

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS
POLITIKOS MOKSLŲ KATEDRA

LAURA DUDINSKAITĖ

VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO REFORMA LIETUVOJE:
APSKRIČIŲ VIRŠININKŲ ADMINISTRACIJŲ
PANAIKINIMAS

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas –
doc. dr. V. Dumbliauskas

VILNIUS, 2011

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS
POLITIKOS MOKSLŲ KATEDRA

VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO REFORMA LIETUVOJE:
APSKRIČIŲ VIRŠININKŲ ADMINISTRACIJŲ
PANAIKINIMAS

Viešojo administravimo magistro baigiamasis darbas
Studijų programa 62603S204

Vadovas
doc. dr. V. Dumbliauskas
2011 12

Recenzentas

2011 12

Atliko
VAmns0-01 gr. stud.
L. Dudinskaitė
2011 12 09

VILNIUS, 2011

TURINYS

IVADAS	5
PAGRINDINĖS SĄVOKOS	8
1. ŠIUOLAIKINĖS VIEŠOJO VALDYMO REFORMOS	9
1.1. Reformos samprata.....	10
1.2. Reformos modelis.....	12
1.3. Reformos įgyvendinimas.....	16
1.4. Reformos rezultatai ir vertinimas	19
2. APSKRIČIŲ VIRŠININKŲ ADMINISTRACIJOS LIETUVOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO REFORMOJE	22
2.1. Lietuvos regioninis valdymas.....	22
2.2. Apskričių viršininkų institucijos istorinė raida	27
2.3. Apskričių viršininkų kompetencijos ribos.....	30
2.4. Probleminiai apskričių viršininkų institucijos veiklos aspektai	34
2.5. Apskričių viršininkų administracijų panaikinimo reforma	36
3. APSKRIČIŲ VIRŠININKŲ ADMINISTRACIJŲ PANAIKINIMO TYRIMAS	49
3.1. Tyrimo paskirtis ir pasirinkto metodo pagrindumas.....	49
3.2. Gautų tyrimo duomenų analizė	53
3.2.1. Teoretikų interviu duomenų analizė.....	54
3.2.2. Praktikų interviu duomenų analizė.....	65
3.2.3. Teoretikų ir praktikų interviu duomenų lyginamoji analizė.....	73
IŠVADOS	81
REKOMENDACIJOS	84
LITERATŪROS SĄRAŠAS	85
ANOTACIJA	93
ABSTRACT	94
SANTRAUKA	95
SUMMARY	97
PRIEDAI	99

LENTELIŲ IR PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

LENTELĖS

1 lentelė. AVA panaikinimo reformą veikę veiksniai	47
2 lentelė. Interviu klausimų priskyrimas kategorijoms ir subkategorijoms	51
3 lentelė. Teoretikų identifikuoti AVA panaikinimo reformą veikę veiksniai.....	63
4 lentelė. Praktikų identifikuoti AVA panaikinimo reformą veikę veiksniai.....	72
5 lentelė. Teoretikų ir praktikų identifikuoti AVA panaikinimo reformą veikę veiksniai	79

PAVEIKSLAI

1 pav. Viešojo valdymo reformos modelis.....	13
2 pav. Viešosios politikos ir viešojo valdymo modernizacijos ciklai	18

IVADAS

Temos aktualumas. Nuo 1995 metų Lietuvoje yra 10 apskričių, kurios buvo sudarytos iš savivaldybių pagal socialinių, ekonominių ir etnokultūrinių interesų bendrumo principą. Šiuose teritoriniuose administraciniuose dariniuose yra vykdoma nacionalinė regioninė politika ir regioninis planavimas. Apskričių steigimu buvo siekta dekoncentruoti valdymą, priartinti jį prie vietos sąlygų, sumažinti valdymo išlaidas. Nors valdymas buvo iš dalies dekoncentruotas, tačiau suabejota dėl valdymo kokybės. Apskričių panaikinimo galimybė pradėta svarstyti jau 2001 metais. Vis intensyvėjantys globaliniai ekonominiai ir politiniai pokyčiai bei Lietuvos narystė ES paskatino vykdyti šią reformą, nes iš šalių-kandidačių buvo pareikalauta turėti „reikiamus administracinius gebėjimus *acquis communautaire*“¹. Igyvendinimui, ir priešįstojiminių, vėliau – ES struktūrinių paramos fondų valdymui“¹.

Iki šiol nerimsta prieštaringos diskusijos dėl apskričių valdymo reformos, kuri vyksta jau 16 metų. 1995 metais įsteigta apskrities viršininko institucija, kurios vadovui – apskrities viršininkui – Apskrities valdymo įstatymas suteikė plačius įgaliojimus įvairiose valdymo srityse, tapo nebereikalinga. Valstybinio audito ataskaitoje² atsispindi, jog apskričių viršininkų administracijų (AVA) veikla – nerezultatyvi, o jų išlaikymas – valstybei ekonomiškai nenaudingas. Nustatyta, kad šios institucijos funkcijos dažnai dubliavosi su kitų viešojo sektoriaus subjektų atliekamomis funkcijomis, o apskričių viršininkų kompetencijos pertvarkymai vyko nesėkmingai.

Temos iširtumas. Viešojo valdymo reformas tyrė įvairūs Lietuvos ir užsienio autoriai: M. Arimavičiūtė (2008), E. Backūnaitė (2006), V. Domarkas (2004), A. Raipa (2002; 2009), V. Nakrošis (2011), A. Tumėnas (2010), J. E. Lane (2001), Ch. Pollitt ir G. Bouchaert (2003). Teorijos ir praktikos santykio problemą viešajame administravime pabrėžė V. Domarkas (2003). Decentralizacijos tema rašė: J. Baltušnikienė (2009), E. Gaulė (2010), o Lietuvos atveju – V. Daugirdas ir J. Mačiulytė (2006). Daug dėmesio Lietuvos regioninio (apskričių) valdymo klausimams skyrė: A. Astrauskas (2005) ir Ž. Svetikas (2005; 2007), R. Dapkus (2005), J. Jagminas (2007), R. Noreikienė (2007), G. Žilinskas (2004, 2009), A. Orienius (2005). Apie ES struktūrinę politiką savo darbuose kalbėjo: J. Bruneckienė ir R. Krušinskas (2011), G. Kazėnas (2008). Apskričių viršininkų institucijos veiklą teisiniu aspektu nagrinėjo A. Bakaveckas (2007), o vietos valdymo konstitucinius aspektus – G. Žilinskas (2010). Valstybės tarnautojų

¹ Dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos ir apskričių teritorinės reformos kryptių. 2011 kovo 16 d.

<<http://ebookbrowse.com/lrti-del-apskriciu-reformos-doc-d79574766>>

² LR valstybės kontrolė. *Valstybinio audito ataskaita: viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymas*. – Vilnius, 2009 m. gegužės 20 d., Nr. VA-P-30-14-10: 1-52. <<http://www.vkontrolė.lt/paieska.aspx>>

kompetencijos temą analizavo J. Juralevičienė (2003), o apskričių viršininkų ir savivaldybių bendrosios kompetencijos problematiką savo darbuose aptarė J. Baltušnikienė ir A. Astrauskas (2005; 2009).

Temos naujumas. 2010 m. liepos 1 d. panaikintos apskričių viršininkų administracijos – žengtas dar vienas žingsnis integruotos regioninės politikos link. Tokio masto reforma Lietuvoje vyko pirmą kartą, o mokslinių darbų apie ją dar nėra parašyta. Todėl šiame darbe nuodugniai nagrinėjama šių dienų reforma neatsiribojant nuo praeities perspektyvos, atliekama reformos analizė, pagilinama tyrimo duomenimis. 2010 – 2011 m. tyrimas – puiki galimybė sulaukti šios reformos praktinio patvirtinimo jau pirmaisiais metais po jos įgyvendinimo.

Tyrimo problema: kas lėmė apskričių viršininkų administracijų panaikinimo reformą ir jos sėkmę/nesėkmę?

Tyrimo objektas – apskričių viršininkų administracijų panaikinimo reforma.

Darbo tikslas – įvertinti apskričių viršininkų administracijų panaikinimą viešojo administravimo reformos kontekste.

Darbo uždaviniai:

1. Aptarti viešojo valdymo reformų teoriją.
2. Įvertinti apskričių viršininkų institucijos veiklą, aptariant Lietuvos regioninio valdymo ypatumus, institucijos istorinę raidą, kompetencijos ribas ir jų veiklos teisinį reglamentavimą.
3. Aprašyti apskričių viršininkų administracijų panaikinimo reformą, pasitelkiant viešojo valdymo reformos modelį, ir identifikuoti šią reformą veikusias jėgas (veiksnius).
4. Ekspertų interviu gautų duomenų pagrindu, giliau išanalizuoti apskričių viršininkų administracijų panaikinimo reformą veikusias jėgas ir pateikti išvadas bei rekomendacijas nustatytoms reformos problemoms spręsti.

Darbo hipotezė: apskričių viršininkų administracijų panaikinimą lėmė labiau išorinės nei vidinės šalies paskatos.

Informacijos rinkimo ir tyrimo metodai. Šis darbas paremtas mokslinės literatūros, publikacijų analize, o taip pat teisės aktų, statistikos duomenų bei kitokio informacinio pobūdžio duomenų (straipsnių) ir kitų aktualių dokumentų apžvalga. Gilesniam problemos suvokimui panaudotas empirinis (ekspertų apklausos) metodas. Tyrimo metu apklausti Lietuvos aukštųjų mokyklų dėstytojai ir apskričių viršininkų administracijų funkcijas perėmusių institucijų atstovai. Gauta informacija bus lyginama, daroma sintezė, tyrimo duomenys grupuojami, vaizduojami lentelėmis. Darbo tema nėra vien teorinio pobūdžio, o analizuojama reforma yra visai nauja ir jos reikšmė itin svarbi gilėjant integracijai į ES, todėl pagrindinis dėmesys bus skiriamas atlikto tyrimo išsamiai rezultatų analizei.

Darbo struktūra. Šį darbą sudaro trys pagrindinės dalys, savo ruožtu sudarytos iš skyrių ir poskyrių. Pirmoji dalis skirta susipažinimui su teorine viešojo valdymo reformų puse. Antroje dalyje nagrinėjama apskričių viršininkų institucijos veikla iki jos panaikinimo, išskirtinį dėmesį teikiant Lietuvos regioniniam lygmeniui, šios institucijos istorinei raidai, apskričių viršininkų kompetencijos ribų nustatymui ir kitoms su jų veiklos teisiniu reglamentavimu susijusioms problemoms. Toje pačioje dalyje darbo autorė, pasitelkusi viešojo valdymo reformos modelį, aprašo apskričių viršininkų administracijų panaikinimo reformą. Trečioje darbo dalyje pateikiama atlikto tyrimo metodika ir organizavimas bei surinktų tyrimo duomenų analizė ir apibendrinimas. Darbo pabaigoje pateikiamos išvados ir rekomendacijos nustatytoms reformos problemoms spręsti.

Darbe naudojamos **santrumpos:**

AVA – apskričių viršininkų administracija

ES – Europos Sąjunga

LR – Lietuvos Respublika

LRK – Lietuvos Respublikos Konstitucija

LSDP – Lietuvos socialdemokratų partija

NUST – Europos Sąjungoje unifikauta teritorijos skirstymo į regionus sistema

NVV – naujoji viešoji vadyba

NŽT – Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos

VRM – Vidaus reikalų ministerija

PAGRINDINĖS SĄVOKOS

Apskritis – stambiausias Lietuvos Respublikos teritorijos aukštesnysis administracinis vienetas, kurio valdymą per sudarytus struktūrinius padalinius, susietus su centrine valdžia tiesioginiais pavaldumo ryšiais, organizuoja Vyriausybė. Apskritis valdomas – sudėtinė valstybės valdymo dalis, per kurią renkami šalies statistiniai duomenys ir administruojama Europos Sąjungos parama.

Apskritis viršininkas – politinio pasitikėjimo pagrindu Vyriausybės skirtas valstybės tarnautojas (pareigūnas), vykdamas Vyriausybės politiką aukštesniuose administraciniuose vienetuose – apskrityse. Jo funkcijas sudarė dekoncentruotos centrinių valdžios institucijų funkcijos.

Apskritis viršininko administracija – teritorinio valstybinio administravimo subjektas, pagalbinio pobūdžio valstybės biudžetinė įstaiga, per kurią apskričių viršininkas įgyvendino jam priskirtas funkcijas.

Kompetencija – bazinio pasirengimo, nuolatinio kvalifikacijos tobulinimo, įgytos kvalifikacijos ir įgaliojimų atitikimo bei asmeninių valstybės tarnautojo savybių darna.

Funkcija – juridinio asmens veikla, atliekant jam pavestą darbą. Valstybės valdžios institucijos vykdo funkcijas, nustatytas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje ir kituose įstatymuose.

Reforma – valdžios naudojama priemonė, siekiant sukelti pageidaujamus pozityvius pokyčius viešojo valdymo srityje, apimanti pokyčių formavimo ir įgyvendinimo procesus.

Panaikinimas – institucijos veiklos nutraukimas, likvidacija, išbraukiant ją iš juridinių asmenų registro sąrašų.

Viešasis administravimas – visuomenės išrinktos valdžios politikos įgyvendinimas per įvairias valdymo priemones bei mechanizmus, o pirmiausia – per valstybės administravimo subjektus ir įstatymus.

Decentralizacija – valdžios išskaidymas visuomenės planavimo, valdymo bei sprendimų priėmimo srityse, perduodant daugiau galių iš aukščiausio valdymo lygmens į žemesnius valdymo lygmenis (į subnacionalinį lygmenį).

Dekoncentracija – silpniausia decentralizacijos forma, pasireiškianti administracinės atsakomybės perdavimu iš centrinės valdžios į žemesnius administravimo lygmenis, kurie įgauna tam tikrą, bet ribotą sprendimų priėmimo galią bei šiek tiek įtakos resursų paskirstymo srityje.

1. ŠIUOLAIKINĖS VIEŠOJO VALDYMO REFORMOS

XX-XXI amžių sandūroje naujosios viešosios vadybos (NVV) kaip modernizavimo ideologija neišvengiamai paveikė ir šių dienų reformas. Galimybė verslo patikrintus metodus pritaikyti viešajame sektoriuje suviliojo ne vieną šalį. Apskritai viešojo sektoriaus modernizavimo idėjoms dažniausiai būdingos antibiurokratiškos (antivėberinės) nuostatos, o siekiant efektyvumo iškilo būtinybė jį reformuoti. Tad nenuostabu, kad XX a. pirmoje pusėje viešojo valdymo reformos tapo pagrindiniu viešojo administravimo studijų objektu. Šios reformos pasižymėjo didesne reformų modelių įvairove. Kaip pastebi Eglė Backūnaitė, administracinių reformų viešajame sektoriuje panašumus ir skirtumus lėmė:

- Išorinis ekonominis spaudimas: krizės, deficitai, nesėkmės, kitų šalių reikalavimai ir pan.
- Politinė ideologija, pasirinkimas. „Politiniais elementais viešojo administravimo reformoje yra laikomi problemos politinis pagrindimas, reformos laiko pasirinkimas ir reformos dienotvarkės nustatymas“³. Taip pat yra pastebimas stiprios lyderystės šalių reformų sėkmingumas, o silpnos lyderystės šalyse reformos atliekamos labiau decentralizuotu būdu.
 - „Reformos logika. Reformos, vykstančios vienu valdžios lygiu arba viešojo valdymo sferose, veikia (skatina arba trukdo) kitų valdymo lygių reformų arba viešojo valdymo sferų vyksmą. Nėra aiškių reformų stadijų reformų logikoje“⁴. Prieš imantis konkrečios reformos vykdymo, taip užtikrinant jos efektyvumą, turi būti išspręstos kitos tam tikros reformos.
 - „Pokyčiai vadybiniu lygiu ilgalaikėje perspektyvoje daro poveikį administracinės valstybės valdymo ir instituciniams lygiams“⁵. Valdžios veiklos kokybės poreikis lemia ir pačių reformų atsiradimą.
 - Instituciniai suvaržymai – institucinės savybės, įtvirtintos jau nusistovėjusių viešojo valdymo tradicijų, kurios lemia reformų būdus, formas ir institucijų vystymąsi. Jie reformai gali sudaryti arba galimybes, arba barjerus. Įstatymai reformų efektyvumui skirtingose šalyse turi skirtingą poveikį – vienos šalyse reformas būtina įteisinti, kitose – ne.
 - Administravimo tradicijos lemia pokyčių kontekstą. Amerikietiškojo ir Europinio viešojo administravimo skirtumai, kitaip nei Europinis viešasis administravimas, amerikietiškas labiau linkęs vadovautis verslo ir praktiniu požiūriais. Tačiau apdairiai į standartines veiklos procedūras įtraukti modernaus verslo valdymo konceptai gali duoti naudos valdymo efektyvumui⁶.

³ Backūnaitė, E. Administracinių reformų viešajame sektoriuje kaita. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2006, 1 (6): 15.

⁴ Ten pat, p. 15.

⁵ Ten pat.

⁶ Ten pat, p. 15-16.

Taigi, nebūtina keisti viso požiūrio, kaip reikia valdyti viešąjį sektorių, pakanka jį modernizuoti. „Modernizavimas yra vienas iš svarbiausių veiklos efektyvumo sąlygų. Pagrindinėmis modernizavimo kryptimis tapo viešųjų organizacijų funkcinės veiklos tobulinimas, įvairių valdymo ir kontrolės formų modernizavimas, viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės plėtojimas, rinkos santykių diegimas viešajame sektoriuje, naujų privatizavimo formų, valdymo demokratizavimo ir piliečių dalyvavimo valdyme galimybių plėtra“⁷. „Viešojo valdymo reformos gali padėti sumažinti biurokratinių suvaržymų, stiprinti vykdomosios valdžios atsakomybę ir atskaitomybę tiek įstatymų leidėjams, tiek piliečių grupėms už politikos kryptį bei programų formavimą ir įgyvendinimą“⁸.

1.1. Reformos samprata

Kaip jau buvo minėta, paskutiniųjų dešimtmečių reformos, vykdomos prisidengiant NVV vardu, sukėlė nenumatytų, paradoksalių ar netgi priešingų valdžios valdymo pokyčių. Įvairiuose žodynuose reformos sąvoka apibrėžiama kaip „gyvenimo pertvarkymas išsaugojant pagrindus“⁹. Tačiau toks apibrėžimas neatitinka šiandieninių realiųjų. „Dabartiniai reformatoriai reformuoja viską tol, kol išnyksta pats reformavimo objektas“¹⁰, tad kažkokios kalbos apie pagrindų išsaugojimą negali būti. „Šiuo požiūriu mūsų visuomenės reformavimui būdingi sekantys metodologiniai bruožai:

- Reformuojama viskas ir iš karto, kas reikia ir ko nereikia, šturmo ir demagogijos metodais;
- Reformų būtinumas auga ne iš pačios reformuojamos sistemos poreikių, o primetamas iš svetur;
- Reformuojama ne didesnio sistemos efektyvumui užtikrinti, o dėl finansinių, politinių, grupinių ir kitų sumetimų;
- Reformuojama nenuosekliai, bet radikaliam nesiskaitant su socialinėm ir kitom pasekmėm;
- Reformuojama neatliekant išsamios ir visapusiškos padėties analizės, remiantis vienais konjunktūriniais įstatymais ir „užmirštant“ kitus „nepatogius“ reformatoriams“¹¹.

Christopher Pollitt ir Geert Bouckaert viešojo valdymo reformą įvardija kaip sąmoningus pokyčius viešojo sektoriaus organizacijų struktūrose ir procesuose, siekiant, kad jie veiktų geriau¹². Analogiškas

⁷ Raipa, A. Šiuolaikinio viešojo valdymo pokyčių kryptys ir tendencijos. *Viešoji politika ir administravimas*. 2009, 30: 25-26.

⁸ Ten pat, p. 23.

⁹ Vaitkevičiūtė, V. *Tarptautinių žodžių žodynas*. Vilnius: „Žodynas“, 2001, p. 832.

¹⁰ Bugakovas M. Reforma. 2011 rugpjūčio 8 d. <<http://bugakovasblogas.wordpress.com/2011/08/08/reforma/>>

¹¹ Dėl kultūros, mokslo ir švietimo padėties Lietuvoje. *Lietuvos socialistų partijos VII -jo suvažiavimo pareiškimas*, 2006 spalio 28 d. <<http://www.lsp.w3.lt/DOC/Pareiškimas%20-%20De1%20kultūros.%20mokslo%20ir%20svietimo%20padeties.htm>>

¹² Pollitt, Ch., Bouckaert, G. *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė*. – Vilnius: Algarvė, 2003, p. 22.

apibrėžimas vartojamas „Politikos mokslų enciklopediniame žodyne“ (2007) apibrėžiant valstybės valdymo reformą. Struktūriniai pokyčiai dažniausiai suprantami kaip viešojo sektoriaus organizacijų sujungimas arba atskyrimas, o procesiniai pokyčiai – sistemų pertvarkymas. Taigi, „reforma yra bandymas sukelti pageidaujamus pokyčius, tačiau tokie pokyčiai gali ir neįvykti“¹³, nes ilgainiui gali išryškėti, kad valdymo modelis iki reformos buvo veiksmingesnis.

Reforma yra tarsi priemonė tikslui pasiekti, o ne pats tikslas. Tikslai gali būti įvairūs – valstybės išlaidų taupymas, viešųjų paslaugų kokybės gerinimas, valstybės veiklos efektyvumo didinimas ir pan. Jan-Erik Lane išskiria tris pagrindinius tokių reformų tikslus: efektyvumas, lygybė ir taupymas¹⁴. Tačiau reformos tikslams būdingas nepastovumas. Skirtingais laikais, atsižvelgiant pagal tuo metu vyraujančias viešojo valdymo idėjas ir pačių valstybių tam tikrų pokyčių poreikį, buvo iškeliami vis kitokie reformų tikslai. Antai „1980 metais pradėtos vykdyti privataus sektoriaus principų kėlimo į viešąjį sektorių reformos reiškė 3E koncepcijos – ekonomija (*angl.* economy), efektyvumas (*angl.* efficiency), veiksmingumas (*angl.* effectiveness) – realizavimą, kai reformų tikslai buvo siejami su techniniu arba operatyviniu efektyvumo tobulinimu, siekiant gauti daugiau procesų išeigų, panaudojus mažesnius indėlius“¹⁵. „Nuo 2000 metų reformose pradėjo vyrėti orientacija į kitas institucines ir administracines vertybes, 3E koncepcijos dedamosios pakeistos kitų dedamųjų kombinacija – etika (*angl.* ethics), lygybė (*angl.* equalities), teisingumas (*angl.* equity)“¹⁶. Atitinkamai skyrėsi ir būdai tiems tikslams pasiekti.

Taigi, kaip išsireikštų E. Backūnaitė – „viešojo valdymo reformų atsiradimas bei jų turinys yra tarpusavyje konfliktuojančių ir konkuruojančių vertybių, nuomonių, požiūrių, kas yra „geras viešasis valdymas“, rezultatas“¹⁷. Jau pati reformos sąvoka nurodo reformacijos, pertvarkymo, atnaujinimo reikalaujančią situaciją, t. y. pozityvių pokyčių poreikį tam tikroje valdymo srityje. Šiuo metu reforma dažniausiai tapatinama kaip „valdančiosios posistemės veiksmai, kuriais siekiama sukurti planuojamus ar vairuojamus pokyčius“¹⁸, kuomet „jau sukurtos sistemos tobulinimo procesas vykdomas atsižvelgiant į šiandienos poreikius“¹⁹. Kita vertus, kaip pastebi Aurimas Tumėnas – „kai kurie pokyčiai gali atsirasti be valdančiosios posistemės sąmoningo įsikišimo“²⁰.

¹³ Tumėnas, A. Valstybinių organizacijų reformų ir pokyčių teorinė analizė. *Daktaro disertacija: socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas (03S)*, Vilnius: MRU, 2010, p. 116. <http://vddb.laba.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2010~D_20100914_102956-04761/DS.005.0.02.ETD>

¹⁴ Lane, J. E. *Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požiūriai*. Vilnius: Margi raštai, 2001, p. 205.

¹⁵ Backūnaitė, E. Administracinių reformų viešajame sektoriuje raida: konvergencijos ir divergencijos paieškos. *Viešoji politika ir administravimas*, 2006, 18: 20.

¹⁶ Ten pat.

¹⁷ Ten pat, p. 18.

¹⁸ Tumėnas, A., p. 4.

¹⁹ Apie valstybės tarnybą. *Valstybės tarnybos departamentas prie vidaus reikalų ministerijos*, 2010 gegužės 25 d.

<<http://www.vtd.lt/index.php?1278181434>>

²⁰ Tumėnas, A., p. 116.

Viešojo valdymo reformos, pasak Ch. Pollitt, G. Bouckaert, pasižymi simboline nauda ir legitimumu. Kažką reformuodami politikai parodo, kad kažką daro. Pasitelkdami reformos „retoriką“ atkreipia į save piliečių dėmesį, formuoja palankią nuomonę. O aukštesnieji valstybės tarnautojai laimi ir legitimumo požiūriu, nes jiems atitenka svarbūs reformos politikos formavimo ir įgyvendinimo vaidmenys²¹. Todėl galima teigti, kad „administracinės ir viešojo sektoriaus reformos yra politinio simbolizmo ir biurokratinės retorikos sritis“²².

Kadangi bet kurios šalies valdymo reformos procese dalyvauja tiek įstatymų leidžiamoji, tiek vykdomoji valdžios, reformą galima apibrėžti kaip pokyčių formavimo proceso, kuris labiau priklauso nuo politikų, ir tų pokyčių įgyvendinimo proceso, realizuojamo daugiau administracinių institucijų, simbiozę. Todėl į valdymo reformų analizę pravartu įtraukti abu šiuos procesus, be kurių pati reforma tarsi neegzistuos, t. y. ji turi būti įgyvendinta, o ne tik paskelbta. Dauguma mokslininkų pritaria, kad reformų analizė yra sudėtinga intelektualinės veiklos rūšis, su kuria, „W. Dunno nuomone, yra susiję ir tam tikros sekos veikos etapai: darbotvarkės nustatymas, politikos formavimas, politikos įvedimas, politikos įgyvendinimas, politikos įvertinimas, politikos tęstinumas ir politikos užbaigtumas. Be daugelio minėtų etapų analizės sunku atlikti ne tik politikos, bet ir viso viešojo valdymo reformų analizę“²³.

Apibendrinant reformos sampratą, pastebėtina, kad ji laikui bėgant įgaudama vis naujų apibūdinimų įvairiuose šaltiniuose apibrėžiama skirtingai. Tai dažniausiai priklauso nuo ideologijos, kuria remiasi reformos, jų tikslų kaitos. Anksčiau kalbant apie reformas buvo minimas pagrindų išsaugojimas, kuris šiomis dienomis vargiai įmanomas, nes reformuojant galimas ir reformos objekto panaikinimas. Reformos skiriasi savo mastu (visuma, dalis), tempu (radikalios, inkrementinės), poreikiu (vidiniu, išoriniu), motyvais (pokyčiais suinteresuotų žmonių), analizės prieš reformavimą lygiu (išsamios/neišsamios, visapusiškos/dalinės). Tačiau dėl vieno sutaria visi mokslininkai – reforma siekiama pozityvių pokyčių viešajame valdyme. Deja, pastebimas atotrūkis tarp reformų „retorikos“ ir praktikos, tad ne visuomet tai, kas būna deklaruojama, įgyvendinama. Taigi, reformos apima tiek reformų formavimą (politikus), tiek jų įgyvendinimą (biurokratus), todėl reformų analizė turi būti atliekama apimant šiuos abu aspektus.

1.2. Reformos modelis

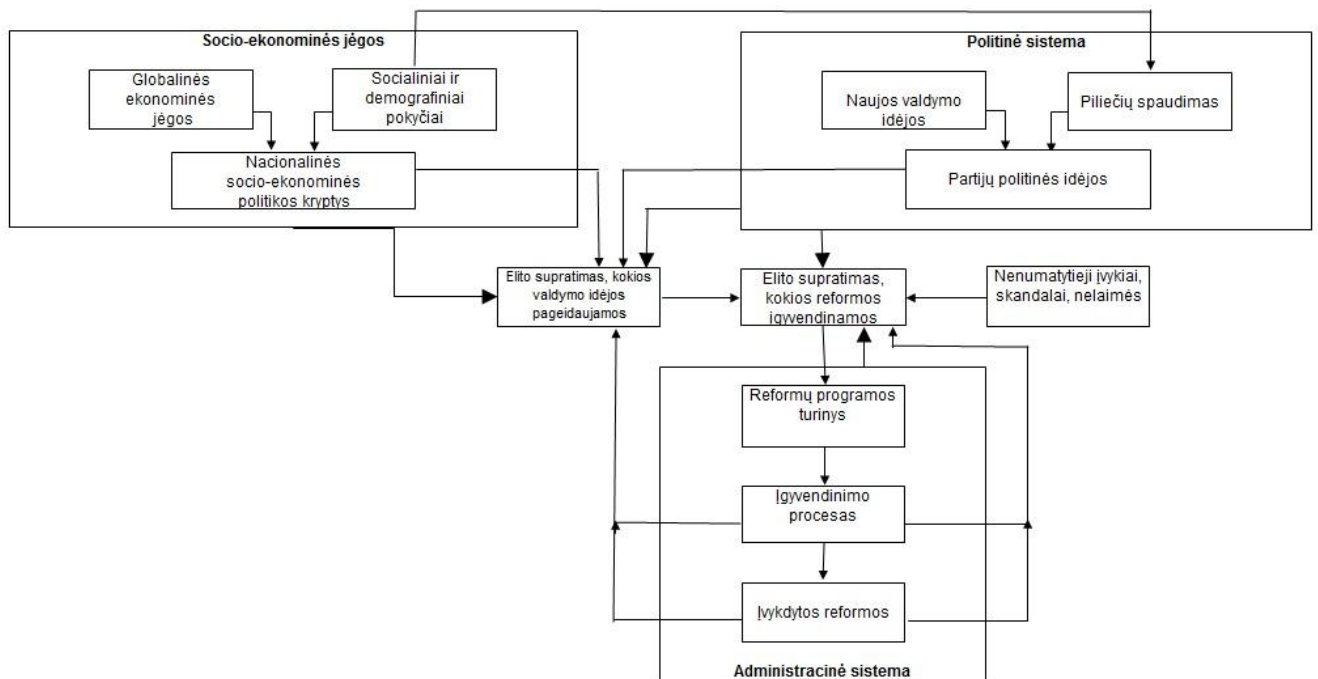
²¹ Pollitt, Ch., Bouckaert, G., p. 20.

²² Backūnaitė, E., p. 18.

²³ Raipa, A., p. 23.

Kaip pastebi E. Backūnaitė, pasaulyje beveik kiekviena valstybė turi savo reformų modelius (Japonijos, Skandinavijos modelis ir t.t.), bent laikinai modernizavusios savo administracines sistemas. Per pastaruosius dešimtmečius viešojo sektoriaus reformos buvo vykdomos Vakarų, Centrinėje ir Rytų Europoje, tačiau valstybės tai darė skirtingais būdais. Bendram šių šalių modeliui galima priskirti tris bruožus – išorinį spaudimą, konstitucinius suvaržymus ir institucijų charakteristikas²⁴.

Įvairiose disciplinose modelis suprantamas kaip realaus reiškinių, proceso, struktūros, sistemos abstrakcija. Jame paliekamos tik tos savybės, kurios svarbios sprendžiamai problemai. Gilesnei konkrečios reformos analizei šiame darbe ir bus pasitelktas Ch. Pollitt ir G. Bouckaert viešojo valdymo reformos modelis (žr. 1 pav.), kurį mokslininkai sukūrė pasiremdami įvairių šalių patirtimi. Šiame modelyje išskiriamos reformą veikiančios jėgos (veiksniai) – nukreiptos prieš valdymo pokyčius arba skatinančios tai daryti. Valdymo pokyčiai kyla būtent iš šių pagrindinių elementų tarpusavio sąveikos.



1 pav. Viešojo valdymo reformos modelis

Šaltinis: Ch. Pollitt, G. Bouckaert, 2003, p. 43.

Autoriai išskiria keturias pagrindines jėgų grupes: socio-ekonominės jėgas, politinę sistemą ir administracinę sistemą bei elito sprendimų priėmimo procesą. Prieš nagrinėjant konkrečią reformą, pravartu kiekvieną reformą veikiančią jėgą aptarti:

²⁴ Backūnaitė, E., p. 22.

1. Socialinės-ekonominės jėgos. Kai kurios dėl savo ilgalaikiškumo, pastovumo laikomos struktūrinėmis (pvz. gyventojų sudėtis), o kai kurios – trumpalaikėmis (pvz. verslo ciklai). Galima teigti, kad globalinės ekonominės jėgos buvo pagrindinis veiksnys, lėmęs svarstyti administracines reformas, tačiau jos nelemia tikslios reformos formos, laiko bei apimties. Išskiriamos tokios šių veiksmų sudedamosios dalys:

- *Globalinės ekonominės jėgos*. Šiuolaikiniame pasaulyje įsivyraujant globalizacijai, ypač kapitalo ir prekybos srautams, šis veiksnys tampa vis svarbesnis. Nacionalinės vyriausybės praranda kontrolę ekonominei politikai. Rinkos gali daryti spaudimą, tačiau idėjų, kaip geriau organizuoti viešąjį valdymą, nepateikia. Netiesioginė ekonominės globalizacijos formos įtaka pasireiškia instituciniams pokyčiams. Tarpiniai kintamieji lemia tikslią reformų formą bei laiką atskirose šalyse.

- *Socio-demografiniai pokyčiai*. Kitaip tariant, gyventojų spaudimas dėl tam tikrų priežasčių: pailgėjusi gyvenimo trukmė, šeimos modelio pokyčiai, nedarbo padidėjimas, urbanizacija ir pan. Pagrindinis šių socialinių pokyčių rezultatas – padidėjusi teikiamų ir valstybės finansuojamų paslaugų paklausa – ypač sveikatos apsaugos, socialinės rūpybos ir socialinio draudimo. Tai reiškia didėjančias valstybės išlaidas, o globalinės ekonominės jėgos daro priešingą spaudimą. Viešojo valdymo reformai tai netiesioginis poveikis, o signalas politikams ieškant būdų, kaip sumažinti įtampą sistemoje ir ypač pasitarnauja rinkiminių programų metu.

- *Nacionalinės socio-ekonominės politikos kryptys*. Tai tarsi pasaulinės globalizacijos ir visuomenės poreikių paveiktos politikos „mišinukas“. Globalizacijos pavyzdžiu galėtų būti ES „konvergencijos kriterijai“, kuriuos turėjo atitikti narės, siekiančios prisijungti prie vieningos Europos valiutos.

2. Politinė sistema. Tai bendrieji, struktūriniai politinės sistemos bruožai, kurie valdymo reformą gali padaryti paprastesnę arba net apsunkinti ją. Tai dažniausiai priklauso nuo šalyje įsivyravusios pokyčių valdymo praktikos. Vienose šalyse pokyčius smarkiai varžo konstituciniai suvaržymai, kurie galimi tiek visos valstybės, tiek tam tikro lygmens atžvilgiu. Palengvina reformos proceso įgyvendinimą tokia politinė sistema, kuri grindžiama bendru susitarimu ir koalicine valdžia. Taigi, pagrindinės sudedamosios dalys:

- *Naujos valdymo idėjos*. Tai gana dinamiškas elementas, nes yra nemažai įvairių teorijų kaip valdyti. Dažniausiai naujų idėjų pradininkė būna kažkokia šalis, kurios pavyzdžiu, jei ji nors kažkiek pasitvirtino, paseka kitos. Pastaruoju metu geriausiai žinomos trys viešojo valdymo doktrinos: tradicinis viešasis valdymas, NVV ir po-NVV. Šių doktrinų pagrindu politinis ir administravimo elitas kuria reformų programas, kurios vėliau įgyvendinamos. Dažniausiai tokiose programose pastebimas vienos iš šių doktrinų vyravimas, o kitų doktrinų bruožų aptinkama mažiau.

- *Partijų politinės idėjos.* Partijos semiasi idėjų, kaip norėtų valdyti. Jų politinės idėjos gali turėti įvairaus masto ideologinį poveikį vykdomoms reformoms. Pvz. plataus masto privatizacija gali ženkliai sumažinti valstybinį sektorių. Idėjų galima semtis tiek iš partijos viduje esančių aktyvistų, tiek iš šalies – mokslininkų (naujos valdymo idėjos) ar populiarių visuomeninių judėjimų (visuomenės spaudimas).

- *Piliečių spaudimas.* Vykdomos reformos nėra vienas iš piliečių prioritetų, nes dauguma nieko net neišmano apie įgyvendinamas reformas, bet gali daryti spaudimą kažką keisti. Jei žmonės būna kažkuo labai pasipiktinę, nors ir netiesiogiai gali reikalauti pokyčių. Taigi, piliečių nuomonė – didelę įtaką daranti aplinkybė, bet nebūtinai motyvuojanti politikus įgyvendinti pageidaujamus pokyčius.

3. Elito sprendimų priėmimo procesas. Jį sudaro – valdymo idėjos, kurios elito nuomone yra pageidautinos ir reformos, kurios gali būti įgyvendintos. Taigi, „svarbu atsižvelgti į tai, kad nors vilnys, sukeltos valdymo pokyčių, gali pasklisti ir paliesti beveik visus gyventojus, daugiausia dėmesio reiktų skirti pagrindiniams veikėjams – toms grupėms ir individams, kurie teikia galias, idėjas ir gabumus, kurie buvo varomoji jėga ir leido vyksti reformoms“²⁵. Dažniausiai svarbioms viešojo valdymo reformoms reikia vadovaujančių politikų, t. y. prezidentų, premjerų ir finansų ministrų pritarimo ir aktyvios paramos.

Sprendimų priėmimo procesą gali įtakoti ir *nenumatyti įvykiai* (skandalai, gamtos stichijos, nelaimingi atsitikimai, epidemijos ir pan.), kurie gali turėti ir bendrų bruožų su soc-ekonomiais ar politiniais veiksniais, t. y. jie gali įvykti dėl tam tikrų priežasčių. Pagrindinis jų bruožas – neprognozuotumas. Kartais sunku nustatyti šių įvykių poveikį reformoms, o kartais jis itin svarbus, nes išryškina viešojo valdymo trūkumus.

4. Administracinė sistema. Bet kokį valdymo pokytį reikia suderinti su šalies konstitucija, tarptautinių organizacijų reikalavimais, pvz. Europos Sąjunga. Nėra lengva ir nustatyti, kuo pakeisti netinkamą administravimo tvarką ir struktūrą. Be to, bet kokie pokyčiai reikalauja investicijų. Svarbu įvertinti pokyčių kainą dar pradinėje – reformos rengimo – stadijoje, kas yra sunkiai įvertinama. Administracines sistemas dėl ilgą laiką nusistovėjusios struktūros, personalo kultūros ir disciplinos dažnai būna sunku pakeisti kitaip nei palaipsniui. Itin svarbus politinis klausimas – santykiai tarp įvairių valdžios lygių, siekiant užtikrinti visos šalies administracinės sistemos suderinamumą, bendrą jos balansą.

- *Reformų programos turinys.* Tai pageidaujamos ir įgyvendinamos reformos tarpusavio sąveikos rezultatas. Daugumoje jų būna daug retorikos, paremtos to laiko vyraujančiomis idėjomis. Jos pasižymi konkuruojančiu savo turiniu, vertybėmis, požiūriais, koks gi yra geras viešasis valdymas. Visuomet reikia patikrinti, kiek pradinių pažadų buvo įgyvendinta iki reformos vidurio.

²⁵ Pollitt, Ch., Bouchaert, G., p. 34.

- *Įgyvendinimo procesas.* Retai reformos būna sistemingos ir ne viskas, kas buvo užsibrėžta, įgyvendinama. Tai itin svarbi reformos dalis, nes daug ko išmokstama būtent praktiškai, mokantis iš savo ar kitų šalių klaidų. Pastebima, kad įgyvendinat reformas dažnai nukrypstama nuo pirminio plano. Reformų įgyvendinimo procesą apsunkina, jei reformos programa būna rengta ne vieno įgyvendintojo, grupių iš skirtingų lygių ar net tarptautiniu lygiu. Siekiant tikslesnio reformos efektyvumo nustatymo, reikėtų analizuoti ne vieną organizaciją, o visą skirtingų organizacijų tinklą. Tačiau tai itin sunkiai įgyvendinamas uždavinys. Gali nebūti nei idėjų, nei valdžios, kuri imtųsi viso tinklo integruotos reformos. Dar viena problema, kad vienos reformos, kad ir kokios prasmingos atrodytų, gali prieštarauti kitoms reformoms arba nuo jų nutolti. Reformos įgyvendinimo procese atsiradus naujoms idėjoms galima keisti ir visos reformos kryptį.

- *Įvykdytos reformos.* Rezultatai ne visuomet būna tokie, kokių tikimasi. Jie tampa tolimesnių elito sprendimų pagrindu – kokie pageidaujami ir įgyvendinami pokyčiai. Nors galima nustatyti datą, kada reforma pasibaigs, tačiau dėl to ji nebus baigta. Praktiškai reformos rezultatai sunkiai nustatomi, sunku atskirti retoriką nuo tikrovės, ypač kai vyksta daugiau nei dvi tarpusavyje susijusios reformos²⁶.

Taigi, reformos vykdomos pasitelkiant reformų modelius, kuriuose išskiriamos tik reformai svarbios, lemiančios jėgos (veiksniai), galinčios turėti tiek skatinantį, tiek slopinantį poveikį. Nors kiekviena šalis turi savo reformų modelius, galima atrasti ir jų bendrumų. Ką ir padarė užsienio mokslininkai Ch. Pollitt ir G. Bouchaert – pasiremdami įvairių šalių patirtimi, jie susistemino ir parengė bendrą viešojo valdymo reformos modelį. Pagrindinis šio modelio privalumas, kad jis neapsiriboja vien nacionaliniu lygmeniu, leidžia nustatyti pagrindinius veiksnius iki reformos formavimo ir įgyvendinimo procesų. Priežasties-pasekmės ryšys yra svarbus visuose be išimties moksluose, tai leidžia paaiškinti daugybę reiškinių. Žinant „simptomo“ kilimo priežastis lengviau rasti „vaistus“ ligai gydyti. Tai tinkama pagalbinė priemonė analizuojant pasirinktą reformą.

1.3. Reformos įgyvendinimas

„Viešosios politikos ir viešojo administravimo raidos ir modelių analizė yra pradiniai taškai, numatant viešosios politikos ir viešojo administravimo teorinius tyrimus, formuojant viešosios politikos ir administruojant viešosios politikos praktinį įgyvendinimą²⁷. Viešoji politika dažniausiai suprantama kaip

²⁶ Pollitt, Ch., Bouchaert, G., p. 40-55.

²⁷ Raipa, A. Viešoji politika ir administravimas: raida, struktūra ir sąveika. *Viešoji politika ir administravimas*. 2002, 1: 11.

valstybės valios išraiška, o viešasis administravimas – tos valios įgyvendinimo sistema, neatsiejama nuo visuomenės.

Tačiau įgyvendinant reformą iškyla priešprieša tiek tarp politikos ir administravimo, tiek tarp viešojo administravimo teorijos ir praktikos. Tai apsunkina reformos įgyvendinimo proceso sklandumą. Pagal šiuolaikinį požiūrį į teorijos ir praktikos santykį, anot Vladislavo Domarko, jos yra neatsiejamos ir tuo pačiu konkuruojančios. Egzistuoja skirtingų mokslininkų nuomonių šiuo klausimu. Vieni viešojo administravimo logiką laiko svarbesniu nei įsigilinimą į praktikos detales. Kiti linkę akcentuoti logikos pritaikymą praktiškai. Tačiau toks požiūris priklauso nuo konkretaus žmogaus veiklos: teoretikas sieks praktinio pažinimo, o praktikas savo darbe įvertins teorinių žinių indėlį²⁸. Teorinį ir praktinį suderinamumą galima vadinti profesionalumu, o to būtent ir reikalaujama iš šių dienų reformatorių.

Bet kokia reforma turi būti vykdoma atsižvelgiant į ilgalaikę perspektyvą, t. y. „ne vienos tam tikros reformos programos, tam tikroje valstybėje, tam tikru laiko momentu pagrindu“²⁹. Todėl svarbu numatyti, valstybės ir jos organizacinės bei institucinės struktūros viziją, kitaip tariant, sudaryti aiškų valstybės valdymo perspektyvinį modelį. Mokslininkai siūlo, remiantis šiuo modeliu, visų pirma nubrėžti aiškias ribas tarp visų valdymo lygių vykdomų funkcijų ir kompetencijų neatsiribojant nuo ekonominio faktoriaus – numatyti prieš ir po valdymo reformos skiriamą finansavimą³⁰.

