



VYTAUTO DIDŽIOJO UNIVERSITETAS
POLITIKOS MOKSLŲ IR DIPLOMATIJOS FAKULTETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA

Otilija Stanelienė

**VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS PERTVARKA
LIETUVOJE: MINISTERIJŲ ATSAKOMYBĖS SRITYS**

Magistro baigiamasis darbas

Valstybės institucijų administravimo magistro studijų programa, valstybinis kodas 62403S204
Viešojo administravimo studijų kryptis

Vadovas(-ė) Doc. dr. Remigijus Civinskas _____
(Moksl. laipsnis, vardas, pavardė) (Parašas) (Data)

Apginta _____
(Fakulteto/studijų instituto dekanas/direktorius) (Parašas) (Data)

Kaunas, 2011

TURINYS

SANTRUMPŲ SĄRAŠAS.....	4
DARBO SANTRAUKA.....	5
SUMMARY.....	6
ĮVADAS.....	7
1. INSTITUCIONALIZMO TEORIJS PANAUDOJIMAS VIEŠOJO SEKTORIAUS PERTVARKŲ ANALIZEI.....	10
1.1 Teorinės prieigos.....	10
1.1 Reformų tyrimų konceptualizavimas.....	18
2. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS STRUKTŪRINĖ REFORMA: NORVEGIJOS “VISUMINĖS VALDŽIOS” PERTVARKŲ ATVEJIS	23
2.1 Struktūrinių reformų samprata ir apibrėžtys	23
2.2 Reformos sumanymai ir pagrindiniai bruožai.....	28
2.3 Reformos analizė institucionalizmo aspektu	37
3. REFORMOS LIETUVOJE PRIEŽASTYS IR PASKATOS	41
4. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS PERTVARKA LIETUVOJE: MINISTERIJŲ ATSAKOMYBĖS SRITYS.....	46
4.1 Vykdamosios valdžios sandaros tobulinimo reformos tikslai	46
4.2 Veikėjų interesai ir įtaka Lietuvos Vykdamosios valdžios institucijų sistemos pertvarkų administraciniame lauke	51
4.3 Struktūriniai pokyčiai: reforma įgytos galios bei funkcijos.....	60
4.3.1 Teisės aktų pakeitimai	60
4.3.2 Ministerijų sistemos institucijų pertvarkos atsakomybės aspektu	67
4.3.3 Ministerijų vidinės organizacinės struktūros pertvarkos	75
5. ĮGYVENDINIMO KLIŪTYS.....	83
5.1 Institucinio pasipriešinimo aspektas	83
5.2 Reformų įgyvendinimo problematika: kliūtys institucinių pertvarkų lauke.....	89
IŠVADOS.....	93
REKOMENDACIJOS	96
LITERATŪROS IR ŠALTINIŲ SĄRAŠAS	97
PRIEDAI	105

SANTRUMPŲ SĄRAŠAS

ES – Europos Sąjunga

ETT – Europos Teisingumo Teismas

MP – Ministras Pirmininkas

URM – Užsienio reikalų ministerija

VLPK – Valstybinė lošimų priežiūros komisija

VPT – Viešųjų pirkimų tarnyba

VRM – Vidaus reikalų ministerija

VTAK – Valstybės tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba

WOG – „Visuminės valdžios“ iniciatyvos

DARBO SANTRAUKA

Susiklosčius ekonominio sunkmečio situacijai, Lietuvos valdžios institucijoms ir įstaigoms tenka ieškoti būdų kaip taupyti ir optimizuoti biudžeto lėšas. Kreipiamas didelis dėmesys į efektyvesnę lėšų panaudojimą valstybiniame sektoriuje. Pradėta Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos reforma, kuri apėmė įvairius sistemos lygius. Šiomis pertvarkomis siekta aiškios valstybės institucijų vietos valstybės valdymo sistemoje nustatymo, funkcijų išgryninimo, didesnės institucijų atskaitomybės, veiklos efektyvumo. Analizuojant reformų rengimą ir įgyvendinimą Lietuvoje gretinimui buvo pasitelktas ir Norvegijos vykdomosios valdžios struktūrinių reformų atvejis.

Taigi šio darbo tikslas – ištirti Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkas centrinės valdžios lygmenyje. Siekiant įgyvendinti darbo tikslą ir iškeltus uždavinius, buvo atliekamas empirinis tyrimas. Pasitelktas pusiau struktūruoto interviu su Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkų administracinio lauko veikėjais. Tyrimo metu surinkti duomenys buvo analizuojami naudojantis institucionalizmo teorijos įrankiais ir kategorijomis.

Darbe atskleisti veiksniai, kurie įtakojo reformų Lietuvoje rengimą, nustatomi užsibrėžti pertvarkų tikslai. Taip pat analizuojami veikėjų, dalyvavusių pertvarkose, įtaka ir interesai. Bandoma ištirti, kaip institucijos bendradarbiavo ir komunikavo reformos rengimo bei įgyvendinimo procese, kokiomis priemonėmis bandė siekti savo tikslų ir interesų. Nustatyta, kurios institucijos ar instituciniai elementai jautriausiai reagavo į ministerijų sistemos reorganizaciją ir labiausiai priešinosi pokyčiams. Be to, išanalizuoti struktūriniai pokyčiai, kurie leido įvertinti naujai įgytą ministerijų atsakomybę, galias bei funkcijas, vykdomosios valdžios institucijų sistemoje. Ir galiausiai, darbe nustatyta reformų rengimo ir įgyvendinimo Lietuvoje problematika.

SUMMARY

Executive Branch Reorganization in Lithuania: Reform of Ministries

During an economic recession public institutions must find ways to save money and optimize state budget. A careful attention must be paid to efficient use of funds in the public sector. In Lithuania an executive branch reorganization which included the various levels of the executive system has been started. Aims of these transformations were to set clear positions of institutions in the system of executive branch, refine the functions of these institutions, achieve greater institutional accountability and efficiency. An analysis of the reform development and implementation in Lithuania was compared to executive structural reforms in Norway.

Consequently, the aim of this work is to investigate the executive branch reorganization and reform of Ministries in Lithuania. In order to implement the objective and tasks of this work an empirical research was carried out. Semi-structured interviews with members of Lithuanian reform administrative field were taken. The study collected data were analyzed using the tools of institutional theory.

This work revealed forces, which influenced the development and implementation of executive branch reform in Lithuania and identifies goals of this reorganization. It also analyzes the power and interests of the members of administrative field who took part in the reform. Also, this work is trying to examine how cooperation and communications during processes of reform took place and attempts to achieve goals and interests. This study has shown the most sensitive elements of institutions which opposed to change. In addition, analysis of the structural changes in executive branch allowed to estimate the assessment of newly acquired ministerial responsibilities, powers and functions of the executive institutions in the system. And finally, this work has shown issues of reform development and implementing in Lithuania.

IVADAS

Darbo aktualumas. Susiklosčius ekonominio sunkmečio situacijai, valdžios institucijoms ir įstaigoms tenka ieškoti būdų kaip taupyti ir optimizuoti biudžeto lėšas. Kreipiamas didelis dėmesys į efektyvesnę lėšų panaudojimą valstybiniame sektoriuje. Penkioliktosios Vyriausybės iniciatyva dėl išankstinių nuostatų ir reaguojant į prasidėjusią ekonominę krizę buvo sustabdytas valstybės tarnautojų skaičiaus didėjimas, pertvarkyta Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija, atlikta Vyriausybei pavaldžių įstaigų reforma, spęsta kaip efektyviau valdyti valstybės turtą. Be to, pradėtos kitos reorganizacijos, susijusios su ministerijų atliekama veikla. Nustatytos ministrų valdymo sritys, išgrynintos jų funkcijos bei atliekama struktūrinė pertvarka pačiose ministerijose. Pradėta valstybės valdomų įmonių valdymo reforma, siekiama pakeisti jų teisinį statusą, Visa padės padidinti veiklos efektyvumą ir sumažinti išlaidas. Reformų rengimas ir įgyvendinimas ne visuomet buvo sklandus vertinant pirminių sumanymų realizavimo ar sistemų tobulinimo aspektais.

Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarka įtakojo ministerijų atsakomybę, privertė vykdomosios valdžios institucijų sistemos institucijas peržiūrėti savo funkcijas, keisti administracines struktūras. Tyrimo aktualumas yra grindžiamas tuo, kad ši tema – nauja, apie ją mažai kalbama viešojoje erdvėje. Atlikta reforma, naujai sudaryta vykdomosios valdžios institucijų sąranga dar nebuvo sistemingai apžvelgta ir įvertinta. Be to, tyrimo metu surinkti duomenys leidžia nustatyti pertvarkų rengimo ir įgyvendinimo kliūtis, įtakojušias vykdomosios valdžios institucijų sistemos reorganizacijos sklandumą ir sėkmę. Dar nebuvo atlikta šių procesų analizė ir vertinimas, kurie padėtų nustatyti šios reformos tikslingumą.

Taigi šio **darbo objektas** – vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarka Lietuvoje.

Darbo tikslas – ištirti Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų ministerijų lygmens sistemos pertvarkų įgyvendinimo problematiką.

Siekiant įgyvendinti darbo tikslą, buvo išskirti šie **darbo uždaviniai**:

1. Išanalizuoti viešojo sektoriaus reorganizaciją institucionalizmo teorijos perspektyvoje;
2. Išanalizuoti Norvegijos vykdomosios valdžios struktūrinių reformų atvejį ir palyginti jį su Lietuvos vykdomosios valdžios institucijos sistemos pertvarka;
3. Nustatyti Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos reformos priežastis ir paskatas;

4. Nustatyti ir išanalizuoti Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkos tikslus;
5. Ištirti Lietuvos pertvarkų administracinio lauko veikėjų interesus, įtaką ir galias;
6. Nustatyti ir išanalizuoti vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkos įgyvendinimo procesą.

Darbo būdai bei metodai. Siekiant įgyvendinti darbe užsibrėžtą tikslą ir iškeltus uždavinius, buvo pasitelkti lyginamasis teorinės analizės, atvejo analizės, kokybinio tyrimo metodai. Teorinė literatūros bei šaltinių analizė padėjo atskleisti visus institucionalizmo teorijos aspektus, o atvejo analizė padėjo susieti konceptualiąsias institucionalizmo teorijos sąvokas su konkrečiais reformų rengimo ir įgyvendinimo aspektais. Darbe taip pat buvo atlikta kontekstinė ir dokumentų analizė, pritaikant loginės analizės ir sintezės metodus, reikalinga išanalizuoti Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pokyčius. 2011 m. balandžio – gegužės mėnesiais atliktas kokybinis tyrimas, kurio metu buvo naudotas pusiau struktūruoto interviu metodas. Jis pasirinktas dėl nuoseklesnio problemų atskleidimo. Pusiau struktūruoto interviu privalumas buvo tas, kad jis leido atsižvelgti į informacijos, kurią suteikia respondentas, pobūdį ir pokalbio eigoje gauti išsamesnius duomenis. Šis tyrimas leido, apklausus dalį Lietuvos vykdomosios valdžios pertvarkų administracinio lauko veikėjų, nustatyti praktinius reformų rengimo ir įgyvendinimo aspektus, institucijų interesus, struktūrinius pokyčius ir įgyvendinimo procesus bei jų problematiką.

Darbo struktūra. Darbas yra suskirstytas į penkias dalis. Pirmojoje darbo dalyje yra pristatomi institucionalizmo teorijos pagrindai ir jų pritaikymas viešojo sektoriaus pertvarkų analizei. Antroji darbo dalis pateikia Norvegijos „visuminės valdžios“ struktūrinių reformų atvejį ir bando jį palyginti su Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemoje vykdomomis pertvarkomis. Trečiojoje, ketvirtojoje ir penktojoje darbo dalyje pateikiama susisteminta kokybinio tyrimo duomenų analizė. Kiekviena darbo dalis yra labai svarbi ir leidžia pasiekti darbe užsibrėžto tikslo ir iškeltų uždavinių. Taigi trečiojoje šio darbo dalyje siekiama išanalizuoti veiksnius, kurie paskatino reformą Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemoje. Naudojantis institucionalizmo teorijos kategorijomis nustatomos reformos iniciatyvų priežastys. Ketvirtoje darbo dalyje analizuojami reformos tikslai ir veikėjų, dalyvaujančių pertvarkų administraciniame lauke, interesai bei įtaka. Nustatomas kiekvieno reformoje dalyvaujančio veikėjo vaidmuo ir pozicija Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkų atžvilgiu. Ši darbo dalis taip pat bando ištirti, kokie struktūriniai pokyčiai įvyko ministerijų

sistemose, kaip pasikeitė jų atsakomybės sritys ir galios įgyvendinimus numatytas pertvarkas. Ir galiausiai paskutiniuojuje, penktojoje, darbo dalyje yra analizuojamos vykdomosios valdžios institucijų sistemos reformos rengimo ir įgyvendinimo kliūtys. Nustatomos jautriausiai į reformą reagavę instituciniai elementai, analizuojamas kilęs institucinis pasipriešinimas reformai.

Literatūros bei šaltinių apžvalga. Analizuojant vykdomosios valdžios institucijų pertvarką apibrėžiant ministerijos pavaldumo sritis, literatūrą galima suskirstyti į keturias pagrindines dalis: teorinį institucionalizmo modelį; teisės aktus ir Saulėlydžio komisijos, ministerijų protokolus bei dokumentus, kuriuose numatomos būsimos bei vertinamos atliktos pertvarkos; literatūrą, analizuojančią Norvegijos „visuminės valdžios“ atvejį; bei kitas darbai reikšmingas literatūros pozicijas. Pirmąją dalį surado literatūra, skirta teorinio modelio pagrindimui. Čia galima išskirti tokių autorių kaip Paul J. DiMaggio, Walter W. Powell, John. W. Meyer, Brian Rowan, Richard W. Scott, James G. March, Johan P. Olsen, J. E. Lane, S. Ersson darbus, kurie buvo reikšmingi visai institucionalizmo teorijai. Šių darbų autoriai suformavo pagrindinius institucionalizmo teorijos principus. Antrajai literatūros daliai galima priskirti įvairius vykdomosios valdžios institucijų teisės aktus ir dokumentus, tokius kaip Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepcija, reglamentuojančius ir kontroliuojančius reorganizacijos procesus. Taip pat galima paminėti ministerijų nuostatus, kadangi buvo atlikta nuosekli ministerijų nuostatų analizė. Trečiasis literatūros tipas apima šaltinius, analizuojančius Norvegijos „visuminės valdžios“ reformų atvejį. Čia svarbiausia literatūros pozicija gali būti priskiriama T. Christensen, P. Lægreid darbams, kurie daugiausiai dėmesio skyrė šių reformų analizei. Paskutinioji kategorija arba kita darbai reikšmingi literatūra apima tuos šaltinius, kuriuose aprašoma faktinė medžiaga bei ekspertų nuomonės. Šie šaltiniai buvo svarbūs atskleidžiant viešojo administravimo sektoriuje vykstančių pokyčių problemas. Ypač vertingi buvo R. Vainienės, K. Manioko, V. Vilpišausko pasvarstymai Lietuvos reformų tematika.

1. INSTITUCIONALIZMO TEORIJS PANAUDOJIMAS VIEŠOJO SEKTORIAUS PERTVARKŲ ANALIZEI

Institucionalizmas yra viena iš klasikinių, fundamentalių socialinių mokslų teorijų. Institucionalizmo perspektyvos pagrindinis principas teigia, kad institucijos yra svarbios¹. Šios teorijos šalininkai gilinaisi į viešojo sektoriaus institucijų veiklą, jų struktūrą, formalias taisykles ir neformalius ritualus, simbolius, institucijų santykius viena su kita ir su išorės veiksniais bei bando paaiškinti kaip visa tai veikia priimamus viešosios politikos sprendimus ir politikos formavimo ir įgyvendinimo procesus. Norint išanalizuoti reformų rengimo ir įgyvendinimo procesus, reikalingas šios teorijos adaptavimas. Tad šioje dalyje bus aptartos institucionalizmo teorijos taikymo perspektyvos ir kategorijos, kurias galima panaudoti reformų tyrimui.

1.1 Teorinės priegigos

Institucionalizmo teorijos šalininkai institucijų analizei naudoja sąvokas ir tyrimo įrankius, kuriuos reikėtų paaiškinti. Pirmiausiai derėtų pradėti nuo pačios *institucijos sąvokos*. Ji vartojama įvairiai, todėl svarbu susitarti, ką norima apibrėžti minint institucijas. Svarbiausia yra suprasti, kokį ryšį žodis „institucija“ turi su žodžiais „tvarka“, „taisyklės“, „organizacija“, „elgesys“. Douglass North institucijas apibrėžia kaip „visuomenės žaidimo taisykles arba formaliai išsireiškus – žmonių sukurtus apribojimus, formuojančius žmonių tarpusavio sąveikas“.² Instituciją galima apibūdinti kaip „organizaciją, įstatymą, paprotį, elgesį ar veiklą, kuri egzistuoja politiniame arba socialiniame žmonių gyvenime“.³ Tai labai platus institucijos apibrėžimas. Institucija gali būti suprantama ir kaip įstatymų, taisyklių, normų rinkinį, kuris reikalingas organizuotai bendruomenei, ir kaip asociaciją, organizaciją, kurios tikslas yra padėti pasiekti didesnę naudą visuomenės atžvilgiu. Matoma, kad institucijos sąvokos reikšmė šiuose apibūdinimuose skiriasi. Akcentuojamos arba institucionalizuotos normos, arba pati institucija kaip elgesio sistema, kuri yra palaikoma taisyklių ir normų. Pastarąjį institucionalizmo supratimą galima pavadinti organizuota elgsena, kadangi jis apima ne tik taisykles, bet ir tokius veiksnius kaip neformalios taisyklės, simboliai, vidiniai interesai.

¹ Lane J.E., Ersson S., *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes*, Routledge, 2000, p. 3.

² North D. C., *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, 1990, p. 73.

³ Simpson J., Weiner E., *The Oxford English Dictionary*, Oxford University Press, 1997.

Norėdami paaiškinti institucijos sąvoką ir institucionalizmo vietą viešojo administravimo tyrinėjimuose, J. E. Lane ir S. Ersson naudoja pavyzdį su šachmatais. Žaisdami šį žaidimą, žmonės elgiasi pagal šachmatų žaidimo taisykles, kurios nurodo, kokius ėjimus galima atlikti, o kokie ėjimai yra draudžiami. Šiomis taisyklėmis yra vadovujamasi kiekviename žingsnyje ir jos yra nekeičiamos, tačiau kiekvienas žaidėjas be šių taisyklių turi savo strategiją ir idėjų, kaip jis galėtų pasiekti pergalę.⁴ Taisyklės riboja šią strategiją. Jos riboja alternatyvų pasirinkimą tam, kad žaidimas neprarastų savo esmės, o žaidėjai nesavivaliautų elgdami taip, kaip jiems patinka. Taisyklės, valdančios žaidimą, yra institucija arba institucija yra patys šachmatai kaip žaidimas. Pastaruoju atveju institucija bus ne tik taisyklės, nustatančios, kaip figūros turi judėti, bet apims ir strategijas, taktikas, informaciją apie kitus žaidėjus, kurie yra priešininkai.

Taigi institucija gali būti vadinamos arba visų pripažintos normos, apimančios ir sankcijas šias normas pažeidus, arba tam tikra organizacija, tarnaujanti visuomenės labui. Normos kaip institucijos yra būtinos kiekvienai organizacijai. Tačiau institucija, kuri suprantama kaip elgesio normos, taikančios tam tikras sankcijas už prasižengimus, rinkinys, ne visada bus sutapatinta su organizacija. Tam, kad organizacija būtų vadinama institucija, ji turi veikti politinėje arba socialinėje aplinkoje.

Kaip jau buvo minėta anksčiau, institucija yra institucionalizuotų normų visuma, kuri per taisykles ir sankcijas valdo elgesį. Šis siauras institucijos apibrėžimas leidžia suprasti, kad institucijos sąvokos pritaikymas yra labai platus, apimantis įvairias normas, kurios bet koku būdu daro įtaką žmonių elgesiui. Tai kartu leidžia daryti prielaidą, kad jei tam tikrą asmenų grupę valdanti institucija bus pakeista kita, tai grupės elgesys pasikeis. Taip pat siauras institucijos apibrėžimas parodo, kad institucijos ir kiti faktoriai, formuojantys elgesį, tarkime, interesai, preferencijos, asmeniniai įsitikinimai, yra atskirti nuo pačios institucijos. Jei pakeisime vieną instituciją kita, tai grupę sudarančių individų asmeniniai požiūriai, interesai išliks tie patys, nors elgesys ir pasikeis.

Platesnis institucijos apibrėžimas apima ne tik taisykles ir normas. Jan-Erik Lane, Svante O. Ersson pateikia pavyzdį, nusakantį institucijos sąvoką plačiaja prasme. Institucijos traktuojamos kaip organizacijos su savomis taisyklėmis, simboliais, lyderiais. Pavyzdžiui, Didžiosios Britanijos monarchas yra vadinamoji institucija, kuri apima kvazikonstitucinę kontrolę, ilgą veiklos praktiką, atsiminimus, asmenybes. Tai apima veiklos praktiką ir elgesio

⁴ Lane J.E., Ersson S., *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes*, Routledge, 2000, p. 34.

bruožus, kurie formuojami ir įsitikinimų sistemos, ir interesų.⁵ Iš tiesų naudojantis plačiuoju institucijų apibrėžimu, patys žmonės, lyderiai gali būti institucijomis.

Išanalizavus ir palyginus skirtingas apibrėžtis, tiksliausia atrodo apibrėžta Jan-Erik Lane, Svante O. Ersson institucijos sąvoka, kuomet kreipiamas dėmesys į rutinas, strategijas, susitarimus, organizacines formas, technologijas, paradigmas, įsitikinimus, simbolius, kultūrą ir žinias.⁶ Ši institucijos samprata priartina prie labiau sociologija nei politikos mokslais grįstų viešojo administravimo tyrinėjimų ir kyla iš sociologinio institucionalizmo perspektyvos.

Išsiaiškinus, kas yra institucija, kyla klausimas, ką priskirti institucijoms, o kas jau išeina už institucijų ribų. Taip pat svarbu suprasti, kaip paprastos institucijos suformuoja sudėtingą institucijų sistemą. Institucijos ribų ir struktūros dalių priklausomybės svarstymai atskleidžia skirtingų holistinio ir atomistinio požiūrių į institucijas skirtumus.

Institucijos ribos yra vienas iš ginčų objektų, kadangi jos svarbu aiškinantis, kokie ryšiai jungia institucijas su elgesiu, interesais, informacija. Institucijų sudėtinių dalių problema atkreipia dėmesį į tai, kaip pavienės institucijos suformuoja didesnes makro institucijas. Paprastos institucijos sudaro struktūras, suformuojančias institucijų tinklus, pavyzdžiui, universitetas su visais savo fakultetais ir kitais padaliniais. Svarbu kaip iš mikro lygio yra pasiekiamas makro lygis⁷. Tarkime, universitetas turi savo taisykles, kurios apibrėžia administracijos personalo, studentų ir dėstytojų elgesį. Jos yra tarsi atskiros, bet kartu ir labai susietos tarpusavyje, formuojančios bendrą universiteto institucijos visumą.

Pati institucijos visuma, kaip teigia atomistinis požiūris, susideda iš smulkesnių institucijos dalių, sudarančių institucijos struktūrą. Teoretikus domina klausimas, kaip tokios atskiros institucijos dalys gali būti sujungtos viena su kita, kad institucija kaip visuma galėtų geriausiai funkcionuoti. Prie institucijos gali būti prijungiami kiti padaliniai arba prastai atliekantys savo funkcijas padaliniai gali būti reorganizuoti, pakeičiami naujomis institucinėmis struktūromis. Atnaujindama kai kurias savo struktūrinės dalis, institucija išlieka ir prisitaiko prie aplinkos poreikių. Kiekviena institucijos dalis turi savo vietą institucijoje ir dažnai atlieka tik jai priskirtas funkcijas, kurios yra svarbios visai institucijos veiklai. Organinis, arba dar kitaip vadinamas holistinis, požiūris į institucijas pabrėžia, kad nors institucijos susideda iš atskirų dalių, tačiau tos dalys yra labai stipriai „suaugusios“ viena su kita. Kiekviena struktūrinė

⁵ Lane J.E., Ersson S., *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes*, Routledge, 2000, p. 65.

⁶ March J. G., Olsen J. P., *Rediscovering Institutions, The organizational basic of politics*, New York: The Free Press, 1989, p. 13.

⁷ O'Riordan T., Jordan A., *Institutions, climate change and cultural theory: towards a common analytical framework*, Global Environmental Change 9, 1999, p. 81 – 93.

institucijos dalis bendradarbiauja viena su kita, kadangi atskirai, viena be kitos, būtų bevertės, negalėtų atlikti viešosios politikos sprendimų įgyvendinimo. Šis požiūris žvelgia į instituciją kaip į visumą, kurios dalys kažkoku būdu susivienijo. Taigi atomistinis požiūris akcentuoja institucijos dalis, susijungusias į vieną instituciją, o holistinis požiūris pabrėžia pačią instituciją kaip sistemą, nulemiančią ją sudarančias dalis⁸.

Tos institucijos, kurios bendrauja ir bendradarbiauja tarpusavyje, glaudžiai sąveikauja organizaciniame ar kitaip vadinamame *administraciniame lauke*. Administracinio lauko sąvoka yra labai reikšminga institucijų analizei institucionalizmo teorijos aspektu. Pasak James G. March ir Johan P. Olsen, šis laukas yra socialinių jėgų varžymosi arena, kurią sudaro institucijos, ginančios tam tikrus interesus, vertybes, įsitikinimus, normas, identitetus, bei teismai⁹. Paul J. DiMaggio ir W. W. Powell apibūdina organizacinį lauką kaip varžovus, reguliuotojus, tiekėjus ir vartotojus, kurie kolektyviai „įsteigia pripažintą organizacinio gyvenimo teritoriją“¹⁰. Šioje teritorijoje norima pasiekti savo tikslus bei interesus plėtojami ryšiai tarp institucijų ir vykdomant savo strategijas.

S. Brint ir J. Karabel pabrėžia ne tik institucinių modelių ir racionalių mitų svarbą, bet ir „organizacinių interesų vaikymąsi“ bei „grupių grumtynių svarbą formuojant organizacines struktūras ir vykdomą politiką“¹¹. Kuomet organizaciniame lauke susiduria skirtingų institucijų interesai, šis laukas tampa konfliktų arena. Konfliktai atsiranda tuomet, kai interesai tarp institucijų nesutampa, norimi pasiekti tikslai yra skirtingi ir prieštaraujantys vienas kitam.

Administraciniame lauke gali dalyvauti ne tik bendradarbiavimo ryšiais susijusios institucijos, jį gali veikti ir išoriniai veiksniai, tarkime, dėl ekonomikos recesijos reikalingi priimti sprendimai, kurie suprantami kaip neišvengiami susidarius tam tikrai ekonominei ar socialinei situacijai. Spaudimas gali būti daromas tokiems administracinio lauko aktoriams, kurie tiesiogiai susiję su tokių sprendimu priėmimu. Be to, administraciniame lauke gali dalyvauti ir kiti suinteresuoti socialiniai partneriai, kurių dalyvavimas laikomas reikalingu sprendžiant tam tikrus klausimus. Jų įtaka bus priklausoma nuo turimų galios priemonių, kurios bus aptartos vėliau.

⁸ Lane J.E., Ersson S., *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes*, Routledge, 2000, p. 71.

⁹ March J. G., Olsen J. P., *Rediscovering Institutions, The organizational basic of politics*, New York, 1989, p. 25.

¹⁰ DiMaggio P. J., Powell W. W., *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, *American Sociological Review*, 1983, p. 42.

¹¹ Strang D., *Inter-Organizational Institutions*, Blackwell, 2000, p. 14.

Dar viena šiame darbe naudojama sąvoka yra *interesas*. Ši sąvoka gali būti aiškinama dvejopai¹²:

1. svarbus, rūpimas dalykas, susidomėjimas;
2. reikalas, nauda asmeniui, visuomenei ar valstybei.

Interesus turi visos institucijos. Nors visur yra oficialiai minima, kad institucijos savo veikloje vadovaujasi viešaisiais visuomeniniais interesais, tačiau kai kurie tyrinėtojai, tokie kaip J. E. Lane ir S. Ersson¹³, vis tik pripažįsta, kad institucijos gali atstovauti ir asmenines savanaudiškas veikėjų pozicijas. Naujasis institucionalizmas atkreipė dėmesį į savarankišką individo elgesį institucijoje ir nuo jo asmeninių motyvų priklausantį elgesį, todėl negalime teigti, kad viešojo sektoriaus institucijos visuomet gina tuos interesus, kurie nustatyti jų formaliuose tiksluose ir yra palankiausi visuomenei.

Interesais šiame darbe bus laikomi ne tik institucijos tiksluose, misijoje oficialiai numatyta veikla, nukreipta visuomenės gerovės link, tačiau ir su pačios institucijos gerove susiję siekiai. Bus laikoma, kad institucija gali turėti tokių interesų kaip išlikti organizaciniame lauke arba būti suinteresuota pakeisti organizaciniame lauke vyraujančius santykius ar padėti savo naudai tam, kad būtų galima užsitikrinti savo pozicijas tolesnių interesų gynimui. Toks interesų supratimas sudaromas remiantis W. W. Powell ir Paul J. DiMaggio pastebėjimais, kad institucijų interesai gali būti suprantami kaip jos pačios vidiniai interesai arba kaip interesai, dalyvaujantys platesniame kontekste ir sąveikoje su kitomis institucijomis.¹⁴

Institucijoms yra svarbu apginti savo interesus, kadangi jose veikiantys asmenys yra suinteresuoti institucijos tikslų pasiekimu. Pasiekiant institucijos tikslus, veikėjai gauna naudos ir sau. Jie užsitiktina savo gerovę bei saugumą. Taip pat kuomet organizaciniai laukai nėra stabilūs, sėkmingas sprendimų priėmimas priklausys nuo to kaip veikėjai nubrėš ir išplėtos žaidimo taisykles, kuriomis visi naudosis. Gyvuodamos toje pačioje aplinkoje, institucijos susikuria tam tikrus sąveikos modelius, padedančius joms bendrauti ir bendradarbiauti. Pasak R. L. Jepperson, kolektyviniai veiksmai tarp institucijų gali būti laikomi kaip galintys išardyti, reformuoti ar panaikinti institucijas, nors minėti veiksmai patys gali būti institucionalizuoti¹⁵.

¹² Lane J.E., Ersson S., *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes*, Routledge, 2000, p. 26..

¹³ Lane J.E., Ersson S., *min. veik.*, p. 57.

¹⁴ Powell W. W., DiMaggio P. J., *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1991, p. 29.

¹⁵ Jepperson, R. L., Institutions, institutional effects, and institutionalism, *The new institutionalism in organizational analysis*, University of Chicago Press, 1991, p. 143 – 163.

Institucijų interesų pasiekimui svarbios ir *galios priemonės*, kuriomis disponuoja tos institucijos. Be jokios abejonės, institucija, kuri yra suinteresuota savo interesų įgyvendinimu, turi rūpintis įgyti kiek įmanoma didesnius resursus. Resursus, kuriuos įgyja institucija ir naudoja savo galiai palaikyti ir stiprinti, galima suskirstyti į tris dalis:

1. Finansiniai ištekliai;
2. Žmogiškieji ištekliai;
3. Techniniai ištekliai.

Finansiniai ištekliai yra labai svarbūs institucijos veiklai. Kiekviena institucija ar organizacija stengiasi pritraukti kuo daugiau finansinių resursų savo funkcijoms vykdyti. Be šių išteklių institucija negalėtų efektyviai pritraukti žmogiškųjų išteklių ar įsigyti techninių išteklių savo veiklos plėtojimui. Biudžetinės įstaigos yra finansuojamos iš valstybės biudžeto arba savivaldybių biudžetų, atsižvelgiant į tai, kas yra steigėjas, pagal asignavimų valdytojų patvirtintas sąmatas, laikantis Finansų ministerijos nustatytų finansavimo taisyklių ir išdo procedūrų. Biudžetinių įstaigų asignavimų valdytojai turi teisę naudoti biudžeto lėšas savo vadovaujamai įstaigai išlaikyti ir sąmatose numatytoms priemonėms finansuoti, taip pat paskirstyti jiems skirtas biudžeto lėšas pavaldžioms įstaigoms. Asignavimų valdytojai organizuoja socialinių ekonominių programų finansavimą ir tvirtina jų išlaidų apmokėjimo įkainius, normas bei sąlygas.¹⁶ Jei pažvelgsime į viešųjų įstaigų finansavimą, pamatysime, kad jos turi dviejų tipų lėšų šaltinius: finansavimą ir pajamas. Pajamas viešosios įstaigos gauna už savo teikiamas paslaugas, nors jos ir yra pelno nesiekiančios organizacijos. Taigi čia vėl susiduriame su didesniu viešųjų įstaigų savarankiškumu. Tačiau šis savarankiškumas jokiū būdu nereiškia, kad institucija taps mažiau įsiliejusi į institucionalizuotą aplinką, jei tik ji išlaikys reikiamas formas ir ritualus, tuomet ji vis viena išlaikys legitimumą ir sugebės išlikti.

Institucijų procesams, reikalingiems sėkmingai jų veiklai palaikyti, svarbu institucijoje dirbantys individai. Paul Boselie, Jaap Pauwe ir Ray Richardson atliko empirinius tyrimus, kuriuose lygino ligonines, viešbučius ir vietos savivaldos institucijas. Pagal jų gautus tyrimo rezultatus, labiausiai institucionalizuotoje aplinkoje veikia valdžios įstaigos (tokioms įstaigoms galime priskirti ir biudžetines įstaigas), po jų seka gydymo įstaigos ir viešbučiai.¹⁷ Vadinas, aplinkos institucionalizavimo laipsnis priklauso nuo institucijos ar organizacijos tipo. Savo

¹⁶ LR Biudžetinių įstaigų įstatymas, 1995 12 05, Nr.I-1113, Žin., 1995, Nr. 104-2322.

¹⁷ Boselie P., Pauwe J., Richardson R., Human resource management, institutionalization and organizational performance: a comparison of hospitals, hotels and local government, *Journal of Human Resource Management*, 2003, p. 1407-1429.

tyrimų metu jie nustatė, kad kuo labiau institucionalizuota aplinka, tuo mažesnę įtaką žmogiškųjų išteklių vadyba daro įtaką individams. Taigi individams svarbesnės yra normos ir taisyklės bei ritualai, kurie įdiegiami kaip institucijos dalis, nei atskiros žmogiškųjų išteklių vadybos programos.

Vienas iš svarbių viešojo sektoriaus darbuotojų bruožų, pasak Thomas H. Hammond ir Chrispher K. Butler, yra lojalumas ir konfidencialumas.¹⁸ Lojalūs tarnautojai priima institucijos vertybes, normas, ritualus, elgiasi pagal nubrėžtas normas ir taisykles taip padėdami institucijai atlikti savo funkcijas. Lojalūs darbuotojai mažiau kvestionuoja instituciją sudarančių struktūrinių elementų ir procesų teisingumą ir tikslumą, o konfidencialumu pasižymintys tarnautojai mažiau viešina institucijos viduje slypinčius neigiamus aspektus. Tačiau vis tik negalima tikėtis, kad individai visuomet elgsis taip kaip iš jų tikisi institucijos, kuriuose jie dirba, kadangi naujasis institucionalizmas teigia, kad individas santykiyje su institucija turi savo interesus, kurie lemia jo elgesį. Wouter Vandenaabeele mano, kad kuo institucijos labiau atsako į individo asmenines psichologines reikmes tokias kaip priklausomybė, kompetencija ir savarankiškumas, tuo labiau institucijos vertybės bus priimtose į individo identiteto suvokimą ir taps labiau naudojamos savanoriškai nei priverstinai.¹⁹ Kuo individas labiau priims institucijos vertybes kaip savo, tuo iš jo labiau nuspėjamo ir palankaus institucijai elgesio galima tikėtis. Lojalus elgesys padės institucijai atitikti reikalingas institucines formas visuomenėje. Todėl svarbu žinoti, kokias individai, dirbantys viešajame sektoriuje, vertybes puoselėja, ko tikisi iš darbo valstybės institucijoje, kas juos motyvuoja atlikti savo darbą.

Keisti kultūrinį klimatą institucijoje, kitaip tariant, jau pradėjusio darbą tarnautojo identiteto elementus, moralines vertybes ar suvokimą vienu ar kitu klausimu, yra pakankamai sunku, nes tai yra daug laiko užimantis procesas ir neaišku, kokie tikslūs metodai gali pasiteisinti norint tai padaryti. Paprasčiau yra jau priimti į darbą tuos tarnautojus, kurie daugiau tapatina save su organizacija. Čia svarbus tampa atrankos ir priėmimo į valstybės tarnybą momentas. Tačiau institucijos reorganizacijos atveju, kuomet institucijoje dirbantys individai nėra keičiami kitais, kultūrinio suvokimo keitimui derėtų skirti didelę reikšmę, jei norima, kad reformos būtų įgyvendinamos sėkmingai.

¹⁸ Hammond T. H., Butler C. K., Some complex answers to simple question "Do institutions matter?". Policy choice and policy change in presidential and parliamentary systems, *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 15, Nr. 2, 2003, p. 164.

¹⁹ Vandenaabeele W., Towards a public administration theory of public service motivation, *Public Management Review*, Vol. 9, Nr. 4, 2007, p. 553.

Techniniai ištekliai institucijoje apima materialinę aprūpinimo bazę. Juos galima įgyti turint pakankamai finansinių išteklių, todėl pirmiausiai institucijos ir turėtų koncentruotis į šio tipo resursų pritraukimą. Biudžetinių įstaigų vadovai patys paskirsto asignavimus, reikalingus institucijai, todėl gali numatyti, kiek reikia skirti lėšų reikia skirti infrastruktūros plėtrai, materialinės įrangos tobulinimui. Tokia pati situacija yra ir su viešųjų įstaigų lėšomis, kadangi jie gauna ir tam tikrą finansavimą iš valstybės biudžeto. Biudžeto sandaros įstatyme numatyta, kad visi gaunantieji asignavimus iš valstybės biudžeto privalo paskirstyti institucijoms skirtas lėšas pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms ir kitiems subjektams programoms vykdyti²⁰. Be to, tokioms įstaigoms netaikomas biudžeto lėšų apskaitos ir atskaitomybės reikalavimai, neregamentuotas darbo užmokestis, todėl įstaigų vadovai turi didesnę laisvę skirstant lėšas. Taigi koks lėšų panaudojimas yra efektyvus ir gali padėti institucijai ar organizacijai išlikti, o koks ne?

Žinoma, gausus finansinių, žmogiškųjų bei materialųjų techninių išteklių turėjimas suteikia institucijai papildomo svorio ir daugiau galios priemonių administraciniame lauke iškovoti savo interesų patenkinimo. Iš kitos pusės, šis resursų pritraukimas labai priklauso nuo institucijos pozicijos valdžios struktūros sistemoje ir subordinacijos lygio. Kitaip tariant, kiek teisinių formalių galių turi institucija. Taigi administraciniame lauke mes atkreipiame dėmesį ne tik į taisykles ir normas, turimus resursus, bet ir į *santykius tarp veikėjų*. Formaliai aukštesnėje pozicijoje esančios institucijos turės daugiau galios kitų administracinio lauke dalyvių, esančių žemesnėse struktūrinėse sistemos dalyse, atžvilgiu, kadangi jiems bus priskirtos pagrindinės sprendimo priėmimo funkcijos. Jei kitoms institucijoms nepavyks savo interesų pasiekti teisinėmis priemonėmis, tuomet jos bandys ieškoti neformalių įtakos kanalų. Jei kai kurios institucijos sieks tokių pačių tikslų, natūralu, jog jos taps sąjungininkėmis, kadangi susivienijusios turės daugiau įtakos paveikti administraciniame lauke priimamus sprendimus. Ne visi institucijų interesai yra viešai skelbiami, todėl susirasti tokius partnerius gali būti nelengva, priklausomai nuo aplinkybių, todėl kartais yra sunku atskirti tikrus institucijų siekius ir identifikuoti galimus sąjungininkus.

Visos institucijos ar organizacijos veikiančios administraciniame lauke yra susietos ryšiais ne tik viena su kita, bet ir su socialiniais partneriais, tiekėjais ir vartotojais. Institucionalizuotame kontekste nuo šių institucijos ryšių valdymo priklauso sėkminga institucijos veikla. Sąveikaudamos tarpusavyje institucijos veikia pagal tam tikras sumodeliuotas žaidimo taisykles, atlieka joms priskirtas funkcijas. Tos institucijos, su kuriomis yra bendraujama

²⁰ LR Biudžeto sandaros įstatymas, 2011-01-01, Žin., 1990, Nr. 24-596. (Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=389978)

ir bendradarbiaujama atlieka ir veiklos stebėtojo bei prižiūrėtojo vaidmenį, kadangi būtent jos gali pasakyti, ar veikla yra atliekama tinkamai ir laiku. Vertinti veiklą dėl jau minėtų priežasčių nėra lengva, todėl šie vidiniai ir išoriniai stebėtojai viešajame sektoriuje yra reikalingi. Taip organizacijos labai institucionalizuotoje aplinkoje susiduria su vidinėmis ir ribojančiomis aplinkybėmis.²¹

Institucijos bendraudamos administraciniame lauke keičiasi *informacija*, kuri tampa svarbiu įrankiu norimiems tikslams pasiekti. Dažniausiai ji pateikiama taip, kad padėtų pasiekti norimą tikslą, surasti sąjungininkų arba nuslėpti tikruosius interesus. Tam tikros žinios gali nebūti tikslios ir objektyvios dėl veikėjų požiūrio ar supratimo arba dėl tikslingai slepiamos ar klaidingai pateiktos informacinės medžiagos²².

Svarbios ne tik pačios institucijos, bet ir *išorės veiksniai*, galintys daryti spaudimą. Atsitiktiniai veiksniai ir aplinkybės gali daryti įtaką. Susidarius tam tikrai probleminei ekonominei ar socialinei situacijai, už tai atsakingos institucijos jaus spaudimą priimti teisingą sprendimą ir šią problemą išspręsti. Tai įtakos jų elgesį administraciniame lauke. Svarbu vaidmenį tokiam spaudimui gali daryti ir žiniasklaida, kuri formuoja viešąją nuomonę teikdama informaciją apie svarstomus viešosios politikos klausimus. Prisitaikydama prie kintančios aplinkos, institucija galu siekti įgauti tam tikrų pripažintas formas, kartu gaunant aukštesnių valdžios institucijų ar visuomenės pripažinimą ir taip įgyti legitimumą. Nes jei institucija išsiskiria iš aplinkos, jis nėra suprantamas kaip vientisa sistemos dalis ir gali būti traktuojama kaip neligitimi ir galimai neefektyvi.

Taigi institucionalizmo teorija, kuri bus naudojama reformų rengimo ir įgyvendinimo analizei, akcentuoja institucijas kaip svarbiausius asmenų elgesį įtakojančius veiksnius, bando nustatyti jų ribas institucijų sistemose, išanalizuoti institucijų tikslus ir interesus, galios priemones šiems tikslams pasiekti. Visi santykiai tarp institucijų, keitimasis informacija, išreiškiami interesai ir priimami sprendimai yra analizuojami pasitelkiant administracinio lauko sąvoką, kuri yra naudinga nustatant kiekvienos institucijos vaidmenį rengiant ir įgyvendinant pertvarkas. Kitame poskyryje bus bandoma išanalizuoti, kokie veiksniai gali paskatinti reformų sumanymus.

1.2 Reformų tyrimų konceptualizavimas

²¹ Meyer J. W., Scott R. W., *Organizational environments: Ritual and rationality*, SAGE Publications, 1983, p. 348.

²² March J. G., Olsen J. P., *Democratic governance*, New York: The Free Press, 1995, p. 81.

Ne visos institucionalizmo sąvokos, nustatyti dėsningumai yra panaudotini reformų kaip specifinio reiškinių tyrimuose. Svarbu išsiaiškinti, kokie veiksniai paskatina pertvarkas ir kas gali įtakoti reformų idėjas ir kryptis. Tad šiame poskyryje bus pabandyta išanalizuoti, kas lemia institucijų reorganizacijas ir kaip institucionalizmo teorija gali būti pritaikoma institucijų kitimo analizei.

Institucijos laikui bėgant kinta, tačiau numatyti pasikeitimai, nors ir optimalūs, nėra noriai priimami²³. Tačiau tai yra neišvengiamas procesas. Kaita gali būti paskatinta kurio nors vidinio institucijos struktūrinio elemento, konkuruojančių veiksnių ir veikėjų interesų ar besikeičiančių aplinkos sąlygų. Kitimas gali būti suprantamas kaip adaptacija prie vietinių aplinkybių, bet tuo pačiu tas prisitaikymas nebūtinai yra apgalvotas ir padedantis institucijai efektyviai vykdyti savo funkcijas. Prisitaikymas prie aplinkos sąlygų tarsi sufleruoja, kad institucija prisitaikė veikti geriau ir našiau, tačiau iš tiesų su efektyvumas nebūtinai gali būti pasiekiamas. Nes tokie pokyčiai yra daugiau chaotiški, neapgalvoti ir nebūtinai patys geriausi institucijos funkcionavimui ar išlikimui. Institucijos ar jos struktūrinių elementų reorganizavimas taip pat yra kitimas, tačiau tokia kaita jau yra konstruojama administraciniame lauke dalyvaujančių veikėjų. Reformos gali būti siūlomos dėl įvairių priežasčių, pradedant išorinėms įtakoms, baigiant atskirų veikėjų interesais. J. P. Olsen teigia, kad kartais reformos institucijoms yra būtinos, kadangi eidamos evoliucijos keliu, besimokydamos ir palengva kisdamos, institucijos gali būti sukonstruotos „neteisingo supratimo, valdžios ir galios“²⁴.

