp viešojo ir privataus sektoriaus.

3) galios priklausomybę.

Galios priklausomybė reiškia, kad organizacijos priklauso viena nuo kitos; norint pasiekti tikslų, jos turi keistis ištekliais, informacija; turi būti aiškiai nustatytos bendravimo taisyklės ir išteklių, informacijos keitimosi kontekstas.

4) susidariusius tinklus.

Valdymo veikloje susidaro tinklai, kurių veikėjai turi įvairių, ne tik viešųjų, bet ir privačių interesų. Tinklai gali būti formalūs ir neformalūs, pastarieji dažnai daro įtaką formaliesiems ir teisėtiems tinklams, tuomet kyla atsakomybės problema.

5) viešosios valdžios institucijų gebėjimą naudoti ne tik klasikinius valdžios veiksmus ir įrankius, bet ir gebėjimą savo veikloje panaudoti naujas valdymo priemones ir būdus, tarp kurių svarbiausi koordinavimas, derinimas, integravimas.

Hood (1991), Osborne ir Gaebler (1992) nuomone, valdymas – tai geresnė valdžios forma, skirta geriau valdyti įtraukiant į valdymą vadybinius valdymo aspektus. Bevir (2010) teigimu, valdymo sąvoka nusakomas pliuralistiškesnis valdymo būdas negu valdžios sąvoka, nes valdymas skiria mažiau dėmesio valstybės institucijoms, o daugiau – procesams ir sąveikoms, apimančioms ir pilietinę visuomenę. Lynn, Heinrich, Hill (2000) viešąjį valdymą laiko iš prigimties politiniu, pasižyminčiu derybomis ir kompromisais, turinčiu laimėtojus ir pralaimėtojus. Pasak šių autorių, viešasis valdymas prasideda ir baigiasi politikos aktu, tai įstatymų, administravimo aktų, teisminių nutarčių ir administravimo praktikos, apribojančios valdžios veiklą kuriant ir teikiant viešąsias gėrybes, režimas. Pierre (2011), analizuodamas valdymą, laiko jį konstitucinių ir institucinių susitarimų svarbiausiems politikos pasirinkimams institucionalizacijos forma.

Fukuyama (2013) keldamas klausimą, kas yra valdymas, argumentuoja, kad valdymas – tai valdžios gebėjimas kurti ir vykdyti taisykles ir teikti paslaugas. Rothstein (2011), analizuodamas valdymą ir jo kokybę, valdymą apibūdina kaip sistemą, kurioje nešališki vadybės tarnautojai vadovaujasi viešojo, o ne savuoju intereso ar lojalumu kokiai nors grupei, partijai ar “ypatingam interesui”. Šio autoriaus valdymo ir jo kokybės koncepcijoje valstybės tarnautojų (biurokratų) asmeniniai interesai turėtų būti ignoruojami, o pagrindinė valdymo veikla – politikos įgyvendinimas vykdamas įstatymus.

Milakovich (2012) valdymą sieja su tinkliniu valdymu, pasireiškiančiu informacinių technologijų naudojimu. Tokio valdymo tikslas – atkurti visuomenės pasi-

tikėjimą viešąja valdžia ir pagerinti piliečiams teikiamų paslaugų kokybę naudojant informacines technologijas.

Keping (2018) valdymą apibrėžia kaip dominuojančią teoriją, padedančią analizuoti pokyčius viešajame valdyme, padedančią iš naujo įvertinti, koks turi būti viešasis valdymas, kokios vertybės yra pagrindinės, o kokios – ne tokios svarbios.

Analizuojant mokslinę literatūrą apie viešąjį valdymą, jo sampratos pokyčius, galima skirstyti šias sąvokas kaip apibrėžiančias viešąjį valdymą kaip taisykles ir jų laikymąsi; kaip įvairių procesų sistemą, lemiančią pokyčius ir skirtą visuomenės tikslams įgyvendinti; kaip viešosios politikos formavimo ir jos įgyvendinimo (viešojo administravimo) sintezę; kaip veiklą, kurią atlieka įvairūs subjektai; kaip visuomeninių santykių struktūrinę dalį, reaguojančią į pokyčius; kaip konstitucinių ir institucinių susitarimų institucionalizacijos formą; kaip visuomenės kontrolės formą ir pan. (Kiurienė, 2014 c; 1 lentelė).

1 lentelė

Viešojo valdymo sąvokos daugiareikšmiškumas

Viešojo valdymo sąvokos esmė	Autorius	Sąvokos turinys
Viešasis valdymas kaip taisyklės ir jų laikymasis	Lynn, Heinrich, Hill (2001)	Valdymas – tai režimai, įstatymai, taisyklės, juridiniai sprendimai ir administracinės patikros, kurios apriboja, nubrėžia ir įgalina viešai remiamų tikslų ir paslaugų įgyvendinimą.
	Kjaer (2004)	Valdymas – tai taisyklių nustatymas, taikymas ir jų vykdymo užtikrinimas.
	Fukuyama (2013).	Valdymas – tai valdžios gebėjimas kurti ir vykdyti taisykles ir teikti paslaugas.
Viešasis valdymas kaip procesų sistema, lemianti pokyčius ir skirta įgyvendinti visuomenės tikslus.	Gudelis (2010)	Valdymas – tai procesų, kuriuose dalyvauja suinteresuotos grupės: valstybės ir savivaldybės institucijos, verslo įmonės, verslui atstovaujanti organizacijos, bendruomenės, nevyriausybinės organizacijos, žiniasklaida, pavieniai piliečiai, ir nuo kurių priklauso visuomenės būklės pokyčius lemiančios išdavos, visuma.
	Domarkas (2011)	Viešasis valdymas (angl. <i>Governance</i>) – apibrėžiama kaip vertybių, programų ir institucijų sistema, padedanti visuomenei tvarkyti savo ekonominius, socialinius ir politinius reikalus, naudojantis valstybės, pilietinės visuomenės ir privataus sektoriaus sąveika.
	Pauliukevičiūtė, Raipa (2012)	Viešasis valdymas – kaip priemonės, skirtos organizuoti, sutelkti žmoniškuosius, technologinius, finansinius ir informacinius išteklius, siekiant įgyvendinti įvairių socialinių grupių tikslus ir uždavinius.
Viešasis valdymas kaip visuomeninių santykių struktūrinė dalis, reaguojanti į pokyčius.	Raipa, Giedraitytė (2013)	Viešasis valdymas yra visuomeninių: politinių, socialinių, ekonominių, teorinių – santykių struktūrinė dalis ir privalo reaguoti į visuomenėje vykstančius globalius pokyčius, priimti ir analizuoti kylančius iššūkius ir spręsti su jais susijusias problemas.

1 lentelės tęsinys

<i>Viešosios politikos formavimas ir jos įgyvendinimas (viešasis administravimas)</i>	Pierre, Peters (2000)	Valdymas – procesai, per kuriuos valstybė nustato prioritetus ir ir apibrėžia tikslus bei juos įgyvendina.
	Patapas (2010)	Viešasis valdymas – tai sudėtingas viešosios politikos ir viešojo administravimo procesų sąveikos rezultatas, kurį formuojant dalyvauja ne tik politikai ir biurokratai, bet ir patys piliečiai.
	Pauliukevičiūtė, Raipa (2012)	Viešasis valdymas – plati valdžios ir valdymo institucijų veikla, jungianti politikos formavimą, sprendimų priėmimą ir jų įgyvendinimą realizuojant viešąsias programas ir projektus.
	Šerikova (2013)	Viešasis valdymas – tai sudėtingas viešosios politikos ir viešojo administravimo procesų sąveikos rezultatas
<i>Viešasis valdymas kaip veikla, kurią atlieka įvairūs valdymo subjektai</i>	Astrauskas (2012)	Viešasis valdymas – veikla, kurią atlieka valstybės valdymo subjektai (visų valdžios šakų) ir decentralizuoto valstybės valdymo subjektai, vietos savivaldybių valdymo, kiti savivaldos teisę gavę socialiniai junginiai ir asmenys.
<i>Viešasis valdymas kaip susitarimų institucionalizacijos forma</i>	Pierre (2011)	Valdymas – kaip konstitucinių ir institucinių susitarimų svarbiausiems politikos pasirinkimams institucionalizacijos forma.
<i>Viešasis valdymas kaip organizacinės priemonės</i>	Pauliukevičiūtė, Raipa (2012)	Viešasis valdymas – priemonės, skirtos organizuoti, sutelkti žmogiškuosius, technologinius, finansinius ir informacinius išteklius, siekiant įgyvendinti įvairių socialinių grupių tikslus ir uždavinius.
<i>Viešasis valdymas kaip institucijos</i>	Fredrickson (2004)	Viešasis valdymas – institucijos, kurios įgyvendina kolektyvinę kontrolę ir poveikį.
<i>Viešasis valdymas kaip kontrolės forma</i>	Hirst (2000)	Viešasis valdymas – priemonės, kuriomis veikla ar veiklų visuma yra kontroliuojama ir nukreipiama, kad ji suteiktų pakankamą rezultatų kiekį pagal tam tikrą nustatytą standartą.
<i>Viešasis valdymas kaip tarpsektorinė sąveika</i>	Kooiman, Bavinck (2005)	Viešasis valdymas – tai viešojo ir privataus sektoriaus sąveika skirta spręsti socialines problemas ir kurti socialines galimybes.
<i>Viešasis valdymas kaip dominuojanti teorija</i>	Keping (2018)	Tai dominuojanti teorija, padedanti iš naujo įvertinti viešajame valdyme įtvirtintas vertybes ir viešojo valdymo pokyčius.

Šaltinis: sudaryta remiantis Kiurienė, 2014 c

Pateikti viešojo valdymo apibrėžimai, interpretacijos atspindi įvairius požiūrius ne tik į patį viešąjį valdymą, bet ir į jo esmę bei priimtinausią strategiją, padedančią tą esmę suvokti ir apibrėžti.

Viešojo valdymo sąvokų analizė atskleidžia, kad **viešasis valdymas susideda iš dviejų sudėtinių dalių:**

1. *Viešosios politikos*. Terminas *viešasis* siejamas su bendruomene, visuomene, viešosiomis institucijomis, jų biurokratinio personalu (Parsons, 2001). Tuo tarpu pastarojo meto definicijose *politika* yra siejama su procesais, o ne tam tikrais asmenimis ar specializuotomis veiksmo vietomis (Pollitt, Bouckaert, 2003). Junginys *viešoji politika* pasižymi apibrėžimų gausa, tačiau svarbiausias viešosios politikos keliamas klausimas visada buvo ir yra „ką valdžia daro, kodėl ji tai daro ir ką ji tu pakeičia“ (Šerikova, 2013). Terminas *viešoji politika* dažniausiai vartojamas apibūdinant valdžios institucijų, oficialių asmenų elgseną, veiksmus, veiklos krypties pasirinkimą ir praktinį jo įgyvendinimą politikos procese. Viešoji politika suprantama kaip atsakas į visuomenės grupių poreikius, reikalavimus, interesus, skundus, prašymus, susijusius su valdžios institucijų, jų biurokratinio personalo veikla. Viešosios politikos turinį ir veiklos kryptis geriausiai išreiškia priimami sprendimai (Raipa, 2002). Nagrinėjant politikų priimtus sprendimus, galima daryti išvadą, kad viešoji politika – tai valdymo sisteminė dalis, skirta visuomenės konfliktams reguliuoti, materialinėms bei simbolinėms vertybėms skirstyti ir perskirstyti, fiskalinės politikos svertams, kuriais reguliuojamas biudžetas ir valstybės finansiniai srautai bei galimybės, sukurti (Bardach, 2006). Viešosios politikos prerogatyvai galima priskirti įstatymų priėmimo, keitimo, strategijų, programų ir biudžeto tvirtinimo, veiklos krypties nustatymo ir priemonių joms įgyvendinti pasirinkimo funkcijas. Kitaip tariant, viešoji politika gali būti suprantama kaip valstybės valios išraiška. Lietuvoje viešoji politika suprantama kaip valdymo sprendimais išreikšta suderinta viešojo valdymo institucijų ir visuomenės valia visuomenei ir visai valstybei svarbiems klausimams ir problemoms spręsti (Viešojo valdymo tobulinimo 2012-2020 metų programa, patvirtinta LRV 2012-02-07 nutarimu Nr. 171).

2. *Viešojo administravimo*. Terminas *administravimas* dažniausiai suprantamas kaip priemonės organizuoti, sutelkti žmogiškuosius ir materialinius bei finansinius išteklius, siekiant įgyvendinti valstybės valią ir politinius sprendimus, įvairių socialinių grupių interesams tenkinti. Minėta, kad sąvoka *viešasis* dažniausiai siejama su bendruomene, visuomene, viešosiomis institucijomis, jų biurokratinio personalu. Analizuojant viešojo administravimo sąvoką, terminas *viešasis* taip pat reiškia administravimo proceso atvirumą žinioms, kontrolei, analizei, vertinimui. Definicija *viešasis administravimas* yra vartojama ir platesne prasme: kaip tam tikra atsakomybė, kurią turi įvairių lygių viešosios institucijos, vykdančios įvairias funkcijas – planavimą, organizavimą, vadovavimą, koordinavimą, veiklos kontrolę, rūšis (Raipa, 2002). Jei viešąją politiką galima apibūdinti kaip valstybės valios išraišką, tai viešasis administravimas yra tos valios įgyvendinimo sistema, apimanti ir veikianti didelę visuomenės dalį, valstybės mastu – ir visą visuomenę. Lietuvoje viešasis administravimas suprantamas kaip įstatymų ir kitų teisės aktų reglamentuojama viešojo administravimo subjektų veikla, skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti: administracinių sprendimų priėmimas, įstatymų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo kontrolė, įstatymų nustatytų administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas ir viešojo administravimo subjekto vidaus administravimas (Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas.)

Viešojo politika ir viešasis administravimas suprantant juos kaip dvi viešojo valdymo sudėtinės dalis vienas su kitu tampriai susiję, todėl galima kalbėti apie *viešosios politikos ir viešojo administravimo sąveiką*. Raipos (2009) teigimu, viešosios politikos ir viešojo administravimo modeliai, veiklos metodai, procedūros, tokios kategorijos kaip atskaitomybė, atvirumas, efektyvumas, atsakingumas, procesinių normų atitikimas ir valdžios padalijimas yra per daug bendros, todėl dirbtinis jų atskyrimas gali būti įtakotas tik dėl tam tikrų politinių priežasčių.

Viešojo valdymo sąvokos daugiareikšmiškumas atsiskleidžia analizuojant ne tik šios sąvokos turinį ir sudėtinės dalis, bet ir *viešojo valdymo stilius ir jų sąveiką*. Viešojo valdymo mokslinėje literatūroje išskiriami trys „idealūs“ viešojo valdymo stiliai: *hierarchinis, tinklinis ir rinkos*. Šie stiliai yra tik teoriniai konstruktai, nes realybėje „gryna“ forma jie neegzistuoja (Meuleman, 2008).

Viešojo valdymo institucijų veikla pirmiausia paremta hierarchinio stiliaus principais, tarp kurių svarbiausi pavaldumo, teisėtumo, atskaitingumo principai. Šio valdymo stiliaus kaitai esminės reikšmės turėjo Naujoji viešoji vadyba, kurios pagrindinis tikslas buvo pakeisti hierarchinį valdymo stilių rinkos stiliumi viešajam administravimui pritaikant verslo principus – efektyvumą, konkurenciją, dereguliaciją, kontraktavimą ir pan. Trečiasis – tinklinis – valdymo stilius paremtas nuostata, kad viešasis sektorius vienas pats be visuomenės pagalbos negali išspręsti sudėtingų socialinių problemų. Šioms problemoms spręsti būtinas bendradarbiavimas, tinklų tarp įvairių sektorių ir institucijų kūrimas. Žemiau lentelėje pateikiamos trijų valdymo stilių charakteristikos ir jų skirtumai (2 lentelė).

2 lentelė

Trijų valdymo stilių charakteristikos ir jų skirtumai

<i>Valdymo stilius, organizacinės dimensijos</i>	Hierarchinis stilius	Tinklinis stilius	Rinkos stilius
<i>Kultūra</i>	Hierarchija	Egalitarizmas	Individualizmas
<i>Teorinis pagrindas</i>	Racionalus, pozityvizmas	Sociokonstruktyvizmas, socialinės konfigūracijos teorijos	Racionalus pasirinkimas, viešojo pasirinkimo teorija
<i>Esminis konceptas</i>	Viešoji prekė	Viešoji vertė	Viešasis pasirinkimas
<i>Valdymo vaidmuo</i>	Valdymo taisyklės visuomenei	Valdymas kaip tinklinės visuomenės partneris	Valdymas paskirsto ir teikia paslaugas visuomenei
<i>Strategijų stilius</i>	Planavimas ir taisyklės bei kontrolės procedūros	Mokymosi stilius, tam tikros chaoso ir neprognozavimo galimybės	Privalomas (jėgos) stilius, konkurencingumo prioritetinis vaidmuo
<i>Organizacijų orientacija</i>	Formali, nustatoma iš išorės	Neformali, empatiška bendraujant su išorine aplinka	Kategoriška, orientuota į maksimumo siekį
<i>Dalyvių statusas</i>	Subjektai	Partneriai	Vartotojai, klientai

2 lentelės tęsinys

<i>Organizacijų struktūra</i>	Linijinė, stabili, centralizuota, išvystytos kontrolės procedūros	Minkštosios struktūros ir priemonės su minimalia kontrole ir reguliavimu	Decentralizuotos, dalinai autonomiškos struktūros
<i>Dalyvavimas sprendimų priėmimo</i>	Viešosios valdžios prerogatyva	Grupinis	Individualus
<i>Kontrolė</i>	Valdžios institucijų prerogatyva	Pasitikėjimas	Kaina
<i>Koordinavimas</i>	Imperatyvinis. Ex-ante koordinavimas	Diplomatinis. Saviorganizacinis koordinavimas	Konkurencija. Ex-post koordinavimas
<i>Lankstumas</i>	Žemas	Vidutinis	Aukštas
<i>Komunikavimo vaidmuo</i>	Komunikacija siekiant gauti politikai reikalingos informacijos	Komunikacija vystant dialogo formas	Komunikacija kaip politikos sprendimų iniciatyvos
<i>Informacijos vertinimas</i>	Dalinis, kontroliuojant ir atrenkant informaciją	Dalinis, atrenkama reikalinga fragmentuota informacija	Totalinis, priklauso nuo kainos
<i>Lyderystė</i>	Komandinė, kontroliuojamoji	Auklėjamoji ir remiamoji, įgalinanti žemesnio lygmens darbuotojus	Didesnis, aukščiausio lygio struktūrinių padalinių vadovų įgalinimas
<i>Sąveika tarp organizacijos vadovų</i>	Priklausoma	Interpriklausoma	Nepriklausoma
<i>Darbuotojų vertybės</i>	„Džiunglių“ įstatymai	Bendruomeniškumas	Savanoriškas apsisprendimas

Šaltinis: Raipa, 2016 (cit. Meuleman, 2008)

Analizuojant konkrečios šalies ar konkretaus laikmečio viešąjį valdymą kaip viešosios politikos ir viešojo administravimo sąveikos rezultata, analizės objektu šalia kitų analizės vienetų beveik visada būna viešojo valdymo stilius, kurį apibūdina tokios organizacinės dimensijos, kaip: valdymo kultūra, teorinis pagrindas, valdymo vaidmuo, strategijų stilius, institucijų orientacija, struktūra, dalyvavimas sprendimų priėmimo, komunikavimo vaidmuo, kontrolės formos, koordinavimo stiliai ir pan. Atlikus šių dimensijų analizę, galima konstatuoti, koks yra konkrečios šalies, konkretaus laikmečio, konkrečios organizacijos viešasis valdymas.

Viešojo valdymo turinio atskleidimui taip pat svarbi **viešojo valdymo analizė, kai viešasis valdymas analizuojamas tam tikrais lygmenimis**. Frederickson, Smith (2003) viešąjį valdymą siūlo analizuoti trimis lygmenimis:

- *instituciniu*, apimančiu formalias ir neformalias taisykles, procedūras ir kt.;
- *organizaciniu* – vadybiniu, apimančiu valstybinių institucijų veikimą, tarpusa-

vio sąveiką, veiklos vadybą, valstybės tarnybos sistemą ir pan.);

- *techniniu*, tiriančiu viešosios politikos uždaviniams įgyvendinti svarbias sąlygas, tokias, kaip: profesionalumas, veiklos rezultatyvumas, efektyvumas, atskaitomybė.

Raipa (2002, 2009) viešąjį valdymą siūlo analizuoti trimis dominuojančiais analizės lygiais:

- *sisteminiu*. Šis analizės lygmuo tyrimus koncentruoja į makroekonominį lygmenį: tiria sistemų ir aplinkos sąveiką, identifikuoja leidžiamus ekonominius, demografinius ir kitokius veiksnius, pokyčius ir poveikį. Remiantis šiuo analizės metodu, sistema analizuojama kaip homogeniška visuma.
- *instituciniu*. Institucinis analizės lygmuo orientuojasi į sistemų struktūrinių dalių lyginamuosius tyrimus, apimančius taisyklių, procedūrų tyrimus. Tiek politikos, tiek viešojo administravimo specialistai tiria įvairių subsistemų ir jų struktūrų sąveiką, įtaką viena kitai.
- *individualiu*. Individualus analizės lygmuo suprantamas kaip veiklos elgsenos, stiliaus, individų požiūrių ir lūkesčių tyrimas. Individualus analizės lygmuo viešajame valdyme pirmenybę teikia individualios elgsenos skirtingose aplinkose tyrimams, akcentuojant motyvacijas ir vertybes, jų įtaką ir poveikį individualiai elgsenai.

Apibendrinant galima konstatuoti, kad viešojo valdymo sąvoka – plati ir daugiareikšmė sąvoka, dėl kurios turinio pastaraisiais metais diskutuojama tiek akademiname, tiek politiniame lygmenyse. Viešasis valdymas suprantamas kaip viešosios politikos ir viešojo administravimo sąveika, pasireiškianti kaip visuma viešosios politikos nustatymo, formavimo ir (arba) dalyvavimo ją formuojant ir įgyvendinimo procesų, kuriuose dalyvaujant viešojo valdymo institucijoms ir visuomenei priimami ir įgyvendinami valdymo sprendimai ir teikiamos administracinės ir viešosios paslaugos. Analizuojant viešojo valdymo pokyčius ir konkretaus tiriamo viešojo valdymo instituto tobulinimą (šiuo atveju – savivaldybių administracinės priežiūros instituto) šių pokyčių kontekste viešojo valdymo kaip daugiareikšmės sąvokos supratimas ypatingai svarbus, nes tiriant konkretaus instituto tobulinimą tiriama daug jo veiklos aspektų: turinys, sudėtinės dalys, valdymo stiliai, šių stilių organizacinės dimensijos pasireiškiančios valdymo kultūra, valdymo vaidmenimis, strategijų stiliais, institucijų orientacija, jų struktūra, dalyvavimu sprendimų priėmimo, komunikavimo vaidmenimis, kontrolės formomis, koordinavimo stiliais ir pan. Viešojo valdymo sąvokos daugiareikšmiškumo atskleidimas taip pat leidžia suvokti, kad konkrečių viešojo valdymo institutų negalima nagrinėti vienpusiškai. Tiriant juos turi būti naudojamos įvairiais viešojo valdymo analizės lygmenimis: sisteminiu, instituciniu, individualiu.

1.2. Viešojo valdymo pokyčių apibrėžties konceptualizacija

1.2.1. Pokyčių samprata

Prieš aptariant viešojo valdymo pokyčio sampratą svarbu išsiaiškinti pačią *pokyčio* sąvoką ir jos kontekstą. *Pokytis* (lot. Cambiare, angl. Change) apibūdinamas (Oxford Advanced Learner's Dictionary, 2015; Cambridge Advanced Learners Dictionary & Thesaurus, 2015) kaip veiksmas ar procesas, kurio metu kažkas pasikeičia ar pakeičiama. Paprastai pokyčio sąvoka gali būti suvokiama kaip tam tikras bet kurios srities pakitimas, minėto pakitimo rezultatas (Videikienė, Šimanskienė, 2013).

Mokslinėje literatūroje (Brorström, 2015) diskutuojama dėl pokyčio sampratos. Daug dėmesio skiriama pokyčių kaip organizacinių ir strateginių pokyčių sampratai atskleisti bei šių pokyčių valdymo modeliams pristatyti (Zakarevičius, 2003, 2006; Išoraitė, 2012; Raipa, 2013; Videikienė, Šimanskienė, 2013, 2014; Valackienė, 2015; Miknevičiūtė, Valackienė; 2017).

Mokslinėje literatūroje sutariama, kad pokyčius sąlygoja įvairios priežastys: naujų organizacinių struktūrų atsiradimai, globalūs pokyčiai, integracija į tarptautines organizacijas, darbo jėgos struktūros ir kokybės pokyčiai, technologiniai pokyčiai, informacinių technologijų plėtra, socialiniai pokyčiai, tačiau, kokie pokyčiai vyksta organizacijoje priklauso nuo organizacijos išorinių ir vidinių veiksnių, susiklosčiusių konkrečiu laiku.

Išanalizavus mokslinę literatūrą, galima daryti išvadą, kad pokytį galima apibrėžti kaip permainą, kaip organizacijos tobulinimą, kaip atsaką į pasikeitimus organizacijoje, kaip kitų pokyčių, vykstančių organizacijoje, rezultatą, kaip organizacijos natūralią būseną ar ypatybę, kaip kultūros vertybę, kaip inovaciją, kaip procesą, kaip projektą ir pan. (3 lentelė)

3 lentelė

Pokyčio sąvokos daugiareikšmiškumas

Pokyčio sąvoka	Autorius	Sąvokos turinys
Pokytis kaip permaina, kaita	Vanagas (2007)	Pokytis suprantamas kaip permainų procesas, kurio metu analizuojama praeitis, siekiant išsiaiškinti dabarties veiksnius, svarbius ateičiai.
	Todnem (2005)	Tai gyvybiškai svarbi permaina, natūralus atsakas į vidaus ir aplinkos sąlygas.
	Rothwell (2009), Creasey (2009)	Tai organizacijos veiklos kaita, siekiant reaguoti į aplinkos pokyčius.
Pokytis kaip organizacijos tobulinimas	Nelson (2003)	Tai judėjimas iš vienos organizacijos būsenos į kitą siekiant tobulesnės organizacijos, kai judėjimas reaktyvus, nenutrūkstantis ir organizacinės krizės nulemtas.
	Zakarevičius (2003, 2006), Valackienė (2015)	Tai pakeitimai, kurie vykdomi siekiant tobulinti ar net iš esmės keisti vienus ar kitus organizacijos gyvenimo elementus.

3 lentelės tęsinys

Pokytis kaip organizacijos tobulinimas	Al-Haddad Kotnour (2015)	Pokytis – kaip kažkas laipsniškas, modernus arba kaip kažkas, kas gali sukelti esminių pokyčių tam tikroje visuomeninio gyvenimo srityje. Priklausomai nuo to, kaip yra suprantamas pokyčio poreikis, priklauso tai, ar jis suvokiamas kaip tobulinimas, ar kaip transformatyvumas.
Pokytis kaip atsakas į pasikeitimus organizacijoje	Videikienė, Šimanskienė (2013)	Pokyčiai – atsakas į įvairius pasikeitimus organizacijos viduje, jos aplinkoje bandant prisitaikyti ir išlikti vis greitesniais tempais besikeičiančiame pasaulyje.
Pokytis kaip kitų pokyčių rezultatas	Išoraitė (2012)	Pokyčiai suprantami kaip kitų pokyčių, objektyviai vykstančių organizacijos aplinkoje, rezultatas.
Pokytis kaip organizacijos ypatybė	Todnem (2015)	Pokyčiai yra nuolatinė įmonės gyvavimo ypatybė – natūrali būseną, apimanti tiek operatyvinių, tiek strateginių lygmenis
	Valackienė (2015)	Pokyčiai negali būti atskirti nuo organizacijos strategijos arba, atvirkščiai, organizacijos strategija kuriamą įvertinus pokyčius. Tai natūrali sėkmingos organizacijos būseną.
	Zakarevičius (2003, 2006)	Tai organizacijos aplinkos ir vidaus pokyčiai, vykstantys objektyviai, nepaisant jos veiklos pobūdžio, rezultatų, vadybos ir kitų aspektų, kurių neįmanoma pakeisti, pakreipti kita linkme ar kaip nors paveikti.
Pokytis kaip inovacija	Raipa (2013)	Pokyčiai – inovatyvūs procesai, pozicijos, produktai ir paradigmos, susijusios su veiklos rezultatu, veiklos konteksto, veiklos proceso ir mentalinio organizacijos modelio kaita.
	Giedraitytė (2016)	Tam, kad pokytis taptų inovacija, jis turi pasižymėti naujumu ir sukurti tam tikrą (geriausiai ilgalaikę) vertę (naudą). Taigi, pokytis ne visada veda link inovacijų, tuo tarpu kiekviena inovacija visuomet lemia pokyčius.
Pokytis kaip procesas	Nicols (2004)	Pokyčiai – tai procesas, tai valdymo uždavinys, planuotas, sisteminis pokyčių valdymo rezultatas, atsakantis į išorės pokyčius, kuriuos organizacija negali arba gali labai mažai kontroliuoti.
	Thomson, Martin (2010)	Pokyčių procesas – tai ciklinis procesas, apimančias situacijos analizę, objektų klasifikavimą, bendrą strategiją, konkuruojančias strategijas, strateginius sprendimus, įgyvendinimą, monitoringo procesą, situacijos įvertinimą.
	Miknevičiūtė, Valackienė (2017), Burke (2017)	Pokyčiai – planuotai ar neplanuotai laipsniškai vykstantys procesai, turintys įtakos visai organizacijai.

3 lentelės tęsinys

Pokytis kaip organizacijos kultūros vertybė	Bold (2011)	Organizacijos pokyčiai – tai organizacijos kultūros vertybė.
Pokytis kaip projektas	Al-Haddad Kotnour (2015)	Pokytį galima suprasti kaip projektą. Mokslininkų grupė, pasivadinusį Naujojo Londono grupe, 1996 metais iškėlė tokią prielaidą, kad žodis "projektas" yra tinkanti apibūdinti pokyčius sąvoka, nes nesuapibūdina priemonių su tikslais ir rezultatų su procesais, o visus juos susieja tarpusavio ryšiais. Svarstant pokyčio / projekto idėją, būtina vienu metu atsižvelgti į klausimus kodėl, kas ir kaip.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės

Mokslinės literatūros analizė atskleidė, kad pokytis, nežiūrint įvairių šios sąvokos turinio aspektų, dažniausiai suprantamas *platesne prasme*, t. y. kaip *bet koks kontroliuojamas ar nekontroliuojamas pasikeitimas, kurio metu viena būseną pakeičia / pakeičiama į kitą*. Daugelis lentelėje minėtų autorių pastebi, kad pokyčiai skiriasi savo turiniu, apimtimi, vykstančiu procesu, susiformavimo priežastimis, pačių pokyčių įgyvendinimo iniciatyvų kompleksiskumu ir pan. Dėl šios priežasties mokslinėje literatūroje skiriamos įvairios *pokyčių rūšys*.

McGee, Thomas, Wilson (2010) skiria planuotus ir neplanuotus pokyčius:

- *planuoti pokyčiai* – tai planuoti, suvaldyti pokyčiai, kurie organizacijoje planuojami, vykdomi ir stabilizuojami apsaugant juos nuo neplanuotų arba išskylančių perspektyvų, siejamų su pokyčių procesu, kuriam susiformuoti turi įtakos organizaciniai ir individualūs veiksniai. Tokio tipo pokyčiai formuojami kaip žingsnių ir fazių seka. Vykdam šiuos pokyčius vykdytojai aiškinasi visų suinteresuotų grupių interesus ir kuria kaitos planus, vėliau skatina problemas, dėl kurios buvo reikalingi pokyčiai, supratimą per organizaciją, planą, veiksmą, galiausiai stabilizuoja pokyčius juos realizuodami organizacijoje.
- *neplanuoti pokyčiai* – organizacijoje vykstantys nuolatos, oficialiai neišforminti, neplanuoti, todėl visiems organizacijos nariams nėra žinomi. Šių pokyčių teorinis pagrindas voliuntarizmas arba determinizmas, kai pokyčiai susiformuoja staiga, tada organizacijos nariai imasi veikti savanoriškai, o jų veiksmų pagrindas nėra patvirtintas ir pripažintas organizacijos planuose.

Vilkas ir Stancikas (2006) pokyčius apibūdina kaip *faktinius*, kai pokyčiai realizuojami praktikoje, susiejant juos su konkrečiais asmenimis ir konkrečiu laiku, ir *formalius*, realizuojamus numatant juos kaip organizacijos siekius ir nurodant organizacijos strategijose kaip organizacijos viziją. Faktiniai pokyčiai – tai pokyčiai įgyvendinami „čia ir dabar“, kai įgyvendinami formalūs pokyčiai, numatyti organizacijos strategijoje, kuriant, transformuojant planuotus pokyčius, komunikuojant organizacijoje, kuomet identifikuojami vykstantys pokyčiai.

Bene daugiausiai paplitęs pokyčių, atsižvelgiant į jų dydį, gylį ir greitį, reakciją į aplinkos kaitą, skirstymas į transformacinius, strateginius ir operacinius pokyčius (Armstrong, 2012; Videikienė, Šimanskienė, 2013; Al-Haddad, Kotnour, 2015):

- *operaciniai pokyčiai* – žemiausio lygmens organizaciniai pokyčiai, kurie vyksta nuolat. Tai vidutinės apimties pokyčiai, įtakojantys dalies organizacijos, jos struktūros, procesų, technologijos kaitą.
- *transformaciniai pokyčiai* – fundamentalūs, plataus spektro, sudėtingi pokyčiai, apimantys visos organizacijos struktūros, procesų ir elgesio kaitą, kuri turi lemiamą transformuojantį vaidmenį organizacijos funkcijoms. Dažnai tokio tipo pokyčiai susiję su organizacijos narių elgesio, įvairių nusistovėjusių taisyklių ir procedūrų transformacija. Transformaciniai pokyčiai siejami su staigiais strategijos, kultūros ir vaidmenų pokyčiais organizacijoje (Cummings, Worley, 2015).
- *strateginiai pokyčiai* – tai svarbiausia organizacijos pokyčių sritis, susijusi su naujos strategijos įgyvendinimu (Išoraitė, 2012; Miknevičiūtė, Valackienė, 2017). Strateginiai pokyčiai kaip sisteminiai pokyčiai vienu ar kitu aspektu turi paliesti visus organizacijos elementus ir keisti sistemos veikimą (Arimavičiūtė, 2012). Tikrieji strateginiai pokyčiai skatina ieškoti naujų organizacijos veiklos krypčių (struktūrinių, procedūrinių ir pan.), ne tik jau vykdomų procedūrų pertvarkymo, todėl siekiant nustatyti strateginių pokyčių kryptis būtinas vadovų gebėjimas žvelgti į organizaciją plačiau ir nestandartiškai mąstyti (Hintzberg, 1994, cit. Miknevičiūtė, Valackienė, 2017; Lynch, 2018). Dėl šios priežasties strateginiai pokyčiai dažnai atskleidžia naujas organizacijos veiklos perspektyvas.

Analizuojant pokyčius, vykstančius organizacijose, susiduriama su pokyčių valdymo konceptu. *Pokyčių valdymas* – tai nuoseklus ir sistemingas procesas, kuriuo siekiama sklandaus organizacijos perėjimo į pageidaujamą būseną, apimantis pokyčių numatymą, įvertinimą, pasiruošimą juos priimti ar inicijuoti bei organizacijos gebėjimą valdyti įvairių pokyčių poveikį, jų teigiamas ir neigiamas pasekmes (Armstrong, 2012; Videikienė, Šimanskienė, 2013; Lynch, 2018). Pokyčių valdymas mokslinėje literatūroje taip pat dažnai suprantamas kaip būdas pasiekti organizacijos užsibrėžtų tikslų, įgyvendinti strategijose numatytą organizacijos viziją (Bersėnaitė, Šaparnis, Šaparnienė, 2006; Hurn, 2012; Al-Haddad, Kotnour, 2015).

Strateginiai pokyčiai siejami su organizacijos struktūros, procesų ir visos sistemos kaita, todėl tokius pokyčius valdyti nėra paprasta. Zakarevičius (2006) teigia, kad pokyčių valdymas susijęs su pokyčių identifikavimu, galimų neigiamų pasekmių eliminavimu ir organizacijos stiprybių panaudojimu arba su strateginiu planavimu (Videikienė, Šimanskienė, 2014). Panašiai pokyčių valdymą su strateginiu valdymu ir strateginiu planavimu susieja ir Rothwell (2009), Creasey (2009), Hurn (2012). Pasak šių autorių, pokyčių valdymas – tai planuota veikla, nukreipta į organizacijos struktūros, jos veiklos kaitą, siekiant reaguoti į aplinkos pokyčius.

Strateginis valdymas apima strateginių pokyčių valdymą. Strateginis valdymas gali būti apibrėžiamas kaip tam tikro subjekto, siekiančio įgyvendinti savo interesus, kyptingas poveikis tam tikram objektui / organizacijai, siekiant pašalinti trikdžius,

išspręsti aktualias problemas, sukurti palankias situacijas bei paskatinti kokybinius pokyčius, numačius į juos orientuotų valdymo sprendimų ciklišką rengimą ir įgyvendinimą (Jucevičius, 2002; Vasiliauskas, 2002; Wheelen, Hunger, 2008).

Išoraitė (2012), Miknevičiūtė ir Valackienė (2017), analizuodamos strateginius pokyčius organizacijose, teigia, kad, norint, kad organizaciniai pokyčiai būtų įgyvendinti efektyviausiai, būtina organizacijoje nustatyti *strategines pokyčių kryptis*.

Miknevičiūtė, Valackienė (2017), Kryger (2017) teigimu, strateginių pokyčių krypčių samprata susijusi su organizacijos planavimo funkcija, t.y. su viena svarbiausių planavimo proceso dalių – vizijos ir misijos formulavimu.

Kopaneva (2015), Al-Haddad, Kotnour (2015), Lynch (2018) nuomone, misijos ir vizijos teiginiai motyvuoja organizacijos narius siekti bendro tikslo, struktūrizuoja organizacijos ateities paveikslą, leidžia įvardyti jos judėjimo kryptį, užtikrina komunikaciją tarp įvairaus lygio vadovų ir organizacijos darbuotojų. Tai reiškia, kad vadovai, jau keldami ir formuluodami tikslus, priima tam tikrus organizacinių pokyčių įgyvendinimo sprendimus ir žengdami šį žingsnį turi būti numatę tam tikras strateginių pokyčių kryptis (Miknevičiūtė, Valackienė, 2017).

Strateginių pokyčių krypčių nustatymas susijęs su šių *pokyčių plėtros programa*, kuria siekiama atsakyti į keturis pagrindinius klausimus:

- 1) kokiose srityse pokyčiai yra;
- 2) kokias sritis parinkti pokyčiams ir kodėl;
- 3) ar organizacijos darbuotojai priešinsis pokyčiams;
- 4) tuo atveju, jei organizacijoje kils pasipriešinimas, kaip tai bus įveikta (Lynch, 2018).

Atsižvelgiant į šiuos klausimus, organizacijoje sudaromi šie strateginių pokyčių valdymo etapai, vedantys link strateginių pokyčių plėtros:

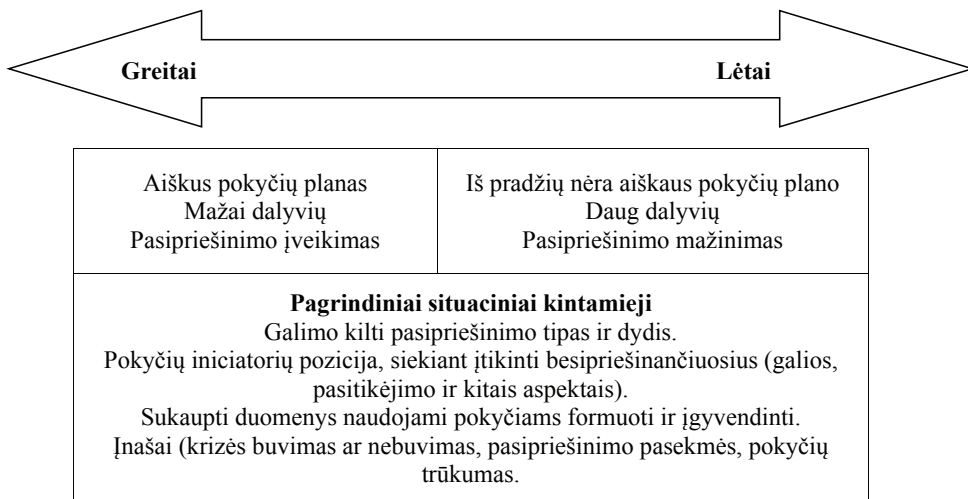
- 1) pokyčių identifikavimas;
- 2) probleminių sričių pasirinkimas;
- 3) susitarimas dėl veiklos tobulinimo ir atsakomybių paskirstymas.

Atsakant į aukščiau minėtus klausimus ir keliaujant strateginių pokyčių valdymo etapais tikintis strateginių pokyčių plėtros, reikia stebėti ir koreguoti strategijas reaguojant į tobulinimo proceso metu kylančias problemas, nustatyti kaitą per politiką, struktūras ir procesus. Taip pat svarbus komunikavimo procesas, kai pagrindinės strateginių pokyčių idėjos skleidžiamos visiems organizacijos padaliniams iš viršaus į apačią (vadovauja ir skatina aukščiausioji vadovybė). Nauja organizacijos vizija turi būti skatinama, aiškinama, diskutuojama ieškant jos įgyvendinimui pritarimo organizacijos viduje, numatomos ir tobulinamos kompetencijos jai įgyvendinti, skatinama organizacijos darna judėti link numatytos vizijos. Kitaip tariant, organizacijoje turi būti plėtojama bendra idėja, kaip organizuoti ir valdyti kompetencijas, mobilizuoti visų įsipareigojimus keistis per prisidėjimą prie vizijos įgyvendinimo diagnozuojant pagrindines kylančias problemas.

Strateginių krypčių nustatymo procese Kryger (2017) siūlo naudoti vadinamąją *naratyvo terapiją panaudojant interviu techniką*, nes organizacijos strategijos formavimas nėra vien tik vadovų rūpestis, jis tiesiogiai paveikia ir organizacijos

darbuotojus. Kryger (2017) siūlomos naratyvo terapijos naudojant interviu techniką esmė, kad interviu metu organizacijos darbuotojai pasipasakoja vadovams, kaip jiems sekasi darbe, ką nuveikė per dieną, su kokiomis problemomis susidūrė, kas juos džiugina ir pan. Klausydamas organizacijos darbuotojų pasakojimų, vadovas gali susidaryti įspūdį apie jų pasakojimuose užkoduotas organizacijos problemas, jas išsiaiškinti, ieškoti priežasčių joms pašalinti ir tokiu būdu kurti arba koreguoti strategiją. Kartu tokia vadybinė technika didina darbuotojų įsitraukimą į pokyčių įgyvendinimo procesą.

Miknevičiūtė ir Valackienė (2017), analizuodamos strateginių pokyčių krypčių identifikavimą, pateikia *strateginio kontinuumo modelį* (1 paveikslas).

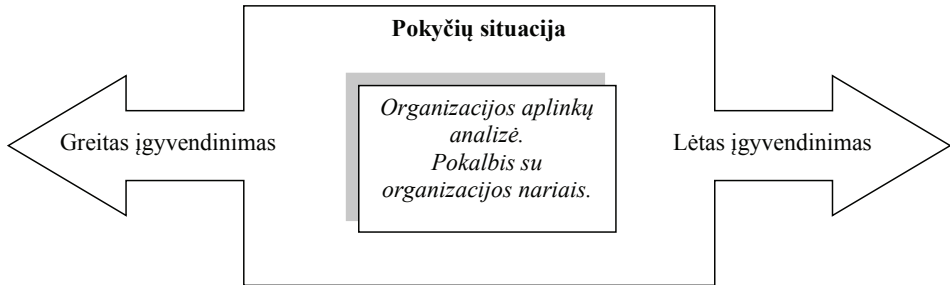


1 pav. Strateginis kontinuumas

Šaltinis: Miknevičiūtė, Valackienė, 2017

Strateginio kontinuumo modelis gali būti dviejų krypčių:

- 1) *greitas*, kai pokyčių strategijos įgyvendinamos greitai, vadovaujantis aiškiu planu; strategijų nepristatant ir nediskutuojant, dažniausiai apsiribojant aukštesniais valdymo lygmenimis. Tokie strateginiai pokyčiai eliminuoja bet kokią pasipriešinimą pokyčiams;
- 2) *lėtas*, kai strategijos pokyčiai įgyvendinami lėčiau, plano gali nebūti, jis gali atsirasti vėliau po diskusijų su organizacijos nariais. Šiuo atveju pokyčiai vyksta palaipsniui, bendraujant su darbuotojais, juos motyvuojant, skatinant juos įsitraukti į pokyčių procesą. Tokiu būdu organizacijos nariai įtraukiami ir įsitraukia į pokyčių procesą taip eliminuojant arba mažinant pasipriešinimą pokyčiams (Kotter, Schlesinger, 2008; Miknevičiūtė, Valackienė, 2017).



2 pav. Strateginių pokyčių kryptių identifikavimo lauko raiškos modelis

Šaltinis: Miknevičiūtė, Valackienė, 2017

Atlikta mokslinės literatūros analizė pokyčio sąvokos suvokimo kontekste parodė, kad pokyčio sąvoka, kaip ir prieš tai skyriuje analizuota valdymo samprata, plati ir daugiareikšmė, tačiau nežiūrint įvairių šios sąvokos turinio aspektų, pokytis dažniausiai suprantamas platesne prasme, t. y. kaip bet koks kontroliuojamas ar nekontroliuojamas pasikeitimas, kurio metu viena būseną pasikeičia ar pakeičiama į kitą. Kai analizuojame organizacijose vykstančius pokyčius, siekiame tobulinti organizacijos valdymą, svarbiausia pokyčių rūšis – strateginiai pokyčiai, o svarbiausias valdymas – strateginis valdymas, apimantis strateginių pokyčių valdymą. Norint tobulinti organizacijos veiklos valdymą, būtina organizacijoje nustatyti strategines pokyčių kryptis. Nustatant šias kryptis naudinga apsibrėžti pokyčių suvaldymo būdus ir priemones naudojantis strateginio kontinuumo modeliu parengiant alternatyvas, kokių pokyčių norima – greitesnių ar lėtesnių, kokie bus tokių pokyčių rezultatai, kaip jie įtakos organizacijos veiklą. Organizacijos tobulinimo prasme svarbi komunikacija su organizacijos nariais.

1.2.2. Viešojo valdymo pokyčių apibrėžtis

Atliktas pokyčių apibrėžties konceptualizavimas bendriausia prasme taikomas visoms organizacijoms: tiek viešosioms, tiek privačiosioms. Tačiau mokslinės literatūros analizė atskleidžia, kad viešojo valdymo pokyčiai, vykstantys ir vykdomi viešosiose organizacijose turi savo specifiką, kurios neturi privataus sektoriaus organizacijos. Šio skyriaus tikslas – atskleisti viešojo valdymo pokyčių sampratą ir ją konceptualizuoti.

Ankstesniuose disertacinio darbo skyriuose apibrėžta, kad *viešasis valdymas* – tai visuma viešosios politikos nustatymo, formavimo ir (arba) dalyvavimo ją formuojant ir įgyvendinimo procesų, kuriuose dalyvaujant viešojo valdymo institucijoms ir visuomenei priimami ir įgyvendinami valdymo sprendimai ir teikiamos administracinės ir viešosios paslaugos; *pokytis* – bet koks kontroliuojamas ar nekontroliuojamas

mas pasikeitimas, kurio metu viena būseną pasikeičia ar pakeičiama į kitą. Vadinasi, viešojo valdymo pokyčio samprata turėtų apjungti šias dvi apibrėžties dedamąsias ir reikšti, kad *viešojo valdymo pokytis – tai kontroliuojami ir nekontroliuojami viešojo valdymo (viešosios politikos ir viešojo administravimo) pasikeitimai, kai esama viešojo valdymo būseną pakeičiama arba pasikeičia pati, įtakojama išorinių ir vidinių sąlygų*. Ar toks hipotetinis ir loginis, išvestas iš sąvokos dedamųjų *viešasis valdymas + pokytis*, viešojo valdymo pokyčio sąvokos apibrėžimas atitinka tikrąjį žodžio reikšmę, nustatysime šios sąvokos konceptualizacijos procese.

Mokslinėje literatūroje dažnai keliamas klausimas, kas yra viešojo valdymo pokytis, ar tai reforma, ar pokytis, vykstantis viešajame valdyme.

Kalbant apie viešojo valdymo reformą, Koprič (2017) manymu, taip pat egzistuoja jo apibrėžimo problema: ar reforma yra viena ir nuolat trunkanti, o gal gali būti daug reformų; ar kiekvienas pakeitimas, susijęs su viešuoju valdymu, jau yra reforma, nežiūrint, kokios pasekmės; koks turi būti šio proceso poveikis – trumpalaikis su aiškiais rezultatais ar ilgalaikis su vos pastebimu giliu kultūriniu poveikiu; ar terminas „administracinė reforma“ reiškia tik teigiamas konotacijas ar jis įgyja neigiamą prasmę; kas yra kompetentingas skelbti, kurios pasekmės ir poveikis yra teigiami, o kurie neigiami; kas vertina šio proceso rezultatus ir skelbia jų sėkmę ir pan.

Pasak Caiden (2009) viešojo valdymo reforma yra „dirbtinis administracinių pertvarkymų skatinimas“. Šis autorius išskyrė viešojo valdymo pokyčius, revoliucijas ir reformas. Jo nuomone, norint nustatyti, kas vyksta konkrečios šalies viešajame valdyme, reikėtų atsižvelgti į vykstančių procesų apimtį, intensyvumą ir, kiek giliai šie procesai pasiekia viešojo valdymo institucijas. Tik gilesnius administracinius pokyčius, kurie atneša reikšmingos institucinės naujovės į šalies administracinę sistemą, galima vadinti reformomis. Tuo tarpu naujų įstatymų priėmimas, reguliarius viešojo administravimo įstaigų pertvarkymai, pokyčiai valstybės tarnyboje, yra svarbūs viešajame valdyme, bet jei jie giliai nepakeičia pačios sistemos, tėra viešojo valdymo pokyčiai, o ne reforma (Caiden, 2009).

Raipos (2014) manymu, reformas teoretikai dažniausiai supranta kaip aktyvias politikų, administratorių pastangas, keičiant viešųjų organizacijų struktūrines-funkcines, organizacinės kultūros ir elgsenos charakteristikas, formuojant inovacines reformų įgyvendinimo priemones. Tuo tarpu modernaus viešojo valdymo evoliucijos nulemti pokyčiai dažniau traktuojami kaip laipsniški procesai, vykstantys viešosiose struktūrose ir jų išorinėje aplinkoje. Žemiau išskiriame mokslinėje literatūroje aptiktus pagrindinius viešojo valdymo pokyčių, reformų ir revoliucijų bruožus (4 lentelė).

Pagrindiniai viešojo valdymo pokyčių, reformų ir revoliucijų bruožai

Kaitos procesas	Pagrindiniai požymiai	Autoriai
Pokyčiai	<ol style="list-style-type: none"> 1. Laipsniški procesai, vykstantys viešosiose organizacijose ir jų išorinėje aplinkoje. 2. Sisteminiai procesiniai pasikeitimai socialinėje, politinėje, teisinėje, ekonominėje, kultūrinėje aplinkoje. 3. Pokyčių tęstinumas ne visada yra ilgalaikis, jie gali sustoti, pasiekus tam tikrus tikslus, kurie tam tikrą laikotarpį nelabai keičiasi. 4. Pokyčių dialektika aksiomatiška, dažnai tai nevaldomų procesų visuma, priklausanti nuo įvairių išorės ir vidaus sąlygų. 5. Pokyčiai – būtini, pageidaujami ir neišvengiami. 6. Pokyčių procesu siekiama tobulinti viešąjį valdymą. 7. Pokyčiai paliečia viešųjų organizacijų strateginį valdymą, padeda tobulinti viešųjų paslaugų teikimą, modernizuoti institucines struktūras. 8. Pokyčiai – objektyvių beisikeičiančių sąlygų išraiška. 9. Pokyčiai remiasi žinių visuomenės, informacijos valdymo tobulinimo, besimokančios organizacijos teorijomis. 	Pollitt, Bouckaert (2003), Christensen (2007), McNabb (2009), Osborne (2010), Raipa (2014)
Reforma	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aktyvios politikų ir administratorių pastangos. 2. Aktyviai keičiamos viešųjų organizacijų struktūrinės-funkcinės, organizacinės kultūros ir elgsenos charakteristikos. 3. Formuojamos inovacinės reformų įgyvendinimo priemonės. 4. Viešojo valdymo reformos neišvengiamos. 5. Reformų procesu siekiama įtvirtinti viešojo valdymo efektyvumo, demokratizavimo, politinių sprendimų įgyvendinimo kokybinius parametrus. 6. Reformos apima strategines visų viešojo sektoriaus lygių ir veiklos formų kompleksinio reformavimo nuostatas, viešųjų paslaugų tobulinimą, institucinę pertvarką. 7. Reforma – objektyvus visuomeninių globalių transformacijų rezultatas moderniam viešojo valdymo evoliucijos etape. 8. Reformos tiesiogiai priklauso ir inicijuoja informacinių technologijų atnaujinimą, žinių visuomenės kūrimo tobulinimą, intelektualinio kapitalo kūrimą, 	Pollitt, Bouckaert (2003), Brown, Brudney (2003), McNabb (2009), Overem (2012), Raipa (2014)
Revoliucija	<ol style="list-style-type: none"> 1. Radikalus viešojo valdymo sistemos, struktūros pasikeitimas, susijęs su staigiai pasikeitusia politine jėga. 2. Kokybinis viešojo valdymo sistemos sudedamųjų dalių staigus pasikeitimas. 	Caiden (2009)

Šaltinis: sudaryta darbo autorės

Išskirti viešojo valdymo pokyčių ir reformų bruožai leidžia konstatuoti, kad viešojo valdymo pokyčių ir reformų pagrindiniai bruožai labai panašūs: abiem atvejais siekiama viešojo valdymo efektyvumo, demokratizavimo, institucijų veiklos kokybės, struktūrinių pertvarkymų, viešųjų paslaugų kokybės, aktyvesnio piliečių dalyvavimo ir įsitraukimo į viešojo valdymo procesus; abiem atvejais svarbų vaidmenį vaidina informacinių technologijų plėtra, žinių visuomenės plėtra, intelektinio kapitalo tobulinimas; abu procesai priklauso nuo išorės ir vidaus sąlygų; abu procesai suprantami kaip objektyvus visuomeninių globalių transformacijų rezultatas viešajame valdyme; abu procesai viešajame valdyme neišvengiami. Dalis autorių, kaip minėtas Caiden (2009), išskiria šiuos procesus atsižvelgiant į jų trukmę, gylį ir plotį, tačiau visgi didžioji dalis viešojo valdymo pokyčius ir reformas analizuojančių mokslininkų tarp šių procesų deda savotišką lygybės ženklą, nes jų moksliniuose darbuose sąvokos viešojo valdymo pokytis, reforma vartojamos kaip sinonimai. Tokios nuomonės bus laikomasi ir šiame disertaciniame darbe.

Apibendrinant galima daryti išvadą, kad viešojo valdymo pokytis – tai kontroliuojami ir nekontroliuojami viešojo valdymo (viešosios politikos ir viešojo administravimo) pasikeitimai, kai esama viešojo valdymo būsena pakeičiama arba pasikeičia pati, įtakojama išorinių ir vidinių sąlygų. Viešojo valdymo evoliucijos procesų, kaip visumos, sampratoje svarbiausios dedamosios yra viešojo valdymo pokyčiai, kurie savo turiniu ir esme mažai kuo skiriasi nuo viešojo valdymo reformų, pripažįstant, kad viešojo valdymo pokyčiai lemia viešojo valdymo reformas, o viešojo valdymo reformos lemia viešojo valdymo pokyčius, šios dvi sąvokos disertaciniame darbe, kaip didžiojoje dalyje analizuotų mokslinių šaltinių, vartojamos sinonimiškai.

1.3. Viešojo valdymo pokyčių analizės teorinė prieiga

1.3.1. Pagrindinės teorijos, kriterijai ir valdymo modeliai

Viešojo valdymo pokyčius geriausiai analizuoti, Koprič (2017) manymu, remiantis *neo-institucionalizmo teorijomis* bei jų siūloma teorine prieiga, analizuojant šias dedamąsias:

- administracinių struktūrų sistemą, sudedamąsias dalis ir jų tarpusavio ryšius;
- užduočių ir tikslų pasikeitimą;
- piliečių, nevyriausybinų organizacijų įtraukimą arba neįtraukimą į viešųjų tikslų ar užduočių įgyvendinimą laipsni;
- skirtingus procesus, tokius kaip koncentracija ir dekoncentracija, centralizacija ir decentralizacija, viešojo sektoriaus plėtimas ir privatizacija, hierarchijos stiprinimas ar jos silpninimas, vidinės organizacinės koordinacijos stiprinimas ar silpninimas ir pan.;
- viešojo administravimo institucijų galimybę įtakoti platesnius nei buvo procesus viešajame valdyme;
- viešojo administravimo institucijų adaptaciją, stabilizaciją socialiniame kontekste, stabilizacijos ir institucinio tinkamumo būdus ir kryptis.

Neoinstitucinė teorija yra tinkama teorinė prieiga analizuojant buvusiose posovietinėse valstybėse vykstančius viešojo valdymo pokyčius, nes nukreipia tyrėjus tirti vertybes, lūkesčius, reguliavimą, normas, institucijos kūrimo etapus, kritiškas sąsajas, priklausymą viešojo valdymo modeliams, institucinį viešojo administravimo vystymąsi ir pan. (Peters, 1999). Viešojo valdymo institucijos vertybės, tikslai ir jų pasiekimo priemonės yra tai, ką būtina analizuoti tiriant šių institucijų perspektyvą bei vykstančias reformas (Dong, 2015; Koprič, 2017). Šiuolaikinis pasaulis pasižymi vertybiniu kompleksišku, vertybės viešajame valdyme taip pat keičiasi, nes jų kaitą įtakoja nuolat kintanti socialinė aplinka. Nežiūrint to, vertybės, tikslai ir priemonės šiems tikslams pasiekti turi būti kiekvienos viešojo administravimo institucijos pagrindinis veiklos kriterijus. Vertybės išryškėja politinių interesų ir ideologinių susikirtimų procese, nes viešojo valdymo reformos, pokyčiai vykdomi viešajame valdyme turi būti įteisinti ne tik teisės aktuose, dokumentuose, bet prieš tai išdiskutuoti su suinteresuotomis grupėmis, visuomene, politikais. Tik tokiu atveju viešojo valdymo pokyčiai atitinka visuomenės lūkesčius, viešąjį interesą ir tampa įteisinti ir veikiantys viešojo valdymo sistemoje. Kitu atveju, viešojo valdymo pokyčiai gali nepasiekti laukiamo rezultato ir neįgyvendinti tikslo, dėl kurio jie buvo vykdomi.

Neoinstitucionalizmas, pabrėždamas vertybių svarbą viešajame valdyme, teigia, kad visuomenės lūkesčiai, kylantys iš vertybių, turėtų būti pagrindiniai kiekvienos institucijos elementai. Vadovaujantis šia teorija, *institucijos yra socialinės struktūros, susidedančios iš tarpusavyje susijusių lūkesčių, esančių konkrečiame laike, konkrečioje visuomenėje. Šios institucinės struktūros, atsižvelgdamos į lūkesčius ir vertybes, reguliuoja visuomeninius santykius ir reguliavimas tampa taisykle, norma dėl savo pasikartojamumo* (Pusic, 1989). Tokiu būdu viešojo valdymo institucija tampa stabili, jos elgesys dėl kartotinumų tampa prognozuojamas, todėl jai būdinga valdyti ir nukreipti žmogaus elgesį. Kitaip tariant, institucija įgyja normatyvinę prasmę, turinį ir svarbą. Visuomenė gali nepripažinti jos pokyčių tik tada, jei ji neatitinka visuomenės lūkesčių ir vertybinių nuostatų. *Normatyviniame institucionalizme pagrindinė užduotis – identifikuoti vertybes, normas, teisinį reguliavimą ir kitą normatyvinį fenomeną, būdingą tik tai viešojo valdymo institucijai, tik tada galima kalbėti apie institucijos tobulinimą* (Peters, 1999).

Šiuolaikinis viešasis valdymas yra sudėtingas reiškinys ir visuomenės lūkesčiai dideli, todėl visuomenė tikisi, kad viešojo valdymo institucijos realizuos ne mažiau nei penkias vertybių grupes (Kickert, 2001; Koprič, 2017): politines (demokratines), teisines, socialines, ekonomines, ekologijos. Vertybės gali konkuruoti tarpusavyje, tai priklauso nuo konkrečios šalies tradicijų, administracinės kultūros ir administracinės sistemos, valstybės institucinės ir organizacinės struktūros (Kuhlmann, Wollmann, 2014; Koprič, 2017; De Vries, 2017).

Analizuojant viešojo valdymo pokyčius iš *racionalizmo ir funkcionalizmo perspektyvos*, dauguma viešojo valdymo pokyčių ar reformų Europos Sąjungoje buvo susiję su šalių integracija į šią tarptautinę organizaciją. Šalyse narėse buvo iškelti pagrindiniai strateginiai tikslai – sukurti adaptacijai reikalingą teisinę, socialinę, eko-

nominę aplinką ir dokumentus, pasitelkti visus turimus išteklius ir resursus, sukurti panašią į Europos Sąjungos šalių institucinę struktūrą, kad šalyse narėse institucijos ir jų veikimo modelis kiek galima daugiau būtų panašus į vakarietiškaįj.

Tačiau šis racionalistinis ir funkcionalus požiūris ignoroja tokių institucinių reformų apribojimus. Pagrindinė problema įgyvendinant viešojo valdymo pokyčius, institucionalistinis požiūris, susiklostęs kiekvienoje konkrečioje šalyje ir priklausantis nuo tos šalies istorinio, ekonominio, teisinio konteksto. Institucionalistinis požiūris teigia, kad institucijos yra žmonių sukurtos taisyklės, dažnai turinčios savo gyvenimą, todėl inicijuoti radikalius viešojo valdymo pokyčius, keisti ar net naikinti šias taisykles, sudėtinga. Vienos institucijos keitimas gali sukelti grandininę reakciją, nes institucijos kaip organizacijos ir kaip nustatytos taisyklės yra glaudžiai susiję, todėl institucijų keitimas valstybei gali brangiai kainuoti arba turėti rimtų pasekmių kitoms institucijoms ir visuomenei. Dažnai yra papildomų institucijų konfigūracijų, kuriose kiekvienos veiklos rezultatai priklauso nuo kitų buvimo (Pierson, 2000; De Vries, 2017).

De Vries (2017), analizuodamas viešojo administravimo reformas Rytų Europoje, nurodo, kad viešojo valdymo instituciniai pokyčiai susidūrė su sunkumais, kuriuos galima klasifikuoti pagal makro, mezo ir mikro lygmenis:

- 1) mikro lygmuo – keičiant viešojo valdymo institucinę struktūrą ir taisykles, viešojo valdymo institucijose liko dirbti žmonės, kurie jau veikė ankstesniame režime su visomis jų normomis, įsitikinimais ir vertybėmis bei polinkiais veikti būdais, įgytais ankstesniame režime. Dėl šios priežasties net ir kuriant naują institucinę struktūrą ir veikimo taisykles, buvo išsaugoma senoji tvarka;
- 2) mezo lygmuo – perimant Europos Sąjungos viešojo valdymo taisykles daugelyje buvusių Rytų Europos šalių liko stiprus legalistinis viešasis valdymas, nors jis ir buvo siejamas su sovietine tradicija. Iš esmės tokį procesą skatino pačios Europos Sąjungos institucijos, kurios nors ir siekė viešojo valdymo efektyvumo, tačiau buvo suinteresuotos išlaikyti egzistavusią legalistinę tradiciją tam, kad būsimos Europos Sąjungos narės tinkamai perimtų Europos Sąjungos viešojo valdymo principus ir teisės normas. Šiam procesui buvo reikalinga stipri biurokratinė institucinė sistema;
- 3) makro lygmuo – viešajame valdyme inicijuojant institucinius pokyčius svarbūs politiniai susitarimai ir valdžios troškimas. Valdžioje esantys žmonės, nepriklausomai nuo režimo tipo, nuo inicijuotų ar inicijuojamų viešojo valdymo pokyčių, turi savo interesus. Hall, Taylor (1996) tokį elgesį vadina instituciniu valdžios atsparumu, kai sudaromos įvairios koalicijos bandant išsaugoti savo valdžią ir išvengti reformų, kurios sumažintų jų galią.

De Vrie (2017) leidinyje „Viešojo administravimo reformos Europos Sąjungos rytų valstybėse narėse“ daro išvadą, kad dauguma viešojo valdymo institucinių reformų buvo daroma ne piliečių, o politikų ir administratorių interesais, todėl jaučiama, kad visos reformos nėra stabilios, dėl neįvykdytų pažadų visuomenei jos susilaukia nepasitenkinimo, o kai kuriose valstybėse (Vengrija, Lenkija) jaučiamas netgi noras grįžti prie savo viešojo valdymo modelio nepaisant Europos Sąjungos nustatyto.

Viešojo pokyčių analizei, Kuhlmann, Wollmann (2014) manymu, *svarbūs du vienas su kitu susiję kriterijai, kuriuos žinant galima lengviau analizuoti viešąjį valdymą*. Tai:

- 1) konkrečios šalies administracinės tradicijos ir kultūros;
- 2) valstybės institucinės ir organizacinės struktūros.

Administracinės tradicijos ir kultūra kaip viešojo valdymo kryptys ir pagrindinės vertybės atsiskleidžia analizuojant administracines doktrinas, kurios turi ypač daug reikšmės viešojo valdymo pokyčiams. Administracinė doktrina – tai:

- vertybinė idėjų sistema apie pageidaujamus viešojo valdymo institucijų veikimo būdus;
- savotiškas nurodymų rinkinys, atskleidžiantis, koks turėtų būti „geras“ viešasis valdymas, kokios vertybės turėtų būti tokio valdymo pagrindu;
- viešojo valdymo standartai, parodantys, koks turi būti viešojo valdymo institucijų organizavimas, veikimas, reguliavimas, valdymas.

Administracines doktrinas įtakoja konkrečios šalies politinės, ekonominės, teisinės, socialinės, demografinės ir kitos aplinkybės. Administracinės doktrinos ir jų vertybinė raiška viešajame valdyme, įtaka viešojo valdymo pokyčiams geriausiai atsiskleidžia analizuojant viešojo valdymo etapus.

Priklausomai nuo valstybės administracinės kultūros ir tradicijų, visas šalis ir jose vykstančius pokyčius galima grupuoti į du didelius klasterius:

- 1) kontinentinės Europos teisinės kultūros;
- 2) anglų-saksų viešojo intereso kultūros.

Kiekvienas klasteris turi tik jam būdingus bruožus. Priklausomai nuo to, kuriam klasteriui (remiantis šalies administracine tradicija ir institucine struktūra) galima priskirti šalį, galima numanyti, kokie viešojo valdymo pokyčiai bus vykdomi toje šalyje (žr. 5 lentelę).

5 lentelė

Kontinentinės Europos teisinės kultūros ir anglų-saksų viešojo valdymo kultūros bruožai

Kontinentinė Europos teisinė kultūra	Anglų-saksų viešojo valdymo kultūra
Valstybės ir visuomenės atskyrimas, hierarchija (viešoji/ privačioji teisinė sfera)	Nėra visuomenės ir valstybės atskyrimo (nėra teisės skirstymo į viešąją ir privačią)
Valstybė kaip integruojanti visuomenę jėga	Valstybė kaip instrumentas pilietinei visuomenei
Išsamus teisinis reglamentavimas, kodifikavimas (romėniškoji tradicija)	Nėra išsamaus teisinio reglamentavimo, kodifikavimo (bendroji teisė)
Viešojo valdymo institucijų veiksmas kaip teisės įgyvendinimas remiantis aiškiais teisiniais instrumentais	Teisės aktai kaip programų įgyvendinimas
Pagrindinės vertybės: viešasis interesas, teisėtumo principas, vienodas požiūris, interesų nebuvimas	Pagrindinės vertybės: pragmatizmas, lankstumas, interesų peržiūra

Šaltinis: Kuhlmann, Wollmann, 2014

Kaip matyti iš pateiktos lentelės, pagrindinis administracinės kultūros ir tradicijų kriterijus – teisinė sistema, egzistuojanti konkrečioje šalyje: romanų-germanų ar bendrosios teisės. Būtent teisinė sistema turi lemiamą įtaką reformuojant viešąjį valdymą bei nustatant pagrindines vertybes, kuriomis bus remiamasi įgyvendinant viešojo valdymo pokyčius, taip pat, kokie bus santykiai tarp viešąjį valdymą formuojančios, įgyvendinančios institucijų ir visuomenės.

Tuo tarpu antrasis kriterijus – *valstybės institucinė ir organizacinė struktūra* – svarbus nustatant, kokia valstybėje valdymo forma – centralizuota ar decentralizuota, taip pat, kokie santykiai tarp nacionalinių ir subnacionalinių subjektų. Pagal tai skiriamos trys valstybės valdymo formos: federacinė, unitarinė-centralizuota ir unitarinė-decentralizuota.

Šių kriterijų išskyrimas padeda orientuotis ir nuspėti, kokie viešojo valdymo pokyčiai ir kokia linkme bus vykdomi konkrečioje valstybėje.

Meuleman (2008) siūlo viešąjį valdymą ir jo pokyčius tirti išskiriant tris valdymo lygius:

- 1) makro lygį, kuriame svarbūs viešosios valdžios ryšiai ir santykiai su visuomene;
- 2) mezo lygį, kuriam priskiriami viešojo administravimo institucijų vadovų ryšiai ir santykiai su politikais;
- 3) mikro lygį, atskleidžiantį santykius ir ryšius pačioje viešojo administravimo institucijoje.

Pasak šio autoriaus, makro lygiu atlikta daugiausia mokslinių tyrimų, tačiau mezo ir makro lygmenyse tyrimų nėra daug.

Mokslinėje literatūroje viešojo valdymo pokyčių samprata, jų analizė dažnai susijusi su *valdymo modeliais* (Van Berkel, 2011). Valdymo modeliai dažnai suvokiami kaip idealaus tipo modeliai, kurie padeda analizuojant viešojo valdymo pokyčius. Newman (2001) skiria keturis valdymo modelius:

- *hierarchijos modelis*. Šis modelis atitinka tai, ką kiti (pvz., Denhardt ir Denhardt, 2000) mokslinėje literatūroje vadina senuoju viešuoju administravimu. Modelyje ryški orientacija į kontrolę, nuspėjamumą, griežtą atskaitomybę ir formalias institucijas;
- *racionalus modelis*. Šis modelis grįstas NVV reformomis, ypač akcentuoja efektyvumą, rezultatyvumą, ekonominį racionalumą, naudoja vadybines priemones tikslams pasiekti;
- *atviros sistemos modelis*. Partnerystė, lankstumas, prisitaikymas, bendradarbiavimas, sąveika, tinklaveika – sąvokos apibūdinančios šį modelį. Van Berkel (2011) nuomone, tai tinklinio valdymo atitikmuo;
- *savivaldos modelis*. Būdinga decentralizacija, dalyvavimas, tvarumas, pagrįstas piliečių ir bendruomenės valdžia.

Considine (2001) studijoje apie viešąjį gerovės valdymą skiriami keturi valdymo modeliai atsižvelgiant į šias dimensijas: racionalumo šaltinius, kontrolės formas, pagrindines vertybes ir dėmesį viešųjų paslaugų teikimui:

- *procedūrinis valdymas*. Pagrindinis šio valdymo racionalumo šaltinis – įstatymas, kontrolės forma – taisyklės ir teisės aktai, pagrindinė vertybė – patiki-

- mumas, viešųjų paslaugų teikimas – centralizuotas ir visuotinis. Kitaip tariant, procedūrinis valdymas niekuo nesiskiria nuo tradicinio viešojo administravimo arba to, ką Newman (2001) pavadino hierarchiniu modeliu (Van Berkel, 2011);
- *korporatyvinis valdymas*. Pagrindinis modelio racionalumo šaltinis – vadyba, kontrolės forma – planai ir sutartys, pagrindinė vertybė – pasiektas tikslas, viešųjų paslaugų teikimas orientuotas į pasiektus tikslus;
 - *rinkos valdymas*. Racionalumo šaltinis – rungimasis, varžybos, kontrolės forma – planai ir sutartys; pagrindinė vertybė – kaina, kaštai, viešųjų paslaugų teikimas orientuotas į kainas.
 - *tinklinis valdymas*. Racionalumo šaltinis – tarpusavio ryšiai, kontrolės forma – bendradarbiavimas, pagrindinė vertybė – lankstumas, viešosios paslaugos nukreiptos į tarpininkavimą.

Considine (2001), analizuodamas valdymo modelius, pažymi, kad korporatyvinis ir rinkos valdymo modeliai iš esmės atstovauja vienai strategijai, todėl akademinėje literatūroje jie analizuojami kaip Naujoji viešoji vadyba.

Van Berkel, De Graaf ir Sirovatka (2011), iš esmės pritardami Considine (2001) valdymo modelių klasifikacijai, pastebi, kad procedūrinis valdymas tapo mažiau dominuojančiu ir, nors sunkiau vertinamas, mažiau svarbus į aktyvumą orientuotoms gerovės valstybėms. Mažiau dominuojantis modelis reiškia, kad visose šalyse stebima valdymo modelių hibridizacija: valdymo reformos suteikė (arba sustiprino) kitų valdymo sistemų elementus, todėl vis sunkiau klasifikuoti nacionalinio valdymo modelius norint juos priskirti kuriam nors modeliui. Tačiau, autorių nuomone, yra šalių, kur procedūrinis valdymas yra stiprus, arba grįžtama atgal prie šio modelio valdymo. Pavyzdžiui, Švedija, šalis, kurioje procedūrinis valdymas vis dar stiprus, ir netgi keletas paskutinių reformų rodo, kad vėl grįžtama prie šio valdymo modelio stiprinimo. Jungtinėje Karalystėje, autorių nuomone, šis valdymo modelis taip pat gana ryškus. Tuo tarpu Nyderlanduose ryškūs kitų valdymo modelių elementai, procedūrinis valdymo modelis nėra pagrindinis.

Mokslinėje literatūroje dažnai pabrėžiama, kad naujai susiformavę ar besiformuojantys viešojo valdymo modeliai padės išspręsti problemas, susijusias su hierarchiniu (Newman, 2001), procedūriniu (Considine, 2001) valdymu ar tradiciniu viešuoju administravimu (Kooiman, 2010; Osborne, 2010; Rothstein, Teorell, 2012). Pavyzdžiui, teigiama, kad decentralizacija padidins viešojo valdymo lankstumą, pritaikymą prie vietos sąlygų, atsakomybę ir padės išspręsti vietos (savivaldybių, regionų) problemas (OECD, 2003; Mosley, 2009; White, 2011). Holistinis požiūris, atvirkščiai, problemų sprendimo įrankiu laiko tinklų sukūrimą ir partnerystės juose skatinimą (Van Berkel, 2011; Milakovich, 2012). Tuo tarpu korporatyvinio / rinkos, racionalaus viešojo valdymo modelio atstovai (Osborne and Gaebler, 1992; Struyven and Steurs, 2003; Ehrler and Sager, 2011) viešajam valdymui kelia efektyvumo, rezultatyvumo reikalavimus.

Tačiau *analizuojant įvairiuose leidiniuose pateiktus mokslininkų (Acevedo, Common, 2010; Huys, Koppenjan, 2010; Minas, 2011; Karjalainen, Saikku, 2011; Graziano, Raue, 2011; Van Berkel, De Graaf, Sirovatka, 2011; Hustedt, Salomon-*

sen, 2018; Mangset, 2018 ir kt.) atliktus tyrimus, jų išvadas, galima konstatuoti, kad viešojo valdymo modeliai yra daug sudėtingesni nei mokslininkų pristatomi. Visose šalyse stebima valdymo modelių hibridizacija: valdymo reformos suteikė (arba sustiprino) kitų valdymo sistemų elementus, todėl vis sunkiau klasifikuoti nacionalinio valdymo modelius norint juos priskirti kuriam nors modeliui. Viešojo valdymo praktikoje nėra „grynos formos“ modelių, valdymo formos susipina ne tik skirtingose šalyse, kur skirtinga politinė ir ekonominė aplinka, bet ir toje pačioje valstybėje. Koks kiekvienoje valstybėje viešasis valdymas, priklauso nuo tos šalies viešąją politiką formuojančios institucijos vertybinių nuostatų, viešojo valdymo reformos tikslų, politinių ir ekonominių sąlygų, kurioms esant vykdoma viešoji politika, nuo vykdomųjų institucijų ir jų sugebėjimo įgyvendinti viešąją politiką ar jos reformas.

1.3.2. Viešojo valdymo raidos etapai

Viešojo valdymo pokyčių analizė negali apsieiti be viešojo valdymo modelių analizės, nes reformas ir pokyčius mokslininkai atskleidžia analizuodami viešojo valdymo modelius, kurie priskiriami tam tikram viešojo valdymo raidos etapui.

A. Pauliukevičiūtė ir A. Raipa (2012) išskiria šiuos viešojo administravimo etapus:

- 1) *tradicinis viešasis administravimo etapas* nuo 1887 m., kada buvo paskelbta W. Wilson knyga „The Study of Administration“ (Administravimo studijos), iki 1968 m., kuomet viešasis administravimas atsiskyrė nuo vadybos mokslų;
- 2) *naujojo viešojo administravimo etapas nuo 1968 m. iki 1990 metų*. Šio etapo pradžia siejama su Niujorko Sirakūzų universitete įvykusia konferencija, kurioje buvo nuspręsta tobulinti wilsoninę-vėberinę biurokratinę valdymo sistemą, demokratizuoti visuomenės ir valdymo procesus, decentralizuoti ekonomiką ir viešąjį sektorių, dekoncentruoti galių centrus perduodant dalį valstybės funkcijų įvairioms agentūroms ir specializuotoms institucijoms;
- 3) *naujosios viešosios vadybos etapas* nuo 1990 metų iki dvidešimt pirmojo amžiaus pradžios.
- 4) *naujasis (gerasis) viešasis valdymas*.

Osborne (2010), Iacovino, Barsanti, Cinquini (2015) teigimu, viešosios politikos įgyvendinimas ir viešoji tarnyba praėjo tris etapus:

- 1) *viešojo administravimo etapą*, kuris tęsėsi ilgiausiai, t. y. nuo devynioliktojo amžiaus pabaigos iki 1970 metų pabaigos/1980 metų pradžios;
- 2) *naujosios viešosios vadybos etapo*, kuris truko iki dvidešimt pirmo amžiaus pradžios;
- 3) *naujojo viešojo valdymo etapo*, kuris prasidėjo dvidešimt pirmo amžiaus pradžioje ir tęsiasi iki šiol.

Carey, Friel (2015) manymu, tiek viešojo administravimo teorija, tiek praktika nuo 1980-ųjų metų perėjo tris paradigmas: viešojo administravimo, naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo, kaip apjungiančio pirmąsias dvi paradigmas.

Dong (2015) leidinyje „Viešojo administravimo teorijos: instrumentiniai ir vertės aspektai“ viešojo administravimo teorijų evoliuciją pateikia jas grupuodamas pagal pagrindines jas nagrinėjančių autorių mintis (žr. 6 lentelė).

6 lentelė

Minčių mokyklų evoliucija viešojo administravimo teorijose

Pagrindinė mintis ir jos dominavimo periodas	Atstovai	Pagrindinės publikacijos
<i>Tradicinis viešasis administravimas (1887–1968)</i>	Weber, Wilson, Taylor	Administravimo studija (1887), Mokslinio valdymo principai (1911), Ekonomika ir visuomenė (1921–1922)
<i>Naujasis viešasis administravimas (1968–1979)</i>	Frederickson	Naujasis viešasis administravimas (1980), Viešojo administravimo dvasia (1997)
<i>Privatizavimas (1979–1987)</i>	Savas	Privatizuojant viešąjį sektorių: kaip sumažinti valdymą (1982), Privatizavimas ir viešojo – privataus sektoriaus partnerystė (2000)
<i>Demokratinis administravimas (1987–1991)</i>	Wamsley, Wolf, Goodsell, Ostrom	Viešasis administravimas ir valdymo procesas: perėinant prie politinio dialogo (1982), Atsinaujinęs viešasis administravimas (1990)
<i>Naujoji viešoji vadyba (1991–1996)</i>	Hood, Osborne, Hughes	Viešoji vadyba visiems sezonams (1991), Atrandant valdymą: kaip verslumo dvasia pakeis viešąjį sektorių (1992), Viešoji vadyba ir administravimas: įvadas (1994)
<i>Naujoji viešoji tarnyba (1996 – XXI a. pradžia)</i>	Denhardt, Mintzberg	Valdymo vadyba: vadybos valdymas (1996), Naujoji viešoji tarnyba: tarnavimas be valdymo (2003)
<i>Holistinis valdymas (nuo XXI a. pradžios)</i>	Perri	Holistinis valdymas (1997), Valdymas aplink: holistinio valdymo strategijos (1999), Link holistinio valdymo (2002)
<i>Viešosios vertės vadyba (nuo XXI a. amžiaus pradžios)</i>	Moore, Benington	Kuriant viešąją vertę: strateginis Vyriausybės valdymas (1995), Viešoji vertė: teorija ir praktika (2010), Atpažįstant viešąją vertę (2013)

Šaltinis: L. Dong, 2015

Nežiūrint tokios viešojo administravimo raidos, reformų etapų, minčių mokyklų įvairovės, nežiūrint skirtingų pavadinimų (etapas, modelis, paradigma) įvairovės, šiame disertaciniame darbe, kaip ir daugumoje analizuotų mokslinės literatūros šaltinių, bus remiamasi nuostata, kad reikėtų išskirti tris pagrindinius viešojo valdymo etapus: tradicinį viešąjį administravimą, naująją viešąją vadybą ir naująjį viešąjį valdymą. Taip pat plačiau aptarsime santykinai naują viešojo valdymo modelį – neovėberizmą, kurio reikšmė pastarojo meto viešąjį valdymą tiriančioje mokslinėje literatūroje ypač pabrėžiama. Šiuos etapus / modelius paanalizuosime plačiau,

atskleisdami jų pagrindinius bruožus, turinčius reikšmės disertacinio darbo temos atskleidimui.

1.3.2.1. Tradicinis viešasis administravimas kaip universaliausias viešojo valdymo modelis

Tradicionio viešojo administravimo modelis buvo formuluojamas normatyvistinio institucionalizmo perspektyvoje, t. y. jo teiginiai pretenduoja į universalumą, siekiantą administravimo procese, bet nebūtinai įgyvendinamą administravimo praktikoje. Normatyvistinė perspektyva reiškia, kad didėjant formuluojamų normų įgyvendinimo praktikoje tikimybei, didėja stabilių administravimo procesų tikimybė, bet pačių normų apibrėžimas savaime neužtikrina veiksmingo administravimo (Patapas, 2010).

Tradicionio viešojo administravimo modelio idėjinį pagrindą sudarė žymaus vokiečių sociologo Weber biurokratijos teorija ir JAV prezidento Wilson teiginiai apie viešosios politikos ir viešojo administravimo norminius santykius (žr. 1 priedas).

Reikia pripažinti, kad daugelis tradicinio viešojo administravimo modelio idėjų šių laikų viešajame administravime seniai įgyvendintos ir be jų viešasis administravimas nebūtų įsivaizduojamas. Wilson ir ypač Weber idėjos tuo metu padėjo transformuoti pavienes viešojo valdymo sistemas į šiuolaikinį viešąjį administravimą, kuris suprantamas kaip sistema susijusių struktūrų ir procesų, pagrįstų aiškiais formaliais procedūromis (Van de Walle, Hammerschmid, Andrews, Bezes, 2016).

Pagrindinis teorinis tradicinio viešojo administravimo modelio pagrindas buvo Weber biurokratijos teorija. Biurokratija, pasak Weber, yra logiška sistema, kurią sudaro šie elementai (Smalskys, Urbanovič, 2015, cit. Knosalą, 2006):

- 1) *organizacijų funkcijų tęstinumas* – biurokratinei įstaigai būdingas nuolatinis funkcijų priskyrimas tam tikroms organizacinėms pareigybėms;
- 2) *funkcijų paskirstymas* – kiekviena pareigybė turi aiškiai apibrėžtą kompetencijos sritį;
- 3) *organizacinė hierarchija* – biurokratinio aparato struktūrą sudaro aiškiai apibrėžta pareigybių hierarchija, paremta pavaldumo santykiais;
- 4) *rašytinės formos komunikacija*;
- 5) *laisva darbuotojų atranka* – biurokratinė institucija turi laisvę parinkti darbuotojus organizacinėms pareigybėms;
- 6) *formalūs reikalavimai kandidatams* – kandidatų į pareigybes atranka vykdoma remiantis kvalifikacijomis, nurodytomis pateiktais dokumentais, arba gebėjimų lygis nustatomas surengus konkursinį egzaminą;
- 7) *fiksuotas atlyginimas* – už atliktą darbą atlyginama fiksuoto dydžio pinigine alga, kuri nustatoma pagal darbuotojo padėtį įstaigos hierarchijoje;
- 8) *karjeros galimybės* – biurokratinis aparatas sukuria prielaidas siekti karjeros laikantis teisės aktų reikalavimų;
- 9) *disciplina ir kontrolė* – tarnautojas, vykdydamas savo pareigas, turi paklusti formaliai institucijos drausmei ir yra sistemingai kontroliuojamas;
- 10) *darbo pastovumas*.

Weber (1992; 1997) biurokratijos teorijos, Wilson (1992), Goodnow politikos ir administravimo dichotomijos, Taylor, Fayol, mokslinės vadybos pritaikymo viešajame administravime principų, Gullick POSDCORB abreviatūros pagrindu (Shafritz, Hyde, 1992) suformuoto tradicinio (klasikinio) viešojo administravimo modelio esminiai bruožai apima griežto teisinio reguliavimo ir centralizuotos valdymo sistemos vyravimą, hierarchijos, kompetencijos ir viešojo intereso išskėlimą (Lane, 2001)

Vėberizmo pagrindinė idėja buvo ta, kad efektyvi viešojo administravimo sistema susideda iš įvairių tarnybų, kuriose valstybės tarnautojai veikia vadovaudamiesi objektyvumo, hierarchijos, darbo jėgos paskirstymo, išskirtinio įdarbinimo, karjeros galimybės, rašytinės teisės principais. Tikėtasi, kad toks racionalumas padidins viešojo sektoriaus operatyvumą, nuspėjamumą, sąnaudų efektyvumą (Drechsler, 2009).

Vėberizmas charakterizuojamas racionalizmu, hierarchija, aiškiu vaidmenų pasiskirstymu, procedūrų akcentavimu, griežta centralizuota finansų kontrole. Viešoji ir privačioji sritys yra atskirtos viena nuo kitos (Czaputowicz, 2015). Vėberizmo bruožai charakterizuojami ir per vėberizmo elementus tokius, kaip:

- valstybės, kaip pagrindinio veikėjo, įveikiant globalizacijos bei technologinių pokyčių sukeltus iššūkius, patvirtinimas;
- atstovaujamosios demokratijos, kaip teisėto šaltinio, patvirtinimas valstybėje;
- administracinės teisės, kaip ryšių tarp valstybės ir piliečių, patvirtinimas;
- viešųjų paslaugų skirtumų, lyginant su privataus sektoriaus teikiamomis paslaugomis, pripažinimas (Czaputowicz, 2015).