„Reformų prioritetų ir strategijų pasirinkimą lemia politinių ir administracinių veikėjų, įtrauktų į reformų procesus, interesai ir požiūriai bei administracinės, politinės, ekonominės ir socialinės aplinkos turinys“³¹. Reformos kryptis tiesiogiai priklauso nuo jai iškeltų tikslų. „Neturint pagrindinio reformos tikslo, tampa neaiški pačios reformos prasmė – dėl ko ji yra vykdoma. Svarbiausio tikslo išskyrimas metodiškai yra būtinas, tik tuomet galima nustatyti tolimesnius valdymo reformos <...> etapus“³².

„Analizuodami viešojo sektoriaus modernizavimą teoretikai pabrėžia organizacinių darinių reorganizavimo būtinumą. Šiandieniniame etape viešojo valdymo institucijos reorganizuojamos siekiant plėtoti horizontalią ir vertikalią institucijų specializaciją, jas koordinuoti, viešosios politikos ciklą geresnės sąveikos“³³. Todėl šalys, kurioms rūpi efektyvus valdymas, turėtų siekti valdymo optimizavimo visuose lygmenyse. Tai ir turėtų tapti pagrindiniu viešojo valdymo reformos tikslu.

Pollitt ir Bouckaert pasiūlė keturias pagrindines strategines viešojo sektoriaus reformų galimybes:

²⁸ Domarkas, V. Teorijos ir praktikos santykio problema viešojo administravimo studijų programose. *Viešoji politika ir administravimas*. 2003, 5: 58-59.

²⁹ Backūnaitė, E., p. 24.

³⁰ Dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos ir apskričių teritorinės reformos kryptių. 2011 kovo 16 d. <<http://ebookbrowse.com/lrti-del-apskriciu-reformos-doc-d79574766>>

³¹ Backūnaitė, E., p. 21.

³² Dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos ir apskričių teritorinės reformos kryptių.

³³ Raipa, A. Šiuolaikinio viešojo valdymo pokyčių kryptys ir tendencijos, p. 26.

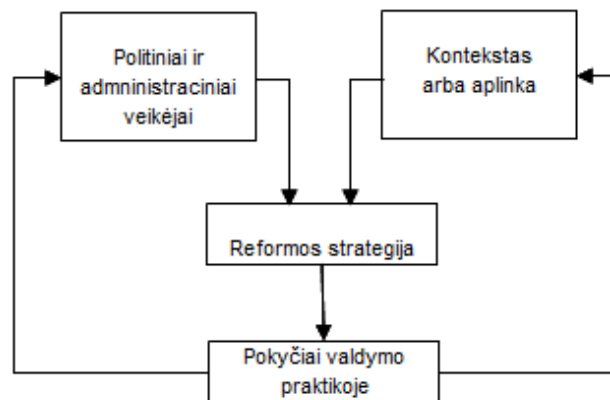
1. Griežtinti tradicinę kontrolę, prižiūrint tarp politinės sistemos jau esančius ryšius. Viešojo administravimo ir teisinė sistema bei rinkos ekonomika dažnai stiprina šią kontrolę ribodama išlaidas, mažindama darbuotojų skaičių ir pan.

2. Modernizuoti esamą sistemą, t. y. administravimo sistemą įdiegti greitesnių, lankstesnių metodų, kurie sukrestų ir politinę sistemą. Šis būdas galimas siekiant sumažinti valstybinį reguliavimą, kuomet į sprendimų priėmimą ir valstybės valdymą įtraukiami žemesnio lygmens valstybės tarnautojai („iš apačios į viršų“);

3. Diegti kuo daugiau iš privataus sektoriaus „pasiskolintų“ metodų (sistemos marketizacija), bet tuo pačiu išlaikyti administravimo ir teisinę sistemas. Tai daroma siekiant padidinti viešojo sektoriaus efektyvumą, padėti jam pačiam daugiau uždirbti, per tarpusavio konkurenciją užtikrinti teikiamų paslaugų kokybę, kad būtų kuo geriau patenkinti piliečių kaip vartotojų poreikiai.

4. Mažinti administracinę sistemą į privatų sektorių perduodant kuo daugiau užduočių (privatizacija, sutartys)³⁴.

Kuomet yra žinomas reformos tikslas ir jo siekimo būdai (strategija), galimas reformos įgyvendinimas, kuris formuoja viešąją politiką (žr. 2 pav.). „Reformų procesas tikslus paverčia į pragmatinius, žingsnis po žingsnio einančius pokyčių ir transformacijos procesus“³⁵. Bet kokius pokyčius visuomet lydi sėkmės ir nesėkmės, tačiau būtent nesėkmių dėka galime eksperimentuoti, mokytis.



2 pav. Viešosios politikos ir viešojo valdymo modernizacijos ciklai

Šaltinis: E. Backūnaitė, 2006, p. 21.

³⁴ Pollitt, Ch., Bouchaert, G., p. 204-210.

³⁵ Backūnaitė, E., p. 21.

Taigi, „viešojo valdymo modernizavimas šiuolaikiniame etape daugiausiai priklauso nuo pagrindines reformų kryptis formuojančių politikų kompetencijos, jų gebėjimo planuoti, įgyvendinti, vertinti reformas ir jų padarinius bei prognozuoti tolesnę jų eigą ir socialinių, ekonominių procesų poveikį“³⁶. Kaip pastebi Alvydas Raipa, politikai dažnai pasirenka neteisingus ar net neteisėtus sprendimus, todėl pradėtos reformos gali įstrigti dar net nedavusios jokių rezultatų³⁷.

Apibendrinant šį poskyrį, galima būtų pabrėžti reformų įgyvendinimo problematiką, nes egzistuoja neatitikimų tiek tarp politikos ir viešojo administravimo, tiek tarp viešojo administravimo teorijos ir praktikos. Todėl iš reformatorių turi būti reikalaujama profesionalumo – teorinių ir praktinių žinių suderinamumo. Pageidautina, kad visos reformos vyktų orientuojantis į ilgalaikę perspektyvą, iš anksto numatant viziją, tikslus, kurių pagrindu pasirenkamos strategijos jiems pasiekti. Viso viešojo valdymo reformų pagrindiniu tikslu priimta laikyti valdymo optimizavimą visuose valdymo lygmenyse, pirmiausia atsižvelgiant į ekonominį faktorių (ar tai apsimoka). Tik tuomet, kai žinomas reformos tikslas ir strategija, įgyvendinimo procesą galima skaidyti į nuoseklius etapus, kurių kiekviename iš naujo formuojama viešoji politika, taip leidžiant prireikus pakeisti reformos kryptį.

1.4. Reformos rezultatai ir vertinimas

Daugelis mokslininkų pripažįsta, jog tiksliai įvertinti reformos rezultatyvumo beveik neįmanoma. Iš tiesų yra svarbu numatyti prieš ir po valdymo reformos skiriamą finansavimą tam, kas bus reformuojama (reformos objektui), nes tas akivaizdus skirtumas, siekiant sutaupyti ar efektyviau paskirstyti išlaidas, gali tapti stimulu įgyvendinti numatytus pokyčius. Tokiu atveju skaičiuojamos ir reformos įgyvendinimo išlaidos, jau nustatant ekonominę naudą dėl reorganizacijos. Tačiau vertinamos ne tik tiesioginės išlaidos reformai, bet ir valdymo sistemos pokyčių ekonomines pasekmes ilgalaikiame periode. Ch. Pollitt ir G. Bouckaert numato tik pagrindines reformų rezultatų vertinimo kryptis. Pasirenkami rodikliai, kuriuose apskaičiuoti nesunku – sąnaudos, santaupos, išeiga, produktyvumo koeficientas, o padarinius ir rezultatus įvertinti jie siūlo trim būdais: 1. kaip patobulintas procesas; 2. kaip patobulinta sistema; 3. kaip įgyvendinta vizija³⁸.

Praktika rodo, kad per didelis dėmesys išmatuojamiems rezultatams gali būti netgi pavojingas, nes galutiniai programų tikslai nustumiami į šalį. „Per daug akcentuojant vertinimą pagal ekonominius

³⁶ Raipa, A., p. 30.

³⁷ Ten pat, p. 25.

³⁸ Pollitt, Ch., Bouckaert, G., p. 120.

rodiklius, kyla pavojus, kad viešajame administravime kiekybiniai rodikliai užgoš tuos rodiklius, kurie negali būti kiekybiškai įvertinti, ir todėl dažnai sunku atsakyti į klausimus, ar kiekybinė analizė, ekonominis racionalumas ir atskaitomybė tikrai stimuliuos viešojo administravimo pažangą ir ar tos priemonės ateityje bus taikytinos visose viešojo administravimo srityse³⁹. Taigi, valdymo optimizavimas reikalauja viso komplekso kriterijų įvertinimo – šalia ekonominio alternatyvų pagrindimo turi būti įvertintas ir visas kompleksas kitų veiksnių.

Svarbu pažymėti, kad Ch. Pollitt ir G. Bouckaert išsiskiria savo požiūriu į viešojo valdymo reformas. Jie negaili kritikos šių reformų „naujumui“ ir kaip realias reformų pasekmes įvardija didelį atotrūkį tarp tokių reformų retorikos ir praktikos. Daugelyje XX a. devintojo ir dešimtojo dešimtmečio viešojo valdymo reformų programų juntama optimistinių prognozių⁴⁰. Tačiau, kaip pastebi E. Backūnaitė, reformų vertinimas yra gana menkai išplėtotas viso viešojo sektoriaus ir administravimo reformų programose. Jis yra būtinas ir turi būti atliekamas sisteminiu ir lyginamuoju būdu. Vertinti reformas sudėtinga dėl jų dvilypumo, nes kiekvienas analitikas tarsi mato tai, ką nori matyti⁴¹.

Malvina Arimavičiūtės nuomone, administracinio efektyvumo analizę prasmingiausia taikyti kaip gretinimo metodą, kuomet tarpusavyje lyginama atskirų ministerijų, apskričių ar vietos savivaldos administracinė veikla. Problemų kyla ir su administracinės veiklos įvertinimu kiekybiniais rodikliais. Taigi, viešojo sektoriaus institucijų veikla turi polinkį į kokybinę išraišką, todėl tikslingiausia būtų jais papildyti kiekybinius rodiklius⁴². Dėl šiuo būdų surinktų duomenų interpretavimo sudėtingumo ribojamas jų naudojimo paplitimas.

Pasak A. Raipos, viešosios politikos administravimą galima laikyti efektyviu, jei reformos rezultatai atitina lauktus, t. y. jei administravimas vykdomas pagal visuomenės poreikį, investicijos, pastangos bei ištekliai tinkamai panaudojami. O kadangi toks vertinimas yra daugiau praktinė veikla, tai nenuostabu, jog reformų rezultatus nustatyti pavedama audito-vertinimo institucijoms, ekspertams bei tam tikroms kompetentingoms piliečių grupėms⁴³.

Daugelio komentatorių nuomone, „viešojo valdymo reformoms šiuo metu didelę įtaką turi laiko faktorius, kadangi reformų rezultatai (pozityvūs ar negatyvūs) išryškėja tik praėjus tam tikram laikotarpiui. Todėl valdymo reformų struktūroje itin svarbus uždavinys tenka reformų strategijai nustatyti, jų

³⁹ Domarkas, V. Naujieji viešojo administravimo raidos akcentai. *Viešojo politika ir administravimas*. 2004, 7, p. 10.

⁴⁰ Pollitt, Ch., Bouckaert, G., ten pat, p. 37-38.

⁴¹ Backūnaitė, E., p. 22.

⁴² Arimavičiūtė, M., Viešojo administravimo reformų kryptys neurbanizuotose vietovėse. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2008, 2 (11): 48.

⁴³ Raipa, A. Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika, p. 15.

detalizuotam formalizavimui⁴⁴. Rezultatų pasireiškimo laikotarpis skaičiuojamas nuo reformos programos pradžios. Mokslinėje literatūroje dažniausiai įvardijami treji, penkeri ar net daugiau metų, kuriems praėjus galimas visapusiškas reformos vertinimas.

Kaip pastebi Vitalis Nakrošis – „doktrinos sudaro „filosofinį“ viešojo valdymo reformų pagrindą, nurodo šios reformos sprendimus, pateikia kriterijus jų sėkmei įvertinti“⁴⁵. Pavyzdžiui, NVV taikymas įpareigoja daugiau dėmesio skirti nustatant ir vertinant pokyčių rezultatus. Svarbi vieta atitenka piliečių dalyvavimui viešojo valdymo reformų procese, akcentuojamas sistemingas stebėjimas (monitoringas), demokratiniai principai. Tačiau mokslininkas teigia, kad „nėra vienos geriausios doktrinos viešojo valdymo reformai pagrįsti. <...> reformos sprendimai priklauso nuo kiekvienos šalies viešojo valdymo konteksto, problemų ir galimybių, kurias teikia skirtingų viešojo valdymo doktrinų turinys ar jų pagrindu pasiekti (nepasiekti) reformų rezultatai užsienio šalyse“⁴⁶.

Administracinio įgyvendinimo procesas lemia galutinį reformų rezultatą, o piliečių indėliai dažniausiai yra geriausias valdymo „gerinimo“ sėkmės ar nesėkmės patikrinimas. Deja, yra nemažai įrodymų, kad valdymo reformos gali būti ir nesėkmingos, kuomet naudos neatneša, o gali net pabloginti tam tikrus administracinius procesus. Kita vertus, kaip pastebi Ch. Pollitt ir G. Bouckaert, jei pasiekiami vienas ar keli užsibrėžti reformos tikslai, tai dar nereiškia, kad ji buvo sėkmingai įgyvendinta visais atžvilgiais.⁴⁷ Šiuo metu būtų sunku atrasti ir savarankiškų reformų, kurios nebūtų kitos reformos sudedamoji dalis, o galutiniai konkrečios reformos rezultatai ir indėlis į pagrindinę reformą išryškėja tik po ilgo laiko tarpo sistemingai stebint rezultatus.

Taigi, reformos vertinimas turi būti atliktas tiek prieš reformą, tiek po jos. Visų pirma nustatomas numatytų įgyvendinti pokyčių „apsimokėjimas“, kuris tampa svariu pagrindu įgyvendinti reformą. Kiekybinius rodiklius reikia papildyti kokybiniais, dėl kurių sudėtingumo jie dažnai ignoruojami. Būtina įvertinti kaip patobulės sistema, procesai po reformos ir apskritai, ar pasiekta vizija. Kriterijus sėkmei vertinti pasiūlo doktrinos. Viešąjį administravimą galima laikyti efektyviu, kai reformos rezultatai atitinka lauktus, tačiau prieš tai turi būti atlikta viešojo administravimo efektyvumo analizė, kurią tikslinga taikyti kaip gretinimo metodą, taip įvertinant atskirų valdymo lygių veiklą. Kitos reformos rezultatų įvertinimo problemos kyla dėl jų „retorikos“ ir praktikos atotrūkio, savarankiškų reformų nebuvimo, jų dvilypumo, reformos rezultatų pasireiškimo po ilgo laiko tarpo, kurie reikalauja nuolatinio ir sistemingo stebėjimo.

⁴⁴ Raipa, A. Šiuolaikinio viešojo valdymo pokyčių kryptys ir tendencijos, p. 24.

⁴⁵ Nakrošis, V. Viešojo valdymo reformos Lietuvoje: kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą? *Politologija*. 2011, 1 (61): 67.

⁴⁶ Ten pat, p. 76.

⁴⁷ Pollitt, Ch., Bouckaert, G., p. 21.

2. APSKRIČIŲ VIRŠININKŲ ADMINISTRACIJOS LIETUVOS VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO REFORMOJE

„Kiekvienos valstybės viešojo valdymo sistema – tam tikrą struktūrą turintis darinys, sudarytas iš skirtingo dydžio valstybės teritorijos administracinių vienetų, kuriuose viešojo valdymo funkcijas įgyvendina tarpusavyje valdymo ryšiais susiję viešojo administravimo subjektai. Šių subjektų tikslas yra tenkinti gyventojų visuomeninius poreikius, teikiant viešąsias paslaugas, todėl valstybės valdymo sistema turėtų būti tinkama naudotis visuomenei, jos veikla – rezultatyvi, o jos išlaidos – ekonomiškai“¹.

Kiekvienoje šalyje ši sistema savita. 1995 metais Lietuvoje įvykdžius viešojo valdymo reformą buvo nustatyta dvipakopė viešojo administravimo sistema – aukštesnieji (apskritys) ir žemesnieji (savivaldybės) administraciniai vienetai, kur pastariesiems buvo suteikta savivaldos teisė. Lietuva pasaulyje tapo unikali tuo, kad iki šiol turi tik vienos pakopos savivaldą. Įsteigus apskričių viršininkų pareigybę įgaliojimai buvo nustatyti perskirstant centrinės valdžios ir savivaldybių funkcijas. Pirmuoju atveju – dekoncentruojant, antruoju – centralizuojant.

Tačiau ši sistema nenusistovėjo, per visą sistemos gyvavimo laikotarpį, nes įgaliojimai buvo perskirstomi tarp visų valdymo lygių – ministerijų, apskričių viršininkų ir savivaldybių įvairiomis kryptimis, t. y. centralizuojant, decentralizuojant, dekoncentruojant, koncentruojant ir deleguojant. Nuo 2002 metų šalia šių darinių įvesta ir regionų valdymo sistema, kuri funkcionuoja visos valstybės teritorijos lygmeniu. Nepriklausomai nuo šalies centralizacijos lygio, tai nenusako centrinės ir regioninės valdžios santykio. Lietuvą galima laikyti tipiška unitarine valstybe, nes apskričių viršininkų administracijos neturėjo savarankiškų galių ir buvo tik regioniniai Lietuvos Vyriausybės padaliniai. Po 2010 metais panaikintų AVA regioninės šalies plėtros funkcijos tapo dar labiau centralizuotos.

2.1. Lietuvos regioninis valdymas

Pagal centralizacijos ir decentralizacijos lygį šalyje Algirdas Oriėnius atskiria dvi sąvokas: regionų valdymą ir regioninį valdymą. Pirmuoju atveju regionai valdomi pagal „iš viršaus į apačią“ principą, kuris būdingas centralizuotoms šalims, o antruoju atveju – regioninis valdymas yra sudėtinė viešojo administravimo sistemos dalis, pasireiškianti per regioninio lygio institucijas². Autorius pastebi, kad regioninė politika Lietuvai dar visai naujas išbandymas. Yra du požūriai, kada prasidėjo šalies

¹ LR valstybės kontrolė, *Valstybinio audito ataskaita: viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymas*. – Vilnius, 2009 m. gegužės 20 d., VA-P-30-14-10, p. 3. <<http://www.vkontrolė.lt/paieska.aspx>>

² Oriėnius, A. Regionalizacija ir regioninė šalies plėtra. *Viešojo politika ir administravimas*. 2005, 14, p. 109.

regionalizacija: vieni ją sieja su apskričių įkūrimu 1994 metais, kuomet įvyko tik centrinės valdžios administracinių funkcijų perkėlimas į žemesnį valdymo lygmenį, kiti – su Lietuvos ketinimu stoti į Europos Sąjungą, kai 1998 metais buvo patvirtinti Lietuvos regioninės politikos metmenys, kuriuose „regiono“ sąvoka sutapatinta su jau egzistuojančiu teritoriniu administraciniu vienetu šalyje – apskritimi³.

„Skirtingai nei kitos Vakarų Europos šalys, Lietuva ypatingą dėmesį skyrė regioninei reformai. Nors apskričių steigimas buvo siejamas su valdymo decentralizacija, Vyriausybei taip ir neperdavus stambesnių funkcijų apskritims bei nesukūrus regioninės savivaldos institucijų, regioninė reforma šalies valdymo nesugebėjo pasukti decentralizacijos linkme“⁴. Svarbu pažymėti, jog Lietuva ir dabar yra viena iš labiausiai centralizuotų valstybių Europoje. Taigi, Lietuvai vis dar būdinga administracinės regionalizacijos forma, kuomet šalies valdžia kuria jai pavaldžias arba jos kontroliuojamas institucijas aukštesniuose administraciniuose vienetuose (apskrityse). Galimas perėjimas į regioninę decentralizaciją tik tuo atveju, kai sudaromi nauji teritoriniai dariniai – regionai – ir tuo pačiu kuriamas naujas valdymo lygmuo, kuris būtų tarp centrinių ir jau egzistuojančių teritorinių valdžios vienetų.

Lietuvai prieš stojant į Europos Sąjungą, iškilo būtinybė valdymo struktūras racionalizuoti ir modernizuoti, tačiau, kaip pastebi Vidmantas Daugirdas ir Jurgita Mačiulytė, tos struktūros buvo pakeistos tik tiek, kiek to buvo reikalaujama, t. y. regioninė reforma apsiribojo tik regioninio administracinio tinklo įtvirtinimu⁵. Nuo 2000 metų pagal Regioninės plėtros įstatymą, apskritys tapo regioninės politikos įgyvendinimo teritoriniais vienetais⁶. Regioninės reikšmės viešųjų paslaugų teikimą vykdė apskrities viršininkas ir jo administracija, o regioninės politikos įgyvendinimu rūpinosi tiek apskrities viršininkas su savo administracija, tiek regioninės plėtros taryba, sudaryta iš savivaldybių atstovų, apskrities viršininko ir teritorinės darbo biržos atstovo. Savivaldybės teikdavo tik bendrus planus ir pasiūlymus regioninės plėtros klausimais. Nors tame pačiame lygmenyje regioninės politikos funkcijomis ji dalinosi ir su kitomis institucijomis, apskričių viršininkų administracija buvo tapatinama su regioninės politikos plėtra. Bet kuriuo atveju AVA ir regioninės plėtros tarybos įsteigimą galima įvardinti kaip regioninio lygmens iniciatyvą.

„Europos Sąjungos regioninė politika yra ne ES institucijų, o visų pirma nacionalinių vyriausybių kompetencijoje. ES pirmiausia užsiima nacionalinių regioninių politikų koordinavimu ir veikia pagal subsidiarumo principą. O šis principas ES leidžia kištis tik tuomet, kai problemos mastas yra itin didelis, ir ją išspręsti gali tik Bendrija. Tokia praktika susiformavo dėl to, kad kai kurios valstybės baiminosi dėl jų

³ Orienius, A., p. 110.

⁴ Daugirdas V., Mačiulytė J. Decentralizacija ir teritorinė savivalda Lietuvoje. *Politologija*. 2006, 3 (43): 98.

⁵ Ten pat, p. 98.

⁶ Ten pat, p. 99.

centrinės valdžios įtakos susilpnėjimo savo regionams ir traktavo kaip grėsmę suverenitetui⁷. Lietuvos narystė ES pareikalavo regioninių politikų suderinamumo. Siekiant integruotis į bendrą ES regioninę politiką, įsisavinti paramą, kintant bendriems ES struktūrinės politikos prioritetams ir jos įgyvendinimo priemonėms, šalys narės neišvengiamai susiduria su būtinybe pritaikyti savo administracinius sugebėjimus. Tai visad iššaukia naujas reformas, kurios yra neatsiejamos nuo tam tikro programinio periodo. Šiuo atveju taip nutiko ir su AVA panaikinimo reforma. Orientuojantis į nuo 2014 metų prasidedantį naująjį ES struktūrinės paramos gavimo laikotarpį, dar ankstesnės kadencijos Seime ir Vyriausybėje užvirė diskusijos apskričių ir regionų valdymo pertvarkymo klausimais.

Remiantis šalies mokslininkų darbais, iki AVA panaikinimo buvo galima išskirti šias pagrindines Lietuvos regioninio valdymo problemas:

- *Apskritys neatitinka ES nustatyto unifikuotos teritorijos skirstymo į regionus sistemos NUTS II lygio*, kuris reikalauja tokio šalies teritorinio suskirstymo, kuriame gyventų ne mažiau kaip 800 tūkstančių žmonių. O ES regioninės politikos įgyvendinimas bus galimas tik per aukščiausio lygmens administracinius-teritorinius vienetus, kurie atitiks NUTS I ar II lygius. Šiuo atveju apskritys yra per smulkios siekiant ES struktūrinės paramos, o Europos Sąjungos kontekste Lietuva suprantama kaip vienas teritorinis vienetas. ES paragino Lietuvą kuo greičiau imtis regionų valdymo pertvarkymų – mažinti regionų skaičių ir demokratizuoti valdymą. Pagal 2001 metų Lietuvos Respublikos Vyriausybės programoje numatytą apskričių reformą buvo siūloma įtvirtinti 4-5 regionus, tačiau ši idėja iki šiol neįgyvendinta. Naujų regionų kūrimas galimas tik paskutiniame apskričių reformos etape ir pati valstybė turi teisę nuspręsti, ar jie atsiras, ar ne.

- *Regioninė politika tebevyksta orientuojantis į atsiliekančius regionus, o ne į jų konkurencingumą*. Kaip pastebi Kostas-Žymantas Svetikas, ES parama siekiama sumažinti apskričių (regionų) išsivystymo netolygumus, tačiau gelbstint problemines teritorijas užmirštami turintys didelį potencialą regionai. Šią problemą siūloma spręsti formuojant naujus regionus, sujungiant ekonomiškai stipresnes apskritis su silpnesnio potencialo apskritimis, o rengiant regionų plėtros programas, įtraukti šalies universitetus ir kitas aukštąsias mokslo institucijas. Kitaip tariant, regionų plėtrą skatinti išnaudojant žinių ekonomikos potencialą⁸.

- *Administravimo zonų nesutapimas su apskritimis*. Apskričių (regionų) valdymo ir įgyvendinamos regioninės politikos efektyvumas priklauso ir nuo viešojo administravimo sistemos struktūros. Dar vienas šalies mokslininko Jono Jagmino pastebėjimas, kad tarp visų valdymo lygių –

⁷ Kazėnas, G. ES struktūrinės politikos reforma. *Viešoji politika ir administravimas*. 2008, 26: 58.

⁸ Svetikas, K. Ž. Pasiūlymai dėl Lietuvos valstybės teritorijos administracinių vienetų dydžio ir statuso. *Tarptautinės konferencijos medžiaga – Lietuvos regionų valdymo modelis: koks jis šiandien ir koks turėtų būti ateityje*. 2007, p. 36-39.

nacionalinio, regioninio ir vietinio, nėra aiškumo, kokios atskirų viešųjų įstaigų ar institucijų įgaliojimų ribos teritoriniu atžvilgiu, t. y. *administravimo zonų nesutapimas su apskritimis* – jos arba mažesnės, arba didesnės. Jeigu apskritys traktuojamos, kaip regioninės politikos įgyvendinimo teritorijos, valstybinės valdžios valdymo regioninių institucijų veiklos zonos turi atitikti apskričių ribas, t. y. reikia zonas standartizuoti⁹.

- *Regioninės reikšmės funkcijų dubliavimas* – tai administravimo zonų problemos pasekmė. R. Noreikienė pasiūlė analizuoti regioninės reikšmės subjektų funkcijas, nustatyti jų kompetencijų ribas tame pačiame lygyje ir tarp atskirų lygių subjektų¹⁰. Algirdas Astrauskas ir K. Svetikas buvo numatę horizontalų šių funkcijų perskirstymą regioniniame lygmenyje. Jie pateikė tris galimybes su pereinamais periodais, kaip nepanaikinant AVA, ją apjungti su kitomis regioninio valdymo lygmenyje esančiomis institucijomis. Pagal toms įstaigoms priskirtas funkcijas, išskyrė 4 funkcijų grupes:

1. Savivaldybių veiklos administracinė priežiūra.
2. Valstybinė priežiūra (kontrolė) ir kitos valstybinės reikšmės funkcijos.
3. Regioninės reikšmės viešųjų paslaugų teikimas.
4. Regioninės politikos įgyvendinimas.

Šias funkcijas apskrities viršininko institucija (išskyrus 1-ąją grupę) dalinosi su kitomis institucijomis, o optimizuojant regioninį lygmenį, dviem variantais buvo siūloma apskrities viršininko pareigybę sujungti su Vyriausybės atstovu apskrityje, taip jiems patikint 1-mąją ir 2-ąją funkcijų grupes, o AVA sujungti su regionų (apskrities) taryba – 3-iai ir 4-tai funkcijų grupėms įgyvendinti. Šie variantai skyrėsi tik pertvarkos įgyvendinimo būdais. Pagal trečią variantą galutinis rezultatas – apskrities viršininko pareigybės panaikinimas ir AVA sujungiamas su regionų plėtros taryba. Pažymėtina, kad visuose šiuose pasiūlymuose akcentuotas didesnių teisių regionų plėtros tarybai suteikimas¹¹.

- *Nepakankamas decentralizacijos lygis*. Rimantas Dapkus taipogi pabrėžė gerai koordinuotos regioninės plėtros institucijų tinklo svarbą, kuris, jo manymu, tiesiogiai priklauso nuo decentralizacijos laipsnio, o „tarpinių lygių tarp valstybės ir regionų sustiprinimas reiškia, kad regionai tampa svarbiais veikėjais nacionaliniu ir tarptautiniu lygiu“¹². Pagrindinis regionų (apskričių) reformos tikslas – šalies valdymo optimizavimas visais lygmenimis. AVA panaikinimas tiesiogiai susijęs su

⁹ Jagminas, J. Lietuvos valstybės administracinių teritorinių vienetų sistema ir poreikis ją tobulinti. *Tarptautinės konferencijos medžiaga* – Lietuvos regionų valdymo modelis: koks jis šiandien ir koks turėtų būti ateityje. 2007, p. 16-18.

¹⁰ Noreikienė, R. Pasiūlymai dėl naujo Lietuvos regionų (apskričių) valdymo modelio įgyvendinimo etapų. *Tarptautinės konferencijos medžiaga* – Lietuvos regionų valdymo modelis: koks jis šiandien ir koks turėtų būti ateityje. 2007, p. 44.

¹¹ Astrauskas, A., Svetikas, Ž. Valdymas Lietuvos Respublikos valstybės teritorijos aukštesniuose vienetuose (apskrityse) ir jo tobulino galimybės. *Viešoji politika ir administravimas*. 2005, 12: 15-24.

¹² Dapkus, R. Regionų plėtros politika, jos valdymo modeliai ir įgyvendinimo institucijos. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2005, 5: 66.

valdymo sistemos optimizavimu, tačiau apskričių viršrinko vykdomų funkcijų išskirstymu tai neturi baigtis, nes tam tikras dekoncentracijos ir decentralizacijos lygis dar nepasiektas. Pasak Kęstučio Masiulio, nors AVA buvo panaikinta, regioninės tarybos iki šiol turi per mažai galių. Jų statusui trūksta politinio legitimumo, o šiose tarybose aptariami regioninės politikos klausimai neviešinami. Čia iškyla gyventojų pasitikėjimo ir atsakomybės gyventojams problemos. Tinkamiausias sprendimas – visuotiniai rinkimai arba delegavimas iš savivaldybių tarybų narių. Tokią patirtį jau taiko kitos pasaulio ir Europos šalys¹³. „Nepakankamas decentralizacijos laipsnis regioniniu lygmeniu yra viena priežasčių, kodėl Lietuva iki šiol nevykdo aktyvios regioninės politikos“¹⁴.

Pastebėtina, jog Lietuvos regioninė politika tiesiogiai priklauso nuo Europos Sąjungos diktuojamų sąlygų, tačiau pritaikomi tik minimalūs jos keliami reikalavimai. Ši politika priskiriama šalių narių kompetencijai. Tarp šiuo metu opiausių problemų, kurias artimiausiu metu reikėtų išspręsti Lietuvos valdžiai, galima paminėti: apskričių dydžio neatitikimą ES nustatytam NUTS II dydžiui, regioninės politikos orientaciją į silpniau išsivysčiusias apskritis, administravimo zonų nesutapimą su apskritimis ir nepakankamą decentralizacijos lygį. Regioninės reikšmės funkcijų dubliavimasis buvo išspręstas 2010 metais panaikinus AVA. Kurti regionus pagal ES reikalavimus būtina siekiant nuo 2014 metų gauti struktūrinę paramą. Administravimo zonų nesutapimas su apskritimis ir nepakankamas decentralizacijos lygis apsunkina efektyvios regioninės politikos įgyvendinimą. Orientacija į silpnai išsivysčiusius regionus tik skatina šių regionų priklausomybę nuo ES paramos, nemažindama ekonominių socialinių skirtumų.

Panaikinus tarpinę grandį – AVA – neišnyksta būtinybė spręsti regionines problemas. Jei buvo nuspręsta jas panaikinti, tai reikia jas kažkuo ir pakeisti, kad regioninis valdymas nebūtų paliktas savieigai. Regioninės reikšmės funkcijų priskyrimas savivaldybėms ar ministerijoms yra netinkamas, nes kyla abejonių, ar pavyktų jas tinkamai įgyvendinti ne vien dėl regioninių problemų tikslingesnio išsprendimo, tiek dėl pavaldumo ryšių, nes regioninė taryba veikiau klausys ministerijų nei savivaldybių nuomonės. Tai reiškia, kad tarpinė grandis tarp centrinės ir vietinės valdžios skatina valdymo lankstumą, demokratinius procesus bei ekonominį augimą. Šiuolaikinei regioninės plėtros politikai būtina įgyvendinti esminius šalies teritorinės-administracinės sandaros pokyčius. Šia reforma buvo pasiektas didesnis centralizavimo lygis, todėl reikalingas naujas apskričių (regionų) valdymo modelis, kuris būtų tinkamas Europos Sąjungos regioninei politikai įgyvendinti.

¹³ Masiulis, K. Regionų reforma tik prasidėjo. *Delfi.lt*, 2010 lapkričio 24 d. <<http://www.delfi.lt/news/ringas/politics/kmasiulis-regionu-reforma-tik-prasidejo.d?id=38941125>>

¹⁴ Daugirdas, V., Mačiulytė, J., p. 99.

2.2. Apskričių viršininkų institucijos istorinė raida

Penkiolika metų gyvavusi tarpinė viešojo administravimo grandis tapo nereikalinga. Tuo metu ji buvo kuriama dėl vienokių priežasčių, taip kaip dabar dėl kitų panaikinta. Apskričių viršininkų ir jų administracijų raida glaudžiai susijusi su teritorijos administracinio tinklo reforma. Šiuo klausimu priimami sprendimai ilgą laiką buvo vilkinami. Politologai V. Daugirdas ir J. Mačiulytė savo darbuose Lietuvos istorinėje raidoje decentralizacijos tema pastebi nemažą kitų šalių įtaką, ypač kaimynių, mūsų šalies kuriamos teritorinės savivaldos sklaidai.

1564-1566 metais Lietuvai teko pritaikyti lenkiškąjį teritorinio valdymo modelį, pagal kurį buvo įtvirtintas dviejų lygių stambus teritorinis administracinis suskirstymas ir luominės bajorų savivaldos modelis (pavietai su stambiomis vaivadijomis). Po Rusijos okupacijos 1795 metais sistema tapo daugiapakope ir labai centralizuota (gubernijos, ujezdai, o dar vėliau, po 1835 m. Kiseliovo reformos įsteigti laisvųjų valstiečių valsčiai ir seniūnijos) ir valdė tik rusų karininkai, t. y. pasireiškė griežta aukštesnės valdžios kontrolė iki pat žemiausio valdymo lygmens. Jau XX amžiuje pastebima dažnesnė teritorinės sąrangos kaita. Po Pirmojo pasaulinio karo Vokietija, okupavusi Lietuvą, pajungė ją į pačios okupantės panašią karinę struktūrą. Teritorijos administracinių vienetų viršininkais buvo skiriami dažniausiai vokiečiai kariškiai, o seniūnais galėjo tapti bet kas, tačiau tik paskirtas valdžios¹⁵.

Apskrities viršininko sąvoka pirmą kartą pavartota 1918 metais. Po Lietuvos nepriklausomybės paskelbimo jau 1919 metais priimtas pirmasis savivaldos įstatymas, kuris numatė du teritorinius lygmenis: apskritis ir valsčius, kurie beveik atitiko rusų ujezdų ir vokiečių kreizų ribas. Valsčius turėjo savivaldą ir plačią kompetenciją. Apskritys jau tuo metu atliko tarpinį vaidmenį, o apskrities viršininką skyrė Vidaus reikalų ministras. Po 1924 metais pakeisto savivaldos įstatymo apskrities viršininkas tapo ir apskrities valdybos pirmininku ir iki 1929 metų skyrė valsčiaus viršaitį, kuris vėliau buvo jau renkamas. Taigi, per apskrities viršininką savivalda pradėta riboti, t. y. pasireiškė gana centralizuotas autoritarinis valdymas¹⁶.

Deja, 1940 metais okupavus Lietuvą vietoj seniūnijų įvestas apylinkės administracinis vienetas. Viskas buvo labai kontroliuojama komunistų partijos, savivalda buvo labai suvaržyta. 1950 metais panaikintos apskritys ir valsčiai, įteisintos 4 sritys (regioninis lygmuo), 87 rajonai (subregioninis lygmuo) ir 2774 apylinkės (lokalinis lygmuo). Tokiu teritoriniu smulkinimu buvo sustiprinta vietinės visuomenės kontrolė. Tačiau teritoriniai vienetai greitai vėl buvo pradėti palaipti stambinti. 1953 metais sritys panaikinamos, paliekama dvipakopė sistema. Rajonas laikytas pagrindiniu vienetu ir iki Lietuvos

¹⁵ Daugirdas, V., Mačiulytė, J., p. 93-95.

¹⁶ Ten pat, p. 95-96.

nepriklausomybės atkūrimo jų skaičius sumažintas perpus. Tuo pačiu 6,5 karto buvo sumažintas ir apylinkių skaičius. Nors Vakarų Europoje tuo metu taip pat vyko teritorinių vienetų stambinimas, tačiau Rusijos atveju jis buvo traktuojamas kaip valdymo centralizavimo didinimas¹⁷.

Lietuvai atkūrus nepriklausomybę (1991 metais) ir siekiant stoti į ES iškilo būtinybė reformuoti teritorinį administracinį suskirstymą ir įtvirtinti naujas teritorinės savivaldos institucijas. 1995 metais įvedant apskritis buvo pasiremta sovietiniu 10 regionų modeliu¹⁸. Įsteigta apskrities viršininko institucija, kurios vadovui – apskrities viršininkui – Apskrities valdymo įstatymas suteikė plačius įgaliojimus įvairiose valdymo srityse.

Remiantis Jūratės Baltušnikienės ir A. Astrausko atlikta 1995-2000 metų apskričių viršininkų kompetencijos kaitos analize, pastebima, kad jų, kitaip nei savivaldybių, kompetencija, tuo laikotarpiu buvo nuolat keičiama. Apibendrinant šį laikotarpį, pastebėta, kad apskrities viršininkui įgaliojimų buvo suteikta žymiai daugiau nei atimta, o skaldžiau sekėsi perduoti funkcijas iš savivaldybių nei ministerijų. Vyko dažni Apskrities valdymo įstatymo pakeitimai, kuriuos autoriai pagrindžia centrinės valdžios nenoru atsisakyti funkcijų tam tikrose veiklos srityse bei iškilusia būtinybe, atsiradus tarpiniam lygmeniui tarp centrinės valdžios ir savivaldybių, nustatyti jų tarpusavio sąveiką. Intensyviausia sąveika pasireiškė teritorijų planavimo srityje nuo 1995 metų rengiant bendruosius ir specialiuosius planus. Kaip reikšmingiausią sąveiką galima būtų įvardinti patikėtą apskrities viršininkui savivaldybių priežiūros funkciją (1996 m.), kuri vėliau (1998 m.), kaip prieštaraujanti šalies Konstitucijai, buvo panaikinta. Bendroji (konkurencinė) kompetencija pastebėta jau nuo 1997 metų, kuomet su antrine sveikatos priežiūra susijusios funkcijos iš centrinės valdžios buvo perduotos į abu žemesnius lygmenis¹⁹.

2000 – 2003 metų laikotarpiu buvo skiriamas didesnis dėmesys savivaldybėms. Buvo įsteigtos penkios naujos ir panaikinta viena savivaldybė. Vietos valdymo pakeitimo įstatyme išdėstytos ir sugrupuotos savivaldybėms priskirtos funkcijos. Jos iš centrinės valdžios ir apskričių viršininkų įgavo daugiau funkcijų. Apskričių viršininkų atveju – 2000 m. jie įgavo regioninės plėtros politikos įgyvendinimo funkciją. Regioninės plėtros įstatyme nustatyta, kad valstybės regioninė politika ir regioninis planavimas vykdomas apskrityse. Apskričių viršininkams buvo suteikti įgaliojimai kartu su regionų plėtros tarybomis rengti, tvirtinti ir įgyvendinti regiono plėtros planus, taip pat teikti pasiūlymus ir dalyvauti vykdant probleminių teritorijų plėtros programas, o nuo 2002 metų AVA dalyvavo panaudojant paramą iš Europos Sąjungos struktūrinių fondų šioms teritorijoms padėti. Į regioninės plėtros politiką buvo įtrauktos ir savivaldybės, į kurių bendruosius planus ir pasiūlymus apskrities viršininkas turėjo

¹⁷ Daugirdas, V., Mačiulytė, J., p. 96-98.

¹⁸ Ten pat, p. 98-99.

¹⁹ Baltušnikienė, J., Astrauskas, A. Savivaldybių ir apskričių viršininkų institucijų kompetencija ir sąveika Lietuvoje, p. 16-21.

atsižvelgti rengdamas regioninės plėtros plano projektą. Jų sąveika tapo dar intensyvesnė, kuomet 2003 metais AVA kartu su savivaldybėmis suteikti įgaliojimai organizuoti informacinės visuomenės plėtros programas²⁰.

LR Vyriausybės 2001-2004 m. programoje numatoma optimizuoti šalies valdymą, t. y. jį decentralizuoti ir dekoncentruoti. Tačiau pagal apskaičiuotą naudą buvo numatyta vykdyti ne teritorinę reformą, o tik apskričių valdymo pertvarkymą, perskirstant funkcijas tarp visų valdymo lygių. Tų pačių metų pabaigoje, vadovaujantis subsidiarumo principu, pradėti decentralizuoti apskrities viršininko įgaliojimai: statybos leidimų išdavimo ir kai kurių žemės ūkio funkcijų srityse. Tačiau šiose srityse taip pat išryškėjo bendrosios kompetencijos pasireiškimas. Taigi, aiškaus funkcijų atskyrimo nebuvimas lėmė šių institucijų vykdomų funkcijų dubliavimąsi. 2003 metais pavyko išspręsti tik sveikatos priežiūros funkcijų perskirstymo klausimą, kuomet pirminė sveikatos priežiūra buvo pavesta savivaldybėms, o antrinė – liko apskričių centruose. Tačiau šis perskirstymas iš visuomenės sulaukė tik kritikos²¹.

Nepaisant to, buvo numatyta toliau plėtoti decentralizavimo idėją šalies valdyme, kuri dar ilgą laiką buvo tvirtinama įvairiuose Seimo ir Vyriausybės dokumentuose. Pavyzdžiui, 2003 metų Vyriausybės nutarimu patvirtinta „Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija“, o vėliau ir jos antras priemonių planas (2006 m.), kuriais buvo siekta perskirstyti funkcijas per tris viešojo valdymo pakopas, o apskričių viršininkams numatyta išplėsti įgaliojimus kultūros, sveikatos priežiūros, socialinės apsaugos srityse. Jiems buvo perduota atsakomybė už sudėtingesnių (specifinių) paslaugų organizavimą, o savivaldybėms – susijusi su jų teritorijos gyventojų poreikių tenkinimu²². Viešojo administravimo plėtros strategijoje iki 2010 metų šie pagrindiniai principai taip pat išsilaikė, pagal kuriuos toliau vyko apskričių viršininkų kompetencijos pertvarkymai iki pat nutarimo (2009 m.) AVA panaikinti, o jos funkcijas perskirstyti tarp centrinės valdžios ir savivaldybių. 2010 metais reforma įgyvendinta – nebeliko nei vienos AVA.

Apibendrinant šį poskyrį, galima pastebėti, kad apskrities viršininko statusą po Nepriklausomybės atkūrimo iš dalies apsprendė šalies istorinėje raidoje vyravusios centralizuoto valdymo tendencijos. Pirmą kartą apskrities viršininko sąvoka buvo paminėta tarpukariu (1918 m.), jam taip pat buvo būdingas centralizuotas valdymas. Būtinybė reformuoti teritorinį administracinį suskirstymą ir jo valdymą iškilo atkūrus Lietuvos nepriklausomybę ir siekis įstoti į ES. 1995 m. buvo įvesta 10 apskričių, kurių valdymas

²⁰ Baltušnikienė, J., Astrauskas, A., p. 21-22.

²¹ Ten pat, p. 22-24.

