



KAUNO TECHNOLOGIJOS UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ, HUMANITARINIŲ MOKSLŲ IR MENŲ FAKULTETAS

Gintarė Visockienė

**Struktūrinių reformų įgyvendinimo patirtis Lietuvoje:
Kauno miesto savivaldybės administracijos atvejis**

Baigiamasis magistro projektas

Vadovas
Prof. dr. Algis Krupavičius

KAUNAS, 2017

KAUNO TECHNOLOGIJOS UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ, HUMANITARINIŲ MOKSLŲ IR MENŲ FAKULTETAS

**Struktūrinių reformų įgyvendinimo patirtis Lietuvoje:
Kauno miesto savivaldybės administracijos atvejis**

Baigiamasis magistro projektas
Viešasis administravimas (621N70001)

Vadovas

_____ Prof. dr. Algis Krupavičius

2017-__-__

Recenzentas

_____ Doc. dr. J. Šiugždinienė

2017-__-__

Projektą atliko

_____ SMV-5/5 Gintarė Visockienė

2017-__-__

KAUNO TECHNOLOGIJOS UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ, HUMANITARINIŲ MOKSLŲ IR MENŲ FAKULTETAS

GINTARĖ VIŠOCKIENĖ

(Studento Vardas Pavardė)

Viešasis administravimas, SMV-5/5

(Studijų programa, kursas)

Baigiamojo projekto, „Struktūrinių reformų įgyvendinimo patirtis Lietuvoje:
Kauno miesto savivaldybės administracijos atvejis“

AKADEMINIO SAŽININGUMO DEKLARACIJA

2017-05-29

(Data)

Kaunas

(Vieta)

Patvirtinu, kad mano, Gintarės Višockienės, baigiamasis projektas tema „Struktūrinių reformų įgyvendinimo patirtis Lietuvoje: Kauno miesto savivaldybės administracijos atvejis“ yra parašytas visiškai savarankiškai, o visi pateikti duomenys ar tyrimų rezultatai yra teisingi ir gauti sąžiningai. Šiame darbe nei viena dalis nėra plagijuota nuo jokių spausdintinių ar internetinių šaltinių, visos kitų šaltinių tiesioginės ir netiesioginės citatos nurodytos literatūros nuorodose. Įstatymų nenumatytų piniginių sumų už šį darbą niekam nesu mokėjusi.

Aš suprantu, kad išaiškėjus nesąžiningumo faktui, man bus taikomos nuobaudos, remiantis Kauno technologijos universitete galiojančia tvarka.

(vardą ir pavardę įrašyti ranka)

SANTRUMPŲ ŽODYNĖLIS

KMS	Kauno miesto savivaldybė
KMSA	Kauno miesto savivaldybės administracija
NVV	Naujasis viešasis valdymas
STRAPIS	Strateginio planavimo informacinė sistema

LENTELĖS

1 lentelė.	Organizacijų apibrėžimai	12
2 lentelė.	Vėberio idealaus biurokratijos modelio bruožai	14
3 lentelė.	Pagrindinės viešojo administravimo modelių charakteristikos	18
4 lentelė.	Gero valdymo (<i>Good Governance</i>) pagrindiniai principai	20
5 lentelė.	Decentralizacijos formos, taikomos vietos savivaldos lygmeniu	32
6 lentelė.	KMSA reformos metu naujų skyrių vedėjų sąrašas	48
7 lentelė.	NVV, Naujosios viešosios vadybos ir KMSA reformos charakteristikos	55
8 lentelė.	H. Simono viešojo administravimo principų identifikavimas KMSA veikloje	61
9 lentelė.	KMS atstovų atsakymų į klausimus apibendrinimas	66

PAVEIKSLAI

1 pav.	Socialinių veikslių tipologija pagal M. Vėberį	16
2 pav.	Gero valdymo ir NVV principų integracija naujosios viešosios vadybos paradigmoje..	19
3 pav.	Sprendimo priėmimo proceso etapai	29
4 pav.	Viešosios politikos ir viešojo valdymo modernizacijos ciklai	31
5 pav.	Trys efektyvios administracinės reformos politikos analizavimo žingsniai	34
6 pav.	Makinsio 7S modelis	36
7 pav.	Strateginis pasirinkimas ir kaita	37
8 pav.	Strateginių sprendimų priėmimo modeliai ir jų taikymas Lietuvos savivaldybėse	38
9 pav.	Gyventojų skaičiaus Kauno m. palyginimas su savivaldybės darbuotojų skaičiumi	42
10 pav.	KMS administracijos vadovybės funkcijų pasiskirstymas	49
11 pav.	KMSA reformą veikiančios spaudimo kryptys	51
12 pav.	Pasikeitęs KMSA požiūris į biudžeto formavimą	57
13 pav.	KMSA Strateginio veiklos plano rengimo etapai	58
14 pav.	KMSA reorganizacijos priemonės	60

DIAGRAMA

1 diagrama.	Savivaldybės darbuotojų skaičiaus ir darbo užmokesčio (bruto) kaita	47
-------------	---	----

TURINYS

LENTELIŲ IR GRAFIKŲ SĄRAŠAS	5
SANTRAUKA	7
ĮVADAS	9
1. NAUJOJO VIEŠOJO VALDYMO PARADIGMA IR JOS PRINCIPAI.....	12
1.1. Makso Vėberio idealus biurokratijos modelis	14
1.2. Pagrindiniai naujojo viešojo valdymo elementai	17
1.3. Darbo organizavimo kultūros pokyčiai ir naujasis viešasis valdymas	21
1.4. Darbuotojų motyvacinė sistema ir organizacijos veikla	25
2. STRUKTŪRINIŲ REFORMŲ SAMPRATA IR EFEKTYVUMAS	28
2.1. Struktūrinių reformų samprata – centralizacija ir decentralizacija	30
2.2. Struktūrinių reformų efektyvumas	33
2.3. Viešojo sektoriaus institucijų, valstybės tarnautojų ir politikų sąveika	37
2.4. Tradicinio biurokratijos modelio Lietuvoje priežastys	40
3. KAUNO M. SAVIVALDYBĖS ADMINISTRACIJOS STRUKTŪRINIAI POKYČIAI	42
3.1. Strateginių planų analizė ir pasiruošimo reformai įvertinimas	44
3.2. Administracijos struktūros pokyčiai po 2015-ųjų metų reformos	47
3.3. Reformos įgyvendinimo eiga ir pagrindinės kliūtys	51
4. NAUJOJO VIEŠOJO VALDYMO ELEMENTŲ ĮDIEGIMAS KAUNO SAVIVALDOJE.	55
4.1. Naujojo viešojo valdymo principų pritaikymas Kauno m. savivaldybės reformoje	57
4.2. Valdymo pokyčių analizė ir reformos kritika	63
IŠVADOS	68
LITERATŪROS IR ŠALTINIŲ SĄRAŠAS	70
PRIEDAI	74

Visockienė, Gintarė. *Struktūrinių reformų įgyvendinimo patirtis Lietuvoje: Kauno miesto savivaldybės administracijos atvejis*. Magistro baigiamasis projektas / vadovas prof. Algis Krupavičius; Kauno technologijos universitetas, Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakultetas.

Mokslo kryptis ir sritis: 03S

Reikšminiai žodžiai: struktūrinės reformos, naujasis viešasis valdymas, geras valdymas, kauno savivaldybė, reorganizacija, valdymo decentralizacija.

Kaunas, 2017. 86 psl.

SANTRAUKA

Šiame darbe yra tiriamos struktūrinės reformos Lietuvoje, dėmesį sutelkiant ties 2015-ųjų metų Kauno m. savivaldybės administracijos reorganizacija. Lietuvos viešojo administravimo studijose savivaldos reformų įgyvendinimo tendencijos yra menkai tyrinėta sritis. Tyrimas siekia išanalizuoti, kokius naujojo viešojo valdymo metodus vykdydama reorganizaciją pritaikė Kauno m. savivaldybės administracija. Darbo problematika apibrėžiama tuo, kad Lietuvos savivaldos administracijose vis dar sunkiai diegiami ir įgyvendinami naujojo viešojo valdymo principai, o viešojo administravimo krypties tyrimuose yra palikta daug neužpildytos erdvės savivaldos lygmeniu įgyvendinamoms reformoms tirti. Vietos savivaldos reformų išsami analizė viešojo administravimo srities tyrimus aplenkia.

Darbo tikslas yra išanalizuoti kaip buvo vykdoma 2015-ųjų metų Kauno m. savivaldybės administracijos reforma ir įvertinti įdiegtus naujojo viešojo valdymo elementus. Norint pasiekti užsibrėžtą tikslą, buvo įgyvendinti šie uždaviniai: 1) apibrėžti ir išanalizuoti naujojo viešojo valdymo paradigmos pagrindiniai veikimo principai; 2) apžvelgta ir išanalizuota viešojo sektoriaus reformų samprata ir reformų efektyvumo nustatymo galimybės; 3) išanalizuoti ir įvertinti Kauno m. savivaldybės administracijos struktūriniai pokyčiai įgyvendinant 2015-ųjų metų reorganizaciją; 4) išanalizuota ir įvertinta, kokie naujojo viešojo valdymo elementai buvo suplanuoti ir įdiegti Kauno savivaldoje reorganizacijos metu; 5) pateiktos rekomendacijos dėl naujojo viešojo valdymo elementų tolimesnio diegimo Kauno m. savivaldybės administracijos veikloje.

Tyrimo išvadose nustatyta, kad KMSA reformai buvo pasiruošta tik iš dalies. Pradiniai reformos tikslai buvo nustatyti neįvertinus KMSA pajėgumų juos pasiekti. Reformos metu įdiegti elementai yra tam tikra NVV ir naujosios viešosios vadybos modelių sintezė. Vienas iš prioritetų buvo valdymo centralizacija, o tai prieštarauja NVV akcentuojamam decentralizacijos principui.

Šio tyrimo struktūra sudaryta iš keturių dalių. Kiekviena dalis priskirta vienam iš uždavinių. Išvados suformuluotos atsižvelgiant į tyrimo tikslą ir išsikeltus uždavinius.

Visockiene, Gintare. *Experience of Implementing Structural Reforms in Lithuania: Case Study of Kaunas City Municipal Administration*. Master's thesis in Public Administration / supervisor prof. Algis Krupavicius. The Faculty of Social Sciences, Arts and Humanities, Kaunas University of Technology.

Research area and field: 03S

Key words: structural reforms, new public governance, good governance, Kaunas city municipality, reorganisation, governance decentralization.

Kaunas, 2017. 86 pages.

SUMMARY

This work is dedicated to analyze the structural reforms in Lithuania. The attention is concentrated on Kaunas City Municipality Administration reform in the year 2015. Municipal reform implementation trends are poorly analyzed areas in Lithuanian public administration studies. The study seeks to analyze what the New Public Governance methods were applied during the reorganization of Kaunas City Municipal Administration.

The study aims to analyze how structural reforms of Kaunas City Municipality were implemented and evaluate which principles of New Public Governance were introduced during the reorganization.

In order to achieve research goal, the following objectives have been implemented: 1) to define and analyze the New Public Governance operating principles; 2) to analyze the concept of public sector reforms and efficiency of the reforms; 3) to analyze and evaluate structural changes which were made during reorganization of Kaunas City Municipality Administration; 4) to analyze which elements of the New Public Governance have been planned and installed in Kaunas City local government during the reorganization; 5) to give the recommendations regarding further implementation of the New Public Governance elements in Kaunas municipal administration.

The study found that the reform has been prepared only in part. The initial objectives have been identified before considering the capacity of Kaunas City Administration to achieve them. Implemented elements can be specified as the synthesis of the New Public Governance and New Public Management models. Priority was the centralization of management. Such priority is contrary to the NPG's principle of decentralization.

Structure of the study consists of four parts. Each part is dedicated to one of the objectives. Conclusions are formulated according to the study purpose and objectives set.

IVADAS

Tarptautinėje ir lietuviškoje viešojo administravimo mokslinėje literatūroje sutariama, kad Lietuvoje vis dar yra daug valdymo bruožų, kurie atspindi tradicinį biurokratijos modelį viešajame administravime. Per porą dešimtmečių nuo nepriklausomybės atkūrimo, šalyje stipriai pasikeitė administravimo kultūra ir tradicija, tačiau naujojo viešojo valdymo elementai sudėtingai įsitvirtina viešojo administravimo sektoriuje.

Po 2015-ųjų metų savivaldos rinkimų Kaune buvo pradėta savivaldybės administracijos reorganizacija. Ji turi bruožų būdingų naujam viešajam valdymui tiek planavimo, tiek įgyvendinimo stadijose. Įgyvendinant reformą kilo politinės ir teisinės problemos, darbuotojų skaičius sumažintas mažiausiai iš pradžių buvo planuota. Siaurąja prasme reforma gali būti suprantama kaip struktūros ir pozicijų pokyčiai, tačiau plačiąja prasme reforma apima ir naujus darbo organizavimo metodus, požiūrį į teikiamos paslaugos objektą, mikroklimatą organizacijoje. Tokiame kontekste išryškėja šio viešojo administravimo magistro studijų baigiamojo projekto *aktualumas ir naujumas*. Lietuvos viešojo administravimo studijose savivaldos reformų įgyvendinimo tendencijos yra menkai tyrinėta sritis. Tyrimu siekiama išanalizuoti, kokius naujojo viešojo valdymo metodus vykdydama reorganizaciją pritaikė antra pagal dydį savivaldybės administracija Lietuvoje.

Darbo problematika apibrėžiama tuo, kad Lietuvos savivaldos administracijose vis dar sunkiai diegiami ir įgyvendinami naujojo viešojo valdymo principai. Lietuvos viešojo administravimo krypties tyrimuose yra palikta daug neužpildytos erdvės savivaldos lygmeniu įgyvendinamoms reformoms tirti. Dauguma atliktų tyrimų koncentruojasi į esamos situacijos analizę ir rekomendacijas Vyriausybės ir ministerijų lygmeniu. Vietos savivaldos reformų išsami analizė viešojo administravimo srities tyrimus aplenkia. Šiek tiek didesnis proveržis skatinant naujojo viešojo valdymo principų diegimą pasiektas Vietos savivaldos rinkimų įstatyme įtvirtinus galimybes rinkimuose dalyvauti visuomeninėms organizacijoms ir tiesioginiams merų rinkimus.

Viešojo administravimo studijų tyrėjai pastebi, kad naujasis viešasis valdymas dar negali būti traktuojamas kaip nusistovėjusi teorija. Teorinės įžvalgos vietos savivaldos plėtros atžvilgiu nuolatos įgauna naujų determinančių. Nors naujojo viešojo valdymo tyrimų lauke dominuoja centrinės valdžios institucijos, tačiau kaip pabrėžia Kauno Technologijos universiteto docentas Gintaras Žilinskas (2012, p. 300) „*transformacijos, vykstančios vietos savivaldos struktūrose, yra daug sudėtingesnės negu gali pasirodyti iš pirmo žvilgsnio*“. Vietos savivaldybėse pasireiškia daug daugiau skirtingų atvejų ir daug didesnė inovacijų įvairovė. Šiaulių universiteto Viešojo administravimo katedros lektorė Vilma Tubutienė (2013, p. 198) kritiškai žvelgia į koncentraciją ties verslo terminologija ir „aklą“ privataus sektoriaus metodų taikymą viešojo administravimo sektoriuje, kadangi taip ignoruojama sudėtinga šio

sektorius specifika. Šiuo metu viešojo administravimo mokslinėje literatūroje dominuojančios tendencijos yra susijusios su naujuoju viešuoju valdymu, kuris akcentus sudeda ties piliečių dalyvavimu, tinkliniu bendradarbiavimu, solidarumu, tarnautojų motyvacija, teisingumu, kūrybiškumu viešajame sektoriuje.

Darbo tikslas – išanalizuoti kaip buvo vykdoma 2015-ųjų metų Kauno miesto savivaldybės administracijos reforma ir įvertinti įdiegtus naujojo viešojo valdymo elementus.

Šio **darbo objektas** yra Kauno miesto savivaldybės 2015-ųjų metų administracijos struktūros reforma.

Norint pasiekti užsibrėžtą darbo tikslą, būtina įgyvendinti šiuos **uždavinius**:

1. *Apibrėžti ir išanalizuoti naujojo viešojo valdymo paradigmos pagrindinius veikimo principus.* Šis uždavinys atskleis pagrindinius idealaus biurokratijos modelio bruožus ir svarbiausius naujojo viešojo valdymo teiginius. Didesnė analizė skiriama su naujuoju viešuoju valdymu susijusiais darbo organizavimo kultūros pokyčiais ir darbuotojų motyvacinės sistemos įgyvendinimo svarbai visoje organizacijos veikloje.
2. *Apžvelgti ir išanalizuoti viešojo sektoriaus reformų sampratą ir reformų efektyvumo nustatymo galimybes.* Uždavinys atsakys, kaip įgyvendinant viešojo sektoriaus reformas atsiremama į centralizacijos ir decentralizacijos argumentus, ar įmanoma patikimai išmatuoti reformų efektyvumą, kokią įtaką įgyvendinant institucines reformas turi politikai, taip pat kokie yra Lietuvoje vyraujančio biurokratijos modeli pagrindiniai bruožai.
3. *Išanalizuoti ir įvertinti Kauno m. savivaldybės administracijos struktūrinius pokyčius įgyvendinant 2015-ųjų metų reorganizaciją.* Bus atlikta strateginių Kauno m. savivaldybės planų analizė ir įvertintas pasiruošimas administracijos reformai; atlikta savivaldos administracijos struktūros pokyčių analizė ir nustatyti pagrindiniai iššūkiai iškilę reorganizacijos eigoje.
4. *Išanalizuoti ir įvertinti, kokie naujojo viešojo valdymo elementai buvo suplanuoti ir įdiegti Kauno savivaldoje reorganizacijos metu ir po jos.* Šiame uždavinyje bus atskleista, kokie naujojo viešojo valdymo elementai pritaikyti vykdant reformą, taip pat analizuojami reformą suplanavusių ir įgyvendinusių tarnautojų vertinimai bei reformos kritikų argumentų pagrįstumas.
5. *Pateikti rekomendacijas dėl naujojo viešojo valdymo elementų tolimesnio diegimo Kauno miesto savivaldybės administracijos veikloje.*

Norint pasiekti darbo tikslą ir įgyvendinti užsibrėžtus uždavinius bus naudojami šie **tyrimo metodai**: oficialių dokumentų kontent-analizė naudojama pasiruošimo įgyvendinti savivaldos reformą vertinimui, administracijos struktūros pokyčiams nustatyti, naujojo viešojo valdymo principų taikymo

planuojant ir įgyvendinant reformą nustatymui. Mokslinės literatūros analizė pasitelkiama teorinėje darbo dalyje, siekiant išsiaiškinti, kokie yra naujojo viešojo valdymo pagrindiniai veikimo principai bei struktūrinių reformų efektyvumo vertinimo kriterijai ir galimybės. Praktinę dalį pastebėjimais ir išvalgomis papildoma pusiau struktūruoto interviu metu surinkta informacija iš savivaldybės administracijos tarnautojų ir miesto Tarybos narių (politikų). Visame darbe taikomas analizės ir apibendrinamasis metodas bei abstrakcijos metodas.

Magistro studijų baigiamojo projekto tyrimo metodologija sudaryta atsižvelgiant į Rimanto Tidikio (*Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003) ir Ingridos Unikaitės-Jakuntavičienės, Algimanto Prazausko (*Politologijos pagrindai*. VDU leidykla, 2007) mokslinių tyrimų metodologiją pateikiančių knygų rekomendacijas ir reikalavimus. Šis darbas apima atvejo analizės metodologinius reikalavimus.

Tyrimo šaltinių bazė ir literatūros apžvalga: teorinėje dalyje nagrinėjant naujojo viešojo valdymo elementus, struktūrinių reformų efektyvumo vertinimą pasitelkiami J. E. Lane, H. A. Simon, D. Jeffee ir W. Parsons mokslinės analizės. „Gero valdymo“ bruožams tirti naudojami R. I. Rotberg darbai. Iš lietuvių politologų paminėtini Algis Krupavičius, Arvydas Guogis, Gintaras Žilinskas, Diana Šaparnienė, Alvydas Raipa, Jūratė Guščinskienė, Zenonas Norkus.

Praktinėje dalyje norint atskleisti darbo aktualumą ir patvirtinti arba paneigti vyraujančias nuomones, tyrimo autorius atliko pusiau struktūruotus interviu su buvusiu Kauno m. meru **Andriumi Kupčinsku**, taip pat su **Židrūnu Garšva** – valdančiojoje koalicijoje esančios Socialdemokratų frakcijos seniūnu Kauno m. savivaldybės Taryboje; **Dariumi Razmislevičiumi** – KMS Socialinių ir sveikatos reikalų komiteto pirmininku. Interviu atliktas ir su savivaldybės administracijos direktoriumi **Gintaru Petrausku**, kuris vadovavo KMSA reorganizacijos darbo grupei.

Darbo struktūrinis pagrindimas. Darbas sudarytas iš keturių dalių. Kiekviena dalis priskirta vienam iš uždavinių. Pirmoje dalyje analizuojami naujojo viešojo valdymo pagrindiniai veikimo principai, dėmesį sutelkiant ties darbo organizavimo kultūra ir tarnautojų motyvacinė sistema. Antra dalis skirta viešojo sektoriaus reformų sampratai analizuoti ir reformų efektyvumo išmatavimo galimybėms įvertinti. Trečioje dalyje dėmesys skiriamas Kauno m. savivaldybės administracijos struktūriniais pokyčiams analizuoti ir įvertinti, pagrindinėms reformos įgyvendinimo kliūtims analizuoti. Ketvirta dalis subordinuota naujojo viešojo valdymo elementų įdiegimo, įgyvendinant savivaldybės administracijos reformą įvertinimui bei politikų ir administracijos vadovų komentarams apie reformos planavimo ir įgyvendinimo eigą.

Projektą sudaro 86 puslapiai, 9 lentelės, 14 paveikslų, 1 diagrama, 5 priedai. Panaudoti 25 mokslinės literatūros šaltiniai ir 26 internetinės publikacijos, atlikti 4 interviu.

1. NAUJOJO VIEŠOJO VALDYMO PARADIGMA IR JOS PRINCIPAI

Institucija, kaip organizacija, neturi vieningo apibrėžimo, tačiau priimta manyti, kad kiekvienai institucijai yra privalomi trys elementai: biurokratinis aparatas, racionali elgesiu grįsta veikla ir narių sąmoninga narystė (savęs identifikavimas institucijos dalimi). Biurokratinis aparatas yra orientuotas konkrečioms institucijos tikslams palaikyti ar įgyvendinti. Savo veiklą institucijos vykdo remdamosi priešasčių / pasekmių racionalią analize.

Skirtingi organizacijų apibrėžimai, kurie apima tris aukščiau paminėtus privalomus elementus pateikiami lentelėje.

1 lentelė. Organizacijų apibrėžimai

Organizacijos apibrėžimai	
Ch. Barnard	„Organizacija – tokia žmonių korporacijos rūšis, kuri skiriasi nuo kitų socialinių grupių sąmoningumu, nuspėjamumu ir kryptingumu. Dėmesys koncentruotas į bendrus žmonių veiksmus, jų korporaciją, o tik po to į tikslo siekimą“.
P. Blau ir W. Scott	„Apibūdindami susiformavusią organizaciją, autoriai teigia, jog ji, norėdama įgyvendinti specifinius tikslus, privalo turėti formalią struktūrą“.
A. Etzioni	„Organizacija – socialinis junginys, sąmoningai sudaromas ir perdaromas siekiant specifinių tikslų. Daugiausia dėmesio skiriama narystės organizacijoje sąmoningumui bei sąmoningiems žmonių veiksmams“.

Šaltinis: Jūratė Guščinskienė. Sociologijos įvadas: struktūrinės loginės schemas ir komentarai.

Kaunas: KTU spaustuvė, 2001. P. 35

Ženevos universiteto politikos mokslų ir viešojo administravimo srities profesorius Jan Erik Lane (2001, p. 366), tirdamas viešojo sektoriaus reformų priežastis atkreipia dėmesį, kad „ginčai dėl viešojo sektoriaus reformos netyla, nes čia suprantama, kad tradicinė viešojo sektoriaus institucija, žinyba ar valstybinės valdžios institucija yra neefektyvi“. Taigi atkakliai ieškoma naujų institucijų, kurios būtų efektyvesnės. Tuo tarpu vokiečių viešojo administravimo atstovai iš Potsdamo ir Humboldto universitetų Sabine Kuhlmann ir Hellmut Wollmann (2014, p. 46-47) pagrindinėmis viešojo sektoriaus reformų priežastimis laiko pragmatinius individų ir (ar) jų grupių paskaičiavimus, kitaip sakant, administracinės reformos gali būti paaiškintos naudos siekiančių aktorių ir jų strateginių paskaičiavimų priežastiniais ryšiais. Nepaisant skirtingų apibrėžimų, viešojoje erdvėje institucinės reformos politikų ir reformų vykdytojų pateikiamos labai supaprastintai – kaip viešojo sektoriaus efektyvumo paieškų simbolis.

Tirdamas viešojo valdymo kokybės ciklus ir reformų efektyvumą, socialinių mokslų daktaras Alvydas Raipa (2012, p. 126) moksliniame lygmenyje išskyrė tris sėkmingam reformos įgyvendinimui būtinus pasikeitimus institucijos viduje:

- 1) Darbo proceso pasikeitimai;
- 2) Darbuotojų elgsenos pasikeitimai;
- 3) Vadybos proceso pasiekimai.

Įvardyti instituciniai pasikeitimai dominuoja naujojo viešojo valdymo paradigmoje. Kaip jau minėta šio darbo įžangoje, NVV paradigmos plėtojamas analizės ir įžvalgų laukas savivaldos sritį yra kol kas tik palietęs. Gilesnių tyrimų šioje srityje NVV paradigmos plėtotojai nėra išvystę, kadangi pagrindinis dėmesys yra sukonzentruotas ties pokyčiais centrinės valdžios biurokratijoje. Kitaip sakant, NVV yra ypatingas ir todėl, kad šiuo metu labiau primena tiesiamą kelią (kurio kryptis analizuojamais ir interpretuojama per kasdienę stebėseną ir eksperimentus viešajame sektoriuje) nei nusistovėjusią ir aiškiai apibrėžtą teoriją (Krupavičius, Šaparnienė, 2013, p. 12). Atkreiptinas dėmesys, kad „*nėra universalios viešojo valdymo teorijos, kuri tiktų visais analizės atvejais ir nėra universalios teisinės bazės, kuri visose valstybėse veiktų vienodai*“ (Frederickson, Johnston, 1999, p. 11). Svarbu suprasti, kad institucijos neveikia vakuume, todėl yra priverstos nuolatos palaikyti ryšius su kitomis organizacijomis ir socialiniais dariniais. Viešojo sektoriaus institucijos „*turi prie šios aplinkos prisitaikyti (adaptuotis) ir joje egzistuoti. Nėra uždarų organizacijų. Visos jos, norėdamos gyvuoti privalo palaikyti ryšius su išoriniu pasauliu*“ (Guščinskienė, 2001, p. 40). Institucijos sukuria socialinius / funkcinis tinklus su kitomis organizacijomis ir atskirais individais bei nuolatos sąveikauja su šiais tinklais, o neretai yra pagrindinųjų ašis.

Vokiečių sociologo Makso Vėberio (Max Weber) išskirti reikalavimai idealiam biurokratiniam modeliui yra atspirties taškas analizuojant šiandienos institucijų veiklą ir reformas. Šioje tyrimo dalyje pirmiausia bus pateikta M. Vėberio idealaus biurokratijos modelio analizė, vėliau susikoncentruota ties į šiuolaikinį viešąjį administravimą vis labiau inkorporuojamais NVV elementais. Analizuojama darbo organizavimo kultūros ir darbuotojų motyvacinės sistemos reikšmė, atsižvelgiant į vyraujančias NVV tendencijas viešojo sektoriaus reformų įgyvendinime.

1.1. Makso Vėberio idealus biurokratijos modelis

Šiame skyriuje, geriau suprasdami pagrindinius vokiečių sociologo Makso Vėberio pasiūlyto idealaus biurokratijos modelio principus, sekančiuose šio darbo skyriuose galėsime kritiškiau analizuoti naująsias viešojo administravimo teorijas. Klasikiniai M. Vėberio idealaus biurokratijos modelio teiginiai gali būti atspirties tašku bandant suvokti kaip kito modernus viešasis administravimas ir kuria kryptimi brėžiami nauji prioritetai ir nuostatos. Tradicines viešojo administravimo nuostatas būtina apžvelgti dar ir todėl, nes jomis (nors ir šiek tiek modifikuotomis) vis dar remiasi viešojo administravimo institucijos (Petrauskienė, Raipa, 2012, p. 120). Nors M. Vėberio idealus biurokratijos modelis visa savo apimtimi neegzistuoja nei vienoje šalyje, tačiau jis puikiai tinka norint atsakyti į klausimą, kokie yra konkrečios analizuojamos biurokratinės sistemos nukrypimai, nuo idealaus jos varianto.

2 lentelė. M. Vėberio idealaus biurokratijos modelio bruožai

INSTITUCIJA	Darbo pasidalijimas
	Pavaldumo tvarka – aukštesnių ir žemesnių pareigybių hierarchija
	Turi administraciją arba kanceliariją
	Turi etatinius darbuotojus
	Būdingi kvalifikaciniai reikalavimai, oficiali darbuotojų parengimo procedūra
	Taisyklės, reglamentuojančios darbo tvarką organizacijoje, kontrolė
	Organizacijos narių lojalumas, jų noras laikytis taisyklių
	Darbas yra atskirtas nuo kitų žmogaus gyvenimo aspektų
	Niekas iš organizacijos narių nevaldo darbui reikalingų materialinių resursų

Šaltinis: sudaryta autoriaus

Humanitarinių ir socialinių mokslų ekspertai Romualdas Povilaitis ir Raimundas Kaminskas (2010, p. 32) savo knygoje „Visuomenės raida: socialiniai, politiniai ir filosofiniai aspektai“, aukščiau išvardytus M. Vėberio idealaus biurokratijos modelio bruožus siūlo apibendrinti ir išskirti keturis esminius principus, kuriais pagrįstas Vėberio modelis:

1. **Darbo pasidalijimas (horizontaliai).**Visi biurokratai veikia griežtai savo kompetencijos ir funkcijų ribose.
2. **Valdžios hierarchija (vertikalčiai).**Visi biurokratai žino kam yra pavaldūs ir kam patys vadovauja. Vadovo paliepimų vykdymas yra privalomas.
3. **Taisyklės ir darbotvarkė.**Visi biurokratai veikia griežtai pagal institucijoje nustatytas taisykles ir darbo reglamentą.

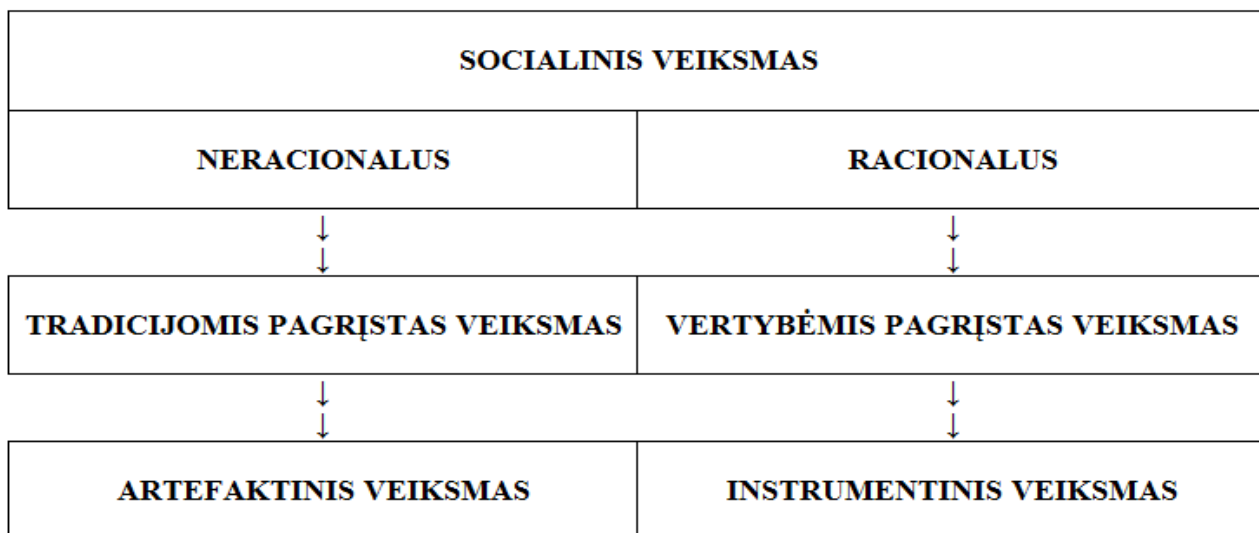
4. **Beasmeniškumas.** Kiekvienas biurokratas darbo metu privalo atsiriboti nuo visų savo santykių ir ryšių su kitais žmonėmis, išskyrus santykius pagal kompetenciją su to paties biurokratinio aparato darbuotojais ir vadovais.