Institucijų kitimas nėra nuolatinis. J. G. March ir J. P. Olsen institucijų kaitą apibūdina kaip „punktyrinę pusiausvyrą“²⁵. Tai reiškia, kad institucijos funkcionuoja kaip joms yra įprasta, tačiau kartas nuo karto yra sudrebinamos radikalių permainų, keičiančių institucijas, ir po jų nusistovi nauja institucijų veiklos pusiausvyrą. Dažniausiai institucijų perkūrimą inicijuoja politiniai veikėjai, kurie turi jiems suteiktas legislatyvias ar teisines galias ir tokios reformos rezultatai būna pasiekti derybų laimėjimais. Nesuderinama su kitomis institucijomis, neefektyvi ir itin prasta institucijos veikla taip pat gali būti paskatinimas pradėti jos reorganizaciją. Reformos gali būti pradėtos, jei prarandamas tikėjimas ar kyla abejonės tuo koncepciniu pagrindu, kuriuo

²³ March J. G., Olsen J. P., Elaborating the “New Institutionalism”, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, 2006, p. 30.

²⁴ Olsen J. P., Institutional Design in Democratic Contexts. *Journal of Political Philosophy*, Vol. 5, 1997, p. 203.

²⁵ March J. G., Olsen J. P., Elaborating the “New Institutionalism”, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, 2006, p. 12.

remiantis institucijos buvo kurtos. Jei permainų idėjos kyla iš vidinių institucijos struktūrų, taip dažniausiai nutinka dėl neatitinkančių institucijos idealų ir realiai vykdomos praktikos²⁶.

Institucijos yra sudarytos iš formalių jau nustatytų normų ir taisyklių, istoriškai nusistovėjusių ir toje institucijoje plačiai priimtų tradicijų bei kultūrinių elementų, galiausiai veikia institucionalizuotoje aplinkoje, todėl pokyčiai institucijose negali būti staigūs ir despotiški, iššaukti vieno ar kelių veiksnių. Be to pertvarkos nėra momentinės, įvykdomos iškart. Joms ruošiamasi, diskutuojama, rengiami įvairūs planai ir strategijos norint užtikrinti sėkmingą tikslų pasiekimą. Institucijos yra ginamos jose veikiančių asmenų ir turi būti pripažintos išorinių veikėjų²⁷. Taip yra todėl, kad visi vidiniai institucijos elementai, darbuotojai šiose vidinėse struktūrose stengiasi išlaikyti institucijos poziciją tokią, kokia ji buvo, nepaisant to, kad daromas išorinis spaudimas siekiant paskatinti pokyčius. O pokyčiai turi būti priimti ir pripažinti kitų dalyvių institucionalizuotoje aplinkoje, tik tada jie bus legitimūs.

Kai kurie tyrinėtojai mano, kad institucijoms išorinis aplinkos spaudimas daro mažiausiai įtakos. Pastebima, kad institucijos tvirtai atsilaiko net prieš radikalias socialines, ekonomines, technines, kultūrinės permainas²⁸. Taigi institucinė aplinka turi mažai įtakos panaikinant ar reorganizuojant institucijas ar jų elementus. Institucijos sugeba atlaikyti net ir opozicijos kritiką, tačiau vis viena daugiausiai įtakos jų reformoms turi debatai, tarpusavio konkurencija ir interesų susidūrimai²⁹. Štai kodėl itin svarbi yra administracinio lauko sąvoka, kuri leidžia aiškiai analizuoti institucijų santykius, pozicijas, interesus bei galias (žr. schemą Nr. 1). Darbe pateikiamoje schemoje vaizduojamas administracinis laukas, kuriame veikia institucijos bei pasireiškia išorės veiksniai, įtakojantys tiek patį administracinį lauką, tiek kiekvieną jo dalyvį.

Reformuojant institucijas veikėjai yra veikiami taisyklių ir normų, dažniausiai sprendimai yra daromi formaliais ir visų pripažintais būdais, tokiais kaip priimtais teisės aktais, koaliciniais susitarimais. Tačiau esant bet kokiam sprendimui vis viena atsiras tokių administracinio lauko dalyvių, kurie reformą suvoks kaip nepalankią. Galų gale administraciniame lauke vyrauja „įtampos, erzinantys dirgikliai ir antisistemos“, o net elementariausi sprendimai dėl reformų negali būti palankiai priimami visos visuomenės³⁰. Tokiame lauke kiekviena dalyvaujanti

²⁶ March J. G., Olsen J. P., min. veik., 2006, p. 12.

²⁷ Offe C., Institutional design, *Encyclopedia of Democratic Thought*, Routledge, London, 2001, p. 363.

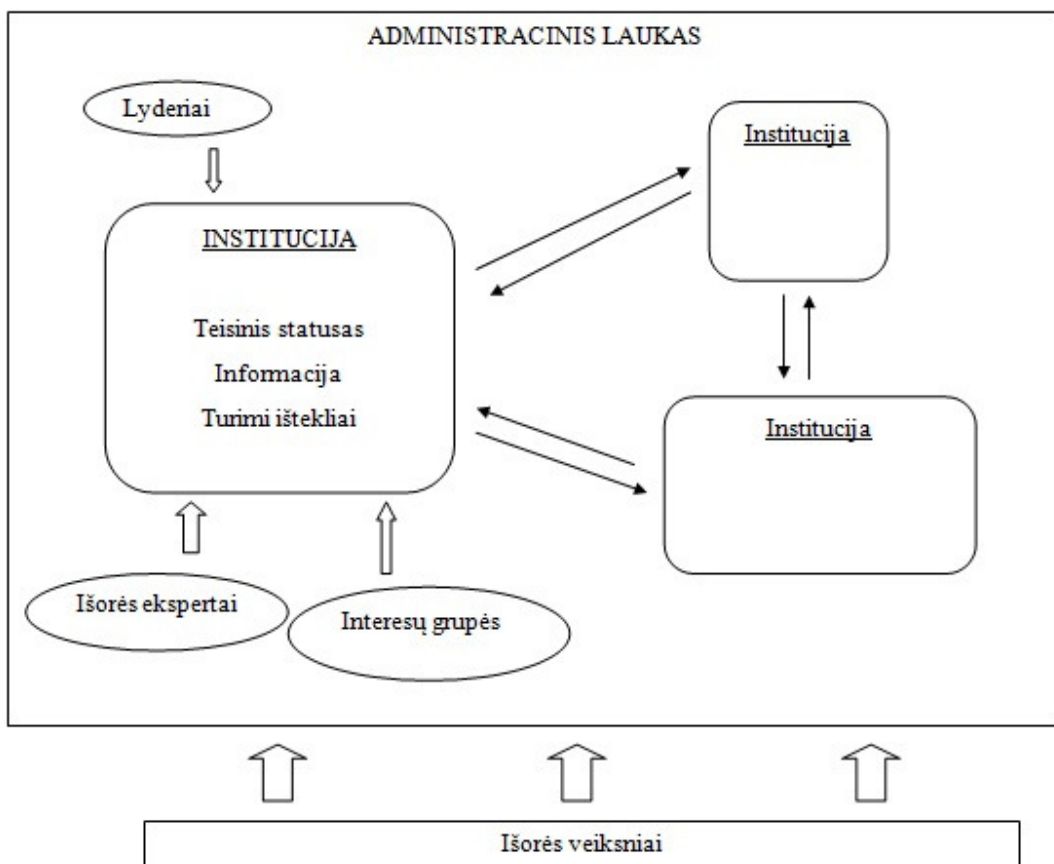
²⁸ March J. G., Olsen J. P., Elaborating the “New Institutionalism”, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, 2006, p. 30.

²⁹ March J. G., Olsen J. P., min. veik., 2006, p. 29.

³⁰ Goodin R. E., *The Theory of Institutional Design*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 36.

institucija vadovaujasi skirtingomis taisyklėmis, normomis, jų veikimo logika skiriasi, todėl skirsis ir norimi pasiekti tikslai bei prioritetai.

Schema Nr. 1. „Reformų administracinis laukas“³¹.



Kaita yra dažna institucijose ir egzistuojantys susitarimai ir nustatymai apsprendžia, kaip institucijos atsiranda, yra pertvarkomos ir išnyksta. Esama institucijų struktūra ir padėtis vykdomosios valdžios sistemoje gali įtakoti, ar reformos bus vilkinamos, ar skubinamos³². Taigi svarbu nustatyti, kokioje pozicijoje administraciniame lauke yra institucijos ir kokie jų interesai, turimi įtakos mechanizmai. Aukštesnį teisinį statusą turinčios ar didesnės apimties institucijos bus sunkiau veikiamos kitų veikėjų išorės spaudimo. Ne tik teisinės priemonės, bet ir žmogiškųjų, techninių ir finansinių resursų pasiskirstymas įtakos mechanizmams yra svarbus. Šie veiksniai kaip ir kitos institucionalizmo teorijoje naudojamos kategorijos yra nurodomos reformų

³¹ Sudaryta darbo autorės, vadovaujantis institucionalizmo teorija.

³² March J. G., Olsen J. P., *Elaborating the “New Institutionalism”*, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, 2006, p. 32.

administraciniame lauke kaip galio priemonės, kuriais naudojantis galima įtakoti reformų rengimo ir įgyvendinimo procesus.

Tikėtina, kad reformos susilauks didelio pasipriešinimo iš institucijos, kurią norima pertvarkyti, vidinių elementų, pavyzdžiui, valstybės tarnautojai nebus suinteresuoti institucijos padalinių naikinimu, kadangi bus suinteresuoti savo gerove neprarasti darbo. Todėl svarbu stebėti ir procesus institucijos viduje, vertinti organizacinę organizacijos kultūrą ir stebėti lyderių vaidmenis. Kiekviena institucija gali skirtingai pasirinkti tuos veikėjus, kurie dalyvaus reformų sumanymų priėmimui. Jei pertvarkos yra svarbios, sukeliančios daug prieštaravimų ir diskusijų, kurių metu išreiškiami itin skirtingi interesai, priėjimas prie sprendimų priėmimo ir dalyvavimo atitinkamame administraciniame lauke gali būti ribojamas³³.

J. G. March teigia, kad institucijos sunkiai derina naudojimą su tyrinėjimu³⁴. Naudojimas yra suprantamas kaip naudojimas jau turimų normų, taisyklių ir žinių, kurios į kiekvieną instituciją atėjo su laiku. O tyrinėjimas apima tų normų, taisyklių ir žinių, su kuriomis institucijai gali tekti susidurti ateityje, tyrimą. Jau turimos žinios ir taisyklės yra laikomos labiau patikimomis, kadangi jos sietinos su ilgu jų naudojimo laikotarpiu ir gauta patirtimi. Jų patikimumas yra aukštas, tačiau riboja veikėjų veiksmus. Jei taisyklės itin dažnai nesutampa su veikėjų siūlomais veiksmų būdais, gali atsirasti poreikis tokias taisykles adaptuoti. Taisyklių efektyvumas laikui bėgant mažėja dėl besikeičiančių aplinkos sąlygų³⁵. Taigi nedažnas taisyklių sulaužymas, jų pakeitimas kitomis, gali būti naudingas institucijos veiklos efektyvumo prasme.

Taigi, pokyčiai institucijose gali būti įtakojami ir paskatinami įvairių veiksmų. Šiais veiksniais gali būti tiek ekonominė padėtis šalyje, tiek atskiri politiniai lyderiai, turintys savų motyvų. Visas pertvarkas institucijose galima nagrinėti pasitelkus institucionalizmo teorijos įrankius ir sąvokas. Ypatingai tam svarbus yra administracinis laukas, kuriame nusakomi santykiai tarp veikėjų, jų tikslai ir neformalūs politiniai ryšiai, daromas išorės spaudimas, veikiantis administracinį lauką ir kiekvieną jo dalyvį, nustatomas keitimosi informacija ir bendradarbiavimo procesas. Taip pat svarbu nustatyti institucijos turimus išteklius ir teisinį statusą, kurie gali padėti įtakoti reformų rengimo ir įgyvendinimo kryptis.

³³ Baxter F. M., *Organizational Leadership and Management in Interorganizational Partnerships: Varieties of Networking in the Era of New Governance*, A dissertation submitted to the Graduate Faculty of North Carolina State University, Raleigh, 2005, p. 146.

³⁴ March J.G., Exploration and exploitation in organizational learning, *Organization Science*, Vol. 2, 1991, p. 71–87.

³⁵ March J. G., Olsen J. P., Elaborating the “New Institutionalism”, *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press, 2006, p. 13.

2. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS STRUKTŪRINĖ REFORMA: NORVEGIJOS “VISUMINĖS VALDŽIOS” PERTVARKŲ ATVEJIS

Visuminės valdžios (angl. *whole of government*, toliau – WOG) iniciatyvos pradėjo populiarėti tose šalyse, kurios nenoriai priėmė naujosios viešosios vadybos modelius, pabrėžiančius decentralizaciją, atskirai veikiančias agentūras ir vieno tikslo organizacijas³⁶. Pirmiausiai WOG reformų iniciatyvos atsirado kaip atsakas į naujosios viešosios vadybos propaguojamą viešojo sektoriaus fragmentaciją, agentūrų kūrimą. Nėra visiškai sutariama, ar WOG teorinis požiūris yra visiškai naujas, nes jis nagrinėja koordinavimo klausimus ir turi tokius modelio elementus, kurie buvo jau anksčiau pastebėti Kanados ir Jungtinės karalystės vykdomosios valdžios sistemose³⁷. Tačiau bet kokių atveju šių reformų teorijos vėl atgijo ir jas imta iš naujo svarstyti debatų apie viešojo administravimo sektoriaus pertvarkas metu. Ši šiuolaikinė koncepcija atspindi ir grindžia naujausių struktūrinių viešojo valdymo reformų kryptis, kurios yra susijusios su valdžios institucijų centralizavimu, didesnės kontrolės poreikiu, glaudesniu ir aktyvesniu bendradarbiavimu. Tai ir apsprendė šiomis idėjomis grįstų reformų pasirinkimą.

2.1 Struktūrinių reformų samprata ir apibrėžtys

Kuomet atsiranda per didelė fragmentacija viešajame sektoriuje, kiekvienas vykdomosios valdžios struktūrinis elementas tampa autonomišku organizmu, besitvarkančiu pagal savo nuostatas ir nuožiūrą. Todėl galiausiai susiduriama su bendradarbiavimo ir koordinacijos problemomis, kliudančiomis efektyviai atlikti valdymo funkcijas³⁸. WOG iniciatyvos pirmiausiai orientuojasi į šių problemų sprendimą.

Struktūrinė decentralizacija, kurios metu valdžia iš centrinio lygmens perduodama reguliuojančioms, paslaugas teikiančioms agentūroms ar valstybinėms įstaigoms, gali turėti neigiamų pasekmių. Tai leidžia atskirti politinę ar administracinę vadovybę nuo kontrolės ir sumažina jų galios svertus. Tačiau vis tik didžiausią atsakomybę, ypatingai už prastą efektyvumą

³⁶ Christensen T., Læg Reid P., *The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reform*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, 2006, p. 6.

³⁷ Christensen T., Læg Reid P., *The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reform*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, 2006, p. 6.

³⁸ Boston J., Eichbaum C., *State Sector Reform and Renewal in New Zealand: Lessons for Governance*, pranešimas konferencijai Repositioning of Public Governance – Global Experiences and Challenges, Taipei, 2005.

ir našumą, turi priimti aukščiausios vykdomosios valdžios institucijos, kadangi jos yra labiausiai matomos³⁹. Taigi susidaro situacija, kuomet aukštesnės valdžios institucijos neturi priėjimo prie visos informacijos apie atskiroje agentūroje vykstančius veiklos procesus, tačiau jos vis viena formaliai yra atsakingos už visos vykdomosios valdžios sistemos funkcionavimą. Todėl siekiama padidinti centrinės valdžios įtaką ir kontrolę sprendžiant viešosios politikos klausimus⁴⁰.

WOG iniciatyvas, susijusias su valdymo funkcijomis, galima skirstyti į vertikalius ir horizontalius ryšius⁴¹. Horizontalūs ryšiai padeda išvengti tam tikrų vykdomų programų persidengimo ir skirtingo įgyvendinimo. Bendradarbiaudamos institucijos viena su kita sutaria dėl tokio pančio požiūrio į vienus ar kitus politikos programų etapus, derina veiksmus ir taip efektyviau bei harmoningiau atlieka savo funkcijas. Taip pat manoma, kad remiantis WOG modeliais bus efektyviau kontroliuojamas ir paskirstomas biudžetas, kadangi sistema nebus tokia fragmentuota. Vertikalūs ryšiai stiprina subordinaciją ir institucijų atsakomybę. Taip siekiama tikslesnio priimtų sprendimų vykdymo ir aiškesnės informacijos suteikimo. Vertikalus sistemos sutvirtinimas sujungtas su didesniu horizontaliu bendradarbiavimu tarp institucijų laikomas efektyvesniu viešojo sektoriaus institucijų valdymo būdu⁴². Tokio horizontalaus bendradarbiavimo pavyzdžiu būtų galima laikyti kontroliuojančių ir priežiūros institucijų steigimą.

Taip pat WOG reformos gali apimti visus vykdomosios valdžios sistemos lygius arba kiekvieną iš jų atskirai. Į reformas gali būti įtraukiami ne tik sistemos dalyviai, bet ir interesantų grupės, nepriklausančios valdymo institucijoms. Siekiama ne tik sujungti ir sutvirtinti ryšius tarp vykdomosios valdžios institucijų sistemos viršaus ir apačios, skatinti vietinės valdžios institucijų integraciją, bet dėmesys kreipiamas ir į privataus bei viešojo sektoriaus partnerystę⁴³. Taigi bendradarbiavimas apima platų dalyvių lauką, kuriame dalyvauja ne tik reformuojamos ir reformas kontroliuojančios institucijos, bet ir samdomi konsultantai, privataus verslo atstovai, kiti socialiniai partneriai, kurių dalyvavimas laikomas reikalingu sėkmingesniai reformos įgyvendinimui.

³⁹ Hood C., *The Risk Game and the Blame Game*, Government and Opposition, 2002, p. 37.

⁴⁰ Christensen T., *The Norwegian Front-End Governance Regime of Major Public Projects – a Theoretically Based Analysis*, Concept Report Nr. 23, NTNU, Trondheim, 2009, p. 51.

⁴¹ Christensen T., Lægheid P., *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, International Innovations, *Public Administration Review*, 2007, p. 1060.

⁴² Christensen T., Lægheid P., *The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reform*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, 2006, p. 6.

⁴³ Christensen T., Lægheid P., *min. veik.*, 2006, p. 9.

WOG modelis nesusideda iš konkrečių įrankių, tačiau jis geriausiai suvokiamas ir matomas tada, kuomet bandoma kovoti su viešojo sektoriaus fragmentacija ir siekiama sustiprinti koordinaciją bei bendradarbiavimą. Pagrindiniai jo bruožai yra institucijų suliejimas ir skatinami derybų procesai⁴⁴. Reorganizacijos, paremtos tokiais principais, dažniausiai vertinamos kaip WOG iniciatyvos. Taip yra todėl, kad institucijų sujungimas ir didesnis koordinavimas yra ideologiškai priešingi naujosios viešosios vadybos idėjoms, ir tokiais būdais siekiama susidoroti su fragmentacijos ir per didelės agentūrų autonomijos sukurtomis problemomis viešajame sektoriuje. Kai kurios valstybės net parengė viešojo sektoriaus koordinacijos ir integracijos strategijas. Tarp tokių šalių buvo Jungtinė Karalystė, Australija, Naujoji Zelandija⁴⁵.

Tyrinėtojai, tokie kaip J. Askim, T. Christensen, A. L. Fimreite, P. Læg Reid vertina WOG paskatintas reformas keliais požiūriais. Tarp šių požiūrių yra struktūrinis hierarchinis, struktūrinis derybinis, kultūrinis reformos vertinimo aspektai. Išskiriami ir aplinkos veiksniai, kurie daro įtaką reformos kūrimo ir įgyvendinimo procesams. Nors ne visi autoriai⁴⁶ šį vertinimą skirsto vienodai, tačiau jie visi sutinka su tuo, kad reorganizacijas įtakoja politiniai ir administraciniai lyderiai, vykdomosios valdžios institucijų sistema, jos tradicijos ir istorija, spaudimai iš išorės ir vidinių interesų susidūrimai, simboliniai instituciniai elementai, valdžios institucijų, visuomenės bei žiniasklaidos nuomonė.

Pasak M. Egeberg, WOG modelis gali būti suprantamas kaip sąmoninga organizacijos reorganizacija arba kūrimas⁴⁷. Šis požiūris gali būti išskiriamas kaip *struktūrinis tipas*. Jis remiasi aiškinimu, teigiančiu, kad politiniai arba administraciniai lyderiai, siekdami patenkinti viešąjį visuomeninį interesą, naudojami viešojo sektoriaus struktūra ir jos elementais⁴⁸. Struktūrinis požiūris skirstomas į hierarchinį ir į derybinį.

Struktūrinio hierarchinio tipo pavyzdys galėtų būti tam tikrų organizacijų sukūrimas (tokių kaip tarpministerinių, tarpdepartamentinių, tarpįstaiginių institucijų, komisijų), kurių tikslas yra padėti valstybės valdymo institucijoms geriau dirbti ir atlikti savo funkcijas. Tokios institucijos gali veikti tiek centriniu, tiek žemesniu lygmeniu ir jos orientuojasi ne tik į tarpžinybinį, bet ir hierarchinį koordinavimą. Svarbiausi pokyčių iniciatoriai čia laikomi lyderiai,

⁴⁴ Christensen T., Læg Reid P., The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform, International Innovations, *Public Administration Review*, 2007, p. 1062.

⁴⁵ Christensen T., Læg Reid P., *The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reform*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, 2006, p. 8.

⁴⁶ Christensen T. ir Læg Reid P. ar Egeberg M. skirstymas šiek tiek skiriasi.

⁴⁷ Egeberg M., How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective, *Handbook of Public Administration*, Sage, London, 2003, p. 36.

⁴⁸ Christensen T., Læg Reid P., *The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reform*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, 2006, p. 10.

užimantys tam tikrus hierarchinius postus. Manoma, kad tokie lyderiai, politiniai ar administracijos atstovai, nubrėš ribas reformoms ir kontroliuos jų įgyvendinimą pagal savo iš anksto numatytą viziją⁴⁹.

Struktūrinis derybinis tipas pabrėžia kiekvienos institucijos skirtingumą ir čia kiekvienas sprendimas yra priimamas derybų būdu⁵⁰. Jis skiriasi nuo pirmojo aptarto tipo tuo, kad sprendimai yra priimami atsižvelgiant ne tik į kontrolę ir galią, bet ir į racionalius apskaičiavimus ir argumentus. Svaresni argumentai turės didesnę įtaką priimant sprendimus, be to, jie yra reikšmingi, kadangi kiekviena institucija turi savo „organizacinį mąstymą“⁵¹. Šis tipas teigia, kad sprendimai, priimami dėl reformų, bus mažiau tikslūs ir labiau dviprasmiški negu tie, kurie priimami vadovaujantis struktūrine hierarchine versija, tačiau turės didesnę legitimumą, kadangi į sprendimo priėmimo procesą bus įtraukiama daugiau dalyvių, kurie turės galimybę išsakyti savo nuomonę ir vertinimus⁵². Antrasis tipas akcentuoja ir interesų konfliktus tarp interesų grupių, organizacijų ir aktorių. Kreipiamas didelis dėmesys šiems konfliktams paaiškinti ir juos suprasti⁵³. WOG labiau atspindi pragmatišką bendradarbiavimą negu formalų kolektyvinį darbą kartu ir be jokios abejonės turi derybų bruožų, ar tam tikri klausimai būtų sprendžiami tarp ministerijų, ar kurios nors institucijos viduje.

Kultūriniu instituciniu požiūriu, reformos ir institucijų reorganizacija yra suvokiama kaip evoliucija, o ne kaip revoliucija⁵⁴. Institucijos reaguodamos į spaudimą iš išorės ir iš vidaus yra priverstos keistis. Priklausomai nuo tų spaudimų kiekviena institucija išauga į savitą struktūrą, normas ir taisykles turinčią organizaciją. Čia svarbi istorinė perspektyva. Kiekvienas pasikeitimas institucijoje yra įvertinamas ir kultūriniu aspektu⁵⁵. Vertinama, ar jis atitinka institucijos susiformuotas vertybes ir iš principo neprieštarauja iki tol vykusiai istorinei institucijos raidai. Reformos gali apimti ir socializaciją, institucijos darbuotojų mokymą, simbolių naudojimą siekiant institucines reformas padaryti priimtinesnes tose organizacijose dirbantiems asmenims. Suprantama, kad vien tik institucinės struktūros pakeitimai neatneš norimų rezultatų. Institucijos

⁴⁹ Askim J., Christensen T., Fimreite A. L., Læg Reid P., *Implementation of Merger: Lessons from the Norwegian Welfare Bureaucracy*, 2008, p. 5.

⁵⁰ Christensen T., Læg Reid P., *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, International Innovations, *Public Administration Review*, 2007, p. 1063.

⁵¹ Christensen T., Læg Reid P., *min. veik.*, 2007, p. 1063.

⁵² Christensen T., Læg Reid P., *The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reform*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, 2006, p. 12.

⁵³ Askim J., Christensen T., Fimreite A. L., Læg Reid P., *Implementation of Merger: Lessons from the Norwegian Welfare Bureaucracy*, 2008, p. 5.

⁵⁴ Christensen T., Læg Reid P., *The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reform*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, 2006, p. 12.

⁵⁵ Brunsson N., Olsen J. P., *The reforming organization*, Routledge, London, 1993, p. 29.

darbuotojai turi priimti naujai formuojamas vertybes ir modelius bei su jais susitapatinti. Kultūriniai pasikeitimai taip pat yra svarbūs, reikia atkreipti dėmesį į institucijoje vyraujančius elgesio modelius bei procesus⁵⁶.

Vienas iš veiksnių, nulemiančių reorganizaciją, gali būti įvardinamas kaip *aplinkos įtaka*. Aplinka gali būti techninė arba institucinė⁵⁷. Abu šie tipai gali sudaryti kliūtis reformoms bei jų įgyvendinimą pasunkinti. Techniniai aplinkos veiksniai atsižvelgia į problemas ir reikalavimus, tarkime, reikiamą didinti ekonomikos augimą, kad išteklių reformos įgyvendinimui būtų lengviau prieinami, o institucinė aplinka akcentuoja mitų ir simbolių, kaip vykdomosios valdžios institucijos turėtų veikti, svarbą. Remiantis šia technine aplinkos perspektyva galima daryti išvadą, kad ekonominė recesija stabdys reformų įgyvendinimo procesus⁵⁸.

Instituciniai aplinkos veiksniai kai kurių autorių gali būti įvardinami ir kaip *mitinė perspektyva*, kuri teigia, kad reformos dažniausiai yra sąlygojamos mitų, simbolių ir madų⁵⁹. Aiškinama, kad reorganizacijos apima ne tik struktūrinius, kultūrinius pasikeitimus, iššauktus besikeičiančios aplinkos ar tam tikrų dalyvių interesų, bet ir išaukština tam tikras simbolines reformas ir pertvarkų madas, kurios yra aktualios tuo laikmečiu. Tai daroma, kadangi kai kurios valdžios institucijos, visuomenė bei žiniasklaida tam tikrų reformų koncepcijas sieja su neišvengiamu efektyvumu viešajame sektoriuje. Tokios reformos dažniausiai yra susijusios su praktikų privačiame sektoriuje imitacija. Norima ne efektyvesnių rezultatų ar tam tikrų problemų išsprendimo, tačiau didesnio palankumo iš tam tikrų suinteresuotų dalyvių pusės. Kadangi reformos yra plačiai laikomos efektyviomis, gaunamas palaikymas iš viešojo sektoriaus lyderių ar institucijų, kitaip tariant, priimami sprendimai įgyja didesnę legitimumą⁶⁰. Laikantis tokios nuomonės, WOG iniciatyvos yra ne kas kitas kaip madinga tendencija, kuri palaikoma dėl didesnio legitimumo įgavimo.

Taigi WOG iniciatyvų tikslas yra išvengti viešojo sektoriaus susiskaldymo, decentralizacijos ir didelės atskirų institucijų autonomijos, kadangi tai neigiamai veikia viešojo sektoriaus veiklą. Pirmiausiai atsiranda daug bendradarbiavimo tarp institucijų ir jų veiklos

⁵⁶ *Joined-Up Solutions to Policy development*, Political Studies Review, 2003, p. 47.

⁵⁷ Askim J., Christensen T., Fimreite A. L., Læg Reid P., *Implementation of Merger: Lessons from the Norwegian Welfare Bureaucracy*, 2008, p. 2.

⁵⁸ Askim J., Christensen T., Fimreite A. L., Læg Reid P., How to Assess Administrative Reform? Investigating the Adoption and Preliminary Impacts of the Norwegian Welfare Administration Reform, *Public Administration*, Vol. 88, Blackwell Publishing Ltd, 2010, p. 236.

⁵⁹ Christensen T., Læg Reid P., Administrative Reform Policy: The Challenge of Turning Symbols into Practice, *Public Organization Review*, Vol. 3, 2003, p. 13.

⁶⁰ Askim J., Christensen T., Fimreite A. L., Læg Reid P., How to Assess Administrative Reform? Investigating the Adoption and Preliminary Impacts of the Norwegian Welfare Administration Reform, *Public Administration*, Vol. 88, Blackwell Publishing Ltd, 2010, p. 237.

koordinavimo problemų. Centrinės valdžios institucijos, turėdamos mažiau kontrolės žemesnių grandžių institucijų atžvilgiu, gauna mažiau informacijos apie pastarųjų veiklą, gali daryti mažesnę įtaką priimamiems sprendimams, tačiau formaliai vis tiek yra atsakingos už tokių institucijų efektyvų funkcionavimą. WOG iniciatyvos siekia išvengti šių padarinių ir orientuojasi į horizontalų bendradarbiavimą tarp institucijų, siekia stiprinti ryšius tarp “viršaus ir apačios”, skatina išorės ekspertų, socialinių partnerių įsitraukimą į viešojo sektoriaus veiklos procesus, skatina viešą ir privačią partnerystę.

Sprendimams dėl tokių pokyčių priėmimo įtaką daro atskiri institucijų lyderiai, kurie inicijuoja reformas, kiekviena institucija, dalyvaujama derybose dėl pertvarkų sumanymų, aplinkos veiksniai, simboliai ir viešojo sektoriaus pertvarkų tendencijos bei mados. Be to, svarbu atsižvelgti ir į institucijose vyraujančią kultūrą, įvertinti, ar atliekamos pertvarkos bus palankiai priimanamos ir vertinamos valstybės tarnautojų, kurie galėtų būti veikiami per įvairius mokymus ir socializacijos procesus.

WOG iniciatyvos gali būti analizuojamos atsižvelgiant į šiuos aptartus struktūrinių reformų požiūrius, kurie artimai siejasi su institucionalizmo teorija dėl pasirinktų kategorijų. Atkreipiamas dėmesys į santykius tarp institucijų, pasireiškiančius tiek pavaldumo, tiek bendradarbiavimo ryšiais. Siekiama išsiaiškinti, kas daro įtaką reformų rengimui ir įgyvendinimui, bandoma įvertinti išorės veiksniai, politinių lyderių iniciatyvas, institucijose vyriaujančias taisykles ir normas, įtakojančias veikėjų elgesį.

2.2 Reformos sumanymai ir pagrindiniai bruožai

Visuminės valdžios idėjos nėra tik politinė retorika ar akademiniai svarstymai. Australija, Naujoji Zelandija ir kai kurios Europos šalys, besivadovaudamos WOG koncepcija reformų įgyvendinimą pradėjo jau prieš keletą metų. Viena iš Europos šalių, pradėjusi struktūrinę reformą įdarbinimo, draudimo ir socialinių paslaugų srityje, yra Norvegija. Tad šiam atvejui buvo pasirinkta minėtos šalies vykdomosios valdžios struktūrinė reforma. Remiantis šio atvejo analizės išvadamis bus padaryti palyginimai su Lietuvoje pradėta vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarka ministerijų atsakomybės srityje.

Norvegija 2005 m. pradėjo vieną didžiausių vykdomosios valdžios reformų šalyje per visą jos istoriją⁶¹. Vyriausybė nusprendė sujungti darbo biržą ir nacionalinio draudimo paslaugas teikiančią instituciją į vieną struktūrinį padalinį, pavadintą Norvegijos Darbo ir gerovės tarnyba (angl. *Norwegian Labour and Welfare Service*). Visas šis procesas buvo vykdomas vienerius metus nuo 2005-ųjų metų, o reforma turėjo būti galutinai baigta 2010-aisiais. Sukurta Norvegijos Darbo ir gerovės tarnyba įdarbino 16 tūkst. darbuotojų, jos reorganizavimas išnaudojo apie trečdalį valstybės biudžeto lėšų ir ji šiuo metu ji teikia paslaugas beveik visiems Norvegijos piliečiams įskaitant konsultavimą, nedarbo draudimo išmokas, pensijų mokėjimą, kitas įvairias pašalpas⁶².

Šios reformos tikslas buvo sukurti daugiau darbo vietų ir padaryti viešųjų paslaugų teikimą priimtinesnį visuomenei, orientuojant paslaugas į vartotojus. Kartu šios paslaugos turėjo būti teikiamos ir efektyviau. Norėta sumažinti nedarbo ir kitų pašalpų administravimo išlaidas ir šių išmokų kiekį, skatinant Norvegijos piliečius aktyviau dalyvauti darbo rinkoje bei pagerinti įdarbinimo paslaugas, suvienodinti socialinio draudimo ir užimtumo politikas⁶³. Šią reformą galima vertinti kaip WOG iniciatyvą, kuomet norima išspręsti problemas, kilusias ne vienoje viešojo sektoriaus struktūros dalyje, panaudojant institucijų suliejimą ir derybas.

Neefektyviai veikiančių institucijų sujungimas yra dažnas jų neveiksmingos veiklos sprendimo būdas⁶⁴. Norvegija nesklandumus, kylančius keliose vykdomosios valdžios institucijų sistemos dalyse, pasiryžo išspręsti sujungus dvi autonomiškas institucijas į vieną. Buvo tikimasi, kad tai pagerins šių institucijų veiklos efektyvumą. Sujungimo procesas buvo plačiai aptartas įvairių tyrinėtojų⁶⁵. Institucijų perėjimo arba sujungimo procesas nagrinėjamas struktūriniu požiūriu kaip keitimasis, transformacija, kuri vyksta dalyvaujant politiniams ir administraciniais aktoriams, siekiantiems palaikyti šiuos pokyčius.

⁶¹ Askim J., Christensen T., Fimreite A. L., Lægreid P., *Implementation of Merger: Lessons from the Norwegian Welfare Bureaucracy*, 2008, p. 2.

⁶² Askim J., Christensen T., Fimreite A. L., Lægreid P., How to Assess Administrative Reform? Investigating the Adoption and Preliminary Impacts of the Norwegian Welfare Administration Reform, *Public Administration*, Vol. 88, Blackwell Publishing Ltd, 2010, p. 233.

⁶³ Civinskas R., Dvorak J., *Viešųjų paslaugų centro steigimo galimybių studija*, Socialinės ir ekonominės plėtros centras, Vilnius, 2010, p. 11.

⁶⁴ Egeberg M., How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective, *Handbook of Public Administration*, Sage, London, 2003, p. 56.

⁶⁵ Christensen T., Lægreid P., *Transcending New Public Management, The Transformation of Public Sector Reforms*, Ashgate, 2007, p. 66.

Iš tiesų reformų planavimo etapas prasidėjo dar 2001 m.⁶⁶. Prieš prasidedant reformai, viešųjų paslaugų teikimo funkcija priklausė Darbo biržai, Nacionalinio draudimo tarnybai ir vietinės valdžios institucijoms, teikiančiomis socialines paslaugas. Norvegijos parlamentinės valdžios atstovai manė, kad šios autonomiškos institucijos neįvykdo užduoties derinti veiksmus ir keistis informacija tarp žinybų, o tai sudarė kliūtis veiklos efektyvumui⁶⁷. Tarpministerinė darbo grupė pateikė pasiūlymą Parlamentui visas institucijas sujungti į vieną, remiantis vieno langelio principu. Iš pradžių Parlamentas šios iniciatyvos nepalaikė, bet pasikeitus ministrų kabinetui 2005 m. buvo pateiktas dar vienas pasiūlymas, kuris numatė sujungti Darbo biržą ir Nacionalinio draudimo tarnybą, o socialines paslaugas palikti vietinės valdžios kompetencijai. Savivaldybės teiktų tam tikras numatytas socialines paslaugas bendradarbiaudamos kartu su sujungtąja institucija įsteigtuose viešųjų paslaugų paslaugų centruose⁶⁸. Šiam pasiūlymui buvo pritarta, nors jis nereiškė visiško visų minėtų sektorių struktūrų sujungimo, kuris buvo planuotas iš pradžių.

Taigi Darbo birža ir Nacionalinė draudimo tarnyba turėjo būti sujungtos į naująją Darbo ir gerovės tarnybą, o už šių paslaugų kontrolę buvo atsakinga centrinė valdžia. Savivaldybė kaip socialinis partneris ir tuo pačiu steigėja kartu su naujai įkurta Tarnyba (jos teritoriniu padaliniu savo teritorijoje) turėjo teikti socialines paslaugas. Buvo manoma, kad toks institucijos modelis yra jungiamoji grandis tarp centrinio ministerijų lygmens atsakomybės ir vietos valdžios teritorinės specializacijos⁶⁹. Atsakomybė tokia modelyje buvo skirstoma dviem kryptimis – ministerijai ir savivaldybei. Centrinė valdžia buvo svarbi vienodų standartų nustatymui ir visų tarnybų veiklos harmonizavimui. Savivaldybė kaip partneris buvo svarbus todėl, kad buvo arčiausiai piliečių. Ji buvo geriausiai susipažinusi su problemomis savo teritoriniame administraciniame vienete ir žinojo gyventojų poreikius. Partnerystė tarp dviejų valdžios lygmenų buvo pasirinkta, kad būtų galima išvengti pernelyg griežto ir detalaus nurodymų nuleidimo iš viršaus į apačią ir tarnybų veiklą padaryti lankstesnę, labiau prisitaikiusią prie aplinkos⁷⁰.

⁶⁶ Civinskas R., Dvorak J., *Viešųjų paslaugų centro steigimo galimybių studija*, Socialinės ir ekonominės plėtros centras, Vilnius, 2010, p. 17.

⁶⁷ Askim J., Christensen T., Fimreite A. L., Læg Reid P., *Implementation of Merger: Lessons from the Norwegian Welfare Bureaucracy*, 2008, p. 7.

⁶⁸ Askim J., Christensen T., Fimreite A. L., Læg Reid P., *Implementation of Merger: Lessons from the Norwegian Welfare Bureaucracy*, 2008, p. 7.

⁶⁹ Askim J., Christensen T., Fimreite A. L., Læg Reid P., How to Assess Administrative Reform? Investigating the Adoption and Preliminary Impacts of the Norwegian Welfare Administration Reform, *Public Administration*, Vol. 88, Blackwell Publishing Ltd, 2010, p. 233.

⁷⁰ Egeberg M., How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective, *Handbook of Public Administration*, Sage, London, 2003, p. 142.

Nutarus įgyvendinti šį pasiūlymą, reikėjo numatyti organizacinę naujosios tarnybos formą. Ši užduotis buvo skirta Darbo ir socialinių reikalų ministerijai. Ji turėjo parengti pereinamąjį planą ir kontroliuoti jo įgyvendinimą, taip pat parengti teisinę bazę, reikalingą naujos tarnybos kūrimui. 2005 m. nuspręsta įkurti laikiną agentūrą⁷¹. Ji turėjo užsiimti Darbo ir gerovės tarnybos steigimu ir nuolat derinti savo veiklą kartu su Darbo birža ir Nacionaline draudimo tarnyba, kol naujoji Darbo ir gerovės tarnyba pradės visiškai funkcionuoti. Laikinoji agentūra palaikė intensyvią komunikaciją su ministerija, kartais tokie susitikimai dėl reformos įgyvendinimo vykdavo kiekvieną dieną. Visą laiką, kol vyko pasiruošimas institucijų sujungimui ir jų jungimas, Nacionalinė draudimo tarnyba ir Darbo birža funkcionavo kaip įprasta. Laikinoji agentūra buvo reikalinga tam, kad perėjimas į vieną instituciją, susiliejamą būtų subrandintas⁷². Reikėjo laiko paruošti strategiją ir ją įgyvendinti, peržvelgti visus įgyvendinimo proceso aspektus, kad būtų išvengta galimų klaidų, kadangi buvo pertvarkoma tokia viešojo sektoriaus sritis, kuri yra itin svarbi daugeliui Norvegijos gyventojų.

Labai svarbi užduotis ministerijai buvo surasti lyderį, kuris užimtų laikinosios agentūros vadovo poziciją ir užtikrintų vykdomos politikos tęstinumą. Buvo pasirinktas toks asmuo, kuris turėjo patirties vietinės valdžios teikiamų paslaugų organizavime, tačiau nebuvo susijęs su socialinėmis paslaugomis, pensijomis ar užimtumu. Kita vertus, šis žmogus galėjo daryti įtaką vietinės valdžios atstovams bei turėjo ryšių su kitais reikalingais išoriniais suinteresuotais partneriais. Tai buvo naujas ir neutralus asmuo, parinktas ir siekiant išvengti konkurencijos tarp dviejų sujungiamų institucijų ir vienos iš jų dominavimo, kas galėtų būti lyderiu išrinkus vieną iš buvusių Darbo biržos arba Nacionalinės draudimo tarnybos vadovų⁷³.

Buvo numatyta, kad laikinoji agentūra griežtai kontroliuos kiekvieną pertvarkos dalyvį. Tačiau šios institucijos narių skaičius neplanuotai greitai išaugo ir išlaikyti kontrolę darėsi vis sunkiau⁷⁴. Įtakos atsiskleidžia derybų procesuose, kurie vykdavo darbo grupėse, sudarytose iš laikinosios agentūros ir sujungiamų institucijų atstovų. Darbo birža buvo nusistačiusi prieš pertvarkas, jos interesai nesutapo su laikinosios agentūros pozicija. Buvęs Nacionalinės draudimo tarnybos tarnautojas teigė, kad jų institucija tikėjosi bendradarbiavimo ir bendrų sprendimų

⁷¹ Askim J., Christensen T., Fimreite A. L., Læg Reid P., How to Assess Administrative Reform? Investigating the Adoption and Preliminary Impacts of the Norwegian Welfare Administration Reform, *Public Administration*, Vol. 88, Blackwell Publishing Ltd, 2010, p. 233.

⁷² Askim J., Christensen T., Fimreite A. L., Læg Reid P., *Implementation of Merger: Lessons from the Norwegian Welfare Bureaucracy*, 2008, p. 12.

⁷³ Askim J., Christensen T., Fimreite A. L., Læg Reid P., *min. veik.*, 2008, p. 14.

⁷⁴ Askim J., Christensen T., Fimreite A. L., Læg Reid P., How to Assess Administrative Reform? Investigating the Adoption and Preliminary Impacts of the Norwegian Welfare Administration Reform, *Public Administration*, Vol. 88, Blackwell Publishing Ltd, 2010, p. 35.

ieškojimo bei priėmimo, taėiau Darbo birėzos atstovai į darbo grupių susitikimus jau atvykdavo su konkreėiai suformuluotomis idėjomis, todėl jų pozicija derybose buvo stipresnė ir argumentai įtikinamesni⁷⁵. Nacionalinės draudimo tarnybos atstovai norėjo sukurti kažką naujo kartu su kitomis institucijomis, atsiverti naujoms galimybėms.

Be to, visi proceso dalyviai sutiko, kad Darbo birėza buvo strategiėškai svarbesnė institucija negu Nacionalinė draudimo tarnyba, todėl ir jos vaidmuo derybų procesuose buvo svaresnis⁷⁶. O kadangi laikinosios agentūros kontrolė buvo menka, pasireiėškė kitų sujungiamų institucijų interesai, tikslai, pabrėžiamos problemos ir jų norimi sprendimo būdai. Tai atskleidė konfliktuojanėius tikslus. Tarkime, vieni dalyviai pabrėžė priimtinumą vartotojui principą, nes tai reiėškė didesnę veiksėmų laisvę. Kiti manė, kad svarbiausiai atsiėzvelgti institucijos veiklos efektyvumo didinimą ir priemones jam pasiekti.