²² Ten pat, p. 24.

pavestas apskrities viršininko institucijai. Iki pat šios institucijos panaikinimo 2010 metais būtų galima išskirti keletą jų veikloje įvykusių pokyčių etapų:

- *1995 – 2000 m. AVA nuolat įgaudavo naujų funkcijų. Išryškėjo pirmosios bendrosios (konkurencinės) kompetencijos su savivaldybėmis sritys, šios tarpusavio sąveikos nustatymo poreikis.*
- *2000 – 2003 m. Daugiau dėmesio sulaukė savivaldybės, jos tiek iš valdžios, tiek iš AVA įgavo naujų funkcijų. 2000 m. apskrities viršininkui buvo patikėta regioninės plėtros politikos įgyvendinimo funkcija, kuri pareikalavo glaudaus bendradarbiavimo su regioninės plėtros taryba, o nuo 2002 m. AVA įgavo galių paskirstant ES paramą. Jų sąveiką su savivaldybėmis suintensyvino nuo 2003 metų pradėtos organizuoti informacinės visuomenės plėtros programos.*
- *2003 – 2009 m. Buvo nuspręsta vykdyti ne teritorinę reformą, o tik apskričių valdymo pertvarkymą. Siekiant optimizuoti šalies valdymą numatyta decentralizuoti ir dekoncentruoti valdymą, perskirstant funkcijas tarp visų valdymo lygių. Pagal subsidiarumo principą pradėti decentralizuoti apskrities viršininko įgaliojimai.*
- *2009 – 2010 m. Kadangi per visą AVA gyvavimo laikotarpį apskričių viršininkų kompetencijos buvo pernelyg išplėtos, o funkcijų dubliavimosi problemos ir nepavyko išspręsti, todėl šiuo laikotarpiu buvo įgyvendinta AVA panaikinimo reforma.*

2.3. Apskričių viršininkų kompetencijos ribos

„Valstybės tarnautojų profesinė kompetencija yra vienas svarbiausių patikimo ir efektyvaus valstybės valdymo garantų“²³. Šios kompetencijos tema tapo itin aktuali vykdant viešojo administravimo reformą, rengiant profesionalius valstybės tarnautojus, kurie užtikrintų sklandžią ir integruotą visų valdymo lygių darną. Be abejo, kompetencija šiais permainų laikais neturi pastovios išraiškos. Veikiama įvairių socialinių, ekonominių, politinių, teisinių pokyčių, keičiasi ir jos turinys. Iš jos reikalaujama prisiderinimo prie vykstančių pokyčių.

Lietuvoje prieš stojant į ES buvo akcentuojamas kompetencijos kaip įgaliojimų vaidmuo, apsiribojantis leidžiamų/draudžiamų veiksmų įvardinimu ir minimaliais profesiniais reikalavimais. Atsakomybė, kaip sudedamosios kompetencijos dalis, dažnai būdavo užmirštama, o priimamų sprendimų efektyvumas ignoruojamas. Tačiau nereikėtų pamiršti, kad viešojo administravimo programa aukštosiose

²³ Juralevičienė, J. Valstybės tarnautojų profesinės kompetencijos teoriniai ir teisiniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2003, 5: 84.

mokyklose pasirodė mažiau nei prieš du dešimtmečius, tad esant mažam šios disciplinos iširtumo lygiui toks supaprastintas kompetencijos traktavimas tuometinėje Lietuvoje dar būtų atleistinas.

Apskričių viršininkų pareigybei buvo reikalaujama tik aukštojo išsilavinimo. Jų kompetenciją sudarė dekoncentruotos centrinių valdžios institucijų funkcijos, o veiklos įgaliojimai buvo nustatyti ne tik Apskritis valdymo įstatyme, bet ir kituose įstatymuose. Pagrindinis teisės aktas jiems suteikė „plačius įgaliojimus įvairiose valdymo srityse – švietimo, kultūros, sveikatos priežiūros, teritorijų planavimo, žemėtvarkos, žemės ūkio, aplinkos apsaugos ir kitose“²⁴. Jie leido įsakymus ir kitus teisės aktus bei tikrino, kaip jie vykdomi. Buvo draudžiama eiti kitas apmokamas pareigas, išskyrus kūrybinę veiklą. Jiems kaip politinio pasitikėjimo tarnautojams galiojo bendri Valstybės tarnybos įstatymo draudimai.

Tačiau šiuo metu, atsižvelgiant į globalias jėgas, skatinančias naujų gebėjimų ugdymą ir tobulinimą, svarbiomis tampa vadybinės kompetencijos, NVV ideologijos principų taikymas. ES indėlis šiuo atžvilgiu itin reikšmingas, nes narystė šioje organizacijoje reikalauja nuolat tobulinti valstybės tarnautojus, siekiant sėkmingai integruotis į bendrą viešojo administravimo sistemą.

Valstybės tarnautojo kvalifikacija iš tiesų yra specifinė vien dėl jų kaip tarpininko statuso tarp centrinės valdžios ir piliečių, todėl jiems turėtų būti keliami itin aukšti reikalavimai tiek išsilavinimo, tiek praktinio funkcijų įgyvendinimo prasme. „Realiai gyvenime retai tepasitaiko, kad atitinkamo valstybės tarnautojo (pareigūno) veiklą būtų galima vienareikšmiškai priskirti tik vienam lygmeniui“²⁵. Kalbant apie teorijos ir praktikos santykį, V. Domarkas pamini, kad atsižvelgiant į organizacijų veiklos pobūdį ir užimamas pareigas galima išskirti tris kompetencijų lygmenis: teorinį, koncepcinį ir socialinį. Pirmuoju atveju teorinė kompetencija nėra labai svarbi, nes jau iš anksto yra aprobuotos, žinomos priemonės. Koncepciniame lygmenyje jau priimami sprendimai, tad teorinė kompetencija yra itin svarbi, kuri leistų įvertinti esamą situaciją ir numatyti, ar veiksmai iš tiesų būtini²⁶. Dirbant socialiniame lygmenyje, pasak mokslininko, „daugiausia dėmesio turi būti skiriama programų dalyvių sąveikai ir ryšiams, viešosios politikos įgyvendinimo procesą traktuojant, kaip socialinį-politinį valdymą, kuriam būdinga daugiau ar mažiau nuolatinė sąveika tarp socialinių partnerių, interesų grupių, nevyriausybinėse organizacijų bei kitų institucijų ir valdžios“²⁷. Šiam darbui atlikti reikalinga „aukščiausia teorinė kompetencija, kurios išraiška yra sisteminis mąstymas ir analizė, įvertinant sąryšius ir sąveikas bei struktūrinius faktorius, veikiančius esamą situaciją ir tolimesnius veiklos rezultatus“²⁸. Todėl pagal apskrities viršininko vykdytas funkcijas

²⁴ Bakaveckas, A. *Lietuvos vykdomoji valdžia: monografija*. Vilnius: Eurigmas, 2007, p. 92.

²⁵ Domarkas, V. Teorijos ir praktikos santykio problema viešojo administravimo studijų programose. *Viešoji politika ir administravimas*. 2003, 5: 60.

²⁶ Ten pat, p. 59.

²⁷ Ten pat

²⁸ Ten pat

būtų tikslingiausia jį priskirti prie socialinio lygmens, kuriam būdinga „situacijos analizė, politikos alternatyvų formulavimas, programų ir projektų planavimas, finansų, personalo (administracijos) ir informacinių sistemų kūrimo bei tobulinimo gairių nustatymas“²⁹.

„Formuojant ir tobulinant konkrečios šalies viešojo valdymo sistemą tikslinga kartu vertinti ir derinti viešojo valdymo subjektų kompetencijas ir viešojo valdymo struktūros dedamąsias“³⁰. J. Baltušnikienė ir A. Astrauskas pastebi, kad subnacionalinio valdymo sistemos problemoms mokslinėje literatūroje skiriama nemažai dėmesio, tačiau jų ir teritorinių savivaldų sąsajos užmiršamos. Pagrindinė problema – subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymas. Mokslininkai pažymi, kad dėl to, kad jas sieja glaudūs tarpusavio priklausomybės ryšiai, jas dera tyrinėti kartu, o ne atskirai, nes pakitus vienai subnacionalinio lygmens struktūrai, pakinta ir kita – įgauna daugiau arba mažiau galių realizuoti savo kompetenciją. Tad siekiant viešojo valdymo efektyvumo pravartu formuoti tokią subnacionalinio valdymo lygmens struktūrą, kurioje būtų atsižvelgta į savivaldybių dydį (horizontali dimensija) ir subnacionalinio lygmens lygių skaičių (vertikali dimensija), o kaip svarbiausią efektyvumo faktorių laikyti gyventojų visuomeninių poreikių patenkinimą³¹.

Būdai, kaip nustatyti ir paskirstyti kompetencijas, įvairiose šalyse skiriasi, tačiau funkcijos yra gana panašios, todėl J. Baltušnikienė ir A. Astrauskas jas pasiūlo suskirstyti į dvi stambias grupes:

1. *Išimtinė kompetencija* gali priklausyti tik kažkuriam iš trijų valdymo lygių: valstybinei valdžiai; aukštesniojo lygmens institucijoms; savivaldybių valdymo subjektams.
2. *Bendroji kompetencija* (konkurencinė, administracinė, „persidengianti“), kuri padalinta tarp skirtingų valstybės valdymo pakopų arba tarp atskirų valdymo lygių³².

Siekiant nustatyti apskričių viršinių kompetencijos ribas, visų pirma reikia atskirti visų viešojo valdymo subjektų kompetencijas. Šis procesas dar vadinamas juridikine decentralizacija, o Lietuvos praktikoje taikomas iš ES perimtas subsidiarumo principas, kurio pagrindinė esmė – su visuomeninių reikmių tenkinimu susijusių funkcijų vykdymo paskyrimas arčiau piliečių esantiems viešojo valdymo subjektams, darant prielaidą, kad tokiu būdu bus efektyviau priimami ir įgyvendinami sprendimai. Kaip pastebi J. Baltušnikienė ir A. Astrauskas, šis principas ypač aktualus tarp viešojo valdymo subjektų, turinčių bendrosios kompetencijos funkcijų, nes jo taikymas leidžia išvengti centrinės valdžios galių stiprinimo, o tuo pačiu ir sumažina funkcijų dubliavimosi tikimybę skirtingais valdymo lygiais³³.

²⁹ Domarkas, V., p. 60.

³⁰ Baltušnikienė, J., Astrauskas, A. Subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymo teoriniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2009, 28: 7.

³¹ Ten pat, p. 7-8.

³² Ten pat, p. 9-10.

³³ Ten pat, p. 8.

Funkcijų dubliavimasis apunkina viso viešojo valdymo sistemos veiklą, todėl reikia kiek įmanoma atskirti tas funkcijas. Šiuo tikslu pravartu pasinaudoti mokslinėje literatūroje išskiriamomis viešojo valdymo subjektų kompetencijų (funkcijų) savybėmis:

1. *Šalutinis poveikis arba naudos/žalos „persilieėjimas“* (kaimynystės padariniai) – kuo platesnis regionas, tuo sudėtingiau atitinkamą funkciją atlikti žemesniuose valdymo lygiuose.
2. *Apmokestinimo galimybė* – kuo paprastesnis gaminamos viešosios prekės ar teikiamos viešosios paslaugos identifikavimas ir apmokestinimas, tuo tos prekės ir paslaugos gaminimą ir organizavimą lengviau decentralizuoti.
3. *Funkcijos atlikimo sudėtingumas* (masto ekonomija) – kuo funkciją vykdyti sudėtingiau, tuo tą funkciją sunkiau veiksmingai decentralizuoti.
4. *Gyventojų poreikiai/interesai* – kuo pasireiškia didesnė tam tikros funkcijos poreikių įvairovė, tuo ta funkcija turi būti įgyvendinta žemesniu valdymo lygmeniu.
5. *Pagal juridinius įgaliojimus, pakankamus finansinius pajėgumus ir valdymo gebėjimų efektyvumą* kompetencija turi būti priskiriama tam viešojo valdymo subjektui, kuris tenkina šiuos reikalavimus³⁴.

Dažniausiai funkcijų dubliavimosi faktą nustato kompetentingos įstaigos, pavyzdžiui auditas. Šiame darbe taip pat buvo remtasi 2009 metų Valstybinio audito ataskaita „Viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymas“³⁵, kuria galima pagrįsti apskrities viršininko administracijų panaikinimą. Pateiktoje ataskaitoje konstatuota, kad per visą AVA gyvavimo laiką, taip ir nepavyko aiškiai atskirti apskričių viršininkų ir savivaldybių funkcijų. Numatytas jų paskirstymas, atsižvelgiant į šių subjektų kompetencijos ir atsakomybės ribas, o pasirinkti vertinimo kriterijai buvo: subsidiarumo principas, panašių funkcijų priskyrimo vienam VA subjektui principas bei tos pačios funkcijos paskirstymas pagal aiškumo ir atitikties atsakomybei lygį. Be abejo, iškyla klausimas, ar auditas prieš nustatydamas kompetencijos ribas rėmėsi aukščiau įvardintomis kompetencijos (funkcijų) savybėmis, kurios leidžia racionaliau paskirstyti funkcijas. Atlikto audito apribojimai: netikrintas funkcijų pasiskirstymas tarp subjektų, esančių viename valdymo lygyje, t. y. tarp AVA, Regioninės plėtros tarybos ir Vyriausybės atstovo apskrityje, ir nebuvo vertinta tam tikrų funkcijų atlikimo kokybė. Funkcijų vykdymo kokybinis vertinimas yra būtinas siekiant tobulinti viešojo valdymo sistemą. Be kokybinės išraiškos neįmanoma nustatyti, kam tikslingiausia būtų patikėti vykdyti tas funkcijas. Nepaisant to, auditas

³⁴ Baltušnikienė, J., Astrauskas, A., p. 9.

³⁵ LR valstybės kontrolė. *Valstybinio audito ataskaita: viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymas*. Vilnius, 2009 m. gegužės 20 d., VA-P-30-14-10: 3, 7-8, 40-41. <<http://www.vkontrolė.lt/paieska.aspx>>

konstatavo, kad funkcijos ne tik dubliuojasi, bet ir nebuvo perduotos tos funkcijos, kurios buvo numatyta perduoti, o taip pat šiai įstaigai buvo patikėtos netgi nebūdingos jos veiklos specifikai funkcijos.

Taigi, valstybės tarnautojų kompetencijos samprata laikui bėgant keitėsi. Anksčiau ji buvo tapatinama su įgaliojimais ir minimaliais darbui keliamais reikalavimais. Šiuo metu ši sąvoka platesnė, apimanti ir atsakomybę už savo veiksmus ar neveikimą. Dėl jų kaip tarpininko vaidmens tarp centrinės valdžios ir piliečių, jie priskiriami socialinio lygmens kompetencijų grupei, pagal kurią turi būti keliami itin aukšti profesiniai reikalavimai. Taigi, kompetencija tampa viena iš svarbiausių efektyvaus valdymo sąlygų. Nuo apskričių viršininkų institucijos įkūrimo jų vadovų funkcijas sudarė dekoncentruotos centrinės valdžios funkcijos, kurios per visą jos gyvavimo laiką buvo nuolat perskirstomos, tačiau jų kompetencija buvo pernelyg išplėsta, o pertvarkymas nepavyko. Didžiausių problemų kėlė funkcijos, priklausančios bendros kompetencijos grupei, kurioje dažniausiai pasireiškė funkcijų dubliavimasis. AVA atveju funkcijos itin dubliavosi su savivaldybių atliekamomis funkcijomis, tad šalies mokslininkai, nustatant kompetenciją, siūlė tyrinėti juos kartu. Siekiant išvengti funkcijų dubliavimosi, reikia nustatyti kompetencijų ribą tarp visų valdymo lygių, nes nuo to priklauso viso viešojo sektoriaus veiklos sklandumas. Pagal ES praktiką šiam tikslui rekomenduojama pasinaudoti subsidiarumo principu. Tikslingiau paskirstyti funkcijas padėtų ir mokslinėje literatūroje išskiriamos funkcijų savybės: šalutinis poveikis arba naudos/žalos „persilieėjimas“; apmokestinimo galimybė; funkcijos atlikimo sudėtingumas; gyventojų poreikiai/interesai; pagal juridinius įgaliojimus, pakankamus finansinius pajėgumus ir valdymo gebėjimų efektyvumą.

2.4. Probleminiai apskričių viršininkų institucijos veiklos aspektai

Apskričių viršininkų institucijos veikloje buvo ir daugiau probleminių sričių. Tai buvo, kaip jau minėta, bendros kompetencijos teritorinės vykdomosios valdžios institucijos, kurios užtikrino valdymą aukštesniuose administraciniuose vienetuose – apskrityse. Administracinės teisės specialistas Audrius Bakaveckas išanalizavo ir nustatė tam tikrus šios institucijos veiklos probleminius aspektus:

- *Bendros terminologijos nebuvimas.* Skirtinguose įstatymuose, dokumentuose buvo vartojamos įvairios sąvokos: „apskrities viršininkas“, „apskrities viršininko administracija“, „apskrities viršininko institucija“, „apskričių institucijos“ arba „apskrities valdymo institucijos“. Sąvoka „apskrities viršininkas“ pirmą kartą pavartota tarpukarį, 1918 metais. Atkūrus nepriklausomybę, neilgą laiką – iki 1996 metų buvo vartojama kita sąvoka – „apskrities valdytojas“, o po to sugrįžtama prie senosios sąvokos.

- *Politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojo statusas* suteiktas apskričių viršininkams pagal Valstybės tarnybos įstatymą. Vyko dažna jų kaita, nes jie į pareigas buvo priimami po kiekvienų Seimo rinkimų naujai suformuotos Vyriausybės.

- *Juridiškai neaiškiai nustatytas apskričių viršininkų (jų pavaduotojų) įgaliojimų pabaigos momentas.* Įgaliojimų pabaigos momentas nesutapo su atleidimo momentu – jie įgaliojimus prarasdavo anksčiau nei būdavo atleidžiami, o nauja Vyriausybė ne iš karto paskirdavo naują žmogų eiti šias pareigas.

- *Apskričių viršininkų skyrimo ir atleidimo tvarkos politinis aspektas.* Svarios priežastys atleisti anksčiau laiko iš pareigų: praradus kolegialios jį priėmusios institucijos pasitikėjimą ar panaikinus jo pareigybę.

- *Metodologijos nebuvimas nustatant AVA etatų skaičių.* Apskritis viršininkai jiems priskirtoms funkcijoms įgyvendinti patys sudarydavo AVA. Jos buvo tik pagalbinio institucijos. Patvirtinant tipinę šių administracijų struktūrą ir nustatant maksimalų leistiną etatų skaičių, buvo atsižvelgiama tik į tai, kad nebūtų viršijamas nustatyto metinio darbo apmokėjimo fondas. Vadybiniu požiūriu čia vienam vadovui tekdavo 1-3 valstybės tarnautojas.

- *Neįteisinti AVA organizacinių vienetų (departamentų, skyrių, tarybų) steigimo pagrindai.* Pagal 2002 metais Vyriausybės priimtą nutarimą Nr. 402 „Dėl tipinės apskrities viršininko administracijos struktūros patvirtinimo“ apskrities viršininko administraciją sudarė vadovybė, departamentai, skyriai bei tarybos. Vadovybę sudarė pats apskrities viršininkas, jo pavaduotojas ir apskrities sekretorius. Prie struktūrinių padalinių buvo priskirti 6 departamentai, kurie pagal nagrinėjamus klausimus buvo suskirstyti į skyrius, ir 3 tarybos.

- *Nereglamentuota AVA veikla pagal strateginius planus.* Nors nuo 2002 metų AVA veikla buvo organizuojama vadovaujantis viešai skelbiamais vienerių, trejų, penkerių ir dešimties metų trukmės strateginiais planais, prieš tai juos suderinus su Vidaus reikalų ministerija, tačiau tai nebuvo įteisinta. Apskričių viršininkams ir jų pavaduotojams tereikėjo prižiūrėti numatytų priemonių įgyvendinimą.

- *Dviguba apskričių viršininkų atsakomybė ir atskaitomybė tik formaliai.* Apskritis viršininkas buvo atsakingas Vyriausybei ir nustatyta tvarka jos įgaliotai institucijai, tačiau nebuvo tvarkos ir aiškumo, už ką atskaitingas Vyriausybės įgaliotai institucijai – Vidaus reikalų ministerijai. Praktiškai atskaitomybės nebuvo reikalaujama net pasikeitus Vyriausybei, kuomet apskrities viršininkas buvo atleidžiamas.

- *Apskirtyse funkcionavo daug įvairių centrinei valdžiai pavaldžių padalinių, įstaigų ir organizacijų,* kurios buvo visiškai nepavaldžios apskričių viršininkams. Tokia padėtis susiklostė dėl to,

kad dar 1994 metais kuriant apskritis buvo siekta decentralizuoti valdymą, t. y., kad ministerijos rūpintųsi tik patikėtos valdymo srities politika ir strategija, o pats ūkio valdymą būtų patikėtas apskritims³⁶.

- *Apskritis viršininko įgaliojimų reglamentavimas įvairiuose teisės aktuose.* Pagal Apskritis valdymo įstatymą jam buvo priskirtos 46 funkcijos. Pagal kitus teisės aktus – 82 funkcijos, t. y. 65 proc. visų jų įgaliojimų buvo numatyti ne pagrindiniame teisės akte, kuris turėjo apibrėžti apskritis viršininko kompetenciją³⁷.

Apibendrinant administracinės teisės specialisto pastebėjimus, galima pabrėžti, kad kalbat apie apskritis viršininką ir jo administraciją buvo vartojami įvairūs terminai, kurie turėjo daug bendra, tačiau nebuvo identiški. Tokia terminologinė painiava kėlė atsakomybės prisiėmimo problemų, nes davė pretekstą įvairioms patikėtų įgaliojimų interpretacijoms – kas ką daro ir už tai atsako. Apskritis viršininko kaip politinio pasitikėjimo statusas ženkliai apribojo savivaldybių intervenciją į šalies regioninę politiką, o skyrimo ir atleidimo politinis aspektas taip pat buvo ydingas, nes juo galėjo tapti, nors ir turintis aukštąjį išsilavinimą, bet nebūtinai šiam darbui kompetentingas Lietuvos pilietis. Atleidimas keičiantis Vyriausybei neužtikrino priimtų sprendimų tęstinumo. Neaiškumas dėl įgaliojimų pabaigos momento sudarė sąlygas neteisėtiems veiksams. Didelė etatų kūrimo laisvė ir neįteisinti administracijos organizacinių vienetų pagrindai lėmė dideles valdymo išlaidas. Tai, kad veikla pagal strateginius planus nebuvo reglamentuota, sudarė pagrindą pasyvių jų vaidmeniui arba savavališkiems sprendimams. Esant dvigubai atsakomybei ir tik formaliai atskaitomybei nebuvo užtikrinta vieninga AVA veiklos kontrolės sistema. Nepavaldžių institucijų steigimą tame pačiame lygyje galima traktuoti kaip valdžios nenorą vykdyti dekoncentraciją arba nepasitikėjimą apskritis viršininko institucija. O apskritis viršininko įgaliojimų išdėstymas įvairiuose teisės aktuose įvėlė painiavos tiek pačiam apskritis viršininkui, atsirenkant jo kompetencijai priskirtas funkcijas, tiek kitoms institucijoms, tuo būdu padidindamas funkcijų dubliavimosi tikimybę.

2.5. Apskričių viršininkų administracijų panaikinimo reforma

Dėl ilgą laiką kritikuotos AVA veiklos buvo nuspręsta panaikinti šias institucijas, jų funkcijas perskirstant tarp skirtingų valdymo lygmenų, o daugumą jų perduodant savivaldybėms, t. y. decentralizuoti valdymą. „Teorinį viešojo valdymo decentralizavimo modelį, integruojantį sisteminių ir

³⁶ Bakaveckas A., p. 389-399.

³⁷ LR valstybės kontrolė, p. 21.

procesinį požiūrius, sudaro šie elementai: reformos kontekstas, apimantis išorinės ir vidinės aplinkos reformos formavimą ir įgyvendinimą, lemiančius ir/arba ribojančius veiksnius, reformos mechanizmas, susidedantis iš reformos turinio ir reformos proceso, bei reformos rezultatų įtakos viešojo valdymo sistemai ir valstybės valdymui³⁸.

AVA panaikinimo reformos analizė bus atlikta pasitelkiant jau pirmoje darbo dalyje aptartą viešojo valdymo reformos modelį (žr. 1 pav.). Pasinaudojant jau sukurta sistema, bus renkami duomenys, aiškinamasi bei siekiama nustatyti ir aprašyti, kokios pagrindinės jėgos (veiksniai) paveikė būtent šią reformą. Šie aprašomieji apibendrinimai, interpretacijos ir paaiškinimai po ekspertų interviu (žr. 3 skyrių) bus mėginami „įteisinti“, t. y. patikrinamas šių interpretacijų pagrįstumas bei papildoma naujais pastebėjimais (žr. 5 lent.). Taigi, apskričių viršininkų administracijų panaikinimo reformą veikusios jėgos:

1. Socialinės-ekonominės jėgos:

- *Globalinės ekonominės jėgos.* Yra žinoma, kad pasaulio ekonomika vystosi cikliška: pagyvėjimas (ekspansija), pakilimas, nuosmukis (recesija), depresijos (krizė). Reformos daugelyje šalių laikomos kaip viena svarbiausių priemonių sušlubavusiai ekonomikai atgaivinti. Krizių laikotarpiu valstybės priverstos keisti valdymo prioritetus, tačiau tai daryti, pasak V. Domarko, jos linkusios vadovaujantis savo metodais, nepaisant tarpvalstybinių susitarimų³⁹. Taip įvyko ir su Lietuva, kuri, kad ir kaip atrodytų paradoksalu, iš 2008 metų pasaulinės krizės kapanotis nusprendė pasitelkusi reformas, paremtas NVV modeliu, dėl kurio JAV ir kilo ši krizė. Tuo pačiu įvyko NVV modelio krizė – tai tik įrodė, kad visko iš privataus sektoriaus negalima pritaikyti viešajame sektoriuje. Be to, krizės laikotarpiu finansinio sektoriaus konsolidacija neišvengiama, o Lietuvos atveju reikėjo konsoliduoti ne tik ES pinigus, bet ir savo išteklius.

„Dėl viešojo administravimo globalizacijos vyksta įvairių regionų, valstybių viešojo administravimo supanašėjimas⁴⁰“. Tarpvyriausybinių organizacijų daro didelę įtaką nacionalinių administracinių reformų eigai, skatina integracijos procesą. „Globalus valdymas remiasi nuostata, kad vieno regiono problemos gali virsti gretimo regiono problemomis“⁴¹. Lietuva stodama į ES prisiėmė atitinkamus įsipareigojimus, dėl kurių dažnai tenka koreguoti šalies viešojo administravimo sistemas, tobulinti institucijas. A. Tumėnas pastebi, kad tuo metu buvo juntamas stiprus išorinis spaudimas taikyti viešojo administravimo modelį. Šiuo metu jaučiamas tik dalinis spaudimas įgyvendinti ir laikytis

³⁸ Gaulė, E. Public governance decentralization modelling in the context of reforms. *Public policy and administration*. Kaunas, 2010, 32, p. 60.

³⁹ Domarkas, V. Masionytė, R. Viešojo administravimo modernizavimo galimybės globalizacijos sąlygomis. *Viešoji politika ir administravimas*. Kaunas, 2005, 11: 20.

⁴⁰ Ten pat, p. 18.

⁴¹ Ten pat, p. 19.

tradicinio viešojo administravimo modelio, nes tuo pačiu ji sąlygoja įdiegti ir kai kuriuos NVV elementus⁴². Tačiau kiekviena šalis pati turi ieškoti optimaliausios valdymo modelio, kuris būtų pajėgus tiek vietiniu, tiek globaliu mastu. ES tik pateikia bendrus reikalavimus (direktyvas), teikia rekomendacijas (atvirojo koordinavimo metodas). Toks pasitikėjimas, kaip pastebi V. Domarkas, dažniausiai paremtas finansinėmis priemonėmis – finansuojami tik tie projektai, kurie atitinka keliamus reikalavimus⁴³. Europos Sąjungos palaikomos iniciatyvos – decentralizuoti šalies valdymą ir skatinti viešųjų institucijų dialogą su piliečiais. Be abejo, tam tikras centrinės valdžios lygis turi būti išlaikytas, nes tik jis gali efektyviau įgyvendinti politiką susijusią su globaliomis jėgomis. Taigi, „globalizacija nesumažina nacionalinės valstybės vaidmens, bet ją perskirsto tarp vietos, nacionalinio ir tarptautinio lygmenų“⁴⁴.

- *Socialiniai ir demografiniai veiksniai.* Lietuvos socialiniams-demografiniams rodikliams ženkliai reikšmę turėjo 2008 metais prasidėjusi ekonominė krizė. Bankrutavo eilė įmonių, bedarbių gretos vis didėjo, paspartėjo emigracijos tempai. Dėl šių priežasčių valstybė neteko didelės dalies valstybės biudžeto pajamų. Atsaku į tai – mokesčiai gyventojams ir verslui buvo padidinti. Kilo žmonių nepasitenkinimas didele mokesčių našta. Dėl aukštų nedarbo rodiklių išaugo socialinių ir bedarbio išmokų poreikis, kurios, kaip ir pensijos buvo sumažintos. Daugybė žmonių atsidūrė žemiau skurdo ribos.

Bendras gyventojų skaičius gali lemti ir viešojo sektoriaus dydį. Be darbingų ir išsilavinusių žmonių emigracijos, gyventojų skaičiaus mažėjimas tebevyksta ir dėl kitų demografinių priežasčių: visuomenės senėjimo, žemo gimstamumo rodiklio. Lietuva yra viena iš mažiausių gyventojų tankumą turinti Europos Sąjungos valstybė. Pagal Statistikos departamento duomenis⁴⁵ 2008 m. pradžioje – 51,6 gyventojui teko vienas kvadratinis kilometras. Pagal šį rodiklį Lietuvą lenkia tik Suomiją, Švediją, Latviją ir Estiją. Toks gyventojų tankumas Lietuvai sukelia tam tikrų problemų organizuojant viešųjų paslaugų teikimo tinklą ir padidina išlaidas jų organizavimui. AVA reforma glaudžiai susijusi su teritoriniu šalies suskirstymu, o panaikinant AVA apskritys išliko. 2008 metų duomenimis gyventojų skaičius apskrityse buvo netolygiai pasiskirstęs: tankiausiai apgyvendintos Lietuvos didmiečių apskritys – Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, o žemiausi gyventojų tankumo rodikliai – Utenos, Tauragės, Alytaus⁴⁶. Mieste ir kaime gyvenančių dalis atitinkamai – 66,9 proc. ir 31,1 proc. visų gyventojų⁴⁷. Toks gyventojų pasiskirstymas tiesiogiai susijęs ir su viešojo administravimo tinklu. Kuo mažesnis tankumas apskrityse ir kuo daugiau

⁴² Tumėnas, A. Valstybinių organizacijų reformų ir pokyčių teorinė analizė. *Daktaro disertacija: socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas (03S)*, Vilnius: MRU, 2010, p. 206. <http://vddb.laba.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2010~D_20100914_102956-04761/DS.005.0.02.ETD>

⁴³ Domarkas, V. Masionytė, R. Viešojo administravimo modernizavimo galimybės globalizacijos sąlygomis, p. 23.

⁴⁴ Ten pat, p. 24.

⁴⁵ Lietuvos statistikos departamentas. Lietuvos statistikos metraštis 2008. – Vilnius, 2008, p. 38.

<http://www.stat.gov.lt/uploads/pdf/1_LSM_2008.pdf>

⁴⁶ Ten pat, p. 38-39.

⁴⁷ Ten pat, p. 40.

kaime gyvenančių asmenų, tuo didesnė gyventojų dalis atitolusi nuo viešųjų institucijų ir įstaigų. Dar viena problema – dideli socialiniai ir ekonominiai skirtumai tarp apskričių, kurie lemia visos šalies ekonominę išsivystymą. Tad pagal NVV idėją – decentralizacija šiuo atžvilgiu, kuomet dauguma AVA funkcijų atitektų savivaldybėms, tik priartintų valdžią prie piliečių, nes priimami sprendimai labiau atitektų vietinių gyventojų poreikius, tikslingiau būtų išnaudotas apskrities potencialas ir paskirstomos ES lėšos.

• *Nacionalinės socio-ekonominės politikos kryptys.* 2008 metais Lietuvą paveikusi ekonominė krizė buvo didžiausia po nepriklausomybės atgavimo. Patys svarbiausi uždaviniai, kurių ėmėsi penkioliktoji Vyriausybė – stabilizuoti valstybės finansų sistemą ir sustabdyti biudžeto deficito didėjimą. Vyriausybė mėgino „išlipti“ iš ekonominės krizės tikėjosi vykdydama taupymo politiką, paremtą „nepopuliariais“ sprendimais – sumažinant algas, pensijas, socialines išmokas. Griežtos taupymo politikos rezultatas – per 2009 metus pavyko pasiekti bendrą 8 proc. biudžeto deficito sumažinimą. Pradėtas valstybės tarnybos optimizavimas – valstybės įstaigose dirbančiųjų skaičius palaipsniui mažėjo. Taigi, biurokratinio aparato augimas buvo pristabdytas. Tačiau darbuotojų skaičiaus mažinimas vyko žemesniuose lygmenyse, kuriuose žmonės dirbo pagal darbo sutartis. Tai iš esmės prieštarauja NVV, kuria remiantis biurokratinio aparato mažinimas suvokiamas aukštesniųjų lygių darbuotojų atleidimu, kai kurių funkcijų kontraktavimu. Kaip pastebi A. Tumėnas, „nepaisant panašios į NVV retoriką, dabartinė Vyriausybė ignoroja vieną pagrindinių NVV principų – „Pinigus uždirbanti valdžia“. Dabartinė paskatų sistema šlovinanti tik taupymą, dėl Lietuvos biudžetavimo sistemos ypatybių, skatina taupyti ir ten, kur taupant mažinamos bendrosios biudžeto įplaukos“⁴⁸. Nors iš pirmo žvilgsnio atrodytų, kad Vyriausybės taupymo politika buvo efektyvi, tačiau nutylima ir tai, jog valstybė biudžeto „skyles lopė“ didelėm sumom iš užsienio ir ES lėšomis. Taigi, Lietuvai vis dar nepavyksta išsigydyti priklausomybės nuo išorinių finansavimo šaltinių.

Pasak M. Arimavičiūtės, Lietuvos nacionalinės regioninės politikos didžiausia problema – dideli socialiniai ir ekonominiai skirtumai tarp apskričių ir jų viduje, kuriuos lemia netolygus ekonominis teritorijų vystymasis. Lietuvos regioninės politikos iki 2013 strategijoje numatytas siekis suderinti Lietuvos ir ES regioninių politikų mechanizmų funkcionavimą tiek teisės aktų, tiek reformų pagalba⁴⁹. Tikslingas lėšų panaudojimas – daugiausiai dėmesio skiriant probleminėms teritorijoms. Šiam tikslui pasiekti Lietuvoje yra naudojami du pagrindiniai lėšų šaltiniai: finansavimas iš valstybės biudžeto bei ES struktūrinių fondų ir Sanglaudos fondo parama. Tačiau, kaip rodo Jurgitos Bruneckienės ir Ryčio Krušinsko atlikta 2004-2006 metų ES struktūrinių fondų paramos efektyvumo analizė – jie nepakankamai

⁴⁸ Tumėnas, A., p. 258.

⁴⁹ Arimavičiūtė, M. Viešojo administravimo reformų kryptys neurbanizuotose vietovėse. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. Vilnius, 2008, 2 (11): 45.

prisidėjo prie šių skirtumų mažinimo⁵⁰. Taigi, šiuo metu pagrindinis visos apskričių reformos tikslas – užtikrinti didesnę ES fondų paramą decentralizuojant paramos gavimo ir skirstymo mechanizmą. Lietuvai orientuojantis į naują 2014-2020 metų ES finansavimo periodą, paramos gavimas įmanomas tik tuo atveju, jeigu šalis bus padalinta į teritorijas, atitinkančias NUTS II lygį.

2. Politinė sistema:

- *Naujos valdymo idėjos.* Decentralizavimo idėja Lietuvos viešojo valdymo sistemoje ne naujiena. Tai vienas iš pagrindinių NVV kaip ideologijos elementų, paremtas efektyvumo siekimu visuose viešojo valdymo lygiuose. AVA panaikinimo reformoje taip pat buvo vadovaujama šia idėja. Apskritys buvo steigiamos taipogi siekiant decentralizuoti valdymą, o po jų įsteigimo valdymas buvo ir toliau decentralizuojamas. AVA panaikinimas nuo ankstesnių decentralizacijos tendencijų skyrėsi objektu, kuriam perleidžiama daugiau funkcijų. 2003 metų „Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijoje“⁵¹ ir jos pirmojo bei antrojo etapų (2006 m.) priemonėse tuo objektu buvo ir AVA, ir savivaldybės. Tačiau ši koncepcija buvo prieštaringa, nes ne visais atvejais funkcijos buvo decentralizuojamos, bet ir centralizuojamos. Taip pat pastebima, kad ministerijos nebuvo linkusios numatytų funkcijų perleisti, o nežymūs decentralizavimo požymiai pasireiškė tik 2005 metais, kuomet buvo numatyta savivaldybėms perduoti kai kurias žemėtvarkos funkcijas. Tik nutarus AVA panaikinti, decentralizacijos objektas liko vienas – savivaldybės.

- *Partijų politinės idėjos.* Apskričių reforma buvo ilgą laiką planuojama, tačiau konkrečių veiksmų nebuvo imtasi iki pat 2008 metų Seimo rinkimų. Kaip pastebi Gintaras Žilinskas, rinkimai yra vienas iš stimulų vėl kalbėti apie reformas, nes partijos ruošdamos savo rinkimų programas, stengiasi į jas įtraukti itin aktualias problemas⁵². Tuo tarpu, pasak A. Tumėno, politikų politines idėjas šiuo metu veikia dvi pagrindinės jėgos – NVV ir ES, kurios stumia valstybines sistemas priešingomis kryptimis⁵³. G. Žilinsko smulkiai išnagrinėtos visų į Lietuvos Respublikos Seimą po 2008 metų rinkimų patekusių politinių partijų programos, koalicijos sutartis ir Vyriausybės veiklos programa. Pastebima, kad beveik visuose dokumentuose skiriamas dėmesys apskričių (regionų) valdymui. Nuostatos apie vykdytinas reformas buvo bendro pobūdžio, fragmentiškos, neišsamios, nekonkrečios, dažnai netgi neaiškios. Koalicinėje sutartyje buvo pasiūlymų tiek naikinti, tiek išsaugoti apskritis, o viena partija pasisakė už

⁵⁰ Bruneckienė, J., Krušinskas R. ES struktūrinės įtakos Lietuvos regionų plėtrai iš išsivystymo netolygumams mažinti vertinimas. *Ekonomika ir vadyba*. Kaunas, 2011, 16: 134.

⁵¹ Lietuvos Respublikos vyriausybės nutarimas „Dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“. 2003, Nr. 824
<<http://tar.tic.lt/Default.aspx?id=2&item=results&aktoid=774AA149-2811-472E-9567-EBAED5941A77>>

⁵² Žilinskas, G. Šiuolaikinės apskričių ir regionų valdymo problemos Lietuvos Respublikoje. *Viešoji politika ir administravimas*. Kaunas: Technologija, 2009, 27: 90.

⁵³ Tumėnas, A., p. 200.

AVA panaikinimą. Jau Vyriausybės programoje tiksliai nurodoma, kad apskritys bus naikinamos⁵⁴. Dauguma politikų teigė, kad apskritys yra dirbtinai sukurtos ir valstybei nereikalingos. Tai jau atsispindėjo partijų rinkiminėse programose – naikinti šiuos teritorinius-administracinius vienetus.

- *Visuomenės spaudimas.* Nuo pat apskričių įsteigimo, jos kėlė nemažai ginčų. Gyventojai piktinosi biurokratinio tinko plėtra, kad kuriama vis daugiau įstaigų apskričių centruose, sprendžiančių jų kasdienes reikalus. Tad nenuostabu, kad šios reformos atveju visuomenėje vyravo nuomonė, kad apskričių reformos pirmasis etapas – AVA panaikinimas, vykdomas siekiant sumažinti valdininkų skaičių. AVA per penkiolika gyvavimo metų nepavyko realizuoti jai iškeltų tikslų, gyventojai buvo nepatenkinti ir šių įstaigų darbu, administracine našta. Kartu galima pastebėti ir tam tikrą piliečių aktyvumo didėjimą – jie kelia vis didesnius reikalavimus valstybės institucijų veiklai. Tačiau apsiribojama tik tuo, jog iš jų reikalaujama daugiau, bet į patį administravimo procesą piliečių bendruomenės dar vangiai įsitraukia. Lietuvos visuomenė, nors ir netiesiogiai, bet išreiškė norą, kad valstybinės paslaugos būtų labiau prieinamos, t. y. arčiau gyvenamosios vietos – savivaldybėse. Tai būtų galima traktuoti kaip signalą politikams, kad dabartinę valdymo struktūrą reikia keisti. Pasirinkus permanentinį reformos kelią visuomenei yra lengviau prisitaikyti prie įvykusių pokyčių. Radikalios reformos pasiteisina tik tuo atveju, jei turi išankstinį visuomenės palaikymą, o šios reformos atveju valdžią jį turėjo.

3. Elito sprendimų priėmimo procesas:

- *Sprendimų priėmimas.* Siekiant atsakyti į klausimą – kokios valdymo idėjos, elito supratimu, pageidautinos, galima pasiremti V. Nakrošiaus atlikta analize, kuri atsako, kaip viešojo valdymo reformų metu Lietuvoje taikomos įvairios viešojo valdymo doktrinos. Pastebima, „kad „2004-2010 m. svarbūs viešojo valdymo reformų sprendimai buvo pagrįsti partine logika, kurios tikslas – stiprinti esamą politinę valdžią ankstesnių valdžių ir atitinkamai politizuotos aukštesniosios valstybės tarnybos sąskaita“⁵⁵. Tai būdinga ir AVA panaikinimo reformos atveju, kadangi panaikinti šią tarpinę grandį užsimojo būtent dešinėsios pakraipos partijos, taip paprieštaraudamos kairiosios pakraipos LSDP partijai, kuri apskritis ir įkūrė. Nebuvo numatytas kitoks AVA likimas, tik jos panaikinimas, t. y. nebuvo ištirta galimybė šią instituciją apjungti su kitais tame pačiame lygyje esančiais subjektais. O priėmus galutinį sprendimą dėl AVA panaikinimo, nebuvo apsvarstytas ir kitoks šios institucijos vykdytų funkcijų (ypač regioninės reikšmės) paskirstymas nei tai padaryti tik vertikaliu būdu. Šiuo atžvilgiu pasireiškė praktinių žinių trūkumas, kaip efektyviau galėtų būti valdomi regionai po pertvarkos. Vizija, kaip konkrečiai funkcionuotų regionų valdžia pasukusi vienu ar kitu keliu, buvo neaiški. Svarbu viską iš anksto

⁵⁴ Žilinskas, G., p. 99.

⁵⁵ Nakrošis, V. Viešojo valdymo reformos Lietuvoje: kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą? *Politologija*. Vilnius, 2011, 1(61): 68.

numatyti, kad būtų išvengta skaudžių klaidų. Kitas niuansas – politinis sprendimas buvo priimtas, bet neatlikta išsami analizė, kiek lėšų ir kokių funkcijų atsisakyti. Tai reiškia, kad politikų sprendimai nebuvo tinkamai pagrįsti finansiniais rodikliais.

Tai pat pastebimas NVV doktrinos „sugrįžimas“. Pasak A. Raipos, „naujose ES šalyse trūksta įstatymų nuostatų, reglamentuojančių naujosios viešosios vadybos praktiką, nepakankami finansuojamos pradėtos programos ir projektai, siekiantys modernizuoti vienas ar kitas viešojo sektoriaus sritis“⁵⁶. Iš V. Nakrošiaus taip pat galima sulaukti kritikos, jog „NVV doktrinos sprendimai dažnai nėra tinkami Lietuvai dėl jos kitokio teisinio, politinio ir administracinio konteksto, trūksta tvirtų empirinių įrodymų, kad šią doktriną galima efektyviai taikyti Lietuvoje. Lietuvos viešojo valdymo reformoms labiau tinka po-NVV doktrina, kurios sprendimai labiau atitinka Lietuvos kontekstą ir problemas, o šių sprendimų įgyvendinimas užsienio šalyse sukėlė mažiau šalutinių padarinių“⁵⁷. Apibendrinamas autorius pabrėžia, kad ypač pavojingas partinės logikos ir NVV derinys, kuris gali sukelti priešingus rezultatus nei tikėtasi⁵⁸. „NVV sugrįžimas į reformos darbotvarkę susijęs su ekonomine krize ir dešinėsios pakraipos Vyriausybės sudarymu 2008 m. pabaigoje“⁵⁹.