Tradicinis viešojo administravimo modelis sulaukė gausios kritikos dėl „idealios biurokratijos“ modelio. Biurokrato sąvoka įgijo neigiamą atspalvį. Buvo manoma, kad šio modelio įtvirtinimas viešajame administravime leis biurokratams nekliudomai naudotis savo galia, plėsti biurokratinį aparatą, vilkins atliekamas procedūras, jų kompetencija bus apribota, pati viešojo administravimo sistema taps uždara, konservatyvi, besipriešinanti pokyčiams, bus svarbus ne tikslas, o taisyklės ir procedūros, tačiau nežiūrint kritikos, šis modelis mokslininkų ir praktikų pripažįstamas kaip universaliausias, padėjęs pagrindus daugelio valstybių viešajam administravimui.

1.3.2.2 Naujoji viešoji vadyba kaip vadybinis, tačiau viešajame valdyme nepasiteisinęs modelis

Antroji viešojo administravimo reformų paradigma vadinama Naująja viešąja vadyba (toliau – ir NVV) susijusi su rinkos įvedimo į viešąjį administravimą mechanizmais ir verslo valdymo logikos pritaikymu viešajame administravime. Reforma buvo siekiama pagerinti viešojo sektoriaus efektyvumą, stiprinti valdžios atskaitomybę. Naujosios viešosios vadybos asiradimo laikotarpiu tradicinis viešasis administravimas, dažniausiai neatsiejamas nuo valstybės stabilumo, legalumo, patikimumo veiksnių buvo traktuojamas kaip istorinis artefaktas, kuris neatitiko tuometinio kultūrinio proveržio reikalavimų (Rakšnys, Guogis, 2016).

Pasak Pollitt ir Bouckaert (2000), pagrindinė Naujosios viešosios vadybos varomoji jėga – noras, kad hierarchinis koordinavimas būtų pakeistas į rinkos koordinavimą visose srityse, kur tik tai įmanoma. Rinkos koordinavimas, pasak šios paradigmos atstovų (Hood, 1991; Osborbe, Gaebler, 1992; Lan, Rosenbloom, 1992; Pollitt, Bouckaert, 2000; Lane 2000) leidžia išteklius paskirstyti veiksmingiau, panaudoti efektyviau, nesilaikyti nereikalingų procedūrų.

Naujosios viešosios vadybos modelis buvo grynai vadybinis ta prasme, kad vadybiniams procesams viešajame valdyme suteikė pagrindinę reikšmę ir parodė, kaip vadyba gali ir turėtų pakeisti viešųjų paslaugų kokybę ir efektyvumą (Hood, 1991).

Naujosios viešosios vadybos modelio idėjas, principus analizavo ir tyrė Hood (1991), kuris straipsnyje „Viešoji vadyba visiems metų laikams“ pasiūlė modelio pavadinimą, prigijusį ir tiek mokslininkų, tiek praktikų naudojamą iki šiol. Šiame straipsnyje Hood pirmasis išskyrė septynias NVV būdingas idėjas (Hood, 1991), kurias 1992 metais išplėtojo Osborne ir Gaebler knygoje „Valdžios pertvarka“ (žr. 2 priedas).

NVV modelio ištakos – viešojo pasirinkimo teorija (Gudelis, Patapas, 2010), kuri kritiškai vertino tradicinį vėberiškąjį viešojo administravimo modelį, ir rėmėsi prielaida, kad visi subjektai yra racionalūs savanaudžiai nežiūrint, ar jie privatūs ar viešieji. Viešasis interesas, pasak šios teorijos atstovų, tėra fikcija, kurios biurokratai nesupranta ir savo veikloje ja nesinaudoja.

Naujosios viešosios vadybos esmę nusakė ekonomizacijos principas, vadovaujantis kuriuo tiek biurokratai, tiek ir jų klientai vadovaujasi ekonominiais principais: pirmiausia lygina savo ribinę naudą ir sprendimams priimti reikalingas sąnaudas, todėl viešasis administravimas, pasak šio modelio atstovų – tai ta pati rinka, kur biurokratai ir jų klientai mainosi savo suteikiamomis viešosios paslaugomis ir asmeniniais poreikiais (Flynn, 2007; Gudelis, Patapas, 2010; Bovaird, Loeffler, 2016).

Menedžerizmas, kuris taip pat buvo vienas iš pagrindinių NVV idėjų šaltinių, siūlė viešajame administravime taikyti tik vadybos modelius, metodus, tirti laiko ir darbo judesius, ieškoti vieno geriausio veiklos procesų organizavimo būdo, viešajam sektoriui perimti verslo organizacijų patirtį. Šių idėjų pagrindu viešojo administravimo institucijose buvo pradėta diegti visuotinė kokybės vadyba ir kiti vadybiniai instrumentai (Gudelis, Patapas, 2010; Raipa, 2012; Bovaird, Loeffler, 2016).

Klasikinė Naujosios viešosios vadybos modelio versija sėkmingai buvo pritaikyta tokiose anglosaksiškose šalyse, kaip Australija, Kanada, Naujoji Zelandija, Jungtinė Karalystė, iš dalies JAV (Pollitt, Bouckaert, 2000). Tuo tarpu Europoje šis modelis pirmiausia buvo pritaikytas skandinaviškose šalyse, tačiau jis buvo taikomas atsižvelgiant į tų šalių institucinę aplinką. Suomija, Švedija ir Nyderlandai, savo šalių viešajame administravime taikydami NVV modelį, centrinį vaidmenį paliko valstybei ir viešajam administravimui, o ne privačioms struktūroms (Pollitt, Bouckaert, 2011; Van de Walle, Hammerschmid, Andrews, Bezes, 2016). Naujosios viešosios vadybos modelis taikomas ir kitose Europos šalyse, tačiau dėl skirtingo istorinio, politinio, ekonominio konteksto skiriasi NVV reformų turinys ir mastas (Urbanovič, Bileišis, Stankevič, Stasiukynas, 2015).

Naujosios viešosios vadybos modernizacijos etapas, paremtas autonomijos didinimu ir emancipaciniu perėjimu nuo vėberinio „geležinio narvo“ decentralizacijos link, taip pat neišvengė kritikos ir demontavimo būtinumo (Guogis, Rakšnys, 2016). Tiek akademiniam, tiek politiniam lygmenyje buvo pradėta abejoti dėl naujosios viešosios vadybos idėjų universalumo, nutolimo nuo tradicinės gerovės valstybės funkcijų, augančios socialinės nelygybės, kiekybinių rezultatų hiperbolizavimo ir jų išmatuojamumo bei visuotinės valstybės institucijų ekonomizacijos ir jų neprognozuojamumo (Van de Walle, Hammerschmid, 2011). Dunn ir Miller (2007) teigimu, pirmasis ir, tikriausiai, svarbiausias kritiškas požiūrio akcentas naujosios viešosios vadybos atžvilgiu yra tas, kad šis modelis nesukūrė stiprios valstybės, kuri galėtų atitinkamai pasitikti iššūkius, išskylančius tiek vidinėje, tiek išorinėje aplinkoje. Dėl šios priežasties viešajame valdyme išryškėjo tokie negatyvūs požymiai, kaip valstybės tarnyboje auganti nesantaika, negatyvus konkurencinis pliuralizmas, silpnas ekonomikos, sveikatos ir aplinkosaugos reguliavimas, įvairios korupcijos apraiškos.

Nemec (2010) teigimu, per didelis NVV vaidmens įvertinimas, NVV įgyvendinimas kaip reformos ideologija ir pagrindinis tikslas reformuojant administracines sistemas pereinamojo laikotarpio šalyse (Rytų ir Centrinė Europa) buvo akivaizdi klaida. Remiantis daugumos žymių viešojo valdymo analitikų (Pollitt, Bouckaert, Lane, Peters ir kt.) nuomone, NVV strategijos neveikė taip, kaip buvo tikėtasi, todėl patikrinti šio modelio poveikį (teigiamas ar neigiamas) valstybių viešojo valdymo vystymuisi sudėtinga.

Naujoji viešoji vadyba viešajame valdyme sukėlė dideles įtampas. Tiek teoretiškai, tiek praktikai pradėjo diskutuoti apie tai, kad tai, kas tinka privačiame sektoriuje, ne visada tinka viešajame. Imta pabrėžti, kad viešajame valdyme turėtų vyrauti sąvokos demokratija, savigarba, pilietis, o ne rinka, konkurencija ir klientas (Domarkas, 2004). Buvo atkreiptas dėmesys, kad viešajame valdyme turi būti skatinamas didesnis bendruomenių ir nevyriausybinių organizacijų dalyvavimas, tinklaveika, skaidrumas, viešasis sektorius turi tapti atviresnis. Šis normatyvinio pobūdžio naratyvas įgavo naujojo viešojo valdymo pavadinimą (Osborne, 2006; Guogis, Rakšnys, 2016).

1.3.2.3. Naujasis viešasis valdymas kaip dar viena viešojo valdymo „magiška koncepcija“

Naujasis viešasis valdymas atsirado kaip kritika naujajai viešajai vadybai. Buvo pripažinta, kad viešojo ir privataus sektorių veiklos grindžiamos skirtinga filosofija, nes privataus sektoriaus pagrindinis tikslas yra pelno siekimas, o viešojo sektoriaus – viešo intereso užtikrinimas ir viešųjų paslaugų, tenkinančių visuomenę, teikimas. Visa kontinentinės Europos vystymosi raida remiasi pilietiškumu ir piliečiu, kuris nėra klientas ar vartotojas, piliečiui suteiktos teisės ginti savo teises bendraujant su viešojo administravimo institucijomis, o tam yra sukurtos specialios administracinės institucijos ir administraciniai teismai (Smalskys, 2007).

Naujosios viešosios vadybos evoliucija į naująjį viešąjį valdymą, kaip multi-dimensinis procesas, iš esmės keitė viešojo valdymo praktiką. XX a. pabaigoje ir XXI a. pradžioje vykusios ir tebevykstančios viešojo valdymo reformos viešojo valdymo pokyčiai, naujų viešojo valdymo formų ir struktūrų paieška viešojo sektoriaus tyrimus nukreipė į tokias kryptis ir elementus kaip tarpsektorinė integracija, įvairių rūšių, formų ir struktūrų partnerystė, tinklai ir tinklaveika (Raipa, 2011; Domarkas, 2011; Bučinskas, Giedraitytė, Raipa, 2014).

Vis dar besiformuojančioje naujojo viešojo valdymo teorijoje akcentuojamas piliečių poreikių tenkinimas įvairiose viešosios erdvės srityse. Atkreipiamas dėmesys į tokius aspektus kaip komunikacija viešojo sektoriaus valdymo erdvėje, kokybiškesnis tiesioginis visuomenės dalyvavimas, politikų viešieji ryšiai, viešojo sektoriaus institucijų ryšiai su visuomene bei kitomis institucijomis, sąveika su žiniasklaida (Potuček, 2004; Raipa, 2011).

Naujajai viešajai vadybai evoliucionuojant į naująjį viešąjį valdymą suprasta, kad viešosiomis paslaugomis teikiama nauda asmeniui ne tik kaip klientui, bet ir kaip piliečiui, o piliečio nuostatos ir keliami reikalavimai skiriasi nuo kliento pasirinkimų. Naujojo viešojo valdymo idėjų kontekste, viešųjų paslaugų teikėjai atsakingi pirmiausia ne prieš klientus, o prieš piliečius (Urvikis, 2016). Piliečiams dažnai daug svarbiau tai, kaip įstaigos prisideda prie gyvenimo kokybės ir kaip jų veikla atitinka gerojo valdymo principus, tokius kaip skaidrumas, konsultavimasis su paslaugų gavėjais ir sąžiningumas (Bovaird, Loffler, 2007). *Akcentuotinas faktas, kad negatyvi su valstybine institucija susijusios patirties įtaka pasireiškia daug stipriau negu teigiamos patirties poveikis* (Kampen, Van de Walle, Bouckaert, 2006). Viešojo pasirinkimo teorijos postulatais pagrįsta naujoji viešoji vadyba skyrė nepakankamai dėmesio kai kuriems svarbiems demokratijos ir viešojo administravimo principams: pilietiškumui, teisingumui, lygybei, socialiniam pasitikėjimui. Todėl įsiklausyti į NVV kritikų argumentus dėl privataus sektoriaus keliamos grėsmės viešojo intereso užtikrinimui, socialinės nelygybės didėjimo, iškreipiamos tradicinės viešųjų paslaugų sampratos ir „tuščiavidurės valstybės“ buvo būtina (Urvikis, 2016).

Naujasis viešasis valdymas – viešojo administravimo modelis, tačiau labiau nukreiptas į socialumą ir visuomeniškumą. Šiame valdymo modelyje pabrėžiamas platesnis piliečių dalyvavimas valdyme, antikorupcinė politika, iškeliamos policentrinės demokratijos, skaidrumo, atsakomybės ir kitos moralinės-etinės savybės, akcentuojamas geresnis tarpinstitucinis bendravimas bei aktyvi nevyriausybiinių organizacijų veikla (Guogis, 2010). Naujasis viešasis valdymas dažnai įvardijamas kaip valdžios sugrįžimas prie savo esminių funkcijų, pilietinės visuomenės tobulinimas, rinkos principų bei valdymo aparato veiklos gerinimas, esminio viešojo valdymo principo – centralizacijos ir decentralizacijos suderinimas (Obrazcovas, Savas, 2009).

Teorinis naujojo viešojo valdymo modelio pagrindas – organizacinė sociologija ir tinklų teorija, taip pat pliuralistinis požiūris į valstybę ir viešąjį sektorių. Atsižvelgiant į šių teorijų idėjas, viešųjų paslaugų teikimas yra susijęs su daugialype priklausomų veiksmų sąveika, o viešosios politikos formavimas susijęs su daugialybiais procesais. Dėl tokio daugialypiškumo naujojo viešojo valdymo kaip modelio sąvo-

ka nėra nusistovėjusi, aiški. Skirtingų autorių darbuose naujasis viešasis valdymas įgauna vis kitokį idėjinį turinį ir vadinamas skirtingomis sąvokomis (žr. 7 lentelė).

7 lentelė

Naujojo viešojo valdymo sąvokų diferencijacija ir jų turinys

Sąvoka	Turinys	Autoriai
<i>Institucinis valdymas</i>	Valdymas, pabrėžiantis institucinius santykius visuomenėje.	Kooiman, 1999
	Valdymas – savarankiškai veikiantis institucinis tinklas.	Kickert, 1993; Rhodes, 1997
<i>Socialinis-politinis valdymas</i>	Valdymas, kai tarpusavio instituciniai ryšiai suprantami, kaip viešosios politikos kūrimas ir įgyvendinimas.	Osborne, 2010
<i>Tinklinis valdymas</i>	Valdymas, pabrėžiantis interorganizacinių (mišrių struktūrų) institucijų tinklaveikos funkcinę paskirtį plėtoti organizacijų, teikiančių viešąsias paslaugas hibridines, matricines struktūras ir būtinus sprendimus šiems uždaviniams spręsti.	Sorensen, Torfing, 2007; Buškevičiūtė, Raipa, 2011,
	Tarporganizacinė sąveika, partnerystė, apimančios įvairias organizacines tinklaveikos formas ir priemones, kurių tikslas – sutelkti visą galimą valdymo potencialą, išteklius, reformų praktiką sprendžiant visuomenės ekonomines, socialines problemas, stengiantis įtraukti kuo daugiau suinteresuotųjų grupių, struktūrų, socialinių-politinių darinių bei įvertinti personalo pasirengimą, pasitelkiant ekspertų sistemas ir ekspertizes.	McQuaid, 2010
	Valdymas, susiejantis bendrų viešųjų gėrybių ir paslaugų teikimą su kolektyviniu politikos kūrimu. Ypač svarbus tinklų koordinavimas, siekiant bendro organizacijų tikslo.	Isett, 2011
	Tai bendradarbiavimas, partnerystė, kuri susieja bendrus tikslus turinčius individus, grupes, organizacijas ir įgalina juos keistis ištekliais, informacija, didina jų veiklos efektyvumą.	Carson, Gilmor, Rocks, 2004,
	Tai kompleksas sąveikos procesų ir derybinių procesų, vykstančių tinkle, tarp vyriausybinių ir nevyriausybinių organizacijų.	Klijn, 2010
<i>Holistinis valdymas</i>	Tai „valdymas be vyriausybės“. Pabrėžiamas mažėjantis valstybės, kaip pagrindinio valdymo dalyvio, vaidmuo.	Rhodes, 1997; Peters ir Pierre, 1998;
	Administracinis valdymas, siekiant panaudoti veiksmingesnes viešojo administravimo galimybes pabrėžti šiuolaikinės valstybės valdymo kompleksiskumą, suvokiant tai kaip „holistinės“ teorijos variaciją.	Lynn, 2001; Buškevičiūtė, Raipa, 2010

7 lentelės tęsinys

<i>Kontraktų valdymas</i>	Valdymas, besiremiantis naujosios viešosios vadybos patirtimi ir naujojo viešojo valdymo galimybėmis tobulinti sprendimų priėmimo procesą, kuriame padidėja valdžios, piliečių, bendruomenių atsakomybė už kontraktų valdymo sistemų rengimą ir funkcionavimą.	Kettl, 2000; Buškevičiūtė, Raipa, 2011
<i>Debatų valdymas</i>	Valdymas, kai skatinamas visų suinteresuotųjų dalyvavimas per asociacijas, naujas politines institucijas, tarpinstitucinius tinklus, dalijantis patirtimi ir dalyvaujant kartu turint tikslą daryti įtaką viešajai valdžiai.	Pierre, 2001
<i>Dalyvaujamas valdymas</i>	Tai valdymas, kai viešasis valdymas susietas su bendruomenės lygmens valdymu ir su aktyvesnėmis pilietiškumo formomis.	Pivoras, Vi- sockytė, 2011
	Tai institucijos ir procesai, tiek formalūs, tiek neformalūs, užtikrinantys valstybės sąveiką su kitais veikėjais ar suinteresuotosiomis grupėmis, kurioms daro įtaką vyriausybės veiksmai.	Mitlin, 2004

Šaltinis: sudaryta darbo autorės

Toks Naujojo viešojo valdymo modelio daugialypiškumas padaro jo turinį ir elementus neaiškiais. Kaip matyti iš pateiktos lentelės, skirtingi autoriai dažnai pabrėžia vieną kurį nors viešojo valdymo elementą, pavadindami jį nauju ir / ar svarbiu, ir vysto teoriją apie naujo valdymo modelį. Pavyzdžiui, Milakovich (2012) teigimu pastaruoju metu viešasis valdymas tampa skaitmeniniu valdymu. Šis autorius pasirenka vieną viešojo valdymo dedamąją – informacinių technologijų plėtrą – ir išvysto teoriją apie skaitmeninį valdymą, kurio koncepcijoje nurodoma, kad viešajame valdyme transformuojantis e-valdymui į skaitmeninį valdymą (digital governance) išlieka svarbios keturios ryšių tarp valdžios ir suinteresuotųjų asmenų rūšys:

- 1) *viešasis valdymas – viešasis valdymas*. Šio tipo ryšiams būdinga, kad įvairios viešojo valdymo institucijos dirba, dalijasi informacija ir teikia paslaugas viena kitai. Tokiu būdu viešojo valdymo institucijos greičiau pasidalija reikiama informacija, „gerosios praktikos“ pavyzdžiais, tobulina savo atliekamus veiksmus ir priimamus sprendimus, tausoja aplinką ir pan.
- 2) *viešasis valdymas – darbuotojai*. Šio tipo ryšiams būdingi ryšiai tarp viešojo valdymo institucijų, valstybės tarnautojų ir samdomų darbuotojų. Esant šiems ryšiams užtikrinamas skaidrumas, konsultavimasis, atsakomybė, viešojo valdymo institucijų darbuotojų veiklos valdymas ir kontrolė.
- 3) *viešasis valdymas – verslas*. Ryšiai tarp viešojo valdymo institucijų ir verslo susiklosto keičiantis informacija, atliekant viešuosius pirkimus, juos kontroliuojant, konsultuojantis, išduodant įvairius leidimus ir licencijas ir pan.
- 4) *viešasis valdymas – piliečiai*. Piliečių dalyvavimas, jų įtraukimas į viešąjį valdymą neatskiriamai susiję su e-valdymu. Naujajame viešajame valdyme akcentuojamos piliečių konsultavimo (-si) procedūros, elektroninių paslaugų teikimas, e-peticijos ir pan.

Norint, kad viešajame valdyme veiktų visos šių ryšių tarp viešojo valdymo institucijų ir suinteresuotųjų asmenų rūšys, reikalingi technologiniai pokyčiai, t. y. viešojo valdymo institucijos turi turėti tam reikalingą infrastruktūrą ir technologines priemones (ryšiai, naujos programos, kompiuteriai, įvairūs multifunkciniai aparatai ir kt.).

Kitas Naujojo viešojo valdymo teorijos pavyzdys – tinklinis valdymo modelis (Sorensen, Torfing, 2007; Buškevičiūtė, Raipa, 2011), kuris plėtoja vieną iš viešojo valdymo elementų – tinklus – ir kuria tinklais pagrįstą viešojo valdymo teoriją. Tinklinio valdymo modelis ieško kompromisinio sprendimo tarp skirtingų socialinio organizavimo tipų, taip pripažindamas jų visų principinę teisę egzistuoti. Autorius, plėtojančius tinklinio valdymo koncepciją, vienija idėja, kad valdymas neturi remtis hierarchija, o sprendimų priėmimas ir įgyvendinimas turi būti grindžiami horizontalaus koordinavimo principu, dar geriau – saviorganizacijos principu. Naujasis viešasis valdymas apima ir socialiniuose tinkluose atsirandančios politinės pozicijos koordinavimą ją įgyvendinant. Rhodes (2003) Naująjį viešąjį valdymą apibrėžia kaip rinkų, valstybėje esančių administracinių hierarchijų ir visuomenėje egzistuojančių politikos tinklų koordinavimą. Šio modelio svarbiausia funkcija yra užtikrinti valdžios autoriteto panaudojimo legitimaciją įtraukiant į politikos formavimo procesą kuo daugiau suinteresuotųjų pusių (Bileišis, 2012).

Kitas svarbus modelis, kuris gali būti priskirtas Naujojo viešojo valdymo teorijų atmainoms, yra Denhardt ir Denhardt (2000, 2006) pristatytas naujosios viešosios tarnybos modelis, kuris, skirtingai nuo į tinklus orientuoto viešojo valdymo modelio, reikalauja reaguoti į bendruomenės poreikius. Kitaip tariant, Denhardt modelyje yra pripažįstama, kad tam tikros visuomenės nuostatos neturi būti apibrėžiamos per tinklus, o yra nusistovėjusios, arba, kalbant Weberio terminais, egzistuoja tradicinio autoriteto formos, kurios vienija tam tikras bendruomenes ir šiame modelyje turi būti paisoma šių tradicijų. (Bileišis, 2012).

Be to, Naujasis viešasis valdymas analizuojamas inovacijų kontekste (Moore ir Hartley, 2011; Giedraitytė ir Raipa, 2012; Raipa ir Jurkšienė, 2013; Tamošiūnas, 2013; Juknevičienė, 2015; Giedraitytė, 2016), gero valdymo kontekste (Krupavičius, 2013; Rothstein, Teorell, 2012; Pivoras, Visockytė, 2011; Šaparnienė, Valukonytė, 2012), autopoezinio (Andrijauskaitė, 2014), korporacinio, globalinio, regioninio valdymo ir kitokiais aspektais. Šios klasifikacijos gana naujos, todėl tikėtina, kad ateityje naujojo viešojo valdymo sampratos pokyčiai įvairiais aspektais bus analizuojami ne kartą.

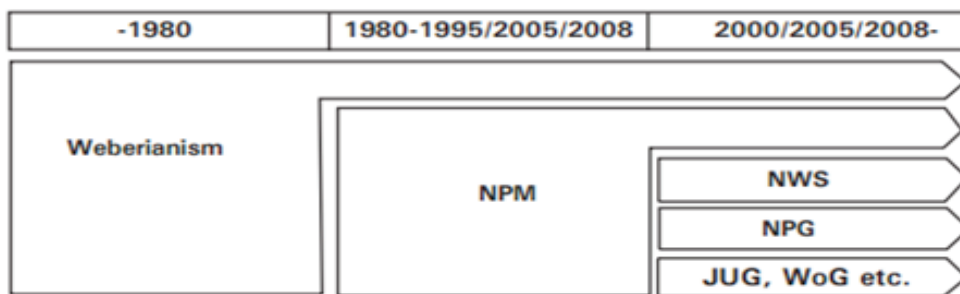
Kaip matyti iš trumpos naujojo viešojo valdymo teorijų analizės, šis modelis, priešingai nei prieš tai dominavę tradicinio viešojo administravimo ir naujosios viešosios vadybos modeliai, pasižymi labiau retoriškai patraukliais akcentais, tačiau mokslinės literatūros analizė rodo, kad šis modelis stokoja realių įgyvendinimo instrumentų. Taip pat jis turi vieninteliu geriausiu būdu išspręsti daugelį naujosios viešosios vadybos ar tradicinio viešojo administravimo kontekstuose nusistovėjusių viešojo administravimo problemų, ir todėl pirminėje jo stadijoje, jį būtų tinkama įvardinti, pasitelkiant Ch. Pollitt ir P. Hupe (2011) siūlomą terminą – kaip dar vieną

viešojo valdymo „magišką koncepciją“. Kita vertus, būtina suprasti, kad post-modernistinė aplinka per daugiau nei dešimtmetį įsivyravusi politinėje ir administravimo kultūroje, nesukūrė tiesioginės terpės naujojo viešojo valdymo įgyvendinimui praktikoje (Guogis, Rakšnys, 2016), todėl būtina analizuoti, kokių būdu galima pritaikyti naujojo viešojo valdymo principus tobulinant viešojo administravimo institucijas.

1.3.2.4. Neovėberizmas kaip modernaus ir šiuolaikiško viešojo valdymo, grindžiamo tradiciniu viešuoju administravimu, modelis

Pastarojo meto mokslinėje literatūroje iš naujo atrandamos Vėberio tradicinio viešojo administravimo modelio idėjos, pripažįstant biurokratiškas vertybes, teisėtumo ir hierarchijos svarbą gerai funkcionuojančiame viešajame valdyme. Keliamas klausimas – „galbūt atėjo laikas iš naujo atrasti biurokratiją“ (Olsen, 2005). Iš naujo analizuojami ir pripažįstami klasikiniai biurokratiniai vaidmenys, identitetai ir vertybės (Du Gay, 2000; DE Vries, 2015; Van de Walle, Hammerschmid, Andrews, Bezes, 2016). Viešojo sektoriaus reformų procesas yra charakterizuojamas kaip modernaus ir šiuolaikiško valdymo sąrangos visuma, tiesiogiai siejama su geriausios praktikos patirties adaptavimu, inovatyvių valdymo strategijų kūrimu, naujų valdymo metodų vystymu.

Drechler ir Randma-Liiv (2014) teigimu, Weber sukurtas idealios biurokratijos modelis vis dar yra geriausiai žinomas ir naudojamas Europoje, tačiau siekiant pritaikyti prie modernaus pasaulio ir naujų išbandymų, visuomenės poreikių, socialinio-intelektinio konteksto buvo imta ieškoti naujų modelių, kurie naudojo naujosios viešosios vadybos idėjas, viena iš tokių gerai žinomų teorijų, naudojamų ir dabar, yra neovėberizmas (žr. 3 pav.).



3 pav. Vėberizmo, naujosios viešosios vadybos, naujojo viešojo valdymo, neovėberinės valstybės ir kiti viešojo valdymo modeliai laiko skalėje

Šaltinis: Drechler, Randma-Liiv, 2014

Pateiktas paveikslas parodo, kad Vėberio viešojo valdymo idėjos vienokiu ar kitokiu būdu pasireiškė ir pasireiškia visose viešojo valdymo teorijose. Dažniausiai terminas *neovėberizmas* reiškia, kad moderniose valstybėse bei organizacijose yra naudojami Weber sukurti principai. Vis dėl to nėra tikslaus termino, kuris apibrėžtų neovėberizmą, tačiau mokslinėje literatūroje bandoma ieškoti ir atskleisti šį modelį charakterizuojančius bruožus.

Viešąjį valdymą analizuojančioje mokslinėje literatūroje nurodoma, kad tradicinis biurokratinis valdymas, kaip ortodoksinis, vėberinio valdymo teorija grindžiamas valdymo tipas, transformuojasi į naujus valdymo būdus, požiūrius, fokusuotus į rezultatus orientuotos elgsenos, organizacijų atsakomybės ir atskaitomybės augimą naujų organizacinės kultūros formų ir valdymo demokratizavimo standartų įtvirtinimą (Raipa, 2015 b). Šiems viešojo valdymo pokyčiams apibūdinti Pollitt ir Bouckaert savo knygoje „Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė“ (2004) sukūrė ir pavartojo terminą „neovėberinė valstybė“ (angl. Neo – Weberian state; toliau – NWV).

Neovėberizmas pradėjo formuotis kaip perspektyvi Naujosios viešosios vadybos alternatyva (Kotsakis, 2011). Neovėberizmo idėjos atsirado dėl vis ryškėjusių naujojo viešojo administravimo trūkumų. Svarbiausiu trūkumu Dunn ir Miller (2007) įvardijo tai, kad Naujoji viešoji vadyba neturi pakankamai potencialo stipriai valstybei, gebančiai valdyti vidinius bei išorinius iššūkius (hiperplurialistinės politinių partijų sistemos, silpnas ekonominis bei aplinkos reguliavimas ir kt.), užtikrinti. Dar vienas trūkumas buvo tas, kad Naujoji viešoji vadyba negebėjo įgyvendinti jai iškeltų tikslų, o ypač siekio padidinti viešojo administravimo organizacijų efektyvumą. Neovėberizmo idėjos propaguotojai taip pat mini nepakankamą Naujosios viešosios vadybos įtaką valdymo funkcijų gerinimui (Dunn, Miller, 2007).

Modelio formavimuisi daug įtakos turėjo vykusios viešojo valdymo reformos, kurių pradžia siejama su ekonomikos ir finansų krize, prasidėjusia JAV ir išplitusia Europoje bei Azijoje. Krizei užsitęsęs buvo ieškoma įvairiausių priemonių, galinčių padėti reguliuoti valstybės biudžetą. Vykdam reformas buvo stiprinamas valstybės vaidmuo, buvo pastebėta, kad pagrindinis viešojo valdymo bruožas yra ne efektyvumas ir veiksmingumas, bet tai, kad viešasis valdymas turi atlikti savo užduotis kruopščiai, atidžiai ir be klaidų. Tai yra svarbu siekiant įgyvendinti pagrindinę viešojo administravimo funkciją pagal gerojo valdymo kriterijus: rodant pagarbą įstatymams, nepamirštant kad visi vienodai lygūs prieš įstatymą, skatinant visuomenės integralumą tam, kad visuomenė įgytų pasitikėjimą valdžia (De Vries, 2015).

Neovėberinė valstybė aiškiai pirmenybę teikia hierarchiniam socialinio organizavimo tipui. Neovėberinės valstybės idėja grindžiama siekiu išlaikyti tradicines viešojo valdymo vertybes, kaip būtiną viešojo valdymo pagrindą. Tradicinės administracinės struktūros ardymas NVV naudai, neovėberizmo atstovų požiūriu, silpnina viešosios valdžios gebėjimą įgyvendinti net ir kuklesnius jai keliamus tikslus. Šiame modelyje laikomasi idėjos, kad valdžios autoriteto dekonstravimas ir pakeitimas rinkos mechanizmu yra nepriimtinas. Valstybė turi išlaikyti tam tikrus prievartos ir autoriteto svetus, kuriais galėtų reguliuoti socialinius procesus (Bileišis, 2012).

Neovėberizmas laikytinas viešojo valdymo reformos modeliu ar net politine orientacija. Modelis apima politinės galios bei modernizavimo idėjas. Neovėberizmas nėra tik vėberiškoji biurokratija, patobulinta tam tikrais naujosios viešosios vadybos elementais. Neovėberizmo idėjų tikslas yra modernizuoti valstybę, šios idėjos apima tiek vėberizmo, tiek „neo“ elementus (žr. 3 priedas).

Šis valdymo modelis formuojamas remiantis pagrindiniais Europos viešojo administravimo principais, įtvirtintais Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (OECD), vadovaujantis kuria nacionalinio viešojo sektoriaus struktūra Europos Sąjungos valstybėse yra paliekama kiekvienos valstybės kompetencijai, tačiau Acquis Communautaire yra laikomas teisiniu ir instituciniu pagrindu, nustatančiu gana plačius principus ir direktyvas, kurios harmonizuojamos specifiniams kontekstams ir vėliau prie Europos Sąjungos prisijungusioms valstybėms. Acquis Communautaire įtvirtino patikimumo ir nuspėjamumo principą, kurie svarbūs, siekiant mažinti savavališkumą teikiant viešąsias paslaugas. Tai reiškia, kad valdžios veikia pagal taisykles, užtikrinančias tam tikrą administracinės veiksmų laisvės panaudojimą. Kitas svarbus principas yra atskaitingumas. Pagal šį principą, ministerijos už savo veiksmus yra atsakingos kitoms administracinėms ar teisinėms institucijoms (Dunn, Miller, 2007). Dunn ir Miller (2007) identifiko ir išskirtinius neovėberizmo principus. Šie principai apibūdinti 8 lentelėje.

8 lentelė

Neovėberizmo principai

Principo rūšis	Principas	Apibūdinimas
Bendrieji	<i>Atskaitomybė</i>	Viešojo valdymo institucijos už savo veiksmus ir sprendimus atskaitingos ir atsakingos kitoms administracinėms, įstatymų leidybos ar teisinėms institucijoms.
	<i>Atvirumas</i>	Organizacijos veikla turi būti atvira visiems suinteresuotiesiems.
	<i>Skaidrumas</i>	Organizacijos veikla turi būti skaidri, ją galima tikrinti ir stebėti.
	<i>Patikimumas</i>	Viešojo valdymo institucija, teikdama viešąsias paslaugas, turi išvengti šališkumo.
	<i>Nuspėjamumas</i>	Viešojo valdymo institucijos, atsižvelgdamos į taisykles, užtikrina administravimo sprendimo ir veiksmų teisėtumą, proporcingumą ir profesinį sąžiningumą.
Specialieji	<i>Valstybės centriškumas ir svarba</i>	Šis principas tinkamai įgyvendinamas JAV, kur kai kurios valstijos turi didesnę galią už kitas. Valstybė užtikrina, kad silpnesniosios disponuotų politiniu, organizaciniu ir vadybiniu potencialu spręsti vietos bei tarptautines problemas, kylančias dėl globalizacijos, aplinkos grėsmių, demografinių iššūkių ir technologinių inovacijų.
	<i>Administracinės teisės reformos ir įgyvendinimas</i>	Šis principas garantuoja visų asmenų ir jų grupių lygybę prieš įstatymą. Visi asmenys ir jų grupės yra apsaugotos nuo sutartinių bei nenuspėjamų valstybės agentūrų veiksmų.

8 lentelės tęsinys

Specialieji	<i>Viešųjų paslaugų apsauga</i>	Šis principas grindžiamas idėja, jog viešoji paslauga turi specifinį statusą, kultūrą, sąlygas bei charakteristikas.
	<i>Atstovaujamoji demokratija</i>	Atstovaujamoji demokratija yra įteisinimo, kontrolės bei stabilumo ir kompetencijos palaikymo viešojoje biurokratijoje pagrindas.

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Dunn, Miller, 2007; Drechsler, 2009; Cepiku ir Mititelu, 2010; Urbanovič, Bileišis, 2015

Mokslinės literatūros analizė neovėberizmo tema atskleidžia, kad šiame modelyje valstybė yra laikoma pagrindine priemone sprendžiant tokias problemas kaip globalizacija, technologijų keitimas, socialinės problemos ir kitos. Nežiūrint to, kad šiame modelyje pabrėžiamas administracinės teisės vaidmuo ir teisėtumo principo viešajame valdyme svarba, atstovaujamoji demokratija nuo to nenukenčia. Neovėberizmas, kaip jau ir buvo minėta, apima ne tik tradicinius vėberinio valdymo elementus, bet ir naujuosius „neo“ elementus. Visi minėti neovėberizmo elementai turi įtakos ir pasireiškia skirtingai sustiprindami šias viešojo valdymo sritis (Pollit ir Bouckaert, 2004, 2011; Drechsler, 2005; Pollitt, Van Thiel and Homburg, 2007; Cepiku, Mititelu, 2010; Pollitt, Bouckaert, 2011; Stumpf, 2012; Bason, 2014; Kovač, 2014; Bileišis, Stasiukynas, Urbanovič, 2015; Czaputowicz, 2015; Van de Walle, Hammerschmid, Andrews, Bezes, 2016):

- *valstybės vaidmens sustiprinimas.* Valstybės vaidmuo svarbus sprendžiant šiuos pagrindinius klausimus: ekonomikos, rinkos, inovacijų, technologijų. Norint, kad valstybės ekonomika vystytųsi augimo kryptimi ir būtų atkurtas valstybės vientisumas, reikia sustiprinti valstybės vaidmenį, o valstybė privalo efektyviai valdyti visus išteklius.
- *biurokratijos pripažinimas ir sustiprinimas.* Biurokratija gali būti laikoma racionalia priemone siekiant, kad būtų įvykdomi visi priimti sprendimai, kuriuos pateikia išrinkti nauji valstybės atstovai. Nėra gero valdymo be teisėtumo ir racionalumo principų.
- *valdymo profesionalumas.* Valstybės tarnautojas privalo būti savo srities profesionalas, išmanyti, mokėti taikyti ir kurti ne tik savo srities teisės aktus, bet ir turėti savo srities vadybinių įgūdžių, mokėti komunikuoti su piliečiais / vartotojais.
- *teisės normomis pagrįsto požiūrio atstatymas.* Atskaitomybės ir politinė atsakomybės principai svarbūs valstybės valdyme. Neovėberizmo modelio atstovai pripažįsta, kad tiek įstatymų leidžiamosios, tiek vykdomosios valdžios, tiek vietos savivaldos sprendimai ir veiksmai turi būti grindžiami Konstitucija.
- *korupcijos mažinimas.* Svarbu, kad visi neovėberizmo modeliu pagrįsti viešosios valdžios institucijų veiksmai ir sprendimai būtų teisėti, skaidrūs ir mažintų korupciją.
- *ekonominis augimas.* Tyrimai rodo, kad vyrauja tiesioginis ryšys tarp biurokratinių institucijų ir ekonomikos plėtros. Weber sukurtas modelis viešajame

administravime daug prisidėjo prie ekonomikos augimo galimybių, todėl logiška, kad šis modelis su „neo“ elementais turi atgaivinti ir stiprinti valstybių ekonomikas.

- *skurdo mažinimas*. Vyrauja stiprus ryšys tarp veiksmingo Weber modelio viešose institucijose ir galimybės valstybei sumažinti skurdą.
- *demokratijos plėtimas*. Įtraukiant piliečius į viešosios politikos sprendimus, institucijų sistema demokratijoje yra papildoma tiesioginiais ir konsultaciniais pagrindais.

Atlikta mokslinės literatūros analizė parodė, kad neovėberizmas gali būti suprantamas kaip modernaus ir šiuolaikiško viešojo valdymo, grindžiamo tradiciniu viešuoju administravimu, modelis, sustiprinantis valstybės vaidmenį viešajame valdyme, atstatantis teisės normomis pagrįstą požiūrį, pripažįstantis modernią biurokratiją ir stiprinantis jos vaidmenį, nes tik moderni ir stipri biurokratija gali užtikrinti valdymo profesionalumą, korupcijos mažinimą, ekonominį augimą, skurdo mažinimą ir demokratijos plėtimą.

1.3.2.5 Viešojo valdymo modelių apibendrinimas

Apibendrinant galima pastebėti, kad viešojo valdymo pokyčių analizė negali apsieiti be viešojo valdymo modelių analizės, nes reformos ir pokyčius mokslininkai atskleidžia analizuodami viešojo valdymo modelius, kurie priskiriami tam tikram viešojo valdymo raidos etapui.

Mokslinės literatūros analizė leidžia teigti, kad tarp viešojo valdymo modelių nėra griežtos ribos, todėl šiuolaikinių demokratinių valstybių viešajame valdyme esama visų modelių bruožų (Pierre, Guy Peters, 2013; Guogis, Rakšnys, 2016). Tarp tradicinių ir šiuolaikinių viešojo valdymo principų ir modelių egzistuoja tęstinumo, t.y. evoliucionavimo, dėsniumai. Kaip disertaciniame darbe buvo pažymėta, mažiausiai neaiškumų kyla dėl tradicinio ir NVV modelių: jie aiškiai remiasi hierarchijos ir rinkos socialinio organizavimo tipais, juos galima aiškiai atskirti ir struktūruoti.

Šiandien vykstantys pokyčiai orientuoja į viešojo sektoriaus valdymo modernizavimą, paremtą tolesniu demokratinių vertybių, tarpsektorinės integracijos ir kitų viešojo valdymo pokyčių kompleksiško elementų įtvirtinimu. Tai sudaro Naujojo viešojo valdymo doktrinos turinį (Pauliukevičiūtė, Raipa, 2012). Mokslininkai, analizuodami Naująjį viešąjį valdymą, reiškia viltį, kad besiformuojančios naujos viešojo valdymo konstrukcijos yra esminis link „gerojo“ viešojo valdymo mechanizmų, procesų ir organizacinės veiklos įtvirtinimo vedantis veiksnys (Dwivedi, 2011). Naujasis viešasis valdymas neretai įvardijamas kaip besivystantis metavaldymas (valdymo valdymas), siekiantis apjungti tradicinio viešojo administravimo, rinkos elementų bei XXI a. tinklaveikinių struktūrinių junginių galimybių išnaudojimą viešojo sektoriaus veikloje (Bouckaert, Halligan, 2008; Meuleman, 2008; Osborne, 2010; Nemeč, 2010; Guy Peters ir kt. 2015; Giedraitytė, 2016).

Atskleista, kad Naujojo viešojo valdymo modelis pasižymi savo turinio daugia-reikšmiškumu ir gali būti analizuojamas kaip inovacijų, tinklinis, korporatyvinis, so-

cialinis-politinis, skaitmeninis, dalyvaujamasis valdymas ir pan. Minėta, kad, koks bus pasirinktas Naujojo viešojo valdymo turinys, priklauso nuo autoriaus pozicijos, kurią viešojo valdymo pusę jis nori analizuoti ir pabrėžti.

Czaputowicz (2015) viešojo valdymo modelius apibendrina palygindamas Neovėberizmo, Naujojo viešojo valdymo ir Naujosios viešosios vadybos tikslus, valdymo tipus, valdymo struktūras, ryšių pobūdį, teisinį ir orientacijos pagrindus (žr. 4 priedas).

Pastaruoju metu naujausios viešojo valdymo tobulinimo teorijos orientuotos į postvėberines arba postvilsonines koncepcijas, tačiau jos skiriasi nuo klasikinio požiūrio. Rakšnys ir Guogis (2016) pastebi, kad Naujoji viešoji vadyba ir Naujasis viešasis valdymas priskiriami post – modernizmo perkainojimo ir netikrumo laikotarpiui. Dabartiniame post – post – modernizmo laikotarpyje viešajame valdyme pastebimas judėjimas stiprios valstybės link, legalumo, reguliacijos, profesionalumo aspektų akcentavimas. Todėl galima teigti, kad post-modernizmas, kaip pereinamoji fazė, kada senosiomis vertybėmis daugiau nebepasitikima, o naujosios dar nėra susiformavusios, eina į pabaigą. Kaip galima alternatyva post-post-modernizmo aki-vaizdoje, pasak šių autorių, vienas iš besiformuojančių jungiamųjų teorinių naratyvų siekiant Naujojo viešojo valdymo įgyvendinimo viešajame valdyme yra Neovėberizmas (Rakšnys, Guogis, 2016).

Neovėberizmo modelis kaip tarpinė, jungiančioji grandis tarp Naujosios viešosios vadybos ir Naujojo viešojo valdymo, yra ta praktinė ir teorinė alternatyva vis labiau krizių alinamai šiuolaikinei visuomenei, jeigu ji nori pasiekti geresnių darnaus vystymosi rezultatų ir realaus tobulesnio viešojo valdymo įgyvendinimo (Rakšnys, Guogis, 2016).

Tokie Neovėberizmo bruožai kaip: *valstybės sustiprinimas* siekiant, kad ji užtikrintų sprendimus dėl globalizacijos, technologinių pokyčių, besikeičiančios demografijos ir grėsmių aplinkosaugai; *tinkamas ir naujoviškas administracinės teisės pabrėžimas* – išsaugant tokius svarbiausius principus, kaip piliečių – valstybės santykių atitikimą, įskaitant lygybę prieš įstatymą, privatumą, teisinį saugumą ir teisinį valstybės veiksmų atitikimą; *valstybės vaidmens perkūrimas kaip atstovaujamosios demokratijos* (centrinės, regioninės ir vietos savivaldos) teisėtumo elementas viešojoje valdžioje; *valstybės tarnybos idėjos išsaugojimas*, pabrėžiant jos ypatingą statusą, kultūrą nesureikšminant jos terminų bei sąlygų, (Pollitt, Bouckaert, 2011; Bileišis, 2012), traktuotini kaip konkretūs viešojo valdymo institucijų tobulinimo komponentai, kuriuos tinkamai pritaikius, viešojo valdymo institucijoje būtų jaučiami pokyčiai.

Apibendrinant Tradicinio viešojo administravimo, Naujosios viešosios vadybos, Naujojo viešojo valdymo ir Neovėberizmo modelius viešojo valdymo ir savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo kontekste, galima teigti, kad šiuo viešojo valdymo laikotarpiu, nesvarbu, kaip jį vadintum (moderniu, post-post-moderniu, kriziniu ar pan.) viešojo valdymo institucijų tobulinimui tinkamiausia būtų taikyti Neovėberizmo modelio principus. Kyla klausimas, kodėl nesiūloma taikyti Naujojo viešojo valdymo modelio principų? Jeigu socialinius ir humanistinius žmo-

nijos pasiekimus ribojančios Naujosios viešosios vadybos viešajame valdyme atsakymas yra suprantamas dėl savo iš esmės tik į kiekybinius rezultatus, rinką ir vartotoją orientuotų principų, tai kyla didelių abejonių, ar nebus atsitraukta nuo atvirumą, skaidrumą ir socialines dimensijas akcentuojančio Naujojo viešojo valdymo? Ar socialinė atsakomybė ir socialinis teisingumas nebėra svarbiausios vertybės? Minėta, kad Naujasis viešasis valdymas vadinamas „magiška koncepcija“, savo turiniu sunkiai aprėpiama ir daugialype, jo galimybės nėra išsemtos, o neovėberinis modelis gali tapti ta priemone, kuria remiantis būtų galima priartėti prie šių „magiškų“ aspektų praktinio įgyvendinimo. Atlikta Neovėberizmo bruožų analizė rodo, kad šis modelis išsiskiria pagal savo tikslą, valdymo struktūrą, ryšių pobūdį, teisinį pagrindą, orientacijos pagrindą, o modelio komponentai ir principai yra aiškūs ir tinkami dabartinio laikotarpio viešajam valdymui, ypač, kai kalbame apie atskirų viešojo valdymo institutų tobulinimą.

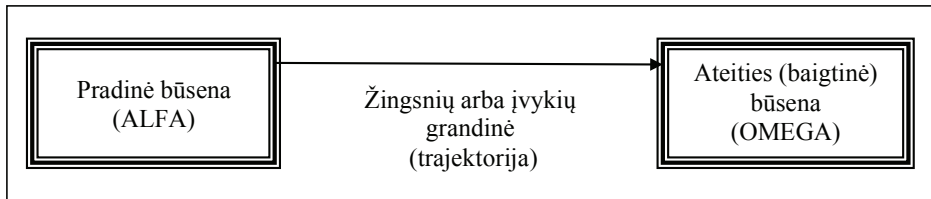
1.3.3. Viešojo valdymo pokyčių analizės modeliai

Atlikus gausios mokslinės literatūros viešojo valdymo pokyčių tema analizę, galima konstatuoti, kad viešojo valdymo srityje daugybė reformų, pokyčių, teorijų, bet nedaug žinių apie konkrečias reformas, konkrečius jų įtakotus viešojo valdymo pokyčius. Nepaisant to, kad tiek daug mokslinės literatūros apie viešojo administravimo reformas, jų atskirus elementus, tačiau nėra daug konkrečių sistemingų tyrimų, analizuojančių, kaip ir kokia buvo vykdoma reforma konkrečiose valstybėse, konkrečiose viešojo valdymo institucijose, kokie įvyko pokyčiai jose, t. y., kokie reformos rezultatai, kaip viešojo valdymo modeliai reiškiasi konkrečiose viešojo valdymo institucijose, kaip suvokus šių modelių pranašumus ir skirtumus, tobulinti šias institucijas.

Viešojo valdymo pokyčiai, nulemti vykdomų viešojo valdymo reformų skirtingose šalyse, skiriasi ir priklauso ne tik nuo tos šalies administracinės kultūros, bet ir nuo valdymo bei teisinės sistemos (Torres, Pina, 2004; Pollitt, Bouckaert, 2011; Van de Walle, Hammerschmid, Andrews, Bezes, 2016). Skirtingose šalyse naudojama skirtinga terminologija arba netgi ta pati terminologija gali reikšti labai skirtingas reformas. Net ir pagrįstos tomis pačiomis idėjomis nacionalinės viešojo administravimo reformos skirtingose tos valstybės institucijose gali įgauti skirtingą išraišką, todėl būtina analizuoti ne tik skirtingų šalių, bet ir konkrečioje šalyje konkrečiose viešojo administravimo institucijose vykstančius viešojo valdymo pokyčius tam, kad būtų aišku, kokios tų pokyčių trajektorijos ir koku būdu tas institucijas reikia tobulinti, kokius tobulinimo modelius naudoti (Olsen, 2010; Sager, Overeem 2015; Van de Walle, Hammerschmid, Andrews, Bezes, 2016).

Žemiau apžvelgsime, disertacijos autorės nuomone, tuos viešojo valdymo pokyčių analizės modelius, kurie tinkamiausi analizuojant savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo modelį.

Viešojo valdymo pokyčio trajektorijos modelis. Pollitt, Bouckaert (2003) siūlo patį paprasčiausią viešojo valdymo institucijos pokyčių analizės modelį (žr. 4 paveikslas), analizuojant pokyčio trajektoriją.



4 pav. Viešojo valdymo pokyčio trajektorija

Šaltinis: Pollitt, Bouckaert, 2003

Viešojo valdymo pokytis atskleidžiamas analizuojant viešojo valdymo pokyčio trajektoriją, kur trajektorija suprantama kaip intensyvus modelis, kelias, kuriuo kas nors mėgina eiti iš pradinio taško (ALFA) į pageidaujamą būseną ateityje (OMEGA). *Viešojo valdymo pokyčio trajektorijos scenarijus* sudarytas iš trijų elementų:

- 1) *pradinės būsenos*, kai atidžiai ir išsamiai ištiriama esama viešojo valdymo institucijos būsena;
- 2) *trajektorijos* – viešojo valdymo tobulinimo veiksmų, pokyčių grandinė, kuri iš anksto turi būti aiški ir numatyta;
- 3) *ateities būsenos*, kai iš anksto turi būti numatyta, kokio rezultato tikimės tobulindami instituciją, ko siekiame pokyčiais.

Šiame modelyje be pradinės (ALFA) ir baigtinės (OMEGA) būsenos labai svarbus elementas – trajektorija. Trajektoriją sudaro klausimų „kas“ ir „kaip“ nagrinėjimas ir atsakymas į juos.

Klausimo „kas“ trajektorija – tai viešojo valdymo institucijos pokyčio / reformos apimtis ir komponentai, kuriuos sudaro klausimai apie:

- *organizaciją* (specializacija, koordinavimas, apimtis, (de)centralizacija);
- *personalą* (įdarbinimas, skyrimas į pareigas, atlyginimas, tarnybos garantija ir pan.);
- *finansus* (biudžetas, auditas);
- *veiklos vertinimą* (turinys, organizavimas, naudojimas).

Klausimo „kaip trajektorija“ – tai pokyčių įgyvendinimo procesas, susidedantis iš klausimų ir atsakymų apie tai, kaip bus įgyvendinami pokyčiai, tobulinimo procesas:

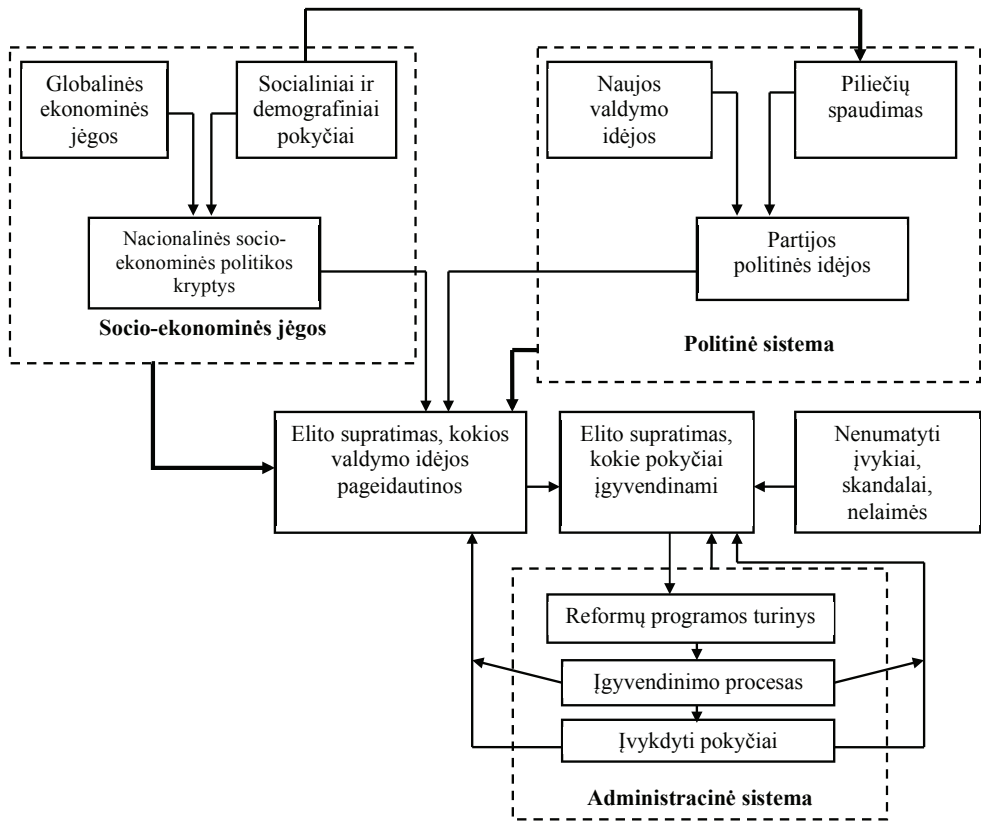
- „iš viršaus į apačią“ ar „iš apačios į viršų“;
- kokie bus *teisiniai pokyčių aspektai*;
- *kaip naujoji organizacija veiks*, kaip bus paskirstytos funkcijos, užduotys ir atsakomybės.

Pollitt, Bouckaert (2003) teigimu, viešojo valdymo pokyčių scenarijaus modelis pasiteisina tada, kai būna visiškai išbaigtas scenarijus su visais trimis kruopščiai išanalizuotais ir aprašytais elementais. Tuo atveju, jei būna aiški ateities vizija, tačiau nėra ištirta dabartinė situacija ir nėra aiškios trajektorijos, kalbama apie utopiją. Atvirkščiai, jei visuomenės ar valdžios netenkina viešojo valdymo institucijos alfa padėtis, ši padėtis kaip netenkinanti ir netinkama visiškai aiški, bet nėra aiškios strategijos ar trajektorijos, kokia turi būti omega, t. y. pageidaujama būseną, kurios siekiama, visi tobulinimo veiksmai tampa prieštaringi ir neaiškūs, o gautas rezultatas po pokyčio gali netenkinti nei visuomenės, nei valdžios lūkesčių. Kaip rodo mokslinės literatūros analizė (Pollitt, Bouckaert, 2003), visiškai išbaigti scenarijai su visais trimis aiškiais ir ištirtais elementais, pasitaiko retai.

Viešojo valdymo reformos modelis. Pollitt, Bouckaert (2003) siūlo dar vieną viešojo valdymo pokyčių ir institucijų tobulinimo modelį. Autorių teigimu, šio modelio tikslas – nustatyti pagrindines jėgas, varančias ir varžančias pokyčius. Modelis susideda iš šių struktūrinių dalių:

1. *Elitinio sprendimų priėmimo proceso.* Šio proceso esmė ta, kad, kaip rodo daugelio pokyčių ir reformų analizė, didžioji dalis reformų vyksta „iš viršaus žemyn“, nes yra sugalvotos politikų ir vadovaujančių valstybės tarnautojų, vadinaamojo elito. Elitinio sprendimų priėmimo procesui būdingas dvilypumo bruožas, tai yra vienaip elitas *suvokia* vykdomas reformas, o kitaip jas įgyvendina. Šiam procesui būdinga tai, kad retai kada reformų planai būna aiškūs ir išsamūs. Pollitt ir Bouckaert (2003) manymu, reformuotojai bando reformuoti vieną ar kitą instituciją ar programą, kartais visą sektorių, tačiau retai modeliuoja situaciją, kaip tie pokyčiai palies visą sistemą. Autoriai cituoja Goodin (1996, p. 28), kuris yra pasakęs, kad „dažniausiai būna ne vienas planas ir ne vienas planuotojas. Kuriamą daugybę lokalių dalinių planų, prieštaraujančių vienas kitam, ir į tai reikia atsižvelgti kuriant prasmingą institucinės struktūros schemą“.
2. *Administracinės sistemos.* Įvykdytos reformos gali būti gerokai nutolusios nuo ketinimų, kuriuos elitas buvo įtraukęs į reformų programos turinį. Norint, kad įvykdytos reformos nesiskirtų ar mažai skirtųsi nuo ketinimų turinio, reikia įvertinti tai, ką ankstesniame Pollitt ir Bouckaert (2003) modelyje pavadino alfa (esama padėtimi), t.y. išanalizuoti esamą ketinamos tobulinti institucijos padėtį.
3. *Socio-ekonominės jėgos,* kurias sudaro globalinės ekonominės jėgos, socialiniai ir demografiniai pokyčiai ir nacionalinės socio-ekonominės politikos kryptys.
4. *Politinė sistema,* kurią sudaro naujų valdymo idėjų analizė, piliečių spaudimo ir partijų politinių idėjų analizė.

Žemiau pateikiame aptartą Pollitt ir Bouckaert modelį (žr. 5 paveikslas).

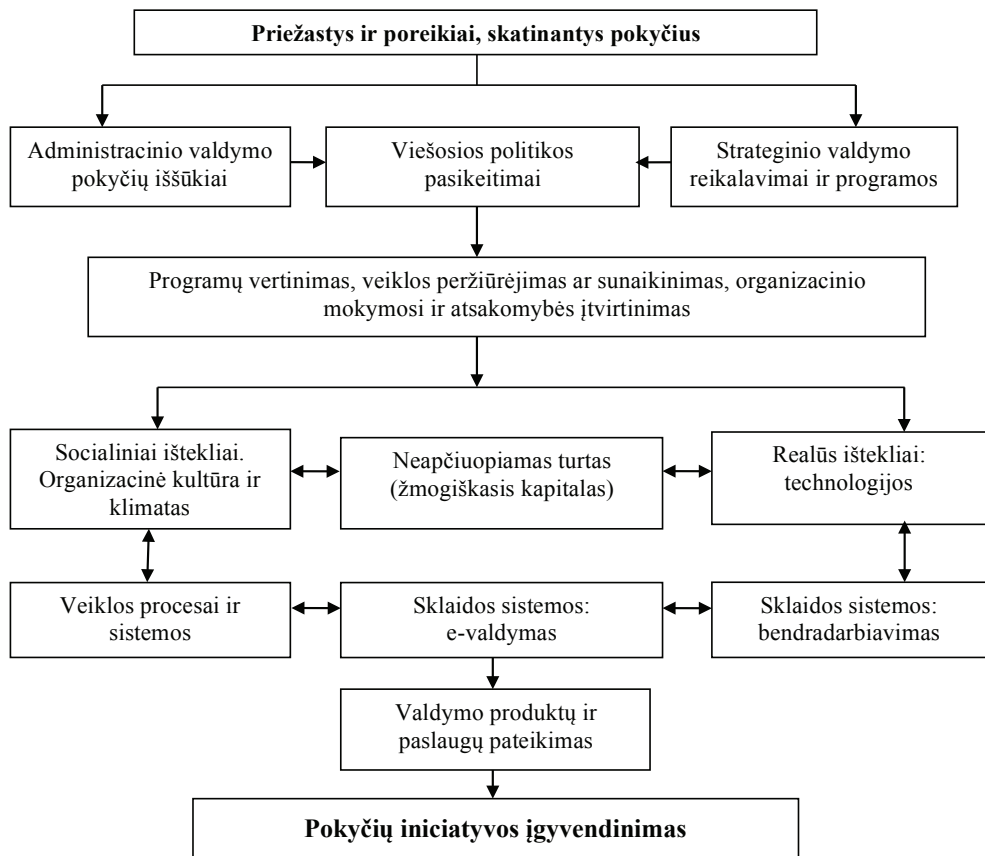


5 pav. Viešojo valdymo pokyčių modelis

Šaltinis: Pollitt, Bouckaert, 2003

Pollitt ir Bouckaert viešojo valdymo pokyčių modelis vaizduoja pokyčių procesą kaip daugiaburiaunį, įvairiose stadijose galintį kisti, nes jame atsiskleidžia socialinių ir ekonominių įtakų tarpusvio sąveika, politinė sistema ir pačios administravimo sistemos bruožai (Pollitt, Bouckaert, 2003; Giedraitytė, 2016).

Pokyčių proceso elementų modelis. McNabb (2009) knygoje „Naujas valdymo veidas: kaip viešieji vadovai kuria naują požiūrį į valdymą“ pateikia pokyčių proceso elementų modelį, kurio pirminėje stadijoje identifikuojamos priežastys ir poreikiai, skatinantys pokyčius. Tiriama administracinio valdymo pokyčių iššūkiai, viešosios politikos pasikeitimai, naujos strateginio valdymo ir programos. Įvertinus priežastis ir poreikius, vertinamos programos, peržiūrima veikla, įtvirtinamas organizacinis mokymasis ir atsakomybė. Tuomet analizuojama organizacinė kultūra, žmogiškasis kapitalas, technologijos, veiklos procesai ir sistemos, bendradarbiavimas, e-valdymas. Galutiniame etape suformuluojama, kaip bus tobulinama institucija, jos teikiami valdymo produktai ir paslaugos. Modelis užbaigiamas pokyčių iniciatyvos įgyvendinimu (žr. 6 pav.).



6 pav. Pokyčių proceso elementų modelis

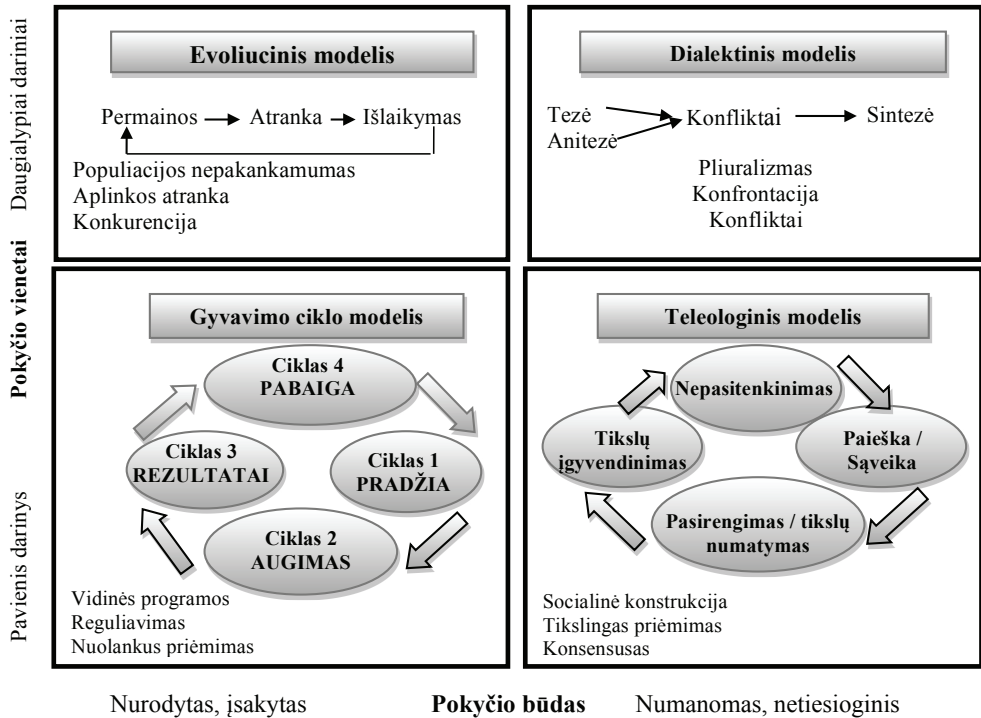
Šaltinis: McNabb, 2009

Organizacinių pokyčių modelis. Poole, Van de Ven (2004) pateikia organizacinių pokyčių modelį, pagal kurį identifikuoti keturi procesų teorijų pagrindu sudarytų pokyčių modelių elementai atskleidžia pokyčius sąlygojančius ir skatinančius veiksnius. Šie autoriai skiria šiuos organizacinių pokyčių modelius:

1. *Evoliucinis pokyčių modelis.* Į viešojo valdymo pokyčių procesus galima žiūrėti kaip į pasikartojančią permainų, atrankos ir padėties išlaikymo seką, atsirančią tarp tam tikros grupės subjektų. Pokyčių proceso veiklos koreguojamos daugiau dėmesio skiriant tyrimams, mokymuisi bei įvairaus pobūdžio bendradarbiavimui.
2. *Dialektinis pokyčių modelis.* Pokyčiai gali būti sąlygojami subjekto viduje ar išorėje esančių prieštaravimų, konfliktų ir įtampos. Tuomet pokyčių proceso galutinis taškas nėra aiškus, o galutiniai proceso rezultatai priklauso nuo gebėjimų priimti daugumą tenkinančius sprendimus.
3. *Gyvavimo ciklo pokyčių modelis.* Pokyčiai gali vykti pagal numatytą įvykių seką, nustatytas taisykles. Pokyčių proceso ciklai aiškiai apibrėžiami, tikslai nu-

matomi dar proceso pradžioje, o organizacija veikia kaip atskiras vienetas, todėl proceso eigoje reikšmingas lyderio vaidmuo.

4. *Teleologinis pokyčių modelis*. Pokyčių procesai gali būti įgyvendinami planuojant, apibrėžiant tikslus. Pokyčių proceso eiga koreguojama atsižvelgiant į jos eigą bei tikslui siekti reikalingas veiklas. Tokiu atveju organizacija, pokyčių procese siekdama tikslo, gali veikti kaip atskiras vienetas arba bendradarbiaudama su kitais vienetais (Poole ir Van de Ven, 1995, 2004).

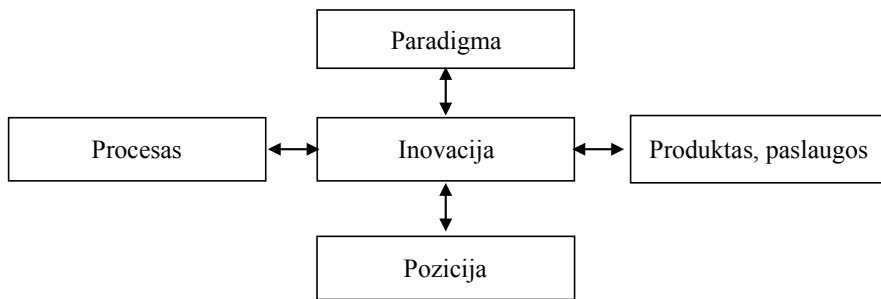


7 pav. Organizacinių pokyčių modelis

Šaltinis: Poole, Van de Ven, 1995, 2004

Pokyčių proceso erdvės suvokimo modelis. Isaksen, Tidd (2006), Raipa (2013), Patapas, Raipa, Smalskys (2014), analizuodami viešojo valdymo pokyčius ir jų įtaką viešojo valdymo inovacijoms, teigia, kad pokyčiai reikalauja atsisakyti inertiško požiūrio ir įtvirtinti inovatyvius siekius keisti nusistovėjusius tradicinius valdymo, veiklos procesus. Pokyčių procesas šių autorių suvokiamas kaip inovacinio proceso erdvės suvokimas, kuris paaiškinamas šiomis esminėmis dimensijomis:

- *Procesas* – tai veiklos pokyčiai teikiant viešąsias paslaugas.
- *Pozicija* – pokyčių kontekstas, kur viešosios paslaugos teikiamos.
- *Produktas ar paslaugos* – viešųjų organizacijų veiklos rezultatų pokyčiai.
- *Paradigma* – esminiai, nusistovėję viešojo valdymo pokyčiai (žr. 8 pav.).



8 pav. Pokyčių proceso erdvės suvokimo modelis

Šaltinis: Isaksen, Tidd, 2006

Klausimų kėlimo ir atsakymų į juos modeliai. Osborne (2010), analizuodamas valdymą kaip „ateities šešėlį“, siūlo analizuoti viešojo valdymo pokyčius keičiant naujus klausimus:

- *Fundamentalus klausimas* – koks turėtų būti mūsų pagrindinis analizės vienetą, tiriant viešosios politikos įgyvendinimą ir viešųjų paslaugų teikimą, ir kokios to atsakymo pasekmės teorijai ir praktikai?
- *Struktūros klausimas* – kokia organizacinė struktūra labiausiai tinka teikti viešąsias paslaugas pliuralistinėje valstybėje?
- *Tvarumo klausimas* – kaip galime užtikrinti tvarų viešųjų paslaugų teikimą tokiose sistemose?
- *Vertybių klausimas* – kokias vertybes remia viešosios politikos įgyvendinimas ir paslaugų teikimas tokiose sistemose?
- *Įgūdžių klausimas* – kokie pagrindiniai įgūdžiai reikalingi santykiniam našumui?
- *Atskaitomybės klausimas* – kokia yra atskaitomybė fragmentuotoje daugialypėje ir pliuralistinėje sistemoje?
- *Vertinimo klausimas* – kaip institucijos tvarumą, atskaitomybę ir santykinį našumą vertina susiję viešųjų paslaugų gavėjai?

Pabrėžtina, kad šie klausimai padeda analizuoti viešojo administravimo institucijų esamą būklę ir jų tobulinimo raidos perspektyvas, tačiau, pasak Osborne (2010), analizuojant jas viešojo valdymo pokyčių kontekste, būtina nepamiršti ir klausimų, kylančių iš tradicinio viešojo administravimo ir naujosios viešosios vadybos modelių, analizės. Naujojo viešojo valdymo turinį sudaro ne tik atsakymai į naujus klausimus, bet ir:

- 1) viešosios politikos formavimas, įgyvendinimas ir vertinimas, jungiantis įvairias šiuolaikines viešojo intereso interpretacijas ir ateities vizijas;
- 2) principai, išryškinantys: mišrų (viešojo, verslo, nevyriausybinių sektoriaus) organizacijų ir tinklinių struktūrų formavimą; bendruomeniškumo plėtojimą; palankios erdvės įtraukiant piliečius į sprendimų priėmimą ir įgyvendinimą sukūrimą; analitinį sprendimų priėmimą; strateginio valdymo ir mąstymo tobulinimą;

viešųjų organizacijų veiklos viešumo, skaidrumo, kontrolės ir atsakomybės stiprinimą; tarnautojų mokymą ir lavinimą; gebėjimą derinti vidaus ir išorės sąlygas ir kt. (Potuček 2004; McNabb, 2009; Osborne, 2010; Raipa, 2011; Giedraitytė, 2016).

Modelių apibendrinimas. Pauliukevičiūtė ir Raipa (2012), analizuodami viešojo valdymo pokyčius, teigia, kad viešojo valdymo pokyčius, naujas kryptis ir tendencijas, atsirandančias viešajame sektoriuje, lemia viešojo ir privataus sektoriaus santykiuose vykstantys procesai, augantis žmonijos ekonominis potencialas, visuomenės ekonominių galimybių didėjimas, o tai suponuoja sudėtingus uždavinius viešojo sektoriaus darbuotojams: tobulinti viešąsias paslaugas, prisitaikant prie naujų pokyčių ir poreikių, įsisaugoti savo atsakomybę, reguliuojant visuomenės poreikius. Organizacijų veikloje atsiranda institucinės tinklaveikos, tarpsektorinės integracijos, naujos organizacijų socialinės korporatyvinės atsakomybės formos, reikalaujančios iš viešojo sektoriaus organizacijų, jų lyderių žymiai daugiau pastangų. *Šiuolaikinis viešojo sektoriaus organizacijų pasirengimas / nepasirengimas pokyčių valdymui reikalauja formuoti naujas metodologines prieigas viešojo valdymo teorinėms ir praktinėms problemoms spręsti, rekomenduoti potencialias viešojo valdymo tobulinimo sisteminės, struktūrinės, procesinės pokyčių valdymo dimensijas bei tobulinti tradicinius pokyčių valdymo metodus ir modelius* (Raipa, 2013; Radnor, Osborne, 2013; Haynes, 2015).

Civilizuotose šalyse valstybė ir viešojo valdymo organizacijos visais laikais išlaikė svarbiausias pozicijas teikiant viešąsias ir administracines paslaugas. Viešųjų ir administracinių paslaugų teikimas buvo užtikrinamas kuriant ir vystant viešojo valdymo organizacijų sistemą, apibrėžiant tokių organizacijų struktūras, tikslus, funkcijas, atsakomybę, tarporganizacinius ryšius ir pan. Tokių paslaugų teikimas buvo patikėtas valstybės biurokratiniam aparatui. Todėl *XX–XXI amžių sankirtoje viešojo valdymo institucijų veiklos profesionalizacija, idealių struktūrų paieška, tarnautojų kompetencijų vystymas, tarporganizacinė sąveika tapo esminiu stimulu tobulinant organizacinių pokyčių valdymą, keičiantis ir transformuojantis nusistovėjusioms administravimo tradicijoms* (Raipa, 2013; Haynes 2015). *Dėl šios priežasties mokslininkai kūrė ir tebekuria įvairius viešojo valdymo pokyčių analizės modelius, tačiau, kuris modelis tinkamiausias konkrečiai viešojo valdymo institucijai, priklauso nuo valstybės, kurioje tobulinamos viešojo valdymo institucijos, išorinių ir vidinių veiksmų, administracinės struktūros, viešojo valdymo modelio, egzistuojančio toje šalyje ir daug kitų disertaciniame darbe aptartų veiksmų.*

2. SAVIVALDYBIŲ ADMINISTRACINĖS PRIEŽIŪROS INSTITUTO TEORINIAI ASPEKTAI

Savivaldybių administracinės priežiūros instituto konceptas retai vartojama ir analizuojama sąvoka tiek Lietuvos, tiek užsienio mokslinėje literatūroje. Norint atskleisti šios sąvokos turinį, šiame disertaciniame darbe panagrinėsime ne tik pačią savivaldybių administracinės priežiūros sampratą, bet išsamiau pažvelgsime į šio koncepto prigimtį, atsiradimo priežastis, ryšį su daugiapakopiu valdymu, nacionalinio ir subnacionalinio viešojo valdymo lygių valdymo problematiką (decentralizaciją, kompetencijų atskyrimą ir šių lygmenų sąveiką), identifikuosime savivaldybių administracinę priežiūrą kaip institutą, atskleisime administracinės priežiūros sąvoką bei analizuosime šią priežiūrą remdamiesi kontekstualiuoju požiūriu aktualizuodami ją kaip nukreipiančią viešojo valdymo formą, atskleisime, kodėl viešojo intereso užtikrinimas laikomas vienu iš pagrindinių administracinės priežiūros tikslų, bei, remdamiesi atlikta mokslinės literatūros analize, suformuosime savivaldybių administracinės priežiūros instituto sampratą ir identifikuosime jos turinį.

2.1. Daugiapakopis valdymas: samprata, dimensijos ir principai

Europoje egzistuoja ir sąveikauja skirtingi viešojo valdymo lygmenys: viršvalstybinis (Europos Sąjunga), nacionalinis ir subnacionalinis (regioninis ir vietos valdžios valdymas). Kiekvienas valdymo lygmuo turi jam priskirtas funkcijas, atsakomybes, veiklos sritis, sąveikos tarp įvairių valdymo lygmenų problemas. Šių lygmenų sąveika ir bedradarbiavimas tarp jų daugelio autorių vadinamas daugiapakopiu viešuoju valdymu (Marks, 1996; Panara ir Varney, 2013; Bach ir Flinders, 2004; Kaiser ir Prange, 2004; Hooghe ir Marks, 2001). Paskutinį dvidešimtmetį augant Europos Sąjungos valstybių narių skaičiui, daugiapakopis valdymas tapo viena iš pagrindinių temų Europos viešojo valdymo teorijoje ir praktikoje.

Paraskevopoulou (2002), Minas (2011) skiria dvi *daugiapakopio valdymo dimensijas*:

- 1) *vertikali dimensija* – vietinė, regioninė, nacionalinė ir viršnacionalinė valdžia viena su kita sąveikauja skirtinguose valdymo lygmenyse;
- 2) *horizontali dimensija* – susiję institucijos viena su kita sąveikauja tame pačiame lygmenyje.

Europos Komisija 2001 metais priėmė Baltąją knygą dėl Europos valdymo (2001), kurioje ji patvirtino nuostatą, kad Europos Sąjunga – tai daugiapakopė valdymo sistema, apimanti ir regioninį, ir vietos valdymą. Šis dokumentas buvo reikšmingas subnacionalinio valdymo pripažinimas, patvirtinęs sąveiką tarp Europos Sąjungos valdymo sistemos ir subnacionalinio valdymo. Jame buvo aiškiai pabrėžta,

kad reikia stipresnės sąveikos su regionine ir vietos valdžia ir išreikšta viltis sukurti nuolatinį ir pastovų dialogą su regioninės ir vietinės valdžios atstovais.

Praėjus devyneriems metams, Europos Regionų komitetas Baltojoje knygoje dėl daugiapakopio valdymo, šį valdymą apibrėžė kaip Europos Sąjungos, valstybių narių ir vietos bei regionų valdžios institucijų suderintus ir partnerystėje pagrįstus veiksmus, kuriais siekiama kurti ir įgyvendinti įvairių sričių Europos Sąjungos politiką. Tai reiškia skirtingų valdžios lygių pasidalijimą atsakomybe ir rėmimąsi visais demokratinio teisėtumo šaltiniais bei skirtingų dalyvaujančių veikėjų atstovaujamaumu (2009). Šioje knygoje buvo pripažinta, kad pasaulinė krizė parodė, kad valdymas yra vienas iš pagrindinių sėkmės faktorių suvaldant krizės sukeltus padarinius ar padedantis jos išvengti.

Van den Berg ir Toonen teigimu (2007), *daugiapakopis valdymas remiasi trimis ramsčiais*:

- 1) centrinės valdžios išskaidymu skirtinguose teritoriniuose tarpusavyje susijusiuose lygiuose (vietiniame, regioniniame, europiniame);
- 2) nevalstybinių veikėjų įtraukimu į sprendimų priėmimo, įgyvendinimo ir vertinimo procesus;
- 3) valdymu per neformalius, lanksčius ir horizontalius santykius.

Baltojoje knygoje dėl daugiapakopio valdymo (2009) buvo iškelta idėja vystyti naują politinę ir administracinę kultūrą užtikrinant partnerystę ir konsultacijas tarp įvairių valdymo pakopų, taip pat aiškiai apibrėžiant didesnę visų valdymo pakopų atsakomybę. Daugiapakopis valdymas apibrėžtas kaip:

- dinamiškas procesas;
- procesas su vertikalia ir horizontalia dimensijomis,
- procesas, kurio skirtingose dimensijose viešojo valdymo institucijos veikia su aiškiai apibrėžta kompetencija;
- procesas, kurio skirtingose dimensijose viešojo valdymo institucijos veikia su aiškiai apibrėžta atsakomybe už nustatytos kompetencijos nevykdymą. Pabrėžta, kad viešojo valdymo institucijų sistema turi būti tokia, kad atsakomybės negalėtų išvengti nei viena institucija ar subjektas, kuris jos nusipelno;
- instrumentas, kuris užtikrina bendradarbiavimą ir sutarimą tarp visų valdymo pakopų.

Jei 2001 metais Eurpos Komisija Baltojoje knygoje dėl Europos valdymo identifiko ir apibrėžė penkis principus (atvirumą, dalyvavimą, atsakomybę, efektyvumą ir darnumą), užtikrinančius gerą valdymą, tai 2009 metais Europos Regionų komitetas Baltojoje knygoje apie daugiapakopį valdymą pabrėžė, kad daugiapakopis valdymas užtikrina, kad šie principai būtų įgyvendinami, prižiūrimi ir pratęjami.

Baltojoje knygoje apie daugiapakopį valdymą (2009) identifikuotas naujas bendrųjų vertybių, kurių siekiama viešuoju valdymu, pagrindas, kurį sudaro subsidiarumo, proporcingumo, artimumo, partnerystės, dalyvavimo, solidarumo ir tarpusavio lojalumo principai. Susisteminta daugiapakopio valdymo principų ir jų turinio analizė pateikiama 5 priede.

Pirmą kartą Europos Sąjungos dokumente paminėtas *tarpusavio lojalumo principas* reiškia, kad daugiapakopis valdymas suponuoja tarpusavio lojalumą tarp

įvairių viešosios valdžios lygių ir institucijų siekiant bendrų tikslų. Demokratiją Europoje sustiprintų įtraukėsnis ir lankstesnis institucijų bendradarbiavimas, taip pat tvaresnis *skirtingų valdymo lygių bendradarbiavimas*. Institucinė viešojo valdymo sistema yra pagrindinė, tačiau jos nepakanka garantuoti gerą viešąjį valdymą. Atvirksčiai, bendradarbiavimas tarp įvairių politinės valdžios lygių ir politinius sprendimus įgyvendinančių institucijų yra svarbus, turi būti grindžiamas pasitikėjimu, o ne konfrontacija.

Daugiapakopio viešojo valdymo principo įgyvendinimas priklauso, kaip valstybės viešajame valdyme laikomasi *subsidiarumo principo*, kuriuo remiantis atribojami to paties ar skirtingo lygmės viešosios valdžios institucijų įgaliojimai, decentralizuojamas ir demokratizuojamas valstybės valdymas, įtvirtinama regioninė ir vietos savivalda (Kiiver, 2012; Kondratienė, 2011). Subsidiarumo principo taikymas yra itin aktualus tose srityse, kuriose pasireiškia bendroji viešojo valdymo subjektų kompetencija. Taigi, viena vertus, subsidiarumo pranašumas yra tai, kad jis leidžia išvengti pernelyg didelio centrinių valstybės valdymo subjektų sustiprėjimo, kita vertus – užkirsti kelią sprendimų priėmimo painiavai, tų pačių funkcijų dubliavimuisi skirtingais valdymo lygiais (Baltušnikienė, Astrauskas, 2009).

Dalyvavimo principas viešajame valdyme turi dvi dimensijas: atstovaujамąją demokratiją, kuri yra šio principo pagrindas, ir dalyvaujамąją demokratiją. Mokslinėje literatūroje apie gerą valdymą akcentuojama, kad norint užtikrinti gerą viešąjį valdymą siekiant bendrų vertybių turi bendradarbiauti pilietinė visuomenė ir jos rinkti politikai. Vietos ir regioninės valdžios atstovai, būdami tiesiogiai atsakingi piliečiams, savo rinkėjams, yra tiesiogiai atsakingi, kad būtų užtikrintas demokratinis teisėtumas ir įgyvendinta politinė valia, perkelta į teisės aktus. Daugiapakopis valdymas atrodo labai tinkamas skatinti aktyvų pilietiškumą ir užtikrina decentralizuotą komunikacijos politiką, labiau atitinkančią konkrečius ir skubius piliečių lūkesčius, kadangi padeda palaipsniui įveikti atotrūkį tarp gyventojų ir institucijų bei jų politinių vadovų.

Bendradarbiavimo procesų tobulinimo poreikį skatina viešojo valdymo tinklų egzistavimas. Karmarck teigimu (2003), XXI amžiaus valdymas turi veikti per viešojo sektoriaus institucijas, per sukurtus tinklus ir per rinkas. Valdymas vis labiau grindžiamas tinklais skatinant horizontalaus bendradarbiavimo dinamiką. Tinklai, asociacijos ir organizacijos viešajame valdyme užtikrina artimumo, solidarumo ir partnerystės principus. Tokiu būdu viešasis valdymas įgauna tinklinį pobūdį ir palaiko horizontaliąją bendradarbiavimo dinamiką. Tinklinio valdymo modelyje partnerystė tampa svarbiausiu viešojo sektoriaus konkurencingumą lemiančiu veiksnium. Bendradarbiavimas įgalina viešojo sektoriaus įstaigas kurti vertę valstybei, verslui ir visuomenei pasinaudojant kitų institucijų patirtimi bei įsipareigojimais (Urvikis, 2014).

Daugiapakopio valdymo konceptas aktualus ne tik Europos viešojo valdymo kontekste (Stoker, 1998; Scharpf, 2001; Hooghe ir Marks, 2003; Bach ir Flinders, 2004; Minas, 2011), bet ir nacionaliniame bei subnacionaliniame viešojo valdymo kontekste.

Šis konceptas pagrindinį dėmesį skiria valdymo būdų ir priemonių, įtakos, kontrolės paskirstymui tarp skirtingų pakopų institucijų. Viešojo valdymo pokyčiai, instituciniai pokyčiai šio koncepto kontekste reiškia, kad centrinė valdžia sumažina savo įtaką tuo pačiu padidindama vietos valdžios ar regioninės valdžios diskreciją ir institucionalizuodama bei legitimizuodama įvairius tiek vertikalų, tiek horizontalų koordinavimo ir kontrolės būdus bei priemones.

Viešojo valdymo lygiai yra vientisos viešojo valdymo sistemos integralios dalys. Siekiant sklandaus visos sistemos funkcionavimo svarbu užtikrinti visų posistemų veiksmų darną. Todėl viešojo valdymo subjektai, įgyvendindami savo kompetenciją, turi laikytis *interesų derinimo tarpusavyje principo* (Baltušnikienė, Astrauskas, 2009). Interesų derinimas valstybės mastu vyksta tarp nacionalinio ir subnacionalinio (regioninis ir vietos valdžios valdymas) valdymo lygmenų. Stipri vietos savivalda – neatsiejamas brandžios demokratinės valstybės elementas. Centrinės ir vietos valdžios santykis – vienas iš šalies demokratiškumo rodiklių, savivaldybių ir centrinės valdžios institucijų interesai turi būti derinami, bendri veiksmai koordinuojami siekiant reikšmingų socialinių, ekonominių tikslų (Mačiulytė, Ragauskas, 2007), tuo pačiu įgyvendinant daugiapakopio valdymo principus.

Daugiapakopis valdymas šioje disertacijoje aptariamas neatsitiktinai. Šio valdymo sampratos, dimensijų ir principų suvokimas aktualus analizuojant savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą. Norint tobulinti šį institutą, reikia suprasti jo vietą daugiapakopio valdymo struktūroje, taip pat daugiapakopio valdymo principus ir jų turinį, nes jie kiekvieno viešojo valdymo instituto tobulinimo procese turi būti kaip OMEGA (Pollitt ir Bouckaert viešojo valdymo pokyčio trajektorijos modelio (2003), kuri aptarėme disertacijos pirmame skyriuje, pageidaujama ateities būseną).