Dalyvauti reformos įgyvendinime buvo pakviesti ir Norvegijos regioninės bei vietos valdėzios atstovai, kurie nevienareikėmiėškai palaikė reformos sumanymus. Tai plėtė akiratį ir leido plaėiau atsiėzvelgti į vidinius ir išorinius reformos veikėsius. Taip pat buvo tikima, kad neutralaus dalyvio įtraukimas į derybų procesą sumaėzins įtampas tarp Nacionalinės draudimo tarnybos ir Darbo birėzos atstovų⁷⁷. Be to, kadangi buvo numatyta paslaugas teikti kartu su vietinės valdėzios institucijų struktūriniais elementais, atsakingais už socialinių paslaugų organizavimą, šie atstovai pateikė savo pasiūlymus dėl partnerystės tarp vietinės valdėzios institucijų, centrinės valdėzios ir naujai kuriamos organizacijos. Dėl šios prieėzasties Regioninės ir vietos valdėzios atstovų įtraukimas buvo reikėšmingas, kadangi jų pritarimas kuriamam modeliui buvo svarbus ir didino priimamų sprendimų legitimumą. Darbo ir gerovės tarnybos padalinio steigimas buvo privalomas visoms savivaldybėms, taėiau nusprėsta, kad kiekviena iš jų galės pasirinkti šiek tiek organizacijos valdymo struktūrą (tarkime, valdomą dviejų arba vieno vadovo)⁷⁸.

Vienas iš Laikinosios agentūros tikslų buvo sukurti naujosios Darbo ir gerovės tarnybos organizacinę struktūrą. Kadangi Laikinoji agentūra veiklą vykdė programomis, viena iš jų buvo

⁷⁵ Askim J., Christensen T., Fimreite A. L., Læg Reid P., *Implementation of Merger: Lessons from the Norwegian Welfare Bureaucracy*, 2008, p. 16.

⁷⁶ Askim J., Christensen T., Fimreite A. L., Læg Reid P., How to Assess Administrative Reform? Investigating the Adoption and Preliminary Impacts of the Norwegian Welfare Administration Reform, *Public Administration*, Vol. 88, Blackwell Publishing Ltd, 2010, p. 36.

⁷⁷ Askim J., Christensen T., Fimreite A. L., Læg Reid P., *Implementation of Merger: Lessons from the Norwegian Welfare Bureaucracy*, 2008, p. 16.

⁷⁸ Askim J., Fimreite A. L., Moseley A., Pendersen L. H., *One stop shops: An emerging instrument for joining up the 21st century welfare state*, praneėimas EGPA konferencijoje, Postdam, 2009, p. 22.

skirta būtent šiam tikslui⁷⁹. Visas procesas truko apie mėnesį laiko ir vyko gana laisvai. Iš pradžių projekto vadovas ir darbo grupė pateikė tris modelius, kurie buvo aptarti abiejų sujungiamų institucijų, vykdomųjų padalinių atstovų ir daugiau nei 400 darbuotojų. Jiems pateikus savo rekomendacijas buvo pasiūlytas ketvirtas kompromisinis modelis, kuris buvo pakankamai painus. Paskirti penki direktoriai, kurie buvo atsakingi už savo sritį: šalies padalinius ir vietos Darbo ir gerovės tarnybos tarnautojus; specializuotus padalinius; pusiau užsakomųjų paslaugų padalinį, atsakingą už operacines funkcijas ir kitaip vadinamą NDU; užimtumo politiką; pensijų politiką⁸⁰. Taigi pensijų ir užimtumo politika buvo atskirta, kaip buvo padaryta ir su Darbo ir gerovės tarnybos pareigūnais ir specializuotų padalinių tarnautojais.

NDU taip pat buvo atstovaujama atskiro direktoriaus. Tokiu būdu buvo įgyvendinimas sumanymas atskirti tarnybos strategines ir operacines veiklas. Šis padalinys turėjo atsakyti už turto įgijimą, apskaitą, žmogiškųjų išteklių vadybą, teisininkų ir informacinių technologijų paslaugas. Numatyta, kad tarp Tarnybos ir NDU vyraus pardavėjo-pirkėjo santykiai, bet vyks aktyvus bendradarbiavimas tarpinstituciniame lygmenyje. NDU teiks savo paslaugas tik Darbo ir gerovės tarnybai, o ši atsiskaitys už suteiktas paslaugas projektinio finansavimo modeliu⁸¹. Buvo svarbu parodyti, kad NDU Tarnybos viduje yra labiau integruota nei autonomiška⁸². Dėl šios priežasties NDU direktoriaus dalyvavimas buvo numatytas kartu su kitais vadovais Tarnybos direktorato veikloje ir buvo pabrėžiama vidinės komunikacijos svarba. Be to, tai simboliškai tarsi subūrė biurokratus į atskirą padalinį, o kiti padaliniai savo dėmesį galėjo skirti pensijų ir užimtumo politikai⁸³.

Derėtų apžvelgti ne tik reformos įgyvendinimo procesą, bet ir naujai sukurtos Darbo ir gerovės tarnybos organizacinio modelio aspektus ir rezultatus. Taigi, įgyvendinti pagrindiniai siekti principai. Įkurta Tarnyba ir jos padaliniai atskaitinga savivaldybėms horizontalia atsakomybe ir centrinės valdžios agentūroms vertikalio atsakomybe⁸⁴. Ši reforma Norvegijoje

⁷⁹ Askim J., Christensen T., Fimreite A. L., Læg Reid P., *Implementation of Merger: Lessons from the Norwegian Welfare Bureaucracy*, 2008, p. 17.

⁸⁰ Christensen T., Læg Reid P., *Transcending New Public Management, The Transformation of Public Sector Reforms*, Ashgate, 2007, p. 156.

⁸¹ Askim J., Christensen T., Fimreite A. L., Læg Reid P., *Implementation of Merger: Lessons from the Norwegian Welfare Bureaucracy*, 2008, p. 19.

⁸² Christensen T., Læg Reid P., *Administrative Reform Policy: The Challenge of Turning Symbols into Practice*, *Public Organization Review*, Vol. 3, 2003, p. 24.

⁸³ Askim J., Christensen T., Fimreite A. L., Læg Reid P., *Implementation of Merger: Lessons from the Norwegian Welfare Bureaucracy*, 2008, p. 20.

⁸⁴ Civinskas R., Dvorak J., *Viešųjų paslaugų centro steigimo galimybių studija*. Socialinės ir ekonominės plėtros centras. Vilnius, 2010, p. 36.

siekė suderinti valdymą tiek centriniu, tiek vietiniu lygmeniu teikiant viešąsias paslaugas⁸⁵. Savivaldybė yra laikoma pagrindiniu viešųjų paslaugų centro steigėja ir partnere. Ji bendradarbiauja ir komunikuoja su Darbo ir socialinių reikalų ministerijos įgaliota institucija, kuri kontroliuoja ir prižiūri tokių centrų veiklą.

Tokių tarybų kūrimas užtruko 4 metus, nuo 2006 m. iki 2010 m.⁸⁶. Reforma galutinai nebuvo įgyvendinta ir 2010 m. Tarybų veikla organizuojama privalomosiomis sutartimis, kurios sudaro lankstumo galimybes įtraukiant savanoriškai įtraukiant papildomas paslaugas, nebūtinai griežtai laikantis nustatyto organizacinio modelio. Buvo numatomas tik pagrindinių privalomųjų paslaugų sąrašas. Kuomet buvo įsteigtos 228 viešųjų paslaugų centrai savivaldybėse, iš jų 70 proc. buvo įtraukę daugiau paslaugų negu buvo nustatyta privalomųjų paslaugų sąraše, pavyzdžiui, socialinių prieglaudų paslaugų teikimą⁸⁷. Buvo stengiamas atsižvelgti į vietos poreikius ir ypatumus. Tarybos stengėsi kuo daugiau informacijos suteikti per pirmąjį intereso apsilankymą, norint kuo geriau patenkinti jo poreikius. Kitaip tariant, kreipiamas didelis dėmesys į aptarnavimo kokybę⁸⁸. Šių institucijų veikimo principai buvo paremti⁸⁹:

1. Plačių, tačiau paviršutiniškų paslaugų teikimu.
2. Sudėtinga dalyvių sistema.
3. Žemu autonomijos lygiu.
4. Orientavimusi į piliečius.
5. Aukštu integracijos lygiu.

Vykdam reformą horizontalaus ir vertikalios koordinavimo procesai buvo įgyvendinti⁹⁰. Šiuo metu didžioji dalis gyventojų yra patenkinti teikiamomis paslaugomis, tačiau sklandžiam reformos įgyvendinimui kliudė valstybės tarnautojų koordinavimo gebėjimų trūkumas⁹¹. Kai kuriems tarnautojams ir pareigūnams buvo sunku suprasti, kaip organizacija gali efektyviai

⁸⁵ Askim J., Christensen T., Fimreite A. L., Lægheid P., How to Assess Administrative Reform? Investigating the Adoption and Preliminary Impacts of the Norwegian Welfare Administration Reform, *Public Administration*, Vol. 88, Blackwell Publishing Ltd, 2010, p. 233.

⁸⁶ Askim J., Fimreitei A. L., Moseley A., Pendersen L. H., *One stop shops: An emerging instrument for joining up the 21st century welfare state*, pranešimas EGPA konferencijoje, Postdam, 2009, p. 15.

⁸⁷ Civinskas R., Dvorak J., *Viešųjų paslaugų centro steigimo galimybių studija*. Socialinės ir ekonominės plėtros centras. Vilnius, 2010, p. 37.

⁸⁸ Civinskas R., Dvorak J., *min. veik.*, 2010, p. 53.

⁸⁹ Askim J., Fimreitei A. L., Moseley A., Pendersen L. H., *One stop shops: An emerging instrument for joining up the 21st century welfare state*, pranešimas EGPA konferencijoje, Postdam, 2009, p. 21.

⁹⁰ Civinskas R., Dvorak J., *Viešųjų paslaugų centro steigimo galimybių studija*. Socialinės ir ekonominės plėtros centras. Vilnius, 2010, p. 55.

⁹¹ Askim J., Christensen T., Fimreite A. L., Lægheid P., How to Assess Administrative Reform? Investigating the Adoption and Preliminary Impacts of the Norwegian Welfare Administration Reform, *Public Administration*, Vol. 88, Blackwell Publishing Ltd, 2010, p. 247.

funkcionuoti bendradarbiaujant horizontaliame lygmenyje. Tačiau darbuotojai pamažu priėmė naująjį organizacinį modelį. Reformos įgyvendinime galima matyti ir teisinių neaiškumų. Pavyzdžiui, nėra nurodomas laiko tarpas, per kurį interesantui turi būti suteikiamos reikalingos paslaugos, minimas tik protingumo principas⁹². Tai palieka galimybę valstybės tarnautojams pernelyg ilgai vilkinti užduočių atlikimo terminą, tačiau apsaugo tarnybą nuo įsipareigojimo priimti didelį tarnautojų skaičių visiems reikalingiems darbams atlikti. Toks standartų nenustatymas iššaukė gyventojų nepasitenkinimą. Taip atsitiko ir todėl, kad trūko tarnybose trūko darbuotojų, o esantieji ne visiškai perprato sujungtos institucijos procedūras.

WOG iniciatyvų pavyzdžiu pasirinkta Norvegijos gerovės administracijos reforma. Šios šalies viešajame sektoriuje buvo pateiktas pavyzdys kaip gali būti sujungiamos sektorinės organizacijos – darbo birža, nacionalinė pensijų ir socialinio draudimo sistema bei dalinai socialinės paslaugos. Tokiu būdu bandoma siekti bendradarbiavimo tarp institucijų ir išvengti interesantų siuntimo iš vienos įstaigos į kitą. Tam ir buvo sukurta nauja viską apimanti institucija, turinti vieną priėmimo skyrių, kad interesantams būtų patogiau. Tačiau vis tik kyla klausimas, ar šis sektorinis susijungimas nebuvo per daug plačiai apimantis skirtingų viešojo sektoriaus institucijų vykdomas funkcijas. Atliktų tyrimų duomenimis, tik 15 % interesantų reikia susidurti su dvejų ar daugiau sektorinių institucijų teikiamomis paslaugomis⁹³. Tuo tarpu daugelis šios naujos trilypės institucijos sistemos dalių nėra susietos viena su kita ir neturi bendrų interesantų.

Apibendrinant galima pasakyti, kad reforma Norvegijoje orientavosi į vertikalios atsakomybės centriniam lygmeniui ir horizontalios atsakomybės savivaldybei priskyrimą. Tai buvo svarbu harmoningai vykdomosios valdžios institucijų veiklai ir orientavimuisi į vartotoją. Buvo sumanyta sujungti dvi viešąsias paslaugas teikiančias institucijas, o tam įgyvendinti buvo sukurta Laikinoji agentūra, kuri palaikė itin intensyvią komunikaciją tarp reformos dalyvių bei koordinavo visą procesą. Tikėtasi, kad jos įtaka bus didesnė, tačiau išaugus pertvarkų dalyvių skaičiui griežta kontrolė pasidarė pernelyg sudėtinga.

Derybose dėl reformos įgyvendinimo pasireiškė tiek Darbo biržos, tiek Nacionalinės draudimo tarnybos interesai, tačiau pirmojo veikėjo pozicija priimant sprendimus buvo žymiai svarbesnė. Pirmiausiai taip įvyko dėl to, kad Darbo birža nuo pat pradžių buvo pripažinta strategiškai svarbia institucija, antra, ji derybų metu teikė iš anksto apgalvotą ir argumentuotą

⁹² Civinskas R., Dvorak J., *Viešųjų paslaugų centro steigimo galimybių studija*. Socialinės ir ekonominės plėtros centras. Vilnius, 2010, p. 55.

⁹³ Christensen T., Lægreid P., *The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reform*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, 2006, p. 16.

nuomonę. Į derybų procesą buvo įtraukiami ir kiti dalyviai, tokie kaip regioninės ir vietos valdžios atstovai norint gauti didesnę legitimumą priimtiems sprendimams ir praplėsti akiratį.

Reformos rezultatai buvo teigiami, valdymas įgyvendintas tiek centriniu, tiek teritoriniu lygmeniu. Be to sumažinti kaštai centralizuojant bendrąsias funkcijas ir įsteigiant atskirą padalinį žmogiškųjų išteklių vadybos, informacinių technologijų, turto apskaitos bei kitoms paslaugoms. Stengiantis atsižvelgti į vietos poreikius ir ypatumus kiekvienoje savivaldybėje naujosiose Tarybose palikta galimybė griežtai nesilaikyti organizacinio modelio, tačiau nustatytas privalomųjų paslaugų sąrašas. Susidurta ir su problemomis. Pirmiausiai valstybės tarnautojai lėtai priėmė naują organizacinį institucijos modelį, jiems trūko koordinavimo gebėjimų. Be to, buvo paliktos tam tikros teisinės spragos, nustatyti neaiškūs standartai, pavyzdžiui, nenumatyti veiklos atlikimo terminai. Tačiau šiems nesklandumams paaiškėjus, buvo pasistengta šiuos trūkumus panaikinti.

Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarka ministerijų atsakomybės srityje taip pat kaip ir Norvegijos struktūrinės reforma orientavosi į didesnę centrinio lygmens institucijų kontrolės įgavimą. Lietuvoje buvo susidurta su per maža ministerijoms pavaldžių institucijų bei Vyriausybės įstaigų veiklos stebėseną ir koordinavimu, todėl buvo bandoma nustatyti tokius santykius vykdomosios valdžios institucijų sistemoje, kurie sudarytų sąlygas geriau kontroliuoti institucijų veiklą ir jų vadovus. Iš dalies tai buvo bandoma daryti per Vyriausybės įstaigų priskyrimą ministerijoms, asignavimų valdytojų skaičiaus mažinimą, platesnėmis galimybėmis skirti ir atleisti vadovus. Sustiprėjo horizontalūs tarpinstituciniai ryšiai, kadangi ministrams buvo priskirtos valdymo sritys ir kai kurios institucijos, pavaldžios Vyriausybei, tačiau nepriskirtos konkrečiai ministerijos struktūrai, tapo atskaitingos ir tos srities ministrui.

Lietuvoje bendradarbiavimas rengiant ir įgyvendinant pertvarkų koncepciją buvo vangus, palyginti su Norvegijos pertvarkų administracinio lauko veikėjų komunikavimu. Dažnai derybų procesas buvo uždaras, savo interesus labiausiai reiškė tos institucijos, kurios iki reformų, siekiančių unifikuoti visą vykdomosios valdžios institucijų sistemą, turėjo savitą valdymo reguliavimą. Be to, buvo naudojamosi neformaliais politiniais ryšiais, tam tikrų institucijų interesai pasireiškė ne tik tiesiogiai derybų dėl reformų rengimo ir įgyvendinimo metu, bet ir per kitas institucijas, dalyvaujančias Lietuvos pertvarkų administraciniame lauke. Reikėjo nemažai laiko surasti kompromisą ir priimti visiems tinkamą reformų pasiūlymą.

Lietuvoje taip pat buvo galima pamatyti institucijų sujungimo tendencijų, pavyzdžiui, kai kurias Vyriausybės įstaigas priskiriant ministerijoms ir suliejant jų struktūras. Kaip ir Norvegijoje, Lietuvoje buvo bandoma centralizuoti bendrąsias funkcijas, kad būtų pasiektas didesnis biudžeto lėšų naudojimo efektyvumas. Tačiau reikėtų pabrėžti tai, kad Lietuvoje vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkos buvo labai plačios, apimančios įvairias sistemos dalis. Tuo tarpu Norvegija orientavosi į svarbiausias šalies piliečiams viešosios politikos sritis - įdarbinimo, draudimo ir socialines paslaugas. Taip būtų buvę racionalu padaryti ir Lietuvoje, kadangi viešųjų paslaugų teikimui yra skiriama didelė dalis biudžeto lėšų. Šiuo metu Lietuvoje būtent ir trūksta tokio dėmesio atskiroms svarbiausioms politikos sritims.

2.3 Reformos analizė institucionalizmo aspektu

WOG iniciatyvos daugiausiai remiasi socialiniu institucionalizmu, kadangi dėmesį skiria ne tik ekonominiams veiksniams, lemiantiems institucijos veiklos našumą, bet ir socialiniams mokslams. Taikant institucionalizmo teorijas tai paskatina atsižvelgti į santykius, kodus, neformalias taisykles, simbolius ir įvaizdžius, vyraujančias institucijų viduje.

Dėl fragmentuoto viešojo sektoriaus idėjos atsisakymo galima pastebėti, kad WOG iniciatyvos remiasi ne atomistine, bet holistine institucionalizmo samprata. Čia itin pabrėžiamas sustiprintas horizontalus bendradarbiavimas tarp institucijų, siekiama atsisakyti autonomiškų agentūrų diegimo. Tai rodo, kad vykdomosios valdžios sistema suprantama ne kaip atskirų institucijų, kurias reikia nagrinėti atskirai, darinys, tačiau kaip institucijų sistema, kurioje svarbu ne tik atskira institucija su savo normomis ir taisyklėmis, bet ir ryšiai tarp jų.

Sumanytomis pertvarkomis buvo norima daugiau svorio suteikti politinėms institucijoms. Naujoji viešoji vadyba pabrėždavo kiekvienos institucijos autonomiškumą, vadinas, ir galias bei kompetencijas, kurias kartu su autonomija įgydavo agentūros. WOG iniciatyvose atskirų agentūrų galia sumažėja, kadangi koordinavimas yra vykdomas centrinio lygmens, o politiniai sprendimai ir centrinio lygmens institucijų interesai čia įgauna svarbią įtaką vykstantiems procesams. Kiekviena institucija sutinka, kad iš principo valdymo sistemose reikėtų imtis didesnio koordinavimo, kol stipresnis valdymas nėra taikomas joms pačioms. Didesnė autonomija leido institucijai efektyviau įgyvendinti savo interesus.

Analizuojant Norvegijos viešojo sektoriaus pertvarką, reikėtų paminėti, kad pagrindiniai reformos dalyviai buvo Darbo ir socialinių reikalų ministerija, Laikinoji agentūra, vadovaujama

paskirto lyderio, ir dvi senosios institucijos – Darbo birža ir Nacionalinė draudimo tarnyba. Į administracinį lauką buvo įtraukiami ir kiti veikėjai – išorės ekspertai, Norvegijos regionų ir vietos valdžios atstovai. Visi šie aktoriai buvo veikiami savo identitetų ir tos aplinkos, kurioje veikė prieš prasidedant viešojo sektoriaus institucijų reformai. Vykusios derybos – tarsi administracinis laukas, kuriame atsispindi aktorių interesai ir lūkesčiai. Todėl analizuojant reformą naudojantis institucionalizmo teorija, labai svarbus vykusių derybų procesas ir jame išsakyti interesai, nes reformą daugiausiai „kūrė“ ir įtakoję vidiniai konfliktai. Reformos metu padaugėjo interesų konfliktų, kadangi prieš tai buvę autonomiškos institucijos turėjo būti sujungtos į vieną. Taip pat galima teigti, kad laikinoji agentūra buvo sukurta kaip konfliktų arena, kur kylantys nesutarimai gali būti išsprendžiami derybų būdu.

Palyginus Nacionalinę draudimo tarnybą ir Darbo biržą, pastaroji labiau suvokė dalyvavimo derybose svarbą ir teikė iš anksto suplanuotas idėjas, kurios buvo jai palankios. Ji aktyviau gynė savo nuomonę. Greičiausiai taip vyko todėl, kad nuo pat reformos pradžios ši institucija nepalaikė sujungimo idėjos, todėl dėjo dideles pastangas išsaugoti kuo daugiau įtakos ir galių savo rankose. Administraciniame lauke institucijoms nereikėjo kovoti dėl savo išlikimo – jas buvo planuojama tiesiog sujungti. Dėl darbų praradimo negalėjo bijoti nė vienos senosios institucijos atstovai, kadangi naujoji tarnyba buvo ketinama formuoti remiantis buvusiuoju personalu. Pagrindinis derybų objektas buvo institucinės formos ir galio svertai.

Reformos koordinavimui trūko formalių ryšių. Nebuvo priimtų reguliavimo procedūrų, labai daug įtakos procesams darė išoriniai konsultantai⁹⁴. Tokie privatūs konsultantai, manoma, turėtų veikti nešališkai, pateikti geriausiai situaciją ar problemą išsprendžiančius pasiūlymus, parengti puikius strateginius planus. Tačiau negalima atmesti galimybės, kad administraciniame lauke tokie konsultantai gali veikti ir kaip aktoriai, turintys savo prioritetus. Šie prioritetai gali būti įtakoti ir jų subjektyvaus suvokimo apie vykdomas reformas ir jų efektyvumą. Teikdami pasiūlymus jie gali savo ruožtu daryti įtaką reformos vykdytojams, argumentuodami savo prioritetinį pasirinkimą.

Pradiniai reformos procesai buvo griežtai kontroliuojami ministerijos, kas atspindi instrumentinį problemos sprendimo būdą. Ministerija turėjo didžiausią legitimumą nustatyti formalias taisykles tolesniam reformos vykdymui. Įtaka buvo matoma skiriant lyderius ir priimant sprendimus žemesnio lygio institucijose. Ministerijos sumanymas sukurti Laikinąją agentūrą, kuri buvo atsakinga už reformos įgyvendinimą, buvo inovacija Norvegijos viešajame

⁹⁴ Christensen T., *The Norwegian Front-End Governance Regime of Major Public Projects – a Theoretically Based Analysis*, Concept Raport Nr. 23, NTNU, Trondheim, 2009, p. 54.

sektoriuje, kuri leido nutolinti nuo vykstančių procesų subjektyvios politikos atspalvius ir pabrėžė ekspertų darbą reformuojant šalies vykdomosios valdžios institucijas⁹⁵.

Tolesniuose etapuose ministerijos įtaka sumažėjo, kadangi pagrindinį koordinavimo vaidmenį turėjo Laikinoji agentūra. Jos organizuojamas bendradarbiavimas ir rengiami dialogai buvo plačiai apimantys ir mažai politiški, apart Regionų ir vietos valdžios atstovų įtraukimo į derybų procesą. Šių atstovų dalyvavimas garantavo didesnę priimtų sprendimų legitimumą. Tačiau tai apsunkino derybas, nes jose dalyvavo daugiau interesų grupių, ir surasti geriausią visiems bendrą sprendimą tapo sunkiau.

Centrinės valdžios institucijose, tokiose kaip Darbo ir socialinių reikalų ministerija, buvo numatytas griežtas vykdomų reformų procesų reguliavimas. Centralizavimo elementams pritarė ir Vyriausybė, ir Finansų ministerija⁹⁶. Buvo įtrauktos kitos ministerijos, nes reikėjo parengti svarbius užimtumo ir pensijų politikos planus bei strategijas, numatytas ateičiai. Tačiau galiausiai reformos įgyvendinimas buvo perimtas kitų aktorių taip jiems įgyjant daugiau galios svertų. Vadinasi, politikos formavimas ir sumanymų pateikimas buvo labai svarbus jau pačioje planavimo stadijoje, kad vėliau idėjos nebūtų transformuotos nesiejant jų su pirmine reformos idėja.

Be to, simboliškai buvo svarbu įsteigti atskirą nuo Darbo ir socialinių reikalų ministerijos instituciją, koordinuojančią reformos sumanymų įgyvendinimą. Tai sudarė išpūdį, kad ši institucija yra neutrali, ji sudaryta iš ekspertų, kurie atrinkti būtent šio tikslo įvykdymui. Nors formaliai agentūros veikla buvo kontroliuojama ministerijos, nepaisant to, kad agentūra instituciškai dažniausiai turi daugiau autonomijos nei kitos institucinės struktūros, tačiau jos veikla buvo kontroliuojama centrinės institucijos. Tokiu būdu laikinoji agentūra buvo atsparesnė kritikai.

WOG iniciatyvoms svarbi ir lyderystė. Lyderis institucionalizmo teorijoje išskiriamas kaip atskira institucija⁹⁷. Taip didžia dalimi yra dėl jo daromos įtakos. Reikšmingą vaidmenį ji vaidina standartų nustatymui bei vykdant gerąją praktika paremtus pertvarkymus⁹⁸. Kalbama ir apie bendromis vertybėmis grįstos sistemos plėtojimą, kas yra labai svarbus elementas

⁹⁵ Askim J., Christensen T., Fimreite A. L., Læg Reid P., *Implementation of Merger: Lessons from the Norwegian Welfare Bureaucracy*, 2008, p. 21.

⁹⁶ Christensen T., *The Norwegian Front-End Governance Regime of Major Public Projects – a Theoretically Based Analysis*, Concept Report Nr. 23, NTNU, Trondheim, 2009, p. 54.

⁹⁷ Christensen T., Læg Reid P., *Administrative Reform Policy: The Challenge of Turning Symbols into Practice*, *Public Organization Review*, Vol. 3, 2003, p., 41.

⁹⁸ Christensen T., Læg Reid P., *The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reform*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, 2006, p. 16.

kolektyviniame bendradarbiavime, kurio taip siekiama WOG inovacijų banga. Lyderio iš išorės parinkimas taip pat buvo svarbus administraciniam laukui. Taip buvo pabrėžtas pertvarkoms vadovavusio asmens nešališkumas ir objektyvumas, neiškeliant dėl asmeninių priežasčių nei Darbo biržos, nei Nacionalinės draudimo tarnybos interesų. Taigi tam tikri simboliai buvo svarbūs didesniajam pritarimui įgyti.

Partnerystė, kuri buvo numatyti tarp centrinės ir vietinės valdžios, buvo sunkiai įgyvendinama, nes savivaldybės turėjo atskirus biudžetus, atlyginimų sistemas, darbo sąlygas ir vadybines sistemas ir savo veiklą organizavo vadovaudamiesi skirtingais teisės aktais ir taisyklėmis, nors buvo dedama daug pastangų kuo labiau suvienodinti jų veikimą⁹⁹. Žinoma toks veiklos derinimas sukėlė dar daugiau įtampos ir konfliktų. Ir tokiam darbui reikėjo kasdieninės komunikacijos ir koordinavimo tarp žinybų. Buvo svarbu, kad informacija, pasiekianti kitą instituciją, būtų tiksli ir neiškraipyta, kadangi nuo jos priklausė tolimesni administracinio lauko aktorių veiksmai ir įgyvendinamos reformos efektyvumas. Darbas horizontaliame lygmenyje reikalauja daugiau resursų ir laiko, kadangi reikia derinti kiekvieno veikėjo interesus, vertinti gautą informaciją.

⁹⁹ Askim J., Christensen T., Fimreite A. L., Lægreid P., How to Assess Administrative Reform? Investigating the Adoption and Preliminary Impacts of the Norwegian Welfare Administration Reform, *Public Administration*, Vol. 88. Blackwell Publishing Ltd, 2010. P. 241.

3. REFORMOS LIETUVOJE PRIEŽASTYS IR PASKATOS

Šiame skyriuje bus nustatomos priežastys, kurios paskatino imtis viešojo sektoriaus reorganizacijos. Tai bus daroma naudojantis institucionalizmo teorija. Kaip buvo minėta pirmajame šio darbo skyriuje, pertvarkos valdžios institucijose gali būti inicijuojamos dėl įvairių priežasčių. Permainas gali įtakoti išoriniai veiksniai, tokie kaip ekonominės krizės, kurių metu dažnai reikia imtis priemonių efektyvesniam valdymui mažesniais kaštais. Pokyčiai gali vykti įvykus parlamentiniams rinkimams ir pasikeitus politinių jėgų pusiausvyrai šalyje. Permainas taip pat gali iššaukti politiniai ar administraciniai lyderiai, kuomet norima susidoroti su valdžios institucijose iškilusiomis problemomis. Kaita institucijose gali vykti palaipsniui, nejučia prisitaikant prie besikeičiančių aplinkos sąlygų. Šiame skyriuje bus bandoma išanalizuoti, kodėl buvo imtasi Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkų ir kas jas paskatino.

2008 m. Lietuvoje prasidėjo ekonominė krizė. Krizė pasireiškė BVP mažėjimu ir apėmė visą pasaulį. Tokios gilios ekonominės krizės dažnai priverčia imtis modernizacijos procesų tiek viešajame, tiek privačiajame sektoriuose. Šis periodas privertė šalies vadovus suveržti diržus ir imtis biudžeto lėšų taupymo politikos. Buvo priimtas nutarimas sumažinti biudžeto asignavimus, kurie buvo skirti 2009 m. valdžios institucijomis, ne mažiau kaip 10 proc¹⁰⁰. Tai daryti buvo siūloma mažinant valstybės tarnautojų kiekį, atsisakant nereikalingų ir besidubliuojančių funkcijų ministerijose, įstaigose prie ministerijų ir kitose vykdomosios valdžios institucijose bei atliekant kitas pertvarkas, kurių kryptys jau buvo numatytos atėjusios į valdžią Vyriausybės.

Pertvarkos, susietos su vykdomąja valdžia, buvo numatytos Vyriausybės programoje. 2008 m. pasirašyta koalicinė sutartis tarp Tėvynės sąjungos-Lietuvos krikščionių demokratų, Liberalų sąjūdžio, Liberalų ir centro sąjungos bei Tautos prisikėlimo partijos lyderių, kurie sudarė centro dešinės koaliciją¹⁰¹. Naujoji Vyriausybė su Ministru pirmininku Andriumi Kubiliumi priešakyje pateikė ne tik krizės įveikimo planą, bet ir susitarimus pertvarkyti valdžios institucijas, tarp jų – ministerijų sistemą ir jų valdymą. Buvo numatyta atlikti valstybės institucijų funkcijų auditus, priskirti ministrams pavedamas valdymo sritis. Taip pat užsibrėžta struktūriškai reorganizuoti tam tikras ministerijas. Pavyzdžiui, Ūkio ministeriją pertvarkyti į „Inovacijų, verslo ir darbo ministeriją ir Energetikos ministeriją, Socialinių reikalų ir darbo ministeriją – į Šeimos ir

¹⁰⁰ Saulėlydžio komisijos veiklos apžvalga, 2009 m. vasaris – gegužė, p. 6. (Prieiga per internetą: http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/komisijos_veiklos_apzvalga_09_06_03.pdf)

¹⁰¹ Naujokaitytė U., Centro dešinės koalicijos sutartis pasirašyta, 2008-11-17. (Prieiga per internetą: <http://www.alfa.lt/straipsnis/10236867/>)

socialinių reikalų ministeriją, o Žemės ūkio ministeriją – į Kaimo reikalų ministeriją“¹⁰². Vyriausybės programoje taip buvo numatomas ir kai kurių Vyriausybės įstaigų reorganizavimas, jų funkcijų perdavimas kitoms institucijoms. Taip pat nuspręsta pertvarkyti visą valdymo institucijų sistemą ir patobulinti vidinę šių institucijų struktūrą. Trumpai tariant, numatytos pertvarkos turėjo apimti visą vykdomosios valdžios institucijų sistemą, nustatyti aiškesnę institucijų poziciją valstybės valdyme. Andrius Kubilius tokį sumanymą vadino ambicingu¹⁰³.

VRM Viešojo administravimo politikos skyriaus vedėjas Virginijus Vaškelis teigia, kad pirmiausiai pertvarkas Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemoje lėmė politiniai lyderiai¹⁰⁴. Būtent jie atkreipė dėmesį į sistemoje daugelį metų vyravusias problemas ir nutarė, jog dabar yra laikas imtis jų sprendimo. Politiniame lygmenyje tokios pertvarkos iššaukė diskusijas. Socialdemokrato Gedimino Kirkilo manymu, vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarka pareikalautų milijonų litų iš valstybės biudžeto, todėl tuo metu, esant ekonominiam sunkmečiui, jo manymu, nebuvo tikslinga pradėti tokio masto reformas¹⁰⁵.

Nepaisant tokių pasisakymų, akademikai ir tyrinėtojai seniai kalbėjo apie būtinybę pertvarkyti vykdomosios valdžios institucijų sistemą, kadangi ji turi daug spragų. Ministerijų kompetencija nebuvo aiški. Pirmiausiai, nebuvo priskirtos valdymo sritys ministrams. Kai kurios institucijų veikla buvo vykdoma tokiose srityse, už kurias nebuvo atsakingas nė vienas ministras¹⁰⁶. Ministrų valdymo sričių nustatymas padėtų tiksliau nustatyti jų atsakomybę, padėtų užtikrinti politikos koordinavimo suderinamumą. Kai kurios ministerijos, ne tik formavo, bet ir pačios įgyvendino savo kuriamą politiką pagal kompetenciją joms priskirtose srityse. Be to, kai kurios įstaigos prie ministerijų turėjo teisę atlikti ne tik politikos įgyvendinimo, bet ir formavimo funkcijas, nors įstatymais tai joms nebuvo pavesta¹⁰⁷. Problema buvo ir tai, kad valstybės įstaigos atliko nebūdingas viešajam sektoriui funkcijas, susijusias su komercine veikla ar moksliniais tyrimais. Taip buvo neįgyvendinta valdžių atskyrimo doktrina. O neįtvirtinus tokios doktrinos neįmanoma sukurti teisinės valstybės¹⁰⁸.

¹⁰² LR Seimas. Nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“, Nr. XI-52, 2008 m. gruodžio 9 d., Vilnius, p. 14. (Prieiga per internetą: http://www.smm.lt/veikla/docs/lrv/15_vyr_programa.pdf)

¹⁰³ G. Kirkilas neigiamai vertina A. Kubiliaus Vyriausybės programą, ELTA naujienų pranešimas, 2008-12-05. (Prieiga per internetą: <http://www.sekunde.lt/content.php?p=read&tid=54034>)

¹⁰⁴ Interviu su Virginijumi Vaškeliu, 2011-04-26.

¹⁰⁵ Butkutė E., Socialdemokratai ir konservatoriai galanda karo kirvius, 2008-11-12. (Prieiga per internetą: <http://m.15min.lt/id/aktualu/lietuva/socialdemokratai-ir-konservatoriai-galanda-karo-kirvius-56-14521>)

¹⁰⁶ LR Vyriausybės nutarimas „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“, 2009 m. lapkričio 11 d. Nr. 1511, Valstybės žinios, Nr. 138-6075, Vilnius, p. 14.

¹⁰⁷ LR Vyriausybės nutarimas „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“, 2009 m. lapkričio 11 d. Nr. 1511, Valstybės žinios, Nr. 138-6075, Vilnius, p. 14.

¹⁰⁸ Bakaveckas A., Lietuvos vykdomoji valdžia, Eugrimas, 2008, p. 548.

Sudėtinga situacija buvo susidariusi ir su įstaigomis prie ministerijų. Ši vykdomosios valdžios institucijų sistemos grandis pasižymėjo chaotišku steigimu ir reguliavimu. Pirmiausiai, visos ministerijos pavaldžios įstaigos, kurių yra 314, buvo skirstomos į įstaigas prie ministerijų, turinčias viešojo administravimo įgaliojimus, bei kitas ministerijų įsteigtas valstybės įstaigas, kurios nebūtinai galėjo turėti viešojo administravimo įgaliojimus. Neaiškumų jų reguliavime įnešė tai, jog jų visų statusas gali būti nusakomas skirtingai. Kalbant apie įstaigas prie ministerijų, tik 16 iš 84 (t.y. 19 proc.) savo nuostatuose yra aiškiai nurodę savo teisinį statusą. Likusios gali būti biudžetinės įstaigos, viešieji juridiniai asmenys, valstybės įstaigos ir kt.¹⁰⁹. Be to, Vyriausybės įstatymas numato, kad įstaigas prie ministerijų steigia Vyriausybė, o ministerijoms paveda atlikti savininko teises ir pareigas (išskyrus tokias teises, kurios liečia likvidavimą ir reorganizavimą)¹¹⁰. Tačiau ši įstatymo nuostata nėra realiai įgyvendinama praktikoje. Tokių įstaigų prie ministerijų vykdomosios valdžios institucijų sistemoje yra 84. Iš jų tik 35 (41,7 procento) „steigėja yra Vyriausybė, kitos įsteigtos ministrų įsakymais“¹¹¹. Taigi Vyriausybės įstatyme atsirado spragos, kurios nenumatė įstaigų prie ministerijų steigimo suregulavimo. Nebuvo aišku, kurie ministrai, vadovaudamiesi specialiaisiais įstatymais, gali steigti įstaigas prie ministerijų, o kurie – ne, ir pagal kokius kriterijus tokia teisė galėtų būti suteikiama.

Tokiu būdu šioje vykdomosios valdžios institucijų sistemos dalyje sukuriama keistas hierarchinis modelis, kuris remiasi institucijos institucijoje idėja¹¹². Galima teigti, kad funkciškai tai yra tinkamas variantas, tačiau nėra racionalu išdėstyti bendrąsias funkcijas per subordinacijos ryšiais susijusius struktūrinius elementus, kurie turi arba neturi viešojo administravimo įgaliojimus. Taip didėja ministerijų vaidmuo politikos įgyvendinimo procese. Susiduriama ne tik su funkcijų dubliavimo problema, bet ir su netikslingu institucijos vidinio organizacinės struktūros palaikymu.

Problemų buvo matoma ir Vyriausybės įstaigų veikloje. Ir nors iki tol ministerijų sistemą buvo galima atskirti nuo Vyriausybės įstaigų, tačiau šių problemų paaiškinimas yra labai svarbus atsižvelgiant į priemones, kurių buvo imtasi joms išspręsti. Taigi pagal savo pobūdį Vyriausybės įstaigos gali būti skirstomos į įstaigas prie Vyriausybės ir Vyriausybei atskaitingas įstaigas. Pirmosios turėjo įsteigusios netgi joms pavaldžių įstaigų, kurių steigimo nenumato Vyriausybės

¹⁰⁹ LR Vyriausybės nutarimas „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“, 2009 m. lapkričio 11 d. Nr. 1511, Valstybės žinios, Nr. 138-6075, Vilnius, p. 15.

¹¹⁰ LR Vyriausybės įstatymas, 2010-11-12, Žin., 1994, Nr. 43-772, 22 str., 8 punktas.

¹¹¹ LR Vyriausybės nutarimas „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“, 2009 m. lapkričio 11 d. Nr. 1511, Valstybės žinios, Nr. 138-6075, Vilnius, p. 15.

¹¹² Bakaveckas A., Lietuvos vykdomoji valdžia, Eugrimas, 2008, p. 565.

įstatymas. Ir visos Vyriausybės įstaigos tarpusavyje skyrėsi strateginių veiklos planų tvirtinimo tvarka ir subjektais, kuriems atsiskaito už savo veiklą. Reikia paminėti, kad jų steigimas taip pat nebuvo tinkamai reglamentuotas. Nebuvo numatyti kriterijai, kuriais vadovaujantis būtų aiškiai nuspręsta, kokio tipo instituciją steigti – ministeriją, įstaigą prie ministerijos ar Vyriausybės įstaigą¹¹³.

Be to, Vyriausybės įstaigų kompetencija nebuvo aiški. Nebuvo nustatymas jų vaidmuo valstybės valdymo procesuose. Jų ir ministerijų funkcijų pasidalijimas buvo neapgalvotas, dažnai besidubliuojantis. Žinoma, kaip ir įstaigose prie ministerijų, taip ir Vyriausybės įstaigose pasitaikė politikos formavimo, o ne tik įgyvendinimo atvejų. Kadangi ne visos valdymo sritys buvo priskirtos ministrams, daugėjo tokių klausimų, už kuriuos nebuvo atsakingas nė vienas ministras¹¹⁴. Taip sunkėjo tokių institucijų veiklos stebėseną ir kontrolę. Jų koordinavimas buvo neefektyvus ir dėl dar vienos labai paprastos priežasties – tiesiog tokių prie Vyriausybės veikiančių įstaigų ir asmenų, kurie tiesiogiai pavaldūs Ministrui pirmininkui, buvo per daug. Vyriausybės įstaigų kiekis ir apimtis nebuvo optimali.

Respondentas, politologas Antanas Kulakauskas sveikino tokią valdžios institucijų iniciatyvą sustabdyti besiplečiantį biurokratinį aparatą ir imtis valdymo sričių priskyrimo ministrams¹¹⁵. Taip ministrai tampa atsakingesni už sritį, kurios reguliavimu nebuvo pakankamai pasirūpinta iki tol. Apie būtinybę reorganizuoti Lietuvos vykdomosios valdžios sistemą, numatyti jos lygmenis ir struktūrą, institucijų funkcijų išgryninimą, kuris leistų išvengti jų dubliavimosi bei persipynimo, kalbėjo ir Andrius Bakaveckas¹¹⁶. Tai leistų pasiekti efektyvesnio valstybės institucijų veikimo. Be to, esant per daug įvairiam vykdomosios valdžios institucijų steigimui, veiklos planų tvirtinimui, vadovų skyrimui, galų gale teisiniam statusui, kuomet vienos įstaigos yra biudžetinės, o kitos – viešosios, labai sunku suprasti kiekvienos institucijos vietą ir poziciją valstybės valdymo procesuose.

Taigi vadovaujantis institucionalizmo teorija, galima daryti apibendrinimą, jog Lietuvoje pagrindinės priežastys, lėmusios pertvarkas vykdomosios valdžios institucijų sistemos administraciniame lauke, buvo išorės veiksniai, tokie kaip sudėtinga šalies ekonominė situacija, paskatinusi taupyti valstybės biudžeto lėšas. Lėšų panaudojimo optimizacijas įtakojo ir reformų

¹¹³ LR Vyriausybės nutarimas „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“. 2009 m. lapkričio 11 d. Nr. 1511, Valstybės žinios, Nr. 138-6075, Vilnius, p. 13.

¹¹⁴ LR Vyriausybės nutarimas „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“. 2009 m. lapkričio 11 d. Nr. 1511, Valstybės žinios, Nr. 138-6075, Vilnius, p. 13.

¹¹⁵ Interviu su Antanu Kulakausku, 2011-04-20.

¹¹⁶ Bakaveckas A., Lietuvos vykdomoji valdžia, Eugrimas, 2008, p. 567.

kryptį – buvo nuspręsta likviduoti iki tol sistemoje vyravusias spragas ir neaiškumus, sustabdyti biurokratinio aparato didėjimą. Galima teigti, kad institucijų tobulinimas buvo inicijuotas norint priartinti jos veiklą prie idealaus teorinio veikimo modelio, nustatant aiškią atskaitomybę ir atskiriant valdžios šakas išgryninus funkcijas. Tai, pasak C. Offe, nutinka tuomet, kai institucijų veikla praktikoje skiriasi nuo idealo¹¹⁷. Be to, valdžios institucijose buvo pastebimas plėtimasis, didėjo valstybės tarnautojų skaičius, ir ne toks biurokratijos apimčių didėjimas ne visuomet buvo racionaliai pagrįdžiamas. Buvo susidurta su reiškiniu, kurį institucionalizmo teorijos šalininkai vadina institucijų adaptacija prie besikeičiančios aplinkos, kuomet joms yra leidžiama kerotis savaime. Tuomet institucijos tokiose institucijose gali susidaryti ydingos valdymo praktikos, jos gali būti sukonstruotos „neteisingos valdžios ir galios“¹¹⁸. Reformas Lietuvoje lėmė ir politiniai lyderiai. Pagrindinės pertvarkų idėjos buvo inicijuotos Vyriausybės, kuri nustatė tas sritis, kurioms reikėjo reorganizacijos.

¹¹⁷ Offe C., Institutional design, *Encyclopedia of Democratic Thought*, Routledge, London, 2001, p. 363.

¹¹⁸ Olsen J. P., Institutional Design in Democratic Contexts. *Journal of Political Philosophy*, Vol. 5, 1997, p. 203.

4. VYKDOMOSIOS VALDŽIOS INSTITUCIJŲ SISTEMOS PERTVARKA LIETUVOJE: MINISTERIJŲ ATSAKOMYBĖS SRITYS

Šiame skyriuje bus aptariama Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarka, kuri palietė ministerijų atsakomybės aspektą. Bus išanalizuoti reformos tikslai, kurie buvo nustatyti Vykdomosios valdžios institucijų sandaros tobulinimo koncepcijoje, bei veikėjai, dalyvaujantys Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkos administraciniame lauke. Galiausiai bus išnagrinėti struktūrinių pokyčių tendencijos vykdomosios valdžios institucijose. Visi pasikeitimai bus skirstomi į tris grupes: teisės aktų pakitimus, kurie yra jau padaryti ar dar tik planuojami; ministerijų atsakomybės pokyčiai, pasikeitus jų funkcijoms; pertvarkas, kurios nėra tiesiogiai susijusios su Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepcijos įgyvendinimu, tačiau liečia jų atsakomybės padidėjimą ar sumažėjimą, vidinėse ministerijų organizacinėse struktūrose.