Moderni biurokratija vis dar remiasi M. Vėberio apibrėžtais principais, nes jie padeda racionalizuoti institucijų veiklą, veiklos išlaidas, nustatyti aiškias kompetencijos ribas ir atsakomybes, kontroliuoti biurokratijos darbą, iškelti profesionalumo ir būtinų gebėjimų reikalavimus biurokratams. Kitaip sakant, šie principai įgalina biurokratinis aparatus būti kiek įmanoma racionalesniais, veikti suplanuotai ir nuspėjamai.

Vokietijos Erfurto universiteto profesorius Helgas Peukertas (2004, p. 1014) esminiu lūžiu viešojo administravimo istorinėje retrospektyvoje įvardija darbo pasidalijimą. Tikslus kompetencijų apibrėžimas įgalino institucijas veikti greičiau ir su mažesnėmis sąnaudomis. Tam pritaria ir Šiaulių universiteto lektorė dr. Vita Juknevičienė (2007, p. 122), kuri funkcinę specializaciją laiko įrankiu, išlaisvinusiu biurokratus nuo prievolės išmanyti ir sugebėti atlikti visus darbus, o organizacijas – nuo funkcijų sutapimo ir dubliavimo.

Nuspėjamumas yra tampriai susijęs su racionalumu. Biurokratijos gebėjimas apskaičiuoti veiklos žingsnius ir teikti paslaugas tik pagal griežtai apibrėžtas schemas leidžia biurokratijai būti nuspėjama. Būtent nuspėjamumas ją daro racionali (Jeffee, 2001, p. 94). Anot M. Vėberio (2005, p. 79), „racionalizacija yra procesas, kuris pakeičia tradicinį ir emocinį mąstymą priežastiniu ir praktiniais stebėjimais paremtu mąstymu“. Vėberio racionalizacija pasireiškia tik kaip vienkryptis procesas, kurio negalima pasukti atgal. Racionalizaciją jis pirmiausia priskiria Vakarų visuomenei, kuri, dėka ankstyvo kapitalizmo, atvėrė kelią „visas gyvenimo sritis valdyti pasitelkiant apskaičiavimą (angl. calculation)“ (Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2012). Modernus kapitalizmas, lygiai taip pat kaip moderni valstybė, yra suinteresuotas teisės viršenybės, institucinio racionalumo ir depolitizuotos profesionalios biurokratijos veikimu. S. Kalberg (1980, p. 1145-1179) akcentuoja, kad M. Vėberis siekė paaiškinti kaip sukurti racionalią biurokratiją, tačiau absoliutaus racionalumo nelaikė svarbiausiu modernios visuomenės galutiniu tikslu.

M. Vėberis, siekdamas išsiaiškinti, kokios yra socialinių veiksnių rūšys, išskyrė keturias socialinio veiksmo tipologijas (1 pav.). Iš visų keturių socialinio veiksmo rūšių, racionali veiksmu M. Vėberis laikė tik vertybinį ir instrumentinį veiksnių. Instrumentinis veiksmas pasižymi tuo, kad atliekamas pagal iš anksto suplanuotą seką numatytam tikslui pasiekti. Biurokratija remiasi būtent instrumentiniu veiksmu, kuomet norint pasiekti tikslą, reikia įvykdyti konkrečias numatytas užduotis.



1 pav. Socialinių veiksų tipologija pagal M. Vėberį

Šaltinis: sudaryta autoriaus remiantis Kalberg, S., *The Rationalization of Action in Max Weber's Sociology of Religion*. Sociological Theory, Vol. 8, No. 1 (Spring, 1990), pp. 58-84.

Vienas iš moderniosios sociologijos pradininkų Robertas Mertonas (2011, p. 560-562) teigė, kad institucijų prigimtis yra stengimasis išlikti struktūroje ir įrodyti savo egzistencinį reikalingumą net ir tuomet, kai jų egzistavimas yra neracionalus. Kitaip sakant, konsoliduota institucija su stipriu biurokratinio aparatu gali tapti savo tikslų tenkintoja. M. Vėberio biurokratijos suvokimas taip pat kritikuojamas dėl biurokratizmo (angl. „red tape“ - neigiama prasme), kuris atsiranda organizacijai plečiantis ir tampa savo sukurtų taisyklių įkaitu. Vietoje to, kad būtų efektyvūs mechanizmai, biurokratijos kartais tampa neefektyviomis. „Priešingas racionalizacijai veiksmas įvyksta tuomet, kai biurokratijos naudojamos nuostatos ir taisyklės pasitelkiamos popierizmui ir biurokratizmui vystyti“ (Ritzer, 2007, p. 42). Kiekvienos institucijos viduje yra daug interesų grupių, kurios turi savo institucijos veiklos modelio ir plėtros viziją. Šia prasme institucijos nėra vienalytės ir jų tikslai gali būti tik kompromisinis interesų grupių sutartas variantas.

Vilniaus universiteto filosofas, sociologas Zenonas Norkus (2000, p. 17-34) akcentuoja augančios biurokratijos trūkumus ir pavojus. Plečiantis institucijos biurokratiniam mechanizmui (tuo pačiu ir reguliacinėms normoms), dalies darbuotojų funkcijos gali tapti nepakankamai apibrėžtos. Tai reiškia, kad „biurokratiniai mechanizmai kartais gali nespėti absorbuoti ir tinkamai įvertinti savo plėtros. Reguliaciniai suvaržymai gali peraugti į visišką žmogaus gyvenimo kišimąsi ir kontrolę“. Kitais žodžiais tariant, visuomenė gali racionalizuotis iki tol, kol bus uždraustos individualios laisvės, saviraiška ir nebeliks tolerancijos asmenybės raiškai.

M. Vėberis perspėjo dėl „valdininkų diktatūros“, tačiau šių laikų modernus viešasis administravimas veda kita kryptimi – biurokratija ir sprendimų priėmimas tampa atviresnis visuomenei, o viešojo administravimo institucijose vis populiarėja naujojo viešojo valdymo pagrindiniai principai. Jie plačiau analizuojami sekančiame šio darbo skyriuje.

1.2. Pagrindiniai naujojo viešojo valdymo elementai

XXI amžiuje, Vakarų pasaulyje, viešajame sektoriuje vyksta pokyčiai, kurie orientuoti į aukštos kokybės paslaugas teikiančias, profesionalų atstovaujamas, kiek įmanoma arčiau piliečių esančias viešojo administravimo institucijas. Naujasis viešasis valdymas, tam tikra prasme, vystosi kaip oponentų įrankis tradicinėms viešojo administravimo teorijoms. Svarbu atkreipti dėmesį, kad praktikoje negalima stebėti nei vieno visiškai gryno viešojo administravimo modelio įgyvendinimo, kadangi juos visuomet iškraipo kiekvienos šalies specifinė politinė situacija, ekonominė perspektyva ir kiti funkciniai suvaržymai (Lietuvos Respublikos vyriausybė, 2011). Kaip teigia Smalskys (2010, p. 91), „*plėtojant naujojo viešojo valdymo principus iš ankstesnių laikų susiformavusią griežtą discipliną bei biurokratinę priklausomą tvarką, stengiamasi pakeisti savarankišku, autonomišku, nepriklausomu viešojo sektoriaus sprendimų būdu, koncentruotis organizacijos inovacinės ir laisvos savivaldos veiklos kryptimi*“. Kitaip sakant, NVV yra instrumentas, galintis biurokratiją priartinti prie piliečių dalyvavimo valdyme.

Lietuviškuose šaltiniuose, analizuojančiuose NVV veikimą, bene plačiausiai naudojamas Mykolo Romerio universiteto profesoriaus Arvydo Guogio (2010, p. 142) naujojo viešojo valdymo apibrėžimas: NVV turėtų būti suprantamas kaip tam tikras „*viešojo administravimo modelis su šiek tiek kitose vietose sudėliotais akcentais, su platesniu piliečių dalyvavimu valdyme, korupcijos apribojimu, policentrinės demokratijos, skaidrumo, atsakomybės ir kitų moralinių-etinių savybių išskėlimu, geru tarpinstituciniu bendradarbiavimu bei aktyvia nevyriausybinių organizacijų veikla*“. Bandydamas apibrėžti NVV vertybes, A. Guogis (2013, p. 28-30) akcentuoja atvirumą, pilietiškumą, pliuralizmą, demokratiją, korupcijos nebuvimą ir aktyvią NVO veiklą. Bendruomenės aktyvumas naujam viešajam valdymui yra prioritetas. Svarbiausias jo uždavinys – „įgalinti“ – sudaryti sąlygas ir galimybes dalyvauti visuomenės atstovams politiniame gyvenime. Kaip pasiekti, kad ne tik pavienių struktūrų vadybininkai, bet ir patys bendruomenės nariai spręstų savo likimą? Čia kalbama apie realią, o ne formalią savivaldą, apie realius būdus, kaip „įgalinti piliečius“. Piliečių dalyvavimas valdyme arba „įgalinimas“ iš esmės skiriasi nuo kitų viešojo valdymo teorijų, kuriose piliečiai suvokiami kaip klientai, vartotojai ar paslaugų teikimo objektai.

Socialinių mokslų daktaras Alvydas Raipa (2012, p. 251) atkreipia dėmesį į NVV taikomų metodų sąveiką su biurokratijos iškrypimų prevencija: „*naujojo viešojo valdymo ideologija reikalauja iš partnerystės dalyvių (kontraktavime) griežčiau kontroliuoti finansinių srautų valdymą, kontraktų procesų struktūravimą, veiklos detalizavimą, numatant griežtus terminus, atskaitomybę už kokybinių ir efektyvumo tikslų vykdymą, kartu siekiant kontraktų kaštų mažinimo, t. y. mažinant privačių struktūrų galimybes gauti pelną nepagrįstai mažinant sąnaudas ir tuo pačiu paslaugų kokybės lygį, arba siekti sudaryti nepagrįstus kontraktus ir gauti pelną, t. y. kada nepagrįstai padidinami paslaugų įkainiai*“.

Galima teigti, kad vienas iš NVV siekių yra apskaitos bei kontrolės standartų didinimas. Nepagrįstos sąnaudos vykdant viešuosius pirkimus yra bene ryškiausia biurokratų piktnaudžiavimo žaizda, kuri sulaukia itin didelio visuomenės ir žiniasklaidos nepasitenkinimo.

Naujasis viešasis valdymas iš esmės remiasi decentralizacijos samprata tiek iš centrinės valdžios, tiek iš vietos savivaldos pusės. Šiaulių universiteto docentė Laima Liukinevičienė akcentuoja biurokratų asmenines savybes, kurios yra būtinos sėkmingam naujojo viešojo valdymo modelio įdiegimui. Jos teigimu, naujojo viešojo valdymo metodais dirbti siekiančios savivaldybių administracijos turėtų orientuotis į gebėjimą formuoti socialinius santykius ir tinklus, būti jautrios žmonių poreikiams ir stengtis nuspėti kaip šie poreikiai vystysis artimiausioje ateityje; identifikuoti problemas ir jas garsiai įvardyti, ieškoti jų sprendimo būdų; skatinti gyventojų lyderystę ir dalyvavimą miesto valdyme (Liukinevičienė, Krupavičius, Šaparnienė, 2013, p. 107). Kitaip sakant, NVV iš viešojo sektoriaus darbuotojų reikalauja gebėjimo kurti socialines tinklaveikas, priimti daugiau asmeninės atsakomybės ir lyderystės: priimant sprendimus, juos įgyvendinant, teikiant pasiūlymus dėl sprendimų korekcijų.

Pagrindinės mokslinėje literatūroje dominuojančių viešojo administravimo modelių charakteristikos pateiktos žemiau esančioje lentelėje.

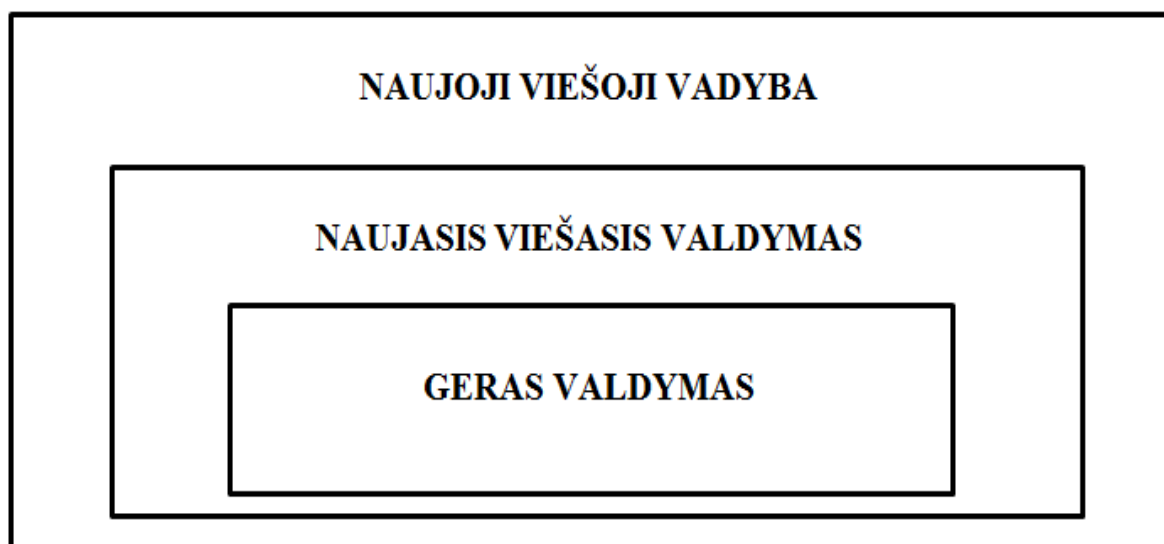
3 lentelė. Pagrindinės viešojo administravimo modelių charakteristikos

	Tradicionis viešasis administravimas	Naujoji viešoji vadyba	Naujasis viešasis valdymas
Piliečių ir valstybės santykiai	Paklusnumas	Teisių suteikimas	Įgaliojimas
Aukštesniųjų pareigūnų atskaitomybė	Politikams	Vartotojams	Piliečiams ir socialiniams partneriams
Nukreipiantys principai	Taisyklių ir reglamentų laikymasis	Produktyvumas ir rezultatai	Atskaitomybė, skaidrumas ir dalyvavimas
Sėkmės kriterijai	Procesas ir išeiga	Išeiga	Procesas
Pagrindiniai požymiai	Bešališkumas	Profesionalumas	Atsakingumas

Šaltinis: Domarkas, Juknevičienė, 2007, p. 27. Rasta: Arvydas Guogis. Naujasis viešasis valdymas // Viešasis valdymas: vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2010. P. 144.

Egzistuoja esminiai skirtumai tarp tradicinio viešojo valdymo ir naujosios viešosios vadybos. Tačiau skirtumai tarp pastarosios ir naujojo viešojo valdymo modelio nėra tokie ryškūs. Mokslinėje literatūroje naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo atžvilgiu vyrauja tam tikra dichotomija, susiskaldymas. Naujasis viešasis valdymas yra visiškai kita paradigma, kiti gi tvirtina,

kad ji yra piliečių „įgalinimo“ linkme evoliucionavusi naujosios viešosios vadybos dalis. Greta „naujojo viešojo valdymo“ termino kaip taisyklė pradėtas naudoti „gero valdymo“ terminas (Smalskys, Stankevič, Stasiukynas, 2015, p. 40). Analizuojant „gero valdymo“ principus galima pastebėti, kad „gero valdymo koncepcija nors ir buvo kuriama praktiniam pritaikymui, tačiau „idėjinius pagrindus“ perėmė iš olandų ir britų mokslininkų, kurie tyrinėdami viešojo valdymo reformas akcentavo ne naujosios viešosios vadybos principų diegimo svarbą, bet tinklaveikos tarp valdžios ir visuomenės grupių reikšmę, t. y. tai ką šiandien mes vadiname naujojo viešojo valdymo principais“ (Smalskys, Stankevič, Stasiukynas, 2015, p. 40-46). Šių terminų sąveiką vizualiai apibūdina 2 pav., kuriame pateiktas gero valdymo ir naujojo viešojo valdymo ryšys ir integracija naujosios viešosios vadybos teorijoje.



2 pav. Gero valdymo ir NVV principų integracija naujosios viešosios vadybos paradigmoje

Šaltinis: Vainius Smalskys, Barbara Stankevič, Andrius Stasiukynas. „Good Governance“ (Geras valdymas) viešojo administravimo koncepcijų kontekste. *Viešasis administravimas* (16484541). 2015, Vol. 1/2 Issue 45/46, p40-48. 8p. P. 46.

Viena iš viešojo administravimo reformų priežasčių yra politikų ir aukšto rango viešojo sektoriaus tarnautojų skirtingas požiūris į valdymo efektyvumą ir supratimą apie būtinus *gerojo valdymo* elementus. Kaip teigia Backūnaitė (2006, p. 18) administracinės reformos gali būti įvardijamos kaip siekis peržiūrėti esamas vertybes, normas ir principus. Administracinės ir viešojo sektoriaus reformos yra politinio simbolizmo ir biurokratinės retorikos sritis. Dažnai tais pačiais terminais išreikšti reformų tikslai ir siekiai įgauna skirtingas operatyvines reikšmes. Panašų požiūrį išreiškia ir Harvardo universiteto profesorius Robertas Rotbergas (2014, p. 511-518), kuris *gerą valdymą* pirmiausia apibūdina kaip nuolatinį judėjimą į priekį ir rezultatų siekimą; siekis yra patenkinti piliečių saugumo jausmą, sukurti nuspėjamumą ir teisės viršenybę, suvaldyti korupciją, kad žmonės

nesijaustų apgaulinėjami. Nuolatinis judėjimas į priekį suponuoja gebėjimą prisitaikyti prie besikeičiančios aplinkos, o tai neįmanoma be reformų ir naujų veiklos modelių paieškų.

Žemiau esančioje lentelėje pateikiami *gerojo valdymo* pagrindiniai principai. Skirtinguose šaltiniuose išskiriami skirtingi prioritetai, tačiau visi jie telpa po demokratiškos vertybių skale. Pavyzdžiui, Vilma Tabutienė (2013, p. 199) išskiria tokius *gerojo valdymo* principus: dalyvavimas, skaidrumas, atsiskaitomumas, efektyvumas, sanglauda. Šioje lentelėje įvardyti ne tokie abstraktūs principai.

4 lentelė. Gerojo valdymo (Good Governance) pagrindiniai principai

Tinklaveika	vis daugiau viešojo valdymo, piliečių bei jų grupių bendradarbiavimo ir kitų funkcijų jungiami į tinklus, taip gerinama viešojo valdymo paslaugų kokybė
Visuomeniniai susitarimai	visi visuomenės nariai privalo laikytis nustatytų taisyklių, teisinių ir elgesio normų
Partnerystė	partnerystė tarp piliečių, jų grupių ir viešosios valdžios
Lygybė ir bendradarbiavimas	socialinė lygybė, visų lygybė prieš įstatymus ir įvairių visuomenės grupių bendradarbiavimas
Socialinė atsakomybė ir pasitikėjimas	viešosios valdžios, verslo ir piliečių socialinė atsakomybė
Poreikiai	viešoji valdžia privalo užtikrinti visų visuomenės narių minimalius poreikius
Pilietinė visuomenė	solidari, demokratinė, subsidiari bei visų asmenų įsitikinimus gerbianči visuomenė

Šaltinis: Vainius Smalskys, Barbara Stankevič, Andrius Stasiukynas. (2015, p. 43) // rėmėsi J.Czaputowicz (2008, p. 151) Dobre rzadzenie. Administracja publiczna w dobre integracji europejskiej. Warszawa: PW, p. 148-152.

Nors naujojo viešojo valdymo paradigma tam tikra prasme ima dominuoti viešojo administravimo mokslinių tyrimų srityje, tačiau vis dar sunku įvardyti, kokie yra šios paradigmos nulemti viešojo administravimo institucijų pasiekimai ar nusivylimai (Guogis, Urvikis, 2011, p. 77). Praktinį įgyvendinimą sunku analizuoti ir dėl to, nes ši paradigma yra labai imli skirtingoms įvairių šalių kultūrinėms / politinėms specifikoms.

1.3. Darbo organizavimo kultūros pokyčiai ir naujasis viešasis valdymas

Institucijose vykstančios reformos dažnai apima ne tik struktūros pokyčius (kai kuriami nauji departamentai, skyriai, poskyriai arba priešingai – naikinami seni, veikla centralizuojama), bet ir darbo organizavimo pokyčius, kurie savo svarba nei kiek nenusileidžia struktūriniais pokyčiams. Šis magistro baigiamojo darbo skyrius yra struktūruotas į tris dalis, kurios apibrėžia naujojo viešojo valdymo siekiamus pokyčius darbo organizavimo kultūroje: požiūris į objektą, strateginis valdymas, modernių informacijos valdymo priemonių panaudojimas.

Požiūris į objektą. Vienas esminių naujojo viešojo valdymo elementų yra požiūris į piliečius. Jų įtraukimas į viešąjį valdymą remiasi tuo, kad biurokratai savo atskaitomybę suvokia per atskaitomybės piliečiams ir socialiniams partneriams prizmę. Tai yra kertinis ramstis, kuriuo remiasi visa NVV darbo kultūros organizavimo analizė. Taip pat pastebima, kad norint sukurti palankias sąlygas piliečiams dalyvauti sprendimų priėmimo procesuose, būtina užtikrinti visapusišką bendradarbiavimą (abipusį informacijos srautą) tarp biurokratų, socialinių partnerių ir piliečių (Smalskys, 2010, p. 95). Tokiu būdu viešosios institucijos skatina dviejų lygių modernizaciją – tiek pačios iš savęs, tiek patirdamos spaudimą iš visuomenės. Kitaip sakant, biurokratų mąstymo pokyčiai sunkiai įmanomi be aktyvaus bendradarbiavimo su visuomene (jos struktūromis) ir atskaitomybės jiems jausmo.

Arvydas Guogis susieja NVV skatinamą pilietiškumą su Lietuvoje vyraujančių socialinių problemų sprendimu. Jo teigimu „*naujasis viešasis valdymas – tai į socialumą ir visuomeniškumą nukreiptas valdymo modelis. Tuo jis skiriasi nuo individualistinio naujosios viešosios vadybos požiūrio. Lietuvoje socialumo tradiciškai trūko labiau valstybės globos reikalaujančiose srityse kaip kultūra, švietimas, sveikatos ir socialinė apsauga*“ (Guogis, 2010, p. 144). Taigi, naujasis viešasis valdymas biurokratus orientuoja į socialinių vertybių atstovavimą ir plėtrą. Atlikdami savo darbus, tarnautojai pirmiausia turi galvoti apie piliečių gerovę ir leisti piliečiams patiems dalyvauti sprendžiant, kurios gerovės formos jiems yra tinkamiausios.

Svarbu atkreipti dėmesį į modernias žmoniškųjų išteklių vadybos teorijas viešajame administravime. Modernios teorijos akcentuoja kintantį požiūrį į piliečius. Galima išskirti, kad piliečiai sąveikos procese su valdymo institucijomis identifikuojami ne „klientais“, bet kaip neatskiriama sprendimų priėmimo proceso dalis, įtakojanti jo kokybę: „*tik taip vertinant pilietį įmanoma pasiekti tai, ką akcentuoja modernios žmoniškųjų išteklių vadybos teorijos – įsitraukimą, dalyvavimą kuriant paslaugą, sprendžiant dėl jos reikalingumo, o kartu ir pilietiškumą, kaip atsakomybę už priimtus sprendimus*“ (Krupavičius, Tabutienė, Šaparnienė, 2013, p. 198). Kasdieninėje veikloje valstybės biurokratai privalo įvertinti tai, kad piliečiai yra jų veiklos kokybės vertintojai. Naujų paslaugų kūrimas remiantis NVV principais yra neįmanomas be piliečių įtraukimo ir rimto jų pasiūlymų vertinimo.

Nors NVV siekia suteikti biurokratams daugiau asmeninės atsakomybės savo veikloje, tačiau tai nereiškia, kad institucijose susilpnės pavaldumo principai. Žymus amerikiečių sociologas Herbertas Simonas (2003, p. 25) akcentavo, kad dalyvaudamas bet kurios organizacijos veikloje, individas atsisako dalies savo veiksmų autonomijos, kurios vietą užima organizacijos veiklos taisyklės. Jis išskyrė šiuos sprendimus, kurie individui tampant organizacijos nariu yra subordinuojami organizacijos išskirtinei kompetencijai:

- 1) Organizacija tiksliai apibrėžia individo funkcijas ir paaiškina jam kompetencijos ribas bei pareigų prigimtį;
- 2) Organizacija priskiria autoritetą. Tokiu būdu nedviprasmiškai apibrėžiama, kas organizacijoje už individą gali priimti aukštesnės kompetencijos reikalaujančius sprendimus;
- 3) Organizacija priskiria individui kitus jo pasirinkimo apribojimus, kurie yra būtini individų grupės veiklai toje organizacijoje koordinuoti.

Remiantis naujuoju viešuoju valdymu ir Herberto Simono išskirtais individo organizacijai subordinuojamais sprendimais, galima paminėti, kad biurokratai priimdami sprendimus yra veikiami net kelių šaltinių. Visų pirma, tai vidinės institucijos taisyklės, subordinacija ir hierarchija. Antra – tai valstybės politikai, kurių sprendimai gali iš esmės pakeisti visą institucijos funkcionavimą. Trečia – tai piliečiai, kurie įgauna daugiau įtakos priimant sprendimus, kuomet institucija savo veikloje remiasi NVV principais.

Strateginis valdymas. Strategija viešajame sektoriuje gali būti suvokiama kaip priemonė veiklos efektyvumui ir tobulinimui organizuoti. Strateginis planavimas viešajame administravime „*apima informacijos kaupimą, viešojo administravimo aplinkos stebėseną, strateginių galimų alternatyvų paieškas, būsimų politinių sprendimų numatymą bei jų įgyvendinimą. Politikai ir sprendimus priimantys vadovai, pasitelkę strateginį planavimą, gali efektyviau paskirstyti atsakomybę, susieti individualias ir grupines organizacijos narių pastangas, įvertinti veiklos rezultatus. Valdymas, susietas su strateginiu planavimu ir suplanuotos strategijos įgyvendinimu, vadinamas strateginiu valdymu*“ (Raipa, 2007, p. 274). Viešojo sektoriaus strateginis planavimas yra paremtas kiek kitokiais principais nei privataus sektoriaus. Kartais tai, kas privačiame sektoriuje būtų laikoma visiškai neracionalu, viešajame sektoriuje privalo būti suplanuota ir įgyvendinta. Viešojo sektoriaus specifika yra orientuota į piliečių poreikių tenkinimą, bet ne į pelno siekimą. Visgi, Šiaulių universiteto profesorius Teodoras Tamošiūnas pastebi tendenciją viešojo administravimo institucijose taikyti verslo sektoriaus metodus, pavyzdžiui, įdiegiant strateginio valdymo procesus (Krupavičius, Tamošiūnas, Šaparnienė, 2013, p. 174). Apie strateginio planavimo plėtrą link strateginio valdymo, amerikiečių mokslininkai rašė jau praėjusį dešimtmetį. Džordžijos universiteto (JAV) viešojo administravimo studijų profesorius Teodoras Poisteris (Theodore H. Poister) iškėlė versiją, kad strategijos reikšmė ir efektyvumas

viešajame valdyme sustiprės tik tuomet, kai strateginis planavimas pereis link platesnio proceso – strateginio valdymo. Pastarasis pasižymi tuo, kad įgyvendinant institucijų strateginę darbotvarkę pasireiškia ne epizodiškai, bet nuolatos, taip užtikrindamas, kad strategijos būtų įgyvendinamos (Poister, 2010, p. 248). Kitaip sakant, strateginis valdymas yra labiau koncentruotas į strategijos rezultatų pasiekimą per nuolatinį veiklos valdymą ir rezultatų išmatavimą daugelyje strategijos stadijų.

Strateginis valdymas apima ir personalo valdymą. Institucijos stabilumo ramsčiu galima laikyti ilgamečius karjeros tarnautojus, nes sukūrę karjerą biurokratai ne tik turi daug žinių apie organizacijos veikimo principus, bet ir yra suinteresuoti jos stabiliu veikimu. Šie biurokratai gali būti jungtami tarp organizacijos strateginio ir vykdomojo lygmenų (Krupavičius, Tamošiūnas, Šaparnienė, 2013, p. 177). Kita vertus, ilgamečiai darbuotojai institucijoje gali sudaryti palankias sąlygas vyrauti stagnacijai ir sudėtingam bei lėtam institucijos prisitaikymui prie kintančių aplinkos veiksnių. Pastebimos sisteminės kliūtys biurokratijai inovatyviai plėtotis. Teodoras Tamošiūnas (2013, p. 185) pabrėžia barjerus inovacijų plėtrai. Jo teigimu, „*greta asmenybės barjerų, kurie veikia inovacijų procesą, viešajame sektoriuje didžiulį vaidmenį turi dar ir sisteminės kliūtys. Dažnai gabūs ir anksčiau inovacijoms buvę palankūs asmenys, tik pradėję dirbti viešajame sektoriuje, praranda šias savybes*“. Kiti autoriai, svarstydami viešojo valdymo efektyvumo problematiką, iškelia biurokratų veiklos kontrolės klausimą ir pabrėžia, kad „*dar viena viešųjų institucijų darbuotojų problema yra per menkas jų kontroliavimas, nustatant jų veiklos parametrus, formuluojant tikslus*“ (Petrauskienė, Raipa, 2012, p. 138). Naujojo viešojo valdymo principai išsiskiria tuo, kad ne tik iškelia biurokratams tikslus, bet ir susieja juos su uždaviniais ir priemonėmis, nustato konkrečius rodiklius, kurie leidžia ne tik kiekybiškai, bet ir kokybiškai išmatuoti strategijos įgyvendinimo efektyvumą.

Remiantis strateginiu valdymu, planuodami institucijos strateginius tikslus, biurokratai privalo ne retkarčiais pasižiūrėti kaip sekasi siektitikslių, bet nuolatos valdyti strategijos siekimo procesą. Biurokratija privalo sistemiškai galvoti apie organizacijos ateities planus ir aplinką, kurioje tenkair teks dirbti. Strategija efektyviai gali būti įgyvendinama įtraukiant piliečius į jos tikslų sukūrimą, rezultatų įvertinimą ir visą strategijos įgyvendinimo procesą.

Modernių informacijos valdymo priemonių panaudojimas. Norint „įgalinti“ ir įtraukti piliečius į viešąjį valdymą, neišvengiamai tenka perkelti vis daugiau administracinių funkcijų į internetinę erdvę. Socialinių mokslų ir vadybos srities profesorė Diana Šaparnienė (2013, p. 88) teigia, kad „*informacinių komunikacinių technologijų naudojimas valdyme atveria naujų galimybių piliečių, verslo sektoriaus, nevyriausybinų organizacijų bei valdžios institucijų partnerystei, valdymo skaidrumui, aiškesniam sprendimų priėmimui, suteikia galimybių valdžios institucijoms veiksmingiau ir kokybiškiau teikti paslaugas piliečiams bei kitoms suinteresuotosioms šalims. E.valdžios ir e.valdymo idėjos yra neatsiejamos nuo kryptingo viešojo valdymo modernizavimo tiek valstybės, tiek*

vietos savivaldos lygmenimis, kuriuose vis ryškesnės atvirumo ir demokratijos dimensijos“.Administracijų funkcijų perkėlimas į internetinę erdvę gali būti suvokiamas kaip transformacija viešojo administravimo filosofijoje. Piliečiai gali patogiau gauti paslaugas, ženkliai apribojamos korupcijos galimybės, išvengiama asmeninio kontakto tarp biurokrato ir interesanto.

Elektroninių paslaugų spektro plėtimas savivaldybėse priartina piliečius prie sprendimų priėmimo ir dalyvavimo viešojo administravimo procesuose. Elektroninės apklausos, įvairių kasdienių paslaugų perkėlimas į elektroninę erdvę, aiškūs paslaugų suteikimo aprašai – visa tai didina skaidrumą ir aptarnavimo kokybę. Anot Šaparnienės (2013, p. 89), į internetinę erdvę persikelianti valdžia turi šiuos tikslus:

- 1) Lengvesnis priėjimas prie valdžios informacijos ir sprendimų;
- 2) Greitesnė komunikacija su valdžios institucijomis;
- 3) Efektyvesnis specifinių grupių vartotojų poreikių tenkinimas;
- 4) Išaugęs visuomenės dalyvavimas priimant sprendimus;
- 5) Veiksmingesnės vidinės valdžios operacijos.

Vietos savivaldos teikiamos paslaugos dažniausiai yra labai monotoniškos ir specifiskai apibrėžtos. Neretai tai yra tiesiog informacijos apdorojimas, o šį veiksma efektyviai atlikti gali ir kompiuterinės sistemos. Perkeliant vis daugiau vietos savivaldos teikiamų paslaugų į elektroninę erdvę, biurokratams sukuriama sąlyga geriau planuoti savo dienos darbus. Išvengiama tokių konfliktinių situacijų su piliečiais, kaip nuotaikos nebuvimas ar negebėjimas skubiai atsakyti į klausimus, kai situacija reikalauja konsultacijų su kolegomis ar kitų skyrių specialistais.