2.2. Nacionalinio ir subnacionalinio viešojo valdymo lygių valdymo problematika: decentralizacija, kompetencijų atskyrimas, sąveika

Šiuolaikinėse valstybėse viešiesiems reikalams tvarkyti sukurta demokratinė decentralizuota dekoncentruota viešojo valdymo sistema. Skiriami *trys valdymo lygiai*: valstybės, regioninis ir vietos savivaldos. Daugiapakopio valdymo koncepto kontekste valstybės valdymo subjektai priskiriami nacionaliniam valdymo lygiui, o regioniniai ir vietos savivaldos valdymo subjektai priklauso subnacionaliniam valdymo lygiui. Tarp skirtingų valdymo lygių subjektų įstatymais yra padalinta kompetencija (veiklos sritys ir įgaliojimai) tvarkyti visuomenės viešuosius reikalus.

Viešojo valdymo lygių skaičių konkrečioje šalyje lemia daugybė veiksnių, tokių, kaip: valstybės dydis (gyventojų skaičius ir teritorijos plotas), valstybės valdymo forma, valstybės sandaros forma, politinis režimas, valstybės ir savivaldybių valdžios atstovų administraciniai gebėjimai, šalies transporto ir komunikacijos sistema, atskirų viešojo valdymo lygių subjektų kompetencija (Boex, Martinez-Vazquez, Timofeev, 2004; Astrauskas, Svetikas, 2005; Baltušnikienė, Astrauskas, 2009). Kadan-

gi viešasis valdymas – sudėtingas institutas, šie valdymo lygiai taip pat gali turėti:

- *horizontaliąją dimensiją* – institucijas tuo pačiu valdymo lygmeniu;
- *vertikaliąją dimensiją* - skirtingus viešojo valdymo lygius, pakopas.

Kokia bus konkrečios valstybės viešojo valdymo teritorinė sistema, nulemia tos valstybės istorinių, geografinių ir politinių veiksnių visuma.

Viešojo valdymo decentralizacija pabrėžia skirtingų valdymo lygių subjektų sąveikos, dar vadinamos „ketvirtąją valdžios šaka“, aktualumą, todėl mokslininkai vis dažniau savo analizės objektu pasirenka nebe nacionalinį, bet subnacionalinį valdymą ir nebe horizontalią valdžios subjektų, priimančių, vykdančių įstatymus ir prižiūrinčių jų vykdymą, sąveiką, bet atskiruose viešojo valdymo lygmenyse ir tame pačiame viešojo valdymo lygmenyje veikiančių subjektų santykius (Baltušnikienė, 2009).

Decentralizacija suteikia galimybę sustiprinti viešojo valdymo institucijų atskaitomybę tiek „iš viršaus“, tiek „iš apačios“. Decentralizacija – tai daugiabriau- nis reiškiny, apimantis laipsnišką veikimo laisvės, funkcijų, atsakomybės, išteklių perdavimą teritoriniams valstybės valdymo, subnacionalinio valdymo ir privataus sektoriaus subjektams, nevyriausybinėms organizacijoms (Baltušnikienė, 2009).

Decentralizacija ne visada garantuoja administravimo efektyvumą. Strazdas, Taločka (2005), Raipa (2012) mano, kad dėl decentralizacijos dažnai atsiranda antidemokratinų regionalizmo nuostatų, mažumų ignoravimo, projekto finansavimo problemų, praktiškai nerealizuojama administracinės atsakomybės samprata, neleidžiama įtvirtinti viešojo administravimo sistemos atvirumo. Autorių nuomone, decentralizuotoje valstybinėje administracinėje sistemoje atsiranda galimybių subnacionalinės valdžios institucijoms pakankamai laisvai interpretuoti valstybės politikos įgyvendinimą, projektų ir programų administravimą, priskiriant sau nebūdingą politikos formavimo funkciją. Dėl šios priežasties būtina organizuoti subnacionalinių subjektų veiklos procedūrinę kontrolę sukuriant įstatyminių valdymo funkcijų reguliavimą aiškiai apibrėžiant galias ir kompetenciją, įsteigiant kontrolės institucijas ir kontrolės mechanizmus.

Sanson, McKinlay (2013) nuomone, pati decentralizacija savaime nėra nei gera, nei bloga. Ji padeda sustiprinti viešojo sektoriaus efektyvumą ir atsakingumą, taip pat gali įtakoti socialinius pokyčius valstybės, regiono ar savivaldybės teritorijoje, tačiau tam reikalinga stipri politinė valia ir lyderystė, tinkama visos valstybės demokratinė ir politinė kultūra, tinkamas audito ir kontrolės institucijų veikimas.

Yilmaz, Beris ir Serrano-Berthet (2008, 2010) teigimu, decentralizacija suteikia vietos savivaldai naujas galias ir atsakomybę trijose dimensijose: politinėje, administracinėje ir fiskalinėje. Savivaldybių institucijoms palikta diskrecijos teisė veikti šiose dimensijose, tačiau ši diskrecijos teisė ribojama vietos valdžios atskaitomybe valstybės valdžiai ir tos savivaldybės gyventojams. Viešoji atskaitomybė vietos savivaldos administracinėje sferoje, jų nuomone, reiškia, kad savivaldybės institucijų tarnautojai atskaitingi juos į pareigas paskyrusiems subjektams, taip pat tokiems nepriklausomiems subjektams, kaip audito įstaigos, ombudsmenai, valstybinės valdžios institucijos, kurių kompetencijoje yra savivaldybės institucijų prie-

žiūra. Administraciniai teismai, šių autorių nuomone, taip pat gali tikrinti savivaldybių institucijų priimamų teisės aktų teisėtumą ar veiksmų atitiktį nacionaliniams ir vietos valdžios teisės aktams. Stebėjimas ir kontrolė neatsiejama nuo savivaldybių institucijų diskrecijos veikti laisvai ir savarankiškai.

Tačiau viešojo valdymo sistema efektyviai ir sėkmingai gali funkcionuoti tik tada, kai yra aiškus atskirų viešojo valdymo lygių kompetencijos atskyrimas, apibūdinimas bei išsamiai reglamentuotas tų lygių sąveikos mechanizmas (White, 2011; Mullen, 2011). Aiškiai nereglamentuotos atskirų valdymo lygių kompetencijos ribos sukelia viešojo valdymo institucijų konfliktus, įgyvendinamų funkcijų susikirtimą, viešųjų gėrybių neefektyvų naudojimą, asmenų, dirbančių viešajame valdyme, atskaitomybės ir atsakomybės nebuvimą, korupcijos riziką.

Baltušnikienės ir Astrausko (2009) teigimu, mokslinėje literatūroje dažniausiai skiriamos šios viešojo valdymo subjektų kompetencijos savybės, kurios lemia viešojo valdymo subjektų kompetencijos atskyrimo ypatumus:

- Šalutinis poveikis ar naudos (žalos) „persiliejimas“, t. y. kuo funkcijos įgyvendinimo ar viešosios gėrybės gaminimo ar organizavimo naudos (žalos) regionas yra platesnis, tuo sudėtingiau tą funkciją efektyviai atlikti žemesniais valdymo lygiais.
- Tiesioginė konkrečios funkcijos ar viešosios gėrybės apmokestinimo galimybė, t. y. kuo paprastesnis besinaudojančiųjų viešąja paslauga ar preke identifikavimas ir apmokestinimas, tuo tos paslaugos ar prekės gaminimą ar organizavimą lengviau decentralizuoti.
- Funkcijos atlikimo sudėtingumas, t. y. kuo funkciją vykdyti sudėtingiau, tuo tą funkciją sunkiau veiksmingai decentralizuoti.
- Gyventojų poreikiai/interesai, t. y. kuo pasireiškia didesnė tam tikros funkcijos poreikių įvairovė, t. y. gyventojų poreikiai yra heterogeniški, tuo ta funkcija turi būti įgyvendinama žemesniu valdymo lygiu.
- Kompetencija turi būti priskirta tam viešojo valdymo lygio subjektui, kuris turi juridinius įgaliojimus, pakankamus finansinius pajėgumus ir valdymo gebėjimus efektyviai realizuoti priskirtą kompetenciją.

Į minėtus kompetencijų ypatumus atsižvelgiama tobulinant viešąjį valdymą kaip procesą, tobulinant viešojo valdymo institucijas, nustatant jų kompetencijos turinį. Iš esmės šie ypatumai atitinka vieną iš daugiapakopio valdymo pagrindinių principų, t. y. subsidiarumo principą, kuriuo vadovaujantis visuomeninių įpareigojimų vykdymas turi būti priskirtas arčiau piliečių esantiems viešojo valdymo subjektams, o aukštesniam lygmeniui perduodamos tos funkcijos, kurių negali atlikti žemesnio lygmens viešojo valdymo subjektai.

Tobulinant viešąjį valdymą svarbu suvokti, kad funkcijų tarp centrinės ir teritorinės valdžios paskirstymas bei dekoncentracijos ir teritorinės decentralizacijos formų pasirinkimas nėra vien politinės galios ar suvereniteto įgyvendinimo klausimas. Savivaldos teisės suteikimas teritoriniams vienetams taip pat yra efektyvaus išteklių paskirstymo, socialinių visuomenės poreikių patenkinimo, administravimo gerinimo bei demokratijos principų plėtros garantas (Urvikis, 2016).

Siekiant sklandaus visos viešojo valdymo sistemos funkcionavimo svarbu užtikrinti visų posistemių veiksmų darną. Tiek nacionaliniai, tiek subnacionaliniai viešojo valdymo subjektai, priklausantys skirtingiems viešojo valdymo lygiams, kartu yra vientisos viešojo valdymo sistemos integralios dalys, todėl, įgyvendindami savo kompetenciją, turi laikytis interesų derinimo tarpusavyje principo. Viešojo valdymo subjektų kompetencija keičiasi kartu su visuomenės raida, todėl jų kompetencijos atskyrimas nėra galutinis ir nenustatomas visiems laikams. Nepaisant to, kad įvairiose šalyse skiriasi viešojo valdymo subjektų kompetencijos nustatymo mechanizmai ir skirstymo būdai, subnacionalinio valdymo subjektai vykdo gana panašias funkcijas. Viešojo valdymo subjektų kompetencija plati, jos neįmanoma klasifikuoti baigtiniu sąrašu, tačiau svarbiausias kompetencijas galima klasifikuoti pagal viešojo valdymo lygį, kuriame įgyvendinama kompetencija (žr. 6 priedas).

Kita problema, ryškėjanti analizuojant mokslinę literatūrą, skirtą decentralizacijos, nacionalinio ir subnacionalinio valdymo lygmens sąveikos klausimų nagrinėjimui, – *subnacionalinio lygmens vietos savivaldos savarankiškumo klausimas*. Vietos savivalda – vienas iš pagrindinių politinių-visuomeninių institutų bet kurioje demokratinėje valstybėje. Savivaldybių savarankiškumo klausimas vykstant viešojo valdymo pokyčiams, stiprėjant demokratijai tampa svarbus daugelyje valstybių. Savivaldybių savarankiškumas užsienio autorių darbuose dažnai vadinamas vietos savivaldos autonomija (Pratchett, 2001, 2004; Hansen ir Klausen, 2002; Fleurke ir Willemse, 2004, 2006; Petersson, 2004; Cappelen ir Tungodden, 2007; Jacob, Lipton, Hagens, Reimer, 2008; Løhmus, 2008; Wolman, McManmon, Bell, Brunori, 2008a, 2008b). Lietuvos mokslininkų darbuose šis konceptas vartojamas retai (Kuokštis, 2013), dažniau analizuojama decentralizacija (Raipa, Backūnaitė, 2004; Baltušnikienė, 2006, 2009; Daugirdas, Mačiulytė, 2006; Astrauskas, 2007), savivaldybių kompetencija (Baltušnikienė, 2005, 2008, 2009; Baltušnikienė, Astrauskas, 2005, 2009; Astrauskas, 2013a, 2014), savivaldybių savarankiškumas (Stačiokas, Rimas, 2004; Civinskas, Tolvaišis, 2006; Kiurienė, 2013, 2014b). Šiame darbe naudojama savivaldybių savarankiškumo sąvoka, nes analizuojant savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo aspektus, dažniausiai susiduriama su šia sąvoka.

Žilinsko (2009) manymu, savivaldybė neturi ir negali turėti nuosavų, suverenių teisių, nes vienintelis suverenas yra valstybė, kuri gali perduoti ir perduoda apibrėžtas funkcijas savo sukurtiems administraciniams teritoriniams vienetams. Šio autoriaus manymu, savivaldybių buvimas priklauso nuo įstatymų leidėjų valios, nes jos neįsteigiamos laisvu steigėjų aktu, tai pat jos negali būti pašalintos savivaldybės gyventojų valią išreiškiančiu teisės aktu. Vietos savivaldos buvimą lemia įstatymų leidėjo valia.

Teiginį, kad vietos savivalda ir ją įgyvendinančios savivaldybių institucijos neturi absoliučios veiksmų laisvės patvirtina savivaldybių funkcijų pagal sprendimų priėmimo laisvę skirstymas į savarankiškąsias ir valstybines (valstybės perduotas savivaldybėms). Valstybinės savivaldybių funkcijos yra valstybės funkcijos valstybės perduotos savivaldybėms atsižvelgiant į gyventojų interesus. Logiška, kad savivaldybių veiklą įgyvendinant šias funkcijas riboja valstybės institucijų ar jų pareigū-

nų sprendimai, šias funkcijas savivaldybių institucijos turi įgyvendinti tiksliai pagal įstatymus ar poįstatyminius teisės aktus. Savarankiškųjų savivaldybės funkcijų įgyvendinimas reiškia, jog savivaldybė turi tam tikrą įstatymų leidėjo suteiktą veiksmų laisvę pasirinkti būdus, kaip šias funkcijas įvykdyti.

Mačiulytė ir Ragauskas (2007), analizuodami Lietuvos savivaldybių savarankiškumo klausimą, taip pat pažymi, kad savivaldybių autonomijos principas jokiū būdu nereiškia, kad net savo įgaliojimų srityse vietos valdžia ar bendruomenė gali elgtis kaip tinkamos. Pasak autorių, jos visada subordinuotos Konstitucijos nustatytai tvarkai, o dažniausiai ir bendriesiems įstatymams; dar daugiau, priimdamas sprendimus jos privalo atsižvelgti ne tik į savus, bet ir į visos valstybės interesus.

Decentralizacijos sampratos ir kompetencijų atskyrimo teoriniai pagrindai rodo, kad savivaldybių laisvės ir savarankiškumo principas dar nereiškia, kad vietos valdžia ar bendruomenė gali rinktis, kokios kompetencijos nori, o kokios – ne. Savivaldybėms Lietuvoje kompetencija suteikiama Konstitucija ir įstatymais bei poįstatyminiais teisės aktais. Kai kuriose šalyse galima ir kita situacija, kuomet savivaldybės yra laisvos pasirinkti savo kompetenciją. Pavyzdžiui, Bowman ir Keraney (2005), analizuodami valstybės ir vietos savivaldos ryšį Jungtinėse Amerikos Valstijose, atskleidžia, kad Jungtinėse Amerikos Valstijose savivaldybės gali būti kuriamos valstijos valdžiai adresuotos tam tikros teritorijos gyventojų peticijos pagrindu; vienose valstijose tokia naujai įkurta savivaldybė veikia pagal bendro įstatymo nuostatas (taip, kaip yra Lietuvoje), tuo tarpu kitose valstijose įstatymų leidžiamoji institucija patvirtina chartiją (statutą), kuri individualiai apibrėžia kiekvienos savivaldybės savivaldos ribas ir kompetenciją. Šiuo atveju atskirais aktais įkurtos savivaldybės tam tikra prasme gali „rinktis“ iš galimos kompetencijos „menu“.

Šileikis (2005), analizuodamas Lietuvos konstitucinę teisę, atskleidžia savivaldos teisės konstitucinę sampratą Lietuvoje. Autorius, kaip ir šios disertacijos autorė, teigia, kad savivaldos teisė Lietuvoje yra ne prigimtinė, bet valstybės laiduota (t. y. vietos savivaldybės ir vietos savivaldos teisėkūros rezultatas); savivaldos teisė yra skirta ne privatiems, bet viešiesiems interesams tenkinti skirta teisė; savivaldos teisė yra ne subjektyvi, bet objektyvi teisė.

Astrauskas (2014), analizuodamas vietos savivaldybių kompetenciją ir jos kaitą Lietuvoje 1990–2013 metais, taikliai pastebi, kad Šileikis (2005), atskleidęs savivaldos teisės, laiduotos įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniams vienetams (teritorinėms savivaldybėms, teritorinėms korporacijoms), konstitucinę sampratą Lietuvoje, netiesiogiai atskleidė ir konstitucinę savivaldybių kompetencijos sampratą. Autoriaus nuomone, E. Šileikio teiginiai apie vietos savivaldą yra svarbūs norint suvokti Lietuvos vietos savivaldybių kompetencijos nustatymo aspektą:

- 1) jie leidžia teigti, kad *vietos savivaldybių teisinis subjektiškumas nėra prigimtinis*: vietos savivaldybių kompetencija, nepaisant jos skirstymo į nuosavą (savarankišką) ir valstybinę (valstybės deleguotą), yra valstybės nustatyta;
- 2) teiginys apie *vietos savivaldos paskirtį tenkinti viešuosius interesus* svarbus suvokiant Lietuvos vietos savivaldybių kompetencijos turinį: paaiškėja, kokio pobūdžio turi būti kompetencijos elementai;

- 3) *savivaldos teisės objektyvumas* svarbus suvokiant, kaip turėtų būti įgyvendinama Lietuvos vietos savivaldybių kompetencija: vietos savivaldybėms nustatyti įgaliojimai vienu metu yra ir joms suteikta galimybė (teisė), ir kartu joms nustatyta pareiga veikti (vykdyti veiklą) vietos bendruomenių narių interesais (As-trauskas, 2014).

Analizuojant mokslinę literatūrą, darytina išvada, kad Lietuvoje trūksta sisteminio požiūrio į nacionalinio ir subnacionalinio viešojo valdymo lygių sąveiką, subnacionalinį viešąjį valdymą, decentralizaciją. Decentralizuotos viešojo valdymo sistemos ir politikos statistiniai duomenys yra nepakankami, trūksta bendrų prognozių ir informacijos, dauguma įgyvendintų institucinių reformų nėra įvertintos. Tokia padėtis nėra naujiena ir kitose Europos šalyse, kuriose vyrauja centralizuotas viešasis valdymas. Pavyzdžiui, Prancūzijoje taip pat kalbama apie gerovės valstybės sukūrimą, kurio vienas iš elementų – funkcijų decentralizavimas, tačiau decentralizavimo procesas taip pat stringa (Eydoux, Beraud, 2011). Švedija taip pat yra tradicinė unitarinė valstybė, kurios įstatymų leidžiamoji valdžia priklauso parlamentui, o valdymas centralizuotas. Švedijos Konstitucija suteikia Švedijos parlamentui teisę nustatyti savivaldos funkcijas, teises, pareigas ir atsakomybę, todėl šioje šalyje decentralizacija galima tiek, kiek ją leidžia nacionalinė valdžia. Tai reiškia, kad nacionalinė valdžia prižiūri tai, ką administruoja ir už ką yra atsakingos savivaldybių institucijos. Ši kontrolė ir priežiūra vykdoma įvairiomis priemonėmis, kurios nustatomos imperatyvaus pobūdžio teisės aktais (Minas, 2011).

Apibendrinant galima teigti, kad mokslinės literatūros analizė atskleidžia savivaldybės institucijų savarankiškumo problemą, todėl būtina analizuoti, kokios valstybės valdymo institucijos įtakoja vietos savivaldos institucijų sprendimus, bei, kaip vietos savivaldos institucijos bendradarbiauja su šiomis institucijomis, įgyvendindamos daugiapakopio valdymo principus. Šios disertacijos kontekste savivaldybių savarankiškumo klausimas svarbus tiek, kiek gali atskleisti, kaip galima tobulinti savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą viešojo valdymo pokyčių kontekste.

2.3. Savivaldybių administracinės priežiūros kaip instituto identifikavimas

Instituto samprata glaudžiai susijusi su institucionalizmo teorijomis. Institucionalizmas kaip teorinis požiūris socialiniuose tyrimuose turi daug atmainų, kurios dažnai remiasi skirtingomis tyrimo priemonėmis. Reikia pripažinti, kad analizuojant mokslinę literatūrą, tiriančią ar aprašančią įvairias institucionalizmo teorijas, susiduriama su tikra painiava, susijusia su instituto ir institucijos sąvokos naudojimu. Taip pat pastebėtina, kad mokslinėje literatūroje nėra aiškaus sutarimo net dėl pagrindinių institucionalizmo teorijų atmainų. Galime įtarti, kad panašiai kaip naujojo viešojo valdymo modelio atveju viešajame valdyme, kuris vadinamas „magiška koncepcija“, kurią atskleidėme šio darbo pirmame skyriuje, taip ir institucionalizmo klasifikavimas yra tapęs „madingo“ teorijų, paradigmų konstravimo atveju.

Pirmoje disertacijos dalyje minėtas tradicinio viešojo administravimo modelio ir „idealių biurokratijų“ kūrėjas Weber laikomas ir vienu iš institucionalizmo teorijos pradininku. Savo darbuose jis tyrė „socialinio gyvenimo maksimumą“, kurios tampa institucijomis tada, kai jų veikla tampa reguliari, orientuojama į tam tikras normas ir veikia mechanizmas, kuris padeda įgyvendinti tas normas (Lane, Erisson, 2000). Sociologinio institucionalizmo atstovai teigia, kad kolektyvinė elgsena sukuria institucijas, kurios turi savarankiškus interesus. Institucijos nėra tik mechaninės žaidimo taisyklės, jos natūralūs dariniai. Scott (1995) institucijas apibrėžia kaip kognityvines, normatyvines ir reguliavimo struktūras, kurios suteikia socialinei elgsenai stabilumą ir prasmę. March ir Olsen (2006) institucijas apibūdina kaip įsitikinimus, paradigmas, kultūrinius kodus, procedūras, viską, kas susilieja į taisykles ir rutinas (Frederickson, Smith, 2003; Lynn, 2013). Racionalaus pasirinkimo institucionalizmas institucijas apibrėžia kaip taisyklės normų prasme, kurias galima laikyti pasirinkimo galimybėmis, t. y. jas galima pasirinkti apgalvotai. Teigiama, kad institucijos yra tik „žaidimo taisyklės“, tam tikri elgseną ir veiklą ribojantys mechanizmai, pirmiausia skirti pažaboti vadinamajai oportunistinei elgsenai (Lane, Erisson, 2000).

Hall, Taylor (1996) teigia, kad šalia tradicinio institucionalizmo egzistuoja trys naujojo institucionalizmo atmainos, iš kurių viena - racionaliojo pasirinkimo. Tačiau toks požiūris artimas ekonomikos moksluose naudojamai naujojo institucionalizmo sąvokai, nes abu šie požiūriai remiasi veikėjo ekonominio racionalumo prielaida. Tuo tarpu Peters (2005) išskiria šešias institucionalizmo atmainas, išskirdamas normatyvinį ir sociologinį institucionalizmus, kur normatyvinis yra artimesnis Hall, Taylor (1996) sociologiniam institucionalizmui. Immergut (1998) išvelgia tris naujuosius institucionalizmus, tačiau sociologinį institucionalizmą vadina organizacine teorija. Hay (2002) racionalaus pasirinkimo teoriją sieja su ekonomikos moksluose plėtotomis institucionalistinėmis idėjomis, išskirdamas ją kaip atskirą ir ankstyvesnę tradiciją nei naujieji institucionalizmai. Parsons (2001), Hindmoor (2006) viešojo pasirinkimo teoriją mato kaip integralią institucionalizmo dalį, o Schmidt (2006) konstruoja diskursyvinį institucionalizmą ir pateikia jį kaip visus institucionalizmus integruojančią perspektyvą (Bileišis, 2012).

Kaip matyti iš pateiktų pavyzdžių, institucionalizmo teorijų interpretacijų daug, jos susipynusios savo turiniu ir idėjomis bei priklauso nuo autorių, analizuojančių ir pristatančių jas. Dėl šios priežasties tiek instituto, tiek institucijos apibrėžimas, tiek institucijų kaitos bei sąveikos tarp institucijų sampratos gali reikšmingai skirtis. Tokie skirtumai nebūtinai yra prieštaravimai. Mokslinės literatūros analizė leidžia pateikti tokias *pagrindines institucionalizmo idėjas*:

- 1) institutai suprantami kaip formalios taisyklės, vaidmenys ir tapatybių apribojimai, sankcijos (rėmai);
- 2) institutai gali būti ir neformalūs apribojimai (pvz., tradicijos, papročiai, įsitikinimai);
- 3) instituciškai apriboti politiniai pasirinkimai yra nenuoseklūs, kintantys ir iš dalies nulemti pačių institucijų;

- 4) institutams būdinga tinkamumo logika, t.y. institucijos yra organizuotos pagal socialiai sukonstruotas taisykles, vaidmenis ir tapatybes, remiasi kolektyvine atmintimi, pasireiškia tam tikra organizacine struktūra;
- 5) institutams, jų legitimumui itin svarbi viešojo intereso samprata (Frederickson, Smith, 2003; Bevir, 2013; Lynn, 2013).

Strateginis reliacinis požiūris, išplėtotas Jessop (2008), leidžia institucionalizmą ir skirtingas jo atmainas vertinti kaip vienas kitą papildančius, o ne konkuruojančius požiūrius.

Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo analizės viešojo valdymo pokyčių kontekste tyrimui yra svarbios tos teorijos, kurios naudojamos konceptualizuojant savivaldybių administracinės priežiūros instituto statusą ir jo santykį su jį įtakojančiais socialiniais reiškiniais bei procesais.

Kadangi šios disertacijos vienas iš tikslų ne ištirti institucionalizmo teorijas, bet išanalizuoti savivaldybių administracinės priežiūros institutą, nesileisime į gilesnę šių teorijų analizę, kad ir kaip tai galėtų būti įdomu ir naudinga pažinimo prasme. Tačiau šios disertacijos rėmuose, atlikę mokslinės literatūros analizę, išskirsime *du aspektus, kurie būdingi visų institucionalizmo atmainų institucijų apibrėžimams*:

- 1) *formalusis institucijų aspektas*, siejamas su tradiciniu institucionalizmu, pagal kurį institucijos veikia remdamosi viešai žinomomis normomis. Institucijos suprantamos kaip visuomenės žaidimo taisyklės, žmonių sukurti bet kokios formos apribojimai, formuojantys žmoniškąją sąveiką, papročiai, socialinės normos (North, 2003; Rodrik, 2002; Skoog, 2005; Šarkutė, 2013; Bevir, 2013). Atliekant analizę šiuo aspektu, negalima ignoruoti teisės principų, psichologinių aspektų, etikos ir politikos nuostatų integravimo (Rossiaud, Locatelli, 2010; Ereminaitė, 2014, Briedienė; 2017). Normos ir taisyklės yra pagrindiniai institucinės aplinkos elementai. Norma gali būti apibrėžiama kaip žmonių elgesys, siejantis individo vertybes ir jo kasdieninį elgesį. Norma apibrėžia žmogaus elgesį skirtingose situacijose ir jos vykdymas gali būti savanoriškas ar sankcionuotas, paremtas socialinėmis, ekonominėmis ir teisinėmis procedūromis. Galima teigti, kad savivaldybių administracinės priežiūros procese norma gali būti suprantama kaip svarbiausias viešojo valdymo subjektų elgesį koordinuojantis reguliatorius, turintis tiesioginę įtaką viešojo intereso savivaldoje užtikrinimui, pasitikėjimui Vyriausybe, kaip pagrindine vykdomąja institucija, visuomenės pasitikėjimo lygio užtikrinimui, korupcijos masto šalyje kontroliavimui. Be to, atskleidžiant šį aspektą, institucijos yra suprantamos kaip tiek formalios taisyklės, tiek ir neformalus apribojimai (pvz., tradicijos, papročiai, įsitikinimai).
- 2) *materialusis institucijų aspektas*, siejamas su naujuoju institucionalizmu, pagal kurį normų laikymąsi institucijos užtikrina pasitelkdamos organizacinius resursus. Naujojo institucionalizmo prigimtis yra (Kuhno terminais) nebendramatė (Parsons, 2001), todėl jo analizei reikalingas instrumentas, kuris apimtų visų požiūrių aspektus. Šioje vietoje galime pasinaudoti strateginiam reliaciniam požiūriui prieinama galimybe naudoti sisteminės analizės elementus tuo pačiu nesiekdami apibrėžti tiriamojo objekto kaip sistemos (Bileišis, 2012). Institucijos

čia suprantamos kaip taisyklių laikymąsi užtikrinantys mechanizmai, organizacijos, taisyklių vykdymo mechanizmai (Voigt, Engerer, 2001; Lynn, 2013).

Atsižvelgiant į aptartą materialųjį institucijų aspektą, institucijos nėra vien tik abstraktūs taisyklių rinkiniai, bet visada turi ir organizacinį aspektą. Jos mobilizuoja materialius resursus, siekdamos užtikrinti tų taisyklių laikymąsi (Hollis, 2000; Peters, 2013). Organizacijų teorijoje plėtojama institucionalistinė teorija remiasi prielaida, kad tiek normų stabilumas, tiek kintamumas priklauso nuo to, kaip jos yra institucionalizuojamos. Pasak Hague ir Harrop (2010; Peters, 2013), institucijos – tai tvarką kuriančios taisyklių sistemos, nustatančios tinkamą individų elgesį. Šios taisyklės lemia ne tik tai, kokius vaidmenis prisiims institucijos (suprantamos kaip formalūs veikėjai; individai ar organizacijos), bet nustato ir tų veikėjų priimtino veiksmo gaires bei vertinimo pagrindus.

Tiriant institucionalizavimo aspektus, savivaldybių administracinės priežiūros tobulinimo viešojo valdymo pokyčio kontekste analizei galima pasitelkti organizacinio lauko terminą, sutinkamą sociologinio institucionalizmo atstovų darbuose. Scott (2008) organizacinį lauką apibrėžia kaip organizacijų populiaciją, veikiančią bendroje kultūrinėje arba socialinėje posistemėje. Organizacinio lauko studijos leidžia apibrėžti, kaip institucijos yra suvokiamos visų lauko veikėjų, ne tik vienos organizacijos. Tai sudaro prielaidas prognozuoti lauko reakcijas į tiriamos organizacijos veiksmus.

Be to, Scott (2008) siūlo organizacijų kaip institucijų analizei naudoti tris institucinius lygmenis, per kuriuos reiškiasi institucijos:

- 1) reguliacinį, reiškiantį, kad institucijoms būdingos formalios normos;
- 2) kultūrinį – kognityvinį, kuris gali būti prilygintas mentaliteto sąvokai;
- 3) normatyvinį, apibūdinantį tam tikro veikimo tinkamumą tam tikroje institucinėje aplinkoje.

Atsižvelgiant į minėtas institucionalizmo teorijas, šiame disertaciniame darbe bus remiamasi nuomone, kad institucionalizmą ir skirtingas jo atmainas reikia vertinti kaip vienas kitą papildančius, o ne konkuruojančius požiūrius, todėl savivaldybių administracinė priežiūra bus analizuojama kaip institutų visuma, kurią sudaro:

- 1) *formalios taisyklės, įtvirtintos normose (strateginiuose dokumentuose, teisės aktuose ir pan.). Analizė bus atliekama reguliaciniame lygmenyje, t. y. bus tiriamos formalios, įtvirtintos, užrašytos teisės normos. Šiame disertaciniame darbe bus atsiribojama nuo neformalių institutų analizės, nes vertybiniai, moralės, tradicijų, papročių ir suvokimo identifikavimo tyrimai reikalauja specialių mokslinių tyrimų instrumentų, jų analizei naudojamos psichologijos, filosofijos, sociologijos mokslų tyrimo priemonės. Dėl šios priežasties nebus tiriamas kultūrinis – kognityvinis lygmuo;*
- 2) *formalios institucijos kaip organizacijos, kurioms, remiantis aprašyta institucionalistine prieiga, svarbi viešojo intereso samprata, tinkamumo logika, pasireiškianti tam tikra organizacine struktūra, taip pat organizacinis laukas, atskleidžiantis organizacijų kaip institucijų padėtį viešojo valdymo sistemoje bei jų tarpusavio ryšius.*

2.4. Administracinės priežiūros sąvokos atskleidimas

Administracinė priežiūra viešajame valdyme svarbi siekiant užtikrinti veiksmingą, teisėtą, efektyvią, viešojo valdymo principus atitinkančią viešojo valdymo institucijų veiklą (Hood, 1998; Bekkers, Homburg, 2002; Kalesnykas, 2005; Andruškevičius, 2008; Linnas, 2007, 2009; Rowe, 2009; Bakaveckas, 2012; Kiurienė, Zajančauskaitė, 2013; Kiurienė, 2014 a; Ladner ir kt., 2019). Power (1997) leidinyje „Audito visuomenė“ kalbėjo apie „audito sprogimą“, kuris įvyko dėl susiformavusio liberalaus požiūrio į verslą, įvairias rinkas, viešojo valdymo institucijų veiklą, jų sąveiką su privataus kapitalo kompanijomis, nevyriausybinėmis organizacijomis. Dvidešimtojo amžiaus pabaigoje daugelyje valstybių kūrėsi įvairios audito, kontrolės, priežiūros institucijos. Kokia šių institucijų kompetencija, funkcijos, struktūra, pavaldumas, atskaitomybė priklausė nuo kiekvienos šalies valdymo formos, viešosios valdžios struktūros, istorinių ir ekonominių sąlygų. Priežiūra, auditas ir kontrolė vykdomi tiek privačiame, tiek viešajame sektoriuje. Šiame disertaciniame darbe bus apsiribojama tik administracinės priežiūros, vykdomos viešajame sektoriuje, analize.

Reikia pripažinti, kad mokslinės literatūros administracinės priežiūros tema nėra daug. Administracinė priežiūra kiek plačiau nagrinėjama teisės moksluose (Kalesnykas, 2005; Bakaveckas, 2004, 2005, 2012), tuo tarpu kiti mokslai, tarp jų ir valdyba, apsiriboja tik trumpu priežiūros paminėjimu. Pastebėtina, kad administracinės priežiūros tematika specifinė, reikalaujanti specialių žinių visapusiškam šio koncepto išmanymui. Lentelėje pateikiame mokslinėje literatūroje rastas ir šios disertacijos autorės pagal pasikartojančius požymius suklasifikuotas administracinės priežiūros sampratas.

9 lentelė

Administracinės priežiūros sąvokos klasifikacija

Administracinės priežiūros sąvokos esmė	Autorius	Sąvokos turinys
<i>Kaip teisėtumo užtikrinimas</i>	Andruškevičius (2008)	Tai procesas, kurio metu nustatoma, ar piliečiai, juridiniai asmenys, viešosios administracijos subjektai veikia tiksliai pagal įstatymus.
	Hood (1998)	Tai veiksmų seka nustatant prižiūrimos organizacijos atliekamų veiksmų teisėtumą, prižiūrint šiuos veiksmus ir turint oficialius įgaliojimus keičiant šiuos veiksmus.
	Bakaveckas (2012)	Viešojo administravimo subjektai turi ne tik vykdyti įstatymus ir kitus teisės aktus, bet ir prižiūrėti, kad kiti subjektai laikytųsi teisėtumo principo.
	Kalesnykas (2005)	Tai veikla, skirta kontroliuoti bei tikrinti, kaip organizacine tvarka nepavaldžios valstybinės ar kitos įmonės, įstaigos, organizacijos, piliečiai laikosi specialių, visiems privalomų taisyklių, įtvirtintų įstatymuose ir kituose teisės aktuose

9 lentelės tęsinys

<i>Kaip teisėtumo užtikrinimas</i>	Frederickson, Smith, Larimer, Licari (2018)	Administracinė priežiūra yra savarankiškas teisėtumo užtikrinimo būdas viešojo valdymo srityje.
	Nikitin (2013)	Administracinė priežiūra yra kaip priemonė užkertanti kelią nuolat besikartojantiems pažeidimams viešojo valdymo srityje.
	Rowe (2009)	Tai viešojo administravimo kontrolės rūšis, nes ji apima asmenų vykdomos veiklos tikrinimą siekiant užtikrinti viešajame valdyme teisėtumą.
<i>Kaip politikų įrankis išsiaiškinti, kaip įgyvendinama viešoji politika</i>	Bekkers, Homburg (2002)	Tai viešosios politikos formuotojų įrankis atskaitomybei užtikrinti siekiant išsiaiškinti, kaip įgyvendinama viešoji politika.
	Kalesnykas (2005)	Tai speciali valstybės įgaliotų viešojo administravimo institucijų veikla, skirta kontroliuoti bei tikrinti, kaip organizacine tvarka nepavaldžios valstybinės ar kitos įmonės, įstaigos, organizacijos, piliečiai laikosi specialių, visiems privalomų taisyklių (instrukcijų, nustatytos tvarkos), įtvirtintų įstatymuose ir kituose teisės aktuose
	Haimann, Hilgert, Raymond (2010)	Tai tarporganizacinės sąveikos forma, kai politikai nori tiksliai žinoti, kaip vykdomosios valdžios institucijos įgyvendina jų įstatymais įformintas normas ir taisykles.
	Kooiman (2010)	Tradicškai administracine priežiūra siekiama vykdomųjų institucijų atsakomybės už viešosios politikos įgyvendinimą.
	Andruškevičius (2004)	Vykdamt administracinę priežiūrą siekiama gauti informaciją, ar teisės subjektai nepažeidžia įstatymų bei administracinio reglamentavimo aktuose nustatytų taisyklių siekiant išsiaiškinti, kaip vykdoma viešoji politika.
	Pasaulio Bankas (2008)	Administracinė priežiūra yra tam tikri veiksmai ir procedūros, kurios padeda savivaldybėms ir jų institucijoms nepažeidžiant įstatymų vykdyti joms suteiktas teises ir įgaliojimus.
<i>Kaip prevencijos forma siekiant išvengti pasikartojančių pažeidimų viešojo valdymo srityje</i>	Bakaveckas (2012)	Administracinė priežiūra padeda prognozuoti, įspėti ir sustabdyti nepageidaujamų padarinių visuomenei atsiradimą.
	Kiurienė (2014d)	Vienas iš pagrindinių administracinės priežiūros tikslų – įspėti viešojo valdymo instituciją apie tai, kad jos rengiamas teisės aktas ar veiksmas neatitinka teisės normų siekiant užkirsti kelią viešojo intereso pažeidimui.
	Kooiman (2010)	Administracine priežiūra siekiama užtikrinti viešojo valdymo įvairiapusiškumą ir daugialypumą pranešant prižiūrimoms institucijoms apie numatomus padaryti pažeidimus.

9 lentelės tęsinys

<i>Kaip sąveika tarp priežiūrą atliekančios ir prižiūrimos viešojo valdymo institucijos</i>	Bekkers, Homburg (2002)	Administracinė priežiūra suprantama kaip sąveika tarp viešosios politikos formavimo institucijos ar nepriklausomos priežiūrą atliekančios institucijos iš vienos pusės ir vykdomosios institucijos iš kitos pusės.
	Henderson (2009)	Administracinę priežiūrą atliekanti institucija tiesiogiai sąveikauja su prižiūrima institucija tam, kad būtų pasiekti viešosios politikos tikslai.
	Bakaveckas (2012)	Tai įgaliotų viešojo valdymo (administravimo) subjektų tikrinimas, imperatyvi sąveika, parodanti kaip organizaciškai nepavaldūs administracinės teisės subjektai, vykdydami atitinkamas veiklos rūšis, laikosi ir vykdo teisės aktų nustatytus reikalavimus.
<i>Kaip viešąjį interesą užtikrinanti veikla</i>	Pastor, Nemy (1999)	Viešojo valdymo esmė – užtikrinti visuomenės viešąjį interesą. Kaip laikomasi taisyklių viešajame valdyme, nustato prižiūrinčios institucijos, tokiu būdu užtikrinančios viešąjį interesą.
	Kiurienė (2014b)	Vienas iš administracinės priežiūros tikslų – užtikrinti viešąjį interesą
	Ladner, Keuffer ir kt. (2018)	Administracinę priežiūrą atliekančios institucijos viešojo valdymo sistemoje sukuriamos tam, kad viešasis interesas toje valstybėje būtų užtikrintas.

Šaltinis: darbo autorė

Mokslinės literatūros analizė parodė, kad *administracinė priežiūra mokslinėje literatūroje apibrėžiama:*

- *kaip viešosios politikos formuotojų įrankis atskaitomybei užtikrinti* siekiant išsiaiškinti, kaip įgyvendinama viešoji politika;
- *kaip sąveika* tarp viešosios politikos formavimo institucijos ar nepriklausomos priežiūrą atliekančios institucijos iš vienos pusės ir vykdomosios institucijos iš kitos pusės;
- *kaip procesas* tarp nepriklausomos priežiūrą atliekančios institucijos ir vykdomosios institucijos *nustatant prižiūrimos organizacijos atliekamų veiksmų ar sprendimų teisėtumą*, prižiūrint šiuos veiksmus ir tikrinant sprendimus bei turint oficialius įgaliojimus įtakoti jų keitimą ar naikinimą;
- *kaip prevencijos forma* siekiant išvengti pasikartojančių pažeidimų viešojo valdymo srityje, kai prižiūrinti institucija prevenciškai vykdo veiksmus tam, kad prižiūrima viešojo valdymo institucija nepažeistų teisės aktų ir /ar viešojo intereso dar iki sprendimų priėmimo ar veiksmų atlikimo;
- *kaip viešojo intereso užtikrinimo priemonė.*

Pirmoje disertacijos dalyje minėta, kad viešasis valdymas neapsieina be priežiūros (kontrolės) funkcijos, ši funkcija neatsiejama viešojo valdymo dalis, be kita ko, minėta, būdinga visiems viešojo valdymo modeliams. Analizuodami administracinę priežiūrą, mokslininkai pabrėžia, kad ši priežiūra – tai viešojo valdymo kontrolės rū-

šis, apimanti šių institucijų vykdomos veiklos ir priimamų sprendimų tikrinimą (t. y. kaip laikomasi įstatymuose ir kituose teisės aktuose įtvirtintų reikalavimų).

Viešojo valdymo institucijų vykdomą *administracinę priežiūrą galima skirstyti pagal du kriterijus* (Bekkers, 1998; Bakaveckas, 2007; Andruškevičius, 2008; Linnas, 2007, 2009; Moreno, 2012; Kiurienė, Zajančauskaitė, 2013; Ladner ir kt., 2018):

1) *atsižvelgiant į administracinę priežiūrą atliekančių subjektų kompetenciją:*

- *bendros kompetencijos* administracinės priežiūros valdymo institucijos, t. y. tokios institucijos, kurios administracinę priežiūrą vykdo bendrai visoje valdymo sistemoje ir yra pavaldžios Vyriausybei (pvz., Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija);
- *šakinės kompetencijos* administracinės priežiūros valdymo institucijos, t. y. tokios institucijos, kurios administracinę priežiūrą atlieka tam tikros valdymo šakos sistemoje (pvz., Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos);
- *specialios kompetencijos* administracinės priežiūros valdymo institucijos, t. y. tokios institucijos, kurios administracinę priežiūrą atlieka tam tikroje valdymo sistemoje ir turi žinybinio pobūdžio įgaliojimus (pvz., Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Eismo priežiūros skyrius, Aplinkos apsaugos departamento prie Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Miškų kontrolės skyrius);

2) *atsižvelgiant į administracinės priežiūros objektus:*

- *neapibrėžtų priežiūros objektų administracinė priežiūra*. Tai yra fizinių ir juridinių asmenų administracinė priežiūra neatsižvelgiant į jų organizacinį pavaldumą, nuosavybės formą ir pan.;
- *tam tikrų piliečių, pareigūnų, įmonių, įstaigų, organizacijų administracinė priežiūra* konkrečiais klausimais;
- *personifikuota administracinė priežiūra*, t. y. konkrečių asmenų priežiūra.

Viešojo valdymo subjektų atliekamą administracinę priežiūrą kai kurie autoriai (Bekkers, 1998; Andruškevičius, 2008; Kiurienė, Tarvydaitė, 2014; Kuhlmann, Wollmann, 2014; Ladner ir kt. 2019) skirsto pagal subjektus, atliekančius administracinę priežiūrą. Tokiu atveju skiriama parlamentinė, prezidentinė, Vyriausybės, Ministro Pirmininko, ministrų, teisminė ir ikiteisminė viešojo valdymo subjektų administracinė priežiūra.

Apibendrinami negausią mokslinę literatūrą administracinės priežiūros tema, galima teigti, kad administracinė priežiūra – tai specifinė valstybės įgaliotų viešojo valdymo institucijų veikla, skirta kontroliuoti bei tikrinti, kaip organizacine tvarka nepavaldžios viešojo valdymo institucijos, įstaigos, organizacijos, piliečiai laikosi visiems privalomų taisyklių, įtvirtintų įstatymuose ir kituose teisės aktuose. Administracinės priežiūros pagrindinis tikslas – užtikrinti teisėtumą valstybėje. Įgyvendinant šį tikslą, administracine priežiūra taip pat siekiama išsiaiškinti, kaip vykdomosios institucijos įgyvendina viešąją politiką; veikti prevenciškai siekiant išvengti pasikartojančių pažeidimų viešojo valdymo srityje; užtikrinti viešąjį interesą. Pasiiekti šį

tikslą ir įgyvendinti numatytus uždavinius, administracinę priežiūrą įgyvendinančios institucijos gali tik sąveikoje su viešąją politiką formuojančia ir prižiūrima institucija. Tik tokiu atveju administracinė priežiūra gali būti suprantama kaip gerojo valdymo link nukreipianti viešojo valdymo forma.

2.5. Administracinė priežiūra kaip nukreipianti viešojo valdymo forma: kontekstualusis požiūris

Analizuojant administracinę priežiūrą viešajame sektoriuje reikia konstatuoti egzistuojančią šios priežiūros įvairovę: vienos institucijos prižiūri viešosios politikos formuotojų veiklą, kitos institucijos – vykdomųjų institucijų veiklą, trečios – vietos savivaldos institucijas ir pan. Minėta, kad tokia įvairovė priklauso nuo kiekvienos šalies valdymo formos, viešosios politikos tradicijų ir kt.

Daugelyje šalių viešosios politikos formavimas organizaciniu požiūriu atskirtas nuo viešosios politikos vykdymo. Pavyzdžiui, Švedijoje yra apie trys šimtai institucijų, įgyvendinančių viešąją politiką, Japonijoje egzistuoja virš aštuoniasdešimt administracinių įstaigų, Jungtinėje Karalystėje veikia virš šimto keturiasdešimt agentūrų, teikiančių viešąsias paslaugas, o Nyderlanduose daugiau kaip šeši šimtai nepriklausomų administracinių institucijų įgyvendina viešąją politiką socialinės apsaugos, visuomenės sveikatos, būsto ir kitose srityse. Savivaldybių institucijos taip pat yra atsakingos už nacionalinės politikos, valstybės deleguotų funkcijų įgyvendinimą savivaldybės teritorijose (Bekkers, Homburg, 2002).

Viešosios politikos įgyvendinimas glaudžiai susijęs su viešuoju interesu, viešaisiais finansais, didesniu visuomenės ir nevyriausybinų organizacijų dėmesiu, todėl priežiūros procesas neišvengiamas. Galutinis administracinės priežiūros tikslas yra skatinti skaidrumą, kad politikai ir jų vardu veikiantys viešieji valdytojai formuotų tiek savo, tiek visuomenės nuomonę apie priimamų sprendimų kokybę, jų vykdymą. Tokią informaciją galima gauti tik prižiūrint, stebint viešojo valdymo institucijų veiklą. Keitimasis informacija tarp viešosios politikos formuotojų ir institucijų, įgyvendinančių viešąją politiką, institucijų, prižiūrinčių viešosios politikos įgyvendimą kiekvienos šalies viešajame valdyme – labai svarbus procesas, užtikrinantis tos šalies valdymo skaidrumą, skatinantis valdžios atvirumą ir stiprinantis tarporganizacinį bendradarbiavimą, apimančią įvairias administracines įstaigas (Bekkers, 1998; Homburg, 2000; Bekkers, Homburg, 2002).

Administracinė priežiūra gali būti apibrėžiama kaip dalis viešojo valdymo, apimančio planavimo, politikos formavimo ir jos įgyvendinimo veiksmus, veiklos. Priežiūros institucijos stebi vykdomųjų institucijų veiklą, tuo atveju, jei ši veikla neatitinka viešosios politikos formuotojų numatytos veiklos standartų, normų ar reikalavimų, turi teisę inicijuoti tokios veiklos pakeitimo ar panaikinimo procesą. Visa administracinės priežiūros veikla atliekama viešosios politikos formavimą atliekančių institucijų vardu.

Bekkers ir Homburg (2002) teigimu, jei administracinę priežiūrą laikome tam tikra nukreipiančia valdymo forma, svarbu nustatyti, koku būdu ir kokiame kon-

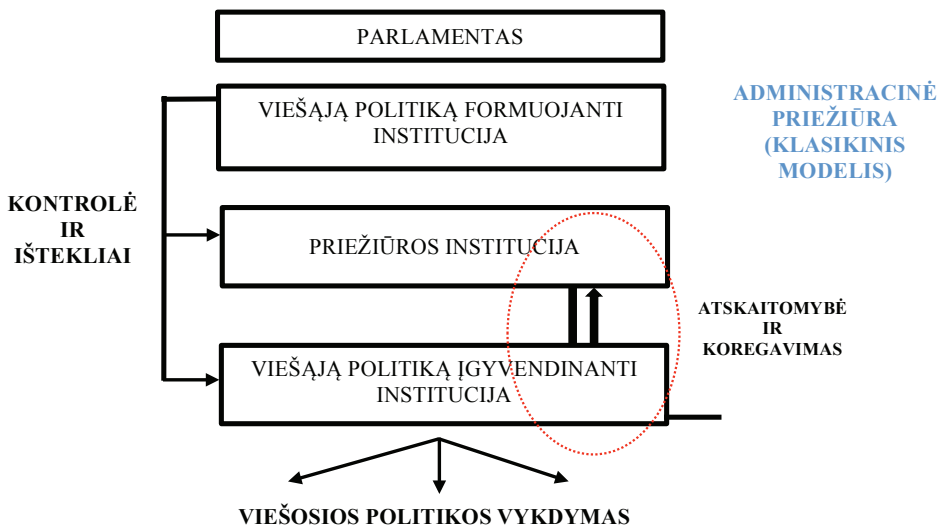
tekste priežiūra yra vykdoma. Mokslinėje literatūroje (Bekkers, Homburg, 2002) išskiriami trys *administracinės priežiūros vykdymo kontekstai*:

- klasikinis,
- modernus,
- tinklinis.

Priklausomai nuo to, kokiame kontekste vykdoma administracinė priežiūra, galima skirti tris administracinės priežiūros rūšis, kurias aptarsime žemiau.

Klasikinė administracinė priežiūra

Klasikinė administracinė priežiūra susijusi su klasikiniu valdymo stiliumi, kada labai aiškiai apibrėžiamos viešosios valdžios institucijų funkcijos, pareigos ir atsakomybė. Toks valdymo stilius dažniausiai susijęs su centralizuotu valdymu, kai visos valdžios institucijos už savo veiksmus privalo atsiskaityti parlamentui ar kitai centrinei viešojo valdymo institucijai, formuojančiai viešąją politiką (Zeef, 1994). Vykdomoji institucija šiame valdymo modelyje pavaldi ir atskaitinga viešąją politiką įgyvendinančiai institucijai, kuri gali koreguoti vykdomosios institucijos veiklą, jei ši neatitinka jos nustatytų standartų ar reikalavimų.



9 pav. Klasikinė administracinė priežiūra

Šaltinis: Bekkers ir Homburg (2002)

Klasikinės administracinės priežiūros atveju aiškiai paskirstytos užduotys tarp priežiūros institucijos ir vykdomosios institucijos. *Administracinės priežiūros pagrindinis tikslas – ištaisyti tas veiklas, kurios neatitinka nustatytų reikalavimų.* Priežiūros institucija šiuo atveju nėra vykdomoji institucija, ji atlieka kitas funkcijas, t. y. stebi, kaupia informaciją, lygina gautą informaciją su nustatytomis normomis ir

tuo atveju, kai nustatomi pažeidimai, neatitikimai su nustatytais normomis, taiko sankcijas ar imasi vykdyti kitas viešosios politikos formuojančios institucijos nustatytas įgaliojimų įgyvendinimo priemonės (Zeef, 1994; Bekkers, Homburg, 2002).

Klasikiniame administracinės priežiūros vykdymo kontekste svarbiausia atsakyti į šiuos klausimus:

- 1) ar vykdomosios institucijos veiksmai atitinka teisės normas?
- 2) ar vykdomosios institucijos veiksmai atitinka bendruosius reikalavimus, ir, ar tai atsispindi atliekant periodinius ir sisteminius patikrinimus?
- 3) ar vykdomosios institucijos finansinė ir vidaus valdymo veikla atitinka nustatytus standartus? (Bekkers, Homburg, 2002)

Atsakant į minėtus klausimus, svarbu, kad gaunama informacija būtų aiški ir nedviprasmiška, todėl santykiai tarp priežiūros ir vykdomosios institucijos yra aiškiai formalizuoti, pagrįsti valstybėje galiojančiais teisės aktais, nustatytos aiškios šių institucijų veiklos ir atsakomybės ribos. Jei veiklą vykdo daugiau nei viena priežiūros institucija, visų jų funkcijos, teisės, pareigos, atsakomybės yra aiškiai apibrėžtos teisės aktais ir atskirtos viena nuo kitos. Vadovaujantis formaliomis valstybėje nustatytais teisės normomis, priežiūros institucijos keičiasi informacija, atskirais atvejais gali konsultuoti viena kitą, tačiau kiekviena turi savo specifinę priežiūros sritį ir veiklos tikslus, už kuriuos asmeniškai yra atsakinga. Visi veiksmai aiškiai apibrėžti priežiūros institucijų veiklą reglamentuojančiuose specialiuose teisės aktuose, jų veiklos nuostatuose, įstatuose. *Klasikinė administracinė priežiūra atspindi klasikinę biurokratinę tvarką, pabrėžiančią aiškumą ir tvirtumą* (Bekkers, Homburg, 2002).

Klasikinio vaidmens priežiūros institucijai svarbiausia užtikrinti viešojo valdymo formavimo institucijos politinį pranašumą. Visose šios priežiūros grandyse pareigos ir atsakomybė griežtai reglamentuota ir atskirta, o priežiūros institucijų taikomos sankcijos daugiausia represinio pobūdžio, pvz., atleidžiami vykdomųjų institucijų vadovai.

Klasikinio modelio administracinei priežiūrai būdinga abipusio bendradarbiavimo, empatijos stoka, priežiūros veiksmais siekiama kontroliuoti, priversti, paklusti. Metafora, kuri gali būti naudojama klasikinės administracinės priežiūros institucijai apibūdinti – „policijos pareigūno“ metafora (Bekkers, Homburg, 2002).

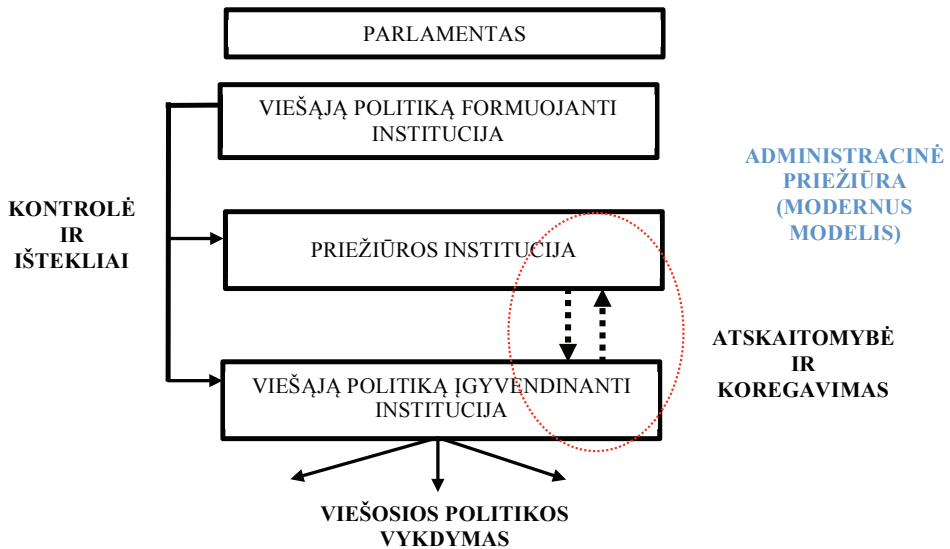
Moderni administracinė priežiūra

Moderniame administracinės priežiūros vykdymo kontekste priežiūros institucijos ir vykdomosios institucijos veikla persipina. Priežiūros institucija gali vykdyti užduotis, kurios sutampa su vykdomosios institucijos užduotimis, o pareigos ir atsakomybė šiame santykiyje gali būti susipynę. Šių dviejų institucijų ryšį galima apibūdinti sąveikos ir bendradarbiavimo sąvokomis. Moderniame priežiūros kontekste nėra didelio atotrūkio tarp viešosios politikos formavimo institucijos, priežiūros institucijos ir vykdomosios institucijos. *Sėkmingas viešosios politikos įgyvendinimas yra tiek prižiūrinčios, tiek vykdomosios institucijos pagrindinis tikslas ir atsakomybė.*

Reikalavimai, kuriuos turi įgyvendinti abi institucijos nėra statiški, griežtai apibrėžti, nes moderniame priežiūros kontekste siekiama užtikrinti viešosios politikos

kaip visumos, o ne tik kažkurios jos dalies, įgyvendinimą. Tarpusavio sąveika tarp priežiūros ir vykdomosios institucijų yra dinamiška, tęstinė ir daugiau ar mažiau nenuspėjamo pobūdžio (Zeeff, 1994). Tokiame tarpusavio santykiyje svarbus abiejų institucijų lankstumas. Griežtą teisės normų laikymąsi čia pakeičia derybos, tačiau joms vykdyti reikalinga laikytis tam tikrų *reikalavimų*:

- 1) santykis tarp priežiūros ir vykdomosios institucijos turi būti lygiavertis;
- 2) tiek priežiūros, tiek vykdomoji institucija turi pripažinti viena kitos profesionalumą;
- 3) vykdomoji institucija turi būti pasiruošusi keisti savo veiklą ar dokumentus, jei priežiūros institucija derybų keliu įrodo, kad jie neatitinka formuojamos viešosios politikos, t. y. vykdomoji institucija turi atlikti savireguliacijos veiksmus (Bekkers, Homburg, 2002).



10 pav. Moderni administracinė priežiūra

Šaltinis: Bekkers ir Homburg, 2002

Klasikinės administracinės priežiūros atveju nepasitikėjimo, kontrolės ir paklusnumo kategorijos pakeičiamos abipuse profesine pagarba, pasitikėjimu. Šiame kontekste reikalavimai, normos, standartai nėra statiniai, jie situaciniai. Priklausomai nuo susidariusios situacijos, prižiūrinti institucija turi teisę pasirinkti geriausiai susidariusią situaciją padėsiančią išspręsti įgaliojimų įgyvendinimo priemonę (siūlymą, konsultaciją, prevenciją ar kt.). Vykdomoji institucija šiame kontekste turi teisę pasirinkti savo reagavimo priemonę sutikdama ar nesutikdama su priežiūros institucijos siūlymais. Bekkers ir Homburg (2002) šią situaciją įvardija kaip „derybas“, kurių pagrindinis tikslas – sėkmingas viešosios politikos įgyvendinimas. Metafora, geriausiai apibūdinanti priežiūros institucijų veiklą modernios administracinės prie-

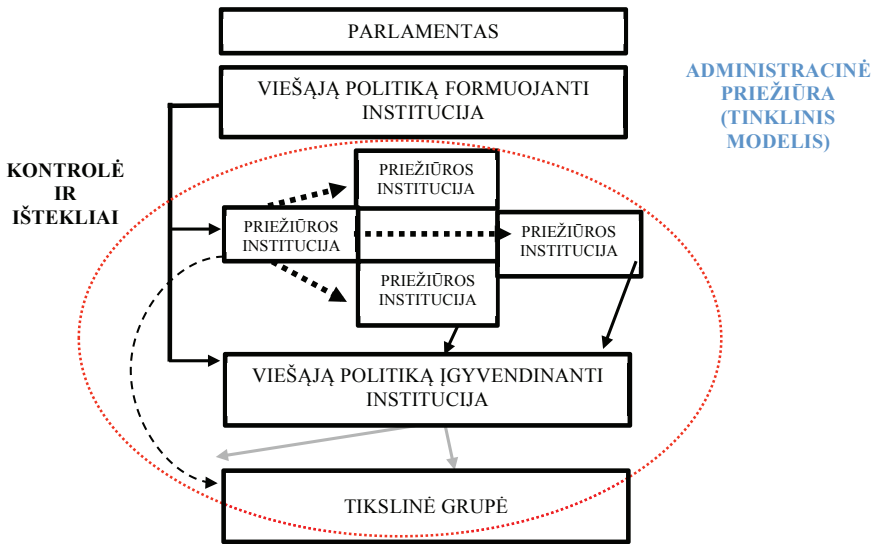
žiūros kontekste – „trenerio“ arba „konsultanto“ metafora.

Jei klasikiniame priežiūros kontekste administracinę priežiūrą galima vadinti „atrankos priežiūra“, tai moderniam priežiūros kontekste priežiūra tampa neatsiejama valdymo dalimi (Bekkers, Homburg, 2002).

Tinklinė administracinė priežiūra

Trečioji administracinės priežiūros rūšis – tinklinė (arba postmodernioji) administracinė priežiūra. Svarbiausias požymis – prielaida, kad hierarchija viešajame valdyje nėra privalomas atskaitomybės elementas. Priešingai, daroma prielaida, kad yra kitų būdų, kaip vykdomosios institucijos gali atsakyti už tai, kaip jos vykdo savo viešąsias užduotis. Pavyzdžiui, Aplinkos apsaugos departamentas atsiskaito Aplinkos ministerijai, kaip užtikrina teisėtumą ir teisėtvarką aplinkos apsaugos ir gamtos išteklių naudojimo srityje vykdant aplinkos apsaugos valstybinę kontrolę; Vyriausybei už tai, kaip įgyvendina aplinkos apsaugos valstybės deleguotą funkciją; nevyriausybinėms organizacijoms – paprašius suteikti aplinkosauginę informaciją ir pan.

Tinkliniame administracinės priežiūros kontekste daugiausia dėmesio skiriama ne priežiūros ir vykdomosios institucijos tarpusavio sąveikai, bet informacinių ryšių tinklo, kuriame veikia vykdomoji institucija, sukūrimui. Informacinių ryšių tinklas apima informacijos ryšius tarp priežiūros ir vykdomosios institucijos, dalijimąsi informacija ir žiniomis tarp įvairių viešojo valdymo institucijų, prižiūrinčių vykdomąją instituciją. Priežiūros institucija, viešindama vykdomosios institucijos veiklos rezultatus, kurie nustatomi atiekant priežiūros funkciją, tokiu būdu teikia informaciją nevyriausybinėms organizacijoms, piliečiams, kurie yra pagrindiniai vykdomosios institucijos paslaugų gavėjai ir rinkėjai, rinkimų metu savo balsavimu įvertinantys viešosios valdžios sprendimus ir vykdomą politiką. Bekkers ir Homburg (2002) teigimu, tinkliniame kontekste „įvardijimas ir gėda“ yra svarbi administracinės priežiūros poveikio priemonė. Priežiūros institucijų pagrindinė užduotis – sudaryti tinklą ir reguliuoti santykius sudėtingoje tinklinėje sistemoje.



11 pav. Tinklinė administracinė priežiūra

Šaltinis: Bekkers ir Homburg, 2002

Analizuojant administracinę priežiūrą tinkliniame kontekste, daugiausia dėmesio skiriama ne vien įvairių rūšių atsakomybei, bet „kontrolės ir pusiausvyros“ mechanizmo sukūrimui ne tik tarp priežiūros ir vykdomosios institucijos, bet tarp vykdomosios institucijos ir įvairių rūšių priežiūros institucijų. Kiekvienoje valstybėje egzistuoja priežiūros institucijų įvairovė. Priežiūros institucijų veiklos tikslai dažnai sutampa, tarp jų vyksta konkurencija, nes joms reikia pasiekti viešosios valdžios formuotojų išskeltus tikslus ir tokiu būdu pateisinti savo egzistavimą.

Tinklinės priežiūros kontekste administracinei priežiūrai būdinga:

- 1) produktyvi konkurencija ir bendradarbiavimas tarp įvairių priežiūros institucijų. Visų priežiūros institucijų tikslas turėtų būti „geriausių priežiūros paslaugų“ teikimas viešąją politiką formuojančiai institucijai;
- 2) „kontrolės ir pusiausvyros“ sukūrimas tarp vykdomųjų ir priežiūros institucijų;
- 3) „kontrolės ir pusiausvyros“ mechanizmo veikimas tarp vykdomųjų institucijų, nes jos privalo užtikrinti viešąjį interesą įgyvendinant sėkmingą viešąją politiką;
- 4) „kontrolės ir pusiausvyros“ sukūrimas tarp vykdomųjų institucijų ir visuomenės, kuriai vykdomosios institucijos teikia paslaugas (Bekkers, Homburg, 2002).

Tinkliniame kontekste administracinė priežiūra sudėtingesnė nei moderniam kontekste, nes daroma prielaida, kad pati valdžia yra visuomenėje, o priežiūros institucijų paskirtis – įtraukti į tinklą kitus dalyvius (kitas priežiūros institucijas, vykdomąsias institucijas, nevyriausybinės organizacijas ir pan.) naudojant tokias priemones kaip informacija ir jos sklaida tinkle.

Klasikinės, modernios ir tinklinės administracinės priežiūros apibendrinimas

Kiekviena administracinės priežiūros rūšis turi tik jai būdingus požymius, kurie pateikiami lentelėje (žr. 10 lentelė).

10 lentelė

**Klasikinės, modernios ir tinklinės administracinės priežiūros
rūšių požymių identifikavimas**

Požymiai	Klasikinė administracinė priežiūra	Moderni administracinė priežiūra	Tinklinė administracinė priežiūra
<i>Valdymas</i>	Centralizuotas	Vidutiniškai centralizuotas	Paskirstytas (daugiacentris)
<i>Funkcijų pasidalijimas</i>	Funkcijos tarp priežiūros ir vykdomosios institucijų griežtai atskirtos	Priežiūros ir vykdomosios institucijos tikslai ir užduotys persipynę, bendri	Funkcijos tarp vykdomosios, priežiūros institucijų, nevyriausybinių organizacijų persipynę
<i>Procedūros</i>	„Atrankos“ procedūra	„Visumos“ procedūra	Informacijos sklaida
<i>Tikslas</i>	Užtikrinti valdančiosios daugumos politinį pranašumą	Sėkmingas viešosios politikos įgyvendinimas	Informacijos sklaida siekiant įgyvendinti viešąją politiką ir atitinkamai ją koreguoti
<i>Vaidmuo/metafora</i>	Policijos pareigūnas	Treneris, konsultantas	Tinklo administratorius
<i>Normos, reikavimai</i>	Statinės, pagrįstos teisės aktais; procedūrinės	Dinaminės, pagrįstos bendrais interesais; situacinės	Dinaminės
<i>Pagrindinės kategorijos, apibūdinančios priežiūrą</i>	Paklusnumas, baimė, nepasitikėjimas, griežtumas	Profesinė pagarba, pasitikėjimas, lygiateisiškumas, lankstumas	Bendradarbiavimas
<i>Sankcijos</i>	represinės	prevencinės	„įvardijimas ir gėda“, poveikis
<i>Sąveika</i>	vienpusė	abipusė	tinklinė

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Bekkers, Homburg, 2002

Klasikinės administracinės priežiūros atveju svarbiausia hierarchija, aiškūs teisės aktai, kuriuose priežiūros ir vykdomosios institucijos teisės ir pareigos, tarpusavio santykiai, funkcijos aiškiai apibrėžti, priežiūros institucijos įgaliojimų įgyvendinimo priemonės formalizuotos, griežtos ir aiškios, viskas dokumentuojama, griežta tiek priežiūros, tiek vykdomosios insticijų atskaitomybė. Bet koks šių sąlygų pažeidimas ar nukrypimas nuo jų lemia politinę riziką viešosios politikos formavimo institucijai.

Moderniai administracinei priežiūrai svarbiausias vykdomosios ir priežiūros institucijų lygiateisiškumas ir pagarba vienas kitos profesinėms normoms, vertybėms ir tikslams. Atliekant šią priežiūrą bendradarbiaujama tam, kad viešojo politika

būtų sėkmingai įgyvendinta arba teikiamas siūlymas ją koreguoti viešosios politikos formavimo institucijai.

Tinklų atsiradimas vietoj unitarinės biurokratijos mažina tradicinę politikų kontrolę ir sustiprina išorinės vykdomosios valdžios atskaitomybės poreikį. Dėl šios priežasties vis didesnis dėmesys skiriamas atskaitomybei pasitelkiant audito, priežiūros, licencijavimo ir kt. veiksmus. Atskaitomybė negali būti suprantama vien kaip atskaitomybė viešosios politikos formuotojams, ji suprantama kaip priemonė užtikrinti politikos proceso kokybę apskritai, ir kaip priemonė pabrėžti įgalinimą kaip paskutinį elementą politikos procesų grandinėje (Bekkers, Homburg, 2002; Hood ir kt., 1998). Tinklinės priežiūros atveju svarbiausia sąlyga – informacinis tinklas, apjungiantis vykdomąją instituciją, priežiūros instituciją, kitas vykdomąsias ir priežiūros institucijas ir suinteresuotas piliečių grupes.

Kaip pastebi Bekkers, Homburg (2002), Ladner ir kt. (2019), *šiuolaikiniame viešajame valdyme sunku rasti valstybę, kurioje egzistuotų „grynas“ administracinės priežiūros modelis. Klasikinės, modernios ir tinklinės administracinės priežiūros modeliai dažnai būna persipynę, susimaišę, todėl, koks administracinės priežiūros modelis egzistuoja konkrečioje valstybėje, reikia analizuoti tiriant šių modelių būdingus požymius. Koks kiekvienai valstybei tinkamiausias administracinės priežiūros modelis, turėtų būti aišku ištyrus egzistuojantį modelį, atsižvelgus į tos šalies viešojo valdymo tradicijas, egzistuojantį viešojo valdymo modelį ir tarpusavio sąveikoje (viešosios politikos formuojančios institucijos, priežiūrą atliekančios institucijos ir prižiūrimos institucijos) išgrynintus pasiūlymus ir sprendimus. Bet kokiu atveju turi būti užtikrintas pagrindinis administracinės priežiūros tikslas – užtikrinti teisėtumą valstybėje ir viešąjį interesą.*

2.6. Viešojo intereso užtikrinimas – administracinės priežiūros tikslas

Analizuojant mokslinę literatūrą administracinės priežiūros tema, visur susiduriama su teiginiu, kad vienas iš administracinės priežiūros tikslų – užtikrinti viešojo intereso gynimą valstybėje, todėl šio disertacinio darbo rėmuose tikslinga atskleisti šios sąvokos prasmę ir turinį.

Viešojo intereso sąvoka vartojama gana dažnai įvairiuose kontekstuose (vadybiniam, teisiniame, politiniame, ekonominiame ir pan.). Ši sąvoka daugiareikšmė, jos turinys platus, todėl vienareikšmiškai šią sąvoką apibrėžti sudėtinga. Pateikti bendrąją viešojo intereso sampratą gali būti sudėtinga ir todėl, kad industrializacija, modernios technologijos ir kiti veiksniai lemia sparčią visuomenės kaitą, kintama visuomenė skirtingai dėlioja prioritetus, todėl gali kisti ne tik viešojo intereso samprata, bet ir jos apimtis (Gečaitė, 2006). Įvairios viešojo intereso koncepcijų interpretacijos siejamos su individo, visuomenės bei valstybės tobulėjimu, vystymusi, gebėjimu geriau funkcionuoti, geriau realizuoti save ir prisidėti prie kitų subjektų tobulėjimo, gerovės, bendrųjų gyvenimo pagrindų kūrimo ir jų laikymosi (Trumpulis, 2010b).

Dabartinės lietuvių kalbos žodyne (2011) žodis *viešas* aiškinamas kaip visiems skirtas, visuomenės naudojamas, atviras, neslaptas; žodis *interesas* aiškinamas kaip svarbus, rūpimas dalykas, reikalas, nauda, susidomėjimas. Vadinasi, *viešasis interesas* semantinės prasmės kontekste – tai visuomenei skirtas ir jos naudojamas atviras ir svarbus dalykas (Kiurienė, 2014 b, 2015b). Tačiau viešojo intereso semantinės prasmės atskleidimas nedaro šios sąvokos aiškia ir suprantama. Atvirkščiai, pastaraisiais metais tiek akademiniam, tiek politiniam pasaulyje vyksta aktyvios diskusijos dėl šios sąvokos turinio, ribų, taikymo ir pan. Sąvoka „viešasis interesas“ per daugelį jos vartojimo metų įgavo tam tikrą pragmatinę ar funkcinę reikšmę – „viešasis interesas“ pradėjo žymėti politinio sprendimo arba, kitaip tariant, viešojo administravimo alternatyvą, kuri būtų labiausiai verta įgyvendinimo (Mackonis, 2009). Viešasis interesas tapo teisingumo ir moralumo politikoje, ekonomikoje, vadyboje kriterijumi.

Viešojo intereso sąvokos daugiareikšmiškumą atskleidžia mokslinės literatūros šia tema analizė (žr. 11 lentelę). Atsižvelgiant į tai, kokiame kontekste vartojama viešojo intereso sąvoka, galima atskleisti ir susisteminti įvairių mokslininkų požiūrį į viešojo intereso sampratą.

11 lentelė

Viešojo intereso sąvokos daugiareikšmiškumas

Kontekstas	Požiūris į viešąjį interesą	Tyrėjai	Apibūdinimas
Filosofinis kontekstas	<i>Viešasis interesas kaip visuomeninės sutarties rezultatas</i>	Griffith (1997)	Ten, kur visuomeniniai ir asmeniniai interesai sutampa, laimi visuomeniniai interesai. Valdžiai griežtas ribas nubrėžia bendras visuomenės gėris. Vyriausybė – viešosios gerovės garantas.
	<i>Viešasis interesas kaip didžiausios naudos išraiška</i>	Haque (1997), Barry (1995)	Vieninga administracija turi įgyvendinti bendrąjį interesą ir pakirsti nelemtų asmeninių interesų vaikymąsi.
	<i>Viešasis interesas kaip pusiausvyra</i>	Hegel (2000), Drucker (1993)	Valstybės tikslas – visuotinis interesas, kuris, būdamas atskirų interesų substancija, juos išsaugo. Viešasis interesas – konkuruojančių interesų sutapimas.
	<i>Viešasis interesas kaip aukštesnis tikslas</i>	Weber (2000)	Visa politika orientuojasi į dalykinius valstybės interesus, į pragmatiką ir į absoliutų galutinį tikslą – išsaugoti išorinį ir vidinį galios pasiskirstymą.

11 lentelės tęsinys

Vadybinis kontekstas	<i>Viešasis interesas kaip organizacijos ir visuomenės gerovė</i>	Certo, Certo (2006)	Organizacijos turi įsiklausyti į visuomenės norus, kad būtų užtikrinta ir padidinta visuomeninė gerovė. Visuomenė turi įsiklausyti į organizacijų norus, tačiau jos turi numatyti savo sprendimų galimas pasekmes visuomenei ir jos gerovei dar prieš juos priimant.
	<i>Viešasis interesas kaip visuomenės lūkesčių tenkinimas</i>	Pučėtaitė, Vasiljevas (2005), Shuili, Bhattacharaya, Sen (2009)	Organizacijos turi suvokti, kad geriau užkirsti kelią socialinių problemų susidarymui ir patenkinti visuomenės lūkesčius, nes priešingu atveju galima prarasti žmoniškuosius išteklius, reputaciją, pelną.
	<i>Viešasis interesas kaip socialiai atsakingų veiklų įgyvendinimas (socialinės atsakomybės)</i>	Wood (2010)	Socialinė atsakomybė yra nukreipta į visuomenę bendrąja prasme, t. y. į kiekvieną asmenį ir supančią aplinką, aktyvus socialinės atsakomybės įgyvendinimas užtikrina visuomenės interesą.
Viešojo administravimo kontekstas	<i>Viešasis interesas kaip visa apimantis, normatyvinis instrumentas</i>	Korsakaitė (2006)	Viešasis interesas – tai visa apimantis, normatyvinis, konservatyvus ir visiems lygiai taikomas instrumentas, abstrakčiomis normomis sudarantis geresnes sąlygas kiekvienam siekti savų interesų panaudojant turimas žinias ir savo gebėjimus.
Politinis kontekstas	<i>Viešasis interesas kaip individų interesų agregacija</i>	McLean, McMillan (2003)	Viešasis interesas – bendras visuomenės narių interesas arba individų interesų agregacija.
	<i>Viešasis interesas kaip politinių santykių moralinis tikslas</i>	Mackonis (2009)	Viešasis interesas pradėjo žymėti politinio sprendimo arba, kitaip tariant, viešojo administravimo alternatyvą, kuri būtų labiausiai verta įgyvendinimo. Viešasis interesas – teisingumo ir moralumo politikoje simbolis.
Teisinis kontekstas	<i>Viešasis interesas kaip visuomenės interesas</i>	Ruškytė (2013)	Viešasis interesas – tai, kuo suinteresuota visa bendruomenė (tauta) arba daug žmonių.
	<i>Viešasis interesas kaip visuomenės ir jos narių neindividualizuoti socialiniai poreikiai</i>	Krivka (2007)	Viešasis interesas – tai objektyviai egzistuojantys teisės ginami visuomenės ir jos atskirų grupių bendri neindividualizuoti socialiniai poreikiai, kuriuos nulemia visuotinai reikšmingi stabilumo ir pozityvių pokyčių visuomenėje siekiai.

11 lentelės tęsinys

Teisinis kontekstas	<i>Viešasis interesas kaip suderintas įvairių subjektų interesas</i>	Trumpulis (2010)	Viešasis interesas – žmogaus ir jo teisių pirmumu pagrįstas visuomenės bei valstybės interesas, užtikrinantis Konstitucijoje įtvirtintų siekių įgyvendinimą, atskiro žmogaus, visuomenės, valstybės egzistavimą bei vystymąsi.
	<i>Viešasis interesas kaip svarbiausios Konstitucijos ginamos vertybės.</i>	Nekrošius (2012)	Interesas yra viešas tik tada, jeigu pažeidžiamos tam tikros svarbiausios Konstitucijos ginamos vertybės.

Šaltinis: Kiurienė, 2014 b, 2015 b

Filosofiniame kontekste viešąjį interesą galima analizuoti kaip visuomeninės sutarties rezultata, kaip didžiausios naudos išraišką, kaip interesų pusiausvyrą, kaip aukštesnę tikslą.

Vadybiniame kontekste viešasis interesas išreiškiamas tokiais sąvokomis, kaip visuomenės norai, visuomeninė gerovė, visuomenės lūkesčiai, visuomenės interesas, bendrasis gėris, bendroji gerovė ir pan. Tai reiškia, kad viešasis interesas pasitelkiamas apibūdinti visuomenei svarbius dalykus – norus, lūkesčius, interesus, gėrį, gerovę ir pan. Mokslinėje literatūroje viešasis interesas taip pat pirmiausiai siejamas su visuomenės interesu. Pasak Driuko ir Valančiaus (2005), viešasis interesas yra visų pirma visuomenės interesas, o valstybė, būdama visuomenės politinė organizacija, privalo jam atstovauti ir jį ginti. Kitas svarbus aspektas – tai, kad šie svarbūs visuomenei dalykai įgyvendinami pasitelkiant organizacijas (tiek privačias, tiek viešąsias) bei pasireiškia organizacijų socialine atsakomybe.

Korsakaitė (2006), analizavusi viešąjį interesą valstybinio reguliavimo požiūriu, aiškina, kad *viešasis interesas yra instrumentas, kuriam priskiriami šie požymiai:*

- rinkos (sektorius) valdymas (vadyba);
- normatyvinis – privalomas vykdyti;
- visa apimantis – kompleksinis ir atsižvelgiantis į visas šalis, kurioms reguliavimas turi poveikį;
- konservatyvus – nuoseklus, tęstinis;
- visiems lygiai taikomas – simetriškas, neproteguojantis ir nebaudžiantis nė vienos iš šalių, kurioms reguliavimas turi poveikį;
- abstrakčių normų forma – principai, taisyklės, nurodymai ir pan.;
- sudarantis geresnes sąlygas kiekvienam siekti savų interesų panaudojant turimas žinias ir gebėjimus.

Viešasis interesas taip pat viena dažniausiai vartojamų sąvokų politiniame diskurse. Tai svariausia retorinė priemonė, naudojama tam tikriems politiniams sprendimams pagrįsti, siekiant parodyti, kad jie bus naudingi visuomenei ar valstybei (Mackonis, 2009). Tiek valstybės, tiek organizacijos lygmeniu priimami sprendimai argumentuojami viešojo intereso buvimu, naudingumu visuomenei. Aiškinama, jog

viešasis interesas sudaro politinių santykių moralinį tikslą, o institucijos ir veiksmai turėtų būti vertinami kaip pageidaujami ar nepageidaujami tiek, kiek jie prisideda ar trukdo viešojo intereso realizavimui. Suvokiama, kad viešasis interesas turi aiškia vertybinę konotaciją ir dėl to diskusijų nekyla (Mackonis, 2009).

Dažniausiai viešojo intereso samprata diskutuojama teisiniame kontekste. Teisės doktrinoje pateikiamos įvairios viešojo intereso sąvokos ir koncepcijos. Dauguma viešojo intereso sampratos tyrėjų pabrėžia, kad viešojo intereso sąvoka yra daugiareikšmė ir ją sudėtinga apibrėžti (Taurienė, 2013; Nekrošius, 2012; Trumpulis b, 2010; Gečaitė, 2006; Gumbis, 2006 ir kt.). Teisiniame kontekste išskiriami šie požiūriai į viešąjį interesą: viešasis interesas kaip visuomenės interesas; viešasis interesas kaip visuomenės ir jos narių neindividualizuoti socialiniai poreikiai; viešasis interesas kaip suderintas įvairių subjektų interesas; viešasis interesas kaip svarbiausios Konstitucijos ginamos vertybės (Kiurienė, 2014 b, 2015).

Mokslinėje literatūroje įvairios *viešojo intereso koncepcijos klasifikuojamos*:

- *pagal viešojo intereso vertinimo kryptis*. Gumbis (2006) išskiria šešias viešojo intereso vertinimo kryptis: procesinio, daugumos nuomonės požiūrio, naudos ar naudingumo, bendro intereso, bendrų vertybių;
- *pagal intereso išreikštumą*: persvaros arba sankaupos, unitarines ir bendrojo intereso viešojo intereso teorijos (McHarg, 1999);
- *pagal požiūrį į viešąjį interesą*. Mackonis (2009) išskiria penkias požiūrių į viešąjį interesą rūšis: viešojo intereso kaip visuotinai pripažįstamos vertybės, kaip viršesnio intereso, kaip moralinio imperatyvo, kaip interesų pusiausvyros ir neapibrėžtą viešąjį interesą (Kiurienė, 2014 b, 2015 b).

Aptartose koncepcijose analizuojant viešojo intereso sampratą, išskiriamas ir pabrėžiamas visuomeninis intereso pobūdis, tačiau interesai būdingi ne tik visai visuomenei, bet ir įvairioms socialinėms grupėms, organizacijoms, įmonėms, atskiriems žmonėms. Interesų veikimo sritis apima beveik visus žmogaus visuomeninius santykius, nuo socialinių (išsilavinimas, visuomeninė veikla, visuomeninė padėtis, garbė, orumas ir pan.) iki materialinių (maistas, drabužiai, būstas ir pan.) (Trumpulis, 2010). Tačiau interesai yra įgyvendinami visuomenėje. Disertacinio darbo skyriuje apie administracinę priežiūrą kaip institutą minėta, kad visuomenė turi savo „žaidimo taisykles“, kurias įgyvendina ir prižiūri jų vykdymą institucijos. Žymaus institucionalizmo teorijos atstovo North (2003) teigimu, institucijos yra visuomenės žaidimo taisyklės, kartu tai žmonių sukurti bet kokios formos apribojimai, formuojantys žmogiškąją sąveiką. Burki ir Perry (1998) institucijas taip pat apibrėžia kaip formalias ir neformalias taisykles bei jų vykdymą užtikrinančius mechanizmus, formuojančius individų ir organizacijų elgesį visuomenėje. Institucijas sudaro „taisyklių komponentas“ ir „vykdymo arba sankcijų komponentas“ (Voigt, Engerer, 2001). Institucionalistų požiūriu, visuomenė, valstybė, teisė – neatsiejamai susiję. Ekonomika, verslas yra teisinės kontrolės objektas, o valstybė – ekonominės naudos gavimo priemonė. Individas – ne atskiras subjektas, o socialinės sistemos dalis. Vadinasi, individas, visuomenė ir valstybė yra susaistyti interesais, kurie vienas su kitu glaudžiai susiję. Kalbant apie viešąjį interesą, būtina kalbėti ne apie vieno ar kito

intereso prioritetą, o apie interesų pusiausvyrą, interesų tarp individo, visuomenės, valstybės derinimą.

Viešasis interesas yra ne tik kiekybinė, bet ir kokybinė kategorija. Paminėdama atskiro individo, organizacijos interesus ir viešąjį interesą siejant vien su visuomenės interesais, viešasis interesas tampa kiekybine kategorija, ir tokiu atveju gali būti pažeistos žmogaus prigimtinės teisės ir laisvės, todėl kiekvienoje visuomenėje būtina derinti individualius ir visuomeninius interesus. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintas atviros, teisingos, darnios, pilietinės visuomenės ir teisinės valstybės siekis. Siekiant šių tikslų įgyvendinimo yra susitariama ir dėl savų interesų derinimo su šiais tikslais, susitariama, ką mes visi laikysime bendru gėriu (vertybe), kuris vienokia ar kitokia išraiška yra naudingas kiekvienam subjektui ir į kurio pasiekimą turi būti nukreipti kiekvieno subjekto interesai (Trumpulis, 2010). Konstitucijos normose, konstituciniuose principuose įtvirtintos vertybės (nuosavybės apsauga, aplinkos apsauga, šeima, sveikata ir pan.) ir yra viešojo intereso objektas. Tiksliai apibrėžti viešaisiais interesais vadinamas vertybes sudėtinga, tačiau net ir nesant vienos nei filosofų, nei politologų, nei vadybininkų, nei teisininkų nuomonės dėl viešojo intereso sampratos, galima teigti, kad tokiomis vertybėmis laikytinos žmogaus teisės ir jų apsauga, kadangi jos praktiškai nekvestionuojamos ir niekam nekelia abejonių (Pranevičienė, 2003).

Apibendrinant analizuotas viešojo intereso koncepcijas, įvairius požiūrius į šią sąvoką, galima teigti, kad viešasis interesas – tai visuomenės bei valstybės interesas, pagrįstas žmogaus ir jo teisių pirmumu, taip pat kartu užtikrinantis Konstitucijoje įtvirtintų svarbiausių principų įgyvendinimą, tokiu būdu užtikrinant teisėtumo įgyvendinimą valstybėje, kas yra pagrindinis administracinės priežiūros tikslas.