4.1 Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo reformos tikslai

Pagrindinės vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkos ministerijų atsakomybės aspektu buvo suformuluotos Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijoje, kurią patvirtino Vyriausybė. Todėl vertėtų apžvelgti pačią koncepciją ir reformos tikslus, kurie joje numatomi. Tai bus daroma šiame poskyryje.

Iš pradžių Ministrų kabinetas Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepciją patvirtino 2009 m. balandžio 11 d. priimtu nutarimu, tačiau 2010 m. rugsėjo 22 d. priėmė nutarimo pakeitimą, numatantį kai kuriuos pokyčius valdžios sistemos tobulinime. Naująją koncepciją siekiama efektyvesnio biudžeto lėšų naudojimo, skaidrumo, administracinės naštos mažinimo, veiklos nepriklausomumo¹¹⁹. Pasak VRM Viešojo administravimo politikos skyriaus vedėjo Virginijaus Vaškeli, svarbiausi tikslai, kurie buvo numatyti šioje koncepcijoje, siekė išspręsti vyraujančias problemas Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemoje¹²⁰. Visos šios problemos buvo aptartos ankstesniame poskyryje.

¹¹⁹ Tracevičiūtė R., Valdžia ieško kito kelio iš biurokratijos brūzgyno, Alfa internetinė svetainė, 2009-11-13. (Prieiga per internetą: http://www.alfa.lt/straipsnis/10299363/?Valdzia.iesko.kito.kelio.is.biurokratijos.bruzgyno=2009-11-13_07-22)

¹²⁰ Interviu su Virginijumi Vaškeliu, 2011-04-26.

Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos vykdymas buvo numatytas dviem etapais, kurie buvo pakoreguoti nutarimo pakeitimo. Pirmasis etapas vyko iki 2010 m. gruodžio 31 d., kuomet buvo numatyta parengti reformai reikalingas teisės aktų pataisas, susijusias su ministrams pavedamų valstybės valdymo sričių, ministerijų ir įstaigų prie jų steigimo sąlygų nustatymu, joms nebūdingų funkcijų atsisakymu. Antrajame etape, nuo 2011 m. sausio 1 d. iki 2011 m. gruodžio 31 d., ketinama įvertinti ministrų valdymo srityse veikiančių valstybės įstaigų atitiktį nustatytiems asignavimų valdytojų statuso suteikimo kriterijams ir šio vertinimo rezultatus pateikti Vyriausybei bei atlikti galimybių analizę dėl Vyriausybės atstovo įgaliojimų išplėtimo ir pateikti jos rezultatus Vyriausybei¹²¹.

2009 m. parengta, o 2010 m. pataisyta koncepcija numatė apimti valstybės vykdomosios valdžios sistemą ir atskirus jos elementus. Į reformos akiratį nepateko Seimas, Vyriausybė, Prezidento institucija, teismai bei šių institucijų kanceliarijos ir Ministro Pirmininko tarnyba.¹²² Neįtrauktos Seimui ir Prezidentui atskaitingos įstaigos, savivaldybių institucijos ir jų įstaigos, taip pat viešosios įstaigos, kurių dalininkas yra savivaldybė, savivaldybių įmonės. Taigi reformos numato, kad tobulinimo objektai yra ministerijos ir joms pavaldžios įstaigos, apskričių viršininkų institucijos, viešosios įstaigos, kurių dalininkas yra valstybė, bei „valstybės įmonės, kuriose savininko teises ir pareigas įgyvendina valstybės įstaigos“¹²³.

Vyriausybė numatė principus, kuriais remiantis bus vykdomas vykdomosios valdžios institucijų sistemos tobulinimas. Pirmiausiai, politikos formavimas ir jos įgyvendinimas turi būti atskirtas¹²⁴. Jei valstybės įstaigoms yra pavesta įgyvendinti politiką, jos neturėtų jos įgyvendinti. Tačiau toms institucijoms, kurios tokią politiką įgyvendina, gali būti suteikta teisė prisidėti prie jos formavimo proceso. Įvestas racionalumo ir tikslingumo principas. Jo reikšmė ta, kad šis principas pabrėžia analizių svarbą ir sprendimų priėmimą tik atsižvelgiant į išanalizuotą situaciją, kuriai sprendimas yra taikomas. Vykdomos reformos turi stengtis įdiegti racionalų ir taupų valstybės biudžeto lėšų naudojimą, stengtis išvengti lėšų švaistymo. Be to reforma turi numatyti aiškius vykdomosios valdžios institucijų sistemos santykius ir koordinaciją tarp jų, tai turi būti įgyvendinta vadovaujantis viešojo administravimo įgaliojimų suteikimo kriterijais. Pertvarkose

¹²¹ LR Vyriausybės nutarimas Dėl LR Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimo Nr. 1511 „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“ pakeitimo. 2010 m. rugsėjo 22 d. Nr. 1389, Vilnius, p. 10.

¹²² LR Vyriausybės nutarimas „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“. 2009 m. lapkričio 11 d. Nr. 1511, Valstybės žinios, Nr. 138-6075, Vilnius, p. 1.

¹²³ LR Vyriausybės nutarimas „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“. 2009 m. lapkričio 11 d. Nr. 1511, Valstybės žinios, Nr. 138-6075, Vilnius, p. 2.

¹²⁴ LR Vyriausybės nutarimas „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“. 2009 m. lapkričio 11 d. Nr. 1511, Valstybės žinios, Nr. 138-6075, Vilnius, p. 3.

turi būti aiškiai apibrėžtas ir numatytas kiekvienos dalyvaujančios institucijos vaidmuo politikos formavime arba įgyvendinime, tos institucijos, kurioms ji yra atskaitinga, ir jos atskaitomybė, atsakomybė bei veiklos sritys¹²⁵. Taip pat pabrėžiama, kad reformomis turi būti sumažinta administracinė našta. Tai reiškia pagerėjusius viešojo administravimo procesus, perskirsčius funkcijas ir uždavinius. Svarbu tai, kad kiekviena valstybės įstaiga turi būti priskirta ministrui, kurio kompetencijai priklauso jos veikla, valdymo sričiai¹²⁶. Tokios įstaigos vadovo kompetencija turi būti aiškiai apibrėžta, kaip ir jo atskaitomybė ir atsakomybė, nustatyti aiškūs kriterijai, kuriais remiantis asmuo gali būti skiriamas į šią poziciją. Be to, tokiai institucijai turi būti suteikiamos tam tikros specialios teisės, kurios garantuotų tos institucijos veiklos nepriklausomumą ir pavestų funkcijų atlikimą. Šios teisės suteikiamos kontrolės ir priežiūros institucijoms ar toms, kurioms tokios teisės turi būti suteiktos pagal Europos Sąjungos teisės aktus. Be to įtvirtinamas ne visos institucijos nepriklausomumo principas, bet tam tikros jos veiklos dalies, kad institucija galėtų efektyviai atlikti jai pavestas funkcijas. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos tobulinimo koncepcijoje numatyti dekoncentracijos, decentralizacijos ir subsidiarumo principai¹²⁷. Funkcijos yra paskirstomos tiems vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenims, kurie galėtų geriausiai jas įgyvendinti. Tačiau centralizavimas yra galimas, jei leis pasiekti norimo veiklos efektyvumo.

Numatyta, kad vykdomosios valdžios institucijų sistemos reforma turi apimti ministerijų sistemą, ministerijoms pavaldžias valstybės įstaigas, prie Vyriausybės veikiančias įstaigas, teritorinio valdymo sistemą, viešąsias įstaigas ir valstybės įmones. Šiame darbe didžiausias dėmesys bus skirtas ministrų atsakomybės srityse veikiančioms institucijoms, todėl derėtų paanalizuoti, ką ketinama keisti norint pagerinti šios vykdomosios valdžios institucijų sistemos dalies veiklą.

Ministerijų sistemos aspektu reforma pirmiausiai numato nustatyti aiškias ministrų valdymo sritis, kadangi buvo susidariusi tokia situacija, kuomet tam tikros sritys nebuvo priskirtos nė vieno ministro kompetencijai. Ministerijos steigiamos tam tikros formuojamos valstybės politikos įgyvendinimo strategijoms rengti, organizuoja įgyvendinimo priežiūrą ir kontrolę, jei nėra numatytos Vyriausybės įstaigos, kurioms tai pavesta atlikti. Reforma numato,

¹²⁵ LR Vyriausybės nutarimas „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“. 2009 m. lapkričio 11 d. Nr. 1511, Valstybės žinios, Nr. 138-6075, Vilnius, p. 6.

¹²⁶ LR Vyriausybės nutarimas „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“. 2009 m. lapkričio 11 d. Nr. 1511, Valstybės žinios, Nr. 138-6075, Vilnius, p. 6.

¹²⁷ LR Vyriausybės nutarimas „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“. 2009 m. lapkričio 11 d. Nr. 1511, Valstybės žinios, Nr. 138-6075, Vilnius, p. 6.

kad ministrai jiems pavestose srityse galės ne tik organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti politikos įgyvendinimą, bet ir formuoti pačią valstybės politiką¹²⁸. Taip pat buvo norima peržiūrėti ir atsisakyti nebūdingų ministerijoms funkcijų, kurios nėra susietos su politikos formavimu. Jos turėtų būti perduotos ministerijų ar Vyriausybės įstaigoms ar net teritorinių administracinių vienetų padaliniams. Tačiau perduotų paslaugų administravimas paliekamas ministerijos kompetencijoje. Be to tam tikrais atvejais, kurie nustatyti įstatymų, ir tam tikram terminui ministerijoms gali būti pavestas ne tik politikos formavimas, bet ir jos įgyvendinimas¹²⁹.

Ministerijai pavaldžios valstybės įstaigos turi atlikti politikos įgyvendinimo funkcijas. Vykdam reformą jų funkcijos turi būti peržiūrėtos ir panaikintos tos, kurios yra susietos su politikos formavimo procesu¹³⁰. Šios institucijos neturi rengti įstatymo projektų ar kitų teisės aktų, kurie susiję su politikos sričių prioritetų nustatymu, vystymosi kryptimis ir būdais. Taip pat ministerijai pavaldžios institucijos negali pačios nusistatyti siektinų rezultatų ir kompetencijos jiems pasiekti. Be to šių institucijų funkcijos, nesuderinamos su viešojo sektoriaus veikla, turi būti atskirtos. Tai tokia veikla, kuri apima komercinę veiklą, laboratorinius tyrimus ir kt. Vykdomosios valdžios institucijų sistemos sandaros tobulinimo koncepcijoje numatyta, kad tam tikrais įstatymų numatytais atvejais, politikos formavimas gali būti paliekamas įstaigų prie ministerijų kompetencijai¹³¹. Tačiau tokie atvejai yra išimtiniai.

Kai kurios ministerijoms pavaldžios įstaigos neturėjo aiškaus jų statuso, kompetencijos ir veiklos organizavimo apibrėžimo. Tobulinimo koncepcijoje numatoma šią spragą ištaisyti. Nurodoma, kad šie reikalavimai – tikslus statuso, kompetencijos ir veiklos organizavimo įtvirtinimas teisės aktais – turi būti įgyvendinti¹³². Įgaliojimai šioms institucijoms turi būti suteikiami vadovaujantis Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymu.

Reformos metu numatyta, kad turi būti „nustatoma vienoda įstaigų prie ministerijų nuostatų ir planavimo dokumentų tvirtinimo tvarka, taip pat atsiskaitymo už valstybės įstaigos

¹²⁸ LR Vyriausybės nutarimas Dėl LR Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimo Nr. 1511 „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulimo koncepcijos patvirtinimo“ pakeitimo. 2010 m. rugsėjo 22 d. Nr. 1389, Vilnius.

¹²⁹ LR Vyriausybės nutarimas Dėl LR Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimo Nr. 1511 „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulimo koncepcijos patvirtinimo“ pakeitimo. 2010 m. rugsėjo 22 d. Nr. 1389, Vilnius.

¹³⁰ LR Vyriausybės nutarimas Dėl LR Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimo Nr. 1511 „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulimo koncepcijos patvirtinimo“ pakeitimo. 2010 m. rugsėjo 22 d. Nr. 1389, Vilnius.

¹³¹ LR Vyriausybės nutarimas Dėl LR Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimo Nr. 1511 „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulimo koncepcijos patvirtinimo“ pakeitimo. 2010 m. rugsėjo 22 d. Nr. 1389, Vilnius.

¹³² LR Vyriausybės nutarimas „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“. 2009 m. lapkričio 11 d. Nr. 1511, Valstybės žinios, Nr. 138-6075, Vilnius.

veiklą subjektai¹³³. Pirminiame koncepcijos variante nurodyta, kad turi būti suvienodinta ir vadovų skyrimo tvarka¹³⁴, tačiau vėliau šios idėjos buvo atsisakyta.

Pertvarka norima sumažinti ir asignavimų valdytojų skaičių. Turi būti nustatomi aiškūs kriterijai, kuriais remiantis būtų skiriamas asignavimų valdytojų statusas įstaigos prie ministerijos vadovui¹³⁵.

Verta panagrinėti pokyčius, kurie buvo numatyti Vyriausybės ar jai atskaitingų įstaigų atžvilgiu, kadangi jie susiję su ministrams pavestomis valdymo sritimis. Tačiau Vyriausybė pasilieka teisę esant reikalui steigti institucijas, kurioms reikalingas veiklos nepriklausomumo užtikrinimo principas. Kitų Vyriausybės įstaigų ar jai atskaitingų įstaigų funkcijos turi būti įvertintos bei pateikti ryšiai su ministerijų atliekamomis funkcijomis. Jei šių institucijų veikla siejasi su ministrų valdymo sritimis ir šakinių požymių, tuomet¹³⁶:

1. Vyriausybės įstaigų statusas pakeičiamas į įstaigos prie ministerijos statusą;
2. Vyriausybės įstaigų statusas keičiamas į įstaigos prie Vyriausybės statusą, tačiau tokios institucijos vadovai yra atskaitingi tiek Vyriausybei, tiek atitinkamiems ministrams, kuriems pavesto su įstaigos veikla susijusios valdymo sritys;
3. Vyriausybės įstaigos funkcijos yra perduodamos kitoms veikiančioms valstybės institucijoms ar įstaigoms.

Jei Vyriausybės įstaigų veikla yra tarpžinybė, susijusi su veiklos koordinavimu ar aprūpinimu, tuomet priimami tokie patys jų reorganizavimo sprendimai kaip ir šakinių institucijų atveju, tačiau jos bus priskirtos tiems ministrams, ar toms ministerijoms, „su kuriomis yra palaikomi intensyviausi bendradarbiavimo ryšiai“¹³⁷. Tokios įstaigos, kurios yra atskaitingos ir ministrams, ir Vyriausybei, gali būti steigiamos ir politikos formavimui, ir įgyvendinimui¹³⁸. Tačiau tokios politikos formavimo funkcijos turi būti peržiūrimos ir, pageidautina, priskirtos konkrečių ministerijų kompetencijai. Jei susidaro situacija, kad Vyriausybės įstaigos funkcijos yra priskiriamos ne vieno, o keleto ministrų kompetencijai, tuomet gali būti steigiama kolegija.

¹³³ LR Vyriausybės nutarimas Dėl LR Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimo Nr. 1511 „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulimo koncepcijos patvirtinimo“ pakeitimo. 2010 m. rugsėjo 22 d. Nr. 1389, Vilnius.

¹³⁴ LR Vyriausybės nutarimas „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“. 2009 m. lapkričio 11 d. Nr. 1511, Valstybės žinios, Nr. 138-6075, Vilnius.

¹³⁵ LR Vyriausybės nutarimas „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“. 2009 m. lapkričio 11 d. Nr. 1511, Valstybės žinios, Nr. 138-6075, Vilnius.

¹³⁶ LR Vyriausybės nutarimas Dėl LR Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimo Nr. 1511 „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulimo koncepcijos patvirtinimo“ pakeitimo. 2010 m. rugsėjo 22 d. Nr. 1389, Vilnius.

¹³⁷ LR Vyriausybės nutarimas Dėl LR Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimo Nr. 1511 „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulimo koncepcijos patvirtinimo“ pakeitimo. 2010 m. rugsėjo 22 d. Nr. 1389, Vilnius.

¹³⁸ LR Vyriausybės nutarimas Dėl LR Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimo Nr. 1511 „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulimo koncepcijos patvirtinimo“ pakeitimo. 2010 m. rugsėjo 22 d. Nr. 1389, Vilnius.

Kaip ir ministerijų įstaigų atveju, Vyriausybės įstaigų nuostatų ir planavimo dokumentų tvirtinimo tvarka, taip pat subjektai, kuriems atsiskaitoma už Vyriausybės įstaigos veiklą, turi būti suvienodinta¹³⁹. Taip pat iš naujo vertinama, ar įstaigos vadovui gali būti suteikiamas asignavimų valdytojo statusas.

Taigi Vykdomosios valdžios institucijų sistemos sandaros tobulinimo koncepcija numato, kad ministrams bus pavedamos konkrečios valdymo sritys, į kurias patekusios Vyriausybės įstaigos ar Vyriausybei atskaitingos įstaigos bus pertvarkomos taip, kad funkcijos nesidubliuotų ir sudarytų vieningą ir darnią vykdomosios valdžios institucijų sistemą. Ministerijos turės priiinti valstybės politikos formavimo funkciją joms pavestose valdymo srityse, o įstaigos prie ministerijų turės šią politiką įgyvendinti nedalyvaujant formavimo procesuose. Vyriausybės įstaigos, priklausomai nuo jų pobūdžio, turės galimybę imtis ir formavimo, ir įgyvendinimo funkcijų. Be to numatoma, kad turi būti suvienodinta teisinė bazė valstybės institucijų steigimui ir jų veiklos planų numatymui. Norima nustatyti aiškius kriterijus, kada suteikiamas asignavimų valdytojo statusas tam, kad būtų galima optimizuoti valstybės biudžeto lėšų naudojimą.

Apibendrinant, Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepcijoje ministerijų sistemos pertvarkai numatomi tokie tikslai, kurie padės išspręsti sistemoje vyravusias problemas. Numatomos pertvarkos yra susijusios su ministrams pavedamų valdymo sričių nustatymu; Vyriausybės įstaigų funkcijų išgryninimu, dalį jų perduodant ministerijoms; ministerijų ir įstaigų prie ministerijų funkcijų išgryninimu; ministerijų ir joms pavaldžių institucijų vietos valdymo sistemoje nustatymu; vykdomosios valdžios institucijų sistemos suvienodinimu. Šios pertvarkos padės nustatyti aiškesnę institucijų vietą valstybės valdymo sistemoje, padidins Vyriausybės įstaigų ir ministerijoms pavaldžių įstaigų atskaitomybę bei veiklos kontrolę.

4.2 Veikėjų interesai ir įtaka Lietuvos Vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkų administraciniame lauke

Norint išanalizuoti veikėjų interesus ir įtaką Lietuvos Vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkų administraciniame lauke, pirmiausiai reikia identifikuoti, kas yra šie veikėjai (žr. schemą Nr. 2). Tai padaryti iš dalies padeda ankstesni skyriai, kuriuose buvo kalbama apie pertvarkų priežastis, paskatas ir tikslus.

¹³⁹ LR Vyriausybės nutarimas Dėl LR Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimo Nr. 1511 „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulimo koncepcijos patvirtinimo“ pakeitimo. 2010 m. rugsėjo 22 d. Nr. 1389, Vilnius.

Vyriausybės galios. Vykdamosios valdžios institucijų sistemos pertvarkos jau buvo numatytos 15-tosios Vyriausybės programoje. Joje nubrėžtos pagrindinės reformų kryptys, apimančios ministro valdymo sričių nustatymą, ministerijų pertvarkas, funkcijų ir veiklos auditus¹⁴⁰. Taigi Vyriausybė yra vienas iš svarbiausių institucinio lauko veikėjų. Pirmiausiai taip yra todėl, kad atsižvelgiant į pavaldumo ryšius ji turi daugiausiai galių, plačiausius įgaliojimus. Tai – aukščiausia vykdamosios valdžios institucijų sistemos institucija, nors teisiškai jos padėtis nėra apibrėžta kaip svarbiausia. Vyriausybės vadovavimas vykdamosios valdžios institucijų sistemai nėra nurodytas Konstitucijoje ar Vyriausybės įstatyme¹⁴¹. Tačiau *de facto* toks vadovavimas išlieka.

Vyriausybės kaip kolegiali bendros kompetencijos institucija turi aiškiai apibrėžtus interesus vykdamosios valdžios institucijų sistemos pertvarkų administraciniame lauke. Pasunkėjus ekonominei situacijai šalyje, vienas pagrindinių šios Vyriausybės tikslų buvo įveikti krizę ir taupyti biudžeto lėšas. Todėl lėšų taupymas palietė ir viešąjį sektorių, buvo prabilta apie būtinybę jį reorganizuoti. Ministerijų ir įstaigų prie ministerijų funkcijų analizė, kai kurių Vyriausybės įstaigų pertvarka ir jų funkcijų perdavimas ministerijoms, ministrams pavedamos valdymo sritys galėjo padėti pasiekti šių tikslų, tačiau ne visai aišku, kaip valdymą efektyvinti ir mažinti kaštus galėjo padėti ministerijų reorganizacija, kuomet buvo norima pertvarkyti jas į kitas ministerijas. Kaip pavyzdį galima pateikti Ūkio ministeriją, kurią buvo norima reorganizuoti į dvi – Inovacijų, verslo ir darbo ministeriją ir Energetikos ministeriją. Tokio pačio likimo turėjo sulaukti ir Socialinių reikalų ir darbo ministerija, kuri buvo numatyta pertvarkyti į Šeimos ir socialinių reikalų ministeriją, bei Žemės ūkio ministerija, kuri turėjo tapti Kaimo reikalų ministerija¹⁴². Tenka suabejoti, ar tokie pakitimai yra racionaliai pagrįsti. Visų pirma, pakeitus ministerijų pavadinimus, jų struktūra išliks tokia pati. Žemės ūkio ministras Kazimieras Starkevičius sakė, kad pokyčiai apims ne tik pavadinimo pakeitimą, bet ir tam tikrų Žemės ūkio ministerijos funkcijų perdavimą¹⁴³. Be to, norima šią ministeriją perkelti į Kauną. Tačiau, bet koku atveju Vyriausybės numatytos pertvarkos kryptys apima visas ministerijas ir jų įstaigas, nereikia išskirti tik šių institucijų. Todėl galima daryti išvadą, kad toks Vyriausybės programoje numatytas skambus tam tikrų minėtų ministerijų pavadinimų pakeitimas yra daugiau mitinio arba

¹⁴⁰ 15 Vyriausybės programa, 2008, p. 14. (Prieiga per internetą: http://www.smm.lt/veikla/docs/lrv/15_vyr_programa.pdf)

¹⁴¹ Bakaveckas A., Lietuvos vykdomoji valdžia, Eugrimas, 2008, p. 551.

¹⁴² 15 Vyriausybės programa. P. 14. (Prieiga per internetą: http://www.smm.lt/veikla/docs/lrv/15_vyr_programa.pdf)

¹⁴³ Žemės ūkio ministeriją ketinama perkelti į Kauną, BNS naujienų agentūra, 2008-12-04. (Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/article.php?id=19543359>)

simbolinio pobūdžio¹⁴⁴. Paprastai reorganizacija vidinėje vykdomosios valdžios struktūroje nebus lengvai pastebėta ir įvertinta piliečių. Ministerijų pavadinimų pakeitimas gali atkreipti jų dėmesį į penkioliktosios Vyriausybės atliktus darbus ir patraukti dalį elektorato. Vadinas, tarp Vyriausybės tikslų vyrauja ir piliečių pasitenkinimo jų darbu tikslas, kadangi Vyriausybės nariais tampama laimėjus Seimo rinkimus, kurių rezultatus nulemia rinkėjų balsai.

Saulėlydžio komisijos vaidmuo. Prie vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkų sumanymų kūrimo prisideda ir Valstybės valdymo tobulinimo komisija, kitaip žinoma Saulėlydžio komisijos pavadinimu. 2009 m. Andriaus Kubiliaus vyriausybė iš naujo atnaujino šios komisijos veiklą ir pavedė jai teikti siūlymus kaip būtų galima didinti viešojo sektoriaus veiklos efektyvumą.¹⁴⁵ Reikėtų paminėti tai, kad pirmą kartą Lietuvoje Saulėlydžio komisija buvo įkurta 1999 m., kuomet ministro pirmininko pareigas taip pat ėjo Andrius Kubilius. Ši komisija „turės padėti Vyriausybei įgyvendinti esmines pertvarkas tobulinant teritorinį ir vietos savivaldos modelį, keičiant valstybės institucinę struktūrą, mažinant Vyriausybės įstaigų skaičių, pertvarkant Vyriausybės kanceliariją, peržiūrint valstybės turtinių ir neturtinių teisių atstovavimą akcinėse bendrovėse, valstybės įmonėse ir viešosiose įstaigose, mažinant biurokratizmą paslaugų teikimo piliečiams ir verslui srityje bei daugelį kitų darbų.“¹⁴⁶ Taigi vienas iš komisijos tikslų administraciniame lauke yra aiškus – ji siekia biurokratijos mažėjimo valstybės institucijose ir teikia su tuo susijusius pasiūlymus Vyriausybei.

Saulėlydžio komisija yra Vyriausybės patariamoji institucija, teikianti rekomendacijas, ką derėtų keisti Lietuvos viešajame sektoriuje. Komisijai pateikus pasiūlymus, Vyriausybė svarsto, ar verta į juos atsižvelgti. Administraciniame lauke Valstybės valdymo tobulinimo komisija yra svarbi institucija, kuri pateikia į organizacinį lauką savo pasiūlymus dėl reorganizacijos. Jurgitos Šiugždinienės manymu, Saulėlydžio komisijos įtaka yra stipri aptariant reformų sumanymus, kadangi šią komisiją sudaromi visiems žinomi išorės ekspertai, todėl į juo nuomonę yra atsižvelgiama¹⁴⁷. Dar vienas šios komisijos interesas yra pasiekti, kad į jos pasiūlymus būtų atsižvelgta ir jie būtų deramai įgyvendinti. Tačiau tokių galios svertų ši komisija turi mažai – įtikinti Vyriausybę, kad jos pateikti pasiūlymai yra reikalingi. Tuo tarpu politikos apžvalgininkas

¹⁴⁴ Institucionalizmo teorija teigia, kad viešojoje erdvėje įgyvendinant reformas ar priimant kitus sprendimus gali būti naudojamos tam tikros formos, kurios yra pripažintos kaip efektyvios. Tokiu būdu siekiama pritarimo priimtiems sprendimams ir didesnio jų legitimumo.

¹⁴⁵ Atnaujinama Saulėlydžio komisijos veikla, Kauno diena, 2009-01-28, (Prieiga per internetą: <http://kauno.diena.lt/naujienos/lietuva/atnaujinama-saulelydzio-komisijos-veikla-197481>)

¹⁴⁶ Saulėlydžio komisijos pranešimas spaudai, LR Vyriausybės internetinė svetainė, (Prieiga per internetą: <http://www.lrv.lt/veikla/komisijos/saulelydzio-komisija/>)

¹⁴⁷ Interviu su Jurgita Šiugždiniene, 2011-04-28.

Antanas Kulakauskas mano, kad Saulėlydžio komisijos vaidmuo visame pertvarkų kontekste nėra stiprus¹⁴⁸. Respondentas mano, kad Saulėlydžio komisijos veikla yra vykdoma „iš akies“, dažniausiai grįsta tik taupymo sumetimais be racionalaus pagrindimo.

Pertvarkos vykdomos už Saulėlydžio komisijos veiklos ribų, visas pertvarkų koncepcijos įgyvendinimas yra paliktas pačioms ministerijoms, o patikrinti, ar atlikti veiksmai yra nešališki komisija neturi galimybių. Remiantis institucionalizmo teorija galima daryti prielaidą, kad institucijos pačios nėra suinteresuotos savo struktūrinių padalinių mažinimu bei funkcijų atsisakymu, kadangi tai reikštų sumažėjusius jų galio svertus ir įtaką vykdomosios valdžios institucijų sistemoje. Ministerijos tik pristato savo veiklos rezultatus Saulėlydžio komisijos posėdžiuose, tačiau tuos kriterijus, kuriais vadovaujantis gali būti vertinami jų siejami tikslai, gali šiek tiek koreguoti pačios, rasti paaiškinimą dėl neatliktų užduočių, uždelsti veiklos rezultatų pateikimo terminus. Be to, reikėtų paminėti, kad 2010 m. Teisingumo ministerija ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerija nepateikė Saulėlydžio komisijai duomenų apie jų 2009 m. veiklos rezultatus įgyvendinant ministerijų saulėlydį¹⁴⁹. Tai rodo, kad ministerijos gali rasti priemonių ne visiškai Saulėlydžio komisijos nustatytą tikslą įgyvendinimui.

Ministerijų interesai ir vaidmenys. Kad Saulėlydžio komisijai būtų lengviau atlikti vykstančių pertvarkų ministerijose stebėseną, prie kiekvienos ministerijos buvo įkurtos mažosios Saulėlydžio komisijos. Šios ministerijų Valdymo tobulinimo komisijos buvo reikalingos ir tam, kad būtų užtikrintas valdymas „iš apačios į viršų“, o ne tik laikomasi griežto nurodymų perdavimo¹⁵⁰. Taigi šios ministerijų Valdymo tobulinimo komisijos prižiūri, inicijuoja ir koordinuoja pertvarkas ministerijose. Jos yra tarsi tarpininkės tarp ministerijos ir Saulėlydžio komisijos bei Vyriausybės. Tokių ministerijų komisijų, kaip ir pačių ministerijų, tikslas – įgyvendinti joms Vyriausybės pavestas užduotis. Žinoma, kiekviena ministerija turėjo savo interesų, apart Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepcijos įgyvendinimo, kurie bus aptarti kiek vėliau.

Komisijų sudėtį tvirtina ministerijos vadovas – ministras. Kiekvienos ministerijos komisijos sudėtis skiriasi. Daugelyje jų yra įtrauktas platus įvairios kompetencijos tarnautojų skaičius, narių kiekis svyruoja nuo 8 iki 12 asmenų (Finansų ministerija – 12, Kultūros ministerija – 11, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija – 8, Švietimo ir mokslo ministerija – 9,

¹⁴⁸ Interviu su Antanu Kulakausku, 2011-04-20.

¹⁴⁹ Saulėlydžio komisijos posėdžio protokolas, 2010-04-14. (Prieiga per internetą: http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/5_2010-04-14_posedzio_protokolas.pdf)

¹⁵⁰ Saulėlydžio komisijos veiklos apžvalga, 2009 m. vasaris – gegužė, p. 6. (Prieiga per internetą: http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/komisijos_veiklos_apzvalga_09_06_03.pdf)

Ūkio ministerija – 9)¹⁵¹. Būtent komisijos narių sudėtis gali atspindėti, koks yra ministerijos požiūris į pertvarkas, ar yra įtraukiamas didelis tarnautojų skaičius, ar priėjimas prie sprendimų priėmimo yra ribojamas; ar šie tarnautojai atstovauja įvairius skyrius, ar tik aukščiausio lygio ministerijos vadovus. Susisieikimo ministerijoje galima matyti vidutinį komisijos narių skaičių – 6¹⁵². Tačiau visi šie nariai atstovauja įvairius ministerijos hierarchijos lygmenis, didžiąją dalį komisijos narių sudaro skyrių vedėjai.

Labiausiai į akis krintanti savo sudėtimi yra VRM Valdymo tobulinimo komisija, sudaryta iš keturių asmenų: ministro, ministerijos kanclerio, kuris užima aukščiausią hierarchinę padėtį tarp ministerijos karjeros valstybės tarnautojų, viceministro ir Teisės departamento direktoriaus. Šios komisijos tikslas – „peržiūrėti VRM administracijos padalinių, įstaigų prie Vidaus reikalų ministerijos ir kitų Vidaus reikalų ministerijos valdymo sričiai priskirtų padalinių ir įstaigų atliekamas funkcijas, spręsti tolesnės veiklos tęstinumo ir vietos valdymo sistemoje, veiklos efektyvumo ir išlaidų mažinimo klausimus“¹⁵³. Galima teigti, kad priėjimas prie komunikavimo dėl pertvarkų, sprendimų priėmimo šioje ministerijoje yra labai ribotas. Be to, pačio VRM Viešojo administravimo skyriaus vedėjo Virginijaus Vaškeliio teigimu, kuriant ir derinant koncepciją, kurią buvo pavesta suformuoti ir įgyvendinti VRM, galutinius sprendimus priėmė ministerijos vadovai¹⁵⁴. Subordinacijos atžvilgiu, būtent jie ir turėjo didžiausią įtaką ministerijos viduje. Be to, pertvarkų koordinavimas, panašu, nebuvo demokratiškas procesas, įtraukiantis didelę dalį ministerijos tarnautojų.

VRM Vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkos kontekste turėjo svarbų vaidmenį palyginus su kitomis ministerijomis. Šiai institucijai buvo pavesta suformuoti Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepciją ir užtikrinti tam tikrų jos priemonių įgyvendinimą. Buvo sudaryta darbo grupė, turinti suformuoti Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepcijos pagrindinius sumanymus. Ši darbo grupė buvo sudaryta iš VRM, Teisingumo ministerijos, Prezidentūros, Seimo, Vyriausybės kanceliarijos (dabar – MP tarnybos), Mykolo Romerio universiteto atstovų¹⁵⁵ (žr. schemą Nr. 2). Į išorės ekspertų nuomonę buvo atsižvelgiama, bet vis dėlto aktyviausiai kūrimo procese dalyvavo VRM bei MP tarnybos

¹⁵¹ Duomenys pateikti išanalizavus visų ministerijų Valdymo tobulinimo komisijų sudėtis.

¹⁵² LR Susisieikimo ministro 2010 m. liepos 20 d. įsakymas Nr. 3-456 „Dėl Lietuvos Respublikos susisieikimo ministro 2009 m. kovo 10 d. įsakymo Nr. 3-74 „Dėl Susisieikimo ministerijos valdymo tobulinimo grupės sudarymo“ pakeitimo“. (Prieiga per internetą: http://www.transp.lt/lt/veikla/ministerijos_valdymo_tobulinimo_grupes_veikla/susisieikimo_ministerijos_valdymo_tobulinimo_grupes_sudetis)

¹⁵³ VRM vidinių darbo grupių sąrašas. (Prieiga per internetą: <http://www.vrm.lt/index.php?id=1147>)

¹⁵⁴ Interviu su Virginijumi Vaškeliu, 2011-04-26.

¹⁵⁵ Interviu su Indre Daugėlaite, 2011-05-02.

atstovas¹⁵⁶. Kuriant koncepciją VRM įtaka galėjo pasireikšti labiausiai. Interesų konfliktai ministerijos viduje kuriant koncepciją buvo išspręsti paprastai – dalyvavo mažas skaičius tarnautojų. Pagrindinės koncepcijos gairės buvo suformuluotos Viešojo administravimo skyriaus vedėjo ir dar dviejų tarnautojų, kurie šiuo metu jau yra perkelti ir atlieka darbą kitame VRM departamente¹⁵⁷. Pagrindinius sprendimus priėmė ministerijos vadovai. Visas procesas vyko gana uždarai. Suformuota koncepcija buvo pristatyta Saulėlydžio komisijai, kuri buvo sudaryta iš Seimo, Prezidentūros, ministerijų, Lietuvos laisvosios rinkos instituto atstovų, kurie kartu su Valstybės kontrolės atstovais ir išorės ekspertais svarstė koncepcijos projektą, teikė pastabas ir pasiūlymus, taigi galima teigti, kad koncepcijos rengimo procese dalyvavo tiek valdžios institucijos, tiek viešojo valdymo ekspertai¹⁵⁸. Darbe pateiktoje schemoje (žr. schemą Nr. 2) yra pavaizduoti aktyviausių Lietuvos pertvarkų administracinio lauko veikėjų dalyviai ir jų tarpusavio ryšiai. Dėmesys atkreiptas ne tik į vykdomosios valdžios institucijų sistemos veikėjus, kuriuos palietė reforma, bet ir į tuos veikėjus, kurie prisidėjo prie reformų rengimo proceso.

Pasak Virginijaus Vaškeli, interesų derinimas tarp šių veikėjų ir ministerijų kuriant koncepciją vyko sklandžiai, daug kalbėtasi, tartasi, sprendimo būdai buvo randami lengvai atsižvelgus į egzistuojančias problemas vykdomosios valdžios institucijų sistemoje. Nė vienas veikėjas nereiškė pernelyg neracionalių norų savo atstovaujamos institucijos atžvilgiu¹⁵⁹. Tačiau nors ir buvo siekiama vykdomosios valdžios institucijų sistemos unifikavimo, Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepcijoje vis tik palikta galimybė principų taikymui „ne pagal koncepcijos sumanymus“¹⁶⁰. Taip įvyko dėl institucijų, turėjusių savitą valdymo sistemą, pasipriešinimo. Tokios institucijos, susijusios su finansinių rinkų reguliavimu arba krašto apsaugos sistema, buvo suinteresuotos savo esamų struktūrų išlaikymu. Tačiau į KAM protestus, išsakytus dėl Vyriausybės įstatymo projekto, jau koncepcijos įgyvendinimo etape nebuvo atsižvelgta, kadangi KAM yra politikos formuotoja jai pavestose srityje, todėl jos ir jai pavaldžių institucijų veikla turi būti organizuojama kaip ir kitų ministerijų¹⁶¹.

¹⁵⁶ Interviu su Virginijumi Vaškeliu, 2011-04-26.

¹⁵⁷ Interviu su Rasa Dalia Liutkevičiene, 2011-04-12.

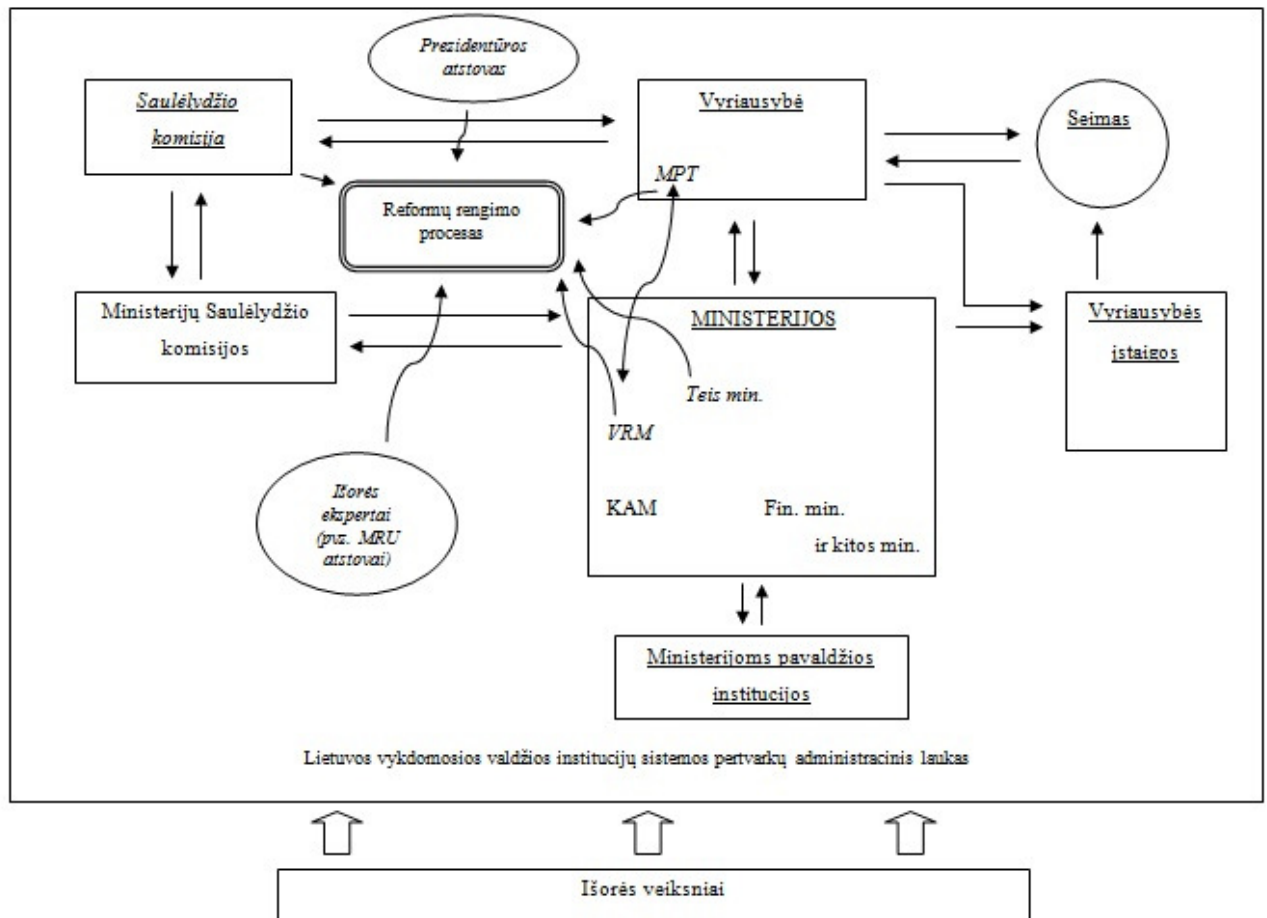
¹⁵⁸ Interviu su Indre Daugėlaite, 2011-05-02.

¹⁵⁹ Interviu su Virginijumi Vaškeliu, 2011-04-26.

¹⁶⁰ Interviu su Virginijumi Vaškeliu, 2011-04-26.

¹⁶¹ Pažyma dėl LR Vyriausybės įstatymo 22, 24, 26, 27, 29, 30, 311, 33, 34, 35, 38, 45 straipsnių, aštuntojo ir dešimtojo skirsnių pavadinimų pakeitimo, įstatymo 31, 281 straipsniais ir dvyliktoju skirsniu bei įstatymo 441 ir 46 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymo projekto ir LR Valstybės tarnybos įstatymo 44 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto derinimo, VRM, 2010-03-01.

Schema Nr. 2. „Veikėjų interesai ir įtaka Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkų administraciniame lauke“¹⁶².



Vis tik galima sakyti, kad savo pavaldumo srityse esančių institucijų išlaikymu buvo suinteresuotos visos institucijos, kurias lietė pertvarkos. Aktualu tai buvo ne tik specifiskai reguliuojamoms institucijoms, bet ir įstaigoms prie ministerijų ir Vyriausybės įstaigos. Institucionalizmo teorija teigia, kad kiekviena institucija yra suinteresuota savo išlikimu ir galios įtvirtinimu. Tam tikrų nebūdingų viešajam sektoriui funkcijų atsisakymas ar funkcijų išgryninimas, atsisakant politikos formavimo ar įgyvendinimo funkcijų, lemia ir institucijos įtakos bei galios mažėjimą. Ypačingai tam priešinosi vidiniai institucijų elementai, valstybės tarnautojai¹⁶³, kadangi tokių būdu jų stabilumas buvo neužtikrintas. Turint omenyje, kad kiekviena institucija yra suinteresuota išlikimu ir galios palaikymu, galima daryti prielaidą, kad institucijos bus suinteresuotos ir savo galios ir funkcijų plėtimu, prisijungiant naujus padalinius ir

¹⁶² Sudaryta darbo autorės, vadovaujantis institucionalizmo teorija.

¹⁶³ Interviu su Virginijumi Vaškeliu, 2011-04-26, ir Jurgita Šiugždiene, 2011-04-28. Taip pat 89.ESTEP ir VPVI tyrimas, Funkcijų analizė ir biudžeto programų vertinimo priemonių Lietuvoje ir užsienio šalyse tyrimo ataskaita, 2010, p. 17. (Prieiga per internetą: <http://www.lrv.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/knyga2.pdf>)

įgyjant naujų funkcijų. Tačiau tokią prielaidą paneigia interviu metu gauta informacija. „Konkurencijos tarp institucijų dėl Vyriausybės įstaigų priskyrimo nesijautė. Greičiau atvirkščiai, kai kurios ministerijos net nelabai norėjo“ priimti naują atsakomybę¹⁶⁴. Greičiausiai taip nutiko todėl, kad buvo norima išlaikyti jau nusistovėjusią struktūrą, kurios keitimas įneštų daugiau chaoso ir pareikalautų daugiau kaštų persikrstant ministerijos struktūrą, funkcijas, žmogiškuosius ir laiko išteklius.

MP tarnybos vaidmuo. Kalbant apie ryšius ir bendradarbiavimą vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkų administraciniame lauke, svarbu yra paminėti MP tarnybą, kuri buvo reorganizuota iš Vyriausybės kanceliarijos. Ši institucija padeda MP vykdyti funkcijas. MP tarnybos kancleris dalyvauja formuojant ir įgyvendinant Ministro Pirmininko politines nuostatas ir prioritetus, sprendimus, padeda MP koordinuoti strateginių ES politikos klausimų įgyvendinimą, padeda Vyriausybei koordinuoti ministerijų ir kitų valstybės institucijų veiklą įgyvendinant strateginio planavimo dokumentus, Vyriausybės programą ir sprendžiant kitus krašto reikalus¹⁶⁵. Vyriausybės įstatyme bei MP tarnybos nuostatuose numatyta, kad ši institucija įgyvendina Vyriausybės vykdomas viešojo valdymo reformas¹⁶⁶. Iki tol ši sritis buvo priskiriama VRM. Apžvelgus kai kurių MP tarnybos padalinių¹⁶⁷ valstybės tarnautojų pareigybės aprašymus matyti, kad yra renkama, analizuojama ir vertinama informacija ministerijų sistemos ir kitų valstybės valdymo institucijų sistemos pertvarkos klausimais. Tačiau pertvarkų rengimo ir įgyvendinimo funkcijos pilnai nebuvo perduotos MP tarnybai.