Tačiau ne visos idėjos gali būti įgyvendinamos. Tai dažniausiai priklauso nuo įvairių suvaržymų, o visų pirma nuo valstybės teisinės sistemos. Vietos valdymą Lietuvos aukštesniuose administraciniuose vienetuose (apskrityse) konstituciniu aspektu nagrinėjo G. Žilinskas. Jo atlikta analizė atskleidė, „kokią įtaką LRK reguliavimas daro vietos valdymo organizavimo ir valstybės teritorinio suskirstymo raidai: ar lengvina, bent netrukdo reformoms, ar jas varžo, riboja“⁶⁰. „LRK įtvirtinti tik pagrindiniai valstybės teritorinio administracinio suskirstymo ir vietos valdymo organizavimo principai. Todėl įstatymų leidėjas turi plačias prerogatyvas įstatymu konkretinti ir detalizuoti šiuos principus“⁶¹. Dabartinė Konstitucija neleidžia visiškai panaikinti apskričių ar kitaip pavadintų, bet analogiškų administracinių vienetų, tačiau AVA naikinimas galimas tik tuo atveju, jei vietoj jų nustatoma kitokia apskričių valdymo sistema, organizuojama centrinės valdžios. Taigi, „privalo veikti vietos valdymo sistema, kuri negali būti pakeista vietos savivaldos sistema“⁶². Kaip galimi variantai – Regionų taryba, sudaryta iš centrinės valdžios atstovų arba ir dabar egzistuojantys Vyriausybės atstovai apskrityse, t. y. gali būti valdoma per ministerijas ir joms pavaldžias institucijas.

⁵⁶ Raipa, A. Šiuolaikinio viešojo valdymo pokyčių kryptys ir tendencijos. *Viešoji politika ir administravimas*. 2009, 30: 29.

⁵⁷ Nakrošis, V., p. 68.

⁵⁸ Ten pat, p. 65.

⁵⁹ Ten pat, p. 81.

⁶⁰ Žilinskas, G. Lietuvos Respublikos vietos valdymo raidos konstituciniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2010, 33: 58.

⁶¹ Ten pat, p. 65.

⁶² Ten pat

- *Nenumatytas įvykis* šios reformos atveju – LR prezidentės veto suvaidino svarbų vaidmenį. Perskirstant AVA funkcijas tarp centrinės valdžios ir savivaldos, žemės klausimas svarstytas vėliausiai. Seimas buvo linkęs valstybinės žemės valdymą kaimo vietovėse patikėti centrinės valdžios institucijai, o valstybinės žemės valdymą miestuose – savivaldybėms, t. y. dviem institucijom. Tačiau tokį Seime priimtą įstatymą vetavo šalies prezidentė. Tai reformos procese įvedė nemažai sumaišties. Prezidentė Dalia Grybauskaitė valstybinės žemės klausimu išreiškė griežtą poziciją – valstybinės žemės valdymo funkcijas tiek kaimo vietovėse, tiek miestuose, patikėti vienai institucijai – Nacionalinės žemės taryba prie Žemės ūkio ministerijos. Savo sprendimą pagrindė šiais argumentais:

- Daugelis ES šalių taiko tokią praktiką.
- Savivaldybėms prireikus žemės, joms tereikės paprašyti.
- Lengvesnis sprendimų priėmimas dėl žemės, kuri randasi ne vienoje teritorijoje.
- Pasitikėjimo savivaldybėmis trūkumas (50 žemės bylų kurių atsakovės savivaldybės)⁶³.

Šis veto turėjo lemiamą reikšmę visos reformos kryptčiai, mat žemės klausimai sudarė net 60-70 proc. AVA vykdytų funkcijų. Seimas pakeitė savo sprendimą ir galiausiai garsiai deklaruota decentralizavimo reforma labiau priminė centralizavimo reformą. Savivaldybėms atiteko tik 8 AVA funkcijos, išryškėjo atoskyra tarp centro ir savivaldos.

4. Administracinė sistema:

- *Reformos programos turinys.* Kaip jau buvo pastebėta V. Nakrašiaus, penkioliktosios A. Kubiliaus Vyriausybės daugelio viešojo valdymo reformų turinys pagrįstas vadybine doktrina, kurioje vyrauja NVV doktrinos bruožai. „2009 m. buvo priimta nauja – Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepcija, kurioje numatyta tobulinti teritorinio valdymo sistemą, panaikinant apskrities viršininko instituciją ir apskričių viršininkų administracijas, jų funkcijas paskirstant valstybės įstaigoms ir savivaldybėms, taip atsisakant besidubliuojančių funkcijų. Visą koncepciją įgyvendinti buvo numatyta iki 2011 metų pabaigos. Pagrindiniai siekiai:

- sudaryti sąlygas skaidriai ir rezultatyviau atlikti funkcijas – atsisakyti dalies nereikalingų funkcijų, dalį jų perduoti savivaldybėms;
- sukurti sąlygas efektyviau naudoti biudžeto lėšas;
- sumažinti administracinę naštą verslui ir gyventojams – panaikinti tarpinę valdymo grandį⁶⁴.

⁶³ Apskričių reforma – toli nuo europinių standartų. *Veidas*, 2010 birželio 18 d. <<http://www.veidas.lt/apskriciu-reformos-reforma-%E2%80%93-pasirengimas-naujai-apskriciu-reformai>>

⁶⁴ LR valstybės kontrolė. *Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita: apskričių viršininkų administracijų funkcijų perskirstymas*. Vilnius, 2011 m. rugsėjo 21 d., VA-P-30-7-14: 4. <<http://www.vkontrole.lt/paieska.aspx>>

Pastebėtina, kad šios reformos programa neturėjo griežto turinio. Buvo aiškus tikslas – likviduoti AVA, prieš tai perskirsčius jų funkcijas, o didžiąją jų dalį perleisti savivaldybėms. Dėl lankstaus programos turinio reforma buvo lanksti ir galėjo prisitaikyti prie ministerijų, savivaldybių ir bendruomeninių interesų, taip sudarant palankią terpę kompromisams sprendimams priimti.

• *Igyvendinimo procesas.* Visą šią reformą buvo numatyta įgyvendinti per pusantrų metų, t. y. nuo 2009 m. sausio 1 d. iki 2010 m. liepos 1 d. Tačiau, siekiant suskirstyti reformą į etapus, būtų tikslinga į šį laikotarpį įtraukti ir dėl užsitęsusio reformos įgyvendinimo atliktus pabaigiamuosius darbus. Taigi, VRM koordinuota AVA panaikinimo reforma pagal atliktus veiksmus vyko tokiais etapais:

1. 2009 m. sausio 1 d. – 2010 m. sausio 1 d.;
2. 2010 m. sausio 1 d. – liepos 1 d.;
3. 2010 m. liepos 1 d. – spalio 1 d.;
4. 2010 m. spalio 1 d. – lapkričio 25 d.

1 etapas. Pirmaisiais metais vyko parengiamieji darbai. Svarstyti su reforma susiję įstatymų projektai, priimta per 100 teisės aktų. LR Seimas liepos 8 d. priėmė įstatymo pataisas, leidžiančias realiai pradėti apskrities viršininko institucijos naikinimą. Nutarta, kad nuo 2010 m. liepos 1 d. nebegalios Apskrities valdymo įstatymas ir jo pakeitimų įstatymai. Liepos 22 d. buvo patvirtintas “Priemonių apskričių viršininkų vykdomoms funkcijoms perskirstyti planas”, kuriame buvo numatyta trylika priemonių su jų įvykdymo terminais ir atsakingais vykdytojais. Šis planas turėjo užtikrinti, kad tos priemonės būtų įgyvendintos laiku. Darbus pradėjo koordinacinė AVA likvidavimo komisija ir kiekvienos AVA likvidavimo darbo grupė. Buvo pradėti ir organizaciniai darbai: vertinta apskričių turto būklė, funkcijų ir įstaigų perdavimo ypatumai. Iki 2010 m. sausio 1 d. visose AVA neliko maždaug trečdalis darbuotojų.

2 etapas. 2010 m. sausio 1 d. įvardijama kaip tarpinis finišas, didžiausių darbų meto pradžia. Seimas per pusmetį priėmė visus reikiamus įstatymus, funkcijos pradėtos skirstyti. Iki pat liepos 1 d. apskričių viršininkai buvo įpareigoti taip pat atlikti likvidacinį darbą.

3 etapas. Dėl likvidacijos proceso metu įvykusių nesklandumų reformos *terminas buvo pratęstas* 3 mėnesiams. Paskirta po 4 etatus apskrityse užbaigti likvidavimo procedūrą: sutvarkyti bylas, perduoti turtą.

4 etapas. Tik 2010 m. lapkričio 25 d. iš Juridinių asmenų registro išregistruota paskutinioji – Marijampolės AVA, tad teisiškai nebeliko nei vienos AVA.

Kaip jau buvo galima pastebėti, ši reforma kiek užtruko. Pagrindinės to priežastys:

– Vėlavo įstatymų priėmimas, o svariausias žemės klausimas buvo svarstomas paskutinis, likus vos mėnesiui iki AVA likvidavimo. Kadangi šie klausimai užėmė didžiąją dalį AVA vykdytų funkcijų, sprendimas buvo priimtas likus vos kelioms dienoms iki reformos termino pabaigos.

– Informacijos stoka pačiai valdžiai stabdė procesus. Ji buvo “renkama, aiškinamasi, žiūrima, kiek, kur, kokių funkcijų ar pareigybių reikia”⁶⁵, jau įgyvendinant reformą. Manoma, kad būtent dėl reformos paskubinimo ši problema ir atsirado, nes ne visi reikalingi teisės aktai buvo patvirtinti. Pastebėtina, kad Finansų ministerijos siūlymu reformos terminą norėta nukelti iki 2011 m. sausio 1 d.

– Apskričių viršininkai aplaidžiai vykdė su reforma susijusias funkcijas: į archyvą neperduota dokumentų, komandiruočių paskutinę darbo dieną (Panevėžio), priėmimo-perdavimo aktų pasirašymo vėlavimas. 2010 m. liepos 1 d. neperrašytos sutartys sudarė 1,6 tūkst. Archyvui ar kitoms kompetentingoms, funkcijas perėmusioms institucijoms, buvo neperduota ir bylų – Šiaulių AVA sudarė net nuo 1995 metų, o Klaipėdos AVA – 30 tūkst. bylų. Kai kurios AVA laiku neužbaigė savo bylų teismuose, ilgalaikių investicinių projektų, neperdavė Turto fondui viso savo turto.

– Kai kurių AVA likvidavimo procesą stabdė jų įsiskolinimai, nes kol AVA turėjo skolų, jų nebuvo galima likviduoti kaip juridinio asmens. Didžiausia skola buvo Marijampolės AVA (1,34 mln. Lt), Vilniaus AVA (1,33 mln. Lt), Telšių AVA (92 tūkst. Lt)⁶⁶. Šios skolos, kaip paaiškėjo, susidarė dėl kai kurių apskričių viršininkų abejotinių sprendimų.

Kitos AVA panaikinimo reformos įgyvendinimo spragos:

– Informacijos trūkumas apie šios reformos procesą visuomenei, pačioms AVA. Iki jų likvidavimo šias įstaigas pasiekė žmonių antplūdis, baimė, kad dėl reformos po liepos 1d. sustos kai kurie procesai.

– Darbo kodekso spragos. Reformai buvo skirta 12,2 mln. litų, dar 15,3 mln. litų funkcijoms perskirstyti, t. y. preliminariai 27,5 mln. litų. Jie buvo skirti mokėti atlyginimams ir išeitinėms kompensacijoms, papildomų pareigybių prie ministerijų steigimui. Tačiau sumažinti išlaidas buvo siekta perkeliant AVA specialistus į kitas pareigas. Nors buvę AVA darbuotojai buvo įdarbinami kitur, jie vis tiek gavo jiems nepriklausančias išeitines kompensacijas. Maža to, išeitinės kompensacijos buvo mokamos ir dirbusiems pagal darbo sutartis.

• *Reformos rezultatas.* Preliminariai buvo paskaičiuota ir viešai skelbta, kad ši reforma kasmet leis sutaupyti 30 mln. Lt vien iš darbo užmokesčio. Panaikintas apie vienas tūkstantis etatų, tačiau

⁶⁵ Įsibėgėja paslaptingoji reforma. *15min.lt*, 2009 gruodžio 7 d. <<http://www.vrps.lt/pradzia/488-sibgia-paslaptingoji-reforma>>

⁶⁶ Milijoninės skolos stabdo apskričių viršininkų administracijų likvidavimą. *VRM*, 2010 rugpjūčio 9 d. <http://www.vrm.lt/index.php?id=131&backPID=4&tt_news=2563&>

ne viskas buvo apskaičiuota ir numatyta. Šios reformos tikrosios ekonominės naudos buvo galima tikėtis tik nuo tada, kai atleisti darbuotojai nebegavo kompensacijų ir registravosi darbo biržoje. Tokios kompensacijos mokamos iki 5 mėn. vidutinio atlygio dydžio. Vėliau, nepasisėkus įsidarbinti – valstybė moka bedarbio išmokas. Tad skaičiuojant reformos atsiperkamumą į visą tai turėjo būti atsižvelgta.

Uždeltas AVA likvidavimas taip pat padidino šios reformos įgyvendinimo išlaidas. Finansinės ir administracinės naudos dėl tarpinės grandies panaikinimo buvo tikimasi jau 2010 metais, tačiau pagal 2011 metų Valstybinės kontrolės audito ataskaitą⁶⁷ finansinė našta mokesčių mokėtojams nesumažėjo, nes biurokratų skaičius neženkliai pakito. Dar iki šiol perimtos funkcijos nenusistovėjusios, vis tikslinamas pareigybių skaičius joms atlikti, o tai taip pat apsunkina nustatant kaip šios reformos išdavą bendrą biurokratų skaičiaus pokytį.

Pagal 2011 metų valstybinio audito duomenis⁶⁸ VRM yra nurodžiusi, kad AVA funkcijos buvo perskirstytos taip: iš 88 funkcijų 22 perduotos ministerijoms ir tik 8 savivaldybėms, o likusios panaikintos (net 58). Pakito apskrities viršininkams pavaldžių įstaigų pavaldumas: iš 229 AVA priklausiusių įstaigų beveik po lygiai perduota į nacionalinį ir vietinį lygį, atitinkamai 112 ir 109, o likviduotos tik 8 įstaigos. Auditas konstatavo, jog ne visos AVA funkcijos VRM buvo identifikuotos, tačiau visos 170 funkcijų – perskirstytos. Nors rodos, vizija – priartinti valdžią prie žmonių buvo nebloga idėja, tačiau reformos įgyvendinimas ją sužlugdė. Priešingai europinėms tendencijoms – valdymas buvo sucentralizuotas, o AVA pakeitė VRM biurais, ministerijų atstovybės, t. y. valdymas ne „priartintas“ prie visuomenės, bet „nutolintas“. Mykolo Romerio universiteto docentas K. Svetikas įsitikinęs, kad ši reforma buvo popierinė: „įvyko tik formalus funkcijų perrašymas, o ne realios permainos, kurios leistų kiekvieno regiono verslo, mokslo ir valdžios įstaigoms suvienyti jėgas ir išryškinti savo privalumus“⁶⁹.

Savivaldybėms buvo perleistos tik švietimo, mokslo ir sveikatos įstaigų funkcijos, kurių finansavimas po reformos tapo neaiškus. Tiesiogiai valdyti valstybinės žemės jos negavo. Po šios reformos savivaldybių žinion perėjo nemažai AVA įstaigų. Taigi, nors funkcijų ir įstaigų savivaldybės įgavo daugiau, joms vykdyti ir valdyti papildomų pareigybių ir tolimesnio finansavimo nuo 2010 metų pabaigos valstybė nebuvo numachiusi. Dėl to savivaldybės dėsė perimti šias įstaigas, o šiuo metu dėl tų pačių priežasčių kyla abejonių dėl joms perduotų funkcijų atlikimo ir įstaigų valdymo kokybės.

Pastebėtina, kad po AVA panaikinimo anksčiau AVA priklausęs turtas ilgą laiką buvo paliktas be savininko ir priežiūros: pastatai, įmonės, mašinos. Nepanorus niekam įsigyti buvusių AVA pastatų, jie

⁶⁷ LR valstybės kontrolė. Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita: apskričių viršininkų administracijų funkcijų perskirstymas., p. 24.

⁶⁸ Ten pat, p. 8, 12.

⁶⁹ Tvirbutas S. Panaikinus apskritis – nežinia ir kartėlis. *Kasdien.lt*, 2010 liepos 21 d.

<http://www.kasdien.lt/Pradzia/Naujienos/Lietuvoje/Panaikinus-apskritis-neznia-ir-kartelis>

atiteko valstybės įmonei – Turto fondui. Įmonėse sustojo investiciniai projektai, darbuotojai negalėjo išeiti atostogų. Vėlavus priimti sprendimą dėl valstybinės žemės funkcijų, po liepos 1 d. apie mėnesį laiko buvo sustojęs ir žemėtvarkos funkcijų vykdymas. Po prezidentės veto, valstybinę žemę visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje valdyti ir ja disponuoti patikėta vienai institucijai – ŽŪM. Savivaldybių nepasitenkinimui šios funkcijos buvo centralizuotos.

Kalbant apie regioninę šalies politiką, VRM deleguota regionų plėtros funkcija, o vietoj buvusių darinių (AVA) regioninės plėtros įgyvendinimui įkuri nauji – Regioninės plėtros skyrius (3 darbuotojai) su 10 teritorinių padalinių apskrityse (po 3-5 darbuotojus), kuris nuo 2011 metų sausio 3 d. tapo Regioninės plėtros departamentu prie VMI. Apskrityse likusiai Regioninės plėtros tarybai patikėtas ES paramos naudojimo planavimas ir projektų pirminė atranka. Į šią instituciją Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos skiriamas atstovas. Taigi, po AVA panaikinimo pagrindinės regioninės politikos funkcijos buvo centralizuotos, tad mažai tikėtina, kad 2007-2013 metų ES struktūrinių fondų parama bus efektyviau panaudota. Lieka neaišku, ar bus išlaikytas reformos tęstinumas, t. y. ar 2012 metais atėjus į valdžią naujai Vyriausybei, nebus sukeltos priešingos šiai reformai „bangos“, kuomet nauja valdžia atšauks senosios valdžios pradėtas reformas ir net ją vykdžiusius tarnautojus.

Kaip pastebi Valstybinis auditas (2011 m.)⁷⁰, šią reformą bus sunku įvertinti ir ateityje dėl tikslų duomenų nebuvimo. VRM tiek prieš šią reformą, tiek po jos pateikė netikslius duomenis. Pirmuoju atveju – buvo identifikuotos ne visos besidubliuojančios, nebūdingos ir nevykdomos funkcijos, o antruoju – kaip to pasekmė – pateikta netiksli ir neišsami informacija ir apie funkcijų perskirstymą.

Taigi, visuos šiuos pastebėjimus galima apibendrinus pavaizduoti lentelėje (žr. 1 lent.):

1 lentelė. AVA panaikinimo reformą veikę veiksniai

Kategorija	Subkategorija	Veiksniai
Socialinės ekonominės jėgos	Globalios ekonominės jėgos	<i>Pasaulinė ekonominė krizė</i>
		<i>ES regioninė politika</i>
	Socio-demografiniai veiksniai	<i>Gyventojų skaičiaus mažėjimas</i>
		<i>Teritoriniu atžvilgiu netolygus gyventojų pasiskirstymas</i>
		<i>Padidėjęs žmonių skurdas</i>
		<i>Dideli socialiai skirtumai tarp apskričių</i>
	Nacionalinės socio-ekonominės politikos kryptys	<i>Taupymo politika</i>
		<i>Nacionalinė regioninė politika</i>

1 lentelės tęsinys kitame puslapyje

⁷⁰ LR valstybės kontrolė. Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita: apskričių viršinių administracijų funkcijų perskirstymas., p. 8, 12.

Kategorija	Subkategorija	Veiksniai
Politinė sistema	Naujos valdymo idėjos	<i>Ne nauja idėja</i>
		<i>NVV doktrinos elementai</i>
	Visuomenės spaudimas	<i>Visuomenės palaikymas</i>
	Politinių partijų idėjos	<i>Vieninga daugumos partijų pozicija AVA panaikinimo atžvilgiu</i>
Elito sprendimų priėmimo procesas	Sprendimų priėmimas	<i>Politinis manevras</i>
		<i>Kitų alternatyvų nesvarstymas</i>
		<i>Nepamatuota reforma</i>
		<i>NVV doktrina besiremiantys sprendimai</i>
	<i>Plačios įstatymų leidėjo – Seimo – prerogatyvų ribos</i>	
Nenumatyti įvykiai	<i>Prezidentės veto</i>	
Administracinė sistema	Reformos programos turinys	<i>Vyraujanti NVV doktrina</i>
		<i>Panaikintas funkcijų dubliavimas</i>
		<i>Vykdytinų funkcijų perskirstymas tarp valdymo lygių</i>
	Įgyvendinimo procesas	<i>Prailgintas terminas</i>
		<i>Darbuotojų perkėlimas į kitas darbo vietas</i>
		<i>Likvidavimo darbai</i>
		<i>Didelė apimtis sutvarkytų teisės aktų</i>
		<i>Funkcijų perskirstymas</i>
	Rezultatas	<i>Nežymi decentralizacija/ padidėjusi centralizacija</i>
		<i>Besidubliuojančių funkcijų panaikinimas</i>
		<i>Teisinės bazės sutvarkymas</i>
		<i>Neženkliai sumažėjęs biurokratinis aparatas</i>
		<i>Nesutaupyta</i>
		<i>Savivaldybėms perduotos funkcijos neįvertinus jų finansinių galimybių</i>
		<i>Veiksmingo regioninių problemų sprendimo poreikis</i>
		<i>AVA turto nepriežiūra</i>
		<i>Sulėtėję kai kurie procesai</i>
		<i>Tolimesnių reformos pasekmių stebėjimo poreikis</i>
		<i>Neaiškus apskričių reformos tęstinumas</i>

3. APSKRIČIŲ VIRŠININKŲ ADMINISTRACIJŲ PANAIKINIMO TYRIMAS

Darbo teorinėje dalyje atlikta viešojo valdymo reformų teorijos analizė ir aptarta apskričių viršininkų institucijos veiklos problematika iki šios institucijos panaikinimo. Šio darbo autorė, pasitelkusi viešojo valdymo reformos modelį (žr. 1 pav.), aprašo AVA panaikinimo reformą (žr. 2.5. poskyrį), o šioje praktinėje darbo dalyje bus siekiama tuos pastebėjimus patvirtinti arba paneigti, papildoma naujais, gilesniais pastebėjimais. Taigi, šis modelis tyrėjai pasiūlė pagrindinę tyrimo idėją ir sudarė jo teorinį pagrindą.

3.1. Tyrimo paskirtis ir pasirinkto metodo pagrindumas

Tyrimo objektas – AVA panaikinimo reforma. Kadangi ne visos reformos pasiteisina, t. y. įvykę pokyčiai ne visuomet turi tik teigiamą naudą, todėl iškeliama tyrimo **problema** – kas lėmė AVA panaikinimo reformą ir jos sėkmę/nesėkmę? Pagal tai formuojamas tyrimo **tikslas** – išsiaiškinti AVA panaikinimo reformą veikusias jėgas (veiksnius). Jo siekiant buvo renkami, apdorojami, analizuojami duomenys. Tyrimas buvo atliekamas šiais etapais:

1. Ekspertų apklausa naudojant interviu metodą.
2. Duomenų apdorojimas naudojant kokybinę turinio – *Content* analizę.
3. Lyginamoji ekspertinių grupių duomenų vidinę ir tarpgrupinę analizę.
4. Tyrėjo iškeltos hipotezės patvirtinimo/nepatvirtinimo patikrinimas.
5. Tyrimo išvadų ir rekomendacijų nustatytoms problemoms spręsti pateikimas.

Tarp apklaustų ekspertų identifikuotų veiksnių tikimasi atrasti ir šio **darbo hipotezę** patvirtinančių pastebėjimų, kurie padėtų nustatyti, ar yra tikėtina, jog AVA panaikinimą lėmė labiau išorinės nei vidinės šalies paskatos. Laikomasi nuostatos, kad, jei vidinės šalies paskatos nors ir buvo, bet jos nelėmė reformos įgyvendinimo momento, bus galima tvirtinti, jog ši hipotezė patvirtinta, priešingu atveju – paneigta.

Taigi, remiantis teorinėje dalyje išskirtu reformos modeliu, atliekamas kokybinis tyrimas – ekspertų interviu. Tai vienas iš visuotinai pripažintų pagrindinių duomenų rinkimo būdų, kuomet apklausiami asmenys, „kurie dėl savo profesinės ir gyvenimo patirties turi didžiausią kompetenciją ir patikimiausią bei pakankamai išsamią informaciją apie tiriamą problemą“¹. „Valdymo reformos esmė yra ta, kad valdymo negalima vertinti remiantis vien tvirtais įrodymais to, kas pavyko, o kas – ne. Reikia pasitelkti savo paties ir kitų dalyvių bei stebėtojų, masčiusių apie tai, kaip veikia pati sistema,

¹ Tidikis, R. *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 467.

vertinimus². Apie AVA panaikinimo reformą mokslinių darbų dar nėra parašyta, tad šis metodas atliks pagrindinį duomenų rinkimo apie šią reformą vaidmenį.

Peržvelgus įvairių interviu tipų išskiriamus privalumus ir trūkumus, buvo nuspręsta pasirinkti tarpinį variantą tarp neformalaus ir formalaus interviu – iš dalies struktūrizuotą interviu, kuris ne retai laikomas priimtinausiu atliekant kokybinius tyrimus. Šio interviu esmė, jog iš anksto numatyti klausimai gali būti papildyti papildomais klausimais, jei intuityviai pagal situaciją jaučiama, kad pirminių atsakymų gali nepakakti analizuojant tyrimo duomenis arba siekiant išvengti nesuskalbėjimo su pašnekovu. Pagal informantų skaičių, dalyvaujančių vieno interviu metu, nuspręsta atlikti individualius interviu. Tai buvo daroma siekiant išvengti šališkumo, konfliktų bei lengviau užfiksuoti duomenis.

Kandidatų atranka buvo atliekama tikslingai, t. y. atsižvelgiant į tyrimo objektą ir tikslą, buvo suformuluoti interviu klausimai, pagal kuriuos pasirinkti respondentai, atitinkantys tyrimo informacijos poreikius. Kadangi reformos pasiūlymų teorijos ir praktikos priešprieša, todėl neatsitiktinai buvo pasirinktos ir šios dvi informantų grupės:

1. Teoretikai.
2. Praktikai.

Teoretikais pasirinkti Lietuvos aukštųjų mokyklų (universitetų) dėstytojai, o praktikais – ministerijų ir savivaldybių, reformos metu perėmusių apskričių viršininkų administracijų funkcijas, atstovai. Teoretikai buvo atrinkti pagal du pagrindinius kriterijus: prieinamumą ir jų mokslinę veikos sritį. Prieinamumo principo pagrindu internetinėje erdvėje buvo aptinkami potencialių respondentų gyvenimo aprašymai, jų kontaktiniai duomenys. Jiems pasiūlymai sudalyvauti interviu buvo išsiųsti elektroniniu paštu. Kitas principas – mokslinės veikos sritis, t. y. potencialių respondentų rašomų darbų orientacija, kuri turėjo atitikti nagrinėjamą temą. Praktikų tarpe siekta pakalbinti kuo aukštesnes pareigas užimančius (užėmusius) žmones, kad šiam tyrimui būtų gauta kuo naudingesnė informacija. Pasitaikė ir pora atvejų, kuomet vienas respondentas šiam interviu parekomendavo kitus du, jo manymu, kompetentingus žmones. Taigi, eilinių piliečių apklausa šiuo atžvilgiu nebuvo tikslinga, kadangi retas jų disponuoja žiniomis apie reformos teorines ir praktines puses.

Šiuo tyrimu siekiama išsiaiškinti informantų žinias, požiūrį, vertinimus ir nuomonę nagrinėjamu klausimu. Be abejo, tikimasi ir skirtingų šių grupių informantų pasisakymų, tačiau pačiam tyrimui tai bus tik į naudą – situacija bus apžvelgtą ir įvertinta iš įvairių pusių. Kadangi buvo pasirinktas individualaus giluminio interviu metodas, minimalus imties dydis pagal tyrimų metodologinę literatūrą – penki respondentai (maksimalus – trisdešimt žmonių). Tai dažniausiai grindžiama sudėtingu šio metodo

² Pollitt, Ch., Bouchaert, G. *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė*. – Vilnius: Algarvė, 2003, p. 37.

duomenų interpretavimu. Taip sutapo, kad atliekant šį tyrimą buvo apsiribota penkiais respondentais, nes naujos informacijos paskutinio interviu metu nebebuvo gaunama. Toks informantų skaičius yra tinkamas ir todėl, kad leidžia lyginti respondentų pastebėjimus tiek tarp tos pačios grupės atstovų, tiek palyginti jas tarpusavyje. Tokiu būdu gauti tyrimo rezultatai ir buvo susisteminti.

Tyrėjas iki interviu nebuvo asmeniškai pažįstamas su kalbintais respondentais, o interviu metu užėmė neutralią klausytojo poziciją, tad galima teigti, kad šiais atžvilgiais jam pavyko užtikrinti objektyvumo sąlygas. Taip pat buvo vadovaujamosi nuostata, kad tiriamieji pateikė išsamią ir objektyvią informaciją, o interviu transkripcija atitinka pokalbį.

Duomenys buvo renkami pasitelkiant iš anksčiau pasiruoštus 15 atvirų klausimų (žr. 1 priedas). Klausimynas buvo sudarytas pagal tą patį, anksčiau darbe aptartą ir naudotą, viešojo valdymo reformos modelį (žr. 1 pav.). Pirmasis suformuluotas klausimas buvo bendro pobūdžio, padedantis išsiaiškinti respondento poziciją ir nuomonę dėl šios reformos būtinumo, t. y. išsiaiškinti jos pagrįstumą. Pagal tai, kas ir kaip buvo pasakyta šiuo klausimu, įmanomas jo priskirimas įvairioms subkategorijoms. Toliau rengiant klausimyną interviu klausimai buvo sugrupuoti į stambius blokus (žr. 2 lent.):

2 lentelė. Interviu klausimų priskyrimas kategorijoms ir subkategorijoms

Kategorija	Subkategorija	Tikslingai priskirti klausimai
Socio-ekonominės jėgos	Globalios ekonominės jėgos	2
	Socio-demografiniai veiksniai	3, 4
	Nacionalinės socio-ekonominės politikos kryptys	5
Politinė sistema	Naujos valdymo idėjos	6
	Visuomenės spaudimas	4
	Politinių partijų idėjos	7
Elito sprendimų priėmimo procesas	Sprendimų priėmimas	8
	Nenumatyti įvykiai	9
Administracinė sistema	Reformos programos turinys	10
	Įgyvendinimo procesas	11, 12
	Reformos rezultatas	13, 14, 15

Interviu klausimą, pažymėtą 4 numeriu – Kaip vertinate visuomenės pasirengimą tokio masto reformai? – būtų tikslinga priskirti prie kelių subkategorijų: socio-demografinių veiksnių ir visuomenės spaudimo, kadangi tai, ar visuomenė pasirengusi, nusako šios reformos vidinį poreikį, kylantį būtent iš piliečių, o pagal tai, ar toks poreikis apskritai yra – galima tikėtis ir tam tikro visuomenės aktyvumo

inicijuojant AVA panaikinimą. Į klausimyną sąmoningai buvo įtrauktas klausimas apie žiniasklaidos vaidmenį reformos procese. Tokiu klausimu siekiama nustatyti žiniasklaidos poziciją vykusių pokyčių atžvilgiu – ar ji kaip nors įtakojo reformos įgyvendinimą? O pagal anksčiau respondentams pateiktą klausimą apie iš piliečių kilusį/nekilusį poreikį vykdyti šia reformą, buvo naudinga, kalbant apie reformos rezultatus, pašnekovų paprašyti, kad jie įvertintų jau įvykusių pokyčių poveikį piliečių kasdienybei.

Tyrime dalyvavo šie 5 respondentai:

1. Teoretikai:

- Respondentas A – Viešojo administravimo katedros vedėjas, docentas
- Respondentas B – Viešojo administravimo katedros docentas
- Respondentas C – Viešojo administravimo katedros docentas

2. Praktikai:

- Respondentas D – buvęs VRM ministras
- Respondentas E – mero pavaduotojas

Teoretikai. Pagal vieną teoretikų kaip potencialių respondentų atrankos kriterijų – jų mokslinę veiklos sritį: respondentas A yra nemažai parašęs darbų apie viešojo valdymo reformas, B – daugiau rašė apie NVV įtaką viešajam sektoriui bei apie viešojo administravimo institucijas, o C – daug domėjosi tiek Lietuvos, tiek užsienio valstybių valdymo sistemomis. Šios grupės apklaustųjų amžiaus intervalas – nuo 38 iki 51 metų. Dabartinėje darbovietėje – universitete – jie visi dėsto jau dešimtus metus. A ir B šiuo metu turi užsiėmimų tik vienoje aukštojoje mokykloje, respondento C kaip dėstytojo veikla išsidėsčiusi per du Lietuvos universitetus. Atitinkamai pirmieji du respondentai praeityje įgavo valstybės tarnautojo, o trečiasis – politinio pobūdžio darbo patirties.

Praktikai. Respondentas D Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijoje užėmė ministro pareigas dar iki AVA panaikinimo, bet tai nesumenkina jo kaip praktiko statuso. Tyrimui tai iš dalies buvo netgi naudinga siekiant išvengti šališkumo, kurio galbūt nepavyktų išvengti kalbinant dabartinį VRM ministrą, koordinavusį ir kontroliavusį šios reformos įgyvendinimą. Jo pozicija šiuo klausimu yra viešai skelbiama ir gana aiški, t. y. jis savo priimtus sprendimus ir įvykdytus veiksmus vertina tik teigiamai. Kalbintas buvęs ministras šiame poste dirbo apie metus laiko. Tuo tarpu respondentas E dar šiuo metu eina mero pavaduotojo pareigas vienoje iš Lietuvos savivaldybių. Taip sutapo, nors nebuvo planuota atrenkant interviu kandidatus, jog pagal viešai skelbiamus šių praktikų duomenis jų abiejų politinės pažiūros – liberalios. Apklaustų praktikų amžius – virš 50 metų. Jų veikla politikoje trunka nuo 1990-ųjų.

Turint omenyje, jog reformos rezultatai pasireiškia tik po tam tikro laiko, interviu buvo atliekami 2011 metų pabaigoje, spalio mėnesį. Tokiu būdu buvo užtikrintas didesnis aktualios informacijos šio

darbo tema srautas. Kiekvienam respondentui buvo pasiūlyta interviu klausimus atsiųsti iš anksčiau, tačiau tuo pasinaudojo tik vienas respondentas. Kaip jau buvo minėta, jie buvo apklausi individualiai, jiems patogioje vietoje ir sutartu laiku, užtikrinant jų anonimiškumą. Buvo nuslėptos ne tik respondentų pavardės, bet ir kai kurių institucijų pavadinimai, pagal kuriuos būtų lengva nustatyti pašnekovų tapatybę. Pirmenybė buvo teikiama žodinei apklausai, tačiau nesant tokiai galimybei ir pageidavus pačiam respondentui, numatytas ir kitoks apsisikeitimas informacija – per el. paštą, t. y. raštu atsakant į interviu klausimus. Toks atvejis pasitaikė tik vienas (mero pavaduotojas). Visi kiti interviu buvo atlikti susitikimų metu ir truko nuo 9 iki 39 minučių. Respondentams sutikus, interviu buvo įrašomi diktofonu. Tuo pačiu metu tyrėjas darė ir pastabas savo užrašuose. Apklausų metu nebuvo pateikiama tiriančiojo nuomonė, tik užduodami papildomi klausimai, nukreipiantys respondentus analizuojamos temos linkme. Ne visada tai pavykdavo, nes kai kurie respondantai kalbėjo įsijautė, dėstė mintis greitu tempu, tad ne visada pavykdavo juos laiku perorientuoti. To pasekmė – „užbėgimas už akių“, kai atsakymai nuskambėdavo anksčiau nei buvo numatyta paklausti. Nepaisant to, buvo laikomasi nustatytos klausimyno eigos, tikintis, kad respondantas patvirtins, tai ką prieš tai kalbėjo arba netgi įžvelgs naujų pastebėjimų konkrečiu klausimu.

3.2. Gautų tyrimo duomenų analizė

Interviu įrašai buvo perrašyti, t. y. atliktos interviu transkripcijos. Jos buvo nežymiai pakoreguotos: pašalinti kitų žmonių intarpai, nukrypimai nuo temos, kai kurie nesusikalbėjimai su respondentu, klausimų išaiškinimai, patikslinimai. Duomenų analizei pasirinkta kokybinė turinio analizė. Šis metodas tyrėjui leidžia respondentų atsakymus sugrupuoti į kategorijas ir subkategorijas, tačiau šiuo atveju buvo kiek kitaip, t. y. kategorijas ir subkategorijas tyrimui pasiūlė pats reformos modelis, todėl analizuojat to modelio nurodytose ribose ir siekta identifikuoti svarbiausius AVA panaikinimo reformos veiksniai.

Visi interviu buvo keliskart perskaityti, ieškoma tyrimo tikslui reikšminių respondentų frazių – sakinių fragmentų, išreiškiančių tam tikrą mintį. Pasitaikė atvejų, kuomet buvo apjungiami keli sakiniai. Taip buvo daroma siekiant išlaikyti minties prasmę. Kiekvienai tokiai reikšminiai frazei buvo suteiktas kodas – raidės ir skaičiaus derinys. Raidė parodo, kurio respondento mintis yra išsakyta, o skaičius leidžia tyrėjui ją lengviau atrasti interviu tekste (transkripcijoje) bei interpretuojant nenutolti nuo bendro atsakymo konteksto. Taigi, tokiu būdu respondentų pasisakymai buvo priskiriami konkrečiai kategorijas ir subkategorijas, identifikuojami konkretūs veiksniai (žr. 2 ir 3 priedai).

Visų pirma buvo lyginami teoretikų interviu duomenys (žr. 3.2.1. skyrelį), vėliau – praktikų (žr. 3.2.2. skyrelį) ir galiausiai atlikta šių respondentų grupių interviu duomenų analizė (žr. 3.2.3. skyrelį).

Kadangi sudaryto reformos modelio veiksmų grupės susietos priežasties-pasekmės ryšiu, todėl konkrečiu klausimu siekti išaiškinti atsakymai galėjo nuskambėti ir kituose respondentų atsakymuose. Dėl to analizuojant kai kuriais atvejais buvo sudėtinga tam tikrą pasisakymą priskirti konkrečiai subkategorijai, tačiau pirmenybė buvo teikiama pagal jau iš anksto kiekvienai veiksmų grupei priskirtus klausimus. Taigi, identifikuojant kiek įmanoma daugiau AVA panaikinimą veikusių jėgų (veiksmų) nebuvo atsiribota ir nuo bendro visų atsakymų konteksto. Nestebina ir tai, kad kai kurie veiksniai pasikartodavo skirtingose subkategorijose, būtent dėl to pačio glaudaus priežasties – pasekmės ryšio, ką parodė ir galutiniame šios analizės etape atlikta duomenų analizės rezultatų interpretacija bei duomenų apibendrinimo lentelės.

3.2.1. Teoretikų interviu duomenų analizė

1. Socio-ekonominės jėgos:

- *Globalinės ekonominės jėgos.* Visi respondentai nedvejodami AVA panaikinimą susiejo su pasauline ekonomine krize. Ji apsprendė šalies politinės ir administracinės sistemos veiksmus. Itin naudingas respondento B pastebėjimas, kad buvo „...suformuluotas anksčiau politinis įsipareigojimas...“ (B13). Tai reiškia, kad 2008 metų krizė „...palankus buvo veiksnys įgyvendinti šią reformą...“ (B14). Taigi, pasaulinės krizės įtaką galima būtų priskirti ne prie elito supratimo, kokios valdymo idėjos pageidautinos, o prie elito supratimo, kokios reformos įgyvendinamos. Krizė taip pat „pasitarnavo“ ir tuo, kad „...buvo labai palankus toks momentas „užtušuoti“ visas spragas“ (C113), t. y. suintensyvint paieškas, kaip būtų galima labiau sutaupyti, susitelkta į AVA panaikinimo finansinę naudą. Nors pagrindinė reformos idėja buvo decentralizuoti valdymą, tačiau respondentas C pastebi, kad „...sunkmečio sąlygom, krizių atveju, įtampos atveju, centralizuotas valdymas yra geresnis“ (C123) ir „...nėra to vieno judėjimo, kad tikrai plėtojama pilietinė visuomenė, bet nėra tų visokių krizių“ (C125). Taigi, globalios ekonominės tendencijos diktuoja mums, kada ir kaip keisti valdymo modelį – jį centralizuoti ar decentralizuoti. Šios reformos atveju centralizuoto valdymo nereikėtų vertinti itin neigiamai, didiems pokyčiams reikalingi pereinamieji periodai, nors kartais ir paprieštaraujantys pagrindinei idėjai.

Dar vieną veiksmą – Europos Sąjungos regioninę politiką, turėjusią įtakos šiai reformai, išskyrė tik respondentas C. Jis teigia, kad „...tam tikros...funkcijos yra patikėtos...reikia kažkam vykdyti“ (C18). Lietuva yra įsipareigojusi vykdyti šalies regioninę politiką atsižvelgdama į ES rekomendacijas. Apskritys šiuo metu atitinka NUTS III dydį, tačiau, pasak šio respondento, „...būtent tokio dydžio vienetuose ir buvo galima tą dalyką daryti“ (C19). Nuo 2014 metų prasidedant naujam programavimo periodui, parama galima tik atitikus NUTS II. AVA panaikinimas traktuojamas, kaip apskričių reformos pirmas žingsnis, o

regionų kūrimas galimas tik paskutiniame etape. Turint omeny, kad dabar šalies regioninė politika nacionalizuota, ji tarsi palikta savieigai. Buvo išreikštas ir „...Europos Tarybos...priešaištas, kad pas mus apskričių lygyje nėra savivaldos principų“ (C58).

- *Socio-demografiniai veiksniai.* Respondentas A užakcentavo, kad „...buvo apskritis sudėtinga“ (A9) ir dėl besidubliuojančių funkcijų buvo ekonomiškai nenaudinga valstybei ir jos piliečiams. Tad, „...siekiant supaprastint valdymą – padaryti jį trijų pakopų...“ (A8), buvo nuspręsta AVA panaikinti. Tačiau, kito respondento (B) nuomone, AVA panaikinimas „...visuomenei...nebuvo toks labai gyvybiškai svarbus“ (B20), tačiau dėl vieno abu respondentai sutinka – specialaus pasirengimo ši reforma iš visuomenės pusės nepareikalavo. Dažniausiai „...žemės tvarkymo klausimais...tenka/tekdamo susidurti eiliniams piliečiams...“ (B22), bet kadangi juos ir toliau galima tvarkyti tose pačiose savivaldybėse, didelio skirtumo tame kaip ir nėra. Kiek didesnis interesas panaikinti AVA pastebimas iš savivaldybių. Jos buvo itin suinteresuotos įgauti daugiau funkcijų, daugiau laisvės savo veikloje.

- *Nacionalinės socio-ekonominės politikos kryptys.* Bendra nacionalinė politika dalinai apsprendžia ir smulkesnių sprendimų priėmimą. Du respondentai (A ir B) kalbėdami apie nacionalines socio-ekonominės politikos kryptis išskyrė krizės akivaizdoje vykdomą taupymo politiką. Tapo svarbu mažinti viešąjį sektorių ir jam skiriamus išteklius, t. y. daryti viską su mažesniais ištekliais arba net atsisakyti veiklos, jei ji nereikalinga. Taigi, jų abiejų nuomone, ji buvo būtina, tačiau „kaip...persiskirstė prioritetai taupant...kitas klausimas“ (A14). Antai respondentas A užakcentavo, jog jos „...įgyvendinimo mechanizme...galėjo būti...veiksmingesni, mažiau skausmingi socialiai, ypač mažiau apsaugotiems sluoksniams“ (A16). Respondentas B, kalbėdamas apie vykdytos taupymo politikos griežtumą, pabrėžė neigiama įtaka verslui – „...mokesčių nereikėjo didinti taip drastiškai, kad demotyvavo tiesiog verslą...“ (B27). Nepaisant to, kad „...sunkmetis ir ekonominė krizė...šalia to Vyriausybės politika...nebuvo palanki verslui“ (B28). Taigi, abu respondentai pritaria, kad taupyti reikia, tačiau kritikuoja pačias priemones tai pasiekti. Ne paslaptis, kad AVA buvo naikinama kaip nereikalinga, ekonomiškai nenaudinga grandis, nors šis klausimas, kaip priemonė taupyti, taip pat galėtų būti ginčytinas. Daugiau parodyti gali reformos įgyvendinimo procesas bei rezultatai.

Toliau kalbat apie AVA, tik vienas respondentas (C) ją susiejo su regionine šalies politika. Tai iš tiesų stebina, kadangi apskrities viršininko institucijoje buvo tiek regioninės plėtros, tiek jos įgyvendinimo funkcijos. Pastebima, kad kaip atsakas į Europos Sąjungos diktuojamą regioninę politiką mūsų šalyje „...apskritys kaip administraciniai vienetai buvo suformuoti nacionalinei regioninei politikai įgyvendinti“ (C11). Buvo nutarta panaikinti AVA, tačiau nemėginta sukurti kitas „...demokratiniais principais veikiančias struktūras...nacionalinei ir ES regioninei politikai įgyvendinti...“ (C57), nors

„...Lietuva tarsi kaip ir pasižadėjo, kad...diegs tuos principus“ (C59). Tačiau, kaip panašu, iki naujo finansinio ES periodo jie taip ir nebus įdiegti. Tik nuo 2014 metų žadama įkurti regionus, o tada pagalvoti ir apie jų valdymo struktūrą.