2.7. Savivaldybių administracinės priežiūros samprata ir turinio identifikavimas

Disertacinio darbo skyriuje apie daugiapakopį valdymą minėjome, kad viešojo valdymo lygiai yra vientisos viešojo valdymo sistemos integralios dalys, o siekiant sklandaus visos sistemos funkcionavimo svarbu užtikrinti visų posistemų veiksmų darną. Todėl viešojo valdymo subjektai, įgyvendindami savo kompetenciją, turi derinti savo interesus, kurie valstybės mastu derinami tarp nacionalinio ir subnacionalinio valdymo lygmens. Taip pat minėjome, kad stipri vietos savivalda – neatsiejamas brandžios demokratinės valstybės elementas, o centrinės ir vietos valdžios santykis – vienas iš šalies demokratiškumo rodiklių, savivaldybių ir centrinės valdžios institucijų interesai turi būti derinami, bendri veiksmai koordinuojami siekiant reikšmingų socialinių, ekonominių tikslų (Mačiulytė, Ragauskas, 2007), tuo pačiu įgyvendinant daugiapakopio valdymo principus.

Užtikrinant demokratinėje valstybėje sklandų ir efektyvų viešąjį valdymą, naudojamosi decentralizacija. Decentralizacija ne visada garantuoja administravimo efektyvumą, nes, kuriant įvairaus lygmens subnacionalines regionines ar vietos sa-

vivaldos institucijas, perduodant joms įvairių rūšių nacionalinės politikos valdymo funkcijas, atsiranda sunkumų. Strazdas, Taločka (2005), Raipa (2012), Ladner ir kt. (2019) mano, kad dėl decentralizacijos dažnai atsiranda antidemokratiškos regionalizmo nuostatų, mažumų ignoravimo, projekto finansavimo problemų, praktiškai neįgyvendinama administracinės atsakomybės samprata, neleidžiama įtvirtinti viešojo administravimo sistemos atvirumo. Autorių nuomone, decentralizuotoje valstybinėje administracinėje sistemoje atsiranda galimybių subnacionalinės valdžios institucijoms pakankamai laisvai interpretuoti valstybės politikos įgyvendinimą, projektų ir programų administravimą, priskiriant sau nebūdingą politikos formavimo funkciją. Dėl šios priežasties valstybė organizuoja subnacionalinių subjektų veiklos priežiūrą, kontrolę sukuriant įstatyminių valdymo funkcijų reguliavimą aiškiai apibrėžiant galias ir kompetenciją, įsteigiant kontrolės, priežiūros institucijas ir kontrolės mechanizmus.

Sanson, McKinlay (2013) nuomone, pati decentralizacija savaime nėra nei gera, nei bloga. Ji padeda sustiprinti viešojo sektoriaus efektyvumą ir atsakingumą, taip pat gali įtakoti socialinius pokyčius valstybės, regiono ar savivaldybės teritorijoje, tačiau tam reikalinga stipri politinė valia ir lyderystė, tinkama visos valstybės demokratinė ir politinė kultūra, tinkamas priežiūros ir kontrolės institucijų veikimas.

Yilmaz, Beris ir Serrano-Berthet (2008, 2010), Ladner (2019) teigimu, decentralizacija suteikia vietos savivaldai naujas galias ir atsakomybę trijose dimensijose: politinėje, administracinėje ir fiskalinėje. Savivaldybių institucijoms palikta diskrecijos teisė veikti šiose dimensijose, tačiau ši diskrecijos teisė ribojama vietos valdžios atskaitomybe valstybės valdžiai ir tos savivaldybės gyventojams. Viešoji atskaitomybė vietos savivaldos administracinėje sferoje, jų nuomone, reiškia, kad savivaldybės institucijų tarnautojai atskaitingi juos į pareigas paskyrusiems subjektams, taip pat tokiems nepriklausomiems subjektams, kaip audito įstaigos, ombudsmenai, valstybinės valdžios institucijos, kurių kompetencijoje yra savivaldybės institucijų priežiūra. Stebėjimas ir priežiūra neatsiejama nuo savivaldybių institucijų diskrecijos veikti laisvai ir savarankiškai.

Pastor, Nemery (1999), analizuodami savivaldybių administracinę priežiūrą Europoje, pripažįsta Europos valstybių subnacionalinio lygmens vietos valdžios ribotą autonomijos pobūdį bei tai, kad daugumoje jų egzistuoja skirtingos valdžios institucijos, todėl parlamentai paprastai naudojami didele diskrecijos teise nustatyti įvairių valdžios institucijų kompetenciją. Šie autoriai taip pat pabrėžia, kad demokratinėje visuomenėje siekiant užtikrinti viešojo intereso apsaugą laikomas teisėtu įstatymų leidėjo interesas nustatyti tik tai valstybei būdingus priežiūros mechanizmus, taikomus vietos valdžiai. Ladner ir kt. (2019) pabrėžia, kad vietos valdžios priežiūros mechanizmai turi būti nustatyti Europos dokumentuose, valstybių konstitucijose ir įstatymuose tam, kad nebūtų pažeistas vietos savivaldos kaip savivaldžios institucijos subnacionalinio lygio valdžios principas ir būtų išlaikyta pagarba vietos valdžios institucijoms.

Savivaldybių administracinės priežiūros principas numato, kad vietos savivaldos institucijų veiklą prižiūri valstybės valdžia. Pastor, Nemery (1999), Ladner ir kt.

(2019) nuomone, nacionalinio lygmens įstatymus leidžiančios institucijos gali formuoti atskiras savivaldybių administracinės priežiūros institucijas arba savivaldybių administracinės priežiūros funkcijas priskirti kitoms valstybinėms institucijoms, kurių pagrindinis veiklos tikslas nebūtinai susijęs su savivaldybių administracinės priežiūros vykdymu. Tokioms savivaldybių administracinę priežiūrą vykdančioms institucijoms keliami ***trys pagrindiniai vietos savivaldybių veiklos priežiūros tikslai:***

- 1) užtikrinti, kad būtų laikomasi teisėtumo ir konstitucinių principų;
- 2) prižiūrėti, ar savivaldybės laiku ir ar iš vis vykdo joms nustatytas funkcijas;
- 3) užtikrinti, kad savivaldybių veikla būtų tikslinga (Chlivickas ir kt., 2010).

Pastor, Nemery (1999), analizuodami Europos savivaldybių administracinę priežiūrą, pripažįsta, kad vietos valdžios institucijų veiksmas iš tikrųjų priklauso nuo skirtingų savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančių institucijų veiksmų ir sprendimų. Taip atsitinka todėl, kad kiekviena valstybė turi savo savivaldybės administracinę priežiūrą atliekančių institucijų sistemą arba vieną kurią šią veiklą vykdančią instituciją. Pastor, Nemery (1999) skiria ***trijų rūšių savivaldybių administracinę priežiūrą:***

- 1) teisinę priežiūrą.
- 2) finansų priežiūrą ir auditą;
- 3) politinę priežiūrą.

Teisinė priežiūra apima savivaldybių institucijų veiksmų ir sprendimų teisinę priežiūrą, kai savivaldybių administracinę priežiūrą atliekanti institucija siekia patikrinti, ar laikosi ir kaip laikosi įstatymų ir kitų teisės aktų vietos valdžios institucijos. Pagrindinis priežiūros institucijų tikslas šiuo atveju – užtikrinti teisėtumą, kad savivaldybių institucijos neperžengtų savo įgaliojimų ribų, ir, kad jų veiksmas ir sprendimai neprieštarautų įstatymams ir kitiems teisės aktams.

Teisinės priežiūros konceptas apima keletą *priežiūros formų*, kurias reikia aiškiai išskirti:

- 1) *savivaldybių administracinę priežiūrą, atliekama specialių nacionalinių arba regioninių priežiūros institucijų*. Kontinentinės teisės sistemos šalyse susiformavusi ir dominuojanti yra administracinė savivaldybių veiklos priežiūra, atliekama centrinių nacionalinių arba regioninių priežiūros institucijų.
- 2) *teisminė savivaldybių administracinę priežiūrą, įgyvendinama administracinių arba civilinių teismų* (Puškorius, 2002).

Pastor, Nemery (1999) teigimu, teisinės savivaldybių administracinės priežiūros gali neprireikti, jei valstybėje egzistuoja neteisminiai, nepriklausomi nuo centrinės vyriausybės, savivaldybių administracinės priežiūros organai. Pvz., kai kuriose valstybėse, autorių teigimu, yra įsteigta ombudsmeno arba tarpininko institucija, kuri atlieka tyrimus ir nagrinėja ginčus dėl vietos valdžios veiksmų ir sprendimų teisėtumo (pvz., Skandinavijos šalys). Tačiau tokio tipo institucijų steigimas ir veikla turi būti pagrįsti Konstitucija ar įstatymais. Pvz., Jungtinėje Karalystėje savivaldybių administracinę priežiūrą vykdo vietos valdžios ombudsmenas, įsteigtas pagal 1974 m. Vietos savivaldos įstatymą.

Finansinė priežiūra arba auditas. Finansų priežiūra ir auditas kai kuriose valstybėse taip pat suprantami kaip savivaldybių administracinę priežiūrą, tik susijusi

su viešosios apskaitos taisyklių laikymosi priežiūra savivaldybių institucijose. Šiuo atveju taip pat atliekami išsamūs auditai, analizės, norint nustatyti, kaip savivaldybių institucijos valdo savo finansus, ar efektyviai ir ekonomiškai naudoja turimus ir valstybės perduotus finansinius ir nefinansinius išteklius ir turtą. Kai kuriais atvejais audito užduotys gali būti pavedamos nepriklausomiems auditoriams. Kokio tipo bus šios institucijos, vėlgi priklauso nuo valstybės teisinės tradicijos, Konstitucijoje ir įstatymuose įtvirtintų teisinių normų.

Politinė priežiūra. Savivaldybių politinė administracinė priežiūra gali būti dviejų formų:

- 1) *kai vykdomąsias savivaldybės institucijas kontroliuoja ir prižiūri renkamosios atstovaujamosios savivaldybių institucijos.* Šiuo atveju vykdomoji savivaldybės institucija atskaitinga už savo sprendimus ir veiksmus atstovaujamajai išrinktai savivaldybės gyventojų atstovaujamajai institucijai. Pvz., Lenkijoje savivaldybės taryba gali nuspręsti pakeisti savivaldybės vykdomąją valdžią arba merą per mėnesį nuo Regioninės sąskaitų rūmų ataskaitos gavimo; Suomijoje dauguma savivaldybės tarybos narių turi teisę atleisti vykdomąją valdžią; Lietuvoje savivaldybės taryba taip pat turi teisę atleisti iš pareigų savivaldybės administracijai vadovaujantį savivaldybės administracijos direktorių ir jo pavaduotoją, kurie paskiriami į pareigas savivaldybės tarybos įgaliojimų laikui; Ispanijoje taikoma procedūra, pagal kurią savivaldybės taryba, vadovaujantis vadinamuoju “konstruktyviu” pasiūlymu, gali pareikšti nepasitikėjimą vykdomąja institucija (Pastor, Nemery, 1999).
- 2) *kai politinę savivaldybių administracinę priežiūrą vykdo pati visuomenė.* Tiesioginė tokios priežiūros forma – kai savivaldybės gyventojai dalyvauja rinkimuose ir renka savivaldybių tarybų narius. Europos vietos savivaldos chartija numato, kad tokią priežiūrą piliečiai gali vykdyti piliečių susirinkimų, referendumų ar bet kokio kito tiesioginio piliečių dalyvavimo forma, kai tai leidžia tos valstybės konstitucija ir įstatymai. Piliečiams taip pat turi būti užtikrinta teisė kreiptis į teisinę savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančias institucijas, kad šios gintų jų pažeistas teises.

Pastor, Nemery (1999), analizuodami Europos valstybių administracinę priežiūrą, išskiria ne tik savivaldybių administracinės priežiūros rūšis, bet ir objektus. Šių autorių nuomone, skiriami **du savivaldybių administracinės priežiūros objektai:**

- 1) savivaldybių institucijų priimami sprendimai;
- 2) savivaldybių institucijų ir jose dirbančių asmenų veiksmai.

Savivaldybių institucijų priimamų sprendimų administracinė priežiūra. Bendrų taisyklių, būdingų visoms Europos valstybėms, kaip prižiūrėti savivaldybių institucijų sprendimų teisėtumą, priėmimo procedūras ir kt., nėra.

Priežiūros metodas skiriasi nuo to, kaip savivaldybių funkcijos suprantamos kiekvienoje valstybėje: kaip savarankiškos, kaip deleguotos ar kaip valstybės perduotos funkcijos. Savivaldybių priimamų sprendimų priežiūros procesas ir metodas taip pat priklauso nuo tos šalies viešojo valdymo modelio ir administracinės kultūros ir tradicijos (kontinentinė ar anglų-saksų), ką mes detalčiai aptarėme pirmame šio disertacinio darbo skyriuje.

Kontinentinės Europos teisinės kultūros tradicijoje, kuriai būdingas išsamus teisinis reguliavimas, viešojo intereso apsauga, teisėtumo principo užtikrinimas, viešojo valdymo institucijų (tiek valstybinių, tiek savivaldybių) veiksmai suprantami kaip teisės įgyvendinimas remiantis aiškiais teisiniais instrumentais, būdingas *savivaldybių funkcijų skirstymas į savarankiškas ir valstybės deleguotas*, kur:

- 1) *valstybinės funkcijos* suprantamos kaip valstybės perduotos savivaldybėms, kas reiškia, kad šios funkcijos iš esmės – valstybės funkcijos, pagal įstatymus perduotos savivaldybėms atsižvelgiant į gyventojų interesus. Savivaldybės, įgyvendindamos šias funkcijas, turi įstatymų nustatytą sprendimų priėmimo laisvę, tačiau jų veiklą įgyvendinant šias funkcijas riboja įstatymai ir kiti teisės aktai, kurių savivaldybės privalo laikytis, priimdamos savo sprendimus;
- 2) *savarankiškos savivaldybės funkcijos*, kurias savivaldybės atlieka pagal Konstitucijos ir įstatymų suteiktą kompetenciją, įsipareigojimus bendruomenei ir šios interesais. Įgyvendindamos šias funkcijas, savivaldybės turi Konstitucijos ir įstatymų nustatytą sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo ir įgyvendinimo laisvę ir yra atsakingos už savarankiškujų funkcijų atlikimą. Tačiau įgyvendinant šias funkcijas, savivaldybių veiklą vistiek saisto įstatymų nustatyti reikalavimai ir tvarka, kuri, kai tai numatyta įstatymuose, nustatoma ir kituose teisės aktuose.

Kontinentinės Europos teisinės kultūros tradicijos valstybių savivaldybių institucijos dažnai atsiduria dviprasmiškoje padėtyje: nors yra rinktos tos savivaldybės gyventojų kaip nepriklausomos atstovaujamosios institucijos, kartu jos turi veikti ir kaip „valstybės atstovai“ įgyvendindami nacionalinės valdžios viešąją politiką. Toks dualumas ypač būdingas Prancūzijos viešojo valdymo sistemai. Italijoje renkamas meras taip pat turi įgyvendinti valstybės politiką. Lietuvai, kurioje savivaldybių funkcijos taip pat skirstomos į savarankiškas ir valstybines, taip pat būdingas dualumas.

Anglų – saksų teisinės kultūros tradicijoje, kuriai būdinga tai, kad šios tradicijos valstybėse nėra išsamaus teisinio reglamentavimo, teisės aktai suprantami kaip programų įgyvendinimas, o pagrindinės vertybės – pragmatizmas, lankstumas ir interesų peržiūra, savivaldybių funkcijų skirstymo į savarankiškas ir valstybės deleguotas nėra, todėl savivaldybės institucijų priimamų sprendimų administracinė priežiūra kitokia. Vietos valdžios institucijos čia naudojasi ir įgyvendina aiškiai jiems priskirtus įgaliojimus kaip savo, bet ne kaip valstybės deleguotus, tuo atveju, jei nustatomi tų įgaliojimų pažeidimai, sprendimai peržiūrimi (pvz., Jungtinė Karalystė).

Analizuojant Europos šalių savivaldybių institucijų priimamų sprendimų administracinę priežiūrą, galima daryti išvadą, kad savivaldybių administracinei priežiūrai taip pat *svarbi priežiūros taikymo apimtis*. Kai kurios valstybės stengiasi apriboti savivaldybių administracinę priežiūrą, nustatydamos savivaldybės institucijų priimamų sprendimų sritį, kurią turi prižiūrėti priežiūrą atliekančios institucijos. Pvz., Prancūzijoje nurodomas tikslus ir išsamus sąrašas sprendimų, kuriuos privalo peržiūrėti ir patikrinti savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančios institucijos (savivaldybių tarybų sprendimai su visais lydimaiais dokumentais, savivaldybių merų priimti sprendimai). Vengrijoje ir Italijoje savivaldybių administracinės priežiūros sritis tikrinant sprendimus apribota, nes prevenciškai tikrinami tik savivaldy-

bių tarybų sprendimai. Lenkijoje prižiūrimi visi savivaldybių institucijų priimami sprendimai. Jungtinėje Karalystėje prižiūrimi sprendimai nėra apibrėžti, priežiūra gali būti susijusi su bet kokiais vietos valdžios institucijos sprendimais.

Savivaldybių institucijų ir jose dirbančių asmenų veiksmų administracinė priežiūra. Ši priežiūros rūšis, kai prižiūrimi asmenų, dirbančių savivaldybės institucijose, veiksmai, dažnai siejama su autoritariniu režimu. Demokratinėse valstybėse savivaldybių institucijose dirbantys asmenys arba jų sudaromos savivaldybių institucijos neturėtų būti prižiūrimos, jei jų veikla ir veiksmai nepažeidžia vietos savivaldos principų, teisėtumo principo, nėra korupcinių apraiškų, nenusižengiama etikos principams. Tačiau tuo atveju, jei vietos valdžios nesugebėjimas funkcionuoti pažeidžia demokratinius visuomenės ir vietos valdžios institucijų santykius ir iš esmės atimama visuomenei galimybė valdyti save per šią instituciją, galima ir tokio tipo savivaldybių administracinė priežiūra, pasireiškianti valstybinės valdžios įsikišimu į vietos savivaldą, jos funkcijų sustabdymu ar nutraukimu ir naujų rinkimų skelbimu. Kaip pavyzdį galima pateikti Italijos įstatymus dėl savivaldybės ar provincijos tarybos sustabdymo ar likvidavimo ir mero ar tarybos narių įgaliojimų sustabdymo ar panaikinimo. Lietuvoje taip pat numatytas tiesioginio valdymo įvedimo savivaldybės teritorijoje institutas.

Pastor, Nemery (1999), Ladner ir kt. (2019) išskiria **savivaldybių administracinės priežiūros taikymo sritis**:

- 1) sprendimų teisėtumo priežiūra;
- 2) sprendimų tinkamumo priežiūra;
- 3) savivaldybių valdymo kaip vadybinio proceso priežiūra.

Sprendimų teisėtumo priežiūra. Sprendimų teisėtumo priežiūra yra aiškiai apibrėžta Europos vietos savivaldos chartijos 8 straipsnio 2 dalyje, numatančioje, kad bet kokia vietinės valdžios organų veiklos administracinė priežiūra vykdoma siekiant užtikrinti įstatymų ir konstitucinių principų laikymąsi.

Pagrindinis savivaldybių administracinės priežiūros tikslas – užtikrinti savivaldybių veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo principą. Savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla ir visais jų veiklos klausimais priimti sprendimai turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus. Ladner ir kt. (2019) teigimu, galima sakyti, kad tokia vietos valdžios sprendimų teisėtumo priežiūra yra teisinės valstybės principas, kurį užtikrinti yra visų Europoje sukurtų priežiūros sistemų pagrindinis tikslas. Kaip pažymi autoriai, teisėtumas nebūtinai turi vieną prasmę:

1. *Pirma*, atsižvelgiant į priežiūros kriterijus, neabejotinai galima daryti prielaidą, kad pagrindiniai teisėtumo šaltiniai kiekvienoje valstybėje – Konstitucija ir įstatymai. Tačiau kitos centrinės viešojo valdymo institucijos taip pat priima teisės aktus, todėl dažnai kyla klausimas, ar savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančios institucijos turi tikrinti savivaldybės institucijų veiksmų ir sprendimų teisėtumą ir šių aktų atžvilgiu. Atsakymas vienas – tokiu atveju reikia žiūrėti, kokia šios valstybės teisinė tradicija (kontinentinė ar anglų – saksų) ir kokios teisės aktų hierarchijos laikomasi šioje šalyje. Prancūzijoje, pvz., savivaldybių administracinės priežiūros taikymo sritis apima ne tik sprendimų tikrinimą ana-

lizuojant, ar jie atitinka Konstituciją ir įstatymus, bet analizuojamas jų teisėtumas dekretų bei ministrų priimamų teisės aktų atžvilgiu. Jungtinėje Karalystėje pagrindiniai, antriniai teisės aktai, teismų praktika ir bendrosios teisės nuostatos yra privalomi savivaldybių institucijoms. Vokietijoje situacija kiek kitokia, nes federalinė konstitucija Vokietijos žemėms garantuoja teisę į savivaldą, kiekviena žemė turi savo įstatymų leidžiamąjį organą, kurio priimtų teisės aktų turi laikytis tos žemės gyventojai ir vietos valdžios institucijos, todėl bet kokia žemių priežiūra apima tik tikrinimą, ar viešojo valdymo institucijų sprendimai neprieštarauja tos žemės teisės aktams (Pastor, Nemery (1999)).

2. *Antra*, priežiūros taikymo sritis analizuojant sprendimų teisėtumo klausimą gali skirtis nuo to, ar priežiūros organą domina „materialinis teisėtumas“ ar šalia to įdomus ir „procedūrinis teisėtumas“. Prancūzijoje prefekto priežiūra susijusi su abiejų rūšių teisėtumo tyrimu, o Italijoje priežiūros institucija atlieka tik „materialinio teisėtumo“ analizę, nesigilindama į sprendimo priėmimo procedūras, jos paliekamos savivaldybių institucijų kompetencijai.

Sprendimų tinkamumo priežiūra. Savivaldybių administracinė priežiūra kai kuriose Europos valstybėse gali apimti ir savivaldybės institucijų priimtų sprendimų tinkamumo, tikslingumo priežiūrą. Tinkamumas čia suprantamas kaip sprendimo pagrįstumo, reikalingumo klausimas. Priežiūros institucija ne tik patikrina sprendimo atitiktį įstatymams ir kitiems teisės aktams, bet taip pat gali atsižvelgti į jo taikymo sritį, spręsti, ar skirtingi jo elementai (pvz., susiję asmenys, priimtų priemonių turinys, laikas ir pan.) yra reikalingi, tinkami. Tokia sprendimų tinkamumo priežiūra pasitaiko retai. Suomijoje, pvz., netgi teismas negali spręsti, ar savivaldybės institucijų sprendimai yra tinkami, reikalingi tai savivaldybei. Tuo atveju, jei jie yra teisėti, sprendimų tinkamumo klausimas nėra nagrinėjamas (išimtis – miesto planai). Turkijos nacionalinė valdžia praktikuoja savivaldybių administracinę priežiūrą prižiūrint ne tik teisėtumo, bet ir sprendimų tinkamumo, pagrįstumo klausimus.

Savivaldybių valdymo kaip vadybinio proceso priežiūra. Ši savivaldybių administracinė priežiūra dažniausiai apima savivaldybių institucijų finansinių išpareigojimų ir finansinių ataskaitų priežiūrą. Pvz., Suomijoje valstybinės valdžios institucijos neturi jurisdikcijos prižiūrėti savivaldybių veiklos valdymo, buhalterinių ir finansinių procedūrų ir rezultatų. Savivaldybės skiria savo audito komitetą ir įgalioja auditorius atlikti auditą. Finansinę ataskaitą savivaldybės taip pat teikia kaip statistinę informaciją centrinei statistikos institucijai ir tos srities ministrams. Bulgarijoje savivaldybių finansinę priežiūrą reguliuoja daug teisės aktų, savivaldybių finansinė priežiūra atliekama teisėtumo, efektyvumo, naudingumo, tikslingumo aspektais. Šią priežiūrą atlieka valstybinės valdžios institucijos. Prancūzijoje savivaldybių finansinė priežiūra taip pat atliekama valstybės institucijų (Pastor, Nemery, 1999).

Istaigos, atliekančios savivaldybių administracinę priežiūrą. Pastor, Nemery (1999) teigia, kad savivaldybių administracinė priežiūra Europoje pasižymi tuo, kad ji gali būti atliekama tiek viešojo valdymo institucijų, kurioms nustatyta viena iš funkcijų – savivaldybių administracinė priežiūra, tiek specialių savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančių viešojo valdymo institucijų, tiek teismų. Disertaciniame darbe minėta, kad kokia bus pasirinkta institucinė savivaldybių administraci-

nę priežiūrą atliekančių įstaigų sistema, priklauso nuo konkrečios valstybės teisinės sistemos, teisinio reglamentavimo Konstitucijoje ir įstatymuose.

Europos valstybių savivaldybių administracinei priežiūrai taip pat būdinga tai, kad pabrėžiama viešojo intereso ir teisėtumo principo svarba. Teismų jurisdikcija šioje srityje taip pat suprantama kaip neišvengiamas faktas, nes galutinį teisingumą nustato tik teismai.

Pagrindinis tiek priežiūros institucijų, tiek teismų tikslas – prižiūrėti, kad savivaldybių institucijų veikla ir sprendimai būtų teisėti, siekiant šio tikslo abi šios institucijos gali bendradarbiauti, savivaldybių administracinės priežiūros tikslas ir turinys nuo to, kuri institucija atlieka priežiūrą, nekinta. *Visais atvejais atliekamos savivaldybių administracinės priežiūros atveju **priežiūros funkcija apima tris etapus:***

- 1) kaupia žinias apie prižiūrimos savivaldybės institucijų veiklą ir sprendimus;
- 2) vertina, ar jie atitinka įstatymus ir kitus teisės aktus;
- 3) imasi įstatymų nustatytų priemonių tuo atveju, jei nustatoma, kad savivaldybių institucijų veiksmai ir sprendimai neatitinka įstatymų ir kitų teisės aktų.

Be administracinės ir teisminės priežiūros, būtina paminėti ir priežiūrą, kurią vykdo nacionaliniai ar regioniniai parlamentai ir viešojo valdymo institucijų vidaus kontrolė.

Europos vietos savivaldos chartijos 8 straipsnis reglamentuoja vietinių valdžios organų veiklos administracinės priežiūros pagrindus Europos valstybėse:

„1. Bet kokia administracinė vietinės valdžios organų priežiūra gali būti vykdoma tik pagal tokią tvarką ir tais atvejais, kuriuos numato konstitucija ar statutas.

2. Bet kokia vietinės valdžios organų veiklos administracinė priežiūra vykdoma siekiant užtikrinti įstatymų ir konstitucinių principų laikymąsi. Tačiau aukštesnio lygio vietinės valdžios organai gali vykdyti administracinę priežiūrą siekdami pasiskubinti vietinės valdžios organams deleguotų uždavinių įgyvendinimą.

3. Vietinės valdžios organų administracinė priežiūra vykdoma taip, kad kontroliuojančių organų įsikišimas būtų proporcingas interesams, kuriuos jie numato ginti.“

Priežiūros įstaigos. Pažymėtina, kad Europos vietos savivaldos chartija leidžia valstybėms pačioms nusistatyti savivaldybės administracinės priežiūros institucijų sistemą, tačiau pažymi, kad bet kokia administracinė vietinės valdžios organų priežiūra gali būti vykdoma tik pagal tokią tvarką ir tais atvejais, kuriuos numato konstitucija ar statutas. Europos daugiapakopio valdymo principas, kurį detaliam aptarime pirmojoje disertacijos dalyje, leidžia valstybei apsispręsti dėl savivaldybių administracinę priežiūrą vykdančių institucijų struktūros, kompetencijos, atsakomybės ir pan. Dėl šios priežasties skirtingose Europos valstybėse egzistuoja skirtingos savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančių institucijų sistemos. Tačiau, nežiūrint priežiūros institucijų įvairovės, galima išskirti du modelius, pagal kuriuos yra formuojamos šios institucijos (Pastor, Nemery, 1999):

- 1) *prancūziškasis modelis.* Šio modelio šalims būdinga, kad beveik visose buvo įgyvendintos decentralizacijos reformos, tačiau centrinė vyriausybė išlaiko savo dominuojančią padėtį, kuri vykstant viešojo valdymo reformoms ir stiprėjant ne-

ovėberinei perspektyvai, pastaruoju metu įstatymais ir kitais teisės aktais stiprinama. Pvz., Prancūzijoje savivaldybių administracinę priežiūrą atliekantys prefektai padeda išvengti teisminių procesų siūlydami savivaldybių institucijoms pačioms susitvarkyti savo neteisėtus sprendimus.

- 2) *federalinių valstybių modelis*. Šiam modeliui būdinga tai, kad svarbiausią vaidmenį savivaldybių administracinėje priežiūroje vaidina ne valstybė, bet žemė (Vokietijoje) arba kantonai (Šveicarijoje). Centrinė vyriausybė čia nevaidina jokio vaidmens. Administracinę priežiūrą atliekama ne centrinių valstybės valdžios institucijų, o regioninių arba federalinių vyriausybių. Pavyzdžiui, Vokietijoje, priežiūrą atlieka žemės pareigūnas, kuris naudojasi bendraisiais įgaliojimais. Jo galios, veikimo sritis ir net šio pareigūno egzistavimas (kuris numatytas tik tam tikrose žemėse: Baden-Württemberge, Bavarijoje, Reino krašte-Pfalce ir Žemutinėje Saksonijoje) priklauso nuo regiono teisės aktuose nustatytų galimybių. Šveicarijoje panaši situacija su prefektais, kurie veikia kaip decentralizuoti kantonų atstovai ir kuriems suteikiama teisė vykdyti savivaldybių administracinę priežiūrą.

Tokie savivaldybių administracinės priežiūros institucijų modeliai atitinka viešojo valdymo logiką. Federalinėse valstybėse regioninis lygmuo (žemė arba kantonas) gali būti laikomas vieninteliu vietiniu administraciniu ryšiu su centrine valdžia ir kartu jis yra institucinės sistemos pagrindas, todėl savivaldybių administracinę priežiūrą svarbi to regioninio lygmens vyriausybei. Priešingai, valstybėse, kuriose savivaldybių administracinę priežiūrą modeliuojama pagal Prancūzijos modelį, net jeigu ten ir yra stipri regioninė valdžia, centrinė valdžia linkusi išsaugoti reikšmingas tiesiogines kontaktų su vietos valdžios institucijomis galimybes.

Teismai. Centralizuotose valstybėse, kuriose prasidėjo decentralizacijos procesai, savivaldybių administracinės priežiūros sistema buvo papildyta į šiuos procesus kaip nepriklausomą arbitrą įtraukiant teismus. Dažniausiai administracinius teismus, retais atvejais – civilinius bendros kompetencijos teismus.

Teismai, vykdydami savivaldybių administracinę priežiūrą, tikrina tik savivaldybių institucijų sprendimų teisėtumą, neanalizuodami šio sprendimo politinio ar ekonominio tikslingumo klausimų.

Kai kuriose valstybėse administraciniai teismai yra vienintelė savivaldybių administracinę priežiūrą vykdanči institucija. Pvz., Suomijoje nėra kitos institucijos, atliekančios savivaldybių administracinę priežiūrą, todėl savivaldybių institucijų priimtų sprendimų teisėtumo klausimas – teismų prerogatyva (Linnas, 2009).

Nacionaliniai arba regioniniai parlamentai. Parlamentų, kaip savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančių institucijų, vaidmuo prasideda ir baigiasi tuo, kad jie priima įstatymus, kuriais remiantis nustatoma, kaip bus vykdoma savivaldybių administracinė priežiūra. Jie patys šios funkcijos neatlieka. Nors yra išimčių. Pvz., Lenkijoje parlamentas gali paleisti savivaldybės tarybą teikdamas rezoliuciją Ministrui Pirmininkui, jei savivaldybės taryba šurkščiai pažeidinėja Konstituciją ir įstatymus (Swianiewicz, 2010).

Savivaldybių institucijų paskirti organai. Savivaldybių institucijos pačios gali sudaryti institucijas, kurios stebės ir tikrins, ar nepažeidžiami įstatymai ir kiti teisės

aktai. Tai gali būti vietinės asamblėjos, vidaus auditas. Dažniausiai tokios institucijos atlieka savivaldybių finansinę priežiūrą.

Pastor, Nemery (1999), Ladner (2019) manymu, savivaldybių administracinei priežiūrai apibūdinti svarbus jos vykdymo laikas, t. y. momentas, kada ji vykdoma. Pagal šį požymį skiriama:

- 1) a priori arba išankstinė savivaldybių administracinė priežiūra;
- 2) a posteriori arba paskesnė savivaldybių administracinė priežiūra.

A priori arba išankstinė savivaldybių administracinė priežiūra. Klasikine prasme a priori savivaldybių administracinė priežiūra susijusi su išankstiniais valstybinių valdžios institucijų atliekamais priežiūros veiksmais, pvz., išduodant leidimus, licencijas, tvirtinant teritorijų planavimo dokumentus, sprendžiant aplinkos apsaugos klausimus, susijusius su viešuoju interesu ir pan. Kai kuriose Europos valstybėse išankstinė priežiūra atliekama, kai savivaldybių institucijų sprendimai susiję su dideliais finansiniais įsipareigojimais, pvz., imamos didelės paskolos.

Dar viena subtilesnė a priori priežiūros forma yra tada, kai savivaldybių institucijos pagal valstybės įstatymus privalo centrinei valdžiai teikti įvairias ataskaitas tam, kad šios galėtų priimti sprendimus dėl tolesnių veiksmų, susijusių su vietos savivalda, pvz., lėšų skyrimu kokiam nors valstybės finansuojamam savivaldos sričiai.

Paskutinė a priori priežiūros forma pasireiškia prevencine priežiūra, kai nacionalinis parlamentas įstatymuose nustato, kad savivaldybių institucijos prieš priimdamos sprendimus, kurie nustato taisykles, liečia visus tos savivaldybės gyventojus, privalo sprendimų projektus pateikti priežiūros institucijai, kad ši juos prevenciškai įvertintų teisėtumo prasme. Pvz., Bulgarijoje egzistuoja a priori savivaldybių administracinė priežiūra, kai prokurai vykdo bendrą a priori administracinių sprendimų teisėtumo kontrolę. Vokietijoje žemių priežiūros institucijos gali vykdyti prevencinę priežiūrą, iš anksto patvirtindamos, kad šie sprendimai teisėti. Išankstinė priežiūra plačiai paplitusi Šveicarijoje ir Turkijoje (Pastor, Nemery, 1999; Ladner, 2019).

A posteriori arba paskesnė savivaldybių administracinė priežiūra. A posteriori savivaldybių administracinė priežiūra savivaldybių institucijų sprendimų atžvilgiu priežiūros institucijų gali būti vykdoma kartu su a priori priežiūra arba atskirai.

A posteriori priežiūra atliekama savivaldybės institucijai priėmus sprendimą ir jam įsigaliojus. Savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančios institucijos, nustatčiusios, kad sprendimas neteisėtas ar pažeidžia viešąjį interesą, gali tokį sprendimą perduoti tirti atitinkamam teismui arba nacionalinis parlamentas, priimdamas įstatymą, teisę sustabdyti ar siūlyti savivaldybės institucijai pakeisti ar panaikinti jos neteisėtus sprendimus suteikia priežiūrą atliekančiai institucijai.

Pvz., Bulgarijoje įstatymas priežiūros instituciją įgalina sustabdyti neteisėtus savivaldybių tarybų sprendimus ir perduoti tirti juos teismams, pati priežiūros institucija negali pati pakeisti ar panaikinti savivaldybės institucijos sprendimo. Prancūzijoje įstatymu buvo uždraustos visos a priori priežiūros formos, čia priežiūra vykdoma po to, kai sprendimas tampa vykdytinu. Apie visus sprendimus turi būti pranešta prefektui kaip valstybės atstovui. Jei valstybės atstovas mano, kad savivaldybių institucijos sprendimas yra neteisėtas, jis gali perduoti jį administraciniam teismui prašydamas tokį sprendimą panaikinti. Ladner ir kt. (2019) nuomone, teis-

minė priežiūra savivaldybių institucijoms suteikia maksimalią garantiją, kad vietos savivalda bus apsaugota, tačiau kartu tokia padėtis netenkina visuomenės lūkesčių dėl greito sprendimų priėmimo proceso arba viešojo intereso apsaugojimo, nes teisminiai procesai trunka pakankamai ilgą laiką. Kaip ir Prancūzijoje, Suomijoje visa a priori priežiūra buvo panaikinta. A posteriori priežiūrą šioje valstybėje gali vykdyti tik teismas, remdamasis asmens ar juridinio asmens skundu. Vokietijoje a posteriori priežiūra atliekama asmens, kuriam taikomas sprendimas, prašymu, arba audito įstaigos prašymu, kai tam yra pagrindas. Vengrijoje sprendimų teisėtumas yra peržiūrimas a posteriori ir bet koks išankstinis kišimasis į savivaldybės institucijų sprendimų priėmimo procedūrą yra draudžiamas. Lenkijoje meras ir savivaldybės tarybos pirmininkas privalo pateikti kiekvieną sprendimą priežiūros institucijai per septynias dienas nuo jo priėmimo. Jungtinėje Karalystėje įstatymai numato, kad bet kokia viešojo valdymo institucija ar asmuo gali apskusti vietos valdžios institucijas teismams tuo atveju, jei mano, kad jos veikė neteisėtai ar priėmė neteisėtus sprendimus.

Priežiūros procedūros pradžia. Analizuojant savivaldybių administracinę priežiūrą, pasak Pastor, Nemery (1999), Ladner ir kt. (2019), svarbus jos pradžios kaip atskaitos pradėti savivaldybių administracinės priežiūros procedūrą, taškas.

Priežiūros procedūra gali būti inicijuojama trimis skirtingais būdais:

- 1) *automatiškai.* Tokia priežiūra gali būti *privaloma*, kai nacionalinės valstybės įstatymu yra numatyta, kad priežiūros institucija tikrina sprendimų teisėtumą arba *neprivaloma*, kai priežiūros institucija pati sprendžia, ar pradėti priežiūros procedūrą. Dažniausiai automatinė priežiūra atliekama tose valstybėse, kuriose priežiūros institucija yra dalis centrinės valdžios (pvz., Bulgarijoje ir Turkijoje valdytojai, prefektai Prancūzijoje, Vengrijoje centrinės viešojo valdymo institucijos), tačiau gali būti ir kitaip (pvz., Italijoje regioninės valdybos, Šveicarijoje kantonų vyriausybės, Jungtinėje Karalystėje auditoriai atlieka priežiūrą). Kai kuriais atvejais automatinę priežiūrą vykdo teisminės institucijos (pvz., Bulgarijoje prokurorai automatiškai įgyvendina bendrą administracinių sprendimų teisėtumo peržiūrą). Kai priežiūra yra privaloma, savivaldybių institucijos privalo pranešti apie sprendimus atitinkamai priežiūros institucijai. Taip yra Bulgarijoje, kur savivaldybės tarybos pirmininkas savivaldybės tarybos sprendimus pateikia regiono valdytojui, kuris tada turi vieną mėnesį perduoti sprendimą teismams, jei abejojama jo teisėtumu. Lenkijoje meras ir savivaldybės tarybos pirmininkas taip pat privalo pranešti apie bet kurį sprendimą priežiūros institucijai per septynias dienas nuo jo priėmimo. Ladner ir kt. (2019) teigimu, *atsižvelgiant į didėjančią savivaldybių institucijų sprendimų skaičių, jų sudėtingumą, visapusiška priežiūra nebėra įmanoma ir būtina pasirinkti peržiūrimus sprendimus, kurie yra ypač svarbūs visuomenei, viešojo intereso užtikrinimui.* To nepadarius, priežiūros sistema bus perkrauta, iš esmės nebus įmanoma atlikti visų būtinų priežiūros veiksmų tinkamai ir per protingą laiką.
- 2) *kai prašo prižiūrėti institucija.* Priežiūra pagal prižiūrimos savivaldybės institucijos prašymą suteikia akivaizdžių pranašumų vietos savivaldos požiūriu, nes tokia priežiūra užtikrina visišką vietos autonomijos laikymąsi tuo pačiu išven-

giant rizikos, susijusios su neteisėtų sprendimų priėmimu. Tokia priežiūra laikoma a priori priežiūra, nes ji vykdoma arba prieš priimančią sprendimą, ar po jo priėmimo neįsigaliojus sprendimui.

- 3) *trečiosios šalies prašymu*. Europos vietos savivaldos chartijos preambulėje pripažįstama piliečių teisė dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus. Vadinasi, bet kuris visuomenės narys gali imtis iniciatyvos pradėti administracinę ar finansinę priežiūrą. Pvz., Prancūzijoje visuomenė gali prašyti prefekto kreiptis į administracinę teisumą, jei jis mano, kad savivaldybės institucijos sprendimas yra neteisėtas. Tokiais atvejais prefektai gali patys siūlyti savivaldybių institucijoms pakeisti arba atšaukti savo sprendimą, kreiptis tiesiogiai į teisumą arba atsisakyti imtis veiksmų.

Priežiūros institucijų įgaliojimai. Vykdamas savivaldybių administracinę priežiūrą, skirtingose Europos valstybėse skirtingos savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančios institucijos turi skirtingus įgaliojimus. Pastor, Nemery (1999), Ladner (2019) išskiria šiuos įgaliojimus:

- 1) laikinosios priemonės (savivaldybės institucijos sprendimo sustabdymas);
- 2) tyrimo įgaliojimai (gauti informaciją, paaiškinimus, tirti faktines aplinkybes ir pan.);
- 3) sprendimo ir sankcijos įgaliojimai (priežiūros institucijos sprendimas ir taikomos sankcijos savivaldybės institucijai).

Laikinosios priemonės. Europos valstybių teisės aktai, reglamentuojantys savivaldybių institucijų sprendimų teisėtumo priežiūrą ir jų sustabdymą, nėra vienodi. Vienodžiausia procedūra tais atvejais, kai ginčijamas savivaldybės institucijos sprendimas yra perduodamas teismams. Pvz., Bulgarijoje prokurorai turi teisę sustabdyti sprendimą, kuriuos jie laiko neteisėtais vykdymą iki to laiko, kol bus priimtas atitinkamas teismo sprendimas. Prancūzijoje prefektas, kuris kreipiasi dėl sprendimo teisėtumo į administracinę teisumą, gali prašyti sustabdyti jo vykdymą. Paprastai teismai tokį sprendimą gali priimti per vieną mėnesį nuo kreipimosi dienos, bet egzistuoja procedūra, leidžianti prefektui priimti sprendimą sustabdyti savivaldybės institucijos sprendimą per keturiasdešimt aštuonias valandas, kai ginčijamas sprendimas gali pakenkti viešajam interesui. Vokietijoje skundas administracinei institucijai dažniausiai sukelia vykdymo sustabdymą.

Tyrimo įgaliojimai. Institucijai, įgaliotai vykdyti savivaldybių administracinę priežiūrą, suteikiama teisė gauti informaciją apie visus vietos valdžios priimtus sprendimus. Ši teisė į informaciją yra pagrindas tam, kad savivaldybių institucijos žinotų, kad negali priiminėti neteisėtų ir viešąjį interesą pažeidžiančių sprendimų, nes yra nepriklausomos priežiūros institucijos, įstatymų nustatyta tvarka reaguojančios į tokių sprendimų priėmimą. Priežiūros institucijoms įstatymais taip pat suteikiama teisė gauti paaiškinimus, tirti sprendimo priėmimo aplinkybes.

Sprendimo ir sankcijos įgaliojimai. Daugumoje Europos valstybių priežiūros institucijos neturi teisės pačios panaikinti ar pakeisti neteisėtus savivaldybių institucijų sprendimus. Ši teisė paliekama pačiai tokį sprendimą priėmusiai savivaldybės institucijai arba teismui. Ispanijoje, Švedijoje ir Prancūzijoje vien tik teismai turi jurisdikciją panaikinti vietos valdžios sprendimus, kurie laikomi neteisėtais. Priežiūros

institucija, siekianti sprendimo panaikinimo, turi jį užginčyti teismuose, nors prieš tai ji gali siūlyti savivaldybės institucijai šį sprendimą pakeisti ar panaikinti. Priešingai, Italijoje, Lenkijoje, Bulgarijoje, Turkijoje, taip pat Vokietijos federacinėse žemėse, o kartais ir Rusijoje, kai kuriuose Šveicarijos kantonuose, įstatymas leidžia savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančioms institucijoms atšaukti vietinius sprendimus, tačiau tai yra išimtinė procedūra. Tokiais atvejais vietos valdžia turi teisę užginčyti atšaukimą, jei ji mano, kad sprendimas neteisėtas.

Savivaldybių administracinės priežiūros požymiai. Bakaveckas (2004), Bakaveckas, Vanagas (2006), Linnas (2007, 2009), Kiurienė (2014a), Ladner ir kt. (2019), analizuodami savivaldybių administracinę priežiūrą, teigia, kad savivaldybių administracinei priežiūrai būdingi visi bendrieji administracinės priežiūros požymiai, kuriuos detaliai išnagrinėjome disertacinio darbo skyriuje apie administracinę priežiūrą. Kita vertus, šiems bendriesiems administracinės priežiūros požymiams būdingas specifiskumas, nes kalbama apie konkretaus subjekto – savivaldybių – administracinę priežiūrą. Tai reiškia, kad, kai kalbame apie savivaldybių administracinę priežiūrą, bendruosius požymius konkretiname savivaldybių subjektiškumu ir nurodome, kad savivaldybių administracinei priežiūrai būdingi šie požymiai:

- 1) *viešojo intereso vietos savivaldoje užtikrinimas* (viešojo intereso sampratą ir turinį išsamiai aptarėme atskirame šio disertacinio darbo skyriuje);
- 2) *teisėtumo vietos savivaldoje užtikrinimas*. Teisėtumas vietos savivaldoje suprantamas kaip savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikos ir visais jų veiklos klausimais priimtų sprendimų atitiktis įstatymams ir kitų teisės aktų reikalavimams;
- 3) *prevencijos vietos savivaldoje užtikrinimas*. Prevencija suprantama, kaip savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančios institucijos veiksmai siekiant, kad savivaldybių institucijos nepriimtų sprendimų ir neatliktų veiksmų, prieštaraujančių įstatymams ir kitiems teisės aktams;
- 4) *sąveikos tarp viešosios politikos formuotojų ir savivaldybių institucijų užtikrinimas savivaldybių administracinės priežiūros srityje*. Sąveika administracinės priežiūros atveju suprantama, kaip viešąją politiką formuojančios institucijos, administracinę priežiūrą atliekančios institucijos ir savivaldybių institucijų veiksmai, dalijantis informacija ir problemomis bei galimais jų sprendimo būdais užtikrinant, kad valstybės viešosios politikos tikslai būtų įgyvendinti arba laiku pakoreguoti, jeigu atliekant savivaldybių administracinę priežiūrą nustatomos realiai egzistuojančios viešosios politikos problemos subnacionaliniame vietos savivaldos lygmenyje;
- 5) *atskaitomybės viešosios politikos formuotojams, kaip įgyvendinama viešoji politika vietos savivaldoje, užtikrinimas*. Viešosios politikos sprendimai dažnai būna nepopuliarūs, tačiau reikalingi valstybės gerovei užtikrinti. Decentralizuotoje sistemoje šių sprendimų vykdymas dažnai patikimas savivaldybių institucijoms, kurios nenorėdamos priimti nepopuliarių sprendimų, ignoruoja viešosios politikos formuotojų nurodymus. Tokiu atveju savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančios institucijos ne tik užtikrina teisėtumo principo įgyvendinimą vietos

savivaldoje paragindamos priimti atitinkamus sprendimus savivaldybių institucijas, bet veikia kaip institucijos, kurios užtikrina savivaldybių atskaitomybės principą, kuris reiškia, kad savivaldybių institucijos atsakingos už valstybės politikos įgyvendinimą vietos savivaldoje. Iš kitos pusės, savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančios institucijos pačios už savo veiklą atsiskaito viešosios politikos formuotojams teikdamos įvairaus tipo ataskaitas, iš kurių matyti, kaip savivaldybių institucijos vykdo jų formuojamą viešąją politiką ir, galbūt, kaip ją reikėtų koreguoti.

Išanalizavę savivaldybių administracinės priežiūros sampratą, šios sampratos dedamąsias, galime atskleisti savivaldybių administracinės priežiūros instituto turinį, kurį pavaizduosime lentelėje (žr. 12 lentelę).

12 lentelė

Savivaldybių administracinės priežiūros instituto turinys

Savivaldybių administracinės priežiūros instituto dedamosios	Turinio atskleidimas
<i>Priežiūros institucija</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Speciali institucija, kurios pagrindinis tikslas – atlikti savivaldybių administracinę priežiūrą. 2. Viešojo valdymo institucija, kurios viena iš funkcijų – savivaldybių administracinę priežiūrą. 3. Teismai. 4. Nepriklausoma ikiteisminė institucija.
<i>Tikslas</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Užtikrinti, kad būtų laikomasi teisėtumo ir konstitucinių principų. 2. Prižiūrėti, ar savivaldybės laiku ir ar iš viso vykdo joms nustatytas funkcijas. 3. Užtikrinti, kad savivaldybių veikla būtų tikslinga.
<i>Objektas</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Savivaldybių institucijų priimami sprendimai. 2. Savivaldybių institucijų veiksmai.
<i>Įgaliojimų įgyvendinimo formos</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Laikinosios priemonės – sprendimo sustabdymas. 2. Tyrimo įgaliojimai. 3. Sprendimo ir sankcijos įgaliojimai.
<i>Priežiūros taikymo sritis</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sprendimų teisėtumo priežiūra. 2. Sprendimų tinkamumo priežiūra. 3. Savivaldybių valdymo kaip vadybinio proceso priežiūra.
<i>Rūšis</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Teisinė priežiūra. 2. Finansų priežiūra ir auditas. 3. Politinė priežiūra.
<i>Priežiūros procedūros pradžia</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Procedūra pradeda automatiškai. 2. Pradedama, kai to prašo prižiūrima savivaldybės institucija. 3. Trečiosios šalies prašymu.
<i>Priežiūros atlikimo laikas</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. A priori arba išankstinė priežiūra. 2. A posteriori arba paskesnioji priežiūra.

12 lentelės tęsinys

<i>Priežiūros taikymo apimtis</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pilna – tikrinami ir vertinami visi savivaldybių institucijų priimti sprendimai. 2. Dalinė – tikrinami ir vertinami tik savivaldybės tarybos sprendimai. 3. Tikslinė – tikrinami ir vertinami tie savivaldybių institucijų sprendimai, kurie reikšmingiausi viešajam valdymui ir vietos savivaldai arba pagal atsiradusį poreikį.
<i>Priežiūros požymiai</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Viešojo intereso užtikrinimas. 2. Teisėtumo užtikrinimas. 3. Prevencijos vykdymas. 4. Sąveikos tarp Vyriausybės ir savivaldybių institucijų užtikrinimas. 5. Atskaitomybės Parlamentui ir Vyriausybei, kaip įgyvendinama viešoji politika vietos savivaldoje, užtikrinimas.

Šaltinis: darbo autorė

Savivaldybių administracinės priežiūros instituto kaip organizacijos ar atitinkamų taisyklių sukūrimas, šios priežiūros apimtis ir jos įgyvendinimo mechanizmai yra glaudžiai susiję su vietos savivaldos principo pripažinimu nacionalinių valstybių konstitucijose ir įstatymuose.

Būtinybė sukurti savivaldybių administracinės priežiūros mechanizmą nacionalinei valdžiai kyla todėl, kad vykstant decentralizacijos procesams, egzistuojant daugiapakopiam viešajam valdymui, valstybė jau nebėra vienintelė viešoji įstaiga ir dėl to dalis viešųjų funkcijų vykdymo perduodama savivaldybių institucijoms. Už perduotų valstybinių funkcijų įgyvendinimą tampa atsakingi vietos gyventojų išrinkti atstovai, iš kurių sudaromos savivaldybių institucijos. Dėl valstybės galių perdavimo savivaldybių institucijoms savivaldybių administracinė priežiūra neprieštarauja vietos savivaldos kaip savivaldžios bendruomenės principui, nes tokiu būdu pateisinamas administracinės ir teisminės kontrolės įvedimas vietos savivaldoje siekiant teisiškai apsaugoti savivaldybių gyventojus ir apibrėžti įvairių valdžios institucijų vaidmenis ir užtikrinti, kad būtų laikomasi teisėtumo principo bei ginamas viešasis interesas.

Aiškus vietos savivaldos principo pripažinimas Europos vietos savivaldos chartijoje ir nacionalinių valstybių konstitucijose bei galimybė savivaldybių institucijoms ginčyti priežiūros institucijų veiksmus teismuose yra vietos valdžios institucijų garantija.

Kita vietinės savivaldos principo garantija atsiranda dėl to, kad, vadovaujantis Europos vietos savivaldos chartija, nacionaliniai parlamentai įstatymuose privalo aiškiai nustatyti priežiūros institucijų kompetenciją, įgaliojimus, teises, priežiūros apimtį, metodus bei atsakomybę.

Ladner ir kt. (2019) teigimu, vietos savivaldos gynimas negali būti grindžiamas tik politinėmis deklaracijomis, kad priežiūros institucijos suvaržo savivaldybių institucijų laisvę, toks gynimas turėtų būti pagrįstas tiksliau atvejų apibrėžimu.

Pastor, Nemery (1999) nuomone, savivaldybių administracinės priežiūros ana-

lizė Europos valstybėse atskleidė, kad tarp veiksmų, turinčių lemiamą įtaką kokybiškai savivaldybių administracinei priežiūrai, yra teritorinė valstybės organizacija ir subnacionalinio lygmens valdžios struktūra bei santykiai tarp nacionalinio ir subnacionalinio lygmens viešojo valdymo institucijų. Be to, kuriant ar tobulinant savivaldybių administracinės priežiūros institucijas, labai svarbu, kad nacionaliniuose teisės aktuose būtų labai aiškiai apibrėžta, kokias funkcijas savivaldybių institucijos gali atlikti visiškai savarankiškai, o kurios yra valstybės deleguotos ir privalo būti vykdomos nacionalinių įstatymų ir poįstatyminių teisės aktų ribose. Tik tokiu atveju savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančios institucijos galės kokybiškai atlikti jiems valstybės skirtas priežiūros funkcijas. Kuriant ar tobulinant savivaldybių administracinės priežiūros institutus, suvokiamus kaip institucija ir kaip taisyklių rinkiniai, svarbu atsižvelgti į tos valstybės teisinę tradiciją.

Hierarchiniai priežiūros metodai labiau tinka centralizuotoms administracijoms, kur aukščiausiasis organas gali įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatyti teisėtumo kriterijus žemesnei pagal hierarchiją institucijai. Tuo tarpu decentralizuotose struktūrose sėkmingiau veikia koordinavimo ir bendradarbiavimo metodai. Savivaldybių administracinę priežiūrą turėtų vykti dialogo tarp centrinės, priežiūros ir vietos valdžios forma. Idėjos, kad priežiūros sistemos kyla iš antagonizmo tarp valstybės centrinės valdžios ir vietos savivaldos, turėtų būti atsisakyta. Šiuo atžvilgiu reikėtų pabrėžti konsultavimo ir prevencinės administracinės priežiūros funkciją, tačiau šioms funkcijoms atlikti priežiūros institucijose turėtų dirbti profesionalai teisininkai, išmanantys savivaldybių sprendimų priėmimo procesą (Linnas, 2007, 2009; Ladner ir kt., 2019).

Apibendrinant galima apibrėžti savivaldybių administracinę priežiūrą kaip savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančią instituciją ir kaip priežiūrą nustatančių ir apibūdinančių taisyklių rinkinį, kuriam būdinga:

- 1) *savivaldybių administracinę priežiūrą vykdo Konstitucijos ir įstatymo įgaliotos institucijos;*
- 2) *savivaldybių administracinę priežiūrą vykdančios institucijos tikrina organizacine tvarka nepavaldžias savivaldybių institucijas, turinčias specifinį savarankiškumą, nulemtą vietos savivaldos principo;*
- 3) *savivaldybių administracinės priežiūros institucijos turi teisę vykdyti Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytus įgaliojimus, kurie turi būti proporcingi siekiamam tikslui;*
- 4) *savivaldybių administracine veikla siekiama užtikrinti teisėtumo principą ir viešojo intereso gynimą.*

Analizuojant savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą, svarbus konkrečios tiriamos Europos valstybės savivaldybių administracinės priežiūros instituto turinio atskleidimas, kurį analizavome šiame skyriuje ir kuris atskleidžiamas nagrinėjant tokias savivaldybių administracinės priežiūros instituto dedamąsias kaip: priežiūros tikslai, priežiūros objektai, taikymo apimtis, taikymo sritis, priežiūros vykdymo etapai, priežiūros požymiai, atlikimo laikas, priežiūros procedūros pradžia, priežiūros proceso rezultatas, priežiūros institucijos.

3. SAVIVALDYBIŲ ADMINISTRACINĖS PRIEŽIŪROS INSTITUTO TOBULINIMO VIEŠOJO VALDYMO POKYČIŲ KONTEKSTE TYRIMO METODOLOGIJA

Metodologija daugelio mokslininkų darbuose (Bitinas, Rupšienė, Žydžiūnaitė, 2008; Gintalas, 2011; Van Thiel, 2014; Kardelis, 2016; Žydžiūnaitė, Sabaliauskas, 2017; Schwandt, Gates, 2018; Denzin, Lincoln, 2018) suprantama kaip mokslas apie metodus ir jų tarpusavio ryšius. Metodologija taip pat suprantama kaip filosofijos šaka apie principų ir būdų sistemą, taikomą mokslinio pažinimo procese, nustatant tyrimo tikslą, bendrą jo kryptį, eksperimentų atlikimo būdus, mokslinių sąvokų, terminų ir teorijų formavimąsi ir jų reikšmę eksperimentui, remiantis turimomis žiniomis apie pasaulį, pažinimo procesą ir sprendžiamą problemą (Gintalas, 2011). Šiame disertacijos skyriuje pristatomas teorinis savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste modelio konceptualizavimas, apžvelgiamos tyrimo filosofinės prieigos ir pagrindžiama kokybinio tyrimo strategija, paaiškinamas atvejo tyrimo strategijos pasirinkimas. Skyriuje taip pat pristatomi tyrimo etapai, dokumentų analizė ir interviu kaip tyrimo instrumentai, pagrindžiama tyrimo imtis, trumpai apibūdinamas interviu organizavimas, duomenų analizės metodai ir tyrimo etika.

3.1. Teorinis savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste modelio konceptualizavimas

Pirmoje disertacijos dalyje, siekiant identifikuoti ir geriau suprasti savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą viešojo valdymo pokyčių kontekste, buvo pateiktas teorinis viešojo valdymo pokyčių konteksto diskursas. Plačiau analizuotas viešojo valdymo sąvokos daugiareikšmiškumas, atskleidžiant šios sąvokos turinį, sudėtines dalis, valdymo stilius bei analizės lygmenis; konceptualizuojama viešojo valdymo pokyčių apibrėžtis atskleidžiant pokyčio sampratą, rūšis, valdymą, analizuojant kontinuumo ir krypties identifikavimo lauko raiškos modelį. Viešojo valdymo pokyčių kontekstui analizuoti pasitelkta viešojo valdymo pokyčių analizės teorinė prieiga, atskleidžianti pagrindines viešojo valdymo teorijas, kriterijus, valdymo modelius; apibūdinanti viešojo valdymo raidos etapus atskleidžiant tradicinį viešąjį administravimą kaip universaliausią viešojo valdymo modelį, naująją viešąją vadybą kaip vadybinį, tačiau viešajame valdyme nepasiteisinsų modelį, naująjį viešąjį valdymą kaip dar vieną viešojo valdymo „magišką koncepciją“, neovėberizmą kaip modernaus ir šiuolaikiško viešojo valdymo, grindžiamo tradiciniu viešuoju administravimu, modelį. Skyriuje pateiktas visų viešojo valdymo modelių apibendrinimas išskiriant disertacijos temai svarbiausius elementus bei pristatyti viešojo valdymo pokyčių analizės metodai, kuriais remiantis galima tirti pasirinktą viešojo

valdymo institutą, konkrečiu atveju – savivaldybės administracinės priežiūros instituto tobulinimo modelį.

Antroje disertacijos dalyje siekiant atskleisti savivaldybių administracinės priežiūros instituto sąvokos turinį nagrinėta ne tik pati savivaldybių administracinės priežiūros samprata, bet išsamiau analizuota šio koncepto prigimtis, atsiradimo priežastys, ryšys su daugiapakopiu valdymu, nacionalinio ir subnacionalinio viešojo valdymo lygių valdymo problematika (decentralizacija, kompetencijų atskyrimas ir šių lygmenų sąveika), identifikuota savivaldybių administracinė priežiūra kaip institutas, atskleista administracinės priežiūros sąvoka. Taip pat administracinė priežiūra analizuota remiantis kontekstualiuoju požiūriu aktualizuojant ją kaip nukreipiančią viešojo valdymo formą; atskleista, kodėl viešojo intereso užtikrinimas laikomas vienu iš pagrindinių administracinės priežiūros tikslų, bei, remiantis atlikta mokslinės literatūros analize, suformuota savivaldybių administracinės priežiūros instituto samprata ir identifikuotas jos turinys.

Atlikta savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste mokslinė analizė leidžia sukonstruoti teorinį šio instituto modelį, kuris bus pritaikytas ir patikrintas jo veikimas kituose disertacijos skyriuose.

Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste teorinio modelio pagrindas – Pollitt ir Bouckaert (2003) viešojo valdymo pokyčio trajektorijos modelis, kurį sudaro:

- 1) savivaldybių administracinės priežiūros instituto esama būseną (ALFA), kai ištiriama esama savivaldybių administracinės priežiūros instituto būseną;
- 2) trajektorija – savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo veiksmų, pokyčių grandinė;
- 3) savivaldybių administracinės priežiūros instituto ateities būseną (OMEGA), kai iš anksto numatoma, kokio rezultato tikimasi tobulinant institutą, ko siekiama pokyčiais.

Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimas atskleidžiamas analizuojant viešojo valdymo pokyčio trajektoriją, kur trajektorija suprantama kaip intensyvus modelis, kelias, kuriuo į OMEGA būseną galima patekti tik išanalizavus ALFA būseną.

Teoriniame modelyje savivaldybių administracinės priežiūros instituto esama būseną (ALFA) analizuojama tiriant disertacijos antrajame skyriuje išnagrinėtas šio instituto dedamąsias:

- 1) priežiūros instituciją,
- 2) veiklos tikslą;
- 3) objektą;
- 4) įgaliojimų įgyvendinimo formas;
- 5) priežiūros taikymo sritį;
- 6) priežiūros rūšis;
- 7) priežiūros procedūros pradžią;
- 8) priežiūros atlikimo laiką;
- 9) priežiūros taikymo apimtį;
- 10) priežiūros požymius.

Esama tiriamo instituto būseną tirama kartu analizuojant savivaldybių administracinės priežiūros kontekstą, nustatant, kokiam kontekste veikia analizuojamas institutas – klasikiniame, moderniam ar tinkliniam (detaliai aptarta 2.5. skyriuje)

Ištyrus savivaldybių administracinę priežiūrą vykdančių institucijų ALFA būseną, nustatomas viešojo valdymo modelis, kuriame veikia tiriamas institutas. Tokiu būdu baigiama analizuoti savivaldybių administracinės priežiūros instituto ALFA būseną.

Teoriniame modelyje savivaldybių administracinės priežiūros instituto ateities būseną (OMEGA) analizuojama tiriant disertacijos antrajame skyriuje išnagrinėtas šio instituto dedamąsias, aprašant, kokio rezultato tikimasi patobulintam institutui, koks turėtų būti viešojo valdymo modelis, kuriame veiks patobulintas savivaldybių administracinės priežiūros institutas.

Viešojo valdymo pokyčio trajektorija disertacijoje pirmiausia atskleidžiama tiriant priežastis ir poreikius, skatinančius savivaldybių administracinės priežiūros instituto pokyčius. Teorinėje dalyje išsamiai paaiškinta, kad tai galima padaryti pasitelkiant Pollitt, Bouckaert (2003) viešojo valdymo reformų modelį ir McNabb (2009) pokyčių proceso elementų modelį, atsižvelgiant į kuriuos, savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimas ir pokytis įmanomas tik ištyrus:

- 1) viešojo valdymo strateginio valdymo reikalavimus ir programas;
- 2) viešosios politikos pasikeitimus, dažniausiai atspindinčius Vyriausybės programose;
- 3) administracinį valdymą, kuris atspindi tą institutą reglamentuojančiuose teisiniuose dokumentuose.

Viešojo valdymo pokyčio trajektorija taip pat tirama analizuojant savivaldybių administracinės priežiūros instituto strateginius pokyčius, kurie yra viena svarbiausių organizacijos pokyčių sričių, nes yra susiję su naujos strategijos įgyvendinimu ir ypač pakeičia susiklosčiusių ir įprastą organizacijos tvarką (Jucevičius, 1998; Vasiliauskas, 2002; Arimavičiūtė, 2009; Išoraitė, 2012).

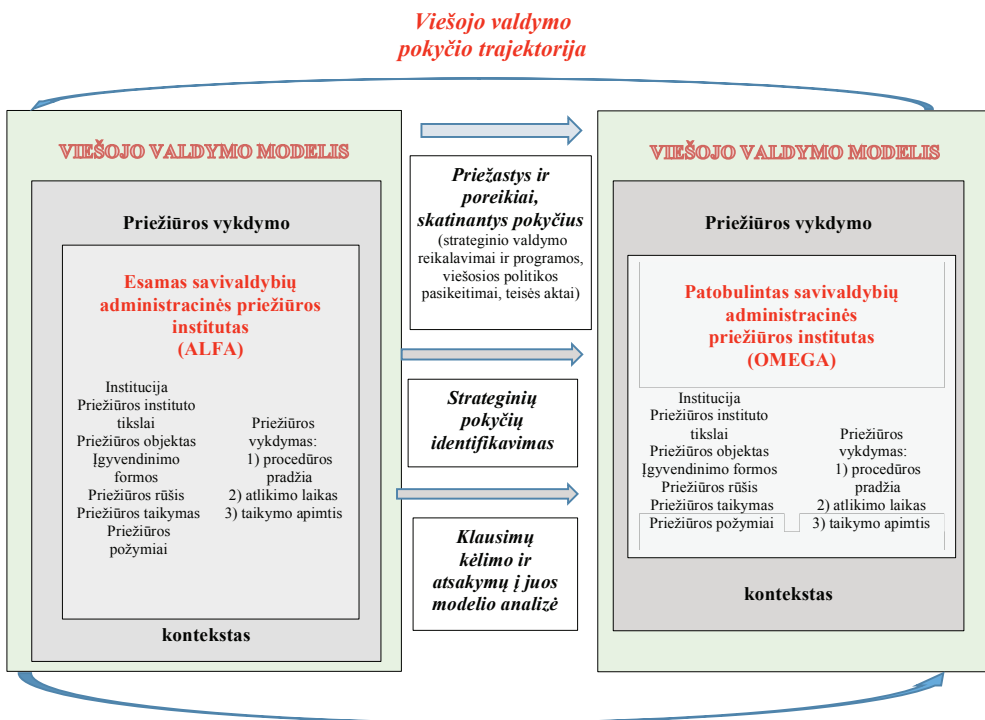
Tyrimas remiasi teorine disertacijos dalimi, pagrindžiančia, kad, analizuojant savivaldybių administracinės priežiūros instituto pokyčio trajektoriją, reikia analizuoti ir strateginius pokyčius, nustatant, kokie pokyčiai vyksta, kokios probleminės pokyčių sritys, kaip susitariama dėl probleminių vietų įveikimo ir kaip paskirstomos atsakomybės. Kryger (2017) naratyvo techniką pakeičia kokybinis interviu metodas.

Tyrimo rezultatai taip pat gaunami naudojant teorinėje disertacijos dalyje aprašytą papildytą klausimų kėlimo ir atsakymų į juos modelį (Pollitt, Bouckaert, 2003; Osborne, 2010). Šiame modelyje savivaldybių administracinės priežiūros instituto pokyčio trajektorijai nustatyti ekspertams keliami struktūros, personalo, biudžeto, pokyčių įgyvendinimo proceso klausimai, kurių atsakymai analizuojami disertacijoje pateiktose lentelėse.

Mokslinės literatūros analizės pagrindu parengtą savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo modelį (žr. 12 pav.) pritaikysime konkrečiu Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo poky-

čių kontekste atveju sekančiuose disertacijos skyriuose.

Siekiant parengti savivaldybių administracinės priežiūros tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste modelį, būtina sukonstruotą teorinį modelį „užpildyti“ Lietuvos atveju duomenimis, todėl sekančiuose disertacijos skyriuose pateikiama savivaldybių administracinės priežiūros instituto viešojo valdymo pokyčių kontekste Lietuvos atveju studija, mokslinės analizės metu surinkti duomenys sudaro prielaidas modeliuoti Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros instituto viešojo valdymo pokyčių kontekste tobulinimą.



12 pav. Teorinis savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių modelis

Šaltinis: darbo autorė

3.2. Tyrimo strategija ir jos pagrindimas

3.2.1. Tyrimo filosofinės prieigos ir kokybinio tyrimo strategijos pagrindimas

Disertaciniame darbe siekiant sukonstruoti ir pagrįsti savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste modelį buvo pasirinkta filosofinė tyrimo prieiga, kuriai būdingas *postmodernizmo požiūris*, kurio esmė – nepasitikėjimas tuo, kad kuris nors metodas ar teorija, diskursas ar

stilius, strategija ar naujovė gali pretenduoti į teisingus ir universalius tiesos aiškinius. (Kardelis, 2010, 2016; Lincoln, Lynham, Guba, 2018; Denzin, Lincoln, 2018).

Postmodernizmui būdingas nepasitikėjimas bet kuriais tiesos teiginiais, nes dažnai šie teiginiai tarnauja kieno nors interesų pagrindimui ir patvirtinimui. Kvale (1996), Kardelis (2010, 2016) postmodernizmo požiūrį apibūdina kaip nepasitikėjimą visuotinės minties sistemomis, kai išlaisvėjus globalinėms minties sistemoms, nebeliko stabilaus pagrindo, palaikančio ilgą laiką propaguotą idėją, kad egzistuoja visuotinė ir objektyvi realybė. Pasak šių autorių, postmodernistai teiginį, kad „žinios yra realybės parindas“ pakeitė kita koncepcija, teigiančia, kad socialinė realybė yra sukuriama, kad kiekvienas reiškinys gali būti tiriamas ir analizuojamas iš skirtingų pozicijų. Laikantis šio požiūrio, fenomeno aiškinimas pasitelkus skirtingas požiūrių grupes atskleidžia plačiausią ir įvairiapusį fenomeno vaizdinį (College, 2010). Dėl šios priežasties postmodernistiniame požiūriui būdingas dėmesys empiriniams metodams ir kokybiniais tyrimams. Postmodernistinės koncepcijos įtakoje, kaip teigia Kardelis (2010, 2016), išryškėjo du kokybinių tyrimų metodologijai gana svarbūs dalykai:

- 1) atsirado galimybė interpretuoti socialinės realybės prasmes;
- 2) atsirado poreikis diskutuoti apie socialinės realybės prasmes ir pokyčius.

Postmodernistinis konstruktyvus požiūris į socialinius tyrimus išskėlė socialinio konteksto, sąveikų, tyrėjo ir tiriamųjų požiūrų unikalumo, vertybių ir kitų kokybinių aspektų svarbą socialiniuose tyrimuose (Lincoln, Lynham, Guba, 2018).

Remiantis postmodernizmo filosofine prieiga, siekiant sukonstruoti ir iširti savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste modelį, disertaciniame tyrime realizuota *kokybinio tyrimo strategija* (Merriam, 2002; Baker, Edwards, 2012; Denzin, Lincoln, 2018). Ši strategija sudaro prielaidas analizuoti tiriamą reiškinį remiantis *reliatyvizmo ontologija* (ontologinė prieiga), *subjektyvistine – interpretuojamąja epistemologija* (epistemologinė prieiga) ir taikant kokybinius tyrimo duomenų rinkimo ir analizės metodus.

Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste tyrimo ontologija nurodo, kokia yra analizuojamo savivaldybių administracinės priežiūros instituto viešojo valdymo pokyčių kontekste prigimtis. Disertaciniame darbe pasirenkama *reliatyvizmo ontologija*, laikantis kurios, pripažįstama, kad „tiesų“ yra daug, jos atrandamos bei kuriamos diskutuojant ir susitarant įvairiems žmonėms, kuriuos veikia socialiniai kontekstai, specifinė tikrovė ir sukauptas žinojimas (Easterby-Smith ir kt., 2013; Lincoln, Lynham, Guba, 2018). Dėl šios priežasties svarbios ir kitos kokybinio tyrimo charakteristikos: duomenys disertaciniame tyrmui rinkti tam tikrame socialiniame kontekste (Creswell, 2013), t. y. viešojo valdymo pokyčių kontekste analizuojant strateginius dokumentus, teisės aktus, viešosios politikos pasikeitimus. Tokiu būdu tyrimo dalyvių žinojimas yra lemiamas tokių aplinkybių, kaip: egzistuojanti socialinė tikrovė ir teisinis reguliavimas (Saukko, 2018).

Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste tyrimo epistemologija ieško atsakymų į klausimus, kaip savival-

dybių administracinė priežiūra turėtų būti tobulinama atsižvelgiant į kintantį viešojo valdymo kontekstą, kaip subjektai, kuriantys ir dalyvaujantys savivaldybių administracinėje priežiūroje supranta ir mato šį socialinės realybės reiškinį. Epistemologija yra kiekybinių ir kokybinių metodologijų pagrindas. Jei kiekybinei metodologijai būdingas pozityvistinis požiūris į nagrinėjamą reiškinį ar procesą, tai kokybinė metodologija suprantama kaip interpretacinis ar fenomenologinis požiūris (Ramsay, 1998; Žydžiūnaitė, Sabaliauskas, 2017; Alexander, 2018). Socialiniuose moksluose pozityvistinis požiūris dažnai sulaukia kritikos dėl galimybių ir pajėgumo objektyviai matuoti ir vertinti nagrinėjamą fenomeną, susiduriama su pozityvizmo ontologijos prielaidų pažeidžiamumo problematika, nes žmonių elgsena nepaklūsta dėsniams ar matematinei logikai, jie kaip tiriami objektai nėra vienodi ir pan. (Andrijauskaitė, 2015). Dėl šios priežasties empiriniai tyrimai, neįvertinantys socialinio tiriamojo reiškinio aspekto, kelia abejonių dėl savo pagrįstumo (Ramsay, 1998; Alexander, 2018). Tuo tarpu remiantis subjektyvistine – interpretuojamąja epistemologija, socialiniai konstruktai, socialinė realybė suprantama ją interpretuojant. Subjektyvistinė epistemologija grindžia kokybinius tyrimus, kai socialiniai reiškiniai interpretuojami remiantis dalyvių perspektyva. Laikomasi indukcinės pozicijos, kai tyrimo dalyvių perspektyvos tampa teorinių konstrukčių pagrindu. Šiuo atveju tyrimo objektas aiškinamas taip, kaip jį supranta ir aiškina tyrimo dalyviai, nes realybė yra subjektyvi. Šiame disertaciniame darbe taip pat remiamasi *subjektyvistine – interpretuojamąja epistemologija*, kai savivaldybių administracinės priežiūros instituto dabarties būseną (ALFA), ateities būseną (OMEGA) ir tobulinimo veiksmų trajektorija suprantama ir interpretuojama remiantis tyrimo dalyvių perspektyva. Disertaciniame tyrime *pasirenkamos šios subjektyvistinės – interpretuojamosios epistemologijos rūšys* (Ruškus, 2013; Denzin, Lincoln, 2018):

- 1) *subjektyvistinė* (pažinimas atskleidžiant, kaip kiekvienas tyrimo dalyvis supranta savivaldybių administracinės priežiūros institutą ALFA, OMEGA būsenose viešojo valdymo pokyčių kontekste, ir, kaip įsivaizduoja tobulinimo trajektoriją);
- 2) *konstruktyvistinė* (žinios apie savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą viešojo valdymo pokyčių kontekste konstruojamos sąveikos procese);
- 3) *dalyvaujanti* (pažinimas tyrėjai pačiai dalyvaujant savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste (priežiūros vykdymo kontekstas ir organizacinis laukas) procese);
- 4) *postmodernistinė* (savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste modelis kuriamas analizuojant disertacijos teorinėje dalyje aptartas viešojo valdymo teorijas, taikant ten pat nagrinėtus viešojo valdymo pokyčių modelius, naudojant analizuotus strateginio valdymo aspektus).

Interpretacinis požiūris disertaciniame tyrime suprantamas kaip požiūris į žinių gavimą pasitelkiant kokybinių tyrimų metodologiją (Valackienė, 2004; Kardeelis, 2010, 2016; Bitinas, Rupšienė, Žydžiūnaitė, 2008; Žydžiūnaitė, Sabaliauskas, 2017). Socialinę realybę matoma ir suprantama padaro interpretacinės ir materia-

linės praktikos, sudarančios kokybinio tyrimo pagrindą. Kokybiniuose tyrimuose į tiriamą reiškinį žiūrima iš subjekto pozicijų, tyrimo metodų tikslas yra išsiaiškinti tiriamo reiškinio prasmę, tikslą ir kontekstą (Denzin, Lincoln, 2018).

Analizuojant savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą viešojo valdymo pokyčių kontekste, taip pat remiamasi *holistine sistemų teorija*, atsižvelgiant į kurią savivaldybių administracinės priežiūros institutas nagrinėjamas susietas su aplinka (viešojo valdymo pokyčių kontekstas, apimantis teisinį reguliavimą, strateginius sprendimus, viešosios politikos pasikeitimus, sąveiką viešojo valdymo sistemoje), kurioje jis funkcionuoja, ir, atvirkščiai, - aplinka yra susieta su savivaldybių administracinės priežiūros institutu, o tai sudaro prielaidas analizuoti ir susieti viešojo valdymo pokyčių kontekstą su savivaldybių administracinės priežiūros institutu (Andrijauskaitė, 2015; Schwandt, Gates, 2018). Procesinio požiūrio taikymas disertaciniame tyrime suteikia galimybę žvelgti į savivaldybių administracinės priežiūros institutą kaip visumą, nagrinėti viešojo valdymo pokyčių procesus, susieti savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą su viešojo valdymo pokyčiais, ir, atvirkščiai, parodyti, kokią įtaką viešojo valdymo pokyčiai daro savivaldybių administracinės priežiūros institutui.

Kiekviename socialiniame tyrime svarbu pasirinkti tinkamą mokslo logiką. Dedukcija – tai teorijos tikrinimas, žinių ir teorijos pagrindu naujų faktų pateikimas empirinio stebėjimo rezultate (Bitinas, Rupšienė, Žydžiūnaitė, 2008; Žydžiūnaitė, Sabaliauskas, 2017; Briedienė, 2017; Denzin, Lincoln, 2018). *Dedukcijos* pagrindu disertacijoje tikrinami savivaldybių administracinės priežiūros instituto turinio elementai, viešojo valdymo pokyčių konteksto dedamosios, kartu modeliuojamas savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste modelis. Tuo tarpu indukcijos esmė – naujos teorijos kūrimas jau turimų faktų pagrindu (Silverman, 2007; Bitinas, Rupšienė, Žydžiūnaitė, 2008; Žydžiūnaitė, Sabaliauskas, 2017; Briedienė, 2017; Denzin, Lincoln, 2018). *Indukcijos* pagalba siekiama pagrįsti savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste poreikį, kartu identifikuoti konkrečias savivaldybių administracinės priežiūros instituto viešojo valdymo pokyčių kontekste problemas. Pasirenkant konkrečią mokslo logiką, pasak Guogio (2002), socialinių mokslų tyrimuose paprastai naudojami keturių tipų klausimai:

- 1) „kas jeigu“ (naudojami eksperimentai, scenarijai, kokybiniai interviu ir modeliavimas su daugeliu kintamųjų);
- 2) „kodėl“ (naudojami atvejo tyrimai, eksperimentai ir iš dalies struktūrizuoti interviu);
- 3) „kaip“ (naudojamos apklausos, iš dalies struktūrizuoti interviu ir paprastas modeliavimas);
- 4) „kas“ (naudojamos apklausos, archyvai, statistinė analizė, dokumentų analizė).

Globalizacijos sąlygomis sparčiai plėtojantis technologinei pažangai ir demokratijai, tiriamieji objektai pasižymi įvairiapusiškumu, daugialypumu, todėl socialiniuose tyrimuose pastebimas ne vienos kurios nors priegigos naudojimas, o indukcinės ir dedukcinės priegigų derinimas siekiant visapusiškai pažinti socialinę realybę

(Bitinas, Rupšienė, Žydžiūnaitė, 2008; Van Thiel, 2014; Žydžiūnaitė, Sabaliauskas, 2017; Denzin, Lincoln, 2018). Disertacijos pirmame ir antrame skyriuje aptarti savivaldybių administracinės priežiūros instituto ir viešojo valdymo pokyčių konteksto konceptai savo esme ir turiniu taip pat daugialypiai ir įvairiapusiški, todėl disertaciniame darbe, kaip minėta, *naudojama ir dedukcinė, ir indukcinė prieiga*.

Disertacijos autorė pripažįsta, kad kokybinio tyrimo strategija pasižymi *tyrėjo subjektyvumu, kūrybiškumu*, tyrimo dalyvių požiūrių įvairiapusiškumu, nes tyrimo subjektyvumas atsiskleidžia tiek per dalyvių išsakytus skirtingus požiūrius į savivaldybių administracinės priežiūros instituto viešojo valdymo pokyčių kontekste tobulinimą, tiek per pakankamai laisvą tyrimo proceso struktūros traktuotę (Creswell, 2013; Bersėnaitė, 2016; Žydžiūnaitė, Sabaliauskas, 2017; Denzin, Lincoln, 2018).

Thomas (2010), Bersėnaitė (2016), Žydžiūnaitė, Sabaliauskas (2017), Denzin, Lincoln (2018) taip pat atkreipia dėmesį, kad kokybinę tyrimo prieigą taikantys tyrėjai neišvengia šališkumo, galinčio turėti įtakos tyrimo dizainui ar duomenų rinkimui. Tiek tyrėjas, tiek kiti aplinkos veiksniai gali iškreipti tyrimo rezultatus.

Disertacijos autorė taip pat pripažįsta, kad savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimas viešojo valdymo pokyčių kontekste gali būti analizuojamas pasitelkiant tiek kiekybinius, tiek kokybinius tyrimo metodus, tačiau kokybinio tyrimo prieiga tobulinimo, procesų analizės tematikai tinka geriau (Thomas, 2010; Bersėnaitė, 2016; Žydžiūnaitė, Sabaliauskas, 2017; Denzin, Lincoln, 2018). Vadovaujantis kokybinio tyrimo strategija, siekiama išlaikyti tyrimo dalyvių atvirumą, gauti tikslesnės informacijos, originalių tyrimo dalyvių žinių, įžvalgų, refleksijų, suvokti jų požiūrius ir pan. Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste tyrimui tai labai svarbu, todėl disertacijos autorė tyrimui pasirinko kokybinio tyrimo strategiją, paremtą reliatyvizmo ontologija (Merriam, 2002; Baker, Edwards 2012, Bersėnaitė, 2016), subjektyvistine – interpretuojamąja epistemologija (subjektyvistine, konstruktyvistine, dalyvaujančia ir postmodernistine), atsiskleidžiančia tyrime naudojantis holistine sistemų teorija bei postmodernistiniu požiūriu, tyrime naudojantis tiek indukcinė, tiek dedukcinė prieigomis tuo pripažįstant savivaldybių administracinės priežiūros instituto viešojo valdymo pokyčių kontekste įvairiapusiškumą.

3.2.2. Atvejo tyrimo strategijos pasirinkimas

Atvejo tyrimo tikslas detaliai ištirti vieną atvejį, panaudojant įvairius duomenų rinkimo metodus, siekiant suprasti analizuojamą atvejį ir jo ypatumus (Luobikienė, 2006; Schwandt, Gates, 2018). Atvejo analizės strategija laikoma viena priimtinausių metodologinių prieigų, kai nesiekama paveikti tyrime dalyvaujančiųjų elgesio, bet norima atskleisti *analizuojamo reiškinio kontekstualumą* (Merriam, 2002; Starman, 2013). Hartley (2004) teigimu, atvejo analizės tikslas apima ne tik konteksto, bet ir proceso, atspindinčių nagrinėtus teorinius klausimus, analizę.

Atvejo studija, pasak Andrijauskaitės (2015), plačiąją prasme suprantama kaip tyrimas, kur analizuojamas vienas reiškinys, siekiant išspręsti konkrečią problemą.

Šios strategijos tikslas – suprasti ne tik kompleksinį socialinį fenomeną, bet ir realius gyvenimo įvykius. Atvejo tyrimu *siekama išanalizuoti šiuolaikinius fenomenus gilio prasme per realaus gyvenimo kontekstą* (Yin, 2008).

Atvejo studija nėra nauja ir savo turiniu grynai kokybinė tyrimo strategija, tačiau pastaraisiais metais socialiniuose tyrimuose itin dažnai naudojama kaip mokslinis tyrimo metodas. Stake (2005) net pabrėžia, kad atvejo studijos socialiniuose moksluose taikomos dažnai, bet retai tyrimų ataskaitose nurodomos kaip tyrimų strategija. Bitinas, Rupšienė, Žydžiūnaitė (2008), Yin (2008), Žydžiūnaitė, Sabaliauskas (2017), Schwandt, Gates (2018) atvejo tyrimą nurodo kaip tyrimo strategiją, kurios metu socialinės problemos analizuojamos ištiriant tik vieną ar kelis jų raiškos atvejus.

Ši tyrimų strategija mokslinėje literatūroje apibrėžiama kaip *tyrimo strategija, numatanti detalų, gilų vieno ar kelių atvejų ištyrimą remiantis kuo daugiau socialinės informacijos šaltinių*. Atvejo analizėje svarbiausia – koncentruotas dėmesys konkrečiam atvejui, čia nėra svarbu, kokie metodai parenkami, svarbiausia, kad jie padėtų atsakyti į tyrėjo iškeltus klausimus (Stake, 2005; Schwandt, Gates, 2018).

Creswell (2007) teigimu, kokybinių tyrimų paradigma besiremiančios atvejo studijos gali būti skirstomos:

- 1) pagal atvejo dydį, kai studijuojamu atveju tampa individas, keletas individų, socialinė grupė, ar studijos objektu yra veikla, elgesys, situacija, aplinka ir pan.;
- 2) pagal atvejo studijos tikslą:
 - instrumentinė atvejo analizė. Pagrindinis tyrėjo tikslas – tirti platesnę problemą, tiriamas atvejis tyrėjo parenkamas kaip iliustruojantis problemos raišką;
 - kolektyvinė ar daugybinių atvejų analizė. Tyrėjas siekia tirti platesnę problemą, tačiau gilesniam jos ištyrimui pasirenkami ne vienas, o keli atvejai;
 - vidinė atvejo studija. Tyrėjas siekia geriau suprasti ir išanalizuoti patį atvejį, kitaip sakant tiriamas konkretus atvejis. Šio tipo atvejo strategija dažnai taikoma, kai tiriamasis atvejis yra unikalus, neįprastas, nereprezentuojantis platesnės visumos.