1.4. Darbuotojų motyvacinė sistema ir organizacijos veikla

Sudėtinga pasiekti naujojo viešojo valdymo keliamus tikslus, neskatinant tarnautojų kokybiškai ir profesionaliai atlikti savo pareigas. Kai kalbama apie motyvacinius išteklius privačiame (verslo) sektoriuje, tenka pripažinti, kad „*reguliuojant žmogaus veiksmus, pinigai gali įgyti instrumentinių ar simbolinių motyvacinių ypatybių. Pinigai skatina, nes duoda rezultatą, galintį patenkinti psichologinius ir fiziologinius poreikius*“ (Šimanskienė, 2004, p. 78). Jeigu privačiame sektoriuje darbuotojų motyvacijos pagrindiniu aspektu galima laikyti piniginių skatinimą, tai viešajame sektoriuje motyvacija yra sudėtingesnis procesas, kadangi valstybės tarnautojų motyvacinę pagrindą sudaro ne finansinės priemonės, bet nematerialūs veiksniai (funkcijų prestižas, socialinės garantijos ir t. t.) (Krupavičius, Tamošiūnas, Šaparnienė, 2013, p. 178). Administravimo filosofija, vertinimo mechanizmai, vadovavimo stilius ir prestižas viešojo sektoriaus biurokratams gali būti laikomi kaip svarbi motyvacijos priemonių rinkinio dalis. Institucijų veiklos efektyvumo kėlimas yra neatsiejamas nuo žmogiškojo kapitalo ugdymo institucijos viduje, jo motyvacijos ir kūrybiškumo.

Naujojo viešojo valdymo paradigmoje reikšminga vieta skiriama starteginiam valdymui, kurio viena iš sudedamųjų dalių yra žmogiškųjų išteklių valdymas. Išskiriami sekantys žmogiškųjų išteklių valdymo pasikeitimai pagal NVV veiklos metodus veikiančiose institucijose (Krupavičius, Šaparnienė, Tabutienė, 2013, p. 206):

- *„decentralizacija, leidžianti lanksčiai naudoti personalo biudžetą;*
- *veiklos valdymo sistemos strateginės stebėsenos stiprinimas, į tikslus orientuotas valdymas ir atsakomybė;*
- *kryptingesnės valdymo plėtros programos besiformuojančių poreikių patenkinimas ir kultūrinių pokyčių nuo tradicinio viešojo administravimo iki profesionalios viešosios vadybos stimuliavimas;*
- *padidintas įgaliojimo, instruktavimo ir darbo stebėjimas, siekiant išvystyti personalo potencialą, akcentuojant lyderystę“.*

Institucijos strategijas galima įgyvendinti per personalo valdymo priemones. Vilma Tubutienė (2013, p. 202) teigia, kad „*sistemiškai taikydama konkrečias žmogiškųjų išteklių valdymo priemones (atranka, adaptavimas, mokymas, kompensavimas ir t.t.) organizacija gali pasiekti strateginę valdomų išteklių ir egzistuojančių galimybių dermę, o efektyviai paskirsčius išteklius – sukurti aukštą pridėtinę vertę*“. Institucijoje įgyvendinus minėtus žmogiškųjų išteklių valdymo pasikeitimus ir pritaikius žmogiškųjų išteklių valdymo priemones, galima efektyviau įgyvendinti institucijos strategiją pasitelkiant jos darbuotojų motyvacinę sistemą.

Mykolo Romerio universiteto profesorius Tadas Sudnickas (2010, p. 260) pristato žmoniškųjų išteklių valdymo tyrėjų, vokiečių Norberto Tomo (Norbert Thom) ir Adriano Rico (Adrian Ritz) iškeltas personalo valdymo problemas, kurios yra aptinkamos viešojo sektoriaus veikloje:

- **Efektyvumo stoka**, „kurių lemia ne tiek darbuotojų motyvacijos siekti rezultatų stoka ar per didelis darbo krūvis, bet nesudarytos sąlygos atsiskleisti darbuotojų galimybėms ir neišnaudotas ryžtas siekti rezultatų“.
- **Išskirtinis valstybės tarnautojo statusas**, „kuris yra viena svarbiausių kliūčių siekiant veiklos rezultatyvumo. Per daug griežtai apibrėžtas valstybės tarnautojo statusas trukdo darbuotojams siekti karjeros. Ši problema ne tokia aktuali anglosaksų ir Skandinavijos šalims, kuriose teisinės padėties skirtumas tarp privačiame ir viešajame sektoriuje dirbančių žmonių yra nežymus“.
- **Netobulos skatinimo ir atlygio už darbą sistemos** pasireiškia tuo, kad „viešajame sektoriuje atlyginimai dažniausiai nustatomi centralizuotai pagal tradicines atlyginimų lenteles, neatsižvelgiant į skirtingų kiekvienos pareigybių veiksmų, tokių kaip atsakomybės lygis, problemų sprendimas arba profesinės žinios, svarbą konkrečiam atliekamam darbui. Atlyginimai yra periodiškai ir proporcingai didinami arba krizių metu mažinami, neatsižvelgiant į pasiektus veiklos rezultatus“ (Sudnickas, 2010, p. 260).

Naujasis viešasis valdymas skatina biurokratus siekti institucijos rezultatų per nuolatinį tarnautojų veiklos efektyvumo vertinimą. Jiems iškeliami pamatuojami tikslai, kuriuos pasiekus taikomos motyvacinės priemonės: skiriami priedai prie atlyginimo, vienkartinės išmokos, vardinės padėkos, vertinant kiekvieno tarnautojo veiklą individualiai. T. Sudnickas (2010, p. 260-261) išskiria daugiau tik viešosioms institucijoms būdingų bruožų, kurie veikia viešojo sektoriaus žmoniškuosius išteklius, jų valdymo efektyvumą bei darbuotojų motyvaciją siekti tikslų:

- paternalistinis vadybos stilius (pasireiškiantis darbuotojų gerovės saugojimu ir puoselėjimu, skiriant didesnę dėmesį jų saugai ir sveikatos apsaugai);
- standartizuotos įdarbinimo procedūros (užtikrinančios tai, kad neatsižvelgiant į geografinę darbo vietos padėtį, darbuotojai dirba tomis pačiomis sąlygomis, teikiamos tos pačios darbo garantijos ir lengvatos);
- stipri profesinių sąjungų įtaka;
- didesnis dėmesys darbuotojų mokymams ir lygioms galimybėms užtikrinti;
- sėkmingai žmoniškųjų išteklių veiklai būtina ne tik organizacijos aukščiausio lygio vadovybės, bet ir politikų parama.

Dalis aukščiau išvardytų bruožų gali būti priskiriami motyvaciniais tikslams. Pavyzdžiui, tikėtina, kad biurokratus motyvuoja paternalistinis valdymo stilius, jų interesus ginanti stipri profesinė sąjunga, taip pat didesnis dėmesys mokymams ir kompetencijos kėlimui.

Administracinis kūrybingumas yra naujojo viešojo valdymo metodų skatinamas procesas. Jis turėtų būti suvokiamas kaip palankios aplinkos kūrimas idėjos generuoti, skleisti ir įgyvendinti (Petrauskienė, Raipa, 2012, p. 132). Eilinio tarnautojo iškeltos idėjos įgyvendinimas organizacijoje yra viena iš motyvacinių priemonių, kuri suteikiapripažinimą institucijoje.

Apibendinant galima teigti, kad institucijos biurokratų motyvacija yra sudėtingas procesas, kurio sėkmingas įgyvendinimas prisideda prie bendrų institucijos rezultatų gerinimo, strateginių tikslų efektyvesnio siekimo ir teikiamų paslaugų kokybės užtikrinimo. Valstybės tarnyboje motyvaciją individualiai kiekvienam tarnautojui užtikrinti beveik neįmanoma, nes biurokratinė sistema veikia pagal bendrus reglamentus ir teisės aktus, kurie galioja visai valstybės tarnybos sistemai, neatsižvelgiant į institucijų veiklos profilių skirtumus ir netolygų darbo krūvio pasiskirstymą. Naujojo viešojo valdymo teorija biurokratus siūlo skatinti per vidinę motyvaciją – iškeliant aiškius ir pamatuojamus tikslus, kuriuos galima pasiekti efektyviu darbu.

2. STRUKTŪRINIŲ REFORMŲ SAMPRATA IR EFEKTYVUMAS

Viešojo sektoriaus reformų priežastys gali kilti iš įvairių šaltinių, o tikslai nebūtinai yra susiję su taupymu. Ženevos universiteto profesorius E. J. Lane (2001, p. 206) viešojo sektoriaus reformas siūlo kildinti iš požiūrių į visuomenės poreikius įvairovės, kurie savo tikslais nurodo efektyvesnę ir teisingesnę viešųjų finansų (išteklių) paskirstymą. Kita vertus, E. J. Lane numato, kad viešojo sektoriaus reformos gali kilti ir dėl interesų grupių veiklos, kurios norėdamos patenkinti savo tikslus, gali siekti inicijuoti reformas.

Analizuojant tradicinių viešojo valdymo teorijų sampratą apie institucijų stabilumą, galima teigti, kad tradicinės teorijos institucijų stabilumą sieja su konservatyvistiniu požiūriu – jeigu nesugedo, tai netaisyk. Naujojo viešojo valdymo teorijoje vyrauja kitokia samprata. Stabilia administracinė sistema ir stabilia institucija laikoma neta organizacija, kuri vengia pokyčių, bet ta, kuri yra imli pokyčiams, turi galimybių prisitaikyti, keisti kompetencijas, šviestis ir kitaip absorbuoti naujus reikalavimus bei pasikeitusias veiklos sąlygas (Backūnaitė, 2006, p. 18-24). Kitaip sakant, stabili sistema nesipriešina reformoms, bet sugeba jas instituciškai apdoroti ir greitai prisitaikyti prie pokyčių.

Visuomenėje populiari nuomonė, kad viešasis sektorius įgyvendinant reformas turėtų perimti privačiame sektoriuje naudojamus metodus. Tačiau Eglė Backūnaitė (2006, p. 24) pastebi, kad „*esant įvairioms viešojo sektoriaus vertinimo tendencijomis, modernioje visuomenėje privataus verslo struktūrų veikla nėra laikoma panacėja, įgyvendinant programas ir projektus visuomeniniams poreikiams tenkinti*“. Viešasis sektorius pasižymi dideliais administraciniais resursais ir gebėjimu prieiti prie naujausių informacinių / statistinių šaltinių, mokslinių studijų, todėl tinkamai išnaudojant viešojo sektoriaus pranašumus, įgyvendinant reformas galima pasiekti efektyvesnių rezultatų, nei privačiame sektoriuje.

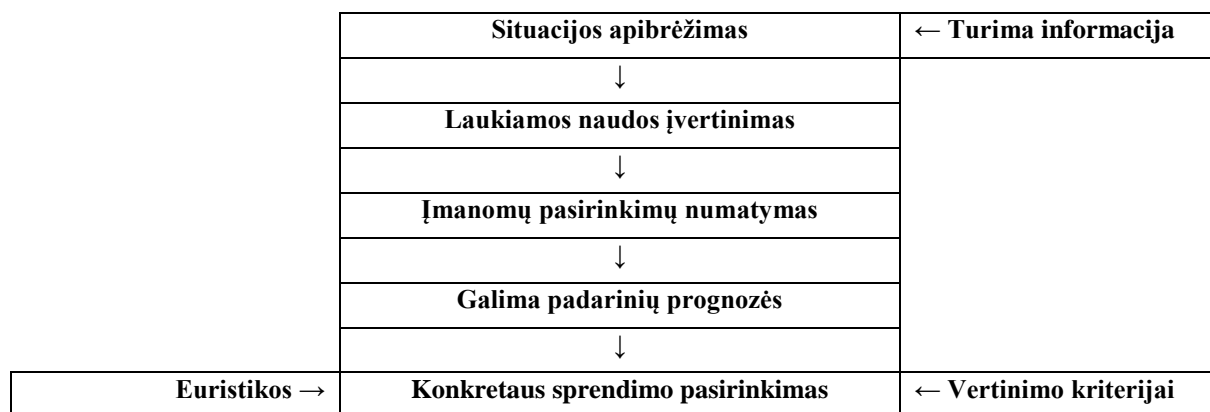
Institucijų reformos inicijuojamos, nes jų veikime identifikuojami neefektyvūs veiksmai, kurie įvardijami kaip problema ir patenka į politikos formavimo lauką. Mokslininkai pastebi, kad problemų daugiamatiškumas „*leidžia politikams ir kitiems suinteresuotiems asmenims išskirti skirtingas tam tikros problemos dimensijas, siekiant nukreipti dėmesį jiems palankia linkme, ir daryti įtaką politikos pokyčiams*“ (Krupavičius, Šaparnienė, 2013, p. 31). Galima išskirti tris reformos patekimo į politinį procesą žingsnius:

- 1) Reiškinyss → identifikuojami procesai, kurie gali būti įvardyti neefektyviais;
- 2) Problema → identifikuoti procesai interesų grupių pripažįstami kaip problema;
- 3) Politika → problema pripažinti procesai patenka į politikos lauką.

Struktūrinių reformų įgyvendinimas labiausiai pastebimas vietos savivaldos lygmenyje. Pasikeitus politinių jėgų pusiausvyrai savivaldybių tarybose (dažniausiai po rinkimų), pasikeičia ir

valdymo principai bei prioritetai, į politinę darbotvarkę, iškeliamas struktūrinių reformų įgyvendinimo klausimas. Politikai inicijuodami reformas, siekia parodyti veiklos efektyvumą tiek institucijų darbuotojams, tiek visuomenei.

Sprendimai vykdyti reformas priimami ne visada vadovaujantis racionaliais pagrindais. Dažnai jie yra paremti sprendimų priėmėjų subjektyviu vertinimu apie juos supančios aplinkos poreikius ir visuomenės lūkesčius. Sprendimų priėmimo procesuose galima išskirti tradicinę žingsninę schemą, kuri „paremta logika ir racionalumu. Nors ši schema puikiai atskleidžia loginę proceso struktūrą, realybėje sprendimai retai kada priimami taip racionaliai. <...>. Priimantieji sprendimus yra ribojami savo atminties, šališkumo ir aplinkos. Dažniausiai analizuojami ir pasirenkami tie sprendimai, kurie atspindi jų patirtį ir įsitikinimus, o patirtis interpretuojama taip, kad paremtų ir išlaikytų įsitikinimus“ (Krupavičius, Šaparnienė, 2013, p. 42). Šio modelio pagrindinė neigiama savybė yra ta, kad neįvertinamas sprendimų priėmėjų subjektyvumas ir ne visos informacijos valdymas.



3 pav. Sprendimo priėmimo proceso etapai

Šaltinis: Algis Krupavičius, Diana Šaparnienė. Viešasis valdymas: koncepcijos ir dimensijos: mokslo studija. Vilnius : BMK leidykla, 2013. P. 42.

NVV teorija remiasi decentralizacijos procesais. Decentralizacija valstybės valdyme siejama su demokratiškesnių principų plėtra. Europos šalyse pastebima decentralizacijos procesų tendencija, kurios metu vis daugiau administravimo funkcijų deleguojama / perleidžiama savivaldybių institucijoms, lygiagrečiai didinant jų vaidmenį viešojo administravimo sektoriuje (Krupavičius, Rudytė, Šaparnienė, 2013, p. 205). Kaip decentralizacijos tendencijos veikia institucijų struktūrines reformas, analizuojama sekančiame šio darbo skyriuje.

2.1. Struktūrinių reformų samprata – centralizacija ir decentralizacija

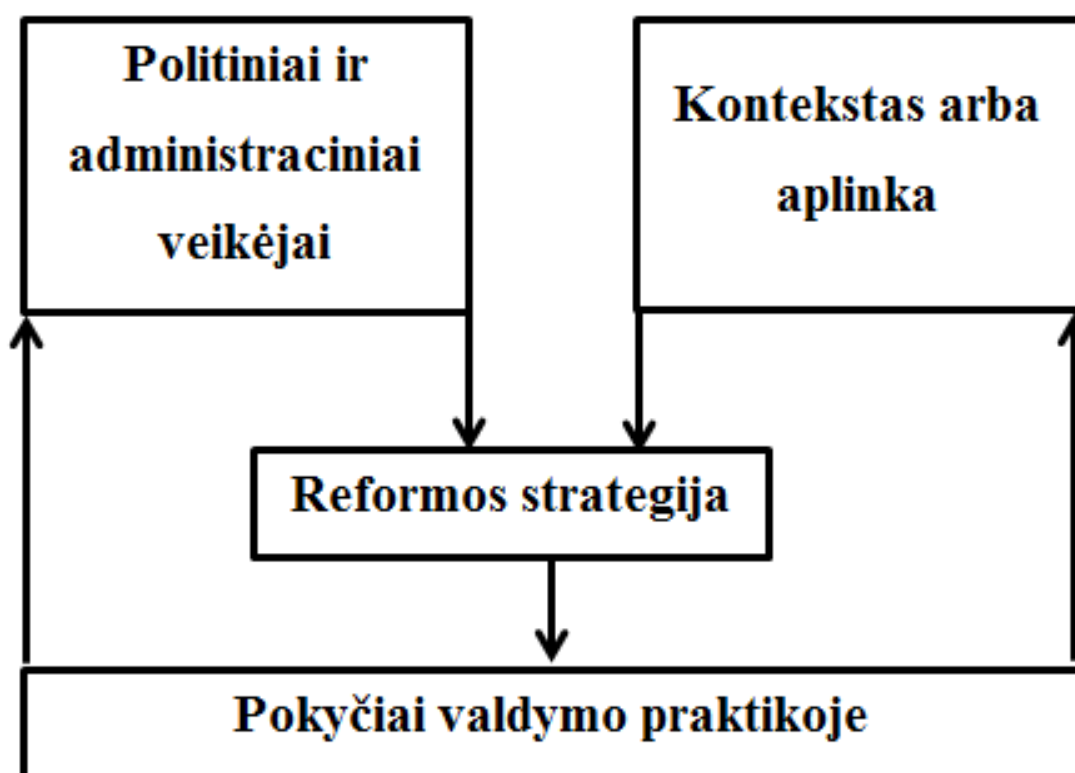
Vienas iš kertinių viešojo administravimo reformų principų yra centralizavimo ir decentralizavimo lygio pokytis / santykis įgyvendinant reformas. Skirtingos valstybės žvelgia skirtingai į centrinio valdžios aparato išskaidymą. Didesnių įgaliojimų suteikimas vietos savivaldos institucijoms, priartina piliečius prie sprendimų priėmimo proceso. E. J. Lane (2001, p. 209) teigimu, daugeliu atvejų šiuolaikinėse valstybėse viešojo sektoriaus reformos įgyvendinamos decentralizacijos priemonėmis, prioritetą suteikiant vietos savivaldos lygmens institucijoms, kurios geriausiai gali užtikrinti viešųjų išteklių paskirstymo racionalumą. Naujojo viešojo valdymo teorija iš esmės įpareigoja viešojo sektoriaus reformas grįsti decentralizavimo metodu.

Decentralizacijos proceso nugalėtojais vienareikšmiškai galima laikyti piliečių interesų grupes. Mokslinėje literatūroje teigiama, kad „*su decentralizavimo tendencijomis tiesiogiai susijusi piliečių interesų grupių veikla bei galimybės, rengiant sprendimus, vertinant faktinį viešųjų institucijų gebėjimą plėsti piliečių dalyvavimo vaidmenį ir reikšmę demokratinėje visuomenėje. Decentralizavimas padeda viešosioms struktūroms veikti piliečių asociacijas, o aktyvus piliečių struktūrų dalyvavimas skatina decentralizavimo procesą, valdžios institucijų atsakomybę*“ (Pauliukevičiūtė, Raipa, 2012, p. 19). Viešojo sektoriaus ir piliečių interesų grupių sąveika viešojo sektoriaus decentralizacijos metu yra dvikryptė: tiek institucijos daro įtaką piliečiams, tiek piliečių interesų grupės institucijoms. Tad decentralizacija nevyksta išimtinai pagal centrinių valdžios institucijų norimą modelį, o veikia kaip tikras kompromisas tarp centrinės valdžios ir piliečių interesų grupių.

Nors decentralizacija priartina piliečius prie sprendimų priėmimo ir veikia principą „iš apačios į viršų“, bet ji turi ir neigiamų aspektų, ypač valstybėse, kuriose yra didelis regionų išsivystymo netolygumas. Norint sėkmingai įgyvendinti decentralizacijos procesus, kartu su funkcijų delegavimu vietos savivaldos institucijoms, centrinės valdžios institucijos privalo numatyti reikalingus mokesčius resursus ir nepriklausomus vietos savivaldos biudžeto šaltinius. Biudžetas negali būti perskirstytas visiems regionams vienodomis proporcijomis, būtina atsižvelgti į regionų išsivystymo lygį, turimus resursus ir potencialą (Krupavičius, Rudytė, Šaparnienė, 2013, p. 218). Svarbu atkreipti dėmesį, kad decentralizacijos procesai vyksta ir vietos savivaldos institucijų viduje. Astrauskas (2007, p. 18) teigia, kad „*vidinė decentralizacija apima mažesnių viešojo sektoriaus objektų (vietos savivaldybės) valdymo ir paslaugų teikimo pokyčius. Pirmiausia perduodamos funkcijos žemesniems valdymo subjektams ar grandims, kurie pagal turimus įgaliojimus gali naudotis didesne valdymo ir sprendimo priėmimo laisve, paskirstyti turimus finansinius išteklius ir prisiimti atsakomybę už kiekvieną sprendimą*“. Struktūrinės reformos vietos savivaldos lygiu yra labiau pastebimos piliečių tarpe, kadangi savivaldos

administracijos padaliniai teikia kasdienes piliečiams reikalingas paslaugas (todėl piliečių ir institucijų sąlytis vietos savivaldos lygmeniu yra dažnesnis, nei sąlytis su centrinės valdžios institucijomis).

Struktūrinių reformų planavimo pradžia galima laikyti pirmųjų interesų grupių atsiradimą, kurios siekia institucijos reformos klausimą pakelti į politinį lygį, jeigu iniciatyva ateina iš administracijos ar piliečių pusės, ir į administracinį lygį – jeigu iniciatyva ateina iš politikų pusės. Struktūrinių reformų pradžia privalo būti pripažinta politinėje darbotvarkėje. Iš žemiau pateikto paveiksluko (žr. 4 pav.) galima daryti išvadą, kad struktūrinių reformų pradžia lygiavertę įtaką turi tiek politiniai ir administraciniai veikėjai, tiek kontekstas ar aplinka (kurioje jie veikia), kuri netiesiogiai veikia politikų įsitikinimus formuojant reformos strategiją.



4 pav. Viešosios politikos ir viešojo valdymo modernizacijos ciklai

Šaltinis: Eglė Backūnaitė, 2006, p. 18-24, Administracinių reformų viešajame sektoriuje raida: konvergencijos ir divergencijos paieškos.

Savivaldybės taiko keturias decentralizacijos formas: dekoncentravimą, įgaliojimų perdavimą, fiskalinę decentralizaciją, ekonominę decentralizaciją. Įgyvendinant struktūrines reformas dažniausiai pasitelkiamos pirmosios dvi decentralizacijos formos. Žemiau esančioje lentelėje (žr. 5 lentelė) pateiktos savivaldos valdymo decentralizacijos formos ir išsamūs paaiškinimai.

5 lentelė. Decentralizacijos formos, taikomos vietos savivaldos lygmeniu

<p>DEKONCENTRAVIMAS</p> <p>Horizontalusis → struktūrinių padalinių specializavimas, jų skaičiaus didinimas, naujo tipo organizacinių struktūrų diegimas.</p> <p>Vertikalusis → įgaliojimų veikti perdavimas struktūriniams padaliniais, jų skaičiaus didinimas, diskrecijos veikti bei naudoti finansinius išteklius didinimas</p>
<p>ĮGALIOJIMŲ PERDAVIMAS</p> <ol style="list-style-type: none">1. Įgaliojimų veikti suteikimas rinkimų ar delegavimo būdu sudarytoms specifinėms savivaldos ar planavimo struktūroms arba bendruomeninėms organizacijoms;2. Savivaldybės tarybos įgaliojimų perdavimas vykdomajai institucijai;3. Tarybos įgaliojimų perdavimas komitetams, komisijoms suteikiant teisę spręsti tarybos vardu;4. Įgaliojimų veikti suteikimas teritorinėms bendruomenėms ar jų atstovų veiklos organams.
<p>FISKALINĖ DECENTRALIZACIJA</p> <p>„Savivaldybės tarybos sprendimais suteikiamos teisės subjektams, teikiantiems administracines ir viešąsias paslaugas, savarankiškai (nustatytose ribose) paskirstyti ir panaudoti jiems skiriamus iš savivaldybės biudžeto ir (ar) sukauptus iš kitų šaltinių finansinius išteklius“.</p>
<p>EKONOMINĖ DECENTRALIZACIJA</p> <p>„Savivaldybė priima sprendimą viešąsias paslaugas teikti ne per įsteigtus viešųjų paslaugų teikėjus (biudžetines / viešąsias įstaigas, savivaldybės įmones), o perduoti jų teikimą privatiems asmenims“.</p>

Šaltinis: sudaryta autoriaus (adaptuojant šio darbo temos specifikai), remiantis Astrauskas, 2007, *Decentralizacija vietos savivaldybėje: esmė, turinys ir formos*, p. 18.

2.2. Struktūrinių reformų efektyvumas

Reformų poveikio vertinimui būtina sąlyga yra aiškus reformos trumpalaikių ir ilgalaikių tikslų apibrėžimas. Mokslinėje literatūroje sudėtinga išskirti vieningą reformų vertinimo metodiką, kadangi dėl daugybės skirtingų kintamųjų ir priežastinių ryšių skirtingose valstybėse, institucijose ir jas supančioje aplinkoje, sukurti universalų reformų vertinimo modelį yra sudėtinga. Vienas žinomiausių viešosios politikos analitikų Veinas Parsonsas (2001, p. 531) reformų poveikio įvertinimą apibūdina kaip „*mėginimą nustatyti, ar intervencija pasiekia numatytą rezultatą. Tokie įvertinimai negali būti visiškai tikslūs, o tik daugiau ar mažiau įtikinami. <...> Kaip bus vertinamas programos poveikis, pavyzdžiui, „gyvenimo kokybei“, priklausys nuo to, kaip interpretuojama „gyvenimo kokybės“ sąvoka. Politikos išėiga yra politikos „įėjigos“ – lūkesčių, vertybių, įsitikinimų bei kultūros – rezultatas“*. Kitaip sakant, reformos vertinimas priklauso nuo piliečių, biurokratų, politikų ir kitų interesų grupių lūkesčių, kurie buvo sudėti planuojant ir įgyvendinant reformą.

Ne pelno sektoriaus veikos efektyvumo vertinimas yra daug subjektyvesnis, nei verslo organizacijų pragmatinis veiklos įvertinimas. Viešasis sektorius vertinamas pagal teikiamų paslaugų įvairovės ir kokybės santykį, todėl galima teigti, kad „*ne pelno sektoriai yra vertinami pagal gerovės, o ne pagal pelno kriterijų*“ (Arimavičiūtė, 2005, p. 73). Panašų požiūrį išreiškia ir E. J. Lane (2001, p. 375), kuris akcentuoja, kad nustatant viešojo sektoriaus reguliacinius mechanizmus, didžiausia įtaka tenka rezultatų ir mechanizmų veiksmingumo vertinimui. Taip pat reikia atkreipti dėmesį, kad kai kuriuos rezultatus išmatuoti yra beveik neįmanoma, o kai kurie gali būti įvertinami tik vidutinėje ar ilgalaikėje perspektyvoje.

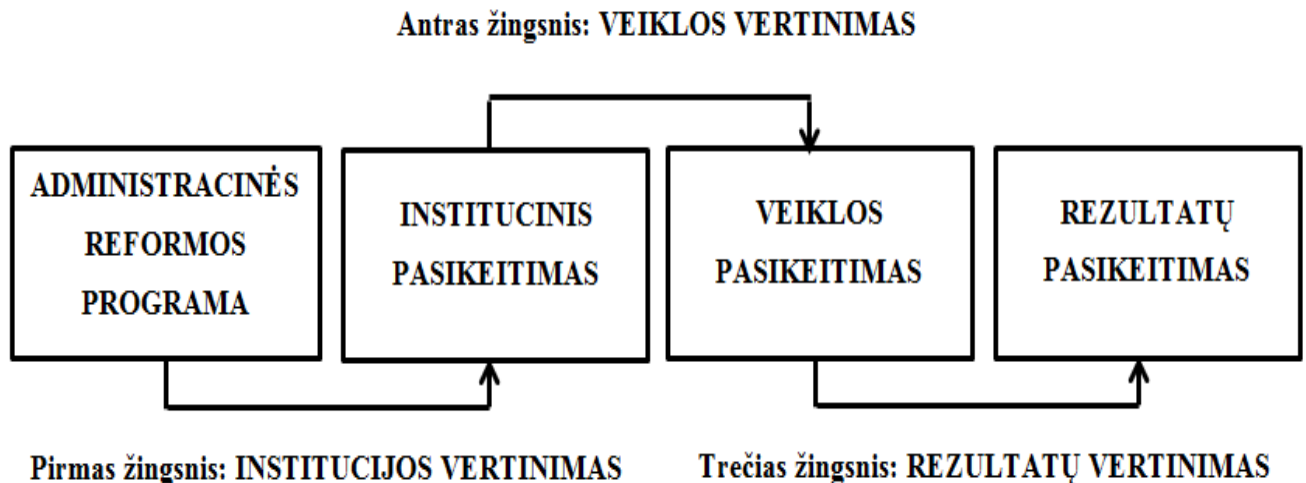
Praktikoje galima stebėti procesus, kuomet administracinės reformos diskursas, jos įgyvendinimo programa, priimami sprendimai ir konkretūs veiksmai yra menkai tarpusavyje susiję, arba netgi skiriasi. Tokiu atveju reformos efektyvumo vertinimas formuojamas per politikų išreikšiamą viešąjį diskursą. Diskursas politinei rinkai tampa svarbesnis, nei realus reformos efektyvumo išmatavimas (Kuhlmann, Wollmann, 2014, p. 40). Kitaip sakant, politikai per viešąjį diskursą patys formuoja nuomonę apie reformos efektyvumą. Tai ne mokslinis vertinimas, tačiau jis neretai užgožia realius reformos rezultatus ir suformuoja visuomenės nuomonę apie reformą įgyvendinančios institucijos veiklą.

Vokiečių mokslininkai Sabine Kuhlmann ir Hellmut Wollmann (2014, p. 41) atkreipia dėmesį, kad viešojo sektoriaus reformų analizė išsiskira savo sudėtinga architektūra. Jie išskiria trijų žingsnių modelį viešojo sektoriaus reformų efektyvumo analizei vykdyti.

1 žingsnis: administracinės reformos įgyvendinimas pirmiausia yra susijęs su instituciniais pasikeitimais (nauja institucijos struktūra), todėl nuo to reikėtų pradėti tyrimus.

2 žingsnis: veiklos / rezultatų įvertinimas (sutaupytos lėšos, reakcijos laikas ir t.t.). Šiame žingsnyje yra sudėtinga surinkti konkrečius empirinius duomenis visapusiškam vertinimui atlikti.

3 žingsnis: pasikeitimų politinę – administracinę sistemą supančioje aplinkoje (pvz.: nedarbo lygio, verslumo lygio pokyčiai). Tai yra sunkiausiai įvertinamas reformos rezultatas.



5 pav. Trys efektyvios administracinės reformos politikos analizavimo žingsniai

Šaltinis: Sabine Kuhlmann, Hellmut Wollmann. Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe. United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limited, 2014. P. 41

Amerikiečių sociologas Herbertas Simonas (2013, p. 49) išskyrė keturis principus, kuriuos įdiegus į institucijos veiklos modelius, galima padidinti jos efektyvumą (ar buvo taikyti šie principai įgyvendinant Kauno miesto savivaldybės administracijos reformą, bus analizuojama praktinėje šio darbo dalyje). H. Simono įvardyti administravimo efektyvumo padidinimo principai yra šie:

1. Administravimo efektyvumas padidinamas per grupės narių užduočių specializaciją;
2. Administravimo efektyvumas padidinamas per griežtą grupės narių pavaldumo hierarchiją;
3. Administravimo efektyvumas padidinamas bet kuriame hierarchijos lygmenyje kontrolės teisę suteikus nedideliam skaičiui asmenų;
4. Administravimo efektyvumas padidinamas visus darbuotojus, kad lengviau būtų kontroliuoti, sugrupavus pagal darbo: a) tikslą; b) procesą; c) klientus; ar d) vietą.