Saulėlydžio komisijos dokumentuose nurodoma, kad būtent ši institucija yra Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepcijos kūrimo ir įgyvendinimo procesu kuratorė¹⁶⁸. VRM Viešojo administravimo politikos skyriaus vedėjas Virginijus Vaškėlis taip pat nurodo, kad pagrindinis bendradarbiavimas kuriant koncepciją vyko su MP tarnyba¹⁶⁹. Atrodytų, kad ši institucija buvo suinteresuota sėkmingu koncepcijos sukūrimu ir įgyvendinimu. Tačiau atliekant empirinį tyrimą, savo poziciją pateikė net keturi respondentai. Iš gautos informacijos

¹⁶⁴ Interviu su Virginijumi Vaškėliu, 2011-04-26.

¹⁶⁵ LR Vyriausybės įstatymas, 2010-11-12, Žin., 1994, Nr. 43-772, 45 str.

¹⁶⁶ LR Vyriausybės nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko tarnybos nuostatų patvirtinimo, 2009-09-09, Žin., 2009, Nr. 109-4580. (Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=363925)

¹⁶⁷ Strateginio valdymo departamento Stebėsenos ir planavimo skyriaus valstybės tarnautojai.

¹⁶⁸ Saulėlydžio komisijos 2010 m. veiklos planas, posėdžio protokolai Nr. 63-4, 2009-12-04.

¹⁶⁹ Interviu su Virginijumi Vaškėliu, 2011-04-26.

galima daryti išvadą, kad VRM veikla nebuvo pakankamai stebima ir kuruojama, nevyko sklandus bendradarbiavimas¹⁷⁰.

Taip pat svarbu paminėti, kad nustatant institucijų poziciją valstybės valdymo sistemoje, o kitaip tariant, rengiant Vyriausybės įstatymo projektą, MP tarnybos vaidmuo buvo pats didžiausias, kadangi ši institucija buvo pagrindinė šio teisės akto rengėja¹⁷¹. Sudaryta darbo grupės minėtam teisės aktui rengti, kurios veikla užsitęsė ilgą laiko tarpą dėl interesų tarp institucijų derinimo. Sunkiausiai, pasak Jurgitos Šiugždinienės, buvo rasti kompromisus tarp valstybės institucijų ir sutarti dėl visiems tinkamo, tačiau, jos nuomone, tai vis tik pavyko sėkmingai dėl daug įdėtų pastangų į derybų procesą¹⁷². Padarytos tam tikros nuolaidos vykdomosios valdžios institucijų sąraangoje, tačiau jos buvo būtinos.

Vyriausybės įstaigų interesai. Derybų procese dėl Vyriausybės įstatymo rengimo labiausiai pasireiškė tam tikrų Vyriausybės įstaigų vadovų interesai, kadangi reforma numatė jų autonomijos, nepriklausomybės sumažėjimą, todėl bijodami dėl savo darbo vietų ir galios sumažinimo, šie vadovai buvo suinteresuoti nepertvarkyti esamos sistemos arba išsikovoti sau daugiau teisių¹⁷³. Respondentė nenorėjo pateikti konkrečių institucijų nuomonės pertvarkų klausimu, tačiau paminėjo, kad minėtų institucijų vadovai bandė pasiekti savo interesus veikdami naudojantis neformaliais politiniais ryšiais, dažnai tai darydami per Seimo narius.

Seimo įtaka. Seimas taip pat yra šio administracinio lauko veikėjas. Tiesa, jo įtaka visuose vykstančiuose procesuose yra pati menkiausia. Jo daroma įtaka dažniausiai pasireiškia galimybe pritarti arbar nepritarti pertvarkų idėjoms, kurios kyla vykdomosios valdžios institucijų sistemoje, kadangi pertvarkų iniciatyvos kyla iš Vyriausybės. Vadinasi, ši institucija vertina tik galutinį pertvarkų sumanymo rezultata, kuris jai yra pateikiamas. Atlikto empirinio tyrimo metu ne vienas respondentas pareiškė nuomonę, kad Seimas labiausiai priešinasi vykdomiems pokyčiams ir kritikuoja naujus siūlymus¹⁷⁴. Jurgitos Šiugždinienės teigimu, čia pasireiškia partiniai interesai, kiekvienas Seimo narys turi savo nuomonę dėl vykdomosios valdžios institucijų sistemos sąrangos, todėl visus interesus suderinti yra sudėtinga, be to, kai kurios institucijos savo interesus bandė išreikšti, kaip jau buvo minėta, per Seimo narius¹⁷⁵. Tokius interesus išanalizuoti yra labai sunku, kadangi informacija, kuria keičiamasi pertvarkų

¹⁷⁰ Šios problemos detalčiau yra nagrinėjamos poskyryje 5.2

¹⁷¹ Interviu su Jurgita Šiugždiniene, 2011-04-28.

¹⁷² Interviu su Jurgita Šiugždiniene, 2011-04-28.

¹⁷³ Interviu su Jurgita Šiugždiniene, 2011-04-28.

¹⁷⁴ Interviu su Jurgita Šiugždiniene, 2011-04-28. Taip pat 75. Gudavičius S., Saulėlydis stringa Seime, 2009-11-05. (Prieiga per internetą: <http://www.diena.lt/naujienos/nuomones/saulelydis-stringa-seime-246516>)

¹⁷⁵ Interviu su Jurgita Šiugždiniene, 2011-04-28.

administraciniame lauke, yra tarsi priemonė, kuria manipuluojama siekiant savų tikslų, ir ji gali būti pateikiama užslėptai, tarkime, pateikiant kitokią argumentaciją savo pasiūlymams.

Taigi Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkų administraciniame lauke dalyvauja didelis skaičius veikėjų – tai Vyriausybė, Saulėlydžio komisija, išorės ekspertai, Seimas, mažosios Saulėlydžio komisijos prie ministerijų, pačios ministerijos, ministerijoms pavaldžios institucijos, Vyriausybės įstaigos. Konkretūs šių institucijų lyderiai arba vadovai taip pat gali būti išskiriami kaip atskiri veikėjai, kadangi, siekdami institucijos išlikimo ar didesnių galios ir įtakos priemonių priskyrimo, jie bandė pasiekti ir savų interesų, jiems asmeniškai tai buvo svarbu. Kiekvieno administracinio lauko veikėjo įtaka siekiant tikslų priklausė pirmiausiai nuo institucijos teisinio statuso. Galima pabrėžti, kad būtent pavaldumo santykiai dažniausiai buvo svarbiausias veiksnys priimant sprendimus. Taip pat pastebėta, kad sprendimai administraciniame lauke buvo priimami atsižvelgiant ir į tų institucijų interesus, kurios buvo pripažintos svarbesnėmis savo atliekamomis funkcijomis valstybės valdymui nei kitos institucijos. Institucijos bandė veikti ne tik formaliais kanalais derybose, pareiškiant argumentuotą nuomonę dėl vienu ar kitu pertvarkų, bet ir naudojosi neformaliais politiniais ryšiais siekiant susirasti sąjungininkų, kurie galėtų palaikyti jų interesus derybose dėl reformos. Pats derybų procesas nebuvo atviras ir tuo labiau viešinamas. Vis dėlto pavyko pasiekti susitarimo dėl pokyčių vykdomosios valdžios institucijų sistemoje randant kompromisus.

4.3 Struktūriniai pokyčiai: reforma įgytos galios bei funkcijos

Struktūrinės reformos apima pokyčius tiek institucijų organizacinėje sistemoje, keičiant ir reorganizuojant jos sudėtinius elementus, tiek funkcijų priskyrimą, perskirstymą ar panaikinimą. Iki 2008 m. Lietuvos centrinės valdžios struktūrinės reformos vyko gana vangiai ir neturėjo aiškios koncepcijos. Buvo orientuojamasi į reformas strateginio, finansinio ir personalo valdymo srityse¹⁷⁶. Šiame poskyryje bus apžvelgiama, kokių imtasi priemonių Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepcijos įgyvendinime ir kokie pokyčiai apėmė ministerijų sistemas Lietuvoje.

4.3.1 Teisės aktų pakeitimai

¹⁷⁶ Nakrošis V., Struktūrinės reformos Lietuvoje: į dešimtuką dar nepataikėm, 2009-08-24. (Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/article.php?id=23714759>)

Ministrams pavedamos valdymo sritys jau yra priskirtos, priėmus 2010 m. kovo 24 d. Vyriausybės nutarimą „Dėl ministrams pavedamų valdymo sričių“. Kartu šios sritys įtvirtinamos ir naujajame 2010 m. kovo 1 d. Vyriausybės įstatymo projekte, tačiau dėl užsitęsusių įstatymo derinimo darbų nutarta, jog yra tikslinga patvirtinti šias sritis atskiru nutarimu. Ministrams pavedamos sritys yra įvardinamos kaip valstybės reguliuojamos visuomeninių santykių sferos, kuriuose ministrai formuoja politiką ir užtikrina jos įgyvendinimą.

Reikia pastebėti, kad pirmiausiai šios ministrams pavedamos sritys buvo nustatytos Vyriausybės įstatymo projekte. Čia jos yra eklektiškos ir nevienodai detalios. Teisingumo ministerija pateikė pastabas, kad šis sąrašas neatitinka valdymo sričių sampratos, kuri yra pateikta įstatymo projekte, kadangi į sąrašą patenka darbai, veiklos, materialiniai objektai, teisės sritys, reiškiniai ir pan. Taip yra todėl, kad ruošiant šią koncepcijos įgyvendinimo priemonę sritys buvo nustatytos pagal pačių ministerijų siūlymus¹⁷⁷. Jos nebuvo grupuojamos, peržiūrimos ar tikslinamos. Todėl gali būti, kad tikslas, užsibrėžtas koncepcijoje nebus pasiekiamas, nes galėtų atsirasti vis naujų niekam nepriskirtų valdymo sričių. Be to, pačios ministerijos neatsižvelgė į pateiktus pasiūlymus vengti tokių žodžių kaip „politika“, kurie gali būti pernelyg platus. Visgi valdymo sritys Vyriausybės įstatymo projekte kai kurių ministrų kompetencijoje buvo formuluojamos pernelyg plačiai nepaisant to, kad valdymo srities sąvoka neturi būti suprantama kaip funkcija¹⁷⁸. Kai kurioms ministerijoms priskiriamos valdymo sritys yra suformuluotos pernelyg plačiai ir neapibrėžtai palyginus su jų realia kompetencija. Tarkime, Teisingumo ministerijai buvo pavedama „teisėkūros“ valdymo sritis, kuri apima pernelyg daug ir išeina iš jos realios kompetencijos ribų¹⁷⁹. Juk teisėkūros veikla gali būti suprantama ir kaip Seimo įstatymai, Vyriausybės nutarimai ir kiti priimami teisės aktai.

2010 m. kovo 24 d. Vyriausybės nutarime ministrams pavedamos valdymo sritys yra detaliau sugrupuojamos. Daugeliui ministrų buvo priskirtos 3-4 sritys, kurios skirstomos į dar smulkesnes¹⁸⁰. Jei Vyriausybės įstatymo projekte valdymo sritys buvo pateiktos daugiau kaip „minčių lietus“, neišvengiant klaidų, pavyzdžiui, užsienio prekybos srities nepriskiriant užsienio reikalų ministrui, tai Vyriausybės nutarime jos yra išdėstytos aiškiau. Toks ministrams

¹⁷⁷ Aiškinamasis raštas dėl LR Vyriausybės įstatymo 22, 24, 26, 27, 29, 30, 311, 33, 34, 35, 38, 45 straipsnių, aštuntojo ir dešimtojo skirsnių pavadinimų pakeitimo, įstatymo papildymo 31, 28 straipsniais ir dvyliktoju skirsniu bei įstatymo 44 ir 46 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymo, 2010-03-10.

¹⁷⁸ Interviu su Virginijumi Vaškeliu, 2011-04-26.

¹⁷⁹ Teisingumo ministerijos išvados dėl LR Vyriausybės įstatymo projekto, Nr. 1D-626(3), 2010-01-27.

¹⁸⁰ LR Vyriausybės nutarimas dėl ministrams pavedamų valdymo sričių, Žin., 2010, Nr.38-1784, 2010-03-24.

priskiriamų valdymo sričių nustatymas aiškiau apibrėžia ministrų atsakomybę už tam tikras politikos sritis ir kartu padidina jų pozicijos svarumą.

Taip pat atskirta ministerijų ir įstaigų prie ministerijų funkcijų samprata. Tiesa, tai padaryta Vyriausybės įstatymo projekte, tačiau realių veiksmų jau buvo imtasi pavedant ministerijoms išgryninti savo funkcijas. Ministerijai pavedama formuoti tam tikrų sričių politiką ir užtikrinti jos įgyvendinimą. Įstaigos prie ministerijų yra atsakingos tik už politikos įgyvendinimą ir turi atsisakyti joms nebūdingų politikos formavimo funkcijų. Kyla klausimas, ar ministerijos gali prisidėti prie politikos formavimo, kadangi Lietuvos Konstitucija Vyriausybei ir jos įstaigoms numato vykdomąją funkciją. Tačiau vis tik realiai politikos formavimas yra veikla, kuri yra vykdoma ministerijos, tačiau ji tai daro ne visos valstybės mastu, kadangi visos valstybės politiką formuoja Seimas, o tam tikros jai paskirtos srities atžvilgiu. Politikos formavimui priskiriama tokia veikla kaip teisės aktų, susijusių su valstybės įstaigų veiklos prioritetų, vystymosi krypties nustatymu, įvairių projektų rengimu. Vadinasi, būtent ministerija yra ta institucija, kuri po Vyriausybės vykdomosios valdžios institucijų sistemoje turi daugiausiai galios, susijusios su pavaldumo ryšiais, kadangi ji numato konkrečias kryptis savo padedamai formuojamai politikai ir jos įgyvendinimui, kurio turi imtis įstaigos prie ministerijų, ministerijai pavaldžios įstaigos. Konceptijoje numatyta, kad buvusios Vyriausybės įstaigos, jei jų statusas nėra pakeičiamas į įstaigos prie ministerijos, yra atskaitingos tiek Vyriausybei, tiek ministrui, kuriam yra pavesta numatyta valdymo sritis. Tai reiškia, kad ministrai įgyja daugiau galių, nes plečiasi arba jų institucijos dydis, arba bet koku atveju didėja funkcijų ir atsakomybės apimtis.

Reikia paminėti, kad Vyriausybės įstatymo projektu numatoma, jog ministerijos, įstaigos prie ministerijų, Vyriausybės atstovų tarnybos, MP tarnyba įgyja Vyriausybės įstaigos statusą ir yra viešieji juridiniai asmenys¹⁸¹. Kalbant apie įstaigas prie ministerijų, jose savininko teises ir pareigas įgyvendina ministerijos. Šių Vyriausybės įstaigų kompetencija turi apimti tik politikos įgyvendinimo funkcijas. Tačiau Vyriausybės įstatymo projektas numato, kad kai „racionalu ir tikslinga“, jos gali įgyvendinti ir politikos formavimo funkcijas. Šia sąvoka nesuteikiamas joks teisinis turinys, ji yra netiksli ir negali būti objektyviai įvertinta. VRM aiškina, kad toks formulavimas leidžia taikyti koncepcijoje numatytą subsidiarumo principą, kuomet valdymo

¹⁸¹ LR Vyriausybės įstatymo 22, 24, 26, 27, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 38, 45 straipsnių, aštuntojo ir dešimtojo skirsnių pavadinimų pakeitimo, įstatymo papildymo 31, 28 straipsniais ir dvyliktojo skirsniu bei įstatymo 44 ir 46 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymo projektas, 2010-03-01.

sprendimai, siekiant efektyvumo, yra priimami tuo lygmeniu, kuriuo jie yra efektyviausi¹⁸². Tačiau atskiri konkretūs atvejai nėra numatomi, todėl galimai galėtų susidaryti ydinga praktika, kuomet nesivadovaujant objektyviais kriterijais vienoms įstaigoms prie ministerijų yra suteikiama politikos formavimo funkcija, o kitoms ne.

Kaip ir kitų Vyriausybės įstaigų, įstaigų prie ministerijų nuostatus ir administracinę struktūrą (išskyrus ministerijų) tvirtina Vyriausybė. Tačiau apskritai visas Vyriausybės įstaigų struktūros tvirtinimas nėra teisiškai aiškus. Vyriausybės įstatymo projekte numatyta, kad Vyriausybė tvirtina įstaigų prie ministerijų, MP tarnybos, Vyriausybės atstovų administracinę struktūrą, tačiau numato galimybę administracinę struktūrą tvirtinti įstaigų prie ministerijos vadovams arba ministrams tvirtinti įstaigų prie ministerijų struktūrą. Vadinasi, palikta galimybė net trims vykdomosios valdžios sistemos subjektams atlikti šią funkciją, kuri, kas labai svarbu, yra viena iš pavaldumo santykių bruožų¹⁸³. VRM tai aiškina subsidiarumo principo taikymu, tačiau tai yra įstatymo spraga, kuri įneša neaiškumo bei sumaišties į vykdomosios valdžios institucijų sistemą ir neprisideda prie jos suvienodinimo.

Įstaigos prie ministerijos vadovą skiria tos srities ministras, jeigu specialieji įstatymai nenumato kitaip. Vadovas vadovauja numatytai įstaigai prie ministerijos numatytą kadenciją. Tačiau Vyriausybės įstatymo projektas numatė naujovę – galimybę ministrui atleisti iš pareigų įstaigos prie ministerijos vadovą, jei jo pateiktai metinei ataskaitai nepritaria ministras. Toks įstatymo pakeitimas buvo pateiktas 2010 m. sausio 27 d. Šis pakeitimas nebuvo objektyvus, kadangi nebuvo įvardyti kriterijai, kuriais remiantis buvo nustatomi reikalavimai ataskaitos turiniui ir pateikimo tvarka. Į tokį nešališkumo neužtikrinimą pirmiausiai sureagavo Teisingumo ministerija, pateikdama pastebėjimą, jog būtina nustatyti nepritarimo įstaigos prie ministerijos vadovo ataskaitos pagrindams¹⁸⁴. Jai pritarė ir Krašto apsaugos, Socialinės apsaugos ir darbo, Aplinkos, Finansų ministerijos. Į tokius pastebėjimus atsižvelgta tik iš dalies. 2010 m. kovo 1 d. pateiktame Vyriausybės įstatymo projekte nurodyta, kad ministras gali atleisti iš pareigų įstaigos prie ministerijos vadovą nepasibaigus jo kadencijai, jei nepritaria jo metinei veiklos ataskaitai, kuri „rengiama Vyriausybės nustatyta tvarka“. Bet kokiu atveju, ministras įgyja galimybę atleisti jam neįtikusį vadovą iš posto anksčiau nei pasibaigia pastarojo kadencija, o tai reiškia didesnių galių, kurios siejasi su pavaldumo ryšiais, įgijimą.

¹⁸² Aiškinamasis raštas dėl LR Vyriausybės įstatymo 22, 24, 26, 27, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 38, 45 straipsnių, aštuntojo ir dešimtojo skirsnių pavadinimų pakeitimo, įstatymo papildymo 31, 28 straipsniais ir dvyliktoju skirsniu bei įstatymo 44 ir 46 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymo, 2010-03-10.

¹⁸³ Teisingumo ministerijos išvados dėl LR Vyriausybės įstatymo projekto, Nr. 1D-626(3), 2010-01-27.

¹⁸⁴ Teisingumo ministerijos išvados dėl LR Vyriausybės įstatymo projekto, Nr. 1D-626(3), 2010-01-27.

2009 m. koncepcijoje buvo numatomas įstaigų prie ministerijų vadovų skyrimo suvienodinimas. 2010 m. pataisytoje koncepcijoje ši nuostata išbraukta. Vyriausybės įstatymo projekte numatyta, kad specialieji įstatymai gali numatyti kitokią įstaigų prie ministerijų vadovų skyrimo, pavaldumo ir atskaitomybės tvarką. Taigi atsisakyta vadovų skyrimo unifikavimo. Atliekant empirinį tyrimą paaiškėjo, kad vienodam įstaigų prie ministerijų vadovų skyrimui nepritarė aukščiausi ministerijų vadovai¹⁸⁵. Pats VRM valstybės tarnautojas, atsakingas už visos koncepcijos kūrimą ir dalinį jos įgyvendinimą, kas nebuvo priskirta kitoms ministerijoms, pasisakė už visišką vykdomosios valdžios institucijų sistemos suvienodinimą, kadangi, jo nuomone, institucijos gali būti funkcionuoti vienodai ir savo funkcijas atlikti našiai¹⁸⁶.

Šios institucijos tipo vadovo kadencijos nustatymas ir pratęsimo apribojimas sukėlė nemažai diskusijų tarp suinteresuotų institucijų, kurios pateikė Vyriausybės įstatymo projekto vertinimus. Aplinkos, Krašto apsaugos, Finansų ir teisingumo ministerijos kvestionavo įstaigos prie ministerijų vadovo kadencijos trukmės nustatymą ir pratęsimo apribojimą¹⁸⁷. Jų manymu, tokios nuostatos nebuvo tikslingos. Tačiau VRM teigė, kad kadencijos trukmės nustatymas užtikrina institucijos veiklos stabilumą, kuris nebus pertraukiamas Prezidento ar Seimo rinkimų, kuomet galima būti numatyta įstaigos prie ministerijos vadovą pakeisti kitu politinio pasitikėjimo tarnautoju. Tokiu būdu iš vienos pusės garantuojamas veiklos nepriklausomumas. Tačiau vis tik atsižvelgė į minėtų ministerijų pasiūlymą neriboti kadencijos pratęsimo. Dabartiniame Vyriausybės įstatyme numatyta, kad įstaigos prie ministerijos vadovo kadencijos trukmė yra 4 metai ir jis gali būti skiriamas eiti šias pareigas ne daugiau nei 2 kadencijas iš eilės. Kadencijų skaičiaus apribojimo panaikinimas suteikia galimybę tam pačiam asmeniui ilgesnį laiką vadovauti tai pačiai įstaigai. Tai patogiu ir ministrui, kuris gali pasirinkti tokį asmenį nebeatsižvelgdamas į jo praeitų kadencijų skaičių, nors vadovas ir yra skiriamas ne politinio pasitikėjimo pagrindu. Tačiau šių institucijų nuostatus tvirtina Vyriausybė, ji nebegali pavesti nuostatų tvirtinimo ministerijai kaip dabartiniame Vyriausybės įstatyme. Todėl ministerija šia prasme praranda galimybę formuoti įstaigų prie ministerijų veiklos tikslus. Šių institucijų steigimą, reorganizavimą ir likvidavimą taip pat prisiima Vyriausybė.

¹⁸⁵ Interviu su Virginijumi Vaškeliu, 2011-04-26.

¹⁸⁶ Interviu su Virginijumi Vaškeliu, 2011-04-26.

¹⁸⁷ Pažyma dėl LR Vyriausybės įstatymo 22, 24, 26, 27, 29, 30, 311, 33, 34, 35, 38, 45 straipsnių, aštuntojo ir dešimtojo skirsnių pavadinimų pakeitimo, įstatymo 31, 281 straipsniais ir dvyliktoju skirsniu bei įstatymo 44 ir 46 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymo projekto ir LR Valstybės tarnybos įstatymo 44 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto derinimo, VRM, 2010-03-01.

Tai, kad įstaigos prie ministerijos tikslus nustato ne atskiros srities ministrai, o Vyriausybė, iš dalies turėtų išspręsti netiksliai ir neaiškiai formuluojamų tikslų problemą, kuri iki šiol vyravo valstybės tarnyboje. Tačiau taip įtvirtinama didesnė politinė kontrolė, institucijos yra labiau politizuojamos, kas vykdomosios valdžios institucijose dirbantiems valstybės tarnautojams iš principo turėtų būti netaikytina¹⁸⁸.

Taip pat numatyta, kad ministrai tvirtina ministerijų strateginius veiklos planus ir įstaigų prie ministerijų metinius veiklos planus, nors pastaruosius gali paskirti tvirtinti ir įstaigų prie ministerijų vadovams. 2010 m. kovo 1 d. Vyriausybės įstatymo projektu atsisakyta galimybė įstaigoms prie ministerijų turėti savo patvirtintus strateginius veiklos planus, kuo buvo ypatingai suinteresuotos Teisingumo, Socialinės apsaugos ir darbo bei Aplinkos ministerijos¹⁸⁹. Tačiau tokiu būdu yra mažinamas biudžeto asignavimų valdytojų skaičius. Toks tikslas numatytas koncepcijos priemonių plane ir jis turi padėti pasiekti efektyvesnio valstybės biudžeto lėšų panaudojimo, tiksliau, jų mažinimo. Be jokios abejonės, asignavimų valdytojų skaičiaus mažinimas lemia ir didesnę kontrolę, mažesnę individų veiksmų pasirinkimo laisvę institucijos viduje. Sumažinus asignavimų valdytojų skaičių, kartu didinamos ir lėšas paskirstančios institucijos galios, kadangi ji turi daugiau galimybių koordinuoti finansinius srautus skirstant šiuos asignavimus tarp mažesnio skaičiaus padalinių.

Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepcijoje teigiama, kad skirtingas institucijų nuostatų, struktūros, vadovų skyrimo reguliavimas neleidžia vykdomosios valdžios institucijų sistemai darniai funkcionuoti, tačiau išimtinių atvejų galimybės palikimas nenustatant objektyvių kriterijų, kuriais remiantis bus priskiriamos funkcijos, tvirtinami veiklos planai, skiriami vadovai, neleidžia pasiekti Koncepcijoje užsibrėžtų tikslų ir išspręsti įvardintų problemų. Iš vienos pusės siekiama unifikuoti visą vykdomosios valdžios institucijų sistemą, harmonizuoti jos funkcionavimą, o iš kitos pusės paliekami išimtiniai administracinės struktūros, veiklos planų tvirtinimo atvejai, kurie nėra pagrįsti objektyviais kriterijais.

¹⁸⁸ Maniokas K., Valstybės tarnybos reforma ar jos chunveibiniškas griovimas?, 2009-06-01. (Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/kmaniokas-valstybes-tarnybos-reforma-ar-jos-chunveibiniskas-griovimas.d?id=22428924>)

¹⁸⁹ Pažyma dėl LR Vyriausybės įstatymo 22, 24, 26, 27, 29, 30, 311, 33, 34, 35, 38, 45 straipsnių, aštuntojo ir dešimtojo skirsnių pavadinimų pakeitimo, įstatymo 31, 281 straipsniais ir dvyliktoju skirsniu bei įstatymo 44 ir 46 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymo projekto ir LR Valstybės tarnybos įstatymo 44 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto derinimo, VRM, 2010-03-01.

KAM buvo suinteresuota pasilikti specifinę valdymo struktūrą, kadangi Krašto apsaugos sistemos organizavimą reguliuoja atskiras įstatymas¹⁹⁰. Tačiau VRM buvo tokios nuomonės, kad ši ministerija yra politikos formuotoja konkrečioje srityje, todėl nėra pagrindo turėti kitokiais įstatymais reguliuojamas institucijas, todėl Vyriausybės įstatymo projektu numatoma suvienodinti ministerijos administracinę struktūrą. VRM Viešojo administravimo politikos skyriaus vedėjas Virginijus Vaškėlis minėjo, kad koncepcijoje buvo paliktos kitokios institucijų reguliavimo galimybės iš dalies dėl tokių institucijų, kurių veikla reguliuojama specialiaisiais įstatymais, pavyzdžiui, finansinių rinkų reguliavimo institucijų prie Finansų ministerijos¹⁹¹. Šios institucijos pasižymi savo veiklos specifika ir jų sistemoje dalyvauja tokios institucijos kaip Lietuvos Bankas, kurių veiklos negalima priskirti vykdomosios valdžios sistemai.

Taigi Vyriausybės įstatymo projekte patikslinta Vyriausybės įstaigų sąvoka. Tai įnešė daugiau aiškumo vykdomosios valdžios institucijų sistemoje. Vyriausybės įstaigoms šiame projekte priskiriamos ministerijos, įstaigos prie ministerijų, MP tarnyba, kuriai priskirta padėti atlikti Vyriausybės ir Ministro pirmininko funkcijas, bei Vyriausybės atstovų institucija. Tai viešieji juridiniai asmenys. Kaip jau buvo minėta, aiškiau atskirtos jų funkcijos. Ministerijoms pavedama pridėti prie politikos formavimo joms pavestose srityse, o įstaigos prie ministerijų užtikrina politikos įgyvendinimą. Taigi buvo nustatyta aiški šių institucijų vieta valstybės valdymo procese. Tačiau iš kitos pusės tiek pačiame Vyriausybės įstatymo projekte, tiek koncepcijoje yra įtvirtinama galimybė ne visiškai atsižvelgti į tokį vaidmenų priskyrimą, nes vadovaujantis subsidiarumo principu yra pateisinamas dalinis funkcijų persimaišymas, kuomet įstaiga prie ministerijos gali prisiimti politikos formavimo funkciją. Oficialiai jokie objektyvūs kriterijai nėra įtvirtinami, teisės aktuose nepaaiškinamas subsidiarumo principo taikymas konkrečioms atvejams. Tai leistų susidaryti ydingai praktikai, kuomet vienoms institucijoms būtų suteikta daugiau galios ir autonomijos tvirtinti savo veiklos prioritetus ir kryptis, priklausomai nuo jų reikšmingumo vykdomosios valdžios sistemai ir vyraujančių interesų. Paliekama vietos varijuoti tiek priskiriamomis įstaigų prie ministerijų funkcijomis, tiek struktūra, tiek tvirtinamais veiklos planais.

Taigi, ministrams buvo priskirtos valdymo sritys, kurios praplėtė jų atsakomybę, kadangi patikslino kuruojamas sritis, už kurias atitinkamas ministras atsako. Priimtais teisės aktais buvo

¹⁹⁰ Pažyma dėl LR Vyriausybės įstatymo 22, 24, 26, 27, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 38, 45 straipsnių, aštuntojo ir dešimtojo skirsnių pavadinimų pakeitimo, įstatymo 31, 281 straipsniais ir dvyliktojo skirsniu bei įstatymo 44 ir 46 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymo projekto ir LR Valstybės tarnybos įstatymo 44 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto derinimo, VRM, 2010-03-01.

¹⁹¹ Interviu su Virginijumi Vaškėliu, 2011-04-26.

nustatyta vykdomosios valdžios institucijų sąranga ir kiekvienos institucijos vieta valstybės valdymo sistemoje. Nutarta, kad ministerijos turi atlikti politikos formavimo, o joms pavaldžios institucijos – politikos įgyvendinimo funkcijas. Numatomais kitais teisės aktų pakeitimais toliau planuojama stiprinti ministrų vaidmenį jiems pavaldžių institucijų atžvilgiu. Vyriausybės įstatymo projekte numatoma, kad ministras ne tik skiria įstaigos prie ministerijos vadovą, bet ir gali jį atleisti iš pareigų nepasibaigus jo kadencijos trukmei, jeigu nepitaria jo metinei veiklos ataskaitai. Atsisakyta vadovų kadencijos pratęsimo apribojimo idėjos. Be to, ministrui pavedama tvirtinti metinius įstaigos prie ministerijos veiklos planus. Strateginių įstaigų prie ministerijų veiklos planų atsisakyta norint sumažinti asignavimų valdytojų skaičių. Visa tai rodo, kad ministro pozicija tampa stipresne ir svaresne, jis įgauna didesnę kontrolę, o tuo pačiu ministerijoms pavaldžių institucijų veikla tampa labiau priklausoma nuo centrinio lygmens ir labiau politizuojama.

4.3.2 Ministerijų sistemos institucijų pertvarkos atsakomybės aspektu

Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepcijoje buvo numatytas sumanymas visas Vyriausybės įstaigas perduoti ministerijoms pagal ministrams priskirtas valdymo sritis¹⁹². Šis sprendimas buvo priimtas, kadangi siekta išspręsti problemas institucijų prie Vyriausybės valdyme. Šių institucijų atskaitingumas buvo nepakankamas, išteklių valdymas – neefektyvus, dubliavosi funkcijos, o išsikelti institucijų tikslai nebuvo aktualūs¹⁹³. Be to, Saulėlydžio komisijos pirmininko nuomone, apjungiant Vyriausybės įstaigas būtų galima sutapyti net 30 proc. šioms institucijoms skiriamų asignavimų¹⁹⁴. Toks visų Vyriausybės įstaigų priskyrimas sukėlė daug politinių diskusijų Seime¹⁹⁵. Galiausiai šios idėjos buvo atsisakyta, tačiau vis viena atlikta kai kurių Vyriausybės įstaigų reorganizacija, padidinusi ministrų atsakomybę už šių institucijų veiklą.

Tokios institucijos kaip Statistikos departamentas ar Valstybinė tabako ir alkoholio kontrolės tarnyba jau seniai kėlė kalbas ir mokslininkų tarpe, kadangi jos savo „kompetencija ir

¹⁹² LR Vyriausybės nutarimas Dėl LR Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimo Nr. 1511 „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“ pakeitimo. 2010 m. rugsėjo 22 d. Nr. 1389, Vilnius.

¹⁹³ Saulėlydžio komisijos veiklos apžvalga, 2009 m. vasaris – gegužė, p. 6. (Prieiga per internetą: http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/komisijos_veiklos_apzvalga_09_06_03.pdf)

¹⁹⁴ Nakrošis V., Struktūrinės reformos Lietuvoje: į dešimtuką dar nepataikėm, 2009-08-24. (Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/article.php?id=23714759>)

¹⁹⁵ Gudavičius S., Saulėlydis stringa Seime, 2009-11-05. (Prieiga per internetą: <http://www.diena.lt/naujienos/nuomones/saulelydis-stringa-seime-246516>)

darbuotojų skaičiumi“ lenkė kai kurias ministerijas¹⁹⁶. Statistikos departamentas buvo pertvarkytas iš dalies. Jo valdymas perduotas Finansų ministro valdymo sričiai, nors ši institucija išlaikė Vyriausybės įstaigos, kurios nuostatus tvirtina Vyriausybė, statusą¹⁹⁷. Po tokių pokyčių ministras turi prižiūrėti Statistikos departamento vadovą, kuris yra skiriamas Vyriausybės, veiklą bei tvirtinti Statistikos departamento strateginį veiklos planą. Be to, buvo siūloma Finansų ministerijai perduoti Valstybinę lošimų priežiūros komisiją prie LR Vyriausybės, tačiau tai nebuvo padaryta¹⁹⁸, nepaisant to, kad lošimai yra Finansų ministro valdymo sritis, kadangi įeina į finansų rinkų sritį.

Imtasi reorganizuoti Narkotikų kontrolės departamentą ir Valstybinę tabako ir alkoholio kontrolės tarnybą sujungiant šias dvi institucijas į Alkoholio, tabako ir narkotikų kontrolės tarnybą. Ši institucija liko Vyriausybės įstaiga, Vyriausybė skiria vadovą bei tvirtina institucijos nuostatus, tačiau Sveikatos apsaugos ministras atlieka politikos įgyvendinimo kontrolę¹⁹⁹. Minėtų dviejų institucijų pertvarkoms pritarė Seimas, tačiau tam prieštaravo opozicija. Jų nuomone, toks institucijų sujungimas bus pareikalauts daugiau lėšų iš valstybės biudžeto nei bus sutaupyta reforma²⁰⁰. Be to, kai kurie Seimo nariai manė, kad per tą laiką, kol naujoji institucija pradės tinkamai ir efektyviai funkcionuoti, pasipelnys kontrabanda, narkotikų platinimu užsiimantys asmenys. Toks sumanymas nėra naujas – jis jau tris kartus buvo pateiktas svarstyti Seimui vis atliekant įvairias pataisas teisės akto projekte. Vitalio Nakrošio manymu, tokia institucijų sujungimo idėja yra įdomi, tačiau gali būti, kad naujoje institucijoje gali išsivrauti dvi organizacinės kultūros. Visų pirma, Valstybinės tabako ir alkoholio kontrolės tarnybos veikla grindžiama griežta kontrole administracinėmis priemonėmis, o Narkotikų kontrolės departamentas vykdo prevencijos funkciją ir tai daro „švelniomis informavimo ir paslaugų subsidijavimo priemonėmis“²⁰¹. Reikėtų suderinti tokius prieštaraujančius organizacinės kultūros pobūdžius, kuomet viena institucija kontroliuoja legalaus pobūdžio veiklą, o kita – nelegalaus,

¹⁹⁶ Bakaveckas A., Lietuvos vykdomosios valdžios sistema, Eugrimas, 2008, p. 567.

¹⁹⁷ Statistikos departamento nuostatai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. kovo 12 d. nutarimas Nr. 285. (Prieiga per internetą: <http://www.stat.gov.lt/lt/pages/view/?id=1158>)

¹⁹⁸ VLPK nuostatai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. birželio 19 d. nutarimas Nr. 739. (Prieiga per internetą: <http://www.vlpk.lt/lt/veikla/vlpk-nuostatai/>)

¹⁹⁹ Alkoholio, tabako ir narkotikų kontrolės tarnybos nuostatai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011-02-23 d. nutarimas Nr. 244. (Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=393607&p_query=&p_tr2=)

²⁰⁰ Seimas leido pertvarkyti VTAKT ir Narkotikų kontrolės departamentą, BNS agentūros pranešimas, 2010-11-16. (Prieiga per internetą: <http://sveikata.diena.lt/lt/naujienos/sveikata/seimas-leido-pertvarkyti-vtakt-ir-narkotiku-kontroles-departamenta-311411>)

²⁰¹ -jos-chunveibiniskas-griovimas.d?id=22428924)

Nakrošis V., Struktūrinės reformos Lietuvoje: į dešimtuką dar nepataikėm, 2009-08-24. (Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/article.php?id=23714759>)

tam, kad institucijos veikla vyktų sklandžiai ir efektyviai, todėl tokių institucijų reorganizacijai neužtenka primityvaus sujungimo centralizuojant bendrąsias funkcijas.

Kai kurios Vyriausybės įstaigos buvo visiškai integruotos į kitų ministerijų struktūras. Ginklų fondas perduotas VRM, Viešųjų pirkimų tarnyba – Ūkio ministerijai ir tapo įstaigomis prie šių ministerijų²⁰². Buvo panaikintas Lietuvių grįžimo į tėvynę informacijos centras, o Tautinių mažumų išėivijos departamentas reorganizuotas. Jo funkcijos perduotos URM kompetencijai ir vietoje šių dviejų institucijų pradėjo veikti Užsienio lietuvių departamentas, esantis URM vidinėje struktūroje. Likusiose Vyriausybės įstaigose ir toliau atliekami instituciniai pokyčiai, kuriuos didžia dalimi koordinuoja Saulėlydžio komisija, tačiau jie nėra susiję su ministerijoms perduotomis funkcijomis ir atsakomybe, todėl nebus nagrinėjami detaliau.

Galima matyti, kad Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepcijos sumanymas dėl institucijų prie Vyriausybės priskyrimo ministerijoms įgyvendintas ne visiškai dėl institucinio pasipriešinimo, su kuriuo teko susidurti. Vis tik galima abejoti, ar kai kurio pertvarkos leis pasiekti numatytų tikslų ir prisidės prie efektyvesnio valstybės valdymo ir optimaliesnio biudžeto lėšų naudojimo. Kai kurių Vyriausybės įstaigų statuso pakeitimas į įstaigas prie ministerijų nepakeičiant buvusios struktūros tik sustiprino ministerijų atsakomybę ir įtaką joms priskirtoje srityje, tačiau neleis pasiekti efektyvesnių rezultatų, jei nebus diegiami organizacinės kultūros principai šiuose struktūriniuose elementuose ir nebus sprendžiami vidinės organizacinės struktūros klausimai. Reorganizuoto URM Užsienio lietuvių departamento įsteigimas, atvirkščiai, leido atsisakyti nereikalingų besidubliuojančių funkcijų Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemoje ir panaikino net dvi institucijas. Todėl reikėtų atsižvelgti į tai, kokie struktūriniai pokyčiai yra susiję ne tik su funkcijų perkėlimu ar panaikinimu, bet ir su vidinių struktūrinių elementų kaita.

Kalbant apie ministerijų atsakomybę, reikėtų paminėti, kad ministerijų funkcijos prasiplėtė ir po apskričių reformos įgyvendinimo. Ministerijoms buvo perduota 17 funkcijų, kurias anksčiau atliko apskričių viršininko institutas²⁰³. Be to, joms perleistos 78 apskričių viršininkų įsteigtos įstaigos. Detaliau analizuoti šią pertvarką nėra šio darbo tikslas, tuo labiau, kad nors apskričių reforma kaip tikslas yra šiek tiek minima Vykdomosios valdžios sandaros

²⁰² Ginklų fondo nuostatai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. birželio 21 d. nutarimas Nr. 826. (Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=391237)

VPT nuostatai, VPT internetinė svetainė. (Prieiga per internetą: <http://www.vpt.lt/admin/uploaded/2010/Nuostatai.pdf>)

²⁰³ Apsispręsta, kaip bus išdalintos apskričių administracijų funkcijos, ELTA agentūros pranešimas, 2009-05-11. (Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/article.php?id=22077557>)

tobulinimo koncepcijoje, tačiau pačiame koncepcijos įgyvendinimo priemonių plane ši reforma neakcentuojama. Svarbu pabrėžti tik tai, kad ministerijos gavo papildomo krūvio ir funkcijų po apskričių reformos įvykdymo, jų atsakomybė šia prasme padidėjo. Valdymas tapo labiau centralizuotas, o tai nesiderina su tendencijomis Europoje ir koncepcijoje deklaruojamais dekoncentravimo, decentralizavimo principais. Vadinasi, įgyvendinimas *de facto* šiek tiek nukrypo nuo pačio ministerijų sistemos reformų sumanymo, tačiau pertvarkos buvo daromos atsižvelgiant į problemines sritis ir reorganizacijos poreikį.

Kiekvienai ministerijai, atsižvelgiant į Vykdamosios valdžios sandaros tobulinimo koncepcijos priemonių planą, buvo pavesta atsakyti joms ir joms pavaldžioms įstaigoms nebūdingų funkcijų. Šis procesas, pasak VRM Viešojo administravimo politikos skyriaus vedėjo Virginijaus Vaškeliio, sukėlė daugiausiai sunkumų koncepcijos įgyvendinime²⁰⁴. Šiam darbui buvo atlikta pasikeitusių ministerijų funkcijų analizė, lyginant aktualias ministerijų nuostatų redakcijas su ankstesnėmis. Galima kaip pavyzdžius pateikti pasikeitimus keliose ministerijų.

Susisiekimo ministerijos nuostatai su pakeistomis funkcijomis patvirtinti 2010 m. spalio 13 d. Ministerijos pagrindinės funkcijos iš esmės yra susietos su politikos formavimu, įvairių įstatymo projektų ir kitų teisės aktų, valstybės strategijų, programų rengimu ir jų įgyvendinimo stebėsenai bei kontrole. Tačiau kai kur paliktos politikos įgyvendinimo sąvokos – „pagal kompetenciją dalyvauja įgyvendinant kitų institucijų parengtas strategijas ir programas“²⁰⁵. Tokia galimybė išskiriama ir elektroninių ryšių bei pašto srityje. Kadangi ministerijų funkcijos nuostatuose išdėstytos pagal ministrui priskiriamas valdymo sritis, šiek tiek keitėsi jų išdėstymo tvarka, jos pateiktos smulkiau, detaliau išskirstytos, kai kur pakeista terminologija. Pavyzdžiui, ministerija nebetvirtina „kuro ir degalų sudėties ir kokybės reikalavimų“, net „dalyvauja nustatant naftos produktų, biodegalų ir skystojo kuro privalomuosius kokybės rodiklius“²⁰⁶. Toks formulavimas išreiškia ne tiesioginę vienašališką teisę tvirtinti, bet dalyvavimą tvirtinant konkrečius rodiklius.

Naujuosiuose *Susisiekimo ministerijos* nuostatuose atsirado ir naujos sąvokos, tokios kaip ir „informacinė visuomenė“ ir naujos su ja susijusios funkcijos²⁰⁷, kurios nebuvo įtvirtintos iki šiol, be to minimas elektroninio parašo naudojimo valstybės politikos formavimas. Taigi matoma,

²⁰⁴ Interviu su Virginijumi Vaškeliu, 2011-04-26.

²⁰⁵ *Susisiekimo ministerijos nuostatai*, Valstybės žinios, 2010-10-23, Nr. 125-6402, 8.1.1 str. (Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=383855&p_query=&p_tr2=)

²⁰⁶ *Susisiekimo ministerijos nuostatai*, Valstybės žinios, 2009-05-30, Nr. 64-2561, Valstybės žinios, 2009-05-30, Nr. 64-2561, galiojo iki 2010-10-24.