Atvejo analizės strategija yra situacijos ar reiškinio supratimo strategija, kur svarbus veikia pats tyrimo procesas, o ne rezultatas. *Vienintelė atvejį apibrėžianti charakteristika yra pasirinktas atvejis, kuris suprantamas kaip vienis ar fenomenas su aiškiai identifikuotomis ribomis, kurias nusistato pats tyrėjas* (Merriam, 1998; Schwandt, Gates, 2018). Atvejo analizės ribų svarbą pabrėžia ir Luobikienė (2006) pažymėdama, kad atvejis turi būti sistemos dalis. Stake (2005) akcentuoja kompleksumo ir asmeninės patirties aspektus taikant šią tyrimo strategiją.

Apibendrinant atvejo analizės strategiją, galima išskirti jos požymius pabrėžiant, kad:

- 1) tai strategija, kuria analizuojamas reiškinio kontekstualumas;
- 2) tai tyrimo strategija, numatanti detalų, gilų vieno ar kelių atvejų ištyrimą;
- 3) vienintelė atvejį apibrėžianti charakteristika yra pasirinktas atvejis, kuris suprantamas kaip vienis ar fenomenas su aiškiai identifikuotomis ribomis, kurias nusistato pats tyrėjas.

Kontekstualumas. Atsižvelgiant į mokslinėje literatūroje išskirtus atvejo analizės kaip tyrimo strategijos požymius, disertaciniame darbe tiriamas Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių, vykstančių Lietuvoje, kontekste, atvejis. Analizuojant šį atvejį, tiriamas šio reiškinio kontekstualumas, t. y., kokiam kontekste veikia savivaldybių administracinės priežiūros institutas (ALFA būseną) ir kokiam kontekste turėtų būti patobulintas savivaldybių administracinės priežiūros institutas (OMEGA būseną). Disertaciniame darbe tiriami šie savivaldybių administracinės priežiūros instituto kontekstai: priežiūros vykdymo kontekstas ir viešojo valdymo pokyčių kontekstas.

Atvejo analizės gilumas. Disertaciniame darbe savivaldybių administracinės priežiūros instituto gylio tyrimas apima esamą savivaldybių administracinės priežiūros instituto (ALFA) būsenos analizę tiriant šio instituto veiklos tikslą, objektą, įgaliojimų įgyvendinimo formas, priežiūros taikymo sritį, priežiūros rūšis, priežiūros procedūros pradžią, jos atlikimo laiką ir apimtį, priežiūros požymius ir priežiūrą atliekančios institucijos ypatumus. Gylio tyrimas taip pat apima patobulinto savivaldybių administracinės priežiūros instituto (OMEGA) būsenos analizę. Viešojo valdymo pokyčio trajektorijos analizė, kai tiriamos priežastys ir poreikiai, skatinantys savivaldybių administracinės priežiūros instituto pokyčius, analizuojami šio instituto strateginiai pokyčiai, naudojamas klausimų kėlimo ir atsakymų į juos modelis, taip pat leidžia giliau išanalizuoti Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros atvejį.

Aiškus atvejo analizės ribų identifikavimas. Remiantis išsamia mokslinės literatūros analize, atlikta pirmame ir antrame disertacinio darbo skyriuose, buvo konstatuota, kad koks savivaldybių administracinės priežiūros institutas (kaip taisyklių visuma ir kaip institucija) egzistuoja konkrečioje valstybėje priklauso nuo jos viešojo valdymo tradicijų, administracinės kultūros, teisinės sistemos, egzistuojančio viešojo valdymo modelio. Teorinėje disertacinio darbo dalyje buvo pristatyti skirtingi savivaldybių administracinės priežiūros institutai, egzistuojantys skirtingose Europos valstybėse. Konstatuota, kad šie institutai savo tikslais ir turiniu skirtingi, todėl sukonstruoti vieną patobulintą savivaldybių administracinės priežiūros institutą viešojo valdymo pokyčių kontekste, kuris tiktų visoms ar daliai Europos valstybių nėra įmanoma dėl objektyvių priežasčių, pristatytų teorinėje darbo dalyje. Dėl šios priežasties aiškios atvejo analizės ribos – pasirenkamas Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros institutas, atliekama vidinė atvejo studija, nes tiriamasis atvejis yra unikalus Europos valstybių kontekste, tačiau nereprezentuojantis platesnės visumos.

3.3. Tyrimo etapai

Atliktas tyrimas suskaidytas į atskirus etapus. Kiekvienas etapas turi savo tikslą, imties formavimo principus, tyrimo metodus ir duomenų analizės procedūras. Detaliau tyrimo etapai pristatomi 13 lentelėje.

Disertacinio tyrimo etapai

Tyrimo tipas	Tyrimo metodai ir imtys	Rezultatas
1 ETAPAS		
Savivaldybių administracinę priežiūrą reglamentuojančių teisės aktų analizė	<i>Dokumentų analizė.</i> Tyrimo imtis: savivaldybių administracinę priežiūrą reglamentuojantys teisės aktai.	Atskleidžiama savivaldybių administracinės priežiūros instituto esama būseną (ALFA). Nustatomas savivaldybių administracinės priežiūros vykdymo kontekstas (klasikinis, modernus, tinklinis). Atskleidžiami viešojo valdymo modelio bruožai.
Strateginio valdymo reikalavimų ir programų analizė	<i>Dokumentų analizė.</i> Tyrimo imtis: strateginio valdymo dokumentai ir programos, susiję su savivaldybių administracinės priežiūros institutu ir viešojo valdymo pokyčiais.	Identifikuojami viešojo valdymo pokyčių trajektorijos požymiai. Atskleidžiama savivaldybių administracinės priežiūros instituto patobulinta (OMEGA) būseną.
Viešosios politikos pasikeitimų analizė Vyriausybės programoje	<i>Dokumentų analizė.</i> Tyrimo imtis: Vyriausybės programos nuostatos, susijusios su savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimu viešojo valdymo pokyčių kontekste.	Identifikuojami viešojo valdymo pokyčių trajektorijos požymiai. Atskleidžiama savivaldybių administracinės priežiūros instituto patobulinta (OMEGA) būseną.
2 ETAPAS		
Vyriausybės atstovų apskrityse ir jų tarnybų darbuotojų pusiau struktūruoti interviu	<i>Pusiau struktūruoti ekspertų interviu.</i> Tyrimo imtis ir atrankos kriterijus: Pusiau struktūruotas interviu atliktas su 21 ekspertu – esamais ir buvusiais Vyriausybės atstovais apskrityse ir jų tarnybų valstybės tarnautojais, turinčiais didesnę nei 5 metų darbo stažą savivaldybių administracinės priežiūros srityje.	Identifikuotos Vyriausybės atstovų apskrityse ir jų tarnybų darbuotojų nuostatos savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste klausimais. Identifikuotos problemos, egzistuojančios savivaldybių administracinės priežiūros instituto ALFA būsenoje. Surinkti ekspertų pasiūlymai, koks turėtų būti savivaldybių administracinės priežiūros institutas OMEGA būsenoje, kokia turėtų būti viešojo valdymo pokyčio trajektorija, priežiūros vykdymo kontekstas.

3 ETAPAS		
Pusiau struktūruotas interviu su Vyriausybės atstovų veiklą koordinuojančios institucijos atstovais	<p><i>Pusiau struktūruoti ekspertų interviu.</i></p> <p>Tyrimo imtis ir atrankos kriterijus: Vyriausybės kanclerio įsakymu už Savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūros programos tikslų, uždavinių, priemonių ir vertinimo rodiklių aktualizavimą ir programos rengimo koordinavimą atsakinga Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija. Paskirti atsakingi valstybės tarnautojai, iš kurių buvo paimti interviu. Taip pat interviu apie savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą davė buvę LRVK darbuotojai, atsakingi už šio instituto koordinavimą. Pusiau struktūruotas interviu atliktas su 3 valstybės tarnautojais, koordinuojančiais ir koordinavusiais savivaldybių administracinę priežiūrą.</p>	<p>Identifikuotos problemos, esančios ALFA būsenoje, koordinuojančios institucijos požiūriu.</p> <p>Identifikuotos viešojo valdymo pokyčio trajektorijos problemos.</p> <p>Atskleista, kaip koordinuojanti institucija suvokia OMEGA būseną.</p>

Šaltinis: darbo autorė

3.4. Dokumentų analizės kaip tyrimo instrumento pristatymas

Dokumentų analizės metodo pagalba renkami duomenys, kai dokumentai naudojami kaip pagrindiniai ar vieni iš pagrindinių informacijos šaltinių. Marshall ir Rossman (1999) dokumentų peržiūrą priskiria prie keturių pagrindinių kokybinių duomenų rinkimo metodų šalia dalyvavimo, stebėjimo ir interviu metodų. Creswello (2007) teigimu, dokumentų analizė – vienas iš socialinės informacijos rinkimo būdų. Kai kurie autoriai (Denzin, Lincoln, 2018) teigia, jog dokumentais laikytini ne tik rašytiniai tekstai, bet ir sakininiai tekstai ar vaizdiniai, fotografijos, paveikslai, video ar audio įrašai. Tokiu būdu dokumentų analizė apima ir audiovizualinės medžiagos ar artefaktų analizę.

Šioje disertacijoje laikomasi pozicijos, kad dokumentai – tai rašytiniai tekstai, kurie bus analizuojami siekiant atskleisti disertacijos temą. Dokumentų rinkimo ir analizės metodas bus vienas pagrindinių empirinio tyrimo metodų (šalia interviu metodo), taip pat kaip jungiamoji grandis tarp teorinės ir empirinės disertacinio tyrimo dalies. Bowen (2009), Toleikienės (2018) teigimu, tradicinė dokumentų analizė – analitinė ir sisteminė procedūra, kurios esmė – samprotauti, suvokti, vertinti ir interpretuoti, kas dokumentuose parašyta, išryškinant analizuojamos informacijos

esmę, pateikiant ją pagal temas, kategorijas ar atvejus. Pasak šių autorių, šis kokybinis tyrimo metodas leidžia gilintis į objektą ir kontekstą, patikrinti ir pertikrinti pradinius kodus ir konceptus. McCulloch (2004) manymu, kiekviename dokumente pateikiama skirtingo aktualumo informacija, todėl tyrėjo prerogatyva priimti sprendimą, kurie dokumentai tiriama, kokia informacija, atsispindinti dokumentuose, aktuali tyrimui, o kuri – ne. Elo, Kyngas (2008) nuomone, dokumentų turinio analizė socialiniuose tyrimuose svarbi, nes tyrėjai, naudodami šį metodą, ištiria teorinius aspektus, kad padidintų duomenų suvokimą, padėtų nustatyti tam tikras tendencijas ir modelius.

Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste temai atskleisti pasirinkta kokybinė dokumentų turinio analizės prieiga derinama su aprašomąja. Tai reiškia, kad įvardijami dokumentai, aktualūs tyrimui, trumpai aprašomi, toliau analizuojant juos ir identifikuojant juose savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste dedamąsias, dokumentų tekste išskoduojamos esančios prasmės, tokiu būdu gaunamos naujos įžvalgos, atveriamos galimybės interpretuoti savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo holistinį kontekstą.

Disertacijos autorė pirmame ir antrame disertacijos skyriuose atskleidė savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste daugialypiškumą. Tokia teorinė prieiga suponuoja tai, kad siekiant ištirti šio fenomeno ALFA ir OMEGA būsenas viešojo valdymo pokyčių kontekste, dokumentų analizė apima šias tris grupes dokumentų:

- 1) savivaldybių administracinę priežiūrą reglamentuojantys teisės aktai. Analizuojant šiuos teisės aktus atskleidžiama objektyvi, teisės aktuose nustatyta tiriamo fenomeno ALFA ir OMEGA būsenos, kontekstas, kuris sudaro prielaidas spręsti apie priežiūros vykdymo kontekstą ir viešojo valdymo modelį;
- 2) strateginio valdymo dokumentai, turintys įtakos tiriamo fenomeno OMEGA būsenai, viešojo valdymo pokyčių trajektorijai ir kontekstui;
- 3) Vyriausybės programa, kaip dokumentas turintis įtakos viešosios politikos pasikeitimams, tiesiogiai įtakojančioms savivaldybių administracinės priežiūros tobulinimą viešojo valdymo pokyčių kontekste, t.y. OMEGA būsenai ir viešojo valdymo pokyčio trajektorijai, bei kintančiam kontekstui.

Dokumentų analizei pasirinkti disertacijos rašymo metu (2014 metai – 2019 metai) galioję dokumentai. Tiriama dokumentai, vadovaujantis Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymu, oficialiai skelbiami Teisės aktų registre, todėl laikytini patikimais. Kai kurie strateginiai dokumentai, kurie neskelbiami Teisės aktų registre, skelbiami internetiniame Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – LRV) tinklalapyje, todėl taip pat laikomi patikimais.

Atlikus dokumentų analizę, išsiaiškinus tiriamo fenomeno ALFA ir OMEGA būsenas, kontekstus, viešojo valdymo pokyčių trajektorijos ypatumus, buvo sudarytos interviu gairės ir vykdomi tyrimo 2 ir 3 etapai.

3.5. Interviu kaip tyrimo instrumento pristatymas. Tyrimo imties pagrindimas

Interviu yra pagrindinis kokybinių tyrimų elementas, vienas iš dažniausiai naudojamų metodų žinioms apie individus, grupes ir organizacijas gauti (Alvesson, 2011). Kokybinis tyrimas naudojant interviu metodą įvertina tai, kad požiūriai ir praktikos skiriasi, nes nesutampa subjektyvios perspektyvos ir su jomis susiję socialiniai kontekstai (Flick, 2014), todėl dėmesio centre – tyrimo dalyvių perspektyvos, subjektyvios sampratos ir patirtys, kasdieniai kontekstai, kurie dažnai gali labai skirtis nuo oficialiai apibrėžtų ir deklaruojamų. Interviu leidžia įžengti į kito žmogaus perspektyvą, o kokybinis interviu remiasi prielaida, kad kitų žmonių perspektyva yra prasminga, pažintina ir gali būti aiškiai išsakyta. Pasitelkus kokybinį interviu atrandamas reikšmių ir patirčių turinys: kaip vyksta tam tikras procesas, kaip jį supranta tyrimo dalyviai, kokios problemos kyla, kaip galima jas įveikti ir pan. (Gaižauskaitė, Valavičienė, 2016). Kokybiniai interviu leidžia surinkti giluminius, su kontekstu susietus, atvirus tyrimo dalyvių atsakymus, išreiškiančius jų požiūrius, nuomones, jausmus, žinias, patirtį (Patton, 2002; Creswell, 2009; Gaižauskaitė, Valavičienė, 2016).

Kokybiniai interviu gali būti įvairių formų, skirtis tyrimo dalyvių skaičiumi, savo tikslu, parengto klausimyno pobūdžiu ir pan. Disertaciniame tyrime siekiant užsibrėžto tikslo ir realizuojant kokybinio tyrimo strategiją (Bitinas, Rupšienė, Žydžiūnaitė, 2008; Flick, 2009; Žydžiūnaitė, Sabaliauskas, 2017; Denzin, Lincoln, 2018), empiriniai duomenys buvo renkami taikant kokybinį metodą – pusiau struktūruotą kryptingąjį interviu, kurio metu naudotasi iš anksto parengtomis klausimų gairėmis. Lanksti klausimyno struktūra padėjo reaguoti į realaus interviu eigą. Disertacijos autorės nuomone, laisvesnės struktūros klausimynas – gairės praplėtė galimybes sužinoti subjektyvias tyrimo dalyvių nuomones apie savivaldybių administracinės priežiūros instituto ALFA, OMEGA būsenas, viešojo valdymo pokyčių kontekstą, kuriame egzistuoja tiriamas institutas, viešojo valdymo pokyčio trajektoriją.

Disertaciniame tyrime naudojami pagal teorinį modelį parengti 2 kokybiniai tyrimo instrumentai:

- 1) interviu gairės Vyriausybės atstovams ir Vyriausybės atstovų tarnybų apskrityse dirbuotojams;
- 2) interviu gairės Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos darbuotojams, susijusiems su savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimu bei jų veiklos koordinavimu.

Klausimų grupės interviu gairėse sudarytos remiantis teoriniu savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste modeliu (žr. 13 pav.).

Bendrieji klausimai	<ul style="list-style-type: none">• Klausimai, susiję su bendru supratimu apie savivaldybių administracinę priežiūrą.• Klausimai, susiję su požiūriu į savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą, atskleidimu.
ALFA būseną	<ul style="list-style-type: none">• Klausimai, susiję su savivaldybių administracinės priežiūros instituto ALFA būseną.
OMEGA būseną	<ul style="list-style-type: none">• Klausimai, susiję su savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimu OMEGA būsenoje.
Tobulinimo trajektorija	<ul style="list-style-type: none">• Klausimai, susiję su pasiūlymais, kaip tobulinti savivaldybių administracinės priežiūros institutą viešojo valdymo pokyčių kontekste.
Interviu užbaigimas	<ul style="list-style-type: none">• Interviu pokalbio apibendrinimas, prašymas dar ką nors pasakyti ar pasiūlyti apie savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą.

13 pav. Apibendrintos tyrimo gairės tyrimo dalyviams

Šaltinis: darbo autorė

Klausimų grupės tyrimo dalyvių grupėms tapačios, tačiau klausimai, esantys grupėse, skiriasi pagal tai, kokia tyrimo dalyvių grupė padėtis organizaciniame lauke:

- 1) Vyriausybės atstovams ir Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybų darbuotojams užduodami klausimai, kaip tyrimo dalyviams tiesiogiai vykdančiams savivaldybių administracinę priežiūrą, bet neįtakojantiems viešojo valdymo pokyčių trajektorijos;
- 2) Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos darbuotojams, susijusiems su savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimu bei jų veiklos koordinavimu, užduodami klausimai, kaip tyrimo dalyviams, koordinuojantiems savivaldybių administracinę priežiūrą vykdančių Vyriausybės atstovų apskrityse ir jų tarnybų darbuotojų veiklą; rengiantiems strateginius dokumentus, kuriais remiantis veikia Vyriausybės atstovai ir jų tarnybų darbuotojai; taip pat rengiantiems teisės aktus, reglamentuojančius savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą; teikiantiems išvadas Lietuvos Respublikos Seimui dėl rengiamų įstatymų, susijusių savivaldybių administracinės priežiūros instituto veikimu.

Atsižvelgiant į tyrimo dalyvių padėties apibūdinimą, disertaciniame darbe laikomasi nuostatos, kad pusiau struktūruotas kryptingasis interviu buvo atliktas su ekspertais. Mokslinėje literatūroje diskutuojama, kaip vadinti savo sritį išmanančius

subjektus, iš kurių imamas interviu (ekspertais ar informantais). Bitinas, Rupšienė, Žydžiūnaitė (2008) teigimu, kokybiniame tyrime dalyvaujantys ir tyrėjui duomenų suteikiantys žmonės dažniausiai vadinami informantais, tačiau šiame disertaciniame darbe laikomasi požiūrio, pagal kurį ekspertas – tai asmuo, turintis kokios nors srities žinių ar patyrimo (Kardelis, 2016; Brinkman, 2018). Brinkman (2018) teigimu, ekspertas turi suvokti konkretaus lauko žinių valdymo procesus, įskaitant ir individualius sprendimus, turėti bendrą orientaciją, socialinių tendencijų suvokimą, specialios srities išmanymą, suvokti kontekstą ir jame orientuotis. Tidikis (2003) taip pat mano, kad ekspertas – asmuo, kuris dėl savo profesinės arba gyvenimo patirties turi didžiausią kompetenciją ir patikimiausią bei pakankamai išsamią informaciją apie tiriamą problemą. Ekspertinio vertinimo metodas, anot Kardelio (2016), yra vienas patikimiausių duomenų gavimo, patikrinimo ar pagrindimo būdų.

Disertaciniame darbe interviu buvo imti iš savo srities specialistų. Kaip parodyta tyrimo etapų lentelėje, *tyrimo imtį* sudarė dvi informantų grupės, tačiau šios grupės buvo sudarytos atsižvelgiant į informantų specialiąsias žinias savivaldybių administracinės priežiūros srityje, jų santykį bei sąveiką su savivaldybių administracinės priežiūros institutu, todėl, remiantis aukščiau trumpai pristatyta mokslinė literatūra, šiuos informantus disertaciniame darbe vadinsime ekspertais (Flick, 2014; Littig, Pochhacker, 2014; Gaižauskaitė, Valavičienė, 2016). Tyrimo imtį sudarė šios grupės:

- 1) *Vyriausybės atstovai ir Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybų darbuotojai*. Tyrimo metu dešimtyje Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybų dirbo 10 Vyriausybės atstovų ir 37 valstybės tarnautojai, iš viso – 47 darbuotojai. Tam, kad šios grupės tyrimo dalyviai atitiktų eksperto sąvoką, pateiktą disertacijoje, jų atrankai buvo pritaikytas kriterijus – darbo patirtis savivaldybių administracinės priežiūros srityje. Vadovaujantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu, valstybės tarnautojas, kuris turi didesnę nei 5 metų valstybės tarnautojo patirtį specialiojoje srityje, gali dirbti vyriausioju patarėju. Ši pareigybė valstybės tarnybos sistemoje suprantama kaip savo srities eksperto pareigybė, todėl Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybose buvo atrinkti valstybės tarnautojai, turintys didesnę nei 5 metų darbo patirtį savivaldybių administracinės priežiūros srityje. Tuo tarpu Vyriausybės atstovo apskrityje kadencija šiose pareigose, vadovaujantis Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymu, trunka 4 metus, vėliau jie vėl gali pretenduoti į šias pareigas konkurso būdu. Dėl šios priežasties 5 metų darbo stažo atrankos kriterijus jiems netiko, todėl buvo atrinkti Vyriausybės atstovai, kurių stažas šiose pareigose 3 metai ir didesnis, keliems Vyriausybės atstovams atsisakius duoti interviu, interviu buvo imtas iš kadenciją baigusiu Vyriausybės atstovų apskrityse, kurie šiose pareigose buvo visą kadenciją ar net dvi kadencijas darant prielaidą, kad, baigus kadenciją, jų interviu bus atviresnis ir naudingesnis tyrimui. Ši prielaida pasiteisino, nes buvę Vyriausybės atstovai apskrityse buvo atviresni, savivaldybių administracinės priežiūros instituto ALFA ir OMEGA būsenas vertino iš laiko perspektyvos ir iš šalies, todėl laisviau jautėsi ir suteikė tyrimui naudingų žinių. Pasiteisinus šiai

prielaidai, taip pat interviu buvo paimtas iš 5 metų darbo patirtį turėjusių ir sutikusią dalyvauti tyrime buvusių Vyriausybės atstovų tarnybų apskrityse valstybės tarnautojų. Prielaida dėl tyrimo laisvumo ir perspektyvumo vėlgi pasiteisino. Pusiau struktūruotas interviu buvo atliktas su 21 ekspertu – esamais ir buvusiais Vyriausybės atstovais apskrityse ir Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybų darbuotojais, tiesiogiai vykdančiais ar vykdžiusiais savivaldybių administracinę priežiūrą visose 60-je Lietuvos savivaldybių, todėl galinčiais geriausiai analizuoti savivaldybių administracinės priežiūros instituto ALFA ir OMEGA būsenas bei viešojo valdymo pokyčių trajektorijos klausimus.

- 2) *Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos darbuotojai, susiję su savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimu bei jų veiklos koordinavimu.* Ši ekspertų grupė buvo išskirta siekiant išsiaiškinti savivaldybių administracinės priežiūros instituto trajektoriją bei OMEGA būseną. Tyrimo metu už savivaldybių administracinės priežiūros instituto koordinavimą Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijoje buvo atsakingi du darbuotojai. Jie taip pat laikytini savivaldybių administracinės priežiūros instituto ekspertais, nes jų funkcija – koordinuoti savivaldybių administracinę priežiūrą vykdančių Vyriausybės atstovų apskrityse ir jų tarnybų darbuotojų veiklą; rengti strateginius dokumentus, kuriais remiantis veikia Vyriausybės atstovai ir jų tarnybų darbuotojai; taip pat rengti (prisidėti prie rengimo) teisės aktus, reglamentuojančius savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą. Pasikeitus Lietuvos Respublikos Vyriausybei, Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijoje buvo paskirti kiti darbuotojai, atsakingi už savivaldybių administracinę priežiūrą, todėl iš vieno jų taip pat buvo paimtas interviu. Kadangi šio darbuotojo atliekamos funkcijos, susijusios su savivaldybių administracinės priežiūros institutu, nesikeitė, jis taip pat laikytinas ekspertu šioje srityje. Iš viso pusiau struktūruoti interviu buvo atlikti su 3 šios grupės ekspertais. Šios grupės informantai taip pat laikytini ekspertais, nes jų darbo patirtis viešojo administravimo srityje, vienaip ar kitaip susijusioje su savivaldybių administracinės priežiūros instituto koordinavimu, didesnė nei penki metai.

Mokslinėje literatūroje pažymima, kad, taikant individualųjį giluminį interviu, siūlomas imties dydis – nuo penkių iki trisdešimties žmonių (Bitinas, Rupšienė, Žydžiūnaitė, 2008; Brinkman, 2018). Tačiau, kokybinio tyrimo išvados labiau siejasi ne su imties dydžiu, bet su tyrimui pasirinktų atvejų informatyvumu ir tyrėjo analitiniais sugebėjimais (Gaižauskaitė, Valavičienė, 2016). Disertacijos autorė mano, kad atliktas interviu su 24 ekspertais yra pakankamas pasiekti tyrimo tikslą.

3.6. Interviu organizavimas, duomenų analizės metodai ir tyrimo etika

Pusiau struktūruotas ekspertų interviu buvo vykdomas dviem etapais: 2016 m. sausio mėn. – 2016 m. gegužės mėn. ir 2018 m. spalio mėn. – 2019 kovo mėn. Antrojo interviu etapo prirėikė siekiant gauti naujų žinių apie savivaldybių adminis-

tracinės priežiūros instituto ALFA ir OMEGA būsenas bei viešojo valdymo pokyčio trajektoriją, bei atsižvelgiant į tai, kad 2018 m. rugsėjo mėnesį buvo priimtas naujos redakcijos Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas. Interviu vieta buvo skirtinga kiekvienu atveju. Interviu vyko tyrimo dalyvių darbo vietose, mokymų vietose, disertacijos autorės darbo vietoje, 1 interviu vyko parke, 2 interviu vyko kavinėje. Buvo siekiama išvengti galimai atsirandančios įtampos kalbantis ekspertams neartimoje ir neįprastoje vietoje.

Remiantis kokybiniais tyrimams keliamais reikalavimais surinkti ir kuo tiksliau surašyti gautus duomenis, interviu metu buvo daromas garso įrašas diktofonu. Garso įrašas leido užtikrinti tinkamą ir tikslų interviu fiksavimą. 3 interviu dalyviai nesutiko, kad būtų daroma garso įrašymo procedūra.

Kokybinių duomenų analizės metodai. Kokybinių duomenų analizė atlikta taikant kokybinės turinio analizės metodą (Cropley, 2002; Denscombe, 2010; Žydžiūnaitė, 2011; Dahler-Larsen, 2018). Garso informacija išklaudyta ir perrašyta tekstu, taikant atrankinį transkribavimą. Tyrime taikyta indukcinės ir dedukcinės analizės logikos derinimo strategija (Tracy, 2013; Drisco, Maschi, 2015). Pagrindines analizės temas nusako teorinis tyrimo modelis, pateiktas disertacijoje, o kategorijų ir subkategorijų sistema formuojama detalai skaitant tekstą, išskiriant jo analizės vienetus, juos reflektuojant ir grupuojant, vėliau suteikiant turinį atskleidžiančias etiketes, jas tikslinant ir vystant iki kategorijų sudarančių subkategorijų struktūros. Kategorijų ir subkategorijų turinys aprašomas, jų sąsajos nusakomos ir interpretuojamos disertacijoje pateikiant disertacijos autorės įžvalgas ir komentarus.

Tyrimo etika. Tyrime laikomasi bendrųjų socialinių tyrimų etikos reikalavimų: tyrimo teisėtumo, tyrimo tikslų aiškumo ir atskleidimo dalyviams, dalyvavimo tyrime savanoriškumo, tyrimo dalyvių privatumo ir konfidencialumo išsaugojimo. Renkant tyrimo duomenis ekspertai iš anksto informuoti apie tyrimo temą ir tikslą, apie tai, kad tyrimo duomenys bus naudojami tik moksliniais tikslais. Ekspertai nebuvo verčiami dalyvauti tyrime, buvo siekiama gauti jų geranorišką sutikimą duoti interviu. Ekspertai turėjo galimybę atsisakyti dalyvauti tyrime ar bet kuriuo laiku iš jo pasitraukti. Visiems ekspertams disertacijos autorė garantavo anonimiškumą, gautos informacijos saugojimo ir naudojimo konfidencialumą. Anonimiškumas ir konfidencialumas ekspertams buvo ypač svarbus, nes, atsižvelgiant į nedidelį skaičių darbuotojų, dirbančių Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybose, pakankamai lengva identifikuoti tyrimo dalyvį netgi pateikus jo stažo konkrečioje darbo vietoje ar pareigybės charakteristikas, dėl šios priežasties disertacijoje nėra pateikiamos jų charakteristikos, tačiau disertacijos dalyje apie tyrimo imtį pagrindžiama, kodėl jie atitiko eksperto sąvoką.

Disertacijos rašymo metu 2018 m. rugsėjo mėnesį Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas, reglamentuojantis savivaldybių administracinę priežiūrą, buvo išdėstytas nauja ketvirtąja redakcija. Šiame įstatyme numatyta nauja savivaldybių administracinės priežiūros instituto kaip organizacijos struktūra, įsigalioja 2019 m. liepos 1 d. Gresiantys struktūriniai pakeitimai sukėlė dirbančių Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybose valstybės tarnautojų nerimą dėl

vykdyto interviu, ar jų nuomonės išsakymas interviu metu nesukels kokios nors neigiamos reakcijos. Tyrimo dalyviai buvo patikinti, kad jiems garantuojamas visiškas anonimiškumas ir konfidencialumas, kad jų asmeniniai duomenys yra žinomi tik tyrėjai, o atsakymai tyrimo ataskaitoje bus koduojami, taip užtikrinant jų konfidencialumą kokybiniame tyrime.

Be to, 2018 m. gegužės 25 d. įsigaliojo ir Lietuvoje buvo pradėtas taikyti 2016 m. balandžio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas 2016/679 dėl fizinių asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo. Šis reglamentas yra tiesioginio taikymo Europos Sąjungos teisės aktas, todėl Lietuvai privalomas. 2018 m. liepos 16 d. įsigaliojo naujas Lietuvos Respublikos asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas, vadovaujantis kuriuo, asmens duomenys turi būti ypač saugomi. Neužtikrinus asmens duomenų apsaugos, reglamente ir įstatyme nustatytos sankcijos ir baudos neužtikrinusiam asmeniui ar organizacijai. Dėl šios priežasties tyrimo metu daryti garso įrašai ir atliktos šių įrašų transkripcijos yra prieinamos tik disertacijos autorei, kuri atsakinga už šių duomenų saugojimą.

4. SAVIVALDYBIŲ ADMINISTRACINĖS PRIEŽIŪROS INSTITUTO TOBULINIMO VIEŠOJO VALDYMO POKYČIŲ KONTEKSTE TYRIMO REZULTATAI. LIETUVOS ATVEJIS

4.1. Esamo savivaldybių administracinės priežiūros instituto analizė (ALFA būseną)

Savivaldybių administracinės priežiūros instituto esama būseną (ALFA) analizuojama tiriant disertacijos antrajame skyriuje išnagrinėtas šio instituto dedamąsias: priežiūros instituciją, veiklos tikslą; objektą; įgaliojimų įgyvendinimo formas; priežiūros taikymo sritį; priežiūros rūšis; priežiūros procedūros pradžią; priežiūros atlikimo laiką; priežiūros taikymo apimtį; priežiūros požymius.

Esama tiriamo instituto būseną tirama kartu analizuojant savivaldybių administracinės priežiūros kontekstą, nustatant, kokiam kontekste veikia analizuojamas institutas – klasikiniame, moderniam ar tinkliniam.

Ištirus savivaldybių administracinę priežiūrą vykdančių institucijų ALFA būseną, nustatomas viešojo valdymo modelis, kuriame veikia tiriamas institutas. Tokiu būdu baigiama analizuoti savivaldybių administracinės priežiūros instituto ALFA būseną.

4.1.1. Savivaldybių administracinę priežiūrą vykdančių institucija

Teorinėje dalyje minėta, kad Europos vietos savivaldos chartija leidžia valstybėms pačioms nusistatyti savivaldybės administracinės priežiūros institucijų sistemą, tačiau pažymi, kad bet kokia administracinė vietinės valdžios organų priežiūra gali būti vykdoma tik pagal tokią tvarką ir tais atvejais, kuriuos numato Konstitucija ar statutas. Europos daugiapakopio valdymo principas, kurį detaliam aptarėme pirmojoje disertacijos dalyje, leidžia valstybei apsispręsti dėl savivaldybių administracinę priežiūrą vykdančių institucijų struktūros, kompetencijos, atsakomybės ir pan.

Lietuvoje savivaldybių administracinės priežiūros institucijos pradžia laikytina 1992 m. spalio 25 d., kai buvo priimta Lietuvos Respublikos Konstitucija, kurios 123 straipsnio antrojoje ir trečiojoje dalyse nustatyta:

„Ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, prižiūri Vyriausybės skiriami atstovai.

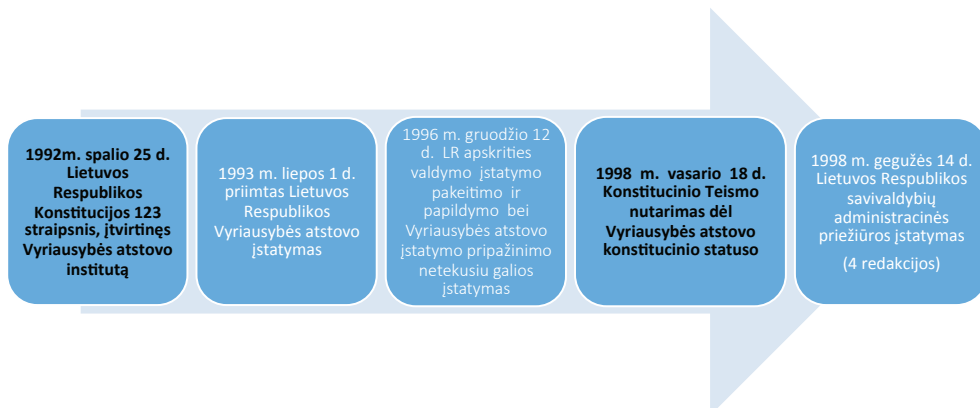
Vyriausybės atstovo įgaliojimus ir jų vykdymo tvarką nustato įstatymas.“

Tokiu būdu aukščiausios galios teisės akte – Konstitucijoje – buvo įtvirtintas Vyriausybės atstovo, vykdančio savivaldybių administracinę priežiūrą, statusas, todėl šis institutas laikytinas konstituciniu. „Konstitucinis statusas“ reiškia, kad Lietuvos teisiniame reglamentavime įstatymu privalo būti reglamentuoti Vyriausybės

atstovo įgaliojimai ir jų vykdymo tvarka. Šio instituto Lietuvos Respublikos Seimas priimdamas įstatymą neturi teisės panaikinti, kitaip tokia veikla Konstitucinio Teismo būtų pripažinta neteisėta. Toks Seimo bandymas savivaldybių administracinės priežiūros instituto raidoje jau yra buvęs.

1996 m. gruodžio 12 d. Seimas priėmė Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymą, kuriuo panaikino Vyriausybės atstovo instituciją, o savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūrą perdavė apskričių viršininkams. Konstitucinis Teismas 1998 m. vasario 18 d. nutarime, nagrinėdamas savivaldybių veiklos administracinės priežiūros savarankiško konstitucinio instituto suliejimo su kitu institutu, pasireiškusių tiesioginiu savivaldybių priežiūros inkorporavimu į vietinį valdymą, problemą, nurodė, kad savivaldybių veiklos administracinės priežiūros savarankiško konstitucinio instituto susiliejęs su kitu institutu, t. y. tiesioginis inkorporavimas į vietinį valdymą, neatitinka Konstitucijos turinio ir prasmės. Teismas konstatavo, kad Vyriausybės atstovo institucijos panaikinimas ir jo funkcijų perdavimas sujungiant minėtas institucijas prieštarauja Konstitucijai.

Po šio Konstitucinio Teismo nutarimo paskelbimo 1998 m. gegužės 14 d. Seimas atkūrė Vyriausybės atstovo instituciją priimdamas Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymą. Iki 2019 m. sausio 1 d. įstatymas nauja redakcija buvo išdėstytas tik keturis kartus. Toks pakankamai retas įstatymo keitimas Lietuvos teisei sistemai, pasižyminčiai dažna teisės aktų kaita, nėra būdingas. Palyginimui Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas nuo jo priėmimo 1994 metais keistas virš šimto dvidešimt kartų. Retas savivaldybių administracinės priežiūros instituto keitimas grindžiamas Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. išaiškinimu apie šio instituto konstitucinį statusą.



14 pav. Savivaldybių administracinės priežiūros instito raida

Šaltinis: darbo autorė

Konstitucijos 123 straipsnio nuostatą apie tai, kad Vyriausybės atstovo įgaliojimus ir jų vykdymo tvarką nustato įstatymas, įgyvendina Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas. Jame nustatyta, kad savivaldybių administracinę priežiūrą atlieka, tai yra prižiūri, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, Vyriausybės skiriami Vyriausybės atstovai. Vyriausybė apskrityje skiria vieną Vyriausybės atstovą, kuriam padėti įgyvendinti įgaliojimus ir teises padeda Vyriausybės atstovo tarnyba. Vyriausybės atstovo tarnybą steigia ir valstybės tarnautojų pareigybių skaičių, įvertinusi darbų mastą, nustato Vyriausybė. Vyriausybės atstovo tarnyba išlaikoma iš valstybės biudžeto.

Savivaldybių administracinę priežiūrą vykdančios Vyriausybės atstovų tarnybos įsteigtos atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos teritorinį suskirstymą bei remiantis minėtu Konstitucinio Teismo nutarimu, po kurio jos buvo atkurtos.

Konstitucinis Teismas 1998 m. vasario 18 d. nutarime taip pat pasisakė, kad racionalaus valdymo organizavimo sumetimais visų, taip pat ir vieningų unitarinių, valstybių teritorija turi savo vidinę struktūrą, t. y. valstybės teritorija būna suskirstyta į tam tikrus administracinius vienetus, kuriuose formuojamos atitinkamos valdžios įstaigos. Šias konstitucines nuostatas patikslina ir išplėtoja Konstitucijos X skirsnio „Vietos savivalda ir valdymas“ normos. Pirma, minėtame skirsnyje yra įtvirtintos ne mažiau kaip dvi administracinių vienetų pakopos. Antra, skirtingų pakopų administraciniams vienetams nustatyta skirtinga valdymo sistema: žemutiniams vienetams Konstitucija laiduoja savivaldos teisę, aukštesniuose administraciniuose vienetuose valdymą organizuoja Vyriausybė.

Lietuvos administraciniuose vienetuose susiformavo dvi valdymo sistemos: savivaldos sistema, organizuojama žemesnės pakopos administraciniuose vienetuose (savivaldybėse), ir vietinio valdymo sistema, kurią aukštesnės pakopos vienetuose (apskrityse) organizuoja Vyriausybė.

Vietos savivaldos organizavimo ir veiklos pagrindiniai principai yra įtvirtinti Konstitucijoje. Tai derinasi ir su Europos vietos savivaldos chartijos nuostata, kad vietos savivaldos principas turi būti pripažintas šalies įstatymuose ir, jei yra galimybė, šalies konstitucijoje.

Konstitucijoje vietos savivalda įtvirtinama kaip savaveiksmiškumo pagrindais veikianti vietinė viešojo administravimo sistema, kuri tiesiogiai nėra pavaldi valstybės valdžios institucijoms.

Savivalda suponuoja tam tikrą veiklos laisvę ir savarankiškumą, nepriklausomumą nuo valstybės valdžios institucijų. Savivaldos laisvė nėra beribė, o savarankiškumas nereiškia galimybės ignoruoti valstybės interesus, todėl ypač svarbus yra savivaldybių ir valstybės interesų derinimo principas. Vienu atveju tai reiškiasi valstybei įvairiais būdais ir formomis remiant savivaldybes, kitu – koordinuojant bendrus veiksmus, kai siekiama reikšmingų socialinių tikslų, trečiu – valstybei įstatymo apibrėžtomis formomis prižiūrint savivaldybių veiklą (Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas).

Pažymėtina, kad savivaldos modelis Lietuvoje grindžiamas daugiaamžė europine savivaldos kultūros tradicija, kuri vėliau pasipildė administracinės priežiūros institutu, susiformavusiu valstybinio valdymo regionuose pagrindu.

Minėta, kad konstitucinės nuostatos dėl vietos valstybinio valdymo yra suformuluotos Konstitucijos 123 straipsnio pirmojoje dalyje, kurioje nurodyta, kad aukštesniuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė.

Konstitucijos 123 straipsnio antrojoje ir trečiojoje dalyse nustatyta Vyriausybės atstovų kompetencija: ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, prižiūri Vyriausybės skiriami atstovai; Vyriausybės atstovo įgaliojimus ir jų vykdymo tvarką nustato įstatymas.

Atsižvelgiant į šią Konstitucinio Teismo praktiką, kad savivaldybių administracinės priežiūros institutas susiformavo valstybinio valdymo vietose – teritoriniuose padaliniuose, Vyriausybės atstovų darbas organizuojamas apskričių pagrindu veikiančiose tarnybose.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2005 m. birželio 14 d. nutarimu Nr. 637 „Dėl Vyriausybės atstovų tarnybų veiklos nuostatų patvirtinimo“ yra patvirtinusi visų dešimties Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybų nuostatus.

Analizuojamu laikotarpiu Vyriausybės atstovų apskrityse darbo apimtys reguliuojamos Vyriausybės 2015 m. gruodžio 21 d. nutarimu Nr. 1329 (LRV 2018 m. vasario 7 d. nutarimo Nr. 138 redakcija) nustatant valstybės tarnautojų ir darbuotojų skaičių Vyriausybės atstovo apskrityje tarnyboje. Ten, kur daugiau savivaldybių ir didesnis gyventojų skaičius, nustatytas didesnis darbuotojų skaičius, ir atvirkščiai – kur mažiau savivaldybių ir gyventojų skaičius mažesnis – šiose tarnybose dirba mažiau valstybės tarnautojų (žr. 14 lentelė). Tokiu būdu suvienodintos Vyriausybės atstovų darbo apimtys.

14 lentelė

Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybos ir jų darbo apimtys

Apskritis	Gyventojų skaičius	Vyriausybės atstovo tarnyba	Darbuotojų skaičius (kartu su Vyriausybės atstovu)		Savivaldybių skaičius apskrityje
			Nustatyta LRV nutarimu	Faktiškai dirba	
Alytaus apskritis	141 616	Vyriausybės atstovo Alytaus apskrityje tarnyba	4	4	5
Kauno apskritis	312 120	Vyriausybės atstovo Kauno apskrityje tarnyba	7	7	8
Klaipėdos apskritis	320 507	Vyriausybės atstovo Klaipėdos apskrityje tarnyba	6	6	7

14 lentelės tęsinys

Marijampolės apskritis	145 360	Vyriausybės atstovo Marijampolės apskrityje tarnyba	4	3	5
Panevėžio apskritis	225 033	Vyriausybės atstovo Panevėžio apskrityje tarnyba	4	3	6
Šiaulių apskritis	270 482	Vyriausybės atstovo Šiaulių apskrityje tarnyba	5	5	7
Tauragės apskritis	98 608	Vyriausybės atstovo Tauragės apskrityje tarnyba	3	3	4
Telšių apskritis	137 769	Vyriausybės atstovo Telšių apskrityje tarnyba	3	3	4
Utenos apskritis	133 481	Vyriausybės atstovo Utenos apskrityje tarnyba	4	3	6
Vilniaus apskritis	805 493	Vyriausybės atstovo Vilniaus apskrityje tarnyba	8	8	8
Iš viso			48	45	

Šaltinis: sudarė darbo autorė

Kaip matyti iš pateiktos lentelės, Vyriausybės atstovų apskrityse atliekamos savivaldybių administracinės priežiūros apimtys didelės. Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybose dirbančių valstybės tarnautojų skaičius yra mažas lyginant su tenkamų prižiūrėti savivaldybių skaičiumi ir tose savivaldybėse gyvenančių žmonių skaičiumi. Savivaldybių institucijos priimineja teisės aktus, aktualius savivaldybių gyventojams. Savivaldybių institucijų priiminėjami teisės aktai ne visada yra teisėti. Vyriausybės atstovas apskrityje, norėdamas apginti savivaldybės gyventojų ir valstybės interesus, turi nedelsiant reaguoti į savivaldybės institucijų daromus pažeidimus.

Tyrimo rezultatai parodė, kad savivaldybių administracinę priežiūrą Lietuvoje įgyvendina Vyriausybės atstovai apskrityse, o įgaliojimus įgyvendinti jiems padeda savarankiškos biudžetinės įstaigos – Vyriausybės atstovų tarnybos apskrityse, kurių atsižvelgiant į galiojančią Lietuvos teritorinę administracinę suskirstymą analizuojamu laikotarpiu buvo dešimt.

4.1.2. Priežiūros instituto tikslai

Antroje disertacijos dalyje minėta, kad savivaldybių administracinės priežiūros principas numato, kad vietos savivaldos institucijų veiklą prižiūri valstybės valdžia, savo nacionaliniuose teisės aktuose nustatydamą aiškius tikslus savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančioms institucijoms. Iš kitos pusės, vietos valdžios priežiūros mechanizmai turi būti nustatyti Europos dokumentuose, valstybių konstitucijose ir įstatymuose tam, kad nebūtų pažeistas vietos savivaldos kaip savivaldžios institucijos subnacionalinio lygio valdžios principas ir būtų išlaikyta pagarba vietos valdžios institucijoms (Ladner ir kt., 2019).

Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros instituto tikslus galima nustatyti remiantis Lietuvoje galiojančių teisės aktų, reglamentuojančių savivaldybių administracinę priežiūrą, ir šios srities strateginių dokumentų analize.

Teisės aktų analizė. Lietuvoje galiojančių teisės aktų analizė leidžia nustatyti savivaldybių administracinės priežiūros instituto tikslus, pavaizduotus 15 lentelėje.

15 lentelė

Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tikslas

Teisės aktas	Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tikslas
<i>Europos vietos savivaldos chartijos (1999) 8 straipsnio 2 dalis</i>	Bet kokia vietinės valdžios organų veiklos administracinė priežiūra vykdoma siekiant užtikrinti įstatymų ir konstitucinių principų laikymąsi.
<i>Lietuvos Respublikos Konstitucijos (1992) 123 straipsnio 2 dalis</i>	Vyriausybės skiriami atstovai prižiūri, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus.
<i>Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo (2004) 2 straipsnio 1 dalis</i>	Vyriausybės skiriami Vyriausybės atstovai atlieka savivaldybių administracinę priežiūrą, tai yra prižiūri, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus.
<i>Vietos savivaldos įstatymo (2008) 55 straipsnio 1 dalis</i>	Vyriausybės skiriami valstybės pareigūnai – Vyriausybės atstovai Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo nustatyta tvarka prižiūri, kaip savivaldybės laikosi įstatymų, kaip vykdo Vyriausybės sprendimus.

Šaltinis: sudaryta autorės

Teisės aktų, reglamentuojančių savivaldybių administracinės priežiūros institutą, analizė atskleidžia, kad Lietuvoje Vyriausybės atstovui apskrityje kaip savivaldybių administracinę priežiūrą vykdančiai institucijai keliami šie vietos savivaldybių veiklos priežiūros tikslai:

- 1) prižiūrėti, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos;
- 2) prižiūrėti, ar savivaldybės laikosi įstatymų;
- 3) prižiūrėti, ar savivaldybės vykdo Vyriausybės sprendimus.

Strateginių dokumentų analizė. Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos 2014–2016, 2015–2017 metų strateginiuose veiklos planuose savivaldybių admi-

nistracinės priežiūros tikslas kaip atskiras nėra išskirtas. Numatytas bendras Vyriausybės kanceliarijos strateginis tikslas – padėti Ministrui Pirmininkui ir Vyriausybei įgyvendinti esminius pokyčius, numatytus Vyriausybės programoje. Šiam tikslui įgyvendinti išskirtos trys programos:

- 1) Vyriausybės ilgalaikių politikos tikslų (prioritetų) ir Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimo užtikrinimas;
- 2) savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūra;
- 3) istorinės atminties puoselėjimas.

Savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūros programai nustatytas tikslas – siekti, kad savivaldybės laikytųsi Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, vykdytų Vyriausybės nutarimus. Šios programos tikslui pasiekti nustatytas uždavinys – siekti, kad savivaldybės laikytųsi Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, vykdytų Vyriausybės nutarimus. Uždaviniui įgyvendinti numatyta priemonė – atlikti išankstinę savivaldybių kolegialių administravimo subjektų teisės aktų projektų ir savivaldybių administravimo subjektų priimtų teisės aktų priežiūrą.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos 2016–2018 metų strateginiame veiklos plane, patvirtintame Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanclerio 2015 m. gruodžio 22 d. įsakymu Nr. V-136, savivaldybių administracinės priežiūros tikslas kaip atskiras taip pat nėra išskirtas. Kaip ir 2014–2016, 2015–2017 metų veiklos planuose, numatytas bendras Vyriausybės kanceliarijos strateginis tikslas – padėti Ministrui Pirmininkui ir Vyriausybei įgyvendinti esminius pokyčius, numatytus Vyriausybės programoje. Šiam tikslui įgyvendinti išskirtos tos pačios trys programos, tarp kurių yra savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūros programa, kurios tikslas ir uždaviniai atkartoja 2015–2017 metų programos tikslą ir uždavinius.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos 2017–2019 metų strateginiame veiklos plane, patvirtintame Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanclerio 2016 m. gruodžio 2 d. įsakymu Nr. V-133, savivaldybių administracinės priežiūros tikslas kaip atskiras nėra išskiriamas, vėlgi numatomas bendras Vyriausybės kanceliarijos strateginis tikslas – padėti Ministrui Pirmininkui ir Vyriausybei įgyvendinti esminius pokyčius, numatytus Vyriausybės programoje. Šiam strateginiam tikslui įgyvendinti numatytos jau keturios programos:

- 1) Vyriausybės ilgalaikių politikos tikslų (prioritetų) ir Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimo užtikrinimas;
- 2) savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūra;
- 3) istorinės atminties puoselėjimas;
- 4) tyrimais ir įrodymais grįstos politikos formavimo stiprinimas.

Savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūros programai nustatytas toks pat tikslas kaip ir ankstesniais metais – siekti, kad savivaldybės laikytųsi Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, vykdytų Vyriausybės nutarimus. Tikslu pasiekimui nustatytas uždavinys ir priemonės sutampa su ankstesniųjų metų uždaviniais ir priemonėmis.

Remiantis analizuotais Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos strateginiais veiklos planais, dešimt Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybų kasmet tvirti-

na savo veiklos planus. Šie planai iš esmės visose tarnybose yra panašūs, kai kuriose skiriasi tik proceso ir/ar indėlio vertinimo kriterijai, mato vienetai ir reikšmės, tačiau tai neturi reikšmingo skirtumo analizuojant savivaldybių administracinės priežiūros tikslus.

2014–2017 metų Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybų strateginiuose veiklos planuose pabrėžiama, kad jie sudaromi ir tvirtinami įgyvendinant Vyriausybės kanceliarijos strateginių veiklos planų (2014–2016 metų, 2015–2017 metų, 2016–2018 metų, 2017–2019 metų) 5-ąją programą „Savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūra“. Šiuose tarnybų veiklos planuose įvardijamas veiklos tikslas – siekti, kad savivaldybės laikytųsi Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, vykdytų Vyriausybės nutarimus. Tarnybų veiklai keliamas uždavinys – užtikrinti efektyvią ir laiku atliekamą kolegialių ir nekolgialių savivaldybės administravimo subjektų veiklos teisėtumo priežiūrą.

Strateginių dokumentų, reglamentuojančių savivaldybių administracinės priežiūros institutą, analizė atskleidžia, kad Lietuvoje Vyriausybės atstovų apskrityje tarnyboms kaip savivaldybių administracinę priežiūrą vykdančioms institucijoms analizuojamu laikotarpiu keliamas veiklos tikslas – siekti, kad savivaldybės laikytųsi Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, vykdytų Vyriausybės nutarimus. Veiklos tikslas keliamas vadovaujantis LRVK strateginio plano 5-osios programos „Savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūra“ nuostatomis.

Tyrimo rezultatai parodė, kad analizuojamu laikotarpiu (iki 2018 metų) tiek teisės aktuose, reglamentuojančiuose savivaldybių administracinės priežiūros institutą, tiek šio instituto veiklą nustatančiuose strateginiuose veiklos dokumentuose, tikslas iš esmės sutampa. Savivaldybių administracinę priežiūrą atliekantys Vyriausybės atstovai apskrityse turi siekti, kad savivaldybės laikytųsi Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, vykdytų Vyriausybės nutarimus.

4.1.3. Priežiūros objektas, įgaliojimų įgyvendinimo formos, rūšis ir taikymas

Teorinėje disertacijos dalyje buvo pristatyta, kad Europos savivaldybių administracinė priežiūra gali būti trijų rūšių: teisinė, finansų priežiūra ir auditas bei politinė priežiūra. Europoje vietos valdžios institucijų veiksmams priklauso nuo skirtingų savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančių institucijų veiksmų ir sprendimų. Taip atsitinka todėl, kad kiekviena valstybė turi savo savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančių institucijų sistemą arba vieną kurią šią veiklą vykdančią instituciją. Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros rūšis priklauso nuo jos objekto, įgaliojimų įgyvendinimo formos, jos turinio, taikymo sąlygų bei taikymo srities. Šios savivaldybių administracinės priežiūros instituto dedamosios atskleidžia analizuojant Lietuvos Respublikos savivaldybių administraciniame priežiūros įstatyme įtvirtintus Vyriausybės atstovo apskrityje įgaliojimus ir jų įgyvendinimo formas (16 lentelė).

Vyriausybės atstovo įgaliojimai ir jų taikymo sritis

Įgaliojimų įgyvendinimo forma	Įgaliojimų įgyvendinimo formos turinys	Sąlygos, kurioms esant taikoma tokia įgaliojimų įgyvendinimo forma	Subjektas, kuriam skirta įgaliojimų įgyvendinimo forma
Motyvuotas teikimas	Siūlymas svastyti teisės akto panaikinimo arba pakeitimo klausimą	Taikoma, kai savivaldybės administravimo subjekto priimtas teisės aktas prieštarauja Konstitucijai, įstatymams, Vyriausybės sprendimams.	1. Kolegialus savivaldybės administravimo subjektas (taryba). 2. Kitas savivaldybės administracijos subjektas (savivaldybės meras, administracijos direktorius).
Rašytinis reikalavimas	Reikalavimas neatidėliojant įgyvendinti įstatymą, vykdyti Vyriausybės sprendimą.	Taikoma, kai savivaldybės administravimo subjektas nevykdo įstatymo, nevykdo Vyriausybės sprendimų.	1. Kolegialus savivaldybės administravimo subjektas. 2. Kitas savivaldybės administracijos subjektas.
Išankstinė teisės aktų projektų kontrolė	Išankstinė teisės aktų projektų peržiūra.	Taikoma, kai teisės akto projektas prieštarauja Konstitucijai, įstatymams ir Vyriausybės sprendimams.	Kolegialus savivaldybės administravimo subjektas.
Potvarkis	Sustabdomas teisės akto vykdymas.	Nustatoma, kad: 1) priimtas teisės aktas, kuriuo remiantis gali būti sudarytas neteisėtas ir pažeidžiantis viešąjį interesą sandoris; 2) priimtas teisės aktas gali pažeisti viešąjį interesą.	1. Kolegialus savivaldybės administravimo subjektas. 2. Kitas savivaldybės administracijos subjektas.
Pareiškimas dėl teisės akto teisėtumo administraciniam teismui	Kreipimasis į administracinį teismą su abstrakčiu pareiškimu ištirti norminio administracinio akto teisėtumą.	Į administracinį teismą kreipiamasi tada, kai abejojama, ar kolegialaus savivaldybės administravimo subjekto priimtas norminis administracinis teisės aktas (ar jo dalis) atitinka įstatymą ar Vyriausybės nutarimą.	Administracinis teismas
Pareiškimas dėl viešojo intereso gynimo administraciniam teismui	Kreipimasis į administracinį teismą su pareiškimu, kad būtų apgintas viešasis interesas.	Į administracinį teismą kreipiamasi tada, kai Vyriausybės atstovas mano, kad savivaldybės administravimo subjekto priimti teisės aktai ar veiksmai (neveikimas) pažeidžia viešąjį interesą.	Administracinis teismas

16 lentelės tęsinys

<p>Ieškinys dėl viešojo intereso gynimo bendrosios kompetencijos teismui</p>	<p>Ieškinio dėl viešojo intereso pareiškimas bendrosios kompetencijos teismui</p>	<p>Į bendrosios kompetencijos teismą kreipiamasi tada, kai:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) remiantis savivaldybės administravimo subjekto teisės aktu, neatitinkančiu Konstitucijos ir įstatymų, sudarytas sandoris savivaldybės vardu ir tas sandoris pažeidžia viešąjį interesą; 2) yra kitų įstatymų numatytų sandorių negaliojimo pagrindų. 	<p>Bendrosios kompetencijos teismas</p>
<p>Prašymas administraciniam teismui dėl teisės akto panaikinimo arba įpareigojimo vykdyti įstatymą ar Vyriausybės sprendimą</p>	<p>Kreipimasis į administracinį teismą su prašymu panaikinti teisės aktą (ar jo dalį) arba įpareigoti savivaldybės instituciją vykdyti įstatymą ar Vyriausybės sprendimą.</p>	<p>Į administracinį teismą kreipiamasi tada, kai:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) savivaldybės administravimo subjektas, apsvartęs Vyriausybės atstovo teikimą, atsisako ginčijamą teisės aktą pakeisti ar panaikinti; 2) savivaldybės administravimo subjektas, apsvartęs Vyriausybės atstovo reikalavimą, atsisako jį vykdyti. 	<p>Administracinis teismas</p>

Šaltinis: darbo autorė

Dokumentų analizė atskleidė, kad Vyriausybės atstovų apskrityse vykdomos savivaldybių administracinės priežiūros objektai – savivaldybių institucijų priimti teisės aktai ir savivaldybių institucijų veiksmai /neveikimas, kai įstatymai ir Vyriausybės sprendimai nėra vykdomi. Savivaldybių administracinės priežiūros taikymo sritis – sprendimų teisėtumo priežiūra. Nustatyta, kad Vyriausybės atstovas net ir gindamas viešąjį interesą, savivaldybių institucijų sprendimų negali nagrinėti politiniu ar ekonominiu požiūriu, todėl darytina išvada, kad Lietuvos savivaldybių administracinė priežiūra – teisinė priežiūra.

Vyriausybės atstovų apskrityse įgaliojimų įgyvendinimo formos įvairios: teikimas, reikalavimas, potvarkis, išankstinė teisės aktų projektų kontrolė, pareiškimas dėl teisės akto teisėtumo administraciniam teismui, pareiškimas ar ieškinys dėl viešojo intereso gynimo administraciniam ar bendrosios kompetencijos teismui, prašymas administraciniam teismui dėl teisės akto panaikinimo arba įpareigojimo vykdyti įstatymą ar Vyriausybės nutarimą. Tačiau, nežiūrint įgaliojimų įgyvendinimo formų įvairovės, galima konstatuoti, kad visi įgaliojimai įgyvendinami teisinėmis priemo-

nėmis, todėl tai taip pat patvirtina, kad Lietuvos savivaldybių administracinė priežiūra yra teisinė priežiūra.

Ladner ir kt. (2019) teigimu, galima sakyti, kad tokia vietos valdžios sprendimų teisėtumo priežiūra yra teisinės valstybės principas, kurį užtikrinti yra visų Europoje, tarp jų ir Lietuvoje, sukurtų priežiūros sistemų pagrindinis tikslas.

4.1.4. Savivaldybių administracinės priežiūros vykdymo analizė

Lietuvoje Vyriausybės atstovų apskrityse atliekamos savivaldybių administracinės priežiūros vykdymas pasižymi specifiškumu, būdingu tik mūsų valstybei.

Teorinėje disertacijos dalyje ir teoriniame modelyje išskirtos šios savivaldybių administracinės priežiūros instituto vykdymo dedamosios: priežiūros procedūros pradžia, priežiūros atlikimo laikas, taikymo apimtis.

4.1.4.1. Priežiūros procedūros pradžia

Analizuojant savivaldybių administracinės priežiūros institutą, svarbus jos pradžios kaip atskaitos pradėti savivaldybių administracinės priežiūros procedūrą, taškas. Priežiūros procedūros pradžia atskleidžiama analizuojant Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymą bei Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybose dirbančių ekspertų interviu (17 lentelė).

17 lentelė

Savivaldybių administracinės priežiūros procedūros pradžia

Priežiūros procedūros pradžia	Pagrindžiantieji nuostatai
Procedūra pradedama automatiškai	<ol style="list-style-type: none"> 1. „<...> tikrina, ar savivaldybės kolegialių ir nekolegialių administravimo subjektų teisės aktai neprieštaruja įstatymams, Vyriausybės nutarimams ir kitiems su įstatymų įgyvendinimu susijusiems centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtiems teisės aktams<...>“. 2. kai savivaldybės administravimo subjektai nesilaiko Konstitucijos ir įstatymų, nevykdo Vyriausybės sprendimų, šio įstatymo 5 straipsnio 2 dalyje nustatyta tvarka <i>reikalauja</i>, kad Konstitucijos būtų laikomasi, įstatymai būtų įgyvendinti, o Vyriausybės sprendimai įvykdyti“. 3. „neteisėtus savivaldybės administravimo subjektų teisės aktus šio įstatymo 5 straipsnio 1 dalyje nustatyta tvarka <i>siūlo</i> panaikinti arba pakeisti“. 4. „kai savivaldybės administravimo subjektai nesutinka panaikinti ar pakeisti ginčijamą teisės aktą, atsisako įgyvendinti įstatymą ar vykdyti Vyriausybės sprendimą, <i>kreipiasi</i> į teismą“. 5. „<...> <i>atlieka</i> išankstinę savivaldybės kolegialių administravimo subjektų rengiamų teisės aktų projektų priežiūrą“.

<p>Procedūra pradedama trečiosios šalies prašymu</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. „Jeigu Laikino tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įstatymo nustatytais atvejais į Vyriausybės atstovą kreipiasi Vyriausybės įgaliotinis, Vyriausybės atstovas, nustatęs, kad savivaldybės administravimo subjektų priimti teisės aktai neatitinka Konstitucijos, įstatymų ar Vyriausybės sprendimų, kreipiasi į teismą dėl šių teisės aktų panaikinimo.“ 2. Trečiosios šalies informacija apie galimą pažeidimą (<i>Gyventojų skundų pagal įstatymą mes nenagrinęjame, bet būna, kad gyventojas savo skunde kaip galimai neteisėtą nurodo savivaldybės teisės aktą, pvz., taisykles. Šių taisyklių teisėtumą mes turime pažiūrėti, nes jos liečia daug žmonių, ne vien tik pareiškėją (VA-11). Valstybės institucijos praneša apie galimai neteisėtus sprendimus arba apie įstatymo nevykdymo atvejus. Tuomet mes reaguojame pagal įstatymą (VA-19).</i>
<p>Kai prašo prižiūrima institucija</p>	<p><i>Būna atvejų, kai kontroliuojama institucija pati prašo patikrinti jos anksčiau priimtus sprendimus ar įsakymus (VA-7). Savivaldybės meras ar tarybos nariai, esantys opozicijoje, kreipiasi prašydami patikrinti vieną ar kitą sprendimą ar projektą, nes bijo, kad dauguma pasielgs neteisėtai, o gal turi savo politinių interesų (VA-14).</i></p>

Šaltinis: darbo autorė

Tyrimo rezultatai atskleidžia, kad *savivaldybių administracinės priežiūros procedūros pradžia inicijuojama trimis skirtingais būdais: automatiškai, kai prašo trečioji šalis ar pati prižiūrima institucija.*

Kaip matyti iš pateiktos lentelės, automatinė priežiūros pradžia yra privaloma, nes numatyta įstatymu, kad Vyriausybės atstovas tikrina teisėtumą nuolat. Be to, esant privalomai priežiūrai, savivaldybių institucijos turi pranešti Vyriausybės atstovui apie priimamus sprendimus, pateikti sprendimų projektus išankstinei priežiūrai, teikti visą reikalingą informaciją, susijusią su vykdoma priežiūra. Tačiau Vyriausybės atstovų apskrityse ir jų tarnybų darbuotojų interviu analizė parodė, kad didėja savivaldybių institucijų priimamų sprendimų skaičius, jie sudėtingėja, o tarnybose dirba mažai specialistų, todėl visapusiška priežiūra tampa nebeįmanoma. Ekspertų nuomone, įstatyme turėtų būti numatyta galimybė pagal valstybės viešojo valdymo prioritetines sritis pasirinkti prižiūrimus sprendimus, kurie yra ypač svarbūs visuomenei, viešojo intereso užtikrinimui.

Ekspertų nuomone, priežiūra pagal prižiūrimos savivaldybės institucijos prašymą suteikia akivaizdžių pranašumų vietos savivaldos požiūriu, nes ši priežiūros rūšis užtikrina visišką vietos savivaldos autonomijos laikymąsi tuo pačiu išvengiant rizikos, susijusios su neteisėtų sprendimų priėmimu. Ši priežiūra taip pat užtikrina tarpinstitucinio bendradarbiavimo įgyvendinimą.

Europos vietos savivaldos chartijos preambulėje pripažįstama piliečių teisė dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus. Vadinasi, bet kuris pilietis turi teisę imtis iniciatyvos pradėti savivaldybių administracinę priežiūrą, tačiau jei ši iniciatyva susijusi išimtinai tik su jo teisių pažeidimu, Lietuvoje yra kitos institucijos nagrinėjančios individualius piliečių skundus (pvz., administracinių ginčų komisijos, mokestinių ginčų komisijos, Seimo kontrolierius ir kt.). Tačiau, jei piliečio prašyme Vyriausybės

atstovas nustato, kad gali būti neteisėtas savivaldybės institucijos norminis aktas, liečiantis daugelį tos savivaldybės žmonių, tokiu atveju savivaldybių administracinės priežiūros procedūra pradedama.

4.1.4.2. Priežiūros atlikimo laikas

Teorinėje disertacijos dalyje buvo pagrįsta, kad savivaldybių administracinei priežiūrai apibūdinti svarbus jos vykdymo laikas, t.y. momentas, kada ji vykdoma.

Dokumentų analizė ir Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybose dirbančių ekspertų interviu analizė pagal priežiūros atlikimo laiką leidžia išskirti dvi Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros rūšis:

- 1) a priori arba išankstinė savivaldybių administracinė priežiūra;
- 2) a posteriori arba paskesnioji savivaldybių administracinė priežiūra.

A priori arba išankstinė savivaldybių administracinė priežiūra. Klasikine prasme a priori savivaldybių administracinė priežiūra susijusi su išankstiniais Vyriausybės atstovo apskrityje veiksmais. Ši priežiūra yra vienas iš svarbiausių savivaldybių administracinės priežiūros etapų, dar teisės akto priėmimo procese sudarančių galimybės sumažinti savivaldybėse priimamų neteisėtų teisės aktų skaičių.

Vykdydamas savivaldybių administracinę priežiūrą, Vyriausybės atstovas:

- 1) atlieka išankstinę savivaldybės kolegialių administravimo subjektų rengiamų teisės aktų projektų priežiūrą;
- 2) dalyvauja savivaldybės kolegialių administravimo subjektų posėdžiuose ir, kai yra pagrindas, praneša savivaldybės tarybos nariams, kad svarstomi projektai neatitinka įstatymų ar Vyriausybės sprendimų.

Lietuvoje išankstinei savivaldybių administracinei priežiūrai būdinga tai, kad ji nustatyta imperatyviai teisės aktu, tikrinami tik savivaldybės tarybų sprendimų projektai, kitų savivaldybės institucijų teisės aktai išankstine tvarka nėra tikrinami. Ekspertų nuomone, tokia išankstinė priežiūra vertinama palankiai, nes privalomas savivaldybių tarybų sprendimų projektų tikrinimas leidžia iš anksto pastebėti galimai neteisėtus sprendimus, kurie vėliau gali pakenkti viešajam interesui ar padaryti savivaldybei finansinės žalos.

Žemiau lentelėje pateikiami Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybų vykdytos 2017 metais išankstinės savivaldybių kolegialių administravimo subjektų rengiamų teisės aktų projektų priežiūros skaičiai (18 lentelė). Kitais metais analizuojamu laikotarpiu išankstinės savivaldybių administracinės priežiūros skaičiai netirti, nes nėra pakankamai duomenų tokiam tyrimui, nes ne visos Vyriausybės atstovų tarnybos savo interneto svetainėse pateikusias šiuos skaičius. Tačiau ekspertų interviu analizė rodo, kad kiekvienais metais šie skaičiai panašūs ir kinta nežymiai į vieną ar kitą pusę, tačiau bendros tendencijos, kuri pateikiama 18 lentelėje, neiškreipia.

**Išankstinė savivaldybių kolegialių administravimo subjektų
rengiamų teisės aktų projektų priežiūra (2017 metai)**

Vyriausybės atstovas apskrityje	Išnagrinėta kolegialių administravimo subjektų teisės aktų projektų	Savivaldybės teisės aktų projektų, neatitikusių galiojančių teisės aktų nuostatų, skaičius	Kaip savivaldybės atsižvelgė į Vyriausybės atstovo teiktas pastabas (patikslintų teisės aktų skaičius)
Vilniaus	3239	197	181
Kauno	3203	63	61
Klaipėdos	2300	145	144
Šiaulių	2390	329	325
Panevėžio	1810	170	169
Alytaus	1550	153	136
Marijampolės	1963	50	50
Utenos	1495	319	316
Telšių	1418	197	197
Tauragės	1303	208	208
Iš viso	20671	1831	1787

Šaltinis: Aiškinamasis raštas „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo Nr. VIII-730 pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų projektų“ (prie LRV 2018-03-07 nutarimo Nr. 219)

Lentelėje pateikti duomenys rodo, kad 2017 metais Lietuvoje Vyriausybės atstovų tarnybos patikrino 20 671 tūkstantį savivaldybių kolegialių administravimo subjektų teisės aktų projektų, iš jų neatitiko galiojančių teisės aktų – 1831 tūkstantis projektų. Į Vyriausybės atstovų tarnybų darbuotojų pastabas dėl projektų teisėtumo atsižvelgta 1787 kartus. Šie skaičiai parodo, kad net 9 procentai visų savivaldybių tarybų sprendimų neatitiko Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų. Į beveik visas Vyriausybės atstovo pastabas buvo atsižvelgta, tai reiškia, kad savivaldybių institucijos iš vienos pusės pasitiki Vyriausybės atstovų tarnybomis, o iš kitos pusės – kad konsultavimosi, derinimo ir bendradarbiavimo principai išankstinės savivaldybių administracinės priežiūros atveju pasiekia šio instituto tikslą – savivaldybių tarybos priima mažiau neteisėtų sprendimų, galinčių įtakoti tos savivaldybės gyventojų teises, socialinę, ekonominę sritį, viešojo intereso pažeidimus.

A posteriori arba paskesnioji savivaldybių administracinė priežiūra. A posteriori savivaldybių administracinė priežiūra savivaldybių institucijų sprendimų atžvilgiu gali būti vykdoma kartu su a priori priežiūra arba atskirai. Ši priežiūra atliekama savivaldybės institucijai priėmus sprendimą ir jam įsigaliojus.

Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatyme nustatyta, kad Vyriausybės atstovas, nustatęs, kad savivaldybės administravimo subjekto priimtas teisės aktas neatitinka įstatymų ar Vyriausybės sprendimų, imasi įstatyme

numatytų įgaliojimų įgyvendinimo priemonių (teikimas, reikalavimas, potvarkis, kreipimasis į teismą).

Žemiau lentelėje pateikiami Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybų vykdytos 2017 metais a posteriori priežiūros skaičiai (19 lentelė). Kitais metais analizuojamu laikotarpiu šios rūšies priežiūros skaičiai netirti, nes nėra pakankamai duomenų tokiam tyrimui, nes ne visos Vyriausybės atstovų tarnybos savo interneto svetainėse yra pateikę šiuos skaičius. Tačiau ekspertų intervių analizė rodo, kad kiekvienais metais šie skaičiai panašūs ir kinta nežymiai į vieną ar kitą pusę, tačiau bendros tendencijos, kuri pateikiama 19 lentelėje, neiškreipia.

19 lentelė

**Vyriausybės atstovo apskrityje patikrinti teisės aktai
(savivaldybės tarybos sprendimai, mero potvarkiai, savivaldybės
administracijos direktoriaus, direktoriaus pavaduotojo įsakymai ir kt.)
2017 metais**

Vyriausybės atstovas apskrityje	Patikrinti teisės aktai
Vilniaus	12651
Kauno	21111
Klaipėdos	19132
Šiaulių	15794
Panevėžio	18099
Alytaus	12568
Marijampolės	13948
Utenos	6040
Telšių	13645
Tauragės	12059
Iš viso	145047

Šaltinis: Aiškinamasis raštas „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo Nr. VIII-730 pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų projektų“ (prie LRV 2018-03-07 nutarimo Nr. 219)

A posteriori savivaldybių administracinės priežiūros rezultatai rodo, kad per 2017 metus dešimt Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybų patikrino 145047 tūkstančius teisės aktų teisėtumą. Žemiau pateikiama lentelė rodo, kiek iš jų buvo nustatyta neteisėtų teisės aktų, ir, kokių įgaliojimo įgyvendinimo priemonių ėmėsi Vyriausybės atstovai apskrityse.

20 lentelė

Vyriausybės atstovo apskrityje įgyvendinti įgaliojimai (2017 metai)

Įgaliojimų įgyvendinimo formos	Vilniaus apskrityje	Kauno apskrityje	Klaipėdos apskrityje	Šiaulių apskrityje	Panėvėžio apskrityje	Alytaus apskrityje	Marijampolės apskrityje	Utenos apskrityje	Telšių apskrityje	Tauragės apskrityje	Iš viso
Teikimai	35	15	65	44	10	15	13	17	22	18	254
Reikalavimai	34	18	40	39	9	29	20	21	21	27	258
Potvarkiai	-	-	-	2	-	-	-	-	-	1	3
Pareiškimai iširti norminio savivaldybės administracinio akto teisėtumą	5	-	1	-	-	-	-	-	1	-	7
Ieškiniai dėl viešojo intereso gynimo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Iš viso	74	33	106	85	19	44	33	38	44	46	522

Šaltinis: Aiškinamasis raštas „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo Nr. VIII-730 pakeitimo įstatymo projekto ir su juo susijusių įstatymų projektų“ (prie LRV 2018-03-07 nutarimo Nr. 219)

Vyriausybės atstovų apskrityse įgyvendintų įgaliojimų (be išankstinės teisės aktų projektų priežiūros) skaičiai rodo, kad vykdant a posteriori priežiūrą 2017 metais Lietuvoje savivaldybių institucijos įstatymus ir kitus teisės aktus pažeidė 522 kartus (čia tik Vyriausybės atstovų vykdyti įgaliojimai atliekant savivaldybių administracinę priežiūrą, neskaitant kitų specialiųjų priežiūros institucijų nustatytų pažeidimų savivaldybėse).

Apibendrinant tyrimo rezultatus, galima daryti išvadą, kad vykdant savivaldybių administracinę priežiūrą svarbi tiek a priori, tiek a posteriori savivaldybių administracinė priežiūra. Tačiau išankstinė savivaldybių administracinė priežiūra reikšminga tuo, kad laiku apginamas viešasis interesas, užtikrinamas teisėtumas, išvengiama didelių finansinių nuostolių, nes reaguojama dar savivaldybės tarybos sprendimo projekto rengimo stadijoje, kuomet Vyriausybės atstovo tarnybai ir savivaldybių institucijai konsultuojantis, derinant pozicijas, aiškinantis teisėtumo klausimus, bendradarbiaujant išvengiama neteisėto sprendimo priėmimo ir su tuo susijusių pasekmių.

4.1.4.3. Priežiūros taikymo apimtis

Antroje disertacijos dalyje pagrįsta, kad svarbi savivaldybių administracinės priežiūros instituto dedamoji – jos taikymo apimtis, t. y., kokia apimtimi tikrinami ir

vertinami savivaldybių institucijų priimti sprendimai. Pagal tai skiriama pilna, dalinė ir tikslinė savivaldybių administracinė priežiūra.

Lietuvos savivaldybių administracinę priežiūrą reglamentuojančių teisės aktų, strateginių dokumentų ir Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybose dirbančių ekspertų interviu rezultatų analizė rodo, kad Vyriausybės atstovų apskrityse vykdomos savivaldybių administracinės priežiūros taikymo apimtis priklausomai nuo aplinkybių gali būti visų trijų rūšių (žr. 21 lentelę).

21 lentelė

Priežiūros taikymo apimtis

Taikymo apimtys rūšis	Taikymo apimtys pagrindas	Taikymo apimtis
Pilna	Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas	Priziūrėdamas, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, Vyriausybės atstovas tikrina, <i>ar savivaldybės kolegialių ir nekolegialių administravimo subjektų teisės aktai neprieštarauja įstatymams</i> , Vyriausybės nutarimams ir kitiems su įstatymų įgyvendinimu susijusiems centrinių valstybinio administravimo subjektų priimtiems teisės aktams
	LRVK 2014–2016, 2015–2017, 2016–2018 metų strateginiai veiklos planai	Atlikti <...> <i>savivaldybių administravimo subjektų priimtų teisės aktų priežiūrą.</i>
Dalinė	Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas	Vyriausybės atstovas <...> atlieka išankstinę <i>savivaldybės kolegialių administravimo subjektų rengiamų teisės aktų projektų priežiūrą.</i>
	LRVK 2014–2016, 2015–2017, 2016–2018 metų strateginiai veiklos planai	Atlikti išankstinę savivaldybių <i>kolegialių administravimo subjektų teisės aktų projektų</i> <...> priežiūrą.
Tikslinė	Ekspertų interviu	Šiaip pagal įstatymą po priėmimo tikriname visus sprendimus ir įsakymus. Projektus tikriname tik savivaldybių tarybų. Bet būna dar ir tokių atvejų, kai mūsų priežiūra yra tikslinė, tada, kai gauname Ministro Pirmininko ar Vyriausybės kanclerio pavedimus (VA-7). <...> tikriname ir pagal ministerijų prašymus ar informaciją, kai kažkurioje srityje nevykdomi įstatymai arba pažeidžiami (VA-13). Retkarčiais mūsų priežiūra <i>būna tikslinė, kai tikriname ir vertiname tuos sprendimus, kurių teisėtumas tuo metu aktualiausias. Tokios priežiūros reikėtų labiausiai (VA-21).</i>

Šaltinis: darbo autorė

Tyrimo rezultatai rodo, kad Lietuvoje įstatymu įtvirtinta pilna ir dalinė savivaldybių administracinė priežiūra. Šios rūšies priežiūra kaip strateginiams uždaviniams įgyvendinti skirta priemonė nustatyta ir Vyriausybės atstovų veiklą reglamentuojančiuose strateginiuose veiklos planuose. Tačiau ekspertų manymu, reikėtų įteisinti tikslingą savivaldybių administracinę priežiūrą, kuri praktikoje vykdoma šalia pilnos ir dalinės priežiūros. Ekspertų nuomone, patikrinti visų savivaldybių institucijų teisės aktų fiziškai neįmanoma, todėl būtina pasirinkti peržiūrimus sprendimus, kurie ypač svarbūs viešajam interesui užtikrinti, visai visuomenei. Tokias užduotis atsižvelgus į viešojo valdymo programas, valstybės valdymo prioritetus, Vyriausybės atstovams, ekspertų nuomone, galėtų skirti tik Vyriausybė.

4.1.5. Savivaldybių administracinės priežiūros požymiai

Atlikus disertacijos rašymo metu esamo Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros instituto (ALFA) analizę, galima nustatyti, struktūruoti ir įvardinti šiam institutui būdingus požymius:

- 1) *viešojo intereso vietos savivaldoje užtikrinimas.* Savivaldybių administracinės priežiūros įstatyme numatyta, kad Vyriausybės atstovas, nustatęs, kad remiantis savivaldybės administravimo subjekto teisės aktu, neatitinkančiu Konstitucijos ir įstatymų, yra sudarytas sandoris savivaldybės vardu ir tas sandoris pažeidžia viešąjį interesą, turi teismui pareikšti ieškinį dėl viešojo intereso gynimo. Šiame įstatyme taip pat numatyta, kad Vyriausybės atstovas manydamas, kad savivaldybės institucijos priimti teisės aktai ar veiksmai (neveikimas) pažeidžia viešąjį interesą, dėl tokių teisės aktų ar veiksmų (neveikimo) turi kreiptis į administracinį teismą su pareiškimu, kad būtų apgintas viešasis interesas.;
- 2) *teisėtumo vietos savivaldoje užtikrinimas.* Teisėtumas vietos savivaldoje suprantamas kaip savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veiklos ir visais jų veiklos klausimais priimtų sprendimų atitiktis įstatymams ir kitų teisės aktų reikalavimams;
- 3) *prevencijos vietos savivaldoje užtikrinimas.* Prevencija suprantama, kaip Vyriausybės atstovo ir jo tarnybos veiksmai siekiant, kad savivaldybių institucijos nepriimtų sprendimų ir neatliktų veiksmų, prieštaraujančių įstatymams ir kitiems teisės aktams.

4.1.6. Priežiūros vykdymo konteksto analizė

Savivaldybių administracinė priežiūra teorinėje dalyje buvo apibrėžta kaip dalis viešojo valdymo, apimančio planavimo, politikos formavimo ir jos įgyvendinimo veiksmus, veiklos. Vyriausybės atstovų tarnybos tikrina savivaldybių institucijų priimtus sprendimus ir veiksmus, susijusius su šių sprendimų priėmimu, tuo atveju, jei sprendimai neatitinka įstatymų ir teisės aktų, inicijuoja jų pakeitimo ar panaikinimo

procesą. Visa savivaldybių administracinės priežiūros veikla atliekama Vyriausybės vardu, nes tokią veiklą lemia Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nustatytas „Vyriausybės atstovo“ statusas. Tokiu būdu savivaldybių administracinė priežiūra yra tam tikra nukreipianti valdymo forma, todėl svarbu nustatyti, koku būdu ir kokiame kontekste ji vykdoma. Koku būdu Lietuvoje vykdoma savivaldybių administracinė priežiūra, iširta analizuojant jos ALFA būseną. Šios būsenos vydyimo kontekstas tirtas kokybinio tyrimo metu atliekant interviu su ekspertais, dirbančiais šioje srityje, ir ekspertais, koordinuojančiais šios veiklos vykmą. Žemiau lentelėje pateikiami tyrimo metu gauti duomenys (22 lentelė).