Vertinant reformų efektyvumą iš pragmatinės pusės (biudžeto sutaupymai, papildomos įplaukos, mažesnės sąnaudos toms pačioms funkcijoms įgyvendinti, pagerėjusi paslaugų kokybė nepanaudojant papildomų finansinių išteklių ir t.t.) gali būti pasitelkiama naudos / sąnaudų analizė. Veinas Parsonsasknygoje *Viešoji politika. Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas* pabrėžia (2001, p. 361), jog „pamatinė naudos / sąnaudų analizės idėja yra tai, kad programos kaštai gali būti apskaičiuojami ir palyginami su jos nauda. Ta pati procedūra panaudojama visoms kitoms

alternatyvoms ir palyginama grynoji jų nauda. Pirmenybė teikiama tai alternatyvai, kurios grynoji nauda didžiausia“. Svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad naudos / sąnaudų analizės, vertinant savivaldos reformos efektyvumą, negalima laikyti pagrindiniu metodu. Pagrindinė šio modelio problema yra vertybinė – kaip įkainoti ar apskaičiuoti vertybinius pasirinkimus, pavyzdžiui, sutaupytos socialinėms paslaugoms skirtos lėšos *versus* didėjančią socialinę atskirtį. Ar socialinių lėšų sutaupymas sukuriant minėtą problemą yra valdymo efektyvumo rodiklis – tai yra visuomenėje ir institucijoje dominuojančių vertybių klausimas. Naudos / sąnaudų analizės modelis gali būti tik kaip papildomas instrumentas objektyviai išmatuojamoms pragmatiškoms savivaldos reformos pusėms vertinti. Savivaldos institucijų funkcija nėra pelno generavimas, o dalis darbuotojų atlieka nuostolingas socialines funkcijas.

Privataus verslo sektoriaus konsultantai Robertas Watermanas (Robert H. Waterman) ir Tomas Petersas (Tom Peters) 1980-aisiais metais sukūrė Makinsio 7S modelį (angl. *7s Model of Mckinsey*), kuris buvo skirtas organizacijų vidaus procesų analizei atlikti. Nors iš pradžių modelis buvo naudojamas verslo struktūrų analizei, tačiau viešajam sektoriui darantis vis modernesniam, šis modelis pradėtas taikyti siekiant paskatinti viešojo administravimo institucijas veikti efektyviau (Barber, Levy, Mendonca, 2007, p. 4-12). Makinsio 7S modelis laikomas universaliu ir gali būti panaudotas bet kurios organizacijos efektyvumo klausimams apibrėžti. Šiuo modeliu siekiama identifikuoti silpnąsias organizacijos veiklos vietas ir jas reorganizuoti ar patobulinti. Kuomet pradedama organizacijos reforma, pirmiausia suformuojami jos „kietieji“ elementai (Strategija, Struktūra, Sistemos), o vėliau perinama prie „minkštųjų“ elementų (Stiliaus, Personalo, Sugebėjimų, Vertybių pasidalijimo) (Ravanfar, 2015, p. 8). Pirmieji yra konkretūs ir lengviau prieinami analizei, antrieji – labiau abstraktūs ir sunkiau identifikuojami. Reformuojant organizaciją pagal Makinsio 7S modelį, reikia visus principus įgyvendinti eiliškumo tvarka. Kuo labiau visi punktai trapusavyje sąveikauja ir papildo vienas kitą, tuo organizacijos vidaus veikla ir struktūra yra laikoma efektyvesne.

Institucinių reformų efektyvumą sudėtinga išmatuoti dar ir todėl, kad, *„viešosios struktūros neretai vengia veiklos viešumo, pamiršta būtinus veiklos procedūrinius elementus, taip norėdamos paslėpti savo struktūrų ir darbuotojų neefektyvų darbą, nekompetentingumą, vadybinių, administracinių gebėjimų stoką, negebėjimą vykdyti reformas“* (Petrauskienė, Raipa, 2012, p. 124). Kita vertus, sprendimai viešojo administravimo institucijų biurokratiniame aparate dėl reformų įgyvendinimo nepriimami spontaniškai. Jie atidžiai ir profesionaliai analizuojami aukščiausiame biurokratų ir politikų lygmenyje, tačiau dėl institucijų uždarumo, interesų grupių kritikos ir ne visada viešo reformos turinio, biurokratai ir politikai viešojoje erdvėje kaltinami nekompetencija, o pačios reformos subjektyviai laikomos neefektyviomis.

Kietieji	STRATEGIJA	→	Kokią strategiją numato ir įgyvendina organizacija?
	STRUKTŪRA	→	Kaip organizuota struktūra (pareigos, atsakomybė)?
	SISTEMOS	→	Ar informaciniai, finansų, kontrolės procesai yra sistemiški?
Minkštieji	STILIUS	→	Koks yra sprendimų priėmimo stilius ir metodai?
	PERSONALAS	→	Kaip atrenkami ir socializuojami darbuotojai?
	SUGEBĖJIMAI	→	Ar panaudojamos organizacijos stipriosios savybės?
	VERTYBIŲ PASIDALIJIMAS	→	Ar darbuotojai dalijasi tarpusavyje vertybėmis?

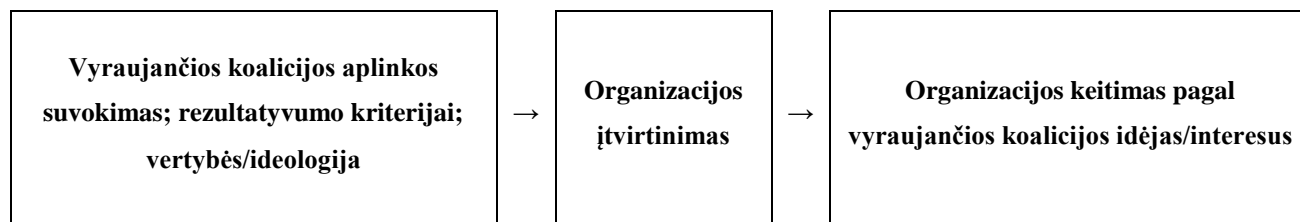
6 pav. Makinsio 7S modelis

Sudaryta autoriaus remiantis: M. Ravanfar, Analyzing Organizational Structure Based on 7sModel of Mckinsey. Global Journal of Management and Business Research: A Administration and Management, Vol. 15, Issue 10, Year 2015.

Raipa ir Petrauskienė (2012, p. 119) išskiria pasikeitusius viešojo sektoriaus efektyvumo vertinimo kriterijus teigdami, kad „*efektyvumo samprata šiuolaikiniame viešajame valdyme jungia daug sisteminių elementų, tokių kaip politinis įtakojimo lygmuo, politinės ir vadybinės elgsenos pokyčiai, interesų grupių derinimo galimybių užtikrinimas, naujausių viešųjų projektų ir programų rengimo, įgyvendinimo ir vertinimo metodikų naudojimas ir naujų strategiškai orientuotų tikslingų valdymo procesų veiklos vadybos formų instaliavimas viešųjų organizacijų evoliucijoje*“. Viešojo sektoriaus institucijų reformų efektyvumo išmatavimas yra kompleksiškas procesas. Efektyvumo nustatymas priklauso nuo iškeltų tikslų ir biurokratų, politikų, visuomenės supratimo, kas yra efektyvu viešojo sektoriaus institucijų veikloje. Pokyčiai gali būti panaudojami kaip kamufliažas organizacijos problemoms laikinai paslėpti, nes kol vyksta pokyčiai, apribojama moralinė visuomenės teisė reikalauti iš konkrečios institucijos šimtaprocentinio tikslumo ir efektyvumo.

2.3. Viešojo sektoriaus institucijų, valstybės tarnautojų ir politikų sąveika

Valstybės institucijų biurokratiniai aparatai yra veikiami politikų priimamų sprendimų, jų daromo spaudimo ir viešai formuojamos nuomonės. Institucijų reformos su politiniais sprendimais susiduria žvelgiant iš dviejų aspektų: 1) jos gali būti inspiruojamos politikų; 2) jos neišvengiamai yra vertinamos politikų viešuose pasisakymuose. Amerikiečių politologas Veinas Parsonas (2001, p. 514) teigė, kad „pagrindinis kaitos šaltinis viešojo sektoriaus organizacijoje yra politinių sprendimų priėmėjai, turintys galią ir teisę daryti arba mėginti daryti pakeitimus“. Ryšys tarp aukščiausio lygmens biurokratų ir politikų yra paremtas abiejų pusių interesais. Biurokratams reikia politikų, kad išlaikyti institucijos stabilumą, geresnį finansavimą, reikalingumą. Politikams reikia biurokratų, kad jie padėtų išlaikyti populiarumą visuomenėje per įvairių socialinių ir ekonominių programų įgyvendinimą. Parsonas biurokratų ir politikų sąveiką laiko neišvengiama ir vis labiau intensyvėjančia. „*Esminėmis tendencijomis šiandien galima laikyti viešojo administravimo ir viešosios politikos dichotomiją, t. y. santykinį šių dviejų valdymo proceso pusių atskyrimą ir sąveiką, suprantamą praktikoje kaip viešojo administravimo politinį kontekstą*“ (Raipa, 2010, 155). Kitaip sakant, ši dichotomija pasireiškia tuo, kad biurokratų veikimo kryptys yra orientuotos į vyraujančios politinės ideologijos (ekonominių, socialinių, kultūrinių sprendimų) tendencijas. Politikams biurokratija yra interesų grupė, kuri labai įtakoja politikų veiklos sąlygas. Tačiau politikai disponuoja galia koreguoti biurokratų tinklą ir jo kuriamas veiklos sąlygas.



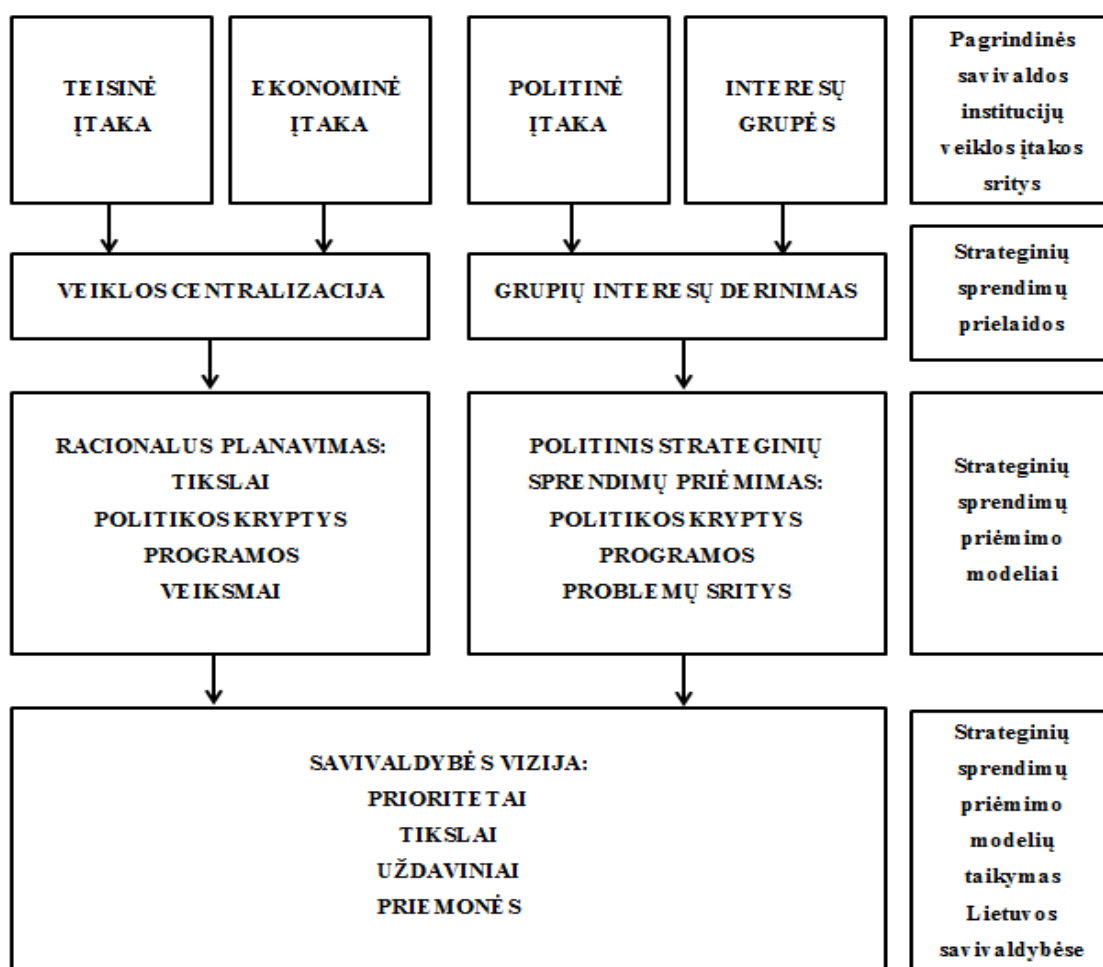
7 pav. Strateginis pasirinkimas ir kaita

Sudaryta autoriaus, remiantis: Parsons Wayne. Viešoji politika. Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas. Vilnius. Eugrimas, 2001. Psl. 515.

Biurokratų ir politikų suvokimą apie juos supančią aplinką apibūdina strateginio pasirinkimo teorija (žr. 7 pav.). Teorijos esmė yra ta, kad du veiksniai – galia ir ideologija – užima svarbiausią rolę apsprendžiant institucijos organizacinę struktūrą. Anot Parsonso (2001, p. 515), „teorija tinka analizuoti viešajam sektoriui, kur sprendimų priėmėjai – vyriausiųjų biurokratų ir politikų „vyraujanti koalicija“ – formuoja organizacijos struktūrą ir tikslus pagal savąjį aplinkos išivaizdavimą“. Biurokratai ir politikai formuoja aplinką, kurioje tenka veikti tiek viešojo sektoriaus institucijoms, tiek politikams (ar jų grupėms). Biurokratai gali turėti skirtingą aplinkos išivaizdavimą nei politikai, todėl

tarp šių grupių yra neišvengiami konfliktai ir kompromisai, kurie pasireiškia institucijų reformomis ir aukštas pareigas einančių biurokratų kaita.

Kurdami institucijų veiklos strategijas, biurokratai neišvengiamai turi atsižvelgti į politinį dėmenį. Viešojo administravimo studijų krypties docentė Malvina Arimavičiūtė(2005, p. 82) akcentuoja, kad „institucijos yra politinės struktūros, todėl jos yra jautrios įvairių vidinių ir išorinių grupių ar suinteresuotų asmenų, kurie vadovauja ar trukdo rengti strategijas, įtakai. Strategijos kūrimas yra derėjimosi procesas tarp susijusių suinteresuotų asmenų, kurių lūkesčiai skirtingi“. Kitaip sakant, strategijų kūrimas iš principo yra politinio pobūdžio procesas, kuriame dalyvauja įvairios interesų grupės, kurių tikslų kompromisai atsispindi sukurtoje strategijoje.



8 pav. Strateginių sprendimų priėmimo modeliai ir jų taikymas Lietuvos savivaldybėse

Šaltinis: M. Arimavičiūtė. Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas. Vilnius: MRU Romerio universiteto Leidybos centras, 2005. P. 99

Strateginių sprendimų priėmimo modelio esmė yra kompromisų suradimas, priimant strateginius sprendimus. Šiame modelyje iš esmės pasireiškia dvi strateginių sprendimų priėmimo kryptys – racionalus planavimas ir politinis strateginių sprendimų priėmimas. Visgi, šios abi kryptys bendru

sutarimui šiai škina konkrečios organizacijos prioritetus, tikslus, uždavinius ir priemones jiems pasiekti. Strateginio sprendimų priėmimo modelio pagrindiniai sprendimų priėmimo aktoriai yra biurokratai ir politikai, kurie įtakoja vieni kitus ir lygiagrečiai yra veikiami kitų interesų grupių.

Naujojo viešojo valdymo teorija atskiria politikų ir administratorių dėmenis priimant sprendimus: „politikai neturi kištis į detalius paslaugų teikimo ir funkcijų vykdymo reikalus. Jie turi suteikti savivaldybės administracijos profesionaliam personalui bei skyriams didesnę kompetenciją ir laisvę daryti tai, ką jie sugeba geriausiai: būtent vadyba, operatyvių užduočių atlikimas ir paslaugų teikimas. Vadybos ir operatyvios kompetencijos delegavimas įvairioms paslaugų teikimo institucijoms ir funkcijų vykdymo subjektams suteiktų renkamiems politikams daugiau laiko ir galimybių daryti tai, ką jie moka geriausiai ir kam yra išrinkti – formuoti politiką“ (Raipa, Žilinskas, 2012, p. 313-314). Norint atskirti politikų ir administratorių roles, viešojo valdymo sistemoje būtina aiškiai apibrėžti abiejų pusių vaidmenis ir funkcijas, kurios susikirstų strateginių sprendimų priėmimo lygmenyje. Kita vertus, jeigu savivaldybių administracijos yra pakankamai laisvos priimti sprendimus taisyklių paraštėse, tuomet politinės priežiūros ir kontrolės plėtra biurokratų atžvilgiu yra neišvengiama.

Politikų ir biurokratų sąveikai įtakos turi žiniasklaidoje viešinami skandalai dėl konkrečios institucijos veiksmų. Tokie skandalai automatiškai suformuoja visuomenės spaudimą, nuomonę ir įpareigoja politikus „spręsti problemą“. Šis reiškinys institucijų veiklai pavojingas dėl to, kad problemų išėiga įvertinama per „darymo“ prizmę (kas buvo padaryta, kad problema būtų išspręsta), kartais nepagrįstai iškeliant populistines vertybes į pirmas gretas (Gaaf, Paanakker, 2015, p. 647). Kadangi politikai, priešingai nei biurokratai, uždavinius vertina trumpajame periode (nuo rinkimų iki rinkimų, iki vyriausybės sudarymo, pirmo šimto veiklos dienų, iki komisijos susirinkimo ir t.t.), todėl biurokratai patiria nuolatinį spaudimą įgyvendinti reformas ir uždavinius greičiau, nei tam reikia laiko (Pollitt, Bouckaert, 2003, p. 22). Kita vertus, politikai nėra dominuojanti jėga santykiuose su biurokratais. Gintaras Žilinskas (2012, p. 312) pabrėžia, kad „priklausomybė nuo biurokratų politinius veikėjus vis labiau atitolina nuo viešųjų lūkesčių. Tai reiškia, kad politikus, siekiančius būti perrinktais, daro vis labiau priklausomus nuo organizuotų interesų grupių bei nuo biurokratų, kad šie aprūpintų interesų grupes. Šis užburtas ratas sukelia rimtų dalyvavimo problemų viešojoje politikoje“. Modernioje viešojo administravimo sistemoje santykiai tarp politikų ir biurokratų pasireiškia per konkurencijos ir kompromiso išėigą.

2.4. Tradicinio biurokratijos modelio Lietuvoje priežastys

Viešojo administravimo institucijų ilgalaikiai veiklos bruožai gali būti įvardijami kaip tam tikra administravimo tradicija arba kultūra. Vytauto Didžiojo universiteto Viešojo administravimo katedros profesorius Saulius Pivoras (2004, p. 15-16) teigia, kad Vidurio Rytų Europos valstybių viešojo administravimo kultūrai yra būdingi „sovietinės“ administravimo tradicijos bruožai. Šiam teiginiui pritaria ir savivaldos veiklos analitikas Algirdas Astrauskas (2012, p. 36) akcentuodamas, kad Lietuvos savivaldybės yra įstatymiškai labai apribotos savo santykiuose su centrinės valdžios institucijomis. Kitaip sakant, Lietuvoje veikiančiame viešojo administravimo modelyje galioja stipri hierarchinė struktūra, kuri varžo savivaldos institucijų veiklą.

Valstybės tarnybos įstatymas buvo priimtas 1999 m. Jo veiklos pagrindą sudarė hierarchinės biurokratijos modelis. Šis modelis pasirinktas siekiant narystės Europos Sąjungoje. Buvo manoma, kad vėberiškaisiais principais grįstas modelis yra efektyviausias transformuojant posovietinių valstybių viešojo administravimo aparatus. Kitaip sakant, „*buvo skatinama reguliacinės valstybės vizija, kurios esmė – intensyvus visuomeninių santykių reguliavimas ir depolitizuotas jį prižiūrinčių institucijų tinklas*“ (Lietuvos Respublikos Vyriausybė, 2011, p. 13-14).

Lietuvoje vis dar yra tradicinio –vėberiškojo –viešojo administravimovaldymo modelio bruožų (Juknevičienė, 2007, p. 125). Galima išskirti procesus, kurie paremti nurodymais „iš viršaus“ ir aktyviu „įsakymas – kontrolė“ modelio taikymu, visiška viešojo administravimo institucijų ir biurokratų priklausomybe nuo rašytinių taisyklių. Nakrošis (2011, p. 69) Lietuvos viešajam administravimui būdingus vėberiškuosius bruožus apibūdina sekančiais:

- **Stipriai hierarchizuotas institucijų pavaldumas.** Įtakingesnėms įstaigoms skiriamas didesnis finansavimas, jų darbuotojai uždirba daugiau.
- **Viešosios paslaugos yra per daug smulkmeniškai apibrėžtos,** nepaliekama vietos specifinių problemų sprendimui. Biurokratija pasižymi smulkmenišku reglamentų ir normų laikymusi.
- Karjeros modelis valstybės tarnyboje **atveria galimybes biurokratams dirbti neterminuotą laiką,** užsitikrinti kvalifikacines klases ir atlyginimą, praktiškai nepriklausomą nuo darbo rezultatų.

Galima išskirti du biurokratų ir visuomenės sąveikos modelius: 1) visuomeninis; 2) profesionalus. Saulius Pivoras (2004, p. 17) juos išsamiai aprašo knygoje *Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požiūriai, sandėriai*. Nusistovėjusios tradicijos rodo, kad visuomeninis modelis veikia Prancūzijoje, Portugalijoje, Ispanijoje, Graikijoje, o profesionalus modelis – Danijoje, JK, Švedijoje, Vokietijoje, Olandijoje. Remiantis visuomeniniu modeliu, „*valstybės tarnyba yra laikoma svarbia ne tik funkciniu, bet ir visuomeniniu požiūriu, kaip pakilimo į*

aukštesnį socialinį sluoksnį ir socialinio prestižo įrankis“ (Pivoras, 2004, p. 17). Profesionalusis modelis išsiskiria tuo, kad „valstybės tarnautojai pirmiausia yra vertinami kaip profesionalai ir traktuojami panašiai kaip samdomi privačių įmonių darbuotojai. Taip pat visuomeniniame modelyje valstybės tarnybos pozicijų pareikalavimas yra didesnis negu kad jų pasiūla, priešingai negu profesionaliame modelyje, kur privatus verslas siūlo geresnes pareigų ir karjeros galimybes“ (Pivoras, 2004, p. 18). Lietuvos viešojo administravimo tradicijai yra būdingas profesionalusis modelis. Biurokratams taikomi kvalifikaciniai reikalavimai yra aukšti, bet kovoje dėl profesionalų, verslo sektorius yra patrauklesnis nei valstybinis.

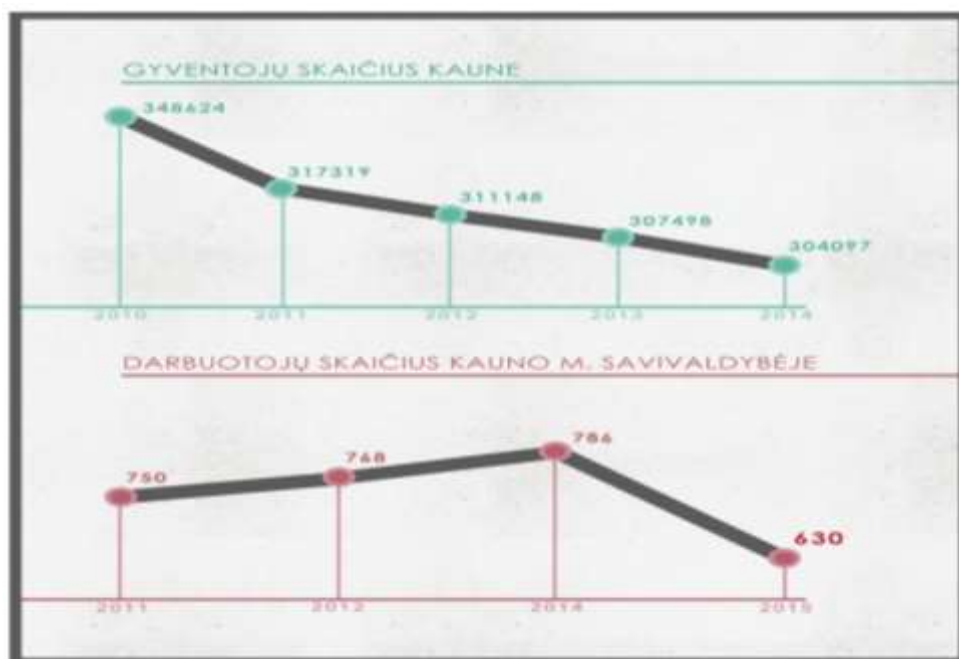
Pasirengimo narytei Europos Sąjungoje laikotarpium, Lietuvoje išaugo įstaigų prie Vyriausybės skaičius. Lietuvos viešojo administravimo ir plėtros iki 2010 metų strategija (patvirtinta 2004 metais Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu Nr. 488) atkreipė dėmesį, kad šalyje kuriasi institucijų tinklas, kuris yra nepavaldu nei vienam ministrui. Šioje strategijoje akcentuotas decentralizavimo viešajame sektoriuje būtinumas, taip pat į rezultatus nukreiptas valstybės valdymas (Lietuvos Respublikos Vyriausybė, 2011, p. 14).

Lietuva iš Sovietinių laikų paveldėjo santykinai mažą korupcijos suvokimo lygį. Tai reiškia, kad biurokratų požiūris į interesus ne visuomet yra pagrįstas įstatymų reikalavimais. Toks santykis turi neigiamos įtakos visuomenės požiūriui į biurokratus ir viešąsias institucijas. Lietuvoje visuomenė spaudžia Vyriausybę investuoti į infrastruktūrą, o žmogiškais kapitalas paliekamas nuošalyje. Tačiau investicijos į žmogiškuosius resursus gali pakeisti neigiamą požiūrį į valstybines institucijas (Frederickson, 2005, p. 31-38).

Kauno miestovsavivaldybėje 2015 metais vykdyta institucinė reforma neapėmė vien tik struktūrinių pasikeitimų. Ji apėmė stipraus vadybinio elemento įdiegimą viešajame savivaldos administravime ir paslaugų suteikime. Tai rodo besikeičiantį požiūrį į viešojo administravimo institucijų veiklos principus savivaldos lygmenyje. Pokyčiai, susiję su naujojo viešojo administravimo teorijos principais, analizuojami sekančiose dviejose šio darbo dalyse.

3. KAUNO MIESTO SAVIVALDYBĖS ADMINISTRACIJOS STRUKTŪRINIAI POKYČIAI

Kauno miesto savivaldybės administracija buvo reorganizuojama siekiant dviejų tikslų: 1) sumažinti darbuotojų skaičių; 2) pasiekti efektyvesnę veiklą, pakeitus administracijos struktūrą ir įdiegus naujus valdymo principus. Teoriškai, administracijos mažinimo atspirties tašku gali būti Vėberio teiginiai, kad per didelis biurokratinis aparatas yra neefektyvus. Iš žemiau pateikto (žr. 9 pav.) paveikslo matyti, kad Kaune sparčiai mažėja gyventojų, tačiau biurokratinis aparatas turėjo tendenciją augti. Vykdam 2015-ųjų metų savivaldybės administracijos reformą, vietos valdžia užsibrėžė tikslą sumažinti darbuotojų skaičių 20 procentų, t. y. nuo 786 žmonių iki 630 žmonių. Šioje darbo dalyje nagrinėjama, ar savivaldybės vadovams, inicijavusiems reformą, pavyko pasiekti užsibrėžtus tikslus ir su kokiomis pagrindinėmis problemomis jie susidūrė.



9 pav. Gyventojų skaičius Kauno m. palyginimas su savivaldybės darbuotojų skaičiumi

Šaltinis: Kauno m. savivaldybės administracija. Rasta: <http://www.kaunas.lt/darbas/vykdomi/savivaldybes-reorganizacija/>
žr. 2017 04 14

Iki reformos pradžios atliktas Lietuvos laisvosios rinkos instituto tyrimas rodo, kad skaičiuojant tūkstančiui gyventojų tenkančių biurokratų skaičių, Kauno savivaldybės indeksas yra 2,7. Mažesnis indeksas yra tik Vilniuje ir Šiauliuose. Remiantis šiais duomenimis, Lietuvos savivaldybių kontekste KMSA darbuotojų skaičius negalėjo būti laikomas nepagrįstai išpūstu, nes procentaliai buvo vienas mažiausių šalyje, lyginant su gyventojų skaičiumi ir kitomis savivaldybėmis.

Oficialiai Kauno miesto savivaldybės administracijos reforma pradėta įgyvendinti 2015-ųjų metų birželio 9 dieną ir buvo priimtas Tarybos sprendimas Nr. T-290, kuris suteikė pradžią darbuotojų skaičiaus mažinimui savivaldybėje. Vadovaujantis Kauno miesto savivaldybės tarybos sprendimu Nr. T-290 „Dėl didžiausio leistino Kauno miesto savivaldybės administracijos valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių užmokestį iš Savivaldybės biudžeto, pareigybių skaičiaus ir Kauno miesto savivaldybės administracijos struktūros patvirtinimo“, kaip jau minėta, miesto vadovybė siekė sumažinti darbuotojų skaičių 156 žmonėmis iki 630 etatų. Šis skaičius buvo per daug optimistinis, kadangi 2015 m. gruodžio 29 d. savivaldybės administracija miesto Tarybai teikė naują sprendimo projektą Nr. T-723, kuris leido padidinti maksimalų darbuotojų skaičių iki 654 žmonių. Taigi, artėjant reformos pabaigai darbuotojų skaičius sumažėjo ne 20 procentų (kaip buvo planuota), bet tik 15 procentų. Savivaldos vadovybė nuolatos viešai akcentavo, kad reforma skirta efektyvaus biudžeto valdymui, greitų darbo rezultatų siekimui ir funkcijų dubliavimo išvengimui. Buvo prognozuota, kad vykdomi pokyčiai per metus leis sutaupyti apie 2 mln. eurų biudžeto lėšų (tai yra 156 atleidžiamų darbuotojų metinė atlyginimų suma).

Atlikti moksliniai tyrimai rodo, kad *„kai kurios reformos pasiekia gana nedaug, todėl visuomet patartina patikrinti, kiek pradinių pažadų įvykdyta praėjus laikotarpiui iki reformos vidurio ar pabaigos. Šiuo požiūriu jos nesiskiria nuo kitų politinių manifestų“* (Bouckaert, Pollitt, 2003, p. 52). Kitaip sakant, vieši politikų pareiškimai apie reformos generuojamą naudą, kartais yra labai hiperbolizuoti, lyginant su realia reformos sukurta nauda.

Kaip jau minėta teorinėje dalyje, reforma nėra tik vienpusis ryšys. Organizacija keisdama savo viduje, kartu įtakoja ir aplinką. Pavyzdžiui, Kauno miesto savivaldybė, bandydama įtikintiesajai aplinkai (visuomenei) ir sumažinti biurokratų skaičių, tuo pačiu formuoja aplinkos nuomonę, jog savivaldybėje vyksta teigiami pokyčiai. Savivaldybė buvo neigiamai vertinama, galima teigti, jog net kaltinama biurokratizmu, nepotizmu, neveiklumu. Viešųjų ryšių srityje reforma buvo orientuota į Kauno miesto gyventojus, parodant visuomenės atstovams, kad biurokratizmas (neigiama prasme) liks praeityje. Kolvyksta reformos pokyčiai, iš savivaldybės negalima reikalauti visiško tikslumo tenkinant viešąjį interesą. Pokyčiais galima užmaskuoti tam tikrą nesupratimą apie organizaciją iki tol, kol įsivažiuojama ir perprantama jos struktūra ir veikla. Tai efektyvi taktika išlaikyti pozityvią viešąją nuomonę rinkimus laimėjusiam naujam judėjimui, kuriam reikia perprasti kaip veikia organizacija.

3.1. Strateginių planų analizė ir pasiruošimo reformai įvertinimas

2015 m. balandžio 2 d., mero Andriaus Kupčinsko vadovaujama KMS Taryba patvirtino savivaldybės strateginį planą 2016 – 2022 metams. Svarbu atkreipti dėmesį, kad po 2015-ųjų metų Savivaldybių tarybų rinkimų, naujoji Kauno m. savivaldybės Taryba į pirmąjį posėdį susirinko balandžio 16 d. Nepraėjus nei dviems mėnesiams nuo pirmojo posėdžio, Taryba priėmė sprendimą įgyvendinti administracijos reformą, sumažinant darbuotojų skaičių 156 etatais. Kauno miesto savivaldybės Taryba sprendimą „Dėl didžiausios leistino KMSA valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartį, atleidimo ir naujos administracijos struktūros patvirtinimo“ priėmė birželio 9 d. posėdyje. Taip pat, šiuo sprendimu patvirtinta ir nauja savivaldybės administracijos struktūra.