²⁰⁷ *Susisiekimo ministerijos nuostatai*, Valstybės žinios, 2010-10-23, Nr. 125-6402, 8.1.1 str. (Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=383855&p_query=&p_tr2=)

kad funkcijų išskaidymas pagal ministrų valdymo sritis lėmė ir naujų funkcijų, kurių iki tol nebuvo nuostatose, priskyrimą. Pavyzdžiui, Susisiekimo ministerija pažymi, kad prie jos funkcijų yra priskiriamas civilinės aviacijos specialistų licencijavimo sąlygų ir tvarkos, oro eismo paslaugų teikimo sąlygų ir tvarkos, nustato antžeminių paslaugų teikimo Lietuvos Respublikos tarptautiniuose oro uostuose tvarkos ir sąlygų, orlaivių atskridimo ir išskridimo laiko koordinavimo oro uostuose sąlygų ir tvarkos nustatymas bei tvirtinimas²⁰⁸. Taip pat nustato „paraiškų gauti paskyrimą vykdyti oro susisiekimą tarp Lietuvos Respublikos ir Europos ekonominei erdvei nepriklausančių valstybių nagrinėjimo, skrydžių teisių suteikimo, paskirstymo, atšaukimo ir konsultacijų su suinteresuotomis šalimis tvarką“ ir „įstaigų, rengiančių ir perkvalifikuojančių civilinės aviacijos specialistus, akreditavimo sąlygas ir tvarką“²⁰⁹. Matoma, kad oro eismo reguliavimas funkcijomis tapo detalesnis nei buvo iki tol.

Susisiekimo ministerija pridėjo funkcijas, kurios suteikia jai teisę paskelbti sertifikacijos ir kontrolės įstaigas ir bandymų laboratorijas, atsakingas už aparatūros ir įrenginių atitikties įvertinimą, taip pat numatyti priemones, kuriomis didinamas energijos vartojimo transporto sektoriuje efektyvumas. Taip pat ministerija prideda naują funkciją, karinės būtinybės arba visuomenės saugos sumetimais gali paskelbti tam tikras oro erdvės dalis draudžiamomis, ribojamomis arba pavojingomis civilinei aviacijai zonomis.

Pasikeitimai ministerijos funkcijoje susiję ir su teisiniais aspektais. Ministerijai priskirta nauja funkcija analizuoti ETT praktiką ir parengti išvadas dėl bylų aktualumo Lietuvai, taip pat teikti išvadas dėl kitų valstybės institucijų parengtų Vyriausybei teikiamų teisės aktų projektų, kurie susiję su susisiekimo ministrui pavestomis valstybės valdymo sritimis. Vadinasi, Susisiekimo ministerija turi kontroliuoti jai pavestą valdymo sritį ne tik atlikdama savo funkcijas ir vykdydama veiklą, bet ir stebėdama kitų valstybės institucijų darbą.

Reikėtų paminėti tai, kokių funkcijų atsisakė Susisiekimo ministerija. Pirmiausiai ji pasitraukė iš gaivalinių nelaimių, avarijų padarinių likvidavimo ir paieškos bei gelbėjimo darbų, organizavimo. Tai pat ji nebedalyvauja „atliekant avarijų, susijusių su pavojingų krovinių vežimu ir sukėlusių sunkias pasekmes, ekspertizę“ ir nebetvarko jų apskaitos²¹⁰. Netekusiuose galios Susisiekimo ministerijos nuostatuose buvo numatyta, kad ministerija nagrinėja asmenų prašymus,

²⁰⁸ Susisiekimo ministerijos nuostatai, Valstybės žinios, 2010-10-23, Nr. 125-6402, 8.1.1 str. (Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=383855&p_query=&p_tr2=)

²⁰⁹ Susisiekimo ministerijos nuostatai, Valstybės žinios, 2010-10-23, Nr. 125-6402, 8.1.1 str. (Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=383855&p_query=&p_tr2=)

²¹⁰ Susisiekimo ministerijos nuostatai, Valstybės žinios, 2010-10-23, Nr. 125-6402, 8.1.1 str. (Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=383855&p_query=&p_tr2=)

skundus ir pranešimus bei juos sprendžia imdamasi administracinių procedūrų. Aktualioje Susisiekimo ministerijos nuostatų redakcijoje ši funkcija pataisoma ir minima, kad tokie prašymai, skundai ir pranešimai yra nagrinėjami tik tuo atveju, jei nagrinėjami klausimai yra priskirti Susisiekimo ministerijos kompetencijai²¹¹. Taip pat ministerija nebenagrinėja „geležinkelio įmonių (vežėjų) skundų, susijusių su viešosios geležinkelių infrastruktūros valdytojo priimtais sprendimais dėl viešosios geležinkelių infrastruktūros tinklo nuostatų“, pajėgumų, rinkliavos ir kitų klausimų²¹².

Ministrų sričių priskyrimas VRM taip pat sąlygojo naują funkcijų suformavimą, orientuojantis į priskirtas sritis. Iki tol nebuvusios funkcijos tapo detaliau išdėstytos, tačiau naujų funkcijų įvardinimas apėmė ir iki tol egzistavusių sričių funkcijų kitokį įvardijimą. Pavyzdžiui, vietos savivaldos ir nacionalinės regionų plėtros srityje funkcijos yra smulkiau išdėstytos, apima kiekvieną Europos Sąjungos instrumentą, įtraukia ir struktūrinę paramą. Reikėtų paminėti, kad tendencingai visose ministerijose dažniau minima veiklos įgyvendinimo kontrolė. Taip yra todėl, kad pačių įgyvendinimo funkcijų ministerijoms reikėjo atsisakyti, tačiau jos turi atlikti stebėseną ir kontrolę joms pavaldžiose institucijose.

VRM taip pat atsisakė kelių funkcijų, susijusių su politikos įgyvendinimu. Pirmiausiai, ji nebeužtikrina Lietuvos Respublikos teritorijoje ir už jos ribų Respublikos Prezidento, Lietuvos Respublikos Seimo Pirmininko, Ministro Pirmininko, oficialių svečių apsaugos organizavimo. Taip pat – operatyvinės veiklos, nusikaltimų ir kitų teisėtvarkos pažeidimų tyrimo organizavimo bei nebesiima priemonių nusikaltimų, kitų teisėtvarkos pažeidimų priežastims ir sąlygoms šalinti. Gaivalinių nelaimių ir kitokių ekstremalių situacijų atvejais ji nebekoordinuoja valdymo organizavimo priemonių ir nebelikviduoja jų padarinių. Tokių funkcijų atsisakymas atrodo racionalus, kadangi ši veikla dubliavosi su kitose institucijose numatytomis jų atliekamomis funkcijomis. Taip pat VRM nebeorganizuoja politikos įgyvendinimo kelių transporto priemonių vairuotojų egzaminavimo srityje. Tokia funkcija būtų neteisinga pagal Vidaus reikalų ministrui pavedamas valdymo sritis. Atsisakyta funkcijų, susijusių su tarptautinių ryšių ir Europos

²¹¹ Susisiekimo ministerijos nuostatai, Valstybės žinios, 2010-10-23, Nr. 125-6402, 8.1.1 str. (Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=383855&p_query=&p_tr2=)

²¹² Susisiekimo ministerijos nuostatai, Valstybės žinios, 2010-10-23, Nr. 125-6402, 8.1.1 str. (Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=383855&p_query=&p_tr2=)

integracijos sritimi, tačiau vis tik atlieka visoms ministerijoms būdingas funkcijas, susijusias su tarptautinių susitarimų, kuriuos sudariusi ministerija, vykdymu²¹³.

Išanalizavus *Finansų ministerijos* funkcijas pastebėta, kad žymių pokyčių naujai patvirtintuose nuostatuose neįvyko. Ministerija iš principo neatsisakė jokių jau iki tol vykdytų funkcijų, o priskyrus ministrams pavaldžias sritis prisidėjo naujų, susijusių su statistikos politika, dažnesniu ataskaitų rengimu, visos Europos Sąjungos struktūrinės paramos valdymo ir kontrolės Lietuvos Respublikoje sistemos kūrimu²¹⁴.

Švietimo ir mokslo ministerija taip pat patikslino savo atliekamų funkcijų sąrašą, kuris papildomai numato teikti rekomendacijas dėl mokinių krepšelio lėšų naudojimo, dalyvavimą formuojant ir įgyvendinant vaiko minimalios ir vidutinės priežiūros politiką, mokymosi visą gyvenimą politika, suaugusiųjų švietimo rezultatų pripažinimu, švietimo ir mokslo infrastruktūros plėtros projektų rengimu, kurie nebuvo minimi ankstesnėje nuostatų redakcijoje. Reiktų paminėti, kad peržiūrėtomis ir iš dalies naujai suformuluotomis funkcijomis Švietimo ir mokslo ministerija įgyja teisę viena nustatyti profesinio mokymo pažymėjimo, profesinio mokymosi pasiekimų pažymėjimo ir pažymėjimo turinį, formą ir išdavimo tvarką, o anksčiau tai turėjo daryti suderinus su Socialinės apsaugos ir darbo ministerija.

Kalbant apie *Socialinės apsaugos ir darbo ministeriją*, išanalizavus jos funkcijas tampa aišku, jog ji atsisakė funkcijų, susijusių su profesinių kvalifikacijų suteikimo reguliavimu ir priežiūra, nebesudaro kompetentingų institucijų ir reglamentuojamų profesijų sąrašo, nebekoordinuoja mokinių, kurie mokosi pagal priešmokyklinio ugdymo ar bendrojo lavinimo programas, nemokamą maitinimą ir jų aprūpinimą mokinio reikmenimis, kitaip tariant, atsisako visų funkcijų, kurios susijusios su žmogiškųjų išteklių plėtra ir profesiniu mokymu, kadangi savo pobūdžiu ir artimumu jos dubliavosi su Švietimo ir mokslo ministerijos funkcijomis. Reikia pastebėti, kad ši ministerija nebeatlieka ir funkcijų, susijusių su ekonomine migracija. Tai tampa nebe jos kompetencijoje pavedus ministrams valdymo sritis. Be to, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija neberengia dokumentų, susijusių su tam tikrais valstybės pensijų dydžiais ar rentomis, socialinėmis išmokomis, o tik teikia pasiūlymus Vyriausybei, kaip ir nebeįgyvendina pirmojo ir antrojo laipsnių ir mokslininkų valstybinių pensijų politikos, o tik teikia pasiūlymus Vyriausybei

²¹³ VRM nuostatai, LR Vyriausybės nutarimas, 2011-02-23, Žin., 2001, Nr. 27-794. (Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=393299&p_query=%22vidaus%20reikal%F8%20ministerijos%20nuostat%F8%22&p_tr2=2)

VRM nuostatai, Valstybės žinios, 2001-03-21, Nr. 24-794, galiojo iki 2001-03-22. (Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=126110)

²¹⁴ Finansų ministerijos nuostatai, LR Vyriausybės nutarimas, 2010-10-19, Žin., 1998, Nr. 81-2267. (Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=384139)

dėl jos įgyvendinimo. Naujuose nuostatuose išplečiamos ministerijos funkcijos vaikų rūpybos srityje, ji koordinuoja šios ir vaikų teisių apsaugos politikos įgyvendinimą. Aktualioje Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos nuostatų redakcijoje didesnis dėmesys teikiamas socialinei partnerystei, nevyriausybinių organizacijų veiklai bei bendruomenių plėtojimuisi, detaliau nustatomos ministerijos funkcijos šiose srityse²¹⁵. Atsisakyta funkcijos, kuri nurodo ministerijai organizuoti įstaigų prie ministerijų buhalterinę apskaitą ir organizuoti mokslinius tyrimus ministerijai pavestose valdymo srityse. Tai leidžia aiškiau atskirti ministerijų ir įstaigų prie ministerijų funkcijas ir veiklos pobūdį, atsisakant nebūdingų funkcijų.

Aplinkos ministerija atsisakė funkcijos, susijusios su valstybinio triukšmo valdymo įgyvendinimu bei komunalinių paslaugų plėtojimo priemonių įgyvendinimu. Be to, ji nebedalyvauja kuriant metrologijos sistemas. Nukleidų išmetimo į aplinką normas ir leidimų išdavimo tvarką ji turi derinti su Sveikatos apsaugos ministerija. Šis bendradarbiavimas nebuvo numatytas ankstesniuose ministerijos nuostatuose. Komunikavimas su kitomis institucijomis yra nustatant Lietuvoje vartojamo kuro ir degalų sudėties ir kokybės reikalavimus poveikio žmogaus sveikatai ir aplinkai požiūriu. Tai daroma derinant savo veiksmus su Energetikos ministerija ir Susisiekimo ministerija.

Energetikos ministerija savo nuostatose nevysiškai atsisakė politikos įgyvendinimo funkcijų. Pabrėžiama, kad ji dalyvauja „įgyvendinant ilgalaikes valstybės saugumo programas“. Taip pat ji numačiusi įgyvendinimo funkcijas kitose šiai ministerijai pavestose srityse. Taigi funkcijų išgryninimas Energetikos ministerijoje yra abejotinas. Tai iš vienos pusės gali būti aiškinama tuo, jog ši ministerija turi tik vieną jai pavaldžią instituciją – Valstybinę energetikos inspekciją prie Energetikos ministerijos. Jos struktūra nėra tokia išplėtotą kaip kitų jau seniau veikusių ministerijų.

Išanalizavus ministerijų nuostatus, kurie buvo patvirtinti 2010 m. kovo mėnesį, galima daryti tam tikrus apibendrinimus. Visų pirma, priskyrus ministrams pavedamas valdymo sritis, ministerijų funkcijos pateiktos detaliau, jos smulkiau skaidomos. Kai kurios ministerijos įgijo daugiau atsakomybės priskyrus iki tol joms naujas sritis, todėl padaugėjo ir turimų įgyvendinti funkcijų. Įvyko ir kai kurių funkcijų priskyrimas iš vienos ministerijos į kitą, pavyzdžiui, *Ūkio ministerijai* priskirta nauja metrologijos sritis, anksčiau šią sritį kuravo Aplinkos ministras²¹⁶.

²¹⁵ Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos nuostatai, LR Vyriausybės nutarimas, 2010-10-19, Žin., 1998, Nr. 66-1916. (Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=384162&p_query=&p_tr2=)

²¹⁶ Saulėlydžio komisijos protokolas, 2011-04-14. (Prieiga per internetą: http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/8_2011-04-14_pos%C4%97d%C5%BEio_protokolas.pdf)

Ministerijos turėjo atsisakyti joms nebūdingų politikos įgyvendinimo sričių. Pavyzdžiui, *KAM* atsisakė dalies leidybos funkcijų²¹⁷. Vis tik naujuosiuose nuostatuose buvo paliktos to įgyvendinimo stebėsenos ir kontrolės funkcijos, todėl šia prasme ministerijos nusimesdamos vykdymo našta nuo savo pečių vis tik liko pagrindinėmis politikos įgyvendinimo koordinatorės. Žinoma, tokia kontrolė bus veiksminga tik tuomet, jei bus įdiegta tinkama stebėsenos sistema. Buvo ministerijų, kurios savo nuostatuose paliko dviprasmiškas funkcijas – ir politikos formavimo, ir įgyvendinimo. Tarkime, Energetikos ministerija turi tik vieną jai pavaldžią instituciją, todėl viso savo politikos įgyvendinimo ji iš dalies ir negali perduoti žemesnio lygmens institucijoms. Nepaisant to, kad jos struktūra pasižymi aukšta hierarchija, kurti naujus padalinius būtų neracionalu. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija atsisakė daug funkcijų, nebūdingų jai dėl naujai priskirtų ministrams sričių. Tačiau apibendrintai galima teigti, kad funkcijų atsisakymas ministerijų įtakai ir atsakomybei ženklios įtakos nepadarė. Tačiau įstaigų prie Vyriausybės priskyrimas ministerijoms ir funkcijų po apskričių reformos atidavimas ministerijų kompetencijai taip pat pridėjo joms papildomo svorio ir leido įgyti daugiau įtakos.

Šiuo metu vis dar peržiūrimos ministerijoms pavaldžios įstaigos, į ministerijų Valdymo tobulinimo komisijų 2011 m. veiklos planus yra įtrauktas ministerijoms pavaldžių institucijų funkcijų analizavimas. Visi šie procesai dar nėra baigti, neįvykdyta visų ministerijų institucijų funkcijų analizė, pertvarkos liečia tik pavienes ministerijoms pavaldžias institucijas, todėl šiuo metu vertinti juos būtų pernelyg sudėtinga ir nebūtų matomas bendros reformos tendencijos ir kryptys.

4.3.3 Ministerijų vidinės organizacinės struktūros pertvarkos

MP tarnybos Viešojo valdymo skyriaus patarėjos Indrės Daugėlaitės teigimu, šiuo metu vykdomos ministerijų sistemos pertvarkos privertė ministerijas peržiūrėti savo institucinę struktūrą²¹⁸. Prie institucijų struktūros optimizavimo prisidėjo ir Saulėlydžio komisija, pasiūliusi valdžios institucijoms vadovautis Įstaigų administracijų struktūrų tobulinimo gairėmis. Šios gairės buvo sukurtos vidinėms organizacinės struktūroms spręsti, kadangi vykdomosios valdžios institucijos Lietuvoje pasižymi pernelyg siauru valdymo mastu, kuomet vienam padalinio viršininkui dažniausiai tenka nedaug (2-3) darbuotojai, o kai kuriose ministerijose buvo kuriama

²¹⁷ Saulėlydžio komisijos protokolas, 2011-04-28. (Prieiga per internetą:

http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/9_2011-04-28_pos%C4%97d%C5%BEio_protokolas.pdf)

²¹⁸ Interviu su Indre Daugėlaite, 2011-05-02.

labai aukšta hierarchija²¹⁹. Įstaigų administracijų struktūrų tobulinimo gairėse numatoma, kad reikia mažinti vadovaujančių lygmenų skaičių, pateiktos rekomendacijos tarnautojų skaičiui ir institucinės sąrangos proporcijoms²²⁰. Pateiktose gairėse siūloma atsisakyti skyrių pavaduotojų pareigybių, kadangi šiuo metu yra susidariusi ydinga praktika, kuomet dažnai skyriaus vedėjas turi 2 pavaduotojus ir 2 jam pavaldžius tarnautojus. Taip pat numatytas departamentų stambinimas, sudarant juos iš ne mažiau 5 skyrių. Tokiu būdu siekiama išvengti aukštos struktūrinės hierarchijos, kuri sulėtina keitimąsi informacija tarp padalinių ir taip apsunkina sprendimų priėmimą.

Patarimai, susiję su vidine institucijų struktūra buvo pateikti, tačiau tai nereiškia, kad į juos bus atsižvelgiama ir jais vadovaujamosi peržiūrint vidines vykdomosios valdžios institucijų struktūras. Tikėtina tai, kad šių gairių taikymas susidurs su itin dideliu instituciniu pasipriešinimu norimų pertvarkyti institucijų viduje, kadangi tokių nuostatų taikymas reiškia etatų mažėjimą, darbuotojų sumažinimą. Institucijos darbuotojai susiduria su rizika, kad jų paslaugų bus atsisakyta. Vis tik vidinių struktūrų peržiūra dar vyksta, dauguma ministerijų į savo 2011 m. Valdymo tobulinimo komisijų veiklos planus įtraukė ministerijoms pavaldžių institucijų funkcijų analizę, kuri yra susijusi su pertvarkomis struktūrose²²¹.

Dideles pertvarkas atliko Švietimo ir mokslo ministerija. Jos funkcijos išgrynintos jau 2009 m. Dėl struktūrinių padalinių reorganizacijos sudaryta ekspertų grupė. 3 centrai sujungti į vieną, sumažintas departamentų, skyrių kiekis²²². Iš 41 prieš tai egzistavusio institucinės struktūrinės padalinio Švietimo ir mokslo ministerijoje beliko 29. Reiktų daryti išvadą, kad būtent dėl tokių pokyčių vykdymo šioje ministerijoje buvo jaučiamas didžiausias spaudimas iš darbuotojų pusės. Saulėlydžio komisija pripažino, kad ši ministerija bene aktyviausiai ėmėsi pertvarkų įgyvendinimo savo viduje jau 2009 m.²²³, todėl 2010 m. reformos vyko ne taip aktyviai, tačiau ši institucija išlaikė veiksmų tęstinumą ir kryptį. Kalbant apie kiekvienam vadovui tenkantį darbuotojų skaičių, Švietimo ir mokslo ministerijoje jis yra didžiausias – 5,2

²¹⁹ Bakaveckas A., Lietuvos vykdomosios valdžios sistema, Eugrimas, 2008, p. 575.

²²⁰ Ministerijų, vyriausybės įstaigų, įstaigų prie ministerijų ir kitų biudžetinių įstaigų administracijų struktūrų peržiūros gairės, Saulėlydžio komisijos posėdžio protokolas, 2010-10-28, p. 7. (Prieiga per internetą: http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/15_2010-10-28_posedzio_protokolas.pdf)

²²¹ Interviu su Indre Daugėlaite, 2011-05-02.

²²² Saulėlydžio komisijos protokolas, 2011-03-31. (Prieiga per internetą: http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/7_2011-03-31_pos%C4%97d%C5%BEio_protokolas.pdf)

²²³ Saulėlydžio komisijos protokolas, 2011-03-31. (Prieiga per internetą: http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/7_2011-03-31_pos%C4%97d%C5%BEio_protokolas.pdf)

darbuotojo vienam vadovui²²⁴. Nors manoma, kad optimaliausias vadovaujančiam asmeniui tenkančių tarnautojų skaičius yra 7-11²²⁵, priklausomai nuo atliekamų funkcijų, tai yra pagirtina palyginus su kitų ministerijų padėtimi.

Socialinės apsaugos ir darbo ministerija ne tik atsisakė nemažai funkcijų priskyrus ministrams pavedamas valdymo sritis, tačiau įvykdė keletą pokyčių savo organizacinėje struktūroje. Panaikintas Žmogiškųjų išteklių plėtros skyrius, jo funkcijos perduotos Ūkio ministerijai. Atlikta Lietuvos darbo biržos struktūrinė pertvarka (šiuo metu iš buvusių 46 teritorinių padalinių veikia 10)²²⁶. Vis dėlto reikia paminėti, kad Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos pertvarkų rezultatai nėra aiškūs, per mažai pateikiama informacijos. Saulėlydžio komisija taip pat domėjosi, kuo grindžiant buvo atliekamos pertvarkos šioje ministerijoje²²⁷. Kai kurie sprendimai tiesiog nėra aiškiai argumentuoti ir ne visiškai suprantama, kodėl buvo imtasi vienu ar kitu pokyčių įgyvendinimo. Kitose ministerijose taip pat buvo galima stebėti tam tikrų vidinių organizacinių struktūrų likdvidavimą. Ūkio ministerija 2010 m. panaikino Verslo informacijos centrų teritorinius padalinius²²⁸. Tiksliau, ji dalininko teises ir pareigas perdavė savivaldybėms.

Kai kurios ministerijos delsė priimti sprendimus dėl sau pavaldžių įstaigų. 2009 m. VRM buvo pasiūlyta perduoti VĮ Regitra ir Infrastruktūra savininko teises ir pareigas. Saulėlydžio komisija siūlė Finansų ministerijai priimti sprendimą dėl Prabavimo rūmų savininko teisių ir pareigų perdavimo kitai institucijai²²⁹, tačiau ji vis dar įgyvendina savininko teises ir pareigas²³⁰. Tą patį galima pasakyti ir apie Valstybinę dokumentų ir technologinės apsaugos tarnybą. Apskritai galima teigti, kad 2010 m. žymių pokyčių Finansų ministerijos struktūroje neįvyko. Saulėlydžio komisija numato tolesnį pareigybių skaičiaus mažėjimą šioje institucijoje²³¹.

²²⁴ Saulėlydžio komisijos protokolas, 2011-03-31. (Prieiga per internetą:

http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/7_2011-03-31_pos%C4%97d%C5%BEio_protokolas.pdf)

²²⁵ Bakaveckas A., Vykdomosios valdžios institucijų sistema, Eugrimas, 2008, p. 575.

²²⁶ Saulėlydžio komisijos posėdžio protokolas, 2010-01-14. (Prieiga per internetą:

http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/1_2010-01-14_posedzio_protokolas.pdf)

²²⁷ Saulėlydžio komisijos posėdžio protokolas, 2010-01-14. (Prieiga per internetą:

http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/1_2010-01-14_posedzio_protokolas.pdf)

²²⁸ Saulėlydžio komisijos protokolas, 2011-04-14. (Prieiga per internetą:

http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/8_2011-04-14_pos%C4%97d%C5%BEio_protokolas.pdf)

²²⁹ Saulėlydžio komisijos posėdžio protokolas, 2011-03-10. (Prieiga per internetą:

http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/5_2011-03-10_pos%C4%97d%C5%BEio_protokolas.pdf)

²³⁰ VĮ "Lietuvos prabavimo rūmai" įstatai. Lietuvos prabavimo rūmų internetinė svetainė. (Prieiga per internetą:

<http://media.search.lt/GetFile.php?OID=173749&FID=507790>)

²³¹ Saulėlydžio komisijos posėdžio protokolas, 2011-03-10. (Prieiga per internetą:

http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/5_2011-03-10_pos%C4%97d%C5%BEio_protokolas.pdf)

Krašto apsaugos ministerijoje vykdomos didelės permainos, kurios prasidėjo dar anksčiau, negu buvo patvirtinta 2009 m. Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepcija. Seimas jau pritarė teisės aktų pakeitimui, todėl bus „panaikintas Gynybos štabas, jo padalinius integruojant į atitinkamus Krašto apsaugos ministerijos administracijos padalinius, nestrateginio lygmens funkcijos bus perduotos Jungtiniam štabui ir kitoms institucijoms“, įkuriamos naujos pareigybės²³². Tačiau šie pokyčiai nėra paskatinti Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepcijos, kuri suformuluota 2009 m. ir ministrų valdymo sričių nustatymo, kadangi KAM savo nuostatus pakeitė tokiu pačiu metu kaip ir kitos ministerijos (2010 m. spalio mėnesį). Tačiau ji centralizuoja bendrąsias funkcijas kaip ir kitos ministerijos. 2010 m. „apskaitos vienetų skaičius sumažintas nuo 6 iki 3, optimizuotos funkcijos ir į vieną įstaigą Bendrųjų reikalų departamentą apjungtas KAM Autoūkis, KAM Ūkio tarnyba ir KAM Informacinio aprūpinimo tarnyba, darbuotojų skaičius nuo 120 sumažintas iki 60“²³³. Sumažintas vadovų skaičius, vadovaujančių darbuotojų skaičius sumažintas ir šiuo metu ministerijoje vienam vadovui tenka 2,6 darbuotojo²³⁴. Šis rodiklis vis dar nėra optimalus.

Analizuojant Saulėlydžio komisijos posėdžių protokolus, kurie aptaria ministerijų sistemos pertvarkas, atkreiptinas dėmesys į tai, kad visos vidinės organizacinės struktūros pertvarkos remiasi į nebūdingų funkcijų atsisakymą ir pareigybių skaičiaus mažinimo skatinimą. Tačiau tai ne visuomet gali būti racionalu. Peržiūrint ministerijų ir joms pavaldžių institucijų funkcijas yra tikėtina, kad ne tik bus atsisakoma nebūdingų ir besidubliuojančių funkcijų, bet ir priskiriamos naujos. Tai pasimato išanalizavus pakeistus ministerijų nuostatus su naujomis funkcijomis. Taigi ministerijų struktūros pertvarkos neturėtų būti suprantamos tik kaip tarnautojų ar institucinių padalinių mažinimas. Tačiau apžvelgus valstybės tarnautojų skaičiaus augimo tendencijas, panašu, kad reforma daugiau orientuojasi į mažinimą negu optimizavimą, kadangi yra nuolat primenama iš Saulėlydžio komisijos pusės, kad darbuotojų didėjimas nėra pageidautinas. Pareigybių didėjimas buvo pastebimas pavieniais atvejais, pavyzdžiui, KAM Ryšių ir informacinių sistemų tarnyboje, tačiau pažymėta, kad tai vyko dėl per paskutinius 2 metus prisidėjusių papildomų funkcijų²³⁵. Taip pat ženkliai augo Ūkio ministerijai pavaldžių

²³² Seimo plenarinis posėdis. Priimtos krašto apsaugos sistemą optimizuojančios įstatymo pataisos. 2011 m. kovo 31 d. pranešimas VIR. (Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4445&p_d=109215&p_k=1)

²³³ Saulėlydžio komisijos posėdžio protokolas, 2011-04-28. (Prieiga per internetą: http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/9_2011-04-28_pos%C4%97d%C5%BEio_protokolas.pdf)

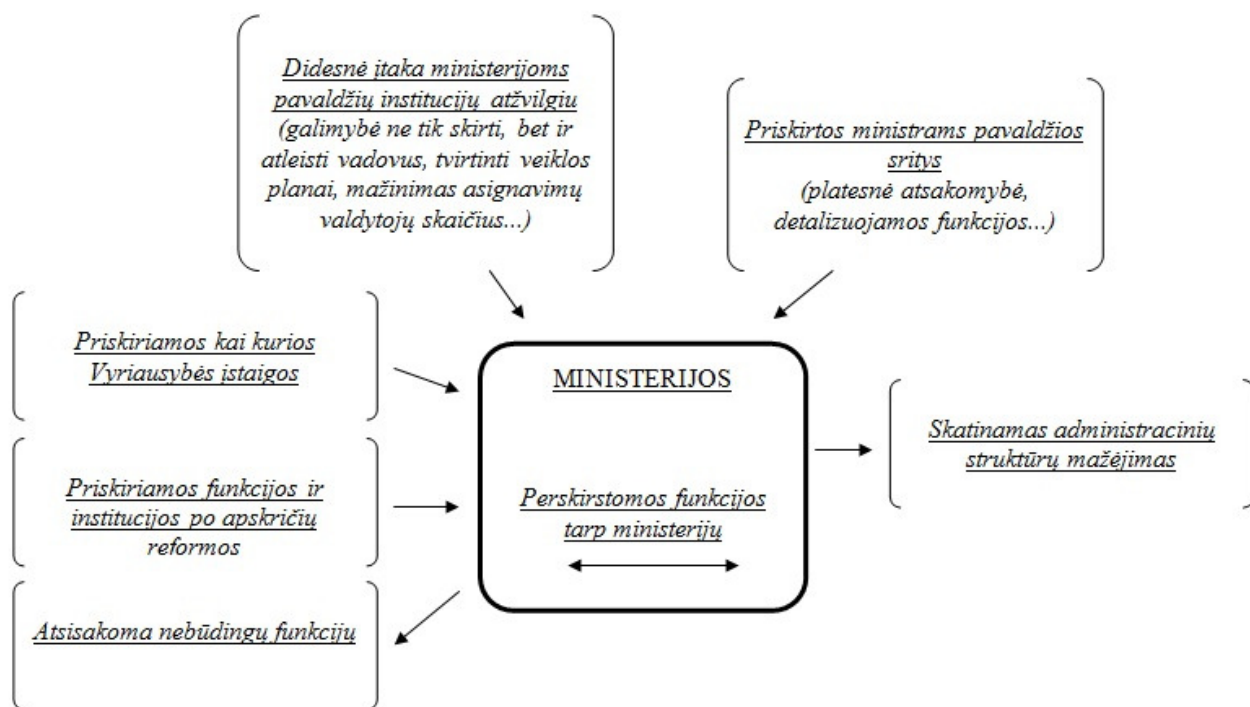
²³⁴ Saulėlydžio komisijos posėdžio protokolas, 2011-04-28. (Prieiga per internetą: http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/9_2011-04-28_pos%C4%97d%C5%BEio_protokolas.pdf)

²³⁵ Saulėlydžio komisijos posėdžio protokolas, 2011-04-28. (Prieiga per internetą: http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/9_2011-04-28_pos%C4%97d%C5%BEio_protokolas.pdf)

institucijų tarnautojų skaičius – nuo 2002 iki 2010 m. viešosiose įstaigose buvo 140 pareigybių, dabar yra 468²³⁶. Tačiau toks augimas nėra susijęs su funkcijų analize, kadangi ministerijoms pavaldžių institucijų funkcijų peržiūra yra tik pradedama vykdyti. Jis vyko palaipsniui, prisitaikant prie aplinkybių ir buvo įtakotas ne pertvarkos veiksmų, tačiau ženkliai ministerijų dydis nesiplečia.

Taigi apibendrinant reikėtų paminėti, kad pertvarkos Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemoje lėmė ministerijų atsakomybės didėjimą (žr. schemą Nr. 3). Ministrams priskyrus valdymo sritis jų atsakomybės ribos taip pat prasiplėtė. Be to, ministerijoms buvo priskirtos tam tikros Vyriausybės įstaigos ar ministrams buvo pavedama kontroliuoti politikos įgyvendinimą Vyriausybės įstaigose, kurios liko atskaitingos ir Vyriausybei. Ministerijų funkcijos išsiplėtė ir po apskričių reformos, kuomet ministerijoms buvo priskirta 17 funkcijų ir perduotos 78 institucijos.

Schema Nr. 3. „Ministerijų atsakomybės pokyčiai“²³⁷.



²³⁶ Saulėlydžio komisijos posėdžio protokolas, 2011-04-14. (Prieiga per internetą:

http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/8_2011-04-14_pos%C4%97d%C5%BEio_protokolas.pdf)

²³⁷ Sudaryta darbo autorės, naudojantis darbo autorės atlikta institucijų funkcijų ir struktūrinių pokyčių analize.

Tiesa, ministerijos turėjo atsisakyti joms nebūdingų funkcijų, tačiau jos nebuvo esminės, nekeitė ministerijų svorio vykdomosios valdžios institucijų sistemoje. Ministerijų administracinės struktūros mažinimas taip pat yra procesas, kuriam ministerijos gali daryti įtaką, kadangi dažnai jos pačios atlieka funkcionalumo analizę ir imasi struktūrinių pokyčių įgyvendinimo. Remiantis institucionalizmo teorija tikėtina, kad ministerijos nebus linkusios atsisakyti svarbių funkcijų, kurios padėtų siekti tikslų administraciniame lauke. Kuo ministerijos vykdomos funkcijos svarbesnės, tuo priimant sprendimus į jos poziciją bus labiau atsižvelgiama. Jos nebus linkusios ir ženkliai mažinti savo administracinių struktūrų, kadangi didesnė administracinė struktūra taip pat teikia tam tikro svorio administraciniame lauke ir lemia didesnių valstybės biudžeto asignavimų gavimą. O didesni finansiniai ištekliai, pasak institucionalizmo teorijos šalininkų, taip pat yra viena iš galios priemonių administraciniame lauke²³⁸.

Reikėtų aptarti Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkų ministerijų atsakomybės aspektu rezultatus. Žinoma, kam pritaria ir Virginijus Vaškelis, visi kurtos koncepcijos įgyvendinimo rezultatai bus matomi vėliau²³⁹, tuo labiau, kad visi įgyvendinimo etapai nėra baigti, neperžiūrėtos ministerijoms pavaldžių institucijų funkcijos, jų struktūra. Jurgita Šiugždiniene mano, kad padidėjus ministerijų atsakomybei rezultatai yra matomi jau dabar, tačiau pasireiškia kitose valstybės institucijų valdymo procesuose, pavyzdžiui, biudžeto formavimo²⁴⁰. Lėšų paskirstymas ir naudojimas tapo skaidresnis. Padidėjusi kontrolė iš ministerijų pusės yra naudinga, kadangi prieš tai tam tikri žemesniame lygmenyje esantys ministerijos padaliniai savo veiklą organizavo pagal pačių nusistatytas normas ir taisykles, ministerijoms pavaldžių vadovai buvo tarsi „laisvo oro direktoriai, atskaitingi patys sau“²⁴¹. Lietuvoje egzistavo didelis skirtumas tarp politiškai stipriai kontroliuojamų institucijų, tokių kaip ministerijos ir įstaigos prie ministerijų, ir autonomiškų institucijų²⁴², tokių kaip viešosios įstaigos, todėl bandymai tokių įstaigų kontrolę, aiškiai nustatyti jų veiklos organizavimo principus, statusą, kompetenciją bei kontroliuoti asignavimus yra naudingi vykdomosios valdžios institucijų sistemai.

Dabartinės vykdomosios valdžios institucijų sistemos bruožas yra didesnis institucijų politizavimas ir didesnė kontrolė. Stipresnė politinė valdžia reikalinga įgyvendinant numatytas

²³⁸ Tokie tyrinėtojai kaip Lane J.E., Ersson S.

²³⁹ Interviu su Virginijumi Vaškeliu, 2011-04-26.

²⁴⁰ Interviu su Jurgita Šiugždiniene, 2011-04-28.

²⁴¹ Interviu su Jurgita Šiugždiniene, 2011-04-28.

²⁴² Nakrošis V., Struktūrinės reformos Lietuvoje: į dešimtuką dar nepataikėm, 2009-08-24. (Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/article.php?id=23714759>)

Vyriausybės programas, tačiau ji negali pasireikšti labai plačiose srityse ir būti pernelyg didelė. Svarbiausias veiksnys, kurio reikia suformuoti politikai įgyvendinti – politikai, priimantys protingus sprendimus ir veikiantys pakankamai stabiliai. Racionalaus mąstymo politikams, politologo Antano Kulakausko nuomone, išties trūksta²⁴³. Juk nuo jų priklauso ir viešosios politikos sprendimai bei jų įgyvendinimo sėkmingumas. Žinoma, tiesioginis politinis vadovavimas yra tik vienas iš būdų, kuris gali pasireikšti „politinio lygmens perkrova“, tačiau į valdymo procesą reikia įtraukti kitas priemones, tokias kaip rinkos mechanizmų taikymas, skaidrumo užtikrinimas, personalo valdymas ir kt.²⁴⁴.

K. Manioko nuomone, toks decentralizavimas, kai vis daugiau atsakomybės ir įtakos yra kaupiama ne Vyriausybės, o ministerijų lygmenyje, nėra teigiamas valstybės valdymo atžvilgiu²⁴⁵. Jo nuomone, vis tik Vyriausybė, o ne ministerijos turi turėti stipriausius galios svertus vykdomosios valdžios institucijų sistemoje. Tačiau didėjanti politizacija yra neigiamas dalykas, kadangi po nepriklausomybės atgavimo buvo dėta daug pastangų, kad viešasis sektorius būtų kuo mažiau politizuotas ir kuo profesionalesnis²⁴⁶. Būtent todėl kai kurių ministerijų padaliniai buvo perduoti Vyriausybės kompetencijai ir tapo Vyriausybės įstaigomis. Dabartinėmis reformomis paskatintas atvirkštinis procesas, kai šios įstaigos perduodamos ministerijoms dažnai tiesiog sumažint jų etatų skaičių. Reikia sutikti, kad šių institucijų kontrolė buvo per menka, tačiau buvo galima imtis ir kitokių šios problemos sprendimo būdų, pavyzdžiui, reikalaujant dažniau teikti veiklos ataskaitas ir jas vertinti. K. Maniokas mano, kad tokios stebėsenos galėjo imtis pati Saulėlydžio komisija kartu su Seimo Audito komitetu²⁴⁷.

Tačiau apžvelgus pokyčius galima teigti, kad pertvarkos, kurių buvo imtasi vykdomosios valdžios sandaros tobulinimui, nebuvo sistemiškos, jos apėmė plačius vykdomosios valdžios lygius. Pertvarkų metu nebuvo sutelkiamas didesnis dėmesys tam tikroms politikos sritims. V. Nakrošio teigimu, valstybės vadovai ėmėsi ne pačių svarbiausių ir reikalingiausių reformų, didesnę dėmesį reikėjo skirti ne Vyriausybės įstaigų peržiūrai, bet viešąsias paslaugas

²⁴³ Interviu su Antanu Kulakausku, 2011-04-20.

²⁴⁴ Nakrošis V., Struktūrinės reformos Lietuvoje: į dešimtuką dar nepataikėm, 2009-08-24. (Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/article.php?id=23714759>)

²⁴⁵ Maniokas K., Valstybės tarnybos reforma ar jos chunveibiniškas griovimas?, 2009-06-01. (Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/kmaniokas-valstybes-tarnybos-reforma-ar-jos-chunveibiniskas-griovimas.d?id=22428924>)

²⁴⁶ Maniokas K., Valstybės tarnybos reforma ar jos chunveibiniškas griovimas?, 2009-06-01. (Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/kmaniokas-valstybes-tarnybos-reforma-ar-jos-chunveibiniskas-griovimas.d?id=22428924>)

²⁴⁷ Maniokas K., Valstybės tarnybos reforma ar jos chunveibiniškas griovimas?, 2009-06-01. (Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/kmaniokas-valstybes-tarnybos-reforma-ar-jos-chunveibiniskas-griovimas.d?id=22428924>)

teikiančioms institucijoms, kadangi joms skiriama daugiausiai lėšų iš valstybės biudžeto²⁴⁸. E. Masiulis su tuo taip pat sutinka ir nemano, kad „pagrindiniu Saulėlydžio taikinys turėtų būti valstybės tarnybos institucijų pavaldumo santykis“²⁴⁹. Pavyzdžiui, sveikatos ir socialinės apsauga, švietimas, teisingumas gali būti tos sritys, į kurias pirmiausiai reikia sutelkti visą dėmesį pertvarkant vykdomosios valdžios institucijų sistemą.

Taip pat reikėtų pastebėti, kad vykdomosios valdžios institucijų sistemos veiklos efektyvumas priklausys ne tik nuo atliktų struktūrinių pertvarkymų, funkcijų išgryninimo, išorinės atskaitomybės už pasiektus rezultatus, tačiau ir nuo to, kaip institucijų funkcijos bus įgyvendinamos institucijų viduje. Svarbu, kokia organizacinė kultūra bus sukurta, ar vidinės normos ir taisyklės pakankamai aiškiai nustatys valstybės tarnautojų veiklos standartus tam, kad būtų pasiektas norimas veiklos našumas.

²⁴⁸ Nakrošis V., Struktūrinės reformos Lietuvoje: į dešimtuką dar nepataikėm, 2009-08-24. (Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/article.php?id=23714759>)

²⁴⁹ Masiulis K., Kam mielos skylėtos valstybės tarnybos kelnės, 2009-06-03. (Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/kmasiulis-kam-mielos-skyletos-valstybes-tarnybos-kelnes.d?id=22463802>)

5. ĮGYVENDINIMO KLIŪTYS

Įgyvendinant vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarką Lietuvoje, buvo susidurta su įvairiomis problemomis. Šiame skyriuje bus bandoma išnagrinėti šiuos kilusius nesklandumus. Visų pirma, bus kalbama apie sistemoje kilusį didžiausią institucinį pasipriešinimą ir jautriausiai į pokyčius reagavusias vykdomosios valdžios institucijų sistemos dalis. Taip pat bus bandoma analizuoti tas kliūtis, kurios trukdė sklandžiam reformos įgyvendinimui.

5.1 Institucinio pasipriešinimo aspektas

Virginijaus Vaškeliio teigimu, kuriant Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepciją nekilo didelių nesklandumų, su visais veikėjais pavyko sutarti dėl tikslų, tačiau daugiausiai problemų atsirado pradėjus koncepciją įgyvendinti²⁵⁰. Ministerijos turėjo atlikti ministerijų ir įstaigų prie ministerijų funkcijų analizę, kuri sulaukė didelio institucinio pasipriešinimo iš kiekvienos ministerijos tarnautojų²⁵¹. Kiekvienoje ministerijoje sukurta ministerijos valdymo tobulinimo grupė, kurios veiklą koordinavo Saulėlydžio komisija. Būtent šios ministerijų komisijos organizavo funkcijų analizę. Dažnai ne visa komisija, bet pavieniai jos atstovai buvo suinteresuoti efektyviu tokios analizės atlikimu²⁵². Žinoma, sprendimai dėl funkcijų peržiūros ir atsisakymo buvo priimami aukštesniame politiniame lygmenyje, o pavedami įgyvendinti ministerijų personalui²⁵³.

Institucionalizmo teorija teigia, kad individai, dirbantys institucionalizuotoje aplinkoje, yra svarbūs institucijos sėkmingam veikimui²⁵⁴. Jei tarnautojai yra lojalūs, priima institucijos normas, taisykles ir vertybes, tuomet tokia institucija galės atitikti reikiamas institucines formas, kurios yra priimtinos toje visuomenėje. Jei institucijos stabilumui niekas negresia, tokie lojalūs tarnautojai nėra linkę viešinti neigiamų institucijos veiklos aspektų ir nekvestionuoja institucijų administracinės struktūros. Tačiau Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkų

²⁵⁰ Interviu su Virginijumi Vaškeliu, 2011-04-26.

²⁵¹ Interviu su Rasa Dalia Liutkevičiene, 2011-04-12., Virginijumi Vaškeliu, 2011-04-26.

²⁵² ESTEP ir VPVI tyrimas, Funkcijų analizės ir biudžeto programų vertinimo priemonių lietuvoje ir užsienio šalyse tyrimo ataskaita, 2010, p. 17. (Prieiga per internetą: <http://www.lrv.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/knyga2.pdf>)

²⁵³ Interviu su Virginijumi Vaškeliu, 2011-04-26.

²⁵⁴ Boselie P., Paauwe J., Richardson R., Human resource management, institutionalization and organizational performance: a comparison of hospitals, hotels and local government, *Journal of Human Resource Management*, 2003, p. 1407-1429.

atveju kai kurių institucijų padaliniais kilo reorganizacijos grėsmė. Išanalizavus jų funkcijas ir nustatius jų tikslumą, tokios institucijos arba jų struktūriniai elementai galėjo būti sujungti arba panaikinti. Iš tiesų tai tokie pokyčiai įvyko ir kai kuriose Vyriausybės įstaigose. Vadinas, grėsme kilo ne tik pačių institucinių struktūrų išlikimui, bet ir visų tarnautojų, kurie jose dirbo. Tokios galimos permainos iššaukia nepasitenkinimą institucijų viduje, todėl institucija reorganizacijos atveju susiduria su spaudimu ne tik iš aplinkos ir kitų administracinio lauko veikėjų, bet ir iš savo vidaus.