2. Politinė sistema:

- *Naujos valdymo idėjos.* Kaip žinia, politinės praktikos teorinį pagrindą sudaro politinė ideologija. Tą pastebi ir du teoretikai (A ir C). Nors „...per...10-15 metų atsiskyrė funkcijos tarp savivaldybių ir apskričių...“(A3), visgi buvo nuspręsta jas panaikinti. Taigi, pasak šių respondentų, AVA panaikinimą galima pagrįsti tik tuo, jog taip bus galima sutaupyti nemažai biudžeto lėšų. Taupymas šiuo atžvilgiu, respondento C nuomone, tarsi paėmė viršų, rengiant Vyriausybės ir šios reformos programas.

Nors nė vienas respondentas neįvardina NVV doktrinos kaip naujų valdymo idėjų šaltinio, tačiau interviu metu visgi pavyksta identifikuoti kai kuriuos šios doktrinos elementus. Respondento A interviu pradžioje, atsakyme į klausimą apie globalių ekonominių jėgų įtaką AVA panaikinimui, paminimas „...ekonomizacijos principas...supaprastinant visą valdymo struktūrą...ar...būtų globali...ar...valdymo modernizavimo tendencija...negaliu pasakyti“ (A6). Šį pasisakymą būtų galima priskirti ir prie globalių ekonominių jėgų kaip viešojo sektoriaus ekonomizaciją, kadangi šis principas sudaro NVV esmę, o šia doktrina pasinaudojo/pasinaudoja ne viena pasaulio šalis. Viešajame sektoriuje vis priimami sprendimai kaip maksimizuoti naudingumą, lyginami kaštai ir nauda, orientuojantis į efektyvesnį valdymą. Kadangi apskrities viršininko institucija buvo identifikuota kaip lėšas švaistanti tarpinė grandis, todėl nutarta jos atsiskirti. Taigi, buvo numatytas hierarchinės struktūros „plokštinimas“. O siekiant panaikinti šitą grandį iškilo būtinybė „...kaip optimizuoti valdymo funkcijas...“ (B17), t. y. kaip paskirstyti šias funkcijas, jog būtų pasiektas norimas efektas – sutaupyti nepakenkiant šių funkcijų vykdymo kokybei. Daugelį AVA vykdytų funkcijų buvo numatyta patikėti savivaldybėms, taip panaudojant vieną iš pagrindinių NVV priemonių – decentralizaciją. Tai, pasak respondento B, ir buvo „...pagrindinė paskata...“ (B18).

Jokio reformos ideologinio pagrindimo neįžvelgė respondentai A ir B. Nors interviu metu respondentas A ir paminėjo ekonomizacijos principą kaip valdymo modernizavimo tendenciją, tačiau nebuvo linkęs jo priskirti kokiam nors ideologijai. Jis taip pat identifikavo tai, jog tai buvo labiau politinis sprendimas, nei paremtas valdymo ideologija veiksmas. Prieštaravimų pastebima ir respondento B pasisakymuose. Jis tvirtino, jog AVA „...buvo naikinamos ne dėl to, kad atitinka vieną ar kitą ideologiją...“ (B33). Nepaisant to, per visą pokalbį būtent jis paminėjo keletą NVV elementų: hierarchijos mažinimą, funkcijų optimizaciją.

- *Visuomenės spaudimas.* Atsakydamas į klausimą apie AVA panaikinimo poreikį, kilusį iš visuomenės, respondentas B tai iš karto susiejo su Seimo rinkimais. Anot jo: „jeigu rinkėjai būtų

nepalaikę...tos politinės partijos nerinktų į Seimą“ (B9). Tuo būdu dauguma rinkėjų kaip ir pritarė laimėjusios partijos programai, o tuo pačiu ir AVA panaikinimo idėjai, kuri tavo politiniu pažadu jiems.

Kiek kitokį pastebėjimą teko išgirti iš kito respondento (C). Jis rinkimų nesutapatino su visuomenės spaudimu. Pagal jį, „...visuomenė buvo pakankamai abejinga...labai nesidomėjo“ (C40), nes „...visus labai įtikino, kad čia labai yra didelė tarpinė institucija, kuri vilkina žemės reformas“ (C44). Kadangi patys politikai ir žiniasklaida suformavo neigiamą AVA institucijos įvaizdį, visuomenei net nereikėjo dėti papildomų pastangų, kad jų panaikinimas taptu realus. Taigi, visuomenė pasižymėjo abejingumu ir patiklumu vykusiems pokyčiams, užėmė tik stebėtojos vaidmenį.

- *Politinių partijų idėjos.* Prieš 2008 metais vykusius Seimo rinkimus, kaip pastebi teoretikai, daugelis partijų savo programose išreiškė savo poziciją AVA atžvilgiu – naikinti, tačiau „...nėra labai aiškiai išreikštas tas pasigerėjimas arba pasipiktinimas...“ (C65), o tiesiog „...visi norėjo...“ (C66). Taigi, šiuo klausimu pastebimas programų supanašėjimas nepaisant kairės ir dešinės politinės pakraipos. Kaip iniciatorės respondentas B paminėjo liberalias partijas, kurių pastangas jis vertina teigiamai. Nuspėti, kaip būtų pasielgusios kitos partijos, nebandoma.

3. Elito sprendimų priėmimo procesas:

- *Sprendimų priėmimas.* Kadangi buvo „...neapskaičiuota...pajėgos, finansinės galimybės iš pradžių“ (A25), toliau sekę sprendimai buvo priimami netinkamai pagrįstais finansiniais rodikliais. Bent jau „...plačiai visuomenei jie nebuvo skelbiami...kiek ten padės sutaupyti...kaip...pasikeis tas valdymas, kaip bus geriau atlikt sprendimus...nebuvo skelbiama“ (B38). VRM ministras tik vis pabrėždavo, kad iš šitos reformos kiekvienais metais pavyks sutaupyti po 30 mln. litų vien iš darbo užmokesčio, kurį iki tol gaudavo atleisti darbuotojai. Tuo ir buvo apsiribota. Kiek dėl įgyvendinimo procese įvykusių nesklaidumų padidėjo reformos išlaidos niekas neskelbė. Todėl galima daryti išvadą, kad sprendžiant pagal pakitusius finansinius rodiklius, sprendimai nebuvo tinkamai pagrįsti, padidino reformos išlaidas.

Nuomonę, kad tai buvo labiau politinis manevras, pareiškė visi respondentai. Skyrėsi tik nurodomais to manevro motyvais. Respondentas A pabrėžė, kad tai buvo „...per daug radikalus žingsnis...“ (A4) ir sprendimus lėmė „...daugiau pragmatiniai dalykai...“ (A17), t. y. „...politinis apsisprendimas,...ryžtas atlikti tą, ką visi kalbėjo... sumetimais“ (C34). Tai galima traktuoti kaip valdančiosios koalicijos „pasireklamavimą“ piliečių atžvilgiu. Pastebima ir tai, kad „...apskritis sukūrė LDDP...konservatoriai jas panaikino“ (A19). Tai taip pat galima įvardinti kaip politinį manevrą, kuomet paprieštaraujama kairiajai politinei pozicijai, eliminuojant jos ankstesnį sprendimą. Respondentas B akcentuoja, jog AVA panaikinimo sprendimas buvo populistinis, t. y. populiariu laikytas sprendimas, dėl to toks ir priimtas. Pastebima ir tai, kad „...kažkam tai reikėjo prisiimti kaltojo vaidmenį, jeigu kažkas

nevyksta“ (C53), tad „...visą laiką tas nukreiptas dėmesys ir tas pirštas parodytas, kad čia apskrities viršininkai su savo tais darbuotojais blogai dirba“ (C54), vilkina žemės reformą. Tokia strategija iš tiesų pasiteisino, nes visuomenė įtikėjo, kad AVA buvo blogybė.

Visi respondentai pastebi, jog priimant sprendimus dėl AVA likimo nebuvo apsvaistytos kitos alternatyvos. Respondentas A teigė, kad tokia reforma nebuvo būtina, o, pasak respondento B, būtų pakakę AVA pertvarkymo. Funkcijų ir įstaigų perskirstymas vyko tik tarp skirtingų valdymo lygių, t. y. centralizacijos ir decentralizacijos kryptimis, tačiau nebuvo apsvaistytos galimybės tas funkcijas paskirstyti tame pačiame lygyje, juk „...taryba galėjo perimti daugelį funkcijų“ (C14) arba „...tame pačiame lygmenyje apskrities viršininkas galėjo būti...administracijos vadovu...skyrimo tvarką...suderinti valstybės valdžios interesai ir...regionų plėtros tarybos...“ (C15). Taigi, „...buvo galima pakeisti apskrities valdymo modelį, ...pareigybes, institucijas ir įstaigas implantuoti arba susieti tarpusavyje...“ (C56).

Itin įdomus ir gilus respondento C pastebėjimas dėl ankstesnių sprendimų, kurie įtakojo ir sprendimą dėl AVA panaikinimo. Didžiąją dalį AVA veiklos sudarė žemės klausimai. Pašnekovas liepia nepamiršti to fakto, kad „...šita funkcija buvo perduota iš savivaldybių...“ (C48), nes jai nesisekė ją vykdyti, vaizdžiai tariant: „...sunkiai klimpo šitas vežimas, labai sunkiai sukosi ratai“ (C50), o „...perėmus apskričių viršininkams...pajudėjo šitie dalykai“ (C51). Žemės reforma „...iš esmės baigėsi, jeigu tik ne politikai nebūtų plėtę tą ratą asmenų, kuriems reikėjo atkurti nuosavybės tas teises ir būtų skyrė pakankamai pinigų...būtų įvykę greičiau“ (C46). Taigi, valdžios priimtuose sprendimuose įžvelgiama prieštaravimų – nuopelnai dėl žemės nuosavybės atkūrimo tarsi pamirštami, o „pagalius į ratus“ „pakišo“ pati valdžia, todėl žemės klausimas neturėjo sulaukti kritikos ar būti pagrindu naikinti AVA.

Kitas respondento C pastebėjimas, kad „santykiai su ministerijomis nebuvo labai gerai sureguliuoti...galima nustatyti tuos santykius bendradarbiavimo...buvo galima spręsti ir kitaip“ (C37). Šiuo pareiškimu įžvelgiamas įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių bendradarbiavimo stygius, kas galbūt lėmė, jog kitos alternatyvos net nebuvo apsvaistomos.

- *Nenumatyti įvykiai.* Respondentas A kaip priimamiems sprendimams lemiamą, bet nenumatytą veiksnį, nurodė netikslų reformos įgyvendinimo finansinių išlaidų apskaičiavimą. Kaip pastebima vėliau, tai įtakojo ir reformos įgyvendinimą, ir pačios reformos rezultatą – lėšų sutaupymą, administracinės naštos palengvėjimą/nepalengvėjimą piliečiams.

Respondentas C tarp nenumatytų įvykių išskyrė žemės klausimą. Prezidentės veto tapo kertiniu akcentu, pasukusiu reformos kryptį nuo decentralizacijos link centralizacijos. Jo nuomone, savivaldybėms atiduoti valdyti valstybinę žemę netgi būtų buvę neracionalu, nes „...tai yra visos tautos turtas, o ne vienos savivaldybės“ (C31). Jei nuo pat pradžių būtų laikytasi šio supratimo, galbūt pradinė reformos idėja –

decentralizavimas, būtų buvusi visai kitokia – centralizavimas. Turint omenyje, kad žemės klausimas buvo svarstomas paskiausiai, buvo sudarytos palankios sąlygos tokiam nenumatytam įvykiui įvykti, iškreipusiam pagrindinę reformos idėją.

Tarp nenumatytų įvykių galima būtų paminėti ir respondento C išsakytą pastebėjimą: „...pamatyta, kad...funkcijos, kurios vykdomos apskričių lygyje AVA...yra regioninės reikšmės“ (C83). Tad peršasi mintis, kad vykdant šią reformą regioninė politika buvo tarsi nustumta į šalį, orientuojantis tik į patį nereikalingų funkcijų panaikinimą ir likusių funkcijų perskirstymą tarp valdymo lygių, nesistengiant sukurti kažką naujo vietoj AVA, kas toliau ir efektyviau galėtų spręsti šalies regionines problemas. Be abejo, galima ir kita šio požiūrio interpretacija, kad to net nebuvo stengiamasi padaryti, siekiant centralizuoti kuo daugiau su regionine politika susijusių funkcijų.

4. Administracinė sistema:

- *Reformos programos turinys.* Dėl šios reformos programos respondentai neturėjo didelių pastebėjimų, bet užakcentavo skirtingus dalykus. Pasak pirmojo teoretiko (A), idėja teoriškai buvo tinkama ir gerai sumodeliuota. Viso interviu metu, ne viename savo atsakyme vis kartojo, jog triapakopė sistema yra paprastesnė ir, jo manymu, tinkamesnė Lietuvai. Tad pagrindine šios reformos programos idėja, pagal jį, ir buvo siekis supaprastinti valdymą. Kiek pakritikuoja tik patį jos įgyvendinimą, kadangi finansiniu atžvilgiu ne viskas buvo paskaičiuota, reforma pareikalavo didesnių išlaidų.

Kitas teoretikas – respondentas (C) mano, kad „VRM...išanalizavo, kokias funkcijos yra vykdomos, kaip vykdomos,...surūšiuoti,...kurios perduotinos savivaldybėms ir...ministerijų teritoriniams padaliniams“ (C87). Jis įsitikinęs, jog buvo tinkamai atlikta AVA funkcijų analizė, kuri leido tikslingiau paskirstyti toliau vykdytinas funkcijas tarp skirtingų valdymo lygių, kas ir buvo numatyta programoje.

- *Įgyvendinimo procesas.* Tas pats respondentas (A) pastebi, jog visą reformą – nuo pat sprendimų priėmimo iki jos rezultatų, lydėjo finansinės problemos, t. y. pirminis jos finansavimas (reformos išlaidos) nebuvo tiksliau apskaičiuotas, o tik apytiksliai, neįvertinus daugybės kitų svarbių kriterijų, kaip pavyzdžiui, bedarbių pašalpos atleistiems darbuotojams, jei jiems nepavyktų susirasti darbo. Kadangi reforma kiek užtruko, „...eigoj...finansavimo...pritrūko pati reforma...“ (A24). Tai taip pat padidino reformos išlaidas.

Tas pats respondentas (A), toliau kalbėdamas apie AVA panaikinimo reformos įgyvendinimo procesą pažymi darbuotojų perkėlimą į kitas darbo vietas, kad „...per didelis skaičius...tarnautojų nukeliavo į...savivaldybes...prie patarėjų, Ministro Pirmininko...regionuose“ (A32), nei buvo planuota. Tačiau jis to kaip blogybės nesuvokia, kadangi „mūsų šalis maža, kvalifikaciją negalima barstyti į visas puses...“ (A34). Atleisti žmonės reiškia padidintas bedarbių gretas, o tai bet koku atveju nėra gerai. Jei tik

iš tikrųjų perduotoms funkcijoms reikia tų darbuotojų, tai tegu jie toliau jas ir vykdo, tačiau tik tuo atveju, jei, kaip minėjo pašnekovas, jie kvalifikuoti tą darbą dirbti. Tam reikalingas papildomas kvalifikacijos nustatymas, o ne tiesioginis pervedimas į kitas pareigas, bet tam reikia papildomo laiko ir investicijų.

Vienu sakiniu apie likvidavimo darbus užsimena respondentas C, kad „...buvo pakankamai neblogai organizuotas darbas...tam tikros komisijos kiekvienoj apskrity...bendra koordinuojanti veiksmus komisija“ (C71). Jis taip pat įvertino Seimo ir VRM darbą, kad „VRM parengė...reikalingus teisės aktus...buvo parengta nemažai“ (C72), o „Seimas svarstė...vos ne šimtą teisės aktų pakeitimų“ (C73). Tie skaičiai iš tiesų dideli, valdžia turėjo darbo daug ir atliko jį.

Žiniasklaida, kaip visuomenės informavimo priemonė, formuojanti jos nuomonę vienu ar kitu klausimu, gali paveikti ir reformos įgyvendinimo procesą. Dažnai „ketvirtąją valdžia“ vadinama žiniasklaida, kaip pastebi visi teoretikai, „pasisakė prieš apskritis“ (A36). „Ji buvo įtikėjusi, kad tai buvo labai geras dalykas“ (C95), tad „nebuvo...publikacijų, kurios neigiamai vertintų...dėl ko...tas procesas galėjo sulėtėti“ (B41). Rašė kiek bus galima iš to sutaupyti, kiek sumažės biurokratų skaičius, o „...tik kritikavo...žmonės kažkur įdarbinti“ (A38). Taigi, ji rašė daugiausiai tik tai, ką kalbėjo aukščiausios valdžios politikai. Pastebima, kad „...vieni straipsniai buvo...gana objektyvūs, o kiti tokie...džiugiški,...kad vyksta ta reforma...“ (C93), tačiau tokie buvo tik pavieniai. Ta „...ideologinė nuostata...buvo...persiejama per žiniasklaidą...“ (C94) ir visuomenė irgi įtikėjo šios reformos nauda.

Apibendrinant visus reformos įgyvendinimo veiksmus respondentas C pažymėjo, kad viskas „...vyko pakankamai neblogai, sklandžiai...“ (C74), jei ir „buvo konfliktai...buvo išspręsti...“ (C75). „Spragos visą laiką perdavus, pakeitus...steigėjus...kyla tam tikrų problemų...“ (C89), tačiau didelių įgyvendinimo spragų jis neižvelgė.

- *Reformos rezultatas.* Respondentai B ir C pastebi, kad valdžia „...ką buvo žadėjusi, kaip ir įgyvendino“ (B6), „daugumos atstovai įvykdė savo pažadus...“ (C67). Jie žadėjo panaikinti AVA – jie panaikino, tad „...politiniu požiūriu...viskas kaip ir teisingai...“. Dėl to priekaištų valdžiai neturėtų kilti, galima kritika tik dėl to, kaip tai buvo padaryta ir kokia dabartinė to išdava.

Apie nežymią decentralizaciją užsimena respondentas B. Jo manymu, kadangi „...savivaldybėms buvo perduota funkcijų...“ (B44), nors ir nedaug, tačiau „...tam tikra decentralizacija įvyko“ (B50), t. y. reforma kažkiek prisidėjo, jog būtų „...stiprinamas savivaldos lygmuo...“ (B49). Respondentas C labiau linkęs pabrėžti didesnę centralizavimo lygį, o apie įvykusių dalinę decentralizaciją neužsimena nė vienu žodžiu. Galima daryti prielaidą, kad didelis centralizacijos mastas užgožė tą mažą pokytį, įvykusį savivaldoje. Bendras rezultatas – „...priešingai Europos Tarybos rekomendacijoms...demokratizuoti apskričių valdymo srityje, tai mes jį sucentralizavom“ (C60). Tačiau, jo nuomone, jei „...nori pasiekti

staigių, gerų...judesių, visas reformas iš esmės reikia vykdyti centralizuotai“ (C121), tad ši reforma taip pat ne išimtis.

Respondentai A ir C mano, kad šios reformos dėka kažkiek supaprastėjo valdymas: „šiądien...tripakopė sistema yra labiau artimesnė sprendimų priėmimo procesams“ (A21), „...kažkiek...supaprastėjo valdymas...buvo sudėtingesnis negu ministerijai per savo teritorinį padalinį“ (C103). Tačiau pats respondentas C pabrėžia, kad tai nėra svarbiausia, nes toks valdymas patogesnis valdžiai, bet ne eiliniams piliečiams, kurie dar labiau nutolo nuo nacionaliniame lygmenyje priimamų sprendimų. Pasak jo, „...žaidimas „demokratija“ labai daug kainuoja...ilgas valdymo procesas“ (C129), todėl dar vis išlieka nepatrauklus mūsų šalies politikams.

Apie panaikintų besidubliuojančių ir nevykdytų funkcijų panaikinimą užsimena tik vienas iš respondentu (C). Daug komentarų nesulaukiama, bet iš viso interviu šiuo atžvilgiu pastebimas teigiamas vertinimas. Galbūt to per daug nesureikšminama, nes „...buvo atsikratyta tam tikrų funkcijų, kurios buvo įrašytos, bet nevykdomos“ (C27), tad žymaus pokyčio tame kaip ir nėra, kadangi jos ir taip nebuvo vykdomos. Užakcentuojamas tik „...teisinės bazės sutvarkymas...“ (C102) kaip kitas teigiamas reformos rezultatas. Toliau vykdytinos funkcijos perrašytos ir pakito įstaigų pavaldumas.

Kalbant apie biurokratinio aparato sumažėjimą, respondento A nuomone, „biurokratizmas mažesnis turėtų būti pagal teoriją“ (A51), o praktiškai galimas ir atvirkštinis variantas. Galutinis to vaizdas galimas po persikirstymo nusistovėjus perduotoms funkcijoms, po naujų etatų sukūrimo šioms funkcijoms vykdyti, nes „...nevykdo šitie, tai vykdo kiti...“ (C63), t. y. tas funkcijas vis tiek kažkam reikia vykdyti. Tačiau ženklus pokyčio šiuo atžvilgiu nepastebima. Respondentas C kiek kritiškai vertina biurokratų skaičiaus mažinimą, mat dalis kvalifikuotos jėgos buvo priversta papildyti bedarbių gretas, kas krizės laikotarpiu buvo itin skausminga.

Respondento A nuomone ši reforma „...nemažai kainuos mūsų mokesčių mokėtojams“ (A5). Kitas respondentas tikisi, kad „...buvo galima sutaupyti...kažkiek valstybės lėšų...“ (B2). O respondentas C patvirtina, jog dar „...reikia paskaičiuoti, atlikti objektyviai...tyrimą...kiek išeitinių, visokių kitokių dalykų, kaštų tų buvo...“ (C64). Visi respondentai abejoja dėl reformos apsimokėjimo finansiniu atžvilgiu.

Tik vienas respondentas užsimena apie funkcijų, perduotų savivaldybėms probleminę situaciją, kuomet perdavus funkcijas ir įstaigas nebuvo perduoti reikalingi išteklių joms vykdyti ir valdyti. Jis viliasi, kad šiuo metu ši problema yra išspręsta, nes tai gali pakenkti tiek pačių savivaldybių biudžetui, tiek atliekamų funkcijų kokybei. Juk savivaldybių biudžetai ir taip yra sunkiai surenkami. Todėl valstybė atlikusi tokią reformą kurį laiką privalo rūpintis šiomis funkcijomis.

Kaip apie rezultata – regioninės politikos likimą po AVA panaikinimo, vienintelis iš teoretikų prabilo respondentas C. Jis negailėjo kritikos šiuo atžvilgiu, kad regioninė valstybės politika nepradėta nė kiek geriau vykdyti: „...šiandien dieną nusilpo šita atšaka“ (C5). Jo nuomone, „...panaikinus AVA ir perdavus šitas funkcijas ministerijai...sudarė...kuriozinė situacija...“ (C19), nes pavaldumo ryšių tarp regioninės plėtros tarybos ir ministerijos nebuvimas neužtikrina priimamų sprendimų efektyvaus įgyvendinimo, mat „...jų buvimas...turėjo drausminti ministerijas...“ (C9). Tokia situacija reikalauja tolimesnės pertvarkos, nes perleisti regioninės reikšmės funkcijas vykdyti arba centrinei, arba vietos valdžiai nėra tikslinga. Pirmuoju atveju, aukščiausia valdžia yra tiesiog per daug nutolusi nuo žmonių problemų, kad priimtų tinkamiausius tam lygmeniui sprendimus, o antruoju atveju – „...perduoti vienai savivaldybei...reiškia sudaryti vienai savivaldybei geras sąlygas ir pabloginti galimybes kitoms...“ (C85).

Pradinė idėja, respondento A nuomone, buvo gera, tačiau neįgyvendinta, tad reikalingas naujas valdymo modelis, kuris supaprastintų priėjimą prie valdžios. Respondentas C taipogi pažymi, kad ši reforma „atvėrė galimybę galvoti, ar reikia grįžti prie šitos temos...galvoti naują valdymo modelį“ (C115). Tad peršasi mintis, kad ši reforma valdymo tobulinimui turėjo menką efektą. Orientuojantis į naują valdymo modelį, respondentas C pataria, kad „visą laiką reikia būti slankiam“ (C133), t. y. į centralizaciją kaip į blogybę vienareikšmiškai nežiūrėti, nes „ateina laikas būt daugiau centralizuotas, ateina laikas – daugiau dekoncentruotas, ateina laikas – daugiau decentralizuotas, demokratizuotas“ (C132). Tai glaudžiai siejasi su globaliniais ir tuo pačiu šalies ekonominiais procesais. Prie šio pasisakymo dar priduriama: „jeigu iš tikrųjų tai yra gerai atliekama...žemiausiame lygyje, reikia tas funkcijas ir perduoti...“ (C127) ir „jei...tai gali geriau daryti viena įstaiga...“ (C128), jai reikia ir patikėti tas funkcijas. Siekiant efektyvesnio funkcijų vykdymo, orientuoto į piliečių poreikių tenkinimą, ateityje siūloma vadovautis tiek subsidiarumo, tiek perdavimo vienai institucijai principais. Taigi, „...noras yra, kad viskas vyktų tik decentralizavimo, demokratizavimo kryptimi“ (C124).

Po reformos buvo sulėtėję kai kurie administraciniai procesai. Kalbama apie žemės nuosavybės atkūrimo procesus, kurie dėl vėlyvo sprendimo priėmimo laikinai nutrūko. Galbūt to būtų pavykę išvengti, jei svarbiausiu laikytas šioje reformoje – žemės klausimas, nebūtų svarstytas paskutinis, o būtų numatytas palaipsninis šių funkcijų perdavimas, kad piliečiai nepajustų nepatogumų.

Kalbant konkrečiai apie piliečius, kaip paveikė jų kasdienybę ši reforma, išsiskiria kiek skirtingos teoretikų nuomonės. Kaip teigia, respondentas B: „...nepastebėjau, kad čia būtų kažkoks...pokytis...palietęs iš esmės palietęs piliečių kasdienybę“ (B46). Priešingos nuomonės respondentas C, nes jo manymu, „šiandien dieną...teritorinės įstaigos steigiamos įvairiose zonose...piliečiui, organizacijai sunku susigaudyti, kur kokios zonos“ (C10), tačiau iš karto ir nuramina, kad „...žmonės pripranta...“ (C110). Bet

kokie pokyčiai pirmaisiais po reformos įgyvendinimo mėnesiais sukelia kažkokį trumpalaikį nepatogumą, nes žmonės būna jau pripratę prie ankstesnės tvarkos, tačiau tai nėra pagrindas nieko nekeisti. Šiuolaikinis pasaulis nuolat keičiasi, su juo turime keistis ir mes, taikytis prie jo. Respondentas A mano, kad „...visuomenei būtų paprasčiau šiuo momentu, po šių reformų...“ (A11), argumentuodamas dėl supaprastėjusio valdymo, kadangi apskritis buvo gana sudėtinga.

Kalbant apie reformos rezultatus tik vienas respondentas (A) teigė, kad visapusiškai įvertinti reformą dar per anksti, nes toks vertinimas galimas tik „...ilgalaikei perspektyvoj...“ (A45), priklausomai nuo to, kas bus po to daroma, „...ar bus regionai...“ (A44) ir pan. Jis nelinkęs AVA panaikinimą vertinti tik šios reformos kontekste, nes aiškesnis indėlis į visą apskričių reformą pasireišk tik po kurio laiko. Dar „reikia palaukti penkių, šešių metų...“ (A43). Be abejo, pirminis vertinimas iš karto po reformos, jau pirmaisiais jos įgyvendinimo metais yra tikslingas, nes stebėti situaciją reikia nuolat, tai nesibaigiantis procesas. Bet šiuo metu AVA panaikinimo vertinimas, anot šio respondento, galimas tik nustačius, ar ši reforma atsipirks ir, ar buvo bei bus kažkiek sutaupyta.

Apibendrinant atliktą teoretikų interviu duomenų analizę būtų tikslinga ją susisteminti (žr. 3 lent.):

3 lentelė. Teoretikų identifikuoti AVA panaikinimo reformą veikę veiksniai

Kategorija	Subkategorija	Veiksniai
Socio-ekonominės jėgos	Globalios ekonominės jėgos	<i>Pasaulinė ekonominė krizė</i>
		<i>ES regioninė politika</i>
	Socio-demografiniai veiksniai	<i>Paprastesnio valdymo poreikis visuomenei</i>
		<i>Visuomenei neaktuali reforma</i>
		<i>Decentralizacijos poreikis iš savivaldybių</i>
		<i>Apskričių įkūrimas – decentralizacijos forma</i>
	Nacionalinės socio-ekonominės politikos kryptys	<i>Taupymo politika</i>
<i>Nacionalinė regioninė politika</i>		
Politinė sistema	Naujos valdymo idėjos	<i>Politinė ideologija</i>
		<i>NVV doktrinos elementai</i>
		<i>Ideologinio pagrindimo nebuvimas</i>
	Visuomenės spaudimas	<i>Rinkėjų palaikymas</i>
		<i>Visuomenės apatija</i>
	Politinių partijų idėjos	<i>Vieninga daugumos partijų pozicija AVA panaikinimo atžvilgiu</i>

3 lentelės tęsinys kitame puslapyje

Kategorija	Subkategorija	Veiksniai
Elito sprendimų priėmimo procesas	Sprendimų priėmimas	<i>Nepamatuota reforma</i>
		<i>Politinis manevras</i>
		<i>Kitų alternatyvų nesvarstymas</i>
		<i>Ankstesnių sprendimų įtaka</i>
		<i>Įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių bendradarbiavimo stygius</i>
	Nenumatyti įvykiai	<i>Nepamatuota reforma</i>
		<i>Prezidentės veto</i>
		<i>Regioninių problemų ignoravimas</i>
Administracinė sistema	Reformos programos turinys	<i>Supaprastintas valdymas (tripakopė sistema)</i>
		<i>Vykdytinių funkcijų perskirstymas tarp valdymo lygių</i>
	Įgyvendinimo procesas	<i>Neapskaičiuota reforma</i>
		<i>Darbuotojų perkėlimas į kitas darbo vietas</i>
		<i>Likvidavimo darbai</i>
		<i>Didelė apimtis sutvarkytų teisės aktų</i>
		<i>Sklandus įgyvendinimo procesas</i>
		<i>Įtikėjusios reformos nauda žiniasklaidos pozicija – neutralumas</i>
	Reformos rezultatas	<i>Politinio pažado ištesėjimas</i>
		<i>Nežymi decentralizacija/ padidėjusi centralizacija</i>
		<i>Supaprastintas valdymas</i>
		<i>Besidubliuojančių funkcijų panaikinimas</i>
		<i>Teisinės bazės sutvarkymas</i>
		<i>Neženkliai sumažėjęs biurokratinis aparatas</i>
		<i>Sutaupyta/nesutaupyta</i>
		<i>Savivaldybėms perduotos funkcijos neįvertinus jų finansinių galimybių</i>
		<i>Veiksmingo regioninių problemų sprendimo poreikis</i>
		<i>Naujo valdymo modelio poreikis</i>
		<i>Sulėtėję kai kurie administraciniai procesai</i>
		<i>Pokyčių visuomenėje nepajutimas/laikinas priminis nepatogumas</i>
<i>Tolimesnių reformos pasekmių stebėjimo poreikis</i>		

3.2.2. Praktikų interviu duomenų analizė

1. Socio-ekonominės jėgos:

- *Globalios ekonominės jėgos.* Apklaustų praktikų tarpe pasaulinė ekonominė krizė taip pat buvo minima. Jo manymu, tai „...momentas...buvo labai palankus...valdančiajai koalicijai kovoti su ekonomine krize...“ (D19), kas galbūt lėmė pažado panaikinti AVA tesėjimą, o kitomis aplinkybėmis buvo įmanomas ir kitoks scenarijus. Savivaldybės atstovas – respondentas E taip pat užakcentavo, kad būtent „...recesija, biudžeto nesurinkimas, padidėję išlaidos pašalpoms, sodros biudžeto deficitas ir didelis bendras biudžeto deficitas ir kitos krizinio laikotarpio blogybės pagreitino šią reformą“ (E2). Bendrą socio-ekonominės politikos kryptį jis įvertino teigiamai. Taigi, jo manymu, tai taip pat buvo palanki aplinkybė įgyvendinti šią reformą kaip tik penkioliktosios Vyriausybės kadencijos metu, o ne toliau atidėlioti tai, kas jau buvo seniai numatyta.

- *Socio-demografiniai veiksniai.* Respondento D išsakytos mintys: „...savivaldos politikai nuolat pabrėžia daugelio savo funkcijų vykdymo komplikotumą vien dėl to, kad apskritys egzistuoja, jos nedalyvauja procesuose: piliečiai – rinkimai – atstovavimas“ (D28), o „...Vyriausybės padaliniai teritorijose nuolat kišasi arba dar blogiau – sėdi ir laukia, kol... paprašys...toks jų vaidmuo“ (D29). Taigi, AVA vaidmuo piliečių atžvilgiu buvo pasyvus, todėl „...tokia institucija anksčiau ar vėliau sulaukė labai didelės kritikos“ (D32). AVA nedalyvavo šalies valdymo sistemoje, jai buvo priskirtos tik organizacinio, administracinio pobūdžio funkcijos, tad tokia, ilgą laiką kritikuota jų pozicija galėjo lemti šią pertvarką. Panaikinant AVA tarsi siekta paruošti „dirvą“ tolimesniems sprendimas, kuriais ateityje bus siekiama patobulinti valdymo sistemą, todėl ji „...buvo būtina...neišvengiamai“ (D11), nes reikėjo pagaliau „...atsakyti į klausimą, kur yra apskričių vieta?“ (D12).

Tačiau nepaisant jos pasyvaus vaidmens, „...apskritys buvo labai prisitaikę prie tarnavimo piliečiui“ (D34). Tai respondentas D pagrindžia tuo, kad, pavyzdžiui, „...piliečiui...žemės...klausimai...rasdavo ne apskrityje...o netgi savo seniūnijos kontorėlėje, kur buvo nuotolinės darbo vietos AVA tarnautojui“ (D35), tad „...apskritys...pačios atnešė paslaugą iki piliečio ir tam tikra prasme nekliudė...“ (D37). Piliečiai tarsi ir nejuto apskričių kaip aukščiausių teritorinių administracinių vienetų būvimo, bet jau pats apskričių įkūrimas buvo siejamas su valdymo decentralizacija, apskrities viršininko kompetencijai palaipsniui perduodant vis daugiau funkcijų iš centrinės valdžios.

- *Nacionalinės socio-ekonominės politikos kryptys.* Šioje veiksmų grupėje ypač nustebino respondento D (VRM ministerijos atstovo) požiūris, kad jokios nacionalinės socio-ekonominės politikos

kryptys neturėjo įtakos AVA panaikinimui. Tikėtina, jog respondentas siekė atrasti tiesioginio poveikio veiksnį, tai interviu su šiuo respondentu ir parodė. Jo nuomone, klausimai, kurios sprendė apskritys buvo labiau organizacinio pobūdžio.

Nepaisant to, kad respondentas D buvo linkęs neigti nacionalinės socio-ekonominės politikos įtaką AVA panaikinimui, tačiau interviu metu visgi pavyksta identifikuoti tam tikras jėgas: taupymo ir regioninę politiką. Pasak jo „...bet kuris taupymas nereikalingo veiksmo...nereikalingos valdymo grandies sąskaita, yra pozityvus“ (D20). Tam be išlygų pritarė ir respondentas E, pasak kurio, tokia reforma buvo „...būtina ypač šiuo kriziniu laikotarpiu“ (E3), nes „...reikėjo maksimaliai taupyti biudžeto lėšas“ (E4). Jis itin glaudžiai susiejo krizines ir taupymo tendencijas. Tačiau pagrindine AVA panaikinimo priežastimi jis laikė funkcijų dubliavimąsi su savivaldybėmis, kurios puikiai su jomis susidorodavo pačios, todėl dubleris, tik švaistantis lėšas, ir nebuvo reikalingas. Bendrą socio-ekonominės politikos kryptį jis vertina teigiamai.

Kaip jau buvo minėta, respondentas D nors ir nežymiai, bet užsimena ir apie regioninę šalies politiką. Jis patvirtina, kad „...yra tam tikra regioninio valdymo sistema“(D2), kurios ignoruoti negalima. Jo pastebėjimai siejami su regionų kūrimu, kadangi „Lietuva per maža, kad turėtų regionus ir per didelė, kad neturėtų“ (D3). Toks jo pasisakymas perša mintį, jog Lietuva savo dydžiu ir teritoriniais administraciniais dariniais (apskritimis) yra unikali valstybė Europos Sąjungoje. Dabartinės apskritys atitinka NUTS III lygmenį, o tik visa valstybė tenkina NUTS II reikalavimą. Šaliai reikia laviruoti tarp šių lygmenų, nes visą šalį priskirti NUTS II lygiui būtų netikslinga dėl skirtingų apskričių išsivystymo lygių. Tokia padėtis savaime reikalauja kurti naujus teritorinius vienetų, kurie būtų smulkesni už pačią valstybę, bet didesni už apskritis. Respondentas tarsi giliau ir toliau žvelgia į šios reformos tęstinumo reikalavimą, naujų sprendimų priėmimą, pagrindą, pagal kurį būtų kuriami regionai, o galbūt jų ir atsisakoma.

2. Politinė sistema:

- *Naujos valdymo idėjos.* Respondentas D mano, kad čia labiau vyravo politinė ideologija, kadangi per visą apskričių gyvavimo laikotarpį „...apskritys ir savivalda buvo pakankamai išsigryninę, kas ką daro“ (D58), dėl ko jos nebūtinai turėjo būti naikinamos. Kad reikia naikinti AVA, kaip neefektyvų darinį „...buvo kalbama per 2000-ųjų, 2004-ųjų, 2008-ųjų metų rinkimų kompanijas“ (D28). Jau „...nuo 2000 metų dauguma Lietuvos politinių partijų...akcentuodavo, kad Lietuvoje viešojo administravimo ir valdymo lygmenų piramidė nėra sutvarkyta...“ (D22). Taigi, tai buvo ne nauja valdymo idėja, o ilgą laiką planuotas radikalus žingsnis. Savivaldos atstovas (E) neįžvelgė jokios ideologijos vaidmens, o nurodė „...tik...ekonominį pagrindimą – reikėjo taupyti ir taupyti nepakenkiant valdymo kokybei“ (E12).

- *Visuomenės spaudimas.* Daug pastebėjimų šiuo klausimu respondentai neturėjo. Pasak vieno – „...visuomenė...ramiai sutiko šitą reformą“ (D40), mat jau ilgą laiką „...buvo žinoma, kad tokia reforma gali vykti“ (D27), todėl niekieno tai nestebino. Pasak kito respondento – „...visuomenė buvo visiškai abejinga dėl AVA sukūrimo ir ypač abejinga dėl panaikinimo“ (E10). Šių respondentų pasisakymus apibendrintai būtų galima pavadinti visuomenės apatija, kuomet jokių neigiamų ar teigiamų emocijų AVA panaikinimo atžvilgiu nebuvo išsakyta. Tai galima pagrįsti tuo, jog „...visuomenės informavimo priemonės bei nuolatinis politikų kalbėjimas sukūrė labai neigiamą aurą apskritims“ (D39). Buvo išlaikytas įtikėjusios reformos nauda visuomenės neutralumas.

- *Politinių partijų idėjos.* Pastebima, kad išlaikoma pakankamai vieninga daugumos partijų pozicija AVA panaikinimo atžvilgiu. Respondentai D ir E tik atkreipia dėmesį į politinių partijų ideologines pakraipas – kairiąją ir dešiniąją. Juk apskritis sukūrusi „...1992, 1996 metų Vyriausybė...buvo...kairiosios pakraipos“ (D51), tad AVA panaikinimui „...galėjo priešintis tik LSDP, kuri šias apskritis kūrė ir kitos opozicinės partijos“ (E14), kurios ir „...išlaikė šitą savo doktriną“ (D52). Aštriausia AVA kritika, anot respondento D, prasidėjo nuo 2008 metų, o šiuo metų valdančiąją koaliciją sudarančių partijų programose, tai, vaizdžiai tariant respondento žodžiais, buvo „...viena iš programos vinių“ (D54).

3. Elito sprendimų priėmimo procesas:

- *Sprendimų priėmimas.* Vienas iš respondentų kaip praktikos atstovų pastebi, kad „...buvo galima paieškoti geresnio būdo“ (D1), tačiau tai nebuvo daroma, t. y. nebuvo apsvarstytos kitos galimybės ir „...užuot taisę šitą lygmenį, nuėjo lengvesniuju keliu...“ (D24). Pasak jo, „...viskas buvo suvesta į funkcijų...etatų surašymą, pinigų sudėliojimą ir jų išdalinimą...į viršų...į apačią, panaikinant“ (D67). Tokiu pasisakymu respondentas tarsi perša nuomonę, kad buvo galimas ir horizontalus funkcijų perskirstymas, nebūtinai turėjęs baigtis apskričių viršininkų institucijos panaikinimu ir turėjęs didesnę išliekamąją vertę viešojo valdymo sistemai. Tai leidžia daryti prielaidą, kad buvo pasirinktas kraštutinis ir iki galo neapgalvotas sprendimas, kurį galima traktuoti kaip politinį manevrą, kuomet panaikinama tai, kas labiausiai pažeidžiama ir neefektyvu. Kadangi ilgą laiką trukę AVA pertvarkymai nedavė lauktų rezultatų, tuo tarsi buvo pagrindžiamas jų panaikinimas. Arba galima ir kita interpretacija, pagal respondento D išsakytą mintį, jog „...1992, 1996 metų Vyriausybė...buvo...kairiosios pakraipos“ (D51). Būtent ji įkūrė apskritis, o dabartinė valdžia yra dešinėsios pakraipos, kuri tarsi naikindama AVA suprieštaravo ankstesnės Vyriausybės sprendimui. Taigi, tai lėmė „...paskatos...tiek politinio lygmens, tiek...viešojo valdymo efektyvumo“ (D25). Kaip vėliau pastebėsime, dėl tam tikro nenumatyto įvykio, susijusios su

šalies politinė sistema, reformos įgyvendinimo pabaigoje buvo priimti centralizacijai palankesni sprendimai.

- *Nenumatyti įvykiai.* Savivaldybės atstovas (E) neižvelgė jokių nenumatytų įvykių, tačiau pabrėžė, kad „...buvo mažiau sutaupyta...“ (E17). Tai būtų galima traktuoti kaip nenumatymą, kuris turėjo įtakos tolimesnių sprendimų priėmimui, įgyvendinimo procesui ir pačiam reformos atsiperkamumui. Pasak Respondento D iki šiol, t. y. 2011 metų pabaigos, šalies valdžiai dar „...nepavyko įrodyti, kad sutaupė pinigų“ (D77), o juk finansinis palengvėjimas dėl šios reformos buvo žadamas jau kitais metais po reformos įgyvendinimo.

Kaip ir teoretikai, taip ir praktikai prie nenumatytų įvykių priskyrė ir žemės klausimą, kurio, jų nuomone, taip ir nepavyko išspręsti. „Anksčiau buvo labai aišku...“ (D73) – teigia respondentas D, nes veiksmai buvo pasiskirstę tarp visų lygių, o dabar nacionalinio lygio ir savivaldoje likusios funkcijos nepasižymi veikimo darna, nes kiekvienas daro savo nepriklausomai nuo kito lygio. Apie prezidentės veto tiesiogiai neužsiminama, tačiau neabejojama respondentų kaip ekspertų žiniomis apie šį įvykį, pasukusį visą reformą centralizavimo linkme. Remiantis tokia prielaida, šiam identifikuotam veiksmui ir buvo suteiktas „prezidentės veto“ pavadinimas.

4. Administracinė sistema:

- *Reformos programos turinys.* Praktikų išskirtas esminis AVA panaikinimo reformos programos akcentas, jog AVA „...kaip bereikalingos grandies, kuri nėra efektyvi, nes eikvoja lėšas, o funkcijas dubliuoja“ (D57) panaikinimas buvo būtinas. Buvo „visiškai neaišku, kas ką veikė, nes tokie skyriai yra ir savivaldybėse“ (E8), dėl ko ir gaudavosi tas dubliavimasis. Savivaldybės atstovo (E) nuomone „apskričių vykdomą darbą laisvai galėjo vykdyti ministerijos, departamentai, o daugiausia savivaldybės“ (E6). Tai ir buvo įtvirtinta AVA panaikinimo reformos programoje – tiek besidubliuojančių funkcijų panaikinimas, tiek daugelio funkcijų perdavimas savivaldybėms, siekiant sutaupyti.