Kauno m. savivaldybės strateginiame 2016 – 2022 metų plane numatytas tikslas – efektyvus miesto valdymas, aukšta teikiamų viešųjų paslaugų kokybė. Tikslui pasiekti, šešerių metų laikotarpyje suplanuota 18 priemonių, tarp kurių galima identifikuoti ir Kauno m. savivaldybės administracijos struktūrinės reformos prielaidas, projektų valdymo sistemos įdiegimą, ne mažiau kaip 200 (beveik trečdalis KMSA darbuotojų) kompetencijų tobulinusių asmenų, šiuolaikinių kokybės vadybos modulių įdiegimą, periodinių tyrimų atlikimą. 2015 m. balandžio 2 d. Kauno miesto savivaldybės strateginiame plėtros plane Nr. T-127 iki 2022 metų, daug dėmesio skiriama E-miesto paslaugų spektro plėtrai. Būtina pabrėžti, kad šis planas buvo priimtas A. Kupčinsko vadovaujamos miesto Tarybos, o naujoji Taryba su vadovu Visvaldu Matijošaičiu, korekcijų minėtame strateginiame plane neatliko. KMS administracijos reforma jau buvo užkoduota ankstesnės Tarybos patvirtintame strateginiame dokumente. Jame nenurodomas KMSA reformos įgyvendinimo laikotarpis, tačiau pagal išvardytų priemonių nuoseklumą galima daryti prielaidą, kad įgyvendinant strateginį planą reformai turėjo būti sistemingai ruošiamasi bent iki 2018-ųjų metų. V. Matijošaičio vadovaujamos KMS Tarybos valdančiosios daugumos politikai nubrėžė KMS administracijos vadovams tikslą reorganizaciją suplanuoti, pradėti ir visiškai įgyvendinti iki 2015-ųjų metų pabaigos.

Planuojant KMSA reformą buvo numatyta jos įgyvendinimo veiksmų seka. Ši seka yra nuosekli, tačiau reformos įgyvendinimo eigoje, kilus konfliktui su profesinėmis sąjungomis, ne visi užsibrėžti tikslai buvo pasiekti. Išskiriami sekantys reformos planavimo ir įgyvendinimo etapai:

- 1) Tarybos sprendimas dėl etatų mažinimo savivaldybėje;
- 2) Administracijos direktoriaus įsakymu sudaryta darbo grupė pasiūlymams ir reformos įgyvendinimo klausimais teikti;
- 3) Administracijos direktoriaus įsakymai dėl konkrečių pareigybių KMSA naikinimo;
- 4) Atleidimo lapelių išdalinimas reorganizuojamų skyrių darbuotojams;

- 5) Naikinamų pareigybių darbuotojams pateikiami siūlymai užimti kitas pareigas ir atleidimai iš darbo šalių susitarimu;
- 6) Reorganizuojamų padalinių nuostatų parengimas;
- 7) Naujų pareigybių aprašymų parengimas;
- 8) Konsultacijos su profesinėmis sąjungomis;
- 9) Darbuotojų atleidimai iš darbo.

Vadovaujantis Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymu ir Kauno miesto savivaldybės tarybos sprendimu T-290, „Dėl didžiausio leistino Kauno miesto savivaldybės administracijos valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių užmokestį iš Savivaldybės biudžeto, pareigybių skaičiaus ir Kauno miesto savivaldybės (KMSA) administracijos struktūros patvirtinimo“, administracijos direktoriaus įsakymu (Nr. A-1924) 2015 m. birželio 11 d. buvo sudaryta darbo grupė dėl Kauno miesto tarybos siūlymo įgyvendinimo parengimo. Savivaldybės administracijos reorganizacijos tikslo įgyvendinimui buvo parengtas darbo grupės reglamentas, kuris apima organizavimo tvarką, funkcijas, teises ir atsakomybę. Reglamente numatyta, kad darbo grupė privalo savo sprendimus priimti laikydamasi nešališkumo, objektyvumo, lygiateisiškumo ir nediskriminavimo principų. Administracijos direktoriaus sudaryta grupė, nagrinėdama Kauno miesto savivaldybės administracijos padalinių funkcijas, jų paskirstymo tikslumą, ekonomiškumą ir atlikdama žmogiškųjų išteklių poreikių analizę, nubraižė esmines pertvarkos gaires ir iki 2015 m. rugpjūčio 31 d. turėjo parengti siūlymus savivaldybės administracijos pertvarkai. Taigi, išsamiai analizei atlikti, išvadoms ir rekomendacijoms suformuluoti, naujam KMSA struktūros planui parengti darbo grupė turėjo ne daugiau kaip 10 savaitių. Šis laikotarpis yra per trumpas, norint atlikti visapusišką organizacijos veiklos tyrimą, įvertinant visų skyrių ir jų darbuotojų numatytas funkcijas, darbo krūvio srautą, prognozuojant žmogiškųjų resursų poreikį trumpalaikėje ir vidutinėje perspektyvoje, nustatyti esamą teikiamų paslaugų kokybės lygį ir prognozuojamą reformos poveikį.

2015 m. birželio 11 d. Administracijos direktoriaus įsakymu Nr. A-1924 darbo grupė sudaryta iš šešių asmenų. Jos vadovu paskirtas Gintaras Petrauskas (KMSA administracijos direktorius). Taip pat darbo grupės nariais tapo visi trys administracijos direktoriaus pavaduotojai, Teisės skyriaus vedėja, Viešosios vadybos ir personalo skyriaus vedėja. Darbo grupei suformuotas uždavinys išnagrinėti KMSA padalinių funkcijas, jų perskirstymo tikslumą, ekonomiškumą ir atlikti žmogiškųjų išteklių poreikio analizę. Kai kurie uždaviniai (pavyzdžiui, žmogiškųjų išteklių poreikio analizė) buvo įgyvendinami remiantis subjektyviais metodais, kurie pasireiškė skyrių vedėjų subjektyviu vertinimu apie minimalų darbuotojų poreikį. Nors grupės sudėtyje yra visi pagrindiniai KMS administracijos vadovai, tačiau darbo grupės sudėtyje nėra tų skyrių vedėjų ir atsakingų asmenų, kurie glaudžiai (ar tiesiogiai) susiję su strateginių savivaldybės planų rengimu, įgyvendinimu ir stebėseną.

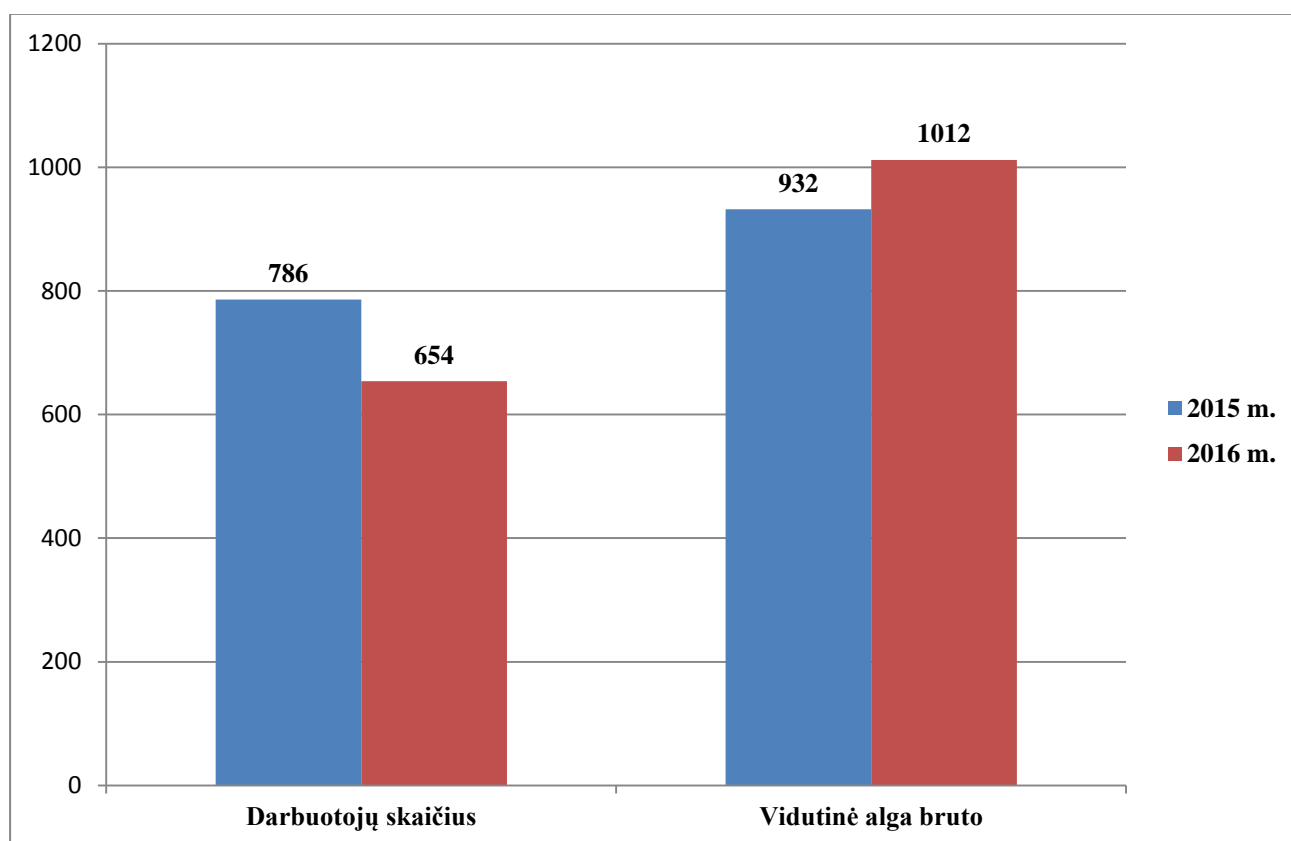
Vienas svarbiausių reorganizacijos tikslų buvo Kauno miesto savivaldybės viešojo valdymo efektyvumo didinimas. Iš sudėtinių pastarojo tikslo dalių galima išskirti administracinės naštos mažinimą. KMSA jau turi nesėkmingų administracinės naštos mažinimo pavyzdžių, kurie neleido pasiekti užsibrėžtų tikslų. Vadovaujantis 2016 m. rugpjūčio 24 d. Nr. 21-6-22 Kauno miesto savivaldybės vykdomų administracinės naštos mažinimo priemonių vertinimo vidaus audito ataskaita, pastebėta, kad Centralizuoto vidaus audito skyriui atlikus 2016-ųjų metų I pusmečio auditą buvo nustatyta, jog informacija apie administracinės naštos priemonių mažinimo vykdymą nebuvo atnaujinama savivaldybės interneto svetainėje, kaip to reikalauja Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas. Vadovaujantis 2017 m. vasario 2 d. Nr. 21-6-3 Kauno miesto savivaldybės vykdomų administracinės naštos mažinimo priemonių vertinimo vidaus audito ataskaita, atlikus 2016-ųjų metų II pusmečio auditą nustatyta, kad iš 4 suplanuotų priemonių administracinei naštai mažinti, pilnai ir savalaikiai įgyvendintos trys. Viena priemonė, už kurios įgyvendinimą atsakingas Plėtros programų ir investicijų skyrius, įgyvendinta tik dalinai. Priežasčių dėl neįgyvendintų priemonių galima ieškoti nepakankamai aiškiai apibrėžiamose darbuotojų pareiginiuose nuostatuose, kuomet ne iki galo aišku, kuris darbuotojas atsakingas už konkrečių funkcijų įgyvendinimą. Skubinant KMSA reorganizacijos pasirengimą ir įgyvendinimą, kilo grėsmė, kad nebus objektyviai įvertintas naikinamų etatų pareiginiuose nuostatuose numatytų funkcijų paskirstymas kitiems KMSA darbuotojams. Šiai rizikai sumažinti buvo pasitelktas *žingsnis po žingsnio* metodas, kuomet pertvarkos vyko ne visuose skyriuose vienu metu, bet keliais etapais, apimant vis kitus savo veiklos orientacija susijusius skyrius.

Apibendrinant šį skyrių svarbu pabrėžti, kad strateginiame KMSA plane reorganizacijai yra sukurtos prielaidos. Tačiau, ji buvo suplanuota per labai trumpą laiką, neįvertinant visų KMSA struktūrinių aspektų. Reformos įgyvendinimo metu kilo teisinių koalicijų tarp KMSA vadovų ir atleidžiamų darbuotojų, ko pasekoje KMSA įsitraukė į ginčus su profesinėmis sąjungomis (plačiau žr. 3.3.skyriuje). Nuoseklesnis ir laiko atžvilgiu lavesnis planavimas būtų padėjęs išvengti minėtų problemų.

3.2. Administracijos struktūros pokyčiai po 2015-ųjų metų reformos

Pagal 2017 m. vasario 17 d. Kauno m. savivaldybės administracijos direktoriaus 2016 metų veiklos ataskaitą TR-117, Kauno miesto savivaldybės administracijos reformos metu, darbuotojų skaičius sumažėjo 132 etatais (nuo 786 iki 654 etatų). KMSA direktoriaus 2016-ųjų metų veiklos ataskaitoje nurodoma, kad mažėjant darbuotojų skaičiui savivaldybėje, didėjo darbo užmokestis. Atlyginimų augimą galima susieti ir su padidėjusiu tarnautojų darbo krūviu. Taip pat atlyginimų didėjimui įtakos turėjo sumažėjusios KMSA valdymo išlaidos. KMSA darbo užmokesčio išlaidos 2015 metais siekė 13,6 mln. eurų, o 2016 metais – 12,2 mln. eurų. Planuojama, kad 2017 metais dėl sumažėjusios KMSA darbuotojų skaičiaus pavyks sutaupyti 1,7 mln. eurų savivaldybės biudžeto lėšų. Žvelgiant retrospektyviai, laikotarpyje nuo 2009-ųjų iki 2017-ųjų KMSA darbuotojų skaičius sumažėjo beveik trečdaliu – nuo 960 iki 654 etatų.

1 diagrama. Savivaldybės darbuotojų skaičiaus ir darbo užmokesčio (bruto) kaita



Šaltinis: Kauno m. savivaldybės administracijos direktoriaus 2016 m. veiklos ataskaita.

KMSA reformos pradžioje, 2015-ųjų birželio mėnesį, savivaldybės meras Visvaldas Matijošaitis išplatino pranešimą, kuriame stengėsi viešai įrodyti perteklinių etatų savivaldybės administracijoje egzistavimą, teigdamas, kad iš esmės bus atleisti žmonės, kurie kažkada buvo įdarbinti su „rekomendacijomis“.

„Kalbant su skyrių vadovais uždavinėjome paprastus klausimus. Pavyzdžiui, kiek pas jus galėtų sumažėti darbuotojų, kad nenukentėtų darbas. Ir žmonės iškart atsakydavo, kad laisvai galėtų išsiversti be 2-3 žmonių. O klausimą, kodėl tuos papildomus žmones priėmėte, atsakymas visur vienodas – atvedė“. (Matijošaitis, V., Kauno žinios, 2015).

Igyvendinant 2015-ųjų metų KMSA reformą iš 38 struktūroje buvusių skyrių liko tik 32 skyriai. Ne visuose skyriuose etatų skaičius tik mažėjo. Perskirstant funkcijas, kai kuriuose skyriuose darbuotojų skaičius išaugo. Pavyzdžiui, Urbanistikos ir architektūros skyrius buvo pervadintas į Miesto planavimo ir architektūros skyrių. Šiam skyriui buvo priskirtos Statybų leidimų išdavimo skyriaus funkcijos, o pats Statybų leidimų išdavimo skyrius likviduotas. Socialinės paramos ir paslaugų skyrius buvo išskaidytas į du skyrius: Socialinės paramos skyrių ir Socialinių paslaugų skyrių. Pastarajam yra suplanuota etatų augimo perspektyva, nes KMS siekiama panaikinti institucinę vaikų globą. Turizmo funkcijos buvo perkeltos į Plėtros programų ir investicijų skyrių, todėl buvęs Kultūros ir turizmo skyrius pervadintas į Kultūros skyrių, atitinkamai sumažinant jo funkcijas.

Darbuotojų skaičius mažėjo 23 skyriuose. Daugiausia etatų panaikinta Bendrajame skyriuje, kuriame buvo atleisti 8 žmonės (vairuotojai) iš 13. Svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad skyrių vadovams buvo deleguota atsakomybė nuspręsti, kurie darbuotojai yra tinkami, kompetetingi ir gali toliau eiti pareigas, o kurie netinkami. Kitaip sakant, skyrių vadovai turėjo galimybę suformuoti komandas, su kuriomis sieks KMSA vadovybės iškeltų tikslų. Tokiu būdu vadovai buvo įpareigoti prisiimti visą atsakomybę už jų kompetencijoje esančio skyriaus veiklą.

6 lentelė. KMSA reformos metu naujų skyrių vedėjų sąrašas

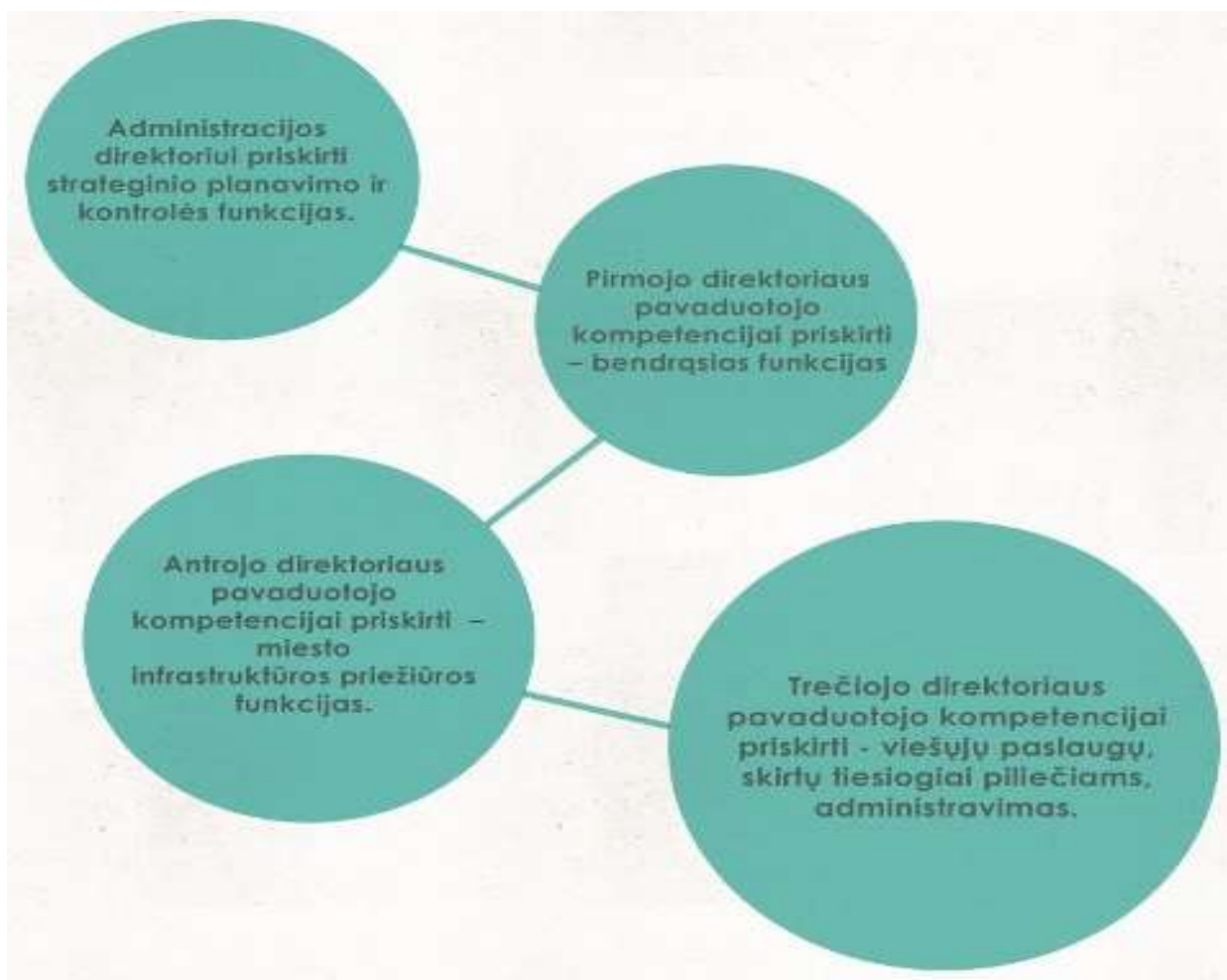
Viešosios tvarkos skyriaus (vadovauja V. Jurkevičius, iki tol buvo Savivaldybės įmonių valdymo poskyrio vedėju. Ankstesnis vedėjas atleistas)
Švietimo skyriaus (vadovauja V. Mažeika, iki tol ėjęs Švietimo, kultūros ir turizmo plėtros reikalų valdybos direktoriaus pareigas. Ankstesnis vadovas tapo Švietimo skyriaus vedėjo pavaduotoju)
Turto skyriaus (vadovo pareigas laikinai eina vienas iš skyriaus vyr. specialistų)
Sveikatos apsaugos skyriaus (vadovauja iki šiol savivaldybėje nedirbusi Asta Garmienė, ankstesnis vadovas atleistas iš pareigų)
Plėtros programų ir investicijų skyriaus (vadovauja Tadas Metelionis, iki tol ėjęs Transporto ir eismo organizavimo skyriaus vedėjo pavaduotojo pareigas)
Energetikos skyriaus (vadovauja Raimondas Mačikėnas, iki tol ėjęs Centrinio viešųjų pirkimų ir koncesijų skyriaus vedėjo pareigas)
Centrinio viešųjų pirkimų ir koncesijų skyriaus (vadovauja Dainius Ratkelis, iki tol buvęs savivaldybės administracijos direktoriumi)
Kultūros paveldo skyriaus (vadovauja Saulius Rimas, iki tol buvęs šio skyriaus vyr. specialistu. Ankstesnė vedėja tapo vyr. specialiste).
Užsienio ryšių skyriaus (vadovauja Emilija Šakalienė, iki tol buvusi skyriaus vyr. specialiste. Ankstesnis vedėjas tapo vyr. specialistu)

Šaltinis: sudaryta autoriaus

Vykdam reformą didelis dėmesys buvo skirtas skyrių vadovų personalijoms ir asmeniniams gebėjimas. Nors dauguma skyrių vadovų liko savo pareigose, tačiau buvo atvejų, kuomet vadovams pasiūlyta susikeisti vietomis su savo pavaldiniais arba jie išvis atleisti iš darbo šalių susitarimu. Naujų skyrių vedėjų sąrašas pateiktas 6-oje lentelėje.

Socialinių paslaugų ir socialinės paramos skyrių atskyrimą lėmė KMSA suplanuoti pokyčiai, kuriais numatoma plėsti valstybės kaip socialinės integracijos garanto vaidmenį, socialines pinigines išmokas keisti socialinėmis paslaugomis, vykdyti institucinės globos pertvarką, taip pat spartinti perėjimą prie bendruomeninių paslaugų, įtraukiant į socialinių paslaugų teikimą nevyriausybinės organizacijas ir privatų sektorių.

KMSA reforma aiškiai struktūravo administracijos vadovų funkcijas ir atsakomybes. Administracijos vadovybę sudaro direktorius ir trys jo pavaduotojai, kuriems pavestos skirtingos kuravimo sritys.



10 pav. KMS administracijos vadovybės funkcijų pasiskirstymas

Šaltinis: Kauno m. savivaldybės administracijos direktoriaus 2016 m. veiklos ataskaita.

Administracijos direktorius atsakingas už strateginį planavimą ir starteginių planų bei nurodymų vykdymo kontrolę.

Pirmajam pavaduotojui priskirtos bendrosios funkcijos (Aprūpinimo, Archyvų, Būsto valdymo, Centrinis viešųjų pirkimų ir koncesijų, Dokumentų, E. paslaugų ir informacinių technologijų, Klientų aptarnavimo skyriai bei visos mieste esančios seniūnijos).

Antrojo direktoriaus pavaduotojo kompetencijai priskirtos miesto infrastruktūros priežiūros funkcijos (Aplinkos apsaugos, Energetikos, Kultūros paveldo, Miesto civilinės saugos, Miesto planavimo ir architektūros, Miesto tvarkymo, Statybos valdymo, Transporto ir eismo organizavimo, Viešosios tvarkos skyrių kontrolė).

Trečiajam pavaduotojui priskirtos viešųjų paslaugų, skirtų tiesiogiai piliečiams, administravimas ir priežiūra (Civilinės metrikacijos, Kultūros, Socialinės paramos, Socialinių paslaugų, Sporto, Sveikatos apsaugos, Švietimo, Vaiko teisių apsaugos skyriai).

Administracijos vadovų funkcijų pasiskirstymas į „bendrąsias“, „kietąsias“ ir „minkštąsias“ kompetencijas pavaizduotas 10 pav. „*KMS administracijos vadovybės funkcijų pasiskirstymas*“.

Apibendrinant galima teigti, kad 2015-ųjų metų KMSA reformos metu buvo aiškiai struktūruotos administracijos vadovų atsakomybių sritys. Skyrių veiklos sritys buvo centralizuotos, sumažintas skyrių skaičius, o jų funkcijos išdalintos kitų skyrių kompetencijoms. Veiklos centralizacija gali sumažinti biurokratizmą ir „susirašinėjimą“ tarp skyrių. Kita vertus, ji neatitinka Naujojo viešojo valdymo akcentuojamo decentralizacijos principo.

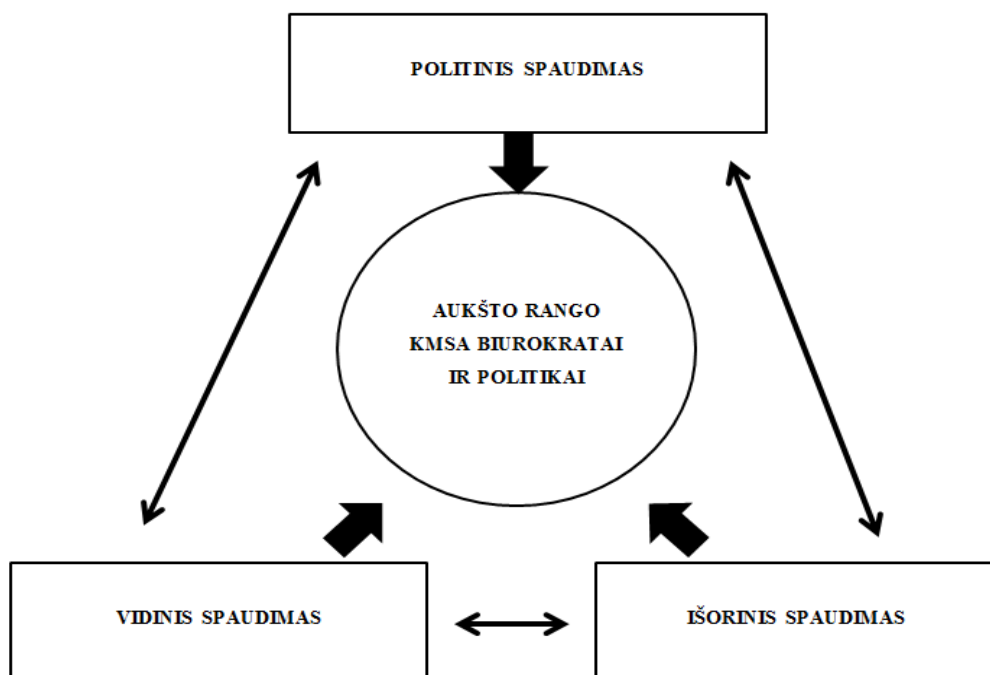
3.3. Reformos įgyvendinimo eiga ir pagrindinės kliūtys

Kiekvienos administracinės reformos įgyvendinimas yra įtakojamas įvairių interesų grupių. Viešosios politikos analitikas Veinas Parsonsas(2001, p. 522) teigė, kad „*kaitos pobūdį formuoja aplinka ir sprendimų priėmimo taisyklės. Grupės, siekdamos išspręsti konfliktą, imasi tiek vienašališkų (bylinėjimasis, pareiškimai spaudai, apeliavimas į taisykles), tiek ir bendrų veiksmų (dialogas, derybos, tarpininkavimas)*“. KMSA reforma susidūrė su visais šiais veiksmais – pradedant tarpininkavimu, baigiant teisiniais ginčais.

Įgyvendinant KMSA reformą savivaldybės biurokratinė ir politinė vadovybė buvo veikiami trijų pasipriešinimo šaltinių:

- 1) Politinio pasipriešinimo;
- 2) Vidinio pasipriešinimo;
- 3) Išorinio pasipriešinimo.

Visos trys kryptys sąveikauja tarpusavyje ir yra nukreiptos į KMSA vadovų ir miesto politikų sprendimų įtakojimą. Politinis spaudimas gali pasireikšti tiek iš opozijos, tiek iš valdančiosios daugumos pusės. Vidinis spaudimas gali būti apibūdinamas kaip KMSA darbuotojų gynybinės priemonės, kurios apima sąveiką su politikais ir išorinėmis interesų grupėmis. Išorinis spaudimas šiuo konkrečiu atveju buvo atstovaujamas profesinių sąjungų, kurios sureagavo į KMSA darbuotojų skundus.



11 pav. KMSA reformą veikiančios spaudimo kryptys

Šaltinis: sudaryta autoriaus

Politinis pasipriešinimas. Ši pasipriešinimo rūšis pasireiškia politiniais pranešimais spaudai, vieša kritika, apeliavimu į žmonių jausmus, socialinio teisingumo reikalavimu, ekonominės padėties interpretavimu, įvairių partiškumu paremtų koalicijų formavimu vykdyti veiksams „prieš“. Politinio pasipriešinimo pobūdį galima išskirti į du tipus – viešas arba tylus. Viešas politinis pasipriešinimas dažniausiai kyla iš opozicijoje esančių politinių partijų (judėjimų). Negalima atmesti ir politinio pasipriešinimo iš valdančiojoje koalicijoje esančių partijų, tačiau šis pasipriešinimas yra „tylus“ ir pasireiškia politiniu spaudimu koalicijos viduje, todėl jį yra sunku analizuoti ir įvertinti.

Opozicinės Tėvynės Sąjungos – Lietuvos krikščionių demokratų (toliau – TS-LKD) vienas iš lyderių Andrius Kupčinskas reorganizaciją vadina „akių dūmimu ir opiumu rinkėjams“ (tsajunga.lt, 2015). Opozicija viešai kritikuoja KMS Tarybos valdančiosios koalicijos sprendimu vykdytą KMSA reformą. Žurnalistams komentuodamas savivaldybės sprendimą didinti darbuotojų skaičių nuo 630 iki 654 etatų, A. Kupčinskas išvelgė kylančias įtampas valdančiosios koalicijos viduje:

„Prieš pusmetį TS-LKD frakcijos nariai posėdyje išreiškė poziciją, kad reorganizacija yra dėl akių ir opiumas rinkėjams. Kas gali paneigti, kad po pusmečio įtakojant socialdemokratams, kurie yra įtakingi profsajungų veikėjai, nebus pasakyta, kad dar trūksta didžiausio leistino pareigybių skaičiaus ir dar 24 reikia padidinti?“ (Kupčinskas, A., 15min.lt, 2015).

Skirtingos politinės jėgos turėjo skirtingų interesų įgyvendinant KMSA reformą. Skirtingų politinių interesų atstovai siekė tiek KMSA struktūros pokyčių, tiek konkrečių darbuotojų personalijų, tiek įgyvendinamų sprendimų kontrolės mechanizmų pokyčių.

Vidinis pasipriešinimas. Įpusėjus KMSA reformai buvo susidurta su aktyviu atleidžiamų darbuotojų pasipriešinimu. Nors buvo planuota atleisti 20 procentų savivaldybės darbuotojų, bet realiai pavyko pasiekti tik dalį tikslo – atleista 15 procentų. Dalis, atleidimo lapelius gavusių valstybės tarnautojų kreipėsi į profesines sąjungas dėl jų interesų atstovavimo. Siekdami išsaugoti darbo vietą, dešimtys tarnautojų tapo profesinių sąjungų valdymo organų nariais. Įstatymai numato, kad profesinių sąjungų valdymo organuose dalyvaujančių darbuotojų negalima atleisti be profesinės sąjungos pritarimo. Kitaip sakant, dalis atleidžiamų darbuotojų pasinaudojo įstatymų spragomis ir pasinaudodami profesinių sąjungų suteikiamomis privilegijomis išsaugojo darbo vietas.

Nepavykus atleisti 20 procentų darbuotojų, savivaldybės administracijai teko kreiptis į miesto Tarybą dėl didžiausio leistino KMSA darbuotojų skaičiaus padidinimo nuo 630 iki 654 etatų. Taryba administracijos siūlymams pritarė. Vietoje planuotų sutaupyti 2 mln. eurų valdymo išlaidų per metus, KMSA teko koreguoti biudžeto planus ir numatyti 1,7 mln. eurų metinį sutaupymą.