Švietimo ir mokslo ministerija susidūrė su itin dideliu instituciniu pasipriešinimu reformoms, kurios kilo iš institucijos personalo pusės. Tačiau vis tik ministerijos valdymo tobulinimo komisija išlaikė reformos kryptį ir atliko didelės apimties išsamią ministerijos ir jai pavaldžių įstaigų funkcijų analizę dar 2009 m. Tai buvo padaryta dėl komisijos, kuri nepasidavė ministerijos tarnautojų spaudimui, politinės valios ir sutelktumo²⁵⁵. Vėliau Švietimo ir mokslo ministerija įgyvendino peržiūros rezultatus ir pradėjo plataus masto pertvarkas ministerijos valdymo sistemoje. Saulėlydžio komisija įvardino šią ministeriją kaip bene aktyviausią instituciją, vykdančią reformas savo struktūrinuose padaliniuose²⁵⁶.

Kaip ir Švietimo ir mokslo ministerijos atveju, institucinis pasipriešinimas iš personalo buvo jaučiamas ir kitose ministerijose. Todėl į funkcijų analizę ne visos ministerijos įtraukė didelę dalį tarnautojų. Švietimo ir mokslo, Kultūros ministerijos neįtraukė ministerijų plataus ministerijų darbuotojų skaičiaus į funkcijų analizę²⁵⁷. Personalo įtraukimo ribojamas buvo aiškinamas personalo kvalifikacijos trūkumu. Be to manyta, kad personalui gali trūkti objektyvumo pripažįstant tam tikras funkcijas nereikalingomis ir netinkamomis. Norėta išlaikyti nuoseklią ir kryptingą reorganizacijų kryptį, o tą patikėta padaryti aukštesniam politiniam lygmeniui. Tačiau Ūkio ministeriją įtraukė personalą į šį procesą. Buvo siekiama, kad procese dalyvautų ministerijos padalinys ar įstaiga, kurią siekiama reorganizuoti²⁵⁸. Norėta, kad ji teiktų pasiūlymus ir sprendimus. Taip bandyta užsitikrinti pritarimą reformoms ir legitimuoti būsimus pokyčius. Didesnis dalyvių skaičius priimant sprendimus ir analizuojant funkcijas ne tik padėjo

²⁵⁵ ESTEP ir VPVI tyrimas, Funkcijų analizės ir biudžeto programų vertinimo priemonių lietuvoje ir užsienio šalyse tyrimo ataskaita, 2010, p. 17. (Prieiga per internetą:

<http://www.lrv.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/knyga2.pdf>)

²⁵⁶ Saulėlydžio komisijos posėdžio protokolas, 2011-03-31. (Prieiga per internetą:

http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/7_2011-03-31_pos%C4%97d%C5%BEio_protokolas.pdf)

²⁵⁷ ESTEP ir VPVI tyrimas, Funkcijų analizės ir biudžeto programų vertinimo priemonių lietuvoje ir užsienio šalyse tyrimo ataskaita, 2010. (Prieiga per internetą: <http://www.lrv.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/knyga2.pdf>)

²⁵⁸ Saulėlydžio komisijos posėdžio protokolas, 2011-04-14. (Prieiga per internetą:

http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/8_2011-04-14_pos%C4%97d%C5%BEio_protokolas.pdf)

plačiau pažvelgti į ministerijos atliekamų funkcijų reikalingumą, bet paskatino ministerijos tarnautojus jaustis reikšmingesniems, priimant svarbius ministerijai pertvarkų sprendimus.

Manoma, kad kiekviena ministerija Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemoje pasirinko skirtingus būdus tokiam vidiniam instituciniam spaudimui atlaikyti. Šios priemonės buvo susijusios su ministerijų viduje nustatomais vaidmenimis atliekant funkcijų analizę ir vertinimą, pasirenkant dalyvius, paskirstant atsakomybę, nustatant priėjimo prie dalyvavimo atliekant analizę ribojimus. Vadinasi, nuo teisingai pasirinktų normų ir taisyklių priklausė vykdomos veiklos sėkmingumas, kadangi tokios taisyklės padėjo apibrėžti visą funkcijų analizės ir vertinimo procesą.

Ministerijos, siekdamos peržiūrėti vykdomas funkcijas, taikė skirtingus funkcijų analizės atlikimo organizavimo būdus:

- vidaus (veiklos) auditai;
- išorinė funkcijų analizė;
- išorės ekspertų konsultacijos konkrečiais klausimais;
- konsultacijos su socialiniais-ekonominiais partneriais ir nepriklausomais ekspertais²⁵⁹.

Dažniausiai ministerijos naudojo vidaus audito ataskaitas su nepriklausomų ekspertų išvadomis. Tačiau vis tik labiausiai buvo pasikliaujama vidaus audito ataskaitomis, kurias rengė paskirsti valstybės tarnautojai²⁶⁰. Asmenų, atsakingų už analizės parengimą, veikla, buvo kruopščiau stebima ministerijų Valdymo tobulinimo komisijų. Tuo tarpu politikos apžvalgininkas Antanas Kulakauskas mano, kad Lietuvos valdžios sistemoje vyrauja nepriklausomų ekspertų analizių trūkumas²⁶¹. Tai neleidžia priimti efektyviausių sprendimų ir nepadeda išvengti šališkumo. Dažniausiai tai daroma argumentuojant lėšų taupymu, tačiau, pažvelgus iš kitos pusės, kokybiškesnis analizių parengimas ir vertinamas leistų priimti geresnius sprendimus ir rasti būdus kaip rasti optimalią pusiausvyrą tarp lėšų taupymo ir efektyvumo.

Kita vertus, reikia prisiminti institucionalizmo teorijos prielaidą, jog kiekviena institucija siekia stiprinti savo galias ir įtaką administraciniame lauke, kadangi didesni sukaupti ištekliai, išvystyti tarpinstituciniai ryšiai padės institucijai pasiekti jos numatytų tikslų. Ankstesniame 4.3 poskyryje buvo išanalizuotas Saulėlydžio komisijos vaidmuo ir įtaka Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkų administraciniame lauke ir nustatyta, kad ši patariamoji

²⁵⁹ ESTEP ir VPVI tyrimas, Funkcijų analizės ir biudžeto programų vertinimo priemonių lietuvoje ir užsienio šalyse tyrimo ataskaita, 2010, p. 17. (Prieiga per internetą: <http://www.lrv.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/knyga2.pdf>)

²⁶⁰ Interviu su Virginijumi Vaškeliu, 2011-04-26.

²⁶¹ Interviu su Antanu Kulakausku, 2011-04-20.

institucija nėra pakankamai įtakinga reformų įgyvendinimo procesuose. Ji neturi konkrečių svirtų, kurie galėtų įvertinti ministerijų atliekamų reformų rezultatus bei daryti įtaką priimant tam tikrus sprendimus ministerijų viduje. Be to, ministerijos dažnai gali rasti argumentų vienam ar kitam jų reformos įgyvendinimo pasirinkimo aspektui. Todėl galima teigti, kad ministerijos nėra suinteresuotos visų joms nebūdingų funkcijų atsisakymu, tačiau turi tai daryti dėl susitarimų politiniame lygmenyje. Ministerijos buvo linkusios atsisakyti nebūdingų ir nereikšmingų funkcijų, tačiau jei turėjo galimybę išvengti strateginių ir svarių funkcijų atsisakymo, neabejotinai ja ir pasinaudojo. Vis tik vidinis institucinis pasipriešinimas kyla ir dėl nereikšmingų funkcijų atsisakymo, kadangi tokių priemonių likvidavimas yra svarbus daugiau ne pačiai institucijai kaip visumai ir jos pozicijai administraciniame lauke, bet vidinių jos elementų, jose dirbančių individų, asmeniniams interesams, į kuriuos institucionalizmo teorijoje bando atsižvelgti sociologinio institucionalizmo teorijos aspektas.

Lėšų taupymas buvo vienas iš penkioliktosios Vyriausybės tikslų. Be jokios abejonės, negalima orientuotis tik į lėšų taupymą visiškai pamirštant veiklos efektyvumo kriterijus²⁶². Nebūdingų ministerijoms ir įstaigoms prie ministerijų funkcijų tarsi turėjo sąlygoti valstybės tarnautojų mažėjimą, kurio buvo laukiama. Tačiau natūralu, kad peržiūrint funkcijas tam tikrose viešojo sektoriaus elementuose, valstybės tarnautojų skaičius ne tik turėjo mažėti, bet kai kur ir didėti. Su tuo sutinka ir Klaudijus Maniokas teigdamas, kad apie etatų didinimą girdėti ir neteko ir, jo nuomone, tokios reformos virsta „buku etatų mažinimu“²⁶³. Ministerijų biurokratinis aparatas didėjo vykstant institucionalizmo teorijoje aptartoje institucijų evoliucijai iki 2008 m. Dabar jis yra stabdomas tam tikromis nustatytomis institucinėmis taisyklėmis, apibrėžtomis Vyriausybės (kuomet buvo nutarta mažinti valstybės tarnautojų skaičių 10 proc.). Šios nustatytos normos neatsižvelgia į optimalumą bei nebando nustatyti valstybės tarnautojų skaičiaus ir atliekamų funkcijų santykio, norint pasiekti valstybės valdymo efektyvumo. Taigi šios institucinės taisyklės administraciniame lauke riboja veikėjų galimybes pasirinkti tinkamiausias priemones didinti valdžios institucijų veiklos efektyvumą.

Vis tik pertvarkų koncepcijos kūrėjai ir jos įgyvendintojai turi turėti aiškų supratimą ir viziją būsimų reformų ir kuo bus jomis siekiama, kad išvengti tendencingo ir mitinio simbolinio sprendimų priėmimo dėl struktūrinių pokyčių ir tolimesnio vykdomosios valdžios institucijų

²⁶² Saulėlydžio komisijos veiklos apžvalga, 2009 m. vasaris – gegužė, p. 6. (Prieiga per internetą: http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/komisijos_veiklos_apzvalga_09_06_03.pdf)

²⁶³ Maniokas K., Valstybės tarnybos reforma ar jos chunveibiniškas griovimas?, 2009-06-01. (Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/kmaniokas-valstybes-tarnybos-reforma-ar-jos-chunveibiniskas-griovimas.d?id=22428924>)

sistemos tobulinimo. „Kaip rodo antrosios „Saulėlydžio“ iniciatyvos patirtis, stokojant vizijos, kyla rizika, kad funkcijų peržiūros rezultatai nebus naudingi ir tęstiniai“²⁶⁴. Politologas Antanas Kulakauskas mano, kad svarbu ne tik turėti aiškius reformos tikslus, priderinti ją prie Lietuvos vykdomosios valdžios institucijos sistemos aplinkybių atsisakant stereotipinio mąstymo, bet ir parinkti racionaliai mąstančius politinius lyderius, kurie vadovautų reformų rengimo ir įgyvendinimo procesui²⁶⁵. Sėkmingą lyderio pasirinkimo pavyzdį galima atrasti ir anksčiau darbe pateiktame Norvegijos vykdomosios valdžios struktūrinių reformų pavyzdyje, kuomet sujungtų institucijų vadovu buvo paskirtas neutralus asmuo. Lyderio vaidmens svarbą akcentuoja ir institucionalizmo teorija. Toks žmogus, kuris yra lyderis tam tikroje sistemoje ar atskiroje sistemos institucijoje, kuria tam tikras neformalias institucijos normas ir palaiko formalių normų ir taisyklių laikymąsi. Jo įtaka gali paskatinti spartesnę pasikeitusios organizacinės kultūros priėmimą reorganizuojant institucijas, be to, jis gali padėti išlaikyti aukštesniuose politiniuose lygmenyse nustatomų reformų kryptis, kad pereinant į žemesnius vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygius reformos sumanymai nebūtų iškraipyti.

Lietuvoje susidūrus su instituciniu pasipriešinimu iš ministerijos vidaus, lyderystė bei politinė valia kaip tik ir buvo labai svarbios norint išlaikyti nuoseklią reformų kryptį ir siekti užsibrėžtų tikslų. „Vienas iš pagrindinių būdų stiprinti palaikymą – efektyvi komunikacija, konsultacijos, atvirumas ir suinteresuotųjų grupių įtraukimas viso peržiūros proceso metu“²⁶⁶. Galima suabejoti dėl tokio funkcijų analizės atlikimo proceso atvirumo ir interesų grupių įtraukimo, prisiminus kai kurių ministerijų sprendimą funkcijų analizę sutelkti aukščiausiam politiniame ministerijos vadovų lygmenyje, kuomet buvo atskiriami žemesnių grandžių tarnautojai.

VRM Viešojo administravimo politikos skyriaus vedėjo Virginijaus Vaškeliio teigimu, didžiausias pasipriešinimas kuriant ir įgyvendinant Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepciją kilo dėl siekimo unifikuoti visą vykdomosios valdžios institucijų sistemą²⁶⁷. Specialiaisiais įstatymais veiklą reguliuojančios institucijos, tokios kaip Finansinių rinkų reguliavimo institucijos arba KAM, siekė išlaikyti savo institucijų sistemą tokią, kuri jau egzistavo. Galimybė atsirasti kitokio pobūdžio reguliavimui vykdomosios valdžios institucijų

²⁶⁴ ESTEP ir VPVI tyrimas, Funkcijų analizės ir biudžeto programų vertinimo priemonių lietuvoje ir užsienio šalyse tyrimo ataskaita, 2010. (Prieiga per internetą: <http://www.lrv.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/knyga2.pdf>)

²⁶⁵ Interviu su Antanu Kulakausku, 2011-04-20.

²⁶⁶ ESTEP ir VPVI tyrimas, Funkcijų analizės ir biudžeto programų vertinimo priemonių lietuvoje ir užsienio šalyse tyrimo ataskaita, 2010. (Prieiga per internetą: <http://www.lrv.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/knyga2.pdf>)

²⁶⁷ Interviu su Virginijumi Vaškeliu, 2011-04-26.

valdymo sistemoje atsirado būtent dėl tokių institucijų, kaip Finansinių rinkų reguliavimo institucijos, interesų. Taip iš dalies buvo nuspręsta todėl, kad šių minėtų institucijų sistemoje dalyvauja tokios institucijos kaip Lietuvos Bankas, todėl visiškai suvienodinti sistemos reguliavimo nepavyko.

Šiek tiek kitokia situacija susidarė su KAM. Struktūrinės reformos KAM prasidėjo jau anksčiau, jos apėmė įvairius ministerijos lygmenis. Tačiau KAM kaip suinteresuota institucija 2010 m. kovo 1 d. pateikė savo pastabas dėl pristatyto Vyriausybės įstatymo projekto²⁶⁸. Ši ministerija norėjo, kad Vyriausybės įstatyme būtų paliktas 29 straipsnio 11 dalis, kuri numato, kad „Krašto apsaugos sistemos veiklą reglamentuojantys įstatymai gali numatyti Krašto apsaugos ministerijos valdymo struktūros ypatumus“²⁶⁹. Tačiau į tokį pasiūlymą nebuvo atsižvelgta, kadangi pagal funkcinę paskirtį ministerija palyginus su kitomis ministerijomis neatlieka ypatingos veiklos, kad jai būtų suteikta galimybė turėti specifinę valdymo struktūrą. Nes išskirtinių administracinių struktūrų patvirtinimo galimybė nepadėtų pasiekti darnios vykdomosios valdžios institucijų sistemos funkcionavimo, kurio buvo siekiama Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepcija.

MP tarnybos Strateginio valdymo departamento direktorė Jurgita Šiugždinienė pabrėžė, kad derinant Vyriausybės įstatymo projektą buvo susidurta su interesų konfliktais, kurie kilo dėl ministerijoms pavaldžių institucijų vadovų pasipriešinimo būsimiems pokyčiams²⁷⁰. Iš tiesų, šis pasipriešinimas buvo puikiai suprantamas, kadangi buvo numatyta sugriežtinti šių institucijų veiklos kontrolę. Ministerijų sistemos pertvarkos apėmė ir tam tikrų padalinių mažėjimą ir panaikinimą atsisakant nebūdingų funkcijų, todėl šie valstybės tarnautojai bijojo dėl savo ateities. Ir būtent dėl naudojimosi neformaliais politiniais ryšiais Vyriausybės įstatyme atsirado įvairių nuolaidų ir spragų, kurios neleido visiškai pasiekti vykdomosios valdžios institucijų sistemos unifیکavimo ir suteikė privilegijas tam tikroms vykdomosios valdžios institucijų sistemos grandims²⁷¹. Respondentė nenorėjo detaliau pateikti tokių neformalių santykių pavyzdžių, tačiau tai patvirtina tai, kad kuriant ir įgyvendinant svarbias pertvarkas į tam tikrų grupių asmeninius interesus į labiau atsižvelgiama, o ne visuomet yra siekiama koncepcijose užsibrėžtų oficialių tikslų.

²⁶⁸ Pažyma dėl LR Vyriausybės įstatymo 22, 24, 26, 27, 29, 30, 311, 33, 34, 35, 38, 45 straipsnių, aštuntojo ir dešimtojo skirsnių pavadinimų pakeitimo, įstatymo 31, 281 straipsniais ir dvyliktoju skirsniu bei įstatymo 44 ir 46 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymo projekto ir LR Valstybės tarnybos įstatymo 44 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto derinimo, VRM, 2010-03-01.

²⁶⁹ LR Vyriausybės įstatymas, 2010-11-12, Žin., 1994, Nr. 43-772, 29.11 str.

²⁷⁰ Interviu su Jurgita Šiugždiniene, 2011-04-28.

²⁷¹ Interviu su Jurgita Šiugždiniene, 2011-04-28.

Vos gimus naujai pertvarkos idėjai Seimas stengiasi išlaikyti esamą sistemą tokią, kokia jau egzistavo ir yra sunkiai palenkiamas pokyčiams. Jurgita Šiugždinienė netgi įvardino Seimą esant ta institucija, kuri, jos manymu, labiausiai priešinosi pertvarkoms. Iš tiesų, apie Seimo prieštaravimą ne tik apgalvotoms pertvarkų koncepcijoms, bet ir tik užsimezgusioms idėjoms kalbėjo ir LLRI prezidentė Rūta Vainienė²⁷². Motyvai tokiam pasipriešinimui yra įvairūs. Pirmiausiai pabrėžiamas lėšų trūkumas, taip pat abejojama pertvarkų efektyvumu ir reikalingumu. Kiekvienas Seimo narys turi savo asmeninę nuomonę, kurias suderinti būna pakankamai sunku. K. Maniokas mano, kad Seimo neskubėjimas pritarti pertvarkų idėjoms nėra blogai, kadangi kartais visiškai nėra aišku, ko siekiama norimomis atlikti pertvarkomis, kiek jos yra svarbios ir kaip pagerins jau funkcionuojančios sistemos veiklą²⁷³. Jau buvo minėta, kad vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkos dažnai yra pernelyg plačios ir nesistemiškos. K. Maniokas teigia, kad sprendžiamos vykdomosios valdžios institucijų sistemos problemos yra svarbios ir realios, tačiau reikėtų rinktis labiau apgalvotus sprendimo būdus²⁷⁴. Tačiau Seimui nuspręsti, kas yra tinkamiausia Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkai, gali būti sunku, kadangi jis yra mažai kompetentingas vadybos efektyvumo ir vadybos efektyvumo kontrolės srityse²⁷⁵.

5.2 Reformų įgyvendinimo problematika: kliūtys institucinių pertvarkų lauke

Rengiant ir įgyvendinant Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepciją ministerijų atsakomybės aspektu, susidurta ne tik su racionalių pasipriešinimų pokyčiams, bet ir su kitomis problemomis. Pirmiausiai, susidurta su lėtu teisės aktų rengimu ir jų derinimu. Ši problema yra sisteminė, būdinga visiems pertvarkų etapams. Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepcijos įgyvendinimo priemonių plano terminai buvo nuolatos koreguojami, atidedant įgyvendinimo priemonės datą tolimesniam laikotarpiui. Ši problema gyvuoja ne tik įgyvendinant numatytas priemones atskirose institucijose, bet ir visos Vyriausybės programos

²⁷² Gudavičius S., Saulėlydis stringa Seime, 2009-11-05. (Prieiga per internetą: <http://www.diena.lt/naujienos/nuomones/saulelydis-stringa-seime-246516>)

²⁷³ Maniokas K., Valstybės tarnybos reforma ar jos chunveibiniškas griovimas?, 2009-06-01. (Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/kmaniokas-valstybes-tarnybos-reforma-ar-jos-chunveibiniskas-griovimas.d?id=22428924>)

²⁷⁴ Maniokas K., Valstybės tarnybos reforma ar jos chunveibiniškas griovimas?, 2009-06-01. (Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/kmaniokas-valstybes-tarnybos-reforma-ar-jos-chunveibiniskas-griovimas.d?id=22428924>)

²⁷⁵ Masiulis K., Kam mielos skylėtos valstybės tarnybos kelnės, 2009-06-03. (Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/kmasiulis-kam-mielos-skyletos-valstybes-tarnybos-kelnes.d?id=22463802>)

įgyvendinimo lygmenyje. Ne tik tikslinami atlikimo terminai, bet ir keičiamos pačios įgyvendinimo priemonės, kai kurios pripažįstamos netekusiomis galios arba išdėstomos naujomis redakcijomis²⁷⁶. Vadovaujantis institucionalizmo teorija, matoma, kad nustatytos taisyklės ir normos gali lemti institucijų veiklos rezultatus. Šis principas tinka ir institucijų reorganizacijos procesams ir taisyklėms, sukurtoms atlikti numatomas pertvarkas. Nuo nustatytų reorganizacijos proceso taisyklių priklauso pertvarkų įgyvendinimo sėkmingumas. Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkų įgyvendinime pastebimas standartų ir taisyklių trūkumas, kuris lėmė per lėtą užsibrėžtų priemonių įgyvendinimą. Be to, kaip jau minėjo Rūta Vainienė, teisės aktų projektai užstringa ne tik juos rengiančiose institucijose, bet ir Seime, kuris stengiasi išlaikyti vykdomosios valdžios institucijų sistemą tokią, kokia ji yra²⁷⁷.

Terminų pratęsimo problema yra susijusi ir su kitomis bėdomis, pirmiausiai, žmogiškųjų išteklių trūkumu, kuris pasireiškė įgyvendinant reformas. VRM kuriant ir įgyvendinat Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepciją, dalyvavo mažas valstybės tarnautojų skaičius, kuris nebuvo pajėgus atlikti visų paskirtų užduočių nustatytu laiku²⁷⁸. Vadinasi, pasirinktas neteisingas dalyvių skaičius reformų rengimo ir įgyvendinimo procesams organizuoti ir atlikti. Be to, kalbantis su kitais VRM valstybės tarnautojais paaiškėjo, jog ankstesni valstybės tarnautojai, kurie buvo atsakingi už šiuos procesus yra perkelti į kitus departamentus. Už koncepcijos vykdymą ir įgyvendinimą buvo paskirti kiti atsakingi asmenys, „kurie šiuo metu nėra susipažinę su visais veiklos ypatumais“²⁷⁹. Tai rodo nenuoseklų koncepcijos įgyvendinimą.

Be to, gauti empirinio tyrimo duomenys leidžia daryti išvadą, kad tiek kuriant, tiek įgyvendinant Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepciją ir ministerijų sistemos pertvarkas, nebuvo įdiegta efektyvi veiklos kontrolė bei stebėseną. MP tarnyba buvo kuriojantis koncepcijos kūrimą ir įgyvendinimą padalinys. VRM Viešojo administravimo politikos skyriaus vedėjas Virginijus Vaškėlis teigė, kad bendradarbiavimas su MP tarnyba vyko sklandžiai, tačiau po pokalbio su keturiais MP tarnybos tarnautojais tapo aišku, kad šiuo teiginiu galima suabejoti. Pirmiausiai, nebuvo visiškai aišku, kuris MP tarnybos padalinys bus atsakingas už veiklos stebėseną. Saulėlydžio komisijos veiklos planuose ši užduotis yra pavedama MP tarnybos Reformų departamentui²⁸⁰. Tačiau šio departamento direktorius teigė net negirdėjęs apie

²⁷⁶ Bakaveckas A., Lietuvos vykdomosios valdžios sistema, Eugrimas, 2008, p. 557.

²⁷⁷ Gudavičius S., Saulėlydis stringa Seime, 2009-11-05. (Prieiga per internetą: <http://www.diena.lt/naujienos/nuomones/saulelydis-stringa-seime-246516>)

²⁷⁸ Interviu su Rasa Dalia Liutkevičiene, 2011-04-12.

²⁷⁹ Interviu su Rasa Dalia Liutkevičiene, 2011-04-12.

²⁸⁰ Saulėlydžio komisijos 2010 m. veiklos planas, posėdžio protokolas Nr. 63-4, 2009-12-04.

Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepciją. Tikėtina, kad taip nutiko todėl, kad koncepcija kaip visuma nebuvo akcentuojama, labiau pabrėžiamos atskiros jos dalys, pavyzdžiui, ministerijų sistemos pertvarka. Už šią sritį buvo atsakingas MP tarnybos Strateginio valdymo departamentas.

Antra, reikėtų paminėti, kad komunikavimas tarp VRM ir MP tarnybos ne tik nebuvo išplėtotas, bet trūko veiklos koordinavimo, kuris užtikrintų visų koncepcijos priemonių įgyvendinimą laiku. MP tarnybos Viešojo valdymo skyriaus vedėjas Aloyzas Dukša teigė, kad VRM laiku neatlikus pavestų užduočių, jas tekdavo atlikti MP tarnybos padaliniais. Taip nutiko ir su Vyriausybės įstatymo projektu, kuris turėjo būti parengtas VRM, tačiau ministerijai šios užduoties neatlikus, MP tarnyba tai turėjo padaryti per savaitę²⁸¹. Skyriaus vedėjas kalbėjo, kad rezultatas yra matomas – tai nelabai sėkmingai pristatymas Vyriausybės įstatymas, kuris jau buvo taisytas ir dar yra derinamas. Atliekant empirinį tyrimą buvo jaučiama šiokio tokia įtampa tarp šių dviejų institucijų – VRM ir MP tarnybos. Šių institucijų funkcijos nebuvo aiškiai atskirtos, VRM buvo pagrindinė atsakinga institucija rengiant ir įgyvendinant Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepciją, tačiau kai kuriuos darbus turėjo atlikti MP tarnyba. Šią problemą reikėtų spręsti, kadangi ji bus aktuali ir ateityje, įgyvendinant kitas numatytas viešojo valdymo reformas, ir siekti, kad darbas tarp šių institucijų būtų kuo labiau koordinuojamas ir darnus.

Pertvarkant Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemą ministerijų atsakomybės aspektu buvo susidurta su instituciniu pasipriešinimu. Daugiausiai reformoms priešinosi institucijos, kurių reguliavimas buvo numatomais specialiaisiais įstatymais, su pertvarkų idėjomis dažnai nesutikdavo ir Seimas. Pasipriešinimas buvo jaučiamas ir iš ministerijų valstybės tarnautojų peržiūrint funkcijas ir atliekant jų vertinimą, kadangi nenorėta atsisakyti funkcijų netekti savo atliekamos veiklos, siekta išvengti etatų mažinimo. Institucinis pasipriešinimas buvo jaučiamas ir iš tam tikrų ministerijos įstaigų vadovų, kurie susidūrė su didesne kontrole bei planuojamomis reorganizacijomis naikinant ministerijų padalinius. Dėl šių priežasčių kai kurios ministerijos labai riboja priėjimą prie dalyvavimo sprendžiant su pertvarkomis susijusius klausimus ir atliekant funkcijų analizę.

Be to, buvo pastebėtos kitos problemos, kurios apsunkino Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepcijos sumanymų įgyvendinimą. Galima paminėti duotų veiklos terminų nesilaikymą, ilgą teisės aktų derinimą, skubotą sprendimų priėmimą. Įgyvendinant

²⁸¹ Interviu su Aloyzsu Dukša, 2011-04-28.

pertvarkas trūko stebėsenos bei kontrolės, nevyko sklandus bendradarbiavimas tarp Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkų administracinio lauko dalyvių, atsakingų už koncepcijos kūrimą ir įgyvendinimą. Reformų rengimo ir įgyvendinimo procesuose turi būti nustatomos ne tik aiškesnės taisyklės ir veiklos standartai, bet ir tokios normos, kurios apibrėžtų dalyvių atsakomybę bei numatytų sankcijas už neįgyvendintus darbus.

IŠVADOS

1. Institucionalizmo teorijos kategorijos gali būti panaudojamos viešojo valdymo reformų rengimo ir įgyvendinimo analizei. Šios teorijos šalininkai teigia, kad institucinės taisyklės ir normos gali lemti viešosios politikos procesų rezultatus. Institucijos sąveikauja administraciniame lauke, kuriame susiduria jų interesai. Institucijos siekdamos savo tikslų gali naudotis galios priemonėmis, turimais ištekliais, pavaldumo ryšiais, neformaliais politiniais kanalais. Svarbu išanalizuoti derybų procesus ir nustatyti administraciniame lauke vyraujančias taisykles, formuojančias dalyvių elgesį. Tokiu būdu galima analizuoti reformas, kokie veiksniai jas paskatino bei kas įtakojo būtent tokius reformos rezultatus, kokie buvo pasiekti.
2. Norvegija buvo viena iš Europos šalių, pradėjusi struktūrinę reformą įdarbinimo, draudimo ir socialinių paslaugų srityje. Pertvarkos orientavosi į vertikalios atsakomybės centriniam lygmeniui ir horizontalios atsakomybės savivaldybei priskyrimą. Siekiant išvengti viešojo sektoriaus fragmentacijos, mažinant autonomiškų agentūrų skaičių, centralizuojant bendrąsias funkcijas buvo vykdomas institucijų sujungimas. Siekiama didesnės horizontalios tarpinstitucinės komunikacijos. Lietuvoje vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkos ministerijų atsakomybės srityse taip pat pasireiškė kai kurių institucijų sujungimu, siekimu centralizuoti bendrąsias funkcijas ir atskaitomybės stiprinimu. Sustiprėjo horizontalūs tarpinstituciniai ryšiai, kadangi ministrams buvo priskirtos valdymo sritys ir kai kurios institucijos, pavaldžios Vyriausybei, tačiau nepriskirtos konkrečiai ministerijos struktūrai, tapo atskaitingos ir tos srities ministrui. Tačiau reformos Norvegijoje orientavosi į konkrečios viešosios politikos sritis, tuo tarpu Lietuvoje pertvarkos buvo plačios ir nesistemiškos, apimančios įvairius vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenis.
3. Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkas paskatino išorės veiksniai, tokie kaip sudėtinga šalies ekonominė situacija, paskatinusi taupyti valstybės biudžeto lėšas. Lėšų panaudojimo optimizavimas įtakojo ir reformų kryptį – buvo nuspręsta likviduoti iki tol sistemoje vyravusias spragas ir neaiškumus, sustabdyti biurokratinio aparato didėjimą. Reformas Lietuvoje lėmė ir politiniai lyderiai. Pagrindinės pertvarkų idėjos buvo inicijuotos Vyriausybės, kuri nustatė tas sritis, kurioms reikėjo reorganizacijos.

4. Vykdamosios valdžios institucijų sistemos pertvarkų tikslas buvo išspręsti jau seniai egzistavusias viešojo sektoriaus problemas ir nustatyti aiškesnę vykdomosios valdžios institucijų vietą valstybės valdymo sistemoje, padidinti Vyriausybės įstaigų ir ministerijoms pavaldžių įstaigų atskaitomybę bei veiklos kontrolę. Vykdamosios valdžios sandaros tobulinimo koncepcijoje ministerijų sistemos pertvarkos tikslai buvo numatomi įgyvendinti, ministrams pavedamų valdymo sričių nustatymu; Vyriausybės įstaigų funkcijų išgryninimu, dalį jų perduodant ministerijoms; ministerijų ir įstaigų prie ministerijų funkcijų išgryninimu; ministerijų ir joms pavaldžių institucijų vietos valdymo sistemoje nustatymu; vykdomosios valdžios institucijų sistemos suvienodinimu.
5. Įgyvendinant reformų tikslus Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkų administraciniame lauke dalyvavo didelis skaičius veikėjų – tai Vyriausybė, Saulėlydžio komisija, išorės ekspertai, Seimas, mažosios Saulėlydžio komisijos prie ministerijų, pačios ministerijos, ministerijoms pavaldžios institucijos, Vyriausybės įstaigos. Institucijų interesai skyrėsi, tačiau jų analizė yra sudėtinga. Lietuvos pertvarkų administracinio lauko veikėjų įtaka siekiant tikslų priklausė pirmiausiai nuo institucijos teisinio statuso. Taip pat pastebėta, kad sprendimai administraciniame lauke buvo priimami atsižvelgiant ir į tų institucijų interesus, kurios buvo pripažintos svarbesnėmis savo atliekamomis funkcijomis valstybės valdymui nei kitos institucijos. Institucijos bandė veikti ne tik formaliais kanalais derybose, pareiškiant argumentuotą nuomonę dėl vienu ar kitu pertvarkų, bet ir naudojosi neformaliais politiniais ryšiais siekdamos susirasti sąjungininkų, kurie galėtų palaikyti jų interesus derybose dėl reformos.
6. Derybose dėl Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos reformos rengimo buvo pasiekti susitarimai tarp institucijų, padaryti tam tikri kompromisai. Tačiau įgyvendintos pertvarkos palietė ministerijų sistemos pokyčius. Ministrams buvo priskirtos valdymo sritys, kurios praplėtė jų atsakomybę, kadangi patikslino kuruojamas sritys, už kurias atitinkamas ministras atsako. Priimtais teisės aktais buvo nustatyta vykdomosios valdžios institucijų sąranga ir kiekvienos institucijos vieta valstybės valdymo sistemoje. Nutarta, kad ministerijos turi atlikti politikos formavimo, o joms pavaldžios institucijos – politikos įgyvendinimo funkcijas. Tiesa, ministerijos turėjo atsisakyti joms nebūdingų funkcijų, tačiau jos nebuvo esminės, nekeitė ministerijų svorio vykdomosios valdžios institucijų sistemoje. Pastebima, kad toliau skatinamas ministerijų vidinės organizacinės struktūros mažėjimas. Be to, numatoma kitais teisės aktų pakeitimais toliau planuojama stiprinti

ministrų vaidmenį jiems pavaldžių institucijų atžvilgiu. Visa tai rodo, kad ministro pozicija tampa stipresne ir svaresne, jis įgauna didesnę kontrolę, o tuo pačiu ministerijoms pavaldžių institucijų veikla tampa labiau priklausoma nuo centrinio lygmens ir labiau politizuojama.

7. Pertvarkant Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemą ministerijų atsakomybės aspektu buvo susidurta su instituciniu pasipriešinimu. Daugiausiai reformoms priešinosi institucijos, kurių reguliavimas buvo numatomais specialiaisiais įstatymais, su pertvarkų idėjomis dažnai nesutikdavo ir Seimas. Pasipriešinimas buvo jaučiamas ir iš ministerijų valstybės tarnautojų peržiūrint funkcijas ir atliekant jų vertinimą, kadangi nenorėta atsisakius funkcijų netekti savo atliekamos veiklos, siekta išvengti etatų mažinimo. Institucinis pasipriešinimas buvo jaučiamas ir iš tam tikrų Vyriausybės įstaigų vadovų, kurie susidūrė su didesne kontrole bei planuojamomis reorganizacijomis prijungiant Vyriausybės įstaigas prie ministerijų. Dėl šių priežasčių kai kurios ministerijos labai ribojo priėjimą prie dalyvavimo sprendžiant su pertvarkomis susijusius klausimus ir atliekant funkcijų analizę.
8. Buvo pastebėtos ir kitos problemos, kurios apsunkino vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkų įgyvendinimą. Tarp jų galima paminėti duotų veiklos terminų nesilaikymą, ilgą teisės aktų derinimą, skubotą sprendimų priėmimą. Įgyvendinant pertvarkas trūko stebėsenos bei kontrolės, nevyko sklandus bendradarbiavimas tarp Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkų administracinio lauko dalyvių, atsakingų už koncepcijos kūrimą ir įgyvendinimą.
9. Taigi Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų pertvarkos ministerijų sistemoje padidino ministrų atsakomybę. Vienas pagrindinių reformos bruožų – didesnė politinė kontrolė, reikalinga efektyvesniam institucijų veiklos užtikrinimui. Kai kurie reformos rezultatai matomi jau dabar, nors ji nėra visiškai įgyvendinta. Teigiamai galima vertinti biudžeto formavimo procesus, lėšų panaudojimas tapo aiškesnis ir skaidresnis. Tačiau reforma buvo pernelyg plati ir mažai dėmesio skiriama atskiroms viešosios politikos sritims, kurios yra ypatingai svarbios Lietuvos gyventojams ir joms skiriama didelė dalis valstybės biudžeto lėšų.

REKOMENDACIJOS

1. Siekiant efektyvesnio viešojo sektoriaus valdymo, institucijos, atsakingos už Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkas, turėtų daugiau dėmesio kreipti į tas viešosios politikos sritis, kurios yra svarbiausios Lietuvos gyventojams. Pavyzdžiui, pirmiausiai turėtų būti orientuojamasi į socialinę apsaugą, socialinių paslaugų teikimą, švietimą, teisėtvarkos sistemą. Sėkmingos reorganizacijos šiose srityse užtikrintų efektyvų biudžeto lėšų naudojimą.
2. Rengiant tolimesnius Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkų projektus, pertvarkų administracinio lauko veikėjai turėtų pasitelkti daugiau ekspertų iš išorės. Atviresnis priėjimas prie sprendimų dėl pertvarkų priėmimo galėtų padėti priimti racionalius ir veiksmingus sprendimus. Nepriklausomos analizės, daugiau nešališkų ekspertų nuomonių leistų praplėsti akiratį, pasinaudoti geraisiais kitų valstybių pertvarkų pavyzdžiais reformuojant Lietuvos viešąjį sektorių.
3. Sėkmingam vykdomosios valdžios institucijų sistemos veikimui reikalinga ne tik stipresnė politinė kontrolė, tačiau į valdymo procesą reikia įtraukti kitas priemones, tokias kaip rinkos mechanizmų taikymas, skaidrumo užtikrinimas, personalo valdymas. Svarbu, kokia organizacinė kultūra bus sukurta, ar vidinės normos ir taisyklės pakankamai aiškiai nustatys valstybės tarnautojų veiklos standartus tam, kad būtų pasiektas norimas veiklos našumas.
4. Įgyvendinant Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkas turi būti nustatytos aiškios procesų atlikimo taisyklės. Visų pirma, turi būti įtvirtinti veiklos atlikimo standartai, numatyti terminai, per kuriuos atsakingi asmenys turėtų įgyvendinti numatytas priemones. Neatlikus šių priemonių laiku, turėtų būti numatytos tam tikros sankcijos.
5. Galiausiai, įgyvendinant reformas turėtų būti skatinamas didesnis horizontalus bendradarbiavimas tarp institucijų. Svarbu įdiegti veiklos procesų vykdymo kontrolę bei stebėseną kiekviename etape. Taip pat svarbu aiškiai paskirstyti atsakomybę ir užduotis, kurias turi atlikti kiekvienas veikėjas, dalyvaujantis reformų įgyvendinime.

LITERATŪROS IR ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

Teorinė literatūra

1. Brunsson N., Olsen J. P., The reforming organization, Routledge, London, 1993.
2. Christensen T., Lægreid P., Transcending New Public Management, The Transformation of Public Sector Reforms, Ashgate, 2007.
3. Goodin R. E., The Theory of Institutional Design, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
4. Hood C., The Risk Game and the Blame Game, Government and Opposition, 2002.
5. Jepperson, R. L., Institutions, institutional effects, and institutionalism, The new institutionalism in organizational analysis, University of Chicago Press, 1991.
6. Lane J.E., Ersson S., The New Institutional Politics: Performance and Outcomes, Routledge, 2000.
7. March J. G., Olsen J. P., Democratic governance, New York: The Free Press, 1995.
8. March J. G., Olsen J. P., Rediscovering Institutions, New York: The Free Press, 1989.
9. March J. G., Olsen J., Elaborating the ‘‘New Institutionalism’’, The Oxford Handbook of Political Institutions, Oxford University Press, 2006.
10. Meyer J. W., Scott R. W., Organizational environments: Ritual and rationality, SAGE Publications, 1983.
11. North D. C., Institutions, institutional change and economic performance, Cambridge University Press, 1990.
12. Powell W. W., DiMaggio P. J., The New Institutionalism in Organizational Analysis, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1991.
13. Simpson J., Weiner E., The Oxford English Dictionary, Oxford University Press, 1997.

Moksliniai straipsniai (ir konferencijų pranešimai)

14. Askim J., Christensen T., Fimreite A. L., Lægreid P., How to Assess Administrative Reform? Investigating the Adoption and Preliminary Impacts of the Norwegian Welfare Administration Reform, Public Administration, Vol. 88, Blackwell Publishing Ltd, 2010.
15. Askim J., Christensen T., Fimreite A. L., Lægreid P., Implementation of Merger: Lessons from the Norwegian Welfare Bureaucracy, 2008.

16. Askim J., Fimreitei A. L., Moseley A., Pendersen L. H., One stop shops: An emerging instrument for joining up the 21st century welfare state, pranešimas EGPA konferencijoje, Postdam, 2009.
17. Boselie P., Paauwe J., Richardson R., Human resource management, institutionalization and organizational performance: a comparison of hospitals, hotels and local government, *Int J. of Human Resource Management*, 2003.
18. Boston J., Eichbaum C., State Sector Reform and Renewal in New Zealand: Lessons for Governance, pranešimas konferencijai Repositioning of Public Governance – Global Experiences and Challenges, Taipei, 2005.
19. Christensen T., Lægheid P., Administrative Reform Policy: The Challenge of Turning Symbols into Practice, *Public Organization Review*, Vol. 3, 2003.
20. Christensen T., Lægheid P., The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reform, Stein Rokkan Centre for Social Studies, 2006.
21. Christensen T., Lægheid P., The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform, *International Innovations, Public Administration Review*, 2007.
22. Christensen T., The Norwegian Front-End Governance Regime of Major Public Projects – a Theoretically Based Analysis, Concept Raport Nr. 23, NTNU, Trondheim, 2009.
23. Civinskas R., Dvorak J., Viešųjų paslaugų centro steigimo galimybių studija, Socialinės ir ekonominės plėtros centras, Vilnius, 2010.
24. DiMaggio P. J., Powell W. W., The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, 1983.
25. Egeberg M., How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective, *Handbook of Public Administration*, Sage, London, 2003.
26. Hammond T. H., Butler C. K., Some complex answers to simple question “Do institutions matter?”. Policy choice and policy change in presidential and parliamentary systems, *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 15, Nr. 2, 2003.
27. Joined-Up Solutions to Policy development, *Political Studies Review*, 2003.
28. March J.G., Exploration and exploitation in organizational learning, *Organization Science*, Vol. 2, 1991.
29. O’Riordan T., Jordan A., Institutions, climate change and cultural theory: towards a common analytical framework, *Global Environmental Change* 9, 1999.

30. Offe C., Institutional design, Encyclopedia of Democratic Thought, Routledge, London, 2001.
31. Olsen J. P., Institutional Design in Democratic Contexts. Journal of Political Philosophy, Vol. 5, 1997.
32. Strang D., Inter-Organizational Institutions, Blackwell, 2000.
33. Vandenabeele W., Towards a public administration theory of public service motivation, Public Management Review, Vol. 9, Nr. 4, 2007.