- *Įgyvendinimo procesas.* Kalbant apie patį reformos įgyvendinimą respondentas D trumpai ir konkrečiai pabrėžia, kad ji „užtruko...“ (D86) ilgiau nei tai buvo numčiusi Vyriausybė. Tai, be abejo, padidino ir pačios reformos išlaidas. Šiam respondentui nerimą kelia ir tai, kad buvo „...ne visai aiškus...tarnautojų bei lėšų paskirstymas...“ (D87). Jo manymu, trūko šių veiksmų pagrindimo, jog tai daroma tikslingai.

Bet kokias reformas visuomet lydi žviriti korespondentų akis. Dažnai periodinėje spaudoje, per radijo ir televizijų laidas aptarinėjami valdžios veiksmai, kurie sulaukia arba kritikos, arba palaikymo. AVA panaikinimo atveju šalies „žiniasklaida didelės įtakos neturėjo ir iš viso mažai rašė“ (E21), t. y. reformos įgyvendinimo procese išlaikė pakankamai neutralią poziciją. Tą patį patvirtina ir buvęs VRM

ministras (D), kurio manymu, ji jau buvo paveikta politikų suformuotos neigiamos nuomonės apskričių, tuo pačiu ir AVA, atžvilgiu. Kaip teigė politikas, jog vien apskričių buvimas neužtikrina viešojo valdymo efektyvumo, taip ir „...apskričių buvimą žiniasklaida visada kritikavo dėl viešojo valdymo neefektyvumo“ (D95). Tarsi tai būtų buvusi „vienintelė tiesa“, nesudarant galimybės pačiam piliečiui susidaryti savo nuomonės šiuo klausimu. Galiausiai „...kai tas viskas įvyko, jie neteko kozerių... prieš „karalius“ nepaloši“ (D97). Tokią metaforą būtina iššifruoti. Manytina, kad respondentas kalbėdamas apie kozerius, turėjo omenyje, kad žiniasklaida, įgyvendinus reformą, nutilo, reformos rezultatų neanalizavo ir jokios neigiamos kritikos aukščiausios valdžios atžvilgiu nepareiškė. Nors ne toks rezultatas buvo pasiektas, koks buvo numatytas, tačiau žiniasklaidos dėmesio jis ne itin patraukė. Tad galima manyti, jog žiniasklaida šiuo klausimu tarsi ir neturėjo savo nuomonės, t. y. ji buvo politizuota. Respondento E nuomone „...žiniasklaida apie gerai atliktus darbus nerašo, vadinasi, reforma pavyko įvykdyti be didelių skandalų, sklandžiai“ (E22). Tokiu pareiškimu taip pat sukritikuojamas žiniasklaidos vaidmuo dėl jos demonstruojamo šališkumo, nes situaciją reikia pateikti kiek įmanoma objektyviau.

Nepaisant to, kad reforma, pasak respondento D, kiek užtruko ir trūko aiškumo dėl tarnautojų ir lėšų persikirstymo, abu respondentai visą reformos įgyvendinimo procesą vertiną teigiamai. Tam, kas neteko darbo buvo kažkiek skausminga – pastebi buvęs VRM ministras (D). Savivaldybės atstovas (E) apskritai neįžvelgė jokių spragų. Tad apibendrinant praktikų nuomonę, galima teigti, kad reforma įgyvendinta santykinai sklandžiai.

- *Reformos rezultatas.* Bene daugiausiai praktikų pastebėjimų buvo reformos rezultatų aspektu. Šiuo atžvilgiu pavyko identifikuoti ne tik su teoretikais bendrą sąsają (sąlyčio tašką), bet ir naujų, identiškų, tik praktikų akimis pastebėtų reformos rezultatų bruožų. Kadangi teoretikų ir praktikų duomenų palyginimas atsispindės kitame poskyryje (žr. 3.3. poskyrį), tad čia bus aprašoma nesiorientuojant į tai, kas pavyko išsiaiškinti apklausiant teoretikus, o tik aprašomi ir interpretuojami konkrečiai praktikų pastebėjimai.

Kaip AVA panaikinimo rezultatą galima išskirti politinio pažado ištesėjimą. Tai, kas buvo rinkėjams pažadėta – įgyvendinta. Politiniu požiūriu tai būtų teigiamas aspektas. „Koalicinės partijos sako...viena didžiausių jų sėkmių per šitą kadenciją“ (D62), juk ne kiekviena kadencija gali pasigirti, jog pateisino rinkėjų lūkesčius įgyvendinamą kardinalią reformą. Šis momentas dabartinei kadencijai leidžia tikėtis rinkėjų palaikymo kituose Seimo rinkimuose. Tačiau tai tik vienas momentas. Reikėtų nepamiršti, jog penkioliktajai Vyriausybei teko didelis išbandymas, nes jos kadencijos metu šalį užklupo krizė, su kuria kovojant ne visada buvo priimami populiarūs sprendimai. Šalies politologai dar nedrįsta drąsiai prognozuoti partijų sėkmės kitų metų rinkimuose.

Pagrindinė idėja – decentralizuoti valdymą, ir liko tik idėja. Panaikinant AVA ir vyravus centralizacijos tendencijai, visa tai, kas buvo pasiekta tarsi nubraukta. Šios reformos išdava ta, kad „savivalda gavo menkas funkcijas...“, o „...valstybė atsiėmė...esmines funkcijas...“ (D68). Abiejų respondentų nuomone „...per mažai funkcijų buvo perduota savivaldybėms“ (E15). Taigi, įvyko tik nežymi decentralizacija, o centralizacijos lygis šalyje padidėjo.

Abu respondentai, mano, kad ši reforma buvo būtina ir vertina pozityviai, nes per ilgą laiką susidariusi situacija ir arši kritika AVA atžvilgiu savaimė reikalavo ženklesnių pokyčių. Nors reforma „davė labai menką efektą“ (D71), tačiau „atsistojo ant kojų valdymo sistema“ (D98). Supaprastėjo valdymas, kadangi sumažėjo valdymo grandžių skaičius, pavyko nustatyti tiesioginį pavaldumą regioniniam lygiui. Tą supaprastėjusį valdymą galima pagrįsti ir respondento E išsakyta nuomone – „...visuomenė pamatė, kad nėra organizacijos, kuri dubliuoja...koordinuoja savivaldybių veiklą, ko daryti visai nebūtina“ (E24). Peršasi mintis, kad apklaustas savivaldybės atstovas patenkintas tuo, jog kontrolė savivaldybėms sumažėjo.

AVA panaikinimo reformos kaip priemonės sutaupyti klausimas tarp praktikų išsiskyrė dvi pozicijas: ministerijos atstovas (D), įsitikinęs, kad „...pinigų...etatų sutaupyta praktiškai nebuvo,...nes...funkcijas reikia vykdyti“ (D69), o savivaldybės atstovas (E) net kelis kartus paminėjo, jog visgi „...buvo sutaupytos biudžeto lėšos...“ (E23).

Apie dar vis reikalaujančią pokyčių viešojo valdymo sistemos situaciją prabilo tik respondentas D. Jis pabrėžia, kad buvo „...pirmas žingsnis padarytas, reikia eiti toliau“ (D109), nes „...viešojo valdymo sistema Lietuvoje neatitinka valstybės dydžio,...masto,...integralumo“ (D112). Jo nuomone, ateityje valdymas turėtų būti labiau pasuktas decentralizavimo linkme, kad visgi žmonės būtų labiau įtraukti į valstybės valdymą – jie ne tik gintų, bet ir patys atstovautų savo interesus.

Viso interviu metu respondentas D ypatingą dėmesį teikė Lietuvos Respublikos Konstitucijos klausimui. Jo manymu, ši reforma tik išryškino poreikį taisyti šalies Konstituciją, jei norima ateityje regioniniame lygmenyje matyti savivaldą, kuri šiuo metu Konstitucijos yra leidžiama tik šalia vietos valdymo sistemos. Kaip pastebi pašnekovas, „...LRK...atsirado...pergyvent, kad...vietos savivalda turės pernelyg dideles galias...“ (D45), todėl ir „...buvo įmestas kažkoks vienijantis vienetas...“ (D46) – apskritys. Tad „...kito Seimo viena iš pareigų...priimt arba pasirengt naują Konstituciją...“ (D111). Svarbu pažymėti, kad siūloma „...peržiūrėti Konstituciją ir sudėlioti ją pagal tvarkingą viešojo valdymo sistemą“ (D108), o tam pirmiausia reikia jau numatyti, kokią valdymo sistemą norima matyti ateityje. Reikia įvesti naują regioninį darinį, tačiau šiuo metu, valdžia dar klaidžioje tarp sprendimų pasirinkimo, juolab, kad kiti žymesni apskričių reformos sprendimai bus priimami tik kitos Vyriausybės kadencijoje.

Išryškėjęs regioninių problemų sprendimo poreikis taip pat pastebimas tarp visų respondento D pasisakymų. Kaip to pavyzdžius jis pateikia ministerijos įsteigtas mokyklas Vilniaus ir Šalčininkų rajonų savivaldybėse bei dabartinę Kazokiškių sąvartyno situaciją. Pirmuoju atveju, „...ministerija... užsiima švietimo politikos įgyvendinimu, ko...neturi teisės daryti“ (D80). To pasekmė, jog dabar turime „...skandalą tarptautiniu mastu su Lenkijos Respublika“ (D81). Jo manymu, šias funkcijas „...reikėjo atiduot...savivaldybėms, atidžiai kontroliuot...“ (D83), taip būtų išvengta to, kas jau įvyko. Antruoju atveju – Kazokiškių sąvartyno perdavimas Elektrėnų savivaldybei parodė, kad neracionalu „...palikti vienai...savivaldybei...nesusitvarkys nei politiškai, nei policiškai...“ (D114). Taigi, bet kokių atveju „išlieka didelių regioninių problemų“ (D115), kurių patikėti ministerijoms ar savivaldai nėra tikslinga.

Kaip jau buvo minėta, nebuvo numatytas prezidentės veto dėl žemės klausimo. Reformos rezultatas šiuo aspektu – neišspręstas žemės klausimas. Respondento D nuomone „...jei jau reikėjo tą žemę pasiimt – reikėjo pasiimt, bet daugiau nieko“ (D91). Šią nuomonę pagrindė tuo, kad „dabar...NŽT, kuri teoriškai daro tą viską, tačiau primityvioji – planavimo funkcija, tas juodas darbas...pasiliko savivaldoje“ (D74), t. y. „tu planuoji, darai...niekad nežinai, ką...pasakys NŽT“ (D75). Nėra tos veiksmų darnos. Kiek kitokios nuomonės šiuo klausimu buvo savivaldybės atstovas (E), kurio nuomone, būtent savivaldybei reikėjo patikėti „...žemės grąžinimą...savivaldybėje būtų...patogiau ir pigiau spręsti“ (E7).

Taigi, turbūt niekam nėra paslaptis, kad savivaldybės iš šios reformos tikėjosi kitokių rezultatų. Tai pastebi tiek ministerijos atstovas (D), tiek savivaldybės atstovas (E). Savivaldybės tikėjosi gauti daugiau funkcijų, ypač žemės valdymo, o tuo pačiu ir laisvesnės sistemos. Tad šiuo metu „...savivaldos asociacijos...dėl šitos reformos baisiai pikti...kokios yra jos išdavos“ (D76). Respondento D interviu metu pateikiamas Austrijos pavyzdys, kuomet vietos valdžia pasižymi rimtu biudžetu ir stipria politine valdžia, t. y. yra ji neženkliai varžoma. Tačiau mūsų „...savivaldybių asociacijos norėtų dar laisvesnės sistemos“ (D102) nei daug pažengusiose valdymo sistemos tobulinime Vakarų šalyse. Toks jų noras kiek perdėtas, Lietuva nėra dar pasiruošusi tokiam kraštutiniam variantui, reikalingi pereinamieji periodai. Pasak buvusio VRM ministro (D) reforma nėra patenkinta ir pati Vyriausybė, bet priežasčių nenurodoma, taip paliekant vietos įvairioms interpretacijoms.

Bet kokios reformos nauda/žalą būtina įvertinti ir visuomenės atžvilgiu, o tiksliau – kaip tai paveikė eilinių piliečių kasdienybę. Abiejų respondentų nuomone, ši reforma nė kiek nepaveikė jų kasdienybės. Visuomenė net nepajuto įvykusių pokyčių – „...ėjo pradžioj į savivaldybę ar seniūniją, taip ir šiandien eina“ (D104), t. y. „kelias ten pat“ (D105). Reformos procese pasigirdę gandai, jog, norint sutvarkyti kai kuriuos reikalus, teks važiuoti į sostinę, nepasiteisino, todėl blogiau nepasidarė.

Visapusišką reformos vertinimą ap sunkina neaiški dabartinė perduotų funkcijų vykdymo kokybė. Respondentas išreiškia susirūpinimą, nes „...visiškai neaišku...nereikėtų dėl to pergyventi...kaip tos funkcijos įgyvendinamos šiandien palyginti su tuo, kas buvo“ (D88). To „...lyginamąją analizę,...manau, VRM...šitą daro...bet jinai nesidalina...arba viskas labai gerai,...arba ne viskas taip gerai...“(D89). Šito buvo galima „...išvengti, jeigu būtų atitekę savivaldai“ (D90). Taigi, šiuo metu pasireiškia kokybinės informacijos stoka plačiai auditorijai, suinteresuotai šios reformos verte viešojo valdymo sistemos tobulinimui. Ateityje šis įvertimas turėtų papildyti reformos rezultatų vertinimą, nes šiuo metu tai būtų keblu padaryti, nes iki šiol kuriami nauji etapai perduotoms funkcijoms vykdyti, o ir pačios funkcijos dar nėra nusistovėjusios.

Kadangi paskesnius sprendimus dėl tolimesnės viešojo valdymo sistemos tobulinimo priiminės kitokios sudėties Seimas, išlieka neaiškus ir apskričių reformos tęstinumas – „kaip jos elgsis po rinkimų, sunku pasakyti“ (D64). Respondentas šiuo klausimu žymesnių diskusijų nepastebi. „Opozicinės partijos santūriai tyli, nes...pasakyti, kad verta...grąžinti, būtų per aštru artėjant rinkimams“ (D63). Kadangi liko „...mažiau nei metai iki kitų rinkimų“ (D110), tad diskusijų šiuo klausimu politologai nesitiki iki pat šių rinkimų piko.

Taigi, atliktą praktikų interviu duomenų analizę būtų galima pavaizduoti taip (žr. 4 lent.):

4 lentelė. Praktikų identifikuoti AVA panaikinimo reformą veikę veiksniai

Kategorija	Subkategorija	Veiksniai
Socio-ekonominės jėgos	Globalios ekonominės tendencijos	<i>Pasaulinė ekonominė krizė</i>
	Socio-demografiniai veiksniai	<i>Apskričių įkūrimas – decentralizacijos forma</i>
		<i>Pasyvus apskričių vaidmuo piliečių atžvilgiu (nedalyvavimas bendroje valdymo sistemoje)</i>
	Nacionalinės socio-ekonominės politikos kryptys	<i>Taupymo politika</i>
<i>Nacionalinė regioninė politika</i>		
Politinė sistema	Naujos valdymo idėjos	<i>Politinė ideologija</i>
		<i>Ne nauja valdymo idėja</i>
		<i>Ideologinio pagrindimo nebuvimas</i>
	Visuomenės spaudimas	<i>Visuomenės apatija</i>
Politinių partijų idėjos	<i>Vieninga daugumos partijų pozicija AVA panaikinimo atžvilgiu</i>	

4 lentelės tęsinys kitame puslapyje

Kategorija	Subkategorija	Veiksniai
Elito sprendimų priėmimo procesas	Sprendimų priėmimas	<i>Kitų alternatyvų nesvarstymas</i>
		<i>Politinis manevras</i>
	Nenumatyti įvykiai	<i>Nepamatuota reforma</i>
		<i>Prezidentės veto</i>
Administracinė sistema	Reformos programos turinys	<i>Besidubliuojančių funkcijų panaikinimas</i>
	Įgyvendinimo procesas	<i>Prailgintas terminas</i>
		<i>Darbuotojų perkėlimas į kitas darbo vietas</i>
		<i>Sklandus įgyvendinimo procesas</i>
		<i>Įtikėjusios reformos nauda žiniasklaidos pozicija – neutralumas</i>
	Reformos rezultatas	<i>Politinio pažado ištesėjimas</i>
		<i>Nežymi decentralizacija/ padidėjusi centralizacija</i>
		<i>Supaprastintas valdymas</i>
		<i>Panaikintas funkcijų dubliavimas</i>
		<i>Sutaupyta (nesutaupyta)</i>
		<i>Naujo valdymo modelio poreikis</i>
		<i>Išryškėjęs Konstitucijos taisymo poreikis</i>
		<i>Veiksmingo regioninių problemų sprendimo poreikis</i>
		<i>Neišspręstas žemės klausimas</i>
		<i>Savivaldybių nepasitenkinimas</i>
		<i>Pokyčių visuomenėje nepajutimas</i>
<i>Neaiški dabartinė perduotų funkcijų vykdymo kokybė</i>		
<i>Neaiškus apskričių reformos tęstinumas</i>		

3.2.3. Teoretikų ir praktikų interviu duomenų lyginamoji analizė

Atlikus apklaustų teoretikų ir praktikų interviu duomenų analizę šių grupių viduje, būtų tikslingas ir jų palyginimas tarpusavyje. Sudarius jų interviu duomenų lyginamąją lentelę (žr. 5 lent.), išryškėja pasisakymų panašumai ir skirtumai. Visų pirma, aptariami kiekvienai subkategorijai bendri, šių abiejų grupių išskirti, veiksniai, o nustačius teoretikų ir praktikų skirtingas nuomones ar kitokius jų daromus akcentus – tai taip pat pažymima.

1. Socio-ekonominės jėgos:

- *Globalios ekonominės jėgos.* Kaip globalią ekonominę jėgą, turėjusią įtakos AVA panaikinimui, visi, t. y. tiek teoretikai, tiek praktikai, išskyrė – 2008 metais prasidėjusią pasaulinę ekonominę krizę. Visi be išimties pritaria, kad ši krizė buvo palanki aplinkybė įgyvendinti AVA panaikinimą, nes taupyti reikėjo. Šis veiksnys buvo palankus būtent tuo metu įgyvendinti AVA panaikinimą. Kitaip nei praktikai, vienas teoretikas paminėjo ir Europos Sąjungos regioninę politiką. Nors tai ne visai globali, bet labiau Europos masto organizacija, neabejotinai galima priskirti ją prie išorinio šalies veiksnio, paskatinusio vykdyti šią pertvarką, nes Lietuvos narystė ES kelia mūsų šaliai tam tikrus reikalavimus.

- *Socio-demografiniai veiksniai.* Šiuo klausimu tarp teoretikų ir praktikų pastebimas tik vienas sutapimas – apskričių įkūrimas traktuojamas kaip tam tikra decentralizacijos forma. Už tai pasisakė po vieną atstovą iš kiekvienos grupės. Tarp teoretikų pastebima dar keletas kitų pastebėjimų. Kalbant apie šios reformos poreikį kilusį iš pačios visuomenės, išsiskiria dvi skirtingos jų nuomonės. Vieno nuomone, tas poreikis buvo siekiant supaprastinti valdymą. Kitas mano, jog visuomenei ši reforma nebuvo aktuali, tad ir poreikio naikinti AVA šiuo atžvilgiu ir nebuvo. Pasak šio teoretiko, tuo labiausiai buvo suinteresuotos savivaldybės, o ne patys piliečiai. Šia subkategoriją galim papildyti ir vieno praktiko pastebėjimu, jog AVA vaidmuo piliečių atžvilgiu visad buvo pasyvus, nes ji nedalyvavo bendroje viešojo valdymo sistemoje, tad tokia situacija reikalavo pertvarkos.

- *Nacionalinės socio-ekonominės politikos kryptys.* Kaip jau buvo minėta, nors vienas praktikas buvo linkęs šios subkategorijos nesusieti su AVA panaikinimu, gilesnė jo interviu analizė visgi davė kitokių rezultatų. Taigi, šioje subkategorijoje pavyko pastebėti net du sutapimus tarp teoretikų ir praktikų nuomonių. Taupymo politika ir nacionalinė regioninė politika nors ir ne visų, tačiau buvo minima. Teoretikai taupymo politiką tiesiogiai susiejo su pasauline ekonomine krize. Taupyti reikėjo, tačiau kritikuojamas pats įgyvendinimas eilinių piliečių ir verslo atžvilgiu. Abu praktikai taip pat išskyrė taupymo politiką. Vienas iš jų teigė, jog taupymas bet kokio nereikalingo veiksmo yra visad pozityvus, tačiau itin glaudžiai nesusiejo jo su ekonomine krize. Kitas praktikas buvo linkęs pritari teoretikų išsakytoms mintims, jog ekonominė krizė pareikalavo iš valdžios intensyviau taupyti.

Po vieną respondentą iš kiekvienos grupės kaip nacionalinę socio-ekonominę politiką, turėjusią įtakos AVA panaikinimui, identifikavo šalies regioninę politiką. Šią politiką teoretikas buvo linkęs sieti su apskritimis, teigdamas, kad Lietuvoje ši politika nėra sutvarkyta ir dar neatitinka kai kurių ES rekomendacijų. Praktikas buvo labiau linkęs akcentuoti naujų regionų kūrimą su tam tikra jų valdymo sistema, t. y. tolimesnį apskričių reformos įgyvendinimą.

2. Politinė sistema:

- *Naujos valdymo idėjos.* Šiuo klausimu prieštarų nuomonių buvo sulaukta tiek tarp apklaustų respondentų grupių atstovų, tiek pačių grupių viduje. Paradoksalu, tačiau tokie prieštaravimai ir tapo šių grupių bendrumu. Jog AVA buvo naikinamos be jokio ideologinio pagrindimo pareiškę du teoretikai ir vienas praktikas. Vėliau pastebima, kad nors jie ir neigė ideologiją, jų pasisakymuose visgi pavyko identifikuoti tam tikrų ideologijų bruožų: NVV doktriną (dviejų teoretikų pasisakymuose) ir politinę ideologiją (dviejų teoretikų ir vieno praktiko pasisakymuose), kuri taip pat tapo šių grupių atstovų pasisakymų panašumu.

Galima padaryti išvadą, kad ideologijos neigimas siejamas su tuo, jog, kaip pastebi vienas iš teoretikų, AVA buvo naikinamos ne dėl to, jog atitiko vieną ar kitą ideologiją. Be abejo, toks variantas įmanomas, tačiau ideologija gali pasiūlyti priemones tikslams pasiekti, o ir partijos savo veikloje vadovaujasi kažkokia ideologija. Praktikas linkęs manyti, kad daugiau vyravo politinė, o ne valdymo ideologija, kadangi, jo manymu, apskričių ir savivaldos funkcijos jau buvo pakankamai išsigryninę, dėl ko būtų reikėję naikinti AVA. Kitas praktikas išvelgė tik ekonominį pagrindimą, kad reikėjo taupyti. Šios reformos prie naujų valdymo idėjų nebuvo linkęs priskirti buvęs VRM ministras, kadangi toks žingsnis jau ilgą laiką buvo numatytas ir ankstesnių Vyriausybių, tačiau iki tol neįgyvendintas.

- *Visuomenės spaudimas.* Abiejų grupių atstovai pastebėjo, kad visuomenė buvo abejinga dėl šios reformos. Politikams ir žiniasklaidai, per kurią buvo platinama ideologinė idėja, pavyko žmones įtikinti, jog AVA nereikalinga, nes jos veikla neefektyvi. Be to, ta idėja jau ilgą laiką buvo skanduojuama, todėl visuomenė išlaikė neutralumą, už ar prieš garsiai nepasisakė. Taigi, kokio nors visuomenės spaudimo kaip ir nebuvo. Nebent tik netiesioginis – politinio pažado tesėjimas, partijas į Seimą išrinkusiems rinkėjams. Tokią sąsają su rinkimais identifiko vienas iš teoretikų.

- *Politinių partijų idėjos.* Nei vienos grupės atstovai nebuvo linkę atskirai aptarti dabar Seime esančių partijų programas AVA panaikinimo atžvilgiu. Pastebėjimai buvo labiau paremti bendrais bruožais. Visi penki apklaustieji pažymėjo, jog apskričių ir AVA klausimu dauguma politinių partijų pasisakė už. Aštriausia kritika pastebima nuo 2008 metų, o šis klausimas dabartinės valdančiosios koalicijos programoje tarpo prioritetiniu. Pagal vieną praktiką, paprieštaravimo galima buvo sulaukti tik iš tos partijos (LSDP), kuri apskritis įkūrė, bei kitų opozicinių partijų pusės.

3. Elito sprendimų priėmimo procesas:

- *Sprendimų priėmimas.* Beveik vieninga (išskyrus savivaldybės atstovą) nuomonė tarp apklaustųjų buvo, jog panaikinti AVA nuspręsta dėl tam tikrų politinių motyvų, t. y. šis žingsnis traktuojamas kaip politinis manevras, tačiau to motyvai buvo nurodyti gana skirtingi. Teoretikų tarpe buvo

išsakytos mintys, jog AVA buvo naikinamas dėl pragmatinių dalykų, tokių kaip „pasireklamavimas“ – atlikti tai, ko nieks nepadare, arba paprieštaraujant kairiosios politinės pakraipos partijos anksčiau priimtam sprendimui įkurti apskritis. Dar kitas variantas – dėmesio nukreipimas nuo centrinės valdžios, jeigu kažkas nesiseka, t. y. buvo surastas „atpirkimo ožys“, arba buvo priimtas tiesiog populistinis sprendimas. Tačiau praktiko nuomone, elito sprendimai buvo pagrįsti ne tik politinėmis paskatomis, bet ir viešojo valdymo efektyvumo siekimu.

Žymi dauguma apklaustųjų (net 4 respondentai) teigė, kad nebuvo apsvarstytos kitos alternatyvos, t. y. galimybė AVA pertvarkyti, o kai buvo nuspręsta panaikinti – neapsvarstyta apie tų funkcijų perskirstymą tame pačiame lygyje, taip sudarant palankesnes sąlygas šalies regioninei politikai įgyvendinti, nes daugiau regioninės reikšmės funkcijų galima buvo suteikti, pavyzdžiui, regioninės plėtros tarybai. Praktikas AVA panaikinimą traktuoja kaip lengviausią sprendimą.

Dar daugiau sprendimų priėmimo momentų pamini teoretikai. Du iš jų pastebi, jog politiniai sprendimai nuo pat pradžių nebuvo tinkamai pagrįsti finansiniais rodikliais, o įgyvendinimo metu priimti sprendimai kai kada pareikalavo papildomų išlaidų. Kiti du pastebėjimai – tai respondento C identifikuota sąsaja su šia reformos susijusių sprendimų priėmimu bei ankstesniais politikų sprendimais, o taip pat įžvalga dėl įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios bendradarbiavimo stygiaus. Kalbat apie ankstesnius politikų sprendimus dėl žemės, respondentas parodė platesnį vaizdą to, kaip iš tikrųjų viskas įvyko, kol galiausiai apskričių viršininkai buvo pradėti kaltinti dėl neveiksmingo žemės funkcijų įgyvendinimo. Anksčiau priimtas politikų sprendimas pats suformavo šiai institucijai nepalankią aplinkybę tas funkcijas įgyvendinti.

- *Nenumatyti įvykiai.* Identifikuoti du bendri abiejose grupėse išsakyti veiksniai. Tiek teoretikų, tiek praktikų tarpe buvo nuomonių, jog būtent finansavimo ir prezidentės veto dėl valstybinės žemės klausimo nepavyko numatyti mūsų politikams. Nebuvo numatyta eilė veiksmų, kurie pabrangino reformą. Vienas teoretikas išsakė aiškia poziciją žemės klausimu – valstybinės žemės valdymas turi būti valstybės rankose, o ne atitekti savivaldybių kompetencijai. Praktiko nuomone, jei jau reikėjo pasiimti žemės funkcijas, tai reikėjo, bet daugiau nieko. Taigi, tiek teoretikas, tiek praktikas palaikė žemės funkcijų centralizavimą. Vienas iš teoretikų taip pat pareiškė susirūpinimą, kad nebuvo tinkamai numatytas regioninės reikšmės funkcijų įgyvendinimas po šios reformos. Nieks nenumanė arba net nesistengė numanyti, jog paaštrės kai kurios regioninės problemos, kurias išspręsti nepajėgi nei ministerija, nei savivaldybės atskirai.

4. Administracinė sistema:

- *Reformos programos turinys.* Itin nedaug pastebėjimų buvo išakyta AVA panaikinimo reformos klausimu. Vienas teoretikas pagrindine reformos idėja laikė siekį supaprastinti valdymą (tripakopė sistema). Žymių panašumų tarp grupių nebuvo pastebėta, užakcentuoti skirtingi dalykai. Tačiau galbūt panašumą būtų galima išvelgti tame, kad tiek vienas teoretikas, tiek praktikas paminėjo AVA funkcijų likimą pagal reformos programos turinį. Pastebima, kad teoretikas labiau buvo linkęs pabrėžti toliau vykdytinų funkcijų perskirstymą tarp valdymo lygių, kuomet VRM, jo manymu, tinkamai atliko AVA funkcijų analizę. Tuo tarpu praktikas – besidubliuojančių funkcijų panaikinimą. Apibendrinus šiuos pasisakymus, galima teigti, kad panaikinus konkrečios funkcijos dublerę, pati funkcija neišnyksta, nes ją reikia toliau vykdyti, o tai įmanoma tik jas perduodant kitoms viešojo sektoriaus institucijoms.

- *Įgyvendinimo procesas.* Nors teoretikai ir praktikai identifiko tam tikrų įgyvendinimo proceso spragų, tačiau jie įvertina jį teigiamai – procesas įvyko pakankamai sklandžiai, be didelių kliūčių. Visą laiką reformuojant gali atsirasti nesklaidymų, tačiau tai normalu. Ne visiems ir gali įtikti atliekami pertvarkymai, nes visiems įtikti tiesiog neįmanoma. Kaip antai, nebuvo patenkinti darbuotojai, kurie buvo atleisti. Po vieną atstovą iš apklaustųjų grupių prabilo būtent apie AVA darbuotojų perkėlimą į kitas darbo vietas. Teoretikas mano, jog jei jų ir buvo pervesta daugiau į savivaldybes ar ministerijas nei planuota, to neigiamai vertinti nereikėtų, nes kvalifikuotą darbo jėgą reikia saugoti. Praktikas išreiškė abejonę dėl tinkamai paskirstytų darbuotojų bei lėšų.

Šių grupių atstovai sutarė, kad žiniasklaidos vaidmuo šios reformos įgyvendinimui buvo ganėtinai neutralus. Ji buvo įtikėjusi reformos nauda, tad šią ideologinę nuostatą skleidė Lietuvos žmonėms. Pastebimi tik pavieniai kritikuojantys straipsniai. Praktikų nuomone, žiniasklaidos neutralumas pasireiškė tuo, kad ji apie tai mažai rašė. O jei nerašė, vadinas AVA panaikinimas buvo atliktas tinkamai – taip įsitikinęs apklaustas mero pavaduotojas.

Daugiau bendrų pastebėjimų tarp grupių nepavyko nustatyti. Kaip jau buvo rašyta ankstesniuose tyrimo poskyriuose, vienas teoretikas išskyrė reformos išlaidų padidėjimą įgyvendinant reformą. Dar kitas teoretikas pagyrė likvidavimo darbų organizuotumą bei didelį darbą atlikusį Seimą ir Vyriausybę ruošiant ir tvarkant didelę apimtį teisės aktų, kad ši reforma įvyktų ir būtų tinkamai įgyvendinta. Dar vienas praktikas pabrėžė prailgėjusį įgyvendinimo procesą, kas taip pat neabejotinai prisidėjo prie reformos išlaidų padidėjimo.

- *Reformos rezultatas.* Daugiausia pastebėjimų buvo išsakyta reformos rezultatų klausimu. Kadangi, politinis pažadas panaikinti AVA, buvo įgyvendintas, tai traktuojama kaip teigiamas politikų žingsnis. Kritika galima tik dėl to, kaip tai buvo padaryta, nes valdymas tik nežymiai decentralizuotas (vyravo centralizacija), t. y., pasak vieno teoretiko, atvirkščiai Europos Tarybos rekomendacijoms. Abu

praktikai (buvęs VRM ministras ir vienos savivaldybės mero pavaduotojas) nepatenkinti tokiu rezultatu, nes, jų manymu, daugiau funkcijų turėjo atitekti savivaldybėms. Tačiau nepaisant to, valdymas, 4 respondentų nuomone, kažkiek supaprastėjo. Jie tripakopę sistemą laiko artimesne šiandienos sprendimų priėmimui, kadangi ministerijai dabar paprasčiau valdyti tiesiogiai nei per teritorinį padalinį.

Šios reformos vienas iš pagrindimų buvo, jog AVA reikia panaikinti dėl besidubliuojančių su savivalda funkcijų. Taigi, įgyvendinant šią reformą šis funkcijų dubliavimas, perskirsčius toliau vykdytinas funkcijas tarp skirtingų valdymo lygių, buvo pašalintas. Savivaldybės atstovas džiaugiasi, kad kontrolė savivaldai sumažėjo, o vienas teoretikas tai sieja su teisinės bazės sutvarkymu.

Itin priešingų nuomonių buvo sulaukta šios reformos kaip priemonės sutaupyti atžvilgiu. Vienas teoretikas visgi tikisi sutaupymo, kiti abejoja tuo. Tam reikalinga tiksli reformos išlaidų analizė. Prieštaravimų pastebima ir praktikų tarpe. Buvęs VRM ministras jau dabar įsitikinęs, jog lėšų sutaupyti nepavyko. Visiškai kitaip įsitikinęs savivaldybės atstovas, kuris ne kartą interviu metu paminėjo, jog pavyko sutaupyti valstybės biudžeto lėšų. Taigi, reformos atsiperkamumo klausimas itin prieštarai įvertintas tiek tarp teoretikų, tiek tarp praktikų.

Regioninių problemų sprendimu dabartiniame etape, t. y. po šios reformos, susirūpino po vieną atstovą iš apklaustųjų grupių. Regioninės reikšmės problemos neišnyksta panaikinus AVA, o jų perdavimas ministerijoms ar savivaldybėms netikslingas. Tam tikrų to pavyzdžių pateikia buvęs VRM ministras. Taigi, dauguma sutaria, kad reikia naujo valdymo modelio. Noras yra, kad valdžia būtų priartinta prie žmonių, tačiau, kaip pastebi vienas teoretikų, reikia būti slankiam, t. y. pagal aplinkybes valdymą galima tiek decentralizuoti, tiek centralizuoti. Vieno praktiko nuomone, ateityje valdymas visgi turėtų įgauti didesnę decentralizacijos išraišką.

Kalbat apie valdžios priartinimą prie visuomenės, tikslinga pasidomėti ir piliečių kasdienybėje po šios reformos. Šiuo, taip pat kaip ir sutaupymo, klausimu vertinimai kiek išsiskyrė. Pasak vieno teoretiko, visuomenės kasdienybės ši reforma nepaveikė. Laikiną pirminį nepatogumą pastebi kitas teoretikas. Galiausiai trečiasis šios grupės atstovas linkęs manyti, jog šiuo metu visuomenei yra patogiau, t. y. įvyko teigiamas pokytis. Vieningos nuomonės, jog visuomenė įvykusių pokyčių net nepajuto, buvo praktikai.

Prie bendrų teoretikų ir praktikų pastebėjimų (panašumų) dėl reformos rezultato belieka šį sąrašą trumpai papildyti tik teoretikų pastebėjimai: neženkliai sumažėjo biurokratinis aparatas, savivaldybėms buvo perduotos funkcijos neįvertinus jų finansinių galimybių, sulėtėjo kai kurie administraciniai procesai, išryškėjo tolimesnių reformos pasekmių stebėjimo poreikis. O tik praktikų tarpe buvo pastebėta, jog: išryškėjo poreikis taisyti Konstituciją, liko neišspręstas žemės klausimas, savivaldybės liko nepatenkintos, išlieka neaiški dabartinė perduotų funkcijų vykdymo kokybė bei apskričių reformos tęstinumas.

Taigi, apibendrinus teoretikų ir praktikų interviu duomenis, gaunama tokia lentelė:

5 lentelė. Teoretikų ir praktikų identifikuoti AVA panaikinimo reformą veikę veiksniai

Kategorija	Subkategorija	Veiksniai	
		Teoretikai	Praktikai
Socio-ekonominės jėgos	Globalios ekonominės jėgos	Pasaulinė ekonominė krizė	
		<i>ES regioninė politika</i>	
	Socio-demografiniai veiksniai	<i>Paprastesnio valdymo poreikis visuomenei</i>	
		<i>Visuomenei neaktuali reforma</i>	
		<i>Decentralizacijos poreikis iš savivaldybių</i>	
			<i>Pasyvus apskričių vaidmuo piliečių atžvilgiu (nedalyvavimas bendroje valdymo sistemoje)</i>
	Apskričių įkūrimas – decentralizacijos forma		
Nacionalinės Sočio-ekonominės politikos kryptys	Taupymo politika		
	Nacionalinė regioninė politika		
Politinė sistema	Naujos valdymo idėjos	<i>NVV doktrinos elementai</i>	
		Politinė ideologija	
			<i>Ne nauja valdymo idėja</i>
		Ideologinio pagrindimo nebuvimas	
	Visuomenės spaudimas	<i>Rinkėjų palaikymas</i>	
		Visuomenės apatija	
Politinių partijų idėjos	Vieninga daugumos partijų pozicija AVA panaikinimo atžvilgiu		
Elito sprendimų priėmimo procesas	Sprendimų priėmimas	<i>Nepamatuota reforma</i>	
		Politinis manevras	
		Kitų alternatyvų nesvarstymas	
		<i>Ankstesnių sprendimų įtaka</i>	
		<i>Įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių bendradarbiavimo stygius</i>	
	Nenumatyti įvykiai	Nepamatuota reforma	
		Prezidentės veto	
<i>Regioninių problemų ignoravimas</i>			

5 lentelės tęsinys kitame puslapyje

Administracinė sistema	Reformos programos turinys	<i>Supaprastintas valdymas (tripakopė sistema)</i>		
		<i>Vykdytinų funkcijų perskirstymas tarp valdymo lygių</i>		
			<i>Besidubliuojančių funkcijų panaikinimas</i>	
	Įgyvendinimo procesas	<i>Neapskaičiuota reforma</i>		
		Darbuotojų perkėlimas į kitas darbo vietas		
		<i>Likvidavimo darbai</i>		
		<i>Didelė apimtis sutvarkytų teisės aktų</i>		
				<i>Prailgintas terminas</i>
		Sklandus įgyvendinimo procesas		
		Įtikėjusios reformos nauda žiniasklaidos pozicija – neutralumas		
	Reformos rezultatas	Politinio pažado ištesėjimas		
		Nežymi decentralizacija/ padidėjusi centralizacija		
		Supaprastintas valdymas		
		Panaikintas funkcijų dubliavimas		
		<i>Teisinės bazės sutvarkymas</i>		
		<i>Neženkliai sumažėjęs biurokratinis aparatas</i>		
		Sutaupyta/nesutaupyta		
		<i>Savivaldybėms perduotos funkcijos neįvertinus jų finansinių galimybių</i>		
		Veiksmingo regioninių problemų sprendimo poreikis		
		Naujo valdymo modelio poreikis		
	Administracinė sistema	Reformos rezultatas		<i>Išryškėjęs Konstitucijos taisyso poreikis</i>
			<i>Sulėtėję kai kurie administraciniai procesai</i>	
			Pokyčių visuomenėje nepajutimas	
<i>Laikinas pirminis Nepatogumas</i>				
<i>Tolimesnių reformos pasekmių stebėjimo poreikis</i>				
				<i>Neišspręstas žemės klausimas</i>
				<i>Savivaldybių nepasitenkinimas</i>
				<i>Neaiški dabartinė perduotų funkcijų vykdymo kokybė</i>
				<i>Neaiškus apskričių reformos tęstinumas</i>

IŠVADOS

1. Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę, valstybei, beveik neturinčiai demokratijos tradicijų, reikėjo kurti savą valdymo sistemą. 1995 m. steigiant apskritys buvo siekiama dekoncentruoti šalies valdymą, priartinti jį prie piliečių, sumažinti valdymo išlaidas. Šį procesą dar labiau suintensyvino Lietuvos siekis stoti į Europos Sąjungą, nes iškilo būtinybė pritaikyti administracinius gebėjimus Bendrijos teisynui įgyvendinti, o vėliau ir ES paramai administruoti. Tuo metu buvo juntamas stiprus išorinis spaudimas koreguoti viešojo administravimo sistemą, tobulinti institucijas, tačiau Lietuvoje buvo apsiribota minimaliais jos keliamais reikalavimais – įtvirtintas tik apskričių administracinis tinklas.

2. Kiekvienos apskrities valdymui buvo įsteigta apskrities viršininko pareigybė ir jo kompetencijai priskirtas funkcijas padėjusi įgyvendinanti apskrities viršininko administracija. Kompetencija yra viena svarbiausių efektyvaus valdymo sąlygų, todėl, siekiant optimizuoti šalies valdymą, svarbu nustatyti kompetencijos ribas tarp visų viešojo valdymo lygių. Nuo AVA įkūrimo vyko prieštaringi apskričių viršininkų kompetencijos pertvarkymai, kurie nedavė laukto valdymo kokybės pagerėjimo, nes valdymas buvo tik iš dalies dekoncentruotas. Nepaisant pavienių kompetencijos mažinimo atvejų, apskričių viršininkų kompetencija, apribojant savivaldybių veiklos sritis, buvo pernelyg išplėsta. Išryškėjo bendrosios kompetencijos tarp AVA ir savivaldybių problema, ko pasekmė – funkcijų dubliavimasis sveikatos apsaugos, žemės ir kitose valdymo srityse.

3. AVA veiklos ir darbo organizavimo teisinis reglamentavimas Lietuvoje neužtikrino šios institucijos kontrolės ir rezultatyvios veiklos. Tai lėmė pasyvų AVA vaidmenį piliečių atžvilgiu, padidino funkcijų dubliavimosi tikimybę ir valdymo išlaidas. Atliktu tyrimu nustatyta, kad šios priežastys, kaip ir užsitęsusi žemės reforma, nebuvo pakankamas pagrindas naikinti AVA. Jų teiktos paslaugos buvo prisitaikę prie piliečių poreikių, funkcijos tarp AVA ir savivaldybių dubliavosi minimaliai, o žemės nuosavybės atkūrimo procesus pristabdė ankstesnės valdžios sprendimas, kuriuo buvo išplėstas asmenų, pretenduojančių į žemę, ratas.

4. Praktika rodo, kad sėkmingiausiai įgyvendinamos reformos, kylančios iš vidinio šalies poreikio, kuris turėtų nulemti ir valstybės prioritetus. Pagal atliktą tyrimą pastebėta, jog AVA panaikinimo reformą labiau lėmė išorinės jėgos, įtakojusios valdžios sprendimą dėl šios tarpinės, ekonomiškai nuostolingos valdymo grandies likvidacijos. 2008 metais prasidėjusi ekonominė krizė buvo palanki aplinkybė įgyvendinti šią reformą, kuri tapo vienu iš griežtos taupymo politikos būdų ir priemone decentralizuoti valdymą, siekiant nuo 2014 metų įsisavinti ES struktūrinę paramą.

5. AVA panaikinimo reforma pagal savo mastą išsiskyrė iš kitų anksčiau Lietuvoje vykdytų viešojo valdymo reformų, nes apėmė visą viešojo valdymo sistemą, perskirstant AVA funkcijas tarp centrinės ir vietinės valdžios. Pagal įgyvendinimo tempą ji buvo atlikta radikaliai, tačiau, turint išankstinį daugumos politinių partijų, šalies žiniasklaidos ir visuomenės palaikymą, buvo palanku tokiu būdu įgyvendinti šią reformą.

6. Reformų sėkmę didžia dalimi apsprendžia politikų kompetencija ir įgyvendinimo procesas. Atlikus kokybinį tyrimą, paaiškėjo, jog šalies politikų apsisprendimas panaikinti AVA buvo paremtas labiau politiniais motyvais, nes nebuvo apsvarstytos kitos alternatyvos, kaip to išvengiant jas pertvarkyti. Taip pat nebuvo įvertintos galimybės AVA funkcijas perskirstyti ne vien vertikaliu, bet ir horizontaliu būdu – tarp tame pačiame lygyje buvusių viešojo valdymo subjektų. Pastebėta, kad reformos metu priimtų sprendimų eiliškumas nebuvo paremtas prioritetais, todėl vėlavo kai kurių funkcijų, įstaigų perdavimas. Pasirinktos reformos įgyvendinimo priemonės atitiko decentralizavimo idėją, tačiau nebuvo atlikta išsami analizė, leidžianti nustatyti realią reformos naudą. Kadangi šios reformos atveju Seimas turėjo plačias prerogatyvų ribas įstatymu konkretinti šalies Konstituciją, todėl galėjo būti pasirinktas ne toks radikalus ir ekonomiškai naudingesnis variantas.