Po žlugusio bandymo atleisti profesinių sąjungų nariais tapusius darbuotojus, KMSA direktorius Gintaras Petrauskas žurnalistams išreiškė kritišką požiūrį profesinių sąjungų ir egzistuojančios teisinės bazės atžvilgiu:

„Įstatymai darbuotojams leidžia tam tikrus gynybinius veiksmus. Tarkime, profesinės sąjungos renkamujų organų nariais tapusių darbuotojų negalima atleisti be profesinės sąjungos sutikimo. Tačiau gana keistai atrodo tokie pavyzdžiai, kuomet daugiau nei du trečdaliai profesinės sąjungos narių yra būtent renkamujų organų nariai, kurie yra nepajudinami. Būtent tokia gynybine strategija pasinaudojo dalis darbuotojų“ (Petrauskas, G., regionunaujienos.lt, 2015).

Galima daryti prielaidą, kad KMSA atleisdama darbuotojus buvo suinteresuota atleisti konkrečias personalijas. Administracija disponuoja galia perkelti tarnautojus iš vieno skyriaus į kitą, priskirti funkcijas, keisti atliekamų veiksmų sekas. Nepavykus atleisti darbuotojų, kurie yra ir profesinių sąjungų valdymo organų nariai, KMSA turėjo dvi opcijas:

1. perkelti šiuos darbuotojus į kitus skyrius ir atleisti kitus tarnautojus, siekiant patvirtinto tikslo – 630 etatų;
2. pripažinti, kad tikslas nėra pasiektas ir teikti savivaldybės Tarybai sprendimą dėl KMSA etatų didinimo iki 654 darbuotojų.

Pasirinktas antrasis variantas parodo, kad KMSA nebuvo gyvybiškai svarbu pasiekti užsibrėžtą etatų skaičių, bet šiuo atveju susieti etatus su atleidžiamomis konkrečiomis asmenybėmis. Reformos atstovai buvo numatę, kad visoms funkcijoms įgyvendinti užtenka būtent 630 etatų. Dar 24 etatais padaugėjo darbuotojų vien todėl, kad nepavyko atleisti konkrečių žmonių. Per nagrinėjamą laikotarpį papildomų funkcijų KMSA deleguota nebuvo, todėl šie 24 etatai gali būti laikomi pertekliniais.

Išorinis pasipriešinimas. Kardinaliai mažinti darbuotojų skaičių viešojo sektoriaus institucijose sunku ir dėl profesinių sąjungų aktyvių veiksmų. Viešojo sektoriaus reformų tyrėjai pastebi, kad *„kasdieniniame lygmenyje administracines sistemas gali būti sunku išjudinti. Viešojo sektoriaus profesinės sąjungos tikriausiai susirūpins pokyčiais (atleidžiamais darbuotojais) ir priešinsis pastangoms didinti našumą, dėl kurio reikia sumažinti personalą“* (Bouckaert, Pollitt, 2003, p. 51). Profesinė sąjunga „Sandrauga“, reaguodama į atleidžiamų savivaldybės darbuotojų skundus, ėmėsi teisinių priemonių prieš KMSA. Profesinė sąjunga teismo prašė sprendimą dėl KMS Tarybos sutikimo atleisti 160 darbuotojų pripažinti neteisėtu. „Sandrauga“ motyvavo tuo, kad savivaldybė vienašališkai nusprendė atleisti didelį skaičių tarnautojų, nesikonsultuodama su profesine sąjunga, laiku nepateikė jai informacijos apie planuojamą reformą, nebuvo organizuojamos darbuotojų konsultacijos, kurios, anot profsąjungos, yra būtina sąlyga atleidžiant tokį didelį skaičių žmonių. Teigiama, kad atleidžiami

darbuotojai neturėjo pakankamai laiko pasiruošti atleidimo iš darbo sukeltoms pasekmėms, jiems nebuvo suteikta visa reikiama informacija.

Profesinės sąjungos „Sandrauga“ pirmininkas, teisininkas Kęstutis Juknis savivaldybės reformą komentavo abejodamas dėl jos teisingumo:

„Europos Sąjungos Teisingumo teismas yra išaiškinęs, kad profesinės sąjungos turi teisę į informavimą ir konsultavimą dėl klausimų, sukeliančių teisinius padarinius. Šiuo atveju, 160 asmenų, prarandančių darbus, būtent ir yra toks padarinyš. Mus pasiekė signalai, apie darbuotojams daromą psichologinį spaudimą išeiti iš darbo „šalių susitarimu“ bei informacija, kad vykstant reorganizacijai, į darbą įstaigoje yra priimami nauji darbuotojai. Tai – labai rimti teisės pažeidimai“ (Juknis, K., Itprofsąjungos.lt, 2015).

Profesinės sąjungos „Sandrauga“ byloje prieš KMSA pateikiama informacija, kad per pusmetį nuo reformos pradžios 48 valstybės tarnautojai ir 59 pagal darbo sutartis dirbę žmonės (iš viso 107 darbuotojai) paliko darbo vietas „šalių susitarimu“. Atleistų ir atleidžiamų darbuotojų interesus atstovaujanti profsąjunga įsitikinusi, kad darbuotojams buvo daromas psichologinis spaudimas palikti darbo vietas, o labiausiai nukentėjo tie KMSA darbuotojai, kurie pasidavė šiam spaudimui ir sutiko nutraukti darbo sutartis. Teismas bylos svarstymą atidėjo, nes po 2015 m. gruodžio 29 d. KMS Tarybos sprendimo didinti etatų skaičių, teismui reikia įvertinti naujas aplinkybes. Profsąjunga tokį Kauno m. savivaldybės administracijos etatų didinimą vadina „pėdų mėtymu“, bandant išsisukti nuo teisinių pasekmių. Kauno m. savivaldybėje jau yra buvę atvejų, kuomet neteisėtai atleisti valstybės tarnautojai teismo sprendimu buvo sugrąžinti į buvusias pareigas ir jiems išmokėtos kompensacijos už negautas pajamas.

Ženevos universiteto politikos mokslų ir viešojo administravimo srities profesorius Jan Erik Lane viešojo sektoriaus reformasidentifikavo kaip politinę veiklą, kurioje „kova dėl viešojo sektoriaus, jo reformos ir būsimų kontūrų yra iš esmės kova dėl pergalės, kuri teikia daug erdvės įvairių veikėjų taktikos ir savanaudiškų interesų sąveikai“ (Lane, 2001, p. 206). Kadangi KMSA reforma taip pat savo prigimtimi yra politinė veikla, todėl ir kliūtys jos įgyvendinimui iš esmės yra politinės. Profesines sąjungas įsitraukti į konfliktą su KMSA galėjo pastūmėti ryšiai su kairiosiomis politinėmis jėgomis Kauno savivaldoje. Darbuotojų skundai yra gynybinė priemonė, kuri yra pagrindas kitų reformos kritika suinteresuotų organizacijų ir institucijų veiklai.

Detali reformos įgyvendinimo metu priimtų Tarybos sprendimų ir KMSA direktoriaus įsakymų suvestinė pateikiama šio tyrimo pabaigoje (žr. 1 priedą).

4. NAUJOJO VIEŠOJO VALDYMO ELEMENTŲ ĮDIEGIMAS KAUNO SAVIVALDOJE

Vieni pagrindinių Naujojo viešojo valdymo modelio principų yra piliečių įtraukimas į valdymą (arba „įgalinimas“), decentralizavimas įvairiuose lygiuose ir srityse, sprendimų priėmėjų nepriklausomumas, autonomiškumas, bendradarbiavimas su interesų grupėmis, aiškus institucijos tikslų nustatymas, užduočių formavimas ir nuosekli jų kontrolė, inovatyvių priemonių taikymas viešajame administravime, valdžios visapusiška atsakomybė piliečiams. Šioje darbo dalyje nagrinėjama, kokius Naujojo viešojo valdymo principus pasirinko (pavyko) įgyvendinti KMS administracijai per reformai skirtą itin trumpą pasiruošimo (apie 10 savaičių) ir įgyvendinimo laikotarpį (apie 6 mėnesius). Kadangi KMSA veikla yra nuolatos įtakojama kitų organizacijų ir politikų, todėl neišvengiamai ir 2015-ųjų metų reformos metu buvo patiriamas spaudimas iš įvairių socialinių subjektų. Pavyzdžiui, reforma buvo skubinama dėl vietos savivaldos politikų viešų pasisakymų, kurie išpraudė reformos įgyvendinimą į labai siaurus laiko rėmus.

Teorinėje dalyje nagrinėtas pagrindines mokslinėje literatūroje dominuojančių viešojo administravimo modelių charakteristikas galima pritaikyti KMSA reformos gairėms analizuoti. Kauno savivaldos reformos negalima laikyti kaip pagrįsta išimtinai NVV principais, kadangi yra dalis principų, kurie labiau būdingi Naujosios viešosios vadybos modeliui arba pasireiškia kaip šių dviejų modelių samplaika. Žemiau pateikta lentelė, kurioje identifikuojamos NVV, Naujosios viešosios vadybos ir KMSA reformos charakteristikos.

7 lentelė. NVV, Naujosios viešosios vadybos ir KMSA reformos charakteristikos

	Naujoji viešoji vadyba	Naujasis viešasis valdymas	KMSA reformos charakteristikos
Piliečių ir valstybės santykiai	Teisių suteikimas	Įgaliojimas	Įgaliojimas
Aukštesniųjų pareigūnų atskaitomybė	Vartotojams	Piliečiams ir socialiniams partneriams	Siaurai politikų grupei su meru priešakyje
Nukreipiantys principai	Produktyvumas ir rezultatai	Atskaitomybė, skaidrumas ir dalyvavimas	Produktyvumas, rezultatai, atskaitomybė, skaidrumas, planavimas
Sėkmės kriterijai	Išėiga	Procesas	Procesas ir išėiga
Pagrindiniai požymiai	Profesionalumas	Atsakingumas	Profesionalumas ir atsakingumas

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis Domarkas, Juknevičienė, 2007, p. 27. Rasta: Arvydas Guogis. Naujasis viešasis valdymas // Viešasis valdymas: vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2010. P. 144.

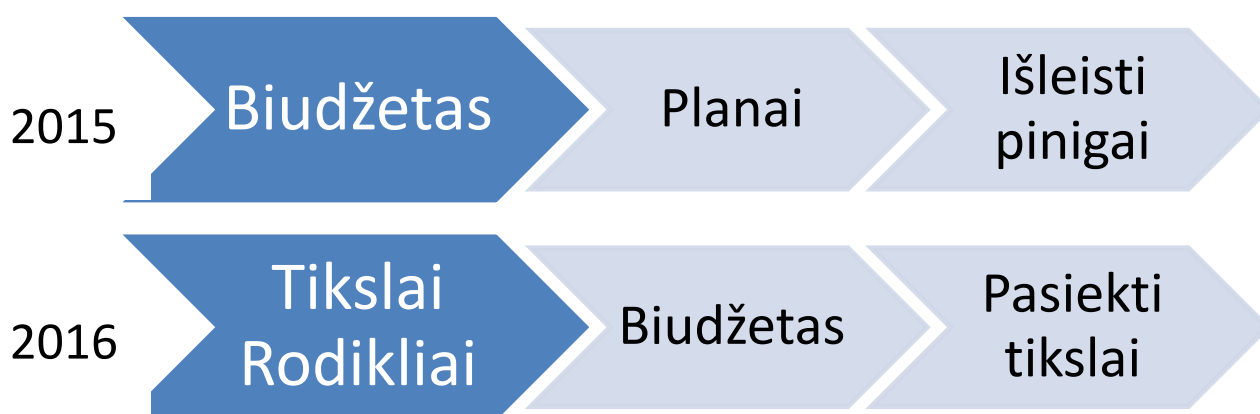
Naujojo viešojo valdymo ir NVV modelių sintezė įgyvendinant KMSA reformą atspindi tam tikrus specifinius Kauno savivaldos administracijos poreikius ir bruožus. Aukštesniųjų administracijos pareigūnų atskaitomybė mažai grupei miesto politikų išsivystė kaip tiesioginių mero rinkimų pasekmė. Norint efektyviau planuoti ir prižiūrėti darbus, KMSA vyksta rytiniai pasitarimai. Jų metu administracijos vadovai, suinteresuotų skyrių vedėjai ir miesto politinė vadovybė koordinuoja darbų įgyvendinimą. Politikai išklauso administracijos vadovybės ataskaitų apie vykdomų darbų įgyvendinimo ir naujų darbų planavimo eigą. Šiuo atveju KMSA administracijos direktorius yra labiau kaip sprendimų koordinatorius, nei kaip nepriklausomas sprendimų priėmėjas. Atskaitomybė piliečiams (rinkėjams) kyla iš politikų pusės. Todėl būtent jie yra suinteresuoti maksimalia administracijos veiklos kontrole.

Nukreipiantys principai KMSA reformos išeiškoje apima tiek NVV, tiek Naujosios viešosios vadybos principus. Mažinant KMSA etatų skaičių, iš darbuotojų reikalaujama našesnio ir geresnio darbo organizuotumo, laiko planavimo ir produktyvumo. Skaidrumas įvardijamas kaip vienas svarbesnių reformos elementų. Išskirtinis KMSA reformos bruožas yra planų įgyvendinimas remiantis seka: tikslai → uždaviniai → priemonės. Planavimui ir rezultatų siekimo analizei savivaldos informacinių technologijų sistemose įdiegta modernių verslo srityje taikomų valdymo modelių, kurie leidžia nuosekliai koordinuoti visą procesą nuo plano parengimo iki jo įgyvendinimo. Planų įgyvendinimo sėkmės kriterijumi laikomas „procesas ir išeiška“. KMSA svarbu, kad savivaldos struktūroje būtų laikomasi nustatytos administracinės sekos planuojant ir įgyvendinant tikslus. Proceso metu įtraukiamos ir suinteresuotos piliečių grupės, nevyriausybinės organizacijos, profesinės sąjungos, verslo sektoriaus atstovai. Priimant kultūrinius / estetinius, miesto aplinką formuojančius urbanistinius sprendimus – rengiamos miestiečių apklausos, taip įtraukiant juos į planavimo procesą. Išeiška prilyginama rezultatui, kuris yra lygiai toks pat svarbus kaip ir procesas. Kai kuriais atvejais (kurie yra politiškai jautrūs), procesas subordinuojamas rezultatui.

Pagrindiniais KMSA reformos požymiais galima laikyti centralizaciją, profesionalumą ir atsakingumą. Investuojama į administracijos darbuotojų kompetencijų kėlimą, mokymus. Įgyvendinant reformą buvo iškeltas tikslas panaikinti pagal darbo sutartis dirbančių darbuotojų etatus, kad savivaldos administracijoje dirbtų tik karjeros valstybės tarnautojai. Tokiu būdu tikimasi motyvuoti darbuotojus ir pakelti KMSA profesionalumo lygį. Atsakingumas suvokiamas per atsakingumo miestiečiams prizmę. Tačiau jis nepasireiškia tiesiogiai, nes, kaip jau minėta anksčiau, suformuota praktika, kad už KMSA veiklą miestiečiams yra atskaitingi politikai. Kitaip sakant, nors atsakingumas yra orientuotas į piliečius, bet pastaruosius pasiekia per politinės atskaitomybės filtrą.

4.1. Naujojo viešojo valdymo principų pritaikymas Kauno miesto savivaldybės reformoje

Kauno miesto savivaldybės administracijos 2015-ųjų metų reformos įgyvendinimo metu buvo nubrėžtas aiškus santykis tarp darbo proceso ir siekiamo rezultato. Savivaldybės administracijos direktoriaus 2016-ųjų metų ataskaitoje (TR-117) nurodyta, kad „*siekiant didinti miesto valdymo efektyvumą orientuotasi į kokybiškesnių ir greitesnių sprendimų priėmimą, darbuotojų atsakomybės didinimą. Padalinių vadovai ne tik organizuoja darbą, bet ir atsako už rezultatus, o kiekvieno specialisto veikla tampa labiau orientuota į rezultatą, o ne į procesą*“. Kita vertus, „procesu“ įvardijamas darbų vilkinimas ir biurokratizmas arba darbas vardan darbo ir jo imitacija. Pats tikslų įgyvendinimo procesas savivaldybėje nėra iškeliamas aukščiau už rezultato pasiekimą. Darbų formavimo ir įgyvendinimo „procesas“ yra lygiavertis „rezultatui“.



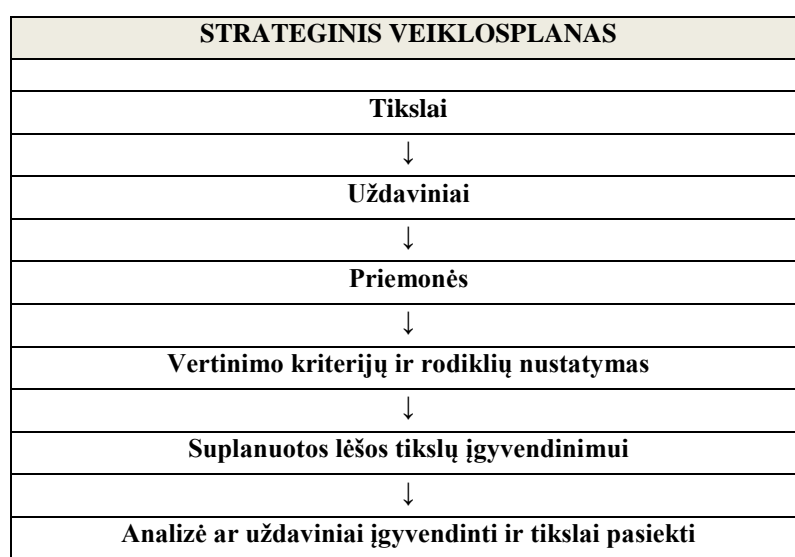
12 pav. Pasikeitęs KMSA požiūris į biudžeto formavimą

Šaltinis: Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2016 metų veiklos ataskaita. 2017 m. vasario 17 d. TR-117. Kaunas

„Proceso“ prilyginimą „rezultatui“ galima identifikuoti pasikeitusiame požiūryje į bene svarbiausio dokumento savivaldoje – biudžeto – formavimą. Iki reformos buvo taikomas 2015-ųjų metų modelis, kuriame biudžeto formavimas prasidėdavo nuo biudžeto dydžio analizės, vėliau sekė finansinių planų parengimas ir biudžeto paskirstymas, galutinėje stadijoje – pinigų išleidimas. Tokia praktika įvardijama kaip neigiama, kadangi ne visuomet finansiniai srantai yra susiję su savivaldybės siekiamais tikslais. Įgyvendinus reformą pasikeitė ir biudžeto formavimo logika. 2016-ųjų metų biudžetas planuotas dėmesį sutelkiant į KMSA norimus pasiekti tikslus / rodiklius. Kitaip sakant, pirmiausia buvo aiškiai įvardijami tikslai, kuriuos savivalda nori pasiekti. Tiems tikslams įgalinti buvo numatytas reikalingas finansavimas. Galiausiai sudarytos sąlygos ir labai konkrečiai apibrėžta, kokie yra tikslų pasiekimo vertinimo kriterijai. Šiaulių universiteto docentė, socialinių mokslų daktarė Dalia

Rudytė pastebi, kad „*praktinėje savivaldybių veikloje neretai pasitaiko atveju, kai vertinimo kriterijai nenustatyti arba jie nėra pakankami programų įgyvendinimo rezultatams įvertinti. Tokiu būdu neužtikrinamas finansinių išteklių susiejimas su siekiamais rezultatais*“ (Krupavičius, Rudytė, Šaparnienė, 2013. p. 223). KMSA reformos metu įdiegtos biudžeto formavimo schemos nuoseklumas jau 2017 metais leido savivaldybei planuoti biudžetą atsižvelgiant į pasiektų rezultatų rodiklius ir esant reikalui padidino arba sumažino finansavimą, taip koreguojant konkrečių tikslų įgyvendinimą ir tam skirtas sąnaudas.

KMSA yra pirmoji savivaldos institucija Lietuvoje, kurioje resursų valdymas ir darbų planavimas vykdomas taikant šiuolaikiškus naujausius metodus. Vienu pagrindinių savivaldos veiklos dokumentų tapo Strateginis veiklos planas. Jo sudarymas paremtas modernia planavimo metodika. Programų tikslams ir uždaviniams pasiekti nustatyti kriterijai rodytų ne tik kiekybinį pokytį, bet ir kokybinį. Kauno miesto savivaldybės administracijoje įdiegta biudžeto ir strateginio planavimo informacinė sistema STRAPIS, kurioje vyks Strateginio veiklos plano stebėseną, bus matoma kokios veiklos yra įgyvendinamos, kiek tam panaudojama lėšų ir kokie rodikliai yra pasiekiami. Už Strateginio veiklos plano parengimą atsakingi visi skyriai, tačiau proceso koordinacija ir galutinio dokumento parengimas yra Plėtros programų ir investicijų skyriaus kompetencijos ribose.



13 pav. KMSA Strateginio veiklos plano rengimo etapai

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2016 metų veiklos ataskaita.

2017 m. vasario 17 d. TR-117. Kaunas

STRAPIS informacinės sistemos įdiegimą galima traktuoti kaip **racionalaus planavimo modelio pritaikymą** Kauno savivaldos administracijoje. Kitaip sakant, tai „*racionalus deduktinis požiūris į sprendimų priėmimą, kai pirmiausiai įvardijami tikslai, kuriais remiantis nustatomos politikos kryptys, programos ir veiksmai tiems tikslams pasiekti*“ (Arimavičiūtė, 2005, p.91). Kaip jau

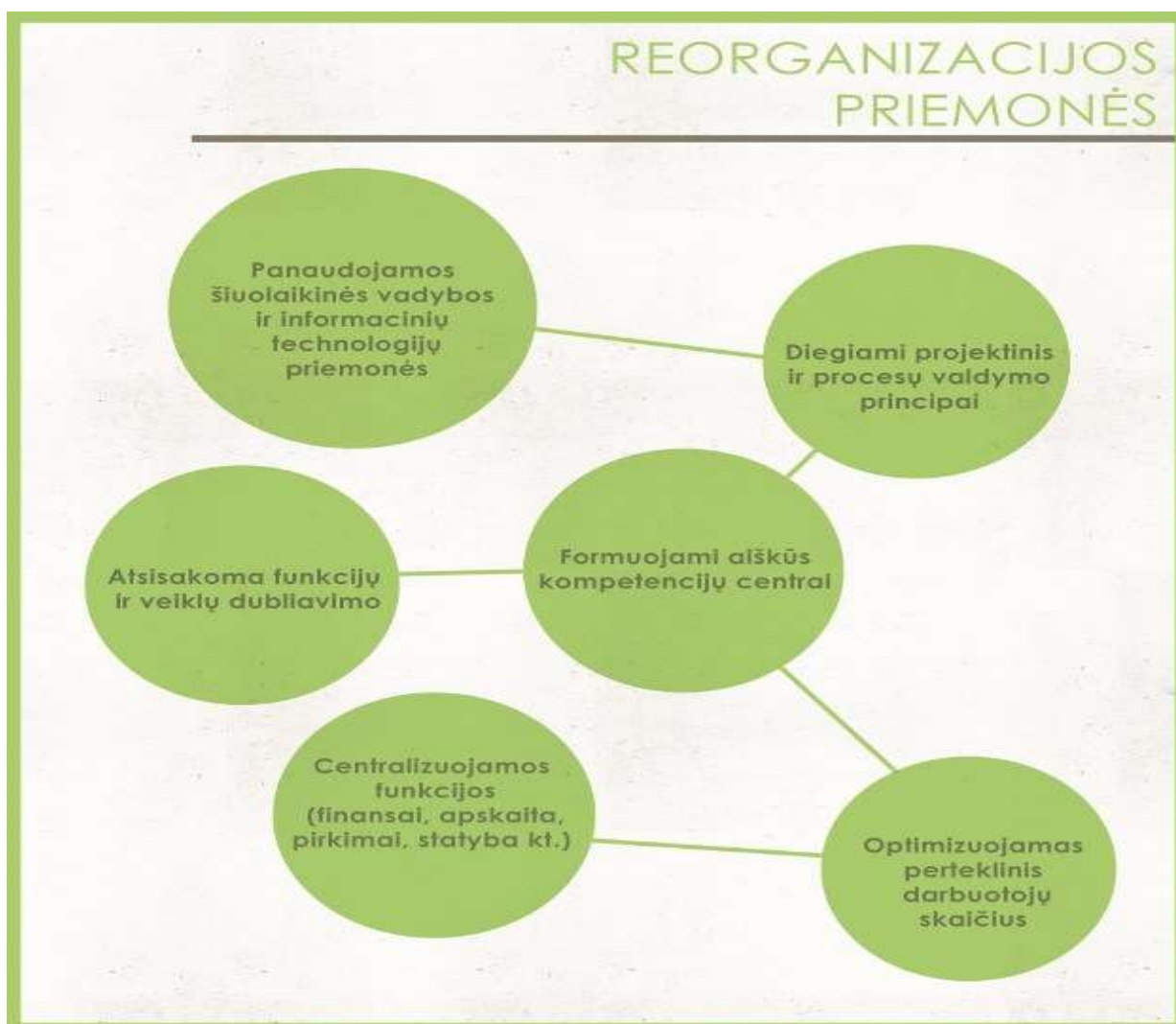
minėta teorinėje šio darbo dalyje, pasitelkiant strateginio planavimo sukurtus analizės ir veiklos instrumentus, politikams ir priimančioms sprendimus aukščiausio rango biurokratams atsiveria galimybė efektyviau paskirstyti atsakomybę biurokratinėje struktūroje, susieti individualias ir grupines institucijos narių pastangas, visapusiškai įvertinti veiklos rezultatus (Raipa, 2007, p. 274). Svarbus įdiegtos STRAPIS sistemos privalumas yra nenutrūkstamas informacijos srauto generavimas, analizavimas ir kaupimas. Pirmą kartą planuojant KMS biudžetą pagal STRAPIS sistemą, administracijos darbuotojams kilo technologinių sunkumų. Tačiau skyrių atsakingiems asmenims buvo organizuojami mokymai, o kiekvieno skyriaus pateiktą informaciją vertino Plėtros programų ir investicijų skyriaus darbuotojai, kurie suteikdavo grįžtamąjį ryšį dėl atliktų veiksmų teisingumo ir tikslumo suvedant informaciją į STRAPIS sistemos duomenų bazę.

Stiprų strateginio planavimo dėmenį vykdant reformą atskleidžia administracijos direktoriaus Gintaro Petrausko išskirtos keturios veiklos kryptys, kuriomis remiantis turi būti organizuotas visas KMSA darbas. Net dvi iš keturių krypčių yra susijusios su strateginiu planavimu – tiek žmogiškųjų resursų, tiek plėtros klausimų:

1. *„pirmoji kryptis – tai savivaldybės funkcijos, susijusios su viešosiomis paslaugomis miestiečiams – socialiniai reikalai, švietimas ir ugdymas, kultūra. Tai vadinama minkštąja kryptimi;*
2. *antra, arba kietoji, kryptis – gatvių asfaltavimas, elektros kabeliai, šildymas, kitaip sakant, buitiniai ir miesto infrastruktūros reikalai;*
3. *trečioji kryptis – tai visi tie specialistai, dirbantys savivaldybėje ir privalantys padėti, kad pirmosios dvi kryptys dirbtų sėkmingai;*
4. *ketvirtoji kryptis apima strateginius klausimus ir kontrolę“.* (Petrauskas, G., alfa.lt, 2015).

Vienas iš pagrindinių Naujojo viešojo valdymo elementų yra valdymo decentralizacija. Šiuo aspektu KMSA pasuko priešingu keliu. Administracijos direktoriaus G. Petrausko teigimu, KMSA **reorganizacijos prioritetą yra veiklos centralizacija** (Petrauskas, G., kaunožinios.lt, 2015).

Vadovaujantis Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2016 metų veiklos ataskaita, pateikta 2017 m. vasario 17 d. Nr. TR-117, KMSA reformos įgyvendinimo metu buvo sukonzentruotos finansų, apskaitos, statybų, švietimo, informacinių technologijų srities teikiamos funkcijos. Iki reformos, skyriai kaupdavo ir sistemindavo informaciją remdamiesi savo metodika, todėl būdavo sunku atlikti kai kurių sričių lyginamąją analizę. Centralizavus ir suvienodinus informacijos pateikimo bei analizės metodiką, pagerėjo strateginio planavimo galimybės. Svarbu paminėti ir tai, kad KMSA reformos gairės peržengė savivaldos ribas ir buvo dalinai pritaikytos savivaldai pavaldžiose įstaigose. Pavyzdžiui, buvo centralizuota Kauno biudžetinių įstaigų buhalterinė apskaita. Šios srities centralizacija miesto biudžetui leis sutaupyti 0,5 mln. eurų kasmet.



14 pav. KMSA reorganizacijos priemonės

Šaltinis: Kauno m. savivaldybės administracija

Teorinėje darbo dalyje apibrėžta, kad Naujasis viešasis valdymas **skatina biurokratus siekti institucijos rezultatų per nuolatinį tarnautojų veiklos efektyvumo vertinimą**. Jiems iškeliami pamatuojami tikslai, kuriuos pasiekus taikomos motyvacinės priemonės. Skiriami priedai prie atlyginimo vertinant kiekvieno tarnautojo veiklą individualiai. Sumažėjus KMSA darbuotojų skaičiui, padidėjo darbo krūvis, tenkantis esamiems darbuotojams. Siekdama išlaikyti (ir pakelti) darbuotojų motyvaciją, KMSA taiko motyvacinius metodus, kurie gali būti apibrėžti dviem kryptimis: 1) motyvacija dėl didėjančio darbo užmokesčio (mokant įvairius priedus ir keliant valstybės tarnautojų kategorijas ir klases); 2) motyvacija dėl valstybės tarnautojo statuso ir prestižo. Administraciniai pokyčiai, darbo kultūros pasikeitimas ir kvalifikuotų specialistų motyvavimas leido padidinti vidutinį mėnesinį darbo užmokestį 8,6 proc. (nuo 932,47 eurų 2015 m. iki 1012,33 eurų 2016 m.) (Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2016 metų veiklos ataskaita. 2017 m. vasario 17 d. TR-117. Kaunas). Sumažinus perteklinių darbuotojų skaičių ir panaikinus besidubliuojančias funkcijas

buvo rasta galimybių taikyti motyvacines priemones administracijos darbuotojams. KMSA atliktas darbuotojų pasitenkinimo tyrimas atskleidė, kad yra didelis atotrūkis tarp eilinių tarnautojų ir vadovų, suvokiant savivaldybės darbo metodus ir strategiją. Nors NVV siekia suteikti biurokratams daugiau asmeninės atsakomybės savo veikloje, tačiau tai nereiškia, kad institucijose susilpnėja pavaldumo principai.

Teorinėje dalyje įvardyti amerikiečių sociologo Herberto Simono išskirti keturi viešojo administravimo principai, kuriuos įdiegus į konkrečios institucijos veiklos modelius, siekiama padidinti jos darbo efektyvumą. Analizuojant KMSA veiklos principus po reformos įgyvendinimo, galima identifikuoti šių keturių principų atsiradimą kasdienėje administracijos veikloje.

8 lentelė. H. Simono viešojo administravimo principų identifikavimas KMSA veikloje

1) Administravimo efektyvumas padidinamas per grupės narių užduočių specializaciją;
KMSA reformos metu buvo panaikintas funkcijų dubliavimas, pakoreguoti darbo funkcijų aprašai, todėl darbuotojų veikla tapo labiau specializuota. Kiekvienas darbuotojas turi labai aiškiai apibrėžtas savo funkcijas ir atsakomybes, už kurių įgyvendinimą yra atsakingas
2) Administravimo efektyvumas padidinamas per griežtą grupės narių pavaldumo hierarchiją;
Reformos metu buvo pakoreguota KMSA struktūra. Korekcijų tikslų buvo aiškiai struktūruoti KMSA padalinių pavaldumą. Skyrių vadovai įvardyti kaip pagrindiniai atsakomybės nešėjai už paskirtų funkcijų ir projektų įgyvendinimą.
3) Administravimo efektyvumas padidinamas bet kuriame hierarchijos lygmenyje kontrolės teisę suteikus nedideliame skaičiui asmenų;
Nors KMSA skyrių vedėjai tapo visiškai atsakingi už jiems pavaldžių darbuotojų veiklą, tačiau bet kuriuo darbo etapu į administracijos direktorius, jo pavaduotojai, ar aukščiausia politinė valdžia gali įsikišti į skyrių veiklą ir kontroliuoti darbo procesus.
4) Administravimo efektyvumas padidinamas visus darbuotojus, kad lengviau būtų kontroliuoti, sugrupavus pagal darbo: a) tikslą; b) procesą; c) klientus; ar d) vietą.
KMSA atlikus struktūros pokyčius, administracijos skyriai buvo sugrupuoti pagal veiklos specifiką ir funkcijas. Deja, savivaldybei yra sudėtinga fiziškai sugrupuoti padalinius pagal klientus ir vietą, nes KMSA padaliniai išsidėstę skirtinguose pastatuose miesto centre, o pats savivaldybės centrinis pastatas nėra pritaikytas viešojo administravimo funkcijoms atlikti. Rengiami planai išskirti visą KMSA aparatą į kitą pastatą, kuriame tilptų visi padaliniai, tačiau dėl konkrečios vietos dar nėra apsispręsta.