22 lentelė

**Savivaldybių administracinės priežiūros vykdymo konteksto
požymių identifikavimas ALFA būsenoje**

Požymiai	Identifikuoti požymiai	Iliustruojantys teiginiai
Valdymas	Centralizuotas	<i>Esame priklausomi nuo Vyriausybės (VA-1). Kalbant apie valdymą, mūsų tarnybose viskas priklauso nuo Seimo priimamų įstatymų ar Vyriausybės nutarimų (VA-6). Nors ir esame atskiros tarnybos, savarankiškos biudžetinės įstaigos, tačiau net savo asignavimų neturime, esame visiškai centralizuoti (VA-19). Jei Seimas keičia įstatymą, keičiasi ir mūsų veikla. Tas pats apie Vyriausybę, ji keičia mūsų nuostatus, nustato tvarkas (VA-21). Kadangi LRVK yra asignavimų valdytoja, Vyriausybės atstovai sprendimo teisės nelabai turi. Reikia tą pripažinti (VK-1). Valdymas, sakyčiau centralizuotas, nes jie turi teikti informaciją apie savo veiklą, asignavimus taip pat valdome mes (VK-3).</i>
Funkcijų pasidalijimas	Funkcijos tarp Vyriausybės atstovų ir savivaldybių institucijų griežtai įstatymų atskirtos	<i>Mūsų ir savivaldybių kompetencija įstatymais nustatyta labai aiškiai (VA-4). Tiek mes, tiek savivaldybės žino, kas už ką atsakingas. Jokios poezijos čia negali būti (VA-9). Santykiai tarp mūsų ir savivaldybių griežtai formalizuoti. Jokios politikos, jokio teisingumo paieškų nėra. Jei taip nustatyta įstatymu, taip ir veikiame (VA-12). Tarnybų ir savivaldybių atsakomybė visiškai aiški. Vyriausybės atstovai atsako už teisėtą savo funkcijų įgyvendinimą, o savivaldybės – už savo (VA-16).</i>
Procedūros	„Visumos“ procedūra tikrinimo procese	<i>Savo veikloje atrankos, kuriuos sprendimus tikrinti, o kurių ne, kurie sprendimai teisingi, o kurie teisėti, nedarome. Pagal įstatymą turime tikrinti visus savivaldybių institucijų teisės aktus (VA-4). Žiūrime visumą, visus tarybų projektus tikriname, visus teisės aktus stengiamės patikrinti, kiek leidžia tarnybų žmogiškieji ištekliai (VA-13).</i>

22 lentelės tęsinys

Tikslas	Sėkmingas viešosios politikos, įtvirtintos įstatymuose, įgyvendinimas	<i>Mes nesame politikai, nenagrinėjame politinio pobūdžio ginčų ar skundų, bet Seimas – politikai, jie priima įstatymus. Tai ta prasme įgyvendiname viešąją politiką, jei ji tampa įstatymo kūnu (VA-5). Strateginiuose dokumentuose dabar nurodyta, kad įgyvendiname Vyriausybės programą, bet pagal savo įstatymą ją įgyvendiname tik tada, kai ji įtvirtinta įstatymuose ar Vyriausybės nutarimuose (VA-18). Vyriausybės atstovas atstovauja Vyriausybei, reiškia jis turi žiūrėti, kad jos programa, išreikšta teisės aktais, būtų įgyvendinama (VK-2).</i>
Vaidmuo / metafora	Policijos pareigūnas	<i>Vyriausybės atstovų veiksmai griežtai reglamentuoti įstatymu, dirbame pagal įstatymą. Kaip nurodo įstatymas, taip reikalaujame, kad savivaldybės elgtųsi (VA-6). Dažnai suprantame, kad įstatymas nėra tinkamas mažoms savivaldybėms. Jis parengtas didžiosioms, bet pasirinkimo neturime. Turime reikalauti, kad visos savivaldybės vienodai įgyvendintų įstatymus (VA-20).</i>
	Konsultantas	<i>Labai dažnai atliekame konsultanto vaidmenį. Savivaldybių darbuotojai nuolat skambina ir klausia, kokių būdu teisėtai parengti sprendimą (VA-3). Atliekame projektų prevenciją, tuo būdu tampame nuolatiniiais konsultantais (VA-11).</i>
Normos, reikalavimai	Statinės, pagrįstos teisės aktais, procedūrinės	<i>Reikalaujame pagal teisės aktus, mes ne pageidavimu firma (VA-2). Procedūrų ir įstatymų savivaldybės privalo laikytis, kitaip bus visiškas chaosas. Viešasis valdymas tam ir yra, kad būtų tvarka ir aiškumas (VA-18). Mes reikalaujame to, kas aiškiai apibrėžta įstatymuose. Ten, kur yra pasirinkimo galimybė, nėra imperatyvo, savivaldybės laisvos rinktis ir nusistatyti savo tvarkas (VA-21).</i>
Kategorijos, apibūdinančios priežiūrą	Griežtumas	<i>Dažnai girdime, kad per griežtai žiūrime į įstatymų įgyvendinimą, kad trūksta lankstumo (VA-2). Būna, kad ir nepasitiki mūsų reikalavimais, sako, kad politikuojame, tada einame į teismą ir išsiaiškiname (VA-6).</i>
	Profesinė pagarba, pasitikėjimas	<i>Savivaldybės, su kuriomis dirbu, manau, kad pasitiki mūsų tarnyba. Niekada nereikalaujame to, ko nėra įstatymuose ar kas neišku mums patiems (VA-9). Profesinė pagarba mūsų tarnybos atžvilgiu jaučiama, nes mūsų specialistai šioje srityje dirba seniai ir yra savo srities profesionalai (VA-14).</i>
	Bendradarbiavimas	<i>Sakyčiau, kad su savivaldybėmis bendradarbiaujame, ieškome išeičių, kompromisų, kai neiškios teisės normos. Tokiu atveju net ir raštus bendrus rašome, inicijuojame susitikimus su Seimu ar Vyriausybe (VA-12). Daug neiškių įstatymų, tokiais atvejais su savivalda visada bendradarbiaujame ieškodami išeičių (VA-19).</i>

22 lentelės tęsinys

Sankcijos	Privalomo pobūdžio	<i>Reagavimo priemonės į neteisėtus sprendimus yra privalomos, griežtai apibrėžtos įstatymu (VA-8). Pasirinkimo neturime. Jei neteisėtas sprendimas, turime reaguoti įstatymo nustatyta tvarka (VA-14).</i>
	Prevencinės	<i>Išankstinė sprendimų priežiūra išsprendžia daug problemų. Prevencija padeda išvengti neteisėtų sprendimų (VA-5). Vyriausybės atstovo dalyvavimas tarybos posėdyje ir pranešimas tarybos nariams, kad jie ruošiasi priimti neteisėtą sprendimą, puikiausia prevencinė sankcija, sulaukanti nuo tokio sprendimo priėmimo (VA-21).</i>
Sąveika	Vienpusė	<i>Žinoma, kai neteisėtas sprendimas jau priimtas, neklausame, kodėl jis buvo priimtas. Mums svarbu reaguoti įstatymo nustatyta tvarka. O savivaldybė jau pati sprendžia, kaip elgtis (VA-11). Mūsų tikslas, kad nebūtų neteisėtų sprendimų. Veikiame pagal įstatymą, reaguojame neklausdami, kas ir kaip (VA-20).</i>
	Abipusė	<i>Atliekant išankstinę prevenciją, svarbus kontaktas tarp Vyriausybės atstovo tarnybos ir savivaldybės. Būtina abipusė sąveika, kad nebūtų priimtas neteisėtas sprendimas (VA-12). Su savivaldybių institucijomis aiškinamės, kodėl jie ruošiasi priimti tokį ar kitokį sprendimą. Bandom rasti išeičių (VA-17).</i>
	Tinklinė	<i>Kai neiškūš teisės aktai, rašome užklausimus valstybės institucijoms, konsultuojamės ir su nevyriausybinkais, jei reikia, ir su Savivaldybių asociacija (VA-13). Savivaldybės sprendžia įvairaus masto problemas. Būna labai sudėtingų, susijusių su finansiniais įdėjimais. Tada labai svarbūs teisėti sprendimai. Tokiu atveju pajungiame į problemų sprendimą ne tik savo kolegas kitose tarnybose ar Vyriausybėje, bet ir kitas institucijas (VA-20).</i>

Šaltinis: darbo autorė

Identifikavus savivaldybių administracinės priežiūros vykdymo konteksto požymius ALFA būsenoje, galima konstatuoti, kad Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros modelis nėra „grynas“, atitinkantis vien tik klasikinės, modernios ar tinklinės administracinės priežiūros modelio elementus. Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros institutui būdingi visų trijų modelių bruožai:

- 1) centralizuotas valdymas, griežtas funkcijų tarp Vyriausybės atstovų tarnybų ir savivaldybių institucijų pasidalijimas, statinės, pagrįstos teisės aktais, procedūrinės normos – klasikinė administracinė priežiūra;
- 2) „visumos“ priežiūros procedūra ir tikslas, kai siekiama įgyvendinti viešąją politiką, išreikštą teisės aktuose, - moderni administracinė priežiūra;
- 3) policijos pareigūno ir konsultanto vaidmuo bei represinės ir prevencinės sankcijos – klasikinė ir moderni priežiūra;

- 4) griežta priežiūra, kartu jaučiant profesinę pagarbą ir vykdoma bendradarbiaujant; kai kada vienpusė, kai kada abipusė, kartais tinklinė sąveika tarp Vyriausybės atstovo tarnybos ir savivaldybės institucijų – klasikinė, moderni ir tinklinė priežiūra.

Tyrimo rezultatai parodė Lietuvoje esant mišrų savivaldybių administracinės priežiūros instituto vykdymo konteksto modelį, kuriame ryškiau išreikšti klasikinės administracinės priežiūros vykdymo konteksto modelio požymiai. Bet kokių atveju, ekspertų nuomone, svarbiausia savivaldybių administracinės priežiūros veikloje – užtikrinti teisėtumą vietos savivaldoje ir viešojo intereso gynimą.

4.1.7. Viešojo valdymo modelio analizė

Teorinėje disertacijos dalyje pagrįsta, kad viešojo valdymo, kurio sudėtine dalimi yra savivaldybių administracinės priežiūros institutas, modeliui, nustatyti reikia išanalizuoti valdymo stilių. Remiantis ekspertų interviu rezultatais ir aukščiau atlikta savivaldybių administracinės priežiūros instituto ALFA analize, galima konstatuoti, kad ALFA būsenoje egzistuojančiam viešojo valdymo stiliui būdingos šios *valdymo stiliaus organizacinės dimensijos*:

- 1) valdymo kultūra – hierarchija;
- 2) teorinis pagrindas – racionalus pozityvizmas;
- 3) esminis konceptas – viešoji vertė;
- 4) valdymo vaidmuo – griežtos valdymo taisyklės;
- 5) strategijų stilius – planavimas ir taisyklės bei kontrolės procedūros;
- 6) organizacijos orientacija – formali, nustatoma iš išorės;
- 7) organizacijos struktūra – decentralizuota teritorinė, tačiau su ryškiais centralizuotos struktūros požymiais;
- 8) dalyvių statusas – formaliai subjektai, retkarčiais - partneriai;
- 9) dalyvavimas sprendimų priėmime – viešosios valdžios prerogatyva;
- 10) kontrolė – valdžios institucijų prerogatyva;
- 11) koordinavimas – imperatyvus, ex ante koordinavimas;
- 12) lankstumas – žemas;
- 13) komunikavimo vaidmuo – komunikacija siekiant gauti sprendimams priimti reikalingos informacijos; kartais - komunikacija vystant dialogo formas; kartais – kaip viešosios politikos sprendimų priėmimo iniciatyva;
- 14) informacijos vertinimas – vertinama kontroliuojant, prižiūrint ir atrenkant sprendimams priimti reikalingą informaciją;
- 15) lyderystė – komandinė, kontroliuojamoji;
- 16) sąveika tarp organizacijos vadovų – priklausoma, kai kalbama apie Vyriausybės atstovo apkrityje pavaldumą ir atskaitingumą (pavaldus Vyriausybei ir atskaitingas Ministrui Pirmininkui); nepriklausoma, kai kalbama apie sąveiką tarp Vyriausybės atstovų apskrityse;
- 17) darbuotojų vertybės – įstatymai, kai kalbama apie kompetenciją ir funkcijų vykdymą; savanoriškas apsisprendimas, kai kalbama apie kandidatavimą į valstybės

tarnybą; bendruomeniškumas, kai bendraujama Vyriausybės atstovo tarnyboje ir tarp Vyriausybės atstovų tarnybų.

Tyrimo rezultatai rodo, kad pagal nustatytas savivaldybių administracinės priežiūros instituto valdymo stiliaus organizacines dimensijas, Vyriausybės atstovų ir jų tarnybų veikla pirmiausia paremta hierarchinio valdymo stiliaus principais. Hierarchinio valdymo stilius priskiriamas išimtinai tradiciniam viešojo valdymo modeliui.

Atliktas tyrimas taip pat parodė, kad viešajam valdymui būdingi ir kai kurie tinklinio stiliaus požymiai (partnerystė, komunikacija vystant dialogo formas). Šie požymiai rodo esant Naujosios viešosios vadybos modelio elementų.

Savivaldybių administracinės priežiūros instituto viešojo valdymo stilius taip pat pasižymi ir kai kuriais rinkos stiliaus bruožais: decentralizuota organizacijos struktūra, komunikacija inicijuojant viešosios politikos sprendimus, nepriklausoma sąveika tarp Vyriausybės atstovų. Šie požymiai leidžia manyti, kad esama Naujojo viešojo valdymo modelio bruožų.

Ištyrus savivaldybių administracinės priežiūros instituto viešojo valdymo modelio ALFA būseną sisteminiu ir instituciniu lygmenimis, galima daryti prielaidą, kad viešojo valdymo modelis, kuriame veikia savivaldybių administracinės priežiūros institutas, vis dėlto yra išlaikęs tradicinio viešojo administravimo modelio bruožus ir priskirtinas būtent šiam modeliui. Kitų dviejų viešojo valdymo modelių – naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo – organizacinių dimensijų pasireiškimas savivaldybių administracinės priežiūros institute nėra ryškus, greičiau tik fragmentiškas.

4.1.8. Probleminiai ALFA būsenos aspektai

Apibendrinant išanalizuotą esamos savivaldybių administracinės priežiūros instituto ALFA būseną, be išvadų nustatytų kiekvieno šio skyriaus poskyrio pabaigoje, galima identifikuoti šias savivaldybių administracinės priežiūros instituto ALFA būsenos problemas:

1. Priežiūros procedūros pradžia, ekspertų nuomone, turėtų būti ne tik automatinė, kai sprendimų teisėtumas tikrinamas nuolat, bet įstatyme turėtų būti numatyta galimybė pagal valstybės viešojo valdymo prioritetines sritis pasirinkti prižiūrimus sprendimus, kurie yra ypač svarbūs visuomenei, viešojo intereso užtikrinimui.

Ekspertų nuomone, turėtų būti įteisinta priežiūra pagal prižiūrimos savivaldybės institucijos prašymą, nes ši priežiūros rūšis užtikrina visišką vietos savivaldos autonomijos laikymąsi tuo pačiu išvengiant rizikos, susijusios su neteisėtų sprendimų priėmimu. Ši priežiūra taip pat užtikrina tarpinstitucinio bendradarbiavimo įgyvendinimą.

2. Reikėtų stiprinti išankstinę savivaldybių administracinę priežiūrą, nes ji reikšminga tuo, kad laiku apginamas viešasis interesas, užtikrinamas teisėtumas, išvengiama didelių finansinių nuostolių, nes reaguojama dar savivaldybės tarybos sprendimo projekto rengimo stadijoje, kuomet Vyriausybės atstovo tarnybai ir savi-

valdybių institucijai konsultuojantis, derinant pozicijas, aiškinantis teisėtumo klausimus, bendradarbiaujant išvengiama neteisėto sprendimo priėmimo ir su tuo susijusių pasekmių.

3. Ekspertų manymu, reikėtų įteisinti tikslingą savivaldybių administracinę priežiūrą, kuri praktikoje vykdoma šalia pilnos ir dalinės priežiūros. Ekspertų nuomone, patikrinti visų savivaldybių institucijų teisės aktų fiziškai neįmanoma, todėl būtina pasirinkti peržiūrimus sprendimus, kurie ypač svarbūs viešajam interesui užtikrinti, visai visuomenei. Tokias užduotis atsižvelgus į viešojo valdymo programas, valstybės valdymo prioritetus, Vyriausybės atstovams, ekspertų nuomone, galėtų skirti tik Vyriausybė.

4. Žmogiškųjų išteklių trūkumas – pagrindinė problema siekiant užtikrinti efektyvų savivaldybės administracinės priežiūros instituto veikimą.

4.2. Viešojo valdymo pokyčio trajektorija

Viešojo valdymo pokyčio trajektorija, kuri yra šio disertacinio darbo savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste teorinio modelio sudedamoji dalis, teorinėje ir metodologinėje dalyse apibrėžiama kaip savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo veiksmų, pokyčių grandinė, reikalinga tam, kad savivaldybių administracinės priežiūros instituto esama būseną (ALFA) judėtų link savivaldybių administracinės priežiūros instituto ateities būsenos (OMEGA), kai iš anksto numatoma, kokio rezultato tikimasi tobulinant institutą, ko siekiama pokyčiais.

Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimas atskleidžiamas analizuojant viešojo valdymo pokyčio trajektoriją, kur trajektorija suprantama kaip intensyvus modelis, kelias, kuriuo į OMEGA būseną galima patekti tik išanalizavus ALFA būseną.

Viešojo valdymo pokyčio trajektorija disertacijoje pirmiausia atskleidžiama tiriant priežastis ir poreikius, skatinančius savivaldybių administracinės priežiūros instituto pokyčius. Teorinėje dalyje išsamiai paaiškinta, kad tai galima padaryti pasitelkiant Pollitt, Bouckaert (2003) viešojo valdymo reformų modelį ir McNabb (2009) pokyčių proceso elementų modelį, atsižvelgiant į kuriuos, savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimas ir pokytis įmanomas tik ištyrus:

- 1) viešojo valdymo strateginio valdymo reikalavimus ir programas;
- 2) viešosios politikos pasikeitimus, dažniausiai atsispindinčius Vyriausybės programose;
- 3) administracinį valdymą, kuris atsispindi tą institutą reglamentuojančiuose teisiniuose dokumentuose.

Viešojo valdymo pokyčio trajektorija taip pat tiriama analizuojant savivaldybių administracinės priežiūros instituto strateginius pokyčius, kurie yra viena svarbiausių organizacijos pokyčių sričių, nes yra susiję su naujos strategijos įgyvendinimu ir ypač pakeičia susiklosčiusią ir įprastą organizacijos tvarką (Jucevičius, 1998; Vasiliauskas, 2002; Arimavičiūtė, 2009; Išoraitė, 2012).

Tyrimas remiasi teorine disertacijos dalimi, pagrindžiančia, kad, analizuojant savivaldybių administracinės priežiūros instituto pokyčio trajektoriją, reikia analizuoti ir strateginius pokyčius, nustatant, kokie pokyčiai vyksta, kokios probleminės pokyčių sritys, kaip susitariama dėl probleminių vietų įveikimo ir kaip paskirstomos atsakomybės. Kryger (2017) naratyvo techniką pakeičia kokybinis interviu metodas.

Tyrimo rezultatai taip pat gaunami naudojant teorinėje disertacijos dalyje aprašytą papildytą klausimų kėlimo ir atsakymų į juos modelį (Pollitt, Bouckaert, 2003; Osborne, 2010). Šiame modelyje savivaldybių administracinės priežiūros instituto pokyčio trajektorijai nustatyti ekspertams keliami struktūros, personalo, biudžeto, pokyčių įgyvendinimo proceso klausimai, kurių atsakymai analizuojami disertacijoje pateiktose lentelėse.

4.2.1. Priežastys ir poreikiai, skatinantys savivaldybių administracinės priežiūros instituto pokyčius

4.2.1.1. Viešojo valdymo strateginio valdymo reikalavimai ir programos

Viešojo valdymo pokyčio trajektorija, suprantama kaip pokyčio veiksmų grandinė atsiskleidžia visų pirma analizuojant Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos, kuri analizuojamu laikotarpiu buvo Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybų asignavimų valdytoja, strateginius veiklos planus. Minėta, kad, šiais planais vadovaujantis, nustatomi savivaldybių administracinės priežiūros instituto tikslai.

Tiriant esamo savivaldybių administracinės priežiūros instituto (ALFA) būseną tikslų dalyje, nustatyta, kad ALFA pokyčio trajektorija į OMEGA stebima Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos 2018–2020 metų strateginiame veiklos plane, patvirtintame Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanclerio 2018 m. sausio 16 d. įsakymu Nr. V-11. Iš ALFA būsenoje analizuotų strateginių veiklos planų šis planas išsiskiria tuo, kad pakinta Vyriausybės kanceliarijos strateginis tikslas ir jis įvardijamas taip – padėti Ministrui Pirmininkui ir Vyriausybei priimti kokybiškus sprendimus efektyviai ir greitai. Strateginiame veiklos plane numatoma, kad pasiekus šį tikslą, pagerės Lietuvos valdymo efektyvumas ir reglamentavimo kokybė.

Taip pat LRVK strateginiam tikslui įgyvendinti ir efekto vertinimo kriterijams pasiekti, numatoma vykdyti jau ne keturias ar tris kaip ankstesniais metais programas, o vieną programą, pavadintą „Efektyvus sprendimų priėmimas, veiklos ir pokyčių valdymas“. Strateginiame veiklos plane nurodyta, kad minėta programa prisideda įgyvendinant Vyriausybės programos nuostatas ir Vyriausybės programos įgyvendinimo plane nustatytus darbus ir (arba) veiksmus.

Nustatomi trys pagrindiniai programos tikslai:

- 1) užtikrinti ilgalaikių valstybės tikslų (prioritetų) ir Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimą;
- 2) sukurti prielaidas įgyvendinti įrodymais grįsto valdymo principus priimant sprendimus;
- 3) užtikrinti efektyvią ir tvarią Vyriausybės kanceliarijos veiklą.

Strateginiame veiklos plane nurodoma, kad tai yra tęstinė programa, kurios pirmąjį tikslą šalia Vyriausybės kanceliarijos įgyvendina taip pat ir Vyriausybės atstovo tarnybos, kurioms iškeliamas uždavinys - užtikrinti Vyriausybės programą atitinkančių, savalaikių ir teisėtų sprendimų priėmimą, ir Vyriausybės sprendimų vykdymą vietos savivaldybėse. Uždaviniui įgyvendinti numatyta priemonė – atlikti išankstinę savivaldybių administravimo subjektų parengtų teisės aktų projektų ir jau priimtų teisės aktų teisėtumo priežiūrą.

Savivaldybių administracinės priežiūros instituto pokyčio iš ALFA į OMEGA būseną trajektorija dar geriau atsiskleidžia analizuojant *Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos 2019–2021 metų strateginį veiklos planą*, patvirtintą Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanclerio 2019 m. vasario 4 d. įsakymu Nr. V-30 (2019). Šiame plane LRVK nustatytas strateginis veiklos tikslas nesiskiria nuo ankstesniame plane numatyto tikslo - padėti Ministrui Pirmininkui ir Vyriausybei priimti kokybiškus sprendimus efektyviai ir greitai. Strateginiame veiklos plane numatoma, kad pasiekus šį tikslą, pagerės Lietuvos valdymo efektyvumas ir reglamentavimo kokybė.

Strateginiame veiklos plane numatyta, kad, siekdama strateginio tikslo, Vyriausybės kanceliarija savo veikloje vadovaujasi šiomis vertybėmis:

- *valstybė* – tikėjimas Lietuva ir darbas dėl jos žmonių;
- *atsakomybė* – lyderystė siekiant pokyčių ir aukščiausių veiklos standartų taikymas;
- *kompetencija* – nuolatinis tobulėjimas ir inovatyvių idėjų taikymas;
- *komanda* – darbuotojų tarpusavio palaikymas ir skatinimas.

Šiame plane numatoma strateginį tikslą įgyvendinanti programa – Efektyvus sprendimų priėmimas, veiklos ir pokyčių valdymas. Pabrėžiama, kad ši programa – vienintelė Vyriausybės kanceliarijos įgyvendinama programa, kuri yra skirta įgyvendinti strateginį institucijos tikslą – padėti Ministrui Pirmininkui ir Vyriausybei priimti kokybiškus sprendimus efektyviai ir greitai.

Tiriamame strateginiame veiklos plane numatoma, kad, įgyvendindama šią programą ir siekdama savo strateginio tikslo, Vyriausybės kanceliarija vadovaujasi šiais veiklos prioritetais:

- 1) būti lydere strateginio valdymo srityje;
- 2) efektyviai valdyti pokyčių įgyvendinimą;
- 3) skatinti proveržį komunikacijoje.

Lyginant su ankstesnėmis programomis, analizuotomis tiriant esamą savivaldybių administracinės priežiūros institutą (ALFA), pakinta jos tikslai:

- 1) veiksmingai koordinuoti Vyriausybės programos nuostatų, ilgalaikių šalies tikslų bei būtinų pokyčių viešajame sektoriuje įgyvendinimą ir užtikrinti teisėkūros kokybę;
- 2) skatinti įrodymais grįstų sprendimų priėmimą;
- 3) efektyviai administruoti Vyriausybės kanceliarijos veiklą.

Pirmajam tikslui pasiekti šalia kitų uždavinių iškeliamas uždavinys – gerinti Vyriausybės rengiamų teisės aktų bei sprendimų kokybę ir stiprinti viešosios politikos procesų koordinavimą. Numatoma, kad šis uždavinys bus vykdomas veiksmingai

koordinuojant Vyriausybės programos įgyvendinimo plano vykdymą ir stiprinant rengiamų teisės aktų bei sprendimų poveikio vertinimą bei kokybės kontrolę, atliekant teisės aktų projektų teisinį ir dalykinį vertinimą.

Strateginiame veiklos plane numatoma, kad toliau bus vykdoma išankstinė savivaldybių kolegialių administravimo subjektų parengtų teisės aktų projektų ir savivaldybių priimtų teisės aktų teisėtumo priežiūra, kurią vykdo Vyriausybės atstovai. Pabrėžiama, kad nuo 2019 m. liepos 1 d. įsigalioja Vyriausybės atstovų veiklos organizavimo pokyčiai: vietoje dabar veikiančių dešimties Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybų (biudžetinių įstaigų) veiks viena Vyriausybės atstovų įstaiga su nuotolinėmis darbo vietomis apskrityse ir vienas iš Vyriausybės atstovų bus paskirtas Vyriausybės atstovų įstaigos vadovu, keisis Vyriausybės atstovų statusas iš įstaigos vadovo (valstybės tarnautojo) į Vyriausybės skiriamą valstybės pareigūną ir mažės jų skaičius.

Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tikslų pokytį strateginiuose dokumentuose galima pavaizduoti grafiškai 23 lentelėje.

23 lentelė

Savivaldybių administracinės priežiūros tikslo, nustatyto LRVK strateginiame veiklos plane, pokyčio trajektorija

Strateginis dokumentas	Savivaldybių administracinės priežiūros tikslas			
	LRVK strateginis tikslas	Programa	Uždavinys	Priemonė
<i>LRVK 2015–2017, 2016–2018, 2017–2019 metų strateginiai veiklos planai</i>	Padėti Ministrui Pirmininkui ir Vyriausybei įgyvendinti esminius pokyčius, numatytus Vyriausybės programoje.	Savivaldybių veiklos teisėtumo priežiūra.	Siekti, kad savivaldybės laikytųsi Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, vykdytų Vyriausybės nutarimus.	Atlikti išankstinę savivaldybių kolegialių administravimo subjektų teisės aktų projektų ir savivaldybių administravimo subjektų priimtų teisės aktų priežiūrą.
<i>LRVK 2018–2020 metų strateginis veiklos planas</i>	Padėti Ministrui Pirmininkui ir Vyriausybei priimti kokybiškus sprendimus efektyviai ir greitai.	Efektyvus sprendimų priėmimas, veiklos ir pokyčių valdymas.	Užtikrinti <i>Vyriausybės programą atitinkančių</i> , savalaikių ir teisėtų sprendimų priėmimą, ir Vyriausybės sprendimų vykdymą vietos savivaldybėse.	Atlikti išankstinę savivaldybių administravimo subjektų parengtų teisės aktų projektų ir jau priimtų teisės aktų teisėtumo priežiūrą.
<i>LRVK 2019–2021 metų strateginis veiklos planas</i>	Padėti Ministrui Pirmininkui ir Vyriausybei priimti kokybiškus sprendimus efektyviai ir greitai.	Efektyvus sprendimų priėmimas, veiklos ir pokyčių valdymas.	Gerinti <i>Vyriausybės rengiamų teisės aktų bei sprendimų kokybę</i> ir stiprinti viešosios politikos procesų koordinavimą.	Atlikti išankstinę savivaldybių administravimo subjektų parengtų teisės aktų projektų ir jau priimtų teisės aktų teisėtumo priežiūrą.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės

Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybų strateginiai veiklos planai taip pat pakinta 2018 metais, Lietuvos Respublikos Vyriausybės kancleriui 2018 m. sausio 16 d. įsakymu Nr. V-11 patvirtinus Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos 2018–2020 metų strateginį veiklos planą, kuriame pakeičiamas Vyriausybės kanceliarijos strateginis tikslas ir įvardijamas taip - padėti Ministrui Pirmininkui ir Vyriausybei priimti kokybiškus sprendimus efektyviai ir greitai.

Nuo 2018 metų Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybų veiklos planuose nurodoma, kad jie parengti įgyvendinant Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos 2018–2020 metų strateginio veiklos plano 01001 programą „Efektyvus sprendimų priėmimas, veiklos ir pokyčių valdymas“, kurios tikslas – užtikrinti ilgalaikių valstybės tikslų (prioritetų) ir Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimą, o uždavinys – užtikrinti Vyriausybės programą atitinkančių, savalaikių ir teisėtų sprendimų svarstymą ir Vyriausybės sprendimų vykdymą vietos savivaldybėse.

Atliekant Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybų strateginių planų analizę, matyti, kad nuo 2018 metų Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybų strateginiuose veiklos planuose nebelieka tik šioms tarnyboms iškelto tikslo. Tarnybų veiklos tikslas sutapatinamas su Vyriausybės kanceliarijos veiklos tikslu, nors iš esmės pagal savo veiklos turinį ir atliekamas funkcijas tai dvi skirtingos institucijos. Vyriausybės kanceliarijos veiklos tikslas – padėti vykdyti Vyriausybės ir Ministro Pirmininko funkcijas (LRV 2013 m. kovo 27 d. nutarimas Nr. 254), o Vyriausybės atstovų apskrityse kaip konstitucinio instituto, įtvirtinto Konstitucijos 123 straipsnyje, veiklos tikslas – prižiūrėti, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus. Galima teigti, kad tokiu būdu nuo 2018 metų savivaldybių administracinės priežiūros institutas įgauna politinio atspalvio ir yra silpninamas, nes, atsižvelgiant į Konstitucijos 123 straipsnio reglamentavimą, Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimas neturėtų būti savivaldybių administracinės priežiūros tikslas.

4.2.1.2. Viešosios politikos pasikeitimai, atsispindintys Lietuvos Respublikos Vyriausybės programose

Atliekant Vyriausybės programų, aktualių disertacijos tyrimui, nuostatų, susijusių su administracinės priežiūros institutu, pokyčio trajektorijos analizę, analizuotos šios programos:

- 1) *Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012–2016 metų programa*, patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gruodžio 13 d. nutarimu Nr. XII-51 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ (šešioliktosios Vyriausybės programa);
- 2) *Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2017–2021 metų programa*, patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 2016 m. gruodžio 13 d. nutarimu Nr. XIII-82 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“ (septynioliktosios Vyriausybės programa).

Programų analizė disertacinio darbo apimtyje atskleidė, kad šešioliktosios Vy-

riausybės programa trumpesnė, aiškesnė nei septynioliktosios Vyriausybės, joje mažiau lozungo tipo programinių nuostatų. Programoje pabrėžiama, kad šešioliktosios Vyriausybės viena iš pagrindinių vertybių yra pagarbos Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams kultūra. Programoje numatoma, kad valstybės valdymo ir vietos savivaldos sistema Lietuvoje bus orientuota į visuomenės poreikių tenkinimą ir socialinį teisingumą, veiks efektyviai ir skaidriai, visuomenė ja pasitikės. Valstybės valdymo politikos tikslas – valstybės valdymą nuosekliai artinti prie Lietuvos Respublikos piliečių poreikių tenkinimo. Tuo tikslu sistemiskai numatoma tirti visuomenės raidą, rengti gyventojų apklausas, analizuoti kylandčias problemas. Valstybės valdymą numatoma tobulinti perskirstant valstybės institucijų funkcijas ir visiškai pašalinant jų dubliavimą. Programoje nėra išreikštas poreikis reorganizuoti visą valdymo sistemą visose valdymo srityse.

Septynioliktosios Vyriausybės programa lyginant su šešioliktosios Vyriausybės programa yra išsamesnė, apimanti daugiau sričių, kuriose visose be išimties žadamos reformos ir pokyčiai. Šioje programoje pabrėžiama teisės viršenybė, o valstybės valdymo siekiamybė – darnus valstybės valdymas, kuris apibūdinamas kaip atsakingas politikų ir valstybės tarnautojų darbas, vadovaujantis aukščiausiais etikos ir veiksmingumo standartais. Darnaus valstybės valdymo tikslas – piliečių gerovė, teisingumas, valstybės saugumas ir atstovavimas nacionaliniams interesams užsienio politikoje. Darnus valstybės valdymas reikalauja išrinktų tautos atstovų – politikų ir valstybės tarnautojų – atskaitomybės už veiklos rezultatus visuomenei, visų valstybės valdymo grandžių priimamų sprendimų skaidrumo ir atvirumo, tarpusavio bendradarbiavimo, valstybės subsidarumo ir piliečių solidarumo.

Vyriausybės programų nuostatų, susijusių su administracinės priežiūros institutu, pokyčio trajektorija atsiskleidžia tiriant šešioliktosios ir septynioliktosios Vyriausybių programines nuostatas, susijusias su valstybės valdymu, valstybės tarnyba, vietos savivalda, regionine plėtra, valstybės tarnyba. Atlikus programų analizę galima jas palyginti analizuojant programinių nuostatų vertybes, veiklos kryptis bei valstybės valdymo tobulinimo pagrindines nuostatas, aktualias savivaldybių administracinės priežiūros institutui (žr. 24 lentelė).

24 lentelė

Vyriausybės programų nuostatų, susijusių su administracinės priežiūros institutu, pokyčio trajektorija

Programinės nuostatos	LRV 2012-2016 metų programa	LRV 2017-2021 metų programa
Vertybė	Pagarbos Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams kultūra	Darnus valstybės valdymas
Veiklos kryptis	Valstybės valdymo ir vietos savivaldos sistema Lietuvoje bus orientuota į visuomenės poreikių tenkinimą ir socialinį teisingumą, veiks efektyviai ir skaidriai, visuomenė ja pasitikės.	Piliečių gerovė, teisingumas, valstybės saugumas ir atstovavimas nacionaliniams interesams užsienio politikoje.

24 lentelės tęsinys

Valstybės valdymo tobulinimas	<i>Įstaigų reorganizavimas</i>	Aiški valstybės valdymo institucijų, jų vykdomų funkcijų ir tarpusavio ryšių sistema.	Ministerijų, Vyriausybės įstaigų, valstybės įmonių, viešųjų ir verslą reguliuojančių įstaigų skaičiaus mažinimas.
		Valstybinio valdymo ir kontrolės institucijų bei įstaigų, kurios aiškiai dubliuoja viena kitą, reorganizavimas.	Konsoliduojama ir tobulinama valstybinę priežiūrą vykdančių institucijų sistema.
		Vyriausybės įstaigų tinklo pertvarkymas taip, kad būtų taupomos valstybės biudžeto lėšos.	2 ministerijų perkėlimas į Kauną (reorganizacija susijusi su regionine politika).
	<i>Valstybės tarnybos modernizavimas</i>	Viešajame sektoriuje dirbančių asmenų kompetencijos stiprinimas, diegiant tarptautinius standartus ir dalijantis gerąja administravimo patirtimi.	Iniciatyva pradėti ir įgyvendinti seniai pribrendusias reformas visose valstybės valdymo srityse, taip formuojant efektyvią ir profesionalią valstybės tarnybą.
		Viešųjų reikalų valdymo kokybės gerinimas tobulinant valstybės tarnybą.	Strateginės lyderystės ir kompetencijos stiprinimas.
	<i>Teisinės bazės tobulinimas</i>	Aiškus ir kokybiškas teisinis reglamentavimas.	Aiški ir skaidri teisinė bazė, grindžiama gero valdymo principais.
			Nuolatinės praktikų, akademikų bei pilietinės visuomenės diskusijos dėl konkrečias sritis reglamentuojančios teisės tobulinimo, perteklinių, neaiškių, skirtingoms interpretacijoms galimybę sudarančių teisės aktų nuostatų įvardijimo ir efektyviausių jų taisymo būdų.
	<i>Valstybės įstaigų ir institucijų bendradarbiavimo skatinimas</i>	Geresnio įstaigų bendradarbiavimo užtikrinimas.	Stiprinamas valstybės institucijų tarpusavio bendradarbiavimas.
<i>Viešojo intereso užtikrinimas</i>	Viešojo intereso užtikrinimas.	Viešojo intereso užtikrinimas.	

24 lentelės tęsinys

	Teisės viršenybės principo	Pagarba Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams.	Teisės viršenybės principo užtikrinimas visose valstybės valdymo sferose – valdžią riboja teisė, visos valstybės valdžią įgyvendinančios institucijos turi veikti remdamosi teise ir paklusdamos teisei. Teisingumas – socialinio stabilumo ir žmoniškumo garantas.
--	-----------------------------------	---	--

Šaltinis: sudaryta darbo autorės

Šešioliktosios ir septynioliktosios vyriausybių programų nuostatų, susijusių su administracinės priežiūros institutu, pokyčio trajektoriją charakterizuoja tai, kad nuo pagarbos Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams kultūros judama link darnaus valstybės valdymo pabrėžiant patį valdymo konceptą ir etatistinę teisės viršenybės supratimą.

Valstybės valdymo tobulinimas septynioliktosios vyriausybės programoje visų pirma suprantamas kaip ministerijų, Vyriausybės įstaigų, valstybės įmonių, viešųjų ir verslą reguliuojančių įstaigų skaičiaus mažinimas. Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tyrimo kontekste svarbi šios programos nuostata konsoliduoti ir tobulinti valstybinę priežiūrą vykdančių institucijų sistemą. Atlikus Vyriausybės programų analizę, galima pastebėti, kad šešioliktosios Vyriausybės programoje taip pat ryški nuostata reorganizuoti valstybės institucijas, tačiau čia aiškiai nurodoma, kad bus reorganizuojamos tos valstybinio valdymo ir kontrolės institucijos bei įstaigos, kurios aiškiai dubliuoja viena kitą, jų vykdomos funkcijos persipina. Tuo tarpu septynioliktosios Vyriausybės programoje svarbus aiškiai išreikštas siekis mažinti valstybės institucijas, įstaigas ir įmones nenurodant tokio mažinimo atrankos kriterijų.

Valstybės tarnybos modernizavime taip pat ryšėja pokyčio trajektorija. Jei šešioliktosios Vyriausybės programoje kalbama apie viešajame sektoriuje dirbančių asmenų kompetencijos stiprinimą, tarptautinių standartų diegimą ir dalijimąsi gerąja administravimo patirtimi, tokiu būdu tobulinant valstybės tarnybą gerinti viešųjų reikalų valdymo kokybę, tai septynioliktosios Vyriausybės programoje svarbiausia tampa efektyvi ir profesionali valstybės tarnyba, kuri tokia tampa įgyvendinant reformas visose valstybės valdymo srityse.

Analizuojant minėtas dvi programas, matyti, kad teisinio reglamentavimo tobulinimas svarbus abiejose programose. Jis apibūdinamas kaip aiškus ir kokybiškas teisinis reglamentavimas. Septynioliktosios Vyriausybės programoje pabrėžiama, kad teisinis reglamentavimas turi būti grindžiamas gero valdymo principais, taip pat turi vykti nuolatinės praktikų, akademikų bei pilietinės visuomenės diskusijos dėl konkrečias sritis reglamentuojančios teisės tobulinimo, perteklinių, neaiškių, skirtingoms interpretacijoms galimybę sudarančių teisės aktų nuostatų įvardijimo ir efek-

tyviausių jų taisymo būdų. Vadinasi, kai analizuojame savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą, galima tikėtis, kad šio instituto pokyčio trajektorija, kiek tai susiję su teisiniu reglamentavimu, bus susijusi su nuolatinėmis praktiku, akademikų bei pilietinės visuomenės diskusijomis.

Valstybės įstaigų ir institucijų bendradarbiavimo skatinimas ir viešojo intereso užtikrinimas svarbus abiejose Vyriausybės programose.

Teisės viršenybės principo pokyčio trajektorija kinta iš pagarbos Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams į daugiau etatistinį teisės viršenybės principo užtikrinimą visose valstybės valdymo sferose, kai šio principo turinys suprantamas kaip toks, kai valdžių riboja teisė, visos valstybės valdžių įgyvendinančios institucijos turi veikti remdamosi teise ir paklusdamos teisei. Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste toks teisės viršenybės principo pokytis matomas analizuotuose strateginiuose dokumentuose, kai konstitucinis savivaldybių administracinės priežiūros institutas (pagarba Konstitucijai) virsta politiniu institutu, turinčiu įgyvendinti Vyriausybės programą (paklūstama įstatymui).

4.2.1.3. Administracinio valdymo, atspindinčio teisiniuose dokumentuose, pokyčiai

Teorinėje dalyje minėta, kad savivaldybių administracinės priežiūros instituto pokyčio trajektorija atspindi analizuojant taip pat ir administracinio valdymo, kuris išryškėja analizuojant konkretaus tiriamo instituto teisinį reglamentavimą, pokyčius.

Analizuojant savivaldybių administracinės priežiūros instituto ALFA būseną buvo aptartas disertacijos rašymo metu 2014–2018 metais galiojęs savivaldybių administracinės priežiūros institutas.

Tiriant administracinio valdymo pasikeitimus, įtakojusius savivaldybių administracinės priežiūros instituto pokyčio trajektoriją, lyginimo būdu bus analizuojami šie teisės aktai:

- 1) Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo redakcija, galiojusi nuo 2010 m. birželio 10 d. iki 2019 m. liepos 1 d. (toliau tekste – trečioji įstatymo redakcija);
- 2) Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo redakcija, įsigaliojanti nuo 2019 m. liepos 1 d. (toliau tekste – ketvirtoji įstatymo redakcija).

Taip pat disertaciniam tyrimui pasitelkiami ketvirtosios įstatymo redakcijos projekto lydimieji dokumentai, kuriuos galima rasti internetinėje svetainėje adresu <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/b494a9d067ea11e8b7d2b2d2ca774092?jfwid=-10fpzciwtw>.

Pokyčio trajektoriją iš ALFA į OMEGA būseną geriausiai atskleidžia minėtų teisės aktų lyginimo 25 lentelė.

**Administracinio valdymo, susijusio su administracinės priežiūros
institutu, pokyčio trajektorija**

Teisės akto sudėtinės dalys	3-oji įstatymo redakcija (iki 2019-07-01)	4-oji įstatymo redakcija (nuo 2019-07-01)
Įstatymo paskirtis	Įstatymu įgyvendinami Konstitucijos 123 straipsnio 2 ir 3 dalyse numatyto savivaldybių veiklos administracinės priežiūros instituto tikslai – suteikti Vyriausybei teisę per savo skiriamus atstovus prižiūrėti savivaldybių veiklą, nustatyti savivaldybių administracinės priežiūros sritį, šią priežiūrą atliekančių pareigūnų įgaliojimus ir jų įgyvendinimo tvarką.	Įstatymu nustatomi Lietuvos Respublikos Konstitucijoje numatytą savivaldybių veiklos administracinę priežiūrą atliekančių Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovų įgaliojimai ir įgaliojimų įgyvendinimo tvarka.
Vyriausybės atstovo apskrityje statusas	Valstybės tarnautojas – įstaigos vadovas. Pavaldus Vyriausybei ir atskaitingas Ministrui Pirmininkui.	Vyriausybės skiriamas valstybės pareigūnas Veikia Vyriausybės vardu, yra pavaldus ir atskaitingas Vyriausybei.
Vyriausybės atstovo skyrimas	Gali būti skiriamas asmuo, turintis aukštąjį universitetinį arba jam prilygintą išsilavinimą ir ne mažesnę kaip penkerių metų darbo viešojo administravimo srityje patirtį arba aukštąjį universitetinį teisinį arba viešojo administravimo išsilavinimą ir ne mažesnę kaip trejų metų darbo viešojo administravimo srityje patirtį. Į pareigas skiriamas ketveriems metams ir iš jų atleidžiamas Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Į pareigas skiriamas viešo konkurso būdu. Į pareigas skiria Vyriausybė.	Skiriamas nepriekaištingos reputacijos, kaip ji apibrėžta Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatyme, Lietuvos Respublikos pilietis, turintis aukštąjį universitetinį (ne žemesnį kaip magistro kvalifikacinį laipsnį) ar jam prilygintą universitetinį išsilavinimą ir ne mažesnę kaip 5 metų darbo viešojo administravimo srityje ar 5 metų teisinio darbo stažą. Skiriama penkerių metų kadencijai. Vyriausybės atstovas gali būti skiriamas eiti šias pareigas ne daugiau kaip dvi kadencijas iš eilės. Į pareigas skiriamas be konkurso. Į pareigas skiria Vyriausybė Ministro Pirmininko teikimu.
Vyriausybės atstovo veiklos teritorija	Kiekvienoje apskrityje skiriama po vieną Vyriausybės atstovą. Iš viso skiriama – dešimt	Skiriami penki Vyriausybės atstovai, po vieną Vyriausybės atstovą: 1) Vilniaus ir Alytaus apskrityse; 2) Kauno ir Marijampolės apskrityse; 3) Panevėžio ir Utenos apskrityse; 4) Klaipėdos ir Tauragės apskrityse; 5) Šiaulių ir Telšių apskrityse.

25 lentelės tęsinys

Vyriausybės atstovo ryšys su politine partija	Vyriausybės atstovo įgaliojimų įgyvendinimas negali būti susietas su jokios politinės partijos veikla.	Asmuo, paskirtas Vyriausybės atstovu, turi sustabdyti savo veiklą politinėse partijose ir politinėse organizacijose iki kadencijos pabaigos.
Vyriausybės atstovo įgaliojimai	Nesikeičia (tokie pat kaip analizuoti ALFA būsenoje).	Iš esmės nesikeičia, tik papildoma, kad Vyriausybės atstovas teisės aktų ir teisės aktų projektų nevertina politinio ar ekonominio tikslingumo požiūriu.
Vyriausybės atstovo įgaliojimų įgyvendinimo ir vykdymo tvarka	Nesikeičia (tokia pati kaip analizuota ALFA būsenoje).	Iš esmės nesikeičia, tik trumpėja savivaldybių institucijų reagavimo terminai vykdant Vyriausybės atstovo siūlymus ir reikalavimus. Įstatymu įtvirtinamas bendradarbiavimo principas: nustatęs, kad savivaldybės administravimo subjekto teisės akto projektas ar teisės aktas galimai prieštarauja įstatymui ar Vyriausybės nutarimui, apie galimus pažeidimus praneša valstybės institucijai, įgaliotai vykdyti įstatymo ar Vyriausybės nutarimo įgyvendinimo kontrolę ir priežiūrą.
Vyriausybės atstovo teisės	Nesikeičia (tokios pat kaip analizuotos ALFA būsenoje).	Nebegalima nustatyti kito Vyriausybės atstovo motyvuotame teikime ar rašytiniame reikalavime nurodytų veiksmų įvykdymo termino, jeigu nurodytų veiksmų įvykdymo terminas yra nustatytas įstatyme ar Vyriausybės nutarime Nebelieka teisės dalyvauti valstybės institucijų organizuojamuose renginiuose, kai svarstomi savivaldybių veiklos klausimai.
Vyriausybės atstovo įgaliojimų pasibaigimas	Detaliai neapartas. Reglamentuota tik tiek, kad atleidžiamas Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka.	Vyriausybės atstovo įgaliojimai nutrūksta, kai: 1) pasibaigia kadencijos laikas; 2) jam sukanka senatvės pensijos amžius; 3) jis atsistatydina; 4) dėl jo įsiteisėja apkaltinamasis teismo nuosprendis; 5) jis miršta; 6) jis šiurkščiai pažeidžia darbo pareigas; 7) jis neatitinka šio įstatymo nustatytų reikalavimų; 8) jis praranda Vyriausybės pasitikėjimą. Sprendimą dėl Vyriausybės atstovo atleidimo priima Vyriausybė Ministro Pirmininko teikimu.

25 lentelės tęsinys

Darbo apmokėjimas ir socialinės garantijos	Neaparta.	Detaliai aptarta.
Vyriausybės atstovo institucija	Vyriausybės atstovo tarnyba. Steigiama kiekvienoje apskrityje.	Vyriausybės atstovų įstaiga. Veikia kaip viena centrinė institucija. Ją sudaro Vyriausybės atstovai ir kiekvienoje apskrityje dirbantys valstybės tarnautojai ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartį. Kitose apskrityse, negu yra Vyriausybės atstovų įstaigos buveinė, dirbantys Vyriausybės atstovai, valstybės tarnautojai ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis, dirba nuotolinėse darbo vietose.
	Kiekvienai tarnybai vadovauja Vyriausybės atstovas apskrityje.	Ministro Pirmininko teikimu Vyriausybės atstovų įstaigos vadovu Vyriausybė skiria vieną iš penkių paskirtų Vyriausybės atstovų.
	Nėra valstybės biudžeto asignavimų valdytoja .	Nėra valstybės biudžeto asignavimų valdytoja.
	Neregamentuotos Vyriausybės atstovo kaip tarnybos vadovo funkcijos.	Detaliai reglamentuotos Vyriausybės atstovų įstaigos funkcijos.
Ataskaitų teikimas	Teikia kiekvieną pusmetį.	Teikia kiekvienais metais.
	Teikia kiekvienas Vyriausybės atstovas Vyriausybei ir Lietuvos savivaldybių asociacijai.	Teikia Vyriausybės atstovų įstaigos vadovui. Vyriausybės atstovų įstaigos vadovas organizuoja jų apibendrinimą ir Vyriausybės atstovų veiklos ataskaitos pateikimą Vyriausybei.
	Skelbia savo interneto tinklalapyje.	Skelbia įstaigos interneto svetainėje.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės

Be aukščiausio Lietuvos Respublikos įstatymo – Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir joje įtvirtinto Vyriausybės atstovo instituto, Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas yra pagrindinis Vyriausybės atstovo ir Vyriausybės atstovų tarnybų veiklą reglamentuojantis teisės aktas, todėl administracinio valdymo pasikeitimai, atsispindintys X lentelėje, turi esminės įtakos savivaldybių administracinės priežiūros instituto pokyčio trajektorijai, kai galima numatyti, kaip šis institutas juda iš ALFA būsenos į OMEGA būseną.

Disertacinio tyrimo kontekste būtina detaliau aptarti Vyriausybės atstovo apskrityje statuso, jo skyrimo į pareigas, Vyriausybės atstovo veiklos teritorijos, Vyriausybės atstovo institucijos pokyčius, atsispindinčius analizuojant teisės aktus ir ketvirtosios redakcijos įstatymo projekto lydimojusius dokumentus, aiškinamąjį raštą.

Vyriausybės atstovo apskrityje statusas ir jo skyrimas į pareigas. Atlikta administracinio valdymo, susijusio su administracinės priežiūros institutu, pokyčio tra-

jektoriaus analizė atskleidžia, kad pokyčio trajektorijoje didžiausi pokyčiai numatomi Vyriausybės atstovo apskrityje statuso pakeitimui.

Ketvirtojoje įstatymo redakcijoje (galiojančioje nuo 2019 m. liepos 1 d.) Vyriausybės atstovo apskrityje statusas keičiamas iš valstybės tarnautojo – įstaigos vadovo, skiriamo į pareigas konkurso tvarka, į Vyriausybės atstovo – valstybės pareigūno, skiriamo į pareigas ne konkurso tvarka, statusą. Numatoma, kad Vyriausybės atstovą skiria Vyriausybė Ministro Pirmininko teikimu. Tokiu būdu Vyriausybės atstovų skyrimo procese kyla klausimų dėl skaidrumo, nešališkumo, objektyvumo, lygiateisiškumo principų išlaikymo. Pažymėtina, kad teisės aktuose nėra nurodyta, koku būdu bus atrenkami kandidatai į Vyriausybės atstovus. Tokiu būdu Vyriausybės atstovų skyrimo procesas gali įgauti politinį atspalvį, dėl kurio jau yra pasisakęs Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas savo nutarimuose, nes Vyriausybės atstovo pareigybė nėra politinė pareigybė.

Vyriausybės atstovas apskrityje – nėra valstybės pareigūnas, įgyvendinantis viešąją valdžią, užtikrinantis Vyriausybės programos įgyvendinimą. Tokią šio instituto specifiką suponuoja tai, kad savivaldybių veiklos administracinės priežiūros institutas yra įtvirtintas Konstitucijoje kaip atskiras priežiūros institutas.

Vyriausybės atstovo pareigos įtvirtintos Konstitucijoje. Minėta, kad Konstitucijos 123 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, prižiūri Vyriausybės skiriami atstovai, o šio straipsnio 3 dalyje – kad Vyriausybės atstovo įgaliojimus ir jų vykdymo tvarką nustato įstatymas. Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad pagal Konstitucijos 123 straipsnį Vyriausybės atstovas yra subjektas, vykdamas savivaldybių priežiūrą, veikiantis Vyriausybės vardu ir jai pavaldus (Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas). Nustatyti Vyriausybės atstovo įgaliojimus paliekama įstatymų leidėjui (be abejo, paisant Konstitucijos, Vyriausybės atstovų konstitucinio instituto paskirties, Konstitucijoje įtvirtintų Vyriausybės atstovų funkcijų); šioje srityje įstatymų leidėjas turi plačią diskreciją, jis gali nustatyti labai įvairius Vyriausybės atstovo įgaliojimus (Konstitucinio Teismo 2006 m. balandžio 14 d. nutarimas).

Įstatymų leidėjas, turėdamas plačią diskreciją reglamentuoti Vyriausybės atstovo statusą ir įgaliojimus, turi diskreciją nustatyti bendruosius bei specialiuosius reikalavimus asmenims, siekiantiems šių pareigų.

Tačiau pabrėžtina, kad, kaip išaiškinta Konstitucinio Teismo nutarimuose, šios konstitucinės doktrinos nuostatos suponuoja tai, kad įstatymų leidėjas ne tik gali, bet ir privalo nustatyti tokį teisinį reguliavimą, kuris leistų patikrinti siekiančių eiti pareigas valstybės tarnyboje asmenų tinkamumą, patikimumą. Ši nuostata taikytina ir asmenims, siekiantiems eiti Vyriausybės atstovo pareigas (Konstitucinio Teismo 2007 m. rugpjūčio 13 d. nutarimas).

Atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo praktiką, minėtomis Konstitucijos ir įstatymo nuostatomis turi būti užtikrinamas savivaldybių veiklos administracinės priežiūros instituto savarankiškumas.

Atlikta viešosios politikos, susijusios su Vyriausybės atstovo apskrityje statusu, pokyčio trajektorijos analizė atskleidžia, kad nuo 2018 metų ne tik strateginiuose

Vyriausybės dokumentuose, bet ir naujai priimtuose teisės aktuose, ryškėja politinis atspalvis. Vyriausybės atstovo statuso pakeitimas iš Vyriausybės atstovo valstybės tarnautojo – įstaigos vadovo, skiriamo į pareigas konkurso tvarka, į be konkurso skiriamą Vyriausybės Ministro Pirmininko teikimu valstybės pareigūną kelia klausimų dėl Vyriausybės atstovų vykdomos savivaldybių administracinės priežiūros pobūdžio. Ši priežiūra, vadovaujantis Konstitucija, išskirtinai turėtų būti tik teisinė, tačiau viešosios politikos pasikeitimai lemia, kad nuo 2019 metų liepos 1 d. šis institutas gali tapti ir savivaldybės priimamų sprendimų politinio vertinimo įrankiu.

Vyriausybės atstovo veiklos teritorija. Administracinio valdymo pokyčio trajektorijos, susijusios su savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimu, analizė taip pat atskleidžia, kad numatytas Vyriausybės atstovų skaičius 5 vietoje esamų 10, nėra pagrįstas jokiais objektyviais duomenimis ir kelia klausimų dėl galimo prieštaravimo konstitucinėms nuostatomis, susijusioms su savivaldybių valstybinu valdymu.

Analizuojant ketvirtosios redakcijos įstatymo projekto lydimąją medžiagą, neiškus siūlymas, kodėl vietoj vieno Vyriausybės atstovo vienoje apskrityje siūloma nustatyti, kad vienas Vyriausybės atstovas veiktų dviejose apskrityse. Numatoma, kad nuo 2019 m. liepos 1 d. skiriami penki Vyriausybės atstovai, po vieną Vyriausybės atstovą:

- 1) Vilniaus ir Alytaus apskrityse;
- 2) Kauno ir Marijampolės apskrityse;
- 3) Panevėžio ir Utenos apskrityse;
- 4) Klaipėdos ir Tauragės apskrityse;
- 5) Šiaulių ir Telšių apskrityse.

Įstatymo projekto lydimojoje medžiagoje Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija tokį Vyriausybės atstovų veiklos teritorijos suskirstymą grindžia priskirtų savivaldybių skaičiumi, paaiškindama, kad, priėmus naujos redakcijos įstatymą, Vyriausybės atstovai būtų skiriami prižiūrėti savivaldybes šiuo teritoriniu principu:

- 1) Vilniaus (8 savivaldybės) ir Alytaus (5 savivaldybės) apskrityse; viso – 13 savivaldybių;
- 2) Kauno (8 savivaldybės) ir Marijampolės (5 savivaldybės) apskrityse; viso – 13 savivaldybių;
- 3) Panevėžio (6 savivaldybės) ir Utenos (6 savivaldybės) apskrityse; viso – 12 savivaldybių;
- 4) Klaipėdos (7 savivaldybės) ir Tauragės (4 savivaldybės) apskrityse; viso – 11 savivaldybių;
- 5) Šiaulių (7 savivaldybės) ir Telšių (4 savivaldybės) apskrityse; viso – 11 savivaldybių.

Projekto lydimojoje medžiagoje nėra pateikiami argumentai, ar mažinant Vyriausybės atstovų apskrityse skaičių, nesumenks savivaldybių veiklos administracinė priežiūra. Vadovaujantis analizuotais strateginiais Vyriausybės dokumentais, ne vien valstybės lėšų taupymas mažinant Vyriausybės atstovų skaičių, turėtų būti ketvirtosios redakcijos įstatymo projekto tikslas. Siekiant optimizavimo tikslų, tu-

rėtų būti užtikrintas Vyriausybės atstovų apskrityse vykdomos veiklos tęstinumas, veiklos vykdymo kokybė bei efektyvumas.

Ketvirtosios redakcijos įstatymo aiškinamajame rašte paaiškinama, kad vienam Vyriausybės atstovui priskiriant dvi konkrečias apskritis siekiama suvienodinti Vyriausybės atstovų darbo apimtis, atsižvelgiama į tenkančių prižiūrėti savivaldybių bei gyventojų skaičių.

Subjektų, vykdančių savivaldybių administracinę priežiūrą, veikiančių Vyriausybės vardu ir jai pavaldžių, veikimo teritorijų, priskiriant vienam Vyriausybės atstovui dvi konkrečias apskritis, nustatymu ketvirtos redakcijos įstatymo projekte siekiama suvienodinti Vyriausybės atstovų darbo apimtis, taip pat atsižvelgiant ir į tenkančių prižiūrėti savivaldybių bei gyventojų skaičių (pvz., Vyriausybės atstovui Vilniaus apskrityje tenka prižiūrėti 8 savivaldybes (856 799 gyventojai), o Vyriausybės atstovui Tauragės apskrityje – 4 savivaldybes (112 489 gyventojai). Ketvirtosios redakcijos įstatymo projekto aiškinamajame rašte teigiama, kad pokyčiai reikalingi tam, kad savivaldybių veikla būtų vertinama sistemiškai, savivaldybių administracinė priežiūra taptų nuoseklesnė ir efektyvesnė.

Tačiau interviu, atlikto su Vyriausybės atstovais apskrityse ir jų tarnybų darbuotojais metu išryškėjo, kad tokios aiškinamajame rašte pateikiamos išvados nėra pagrįstos ir teisingos, nes skaičiai, matomi Vyriausybės atstovų kas pusmetį pateikiamose informacijose, nėra vien tik statistinė informacija. Kiekviena apskritis, kiekviena savivaldybė turi savo veiklos specifiką, kiekvienos savivaldybės taryba ir vykdomosios institucijos turi tik jai būdingą veiklos specifiką. Pvz., vienų savivaldybių tarybos linkusios atsižvelgti į Vyriausybės atstovo apskrityje tarnybos išankstinės priežiūros metu pateiktas pastabas ir nepriimti neteisėtų sprendimų, o kitų savivaldybių tarybos – ne. Pirmuoju atveju priimama mažiau neteisėtų savivaldybės tarybos sprendimų, dėl šios priežasties mažiau teikiama Vyriausybės atstovo apskrityje teikimų, antruoju atveju – daugiau. Vienos savivaldybių tarybos linkusios daug klausimų spręsti tarybos posėdžių metu, kitos – perduoda šiuos klausimus savivaldybių vykdomosioms institucijoms. Pirmuoju atveju savivaldybių tarybų sprendimų ir jų projektų skaičius yra ženkliai didesnis, antruoju – mažesnis. Visi šie niuansai neatsispindi statistinėje informacijoje, pateiktoje aiškinamajame rašte. Kaip paaiškėjo iš interviu su Vyriausybės atstovais apskrityse ir jų tarnybų darbuotojais, Vyriausybės atstovų tarnybų nuomonės šiuo klausimu rengiant ketvirtosios redakcijos įstatymo projektą niekas neklausė. Tokia *situacija, kai viešosios politikos pakeitimai savivaldybių administracinės priežiūros srityje inicijuojami ir vykdomi neatsižvelgiant į šioje srityje dirbančių valstybės tarnautojų nuomonę ir siūlymus taip pat rodo tarpinstitucinio bendradarbiavimo ir konsultavimosi trūkumą.*

Vyriausybės atstovo institucija. Analizuojant, kaip viešosios politikos pasikeitimai daro įtaką Vyriausybės atstovo institucijos, kaip pagrindinės organizacijos, vykdančios savivaldybių administracinę priežiūrą, pokyčio trajektorijai, galima stebėti staigų organizacijos struktūros pokytį, vykdomą reorganizacijos būdu.

Ketvirtosios redakcijos įstatyme, įsigaliojančiame 2019 m. liepos 1 d., numatoma, kad vietoje disertacinio tyrimo metu veikusių dešimties Vyriausybės atstovų

apskirtyse tarnybų nuo 2019 m. liepos 1 d. steigiama Vyriausybės atstovų įstaiga, veikianti kaip viena centrinė institucija. Ją sudaro Vyriausybės atstovai ir kiekvienoje apskrityje dirbantys valstybės tarnautojai ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartį. Kitose apskrityse, negu yra Vyriausybės atstovų įstaigos buveinė, dirbantys Vyriausybės atstovai, valstybės tarnautojai ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis, dirba nuotolinėse darbo vietose. Ministro Pirmininko teikimu Vyriausybės atstovų įstaigos vadovu Vyriausybė skiria vieną iš penkių paskirtų Vyriausybės atstovų. Ši įstaiga tampa valstybės biudžeto asignavimų valdytoja.

Vienos įstaigos steigimas vietoj dešimties Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybų ketvirtosios redakcijos įstatymo projekto lydimuosiuose dokumentuose grindžiamas Vyriausybės siekiu tobulinti Vyriausybės atstovų institucijos veiklą bei nustatyti optimalų Vyriausybės atstovų skaičių. Aiškinamajame šio įstatymo projekto rašte pabrėžiama, kad teikiamu projektu siekiama įgyvendinti Septynioliktosios Vyriausybės programoje, prisiimtus įsipareigojimus – vykdyti valstybės administravimo sistemos pertvarką, mažinant institucijų ir įstaigų skaičių, įgyvendinant funkcijų peržiūrą ir kt.

Vyriausybės atstovų tarnybų veiklos analizė, atspindinti savivaldybės administracinės priežiūros instituto ALFA būsenos analizėje, kelia klausimų dėl tokios Vyriausybės atstovų institucijos reorganizacijos. Kiekvienoje Vyriausybės atstovo apskrityje tarnyboje dirba nuo 3 iki 8 valstybės tarnautojų ir darbuotojų, o tarnybos veiklos teritorija – visa apskritis. Tyrimo metu veikusiose dešimtyje Vyriausybės atstovų tarnybų dirba keturiasdešimt penki valstybės tarnautojai (tarp jų ir Vyriausybės atstovai apskrityse). Visi šie valstybės tarnautojai atlieka profesionalią, specifinę savivaldybių administracinės priežiūros sričiai priskiriamą veiklą. Šiose tarnybose nėra sekretorių, vairuotojų, archyvarų, buhalterių, finansininkų ar pan. veiklą atliekančių darbuotojų. Visos šios funkcijos paskirstytos valstybės tarnautojams, atliekantiems savivaldybių administracinę priežiūrą. Atkreiptinas dėmesys, kad Valstybės kontrolės išvadose (2012, 2016) buvo konstatuota, kad šiose tarnybose, atsižvelgiant į jų funkcijų svarbumą ir sudėtingumą, trūksta žmogiškųjų išteklių ir šios tarnybos turi būti stiprinamos, o ne silpninamos. Be to, šis siūlymas nėra grindžiamas jokiais ekonominiais, efektyvumo ar kitokiais kriterijais. Mechanškai naikinamos kvalifikuotai ir profesionaliai veikiančios Vyriausybės atstovų tarnybos, kuriose dirba didelę specifinio darbo patirtį savivaldybių administracinės priežiūros srityje sukaupę profesionalai. Šias disertantės išvalgas patvirtino tyrimo rezultatai, gauti interviu su Vyriausybės atstovais apskrityse ir jų tarnybų darbuotojais metu.

Europos Sąjungos viešojo administravimo teorijoje ir praktikoje, teisiniame reguliavime, Lietuvos Respublikos teisės aktuose, reglamentuojančiuose viešąjį administravimą, valstybės tarnybą, vietos savivaldą, įtvirtintas teorinėje disertacijos dalyje detalai aptartas subsidarumo principas, kuris reiškia, kad viešojo administravimo subjektų sprendimai turi būti priimami ir įgyvendinami tuo viešojo administravimo sistemos lygiu, kuriuo jie yra efektyviausi. Tačiau galima daryti prielaidą, kad, įsigaliojus ketvirtosios redakcijos įstatymui, savivaldybių institucijos praras galimybę konsultuotis savo regionuose su jų problematiką ir veiklos specifiką žinančiais

Vyriausybės atstovais apskrityse. Pabrėžtina, kad kiekviena savivaldybė, kiekviena apskritis turi savo problemų lauką, veiklos specifiką, kuri geriausiai žinoma tose apskrityse gyvenantiems ir dirbantiems Vyriausybės atstovams ir jų tarnybų valstybės tarnautojams. Kokybinio tyrimo rezultatai patvirtina šią dokumentų analizės metu kilusią disertantės įžvalgą.

Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarime konstatuota, kad „<..> konstitucinės normos savivaldybių veiklos administracinės priežiūros institutą apibrėžia atskirai, t. y. atskirose Konstitucijos 123 straipsnio dalyse. Be to, čia įsakmiai nurodoma jo įstatyminė forma. Tai reikėtų aiškinti kaip savivaldybių priežiūros instituto savarankiškumo akcentavimą ir su tuo susijusį reikalavimą šį institutą reglamentuoti atskiru įstatymu. Nereikėtų to laikyti tik tam tikru formalumu ar mažareikšmiu dalyku. Būtent įstatymo forma ir savarankiškas šio instituto reguliavimas, taip pat išsamus priežiūros įgaliojimų bei jų vykdymo tvarkos apibrėžimas yra traktuotini kaip Konstitucijoje tiesiogiai įtvirtintos sąlygos savivaldybių veiklos laisvei ir savarankiškumui užtikrinti. Kitas dalykas yra tinkamos organizacinės teisinės formos atitinkamam institutui parinkimas ir įtvirtinimas. Tai laikytina įstatymų leidėjo prerogatyva.<..>“

Atsižvelgiant į šią Konstitucinio Teismo praktiką, manytina, kad dabar galiojanti Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybų organizacinė teisinė forma, kuomet kiekvienoje apskrityje dirba savivaldybių administracinę priežiūrą atliekantys darbuotojai, yra tinkamiausia forma, pritaikyta apskričių savivaldybių administracinei priežiūrai.

Konstitucinio Teismo 1999 m. kovo 4 d. ir 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimuose pasisakyta, kad įstatymais, kitais teisės aktais turi būti nustatytas toks reguliavimas, kuris užtikrintų valstybės tarnybos, kaip sistemos, vidinį mobilumą, joje dirbančių asmenų žinių, įgūdžių ir patirties perimamumą, taip pat tokį veiklos vykdant valstybės funkcijas ir garantuojant viešąjį interesą tęstinumą.

Be to, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo aštuntasis skirsnis reglamentuoja ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų steigimą, jų veiklos organizavimą. Pagal šiame skirsnyje nurodytų įstaigų paskirtį Vyriausybės atstovų įstaigos negalėtų priskirti prie Vyriausybės įstaigų, kadangi Vyriausybės įstaiga steigiamą dalyvauti formuojant politiką ministrui pavestose valdymo srityse ir ją įgyvendinti. Tuo tarpu tiek Vyriausybės atstovai, tiek jų funkcijas padedančios įgyvendinti įstaigos – vykdo ne politikos formavimo funkcijas, o teisėtumo kontrolės funkcijas.

Pažymėtina, kad *iki šiol nėra aiški apskričių – teritorinių administracinių vienetų ir regionų politikos kryptis, viešai akcentuojama, jog iki šiol nėra įvertintas Lietuvos administracinis suskirstymas. Vidaus reikalų ministerijos parengtoje Baltojoje knygoje dar tik numatyta peržiūrėti regionų ribas, siekiant statistinių administracinių regionų ribas suderinti su nusistovėjusiomis funkcinėmis zonomis ir ekonominės specializacijos centrais. Todėl vien šiuo aspektu nėra pagrįsta reformuoti savivaldybių administracinės priežiūros institutą, priskiriant vienam Vyriausybės atstovui regioną, apimantį dvi konkrečias apskritis, nes nėra aišku, ar peržiūrėjus regionų ribas, ketvirtojoje įstatymo redakcijoje sugrupuotos Vyriausybės atstovams terito-*

rijos po dvi konkrečias apskritis (Vilniaus ir Alytaus apskrityse; Kauno ir Marijampolės apskrityse; Panevėžio ir Utenos apskrityse; Klaipėdos ir Tauragės apskrityse; Šiaulių ir Telšių apskrityse) atitiks nustatytas regionų ribas. Ketvirtosios redakcijos įstatymo projekto aiškinamajame rašte nėra pateiktas paaiškinimas dėl pasirinkto skaičiaus „5“ ir, kodėl yra manoma, jog toks skaičius yra „optimalus“.

Minėta, jog iki šiol nėra įvertintas visos Lietuvos administracinis suskirstymas, kad dar tik siekiama peržiūrėti regionų ribas, todėl, disertacijos autorės nuomone, skiriamų Vyriausybės atstovų skaičius turėtų likti toks, koks yra šiuo metu, kol nebus aiškus planuojamas naujas teritorijos administracinis suskirstymas.

Lietuvos savivaldybių asociacija, teikdama nuomonę dėl ketvirtosios redakcijos įstatymo projekto, taip pat išreiškė abejonę, ar Vyriausybės atstovas dėl per didelės darbo apimties pajėgs tinkamai įgyvendinti įstatyme nustatytus įgaliojimus. Savo rašte jie pažymėjo, kad ypač nerimauja dėl savivaldybėms labai svarbios išankstinės savivaldybių kolegialių administravimo subjektų rengiamų teisės aktų projektų priežiūros galimybių. Jų įsitikinimu, išankstinė teisės aktų projektų peržiūra mažina riziką, jog bus priimtas Konstituciją, įstatymus ar Vyriausybės nutarimus pažeidžiantis sprendimas. Asociacija pažymėjo, jog daugumoje savivaldybių tarybų posėdžiai vyksta kiekvieną mėnesį, savivaldybės tarybos posėdžiui teikiama apie 20-50 sprendimų projektų, todėl abejoja, ar Vyriausybės atstovai bus fiziškai pajėgūs dalyvauti savivaldybių tarybų, komitetų, posėdžiuose ir, esant pagrindui, pranešti tarybų nariams apie svarstomo projekto neatitikimą teisės aktams. Lietuvos savivaldybių asociacija pabrėžė, kad dažnai tik Vyriausybės atstovo dalyvavimas posėdžiuose ir savo nuomonės išsakymas, politikams padeda priimti tinkamus sprendimus. Dėl šių priežasčių jie siūlė nemažinti dešimties Vyriausybės atstovų ir jų tarnybų skaičiaus.

Administracinio valdymo, susijusio su savivaldybių administracinės priežiūros institutu, pokyčio trajektorijos analizė atskleidžia ir tai, kad įstatymų leidėjas, priimdamas ketvirtosios redakcijos įstatymą, įsigaliojantį nuo 2019 m. liepos 1 d., vykdo septynioliktosios Vyriausybės programą, Vyriausybės strateginius veiklos planus, kuriuose numatyta Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybų reorganizavimas, kontrolės įstaigų mažinimas, išlaidų optimizavimas ir pan.

4.2.2. Strateginių pokyčių identifikavimas

Strateginiai organizacijos pokyčiai yra viena svarbiausių jos pokyčių sričių, nes jie susiję su naujos strategijos įgyvendinimu ir ypač pakeičia susiklosčiusią ir įprastą organizacijos tvarką (Jucevičius, 1998; Vasiliauskas, 2002; Arimavičiūtė, 2009; Išoraitė, 2012). Tyrimo rezultatai analizuojant dokumentus parodė, kad Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybose vyksta strateginiai pokyčiai. Šie pokyčiai yra sisteminiai, vienu ar kitu aspektu paliečiantys visus organizacijos elementus ir keičiantys jos kaip sistemos pagrindinius parametrus. Sisteminiai pokyčiai dažnai mokslinėje literatūroje vadinami sisteminė kaita, kuri dažnai pasireiškia reorganizacija (Zakarevičius, 2003; Išoraitė, 2012).

Teorinėje disertacijos dalyje pagrįsta, kad, analizuojant savivaldybių administracinės priežiūros instituto pokyčio trajektoriją, reikėtų analizuoti ir strateginius pokyčius, nustatant, kokie pokyčiai vyksta, kokios probleminės pokyčių sritys, kaip susitariama dėl probleminių vietų įveikimo ir kaip paskirstomos atsakomybės. Tik nustatčius organizacijoje vykstančius strateginius pokyčius, galima numatyti šiuos strateginių pokyčių valdymo etapus, vedančius link strateginių pokyčių plėtros:

- pokyčių identifikavimas;
- probleminių sričių pasirinkimas;
- susitarimas dėl veiklos tobulinimo ir atsakomybių paskirstymas.

Šiame procese Kryger (2017) siūlo naudoti vadinamąją naratyvo terapiją panaudojant interviu techniką, nes organizacijos strategijos formavimas nėra vien tik vadovų rūpestis, jis tiesiogiai paveikia ir organizacijos darbuotojus. Disertaciniame darbe pagrįsta kokybinio tyrimo metodologija, todėl disertaciniam tyrimui naudotas interviu keičia vadinamąją naratyvo techniką (26 lentelė).

26 lentelė

Strateginių pokyčių identifikavimas, probleminių sričių nustatymas ir susitarimas dėl veiklos tobulinimo

Kategorija	Subkategorija	Ilustruojantys teiginiai
Pokyčių identifikavimas	Reorganizacija	<i>Kiek save pamenu dirbantį tarnyboje, visuomet buvo kalbama apie reorganizaciją. Kai tik keičiasi valdžia, taip ir ateina kalbos apie reorganizaciją, dar anksčiau apie institucijos naikinimą (VA-4). Pagrindinis pokytis pasikeitus Vyriausybei – kalbos apie reorganizaciją. Visi tik kalba, bet niekas nieko tiksliai nežino. Jau turim būti reorganizuoti, o nei kaip, nei ką, nieko nežinom (VA-11). Reorganizacijos grėsmė ir vykdoma reorganizacija, jei taip ją galima pavadinti, nes neaišku, kada normaliai ji prasidės (VA-19). Pokyčių pokytis ir jau realus pokytis, kuris lems tolesnę savivaldybių administracinę priežiūrą ir mano darbą konkrečiai – tai reorganizacija (VA-21).</i>
	Veiklą reglamentuojančių teisės aktų kaita	<i>Keičiasi mūsų įstatymas. Reiškia, keičiasi viskas. Nors ne, ne viskas... Keičiasi Vyriausybės atstovų skyrimas ir tai, kad mes jungiami į vieną įstaigą (VA-1). Jau kokie du metai bandoma pakeisti mūsų įstatymą. Atsiet, kad mus optimizuotų ir veiklą padarytų kokybiškesne ir efektyvesne. Ir ką... vieno balso persvara (tas pats, pasirodo, Seime nesuprato už ką balsuoja) pagaliau pakeitė.. taigi, pokytis įvyko – įstatymas pakeistas.. (VA-3). Savivaldybių administracinę priežiūrą reglamentuojantis įstatymas jau yra keturis kartus išdėstytas nauja redakcija, o dar buvo visokių nereikšmingų pakeitimų. Šie pakeitimai vienaip ar kitaip įneša naujovių į atliekamą veiklą (VA-14). Mūsų veiklą reglamentuojantis įstatymas – tikrai nėra idealus. Jį reikia keisti, bet keisti iš esmės derinant, konsultuojantis. Dabartinė kaita tik įneša pokyčių Vyriausybės atstovų skyrime, kas, matyt, labai aktualu Vyriausybei...(VA-19).</i>

26 lentelės tęsinys

Pokyčių identifikavimas	Vietos savivaldą reglamentuojančių teisės aktų kaita	<i>Ar žinot, kad Vietos savivaldos įstatymas jau buvo keistas gerokai daugiau nei 100 kartų nuo jo priėmimo 1994 metais? Tai mūsų tarnybos atnaujintos pradėjo dirbti nuo 1998 metų. Tai kiekvienu kartu Vietos savivaldos įstatymo pakeitimai įtakoja ir mūsų darbą (VA-7). Vietos savivaldos įstatymas, su juo susiję įstatymai nuolat įneša pokyčių į mūsų veiklą, nes čia reglamentuojami ir santykiai su Vyriausybės atstovais (VA-13). Labai keičiasi Vietos savivaldos įstatymas ir visos tos Seimo naujienos, ypač tiesioginiai merų rinkimai, įneša daug neaiškumų, konfliktų į savivaldybių darbą, tuo pačiu tai įtakoja mūsų darbą, nes nuolat turim aiškintis jau atrodo buvusius aiškius dalykus (VA-20).</i>
	Strateginių dokumentų kaita	<i>Atėjus vis naujai Vyriausybei, keičiami strateginiai dokumentai. Kadangi mes nesame asignavimų valdytojai, esame nuolat priklausomi nuo Vyriausybės kanceliarijos ir turim vykdyti jų strateginius dokumentus, kas kelia klausimų retkarčiais. Pvz., ar mes vykdomė Vyriausybės politiką? Tai ta kaita įneša pokyčių į mūsų tarnybų veiklą vienareikšmiškai (VA-6). Kiek žinau, keičiasi strateginiai dokumentai, pildome lenteles, kiek į teismus eisime, kiek reikalavimų ar teikimų parašysime. Visi supranta, kad tai nesąmonė. Mes gi ne fabrikas, ne batus gaminame. Kaip galima planuoti, kiek kartų į teismą eisi? Tie strateginiai dokumentai, kurie iš esmės tinkami verslui, yra taikomi ir mums ir jie įneša tam tikrų pokyčių (VA-15).</i>
Probleminės sritys	Reorganizacija	<i>Reorganizacija – toks dalykas, kuris niekad dirbančiajam nepatinka. Reorganizuojant turi būti viskas aišku, kodėl tai daroma, kokia nauda bus, kam to reikia... Dabar paskaičius įstatymo projektą, pagal kurį mes reorganizuojami, nėra atsakymų į klausimus (VA-8). Pagrindinė problema – kai tik keičiasi valdžia, taip ir reorganizuoja, tai liežuviu, tai pieštuku. Tik niekas nežino kaip, o mūsų tai neklausia (VA-17). Kai niekas neaišku, nebesinori ir dirbti, nes jautiesi nereikalingas (VA-11). Na reorganizuoja, o kokia bus struktūra, kokie etatai, kas vadovai ir kaip dirbsim, niekas nežino (VA-9).</i>
	Įstatymų kaita ir teisinis neaiškumas	<i>Nuolat keičiasi įstatymai...tik išmoksti, sužinai, tampi savo srities ekspertu, ir vėl keičiasi įstatymai, ir vėl formuojam teismų praktiką... (VA-2). Tas įstatymų keitimas nėra gerai nei mums, nei savivaldybėms, nes visi pikti, pasimetę, ieško išeičių. Tai didelė problema (VA-10). Teisės aktai vieni kitiems prieštarauja arba parašyti taip ... kad kiekvienas juos suprantam kitaip ir interpretuojam (VA-14).</i>
	Politinė įtaka	<i>Kadangi prižiūrimose savivaldybėse valdo skirtingos politinės jėgos, pastoviai juntamas noras įtakoti Vyriausybės atstovą, kad jį panaudoti politinei kovai su opozicija tarybose (VA-7). Mes ne politikai, bet naujai išrinkti savivaldybių tarybų nariai, ar besikeičiančios Vyriausybės vis galvoja kitaip, kad galime būti jų įrankiu politinėje kovoje. Praeina laiko, kol supranta, kad savivaldybių administracinė priežiūra yra teisinė ir mes politinės priežiūros nevykdome (VA-15).</i>

26 lentelės tęsinys

Probleminės sritys	Tarpinstitucinio bendradarbiavimo stoka	<i>Iš visų tribūnų, visuose mokymuose visi aiškina, kaip svarbu institucijoms bendradarbiauti, dalintis informacija, konsultuotis. Bet faktas tas, kad to bendradarbiavimo beveik nėra (VA-9). Yra kontrolės ir priežiūros institucijų Lietuvoje ... bet visos dirba savo siaurą darbą. Taip, internete galima rasti jų ataskaitas, bet dėl laiko stokos niekas jų nežiūri. Tai gal geriau būtų retkarčiais susitikti ir gyvai perduoti darbu reikalingą informaciją (VA-18). Labai stinga bendradarbiavimo su Vyriausybe, ministerijomis, kitomis institucijomis, netgi su savivalda, sakyčiau (VA-16).</i>
	Koordinavimo stoka	<i>Mes visą laiką turėjome savo veiklos koordinatorius tai ministerijoje, tai Vyriausybėje, tai kanceliarijoje. Anksčiau dar buvo to tikro koordinavimo, bet kuo toliau, tuo mažiau...Šiuo metu jaučiamės kaip „šuniui penkta koja“ (VA-4). Pagal įstatymus mūsų veiklą turėtų koordinuoti Vyriausybė, bet to praktiškai nėra. Netgi apie tai, kad atvyksta Vyriausybės nariai ar daromi mokymai, susitikimai mūsų apskrityje sužinome ne iš koordinuojančios institucijos, o iš savivaldybių, kurios mus pasikviečia (VA-15). To tikro koordinavimo iš Vyriausybės beveik nėra... (VA-19).</i>
Susitarimas dėl veiklos tobulinimo ir atsakomybių paskirstymas	Aiški vizija ir misija	<i>Veikla tobulinama paprastai žinant, dėl ko organizacija veikia, koks jos veikimo tikslas...Mano manymu, Seimas ir Vyriausybė turėtų aiškiai žinoti, kokia yra savivaldybių administracinės priežiūros misija ir vizija. Visa tai turėtų iškomunikuoti mums – vykdytojams (VK-1). Kalbant atvirai, reikėtų žinoti, ne tik žinoti, bet ir suprasti, kas yra ta savivaldybių administracinė priežiūra dabar, kokia jos misija šiuo metu, ir, kaip ji turėtų atrodyti ateityje, dėl ko ji reikalinga savivaldai, valstybei, žmogui (VK-3).</i>
	Aiškūs teisės aktai	<i>Dažna problema – neaiškūs, dviprasmiški teisės aktai. Mes stengiamės teikti savo pastabas, bet, kai viskas atsiduria Seime, tos pastabos susipina su Seimo narių pasiūlymais ir gaunasi..(VK-1). Tobulinant organizaciją, jos veiklą – svarbiausia aiškus teisės aktas, kas yra ta organizacija, ką ji veikia, kas, ką daro, kas už ką atsakingas. Jei taip nėra, tai tada chaosas (VK-3). Svarbiausia susitarimui aiškus įstatymas. Jei toks yra, aiškus, išdiskutuotas, tada susitarti lengviau, pasipriešinimo mažiau (VK-2).</i>
	Darbuotojų įsitraukimas	<i>Tam, kad susitartume visi mes čia, reikia, kad visų pirma darbuotojai būtų įtraukti, žinotų viską, siūlytų idėjas. Įsitraukimas turėtų būti ne valdiškas, popierinis, o realus, prasidėti nuo vizijos, misijos, strategijos formavimo (VK-1). Žinom iš mokymų, kad darbuotojų įsitraukimas bet kokiems susitarimams yra svarbiausia, bet mokymai mokymais, o realios užduotys, prasilenkiančios su mūsų fizinėmis galimybėmis, diktuoja kitokį veikimo būdą. Bet taip, jo būtinai reikia (VK-2).</i>
	Komunikacija	<i>Reikalinga komunikacija tarp mūsų ir jų. Dabar stengiamės taip daryti, bet gaunasi kažkaip valdiškai, nes darbų turime daug, ne tik jie mums priklauso, yra ir kitų sričių priskirtų (VK-3). Komunikuojant ir atstovams, ir jų darbuotojams viskas aiškiau. Rašome raštus įvairius, bet jų, matyt, nepakanka (VK-2). Stengiamės, kviečiamės atsovus pas save, jie patys atvyksta, bet mes vykdytojai, čia valdžios požiūrio kitokio gal reikty (VK-1).</i>

Saltinis: sudaryta darbo autorės

Tyrimo rezultatai rodo, kad pokyčiai identifikuojami šiose pagrindinėse srityse: reorganizacijos procese; savivaldybių administracinę priežiūrą reglamentuojančių teisės aktų kaitoje; vietos savivaldą reglamentuojančių teisės aktų kaitoje; strateginių dokumentų kaitoje.

Tyrimo metu ekspertai išsakė savo nuomonę, kad pokyčiai vyksta visose gyvenimo srityse, tačiau išskirtos sritys turi didžiausią įtaką savivaldybių administracinės priežiūros instituto kaitos procese. Kaip problemines sritis ekspertai išskyrė reorganizacijos procesus, įstatymų kaitą ir teisinį neaiškumą, politinę įtaką, tarpinstitucinio bendradarbiavimo ir veiklos koordinavimo stoką. Ekspertų manymu, šios probleminės sritys yra tobulintinos ir koreguotinos.

Interviu su ekspertais metu atsiskleidė, kad siekiant susitarimo dėl savivaldybių administracinės priežiūros veiklos tobulinimo ir atsakomybių paskirstymo tobulinimo procese, svarbi aiški savivaldybių administracinės priežiūros vizija ir misija; aiškūs ir nedviprasmiški teisės aktai, reglamentuojantys šią veiklą; būtinas darbuotojų įsitraukimas ir efektyvi tarpusavio komunikacija tarp reformų rengėjų ir jų vykdytojų.

Tyrimas atskleidė, kad strateginiai pokyčiai savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo pokyčio trajektorijoje nėra valdomi. Nors analizuotuose strateginiuose dokumentuose nuo 2018 metų pasikeičia savivaldybių administracinės priežiūros instituto strateginis tikslas, tačiau, ekspertų nuomone, nėra iniciatyvaus strateginių pokyčių valdymo, atliekamo siekiant įgyvendinti apibrėžtus strateginius tikslus. Teorinėje disertacijos dalyje buvo analizuota, kad strateginius pokyčius suvaldyti padeda aiški strateginių pokyčių programa, kurios šiuo atveju nėra.

4.2.3. Klausimų kėlimo ir atsakymo į juos modelio analizė

Klausimų kėlimo ir atsakymų į juos modelis remiasi teorinėje disertacijos dalyje pristatytais klausimų „kas“ ir „kaip“ trajektorijos modeliu, kuris yra sudėtinė Pollitt ir Bouckaert (2003) Viešojo valdymo pokyčio trajektorijos modelio dalis, ir Osborne (2010) klausimų kėlimo ir atsakymų į juos modeliu. Šiame modelyje savivaldybių administracinės priežiūros instituto pokyčio trajektorijai nustatyti ekspertams keliami struktūros, personalo, biudžeto, pokyčių įgyvendinimo proceso klausimai, kurių atsakymus analizuosime šioje disertacijoje toliau pateiktose lentelėse.

Organizacijos struktūros pokyčio trajektorija

Katego- rija	Subkate- gorija	Iliustruojantys teiginiai
Organi- zacijos struktū- ra	Centrali- zuota	<i>Centralizuota priežiūros įstaiga dėl efektyvesnės veiklos (VA-1). Centralizuota, kad būtų lengvesnė koordinacija, bendradarbiavimas ir vieningas tikslų siekimas (VA-9). Tiksliai centralizuota įstaiga. Jos struktūra turėtų būti aiški, o darbuotojai specializuotis atskirose srityse, švietimo, aplinkos apsaugos, kultūros ir pan. (VK-3). Tarnybos per mažos. Strateginiuose dokumentuose įsipareigojome tokias mažas įstaigas centralizuoti, todėl reikia tai vieną kartą padaryti. Tada atsiras ir koordinavimas, ir tikslai bus aiškūs, ir praktika bus formuojama vienoda (VK-2).</i>
	Centrali- zuota su teritoriniais padaliniais apskirtyse	<i>Turėtų būti centralizuota su struktūriniais teritoriniais padaliniais (VA-3). Vyriausybės atstovų įstaiga galėtų būti viena, jai vadovautų Vyriausybės atstovas – įstaigos vadovas. Kiti 9 Vyriausybės atstovai būtų 9 padalinių apskrityse vadovai su teritorinių padalinių darbuotojais (VA-7). Manyčiau, kad teritoriniai padaliniai apskrityse turėtų išlikti, bet įstaiga turėtų būti viena (VA-19).</i>
	Decentrali- zuota	<i><..> turėtų išlikti tokios pat organizacinės struktūros, kokia buvo nuo įkūrimo, decentralizuota, kuomet 10 Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybose dirba nuo 3 iki 8 žmonių. Tai leidžia pasiekti efektyvesnių rezultatų specifinėje teritorijoje (VA-4). Reikėtų stiprinti esamas tarnybas. Valstybės kontrolė savo išvadose apie tai pasisakė, bet nei viena Vyriausybės to nedarė (VA-17). Sunku pasakyti, decentralizuota struktūra veikia geriau, greičiau, ji yra arčiau šiuo atveju savivaldos. Manau, decentralizuota...bet ją reikia stiprinti, efektyvinti, supurtyti ta prasme...tą turi daryti Vyriausybė, juk čia jos įrankis (VK-1). Kuo arčiau savivaldybių, tuo glaudesnis ryšys, dalijimasis informacija, problemų pojūčio pajautimas. Centralizavimas atima šias galimybes ir formalizuoja veiklą, todėl tik decentralizuota (VA-20).</i>

Šaltinis: sudaryta darbo autorės

Tyrimo rezultatai rodo, kad vieningos nuomonės, kokia turėtų būti savivaldybių administracinės priežiūros instituto kaip organizacijos struktūra, nėra. Vyriausybės atstovų tarnybose dirbančių ekspertų nuomonė organizacijos struktūros klausimu išsiskiria.