7. AVA panaikinimas užtruko ir padidino reformos išlaidas. Pagrindinės to priežastys: vėlavęs įstatymų priėmimas, informacijos stoka reformoje dalyvavusioms institucijoms, apskričių viršininkų kaip likvidatorių aplaidumas, kai kurių AVA įsiskolinimai ir bylos teismuose. Reformos įgyvendinimo metu buvo neaišku, kaip paskirstomos lėšos ir perkeliama darbuotojai į kitas darbo vietas, t. y. ar tai buvo daroma racionaliai ir tinkamai įvertinus perduotų funkcijų vykdymui reikalingą darbuotojų skaičių.

8. Reformos vertinimas – sudėtingas ir nesibaigiantis procesas, kurio pagrindu formuojami tolimesni valdžios sprendimai. Pagrindiniai jam kylantys barjerai: kiekybinio vertinimo ribotumas, kokybinių duomenų interpretavimo sudėtingumas, reformų dvilypumas, retorikos ir praktikos atotrūkis, savarankiškų reformų nebuvimas, rezultatų pasireiškimas ilgalaikiame laikotarpyje. Šiame darbe buvo atliktas pirminis reformos vertinimas, kurio metu pavyko nustatyti keletą svarbių AVA panaikinimo reformos rezultatų vertinimo sunkumų: šiuo metu nėra tikslų duomenų apie jos rezultatus arba jie nepateikiami plačiai visuomenei; neatliekamas perduotų funkcijų vykdymo kokybinis vertinimas, kuris leistų nustatyti, kuriame valdymo lygmenyje jos yra vykdomos efektyviausiai. Dėl šių priežasčių nėra sudaromos sąlygos visapusiškam šios ir kitų viešojo valdymo reformų vertinimui ateityje.

9. Nepaisant šios reformos vertinimui kylančių sunkumų, galima pastebėti šiuos tyrimu nustatytus šalies valdyme įvykusius pozityvius pokyčius: valdžios politinio pažado ištesėjimas;

supaprastintas valdymas, kuris patogesnis centrinei valdžiai priimant sprendimus; funkcijų dubliavimo panaikinimas; teisinės bazės sutvarkymas. Buvo pasiektas ir netikėtas rezultatas – dėl prezidentės vetuoto valstybinės žemės klausimo padidėjo valdymo centralizacija. Neigiami rezultatai: ši reforma dar neatsipirko, tad finansinė našta mokesčių mokėtojams nesumažėjo; savivaldybėms buvo perduotos funkcijos ir įstaigos neįvertinus jų finansinių galimybių, todėl liko neaiškus šių funkcijų vykdymo ir įstaigų valdymo likimas; laikinai sustoję kai kurie administraciniai procesai neužtikrino piliečiams teikimų paslaugų nepertraukiamumo. Šia reforma nepavyko pasiekti žymesnio biurokratų aparato sumažinimo ir išspręsti valstybinės žemės klausimo.

10. Apibendrinant AVA panaikinimo reformos tyrimo rezultatus, nustatyta, kad po šios reformos šalies viešasis valdymas pasikeitė nežymiai, piliečiai pokyčių beveik nepajuto. Reformos rezultatai išryškino tolimesnių viešojo valdymo reformų poreikį, tobulinant viešojo administravimo sistemą. Liko neišspręstas regioninio valdymo klausimas, nes nebuvo numatytas naujas efektyvesnis apskričių valdymo modelis. Regioninės reikšmės funkcijų patikėjimas ministerijoms ar savivaldybėms nėra tikslingas. Šiuo atžvilgiu išryškėjo atsainus valdžios požiūris į šalies regioninę plėtrą. Išlieka neaiškus apskričių reformos tęstinumas – ar ateityje šalies valdymas pasuks decentralizacijos linkme.

Kokybinio tyrimo metu gauti rezultatai leidžia patvirtinti darbe iškeltą hipotezę, kad „apskričių viršinių administracijų panaikinimą lėmė labiau išorinės nei vidinės šalies paskatos“.

REKOMENDACIJOS

1. AVA panaikinimo reforma buvo pertvarkyta visa viešojo valdymo sistema, todėl turėjo būti užtikrintas aktualios informacijos pasidalijimas tarp reformoje dalyvaujančių institucijų. Informacijos stoka reformą koordinavusiai institucijai ir funkcijas perėmusioms institucijoms prailgino reformos įgyvendinimą. Šią problemą būtų galima išspręsti stiprinant viešojo valdymo subjektų tarpinstitucinį bendradarbiavimą prieš pertvarkymus, įgyvendinant reformą bei po jos. Reikėtų išnaudoti informacinių technologijų teikiamas galimybes, t. y. aktualia informacija keistis ir nuotoliniu būdu. Nežinomųjų panaikinimas laiduotų sklandų reformos įgyvendinimą, administracinių procesų nepertraukiamumą, kokybišką funkcijų vykdymą.

2. Ydinga tai, kad reformas vertina institucijos, kurios tas reformas ir įgyvendinta. Informacija pateikiama neobjektyvi, netiksli, palanki pačiai institucijai arba apskritai nepateikiama. Todėl, siekiant išvengti šališkumo ir padidinti, nors ir netiesioginę, valdžios atskaitomybę piliečiams, reikėtų įkurti nepriklausomą reformų stebėsenos ir vertinimo centrą, kuris ne tik užtikrintų nuolatinį ir kokybišką reformų vertinimą, bet ir pateiktų svarų analitinį pagrindą paskesnių reformų kryptims nustatyti.

3. Decentralizuotas šalies valdymas šiandien yra tinkamesnis Lietuvos piliečių poreikių tenkinimui, todėl reikalingas naujas valdymo modelis, kuriuo valdymas būtų demokratizuotas. Išskirtinį dėmesį reikėtų teikti regioniniam valdymui, kuris po šios reformos nusilpo. Pageidaujamiems pokyčiams pasiekti siūlytina koreguoti šalies Konstitucijos 123 straipsnio 1 dalį, pagal kurią vietos valdymas negali būti pakeistas savivalda, o galimas tik jos nustatymas greta vietos valdymo sistemos. Siekiant ES struktūrinės paramos, reikėtų įkurti naujus ES reikalavimus atitinkančius NUTS II dydžio regionus.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Lietuvos Respublikos dokumentai

1. *Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas*. 1994, Nr. I-707 // http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=281308 [žiūrėta 2010 12 08]
2. *Lietuvos Respublikos plėtros įstatymas*. 2000, Nr. VIII-1889 // http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=298580 [žiūrėta 2010 12 12]
3. Lietuvos Respublikos vyriausybės nutarimas „*Dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo*“. 2003, Nr. 824 // <http://tar.tic.lt/Default.aspx?id=2&item=results&aktoid=774AA149-2811-472E-9567-EBAED5941A77> [žiūrėta 2010 12 12]
4. Lietuvos Respublikos vyriausybės nutarimas „*Dėl Lietuvos regioninės politikos iki 2013 metų strategijos*“. 2005, Nr. 575 // <http://www.litlex.lt/scripts/sarasas2.dll?Tekstas=1&Id=84211> [žiūrėta 2010 12 12]
5. Lietuvos Respublikos vyriausybės nutarimas „*Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos*“. 2008, Nr. XI-52 // <http://www.lrv.lt/lt/veikla/vyriausybes-programa/> [žiūrėta 2010 12 12]
6. Lietuvos Respublikos vyriausybės nutarimas „*Dėl priemonių apskričių viršininkų vykdomoms funkcijoms perskirstyti plano patvirtinimo*“. 2009, Nr. 815 // <http://www.lrv.lt/lt/veikla/komisijos/apskriciu-virsininku-likvidavimo-komisija/priemoniu-planas/> [žiūrėta 2011 09 28]
7. Lietuvos Respublikos vyriausybės nutarimas „*Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo*“. 2004, Nr. 488 // www.vrm.lt/uploads/media/VA_Strategija_01.doc [žiūrėta 2010 12 12]

Mokslinė literatūra

8. Arimavičiūtė, M. Viešojo administravimo reformų kryptys neurbanizuotose vietovėse // *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. – Vilnius, 2008, Nr. 2 (11), p. 44-49. – ISSN 1648-9098
9. Astrauskas, A., Svetikas, Ž. Valdymas Lietuvos Respublikos valstybės teritorijos aukštesniuosiuose vienetuose (apskirtyse) ir jo tobulino galimybės // *Viešojo politika ir administravimas*. – Vilnius, 2005, Nr. 12, p. 9-24. – ISSN 1648-2603
10. Backūnaitė, E. Administracinių reformų viešajame sektoriuje kaita // *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. – Kaunas, 2006, Nr. 1 (6), p. 11-17. – ISSN 1648-9098

11. Backūnaitė, E. Administracinių reformų viešajame sektoriuje raida: konvergencijos ir divergencijos paieškos // *Viešoji politika ir administravimas*. – Kaunas, 2006, Nr. 18, p. 17-25. – ISSN 1648-2603
12. Bakaveckas, A. *Lietuvos vykdomoji valdžia: monografija*. – Vilnius: Eurigmas, 2007, p. 389-399. – ISBN 978-9955-790-04-4
13. Baltušnikienė, J., Astrauskas, A. Savivaldybių ir apskričių viršininkų institucijų kompetencija ir sąveika Lietuvoje // *Viešoji politika ir administravimas*. – Vilnius, 2005, Nr. 14, p. 11-31. – ISSN 1648-2603
14. Baltušnikienė, J. Viešojo valdymo sistemos decentralizacija: turinys, pranašumai ir trūkumai // *Viešoji politika ir administravimas*. – Panevėžys, 2009, Nr. 27, p. 79-89. – ISSN 1648-2603
15. Baltušnikienė, J., Astrauskas, A. Subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymo teoriniai aspektai // *Viešoji politika ir administravimas*. – Panevėžys, Kaunas, 2009, Nr. 28, p. 7-22. – ISSN 1648-2603
16. Bitinas, B., Rupšienė, L., Žydžiūnaitė, V. *Kokybinių tyrimų metodologija: vadovėlis vadybos ir administravimo studentams*. – Klaipėda, 2008, p. 304. – ISBN 978-9986-31-267-3
17. Bruneckienė, J., Krušinskas, R. ES struktūrinės įtakos Lietuvos regionų plėtrai iš išsivystymo netolygumams mažinti vertinimas // *Ekonomika ir vadyba*. – Kaunas, 2011, Nr. 16, p. 127-136. – ISSN 1822-6515
18. Dapkus, R. Regionų plėtros politika, jos valdymo modeliai ir įgyvendinimo institucijos // *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. – Kaunas, 2005, Nr. 5, p. 66-73. – ISSN 1648-9098 // <http://www.smf.su.lt/documents/konferencijos/Galvanauskas%202005/2005%20m.%20leidinys/Dapkus.pdf>
19. Daugirdas, V., Mačiulytė, J. Decentralizacija ir teritorinė savivalda Lietuvoje // *Politologija*, 2006, Nr. 3 (43), p. 91-110. – ISSN 1392-1681
20. Domarkas, V. Teorijos ir praktikos santykio problema viešojo administravimo studijų programose // *Viešoji politika ir administravimas*. – Kaunas, 2003, Nr. 5, p. 57-64. – ISSN 1648-2603
21. Domarkas, V. Naujieji viešojo administravimo raidos akcentai // *Viešojo politika ir administravimas*. – Kaunas, 2004, Nr. 7, p. 7-15. – ISSN 1648-2603
22. Domarkas, V., Masionytė, R. Viešojo administravimo modernizavimo galimybės globalizacijos sąlygomis // *Viešoji politika ir administravimas*. – Kaunas, 2005, Nr. 11, p. 16-25. – ISSN 1648-2603
23. Domarkas, V. Viešojo administravimo raidos aktualijos // *Viešoji politika ir administravimas*. – Kaunas, 2005, Nr. 13, p. 7-14. – ISSN 1648-2603

24. Gaulė, E. Public governance decentralization modelling in the context of reforms // Public policy and administration. – Kaunas, 2010, Nr. 32, p. 47–60. – ISSN 1648–2603
25. Jagminas, J. Lietuvos valstybės administracinių teritorinių vienetų sistema ir poreikis ją tobulinti // *Tarptautinės konferencijos medžiaga* – Lietuvos regionų valdymo modelis: koks jis šiandien ir koks turėtų būti ateityje. – Vilnius: LR Seimas, 2007, p. 16-21. // <<http://www3.lrs.lt/docs2/VPZHPVFY.PDF>> [žiūrėta 2011 09 30]
26. Juralevičienė, J. Valstybės tarnautojų profesinės kompetencijos teoriniai ir teisiniai aspektai // *Viešoji politika ir administravimas*. – Kaunas, 2003, Nr. 5, p. 84-90. – ISSN 1648-2063
27. Kardelis, K. *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*. – Šiauliai, 2005, p. 400. – ISBN 9955-655-35-6
28. Kazėnas, G. ES struktūrinės politikos reforma // *Viešoji politika ir administravimas*. – Vilnius, 2008, Nr. 26, p. 55-62. – ISSN 1648-2603
29. Lane, J. E. *Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požiūriai*. – Vilnius: Margi raštai, 2001. p. 205-227. – ISBN 9986-09-228-0
30. Nakrošis, V. Viešojo valdymo reformos Lietuvoje: kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą? // *Politologija*. – Vilnius, 2011, Nr. 1 (61), p. 65-95. – ISSN 1392-1681
31. Noreikienė, R. Pasiūlymai dėl naujo Lietuvos regionų (apskričių) valdymo modelio įgyvendinimo etapų // *Tarptautinės konferencijos medžiaga* – Lietuvos regionų valdymo modelis: koks jis šiandien ir koks turėtų būti ateityje. – Vilnius: LR Seimas, 2007, p. 41-46. // <<http://www3.lrs.lt/docs2/VPZHPVFY.PDF>> [žiūrėta 2011 09 30]
32. Orienius, A. Regionalizacija ir regioninė šalies plėtra // *Viešoji politika ir administravimas*. – Vilnius, 2005, Nr. 14, p. 107-114. – ISSN 1648-2603
33. *Politikos mokslų enciklopedinis žodynas*. – Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2007, p. 196. – ISBN 978-9955-33-163-6
34. Pollitt, Ch., Bouchaert, G. *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė*. – Vilnius: Algarvė, 2003. – 360 p. – ISBN 9986-856-84-1
35. Raipa, A. Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika // *Viešoji politika ir administravimas*. – Kaunas: Technologija, 2002, Nr. 1, p. 11-20. – ISSN 1648-2603
36. Raipa, A. Šiuolaikinio viešojo valdymo pokyčių kryptys ir tendencijos // *Viešoji politika ir administravimas*. – Kaunas, 2009, Nr. 30, p. 22-32. – ISSN 1648-2603

37. Richardson, K. Rethinking EU regional policy: the case for radical reform and a new role for real economic areas // *Urban Research & Practice*. – UK, Newcastle: Routledge / Falmer : Taylor & Francis Group, 2009, Nr. 2, p. 344-352. //

<<http://web.ebscohost.com/ehost/detail?vid=4&hid=111&sid=52c7be1b-190a-4f18-bd7b-53c0f6f99f4c%40sessionmgr111&bdata=JnNpdGU9ZWZWhvc3QtbGl2ZQ%3d%3d#db=a9h&AN=46838084>> [žiūrėta 2010 12 10]

38. Svetikas, K. Ž. Pasiūlymai dėl Lietuvos valstybės teritorijos administracinių vienetų dydžio ir statuso // *Tarptautinės konferencijos medžiaga* – Lietuvos regionų valdymo modelis: koks jis šiandien ir koks turėtų būti ateityje. – Vilnius: LR Seimas, 2007, p. 35-41 //

<<http://www3.lrs.lt/docs2/VPZHPVIFY.PDF>> [žiūrėta 2011 09 30]

39. Tidikis, R. *Socialinių mokslų tyrimų metodologija: vadovėlis*. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003, p. 626. – ISBN 9955-563-26-5

40. Tumėnas, A. Valstybinių organizacijų reformų ir pokyčių teorinė analizė. // *Daktaro disertacija: socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas (03 S)*. – Vilnius: MRU, 2010, p. 4, 192-259. //

<http://vddb.laba.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2010~D_20100914_102956-04761/DS.005.0.02.ETD> [žiūrėta 2010 10 01]

41. Vaitkevičiūtė, V. *Tarptautinių žodžių žodynas*. – Vilnius: „Žodynas“, 2001, p. 1040. – ISBN 9986-465-50-8

42. Žilinskas, G. Šiuolaikinės apskričių ir regionų valdymo problemos Lietuvos Respublikoje // *Viešoji politika ir administravimas*. – Kaunas: Technologija, 2009, Nr. 27, p. 90-100. – ISSN 1648-2603

43. Žilinskas, G. Lietuvos Respublikos vietos valdymo raidos konstituciniai aspektai // *Viešoji politika ir administravimas*. – Kaunas, 2010, Nr. 33, p. 57-68. – ISSN 1648-2603

Internetiniai šaltiniai

44. Apie valstybės tarnybą // *Valstybės tarnybos departamentas prie vidaus reikalų ministerijos*, 2010 gegužės 25 d. // <<http://www.vtd.lt/index.php?1278181434>> [žiūrėta 2011-09-05]

45. Apskričių reforma leis sutaupyti mažiau lėšų nei planuota // *BNS ir lrytas.lt*, 2011 rugsėjo 26 d. //

<<http://www.lrytas.lt/-13170309261316068911-apskri%C4%8Di%C5%B3-reforma-leis-sutaupyti-ma%C5%BEiau-l%C4%97%C5%A1%C5%B3-nei-planuota.htm>> [žiūrėta 2011-09-28]

46. Apskričių reforma – spąstuose // *BNS*, 2009 balandžio 20 d. //

<<http://www.balsas.lt/naujiena/248607/apskriciu-reforma-spastuose/rubrika:naujienos-lietuva-politika>> [žiūrėta 2011-06-07]

47. Apskričių reforma – toli nuo europinių standartų // *Veidas*, 2010 birželio 18 d. // <http://www.veidas.lt/apskriciu-reformos-reforma-%E2%80%93-pasirengimas-naujais-apskriciu-reformai> [žiūrėta 2011-09-02]

48. Apskričių viršinių administracijų reforma // *VRM* // <http://www.vrm.lt/index.php?id=1125> [žiūrėta 2010 09 02]

49. Baltutytė A. Reforma kelia chaosą // *Sekundė*, 2010 liepos 27 d. // <http://www.sekunde.lt/panevezio-naujienos/reforma-kelia-chaosa/> [žiūrėta 2011-09-28]

50. Bugakovas M. Reforma. 2011 rugpjūčio 8 d. // <http://bugakovasblogas.wordpress.com/2011/08/08/reforma/> [žiūrėta 2011-09-05]

51. Budzinauskienė E. Dėl skolų apskričių neįmanoma likviduoti // *Respublika*, 2010 rugpjūčio 10 d. // <http://www.tns.lt/media-intelligence/public/index.php?mod=main&sub=details&id=865491&itd=ODY1NDkxfDQ5M3wzMzZkYjBkZWViNzNiNDNjOTdkZDAwN2EzN2U5MTk1YQ%3D%3D> [žiūrėta 2011-09-28]

52. Dėl apskričių niekas neverkia // *Veidas*, 2010 birželio 17 d. // <http://www.veidas.lt/del-apskriciu-niekas-neverkia> [žiūrėta 2011-07-16]

53. Dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos ir apskričių teritorinės reformos kryptį. 2011 kovo 16 d. // <http://ebookbrowse.com/lrti-del-apskriciu-reformos-doc-d79574766> [žiūrėta 2011-06-10]

54. Dėl kultūros, mokslo ir švietimo padėties Lietuvoje // *Lietuvos socialistų partijos VII -jo suvažiavimo pareiškimas*, 2006 spalio 28 d. // <http://www.lsp.w3.lt/DOC/Pareiskimas%20-%20Del%20kulturos,%20mokslo%20ir%20svietimo%20padeties.htm> [žiūrėta 2011-09-05]

55. Ignalinos AE regionas. 2011 vasario 7 d. // <http://www.inppregion.lt/index.php?cid=5814> [žiūrėta 2011-10-20]

56. Įsibėgėja paslaptingoji reforma // *15min.lt*, 2009 gruodžio 7 d. // <http://www.vrsps.lt/pradzia/488-sibgja-paslaptingoji-reforma> [žiūrėta 2011-05-09]

57. Jakeliūnas S. Pasaulinė krizė Lietuvoje: priežastys, padariniai ir pamokos. *Demokratija.lt*, 2011 vasario 23 d. // http://www.demokratija.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=521:jakeliunas&catid=4:k-tema&Itemid=5 [žiūrėta 2011-09-28]

58. Jankuvienė R. Likvidacija: iš vienos kėdės į kitą // *Šiaulių kraštas*, 2010 liepos 8 d. // <http://www.tns.lt/media-intelligence/public/index.php?mod=main&sub=view&id=851007&fle=text&itd=ODUxMDA3fDQ5M3xjYjFiNThhMGNiZWVmODdjZjI0MTc1YTA0NjM5NzJkMg%3D%3D> [žiūrėta 2011-09-28]

59. Koalicijos susitarimas dėl apskričių reformos // *Alfa.lt*, 2008 lapkričio 16 d. // <http://www.alfa.lt/straipsnis/10236900/?Koalicijos.susitarimas.del.apskriciu.reformos=2008-11-16_17-06> [žiūrėta 2011-06-07]
60. Lėka A. Apskričių reformos reforma – pasirengimas naujai reformai // *Veidas*, 2010 birželio 14 d. // <<http://www.tns.lt/media-intelligence/public/index.php?mod=main&sub=details&id=842596&itd=ODQyNTk2fDQ5M3w2NjU3ODAwMjNlZmVlYmY1YTNIjBhNmJkOWNmODE5Ng%3D%3D>> [žiūrėta 2011-09-28]
61. Lėka A. Apskričių palikimas: žemė – specialiam fondui, problemos – savivaldybėms // *Veidas*, Nr. 6, 2009 vasario 9 d. // <<http://archyvas.veidas.lt/leidinys.nrfull/498c481e5c035>> [žiūrėta 2011-06-07]
62. Lietuvos statistikos departamentas. *Lietuvos apskritys 2006*. – Vilnius, 2007, p. 1-48. – ISSN 1648-0260 // <http://www.stat.gov.lt/uploads/apskritys/5_2006.pdf> [žiūrėta 2011 09 24]
63. Lietuvos statistikos departamentas. *Lietuvos statistikos metraštis 2008*. – Vilnius, 2008, p. 1-68. – ISSN 392-026X // <http://www.stat.gov.lt/uploads/pdf/1_LSM_2008.pdf> [žiūrėta 2011 09 24]
64. LR valstybės kontrolė. *Valstybinio audito ataskaita: viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymas*. – Vilnius, 2009 m. gegužės 20 d., Nr. VA-P-30-14-10, 1-52. // <<http://www.vkontrole.lt/paieska.aspx>> [žiūrėta 2011 09 24]
65. LR valstybės kontrolė. *Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita: apskričių viršininkų administracijų funkcijų perskirstymas*. – Vilnius, 2011 m. rugsėjo 21 d., Nr. VA-P-30-7-14, p. 1-31. // <<http://www.vkontrole.lt/paieska.aspx>> [žiūrėta 2011 09 24]
66. Masiulis. K. Regionų reforma tik prasidėjo // *Delfi.lt*, 2010 lapkričio 24 d. // <<http://www.delfi.lt/news/ringas/politics/kmasiulis-regionu-reforma-tik-prasidejo.d?id=38941125>> [žiūrėta 2011-06-07]
67. Milijoninės skolos stabdo apskričių viršininkų administracijų likvidavimą // *VRM*, 2010 rugpjūčio 9 d. // <http://www.vrm.lt/index.php?id=131&backPID=4&tt_news=2563&> [žiūrėta 2011-06-07]
68. Ministras R. Palaitis: „Apskričių reformos kritika pagrįsta neargumentuotomis prognozėmis“ // *VRM*, 2010 liepos 14 d. // <http://www.vrm.lt/index.php?id=131&backPID=4&tt_news=2547&> [žiūrėta 2011-06-07]
69. Ministras R. Palaitis: „Apskrities viršininko institucija tapo istorija“ // *VRM*, 2010 lapkričio 25 d. // <http://www.vrm.lt/index.php?id=131&backPID=129&begin_at=270&tt_news=2667&> [žiūrėta 2011-06-07]

70. Nagelė D. Žemės gražinimas nesibaigs niekada // *Respublika*, 2011 rugpjūčio 21 d. // <http://www.respublika.lt/lt/naujienos/lietuva/lietuvas_politika/zemes_grazinimas_nesibaigs_niekada/> [žiūrėta 2011-07-07]

71. Razma J. Kam naudinga apskričių reforma // *Delfi.lt*, 2010 liepos 14 d. // <<http://www.delfi.lt/news/ringas/politics/jrazma-kam-naudinga-apskriciu-reforma.d?id=34476023>> [žiūrėta 2011-06-07]

72. R. Palaitis: „Reformą žadėjo daug kas. Mes – padarėme“ // *Lietuvos žinios*, 2010 spalio 11 d. // <http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu_failai/Rysiu_su_visuomene_sk/visokie/Apskritys/lz-10-10-11.pdf> [žiūrėta 2011-09-28]

73. Rutkauskaitė R. Apskričių reforma – etatų kilnojimas be taupymo užuominų // *Verslo žinios*, 2010 rugpjūčio 17 d. // <http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu_failai/Rysiu_su_visuomene_sk/visokie/Apskritys/vz-100812.pdf> [žiūrėta 2011-09-28]

74. Sytas A. Seimas pritarė prezidentės veto – miestuose žemę valdys valstybė // *Alfa.lt*, 2010 birželio 18 d. // <http://www.alfa.lt/straipsnis/10371923/?Seimas.pritare.prezidentes.veto..miestuose.zeme.valdys.valstybe=2010-06-18_13-08> [žiūrėta 2011-09-28]

75. Skirkevičius D. Apskričių reformatoriai klaidžioja tamsoje // *Sekundė*, 2009 vasario 7 d. // <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/article.php?id=20461041>> [žiūrėta 2011-06-07]

76. Strikulienė O. Apskričių nebėra, užtat liko biurokratai // *Respublika*, 2010 rugsėjo 10 d. // <<http://www.tns.lt/media-intelligence/public/index.php?mod=main&sub=details&id=879494&itd=ODc5NDk0fDQ5M3xLYWMYyJgyYjEwN2FjNTMyNzVINjUxYmU2MDQyMWNmNg%3D%3D>> [žiūrėta 2011-09-28]

77. Tvirbutas S. Reformos kainuoja brangiai // *Valstietis*, 2009 liepos 8 d. // <<http://www.valstietis.lt/Archyvas/Pirmas-puslapis/2009-metai-Liepa/Reformos-kainuoja-brangiai>> [žiūrėta 2011-06-16]

78. Tvirbutas S. Panaikinus apskritis – nežinia ir kartėlis // *Kasdien.lt*, 2010 liepos 21 d. // <<http://www.kasdien.lt/Pradzia/Naujienos/Lietuvoje/Panaikinus-apskritis-nezinia-ir-kartelis>> [žiūrėta 2011-07-07]

79. Valdantieji sutarė dėl apskričių naikinimo kitų metų // *ELTA ir lrytas.lt*, 2009 kovo 23 d. // <<http://www.lrytas.lt/-12379704201237564719-valdantieji-sutar%C4%97-d%C4%97l->

[apskri%C4%8Di%C5%B3-naikinimo-nuo-kit%C5%B3-met%C5%B3-papildyta.htm](#)> [žiūrėta 2011-06-07]

80. Vireliūnaitė L. Išsėtinėms vėl milijonai // *Lietuvos žinios*, 2010 spalio 7 d. // <http://www.lzinios.lt/m/Lietuvoje/Iseitinems-vel-milijonai>> [žiūrėta 2011-09-28]

81. VRM steigia apie 80 pareigybių naikinamų apskričių funkcijoms vykdyti, pusė jų bus laikinos // *Naujienų agentūra BNS*, 2010 gegužės 28 d. // http://www.alfa.lt/straipsnis/10362905/?VRM.steigia.apie.80.pareigybiu.naikinamu.apskriciu.funkcijoms.vykdyti..puse.ju.bus.laikinos=2010-05-28_12-08> [žiūrėta 2011-09-28]

82. Žadeikytė, R. Apskritis reforma pakibo dėl žemės // *Šiaulių kraštas*, 2010 birželio 14 d. // <http://www.tns.lt/media-intelligence/public/index.php?mod=main&sub=details&id=842537&itd=ODQyNTM3fDQ5M3w1MzIwOWVIYTVkZmQ1MGU4NTc1M2ZlZDU1NjVhYzZmZA%3D%3D>> [žiūrėta 2011-09-28]

ANOTACIJA

Dudinskaitė L. Viešojo administravimo reforma Lietuvoje: apskričių viršinių administracijų panaikinimas / Viešojo administravimo magistro baigiamasis darbas. Vadovas doc. dr. V. Dumbliauskas. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Politikos ir vadybos fakultetas, 2011. – 112 p.

Nuo pat apskričių įkūrimo pradėta abejoti jų reikalingumu. Lietuvos mokslininkai yra parašę nemažai darbų apskričių (regionų) valdymo klausimais, apskričių viršinių administracijų ir apskričių viršinių veiklos probleminiais aspektais, tačiau apskričių viršinių institucijos panaikinimo reformos tema akademinėje literatūroje dar nėra išgildinta. Magistro baigiamajame darbe išanalizuota apskričių viršinių institucijos veikla iki jos panaikinimo, įvertinta jų panaikinimo reforma, nustatytos šios reformos metu iškilusios problemos bei pateiktos rekomendacijos, kaip būtų galima jas išspręsti ar jų išvengti kitose reformose. Pirmoje darbo dalyje aptariama viešojo valdymo reformų teorija, pateikiant įvairias reformos sampratos interpretacijas, viešojo valdymo reformos modelį, reformos įgyvendinimo ir rezultatų vertinimo ypatumus. Antroje dalyje nagrinėjama apskričių viršinių institucijų veikla iki jų panaikinimo, aptariant pagrindines Lietuvos regioninio valdymo problemas, šių institucijų istorinę raidą, apskričių viršinių kompetencijos pertvarkymus ir jos ribų nustatymo teorinius aspektus bei kitas jų veikloje iškilusias problemas. Toje pačioje teorijos dalyje, pasitelkus viešojo valdymo reformos modelį, aprašoma apskričių viršinių administracijų panaikinimo reforma ir identifikuojamos ją veikusios jėgos (veiksniai), pasižymėjusios skatinančiu arba slopinančiu poveikiu. Trečioje darbo dalyje analizuojami ekspertų interviu gauti duomenys, viešojo valdymo reformos modelio pagrindu identifikuojami veiksniai, skatinę arba trukdę įgyvendinti apskričių viršinių administracijų panaikinimo reformą.

Pagrindiniai žodžiai: viešasis administravimas, reforma, apskrities viršininkas, apskrities viršininko administracija, panaikinimas.

ABSTRACT

Dudinskaitė L. Reform of Public Administration in Lithuania: Abolition of Counties Governors' Administrations / Master's Thesis in Public Administration. Supervisor: Assoc. Prof. V. Dumbliauskas. Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, 2011. – 112 p.

The utility of counties was taken questionably since their very establishment. There are many studies, written by Lithuanian researchers, on the issues of counties' (regions') governance as well as on the problematic aspects of counties governors' administrations and counties governors' activities, however, the topic of the abolition reform of counties governors' institution has not yet been analysed in academic literature. This master thesis includes an analysis of the activities of counties governors' institution before it was abolished, an assessment of this abolition reform, a review of the problems encountered due to this reform and recommendations how to solve these problems or prevent them in future reforms. The first part of the present thesis discusses the theory of public management reform by providing different interpretations of the conception of the reform, the model of public management reforms as well as features of the reform implementation and result assessment. The second part presents an analysis of the activities of counties governors' institution before it was abolished by discussing the essential problems of regional governance in Lithuania, the historical development of these institutions, the reforms of counties governors' competence, theoretical aspects determining it and other problems, related to their activities. By means of the model of public management reforms the same theoretical part describes the abolition reform of counties governors' administrations and identifies the forces (factors) which have been influencing it and have had a stimulating or suppressive impact. The third part of the thesis analyses the data, collected while interviewing the experts. Furthermore, by means of the model of public management reforms, it identifies the factors, which have stimulated or suppressed the implementation of the abolition reform of counties governors' administrations.

Key words: public administration, reform, county governor, county governor's administration, abolition.

SANTRAUKA

Dudinskaitė L. Viešojo administravimo reforma Lietuvoje: apskričių viršininkų administracijų panaikinimas / Viešojo administravimo magistro baigiamasis darbas. Vadovas doc. dr. V. Dumbliauskas. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Politikos ir vadybos fakultetas, 2011. – 112 p.

Magistro baigiamajame darbe analizuojama apskričių viršininkų institucijos veikla ir jų panaikinimo reforma. Ši tema aktuali, nes yra susijusi su Lietuvos viešojo administravimo sistemos tobulinimu, o tokio masto reforma Lietuvoje vyko pirmą kartą. 1995 metais kuriant apskritis taip pat buvo siekiama pagerinti valdymo kokybę, sėkmingai integruotis į Europos Sąjungos regioninę politiką. Tačiau, laiku neišsprendus kylančių problemų ar netinkamai įgyvendinus reformą, galima pabloginti viešojo valdymo būklę. Šiame darbe iškelta tyrimo problema – kas lėmė apskričių viršininkų administracijų panaikinimo reformą ir jos sėkmę/nesėkmę?

Tyrimo objektas – apskričių viršininkų administracijų panaikinimo reforma. Šios reformos tema mokslo darbų dar nėra parašyta, todėl pagrindinis šio darbo tikslas – įvertinti apskričių viršininkų administracijos panaikinimą viešojo administravimo reformos kontekste. Tikslui pasiekti iškelti darbo uždaviniai: 1. Aptarti viešojo valdymo reformų teoriją; 2. Įvertinti apskričių viršininkų institucijos veiklą, aptariant Lietuvos regioninio valdymo ypatumus, institucijos istorinę raidą, kompetencijų ribas ir jų veiklos teisinį reglamentavimą; 3. Aprašyti apskričių viršininkų administracijų panaikinimo reformą, pasitelkiant viešojo valdymo reformos modelį, ir identifikuoti šią reformą veikusias jėgas (veiksnius); 4. Ekspertų interviu gautų duomenų pagrindu, išsamiau išanalizuoti apskričių viršininkų administracijų panaikinimo reformą veikusias jėgas ir pateikti išvadas bei rekomendacijas nustatytoms reformos problemoms spręsti. Buvo atlikta mokslinės literatūros ir publikacijų analizė, teisės aktų, statistikos duomenų, straipsnių ir kitų aktualių dokumentų apžvalga, pusiau struktūrizuotas ekspertų interviu.

Pagrindinė darbo išvada – apskričių viršininkų institucijų veikloje iškilusios problemos: funkcijų dubliavimas su kitų viešojo sektoriaus subjektų funkcijomis, pasyvus jų vaidmuo piliečių atžvilgiu, didelės valdymo išlaidos ir užsitęsusi žemės reforma – nebuvo pakankamas pagrindas jas panaikinti, nes šios problemos nebebuvo tokios opios. Atliktu tyrimas buvo patvirtinta darbo hipotezė, jog „apskričių viršininkų administracijų panaikinimą lėmė labiau išorinės nei vidinės šalies paskatos“.

Radikaliam reformos įgyvendinimui buvo palankus išankstinis daugumos politinių partijų, šalies žiniasklaidos ir visuomenės palaikymas. Šalies valdžia turėjo plačias prerogatyvas ribas dėl apskričių viršininkų administracijų likimo, tačiau nebuvo apsvarstytos kitos alternatyvos. Priimti sprendimai labiau

rėmėsi politiniais motyvais, jų pagrindimui trūko išsamios reformos naudos analizės, o prioritetiniai klausimai buvo svarstyti paskiausiai.

Nepaisant reformos skubotumo, jos įgyvendinimas užtruko ir padidino reformos išlaidas. Neigiami šios reformos įgyvendinimo aspektai: vėlavo įstatymų priėmimas, trūko informacijos reformoje dalyvavusioms institucijoms, apskričių viršininkų kaip likvidatorių aplaidumas, apskričių viršininkų administracijų įsiskolinimai ir bylos teismuose, darbo kodekso spragos atleidžiant ar pervedant darbuotojus į kitas darbo vietas.

Panaikinus šią tarpinę grandį buvo pasiektas nežymus valdymo pokytis. Valdžiai pavyko ištesėti rinkiminį pažadą, supaprastinti valdymą, panaikinti funkcijų dubliavimąsi, sutvarkyti teisinę bazę. Šia reforma pasiekta didesnė valdymo centralizacija. Pastebėta, kad šiuo metu reforma dar neatsipirko, buvo sustoję kai kurie administraciniai procesai, nepavyko sumažinti biurokratų skaičiaus, išspręsti valstybinės žemės ir regioninio valdymo klausimų.

Apskričių viršininkų administracijų panaikinimo reformos vertinimą apsunkina tai, kad apie jos rezultatus tikslių duomenų nėra arba jie neskelbiami, taip pat neatliekamas perduotų funkcijų vykdymo kokybinis vertinimas. Šias problemas siūloma spręsti steigiant nepriklausomą reformų stebėsenos ir vertinimo centrą, kuris užtikrintų nuolatinį ir kokybišką reformų vertinimą.

SUMMARY

Dudinskaitė L. Reform of Public Administration in Lithuania: Abolition of Counties Governors' Administrations / Master's Thesis in Public Administration. Supervisor: Assoc. Prof. V. Dumbliauskas. Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, 2011. – 112 p.

This master thesis presents an analysis of the activities of counties governors' institution and its abolition. This topic is relevant, since it is related to the improvement of public administration system in Lithuania, and the reform of such extent was implemented in Lithuania for the first time. Together with the establishment of counties in 1995 it was sought to improve the quality of governance as well as to integrate successfully into the European Union regional policy. However, there is a possibility to impair the state of public administration if the problems encountered are not solved at once or if the reform is implemented improperly. The problem of the present study: what factors have influenced the abolition reform of counties governors' administrations and its success/failure?

The object of the present thesis is the abolition reform of counties governors' administrations. The issue of this reform has not yet been discussed in academic literature; therefore, this study aims at assessing the abolition of counties governors' administrations in the context of public administration reform. In order to achieve this aim the following *objectives have been set*: 1. To review the theory of public management reforms. 2. To assess the activities of counties governors' institution by discussing the features of regional governance in Lithuania, the historical development of this institution, the limits of competence and legal regulation of their activities. 3. To describe the abolition reform of counties governors' administrations by means of the model of public management reforms and to identify the forces (factors) which have been influencing this reform. 4. On the grounds of the data, collected while interviewing the experts, analyse the forces, which have been influencing the abolition reform of counties governors' administrations, more thoroughly and provide the conclusions and recommendations how to solve the detected problems of the reform. In the course of writing this thesis the analysis of academic literature and publications, the review of laws, statistics, articles and other relevant documents, and semi-structured expert interview were carried out.

The main conclusion of the thesis is that the problems encountered in the activities of counties governors' institutions, such as the overlap of the functions of these institutions and other units of public sector, their passiveness with regard to the citizens, high governance costs and protracted land reform, were not the adequate ground to abolish these institutions, since these problems were not that sore. The

research has proven the hypothesis of this thesis, which says that “the abolition of counties governors’ administrations was determined rather by external than internal incentives.”

Preconceived support of the most political parties, media and society was favourable for the radical implementation of the reform. The state's government had a broad prerogative power to determine the destiny of counties governors’ administrations; however, other alternatives were not taken into account. The decisions taken were based rather on political reasons; there was no thorough analysis of the benefit of the reform, which could be a ground for such reasons, and the priority issues were discussed at the end.

Despite the urgency of the reform, its implementation was delayed and the costs of the reform increased. Negative aspects of the implementation of this reform: delayed legislation, lack of information for the institutions involved into the reform, negligence of the counties governors as liquidators, liabilities and lawsuits of the counties governors' administrations, gaps of the Labour Code, relating employees’ redundancy or transfer to other job positions.

After the abolition of this intermediate a slight change in governance was achieved. The government succeeded in delivering election promises, simplifying the governance, eliminating the overlap of functions, completing the legal basis. It was noticed that the reform has not been profitable so far, some administrative processes have been suspended, the number of bureaucrats have failed to decrease and issues of national land and regional management have left unsolved.

The assessment of the abolition reform of counties governors’ administrations is complicated by the fact that there is no precise data of the reform or they are not available, besides that, the qualitative assessment of the performance of transferred functions is not carried out. These problems are suggested to be solved by establishing an independent centre of reform monitoring and assessment, which could ensure permanent and high quality reform assessment.

Tema. Viešojo administravimo reforma Lietuvoje: apskričių viršininkų administracijų panaikinimas

Interviu klausimynas

1. Kaip vertinate, apskričių viršininkų administracijų panaikinimą Lietuvos viešojo administravimo sistemoje? Ar buvo būtina tokia reforma?
2. Kokios globalios ekonominės tendencijos, Jūsų manymu, galėjo prisidėti prie apskričių viršininkų administracijų panaikinimo?
3. Ar išvelgiate šalies vidines paskatas, lėmusias įgyvendinti pokyčius? Apibūdinkite jas.
4. Kaip vertinate visuomenės pasirengimą tokio masto reformai?
5. Kaip manote, ar reaguojant į išorinius ir vidinius šalies poreikius, buvo tinkamai pasirinktos nacionalinės socialinės-ekonominės politikos kryptys?
6. Kokių turėtumėte pastebėjimų dėl šios reformos ideologinio (doktrina) pagrindimo?
7. Kaip vertinate šiandieninę Lietuvos parlamentinių partijų poziciją AVA panaikinimo atžvilgiu?
8. Kaip vertinate valdančiosios koalicijos ir Vidaus reikalų ministerijos, koordinavusios šią reformą, vaidmenį, jų priimtų sprendimų optimalumą?
9. Jūsų manymu, ko nepavyko numatyti šalies valdžiai?
10. Kokių turite pastebėjimų dėl šios reformos programos turinio?
11. Kokių šios reformos įgyvendinimo proceso spragų pastebėjote?
12. Kokią įtaką reformos procese turėjo žiniasklaida?
13. Ką teigiamo išvelgiate įvykusiųose pokyčiuose?
14. Kaip įvykę pokyčiai, Jūsų manymu, paveikė piliečių kasdienybę, ką jie gauna/praranda?
15. Kaip vertinate šios reformos vertę Lietuvos viešojo valdymo sistemos tobulinimui?