Šaltinis: sudaryta autoriaus

Atliekant KMSA darbuotojų apklausas identifikuotas socialinis ir didelis darbo užmokesčio atotrūkis tarp sprendimus priimančių ir juos vykdančių grandžių. **KMSA bando ieškoti ne finansinių būdų motyvuoti darbuotojus.** Teorinėje šio tyrimo dalyje nustatyta, kad administravimo filosofija, vertinimo mechanizmai, vadovavimo stilius ir prestižas viešojo sektoriaus biurokratams gali būti laikomi kaip svarbi motyvacijos priemonių rinkinio dalis. Institucijų veiklos efektyvumo kėlimas yra neatsiejamas nuo žmogiškojo kapitalo ugdymo institucijos viduje, jo motyvacijos ir kūrybiškumo. Vienomis iš tokių konkrečių motyvacinių priemonių KMSA galima įvardyti kvalifikacijos kėlimo

galimybes, seminarus, mokymus, galiausiai iš savivaldybės darbuotojų sudarytų sporto komandų rėmimą ar parkavimo vietos savivaldybės kieme suteikimą.

NVV finansiniuose sandoriuose su privačiomis struktūromis reikalauja **griežčiau kontroliuoti piniginių srautų valdymą**, numatant veiklos detalizavimą, konkrečius įsipareigojimų vykdymo terminus, atskaitomybę už kokybinių ir efektyvumo tikslų vykdymą, taip mažinant privačių struktūrų galimybes gauti pelną iš savivaldybės perkamų paslaugų (nepagrįstai „apkarpanč“ sąnaudas arba dirbtinai didinant sandorių įkainius) (Alvydas Raipa, 2012, p. 251). KMSA reformos metu buvo sugriežtintas viešųjų pirkimų vykdymas, įvykdyta savivaldybės vykdomų viešųjų pirkimų centralizacija. Pirkimų funkcija tapo išskirtine Centrinio viešųjų pirkimų ir koncesijų skyriaus kompetencija. Šiam skyriui vadovauja buvęs KMS administracijos direktorius Dainius Ratkelis. Galima traktuoti, kad buvusio administracijos vadovo paskyrimas skyriaus vadovu yra tam tikra simbolika, rodanti šios skyriaus svarbą tarp kitų savivaldybės prioritetų.

Modernių informacijos priemonių panaudojimas. Vienas pirmųjų KMSA darbų buvo naujo savivaldybės elektroninio puslapio sukūrimas. Puslapyje pateikiama išsami informacija apie teikiamas paslaugas, paslaugų aprašai, sukurta galimybė elektroniniu būdu atsisiųsti įvairias dokumentų formas. Puslapyje kartais atliekamos gyventojų apklausos, tačiau jos galėtų būti dažnesnės, o jų rezultatai pateikiami miesto politikams komitetuose, prieš priimant sprendimus. Atkreiptinas dėmesys, kad kultūros srityje savivaldybė stengiasi „įgalinti“ miestiečius teikti pasiūlymus. Vienas iš tokių „įgalinimo“ įrankių yra programa „Kauno akcentai“, kuri skatina teikti idėjas, kaip pritaikyti viešąsias erdves kultūriniam gyvenimui. KMSA internetiniame tinklalapyje galima rasti visą reikalingą informaciją apie dažniausiai piliečiams teikiamas paslaugas. Tai leidžia interesantams patiems užpildyti ir paruošti dalį dokumentų dar prieš kreipiantis į savivaldybės specialistus. Tokiu būdu mažinamas KMSA tarnautojams tenkantis paklausimų skaičius.

Požiūris į objektą. Vienas esminių naujojo viešojo valdymo elementų yra požiūris į piliečius. Biurokratai savo atskaitomybę suvokia per atskaitomybės piliečiams prizmę. Tai yra kertinis ramstis, kuriuo remiasi visa NVV darbo kultūros organizavimo analizė. KMSA reformos metu galima pastebėti pakitusį savivaldybės darbuotojų požiūrį į interesantus. Jie pradėti traktuoti kaip „klientai“. Toks traktavimas labiau būdingas Naujosios viešosios vadybos teorijai, nei Naujajam viešajam valdymui.

4.2. Valdymo pokyčių analizė ir reformos kritika

Šiame tyrimo skyriuje analizuojami Kauno m. savivaldybės administracijos vadovų ir politikų pateikti atsakymai į tyrimo autoriaus suformuluotus pusiau struktūruoto interviu klausimus, susijusius su valdymo pokyčiais KMSA. Interviu buvo atlikti su KMS administracijos direktoriumi Gintaru Petrausku, buvusiu Kauno meru Andriumi Kupčinsku, Socialdemokratų frakcijos seniūnu Židrūnu Garšva, Socialinių ir sveikatos reikalų komiteto pirmininku Dariumi Razmislevičiumi.

Kauno m. savivaldybės administracijos direktorius Gintaras Petrauskas KMSA 2015-ųjų metų reformos priežastis susieja su verslo sektoriuje vyraujančiais kaštų mažinimo ir veiklos optimizavimo metodais. Etatų mažinimą KMSA jis apibūdina kaip šalutinį veiksni, atsirandantį iš siekio panaikinti besidubliuojančias ir nereikalingas funkcijas savivaldybėje. Administracijos direktoriaus teigimu:

„optimizavimas buvo reikalingas ir dėl kitos priežasties. Įprastai verslas laikui bėgant taip pat apauga nereikalingomis funkcijomis ir etatais, bet atėjus krizei viską išsivalo ir vėl iš naujo auga. Viešajame administravime – tiesiog sustoja augimas, bet „išsivalymas“ vyksta retai“ (iš Gintaro Petrausko atsakymų į tyrimo autoriaus pateiktus klausimus).

Kitaip sakant, kaip vieną iš reformos priežasčių jis nurodo išankstinį miesto politikų spėjimą, kad administracijos struktūra prieš prasidedant reformai buvo per daug išsipūtusi, o tai darė biurokratinį aparatą neefektyviu.

Socialdemokratų frakcijos seniūnas Židrūnas Garšva išskiria šalutines ir pagrindines KMSA reformos priežastis. Šalutinėmis priežastimis jis laiko viešiesiems ryšiams vystyti skirtą reformos pusę, kuri buvo palanki miesto politikams (žadėjo penktadaliu sumažinti etatų skaičių), tačiau komplikauta administracijos vadovams, kuriems reikėjo ieškoti būdų kaip įgyvendinti viešus politikų pažadus. Pagrindinėmis reformos priežastimis Ž. Garšva įvardija siekį suburti naujai politinei miesto valdžiai lojalų ir patikimą komandą:

„realios reformos priežastys buvo pragmatinės – rinkimus laimėjęs Vieningas Kaunas turėjo subalansuoti savivaldybės administraciją darbui pagal mero keliamus standartus ir supratimą. Mero politinė komanda turėjo suburti administracinę komandą. Politikoje įprasta, kad kiekviena nauja valdžia modifikuoja administracijos struktūrą ir etatus. Galiausiai tai gali būti ir administracijos vadovybės personalijų klausimas“ (iš Židrūno Garšvos atsakymų į tyrimo autoriaus pateiktus klausimus).

Andrius Kupčinskas taip pat akcentuoja reformos viešųjų ryšių pusę. Jo teigimu, reformos pagrindinė priežastis buvo „*dabartinių valdančiųjų noras pasirodyti „geresniais nei ankstesnieji“*“ (iš Andriaus Kupčinsko atsakymų į tyrimo autoriaus pateiktus klausimus).

Teorinėje tyrimo dalyje akcentuota, kad naudodamiesi problemų daugiamačiškumu, politikai viešojoje erdvėje gali iškelti bet kurį (vieną arba kelis) problemos dėmenį, kuris reprezentuotų (būtų tam tikras sėkmės ar nesėkmės vertinimo rodiklis) visą reorganizacijos procesą (Krupavičius, Šaparnienė, 2013, p. 31). KMSA reformos atveju, politikai buvo linkę akcentuoti darbuotojų skaičių, kaip vieną iš pagrindinių reformos įgyvendinimo sėkmės rodiklių. Svarbu atkreipti dėmesį, kad G. Petrauskas pažymi, jog apie reformos būtinybę kalbėjusių miesto politikų užsibrėžtas pradinis tikslas sumažinti etatų skaičių dvidešimt procentų (iki 630 darbuotojų) buvo skubotas ir nesąlygotas realių priežasčių. Atsakydamas į klausimą, kaip buvo nustatytas minimalus etatų skaičius visoms savivaldybės administracijos vykdomoms funkcijoms įgyvendinti, G. Petrauskas teigė:

„pradinis skaičius buvo „nukabintas iš lubų“. Tik vėliau atlikus smulkesnę analizę, pasitarus su skyrių vedėjais, buvo priimtas tikslesnis sprendimas“ (iš Gintaro Petrausko atsakymų į tyrimo autoriaus pateiktus klausimus).

Panašią poziciją dėl labai anksti įvardyto pirminio Kauno m. savivaldybės reformos tikslo, išreikšto etatų skaičiumi, nurodė ir Ž. Garšva. Jis į KMSA etatų skaičių pažiūrėjo retrospektyviai. Per pastaruosius 8 metus savivaldybės darbuotojų skaičius sumažėjo trečdaliu, buvo panaikintas vienas valdymo lygmuo – *departamentai* – todėl pagrindiniais KMSA struktūros vienetais tapo *skyriai*, kurių skaičius per 2015-ųjų metų reformą taip pat buvo sumažintas juos apjungiant ir perskirstant funkcijas. Socialdemokratų frakcijos seniūno teigimu, su dabartinėmis savivaldybės įgyvendinamomis funkcijomis, esamas KMSA etatų skaičius yra subalansuotas:

„pradinis skaičius buvo per daug optimistinis. Dar neprasidėjus reformai jau buvo galima suabejoti ar pavyks pasiekti užsibrėžtą rezultatą. Miesto vadovybė viešai įvardydama tikslų etatų skaičių nubrėžė „raudoną liniją“, kuri ją įpareigojo. Reikia turėti omenyje, kad prieš aštuonis metus savivaldybėje dirbo daugiau nei 900 darbuotojų, o šiuo metu net trečdaliu mažiau. 2015-aisiais užsibrėžto tikslo siekimą pakoregavo ginčai su profsąjungomis. Dabar esantis administracijos darbuotojų skaičius yra optimalus. Šiuo metu nesvarstoma dar labiau jį mažinti“(iš Židružo Garšvos atsakymų į tyrimo autoriaus pateiktus klausimus).

Darius Razmislevičius nurodo, kad „*dėl etatų poreikio skaičiaus buvo kalbama su skyrių vadovais, kuriems buvo suformuluota užduotis peržiūrėti etatus bei besidubliuojančias funkcijas. Taip*

pat buvo numatoma dalį paslaugų pirkti iš išorės bei iš NVO sektoriaus“ (iš Dariaus Razmislevičiaus atsakymų į tyrimo autoriaus pateiktus klausimus).

Andrius Kupčinskas akcentuoja, kad dalis sumažintų KMSA etatų yra perskirstyti į kitas įstaigas, pavyzdžiui, į naujai įkurtą biudžetinę įstaigą „Biudžetinių įstaigų buhalterinė apskaita“, kurios darbuotojų etatai nepatenka į KMSA struktūrą. A. Kupčinsko teigimu:

„papildomai buvo įsteigta biudžetinė įstaiga „Biudžetinių įstaigų buhalterinė apskaita“ ir, kaip matome, tie sumažinti etatai sugrįžta ten, o pagal suplanuotas lėšas matyti, kad iki 2019-ųjų metų išlaidos šiai biudžetinei įstaigai didėja 3 kartus, palyginus su šiais 2017 m. biudžete numatytais asignavimais“ (iš Andriaus Kupčinsko atsakymų į tyrimo autoriaus pateiktus klausimus).

Kita vertus, buvusio mero nuomonė dėl pradinio KMSA etatų skaičiaus nustatymo iš dalies sutampa su administracijos direktoriaus išsakyta „nukabinimo iš lubų“ pastaba, kuri reiškė, kad reformos gaires nubrėžė valdančiosios daugumos politikai. Kupčinsko teigimu:

„kad reforma buvo sukurta pagal principą „svarbu darom“, paskui taisysime ir matysime, buvo aišku nuo pradžių. Net naujai paskirtas Savivaldybės administracijos direktorius susitikime su TS-LKD frakcija, į daugelį klausimų atsakydavo „tokia politinė valia“, nors buvo klausiamas apie konkrečius administracinius dalykus konkrečiuose padaliniuose. Vėliau administracijos reforma, dar kelis kartus buvo „taisoma“ atskirais Miesto tarybos sprendimais“ (iš Andriaus Kupčinsko atsakymų į tyrimo autoriaus pateiktus klausimus).

Galima daryti išvadą, kad KMSA reforma patvirtina teorinėje dalyje aprašytus reformų kilmės šaltinius, kurie, šiame darbe nagrinėjamu atveju, buvo politiniai. Politikų iškeltas tikslas sumažinti darbuotojų skaičių iki viešojoje erdvėje įvardytų 630-ties etatų, vėlesnėse reformos stadijose įtraukė KMSA vadovus ir politikus į „varžybas su laiku“, ko pasekoje kai kuriuos darbuotojus bandyta atleisti balansuojant ant teisės aktų pažeidimo ribos. Pradėti teisminiai ginčai su profesinėmis sąjungomis, kurie praėjus pusantrų metų nuo reformos pabaigos dar nėra nutraukti.

KMSA reorganizacijos įgyvendinimas buvo ribotas laike. Nuo 2015-ųjų birželio, kuomet buvo paskelbta oficiali reformos pradžia, iki 2015-ųjų gruodžio. Administracijos direktoriaus nuomone, laiko tinkamai atlikti visus reorganizacijos veiksmus buvo pakankamai. Kita vertus, kaip jau minėta, negalima atmesti politinio pasipriešinimo iš valdančiojoje koalicijoje esančių partijų, tačiau šis pasipriešinimas yra „tylus“ ir pasireiškia politiniu spaudimu koalicijos viduje, todėl jį yra sunku analizuoti ir įvertinti. Socialdemokratų frakcijos seniūnas teigia, kad reforma įgyvendinta skubotai. (Socialdemokratų frakcija yra KMS valdančiojoje daugumoje):

„iš tiesų, reforma vyko dideliais tempais. Tačiau šią kadenciją visi sprendimai įgyvendinami greičiau nei buvo įprasta, todėl reforma nėra išimtis. Galbūt vienintelis etapas kur buvo per daug skubama, tai darbuotojų atleidimai. Dėl to kilo ginčų su profesinėmis sąjungomis, nes, anot jų, buvo pažeistos atleidimo procedūros. Galiausiai savivaldybės tarybai teko padidinti didžiausią leistiną administracijos darbuotojų skaičių 24 etatais“ (iš Židrūno Garšvos atsakymų į tyrimo autoriaus pateiktus klausimus).

Ypač jautrus klausimas buvo darbuotojų atleidimai dėl etatų mažinimo. Nepavykus tinkamai atlikti įstatymuose numatytų valstybės tarnautojų atleidimo procedūrų (kuomet jie yra ir profesinių sąjungų valdymo organų nariai), miesto politikams teko pripažinti, kad pirminis užsibrėžtas etatų skaičius nebuvo paremtas detalia analize. Tai leidžia patvirtinti teorinėje šio darbo dalyje išsakytus teiginius, kad dažnu atveju politikai reformas inspiruoja ir vertina subjektyviai, remdamiesi savo asmenine patirtimi ir supratimu.

9 lentelė. KMS atstovų atsakymų į klausimus apibendrinimas

	Požiūris į reformos priežastis	Kokią įtaką reforma turi piliečių įtraukimui į valdymą	Požiūris į valdymo centralizaciją
G. Petrauskas	išsivalymas nuo nereikalingų funkcijų ir etatų	padidėjo	nereikia vaikytis madų, reikia centralizuoti kai būtina tai daryti
A. Kupčinskas	noras pasirodyti „geresniais nei ankstesnieji“ valdantieji	sumažėjo	savivaldybė centralizuodama valdymą siekia viską kontroliuoti
Ž. Garšva	suburti merui lojalią administracinę komandą	įtaka daroma per politikus, bet nebūtinai atsižvelgiama	centralizacija leidžia sutaupyti lėšų, bet atitolina piliečius nuo valdymo
D. Razmislevičius	darbo efektyvumo kokybės gerinimas; galimybė pakelti atlyginimus darbuotojams	padidėjo	centralizacija leidžia sutaupyti lėšų, bet paslaugos bus atliekamos lėčiau

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis respondentų atsakymais

Buvęs Kauno meras A. Kupčinskas pabrėžia, kad KMS administracija yra subordinuota mero pavedimams vykdyti. Mero, kaip institucijos, įtaka miesto administracijai ženkliai išaugo kaip tiesioginių rinkimų pasekmė. Šio instituto sustiprėjimas reiškia, kad interesų grupėms yra apribota galimybė daryti poveikį administracijos sprendimams, kadangi bet kokiems administracijos veiksams yra reikalingas mero pritarimas. KMSA administracijos reforma gali būti įvardyta kaip vienu iš įrankių sustiprinti mero įtaką miesto valdyme. A. Kupčinsko teigimu:

„administracija reaguoja ir prisitaiko bei žino dabartinio mero galias! Po tiesioginių rinkimų mero galios išaugo ir jis įgijo „nepajudinamojo“ imunitetą, praktiškai surengti interpeliaciją merui dabar neįmanoma. <...>. Po 2015 m. tiesiogiai išrinktas meras įgijo teisę savo potvarkiu skirti ir atleisti biudžetinių ir viešųjų įstaigų vadovus, išskyrus švietimo įstaigų. <...>. Taip pat meras dabar teikia komitetų pirmininkų kandidatūras, anksčiau pirmininkus rinkdavosi patys komitetai. <...>. Tai ir lemia, kad savivaldybių Tarybos prarado savo įtaką, o administracija orientuojasi tik į tai „ką pasako meras““ (iš Andriaus Kupčinsko atsakymų į tyrimo autoriaus pateiktus klausimus).

Apibendrinus respondentų pateiktus atsakymus galima daryti išvadą, kad KMS politikai aktyviai dalyvavo kiekviename KMSA reformos žingsnyje: tiek ją inicijuojant, tiek įgyvendinant. Teorinėje dalyje akcentuota, kad politikai neturėtų leisti į detalius administracijos funkcijų atlikimo niuansus. Priešingai, *„jie turi suteikti savivaldybės administracijos profesionaliam personalui bei skyriams didesnę kompetenciją ir laisvę daryti tai, ką jie sugeba geriausiai: būtent vadyba, operatyvių užduočių atlikimas ir paslaugų teikimas* (Raipa, Žilinskas, 2012, p. 313-314). Vadybinių pareigų ir funkcijų delegavimas administracijos struktūroms, leistų miesto politikams daugiau dėmesio skirti politikos kūrimui, o ne jos įgyvendinimui. Trečioje šio tyrimo dalyje akcentuota, kad Kauno miesto savivaldybėje 2015 metais vykdyta institucinė reforma neapėmė vien tik struktūrinių pasikeitimų. Ji apėmė stipraus vadybinio elemento įdiegimą viešajame savivaldos administravime ir paslaugų suteikime. Šį teiginį patvirtina respondentų atsakymai apie prioritetų teikimą KMSA veiklos centralizacijai ir vadovaujančio personalo mažinimą. Stiprus vadybinis elementas gali būti viena iš priežasčių, kodėl kai kuriose srityse buvo apribotos miestiečių galimybės dalyvauti valdyme (pavyzdžiui, švietimo srityje).

IŠVADOS

1. Šiuolaikinis valdymas remiasi ne viena viešojo valdymo teorija, bet dažnai apjungia naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo valdymo principus. Pastarasis remiasi valdymo decentralizacija ir tinklaveikomis, pliuralizmu sprendimų priėmimo procese. Centrinė šios teorijos ašis yra biurokratijos ir piliečių sąveika. Kitaip sakant, vienas iš pagrindinių elementų yra siekis biurokrtiją priartinti prie piliečių dalyvavimo valdyme.
2. Viešojo sektoriaus reformos kyla, kuomet „problema“ įvardijamas reiškinys patenka į politikos formavimo lauką. Struktūrinių reformų pradžia lygiavertę įtaką turi tiek politiniai ir administraciniai veikėjai, tiek kontekstas ar aplinka, kurioje jie veikia. Neretai reformos yra paremtos sprendimų priėmėjų subjektyviu vertinimu apie juos supančios aplinkos poreikius ir pasireiškia kaip konkurencijos tarp interesų grupių rezultatas. Reformų efektyvumo nustatymas neturi vieningos vertinimo metodikos, todėl yra neatsiejamas nuo reformos tikslų ir visuomenės supratimo apie efektyvumą analizės. Decentralizacija naujojo viešojo valdymo požiūriu yra įrankis, sustiprinti piliečių grupių poveikį sprendimų priėmimo procesui.
3. KMSA reforma buvo suplanuota ir įgyvendinta per 8 mėnesius. Pagrindinė planavimo stadija truko 10 savaitių, vėliau sekė laipsniška „žingsnis po žingsnio“ reorganizacija. Galima teigti, kad reformai buvo pasiruošta tik iš dalies – dėl ribotumo laike, nebuvo pilna apimtimi atliktas visapusiškas organizacijos veiklos tyrimas. Pradiniai reformos tikslai (apimant ir etatų skaičių) politiniame lygmenyje buvo nustatyti labai anksti ir neįvertinus KMSA pajėgumų juos pasiekti. Reformos metu aiškiai struktūruotos KMSA funkcijos ir darbuotojų atsakomybių ribos, panaikintos besidubliuojančios funkcijos bei šeši skyriai. Kita vertus, ne visi iškelti tikslai buvo pasiekti, o reformos eigoje kilo teisminių ginčų su profesinėmis sąjungomis. Įgyvendinant reformą buvo susidurta su vidiniu ir išoriniu pasipriešinimu, taip pat politiniais nesutarimais.
4. KMSA reformos įgyvendinimo metu naujojo viešojo valdymo principai sąveikavo su naujosios viešosios vadybos principais. Kitaip sakant, šios KMSA reformos metu įdiegti elementai yra tam tikra NVV ir naujosios viešosios vadybos modelių sintezė. Pradėti plačiai naudoti strateginio planavimo metodai, nauja resursų valdymo, stebėsenos ir biudžeto planavimo sistema STRAPIS. Koordinavimo funkcijai sustiprinti įdiegti modernūs verslo srityje taikomi valdymo modeliai. Darbuotojų kompetencijos kėlimo ir mokymų programos suplanuotos, siekiant ugdyti jų profesionalumą ir atsakingumą. KMSA reformos prioritetas buvo valdymo centralizacija – tai

prieštarauja NVV akcentuojamam decentralizacijos principui. Išryškėjo atskaitomybės piliečiams principai, kurie buvo susieti su politikų atskaitomybe rinkėjams. Piliečiai traktuojami kaip „klientai“, o toks požiūris labiau būdingas naujai viešajai vadybai.

5. KMS administracijai rekomenduojama keisti požiūrį į piliečius nuo dabar dominuojančio „kliento“ sampratos link naujam viešajam valdymui būdingo piliečių „įtraukimo“ ir „įgalinimo“. Veiklos ir atskaitomybės decentralizacija priartintų KMSA veiklos metodus arčiau naujojo viešojo valdymo principų. Sumažinus stipriai išreikštą politinį dėmenį KMSA veikloje, būtų sukurtos sąlygos efektyviau planuoti svarbiausias administracijos funkcijas.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. Arimavičiūtė, M. (2005). Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras.
2. Astrauskas, A. (2012). Svarbios valstybės ir vietos savivaldos teorijų sąvokos. Ciklonas, Vilnius.
3. Bouckaert, G ir Pollitt, Ch. (2003). Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė. Vilnius: Algarvė.
4. Civinskas, R., Buckienė, E., Pivorsas, S. (2004), Valstybės tarnybos sistemos tobulinimas Lietuvoje: pasirinkimai, požūriai, sandėriai. Vilnius: Versus aureus.
5. Erik, L. J. (2001). Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požūriai. Vilnius. Margi raštai.
6. Frederickson, H.G. ir Johnston, J. M. (1999). Public Management Reform and Innovation: Research, Theory and Application. The University of Alabama Press.
7. Guogis, A. (2010). Naujasis viešasis valdymas // Viešasis valdymas: vadovėlis. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras.
8. Guogis, A. ir Šilinskytė, A. (2013). Naujais viešasis valdymas kaip pilietinė vertybė: Lietuvos bendruomenių aktyvumo atvejais, Tiltai.
9. Guščinskienė, J. (2001). Sociologijos įvadas: struktūrinės loginės schemas ir komentarai. Kaunas: KTU spaustuvė.
10. Krupavičius, A. ir Šaparnienė, D. (2013). Viešasis valdymas: koncepcijos ir dimensijos: mokslo studija. Vilnius : BMK leidykla.
11. Krupavičius, A. ir Šaparnienė, D. (2013). Viešasis valdymas: koncepcijos ir dimensijos: mokslo studija. L. Liukinevičienė, *Lyderystė viešajame valdyme*. Vilnius : BMK leidykla.
12. Krupavičius, A. ir Šaparnienė, D. (2013). Viešasis valdymas: koncepcijos ir dimensijos: mokslo studija. V. Tubutienė, *Žmogiškųjų išteklių valdymas*. Vilnius : BMK leidykla .
13. Krupavičius, A. ir Šaparnienė, D. (2013). Viešasis valdymas: koncepcijos ir dimensijos: mokslo studija. T. Tamošiūnas, *Strateginis valdymas viešajame sektoriuje*. Vilnius : BMK leidykla.
14. Krupavičius, A. ir Šaparnienė, D. (2013). Viešasis valdymas: koncepcijos ir dimensijos: mokslo studija. D. Šaparnienė, *Nuo e.valdžios link e.valdymo: atvirumas, partnerystė ir demokratija*. Vilnius : BMK leidykla.
15. Krupavičius, A. ir Šaparnienė, D. (2013). Viešasis valdymas: koncepcijos ir dimensijos: mokslo studija. D. Rudytė, *Viešojo sektoriaus finansų valdymas*. Vilnius : BMK leidykla.
16. Kuhlmann, S. ir Wollmann, H. (2014). Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe. United Kindom: Edward Elgar Publishing Limited.
17. Parsons, W. (2001). Viešoji politika. Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas. Vilnius. Eugrimas.
18. Raipa, A. (2012). Modernus viešasis valdymas. A. Raipa ir R. Petrauskienė, *Viešojo valdymo efektyvumo elementai*. Kolektyvinė monografija. Kaunas: Vitae Litera.
19. Raipa, A. (2012). Modernus viešasis valdymas. A. Raipa ir R. Petrauskienė, *Šiuolaikinio viešojo valdymo plėtros procesų strateginiai uždaviniai*. Kolektyvinė monografija. Kaunas: Vitae Litera.

20. Raipa, A. (2012). Modernus viešasis valdymas. G. Žilinskas, *Savivalda kaip modernaus viešojo valdymo politinė-teritorinė organizacija*. Kolektyvinė monografija. Kaunas: Vitae Litera.
21. Simon, A. H. (2003). Administracinė elgsena: sprendimų priėmimo procesų administracinėse organizacijose tyrimas. Vilnius: Knygiai.
22. Šimanskienė, L. (2004). Valdymo problemos: teorija ir tendencijos. Kolektyvinė monografija. Klaipėdos universiteto leidykla.
23. Viešasis valdymas: vadovėlis (2010). T. Sudnickas, *Žmogiškųjų išteklių valdymas viešajame sektoriuje* (pp. 260). Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras.
24. Viešasis valdymas: vadovėlis (2010). A. Raipa, *Politikos ir administravimo sąveika viešajame sektoriuje*. Vilnius: MRU Leidybos centras.
25. Viešasis valdymas: vadovėlis (2010). A. Guogis, *Naujasis viešasis valdymas*. Vilnius: MRU Leidybos centras.

ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

Publikacijos internete

1. Aiškėja Kauno savivaldybės reorganizacijos gairės: darbuotojų skaičius mažės penktadaliu. [Žiūrėta 2017 05 09]. Prieiga internetu: http://kaunozinios.lt/miestas/aiskeja-kauno-savivaldybes-reorganizacijos-gaires-darbuotoju-skaicius-mazes-penktadaliu_87021.html;
2. Backūnaitė, E. (2006). Administracinių reformų viešajame sektoriuje raida: konvergencijos ir divergencijos paieškos, p. 18-24. [Žiūrėta 2017 04 12]. Prieiga internetu: http://internet.ktu.lt/lt/mokslas/zurnalai/vpa/z18/Nr18_2_Backunaite.pdf;
3. Barber, M., Levy, A., Mendonca, L. (2007). Global trends affecting the public sector. *Transforming Government*, pp. 4-12. [Žiūrėta 2017 04 22]. Prieiga internetu: file:///C:/Users/user/Downloads/TG_global_trends.pdf;
4. BNS (2015), Kauno savivaldybės administracijos reforma bus baigta iki rugsėjo [Žiūrėta 2017 05 04]. Prieiga internetu: <http://lzinios.lt/lzinios/Gimtas-is-krastas/kauno-savivaldybes-administracijos-reforma-bus-baigta-iki-rugsejo/206111>;
5. Dėl darbuotojų atleidimo kreipėsi į teismą. [Žiūrėta 2017 05 03]. Prieiga internetu: <http://lprofsajungos.lt/?lang=lt&mID=1&id=4968>;
6. Frederickson, H. G. (2005). The State of Social Equity in American Public Administration, *National Civic Review*, Winter 2005, pp. 31-38. [Žiūrėta 2017 05 04]. Prieiga internetu: <https://www.scribd.com/document/144258291/H-George-Frederickson-Social-Equity-and-Public-Books-org>;
7. Gaaf, G., Paanakker, H. (2015). Good Governance: Performance Values and Procedural Values in Conflict. *American Review of Public Administration*, Vol. 45(6). Sage publications, pp. 647. [Žiūrėta 2017 03 25]. Prieiga internetu: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0275074014529361>;

8. Guogis, A. ir Urvikis, M. (2011). Socialinė gerovė, naujoji viešoji vadyba ir naujasis viešasis valdymas: šiuolaikiniai iššūkiai. Teorinis ir praktinis žurnalas *Viešasis administravimas*, p. 77. [Žiūrėta 2017 04 05]. Prieiga internetu: [http://www.lvalia.lt/INTERNETUI_2011Nr.3\(31\).pdf](http://www.lvalia.lt/INTERNETUI_2011Nr.3(31).pdf);
9. Jeffee, D. (2001), *Organization Theory: Tension and Change*. McGraw-Hill Company. New York, pp. 94 [Žiūrėta 2017 04 03]. Prieiga internetu: <https://www.unf.edu/~djaffee/Org%20Theory/chap5.pdf>;
10. Kalberg, S. (2010), Max Weber's Types of Rationality: Cornerstones for the Analysis of Rationalization Processes in History. *The American Journal of Sociology*, Vol. 85, No. 5. [Žiūrėta 2017 03 18]. Prieiga internet: <http://www.bu.edu/sociology/files/2010/03/Weberstypes.pdf>;
11. Kaminskas, R ir Povilaitis R. (2010). Visuomenės raida: socialiniai, politiniai ir filosofiniai aspektai. Mokomoji knyga, p.32. [Žiūrėta 2017 02 25]. Prieiga internetu: http://asu.lt/wp-content/uploads/2015/02/visuomenes_raidai_1.pdf;
12. Kauno miesto savivaldybės administracijos internetinis puslapis (2015). Kauno savivaldybės reorganizaciją trikdo įstatymų spragos. [Žiūrėta 2017 05 04]. Prieiga internetu: <http://www.kaunas.lt/2015/12/naujienos/kauno-savivaldybes-reorganizacija-trikdo-istatymu-spragos/>;
13. Kauno savivaldybės reorganizaciją pristabdė profsąjungų pasipriešinimas. [Žiūrėta 2017 05 09]. Prieiga internetu: <https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/kauno-zinios/kauno-savivaldybes-reorganizacija-sustabde-profsajungu-pasipriesinimas-798-560839>;
14. Kauno savivaldybės reorganizaciją trikdo įstatymų spragos. [Žiūrėta 2017 05 10]. Prieiga internetu: <http://www.regionunaujienos.lt/kauno-savivaldybes-reorganizacija-trikdo-istatymu-spragos/>;
15. Kuncevičius, G ir Kosmačaitė, V. (2014) Viešasis administravimas kaip Lietuvos administracinės teisės reguliavimo dalykas: kai kurie probleminiai aspektai. *Uniwersytet Wroclawski, Jurisprudencija*, p. 5-6. [Žiūrėta 2017 03 15]. Prieiga internetu: <https://www.mruni.eu/upload/iblock/ab7/JUR-14-21-1-07.pdf>;
16. Merton, R. K. (2011). Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, Vol. 18, No. 4 (May, 1940), pp. 560-562. [Žiūrėta 2017 03 22]. Prieiga internetu: <http://www.csun.edu/~snk1966/Robert%20K%20Merton%20%20Bureaucratic%20Structure%20and%20Personality.pdf>;
17. Norkus, Z. (2000), Racionali veikla Maxo Weberio sociologijoje ir racionalaus pasirinkimo teorijoje. *Problemos*, nr. 57. Vilniaus universiteto leidykla, p. 17-34. [Žiūrėta 2017 04 11]. Prieiga internetu: <http://www.zurnalai.vu.lt/problemos/article/view/6818/4530>;
18. Peukert, H. (2004). Precursor of Economic Sociology and Heterodox Economics? *The American Journal of Economics and Sociology*. Vol. 63, No., pp. 1014. [Žiūrėta 2017 04 22]. Prieiga internetu: http://econpapers.repec.org/article/blaajecsc/v_3a63_3ay_3a2004_3ai_3a5_3ap_3a987-1020.htm;
19. Poister, H. T. (2010). The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administration Review*. December, pp. 248. [Žiūrėta 2017 03 21]. Prieiga internetu: file:///C:/Users/user/Downloads/Poister_The%20Future%20of%20Strategic%20Planning%20in%20the%20Public%20Sector.pdf;

20. Ravanfar, M. (2015). Analyzing Organizational Structure Based on 7s Model of Mckinsey. *Global Journal of Management and Business Research: A Administration and Management*, Vol. 15, Issue 10, pp. 1-7. [Žiūrėta 2017 04 22]. Prieiga internetu: <http://journalofbusiness.org/index.php/GJMBR/article/viewFile/1792/1694>;
21. Ritzer, G. (2007). *The Weberian theory of rationalization and the McDonaldization of contemporary society*. Iš: Peter Kivisto (ed.) *Illuminating social life: Classical and contemporary theory revisited*. Sage publications. [Žiūrėta 2017 04 11]. Prieiga internetu: http://atgstg01.pineforge.com/upm-data/16567_Chapter_2.pdf;
22. Rotberg, R. I. (2014). Good Governance Means Performance and Results. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Vol. 27, Nr. 3, July, pp. 511-518. [Žiūrėta 2017 05 02]. Prieiga internetu: <https://governancejournal.net/>;
23. Smalskys, V., Stankevič, B., Stasiukynas, A. (2015) „Good governance“ (Geras valdymas) Viešojo administravimo modernizavimo koncepcijų kontekste. Lietuvos viešojo administravimo lavinimo institucijų asociacija, p. 40-46. [Žiūrėta 2017 03 03]. Prieiga internetu: [http://www.lvalia.lt/INTERNETUI_2015-1\(45-46\).pdf](http://www.lvalia.lt/INTERNETUI_2015-1(45-46).pdf);
24. Vyriausybei atskaitingų institucijų funkcijų peržiūros metodikos taikymo rekomendacijos (2011), pp. 13-14. [Žiūrėti 2017 03 24]. Prieiga internetu: [file:///C:/Users/user/Downloads/FPM%20rekomendacijos_patikslintos%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/FPM%20rekomendacijos_patikslintos%20(1).pdf);
25. Žilinskas, G. (2012). Viešoji politika ir administravimas. Savivalda kaip modernaus viešojo valdymo politinė-teritorinė organizacija, pp. 312. [Žiūrėta 2017 03 22]. Prieiga internetu: [file:///C:/Users/user/Downloads/VPA%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/VPA%20(1).pdf);
26. Weber, M. (2005), *The Protestant ethic and the spirit of capitalism*. New York: Routledge, pp. 79 [žiūrėta 2017 03 17]. Prieiga internetu: <http://www.d.umn.edu/cla/faculty/jhamlin/1095/The%20Protestant%20Ethic%20and%20the%20Spirit%20of%20Capitalism.pdf>

INTERVIU:

1. Su Andriumi Kupčinsku [2017-05-05]
2. Su Židrūnu Garšva [2017-05-03]
3. Su Gintaru Petrausku [2017-05-17]
4. Su Dariumi Razmislevičiumi [2017-05-11]

PRIEDAI

1 PRIEDAS

Data	Dokumentas	Dokumento Nr.
L2015 m. birželio 9 d.	Kauno miesto savivaldybės tarybos sprendimas dėl didžiausio leistino Kauno miesto savivaldybės administracijos valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių užmokestį iš savivaldybės biudžeto, pareigybių skaičiaus ir Kauno miesto savivaldybės administracijos struktūros patvirtinimo	T-290
2015 m. birželio 11 d.	Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas dėl darbo grupės siūlymams dėl Kauno miesto savivaldybės tarybos 2015 m. birželio 9 d. sprendimo Nr. T-290 „Dėl didžiausio leistino Kauno miesto savivaldybės administracijos valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių užmokestį iš savivaldybės biudžeto, pareigybių skaičiaus ir Kauno miesto savivaldybės administracijos struktūros patvirtinimo“ įgyvendinimo parengti sudarymo ir jos darbo reglamento patvirtinimo (pridedamas reglamentas)	A-1924
2015 m. rugpjūčio 18 d.	Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos Apskaitos skyriaus karjeros valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių panaikinimo	A-2431
2015 m. rugpjūčio 18 d.	Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos Asmenų aptarnavimo skyriaus karjeros valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių panaikinimo	A-2432
2015 m. rugpjūčio 18 d.	Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos Bendrojo skyriaus karjeros valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių panaikinimo	A-2433
2015 m. rugpjūčio 18 d.	Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos Finansų skyriaus karjeros valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių panaikinimo	A-2434

2015 m. rugpjūčio 18 d.	Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos Gyvenamojo fondo administravimo skyriaus karjeros valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių panaikinimo	A-2435
2015 m. rugpjūčio 18 d.	Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos Kūno kultūros ir sporto skyriaus karjeros valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių panaikinimo	A-2436
2015 m. rugpjūčio 18 d.	Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos Licenzijų ir paslaugų skyriaus karjeros valstybės tarnautojų pareigybių panaikinimo	A-2437
2015 m. rugpjūčio 18 d.	Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos Švietimo, kultūros ir turizmo plėtros reikalų valdybos kultūros ir turizmo plėtros skyriaus karjeros valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių panaikinimo	A-2438
2015 m. rugpjūčio 18 d.	Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos Turto skyriaus karjeros valstybės tarnautojų pareigybių panaikinimo	A-2439
2015 m. rugpjūčio 18 d.	Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos Viešųjų pirkimų ir koncesijų skyriaus karjeros valstybės tarnautojų pareigybių panaikinimo	A-2440
2015 m. rugpjūčio 18 d.	Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos Valstybinės kalbos kontrolės skyriaus karjeros valstybės tarnautojų pareigybių panaikinimo	A-2441
2015 m. rugpjūčio 18 d.	Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos Statybos leidimų skyriaus karjeros valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių panaikinimo	A-2442
2015 m. rugpjūčio 18 d.	Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos Privatizavimo skyriaus karjeros valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių panaikinimo	A-2444

2015 m. rugpjūčio 18 d.	Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos Transporto ir Eismo organizavimo skyriaus karjeros valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių panaikinimo	A-2446
2015 m. rugpjūčio 18 d.	Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos Švietimo, kultūros ir turizmo plėtros reikalų valdybos karjeros valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių panaikinimo	A-2447
2015 m. rugpjūčio 18 d.	Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos Švietimo, kultūros ir turizmo plėtros reikalų valdybos švietimo ir ugdymo skyriaus karjeros valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių panaikinimo	A-2448
2015 m. rugpjūčio 19 d.	Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos karjeros valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių panaikinimo	A-2465
2015 m. rugpjūčio 31 d.	Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos Sveikatos apsaugos skyriaus karjeros valstybės tarnautojų pareigybių panaikinimo	A-2532
2015 m. rugsėjo 30 d.	Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos seniūnijų karjeros valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių panaikinimo	A-2847 (2015-10-09 pakeista įsakymu Nr. A-2921 2015-10-30 pakeista įsakymu Nr. A-3116
2015 m. gruodžio 16 d.	Kauno miesto savivaldybės administracijos aiškinamasis raštas dėl Kauno miesto savivaldybės tarybos 2015 m. birželio 9 d. sprendimo T-290 „Dėl didžiausio leistino Kauno miesto savivaldybės administracijos valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių užmokestį iš savivaldybės biudžeto, pareigybių skaičiaus ir Kauno miesto savivaldybės administracijos struktūros patvirtinimo“ pakeitimo	Nr. (33.198)R-5382
2015 m. gruodžio 21 d.	Kauno miesto savivaldybės tarybos sprendimas dėl Kauno miesto savivaldybės tarybos 2015 m. birželio 9 d. sprendimo T-290 „Dėl didžiausio leistino Kauno miesto savivaldybės administracijos valstybės	TR-863

	tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių užmokestį iš savivaldybės biudžeto, pareigybių skaičiaus ir Kauno miesto savivaldybės administracijos struktūros patvirtinimo“ pakeitimo	
2015 m. gruodžio 28 d.	Kauni miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2015 m. rugpjūčio 18 d. įsakymo Nr. A-2446 „Dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos Transporto ir Eismo organizavimo skyriaus karjeros valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių panaikinimo“ pakeitimo	A-3815
2015 m. gruodžio 29 d.	Kauno miesto savivaldybės tarybos sprendimas dėl Kauno miesto savivaldybės tarybos 2015 m. birželio 9 d. sprendimo Nr. T-290 „Dėl didžiausio leistino Kauno miesto savivaldybės administracijos valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių užmokestį iš savivaldybės biudžeto, pareigybių skaičiaus ir Kauno miesto savivaldybės administracijos struktūros patvirtinimo“ pakeitimo	T-723
2015 m. gruodžio 30 d.	Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2015 m. rugpjūčio 19 d. įsakymo Nr. A-2465 „Dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos karjeros valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių panaikinimo“ pakeitimo	A-3913
2015 m. gruodžio 30 d.	Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2015 m. rugpjūčio 18 d. įsakymo Nr. A-2443 „Dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos Socialinių paslaugų skyriaus karjeros valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių panaikinimo“ pakeitimo	A-3912
2015 m. gruodžio 30 d.	Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2015 m. rugpjūčio 18 d. įsakymo Nr. A-2445 „Dėl Kauno miesto savivaldybės administracijos Socialinės paramos skyriaus karjeros valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, pareigybių panaikinimo“ pakeitimo	A-3911

Gintaro Petrausko, Kauno m. savivaldybės administracijos direktoriaus, atsakymai į klausimus.

1. Teoriškai, administracijos mažinimo atspirties tašku gali būti sociologo Makso Vėberio teiginiai, kad per didelis biurokratinis aparatas yra neefektyvus. Kita vertus, dar iki reformos pradžios atliktas Lietuvos laisvosios rinkos instituto tyrimas rodo, kad skaičiuojant tūkstančiui gyventojų tenkančių biurokratų skaičių, Kauno savivaldybės indeksas yra 2,7 (tarnautojo / tūkstančiui gyventojų). Mažesnis indeksas yra tik Vilniuje ir Šiauliuose. Tokia statistika leidžia daryti išvadą, kad Lietuvos savivaldybių kontekste KMSA darbuotojų skaičius procentaliai buvo vienas mažiausių šalyje. Reforma šį indeksą dar labiau sumažino. Be etatų mažinimo, kokias jūs įvardytumėte kitas KMSA reformos priežastis?

ATSAKYMAS:

1. Tikrai manau, kad lyginant reikia lyginti min. tris savivaldybių grupes pagal jų dydį:
 - a) Vilnius, Kaunas, Klaipėda;
 - b) Šiauliai, Panevėžys, Alytus. Marijampolė, Telšiai, Utena, Kėdainiai, Jonava, gal dar kelios;
 - c) Visos kitos likusios.

Tokiu būdu lygintume palyginamus dalykus. Be to etatų mažinimas nebuvo pats tikslas, tikslas buvo besidubliuojančių funkcijų panaikinimas, nereikalingų funkcijų panaikinimas, veiklos optimizavimas, ko pasekmė buvo etatų mažėjimas. Optimizavimas buvo reikalingas ir dėl kitos priežasties. Įprastai verslas laikui bėgant taip pat apauga nereikalingomis funkcijomis ir etatais, bet atėjus krizei viską išsivalo ir vėl iš naujo auga. Viešajame administravime – tiesiog sustoja augimas, bet „išsivalymas“ vyksta retai.

2. Institucijose vykstančios reformos dažnai apima ne tik struktūros pokyčius (kuomet kuriami nauji departamentai, skyriai, poskyriai arba priešingai – naikinami seni, veikla centralizuojama), bet ir darbo organizavimo pokyčius, kurie savo svarba nei kiek nenusileidžia struktūriniais pokyčiams. Kaip manote, ar įgyvendinus savivaldybės administracijos reformą, KMSA labiau priartėjo prie piliečių įtraukimo ir dalyvavimo miesto valdyje? Gal galėtumėte įvardyti konkrečius pavyzdžius, kuriose srityse išsiplėtė piliečių galimybės dalyvauti formuojant ir priimant sprendimus?

ATSAKYMAS:

Švietimo srityje – panaikinus vieną departamentą, sumažėjo vienas administracinis lygis.

3. Vienas iš pagrindinių Naujojo viešojo valdymo elementų yra valdymo decentralizacija. Šiuo aspektu KMSA pasuko priešingu keliu. Reorganizacijos prioritetas yra veiklos centralizacija. Kokius matote pasirinkto metodo plusus ir trūkumus?

ATSAKYMAS:

Nereikėtų vaikytis mados vėjų. Reikia decentralizuoti tai ką reikia decentralizuoti ir centralizuoti, tai ką reikia centralizuoti. Visur reikia spręsti vertinant situaciją, o ne pritaikyti vieną sprendimą viskam.

4. KMSA buvo suplanavusi darbuotojų skaičių sumažinti iki 630 etatų, tačiau dėl profesinių sąjungų valdymo organų nariais tapusių darbuotojų, turėjo šį skaičių padidinti iki 654 etatų. Ar šie papildomi 24 etatai gali būti laikomi pertekliniais? Gal galėtumėte įvardyti kaip buvo nustatytas 630 etatų poreikis visoms KMSA funkcijoms įgyvendinti? Viešojoje erdvėje buvo aprašomas tik vienas metodas – skaičius nustatytas remiantis skyrių vedėjų apklausa apie minimalų darbuotojų skaičių skyriuje.

ATSAKYMAS:

Pradinis skaičius buvo „nukabintas iš lubų“. Tik vėliau atlikus smulkesnę analizę, pasitarus su skyrių vedėjais, buvo priimtas tikslesnis sprendimas.

5. Politikai, priešingai nei administracijos darbuotojai, uždavinius vertina trumpajame periode (nuo rinkimų iki rinkimų, iki darbo grupės veiklos pabaigos, šimto veiklos dienų, iki komisijos susirinkimo ir t.t.), todėl administracija patiria nuolatinį spaudimą įgyvendinti reformas ir uždavinius greičiau, nei tam reikia laiko. Kaip manote, ar tinkamai buvo pasiruošta KMSA reformai (per 2 mėnesius nuo pirmojo naujai išrinktos tarybos posėdžio)?

ATSAKYMAS:

Po dviejų mėnesių buvo duotas tik startas, procesas vyko iki naujųjų metų, todėl laikotarpis tikrai buvo pakankamas.

Židrūno Garšvos, Kauno m. savivaldybės Tarybos nario, Socialdemokratų frakcijos seniūno, atsakymai į klausimus.

1. Dar iki reformos pradžios atliktas Lietuvos laisvosios rinkos instituto tyrimas rodo, kad skaičiuojant tūkstančiui gyventojų tenkančių biurokratų skaičių, Kauno savivaldybės indeksas yra 2,7 (tarnautojo / tūkstančiui gyventojų). Mažesnis indeksas yra tik Vilniuje ir Šiauliuose. Be etatų mažinimo, kokias jūs įvardytumėte kitas KMSA reformos priežastis?

ATSAKYMAS:

Etatų skaičiaus mažinimas penktadaliu gali būti laikomas iš politikų pusės kilusia akcija. 630 etatų skaičius buvo viešai įvardytas, nuskambėjo žiniasklaidoje ir vėliau administracijai nebeliko nieko kito, kaip tik bandyti jį pasiekti. Tai galima įvardyti kaip reformos viešųjų ryšių dalimi. Realios reformos priežastys buvo pragmatinės – rinkimus laimėjęs Vieningas Kaunas turėjo subalansuoti savivaldybės administraciją darbui pagal mero keliamus standartus ir supratimą. Mero politinė komanda turėjo suburti administracinę komandą. Politikoje įprasta, kad nauja valdžia modifikuoja administracijos struktūrą. Galiausiai tai gali būti ir administracijos vadovybės personalijų klausimas.

2. Institucijose vykstančios reformos dažnai apima ne tik struktūros pokyčius, bet ir darbo organizavimo pokyčius, kurie savo svarba nei kiek nenusileidžia struktūriniais pokyčiams. Kaip manote, ar įgyvendinus savivaldybės administracijos reformą, KMSA labiau priartėjo prie piliečių įtraukimo ir dalyvavimo miesto valdyme?

ATSAKYMAS:

Sunku vertinti ar pagerėjo miestiečiams teikiamų kasdienių administracinių paslaugų kokybė, tačiau miestiečiai įgavo įtaką daryti poveikį savivaldybės sprendimams naudodami viešąją erdvę. Savivaldybė jautriai reaguoja į kritiką, todėl viešai įvardijamas problemas stengiasi išspręsti kuo operatyviau. Yra ir pavyzdžių, kur politinė valia yra stipresnė už miestiečių lūkesčius. Pavyzdžiui, reorganizuojant mokyklų ir darželių tinklą, dažnai neatsižvelgiama į miestiečių „protestus“ ir vadovaujama iš anksto patvirtintu planu. Ar jis geras ar blogas – tai jau vertybinis klausimas. Visgi apibendrinus, miestiečių balsas savivaldybėje girdimas labiau nei anksčiau.

3. Vienas iš pagrindinių Naujojo viešojo valdymo elementų yra valdymo decentralizacija. Šiuo aspektu KMSA pasuko priešingu keliu. Reorganizacijos prioritetą yra veiklos centralizacija. Kokius matote pasirinkto metodo plusus ir trūkumus?

ATSAKYMAS:

Centralizuojant galima sutaupyti lėšų ir sukoncentruoti valdžią viename centre. Kai kuriais atvejais centralizacija gali pagerinti darbo efektyvumą. Bet tuo pat metu reikia įvertinti ar centralizacija iš esmės nepakenks piliečių dalyvavimui miesto valdyme. Reikia rasti balansą ir nesivadovauti akiai vien tik centralizacija ar decentralizacija. Kas dabar daroma Kaune, tai stengiamasi sumažinti vadovaujančio personalo dalį prijungiant vienas įstaigas prie kitų. Kartais tai skausmingi sprendimai vienoms ar kitoms interesų grupėms, tačiau žvelgiant plačiau – jie yra racionalūs.

4. KMSA buvo suplanavusi darbuotojų skaičių sumažinti iki 630 etatų, tačiau dėl profsąjungų valdymo organų nariais tapusių darbuotojų, turėjo šį skaičių padidinti iki 654 etatų. Ar šie papildomi 24 etatai gali būti laikomi pertekliniais? Gal galėtumėte įvardyti kaip buvo nustatytas 630 etatų poreikis visoms KMSA funkcijoms įgyvendinti?

ATSAKYMAS:

Pradinis skaičius buvo per daug optimistinis. Dar neprasidėjus reformai jau buvo galima suabejoti ar pavyks pasiekti užsibrėžtą rezultatą. Miesto vadovybė viešai įvardydama tikslų etatų skaičių nubrėžė „raudoną liniją“, kuri ją įpareigojo. Reikia turėti omenyje, kad prieš aštuonis metus savivaldybėje dirbo daugiau nei 900 darbuotojų, o šiuo metu net trečdaliu mažiau. 2015-aisiais užsibrėžto tikslo siekimą pakoregavo ginčai su profsąjungomis. Dabar esantis administracijos darbuotojų skaičius yra optimalus. Šiuo metu nesvarstoma dar labiau jį mažinti.

5. Politikai, priešingai nei administracijos darbuotojai, uždavinius vertina trumpajame periode (nuo rinkimų iki rinkimų, iki darbo grupės veiklos pabaigos, šimto veiklos dienų, iki komisijos susirinkimo ir t.t.), todėl administracija patiria nuolatinį spaudimą įgyvendinti reformas ir uždavinius greičiau, nei tam reikia laiko. Kaip manote, ar tinkamai buvo pasiruošta KMSA reformai (per 2 mėnesius nuo pirmojo naujai išrinktos tarybos posėdžio)?

ATSAKYMAS:

Iš tiesų, reforma vyko dideliais tempais. Tačiau šią kadenciją visi sprendimai įgyvendinami greičiau nei buvo įprasta, todėl reforma nėra išimtis. Galbūt vienintelis etapas kur buvo per daug skubama, tai darbuotojų atleidimai. Dėl to kilo ginčų su profesinėmis sąjungomis, nes, anot jų, buvo pažeistos atleidimo procedūros. Galiausiai savivaldybės tarybai teko padidinti didžiausią leistiną administracijos darbuotojų skaičių 24 etatais. Tai buvo paskutinis, simbolinis, reformos pabaigos akordas.

Dariaus Razmislevičiaus, Sveikatos ir socialinių reikalų komiteto pirmininko, Kauno miesto savivaldybės Tarybos nario, atsakymai į klausimus.

1. Teoriškai, administracijos mažinimo atspirties tašku gali būti sociologo Makso Vėberio teiginiai, kad per didelis biurokratinis aparatas yra neefektyvus. Kita vertus, dar iki reformos pradžios atliktas Lietuvos laisvosios rinkos instituto tyrimas rodo, kad skaičiuojant tūkstančiui gyventojų tenkančių biurokratų skaičių, Kauno savivaldybės indeksas yra 2,7 (tarnautojo / tūkstančiui gyventojų). Mažesnis indeksas yra tik Vilniuje ir Šiauliuose. Tokia statistika leidžia daryti išvadą, kad Lietuvos savivaldybių kontekste KMSA darbuotojų skaičius procentaliai buvo vienas mažiausių šalyje. Reforma šį indeksą dar labiau sumažino. Be etatų mažinimo, kokias jūs įvardytumėte kitas KMSA reformos priežastis?

ATSAKYMAS:

Viena iš pagrindinių priežasčių įvardinčiau apskritai viešojo sektoriaus darbo efektyvumo kokybės gerinimą. Galimybė pakelti atlyginimus darbuotojams, kad dirbantys savivaldybėje būtų konkurencingi darbo rinkoje. Galimybė išvengti funkcijų ir atsakomybių dubliavimo.

2. Institucijose vykstančios reformos dažnai apima ne tik struktūros pokyčius (kuomet kuriami nauji departamentai, skyriai, poskyriai arba priešingai – naikinami seni, veikla centralizuojama), bet ir darbo organizavimo pokyčius, kurie savo svarba nei kiek nenusileidžia struktūriniams pokyčiams. Kaip manote, ar įgyvendinus savivaldybės administracijos reformą, KMSA labiau priartėjo prie piliečių įtraukimo ir dalyvavimo miesto valdyme? Gal galėtumėte įvardyti konkrečius pavyzdžius, kuriose srityse išsiplėtė piliečių galimybės dalyvauti formuojant ir priimant sprendimus?

ATSAKYMAS:

Patobulėjo viešos gyventojų apklausos, kurios tapo iš tiesų reprezentatyvios ir atspindinčios nuomonę. Anksčiau jas atlikdavo seniūnijos, tokių apklausų kaštai būdavo nemaži, o ir gautų nuomonių rezultatai abejotini.

3. Vienas iš pagrindinių Naujojo viešojo valdymo elementų yra valdymo decentralizacija. Šiuo aspektu KMSA pasuko priešingu keliu. Reorganizacijos prioritetą yra veiklos centralizacija. Kokius matote pasirinkto metodo plusus ir trūkumus?

ATSAKYMAS:

Pliusai yra tokie, kad ženkliai taupomos savivaldybės biudžeto lėšos ir lengvesnė kontrolė. O minusai – ne visada paslaugos bus atliekamos operatyviai ir laiku.

4. KMSA buvo suplanavusi darbuotojų skaičių sumažinti iki 630 etatų, tačiau dėl profesinių sąjungų valdymo organų nariais tapusių darbuotojų, turėjo šį skaičių padidinti iki 654 etatų. Ar šie papildomi 24 etatai gali būti laikomi pertekliniais? Gal galėtumėte įvardyti kaip buvo nustatytas 630 etatų poreikis visoms KMSA funkcijoms įgyvendinti? Viešojoje erdvėje buvo aprašomas tik vienas metodas – skaičius nustatytas remiantis skyrių vedėjų apklausa apie minimalų darbuotojų skaičių skyriuje.

ATSAKYMAS:

Dėl etatų poreikio skaičiaus buvo kalbama su skyrių vadovais, kuriems buvo suformuluota užduotis peržiūrėti etatus bei besidubliuojančias funkcijas. Taip pat buvo numatoma dalį paslaugų pirkti iš išorės bei iš NVO sektoriaus.

5. Politikai, priešingai nei administracijos darbuotojai, uždavinius vertina trumpajame periode (nuo rinkimų iki rinkimų, iki darbo grupės veiklos pabaigos, šimto veiklos dienų, iki komisijos susirinkimo ir t.t.), todėl administracija patiria nuolatinį spaudimą įgyvendinti reformas ir uždavinius greičiau, nei tam reikia laiko. Kaip manote, ar tinkamai buvo pasiruošta KMSA reformai (per 2 mėnesius nuo pirmojo naujai išrinktos tarybos posėdžio)?

ATSAKYMAS:

Manau, kad du mėnesiai pasirengti reformai tinkamas laikas, juolab, kad dauguma politikų prieš rinkimus daugiau mažiau jau būna paanalizavę galimas reformas.

Andriaus Kupčinsko, buvusio Kauno m. savivaldybės mero, dabartinio Kauno m. savivaldybės Tarybos nario, atsakymai į klausimus.

1. Teoriškai, administracijos mažinimo atspirties tašku gali būti sociologo Makso Vėberio teiginiai, kad per didelis biurokratinis aparatas yra neefektyvus. Kita vertus, dar iki reformos pradžios atliktas Lietuvos laisvosios rinkos instituto tyrimas rodo, kad skaičiuojant tūkstančiui gyventojų tenkančių biurokratų skaičių, Kauno savivaldybės indeksas yra 2,7 (tarnautojo / tūkstančiui gyventojų). Mažesnis indeksas yra tik Vilniuje ir Šiauliuose. Tokia statistika leidžia daryti išvadą, kad Lietuvos savivaldybių kontekste KMSA darbuotojų skaičius procentaliai buvo vienas mažiausių šalyje. Reforma šį indeksą dar labiau sumažino. Be etatų mažinimo, kokias jūs įvardytumėte kitas KMSA reformos priežastis?

ATSAKYMAS:

Pirma priežastis, dabartinių valdančiųjų noras pasirodyti „geresniais nei ankstesnieji“! Tuo tarpu ekonominės krizės laikotarpiu priėmėme sprendimus ir Kauno savivaldybės administracijos tarnautojų skaičių 2009 m. jau buvome sumažinę nuo 987 iki 780 ir tame skaičiuje dar įsteigiant naują Viešosios tvarkos skyrių. Todėl tas LLRI indeksas Kauno atveju buvo pakankamai optimalus. Dabartiniai valdantieji priėmė sprendimą, kad didžiausią leistiną darbuotojų skaičių sumažinti dar iki 654. Jų valia, tačiau nereikia pamiršti, kad papildomai buvo įsteigta Biudžetinė įstaiga „Biudžetinių įstaigų buhalterinė apskaita“ ir, kaip matome, tie sumažinti etatai sugrįžta ten, o pagal suplanuotas lėšas matyti, kad iki 2019-ųjų metų išlaidos šiai biudžetinei įstaigai didėja 3 kartus, palyginus su šiais 2017 m. biudžete numatytais asignavimais.

2. Institucijose vykstančios reformos dažnai apima ne tik struktūros pokyčius (kuomet kuriami nauji departamentai, skyriai, poskyriai arba priešingai – naikinami seni, veikla centralizuojama), bet ir darbo organizavimo pokyčius, kurie savo svarba nei kiek nenusileidžia struktūriniais pokyčiams. Kaip manote, ar įgyvendinus savivaldybės administracijos reformą, KMSA labiau priartėjo prie piliečių įtraukimo ir dalyvavimo miesto valdyme?

ATSAKYMAS:

Manau, piliečių įtraukimas į miesto valdymą ar sprendimo priėmimą tik sumažėjo. Bendruomeninės organizacijos yra atstumtos, Kauno bendruomenių centrų asociacija (KBCA), vienijanti virš 30 miesto bendruomenių, stumiama į užribį, steigiamos naujos „palankesnės“ bendruomenės, kurios iškart „sulaukia pripažinimo“, finansinio taip pat. Kartu galima prisiminti mokyklų reorganizacijų atvejus,

kai aktyvios tėvų bendruomenės, besipriešinusios mokyklų jungimui ar reorganizavimui, sulaukdavo sankcijų ir ieškinių teismuose. Kompromisų paieškos iš valdžios pusės net nebuvo.

3. Vienas iš pagrindinių Naujojo viešojo valdymo elementų yra valdymo decentralizacija. Šiuo aspektu KMSA pasuko priešingu keliu. Reorganizacijos prioritetas yra veiklos centralizacija. Kokius matote pasirinkto metodo plusus ir trūkumus?

ATSAKYMAS:

Savivaldybės vadovybė pasirinko tokį būdą, nes siekia viską kontroliuoti, o institucijų ar padalinių savarankiškumas jai nepriimtinas. Kitą vertus, centralizuojant viešuosius finansus atsiranda galimybė dėka viešųjų pirkimų daugiau sutaupyti ir nukreipti lėšas kitiems svarbiems projektams. Tačiau institucijos ar padaliniai turėdami valdymo ir veiklos laisvę, gali sparčiau imtis veiklos ir įgyvendinti projektus, nelaukdami „nurodymo ar suderinimo iš viršaus“.

4. Politikai, priešingai nei administracijos darbuotojai, uždavinius vertina trumpajame periode (nuo rinkimų iki rinkimų, iki darbo grupės veiklos pabaigos, šimto veiklos dienų, iki komisijos susirinkimo ir t.t.), todėl administracija patiria nuolatinį spaudimą įgyvendinti reformas ir uždavinius greičiau, nei tam reikia laiko. Kaip manote, ar tinkamai buvo pasiruošta KMSA reformai (per 2 mėnesius nuo pirmojo naujai išrinktos tarybos posėdžio)?

ATSAKYMAS:

Kad reforma buvo sukurpta pagal principą „svarbu darom“, paskui taisysime ir matysime, buvo aišku nuo pradžių. Net naujai paskirtas Savivaldybės administracijos direktorius susitikime su TS-LKD frakcija, į daugelį klausimų atsakydavo „tokia politinė valia“, nors buvo klausiamas apie konkrečius administracinius dalykus konkrečiuose padaliniuose. Vėliau administracijos reforma, dar kelis kartus buvo „taisoma“ atskirais Miesto tarybos sprendimais, be to pripažinta, kad valstybės tarnyboje veikia „kiti principai“ ir tenka skaitytis su profsąjungomis.

5. Ar matote ryšį tarp tiesioginių mero rinkimų ir KMSA besivystančio reiškimo, kuomet aukštesniųjų administracijos pareigūnų atskaitomybė yra subordinuota mažai grupei miesto politikų?

ATSAKYMAS:

Faktas, kad administracija reaguoja ir prisitaiko bei žino dabartinio mero galias! Po tiesioginių rinkimų mero galios išaugo ir jis įgijo „nepajudinamojo“ imunitetą, praktiškai surengti interpeliaciją merui dabar neįmanoma. Iki tol nei vienas meras neturėjo tokių galių, nebent turėjo daugumą vien iš savo frakcijos savivaldybės taryboje. Todėl nenuostabu, kad, jau prabėgus 2 metams nuo rinkimų, nei vienoje savivaldybėje net nepabandyta inicijuoti interpeliacijos merui. Po 2015m. tiesiogiai išrinktas meras įgijo teisę savo potvarkiu skirti ir atleisti biudžetinių ir viešųjų įstaigų vadovus, išskyrus švietimo įstaigų. Anksčiau tai sprendavo miesto Taryba ir priimdavo nutarimus dėl to. Taip pat meras dabar teikia komitetų pirmininkų kandidatūras, anksčiau pirmininkus rinkdavosi patys komitetai. Apskritai, meras per visus nepriklausomybės laikotarpio 27-ius metus tokio imuniteto ir galių neturėjo kokius turi dabar. Tai ir lemia, kad savivaldybių Tarybos prarado savo įtaką, o administracija orientuojasi tik į tai „ką pasako meras“.