Vieni jų pasisako už dabar galiojančią organizacijos struktūrą, kai veikia dešimt atskirų tarnybų kiekvienoje apskrityje. Dažnai pabrėžiamas teorinėje disertacijos dalyje aprašytas subsidiarumo principas. Tačiau beveik visi taip manantys ekspertai kalba apie tai, kad decentralizuotos struktūros atveju reikia didesnio Vyriausybės koordinavimo, bendradarbiavimo ir tikslų nustatymo.

Kiti Vyriausybės atstovų tarnybose dirbantys ekspertai mano, kad geresnė savivaldybių administracinės priežiūros instituto kaip organizacijos struktūra būtų centralizuota, su teritoriniais padaliniais apskrityse, kuriems vadovautų Vyriausybės

atstovai apskrityse, o vienas iš jų būtų centralizuotos įstaigos vadovu. Jų nuomone teritorinis suskirstymas būtinas, nes kiekviena apskritis ir joje esančios savivaldybės turi savo veiklos specifiką, todėl ir savivaldybių administracinė priežiūra skirtingose apskrityse yra nevienoda.

Tuo tarpu ekspertai, atliekantys Vyriausybės atstovų apskrityse veiklos koordinavimo funkciją, linkę matyti centralizuotą organizacijos struktūrą, kurią lengviau koordinuoti. Ekspertų nuomone, centralizuota organizacijos struktūra padeda organizacijai efektyviau vykdyti veiklą.

28 lentelė

Personalo pokyčio trajektorija

Kategorija	Subkategorija	Ilustruojantys teiginiai
Vadovas	Skyrimo procesas	<i><...>ir vadovas, kuris ateitų vadovauti įstaigai konkurso būdu, o ne kažkieno statytinis, jeigu įstaiga vykdys teisėtumo užtikrinimo priežiūrą (VA-6). Vyriausybės atstovas turėtų būti skiriamas, kaip visada buvo, konkurso būdu (VA-9). Į pareigas vadovai tik konkurso tvarka, tokiu būdu juos skiriant išlieka kažkiek skaidrumo ir objektyvumo. (VA-15). Vadovai turėtų būti skiriami tik konkurso būdu, ne konkurso tvarka paskirtas vadovas bus tiesiog politinio-asmeninio pasitikėjimo, tuomet sunku išlikti objektyviu, na, žiūrint ir į darbo specifiką, tai politikos neturėtų būti (VA-21).</i>
	Dalykinės ir asmeninės savybės	<i>Vadovas visų pirma turi būti lyderis, o po to – jau visa kita: išsilavinimas, patirtis. Visa tai imperatyviai nustatyta teisės aktuose (VK-1). Vadovauti gali tik stiprus, lyderio savybių turintis, atsakingas ir kompetentingas žmogus. Jis, žinoma, turi atitikti įstatymų reikalavimus (VA-16). Asmeninės savybės vadovui svarbiausia. Empatiškas, atsakingas, motyvuotas, ryžtingas lyderis (VA-19).</i>
Darbuotojai	Darbuotojų atranka	<i>Turėtų dirbti valstybės tarnautojai, atrinkti konkurso būdu (VA-2). Valstybės tarnautojai ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartį. Viskas priklauso nuo to, kokias jie pavestas funkcijas vykdo. Valstybės tarnautojai tiktai konkurso būdu, o pagal darbo sutartį – taip pat būtų gerai konkurso būdu, kad nebūtų priimti politiškai naudingi, tačiau neprofesionalūs darbuotojai (VA-11). Darbuotojai įstaigoje turėtų būti tik valstybės tarnautojai, nes techninių funkcijų vykdančių darbuotojų čia neturėtų būti. Tam yra įsteigtas centras (VK-2). VTĮ apibrėžta, kas darbuotojai – valstybės tarnautojai, skiriami konkurso būdu. Tik jų atlyginimas turėtų būti didesnis nei savivaldoje, nes reikia kompetentingų, savo srities profesionalų (VK-1).</i>
	Dalykinės ir asmeninės savybės	<i>Savo srities profesionalai (VK-3). Darbuotojas – pagrindinis organizacijos vertę kuriantis vienetas. Šiame darbe svarbus profesionalumas, lankstumas, greitas reagavimas ir greitas problemų sprendimas (VA-5). Savo srities išmanymas, etika, atsidasavimas darbui ir kuruojamos savivaldybės specifikos išmanymas, nes kiekviena savivaldybė nors ir dirba pagal bendrus teisės aktus, bet kiekvienoje yra savų niuansų (VA-9).</i>

28 lentelės tęsinys

Išsilavinimas	Aukštasis universitetinis teisinis išsilavinimas	<i>Tai konstitucinė struktūra, užtikrinanti teisėtumą. Joje turėtų dirbti aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą turintys specialistai (VK-3). Vyriausybės atstovui turėtų būti reikalavimas turėti aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą (VK-2). Vadovas – tik teisininkas, jis teisėtumą prižiūri. Tai kaip čia išeina – žiūri teisėtumo klausimą, o pats teisės nebaigęs. Darbuotojai taip pat teisininkai. Tokia darbo specifika (VA-9). Darbuotojai privalo turėti teisinį išsilavinimą, nes atstovauja įstaigą teisme, išskyrus vadovus (VA-1). Aukštos kvalifikacijos teisininkai, įskaitant vadovus (VA-5).</i>
Darbo patirtis	Patirtis viešojo administravimo srityje	<i>Skiriant į pareigas vadovui būtina patirtis viešojo administravimo srityje (VK-1). Vadovas turėtų turėti viešojo administravimo patirties, ypač patirties savivaldybių institucijose, kad suvoktų, kaip realiai šios struktūros veikia, ir kokios šiame valdymo lygmenyje kyla problemos. Darbuotojams darbo patirtis viešojo administravimo srityje pageidautina, bet nebūtina (VK-3). Labai gerai, kai vadovas turi darbo patirties viešojo administravimo srityje, tuomet supranta savo darbo specifika, jo išskirtinumą (VA-5).</i>
	Patirtis teisinėje srityje	<i>Darbuotojai, kai turi teisinio darbo patirties, na ir vadovai tuo pačiu, tai idealu. Tuomet abu supranta nagrinėjamas problemas ir gali diskutuoti tuo pačiu lygmeniu (VA-16). Patirtis teisinėje srityje - prioritetas šiame darbe, nes reikia ruošti dokumentus teismams, juose atstovauti. Be to, įgaliojimai įgyvendinami tokia forma, kurios realizavimas sulaukia dažnai didelio atgarsio savivaldybėje. Tai tarsi sumažinti teismai (VA-21).</i>

Ekspertų nuomone, personalo pokyčio trajektoriją geriausiai analizuoti ir numatyti pasitelkiant vadovo, personalo, išsilavinimo ir darbo patirties kategorijas. Savivaldybių administracinę priežiūrą vykdančios organizacijos vadovui, ekspertų manymu, būtinos lyderio savybės ir tokios asmeninės savybės, kaip dalykiškumas, atsakingumas, ryžtingumas, empatiškumas, aukšti etikos standartai. Vadovo profesionalumą ir reikalavimą būti lyderiu pabrėžia dauguma ekspertų. Be to, ekspertai pažymi, kad savivaldybių administracinę priežiūrą vykdančios organizacijos vadovas į pareigas turėtų būti skiriamas konkurso būdu, tokiu būdu užtikrinant procesų ir jo veiklos skaidrumą ir objektyvumą. Jų nuomone, vadovas, atsakingas už savivaldybių administracinę priežiūrą, negali būti politikas ar asmeninio – politinio pasitikėjimo tarnautojas, nes šia veikla siekiama užtikrinti ne politinių nuostatų vykdymą savivaldoje, o savivaldybių institucijų veiklos teisėtumą, kas ne visada sutampa su politikų pageidavimais.

Interviu rezultatai parodė, kad darbuotojams ekspertai visų pirma kelia profesionalumo ir savo srities išmanymo reikalavimus. Taip pat nurodo, kad vykdamas savivaldybių administracinę priežiūrą svarbus lankstumas, greita reakcija ir greitas problemų sprendimas bei prižiūrimos savivaldybės specifikos išmanymas. Darbuotojų skyrimo procesas, ekspertų nuomone, privalo atitikti įstatymų nustatytus reikalavimus.

Dauguma ekspertų pažymi, kad tiek vadovas, tiek darbuotojai, atsakingi už savivaldybių administracinę priežiūrą, turėtų turėti aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą. Šią nuomonę ekspertai motyvuoja tuo, kad tai konstitucinis institutas, kurio pagrindinis tikslas – prižiūrėti, ar teisėtai veikia savivaldybių institucijos. Kitokio pobūdžio išsilavinimą, ekspertų nuomone, galėtų turėti darbuotojai, atliekantys technines ar kitas funkcijas, bet ne savivaldybių administracinę priežiūrą.

Tyrimo rezultatai parodė, kad vadovams būtina patirtis viešojo administravimo srityje. Nuomonė motyvuojama tuo, kad vadovas, turintis patirties viešojo administravimo srityje, geriau supranta veiklą ir jos problemas šioje srityje. Ypač akcentuojama patirtis savivaldybių institucijose. Ekspertų nuomone, jei vadovas dar turi ir teisinės patirties, tokiu atveju kalbama apie idealų variantą. Darbuotojams, kitaip nei vadovams, ekspertai nekelia būtino reikalavimo turėti viešojo administravimo patirties, tačiau mano, kad ši patirtis jiems taip pat pageidautina, ypač patirtis savivaldybių institucijose. Tačiau darbuotojams daugumos ekspertų nuomone prioritetas patirtis teisinėje srityje, nes jie vykdo teisėtumo priežiūrą.

29 lentelė

Biudžeto pokyčio trajektorijos analizė

Kategorija	Subkategorija	Iliustruojantys teiginiai
Biudžetas	Asignavimų valdytoja	<i>Būtų idealu, jei paskirtus asignavimus galėtų savo nuožiūra naudoti kiekviena tarnyba atskirai be LRVK įtakos (VA-3). Institucija išlaikoma iš valstybės biudžeto, turi biudžetinės įstaigos statusą, vadovą, bet jis neįgalus skirstyti lėšų. Tai nelogiška. Tarnybos ar nauja centralizuota organizacija turėtų būti savarankiška jai skirtų asignavimų valdytoja. Ir, aišku, prisiimti atsakomybę už lėšų naudojimą (VA-17). Turėtų būti suteikta teisė pačiai institucijai savo biudžetą tvarkyti savarankiškai (VA-20). Iš koordinuojančios institucijos pozicijos mums būtų paprasčiau, jei tarnybos pačios būtų asignavimų valdytojos (VK-2).</i>
	Nevaldo asignavimų	<i>Vyriausybės atstovas pavaldus Vyriausybei, tai ji ir turi tvarkyti jų tarnybų biudžetą (VA-6). Vyriausybė turi nustatyti tarnybų biudžetą, jį skirstyti ir kontroliuoti, nes ji yra šių tarnybų savininkė (VK-1). Biudžetas turėtų būti planuojamas, aptariamasis ir derinamas su Vyriausybe (VA-17).</i>

Šaltinis: sudaryta darbo autorės

Daugumos ekspertų nuomone, savarankiška įstaiga turėtų būti biudžeto asignavimų valdytoja bei prisiimti visas su šia funkcija susijusias teises bei pareigas.

Dalis ekspertų būtų linkę manyti, kad biudžeto valdymo pokytis nevyktų ir situacija nesikeistų, t.y. Vyriausybės atstovų tarnybos nebūtų biudžeto asignavimų valdytojomis.

Koordinuojančios institucijos ekspertų nuomone šiuo klausimu nėra vieninga.

Pokyčių įgyvendinimo proceso trajektorija

Katego- rija	Subkate- gorija	Iliustruojantys teiginiai
Pokyčių įgyven- dinimo būdas	„Iš viršaus į apačią“	<i>Vadovai, matydami „plačiau“, turėtų priimti sprendimus, kaip rei- kia tobulinti organizaciją (VA-20). Visas procesas prasideda nuo Vyriausybės programos, vėliau seka strateginiai dokumentai, o po to jau įgyvendiname pokyčius, remiantis jais. Tokiu būdu pokyčiai vykdomi greičiau, mažiau pasipriešinimo, nors jis piktesnis. Kitaip stagnuotume..(VK-2).</i>
	„Iš apačios į viršų“	<i>Geriausi pokyčiai – „iš apačios į viršų“ (VA-2). Pokyčių klausimais turi būti tariamasi su darbuotojais, kurie geriausiai žino, ką reikia tobulinti ir, kaip tai daryti (VA-11). Tik „iš apačios į viršų“, nes tik darbuotojas, atliekantis savivaldybių administracinę priežiūrą, tiksliau gali pasakyti trūkumus ir privalumus (VA-14). Tikras profe- sionalas, dirbantis savo darbą ne vienus metus, susiduria su begale spręstinių problemų, kurias išspręsi galima tik tada, kai klausama jo nuomonės ir ta nuomonė išgirstama. Visi pokyčiai realiausi ir duoda daugiausiai naudos, kai pradami darbuotojų, dirbančių toje srityje, iniciatyva (VK-1).</i>
	Derinimo, konsul- tavimosi, bedradar- biavimo būdu	<i>Iniciatyvos turi veikti ir „iš viršaus į apačią“ ir „iš apačios į viršų būdu“ (VA-7). Svarbiausia teigiamiems pokyčiams bendravimas ir bendradarbiavimas (VA-9). Turėtų būti dialogas viršaus ir apačios, su aiškiais viršaus vizijomis ir konkrečiais apačios pasiūlymais, iškeltomis problemomis ir jų optimaliausiais sprendimo variantais (VA-4). Tik diskusijų, derinimo ir bendradarbiavimo būdu sukuria- mas geriausias rezultatas. Tam reikia laiko, bet tobulinant organi- zaciją skubėti neleistina. Politinis spaudimas dažnai padaro dau- giau žalos nei naudos (VK-3).</i>
Teisiniai pokyčių aspektai	Veiklą reglamen- tuojančių teisės aktų keitimas	<i>Visais atvejais ką nors tobulinant, keičiant, reikia keisti įstatymus (VA-9). Teisės aktų kaita – neišvengiamas pokyčių palydovas vieša- jame valdyme (VK-1). Kai kalbame apie visos savivaldybių admi- nistracinės priežiūros sistemos kaitą, reikia keisti visus tą veiklą reglamentuojančius teisės aktus (VK-3).</i>
	Personalo darbo san- tykiai	<i>Kiekvienas pokytis įneša sumaištį į darbo santykius (VA-3). Vy- riausybės atstovų tarnybose dirbantys specialistai – profesionalai, įgyvendinant pokyčius reikia spręsti jų darbo santykių problemas pirmiausia, nes tokių plataus profilio specialistų, išmanančių speci- finę darbo sritį nėra daug (VK-3). Vykstant pokyčiams, svarbiausia, kas bus su mūsų kaip specialistų ateitimi ... dabar jokio aiškumo (VA-4). Vykdam greitus ir politinius, iš viršaus nuleistus pokyčius, mes kaip specialistai jaučiame, kad esame neįvertinti, nereikalingi, kadencijos neteisėtai trumpinamos. Teismų galimybė, nes persona- lo santykiai nesprendžiami... (VA-15)</i>

<p>Naujos organizacijos aiški vizija</p>	<p>Organizacijos struktūra, funkcijos ir užduotys</p>	<p><i>Jei vykdomi visos sistemos, struktūros pokyčiai, jau pradėdant pokyčius turi būti aišku, kaip nauja organizacija veiks, kokia bus jos struktūra, funkcijos (VA-8). Naujos organizacijos aiški struktūra su jai išskeltomis užduotimis – prioritetas teigiamiems pokyčiams. Kitaip nei aišku dėl ko vyksta pokyčiai, kaip veiks nauja sistema. Teritoriniu, grupiniu, centralizuotu pavidalu... (VA-11). Blogai, kai strateginiai pokyčiai pradėdami ne nuo to galo. Pirma keičiamas įstatymas, o tik po to kalbame apie tai, kaip turi atrodyti nauja organizacija (VK-1). Organizacijos struktūra šiuo metu dažnai būna aiški tik pokyčių pabaigoje, kai aiškūs vadovai. Pradedame ne nuo to galo, bet politika tokia... (VK-3)</i></p>
---	---	--

Šaltinis: sudaryta darbo autorės

Pokyčių įgyvendinimo proceso trajektorija remiasi klausimo „kaip“ trajektorija, kuri suprantama kaip pokyčių įgyvendinimo procesas, susidedantis iš klausimų ir atsakymų apie tai, kaip įgyvendinami pokyčiai, tobulinimo procesas.

Tyrimo rezultatai parodė, kad savivaldybių administracinės priežiūros instituto pokyčių įgyvendinimo procesų trajektorija nėra aiški.

Ekspertų nuomone, geriausias pokyčių įgyvendinimo būdas, kai pokyčiai vykdomi derinant skirtingas pozicijas, konsultuojantis, bendraujant ir bendradarbiaujant. Interviu metu išryškėjo pozicija, kad tobulinant organizaciją, patiriamas politinis spaudimas ir greitų pokyčių troškimas dažnai duoda greitus, bet nekokybiškus rezultatus. Todėl derinimo ir bendradarbiavimo būdas – geriausias pokyčių įgyvendinimo procese. Tokiu atveju iš savivaldybių administracinės priežiūros srityje dirbančių profesionalų surenkami pasiūlymai, kurios sritys, funkcijos, įgaliojimų įgyvendinimo tvarką tobulintina. Viešosios politikos rengėjai ir formuotojai susipažįsta su šiais pasiūlymais ir teikia savo pasiūlymus dėl savivaldybių administracinės priežiūros tobulinimo. Derybų ir bendradarbiavimo būdu ruošiamas pageidaujamas savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo planas.

Pokyčių įgyvendinimo procese esminės reikšmės, ekspertų nuomone, turi teisiniai pokyčių aspektai, t. y. veiklą reglamentuojančių teisės aktų keitimas ir personalo santykių kaitos aiškumas. Personalo santykių kaita, ekspertų nuomone, turėtų būti aiškiai ir greitai, dar pokyčių pradžioje, pristatyta, išdiskutuota ir paaiškinta. Ekspertų nuomone, vykstant strateginiams pokyčiams, svarbu išlaikyti profesionalų personalą, aiškiai pristatant, kokie pokyčiai jų kaip personalo laukia (darbo vieta, užmokestis, darbo funkcijos).

Naujos organizacijos vizija, apimanti struktūros, funkcijų, atsakomybės, atskaitomybės klausimus, ekspertų manymu, turėtų būti aiški pokyčių pradžioje. Kitu atveju, nesant aiškios pokyčio trajektorijos, visi tobulinimo veiksmai tampa prieštaringi ir neaiškūs, o gautas rezultatas po pokyčio gali netenkinti nei visuomenės, nei pokytį inicijavusios institucijos.

4.3. Patobulintas savivaldybių administracinės priežiūros institutas (OMEGA būseną)

4.3.1. OMEGA būseną pagal šio instituto dedamąsias

Patobulinto savivaldybių administracinės priežiūros instituto ateities būseną (OMEGA) nustatoma įvertinus dokumentų analizės ir ekspertų interviu gautų tyrimų rezultatus, išsamiai pristatytus disertacinio darbo 4.1. ir 4.2. poskyriuose. Koks turėtų būti savivaldybių administracinės priežiūros institutas duomenys gauti ištyrus esamą savivaldybių administracinės priežiūros institutą (ALFA) ir įvertinus šio instituto pokyčio trajektoriją.

Patobulintas savivaldybių administracinės priežiūros institutas (OMEGA) pristatomas remiantis šio instituto dedamosiomis, pagrįstomis teorine disertacijos dalimi, ir išanalizuotomis ALFA būsenoje (31 lentelė).

31 lentelė

Patobulintas savivaldybių administracinę priežiūros institutas

Patobulinto savivaldybių administracinės priežiūros instituto dedamosios	Turinio atskleidimas
Priežiūros institucija	<ol style="list-style-type: none"> 1. Biudžetinė įstaiga, išlaikoma iš valstybės biudžeto lėšų. 2. Centralizuota su teritoriniais padaliniais, kuriems vadovauja Vyriausybės atstovas, apskrityse. 3. Įstaigos vadovas – Vyriausybės skiriamas į pareigas konkurso būdu kadencijai iš Vyriausybės atstovų. 4. Vyriausybės atstovai apskrityse – teritorinių padalinių apskrityse vadovai, skiriami į pareigas konkurso būdu kadencijai. 5. Įstaiga – valstybės biudžeto asignavimų valdytoja. 6. Įstatyme aiškiai apibrėžtas įstaigos statusas, struktūra, kompetencija, teisės ir pareigos, atskaitomybė. 7. Išsilavinimas – Vyriausybės atstovai apskrityse ir darbuotojai, vykduojantys savivaldybių administracinę priežiūrą, turi aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą. 8. Darbo patirtis – Vyriausybės atstovai turi patirtį viešojo administravimo srityje. 9. Darbuotojų skaičius – nustatomas pagal proporcijas, didesnėje pagal žmonių skaičių apskrityje – daugiau darbuotojų, mažesnėje – mažiau.
Tikslas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Siekti, kad savivaldybių institucijos laikytųsi Konstitucijos ir įstatymų, vykdytų Vyriausybės nutarimus. 2. Prižiūrėti, ar savivaldybės laiku ir ar iš viso vykdo joms nustatytas funkcijas.
Objektas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Savivaldybių institucijų priimami sprendimai. 2. Savivaldybių institucijų veiksmai.

31 lentelės tęsinys

Igaliojimų įgyvendinimo formos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vyriausybės atstovo įgaliojimus ir jų vykdymo tvarką nustato įstatymas. 2. Įgaliojimų įgyvendinimo formos tos pačios kaip ir analizuojamu laikotarpiu nustatytos įstatyme ALFA būsenoje. 3. Įgaliojimų įgyvendinimo tvarka tobulintina konsultuojantis ir derinant su Vyriausybės atstovų tarnybose dirbančiais valstybės tarnautojais.
Priežiūros taikymo sritis	Sprendimų teisėtumo priežiūra.
Rūšis	Teisinė priežiūra.
Priežiūros procedūros pradžia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Procedūra pradeda automatiškai pagal įstatymą. 2. Pradedama, kai to prašo prižiūrima savivaldybės institucija. 3. Trečiosios šalies prašymu (įteisinti įstatymu).
Priežiūros atlikimo laikas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Stiprinama išankstinė priežiūra. 2. A posteriori arba paskesnioji priežiūra.
Priežiūros taikymo apimtis	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dalinė – tikrinami ir vertinami tik savivaldybės tarybos sprendimai ir norminiai savivaldybės vykdomosios institucijos teisės aktai. 2. Įstatymu įteisinama tikslinė – tikrinami ir vertinami tie savivaldybių institucijų sprendimai, kurie reikšmingiausi viešajam valdymui ir vietos savivaldai arba pagal atsiradusį poreikį.
Priežiūros požymiai	<ol style="list-style-type: none"> 1. Viešojo intereso užtikrinimas. 2. Teisėtumo užtikrinimas. 3. Prevencijos vykdymas. 4. Sąveikos tarp Vyriausybės ir savivaldybių institucijų užtikrinimas. 5. Atskaitomybės Parlamentui ir Vyriausybei, kaip įgyvendinama viešoji politika vietos savivaldoje, užtikrinimas.

Šaltinis: darbo autorė

Tyrimo rezultatai rodo, kad OMEGA būsenoje priežiūros institucija turėtų būti biudžetinė įstaiga, išlaikoma iš valstybės biudžeto, šio biudžeto asignavimų valdytoja, centralizuota su teritoriniais padaliniais apskrityse, kuriems vadovauja Vyriausybės atstovas, skiriamas į pareigas Vyriausybės konkurso būdu. Skiriamas vadovas turi turėti aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą, nes atliekama savivaldybių administracinė priežiūra – teisinė priežiūra.

Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tikslas nustatomas toks pats, koks yra Konstitucijoje – siekti, kad savivaldybių institucijos laikytųsi Konstitucijos ir įstatymų; prižiūrėti ar savivaldybės vykdo įstatymus ir Vyriausybės nutarimus.

Tyrimu nustatyta, kad priežiūros taikymo apimtis OMEGA būsenoje kinta. Prioritetas teikiamas dalinei priežiūrai, kai tikrinami ir vertinami tik savivaldybės tarybos sprendimai ir norminiai savivaldybės vykdomosios institucijos teisės aktai. Įstatymu įteisinama tikslinė – tikrinami ir vertinami tie savivaldybių institucijų sprendimai, kurie reikšmingiausi viešajam valdymui ir vietos savivaldai arba pagal atsiradusį poreikį.

OMEGA būsenoje pakinta ir priežiūros požymiai. Priežiūrai būdinga ne tik viešojo intereso, teisėtumo užtikrinimas ir prevencijos vykdymas, bet ir sąveikos tarp Vyriausybės ir savivaldybių institucijų užtikrinimas bei atskaitomybės Parlamentui ir Vyriausybei, kaip įgyvendinama viešojo politika vietos savivaldoje, užtikrinimas.

4.3.2. Patobulinto savivaldybių administracinės priežiūros instituto vykdymo kontekstas

Patobulinto savivaldybių administracinės priežiūros instituto vykdymo kontekstas nustatomas įvertinus Vyriausybės atstovų tarnybose dirbančių ekspertų ir jų veiklą koordinuojančių ekspertų interviu metu gautus rezultatus (žr. 32 lentelė).

32 lentelė

Savivaldybių administracinės priežiūros vykdymo kontekstas OMEGA būsenoje

Požymiai	Identifikuoti požymiai	Iliustruojantys teiginiai
Valdymas	Centralizuotas	<i>Kalbant apie valdymą, jis visgi turėtų būti centralizuotas (VA-3). Aiškus, nuoseklus valdymas ir vizijos bei misijos nustatymas turėtų būti iš centro (VA-5). Centralizuotas valdymas turėtų išspręsti daug problemų, su kuriomis susiduriame dirbdami dabar (VA-8). Esame teisinė valstybė, konstitucinis priežiūros mechanizmas turėtų veikti pagal iš anksto nustatytą viziją ir misiją (VA-11). Centralizuotas valdymas turėtų išspręsti daug koordinavimo problemų, kylančių dabar. Retkarčiais mūsų organizuojamų susitikimų neužtenka. Reikia nuoseklios ir aiškios visų pirma Seimo, ir Vyriausybės pozicijos, kur link priežiūra turėtų būti vykdoma (VK-2). Kaip bebūtų, jie yra Vyriausybės atstovai, tai reiškia Vyriausybę turėtų atstovauti, ne politinėmis, bet teisinėmis priemonėmis (VK-3).</i>
Funkcijų pasidalijimas	Vyriausybės, Vyriausybės atstovų ir savivaldybių institucijų funkcijos, tikslai ir užduotys bendri	<i>Vyriausybė, Vyriausybės atstovai ir savivalda turėtų eiti vienu keliu, kad Lietuvoje būtų vykdomi įstatymai ir žmonėms gyventi savivaldybėse būtų geriau (VA-4). Vyriausybė – pagrindinė vykdomoji institucija, Vyriausybės atstovai – žiūri, kaip vykdomi įstatymai ir LRV nutarimai, savivaldybės – atsakingos už savivaldybės gyventojų gerovę. Taigi tikslai ir užduotys turėtų būti bendri (VA-19). Vyriausybė nustato aiškią šių tarnybų misiją, mes aiškiai žinome, kokias užduotis mums kelia Vyriausybė, atstovai žino, ko iš jų tikimasi, savivalda dirba kartu gyventojų gerovės vardu. Tikslų bendrumas būtų idealu (VK-1). Sėkmingas viešosios politikos įgyvendinimas vietos savivaldoje – siekiamybė, kurios turi siekti tiek Vyriausybė, tiek atstovai, tiek savivalda (VK-2).</i>

	„Visumos“ procedūra	<i>Pagal Konstituciją reikėtų žiūrėti viešosios politikos kaip visumos įgyvendinimo, o ne tik tai, ko nori valdančioji dauguma (VA-12). Savivaldybės tarybų sprendimų projektus išankstinės priežiūros pagalba reikėtų stengtis patikrinti visus (VA-13). Reikalavimai, kuriuos turi įgyvendinti atstovai ir savivalda neturėtų būtų statiški, taip griežtai kaip dabar apibrėžti. Ne visi mūsų įstatymai logiški, kai kur yra lobizmo, todėl reiktų žiūrėti į viešąją politiką kaip į visumą (VK-1).</i>
Procedūros	Informacijos sklaida	<i>Informacijos sklaida tarp visų institucijų šiais laikais būtina (VA-4). Tarp visų institucijų turėtų būti sukurtas informacinis tinklas, apimantis dalijimąsi informacija ir žiniomis siekiant gerovės valstybės pradedant nuo savivaldybių (VA-15). Susitikimai, panašių problemų sprendimas suvienodintas, pastovus ir glaudus dalijimasis informacija, netgi bendra elektroninė sistema, kurioje galėtume matyti įvairių tarnybų veiklos rezultatus (VA-21). Patys atstovai įvardija, kad jiems būtina informacijos sklaida. Per daugybę darbų mes nebesužiūrime, ko kam reikia (VK-1).</i>
Tikslas	Sėkmingas viešosios politikos, įtvirtintos įstatymuose, įgyvendinimas	<i>Sėkmingas viešosios politikos įgyvendinimas turėtų būti tiek Vyriausybės, tiek atstovų, netgi savivaldos siekiamybė (VA-14). Jei jau strateginiuose dokumentuose įtvirtinta, kad atstovai įgyvendina Vyriausybės programą, tai pati Vyriausybė turėtų suprasti, kad atstovai ir turėtų būti tas įrankis, atsakingas už politikos įgyvendinimo priežiūrą ir kontrolę (VK-2). Reikia pripažinti, kad Vyriausybė turėtų deramai įvertinti, kad Vyriausybės atstovai gali padėti sėkmingai įgyvendinti viešąją politiką. Jie arčiau savivaldos nei mes (VK-3).</i>
	Informacijos sklaida siekiant įgyvendinti viešąją politiką ir atitinkamai ją koreguoti	<i>Mūsų tarnybos dabar neišnaudojamos. Mes puikiai glaėtume atlikti Vyriausybės padėjėjo funkciją ta prasme, kad iš arti matome, kaip įgyvendinama politika, ir mūsų tarnybos yra tos, kurios siūlo ir gali siūlyti, kaip ją reikia koreguoti (VA-20). Vyriausybės atstovai galėtų būti Vyriausybę ir vietos savivaldą vienijanti jėga, nes žino daug savivaldos problemų, reiškia žino, kaip reikia koreguoti įstatymus (VK-1).</i>
Vaidmuo /metafora	Konsultantas	<i>Vietos savivalda norėtų, kad mūsų tarnybos būtų konsultantais vykdant įstatymus (VA-7). Išankstinė priežiūra be galo svarbi ir ta prasme konsultavimo funkcija turėtų išlikti (VA-20). Merai dažnai išreiškia lūkestį, kad tikisi iš Vyriausybės atstovų didesnio konsultavimo teisės aktų vykdymo ir taikymo klausimais (VA-21). Konsultavimo funkcija atliekant projektų prevenciją turi išlikti. Ji sukuria pridėtinę vertę viešojo intereso užtikrinimui (VK-3).</i>
	Tinklo administratorius	<i>Savivaldybės pageidauja, kad mes būtume savotiškais tarpininkais tarp Vyriausybės ir jų perduodant aktualias savivaldos problemas (VA-3). Vyriausybės atstovas turėtų būti tas subjektas, kuris gauna daugiausiai informacijos iš Vyriausybės, ministerijų iš vienos pusės, ir žino daugiausiai savivaldos problemų – iš kitos pusės. Savotiškas tinklo administratorius (VK-1).</i>

32 lentelės tęsinys

Normos, reikalavimai	Statinės, pagrįstos teisės aktais, procedūrinės	<i>Geriau, kad būtų aiškios teisės normos, kurių mes patys turime laikytis, ir savivaldybės taip pat (VA-2). Procedūrų ir įstatymų savivaldybės privalo laikytis, kitaip bus visiškas chaosas. Viešasis valdymas tam ir yra, kad būtų tvarka ir aiškumas. Taip turėtų būti ir ateityje (VA-18). Mes pagal Konstituciją turime reikalauti to, kas aiškiai apibrėžta įstatymuose (VA-19). Administracinėje teisėje galioja principas „galima tik tai, kas leista įstatymu“. Savivaldybių priežiūroje tai turėtų būti imperatyvas (VK-3).</i>
	Dinaminės, pagrįstos bendrais interesais	<i>Ten, kur yra pasirinkimo galimybė, nėra imperatyvo, savivaldybės laisvos rinktis ir nusistatyti savo tvarkas (VA-11). Gerai būtų, kad teisės normos, reglamentuojančios priežiūrą nebūtų tokios griežtos, jos turėtų būti pagrįstos bendrais interesais (VA-21). Svarbiausia viešas, bendras interesas. To turėtų siekti atstovai ir savivaldybės (VK-2).</i>
Pagrindinės kategorijos, apibūdinančios priežiūrą	Profesinė pagarba, pasitikėjimas	<i>Svarbiausia turėtų būti profesinė pagarba tarp visų trijų institucijų (VA-7). Profesinė pagarba, pasitikėjimas vienas kitu turėtų būti siekiamybė priežiūros veikloje. Jokių asmeniškumų ar politikavimų neturėtų būti (VA-16). Vyriausybė turėtų pasitikėti savo atstovais (VK-1). Pasitikėjimas, profesionalumas – pagrindinės vertybės priežiūros veikloje (VK-2).</i>
	Bendradarbiavimas	<i>Bendradarbiavimas tarp visų institucijų – tik taip galima sėkminga priežiūra (VA-1). Glaudumas ir bendradarbiavimas visų pirma... (VA-6). Tarpinstitucinis bendradarbiavimas tarp Vyriausybės, atstovų ir savivaldybių – prioritetas veikloje turėtų būti (VA-15). Tikrai reikėtų glaudesnio bendradarbiavimo iš Vyriausybės pusės (VK-1). Tik bendradarbiaujant galima sėkminga priežiūra (VK-3).</i>
	Griežtumas	<i>Griežtumas priežiūroje turėtų būti tik tada, kai aklaai užsispiriama, nebendradarbiaujama, neįsiklausoma (VA-12). Baimės priežiūroje neturi būti, bet griežtumas, kai savivaldybėse pradedama žaisti politika paminant viešąjį interesą, turėtų išlikti (VA-19). Atstovams reikalingos griežtos priemonės, nes būna atvejų, kai savivalda politikoja ir kito kelio nėra (VK-2).</i>
Sankcijos	Prevencinės	<i>Savalaikė prevencija – geriausia sankcija protingai savivaldai (VA-14). Mūsų dalyvavimas posėdžiuose, nepriklausomas nuomonės išsakymas – puikiausia prevencinė priemonė, kuri turėtų išlikti (VA-18). Išankstinė projektų priežiūra kaip prevencija teigiamai vertinama savivaldybių, ji turėtų būti pagrindinė (VK-1). Prevencija turi išlikti (VK-3).</i>
	Privalomojo pobūdžio	<i>Turi išlikti ir privalomojo pobūdžio sankcijos, kai rašome teikimus, reikalavimus, einame į teismus (VA-9). Savivalda turi žinoti, kad turime ir represinių priemonių (VA-13). Privalomojo pobūdžio sankcijos reikalingos siekiant užtikrinti įstatymų vykdymą (VK-1). Yra visokių atvejų, kai atstovai panaudoja privalomo pobūdžio priemones, net ir siūlo įvesti laikiną tiesioginį valdymą. Sėkmingai priežiūrai užtikrinti reikėtų išlaikyti šias funkcijas (VK-2).</i>

32 lentelės tęsinys

Sąveika	Tinklinė	<i>Būtinai turi būti sąveika tarp visų institucijų, dalyvaujančių priežiūros procese (VA-11). Turėtų būti sukurtas tinklas tarp Vyriausybės, ministerijų, priežiūros institucijų, savivaldybių ir mūsų (VA-18). Pripažįstame, kad tarpinstitucinė sąveika sėkmingai priežiūrai būtina (VK-3).</i>
	Abipusė	<i>Būtinai kontaktas tarp Vyriausybės atstovo tarnybos ir savivaldybės. Būtina abipusė sąveika, kad nebūtų priimtas neteisėtas sprendimas (VA-12). Tik abi pusės bendradarbiaudamos gali pasiekti bendrų tikslų (VA-17).</i>

Šaltinis: darbo autorė

Tyrimo rezultatai rodo, kad patobulinto savivaldybių administracinės priežiūros vykdymo kontekstas turėtų būti kitoks nei yra ALFA būsenoje. 4.1.6 poskyryje identifiukuotas mišrus esamo savivaldybių administracinės priežiūros kontekstas, tačiau jame ryškiau išreikšti klasikinės administracinės priežiūros konteksto modelio bruožai.

Atliktas tyrimas leidžia konstatuoti, kad OMEGA būsenos savivaldybių administracinės priežiūros vykdymo kontekstas turėtų turėti daugiau modernios ir tinklinės administracinės priežiūros vykdymo kontekstui būdingų bruožų:

- 1) *moderni administracinė priežiūra – Vyriausybės, Vyriausybės atstovų ir savivaldybių institucijų funkcijos, tikslai ir užduotys bendri; „visumos“ procedūra; tikslas, kai siekiama įgyvendinti viešąją politiką; konsultanto vaidmuo; normos dinaminės, pagrįstos bendrais interesais; būdinga profesinė pagarba, pasitikėjimas, lygiateisiškumas; prevencinės sankcijos; abipusė sąveika;*
- 2) *tinklinė administracinė priežiūra – procedūros pagrįstos informacijos sklaida; tikslas, kai dalijamasi informacija siekiant įgyvendinti viešąją politiką ir atitinkamai ją koreguoti; tinklo administratoriaus vaidmuo; būtinas tarpinstitucinis bendradarbiavimas; tinklinė sąveika;*
- 3) *klasikinė administracinė priežiūra – centralizuotas valdymas; normos aiškios ir imperatyvios; griežtumas; ypatingais atvejais represinės sankcijos.*

Tyrimo rezultatai atskleidžia, kad Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros vykdymo kontekstas OMEGA būsenoje turėtų būti mišraus modelio, tačiau su aiškiai išreikštais modernios ir tinklinės priežiūros požymiais.

4.3.3. Viešojo valdymo modelio analizė

4.1.7. poskyryje nustatyta, kad viešojo valdymo modelis, kuriame veikia esamas savivaldybių administracinės priežiūros institutas, yra išlaikęs tradicinio viešojo administravimo modelio bruožus ir priskirtinas būtent šiam modeliui.

Remiantis ekspertų interviu rezultatais ir aukščiau atlikta savivaldybių administracinės priežiūros instituto OMEGA analize, galima konstatuoti, kad OMEGA

būsenoje viešojo valdymo stiliui pageidautinos šios *valdymo stiliaus organizacinės dimensijos*:

- 1) valdymo kultūra – hierarchija;
- 2) teorinis pagrindas – racionalus pozityvizmas;
- 3) esminis konceptas – viešoji vertė;
- 4) valdymo vaidmuo – griežtos valdymo taisyklės ir valdymas kaip tinklinės visuomenės partneris;
- 5) strategijų stilius – planavimas ir taisyklės bei kontrolės procedūros;
- 6) organizacijos orientacija – formali, nustatoma iš išorės, ir empatiška bendraujant su išorine aplinka;
- 7) organizacijos struktūra – linijinė, stabili, centralizuota su kontrolės procedūromis;
- 8) dalyvių statusas – partneriai ir subjektai;
- 9) alyvavimas sprendimų priėmimo – viešosios valdžios prerogatyva ir grupinis;
- 10) kontrolė – valdžios institucijų prerogatyva ir pasitikėjimas;
- 11) koordinavimas – imperatyvus ir diplomatinis;
- 12) lankstumas – vidutinis;
- 13) komunikavimo vaidmuo – komunikacija siekiant gauti sprendimams priimti reikalingos informacijos; komunikacija vystant dialogo formas; komunikacija kaip viešosios politikos sprendimų priėmimo iniciatyva;
- 14) informacijos vertinimas – vertinama kontroliuojant, prižiūrint ir atrenkant sprendimams priimti reikalingą informaciją;
- 15) lyderystė – komandinė ir remiamoji, įgalinanti žemesnio lygmens darbuotojus;
- 16) sąveika tarp organizacijos vadovų – priklausoma, kai kalbama apie Vyriausybės atstovo apkrityje pavaldumą ir atskaitingumą (pavaldus Vyriausybei ir atskaitingas Ministrui Pirmininkui); nepriklausoma, kai kalbama apie sąveiką tarp Vyriausybės atstovų apskrityse; interpriklausoma;
- 17) darbuotojų vertybės – įstatymai, kai kalbama apie kompetenciją ir funkcijų vykdymą; savanoriškas apsisprendimas, kai kalbama apie kandidatavimą į valstybės tarnybą; bendruomeniškumas, kai bendraujama tarp institucijų.

Tyrimo rezultatai rodo, kad pagal ekspertų pageidaujamas savivaldybių administracinės priežiūros instituto valdymo stiliaus organizacinės dimensijas, Vyriausybės atstovų ir jų tarnybų veikla, kaip ir ALFA būsenoje, OMEGA būsenoje, vistiek būtų paremta hierarchinio valdymo stiliaus principais. Tačiau šis stilius būtų kitoks, nes būtų papildomas tinklinio ir rinkos stiliaus bruožais:

- 1) *tinklinis stilius – viešoji vertė; valdymas kaip tinklinės visuomenės partneris; empatiška, bendraujant su išorine aplinka organizacijos orientacija; grupinis dalyvavimas sprendimų priėmimo; kontrolė vykdoma remiantis pasitikėjimo ir bendradarbiavimo principais; vidutinis lankstumas; komunikacija vystant dialogo formas; remiamoji lyderystė, įgalinanti žemesnio lygmens darbuotojus; bendruomeniškumas;*
- 2) *rinkos stilius – komunikacija kaip politikos sprendimų iniciatyva.*

OMEGA būsenoje ekspertai pabrėžia teisėtumo principą; stiprų valstybės institucijų vaidmenį; pagrindžia, kodėl turėtų būti stiprinamas savivaldybių administracinės priežiūros institutas; atkreipia dėmesį į valdymo profesionalumo reikšmę; pabrėžia atskaitomybės, atvirumo, skaidrumo, patikimimo, nuspėjamumo principus bei administracinės teisės reformos ir įgyvendinimo svarbą. Ekspertų nuomone, tam, kad veiktų patobulintas savivaldybių administracinės priežiūros institutas, reikalingas modernus ir šiuolaikiškas viešasis valdymas, tačiau tyrimo rezultatai rodo, kad jis grindžiamas tradicinio viešojo administravimo modelio vertybėmis ir požymiais, tačiau šis modelis papildomas nustatytais „neo“ vėberiniais elementais, būdingais tinkliniam ir rinkos valdymo stiliams.

Ištyrus patobulinto savivaldybių administracinės priežiūros instituto viešojo valdymo modelio *OMEGA* būseną sisteminiu ir instituciniu lygmenimis, galima daryti prielaidą, kad viešojo valdymo modelis, kuriame turėtų veikti savivaldybių administracinės priežiūros institutas, geriausiai atitiktų neovėberizmo modelio bruožus.

IŠVADOS

Išanalizavus savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo kontekste teorinius aspektus ir atlikus empirinį tyrimą, disertaciniame darbe formuluojamos šios išvados:

I. Viešojo valdymo pokyčių konteksto apibrėžties konceptualizavimas atskleidė šios sąvokos turinio daugiadimensiškumą ir kompleksiškumą, identifikuotus ištyrus viešojo valdymo sąvokos daugiareikšmiškumą, išanalizavus viešojo valdymo pokyčių sampratą, ištyrus viešojo valdymo pokyčių analizės teorinę priegią bei prištacičius pagrindinius viešojo valdymo pokyčių analizės modelius, kuriais remiantis galima tirti bet kurią pasirinktą viešojo valdymo institutą.

1. Viešasis valdymas suprantamas kaip viešosios politikos ir viešojo administravimo sąveika, pasireiškianti kaip visuma viešosios politikos nustatymo, formavimo ir (arba) dalyvavimo ją formuojant ir įgyvendinimo procesų, kuriuose dalyvaujant viešojo valdymo institucijoms ir visuomenei priimami ir įgyvendinami valdymo sprendimai ir teikiamos administracinės ir viešosios paslaugos. Nustatyta, kad, analizuojant viešojo valdymo pokyčius ir konkretaus tiriamo viešojo valdymo instituto tobulinimą šių pokyčių kontekste, viešojo valdymo kaip daugiareikšmės sąvokos supratimas svarbus, nes tiriant konkretaus instituto tobulinimą tiriama daug jo veiklos aspektų: turinys, sudėtinės dalys, valdymo stiliai, šių stilių organizacinės dimensijos pasireiškiančios valdymo kultūra, valdymo vaidmenimis, strategijų stiliais, institucijų orientacija, jų struktūra, dalyvavimo sprendimų priėmimo, komunikavimo vaidmenimis, kontrolės formomis, koordinavimo stiliais ir pan.
2. Viešojo valdymo pokytis – tai kontroliuojami ir nekontroliuojami viešojo valdymo pasikeitimai, kai esama viešojo valdymo būsena pakeičiama arba pasikeičia pati, įtakojama išorinių ir vidinių sąlygų. Viešojo valdymo evoliucijos procesų, kaip visumos, sampratoje svarbiausios dedamosios yra viešojo valdymo pokyčiai, kurie savo turiniu ir esme mažai kuo skiriasi nuo viešojo valdymo reformų, pripažįstant, kad viešojo valdymo pokyčiai lemia viešojo valdymo reformas, o viešojo valdymo reformos lemia viešojo valdymo pokyčius.
3. Viešojo valdymo pokyčiai atsispindi viešojo valdymo modeliuose. Tyrimu nustatyta, kad viešojo valdymo praktikoje nėra „grynos formos“ modelių, valdymo formos susipina ne tik skirtingose šalyse, kur skirtinga politinė ir ekonominė aplinka, bet ir toje pačioje valstybėje. Koks kiekvienoje valstybėje viešasis valdymas, priklauso nuo tos šalies viešąją politiką formuojančios institucijos vertybinių nuostatų, viešojo valdymo reformos tikslų, politinių ir ekonominių sąlygų, kurioms esant vykdoma viešojo politika, nuo vykdomųjų institucijų ir jų sugebėjimo įgyvendinti viešąją politiką ar jos reformas. Tarp viešojo valdymo modelių nėra griežtos ribos, todėl šiuolaikinių demokratinių valstybių viešajame valdyje esama visų modelių bruožų.

4. Viešojo valdymo pokyčiai, nulemti vykdomų viešojo valdymo reformų skirtingose šalyse, skiriasi ir priklauso ne tik nuo tos šalies administracinės kultūros, bet ir nuo valdymo bei teisinės sistemos. Skirtingose šalyse naudojama skirtinga terminologija arba netgi ta pati terminologija gali reikšti labai skirtingas reformas. Net ir pagrįstos tomis pačiomis idėjomis nacionalinės viešojo administravimo reformos skirtingose tos valstybės institucijose gali įgauti skirtingą išraišką, todėl būtina analizuoti ne tik skirtingų šalių, bet ir konkrečioje šalyje konkrečiose viešojo administravimo institucijose vykstančius viešojo valdymo pokyčius tam, kad būtų aišku, kokios tų pokyčių trajektorijos ir koku būdu tas institucijas reikia tobulinti, kokius tobulinimo modelius naudoti.
5. Mokslinėje literatūroje nustatyta įvairių viešojo valdymo pokyčių analizės modelių, tačiau, kuris modelis tinkamiausias konkrečiai viešojo valdymo institucijai, priklauso nuo valstybės, kurioje tobulinamos viešojo valdymo institucijos, išorinių ir vidinių veiksnių, administracinės struktūros, viešojo valdymo modelio, egzistuojančio toje šalyje ir daug kitų disertaciniame darbe aptartų veiksnių.

II. Savivaldybių administracinės priežiūros instituto samprata atskleidžiama identifikuojant jį kaip institutą, pagrindžiant jo vietą ir reikšmę daugiapakopio valdymo struktūroje, charakterizuojant jo turinio dedamąsias.

1. Tyrimu atskleista, kad institucionalizmą ir skirtingas jo atmainas reikia vertinti kaip vienas kitą papildančius, o ne konkuruojančius požiūrius, todėl savivaldybių administracinė priežiūra analizuota kaip institutų visuma, kurią sudaro formalios taisyklės, įtvirtintos normose, ir materialios institucijos kaip organizacijos.
2. Savivaldybių administracinę priežiūrą galima apibrėžti kaip savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančią instituciją ir kaip priežiūrą nustatančių ir apibūdinančių taisyklių rinkinį, kuriam būdinga:
 - 1) savivaldybių administracinę priežiūrą vykdo Konstitucijos ir įstatymo įgalios institucijos;
 - 2) savivaldybių administracinę priežiūrą vykdančios institucijos tikrina organizacine tvarka nepavaldžias savivaldybių institucijas, turinčias specifinį savarankiškumą, nulemtą vietos savivaldos principo;
 - 3) savivaldybių administracinės priežiūros institucijos turi teisę vykdyti Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytus įgaliojimus, kurie turi būti proporcingi siekiamam tikslui;
 - 4) savivaldybių administracine veikla siekiama užtikrinti teisėtumo principą ir viešojo intereso gynimą.
3. Nustatyta, kad tarp veiksnių, turinčių lemiamą įtaką kokybiškai savivaldybių administracinei priežiūrai, yra teritorinė valstybės organizacija ir subnacionalinio lygmens valdžios struktūra bei santykiai tarp nacionalinio ir subnacionalinio lygmens viešojo valdymo institucijų. Atskleista, kad savivaldybių administracinė priežiūra turėtų vykti dialogo tarp centrinės, priežiūros ir vietos valdžios for-

- ma. Idėjos, kad priežiūros sistemos kyla iš antagonizmo tarp valstybės centrinės valdžios ir vietos savivaldos, turėtų būti atsisakyta. Konstatuota, kad būtinos konsultavimo ir prevencinės administracinės priežiūros funkcijos, tačiau joms atlikti priežiūros institucijose turėtų dirbti profesionalai teisininkai, išmanantys savivaldybių sprendimų priėmimo procesą.
4. Analizuojant savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą, svarbus konkrečios tiriamos Europos valstybės savivaldybių administracinės priežiūros instituto turinio atskleidimas, kurį identifikuoja tokios savivaldybių administracinės priežiūros instituto dedamosias kaip: priežiūros tikslai, priežiūros objektai, taikymo apimtis, taikymo sritis, priežiūros požymiai, atlikimo laikas, priežiūros procedūros pradžia, priežiūros proceso rezultatas, priežiūros institucijos.
 5. Atskleista, kad savivaldybių administracinei priežiūrai būdingi šie požymiai: viešojo intereso vietos savivaldoje užtikrinimas; teisėtumo vietos savivaldoje užtikrinimas; prevencijos vietos savivaldoje užtikrinimas; sąveikos tarp viešosios politikos formuotojų ir savivaldybių institucijų užtikrinimas savivaldybių administracinės priežiūros srityje; atskaitomybės viešosios politikos formuotojams, kaip įgyvendinama viešoji politika vietos savivaldoje, užtikrinimas.
 6. Šiuolaikiniame viešajame valdyme sunku rasti valstybę, kurioje egzistuotų „grynas“ administracinės priežiūros modelis. Klasikinės, modernios ir tinklinės administracinės priežiūros modeliai dažnai būna persipynę, susimaišę, todėl, koks administracinės priežiūros modelis egzistuoja konkrečioje valstybėje, reikia analizuoti tiriant šių modelių būdingus požymius.

III. Atlikta savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste mokslinė analizė leido sukonstruoti teorinį šio instituto tobulinimo modelį, kuris buvo pritaikytas tiriant Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste atvejį.

1. Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste teoriniam modeliui pritaikytas Pollitt ir Bouckaert (2003) viešojo valdymo pokyčio trajektorijos modelis, viešojo valdymo reformų modelis ir McNabb (2009) pokyčių proceso elementų modelis.
2. Teoriniame modelyje savivaldybių administracinės priežiūros instituto esama būsena (ALFA) ir patobulinta būsena (OMEGA) analizuotos tiriant šio instituto dedamasias: priežiūros instituciją, veiklos tikslą, objektą, įgaliojimų įgyvendinimo formas, priežiūros taikymo sritį, priežiūros rūšis, priežiūros procedūros pradžia, priežiūros atlikimo laiką, priežiūros taikymo apimtį, priežiūros požymius.
3. ALFA ir OMEGA būsenos tirtos kartu analizuojant savivaldybių administracinės priežiūros kontekstą, nustatant, kokiame kontekste veikia analizuojamas institutas – klasikiniame, moderniaame ar tinkliniame.
4. Ištyrus savivaldybių administracinę priežiūrą vykdančių institucijų ALFA ir OMEGA būsenas, nustatytas viešojo valdymo modelis, kuriame veikia / veiktų tiriamas institutas.

5. Viešojo valdymo pokyčio trajektorija disertacijoje atskleista tiriant priežastis ir poreikius, skatinančius savivaldybių administracinės priežiūros instituto pokyčius, taip pat strateginius pokyčius. Tyrimo rezultatai taip pat gauti naudojant teorinėje disertacijos dalyje aprašytą papildytą klausimų kėlimo ir atsakymų į juos modelį (Pollitt, Bouckaert, 2003; Osborne, 2010).
6. Tyrimui pasirinkta kokybinio tyrimo strategija, paremta reliatyvizmo ontologija, subjektyvistine – interpretuojamąja epistemologija, atsiskleidžiančia tyrime naudojantis holistine sistemų teorija bei postmodernistiniu požiūriu, tyrime naudojantis tiek indukcine, tiek deducine priegomis tuo pripažįstant savivaldybių administracinės priežiūros instituto viešojo valdymo pokyčių kontekste įvairiapusiškumą.

IV. Identifikuota esamo savivaldybių administracinės priežiūros instituto (ALFA) būseną atskleidė Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros instituto specifškumą, nustatytą analizuojant Lietuvoje galiojančią teisinį reguliavimą, strateginius valdymo dokumentus, Vyriausybės programas, šio instituto dedamąsias, vykdymo konteksto ir viešojo valdymo modelius.

1. Savivaldybių administracinę priežiūrą Lietuvoje įgyvendina Vyriausybės atstovai apskrityse, o įgaliojimus įgyvendinti jiems padeda savarankiškos biudžetinės įstaigos – Vyriausybės atstovų tarnybos apskrityse, kurių atsižvelgiant į galiojančią Lietuvos teritorinę administracinę suskirstymą analizuojamu laikotarpiu buvo dešimt.
2. Lietuvoje Vyriausybės atstovų apskrityse atliekamos savivaldybių administracinės priežiūros vykdymas pasižymi specifškumu, būdingu tik mūsų valstybei. Specifškumas atskleistas išanalizavus savivaldybių administracinės priežiūros instituto dedamąsias.
3. Nustatyta, kad analizuojamu laikotarpiu (iki 2018 metų) tiek teisės aktuose, reglamentuojančiuose savivaldybių administracinės priežiūros institutą, tiek šio instituto veiklą nustatančiuose strateginiuose veiklos dokumentuose, tikslas iš esmės sutampa. Savivaldybių administracinę priežiūrą atliekantys Vyriausybės atstovai apskrityse turi siekti, kad savivaldybės laikytųsi Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, vykdytų Vyriausybės nutarimus.
4. Dokumentų analizė atskleidė, kad Vyriausybės atstovų apskrityse vykdomos savivaldybių administracinės priežiūros objektai – savivaldybių institucijų priimti teisės aktai ir savivaldybių institucijų veiksmai /neveikimas, kai įstatymai ir Vyriausybės sprendimai nėra vykdomi. Savivaldybių administracinės priežiūros taikymo sritis – sprendimų teisėtumo priežiūra. Nustatyta, kad Lietuvos savivaldybių administracinė priežiūra – teisinė priežiūra.
5. Vyriausybės atstovų apskrityse įgaliojimų įgyvendinimo formos įvairios: teikimas, reikalavimas, potvarkis, išankstinė teisės aktų projektų kontrolė, pareiškimas dėl teisės akto teisėtumo administraciniam teismui, pareiškimas ar ieškinys dėl viešojo intereso gynimo administraciniam ar bendrosios kompetencijos teismui, prašymas administraciniam teismui dėl teisės akto panaikinimo arba

- įpareigojimo vykdyti įstatymą ar Vyriausybės nutarimą. Nežiūrint įgaliojimų įgyvendinimo formų įvairovės, galima konstatuoti, kad visi įgaliojimai įgyvendinami teisinėmis priemonėmis, todėl tai patvirtina, kad Lietuvos savivaldybių administracinė priežiūra yra teisinė priežiūra.
6. Vykdam savivaldybių administracinę priežiūrą svarbi tiek a priori, tiek a posteriori savivaldybių administracinė priežiūra. Išankstinė savivaldybių administracinė priežiūra ypač reikšminga tuo, kad laiku apginamas viešasis interesas, užtikrinamas teisėtumas, išvengiama didelių finansinių nuostolių, nes reaguojama dar savivaldybės tarybos sprendimo projekto rengimo stadijoje, kai Vyriausybės atstovo tarnybai ir savivaldybių institucijai konsultuojantis, derinant pozicijas, aiškinantis teisėtumo klausimus, bendradarbiaujant išvengiama neteisėto sprendimo priėmimo ir su tuo susijusių pasekmių.
 7. ALFA būsenos analizė atskleidė, kad savivaldybių administracinės priežiūros institutui Lietuvoje būdingas viešojo intereso, teisėtumo ir prevencijos vietos savivaldoje užtikrinimas.
 8. Tyrimo rezultatai parodė Lietuvoje esant mišrų savivaldybių administracinės priežiūros instituto vykdymo konteksto modelį, kuriame ryškiau išreikšti klasikinės administracinės priežiūros vykdymo konteksto modelio požymiai
 9. Viešojo valdymo modelis, kuriame veikia savivaldybių administracinės priežiūros institutas ALFA būsenoje, yra išlaikęs tradicinio viešojo administravimo modelio bruožus ir priskirtinas būtent šiam modeliui. Kitų dviejų viešojo valdymo modelių – naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo – organizacinių dimensijų pasireiškimas savivaldybių administracinės priežiūros institute nėra ryškus, greičiau tik fragmentiškas.

V. Viešojo valdymo pokyčio trajektorija tobulinant savivaldybių administracinės priežiūros institutą neiški, politizuota. Vykdam pokyčius, susijusius su šio instituto tobulinimu, trūksta bendradarbiavimo, skaidrumo ir atviros komunikacijos tarp Lietuvos Respublikos Seimo, Vyriausybės, Vyriausybės atstovų apskrityse ir jų tarnybų bei savivaldybių institucijų.

1. Nuo 2018 metų Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybų strateginiuose veiklos planuose nebelineka tik šioms tarnyboms iškelto tikslo. Tarnybų veiklos tikslas sutapatinamas su Vyriausybės kanceliarijos veiklos tikslu – padėti vykdyti Vyriausybės ir Ministro Pirmininko funkcijas. Ekspertų nuomone, tokiu būdu nuo 2018 metų savivaldybių administracinės priežiūros institutas įgauna politinio atspalvio ir yra silpninamas, nes, atsižvelgiant į Konstitucijos 123 straipsnio reglamentavimą, Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimas neturėtų būti savivaldybių administracinės priežiūros tikslas.
2. Šešioliktosios ir septynioliktosios vyriausybių programų nuostatų, susijusių su administracinės priežiūros institutu, pokyčio trajektoriją charakterizuoja tai, kad nuo pagarbos Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams kultūros judama link darnaus valstybės valdymo pabrėžiant patį valdymo konceptą ir etatistinį teisės viršenybės supratimą.

3. Atlikta viešosios politikos, susijusios su Vyriausybės atstovo apskrityje statusu, pokyčio trajektorijos analizė atskleidžia, kad nuo 2018 metų ne tik strateginiuose Vyriausybės dokumentuose, bet ir naujai priimtuose teisės aktuose, ryškėja politinis atspalvis. Vyriausybės atstovo statuso pakeitimas iš Vyriausybės atstovo valstybės tarnautojo – įstaigos vadovo, skiriamo į pareigas konkurso tvarka, į be konkurso skiriamą Vyriausybės Ministro Pirmininko teikimu valstybės pareigūną kelia klausimų dėl Vyriausybės atstovų vykdomos savivaldybių administracinės priežiūros pobūdžio.
4. Viešosios politikos pakeitimai savivaldybių administracinės priežiūros srityje inicijuojami ir vykdomi neatsižvelgiant į šioje srityje dirbančių valstybės tarnautojų nuomonę ir siūlymus. Tokia padėtis rodo tarpinstitucinio bendradarbiavimo ir konsultavimosi trūkumą.
5. Savivaldybių administracinio priežiūros instituto kaip institucijos reorganizacija nėra grindžiama jokiais ekonominiais, efektyvumo, naudos ar kitais kriterijais.
6. Nustatyta, kad, nesant aiškios apskričių – teritorinių administracinių vienetų ir regionų politikos krypties, neįvertinus esančio Lietuvos administracinio suskirstymo, nėra pagrįsta reformuoti savivaldybių administracinės priežiūros institutą, priskiriant vienam Vyriausybės atstovui regioną, apimančią dvi konkrečias apskritis.
7. Kaip problemines sritis ekspertai išskyrė reorganizacijos procesus, įstatymų kaitą ir teisinį neaiškumą, politinę įtaką, tarpinstitucinio bendradarbiavimo ir veiklos koordinavimo stoką. Ekspertų manymu, šios probleminės sritys yra tobulintinos ir koreguotinos.
8. Siekiant susitarimo dėl savivaldybių administracinės priežiūros veiklos tobulinimo ir atsakomybių paskirstymo tobulinimo procese, svarbi aiški savivaldybių administracinės priežiūros vizija ir misija; aiškūs ir nedviprasmiški teisės aktai, reglamentuojantys šią veiklą; būtinas darbuotojų įsitraukimas ir efektyvi tarpusavio komunikacija tarp reformų rengėjų ir jų vykdytojų.
9. Tyrimas atskleidė, kad strateginiai pokyčiai savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo pokyčio trajektorijoje nėra valdomi, pasigendama iniciatyvaus strateginių pokyčių valdymo, atliekamo siekiant įgyvendinti apibrėžtus strateginius tikslus.
10. Tyrimo rezultatai rodo, kad vieningos nuomonės, kokia turėtų būti savivaldybių administracinės priežiūros instituto kaip organizacijos struktūra, nėra.
11. Vadovo profesionalumą ir reikalavimą būti lyderiu pabrėžia dauguma ekspertų. Ekspertai pažymi, kad savivaldybių administracinę priežiūrą vykdančios organizacijos vadovas į pareigas turėtų būti skiriamas konkurso būdu, tokiu būdu užtikrinant procesų ir jo veiklos skaidrumą ir objektyvumą. Jų nuomone, vadovas, atsakingas už savivaldybių administracinę priežiūrą, negali būti politikas ar asmeninio – politinio pasitikėjimo tarnautojas, nes šia veikla siekiama užtikrinti ne politinių nuostatų vykdymą savivaldoje, o savivaldybių institucijų veiklos teisėtumą, kas ne visada sutampa su politikų pageidavimais. Aukštasis universitetinis teisinis išsilavinimas – išsilavinimas, kurį turėtų turėti tiek savivaldybių

administracinę priežiūrą vykdančios institucijos vadovas, tiek darbuotojai, vykdančys šią priežiūrą.

12. Savivaldybių administracinę priežiūrą vykdanči institucija turėtų būti valstybės biudžeto asignavimų valdytoja, tokiu būdu užtikrinant šios institucijos savarankiškumą.
13. Nustatyta, kad savivaldybių administracinės priežiūros instituto pokyčių įgyvendinimo procesų trajektorija nėra aiški. Geriausias pokyčių įgyvendinimo būdas, kai pokyčiai vykdomi derinant skirtingas pozicijas, konsultuojantis, bendraujant ir bendradarbiaujant. Interviu metu išryškėjo pozicija, kad tobulinant organizaciją, patiriamas politinis spaudimas ir greitų pokyčių troškimas dažnai duoda greitus, bet nekokybiškus rezultatus.

Pokyčių įgyvendinimo procese esminės reikšmės, ekspertų nuomone, turi teisiškai pokyčių aspektai, t. y. veiklą reglamentuojančių teisės aktų keitimas ir personalo santykių kaitos aiškumas.

Naujos organizacijos vizija, apimanti struktūros, funkcijų, atsakomybės, atskaitomybės klausimus, ekspertų manymu, turėtų būti aiški pokyčių pradžioje. Kitu atveju, nesant aiškios pokyčio trajektorijos, visi tobulinimo veiksmai tampa prieštaringi ir neaiškūs, o gautas rezultatas po pokyčio gali netenkinti nei visuomenės, nei pokytį inicijavusios institucijos.

VI. Sukonstruotas patobulintas savivaldybių administracinės priežiūros institutas (OMEGA) išlaiko pagrindinius esamo savivaldybių administracinės priežiūros instituto (ALFA) požymius, tačiau papildomas naujais modernaus viešojo valdymo bruožais, atsiskleidžiančiais patobulinto instituto vykdymo kontekste ir viešojo valdymo modelyje.

1. Omega būsenoje priežiūros institucija turėtų būti biudžetinė įstaiga, išlaikoma iš valstybės biudžeto, šio biudžeto asignavimų valdytoja, centralizuota su teritoriniais padaliniais apskrityse, kuriems vadovauja Vyriausybės atstovas, skiriamas į pareigas Vyriausybės konkurso būdu. Skiriamas vadovas turi turėti aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą, nes atliekama savivaldybių administracinę priežiūra – teisinė priežiūra.
2. Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tikslas nustatomas toks pats, koks yra Konstitucijoje – siekti, kad savivaldybių institucijos laikytųsi Konstitucijos ir įstatymų; prižiūrėti ar savivaldybės vykdo įstatymus ir Vyriausybės nutarimus.
3. Priežiūros taikymo apimtis OMEGA būsenoje kinta. Prioritetas teikiamas daliai nei priežiūrai, kai tikrinami ir vertinami tik savivaldybės tarybos sprendimai ir norminiai savivaldybės vykdomosios institucijos teisės aktai. Įstatymu įteisinama tikslinė priežiūra – tikrinami ir vertinami tie savivaldybių institucijų sprendimai, kurie reikšmingiausi viešajam valdymui ir vietos savivaldai arba pagal atsiradusį poreikį.
4. OMEGA būsenoje pakinta priežiūros požymiai. Priežiūrai būdinga ne tik viešojo intereso, teisėtumo užtikrinimas ir prevencijos vykdymas, bet ir sąveikos

tarp Vyriausybės ir savivaldybių institucijų užtikrinimas bei atskaitomybės Parlamentui ir Vyriausybei, kaip įgyvendinama viešojo politika vietos savivaldoje, užtikrinimas.

5. Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros vykdymo kontekstas OMEGA būsenoje turėtų būti mišraus modelio, tačiau su aiškiai išreikštais modernios ir tinklinės priežiūros požymiais.
6. OMEGA būsenoje ekspertai pabrėžia teisėtumo principą; stiprų valstybės institucijų vaidmenį; atkreipia dėmesį į valdymo profesionalumo reikšmę; pabrėžia atskaitomybės, atvirumo, skaidrumo, patikimimo, nuspėjamumo principus bei administracinės teisės reformos ir įgyvendinimo svarbą. Ekspertų nuomone, tam, kad veiktų patobulintas savivaldybių administracinės priežiūros institutas, reikalingas modernus ir šiuolaikiškas viešasis valdymas, tačiau tyrimo rezultatai rodo, kad jis grindžiamas tradicinio viešojo administravimo modelio vertybėmis ir požymiais, tačiau šis modelis papildomas nustatytais „neo“ vėberiniais elementais, būdingais tinkliniam ir rinkos valdymo stiliams.

Ištyrus patobulinto savivaldybių administracinės priežiūros instituto viešojo valdymo modelio OMEGA būseną sisteminiu ir instituciniu lygmenimis, galima daryti prielaidą, kad viešojo valdymo modelis, kuriame turėtų veikti savivaldybių administracinės priežiūros institutas, geriausiai atitiktų neovėberizmo modelio bruožus.

REKOMENDACIJOS

Lietuvos Respublikos Seimui:

1. Savivaldybių administracinės priežiūros procedūros pradžia, ekspertų nuomone, turėtų būti ne tik automatinė, kai sprendimų teisėtumas tikrinamas nuolat, bet įstatyme turėtų būti numatyta galimybė pagal valstybės viešojo valdymo prioritetines sritis pasirinkti prižiūrimus sprendimus, kurie yra ypač svarbūs visuomenei, viešojo intereso užtikrinimui.

Turėtų būti įteisinta priežiūra pagal prižiūrimos savivaldybės institucijos prašymą, nes ši priežiūros rūšis užtikrina visišką vietos savivaldos autonomijos laikymąsi tuo pačiu išvengiant rizikos, susijusios su neteisėtų sprendimų priėmimu. Ši priežiūra taip pat užtikrina tarpinstitucinio bendradarbiavimo viešajame valdyme įgyvendinimą.

2. Ekspertų manymu, reikėtų įteisinti tikslinę savivaldybių administracinę priežiūrą, kuri praktikoje vykdoma šalia pilnos ir dalinės priežiūros.
3. Priimant Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo pakeitimus, įvertinti konstitucinį Vyriausybės atstovo statusą. Ekspertų nuomone, Vyriausybės atstovo statuso pakeitimas iš Vyriausybės atstovo valstybės tarnautojo – įstaigos vadovo, skiriamo į pareigas konkurso būdu, į be konkurso skiriamą Vyriausybės Ministro Pirmininko teikimu valstybės pareigūną kelia klausimų dėl šio pareigūno ir jo atliekamos priežiūros veiklos politizavimo.
4. Inicijuojant savivaldybių administracinės priežiūros institutą reglamentuojančio įstatymo pakeitimus, atsižvelgti į šioje srityje dirbančių profesionalų pasiūlymus.
5. Pagrįsti, kodėl tobulinant savivaldybių administracinės priežiūros institutą, pasirinktas Vyriausybės atstovų skaičius yra „5“ mechanškai jiems priskiriant po dvi apskritis. Ekspertų nuomone, pirmiausia turėtų būti aiški regioninė politika, ja pagrįstas Lietuvos teritorinis administracinis suskirstymas, tada nustatomas Vyriausybės atstovų apskrityse skaičius.
6. Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatyme nustatyti, kad Vyriausybės atstovai apskrityse privalo turėti aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą.
7. Įstatymu numatyti, kad savivaldybių administracinę priežiūrą vykdanči institucija būtų savarankiška valstybės biudžeto asignavimų valdytoja.

Lietuvos Respublikos Vyriausybei:

1. Ekspertų nuomone, patikrinti visų savivaldybių institucijų teisės aktų fiziškai neįmanoma, todėl būtina pasirinkti peržiūrimus sprendimus, kurie ypač svarbūs viešajam interesui užtikrinti, visai visuomenei. Tokias užduotis atsižvelgus į viešojo valdymo programas, valstybės valdymo prioritetus, Vyriausybės atstovams, ekspertų nuomone, galėtų skirti tik Vyriausybė.

2. Žmogiškųjų išteklių trūkumas – pagrindinė problema siekiant užtikrinti efektyvų savivaldybės administracinės priežiūros instituto veikimą, todėl būtina nustatyti didesnę valstybės tarnautojų, vykdančių savivaldybių administracinę priežiūrą, skaičių.
3. Peržiūrėti Vyriausybės kanceliarijos strateginius veiklos planus, įvertinant, ar teisėtai nustatytas Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybų strateginis veiklos tikslas – užtikrinti Vyriausybės programą atitinkančių sprendimų priėmimą.
4. Siūlant savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo projektus, įvertinti šio instituto konstitucinį statusą ir aiškiai apibrėžti tobulinimo kriterijus.
5. Stiprinti tarpinstitucinį bendradarbiavimą ir konsultavimosi procedūras, vengti politinės įtakos sprendžiant klausimus dėl savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo.
6. Reorganizuojant savivaldybių administracinę priežiūrą vykdančias institucijas, reorganizaciją pagrįsti aiškiais ekonominiais, efektyvumo, naudos ar kitais kriterijais, kurie turėtų būti aiškūs ir pristatyti laiku šiose institucijose dirbantiems darbuotojams.
7. Siekiant sutarimo dėl savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo, suformuluoti aiškią šio instituto viziją ir misiją, rengti aiškius ir nedviprasmiškus teisės aktų, reglamentuojančių šio instituto veiklą, projektus, į komunikacijos procesą dėl reformų vykdymo įtraukti visus savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančius darbuotojus, ne tik šių įstaigų vadovus.
8. Užtikrinti, kad Vyriausybės atstovais apskrityse būtų ne politikai, bet lyderiai ir profesionalai, suvokiantys savivaldybių administracinės priežiūros instituto specifiškumą, bei sugebantys užtikrinti, kad šioje veikloje nebus politinių užsākymų vykdymo.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovams apskrityse:

1. Reikėtų stiprinti išankstinę savivaldybių administracinę priežiūrą, nes ji reikšminga tuo, kad laiku apginamas viešasis interesas, užtikrinamas teisėtumas, išvengiama didelių finansinių nuostolių, nes reaguojama dar savivaldybės tarybos sprendimo projekto rengimo stadijoje, kuomet Vyriausybės atstovo tarnybai ir savivaldybių institucijai konsultuojantis, derinant pozicijas, aiškinantis teisėtumo klausimus, bendradarbiaujant išvengiama neteisėto sprendimo priėmimo ir su tuo susijusių pasekmių.
2. Peržiūrėti Vyriausybės atstovų apskrityse strateginius veiklos planus, ar teisėtai nustatytas šių tarnybų strateginis veiklos tikslas ir uždavinys, nes Vyriausybės programų nuostatų įgyvendinimas neturėtų būti savivaldybių administracinės priežiūros tikslas.

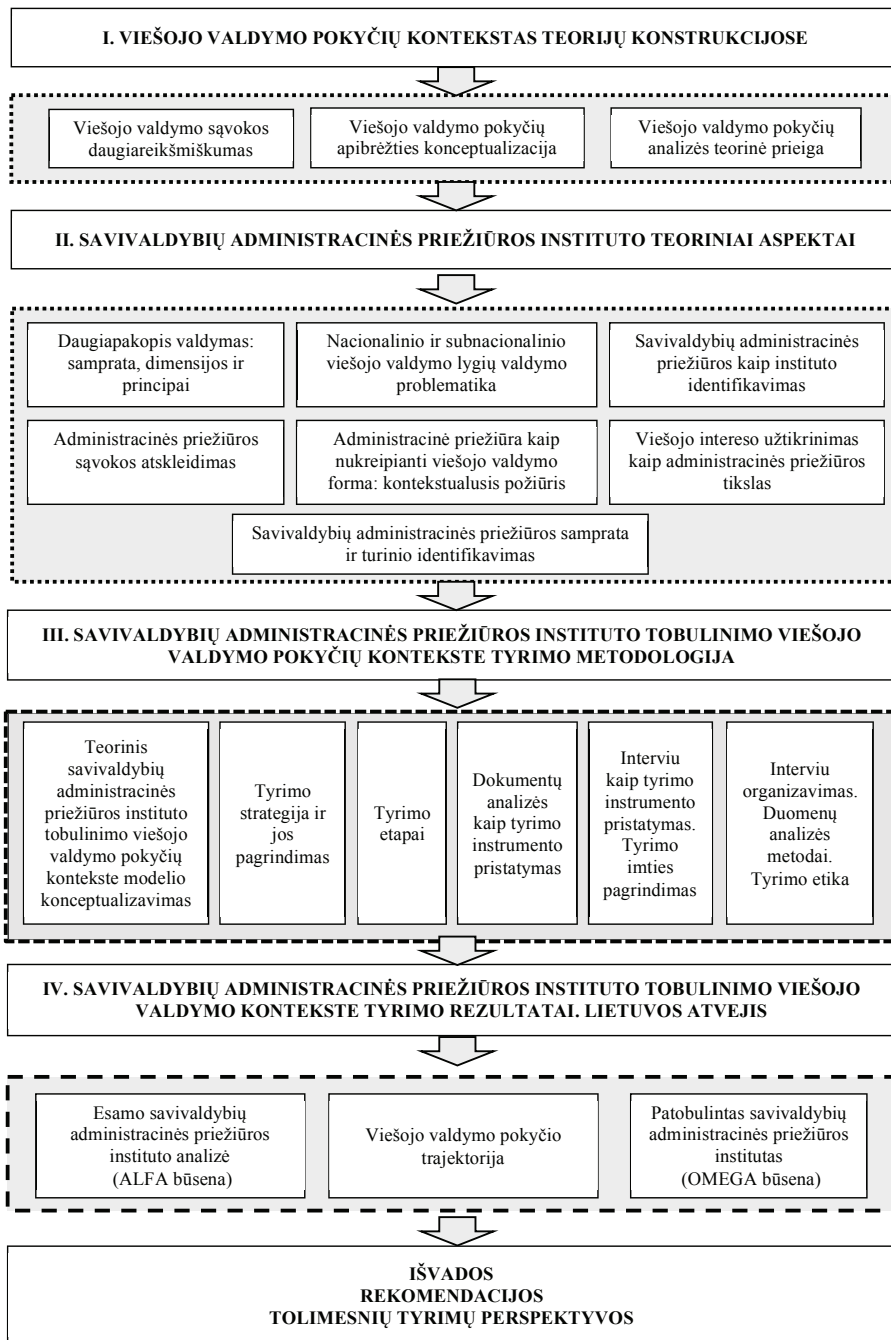
TOLIMESNIŲ TYRIMŲ PERSPEKTYVOS

1. Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą viešojo valdymo pokyčių kontekste galima tirti analizuojant Lietuvos savivaldybių institucijų (savivaldybių merų, tarybos narių, savivaldybės administracijos direktorių) kokybinio tyrimo metu gautus duomenis. Moksliniu požiūriu nauji ir praktiniu požiūriu reikšmingi tokiu būdu gauti tyrimo rezultatai leistų modeliuoti savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo modelį iš savivaldybių institucijų perspektyvos.
2. Moksliniu požiūriu naujas ir praktiniu požiūriu vertingas būtų kompleksinis didelės apimties tyrimas, kai tyrimo rezultatai jungiami ir gaunamas visapusiškas savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo modelis. Tyrimas turėtų apimti Lietuvos Respublikos Seimo narių, Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Vyriausybės atstovų apskrityse ir jų tarnybų darbuotojų ir savivaldybių institucijų pozicijas tobulinimo klausimu.
3. Teorinį savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo modelį galima pritaikyti tiriant kitų valstybių savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą.
4. Moksliniu požiūriu naujas būtų kelių valstybių savivaldybių administracinės priežiūros institutų lyginamasis tyrimas, kai analizuojami ne tik galiojantys teisės aktai, reglamentuojantys savivaldybių administracinės priežiūros institutą, bet ir šio instituto dedamosios, priežiūros vykdymo kontekstas ir viešojo valdymo modelis.
5. Vertingi tyrimai, analizuojantys įgyvendintas konkrečias institucines reformas, analizuojant, kokie tų reformų ar pokyčių rezultatai, kaip juos įtakoja konkrečioje šalyje egzistuojantis viešojo valdymo modelis.
6. Trūksta sisteminio požiūrio į nacionalinio ir subnacionalinio viešojo valdymo lygių sąveiką, decentralizaciją, todėl būtina tirti decentralizuotos viešojo valdymo sistemos ir politikos statistinius duomenis, formuoti bendras prognozes.

PRIEDAI

1 priedas

Disertacinio darbo loginė schema



Wilson ir Weber pagrindinės idėjos, sudariusios tradicinio viešojo administravimo modelio idėjinį pagrindą

Autorius	Pagrindinės idėjos
Wilson	<ol style="list-style-type: none"> 1. Administravimas nėra politikų veiklos sritis. 2. Nors politikai nustato administravimo užduotis, administratoriai neturėtų atsižvelgti į tai. 3. Korupcija ir šališki, savavališki sprendimai neišvengiami, jei administratoriai pradeda veikti kaip politikai. 4. Administraciniai klausimai nėra politiniai klausimai. 5. Politika ir administravimas turi būti atskirti. 6. Viešasis administravimas yra detalus ir sistemiškas viešosios teisės vykdymas. 7. Kiekvienas teisės taikymo aktas yra administracinis aktas.
Weber	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Specializacija</i> – griežtai nustatytos ir juridiškai įteisintos veiklos sritys, tvarkomos remiantis administracinėmis normomis. 2. <i>Hierarchija</i> – griežta subordinacija ir kontrolė. 3. <i>Viešosios srities ir privačių interesų atskyrimas</i> – biurokratija turėtų atskirti oficialią veiklą nuo privataus gyvenimo, o pinigai ir kitas turtas turėtų būti atskirti nuo privačios pareigūnų nuosavybės. 4. <i>Taisyklės</i> – institucija turėtų būti valdoma remiantis iš anksto parengtais dokumentais ir taisyklėmis. 5. <i>Procedūros</i> – vadyba turėtų būti pagrįsta bendromis taisyklėmis ir procedūromis. 6. <i>Skiriamieji, etatiniai, nuasmeninti pareigūnai, turintys karjeros galimybes.</i> (Institucija turi laisvę konkurso ar atrankos, vykdomos remiantis kvalifikacijomis, būdu atrinkti pareigūnus, kurie tampa etatiniais darbuotojais, gaunančiais įstatymų nustatytą atlyginimą, ir turi galimybę siekti karjeros viešojo administravimo institucijoje).

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Weber, 2007, Patapu, 2010, Smalskiu, Urbanovič, 2015

**Hood ir Osborne, Gaebler pagrindinės idėjos, sudariusios Naujosios
viešosios vadybos modelio idėjinį pagrindą**

Autorius	Pagrindinės idėjos
<p>Ch. Hood (1991 m.)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Aiškūs veiklos standartai ir tikslūs matavimo rodikliai</i> – apibrėžiami kiekybiškai išmatuojami rezultatai, pagal standartus įvertinamas tikslų pasiekimo laipsnis. 2. <i>Rezultatų kontrolė</i> – ištekliai skirstomi remiantis veiklos vertinimu. 3. <i>Praktinė profesionali vadyba</i> – aktyvus ir savarnikiškas organizacijų valdymas, vadovai turi sprendimų priėmimo laisvę, bet atsakingi už veiklą ir pasiektus rezultatus. 4. <i>Organizacijų išskaidymas į mažesnes</i> – naikinamos hierarchinės valdymo struktūros, kuriamos savarnikiškos mažos organizacijos su decentralizuotu valdymu ir biudžetu. 5. <i>Privataus sektoriaus vadovavimo metodai</i> – taikomi lankstesni darbuotojų samdos, skatinimo, atleidimo būdai. 6. <i>Konkurencijos skatinimas</i> – viešųjų pirkimų taikymas perkant prekes, paslaugas, sudarant įvairias sutartis. 7. <i>Ekonomiškas išteklių panaudojimas</i> – mažinamos išlaidos, skatinamas darbo našumas.
<p>D. Osborne ir T. Gaebler (1992 m.)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Valdžios institucijų pareiga – priimti sprendimus, o ne teikti viešąsias paslaugas</i> („vairuoti, ne irkluoti“), kurių teikimą reikia perduoti privatiems subjektams, nevyriausybinėms organizacijoms. 2. <i>Valdžia priklauso bendruomenei.</i> 3. <i>Konkurencinė valdžia</i> – paslaugoms teikti turi būti sukurtos konkurencinės sąlygos, tačiau reikia žiūrėti, kokios paslaugos teikiamos ir kokiame kontekste. 4. <i>Valdžia vadovaujasi misija, mažindama taisyklių ir procedūrų skaičių.</i> 5. <i>Orientacija į rezultatus</i> – valdžios institucijų veiklos orientyrais tampa efektyvumas ir rezultatyvumas. Viešojo valdymo institucijose veiklos rezultatai matuojami ir vertinami, pagal tai formuojamas biudžetas. 6. <i>Orientacija į klientą</i> – svarbiausia kliento poreikiai ir jo norų patenkinimas, kuris tiriamas įvairiais būdais: apklausomis, skundų ir prašymų nagrinėjimo procedūromis, įgyvendinant visuotinės kokybės vadybos principus. 7. „<i>Uždirbanti</i>“ <i>valdžia</i> – viešojo valdymo institucijos turi ne tik leisti biudžeto pinigus, bet ir ieškoti būdų, kaip uždirbti lėšas. 8. <i>Prevencinė valdžia</i> – vietoj susidariusios padėties taisymo reikia siekti, kad ši padėtis nesusidarytų, t. y. vykdyti prevenciją. 9. <i>Decentralizuota valdžia</i> – viešojo valdymo institucijoje svarbiausia komandinis darbas, todėl valdymo struktūra decentralizuojama, suteikiant didesnes sprendimų priėmimo galias teritorinių padalinių vadovams ir specialistams. 10. Į rinką orientuota valdžia.

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Hood, 1991; Osborne ir Gaebler, 1992; Gudeliu, Patapu, 2010; Urbanovič, Bileišiu, Stankevič, Stasiukynu, 2015

„Neo“ bruožai, papildantys vėberizmo bruožus

„Neo“ bruožai	Vėberizmo bruožai
<i>Perėjimas nuo vidinės orientacijos į biurokratinės taisyklės link išorinės orientacijos į vartotojų poreikių ir norų patenkinimą. Kintant orientacijai svarbu ne pasitelkti rinkos mechanizmus (nors kai kuriais atvejais jos gali būti naudingos), o kurti kokybiškų ir profesionalių paslaugų kultūrą</i>	(Bet) Dar kartą patvirtinta, kad valstybės vaidmuo sprendžiant naujas globalizacijos problemas, technologinius pokyčius, demografinius pokyčius ir aplinkosaugos grėsmes yra svarbiausias ir pagrindinis.
<i>Atstovaujamosios demokratijos vaidmens papildymas (ne pakeitimas) įvairiais konsultavimo įrankiais, tiesiogiai reprezentuojant piliečių požiūrius (šis aspektas gana ryškus šiaurės Europos valstybėse, Vokietijoje)</i>	(Bet) Dar kartą patvirtintas atstovaujamosios demokratijos vaidmuo (centrinis, regioninis ir vietinis lygmenys) kaip viešojo valdymo institucijas įteisinantis elementas.
<i>Administracinės teisės modernizavimas, orientuojantis į rezultatus, o ne tik atskirų procedūrų tobulinimą. Tai iš dalies išreiškiamą perėjimu nuo ex ante iki ex post kontrolės, bet ne visiškai atsisakant pirmosios.</i>	(Bet) Patvirtinta administracinės teisės – tinkamai modernizuotos – svarba siekiant išsaugoti pagrindinius piliečių ir valstybės santykių principus, įskaitant lygybę prieš įstatymą, teisinį saugumą ir valstybinių veiksmų specializuotą teisinę priežiūrą, atliekamą specialių priežiūros institucijų.
<i>Viešųjų paslaugų profesionalumo didinimas, siekiant, kad valdininkas taptų ne tik savo veiklos srities ekspertu, bet ir profesionaliu vadovu, siekiančiu patenkinti piliečių poreikius.</i>	(Bet) Viešosios paslaugos su aiškiu statusu, kultūra ir sąlygomis idėjos išsaugojimas. (Teisinis aiškumas ir apibrėžtumas).