Teoretikų interviu duomenų lentelė

Kategorija	Subkategorija	Veiksniai	Reikšminės frazės
Socio-ekonominės jėgos	Globalios ekonominės jėgos	<i>Pasaulinė ekonominė krizė</i>	<p>„...daugiau tokios krizinės...tendencijos“ (A7)</p> <p>„...palankiai susiklosčiusios aplinkybės...pasaulinė ekonominė krizė sąlygojo...“ (B11)</p> <p>„...suformuluotas anksčiau politinis įsipareigojimas...“ (B13)</p> <p>„...palankus buvo veiksnys įgyvendinti šią reformą...“ (B14)</p> <p>„Nurašė galbūt ir tai krizei...“ (C112)</p> <p>„...buvo labai palankus toks momentas „užtušuo“ visas spragas“ (C113)</p> <p>„...esant lėšų stakai, išteklių stakai ir esant įtemptai situacijai geriau yra valdyti centralizuotai“ (C120)</p> <p>„...sunkmečio sąlygom, krizių atveju, įtampos atveju, centralizuotas valdymas yra geresnis“ (C123)</p> <p>„...nėra to vieno judėjimo, kad tiktai plėtojama pilietinė visuomenė, bet nėra tų visokių krizių“ (C125)</p>
		<i>ES regioninė politika</i>	<p>„...apskritys...buvo...gana optimalūs vienetai...NUTS III dydžio...“ (C8)</p> <p>„...apskritis yra naudojamos...ir Europos Sąjungos regioninei politikai įgyvendinti“ (C17)</p> <p>„...tam tikros...funkcijos yra patikėtos...reikia kažkam vykdyti“ (C18)</p> <p>„...būtent tokio dydžio vienetuose ir buvo galima tą dalyką daryti“ (C19)</p> <p>„...Europos Tarybos...priekaištas, kad pas mus apskričių lygyje nėra savivaldos principų“ (C58)</p>
	Socio-demografiniai veiksniai	<i>Paprastesnio valdymo poreikis Visuomenei</i>	<p>„...siekiant supaprastint valdymą – padaryti jį trijų pakopų...“ (A8)</p> <p>„...buvo apskritis sudėtinga“ (A9)</p> <p>„...ar visuomenė...pasirengusi, tai dar klausimas“ (A10)</p>
		<i>Visuomenei neaktuali reforma</i>	<p>„...visuomenei...nebuvo toks labai gyvybiškai svarbus“ (B20)</p> <p>„...nežinau, ar ji čia turėjo specialiai tam pasirengt...“ (B21)</p> <p>„...žemės tvarkymo klausimais...tenka/tekdamo susidurti eiliniams piliečiams...“ (B22)</p> <p>„...iš esmės jokio skirtumo...tvarkys savivaldybė, ar...AVA“ (B23)</p> <p>„...visuomenėje aš nematau didelio būtų intereso...“ (B24)</p>
		<i>Decentralizacijos poreikis iš savivaldybių</i>	<p>„...savivaldybės...buvo suinteresuotos...“ (B19)</p>
		<i>Apskričių įkūrimas – decentralizacijos forma</i>	<p>„...apskritys kaip administraciniai teritoriniai vienetai buvo suformuoti...giliems tikslams“ (C6)</p> <p>„...reikėjo patalpinti tam tikras teritorines įstaigas, kad priartinti paslaugų teikimą žmonėms...“ (C7)</p>

Lentelės tęsinys kitame puslapyje

Kategorija	Subkategorija	Veiksniai	Reikšminės frazės
Socio-ekonominės jėgos	Nacionalinės socio-ekonominės politikos kryptys	Taupymo politika	„Vyriausybė...kito kelio neturėjo...ekonomiškai paveldėjo šalį su tuščiu biudžetu...buvo būtina įgyvendinti šitą politiką...“ (A13) „kaip...persiskirstė prioritetai taupant...kitas klausimas“ (A14) „...bendra kryptis...buvo teisinga“ (A15) „...įgyvendinimo mechanizme...galėjo būti...veiksmingesni, mažiau skausmingi socialiai, ypač mažiau apsaugotiems sluoksniams“ (A16) „...dėl taupymo...“ (B15) „...reikėjo galvot apie taupymą...“ (B12) „Taupyti bet kuriuo atveju reikėjo“ (B25) „...šalia taupymo...ekonominės politinės priemonės...būtų skatinamas verslas...“ (B26) „...mokesčių nereikėjo didinti taip drastiškai, kad demotyvavo tiesiog verslą...“ (B27) „...sunkmetis ir ekonominė krizė...šalia to Vyriausybės politika...nebuvo palanki verslui“ (B28)
		Nacionalinė regioninė politika	„...apskritys kaip administraciniai vienetai buvo suformuoti nacionalinei regioninei politikai įgyvendinti“ (C11) „...diferencijuotas poveikis į plėtrą...priemonių taikymas,...kad pakelti gyvenimo lygį...sumažėtų socialiniai ekonominiai skirtumai“ (C12) „...demokratiniais principais veikiančias struktūras...nacionalinei ir ES regioninei politikai įgyvendinti...“ (C57) „...Lietuva tarsi kaip ir pasižadėjo, kad...diegs tuos principus“ (C59)
Politinė sistema	Naujos valdymo idėjos	Politinė ideologija	„...per...10-15 metų atsiskyrė funkcijos tarp savivaldybių ir apskričių...“ (A3) „...pažadas ideologinis,...kad panaikinti tarpinę grandį“ (C61) „Ideologinis pagrindimas Vyriausybės programoje...nuostata buvo,...daugumos suformuota...opinią įrodyt, kad tai yra tarpinė grandis...galima sutaupyti daug biudžeto lėšų“ (C62)
		NVV doktrinos elementai	„...ekonomizacijos principas...supaprastint visą valdymo struktūrą...ar...būtų globali...ar...valdymo modernizavimo tendencija...negaliu pasakyti“ (A6) „...dėl valdymo funkcijų...optimizavimo...“ (B16) „...kaip optimizuoti valdymo funkcijas...“ (B17) „...pagrindinė paskata...“ (B18) „...funkcijos valdymo...galėjo būti įgyvendinamos arba centriniuose... arba savivaldybėse“ (B29) „...nebuvo reikalingas tas tarpinis lygmuo...“ (B30)
		Ideologinio pagrindimo nebuvimas	„...nemanau, kad čia kažkokia ideologija veikia...“ (A18) „...ideologinio pagrindimo... nežinau...“ (B31) „...nebuvo siejama su naujuoju viešuoju valdymu...“ (B32) „...buvo naikinamos ne dėl to, kad atitinka vieną ar kitą ideologiją...“ (B33)
	Visuomenės spaudimas	Rinkėjų palaikymas	„...rinkėjai...išreiškė pasitikėjimą tai politinei partijai...“ (B7) „Jeigu rinkėjai būtų nepalaikę...tos politinės partijos nerinktų į Seimą“ (B9)

Lentelės tęsinys kitame puslapyje

Kategorija	Subkategorija	Veiksniai	Reikšminės frazės
Politinė sistema	Visuomenės spaudimas	<i>Visuomenės apatija</i>	<p>„...visuomenei visada viskas, kas nauja,...kam daros negerai, visi labai džiaugiasi“ (C38)</p> <p>„...visuomenė...stebėjo tą procesą, per daug nesikišo...“ (C39)</p> <p>„...visuomenė buvo pakankamai abejinga...labai nesidomėjo“ (C40)</p> <p>„...nei streikų, nei palaikymo akcijų...“ (C41)</p> <p>„...stebėjo, žiūrėjo, džiaugėsi, kiti pyko, kiti nervinosi...“ (C42)</p> <p>„...kai šimtą kartų...tvirtini, kad tas...blogybė, tai gal žmonės ir patiki...“ (C43)</p>
	Politinių partijų idėjos	<i>Vieninga daugumos partijų pozicija AVA panaikinimo atžvilgiu</i>	<p>„Teigiamai vertinu...nieks...per daug neprieštarauja“ (A20)</p> <p>„...buvo kelių politinių partijų programose įrašytas: liberalai, centro sąjunga labai aktyviai pasisakė už...“ (B5)</p> <p>„...liberalios partijos...liberalų sąjūdis, centro sąjunga – teigiamai vertinu, kadangi jos buvo...iniciatorės...“ (B34)</p> <p>„Galbūt būtų kitos partijos kitaip nusprendusios“ (B10)</p> <p>„...nėra labai aiškiai išreikštas tas pasigerėjimas arba pasipiktinimas...“ (C65)</p> <p>„...visi norėjo...“ (C66)</p>
Elito sprendimų priėmimo procesas	Sprendimų priėmimas	<i>Nepamatuota reforma</i>	<p>„...neapskaičiuota...pajėgos, finansinės galimybės iš pradžių“ (A25)</p> <p>„...ta prasme...neigiamas aspektas“ (A26)</p> <p>„...kažkokie ekonominiai pagrindimai...aš...nežinau“ (B37)</p> <p>„...plačiai visuomenei jie nebuvo skelbiami...kiek ten padės sutaupti...kaip...pasikeis tas valdymas, kaip bus geriau atlikt sprendimus...nebuvo skelbiama“ (B38)</p> <p>„...to net nebuvo daroma...“ (B39)</p>
		<i>Politinis Manevras</i>	<p>„...per daug radikalus žingsnis...“ (A4)</p> <p>„...daugiau pragmatiniai dalykai...“ (A17)</p> <p>„...apskrities sukūrė LDDP...konservatoriai jas panaikino“ (A19)</p> <p>„...populistiniais buvo tiesiog politinis sprendimas...“ (B4)</p> <p>„...labiau politinis sprendimas...“ (B35)</p> <p>„...politinis apsisprendimas,...ryžtas atlikti tą, ką visi kalbėjo... sumetimais“ (C34)</p> <p>„...niekas taip nedarydavo...rasdavo gerą vietą...įdarbindavo savo žmones...“ (C35)</p> <p>„...šitie „draugai“ nusprendė, kad reikia padaryt, nu tai padarė...“ (C36)</p> <p>„...kažkam tai reikėjo priimti kaltojo vaidmenį, jeigu kažkas nevyksta“ (C53)</p> <p>„...visą laiką tas nukreiptas dėmesys ir tas pirštas parodytas, kad čia apskrities viršininkai su savo tais darbuotojais blogai dirba“ (C54)</p> <p>„...jie vilkina viską, ne mes, o kiti...“ (C55)</p> <p>„...visus labai įtikino, kad čia labai yra didelė tarpinė institucija, kuri vilkina žemės reformos...klausimus“ (C44)</p>

Lentelės tęsinys kitame puslapyje

Kategorija	Subkategorija	Veiksniai	Reikšminės frazės
Elito sprendimų priėmimo procesas	Sprendimų priėmimas	<i>Kitų alternatyvų nesvarstymas</i>	<p>„...reforma...nebuvo būtina, jos iš viso nereikėjo...“ (A1)</p> <p>„...apskritys, jų iš esmės net nereikėjo...“ (A2)</p> <p>„...jinai nebuvo būtina, bet blogiau turbūt nėra...“ (B1)</p> <p>„...buvo galima kažkokią pasirinkti kitą alternatyvą...AVA pertvarkyti...“ (B3)</p> <p>„...kitos alternatyvos nebuvo svarstomos...kaštų-naudos analizė nebuvo atlikta“ (B36)</p> <p>„...taryba galėjo perimti daugelį funkcijų“ (C14)</p> <p>„...tame pačiame lygmenyje apskrities viršininkas galėjo būti...administracijos vadovu...skyrimo tvarką...suderinti valstybės valdžios interesai ir...regionų plėtros tarybos...“ (C15)</p> <p>„Bendras sutarimas...būtų išspręstos visos problemos...“ (C16)</p> <p>„...alternatyvos buvo neišnagrinėtos iki galo“ (C69)</p> <p>„...buvo galima nedaryti šitos reformos...“ (C1)</p> <p>„...buvo galima pakeisti apskrities valdymo modelį, ...pareigybes, institucijas ir įstaigas implantuoti arba susieti tarpusavyje...“ (C56)</p> <p>„...buvo galima kitą modelį pritaikyti...“ (C70)</p> <p>„...buvo galima kitaip padaryti“ (C76)</p> <p>„...nemanau, kad nebūtų galima kitaip padaryti“ (C134)</p> <p>„...galima kitaip padaryti“ (C134)</p>
		<i>Ankstesnių sprendimų įtaka</i>	<p>„...žemės...nuosavybės teisių atkūrimo klausimus...buvo viena iš pagrindinių AVA...didelė dalis jos veiklos“ (C45)</p> <p>„...iš esmės baigėsi, jeigu tik ne politikai nebūtų plėtę tą ratą asmenų, kuriems reikėjo atkurti nuosavybės tas teises ir būtų skyrė pakankamai pinigų...būtų įvykę greičiau“ (C46)</p> <p>„...viskas buvo vilkinama...“ (C47)</p> <p>„...šita funkcija buvo perduota iš savivaldybių...“ (C48)</p> <p>„...buvo pavesta vykdyti savivaldybių...žemėtvarkos skyriams...“ (C49)</p> <p>„...sunkiai klimpo šitas vežimas, labai sunkiai sukosi ratai“ (C50)</p> <p>„...perėmus apskričių viršininkams...pajudėjo šitie dalykai“ (C51)</p> <p>„...kaimo vietovėse...reforma buvo baigta, miesto vietovėse buvo sunkiau“ (C52)</p>
		<i>Įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžių bendradarbiavimo stygius</i>	„Santykiai su ministerijomis nebuvo labai gerai sureguliuoti...galima nustatyti tuos santykius bendradarbiavimo...buvo galima spręsti ir kitaip“ (C37)
	Nenumatyti įvykiai	<i>Nepamatuota reforma</i>	<p>„...finansavimo nebuvo“ (A27)</p> <p>„Kaip sumodeliuot finansinius išteklius tokiai reformai įgyvendinti...“ (A28)</p>
		<i>Prezidentės veto</i>	<p>„...kilo labai daug problemų dėl to žemės valdymo teisių“ (C29)</p> <p>„...prezidentė taip pasielgė...savivaldybės vis tik negavo...valstybinės žemės valdymo teisės“ (C30)</p> <p>„...jos iš esmės ir negalėjo gauti...tai yra visos tautos turtas, o ne vienos savivaldybės“ (C31)</p> <p>„...savivaldybės labai to nori...šitai daryti negalima“ (C32)</p> <p>„Savivaldybės gali ir turi...tvarkyti žemę...jos turi perimti, kaip savo nuosavybę..., bet ne visą žemę“ (C33)</p> <p>„...buvo norėta...daugiau funkcijų perduoti savivaldybėms, o didžiąją dalį...perėmė ministerijos ir jų teritoriniai dariniai“ (C77)</p> <p>„...centralizavimo lygis padidėjo...buvo visiškai nenumatytas“ (C78)</p>
		<i>Regioninių problemų ignoravimas</i>	„...pamatyta, kad...funkcijos, kurios vykdomos apskričių lygyje AVA...yra regioninės reikšmės“ (C83)

Kategorija	Subkategorija	Veiksniai	Reikšminės frazės
Administracinė sistema	Reformos programos turinys	Supaprastintas valdymas (tripakopė sistema)	„...teoriškai...viskas...normaliai buvo sumodeliuota“ (A29) „idėja buvo gera, o finansiškai...prisivilo“ (A30)
		Vykdytinų funkcijų perskirstymas tarp valdymo lygių	„VRM...išanalizavo, kokias funkcijas yra vykdomos, kaip vykdomos,...surūšiuoti,...kurios perduotinos savivaldybėms ir...ministerijų teritoriniams padaliniams“ (C87) „...buvo padaryta pakankamai neblogai“ (C88)
	Įgyvendinimo procesas	Neapskaičiuota reforma	„...eigoj...finansavimo...pritrūko pati reforma...“ (A24) „...finansines...“ (A31)
		Darbuotojų perkėlimas į kitas darbo vietas	„...per didelį skaičių...tarnautojų nukeliavo į...savivaldybes...prie patarėjų, Ministro Pirmininko...regionuose“ (A32) „...kažkur reikėjo dėti, jei žmonės kvalifikuoti...nėra didelė tragedija“ (A33) „Mūsų šalis maža, kvalifikaciją negalima barstyti į visas puses...“ (A34)
		Likvidavimo darbai	„...buvo pakankamai neblogai organizuotas darbas...tam tikros komisijos kiekvienoj apskrity...bendra koordinuojanti veiksmus komisija“ (C71)
		Didelė apimtis sutvarkytų teisės aktų	„VRM parengė...reikalingus teisės aktus...buvo parengta nemažai“ (C72) „Seimas svarstė...vos ne šimtą teisės aktų pakeitimų“ (C73)
		Sklandus įgyvendinimo procesas	„...vyko pakankamai neblogai, sklandžiai...“ (C74) „Buvo konfliktai...buvo išspręsti...“ (C75) „Spragos visą laiką perdavus, pakeitus...steigėjus...kyla tam tikrų problemų...“ (C89) „...nejžvelgiau labai didelių spragų“ (C90)
		Įtikėjusios reformos nauda žiniasklaidos pozicija – neutralumas	„...kaip nedaugeliui...turėjo teigiamą įtaką“ (A35) „Pasisakė prieš apskritis“ (A36) „Ji nieko nesakė prieš...neskaičiau jokių baisių straipsnių“ (A37) „...tik kritikavo...žmonės kažkur įdarbinti“ (A38) „...nebuvo pati blogiausia, pozityvi“ (A39) „...žiniasklaida...nesipriešino šiai reformai“ (B40) „Nebuvo...publikacijų, kurios neigiamai vertintų...dėl ko...tas procesas galėjo sulėtėti“ (B41) „...tas klausimas žiniasklaidai...nelabai įdomus buvo“ (B42) „...ji netrukde“ (B43) „...žiniasklaida, kiek galėjo, tiek informavo, kiek žurnalistai suprato tą procesą“ (C91) „...vyko...visuomenės informavimas...“ (C92) „...vieni straipsniai buvo...gana objektyvūs, o kiti tokie...džiugiški,...kad vyksta ta reforma...“ (C93) „...ideologinė nuostata...buvo...persiejama per žiniasklaidą...“ (C94) „Ji buvo įtikėjusi, kad tai buvo labai geras dalykas“ (C95) „...buvo įrodinėjama, kad...daug bus sutaupyta,...bus daug žmonių atleista...“ (C96)

Lentelės tęsinys kitame puslapyje

Kategorija	Subkategorija	Veiksniai	Reikšminės frazės
Administracinė sistema	Reformos rezultatas	<i>Politinio pažado ištesėjimas</i>	<p>„...ką buvo žadėjusi, kaip ir įgyvendino“ (B6)</p> <p>„...politiniu požiūriu...viskas kaip ir teisingai...“ (B8)</p> <p>„Daugumos atstovai įvykdė savo pažadus...“ (C67)</p> <p>„Vieni gavo, ką norėjo, kiti galbūt irgi kažką panašiai mastė...“ (C68)</p>
		<i>Nežymi decentralizacija/padidėjusi centralizacija</i>	<p>„...savivaldybėms buvo perduota funkcijų...“ (B44)</p> <p>„...savivaldybės daugiau įgijo galių...“ (B48)</p> <p>„...stiprinamas savivaldos lygmuo...“ (B49)</p> <p>„...tam tikra decentralizacija įvyko“ (B50)</p> <p>„...buvo siekta, norėta gerų tikslų, o...centralizacijos lygis padidėjo“ (C26)</p> <p>„...priešingai Europos Tarybos rekomendacijoms...demokratizuoti apskričių valdymo srityje, tai mes jį sucentralizavom“ (C60)</p> <p>„Šiandien...vyravo centralizavimo kryptis“ (C119)</p> <p>„...nori pasiekti staigių, gerų...judesių, visas reformas iš esmės reikia vykdyti centralizuotai“ (C121)</p> <p>„...reikia daryti greitai ir operatyviai“ (C122)</p>
		<i>Supaprastintas Valdymas</i>	<p>„...supaprastėja...valdymo grandžių struktūra...jinai tampa trijų pakopų, o ne keturių...“ (A12)</p> <p>„...šiandien...tripakopė sistema yra labiau artimesnė sprendimų priėmimo procesams“ (A21)</p> <p>„...buvo keturių...liko trijų pakopų valdymas...“ (A49)</p> <p>„...lygtais ir neblogai“ (A50)</p> <p>„...kažkiek...supaprastėjo valdymas...buvo sudėtingesnis negu ministerijai per savo teritorinį padalinį“ (C103)</p> <p>„...geriau yra komanduoti...sau pavaldžiam negu netiesiogiai pavaldžiam asmeniui...“ (C104)</p> <p>„...su apskrities viršininku ministrui reikėjo eiti į...pokalbius, derybas,...kontroliuoti, prižiūrėti...“ (C105)</p> <p>„...valdymas supaprastėja, bet ar tai svarbiausia?“ (C106)</p> <p>„...Žaidimas „demokratija“ labai daug kainuoja...ilgas valdymo procesas“ (C129)</p> <p>„Jisai nieko gero neduoda, rezultatas būna nepasiektas“ (C130)</p>
		<i>Besidubliuojančių funkcijų panaikinimas</i>	<p>„...buvo atsikratyta tam tikrų funkcijų, kurios buvo įrašytos, bet nevykdomos“ (C27)</p> <p>„...buvo panaikintas...dubliavimas...“ (C100)</p>
		<i>Teisinės bazės sutvarkymas</i>	<p>„...teisės aktas sutvarkytas, bet realybėje niekas nepasikeitė“ (C28)</p> <p>„...teisės aktai buvo sutvarkyti...“ (C99)</p> <p>„...nevykdomų funkcijų, kurios ir taip nebuvo vykdomos, buvo išbrauktos iš teisės aktų“ (C101)</p> <p>„...teisinės bazės sutvarkymas...“ (C102)</p>
		<i>Neženkliai sumažėjęs biurokratinis aparatas</i>	<p>„Biurokratizmas mažesnis turėtų būti pagal teoriją“ (A51)</p> <p>„Sumažėjo biurokratų, bet atsiranda bedarbiai“ (C97)</p> <p>„...kiek tų sulaužytų visokių gyvenimų ir likimų...niekas nepasidomėjo“ (C98)</p> <p>„...nevykdo šitie, tai vykdo kiti...“ (C63)</p>
		<i>Sutaupyta/Nesutaupyta</i>	<p>„...nemažai kainuos mūsų mokesčių mokėtojams“ (A5)</p> <p>„...buvo galima sutaupyti...kažkiek valstybės lėšų...“ (B2)</p> <p>„...reikia paskaičiuoti, atlikti objektyviai...tyrimą,...kiek išieitinių, visokių kitokių dalykų, kaštų tų buvo...“ (C64)</p>

Kategorija	Subkategorija	Veiksniai	Reikšminės frazės
Administracinė sistema	Reformos rezultatas	<i>Savivaldybėms perduotos funkcijos neįvertinus jų finansinių galimybių</i>	„...savivaldybėse iš pradžių buvo kažkokio neapsitenkimo...nebuvo perduoti išteklių reikalingi toms funkcijoms įgyvendinti“ (B45)
		<i>Veiksmingo regioninių problemų sprendimo poreikis</i>	<p>„...nebevaidino to vaidmens, koksai buvo sugalvotas...buvo galima...pritaikyti demokratinio valdymo principus...daugiau įdiegti...savivaldos“ (C2)</p> <p>„...buvo galima nepanaikinti AVA ir viršininką...bet kaip tik sukurti tam tikrą renkama arba kitą organą...priimti...sprendimus regioninės politikos klausimais...“ (C3)</p> <p>„...būtų galbūt šiek tiek geriau pradėta vykdyti...regioninė valstybės...politika“ (C4)</p> <p>„...Šiandien dieną nusilpo šita atšaka“ (C5)</p> <p>„...jų buvimas...turėjo drausminti ministerijas...“ (C9)</p> <p>„...turi būti sukurtos tam tikros struktūros“ (C13)</p> <p>„...panaikinus AVA ir perdavus šitas funkcijas ministerijai...susidarė...kuriozine situacija...“ (C19)</p> <p>„...sprendimus gali priimti regioninės plėtros taryba, bet ji savo sekretoriato neturi...darbus atlieka ministerijos teritorinis padalinys“ (C20)</p> <p>„...nėra, mano galva, gerai...nėra to veikimo darnos“ (C21)</p> <p>„...turėt...administraciją...susietą tam tikrais pavaldumo...santykiais...“ (C22)</p> <p>„...tas duetas turi...funkcionuoti kaip vienas vienetą...Šiandien dieną to nėra...“ (C23)</p> <p>„...regioninės plėtros taryba...tikrai susirenka priimti sprendimus...kitus darbus atlieka ministerijos ir regioninės įstaigos prie ministerijos, teritoriniai padaliniai...jie nėra pavaldūs tarybai“ (C24)</p> <p>„...tam tikras nesuderinamumas“ (C25)</p> <p>„...keistokai atrodantis...regioninės plėtros tarybos ir ministerijos teritorinio padalinio...simbiozė“ (C79)</p> <p>„...negyvybingas daiktas“ (C80)</p> <p>„...anksčiau ar vėliau prie to vis tiek reikės grįžti“ (C81)</p> <p>„...apjungimas dviejų...struktūrų, kad jie funkcionuotų darniai, vėliau ar anksčiau parodys, kad tai nepavyko“ (C82)</p> <p>„Savivaldybėms...perduoti tas funkcijas ir įstaigas...kelia abejonių“ (C84)</p> <p>„...perduoti vienai savivaldybei...reiškia sudaryti vienai savivaldybei geras sąlygas ir pabloginti galimybes kitoms...“ (C85)</p> <p>„Reikia kurti...bendradarbiavimo, finansavimo mechanizmus, kad...žmonės iš kitų savivaldybių galėtų patekti į tas įstaigas“ (C86)</p>

Lentelės tęsinys kitame puslapyje

Kategorija	Subkategorija	Veiksniai	Reikšminės frazės
Administracinė sistema	Reformos rezultatas	<i>Naujo valdymo modelio poreikis</i>	<p>„Idėja, ne realizavimas būtų“ (A47)</p> <p>„Pakolkas dar mažai paveikė, bet ateity...priėjimas prie valdžios turėtų būti supaprastintas“ (A48)</p> <p>„Atvėrė galimybę galvoti, ar reikia grįžti prie šitos temos...galvoti naują valdymo modelį“ (C115)</p> <p>„...valdymo būdas, kuris geriausiai tinka poreikių tenkinimui tam tikroje srityje...turėtų būt toks pasirinktas“ (C131)</p> <p>„...niekada nėra vienos krypties judėjimo“ (C116)</p> <p>„...noras yra, kad viskas vyktų tik decentralizavimo, demokratizavimo kryptimi“ (C124)</p> <p>„...galbūt kai kurias funkcijas galima centralizuotai vykdyti, pasimokyti...perduoti...“ (C126)</p> <p>„Jeigu iš tikrųjų tai yra gerai atliekama...žemiausiame lygyje, reikia tas funkcijas ir perduoti...“ (C127)</p> <p>„Jei...tai gali geriau daryti viena įstaiga...“ (C128)</p> <p>„Ateina laikas būt daugiau centralizuotas, ateina laikas – daugiau dekoncentruotas, ateina laikas – daugiau decentralizuotas, demokratizuotas“ (C132)</p> <p>„Visą laiką reikia būti slankiam“ (C133)</p>
		<i>Sulėtėję kai kurie administraciniai procesai</i>	<p>„Sulėtėjo...žemės gražinimo...procesai“ (C108)</p> <p>„Čia gal normalu vykdant pertvarką...“ (C109)</p>
		<i>Pokyčių visuomenėje nepajutimas/ laikinas pradinis nepatogumas</i>	<p>„...nepastebėjau, kad čia būtų kažkoks...pokytis...paliėtęs iš esmės palietęs piliečių kasdienybę“ (B46)</p> <p>„...buvo ar nebuvo...didelio...nejaučiu kaip pilietis, nepatogumo ar...patogumo“ (B47)</p> <p>„...visuomenei būtų paprasčiau šiuo momentu, po šių reformų...“ (A11)</p> <p>„Šiandien dieną...teritorinės įstaigos steigiamos įvairiose zonose...piliečiui, organizacijai sunku susigaudyti, kur kokios zonos“(C10)</p> <p>„...žmonės pradėjo nesugaudyti, kur reikia eiti...“ (C107)</p> <p>„...žmonės pripranta...“ (C110)</p> <p>„Iš pradžių buvo kažkas nepatogaus, bet dabar...visi susitaikė su tuo“ (C111)</p> <p>„...visi pajuto, kad kažko trūksta, kažko nėra...“ (C114)</p>
		<i>Tolimesnių reformos pasekmių stebėjimo poreikis</i>	<p>„...metai praėjo, sunku vertinti...“ (A22)</p> <p>„Kaip...bus toliau...nėra lengva atsakyti“ (A23)</p> <p>„...nežinau...klausimas...hipotetinis: kas būtų, jei būtų...“ (A40)</p> <p>„...tiek veiksminga, kiek finansiniai ištekliai tai leidžia...“ (A41)</p> <p>„...šiandien...negalim atsakyti, ar jiniai bus efektyvi“ (A42)</p> <p>„Reikia palaukti penkių, šešių metų...“ (A43)</p> <p>„...ar bus regionai...“ (A44)</p> <p>„...ilgalaikė perspektyvoj...“ (A45)</p> <p>„Ar bus regionai sukurti, ar dar kas nors?“ (A46)</p>

Praktikų interviu duomenų lentelė

Kategorija	Subkategorija	Veiksniai	Reikšminės frazės
Socio- ekonominės jėgos	Globalios ekonominės jėgos	<i>Pasaulinė ekonominė krizė</i>	<p>„...kaip tai buvo pavaizduota, o ne kas prisidėjo...“ (D17)</p> <p>„...lygis per smulkus, finansai...per smulkūs, kad...kalbėt apie globalias ar šiaip ekonomines tendencijas“ (D18)</p> <p>„...momentas...buvo labai palankus...valdančiajai koalicijai kovoti su ekonomine krize...“ (D19)</p> <p>„...tai tikrai ne globalu, tai tiesiog metodus ir būdas pasinaudoti momentu“ (D21)</p> <p>„...recesija, biudžeto nesurinkimas, padidėję išlaidos pašalpoms, sodros biudžeto deficitas ir didelis bendras biudžeto deficitas ir kitos krizinio laikotarpio blogybės pagreitino šią reformą“ (E2)</p>
		<i>Apskričių įkūrimas – decentralizacijos forma</i>	<p>„...apskritys buvo labai prisitaikę prie tarnavimo piliečiui“ (D34)</p> <p>„...piliečiui...žemės...klausimai...rasdavo ne apskrityje...o netgi savo seniūnijos kontorėlėje, kur buvo nuotolinės darbo vietos AVA tarnautojui“ (D35)</p> <p>„Jis ateidavo pas tą žmogų, netgi nesupranta, kad tas dirba apskrity...“ (D36)</p> <p>„...apskritys...pačios atnešė paslaugą iki piliečio ir tam tikra prasme nekliudė...“ (D37)</p> <p>„...didieji procesai...piliečio akimis paprastai nėra pastebima“ (D38)</p>
	Socio- demografiniai veiksniai	<i>Pasyvus apskričių vaidmuo piliečių atžvilgiu (nedalyvavimas bendroje valdymo sistemoje)</i>	<p>„...apskritys tapo tokia keista administravimo, bet ne valdymo sistema“ (D5)</p> <p>„...apskritys...būdamos teoriškai plačiau savivaldos...funkcijas...tegavo administracines...dekoncentracines...“ (D6)</p> <p>„...administravimo...net pertekliškai, tačiau valdymo piramidė neegzistuoja“ (D7)</p> <p>„...apskritis paliko šone nuo bendrosios valdymo piramidės“ (D8)</p> <p>„...Vyriausybė jos nelabai gerbia, nes tai žemiau, o savivalda mažiau gerbia, nes nerinkta...“ (D9)</p> <p>„...buvo būtina...neišvengiamai“ (D11)</p> <p>„...atsakyti į klausimą, kur yra apskričių vieta?“ (D12)</p> <p>„...Lietuvoj nepasiteisino“ (D13)</p> <p>„...savivaldos politikai nuolat pabrėžia daugelio savo funkcijų vykdymo komplikuotumą vien dėl to, kad apskritys egzistuoja, jos nedalyvauja procesuose: piliečiai – rinkimai – atstovavimas“ (D28)</p> <p>„...Vyriausybės padaliniai teritorijose nuolat kišasi arba dar blogiau – sėdi ir laukia, kol... paprašys...toks jų vaidmuo“ (D29)</p> <p>„Jų vaidmuo...beveik niekada nebuvo iniciatyvus“ (D30)</p> <p>„Jis pasyvus – jie atsakė už kai kurias funkcijas...tiek piliečiai, tiek savivaldybės turėjo to paprašyti“ (D31)</p> <p>„...tokia institucija anksčiau ar vėliau sulaukė labai didelės kritikos“ (D32)</p>

Lentelės tęsinys kitame puslapyje

Kategorija	Subkategorija	Veiksniai	Reikšminės frazės
Socio- ekonominės jėgos	Nacionalinės socio- ekonominės politikos kryptys	<i>Taupymo politika</i>	„...bet kuris taupymas nereikalingo veiksmo...nereikalingos valdymo grandies sąskaita, yra pozityvus“ (D20) „...būtina ypač šiuo kriziniu laikotarpiu“ (E3) „...reikėjo maksimaliai taupyti biudžeto lėšas“ (E4) „...ne pagrindinė priežastis“ (E5) „...globalinės krizės laikotarpiu...buvo vykdoma tinkama socialinė ekonominė politika“ (E11)
		<i>Nacionalinė regioninė politika</i>	„...yra tam tikra regioninio valdymo sistema“ (D2) „Lietuva per maža, kad turėtų regionus ir per didelė, kad neturėtų“ (D3)
Politinė sistema	Naujos valdymo idėjos	<i>Ne nauja valdymo idėja</i>	„...buvo kalbama per 2000-ųjų, 2004-ųjų, 2008-ųjų metų rinkimų kompanijas“ (D28) „...nuo 2000 metų dauguma Lietuvos politinių partijų...akcentuodavo, kad Lietuvoje VA lygmenų ir valdymo lygmenų piramidė nėra sutvarkyta...“ (D22)
		<i>Politinė ideologija</i>	„...apskritys ir savivalda buvo pakankamai išsigrūdinę, kas ką daro“ (D58) „...lygmenys...buvo visiškai skirtingi – apskritis nesikišo...“ (D59) „...per dešimt gyvavimo metų...buvo pakankamai gerai susidėję“ (D60) „...tai buvo tik ideologinis momentas“ (D61)
		<i>Ideologinio pagrindimo nebuvimas</i>	„...tik...ekonominį pagrindimą – reikėjo taupyti ir taupyti nepakenkiant valdymo kokybei“ (E12) „Ideologinio nėra“ (E13)
	Visuomenės spaudimas	<i>Visuomenės apatija</i>	„Visuomenė niekada nėra niekam pasirengusi...“ (D26) „...visuomenė buvo visiškai abejinga dėl AVA sukūrimo ir ypač abejinga dėl panaikinimo“ (E10) „...buvo žinoma, kad tokia reforma gali vykti“ (D27) „...visuomenės informavimo priemonės bei nuolatinis politikų kalbėjimas sukūrė labai neigiamą aurą apskritims“ (D39) „...visuomenė...ramiai sutiko šitą reformą“ (D40)
Politinių partijų idėjos	<i>Vieninga daugumos partijų pozicija AVA panaikinimo atžvilgiu</i>	„...kitos...kurios prieštaravo tokiai reformai...išlaikė šitą savo doktriną“ (D52) „...nuo 2008-ųjų kritika darėsi vis labiau aštri“ (D53) „...partijas, kurios šiandien sudaro...valdančiąją koaliciją...jų visų programose tai buvo...viena iš programos vinių“ (D54) „Netgi ne prioritetų, o programos vinių“ (D55) „Centrinis dalykas...“ (D56) „...galėjo priešintis tik LSDP, kuri šias apskritis kūrė ir kitos opozicinės partijos“ (E14)	
Elito sprendimų priėmimo procesas	Sprendimų priėmimas	<i>Kitų alternatyvų Nesvarstymas</i>	„...buvo galima paieškoti geresnio būdo“ (D1) „...užuot taisę šitą lygmenį, nuėjo lengvesniuoju keliu...“ (D24) „...viskas buvo suvesta į funkcijų...etatų surašymą, pinigų sudėliojimą ir jų išdalinimą -...į viršų...į apačią, panaikinant“ (D67) „...buvo nueita lengviausiu keliu – pasiimta tai, ko negali ministerijos daryti“ (D85)
		<i>Politinis manevras</i>	„...įžvelgdavo, kad labiausiai pažeidžiamas...labiausiai neefektyvus...apskričių lygmuo...“ (D23) „...paskatos...tiek politinio lygmens, tiek...viešojo valdymo efektyvumo“ (D25) „...1992, 1996 metų Vyriausybė...buvo...kairiosios pakraipos“ (D51)
	Nenumatyti įvykiai	<i>Nepamatuota reforma</i>	„...nemanau, kad...buvo ko nors nenumatyta ar padaryta klaidų“ (E16) „...buvo mažiau sutaupyta...“ (E17) „...nepavyko įrodyti, kad sutaupė pinigų“ (D77)
		<i>Prezidentės veto</i>	„Nepavyko išspręsti klausimo dėl žemės...“ (D72) „Anksčiau buvo labai aišku...“ (D73)

Kategorija	Subkategorija	Veiksniai	Reikšminės frazės
Administracinė sistema	Reformos programos turinys	<i>Besidubliuojančių funkcijų panaikinimas</i>	„...valstybėse, kuriose egzistuoja trinarė valdymo sistema...yra aiškiai suskirstytos funkcijos“ (D10) „...kaip bereikalingos grandies, kuri nėra efektyvi, nes eikvoja lėšas, o funkcijas dubliuoja“ (D57) „...prieš rinkimus buvo sakoma,...kad apskritis nereikalinga...dubliuoja savivaldą“ (D78) „Visiškai neaišku, kas ką veikė, nes tokie skyriai yra ir savivaldybėse“ (E8) „Gaudavosi dubliavimas“ (E9) „Apskričių vykdomą darbą laisvai galėjo vykdyti ministerijos, departamentai, o daugiausia savivaldybės“ (E6)
	Įgyvendinimo procesas	<i>Prailgintas terminas</i>	„Užtruko...“ (D86)
		<i>Darbuotojų perkėlimas į kitas darbo vietas</i>	„...ne visai aiškus...tarnautojų bei lėšų paskirstymas...“ (D87)
		<i>Sklandus įgyvendinimo procesas</i>	„...reforma...praėjo santykinai sėkmingai, sunkiai, skaudžiai, bet sėkmingai“ (D70) „Nematau spragų“ (E18)
		<i>Įtikėjusios reformos nauda žiniasklaidos pozicija – neutralumas</i>	„Nedidelę...“ (D92) „...kai viskas aišku, jiems nebeįdomu“ (D93) „...apskritys jų akimis visą laiką buvo priešai“ (D94) „...apskričių buvimą žiniasklaida visada kritikavo dėl viešojo valdymo neefektyvumo“ (D95) „...formavo kartu su politikos atstovais...šitų darinių neefektyvumą, tariamąjį“ (D96) „...kai tas viskas įvyko, jie neteko kozerių...prieš „karalius“ nepaloši“ (D97) „Žiniasklaida didelės įtakos neturėjo ir iš viso mažai rašė“ (E21) „...žiniasklaida apie gerai atliktus darbus nerašo, vadinasi, reforma pavyko įvykdyti be didelių skandalų, sklandžiai“ (E22)
	Reformos rezultatas	<i>Politinio pažado ištesėjimas</i>	„Koalicinės partijos sako...viena didžiausių jų sėkmių per šią kadenciją“ (D62) „...kaip jie planavo, taip jie padarė“ (D66)
		<i>Nežymi decentralizacija/padidėjusi centralizacija</i>	„Savivalda gavo menkas funkcijas...“ „...valstybė atsiėmė...esmines funkcijas...“ (D68) „...per mažai funkcijų buvo perduota savivaldybėms“ (E15)
		<i>Supaprastintas Valdymas</i>	„Pozityviai,...taip reikėjo padaryti“ (D106) „...reforma buvo būtina...Vertinu labai teigiamai“ (E1) „Davė labai menką efektą“ (D71) „Atsistojo ant kojų valdymo sistema“ (D98) „...valdymas nepablogėjo, o dar pagerėjo...“ (E19) „...baigėsi ginčai, ar reikalingos AVA...“ (E29) „...pagerėjo valdymas“ (E30)
		<i>Panaikintas funkcijų dubliavimas</i>	„...visuomenė pamatė, kad nėra organizacijos, kuri dubliuoja...koordinuoja savivaldybių veiklą, ko daryti visai nebūtina“ (E24) „Teigiama...nėra darbų dubliavimosi...“ (E27)

Lentelės tęsinys kitame puslapyje

Kategorija	Subkategorija	Veiksniai	Reikšminės frazės
Administracinė sistema	Reformos rezultatas	<i>Sutaupyta/ nesutaupyta</i>	<p>„...pinigų...etatų sutaupyta praktiškai nebuvo,...nes...funkcijas reikia vykdyti“ (D69)</p> <p>„...biudžeto lėšos sutaupytos“ (E20)</p> <p>„...buvo sutaupytos biudžeto lėšos...“ (E23)</p> <p>„...sutaupytos pinigines lėšos...“ (E28)</p>
		<i>Išryškėjęs naujo valdymo modelio poreikis</i>	<p>„...netinkama“ (D99)</p> <p>„Dabar reikia tolimesnius žingsnius“ (D107)</p> <p>„...pirmas žingsnis padarytas, reikia eiti toliau“ (D109)</p> <p>„...viešojo valdymo sistema Lietuvoje neatitinka valstybės dydžio,...masto,...integralumo“ (D112)</p> <p>„Ne Vyriausybė turi organizuoti, o žmonės turi rinkti...“ (D15)</p>
		<i>Konstitucijos taisymo poreikis</i>	<p>„...pagal Konstituciją...apskritims neatsirado vietos...savivalda...lygtais suteikiama, bet lyg nesuteikiama“ (D4)</p> <p>„...reikėtų taisyti Konstituciją“ (D14)</p> <p>„...LRK...atsirado...pergyvent, kad...vietos savivalda turės pernelyg dideles galias...“ (D45)</p> <p>„...buvo įmestas kažkoks vienijantis vienetas...“ (D46)</p> <p>„...skubiai daroma...neturėjo iki galo išbaigto, normalaus...pasverto teksto“ (D47)</p> <p>„...atvedė prie būtinumo...tą sakinį kažkokiu tai būdu realizuoti“ (D48)</p> <p>„...po gana gilių ir ilgų diskusijų...atsirado...apskrities valdymo įstatymas“ (D49)</p> <p>„Šią reformą padarė 1992, 1996 metų Seimas...“ (D50)</p> <p>„Vienas iš kelių – pabandyti keisti Konstituciją ir įvesti regioninį darinį...ne tokį, koks buvo“ (D65)</p> <p>„...eiti dar toliau...peržiūrėti Konstituciją ir sudėlioti ją pagal tvarkingą viešojo valdymo sistemą“ (D108)</p> <p>„...kito Seimo viena iš pareigų...priimt arba pasirengt naują Konstituciją...“ (D111)</p>
		<i>Veiksmingo regioninių problemų sprendimo poreikis</i>	<p>„...viską, ką darė apskritis, reikėjo atiduoti savivaldai“ (D79)</p> <p>„...steigėjas mokyklų...ministerija... užsiima švietimo politikos įgyvendinimu, ko...neturi teisės daryti“ (D80)</p> <p>„...skandalą tarptautiniu mastu su Lenkijos Respublika“ (D81)</p> <p>„...kol dar buvo apskritis, buvo galima šitą...toleruoti, nes tai yra teritorinio darinio problemos“ (D82)</p> <p>„...reikėjo atiduoti...savivaldybėms, atidžiai kontroliuoti...“ (D83)</p> <p>„...jeigu įstaigų ar rajonų vadovai nesusitvarko...administracijose... tam yra kiti mechanizmai su jais išsiaiškinti“ (D84)</p> <p>„...savivaldybės Lietuvoje turi būti mažesnės, regioniniai dariniai turi būti...“ (D100)</p> <p>„...savivaldybės...prilygsta...kitų kraštų...federaliniams subjektams...čia ...rimta teritorija su labai rimtu biudžetu,...su stipria politine valdžia...biškį suvaržyta“ (D101)</p> <p>„...pažiūrėjus iš piliečio pozicijų...ne visada...smulkesnė savivaldybė gali susitvarkyti su problemos mastais“ (D113)</p> <p>„...palikti vienai...savivaldybei...nesusitvarkys nei politiškai, nei policiškai...“ (D114)</p> <p>„Išlieka didelių regioninių problemų“ (D115)</p>

Lentelės tęsinys kitame puslapyje

Kategorija	Subkategorija	Veiksniai	Reikšminės frazės
Administracinė sistema	Reformos rezultatai	<i>Neišspręstas žemės klausimas</i>	„Dabar...NŽT, kuri teoriškai daro tą viską, tačiau primityvioji – planavimo funkcija, tas juodas darbas...pasiliko savivaldoje“ (D74) „Tu planuoji, darai...niekad nežinai, ką...pasakys NŽT“ (D75) „...savivaldos asociacijos...dėl šitos reformos baisiai pikti...kokios yra jos išdavos“ (D76) „...jei jau reikėjo tą žemę pasiimt – reikėjo pasiimt, bet daugiau nieko“ (D91) „...žemės grąžinimą...savivaldybėje būtų...patogiau ir pigiau spręsti“ (E7)
		<i>Savivaldybių nepasitenkinimas</i>	„Kitokių rezultatų tikėjosi savivaldybės, t. y. gauti daugiau funkcijų...“ (E25) „...visos pusės, pradėdant Vyriausybe, baigiant savivalda...ta reforma nėra patenkinta“ (D16) „...savivaldos asociacijos...dėl šitos reformos baisiai pikti...kokios yra jos išdavos“ (D76) „...savivaldybių asociacijos norėtų dar laisvesnės sistemos“ (D102)
		<i>Pokyčių visuomenėje nepajutimas</i>	„...visuomenė neužpyko, kad apskritys buvo panaikintos“ (D33) „Niekaip, nepajuto“ (D103) „...ėjo pradžioje į savivaldybę ar seniūniją, taip ir šandien eina“ (D104) „Kelias ten pat“ (D105) „Nemanau, kad piliečių kasdienybę paveikė ši reforma“ (E26)
		<i>Neaiški dabartinė perduotų funkcijų vykdymo kokybė</i>	„...visiškai neaišku...nereikėtų dėl to pergyventi...kaip tos funkcijos įgyvendinamos šiandien palyginti su tuo, kas buvo“ (D88) „...lyginamąją analizę...manau, VRM...šitą daro...bet jinai nesidalina...arba viskas labai gerai,...arba ne viskas taip gerai...“ (D89) „...išvengti, jeigu būtų atitekę savivaldai“ (D90)
		<i>Neaiškus apskričių reformos tęstinumas</i>	„Opozicinės partijos santūriai tyli, nes...pasakyti, kad verta...grąžinti, būtų per aštru artėjant rinkimams“ (D63) „Kaip jos elgsis po rinkimų, sunku pasakyti“ (D64) „...mažiau nei metai iki kitų rinkimų“ (D110)