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Pollitt and Bouckaert, 2004; Nemeč, 2010; Kotsakis, 2011

Neovėberizmo, Naujosios viešosios vadybos ir Naujojo viešojo valdymo modelių palyginimas pagal pagrindines charakteristikas

Charakteristika	Neovėberizmas	Naujoji viešoji vadyba	Naujasis viešasis valdymas
Tikslas	Administravimas, tvarkos palaikymas	Pokyčių pristatymas	Socialinių susitarimų kūrimas
Valstybės tipas	Unitaritarinė	Reguliacinė	Įvairialypė
Valdymo struktūra	Hierarchija, dominavimas ir pavaldumas	Rinka, konkurencija bei bendradarbiavimas	Tinklas, lygybė, tarpusavio priklausomybė
Ryšių pobūdis	Integracinis, holistinis	Skaidymas, užduočių paskirstymas	Partnerystė su socialinėmis institucijomis
Teisinis pagrindas	Administracinė teisė	Sutartys	Konvencijos
Orientacijos pagrindas	Procedūros	Rezultatai	Poreikiai

Šaltinis: Czapotowicz, 2015

Daugiapakopio valdymo principai ir jų turinys

Principo pavadinimas	Principo turinys
Atvirumas	Viešojo administravimo subjekto veikla turi būti vieša, sprendimai priimami skaidriai ir „kuo labiau“ priartinant juos prie piliečio.
Dalyvavimas	Gyventojų ir viešojo valdymo institucijų bendravimas, aktyvus dalyvavimas viešojo valdymo procesuose, piliečių galimybė gauti informaciją bei teisę dalyvauti priimant sprendimus.
Atsakomybė	Viešojo administravimo subjektas, priimdamas administracinius sprendimus, turi prisiimti atsakomybę už priimtų administracinių sprendimų sukeltus padarinius. Valstybės tarnautojas asmeniškai atsako už savo sprendimus ir atsiskaito už juos visuomenei.
Efektyvumas	Viešojo administravimo subjektas, priimdamas ir įgyvendindamas sprendimus, jam skirtus išteklius naudoja ekonomiškai, rezultatų siekia kuo mažesniais sąnaudomis.
Darnumas	Viešosios politikos veiksmai turi būti nuoseklūs ir lengvai suprantami. Jis reikalauja politinio vadovavimo ir didelės institucijų atsakomybės, siekiant užtikrinti nuoseklius sprendimus sudėtingoje sistemoje.
Subsidiarumas	Viešojo administravimo subjektų sprendimai turi būti priimami ir įgyvendinami tuo viešojo administravimo sistemos lygiu, kuriuo jie yra efektyviausi
Proporcinumas	Administracinio sprendimo mastas ir jo įgyvendinimo priemonės turi atitikti būtinus ir pagrįstus administravimo tikslus.
Artimumas	Visuomenei sunku tinkamai atstovauti savo interesams, suvokti savo teises ir pareigas dėl nepakankamai aiškaus teisinio reglamentavimo. Įgyvendinant geresnio reglamentavimo principus, tobulinamos teisės aktų projektų rengimo, teisės aktų priėmimo ir įgyvendinimo procedūros, didinamas teisinio reguliavimo veiksmingumas – paprastinami galiojančių teisės aktų reikalavimai, teisėkūros procese skatinama konsultuotis su visuomene, atliekamas numatomo teisinio reguliavimo poveikio vertinimas, tokiu būdu įgyvendinant artimumo piliečiui viešajame valdyme principą.
Partnerystė	Viešojo valdymo funkcionavimo teisėtumą, veiksmingumą ir matomumą laiduoja visi jame dalyvaujantys veikėjai. Šių principų veikimą viešajame valdyme užtikrina ir vietos bei regionų valdžios institucijos, jeigu veikia kaip tikros „partnerės“, o ne tik kaip „tarpininkės“. Partnerystė reiškia daugiau nei dalyvavimą ir konsultacijas. Ji sudaro sąlygas dinamiškesniam procesui ir didesnei įvairių veikėjų atsakomybei. Tikslas – užtikrinti institucinio valdymo ir partneryste pagrįsto valdymo papildomumą ir suderinamumą.
Solidarumas	Geras valdymas išsiskiria trijų sudedamųjų dalių – valdžios (atstovaujamosios ir vykdomosios: Parlamento, Vyriausybės, savivaldybių tarybų ir administracijos bei jų valdomų įstaigų), pilietinės visuomenės (nevyriausybinių organizacijų) ir privataus sektoriaus (verslo subjektų ir jų asociacijų) dalyvavime bei sąveikoje, solidariai siekiant viešojo valdymo tikslų.
Tarpusavio lojalumas	Daugiapakopis valdymas suponuoja tarpusavio lojalumą tarp įvairių viešosios valdžios lygių ir institucijų siekiant bendrų tikslų.

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Europos Komisijos Baltąja knyga dėl Europos valdymo, 2001, Europos Regionų komiteto Baltąja knyga dėl daugiapakopio valdymo, 2009, Paraskevoudoulou, 2002, Piattoni, 2010, Kondratienė, 2011, Kiurienė, 2012, Kiiver, 2012

Nacionalinio ir subnacionalinio viešojo valdymo lygių kompetencijos turinys ir savybės

Viešojo valdymo lygis, kuriame įgyvendinama kompetencija		Kompetencijos turinys	Kompetencijos savybės
Nacionalinis valdymo lygis		Užsienio politika, nacionalinė apsauga, monetarinė politika, aukštasis mokslas, valstybinės reikšmės infrastruktūra	<ol style="list-style-type: none"> 1) naudos regionas – visa valstybės teritorija, 2) sudėtingas patiriančių naudą gyventojų individualus apmokestinimas, 3) teikiant šio pobūdžio viešąsias gėrybes intensyviai pasireiškia masto ekonomijos efektas, 4) gyventojų poreikiai nediferencijuoti, 5) reikalingi dideli finansiniai pajėgumai, 6) reikalingi išskirtiniai valdymo gebėjimai.
Subnacionalinis valdymo lygis	<i>Regioninis valdymo lygis</i>	Regioninė plėtra, verslo plėtra, antrinė sveikatos priežiūra, aplinkosauga	<ol style="list-style-type: none"> 1) naudos sklaidos efektas neapima visos šalies teritorijos, 2) paprastesnis patiriančių naudą gyventojų individualus apmokestinimas, 3) teikiant šio pobūdžio viešąsias gėrybes pasireiškia masto ekonomijos efektas, 4) gyventojų poreikiai nediferencijuoti, 5) reikalingi gana dideli finansiniai pajėgumai, 6) reikalingi išskirtiniai valdymo gebėjimai.
	<i>Vietos savivaldos valdymo lygis</i>	Vietinis transportas, miestų planavimas, vandens tiekimas, atliekų ir šiukšlių tvarkymas	<ol style="list-style-type: none"> 1) paslaugos naudos regionas paprastai apsiriboja vietos savivaldybe, 2) paprastas patiriančių naudą gyventojų individualus apmokestinimas, 3) teikiant šio pobūdžio viešąsias gėrybes iš esmės nepasireiškia masto ekonomijos efektas, 4) gyventojų poreikiai diferencijuoti, 5) nereikalingi dideli finansiniai pajėgumai 6) nereikalingi išskirtiniai valdymo gebėjimai.
Abiems valdymo lygiams būdinga bendra kompetencija		Ekonomikos plėtra, sveikatos apsauga, aplinkosauga, švietimas, socialinės paslaugos	<ol style="list-style-type: none"> 1) matomas naudos sklaidos efektas, pasireiškiantis tiek subnacionaliniu, tiek nacionaliniu mastu, 2) visų kitų viešųjų gėrybių savybių reiška priklauso nuo paslaugos techninių ir ekonominių savybių.

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Baltušnikiene, Astrausku, 2009

**Interviu gairės Vyriausybės atstovams ir Vyriausybės atstovų apskrityse
tarnybų darbuotojams**

Klausimų grupė	Klausimai
Bendrieji klausimai	<ul style="list-style-type: none"> • Koks jūsų stažas valstybės tarnyboje? • Koks jūsų stažas Vyriausybės atstovo tarnyboje? • Ar esate dirbę savivaldybės institucijoje? Jei taip, kiek metų ten dirbote? • Kaip apibūdintumėte savivaldybių administracinę priežiūrą? Kuo ji ypatinga viešojo valdymo institucijų sistemoje? Kuo ji vertinga? Galbūt nereikalinga? Kodėl taip manote? • Kokia jūsų tarnybos vizija ir misija? • Koks jūsų požiūris į savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą?
Esama savivaldybių administracinės priežiūros būseną (ALFA)	<ul style="list-style-type: none"> • Kaip apibūdintumėte savo tarnybos santykius su kitomis Vyriausybės atstovų tarnybomis? Kas šiems santykiams būdinga (bendradarbiavimas, konkurencija ar kt.)? • Kaip apibūdintumėte savo tarnybos santykius su prižiūrimomis savivaldybių institucijomis? • Kaip apibūdintumėte savo tarnybos santykius su kitomis priežiūrą atliekančiomis institucijomis? • Kaip apibūdintumėte savo tarnybos santykius su kitomis centrinėmis viešojo valdymo institucijomis? • Kaip apibūdintumėte savo tarnybos santykius su jūsų tarnybos veiklą koordinuojančia LRVK? • Kaip apibūdintumėte savo tarnybos santykius su LRS?
Patobulinta savivaldybių administracinės priežiūros instituto būseną (OMEGA)	<ul style="list-style-type: none"> • Kokia turėtų būti savivaldybių administracinės priežiūros vizija ir misija? Kodėl taip manote? • Kokie turėtų būti savivaldybių administracinės priežiūros tikslai? Kodėl taip manote? • Kokios turėtų būti savivaldybių administracinės priežiūros rūšys? Kodėl? • Kokie turėtų būti savivaldybių administracinės priežiūros objektai? Kodėl taip manote? • Kokia turėtų būti savivaldybių administracinės priežiūros taikymo apimtis? Kodėl? • Kokia turėtų būti jūsų vykdomos priežiūros taikymo sritis? Kodėl? • Kas turėtų būti svarbiausia jūsų vykdomoje savivaldybių administracinėje priežiūroje? Kodėl taip manote? • Kokią priežiūrą reikėtų vykdyti? Kokios atsakyti? Kokios trūksta? Galbūt nereikia savivaldybių administracinės priežiūros? Kodėl? • Kaip ir kada reikėtų pradėti priežiūros procedūrą? Kodėl? • Koks turėtų būti vykdomos priežiūros rezultatas? Kokias sankcijas ar procedūras jūsų tarnyba galėtų taikyti savivaldybių institucijoms? Kokių veiksmų galėtų imtis jūsų tarnyba, kad savivaldybių institucijos nebedarytų pasikartojančių pažeidimų?

<p>Patobulinta savivaldybių administracinės priežiūros instituto būseną (OMEGA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kokia turėtų būti jūsų tarnybos teikiama informacija apie savo veiklą, kad turėtų didžiausią poveikį savivaldybių institucijoms? Kam ir kokių dažnumu ji turėtų būti teikiama? • Kokie turėtų būti jūsų tarnybos santykiai su kitomis Vyriausybės atstovų tarnybomis? • Kokie turėtų būti jūsų tarnybos santykiai su prižiūrimomis savivaldybių institucijomis? • Kokie turėtų būti jūsų tarnybos santykiai su jūsų tarnybos veiklą koordinuojančia LRVK? • Kokie turėtų būti jūsų tarnybos santykiai su LRS?
<p>Tobulinimo žingsnių arba įvykių grandinė (TRAJEKTORIJA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kokia turėtų būti savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančios institucijos kaip organizacijos struktūra? Kas turėtų koordinuoti šią organizaciją? Kokia ji turėtų būti – centralizuota ar decentralizuota? Kodėl? Gal yra priežiūros institucijų, kurios taip pat atlieka savivaldybių administracinę priežiūrą? Gal jas reikėtų prijungti ar kt.? • Koks personalas turėtų dirbti savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančioje institucijoje? Kodėl? • Kas turėtų nustatyti savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančios institucijos biudžetą? Kodėl? • Kas ir kaip turėtų vertinti savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančios institucijos veiklą? Kodėl? • Kaip pokyčiai, tobulinimo procesas turėtų būti įgyvendinami jūsų institucijoje: „iš viršaus į apačią“ ar „iš apačios į viršų“? Kodėl? • Kas ir kaip turėtų nuspręsti, kaip naujoji patobulinta organizacija veiks, kaip bus paskirstytos funkcijos, užduotys ir atsakomybės? Kodėl taip manote? • Kokie būtų teisiniai jūsų siūlomų pokyčių aspektai? Kokius teisės aktus reikėtų tobulinti, kad jūsų siūlymai būtų įgyvendinti? • Kokių teigiamų pokyčių įvyktų viešajame valdyme, jeigu būtų įgyvendinti jūsų siūlomi pokyčiai? • Kokiose srityse, susijusiose su jūsų atliekamomis pareigomis, vyksta pokyčiai? • Kaip šie pokyčiai įtakoja jūsų darbą? • Kokios probleminės jūsų darbo sritys? • Kaip siūlytumėte tas problemines sritis tobulinti? • Kaip su jumis tariasi jūsų vadovai dėl organizacijos misijos, vizijos, strategijos, pokyčių įgyvendinimo? • Kokio rezultato tikimasi įgyvendinus pokyčius?
<p>Pabaigai</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Galbūt norėtumėte dar ką nors pasiūlyti ar pasakyti apie savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą ar kažką, kas susiję su savivaldybių administracinės priežiūros tobulinimu viešojo valdymo pokyčių kontekste?

**Interviu gairės Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos darbuotojams,
susijusiems su savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimu bei jų
veiklos koordinavimu**

Klausimų grupė	Klausimai
Bendrieji klausimai	<ul style="list-style-type: none"> • Koks jūsų stažas valstybės tarnyboje? • Koks jūsų stažas jūsų institucijoje? • Ar esate dirbę savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančioje institucijoje ar savivaldybės institucijoje? Jei taip, kiek metų ten dirbote? • Kaip apibūdintumėte savivaldybių administracinę priežiūrą? Kuo ji ypatinga viešojo valdymo institucijų sistemoje? Kuo ji vertinga? Galbūt nereikalinga? Kodėl? • Koks jūsų požiūris į savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą?
Esama savivaldybių administracinės priežiūros būseną (ALFA)	<ul style="list-style-type: none"> • Kaip apibūdintumėte LRVK santykius su Vyriausybės atstovais ir Vyriausybės atstovų tarnybomis? Kas šiems santykiams būdinga? • Kaip apibūdintumėte LRVK santykius su savivaldybių institucijomis? Kokiu būdu renkama informacija iš šių institucijų apie vykdomą savivaldybių administracinę priežiūrą? • Kaip apibūdintumėte LRVK santykius su kitomis priežiūrą atliekančiomis institucijomis? • Kaip apibūdintumėte LRVK santykius su LRS savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo prasme?
Patobulinta savivaldybių administracinės priežiūros instituto būseną (OMEGA)	<ul style="list-style-type: none"> • Kokia turėtų būti savivaldybių administracinės priežiūros vizija ir misija? • Kokie turėtų būti savivaldybių administracinės priežiūros tikslai? Kodėl? • Kokios turėtų būti savivaldybių administracinės priežiūros rūšys? Kodėl? • Kokie turėtų būti savivaldybių administracinės priežiūros objektai? • Kokia turėtų būti savivaldybių administracinės priežiūros taikymo apimtis? Kodėl? • Kokia turėtų būti savivaldybių administracinės priežiūros taikymo sritis? Kodėl? • Kas turėtų būti svarbiausia vykdomoje savivaldybių administracinėje priežiūroje? • Kokią priežiūrą reikėtų vykdyti? Kokios atsisakyti? Kodėl? • Kaip ir kada reikėtų pradėti priežiūros procedūrą? Kodėl? • Koks turėtų būti vykdomos priežiūros rezultatas? Kokias sankcijas ar procedūras turėtų taikyti savivaldybių administracinę priežiūrą atliekantys pareigūnai savivaldybių institucijoms? • Kokie turėtų būti LRVK santykiai su Vyriausybės atstovais ir jų tarnybomis?

<p>Patobulinta savivaldybių administracinės priežiūros instituto būseną (OMEGA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kokie turėtų būti LRVK santykiai su savivaldybių institucijomis, siekiant sužinoti, kaip veikia savivaldybių administracinės priežiūros institutas? • Kokie turėtų būti LRVK santykiai su kitomis priežiūrą atliekančiomis institucijomis? • Kokie turėtų būti LRVK santykiai su LRS tobulinant savivaldybių administracinės priežiūros institutą?
<p>Tobulinimo žingsnių arba įvykių grandinė (TRAJEKTORIJA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kaip nustatote problemines savivaldybių administracinės priežiūros sritis? Kaip siūlytumėte tas sritis tobulinti? Ar tobulinimui paruošiamas aiškus planas? • Kaip komunikujete su Vyriausybės atstovais ir jų tarnybų darbuotojais formuodami jų organizacijos viziją, misiją, ruošdami teisės aktų pakeitimus, kuriais įgyvendinami pokyčiai? Ar atsižvelgiate į jų pasiūlymus? • Ar numatote veiksmus tam atvejui, jei darbuotojai priešinsis pokyčiams? Kaip planuojate įveikti pasipriešinimą? • Kokio rezultato tikimasi įgyvendinus pokyčius? • Koks pokyčių tikslas? • Kokia turėtų būti savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančios institucijos kaip organizacijos struktūra? Kas turėtų koordinuoti šią organizaciją? Kokia ji turėtų būti – centralizuota ar decentralizuota? Kodėl? Gal yra priežiūros institucijų, kurios taip pat atlieka savivaldybių administracinę priežiūrą? Gal jas reikėtų prijungti ar kt.? Ar atliekami priežiūros funkcijų tyrimai šia prasme? • Koks personalas turėtų dirbti savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančioje institucijoje (išsilavinimas, skyrimas į pareigas, atlyginimas ir kt. (taip pat ir apie vadovus))? Kokie pagrindiniai įgūdžiai reikalingi atliekant savivaldybių administracinę priežiūrą? Kodėl? • Kas turėtų nustatyti savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančios institucijos biudžetą? • Kas ir kaip turėtų vertinti savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančios institucijos veiklą? • Kaip pokyčiai, tobulinimo procesas turėtų būti įgyvendinami savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančioje institucijoje: „iš viršaus į apačią“ ar „iš apačios į viršų“? Kodėl? • Kas ir kaip turėtų nuspręsti, kaip naujoji patobulinta organizacija veiks, kaip bus paskirstytos funkcijos, užduotys ir atsakomybės? Kodėl? • Kokie būtų teisiniai jūsų siūlomų pokyčių aspektai?
<p>Pabaigai</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Galbūt norėtumėte dar ką nors pasiūlyti ar pasakyti apie savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą ar kažką, kas susiję su šia tema?

LITERATŪRA

1. Acevedo, B., Compton, R. (2010). Governance, Networks and Policy Change: the Case of Cannabis in the United Kingdom. In Osborne P. S (Ed.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (394-412). London, England: Routledge.
2. Alexander, B. K. (2018). Queer/Quare Theory: Worldmaking and Methodologies. In Denzin, N. K., Lincoln, Y. S. (Eds.). *The SAGE Handbook of Qualitative Research. Fifth Edition* (275-308). London: SAGE.
3. Al-Haddad, S., Kotnour, T. (2015). Integrating the Organizational Change Literature: a Model for Successful change. *Journal of Organizational Change Management*, 28 (2), 234-262.
4. Alvesson, M. (2011). *Interpreting Interviews*. Los Angeles: Sage Publications.
5. Astrauskas, A. (2007). Decentralizacija vietos savivaldybėje: turinys ir formos. *Viešojo politika ir administravimas*, 20, 9–23.
6. Astrauskas, A. (2011). Vietos savivaldos raida Lietuvoje 1990–2010 metais. *Viešojo politika ir administravimas*, 10 (2), 283–298.
7. Astrauskas, A. (2013 a). Vietos savivalda Lietuvoje 1990–2013 metais: vietos savivaldybių kompetencijos pokyčiai. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 4 (32), 127–133.
8. Astrauskas, A. (2013 b). Vietos savivaldos raida Lietuvoje nuo 1990 metų iki dabar. *Viešojo politika ir administravimas*, 12 (2), 260–271.
9. Astrauskas, A. (2014). Vietos savivaldybių kompetencija ir jos kaita Lietuvoje 1990–2013 metais. *Viešojo politika ir administravimas*, 13 (2), 187–208.
10. Astrauskas, A., Svetikas, Ž. (2005). Valdymas Lietuvos Respublikos valstybės teritorijos aukštesniuose vienetuose (apskirtyse) ir jo tobulinimo galimybės. *Viešojo politika ir administravimas*, 12, 9-24.
11. Andrijauskaitė, L. (2014). Autopoezės pritaikymo galimybės viešojo valdymo sistemai. *Viešojo politika ir administravimas*, 13 (4), 704-716.
12. Andrijauskaitė, L. (2015). *Socialinių paslaugų sistema Lietuvoje viešojo valdymo modernizavimo kontekste*. Daktaro disertacija. Vilnius: MRU.
13. Andruškevičius, A. (2004). *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras.
14. Andruškevičius, A. (2008). *Administracinė teisė. Bendrieji teorijos klausimai. Valdymo aktų institutas. Ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai*. Vilnius: VĮ Registrų centras.
15. Andruškevičius, A., Paškevičienė, L. (2011). *Viešojo administravimo teisiniai pagrindai*. Mokomoji knyga. Vilnius: VĮ Registrų centras.
16. Arimavičiūtė, M. (2012). Viešojo sektoriaus institucijų (departamentų) strateginio planavimo modeliai užsienio šalyse. *Viešojo politika ir administravimas*, 11 (4), 581-594.
17. Armstrong, M. (2012). *Armstrong's Handbook of Management Leadership Developing Effective People Skills for Better Leader*. Great Britain: Kogan Page Limited.
18. Babravičius, J., Dzemyda, I. (2012) Naujosios viešosios vadybos elementai: teorinis požiūris. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 1 (25), 52-62.
19. Bache, I., Flinders, M. (Eds.). (2004). *Multilevel Governance*. Oxford: OUP.
20. Bakaveckas, A. (2004). Savivaldybių administracinė priežiūra: raida, teisinis reglamentavimas ir problemos. *Jurisprudencija*, 57 (49), 24–33.

21. Bakaveckas, A. (2005). Vietos savivaldos teisinės bazės plėtros problemos. *Viešojo politika ir administravimas*, 12, 104–110.
22. Bakaveckas, A. (2007). *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas.
23. Bakaveckas, A. (2012). *Administracinė teisė: teorija ir praktika*. I dalis. Vilnius: MES.
24. Baker, S. E., Edwards, R. (2012). How Many Qualitative Interviews Is Enough? Expert Voices and Early Career Reflections on Sampling and Cases in Qualitative Research. National Centre for Research Methods Review Paper. Prieiga per internetą: http://eprints.ncrm.ac.uk/2273/4/how_many_interviews.pdf
25. Baltušnikienė, J. (2009). Viešojo valdymo sistemos decentralizacija: turinys, pranašumai ir trūkumai. *Viešojo politika ir administravimas*, 27, 79–89.
26. Baltušnikienė, J. (2005). Viešojo valdymo struktūros ir skirtinguose viešojo valdymo lygiuose esančių institucijų kompetencijos sąveika. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 5.
27. Baltušnikienė, J., Astrauskas, A. (2009). Subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymo teoriniai aspektai. *Viešojo politika ir administravimas*, 28, p. 7-22.
28. Baltušnikienė, J., Astrauskas, A. (2006). Viešojo valdymo funkcijų ir decentralizavimo aspektų analizė. *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 30-39.
29. Baltušnikienė, J., Astrauskas, A. (2005). Savivaldybių ir apskričių viršininkų institucijų kompetencija ir sąveika Lietuvoje. *Viešojo politika ir administravimas*, 1 (14), 11–31.
30. Barry, N. P. (1995). *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
31. Bekkers, V. J. J. M. (1998). Wiring public organizations and changing organizational jurisdictions. In Snellen, I. T. M. & Donk, N. B. H. J. (Eds.), *Public administration in an information age (57-77)*. Amsterdam: IOS Press.
32. Bekkers, V.J.J.M., Edelenbos, J., Steijn, B. (2011). Linking Innovation to the Public Sector: Contexts, Concepts and Challenges. *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*. V. Bekkers, J. Edelenbos, B. Steijn (Eds.). London: Palgrave MacMillan, 3-32.
33. Bekkers, V., Homburg, V. (2002). Administrative supervision and information relationships. *Information Polity*, 7 (2,3), 129-141.
34. Bekkers, V. J. J. M., Tummers, L.G., Stuijffzand, B.G., Voorberg, W. (2013). Social Innovation in the Public Sector: An Integrative Framework. *LIPSE Working papers*. 1. <http://www.lipse.org/userfiles/uploads/LIPSE%20Overall%20Framework.pdf>
35. Bernier, L., Hafsi, T. (2007). The Changing Nature of Public Entrepreneurship. *Public administration Review*, 67 (3), 488-503.
36. Bersėnaitė, J. (2016). *Verslo įmonių vystymosi trajektorijos bendradarbiaujant su mokslo ir studijų institucijomis*. Daktaro disertacija. Šiauliai: Šiaulių universitetas.
37. Bersėnaitė, J., Šaparnis, G., Šaparnienė, D. (2006). Pokyčių valdymas besimokančioje organizacijoje: darbuotojų nuomonių raiška. *Socialiniai tyrimai*, 1 (7), 19-28.
38. Bevir, M. (2010). *Democratic Governance*. Princeton University Press.
39. Bileišis, M. (2012). *Institucinis Vyrtausyės veiklos aspektas Lietuvos viešajame valdyme*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
40. Bileišis, M. (2012). Viešasis valdymas ar valdysena? Lietuviškasis kontekstas. *Viešojo politika ir administravimas*, 11 (2), 314-330.
41. Bitinas, B., Rupšienė, L., Žydzūnaitė, V. (2008). *Kokybinių tyrimų metodologija*. Klaipėda: S. Jokužio leidykla – spaustuvė.

42. Boex, J., Martinez-Vazquez J. (2004). Developing the Institutional Framework of Intergovernmental Fiscal Relations in Decentralizing LDCs. International Studies Program Working Paper 04-02, Atlanta: Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
43. Bolgherini, S., Casula, M., Marotta, M. (2016). Municipal Reaction to Functional Rescaling in Italy. *International Journal of Public Sector Management*, 31, 4, 448–465. Prieiga per internetą: <https://doi.org/10.1108/IJPSM-12-2016-0204> [2018-09-27]
44. Bourgon, J. (2005). Challenges and Trends in Human Capital Management. *Human Resources for Effective Public Administration in a Globalized World*. United Nations: Division for Public Administration and Development Management. Prieiga per internetą: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021329.pdf>
45. Bovaird, T., Löffler, E. (2007). Assessing the Quality of Local Governance: A Case Study of Public Services. *Public Money & Management*, 27(4), 293–300.
46. Bovaird, T. (Ed.), Loeffler, E. (Ed.). (2016). *Public Management and Governance*. London: Routledge.
47. Bouvier, M. (2012). Local Government in Belgium. *Local government in the Member States of European Union: a comparative legal perspective* (Ed. Angel-Manuel Moreno). Madrid: National Institute of public Administration, 45-68.
48. Briedienė, S. (2017). *Viešųjų pirkimų proceso valdymo modeliavimas šiuolaikinio viešojo valdymo kontekste*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
49. Brinkman, S. (2018). *The Interview. The SAGE Handbook of Qualitative Research*. (Ed. by Denzin, N. K., Lincoln, Y. S.) Fifth Edition. London: SAGE.
50. Bryman, A. (2008). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
51. Brooks, C. K. (2013). *Beyond Postmodernism: Onto the Postcontemporary*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
52. Brorstrom, S. (2015). Implementing innovative ideas in a city: Good solutions on paper but not in practise? *Journal of Public Sector Management*, 28 (3), 166-180.
53. Buček, M., Nemeč, J. (2012). Local Government in Slovakia. In Angel-Manuel Moreno (Ed.). *Local government in the Member States of European Union: a comparative legal perspective* (555-576). Madrid: National Institute of public Administration.
54. Bučinskis, A., Giedraitytė, V., Raipa, A. (2014). Tinklaveika viešojo valdymo pokyčių struktūroje. *Regional Formation and Development Studies*, 2 (10), 46-57.
55. Burbulytė-Tsiskarishvili, G., Dvorak, J., Žernytė, A. (2018). Savivaldybių funkcijų ir galių kaita Lietuvoje 1994-2016 metais. *Viešoji politika ir administravimas*, 17 (3), 399-420.
56. Burke, W. W. (2017). *Organization Change – Theory and Practice*. California: Sage.
57. Burki, S. J., Perry, G. E. (1998). Beyond the Washington Consensus: institutions matter: Mas alla del consenso de Washington : la hora de la reforma institucional (Spanish). World Bank Latin American and Caribbean studies; viewpoints. Washington DC; World Bank. Prieiga per internetą: <http://documents.worldbank.org/curated/en/800471468010841357/Mas-alla-del-consenso-de-Washington-la-hora-de-la-reforma-institucional>
58. Buškevičiūtė, J., Raipa, A. (2010). Šiuolaikinių sprendimų rengimas viešajame sektoriuje. *Viešoji politika ir administravimas*, 34, 21-31.
59. Buškevičiūtė, J., Raipa, A. (2011). Sprendimai šiuolaikinio viešojo valdymo evoliucijoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 10 (1), 17-26.
60. Caiden, G. E. (1969/2009). *Administrative Reform*. New Brunswick, London: Aldine Transaction.

61. Carey, G., Friel, S. (2015). Understanding the Role of Public Administration in Implementing Action on the Social Determinants of Health and Health Inequities. *International Journal of Health Policy and Management*, 4(12), 795-798.
62. Cappelen, A. W.; Tungodden, B. (2007). Local autonomy and interregional equality. *Social Choice and Welfare*, 28, 443-460.
63. Cepiku, D., Mititelu, C. (2010). Public administration reforms in transition countries: Albania and Romania between the weberian model and the new public management. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, (30E), 55-78.
64. Certo, S. C., Certo, S.T. (2006). *Modern Management. 10th Edition*. Pearson Education Inc.: Upper Saddle River.
65. Civinskas, R.; Tolvaišis, L. (2006). Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas Lietuvoje: instituciniai interesai ir savivaldybių finansinis savarankiškumas. *Viešojo politika ir administravimas*, 16, 87-99.
66. College, M. (2010). Globalization and Global Governance: Four Paradigmatic Views. *American Review of Political Economy*, 8 (1), 6-43.
67. Considine, M. (2001). *Enterprising States: The Public Management of Welfare-to-Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
68. Chlivickas, E., Melnikas, B. (2010). Human resource in the public sector: education and training systems for public administration specialists. *Viešasis administravimas / Public administration*, 3-4(27-28), 61-75.
69. Christensen, T., Legreid, P., Roness, P. G., Rovik, K. A. (2007). *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, Culture and Myth*. London: Routledge.
70. Creswell, J. W. (2009). *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches. Third Edition*. Thousand Oaks: Sage Publications.
71. Creswell, J. (2013). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among Five Approaches*. Los Angeles: SAGE.
72. Czaputowicz, J. (2007). The Influence of Globalization Upon Public Governance. *Public Administration*, 1/2(13-14), 26-33.
73. Czaputowicz, J. (2015). Public administration models: conceptualization under conditions of Central and Eastern Europe. *Public Administration*, (45/46), 8-16.
74. Cummings, T. G., Worley, C. G. (2015). *Organization Development and Change*. California: Cengage Learning.
75. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas (2011): internetinė versija. Keinys, S., Bilkis, L., Paulauskas, J., Vitkauskas, V. (red.). Vilnius: Lietuvių kalbos institutas. Prieiga per internetą: <http://dz.lki.lt>
76. Dahler – Larsen, P. (2018). Qualitative Evaluation: Methods, Ethics and Politics With Stakeholders. In Denzin, N. K., Lincoln, Y. S. (Eds.). *The SAGE Handbook of Qualitative Research*. Fifth Edition (867-888). London: SAGE.
77. Daugirdas, V.; Mačiulytė, J. (2006). Decentralizacija ir teritorinė savivalda Lietuvoje. *Politologija*, 3 (43), 91-110.
78. Denhardt, R. B. (2008). *Theories of public organization*. Belmont, CA: Thomson/ Wadsworth.
79. Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
80. Denzin, N. K., Lincoln, Y. S. (2018). *The SAGE Handbook of Qualitative Research. Fifth Edition*. London: SAGE.
81. Deviatnikovaitė, I. (2009). *Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys*. Vilnius: Justitia.

82. De Vries, M., Nemeč, J. (2013). Public sector reform: An overview of recent literature and research on NPM and alternative paths. *International Journal of Public Sector Management*, 26(1), 1-10.
83. De Vries, M. S. (2015). Baigiamasis žodis. *Viešojo administravimo teorijos*, 242-253.
84. De Vries, M. S. (2017). Public Administration Reforms in EEU – Introduction. In *Public administration Reforms in Eastern European Union Members States*. Ed. Kovač P., Bileišis M. Ljubljana, Vilnius.
85. Dong, L. (2015). *Public Administration Theories: Instrumental and Value Rationalities*. New York: Palgrave Macmillan.
86. Domarkas, V. (2007). *Naujųjų viešojo administravimo raidos tendencijų kritinė analizė. Naujoji viešojo vadyba. Mokomoji knyga*. Kaunas: Technologija.
87. Domarkas, V. (2011). Viešojo administravimo paradigmos kaitos atspindžiai dešimtmėčio pabaigos publikacijose. *Viešojo politika ir administravimas*, 10(1), 9-16.
88. Domarkas, V., Juknevičienė, V. (2007). Viešojo administravimo paradigmos kaitos iššūkiai šio sektoriaus žmoniškųjų išteklių raidai. *Viešojo politika ir administravimas*, 19, 25-32.
89. Drechsler, W. (2005). The Re-Emergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective. *Halduskultuur/Administrative Culture*, 6, 94-108.
90. Drechsler, W. (2009). Towards a neo-weberian European Union? Lisbon agenda and public administration. *Halduskultuur*, 10, 6–21.
91. Drechsler, W. Randma-Liiv, T. (2015 a). In Some Central and Eastern European Countries, Some NPM Tools May Sometimes Work: A Reply to Dan and Pollitt’s ‘NPM can work’. *Public management Review*, 17 (10), 1–7.
92. Drechsler, W., Randma-Liiv, T. (2015 b). The New Public Management Then and Now: Lessons from the Transition in Central and Eastern Europe. Implementation of new public management tools. Experiences from transition and emerging countries, p. 33-49.
93. Driukas, A., Valančius, V. (2005). *Civilinis procesas: teorija ir praktika*. I tomas. Vilnius: Teisinės informacijos centras.
94. Drucker, P. (1993). *Post – Capitalist Society*. Oxford: Butterworth Heinemann.
95. Du Gay, P. (2000). *Praise of Bureaucracy: Weber, Organization and Ethics*. London: Sage.
96. Dunn, W., Miller, D. (2007). A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organization Review*, 7 (4), 345-358.
97. Easterby-Smith, M., Thorpe, R., Jackson, P. (2013). *Management Research*. 4th edition. Los Angeles: Sage.
98. Ehrler, F., Sager, F. (2011). Marketization in a Federal System: New Modes of Governance in Unemployment Insurance and Social Assistance in Switzerland. In Rik van Berkel, Willibrord de Graaf and Tomaš Sirovatka (Eds.). *The Governance of Active Welfare States in Europe* (153-172). Great Britain: Palgrave Macmillan.
99. Eydoux, A., Beraud, M. (2011). Accelerating Governance Reforms: the French Case. In Rik van Berkel, Willibrord de Graaf and Tomaš Sirovatka (Eds.). *The Governance of Active Welfare States in Europe* (38-61). Great Britain: Palgrave Macmillan.
100. Elo, S., Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of advanced nursing*, 62(1), 107–115.
101. Ereminaitė, S. (2014). Institucinės ekonomikos teorijų raiška viešųjų pirkimų procese. *Public Policy and Administration*, 13, 275-289.

102. *European Governance – A White Paper* (2001). EU Commission.
103. Frederickson, H. G., Smith, K. B. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Boulder, Colorado: Westview Press.
104. Fredrickson, H. G. (2004). Whatever Happened to Public Administration? Governance, governance everywhere. Working Paper, Institute of Governance, Public Policy and Social Research, Queen's University Belfast.
105. Frederickson, H. G., Smith, K. B., Larimer, Ch. W., Licari, M. J. (2018). *The Public Administration Theory Primer*. New York: Routledge.
106. Fleurke, F.; Willemse, R. (2004). Approaches to Decentralization and Local Autonomy: A Critical Appraisal. *Administrative Theory & Praxis*, 26 (4), 523–544.
107. Fleurke, F.; Willemse, R. (2006). Measuring Local Autonomy: A Decision-making Approach. *Local Government Studies*, 32 (1), 71–87.
108. Flick, U. (2007). *Designing Qualitative Research*. London: Sage Publications.
109. Flick, U. (2014). *An Introduction to Qualitative Research. Fifth Edition*. Los Angeles: California.
110. Flynn, N. (2007). *Public Sector Management*. London: SAGE Publications.
111. Fukuyama F. (2013). "What Is Governance?." CGD Working Paper 314. Washington, DC: Center for Global Development. Priega per internetą: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1426906>
112. Gajduschek, Gy. (2015). Critical Notes on Four Major Theories of Public Administration as They Appear in Central and Eastern Europe. In Kovač, P. & Gajduschek, Gy. (Eds). *Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe: Selected Revised Papers from the 22nd NISPAcee Annual Conference, May 22–24, 2014, Budapest, Hungary* (157-174). Bratislava: NISPAcee.
113. Gaižauskaitė, I., Valavičienė, N. (2016). *Socialinių tyrimų metodai: kokybinis interviu*. Vilnius: Registrų centras.
114. Gamper, A. (2012). Local Government in Austria. In Moreno, A. M. (Ed.). *Local government in the Member States of European Union: a comparative legal perspective* (23-44). Madrid: National Institute of public Administration.
115. Gečaitė, V. (2006). Viešojo intereso samprata civiliniame procese. *Justitia*, 1, 60-71.
116. Giangue, D., Resenterra F., Siggen, F. (2008). Modernization Processes and Relations between Political and Administrative Spheres in Switzerland. *International Review of Administrative Sciences*, 75 (4).
117. Giedraitytė, V., Raipa, A. (2012). Inovacijų įgyvendinimo trikdžiai šiuolaikiniame viešajame valdyme. *Viešoji politika ir administravimas*, 11 (2), 187-197.
118. Giedraitytė, V. (2016). *Viešojo sektoriaus inovacijų proceso trikdžių valdymas Lietuvos savivaldybių administracijose*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
119. Gintalas, A. (2011). Metodologijos ir metodo samprata. *Socialinių mokslų studijos*, 3 (3), 983-996.
120. Goodnow, F. (1992). Politics and Administration. Sharfrit J., Hyde A. (Eds.). *Classics of Public Administration*. Belmont: Wadsworth.
121. Graziano, P. R., Raue, A. (2011). The Governance of Activation Policies in Italy: from Centralized and Hierarchical to a Multi-Level Open System Model? In Rik van Berkel, Willibrord de Graaf and Tomaš Sirovatka (Eds.). *The Governance of Active Welfare States in Europe* (110-131). Great Britain: Palgrave Macmillan.
122. Greve, E. (2012). Local Government in Denmark. In Moreno A. M. (Ed.). *Local go-*

- vernment in the Member States of European Union: a comparative legal perspective (135-156). Madrid: National Institute of public Administration.
123. Gudelis, D., Patapas, A. (2010). Naujoji viešoji vadyba. *Viešasis valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
 124. Guogis, A. (2010). Naujasis viešasis valdymas. *Viešasis valdymas* (137-149). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
 125. Guogis, A., Šilinskytė, A. (2013). „Naujasis viešasis valdymas“ kaip pilietinė vertybė: Lietuvos bendruomenių aktyvumo atvejis. *Tiltai/Bridges/Brucken*, 1, 27-37.
 126. Guogis, A., Rakšnys, A. V. (2014). Viešojo administravimo modelių vystymosi perspektyvos modernizmo ir postmodernizmo idėjų šviesoje. *Tiltai*, 2, 19-33.
 127. Guogis, A., Rakšnys, A. V. (2016). Viešojo administravimo naratyvai ir ateities tendencijų vystymasis: neo - vėberinės valstybės link. *Viešoji politika ir administravimas*, 15 (1), 113-125.
 128. Gumbis, J. (2006). Changes in social phenomena and their conceptualisation: international and national contexts. *Socialiniai mokslai*, 1 (53), 7-16.
 129. Haimann, T., Hilgert, Raymond L. (2010). *Supervision: Concepts and Practices of Management. Eleventh edition*. Cincinnati, OH: South – Western Publishing Company.
 130. Hague, R., Harrop, M. (2010). *Political science: A comparative introduction*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
 131. Haque, A. U. (1997). Human Nature, tradition and law: Perspective in Public Administration. *Journal of Management History*, 3, 256-276.
 132. Hal, P., Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44 (5), 936–957.
 133. Hansen, T.; Klausen, J. E. (2002). Between the Welfare State and Local Government Autonomy. *Local Government Studies*, 28 (4), 47–66.
 134. Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money and Management*, 25 (1), 27-34.
 135. Hatch, J., Cunliffe, A. (2006). *Organization Theory*. Oxford: University Press.
 136. Hegel, G. F. (2000). *Teisės filosofijos apmatai*. Vilnius: Mintis.
 137. Henderson, P. G. (2009). *The New Handbook of Administrative Supervision in Counseling*. New York and London: Routledge.
 138. Hertzog, R. (2012). Local Government in France. In Moreno, A. M. (Ed.). *Local government in the Member States of European Union: a comparative legal perspective* (203-232). Madrid: National Institute of public Administration.
 139. Hill, C. J., Laurence, E., Lynn, Jr. (2009). *Public Management: A Three Dimensional Approach*. Washington: University of Chicago and University of Texas Co Press.
 140. Hirst, P. (2000). Democracy and Governance. In Pierre J. (Ed.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy* (13-35). Oxford, Oxford University Press.
 141. Homburg, V. M. F. (2000). Politics and property rights in information exchange. *Knowledge. Policy and Technology*, 13 (3), 13-22.
 142. Hood, C et al. (1998). Regulation Inside Government: Where New Public Management Meets the Audit Explosion. *Public Money and Management*, 2 (18), 61-67.
 143. Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69, 3-19.
 144. Hooghe, L., Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
 145. Howlett, M. (2012). The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public-Policy Making. *International Political Science Review*, 33(5), 539-555.

146. Hughes, O. (2010). Does Governance Exist? In *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (87-104). London and New York: Routledge.
147. Hustedt, T., Salomonsen, H. H. (2018). From Neutral Competence to Competent Neutrality? Revisiting Neutral Competence as the Core Normative Foundation of Western Bureaucracy. In Byrkjeflot, H. and Engelstad, F.(Ed.) *Bureaucracy and Society in Transition. Comparative Perspectives*. (69-88). Emerald Publishing Limited.
148. Huys, M., Koppenjan, J. (2010). Policy networks in Practice: the Debate on the Future of Amsterdam Airport Schiphol. In Osborne, S. P. (Ed.) *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance* (365-393). Routledge.
149. Hurn, B. J. (2012). Management of Change in a Multinational Company. *Industrial and Commercial Training*, 44 (1), 41-46.
150. Immergut, E. M. (1998). The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics and Society*, 26 (1), 5-34.
151. Isett, K. R. (2011). Networks in Public Administration Scholarship: Understanding Where We Are and Where We Need to Go. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (1), 157–173.
152. Isaksen, S., Tidd, J. (2006). *Meeting the Innovation Challenge: Leadership for Transformation and Growth*. Chichester: John Wiley & Sons.
153. Išoraitė, M. (2012). Teoriniai strateginių pokyčių krypčių aspektai. *Business Systems and Economics*, 2 (2), 130-145.
154. Įvadas į viešąjį valdymą (2009). Red. Raipa A. Kaunas: Technologija.
155. Yilmaz, S., Beris, Y., Serrano-Berthet, R. (2008). Local Government Discretion and Accountability: A Diagnostic Framework for Local Governance. *Local Governance & Accountability Series*. Paper No. 113/July 2008.
156. Yilmaz, S., Beris Y., Serrano-Berthet R. (2010). Linking Local Government Discretion and Accountability in Decentralisation. *Development Policy Review*, 28 (3), 259-293.
157. Yin, R. K. (2008). *Case study research: Design and methods* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
158. Yin, R. K. (2004). *The case study anthology*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
159. Yuan, H. (2013). A SWOT Analysis of Successful Construction Waste Management. *Journal of Cleaner Production*, 39, 1-8.
160. Jacob, B.; Lipton, B.; Hagens, V; Reimer, B. (2008). Re-thinking local autonomy: Perceptions from four rural municipalities. *Canadian Public Administration*, 51 (3), 407–427.
161. Jacobs, G., van Witteloostuijn, A., Christe-Zeyse, J. (2013). A theoretical framework of organizational change. *Journal of Organizational Change Management*, 26 (5), 772–792.
162. Jessop, B. (2008). Institutions and institutionalism in political economy: a strategic-relational approach. In J. Pierre & e. al. (Eds.) *Debating institutionalism* (210-231). Manchester; New York (N.Y.): Manchester University Press.
163. Jucevičius, R. (2002). *Organizacijų strateginis vystymas*. Kaunas: Technologija.
164. Juknevičienė, V. (2007). M. Weberio biurokratijos teorijos reikšmė šiuolaikinių viešojo administravimo organizacijų kontekste. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 1 (8), 122–127.
165. Jurjonienė, G. (2011). Viešojo valdymo tobulinimo 2012-2020 metų programa: rengi-

- mo kontekstas, siūlomi strateginiai sprendimai ir laukiami rezultatai. *Viešasis administravimas Lietuvoje. 2011 metų apžvalga*, 12-19.
166. Kaiser, R., Prange, H. (2004). Managing diversity in a system of multi-level governance: the open method of co-ordination in innovation policy. *Journal of European Public Policy*, 11 (2), 249-266.
 167. Kardelis, K. (2016). *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos centras.
 168. Karjalainen, V., Saikku, P. (2011). Governance of Integrated Activation Policy in Finland. In Rik van Berkel, Willibrord de Graaf and Tomáš Sirovatka (Eds.) *The Governance of Active Welfare States in Europe* (216-236). Great Britain: Palgrave Macmillan.
 169. Kampen, J. K., Van de Walle, S., Bouckaert, G. (2006). Assessing the Relation Between Satisfaction With Public Service Delivery and Trust in Government. *Public Performance Management Review*, 29(4), 387-404.
 170. Kalesnykas, R. (2005). Viešojo administravimo teisės aktai. *Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis* (48-484). Vilnius: MRU.
 171. Keping, Y. (2018). Governance and Good Governance: A New Framework for Political Analysis. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 11 (1), 1-8.
 172. Kettl, D., Fesler, J. (2008). *The Politics of the Administrative Process*. Washington D.C.: CQ Press.
 173. Kickert, W. J. M. (2001). Public management of hybrid organizations governance of quasi-autonomous executive agencies. *International Public Management Journal*, 4 (2), 135-150.
 174. Kickert, W., Koppenjan, J. (1997). Public Management and Network Management: An Overview. In Kickert W., Klijn Eh., Koppenjan J. (Eds.). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (35-60). London: Sage.
 175. Kiiver, P. (2012). The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: *Constitutional Theory and Empirical Reality*. New York: Routledge.
 176. Kiurienė, V. (2015b). Atviras viešasis valdymas: samprata ir dimensijos. *Studijos šiuolaikinėje visuomenėje/ Studies in Modern Society*, 6 (1), 204-212.
 177. Kiurienė, V. (2015a). Viešojo intereso įtaka socialinei atsakomybei. Žičkienė, S. (Red.). *Socialinė atsakomybė versle ir viešajame sektoriuje. Mokslo studija*. (223-238). Šiauliai: Šiaulių universitetas.
 178. Kiurienė, V. (2014 a). The Diversity of Administrative supervision of Local Self-Government in the Baltic States. Presented papers from the 22th NISPAcee Annual Conference “Government vs. Governance in Central and Eastern Europe: From Pre-Weberianism to Neo-Weberianism?”.
 179. Kiurienė, V. (2014 b). Viešasis interesas: sąvokos daugiareikšmiškumas, užtikrinimo vietos savivaldoje galimybės savivaldybių administracinės priežiūros aspektu. *Profesinės studijos: teorija ir praktika*, 2014/14, 187-193.
 180. Kiurienė, V. (2014 c). Viešojo valdymo pokyčiai ir jų įtaka vietos savivaldai. *Studijos šiuolaikinėje visuomenėje/ Studies in Modern Society*, 5 (1), 167-174.
 181. Kiurienė, V. (2014 d). Administrative Supervision of Local Self-Government in the Context of Good Governance: the Case of Lithuania. In Jarosz, A. (Ed.). *Good Governance and Civil Society. Selected Issues on Relations between State, Economy and Society* (205-211). Cambridge Scholars Publishing, 205-211.
 182. Kiurienė, V., Tarvydaitė, T. (2014). Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovo Šiaulių

- apskirtyje tarnybos veiklos efektyvumo vertinimas. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 3 (35), 107-121.
183. Kiurienė, V. (2013). Administrative Supervision of Local Self-Government as an Expression of the Rule of Law in the Context of Good Governance: the case of Lithuania. *Socialiniai tyrimai/ Social Research*, 4 (33), 44- 55.
 184. Kiurienė, V.; Zajančauskaitė, R. (2013). Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovų apskrityse įgaliojimų įgyvendinant savivaldybių administracinę priežiūrą analizė: 2008–2012 metai. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 3 (31), 7–21.
 185. Kiurienė, V. (2012). The Legal Aspects of Participatory Governance in Local Self-government. *Socialiniai tyrimai/Social Research*, 3 (28), 62-75.
 186. Kjaer, A., M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity.
 187. Kjaer, P. F. (2010). *Between Governing and Governance: On the Emergence, Function and Form of Europe's Post-national Constellation*. Hart Publishing.
 188. Klijn, E. H. (2010). Trust in Governance Networks: Looking for Conditions for Innovative solutions and Outcomes. In Osborne, S. P. (Ed.). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London and New York: Routledge. Taylor & Francis Group.
 189. Kooiman, J. (2010). *Governing as Governance*. Sage.
 190. Kondratienė, V. (2011). *Subsidiarumo principas ir jo taikymas valstybės valdymui ir vietos savivaldai*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
 191. Koprič, I. (2017). Public Administration Reforms in Eastern Europe: Naïve Cultural Following, Hesitating Europeanization, or Search for Genuine Changes? In Kovač P., Bileišis M. (Eds.). *Public administration Reforms in Eastern European Union Members States* (34-48). Ljubljana, Vilnius: Mykolas Romeris university.
 192. Korsakaitė, D. (2006). Viešasis interesas valstybinio reguliavimo požiūriu: sampratos analizė ir formulavimas. *Ekonomika*, 76, 36-53.
 193. Kotsakis, V. (2011). Commons-based peer production and the neo-weberian state: synergies and inter-dependencies. *Haldskultuur-Administrative Culture*, 12(2), 146–161.
 194. Kotter, J. P., Schlesinger, L. A. (2008). Choosing Strategies for Change. *Harvard Business Review*, July-August, 130–138.
 195. Kovač, P. (2014). Administrative Procedures as a Good Governance Tool in CEE. Paper presented at the 22th NISPAcee Conference Government vs. Governance in Central and Eastern Europe. Budapest: NISPAcee.
 196. Krivka, E. (2007). Viešojo intereso problema civilinio proceso teisėje. *Jurisprudencija*, 10 (100), 15-22.
 197. Kryger, A. (2017). Strategy development through interview technique from narrative therapy. *Journal of Organizational Change Management*, 30 (1), 4–14.
 198. Krupavičius, A. (2013). Viešojo valdymo samprata ir geras valdymas. *Viešasis valdymas: koncepcijos ir dimensijos*. Vilnius: BMK LEIDYKLA, 7-22.
 199. Kvale, S. (1996). *InterViews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. Thousand Oaks. CA: Sage.
 200. Kuhlmann, S., Wollmann, H. (2014). *Introduction to Comparative Public Administration*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
 201. Kuhlmann, A., Bouckaert, G. (2016). *Local Public Sector Reforms in Times of Crises. National Trajectories and International Comparisons*. London: Palgrave.
 202. Kulesza, M., Szescilo, D. (2012). Local Government in Poland. In Moreno, A. M. (Ed.). *Local government in the Member States of European Union: a comparative legal perspective* (485-504). Madrid: National Institute of public Administration.

203. Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., Navarro, C. (2019). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Palgrave Macmillan.
204. Lane, J. E. (2001). *Viešasis sektorius*. Vilnius: Margi raštai.
205. Lane, J. E., Erisson, S. (2000). *The New Institutional Politics*. London, New York: Routledge.
206. Lane, J. E. (2003). *Konstitucija ir politikos teorija*. Kaunas: Naujasis lankas.
207. Lane, J. E. (2009). *State Management*. London: Routledge.
208. Laumenskaitė, E., Vasiliauskas, A. (2006). Strateginiai pokyčiai ir savivalda organizacijose. *Pinigų studijos*, 1, 23-35.
209. Lazauskienė, A. (2013). Vietos savivalda. *Viešasis valdymas: koncepcijos ir dimensijos* (253-269). Vilnius: BMK LEIDYKLA.
210. Lazdynas, R. (2005). *Savivalda: filosofija, teorija, praktika*. Šiauliai: Saulės delta.
211. Løhmus, M. (2008). Local Autonomy and Territorial Decentralisation in Capital Cities. *Halduskultuur*, 9, 60–83.
212. Lincoln, Y. S., Lynham, S. A., Guba, E. G. (2018). Paradigmatic Controversies Contradictions and Emerging Confluences, Revisited. In Denzin, N. K., Lincoln, Y. S.(Eds.) *The SAGE Handbook of Qualitative Research. Fifth Edition* (108-150). London: SAGE.
213. Linnas, R. (2009). Legal Framework and Present State of External Control and Supervision over Local Self-Government Units in Estonia. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja*, 2, 141-162.
214. Linnas, R. (2007). Theoretical and Practical Problems Related to the Audit, Control and Supervision System of Local Governments (Based on the Case of Estonia). *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja*, 3, 65-82.
215. Littig, B., Pochhacker, F. (2014). Socio-translational Collaboration in Qualitative Inquiry: the Case of Expert Interviews. *Qualitative Inquiry*, 20 (9), 1085-1095.
216. Lynch, R. (2018). *Strategic Management. 8th Edition*. London: Pearson.
217. Lynn, L. E. Jr., Heinrich, C., Hill, C. J. (2001). *Improving Governance: A New Logic For Empirical Research*. Washington, DC: Georgetown University Press.
218. Lynn, L. (2007). Public Management: A Concise History of the Field. In Ferlie E., Lynn L., Pollit C. (Eds.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
219. Lynn, L. E. Jr. (2010). What Endures? Public Governance and the Cycle of Reform. *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (105-123). London and New York: Routledge.
220. Lynn, L. E. Jr. (2013). The Persistence of Hierarchy. In Bevir, M. (Ed.). *The SAGE Handbook of Governance* (219-236). London: SAGE.
221. Mackonis, A. (2009). Individualistinė viešojo intereso sąvokos turinio analizė. *Teisės problemos*, 2 (64), 134-156.
222. Maeltsemees, S. (2012). Local Government in Estonia. In Moreno, A. M. (Ed.). *Local government in the Member States of European Union: a comparative legal perspective* (157-184). Madrid: National Institute of public Administration.
223. Mačiulytė, J., Ragauskas, P. (2007). *Lietuvos savivalda*. Vilnius: Versus aureus.
224. Magset, M. (2018). Anti-bureaucratic Identities among Top Bureaucrats? Societal Norms and Professional Practices among Senior Civil Servants in Britain, France and Norway. In Byrkjeflot, H. and Engelstad, F. (Eds.). *Bureaucracy and Society in Transition. Comparative Perspectives*. (139-156). Emerald Publishing Limited.

225. Marcinkevičius, G., Rauleckas, R. (2016). Naujosios viešosios vadybos doktrinos elementų sąsajos: Lietuvos valstybės tarnautojų subjektyvių vertinimų analizė. *Viešoji politika ir administravimas*, 15 (3), 500-513.
226. March, J. G., Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organisational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78, 738-749.
227. Marks, G. Ch. (1996). European Integration from the 1980s: State Centric v, Multilevel Governance. *Journal Common Market Studies*, 34 (3), 341-378.
228. McNabb, E. D. (2009). *The New Face of Government How Public Management are Forging a New Approach to Governance*. New York: CRC Press.
229. McLean, I., McMillan, A. (2003). *Concise Oxford Dictionary of Politics*. Oxford: Oxford University Press.
230. McGee, J., Thomas, H., Nilson, D. (2010). *Strategy: Analysis and Practice (2 nd edition)*. McGraw-Hill Higher Education.
231. Mesonis, G. (2010). *Konstitucijos interpretavimo metodologiniai pagrindai. Monografija*. Vilnius: VĮ Registrų centras.
232. Merriam, S. B. (2002). Introduction to Qualitative Research. In Merriam, S. B. (Ed.). *Qualitative Research in Practice: Examples for Discussion and Analysis* (3-16). San Francisco: Jossey-Bass.
233. Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Market. The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combination*. Leipcig: Springer.
234. Milakovich, M. E. (2012). *Digital Governance. New Technologies for Improving Public Service and Participation*. New York: Routledge.
235. Minas, R. (2011). Decentralisation and Back to Centralization: the Swedish Case. In Rik van Berkel, Willibrord de Graaf and Tomaš Sirovatka (Eds.). *The Governance of Active Welfare States in Europe* (195-215). Great Britain: Palgrave Macmillan.
236. Miknevičiūtė, D., Valackienė, A. (2017). Strateginių pokyčių kryptių identifikavimo organizacijose koncepto pristatymas. *Tiltai*, 3, 29–38.
237. Mitroff, J. (1983). *Stakeholders of the Organizational Mind: Toward a New View of Organizational Policy Making*. San Francisco: Jossey Bass.
238. Moreno, A. M. (2012). *Local government in the Member States of European Union: a comparative legal perspective*. Madrid: National Institute of public Administration.
239. Morgan, D. (2007). Paradigms lost and pragmatism regained: Methodological implications of combining qualitative and quantitative methods. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(1), 48–76.
240. Mosley, H. (2009). Decentralisation and Local Flexibility in Employment Services. In F. Larsen and R. Van Berkel (Eds.) *The New Governance and Implementation of Labour Market Policies*. Copenhagen: DJOEF).
241. Motore, M., Hartley, J. (2010). Innovations in Governance. *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (52-71). London and New York: Routledge.
242. Nakrošis, V. (2011). Viešojo valdymo reformos Lietuvoje: kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą? *Politologija*, 1. (61), 65-98.
243. Nemeč, Juraj. (2010). New Public Management and its Implementation in CEE: What Do we Know and where Do we Go?. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 3, 31-52.
244. Newman, S. (2001). *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*. London: Sage.

245. Nekrošius V. (2012). Viešojo intereso gynimas civiliniame procese ir Konstitucinio Teismo doktrina. *Jurisprudencija*, 19 (3), 1101-1110.
246. Никитин, А. (2013). Административный надзор в контексте общеправовых принципов. Вестник Томского государственного университета. Право, 1 (7), 62-67.
247. North, D. C. (2003). *Institucijos, jų kaita ir ekonomikos veikmė*. Vilnius: Eugrimas.
248. Novelskaitė, A. (2012). *Socialinio tyrimo terminija: tyrimo strategija, tyrimo planas, tyrimo dizainas, tyrimo procesas. Metodinė knyga*. Kaunas: Vilniaus universiteto Kauno humanitarinis fakultetas.
249. Obrazcovas, V., Savas, E. (2009). *Viešųjų paslaugų privatizavimas: praktika ir patirtis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
250. OECD (2003). *Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy*. Paris: OECD.
251. Olsen, J. P. (2010). *Governing Through Institution Building: Institutional Theory and Recent European Experiments In Democratic Organization*. Oxford/New York: Oxford University Press.
252. Olsen, J.P. (2016). An Institutional Perspective. In Van de Walle, S. and Groeneveld, S. (Eds.). *Theory and Practice of Public Sector Reform* (9-26). Routledge: New York and London.
253. Osborne, D., Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
254. Osborne, S. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8, 377-387.
255. Osborne, S. (Ed.). (2010). *The New Public Governance*. New York: Routledge.
256. Panara, C. (2015). *The Subnational Dimension of the EU. A Legal Study of Multilevel Governance*. Switzerland: Springer.
257. Panara, C., Varney, M. (Eds.). (2013). *Local Government in Europe. The 'fourth level' in the EU multilayered system of governance*.
258. Pastor, J. S., Nemery, J. C. (1999). Supervision and auditing of local authorities' action. Report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) prepared with the collaboration of Prof. Juan Santamaria Pastor and Prof. Jean-Claude Nemery. Local and regional authorities in Europe, No. 66. Council of Europe Publishing.
259. Paraskevopoulos, C. J. (2002). New Institutionalism and EU Regional Policy: Multi-level Governance by „thin“ or „thick“ institutions? *Current Politics and Economics of Europe*, 11/2, 59-79.
260. Parsons, W. (2001). *Viešoji politika: politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas.
261. Patapas, A. (2010). Tradicinis (hierarchinis) viešasis administravimas. Smalskys, V. (Sud.). *Viešasis valdymas* (108-123). Vilnius: MRU.
262. Patapas, A. (2010). Bendrieji ir specialieji viešojo valdymo principai. Smalskys, V. (Sud.). *Viešasis valdymas* (180-194). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
263. Patapas, A., Raipa, A., Smalskys, V. (2014). New Public Governance: The Tracks of Changes. *International Journal of Business and Social Research (IJBSR)*, 4 (5), 25-32.
264. Patton, M. Q. (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods. Third Edition*. London: Sage Publications.
265. Pauliukevičiūtė, A., Raipa, A. (2012). Metodologiniai viešojo valdymo aspektai. *Moderus viešasis valdymas* (9-31). Kaunas: Vitae Litera.

266. Peters, B. G. (1999). *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"*. London, New York: Continuum.
267. Peters, B. G. (2005). *Institutional theory in political science: the 'new institutionalism'*. London; New York: Continuum International Publishing Group.
268. Peters, B. G. (2008). Institutional Theory and the Study of Political Executives. In Pierre, J. and e. al. (Eds.). *Debating Institutionalism (195-209)*. Manchester; New York (N.Y.): Manchester University Press.
269. Peters, B. G. (2010). *The Politics of Bureaucracy: an Introduction to Comparative Public Administration*. Abingdon; New York: Routledge.
270. Peters, B. G. (2013). Institutional Theory. In Bevir, M. (Ed.). *The SAGE Handbook of Governance (78-90)*. London: SAGE.
271. Pierre, J., Peters, G. B. (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St.Martin's Press.
272. Pierre, J. (2011). Governance. In Bertrand Badie, Dirk Berg-Schlosser, and Leonardo Morlino (Eds.). *International Encyclopedia of Political Science*. (984-995). Thousands Oaks, CA: Sage.
273. Pivoras, S., Visockytė, E. (2011). Viešojo valdymo koncepcijos ir jų taikymas tiriant valstybės tarnybos reformas. *Viešoji politika ir administravimas*, 10 (1), 27-40.
274. Poole, M. S., Van de Ven, A. H. (2004). *Handbook of Organizational Change and innovation*. New York: Oxford University Press.
275. Pollitt, C. (2011). Innovation in the Public sector: an introductory overview. In Bekkers, V., Edelenbos, J., Steijn, B. (Eds.). *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership (35-43)*. New York: Palgrave MacMillan.
276. Pollitt, C. (2008). *Time, Policy, Management: Governing with the Past*. Oxford: Oxford University Press.
277. Pollitt, C. (2007). Convergence or divergence: what has been happening in Europe? In Pollitt, C., Van Thiel, S., Homburg, V. (Eds.). *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives (10-25)*. Basingstoke: Palgrave.
278. Pollitt, C., Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
279. Pollitt, C., Bouckaert, G. (2003). *Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė*. Algarvė.
280. Pollitt, C., Bouckaert, G. (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State, 3rd edition*, Oxford: Oxford University Press.
281. Pollitt, Ch., Hupe, P. (2011). Talking About Government: The Role of Magic concepts. *Public Management Review*, 13 (5), 641-658.
282. Potuček, M. (2004). The Capacities to Govern in Central and Eastern Europe. In Potuček, M. (Ed.). *The Capacities to Govern in Central and Eastern Europe (91-111)*. Bratislava: NISPAcee.
283. Pranevičienė, P. B. (2003). *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje: monografija*. Vilnius : Lietuvos Teisės Universiteto Leidybos centras.
284. Power, M.(1997). *The Audit Society*. Oxford: Oxford University Press.
285. Pusic, E. (1989). Public administration and self-management in Yugoslavia. *International Review of Administrative Sciences*, 55, 25-28.
286. Puškorius, S. (2002). *Viešojo sektoriaus institucijų administravimas*. Vilnius.
287. Pratchett, L. (2001). Towards a Separation of Local Autonomy and Local Democracy.

- ECPR joint sessions of workshops, Grenoble, 6-11 April 2001. Workshop 21: Local Autonomy and Local Democracy. Prieiga per internetą: <http://ecpr.eu/Filestore/Paper-Proposal/ac274d88-9011-471b-a03a2f9c9e842d39.pdf>.
288. Radnor, M. Z., Osborne, S. P. (2013). LEAN. A failed theory for public services? *Public Management Review*, 15 (2), 265-287.
289. Randma-Liiv, T. (2008/9). New Public Management versus the Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 1(2), 69–81.
290. Raipa, A. (2002). Viešojo politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. *Viešojo politika ir administravimas*, 1, 1-18.
291. Raipa, A. (2009). Šiuolaikinio viešojo valdymo pokyčių kryptys ir tendencijos. *Viešojo politika ir administravimas*, 30, 22-32.
292. Raipa, A. ir kt. (2012). *Modernus viešasis valdymas*. Kaunas: Vitae litera.
293. Raipa, A. (2013). Organizacijų pasirengimo pokyčių valdymui dekompozicija. *Viešojo politika ir administravimas*, 12 (4), 523-539.
294. Raipa, A. (2014). Viešojo valdymo evoliucija XXI amžiuje: priežastys, struktūra, poveikis. *Tiltai*, 2, 1-18.
295. Raipa, A. (2015 a). XXI a. viešojo valdymo modernizavimo reformų kryptys ir tendencijos. *Viešojo politika ir administravimas*, 14 (2), 307-320.
296. Raipa, A. (2015 b). Biurokratinis valdymas: kaita ir reformų vektoriai XXI amžiuje. *Viešasis administravimas*, 1-2(45-46), 17-28.
297. Raipa, A.; Backūnaitė, E. (2004). Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai. *Viešojo politika ir administravimas*, 7, 23–32.
298. Raipa, A., Giedraitytė, V. (2013). Viešojo valdymo reformos: inovatyvūs sprendimai. *Viešasis administravimas*, 2 (38), 41-50.
299. Raipa, A., Jurkšienė, L. (2013). Inovacijų vieta viešojo valdymo modernizavimo struktūroje: teorinis aspektas. *Viešojo politika ir administravimas*, 12 (2), 226-235.
300. Raipa, A., Jurkšienė, L. (2013). Inovatyvumas modernizuojant viešąjį valdymą: Baltijos šalių ir Danijos lyginamoji analizė. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 3 (31), 22-32.
301. Raipa, A., Smalskys, V. (2008). Socialiniai pokyčiai ir naujos viešojo valdymo sistemos. *Socialinis darbas*, 7 (1), 5-10.
302. Ramsay, J. (1998). Problems with Empiricism and the Philosophy of Science: Implications for Purchasing Research. *European Journal of Purchasing & Supply Management*, 4, 163-173.
303. Rakšnys, A. V., Guogis, A. (2016). Viešojo administravimo naratyvai ir ateities tendencijų vystymasis: neo-vėberinės valstybės link. *Viešojo politika ir administravimas*, 15 (1), 113-125.
304. Rossiaud, S.; Locatelli, C. (2010). Institutional Economics. *Polinares working paper*, 12.
305. Rothstein, B. (2011). *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
306. Rothstein, B., Teorell, J. (2012). Defining and Measuring Quality of Government. Prieiga per internetą: <http://iis-db.stanford.edu/docs/623/Rothstein%26Teorell2012.pdf>
307. Rowe, G. C. (2009). Administrative supervision of administrative action in the European Union. In Herwig C.H. Hofmann and Alexander H. Türk (Eds.). *Legal Challenges in EU Administrative Law. Towards an Integrated Administration* (179-217). Cheltenham, UK: Edward Elgar.

308. Ruškytė, R. (2013). Nuosavybės ribojimo klausimas Konstitucinio Teismo doktrinoje. *Viešojo intereso gynimas: subalansuoto požiūrio link. Mokslinių straipsnių rinkinys* (8-35). Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
309. Ruškus, J. (2013). *Socialinio darbo magistro baigiamojo darbo rengimo metodinės rekomendacijos*. Kaunas: VDU.
310. Salamon, L., M. (2002). The New Governance and the Tools of Public Action: an Introduction. In *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (1-47). New York: Oxford University Press.
311. Sager, F., Overeem, P. (Eds) (2015). *The European Public Servant. A Shared Administrative Identity?* Colchester: ECPR Studies.
312. Sansom, G., McKinlay, P. (Eds.). (2013). *New Century Local Government. Commonwealth Perspectives*. London: Commonwealth Secretariat.
313. Saukko, P. (2018). Methodologies for Cultural and Social Studies in an Age of New Technologies. In Denzin, N. K., Lincoln, Y. S. (Eds.). *The SAGE Handbook of Qualitative Research. Fifth Edition* (261-274). London: SAGE.
314. Schefold, D. (2012). Local Government in Germany. In Moreno, A. M. (Ed.). *Local government in the Member States of European Union: a comparative legal perspective* (233-256). Madrid: National Institute of public Administration.
315. Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organizations. Foundations for Organizational Science*. Thousand Oaks: Sage.
316. Scott, W. R. (2008). Approaching adulthood: the maturing of institutional theory. *Theory and Society*, 37 (5), 427-442.
317. Scott, W. R. (2008). *Institutions and organizations: ideas and interests* (3 rd ed.). Los Angeles: Sage Publications.
318. Schwandt, T. A., Gates, E. F. (2018). Case Study Methodology. In Denzin, N. K., Lincoln, Y. S. (Eds.). *The SAGE Handbook of Qualitative Research. Fifth Edition* (341-358). London: SAGE.
319. Schmidt, V. (2006). Institutionalism. In C. Hay & e. al. (Eds.). *The state: theories and issues* (98-117). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
320. Sczente, Z. (2012). Local Government in Hungary. In Moreno, A. M. (Ed.). *Local government in the Member States of European Union: a comparative legal perspective* (283-308). Madrid: National Institute of public Administration.
321. Shannon-Baker, P. (2015). Making Paradigms Meaningful in Mixed Methods Research. *Journal of Mixed Methods Research*, 10(4) 319–334.
322. Simon, H. (2003). *Administracinė elgsena*. Vilnius: Knygiai.
323. Silverman, D. (2004). *Qualitative Research: Theory, Method and Practice*. London: Sage.
324. Silverman, D. (2005). *Doing Qualitative Research: a Practical Handbook*. Los Angeles: Sage.
325. Silverman, D. (2007). *Interpreting Qualitative Data: Methods for Analyzing Talk, Text and Interaction*. Los Angeles: Sage.
326. Stačiokas, R.; Rimas, J. (2004). Presumptions for Strengthening the Economical and Financial Independence of Municipalities. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, 29, 173–188.
327. Starman, A. B. (2013). The case study as a type of qualitative research. *Journal of contemporary educational studies*, 1, 28–43.
328. Stake R. E. (2005). *Multiple case study analysis*. Boston: Guilford Publications.

329. Stemler, S. (2001). An overview of content analysis. *Practical assessment, research & evaluation*, 7 (17), 137–146.
330. Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. Prieiga per internetą: <http://catedras.fsoc.uba.ar/rusailh/Unidad%201/Stoker%202002,%20Governance%20as%20theory,%20five%20propositions.pdf>
331. Strazdas, R., Taločka, E. (2005). Viešojo administravimo institucijų specialistų inovacinių gebėjimų ugdymas. *Viešasis administravimas*, 3-4 (7-8).
332. Struyven, L., Steurs, G. (2003). Towards a Quasi-Market in Reintegration Services: First Assessment of the Dutch experience. *Australian Journal of Labour Economics*, 6 (2), 331-355.
333. Stumpf, I. (2014). Why do we need a Strong but Constitutionally Limited State? Paradigm of Good Government. Paper presented at the 22nd NISPAsee Conference Government vs. Governance in Central and Eastern Europe. Budapest: NISPAsee.
334. Smalskys, V. (2007). Naujosios viešosios vadybos įgyvendinimo problemos kontinentinėje Europoje. *Naujoji viešoji vadyba. Mokomoji knyga*. Kaunas: Technologija.
335. Smalskys, V. (2010). Viešojo administravimo modernizavimo priežastys ir tendencijos. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 1 (17), 90–100.
336. Smalskys, V., Urbanovič J. (2015). Viešojo administravimo mokslo tradicijų raida kontinentinėje Europoje. Urbanovič, J., Smalskys, V. (Sud.). *Viešojo administravimo teorijos* (69-97). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
337. Swianiewicz, P. (2010). If territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European perspective. *Local Government Studies*, 36 (2), 183–203.
338. Swianiewicz, P. (2014). An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. *Local Government Studies*, 40 (2), 292–311.
339. Swianiewicz, P. (2018). If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution?— Ten Years Later. *Local Government Studies*, 44 (1), 1–10.
340. Šaparnienė, D., Lazauskienė A. (2012). Local Government in Lithuania. In Moreno, M. A. (Ed.). *Local government in the Member States of European Union: a comparative legal perspective* (389-410). Madrid: National Institute of public Administration.
341. Šaparnienė, D., Valukonytė, I. (2012). Implementation of Good Governance Principles in Local Self-government. *Socialiniai tyrimai/Social Research*, 3 (28), 98-112.
342. Šerikova, A. (2013). Viešoji politika ir jos formavimas. Šaparnienė, D., Krupavičius, A. (Red.). *Viešasis valdymas: koncepcijos ir dimensijos. Mokslo studija*. (23-39). Vilnius: BMK leidykla.
343. Šileikis, E. (2005). Teritorinės (vietos) savivaldybės. *Alternatyvioji konstitucinė teisė* (277-290). Vilnius: Teisinės informacijos centras.
344. Šnapštienė, R., Vaidelytė, E. (2013). Šiuolaikinės viešojo administravimo mokslinių tyrimų kryptys pasaulyje: IIAS/IASIA tarptautinis kongresas Bahreine. *Viešoji politika ir administravimas*, 12 (3), 508–512.
345. Tamošiūnas, T. (2013). Strateginis valdymas viešajame sektoriuje. Šaparnienė, D., Krupavičius, A. (Red.). *Viešasis valdymas: koncepcijos ir dimensijos* (174-196). Vilnius: BMK leidykla.
346. Taurienė, S. (2013). *Viešojo intereso – aplinkos apsaugos – gynimas bendrosios kompetencijos teismuose*. Viešojo intereso gynimas: subalansuoto požiūrio link. Mokslinių straipsnių rinkinys, 92-117. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
347. Terrell, S. R. (2012). Mixed-methods research methodologies. *The qualitative report*, 17 (1), 254–280.

348. The New London Group. (1996) A Pedagogy of Multiliteracies: Designing Social Futures. *Harvard Educational Review*, 66 (1), 363-376.
349. *The White Paper of multi-level governance*. (2009.) European Committee of the Regions.
350. Tracy, S. J. (2013). *Qualitative research methods: Collecting evidence, crafting analysis, communicating impact*. Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell.
351. Triantafyllou, P. (2012). Decentralization as the Exercise of Power and Autonomy: The Case of Danish Employment Policy. *Journal of Political Power*, 5 (1), 55–71.
352. Trumpulis, U. (2010 a). Žmogaus individualūs interesai kaip viešojo intereso pagrindas. *Socialinių mokslų studijos*, 2 (6), 123-137.
353. Trumpulis, U. (2010 b). Viešojo intereso koncepcijų įvairovė. *Socialinių mokslų studijos*, 4 (8), 217-231.
354. Todnem, R. B. (2005) Organisational change management: A critical review. *Journal of Change Management*, 5:4, 369-380.
355. Torres, L., Pina, V. (2004). Reshaping public administration: the Spanish experience compared to the UK. *Public Administration*, 82 (2), 445–464.
356. Toleikienė, R. (2018). *Integralios etikos vadybos sistemos formavimas savivaldybėje*. Mokslo daktaro disertacija. Šiaulių universitetas.
357. Tidikis, R. (2003). *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Vadovėlis. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras.
358. Urbanovič, J., Bileišis, M., Stankevič, B., Stasiukynas, A. (2015). Viešojo valdymo reformų koncepcijų turinys ir evoliucija. Urbanovič, J., Smalskys, V. (Sud.). *Viešojo administravimo teorijos (198-241)*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
359. Urmonas, A.; Novikovas, A. (2011). Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtintų principų įgyvendinimo vietos savivaldoje ir inkorporavimo nacionalinėje teisės sistemoje ypatumai. *Jurisprudencija*, 1019–1034.
360. Urvikis, M. (2016). *Vietos savivaldos institucijų organizuojamų viešųjų paslaugų sistemas tobulinimas*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
361. Urvikis, M. (2014). Viešųjų paslaugų tyrimų kryptys: kokybinio požiūrio plėtos poreikio pagrindimas. *Viešoji politika ir administravimas*, 2 (13), 290-306.
362. Valackienė, A. (2004). *Sociologinis tyrimas*. Kaunas: Technologija.
363. Valackienė, A. (2015). *Pokyčių valdymas siekiant užtikrinti verslo tęstinumą*. Mokslo studija. Kaunas: Technologija.
364. *Valstybinio audito ataskaita. Savivaldybių administracinė priežiūra* (2010). Vilnius: LR Valstybės kontrolė.
365. Van Berkel, R., De Graaf, W., Sirovatka, T. (2011). The Governance of Active Welfare States. In Rik van Berkel, Willibrord de Graaf and Tomaš Sirovatka (Eds.). *The Governance of Active Welfare States in Europe* (1-21). Great Britain: Palgrave Macmillan, 1-21.
366. Van Berkel, R., De Graaf, W., Sirovatka, T. (2011). The Governance of Active Welfare States. In Rik van Berkel, Willibrord de Graaf and Tomaš Sirovatka (Eds.). *The Governance of Active Welfare States in Europe* (237-263). Great Britain: Palgrave Macmillan.
367. Van de Walle, S. and Hammerschmid, G. (2011). The impact of the new public management: challenges for coordination and cohesion in European public sectors (review essay). *Halduskultuur – Administrative Culture*, 12 (2), 190–209.
368. Van de Walle, S., Hammerschmid, G., Andrews, R., Bezes, P. (2016). Introduction:

- Public Administration Reforms in Europe. In by Van de Walle, S., Hammerschmid, G., Andrews, R., Bezes, P. (Eds.). *Public administration Reforms in Europe. The View from the Top* (1-11). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 1-11.
369. Van der Meer, F.M., J.C.N. Raadschelders and T.A.J. Toonen (Eds.) (2015). *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
370. Van Haaren-Dresens, I. (2012). Local Government in Netherlands. In Moreno, A. M. (Ed.). *Local government in the Member States of European Union: a comparative legal perspective* (459-484). Madrid: National Institute of public Administration.
371. Van Audenhove, L. (2007). *Expert interviews and interview techniques for policy analysis*. Brussel: Vrije University.
372. Van Thiel, S. (2014). *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*. Routledge.
373. Vasiliauskas, A. (2002). *Firmų strateginis valdymas*. Vilnius: Enciklopedija.
374. Vasiljevas, A., Pučėtaitė, R. (2005). Socialinės įmonių atsakomybės ir efektyvaus žmoniškųjų išteklių valdymo įgyvendinimas dalykinės etikos priemonėmis. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, 36, 193–208.
375. Videikienė, S., Šimanskienė, L. (2013). Pokyčių valdymo sėkmės veiksniai organizacijose. *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*, 339-356.
376. Videikienė, S., Šimanskienė, L. (2014). Pokyčių valdymo kliūtys organizacijose: teoriniai ir praktiniai aspektai. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, 107-120.
377. Vidrinskaitė, S. (2001) Vietos savivalda ir valdymas. *Lietuvos konstitucinė teisė* (795-833). Vilnius: Lietuvos teisės universitetas.
378. *Viešojo administravimo teorijos* (2015). Vadovėlis. MRU.
379. *Viešasis valdymas: koncepcijos ir dimensijos* (red. D. Šaparnienė ir A. Krupavičius) (2013). BMK leidykla: Vilnius.
380. Vilka, I. (2012). Local Government in Latvia. In Moreno, A. M. (Ed.). *Local government in the Member States of European Union: a comparative legal perspective* (365-388). Madrid: National Institute of public Administration.
381. Vilkas, M., Stancikas, E. R. (2006). Modelling of Planned Change of Organizational Work Processes in Terms of Process' Internal Structure. *Engineering Economics*, 4 (49).
382. Voigt, S., Engerer, H. (2001). Institutions and Transition. Possible Policy Implications of the New Institutional Economics [working paper]. Prieiga per internetą: <https://ssrn.com/abstract=294384>
383. Weber, M. (2007). *Classics of Public administration*. Boston: Thomson Wadsworth.
384. Wheelen, T. L., Hunger, D. J. (2008). *Strategic Management and Business Policy*. New York: Pearson Prentice Hall.
385. White, S. (2011). *Government Decentralization in the 21st Century*. Washington: CSI.
386. Wood, D. J. (2010). Measuring Corporate Social Performance: a Review. *International Journal of Management Reviews*, 12 (1), 50-84.
387. Wolman, H., McManmon, R., BellM., Brunori, D. (2008). *Comparing Local Government Autonomy Acrosss*.
388. Zakarevičius, P. (2003). *Pokyčiai organizacijose: priežastys, valdymas, pasekmės: monografija*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla.
389. Zakarevičius, P. (2006). Pokyčių organizacijose kliūtys ir priežastys. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, 38, 183-194.
390. Zakarevičius, P., Kvedaravičius, J., Augustauskas, T. (2004). *Organizacijų vystymosi paradigma. Monografija*. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas.

391. Zeef, P.H.H. (1994). *Tussen toezien en toezicht (Between surveillance and control)*. Den Haag: Phaedrus.
392. Žilinskas, G. (2004). Regionų valdymo reformų kryptys Lietuvos Respublikoje. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, 32, 232-245.
393. Žilinskas, G. (2009). Vietos savivaldos sistema. Raipa, A. (Red.). Įvadas į viešąjį valdymą (92-104). Kaunas: Technologija.
394. Žydžiūnaitė, V. (2005). *Komandinio darbo kompetencijos ir jų tyrimo metodologija slaugytojų veiklos požiūriu*. Kaunas: Judex.
395. Žydžiūnaitė, V. (2006). *Taikomųjų tyrimų metodologijos charakteristikos*. Vilnius: Pedagogų profesinės raidos centras.
396. Žydžiūnaitė, V. (2007). *Tyrimo dizainas: struktūra ir strategijos*. Kaunas: KTU leidykla.
397. Žydžiūnaitė, V. (2011). *Baigiamojo darbo rengimo metodologija*. Kaunas: Vitae Litera.
398. Žydžiūnaitė, V., Sabaliauskas, S. (2017). *Kokybiniai tyrimai: principai ir metodai*. Vilnius: Vaga.

TEISĖS AKTAI

1. *Lietuvos Respublikos Konstitucija*. Vilnius, 1992.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 12 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos „A“ lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*. 1998. Nr. 18–435.
3. Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas. *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 51-1392.
4. Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo Nr. VIII-730 pakeitimo įstatymo projektas (nauja redakcija). Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/b494a9d067ea11e8b7d2b2d2ca774092?jfwid=-10fpzciwt>.
5. Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gegužės 15 d. nutarimas Nr. XI-2015 „Dėl valstybės pažangos strategijos „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“ patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 61-3050.
6. Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gruodžio 13 d. nutarimas Nr. XII-51 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 149-7630.
7. Lietuvos Respublikos Seimo 2016 m. gruodžio 13 d. nutarimas Nr. XIII-82 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. *Teisės aktų registras*. 2016-12-13, Nr. 2016-28737.
8. Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymas. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 110-5564.

9. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 60-1183.
10. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832; 2008, Nr. 113-4290.
11. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. kovo 25 d. nutarimas Nr. 354 „Dėl įgaliojimų suteikimo įgyvendinant Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymą“. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 30–1245.
12. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013 m. kovo 27 d. nutarimas Nr. 254 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2013, Nr. 34-1647.
13. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. lapkričio 28 d. nutarimas Nr. 1482 „Dėl 2014-2020 metų nacionalinės pažangos programos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 144-7430.
14. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. vasario 7 d. nutarimas Nr. 171 „Dėl Viešojo valdymo tobulinimo 2012 metų programos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2012, Nr. 22-1009.
15. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015 m. gruodžio 21 d. nutarimas Nr. 1329 „Dėl didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių skaičiaus patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*. 2015, Nr. 2015-20319.
16. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1993 m. spalio 5 d. nutarimas Nr. 749 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovų regionuose“. *Valstybės žinios*. 1993, Nr. 52–1019.
17. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2018 m. kovo 7 d. nutarimas Nr. 219 „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo Nr. VIII-730 pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo Nr. I-464 22 ir 35 straipsnių pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymo Nr. VIII-1316 8, 10 ir 44 straipsnių pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo Nr. VIII-1904 priedėlio pakeitimo įstatymo projektų pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui“ su aiškinamuoju raštu ir lydimaisiais dokumentais. *Teisės aktų registras*. 2018-03-14, Nr. 3906.
18. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 43-772.
19. Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos 2015–2017 metų strateginis veiklos planas. Prieiga per internetą: https://lrvk.lrv.lt/uploads/lrvk/documents/files/Veikla/Planavimo_dokumentai/2015_2017_planas.pdf
20. Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanclerio 2015 m. gruodžio 22 d. įsakymas Nr. V-136 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos 2016–2018 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo“. Prieiga per internetą: <http://lrvk.lrv.lt/uploads/lrvk/documents/files/Kanclerio%20%C4%AFsakymas.pdf>
21. Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanclerio 2016 m. gruodžio 2 d. įsakymas Nr. V-133 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos 2017–2019 metų

- strateginio veiklos plano patvirtinimo“. Prieiga per internetą: <http://lrvk.lrv.lt/uploads/lrvk/documents/files/Kanclerio%20isakymas.pdf>
22. Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanclerio 2018 m. sausio 16 d. įsakymas Nr. V-11 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos 2018–2020 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo“. Prieiga per internetą: <http://lrvk.lrv.lt/uploads/lrvk/documents/files/2018-2020%20Kanclerio%20isakymas.pdf>
23. Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanclerio 2019 m. vasario 4 d. įsakymas Nr. V-30 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos 2019–2021 metų strateginio veiklos plano patvirtinimo“. Prieiga per internetą: <http://lrvk.lrv.lt/uploads/lrvk/documents/files/V-30.pdf>
24. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 66–2130.
25. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. kovo 25 d. nutarimas Nr. 354 „Dėl įgaliojimų suteikimo įgyvendinant Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymą“. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 30–1245.

Violeta Kiurienė

**SAVIVALDYBIŲ ADMINISTRACINĖS PRIEŽIŪROS
INSTITUTO TOBULINIMAS
VIEŠOJO VALDYMO POKYČIŲ KONTEKSTE**

Mokslo daktaro disertacija
Socialiniai mokslai, vadyba (S 003)

2019-10-31, 20 spaud. leid. 1. Tiražas 50.
Išleido Šiaulių universitetas, P. Višinskio g. 38, 76352 Šiauliai.
Spausdino UAB „BMK leidykla“, J. Jasinskio g. 16, 03163 Vilnius.