Teisės aktai ir dokumentai

34. 15 Vyriausybės programa, Vilnius, 2008, p. 14. (Prieiga per internetą:
http://www.smm.lt/veikla/docs/lrv/15_vyr_programa.pdf)
35. Aiškinamasis raštas dėl LR Vyriausybės įstatymo 22, 24, 26, 27, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 38, 45 straipsnių, aštuntojo ir dešimtojo skirsnių pavadinimų pakeitimo, įstatymo papildymo 31, 28 straipsniais ir dvyliktuoju skirsniu bei įstatymo 44 ir 46 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymo, 2010-03-10.
36. Alkoholio, tabako ir narkotikų kontrolės tarnybos nuostatai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011-02-23 d. nutarimas Nr. 244. (Prieiga per internetą:
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=393607&p_query=&p_tr2=)
37. Finansų ministerijos nuostatai, LR Vyriausybės nutarimas, 2010-10-19, Žin., 1998, Nr. 81-2267. (Prieiga per internetą:
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=384139)
38. Ginklų fondo nuostatai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. birželio 21 d. nutarimas Nr. 826. (Prieiga per internetą:
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=391237)
39. LR Biudžetinių įstaigų įstatymas, 1995 12 05, Nr. I-1113, Žin., 1995, Nr. 104-2322.
40. LR Seimas. Nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“, Nr. XI-52, 2008 m. gruodžio 9 d.,
41. LR Susisiekimo ministro 2010 m. liepos 20 d. įsakymas Nr. 3-456 „Dėl Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro 2009 m. kovo 10 d. įsakymo Nr. 3-74 „Dėl Susisiekimo ministerijos valdymo tobulinimo grupės sudarymo“ pakeitimo“. (Prieiga per internetą:
http://www.transp.lt/lt/veikla/ministerijos_valdymo_tobulinimo_grupes_veikla/susisiekimo_ministerijos_valdymo_tobulinimo_grupes_sudetis)

42. LR Vyriausybės įstatymas, 2010-11-12, Žin., 1994, Nr. 43-772, 22 str., 8 punktas.
43. LR Vyriausybės įstatymo 22, 24, 26, 27, 29, 30, 311, 33, 34, 35, 38, 45 straipsnių, aštuntojo ir dešimtojo skirsnių pavadinimų pakeitimo, įstatymo papildymo 31, 28 straipsniais ir dvyliktuoju skirsniu bei įstatymo 44 ir 46 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymo projektas, 2010-03-01.
44. LR Vyriausybės nutarimas „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“, 2009 m. lapkričio 11 d. Nr. 1511, Valstybės žinios, Nr. 138-6075, Vilnius.
45. LR Vyriausybės nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko tarnybos nuostatų patvirtinimo, 2009-09-09, Žin., 2009, Nr. 109-4580. (Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=363925)
46. LR Vyriausybės nutarimas Dėl LR Vyriausybės 2009 m. lapkričio 11 d. nutarimo Nr. 1511 „Dėl Vykdomosios valdžios sistemos sandaros tobulinimo koncepcijos patvirtinimo“ pakeitimo. 2010 m. rugsėjo 22 d. Nr. 1389, Vilnius, p. 10.
47. LR Vyriausybės nutarimas dėl ministrams pavedamų valdymo sričių, Žin., 2010, Nr.38-1784, 2010-03-24.
48. Ministerijų, vyriausybės įstaigų, įstaigų prie ministerijų ir kitų biudžetinių įstaigų administracijų struktūrų peržiūros gairės, Saulėlydžio komisijos posėdžio protokolas, 2010-10-28, p. 7. (Prieiga per internetą: http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/15_2010-10-28_posedzio_protokolas.pdf)
49. Pažyma dėl LR Vyriausybės įstatymo 22, 24, 26, 27, 29, 30, 311, 33, 34, 35, 38, 45 straipsnių, aštuntojo ir dešimtojo skirsnių pavadinimų pakeitimo, įstatymo 31, 281 straipsniais ir dvyliktuoju skirsniu bei įstatymo 44 ir 46 straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymo projekto ir LR Valstybės tarnybos įstatymo 44 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto derinimo, VRM, 2010-03-01.
50. Saulėlydžio komisijos 2010 m. veiklos planas, posėdžio protokolas Nr. 63-4, 2009-12-04.
51. Saulėlydžio komisijos posėdžio protokolas, 2010-01-14. (Prieiga per internetą: http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/1_2010-01-14_posedzio_protokolas.pdf)

52. Saulėlydžio komisijos posėdžio protokolas, 2010-04-14. (Prieiga per internetą:
http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/5_2010-04-14_posedzio_protokolas.pdf
53. Saulėlydžio komisijos posėdžio protokolas, 2011-03-10. (Prieiga per internetą:
http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/5_2011-03-10_pos%C4%97d%C5%BEio_protokolas.pdf
54. Saulėlydžio komisijos posėdžio protokolas, 2011-04-14. (Prieiga per internetą:
http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/8_2011-04-14_pos%C4%97d%C5%BEio_protokolas.pdf
55. Saulėlydžio komisijos posėdžio protokolas, 2011-04-28. (Prieiga per internetą:
http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/9_2011-04-28_pos%C4%97d%C5%BEio_protokolas.pdf
56. Saulėlydžio komisijos pranešimas spaudai, LR Vyriausybės internetinė svetainė, (Prieiga per internetą: <http://www.lrv.lt/veikla/komisijos/saulelydzio-komisija/>)
57. Saulėlydžio komisijos protokolas, 2011-03-31. (Prieiga per internetą:
http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/7_2011-03-31_pos%C4%97d%C5%BEio_protokolas.pdf
58. Saulėlydžio komisijos protokolas, 2011-04-14. (Prieiga per internetą:
http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/8_2011-04-14_pos%C4%97d%C5%BEio_protokolas.pdf
59. Saulėlydžio komisijos protokolas, 2011-04-28. (Prieiga per internetą:
http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/9_2011-04-28_pos%C4%97d%C5%BEio_protokolas.pdf
60. Saulėlydžio komisijos veiklos apžvalga, 2009 m. vasaris – gegužė, p. 6. (Prieiga per internetą:
http://www.lrv.lt/bylos/veikla/komisijos/saulelydzio/komisijos_veiklos_apzvalga_09_06_03.pdf)
61. Seimo plenarinis posėdis. Priimtos krašto apsaugos sistemą optimizuojančios įstatymo pataisos. 2011 m. kovo 31 d. pranešimas VIR. (Prieiga per internetą:
http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=4445&p_d=109215&p_k=1)

62. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos nuostatai, LR Vyriausybės nutarimas, 2010-10-19, Žin., 1998, Nr. 66-1916. (Prieiga per internetą:
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=384162&p_query=&p_tr2=)
63. Statistikos departamento nuostatai. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. kovo 12 d. nutarimas Nr. 285. (Prieiga per internetą:
<http://www.stat.gov.lt/lt/pages/view/?id=1158>)
64. Susisiekimo ministerijos nuostatai, Valstybės žinios, 2009-05-30, Nr. 64-2561, Valstybės žinios, 2009-05-30, Nr. 64-2561, galiojo iki 2010-10-24.
65. Susisiekimo ministerijos nuostatai, Valstybės žinios, 2010-10-23, Nr. 125-6402, 8.1.1 str. (Prieiga per internetą:
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=383855&p_query=&p_tr2=)
66. Teisingumo ministerijos išvados dėl LR Vyriausybės įstatymo projekto, Nr. 1D-626(3), 2010-01-27.
67. VĮ "Lietuvos prabavimo rūmai" įstatai. Lietuvos prabavimo rūmų internetinė svetainė. (Prieiga per internetą: <http://media.search.lt/GetFile.php?OID=173749&FID=507790>)
68. VLPK nuostatai, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. birželio 19 d. nutarimas Nr. 739. (Prieiga per internetą: <http://www.vlpk.lt/lt/veikla/vlpk-nuostatai/>)
69. VPT nuostatai, VPT internetinė svetainė. (Prieiga per internetą:
<http://www.vpt.lt/admin/uploaded/2010/Nuostatai.pdf>)
70. VRM nuostatai, Valstybės žinios, 2001-03-21, Nr. 24-794, galiojo iki 2001-03-22. (Prieiga per internetą: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=126110)
71. VRM nuostatai, LR Vyriausybės nutarimas, 2011-02-23, Žin., 2001, Nr. 27-794. (Prieiga per internetą:
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=393299&p_query=%22vidaus%20reikal%F8%20ministerijos%20nuostat%F8%22&p_tr2=2)
72. VRM vidinių darbo grupių sąrašas. (Prieiga per internetą:
<http://www.vrm.lt/index.php?id=1147>)

Straipsniai periodikoje

73. Atnaujinama Saulėlydžio komisijos veikla, Kauno diena, 2009-01-28, (Prieiga per internetą: <http://kauno.diena.lt/naujienos/lietuva/atnaujinama-saulelydzio-komisijos-veikla-197481>)

74. Butkutė E., Socialdemokratai ir konservatoriai galanda karo kirvius , 2008-11-12. (Prieiga per internetą: <http://m.15min.lt/id/aktualu/lietuva/socialdemokratai-ir-konservatoriai-galanda-karo-kirvius-56-14521>)
75. G. Kirkilas neigiamai vertina A. Kubiliaus Vyriausybės programą, ELTA naujienų pranešimas, 2008-12-05. (Prieiga per internetą: <http://www.sekunde.lt/content.php?p=read&tid=54034>)
76. Gudavičius S., Saulėlydis stringa Seime, 2009-11-05. (Prieiga per internetą: <http://www.diena.lt/naujienos/nuomones/saulelydis-stringa-seime-246516>)
77. Maniokas K., Valstybės tarnybos reforma ar jos chunveibiniškas griovimas?, 2009-06-01. (Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/kmaniokas-valstybes-tarnybos-reforma-ar-jos-chunveibiniskas-griovimas.d?id=22428924>)
78. Masiulis K., Kam mielos skylėtos valstybės tarnybos kelnės, 2009-06-03. (Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/kmasiulis-kam-mielos-skyletos-valstybes-tarnybos-kelnes.d?id=22463802>)
79. Nakrošis V., Struktūrinės reformos Lietuvoje: į dešimtuką dar nepataikėm, 2009-08-24. (Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/article.php?id=23714759>)
80. Naujokaitytė U., Centro dešinės koalicijos sutartis pasirašyta, 2008-11-17. (Prieiga per internetą: <http://www.alfa.lt/straipsnis/10236867/>)
81. Seimas leido pertvarkyti VTAKT ir Narkotikų kontrolės departamentą, BNS agentūros pranešimas, 2010-11-16. (Prieiga per internetą: <http://sveikata.diena.lt/lt/naujienos/sveikata/seimas-leido-pertvarkyti-vtakt-ir-narkotiku-kontroles-departamenta-311411>)
82. Tracevičiūtė R., Valdžia ieško kito kelio iš biurokratijos brūzgyno, Alfa internetinė svetainė, 2009-11-13. (Prieiga per internetą: http://www.alfa.lt/straipsnis/10299363/?Valdzia.iesko.kito.kelio.is.biurokratijos.bruzgyno=2009-11-13_07-22)
83. Žemės ūkio ministeriją ketinama perkelti į Kauną, BNS naujienų agentūra, 2008-12-04. (Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/article.php?id=19543359>)

Interviu

84. Interviu su MP tarnybos Strateginio valdymo departamento direktore Jurgita Šiugždinienė, Otilija Stanelienė, 2011-04-28.

85. Interviu su MP tarnybos Strateginio valdymo departamento Viešojo valdymo skyriaus vedėju Aloyzu Duksa, Otilija Stanelienė, 2011-04-28.
86. Interviu su MP tarnybos Strateginio valdymo departamento Viešojo valdymo skyriaus patarėja Indre Daugėlaite, Otilija Stanelienė, 2011-05-02.
87. Interviu su politologu, Mykolo Romerio universiteto profesoriumi Antanas Kulakauskas, Otilija Stanelienė, 2011-04-20.
88. Interviu su VRM Viešojo valdymo politikos departamento direktoriaus pavaduotoja Rasa Dalia Liutkevičiene, Otilija Stanelienė, 2011-04-12.
89. Interviu su VRM Viešojo valdymo politikos departamento Viešojo administravimo politikos skyriaus vedėju Virginijumi Vaškeliu, Otilija Stanelienė, 2011-04-26.

Kita informacinė medžiaga

90. ESTEP ir VPVI tyrimas, Funkcijų analizės ir biudžeto programų vertinimo priemonių Lietuvoje ir užsienio šalyse tyrimo ataskaita, 2010, p. 17. (Prieiga per internetą: <http://www.lrv.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/knyga2.pdf>)

Nepublikuoti moksliniai darbai

91. Baxter F. M., Organizational Leadership and Management in Interorganizational Partnerships: Varieties of Networking in the Era of New Governance, A dissertation submitted to the Graduate Faculty of North Carolina State University, Raleigh, 2005.

PRIEDAI

Empirinio tyrimo duomenų rinkimo ir analizės metodologija

Empirinis tyrimas buvo pasitelktas siekiant ištirti Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemoje vykčius pokyčius ministerijų atsakomybės srityse. Šiam tikslui įgyvendinti buvo naudojamas kokybinis tyrimas. Iškeltos šios **tyrimo problemos**:

5. Ištirti pertvarkų tikslus ir veikėjų interesus;
6. Išanalizuoti Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkų metu įvykčius struktūrinius pokyčius, jais įgytas galias ir funkcijas;
7. Nustatyti ir išanalizuoti pagrindines pertvarkų įgyvendinimo kliūtis.

Tyrimo metodas. Siekiant įgyvendinti nustatytus tyrimo uždavinius buvo naudojamas kokybinio tyrimo metodas – pusiau struktūruotas interviu. Jis pasirinktas dėl nuoseklesnio problemų atskleidimo. Pusiau struktūruoto interviu privalumas buvo tas, kad jis leido atsižvelgti į informacijos, kurią suteikia respondentas, pobūdį ir pokalbio eigoje gauti išsamesnius duomenis.

Interviu buvo atliktas su Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkų administracinio lauko veikėjais, kurie buvo susidūrę su reformų rengimo ir įgyvendinimo procesais. Stengtasi gauti informaciją iš kuo įvairesnių šaltinių, kurie galėtų atskleisti kuo įvairiapusiškesnę informaciją.

Tyrimo laikas ir vieta. Kokybinis tyrimas atliktas 2011 m. balandžio-gegužės mėnesiais. Su respondentais bendrauta Vilniuje ir Kaune. Dažniausiai interviu vykdavo telefonu, taip pageidaujant respondentams dėl jų laiko stokos, su vienu respondentu buvo susitikta. Pusiau struktūruotas interviu vidutiniškai truko nuo 15 min. iki 50 min., priklausomai nuo respondento turimos informacijos kiekio.

Tyrimo respondentai. Kokybinio tyrimo respondentai²⁸² buvo pasirinkti siekiant gauti įvairiapusišką nuomonę ir poziciją. Svarbu tai, kad kalbinti Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkų administracinio lauko veikėjai buvo atsakingi tiek už reformų rengimo, tiek už reformų įgyvendinimo procesus. Buvo reikšminga ir išorės ekspertų nuomonė.

²⁸² Kokybiniam pusiau struktūruotam tyrimui atlikti buvo pasitelkti šie respondentai: VRM Viešojo valdymo politikos departamento direktoriaus pavaduotoja Rasa Dalia Liutkevičienė, 2011-04-12; Politikos apžvalgininkas, Mykolo Romerio universiteto profesorius Antanas Kulakauskas, 2011-04-20; VRM Viešojo valdymo politikos departamento Viešojo administravimo politikos skyriaus vedėjas Virginijus Vaškelis, 2011-04-26; MP tarnybos Strateginio valdymo departamento direktorė Jurgita Šiugždinienė, 2011-04-28; MP tarnybos Strateginio valdymo departamento Viešojo valdymo skyriaus vedėjas Aloyzas Duksa, 2011-04-28; MP tarnybos Strateginio valdymo departamento Viešojo valdymo skyriaus patarėja Indrė Daugėlaitė, 2011-05-02.

Tyrimo ribotumai. Atliekant empirinį tyrimą, kilo tam tikrų sunkumų. Pirmiausiai, dalis numatytų respondentų nesutiko atsakyti į klausimus motyvuodami laiko stoka. Valstybės tarnautojai, kurie buvo tiesiogiai atsakingi už Vykdamosios valdžios sandaros tobulinimo koncepcijos rengimą, buvo perkelti į kitus institucijos padalinius, todėl atsisakė duoti interviu ne jų dabartinio departamento klausimais. Tačiau jų vadovą vis tik pavyko pakalbinti. Reikėtų paminėti, kad sunkiausia tartis dėl interviu buvo su VRM tarnautojais, kadangi jie atstovaudami ministeriją turėjo gauti oficialų leidimą iš vadovybės. Kai kurie respondentai atskleidė, kad toks nenoras kalbėti apie šią reformą yra sąlygotas jos tarpinstitucinės komunikacinės problemų, su kuriomis teko susidurti ją rengiant ir įgyvendinant.

Su tais respondентаis, kurie tai sutiko atsakyti į klausimus, buvo sunku suderinti interviu laiką. Su kai kuriais iš jų laiko derinimas vyko apie 2-3 savaites. Dėl didelio jų užimtumo interviu trukmė taip pat buvo ribota, tačiau net ir trumpas pokalbis padėjo atskleisti tos institucijos poziciją vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkose. Sunkiausia užduotis buvo išanalizuoti vieną iš tyrimų problemų, kuri numatė veikėjų interesų ištyrimą. Respondentai nenoriai komentavo kitų sistemoje veikiančių institucijų nuomones ir pozicijas, o kai kurie net atsisakė gilintis į interesų konfliktus, kilusius administraciniame lauke. Tačiau vis tik kai kurios jų pateiktos detalės buvo naudingos atliekant vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkų ministerijos atsakomybės srityse tyrimą.

Esu Otilija Stanelienė, VDU Politikos mokslų ir diplomatijos fakulteto Valstybės institucijų administravimo II-o kurso magistro studijų studentė. Šiuo metu rašau baigiamąjį darbą, kurio tikslas – išnagrinėti vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkas.

Vertindama Jūsų nuomonę, prašau atsakyti į tyrimui aktualius klausimus. Jums pageidaujant, Jūsų suteikta informacija bus vertinama konfidencialiai ir darbe pateikta apibendrintai.

Iš anksto dėkoju už Jūsų atsakymus!

Interviu su MP tarnybos Strateginio valdymo departamento direktore Jurgita

Šiugždinienė, Otilija Stanelienė, 2011-04-28.

Kokių institucijų interesai buvo labiausiai išreiškiami kuriant sąrangos koncepciją?

Interesai galbūt nėra teisingas žodis, greičiau poreikis aiškiai numatyti atsakomybę institucijų, išvengti funkcijų dubliavimosi, aiškiai numatyti, kas už ką atsakingas, stiprinti atskaitomybę, nes daug Vyriausybės įstaigų buvo niekam neatskaitingos, buvo kaip atskiros karalystės, nes <...>

O tuo tarpu ministrai dabar turi nustatytas valdymo sritis, į kurias įeina viena ar kita Vyriausybės įstaiga, anksčiau paprasčiausiai nebuvo jokių irankių tai įstaigai vadovauti.

Koks buvo MP tarnybos vaidmuo?

Apie pačią koncepciją negalėčiau atsakyti tiksliai, kadangi ji buvo parengta seniai, o jei kalbame apie Vyriausybės įstatymo pakeitimą, tai MP tarnybos vaidmuo buvo didžiulis iš tikro, pagrindinis, Vyriausybės įstaigos aiškiai apibrėžtos, nustatyti jų kriterijai, vykdomosios valdžios sąrangos koncepcijoje MP tarnyba dalyvavo mažai. Tai buvo pavesta VRM.

Su kokiomis problemomis susidurta rengiant Vyriausybės įstatymo pakeitimą?

Susitarti nebuvo lengva, nes tikrai buvo nemažas pasipriešinimas dėl įstaigų atidavimo ministrų valdymo sritims ir teko įdėti nemažai jėgų tam, kad susitarti. Pasipriešinimas iš įstaigų, Seimo narių, įvairių dalyvių, bet tai natūralu yra. Juk vyko polinis procesas. Kadangi per daugelį metų sistema buvo nusistovėjusi ir jos nenorėjo niekas keisti, nes ji atrodė tinkamas variantas. Buvo sunku pakeisti sistemą prieštaraujant ir įstaigų vadovams, kadangi jie žinojo, kad netenka dalies savo nepriklausomybės, tai iš dalies ir per Seimo narius jie veikė daugeliu atveju.

Kaip pavyko susitarti del galutinio varianto?

Buvo labai ilgai derėtasi, diskutuota su ivairiomis pusėmis, padarytos nuolaidos, galiausiai pritarta kompromisiniams variantams. Palikta galimybė skirtingai metinių planų tvirtinimo tvarkai ir ne tik, bet aš nenorėčiau čia leisti giliau ir analizuoti, nenoriu viešinti čia nė vienos nuomonės, kurios laikėsi kitos institucijos.

Metinių planų tvirtinimo, vadovų skyrimo galimybės skirtingos ir buvo kompromisinis variantas, pirmojoje reformų versijoje to nebuvo. Įstaigų prie ministerijų nuomonės pasireiškė mažai.

Kuri sistemos dalis, Jūsų nuomone, sunkiausiai pasidavė pertvarkoms?

Seimas, tikrai. Jis nenorėjo keisti esamos sistemos, o galbūt ir turėjo viziją kaip keisti, atskiri Seimo nariai, tačiau iniciatyva bet koku atveju atėjo iš Vyriausybės, buvo daug nuomonių tuo klausimu, bet niekas negali garantuoti, kad kitas modelis yra geresnis negu jau esamas arba siūlomas, todėl kiekvienas turi savo nuomonę ir ją gina, bando argumentuoti, teikti savo pavyzdžius. Tai ir negalima manyti, kad tas pirmas variantas, kuri pateikė Vyriausybė ir buvo pats optimaliausias. Bet viešojo valdymo procese yra normalu, kad kai naikinamos įstaigos, o šitame procese kai kurios ir buvo panaikintos, funkcijos perskirstytos, sujungtos i vieną instituciją, tai nė vienam vadovui nesinori prarasti savo vietos. Jie bando priešintis, veikti per kažką tai, žinoma, ne visi tai daro. Tai negalima sakyti, kad buvo kažkam padarytos labai didelės nuolaidos, arba kad šis galutinis priimtas variantas yra blogesnis už pirmąjį pasiūlymą, tikrai ne. Buvo nemažai galimybių susiderėti, susiderinti, nemažai dalykų ir pakeista. Pavyzdžiui, strateginio veiklos plano rengimas ir tvirtinimas visiškai pakeitė situaciją, tai manau, kad tas galutinis variantas yra neblogas. Žinoma, diskusijų reikėjo ilgų tiek su Seimo nariais, tiek su pačiais institucijų vadovais kai kuriais atvejais

Kokie išorės ekspertai ekspertai dalyvavo formuojant reformas?

Reformų idėjos buvo svarstomos Saulėlydžio komisijos posėdžiuose. Joje dalyvauja daug išorės žmonių, as dabar nepamenu kas įėjo į darbo grupę, bet visuomet buvo konsultuojamasi su išore. Kitas klausimas, kiek buvo atsižvelgiama į tą ekspertų nuomonę. Ir kokie sprendimai priimti.

Koks buvo Saulėlydžio komisijos vaidmuo reformose?

Pakankamai stiprus, nes pakankamai gerai žinomi ekspertai, su savo tvirta argumentuota nuomone, tačiau vis viena tai yra tik patariamoji institucija, negalinti priimti sprendimų. Viena gali pritarti, ar jos pritarimas bus įgyvendintas, čia jau kitas reikalas, tai patariant ji vadina tikrai reikšmingą vaidmenį, o įgyvendinant čia jau kitas klausimas.

Reformos rezultatai ir kiek ji yra reikšminga, Jūsų manymu?

Reikšminga labai, manau, nes jau dabar kai kurie rezultatai matosi, biudžeto formavimas, atskaitomybė, atsakingas tampa ministras už įstaigų veiklą ir valdymo sritį, yra kalbama su konkrečios įstaigos vadovu dėl jo konkrečių tikslų, tampa žymiai aiškiau, ką ta institucija daro. Tai tokie dalykais sakyčiau labai svarbūs, nes seniau tos institucijos buvo kaip „laivo oro direktoriai“. Dabar domimasi, per biudžeto formavimo procesą tos institucijos yra matomos žymiai aiškiau, ministrai domisi, kaip įgyvendinami Vyriausybės strateginiai prioritetai, asignavimų valdytojų statusas nustatomas aiškiau, tai čia prisidėjo ne vien koncepcija, kuri buvo parengta ir ne vien Vyriausybės įstatymas, bet įtakojo ir iššaukė greičiau.

Interviu su MP tarnybos Strateginio valdymo departamento Viešojo valdymo skyriaus patarėja Indre Daugėlaite, Otilija Stanelienė, 2011-05-02.

Jūsų nuomone, tarp kokių veikėjų vyko aktyviausias bendradarbiavimas kuriant Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepciją ir formuojant ministerijų sistemos pertvarkos idėjas? Kurių institucijų interesai galėjo būti labiausiai išreiškiami?

Valstybės institucinės sandaros koncepcijos projektui parengti iš Vidaus reikalų ministerijos, Teisingumo ministerijos, Prezidentūros, Seimo, Vyriausybės kanceliarijos (dabar – Ministro Pirmininko tarnyba), Mykolo Romerio universiteto atstovų Ministro Pirmininko potvarkiu buvo sudaryta darbo grupė. Ši darbo grupė parengė Valstybės valdymo institucinės sąrangos (vykdomosios valdžios sistemos) tobulinimo koncepciją ir pristatė ją Valstybės valdymo tobulinimo komisijai (Saulėlydžio komisijai). Saulėlydžio komisija sudaryta iš Seimo, Prezidentūros, ministerijų, Lietuvos laisvosios rinkos instituto atstovų, kartu Valstybės kontrolės atstovais ir išorės ekspertais svarstė koncepcijos projektą, teikė pastabas ir pasiūlymus, taigi galima teigti, kad koncepcijos rengimo procese dalyvavo tiek valdžios institucijos, tiek viešojo valdymo ekspertai.

Koks ministerijų sistemos pertvarkos kontekste buvo MP tarnybos vaidmuo?

MP tarnybos atstovas dalyvavo darbo grupės, sudarytos koncepcijai parengti, veikloje, be to, pastabos ir siūlymai dėl koncepcijos projekto buvo teikiami Saulėlydžio komisijos pirmininkui.

Kaip vyko komunikavimo procesas su Vidaus reikalų ministerija ir kokių sunkumų kilo komunikuojant?

Ar buvo kilę komunikavimo sunkumų nežinau.

Kiek stiprus, Jūsų nuomone, ministerijų sistemos pertvarkose yra Saulėlydžio komisijos vaidmuo? Ar yra kokie mechanizmai, kurie įpareigoję ministerijas atlikti paskirtas užduotis ir numatytą sankcijas už jų nevykdymą?

Saulėlydžio komisija yra Vyriausybės patariamojo pobūdžio institucija, teikianti tik rekomendacinio pobūdžio siūlymus, kurie nėra privalomi nei viešojo sektoriaus, nei privataus sektoriaus subjektams. Saulėlydžio komisijos kompetencija yra pasiūlymų teikimas Vyriausybei, o pasiūlymų įgyvendinimas yra už komisijos veiklos ribų.

2009 m. buvo atliktas didelis darbas – peržiūrėta visų Vyriausybės įstaigų ir Vyriausybei atskaitingų institucijų ir įstaigų veikla siekiant padidinti įstaigų veiklos efektyvumą, spręsti statuso ir pavaldumo klausimus - atskirti politikos formavimo ir politikos įgyvendinimo funkcijas ir perduoti atitinkamas veiklos sritis ministerijoms, kad neliktų ministrams nepavestų valdymo sričių, kuriose ministrai neprisiimtų politinės atsakomybės už dalyvavimą valstybės politikos formavimo procese ir valstybės politikos įgyvendinimą.

Rengdama siūlymus Vyriausybei, Saulėlydžio komisija vadovavosi principine nuostata, kad funkcijų vykdymo vieta turi būti nustatoma atsižvelgiant į funkcijų pobūdį, todėl atitinkamos srities dalyvavimo politikos formavime ir įgyvendinimo koordinavimo funkcijas buvo siūloma perduoti ministerijoms, o politikos įgyvendinimo (kontrolės, priežiūros ir t. t.) – ministerijoms pavaldžioms įstaigoms.

Ar buvo įdiegta kokia nors koncepcijos kūrimo ir įgyvendinimo stebėsenos sistema?

Reikėtų klausti Vidaus reikalų ministerijos.

Kodėl Vyriausybės įstaigų pertvarkymas į įstaigas prie ministerijų sukėlė tiek daug politinių diskusijų? Su kokiomis problemomis teko susidurti? Kaip manote, ar galėjo pasireikšti institucijų tarpusavio konkurencija dėl priskyrimo?

Kad Saulėlydžio komisijos pasiūlymai dėl Vyriausybės įstaigų pertvarkos būtų įgyvendinti reikėjo Vyriausybės, o kai pasiūlymų įgyvendinimas susijęs su įstatymo pakeitimu, – ir Lietuvos Respublikos Seimo pritarimo. Pasiūlymų įgyvendinimas susijęs su teisės aktų projektų parengimo ir priėmimo procedūromis, taip pat priimtų teisės aktų taikymu/vykdimu, todėl rezultato pasiekti greitai yra neįmanoma.

Kaip manote, kokių sunkumų kilo nustatant ministrams pavedamas valdymo sritis ir kaip vyko šis procesas?

Buvo nuomonių, kad ministrams pavedamų valdymo sričių Vyriausybės nutarimu nustatymas nėra tikslingas, kadangi ministrų valdymo sritys nustatytos atskiruose teisės aktuose, be to, buvo

įvardijama grėsmė, kad gali atsirasti valdymo sričių, kurios nepakliūs į šį konkretų sąrašą. Ministrams pavedamos valdymo sritys nustatytos derinant su institucijomis.

Kaip manote, kaip ministerijos vertino funkcijų, susijusių su politikos įgyvendinimu atsisakymą?

Ir kaip į nebūdingų funkcijų atsisakymą, Jūsų nuomone, reagavo įstaigos prie ministerijų?

Manau, teigiamai.

Kodėl Vyriausybės įstatymo projekte buvo palikta galimybė nevienodam metinių planų tvirtinimui, vadovų skyrimui kai kuriose institucijose? Kokiais kriterijais bus vadovaujamosi norint nustatyti, ar šias funkcijas reikia perleisti žemesnio lygmens institucijoms ir kur priimti sprendimai bus efektyvesni (kad reikalingas subsidiarumo principas)? Ar išvelgiate čia kokių problemų?

Vyriausybės įstatymas reglamentuoja ministerijų, Vyriausybės įstaigų ir įstaigų prie ministerijų steigimą, vadovų skyrimą ir atsiskaitymo tvarką.

Kokios buvo didžiausios reformos įgyvendinimo problemos? Kuriame etape kilo daugiausiai sunkumų?

Reikėtų klausti Vidaus reikalų ministerijos.

Jūsų nuomone, kokie bus šios reformos rezultatai? Kiek reikšminga ministerijų sistemos pertvarka ir ar ji iššaukė esminius struktūrinius pokyčius?

Ši reforma privertė ministerijas persižiūrėti jų valdymo srityse veikiančias įstaigas, 2010 m. nuveikta darbų optimizuojant įstaigų struktūras, prie to nemažai prisidėjo ir Saulėlydžio komisija pasiūlydama vadovautis Įstaigų administracijų struktūrų tobulinimo gairėmis. Šie procesai nėra baigti, dauguma ministerijose veikiančių valdymo tobulinimo grupių į savo 2011 m. veiklos planus yra įtraukusios priemones dėl pavaldžių įstaigų struktūrų peržiūros.

Interviu su politologu, Mykolo Romerio universiteto profesoriumi Antanu Kulakausku,

Otilija Stanelienė, 2011-04-20.

Jūsų nuomone, kaip ministrams priskiriamos valdymo sritys gali pagerinti viešojo sektoriaus efektyvumą?

Sumanymas geras, nes kai buvo atskiros institucijos, tai jos vis viena neturėjo balsavimo teisės Vyriausybėje. Ministras dabar tampa labiau atsakingas, ne konkrečiai už veiklą, bet už visą sritį. Tai sumanymas kaip ir geras, bet kaip realizuotas, viena vertus čia nedaug laiko praėjo nuo visų šitų reformų pradžios, todėl sunku būtų įvertinti, Buvo toks Tautinių mažumų ir išėivijos

departamentas, jį reorganizavo, jo funkcijas priskyri kitoms ministerijoms. Kalbant apie tautines mažumas, lenkų klausimas iškyla. Vyriausybė ir neturi aiškaus instrumento, kaip veikti šitu atveju <...> o čia politiniam lygmenyje atsirado problemų. Taigi matoma, kad pagerėjimo tam tikrais klausimais nėra, reikia turėti aiškią viziją. Štai Kernavės rezervatas ir Trakų nacionalinis parkas – Kultūros ministerija yra atsakinga, o kodėl ne Ūkio ministerijai galėtų būti priskirta, nes miškai. Įtakos zona, statybos klausimai, nebuvo iki tol kompetencija išgryninta. Miškai ir nacionaliniai parkai man labiausiai krenta į akis, kaip pavyzdys. Miškai šiaip jau yra ūkis, bet ir aplinka, nes ne vien tik mediena, kelios funkcijos, bet čia neišgrynintos funkcijos, ir atskira įstatyminė bazė, nesureguliuojama, nors ministras turi būti atsakingas. Nėra politinių prioritetų šioj srityje, nėra politikos aukščiausiųjų politikos formuotojų galvose, tad ten kyla visa bėda, tai sunkiausia, ko gero.

Kaip vertinate vykdomosios valdžios institucijų sistemos suvienodinimo idėjas?

Idealiai veikiančių sistemų nebūna ir būti negali. Kai kalbam apie reformas ir patobulinimus, tai visada tas įvertinimas, kodėl esama sistema yra blogiau negu siūloma yra svarbus... Nes visur yra ir plusų, ir minusų, bet visiškai suvienodinti, ant vieno kurpaliaus užmauti, mažai tikėtina, kad pavyks. Iš pradžių gali suvienodinti, paskui pradesi daryti isimtis, taip buna politikoj, gyvenime.

O nustatyti kriterijus objektyvius ar galima ir reikia?

Čia kita problema. Bėda yra politikos formavimo nepakankamai demokratinis turinys. Interesų grupės, kurios liečia tos ministerijos veiklos sferą, tas vadinamas visuomenės dalyvavimas, nors visuomenei ne visų ministerijų veikla vienodai įdomi, bet tarkim imkime Sveikatos apsaugos ministeriją. Joje beveik visa yra tariamasi su medikais, farmacininkais. O neinstitutionalizuota kita gyventojų grupė, vadinamieji klientai, nors čia sunkiai institucionalizuoti, nes potencialiai esam visi galimi klientai, bet vis dėlto, akivaizdu, kad duoklė atiduodama ir toms interesų grupėms, kurių uždarbis priklauso nuo to. Kai kurios alternatyvos nedalyvauja politikos formavimo procese, tai neteisingas dalykas.

Kaip manote, koks yra Saulėlydžio komisijos vaidmuo vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarkų procesuose?

Buvo jau kartą sudaryta, pirmoji Kubiliaus Vyriausybė, ko gero, buvo per trumpas laikas kažkokiems rezultatams pasiekti. Dabar išblėso veikla, tyliai dirba, panašu, kad is esmės nelabai sekasi, antra vertus, tai vargu ar buvo racionalu...tai buvo grupė, kur iš akies tą saulę leido, visa veikla buvo grįsta taupymo sumetimais, bet kartais pigumas nepasiteisina, arba reikia mokėti

kelis kartus. Reikia racionalios analizės ir geriausia, kad ji būtų nepriklausoma, nes pavesti ministerijai apmažinti savo funkcijas, na ji sumažina, bet neaišku, kiek ir kodėl. Ji tai gali sunkiai, kai kur matosi tarsi sveiko proto akimis, bet kai prasideda teisiniai niunsai, ginčai, kaip pagrįsti tą racionalumą. Reikalingi skaičiavimai neutralūs ir perspektyvos turėjimas. Viskas sprendžiasi politikoj, kuri yra Vyriausybej ir toliau Seime. Jei Seime būtų tai, kas vadinama politine valia... stabili valdančioji dauguma, turinti pakankamą daugumą. O ne su kiekvienu balsavimu mobilizuojanti visus resursus. O šiuo atveju grynai politinis rankos laužimo metodas – opozicija visada stengiasi kritikuoti, cia jos prigimtis. Politikos formavimo procesas yra atšokęs nuo pačios visuomenės... interesų atstovavimas nėra institucionalizuotas. <...> Tai mūsų racionalumas ir mąstymas ir reformų darymas is esmės yra kaip kiauras dugnas – pili, bet išbėga, reikia ir resursų turėt, reikia šiokio tokio kitokio mąstymo, o mūsų mentalitetui ir tame tarpe politikų mentalitetui suvokimo dažnai trūksta, netgi pasakyčiau visam viešajam diskurse vyrauja tradicinis diskursas. Ir pats modeliavimas yra kitoks visu reformų.

Jūsų nuomone, kiek svarbus Seimo vaidmuo visame reformos procese, ar jis gali turėti kokią nors viziją dėl pertvarkų?

Iš Seimo mažiausiai reikia reikalauti, nes Seime piliečių išrinti atstovai, jis atspindi su tam tikru pliusiuku visuomenės vidurkį, tai jiems trūksta supratimo palyginus su kitais parlamentais, nes mes dažnai pigumo sumetimais atsisakinėjame ekspertizę. Vyriausybė šiuo atveju kaupia pagrindines intelektines ir finansines galias, bet ji priklausoma nuo Seimo dėl rinkiminių ciklų ir formuojamos daugumos. Bet kai visuomenės intelekto lygis nėra pakankamai aukstas, matome ir čia. <...> prioritetas formuojant politiką turėtų būti Vyriausybės, o Seimas turi atstovauti ir kai reikia paspausti Vyriausybę. Politinė kontrolė turėtų būti Seimo prioritetas, o ne ministerijų veiklos auditas. Jei suprantama miglotai reikalo esmė, tai nėra ir racionalių sprendimų. <...> Skaidraus sistemiško mąstymo trūksta valdyme ir atsiranda problemos.

Ar reikia keisti institucinę vykdomosios valdžios sandaros sąrangą? Kokie, Jūsų nuomone, bus reformos rezultatai?

Aš sveikinu tą intenciją, nes yra nerašytas biurokratijos dėsnis plėstis, nes jei yra viena institucija prie ministerijos, tai kodėl ir ne antra ar trečia, tai natūralu, todėl darosi ir teisiškai komplikuota ir politiškai tuos dalykus sunkiau kontroliuoti. Politines atsakomybės telkimas vienoje rankose yra racionalus žingsnis tiek, kiek yra racionalumo toje politinėje galvoje. Nes jeigu ten nėra, jokia sistema neveiks. Viena sakoma, kita daroma, korumpuotas mentalitetas, tai šitų atvejų yra daug mūsų valstybėje. Per mažai yra tos dalyvaujamosios demokratijos.

Interviu su VRM Viešojo valdymo politikos departamento direktoriaus pavaduotoja Rasa Dalia Liutkevičiene, Otilija Stanelienė, 2011-04-12.

Jūsų nuomone, tarp kokių veikėjų vyko aktyviausias bendradarbiavimas kuriant Vykdamosios valdžios sandaros tobulinimo koncepciją? Kurių institucijų interesai buvo labiausiai išreiškiami?

Tai aišku, pagrindinis darbas atiteko VRM, vietomis buvo bendradarbiaujama su MP tarnyba. Tačiau būtent VRM buvo pagrindė atsakinga ir už koncepcijos parengimą, ir už jos įgyvendinimą. Sudaryta darbo grupė, į kurios pasiūlymus buvo atsižvelgta. Pagrindiniai darbai teko skyriaus vedėjui ir jo paskirstiems asmenims, kurie dabar yra perkelti į kitą skyrių, dabar tam paskirti nauji asmenys, kurie nėra visiškai susipažinę su veiklos ypatumais. Suformuotos pagrindinės idėjos ir pateiktos Saulėlydžio komisijai apsvarstyti. Toms idėjoms, kurias matote koncepcijoje buvo pritarta.

Kaip kūrimo procese pasireiškė ministrų, ministerijų bei jų įstaigų, Vyriausybės įstaigų ir kitų institucijų iniciatyvos?

Sunku pasakyti, kad labai stipraus kažkokio suinteresuotumo iš kažkokios institucijos nelabai jautėsi. Čia tikriausiai reikėtų klausti jau konkrečiai tų tarnautojų, kurie rengė visą projektą.

Kokių sunkumų kilo komunikuojant?

Sunkumų praktiškai nekilo. Tiesa, ir komunikacija nebuvo labai aktyvi, tačiau jos pakako sėkmingai parengti Vykdamosios valdžios institucijų sandaros koncepciją.

Kokiu būdu įstaigos prie ministerijų turėjo galimybę prisidėti prie reformos koncepcijos rengimo?

Šios institucijos nedalyvavo koncepcijos rengime.

Kuri vykdomosios valdžios institucijų sistemos dalis sunkiausiai pasidavė pertvarkoms? Su koku instituciniu pasipriešinimu susidurta? Jūsų manymu, kodėl?

Tikriausiai sunkiausiai turėjo reaguoti tos institucijos, kurių reguliavimas prieš tai buvo numatytas specialiaisiais įstatymais. Jos turi tokį tarsi ypatingą statusą, todėl nėra linkusios visiškai suvienodinti savo administracinės struktūros. Bet tai valstybės tarnautojų siūlymai dėl reformų idėjų yra viena, kaip juos priims aukščiausi vadovai, yra visai kas kita...

Kokios buvo didžiausios reformos kūrimo / įgyvendinimo problemos? Kuriame etape kilo daugiausiai sunkumų?

Hm, pirmiausiai suformuluoti buvo paprasčiau negu įgyvendinti. Tai suprantama, nes įgyvendinimas yra iš principo sudėtingesnis procesas, nes reikia ir į kitas įstaigas atsižvelgti, tikrinti jų veiklos rezultatus. Saulėlydžio komisijos prie kiekvienos ministerijos turėjo tuo užsiimti. Bet tai nepasitenkinimas kilo iš tarnautojų pusės, nes pervertinant ir perskirstant ministerijų funkcijas jie nenorėjo dalies atsisakyti. Tai, aišku, suprantama.

Šiaip trūko laiko patiems valstybės tarnautojams, rengiantiems reformos koncepciją, dažnai ir terminai koreguoti, ir atidėti. Aišku ir dėl interesų derinimo, tarimosi, kažkokių sprendimų ieškojimų tai buvo daryta, ne dėl neprofesionalumo ar dar ko tai.

Palankiai ar nepalankiai buvo vertinama padidėjusi ministerijų atsakomybė? Kodėl?

Vykdomosios valdžios sistemai tokia atsakomybė pasidėjusi yra palanki, nes kai buvo priskirtos ministrams valdymo sritys, tai tas politikos formavimas tapo labiau koordinuojamas procesas negu buvo iki šiol. Ministras jaučia atsakomybę už jam priskirtą sritį atitinkamos politikos, domisi tų institucijų veikla... ir skaidresni procesai veiklos pasidaro.

Jūsų nuomone, kokie bus šios reformos rezultatai? Ar jie leis pasiekti užsibrėžtų orientavimosi į rezultatus, geresnio biudžeto lėšų naudojimo, efektyvesnių sprendimų priėmimo tikslų?

Taip. Dar per anksti sakyti, kad šios pertvarkos yra į naudą, tačiau pamąstant, jos ėmėsi viešojo sektoriaus valdymo problemų sprendimų ir tai pavyko padaryti. Dėl efektyvesnio sprendimų priėmimo tikriausiai reikėtų imtis kitų papildomų priemonių, galinčių padėti tai padaryti. Bet ta pertvarka buvo reikalinga.

Kaip Vyriausybės įstaigų pertvarkymas į įstaigas prie ministerijų paveikė ministerijų vietą valstybės valdymo procese? Su kokiomis problemomis teko susidurti? Kaip manote, ar pasireiškė institucijų tarpusavio konkurencija dėl priskyrimo?

Pasakyti taip tiesiogiai negaliu, bet darau prielaidą, kad nepalankiai vertino tokį priskyrimą. Na vadovas susidūrė su didesne kontrole, kadangi tapo atskaitingas ir ministru, jo veiksmų laisvė buvo apribota. Tuo labiau, kad reikia tartis dėl konkrečių tikslų, kuriuos jis turi pasiekti.

Kaip ministerijos funkcijų, susijusių su politikos įgyvendinimu, perdavimas žemesnių grandžių institucijoms paveikė ministerijų veiklą? Kaip buvo reaguojama į šį perdavimą? Jūsų nuomone, kokių funkcijų atsisakymas buvo naudingiausias ministerijos veiklos optimizavimui?

Vėl dabar sunku įvertinti. Gal buvo peržiūrėta, ar funkcijos tikrai yra tikslingos ir atsisakyta nereikšmingų, besidubliuojančių funkcijų, taip galima pasakyti. Tai palengvino iš dalies ministerijų veiklą. Tas perdavimas buvo įtakotas tos visos idėjos, kad reikia nustatyti kiekvienos

institucijos vietą valstybės valdymo procesuose. Tai ir padaryta, ministerijos formuoja politiką, joms pavaldžios institucijos – įgyvendina.

Interviu su MP tarnybos Strateginio valdymo departamento Viešojo valdymo skyriaus vedėju Aloyzu Duksa, Otilija Stanelienė, 2011-04-28.

Koks buvo MP tarnybos vaidmuo rengiant ir įgyvendinant Vykdamosios valdžios institucijų sistemas pertvarką?

Labai didelis. Vien todėl, kad rengėme Vyriausybės įstatymo projektą, kuriame buvo nustatyta institucijų vieta vykdomosios valdžios sąraše, atlikta daug svarbių pakeitimų.

Ar šis projektas nebuvo patikėtas VRM atlikti?

Vyriausybės įstatymo projektą rengėme ir ministrams sritis priskyrėme vien todėl, kad VRM nesugebėjo paruošti projekto. Tai turėjome savaitę laiko ir užtai gavosi taip kreivai šleivai, kaip matot. Šiuo metu projektas ir keturis kartus taisytas ir dar taisomas. Buvo duotas toks nurodymas, kad VRM nepadarius, turime padaryti mes.

Kaip vyko Vyriausybės įstatymo projekto derinimas su suinteresuotomis institucijomis?

Reikėjo labai daug laiko susikalbėti, visas sąrangos koncepcijos sumanymas buvo derinamas tiek su ministerijomis, tiek su Seimu. Seimas visada labai įtariai žiūri į bet kokias pertvarkas, vykdomosios valdžios institucijų sistemos pakeitimus. Tačiau pavyko pasiekti tam tikrų rezultatų, kuriuos matote, buvo vis dėlto susitarta, nepaisant to, kad kiekvienas darbo grupės dalyvis turėjo savo nuomonę konkrečiu klausimu, kas lietė Vyriausybės įstatymo projektą.

Ar buvo įdiegtas koks nors reformos rengimo ir įgyvendinimo stebėsenos mechanizmas?

Kreipkitės į VRM dėl šitų stebėsenos ir koordinavimo klausimų, jie ten atsakingi buvo, jie patys sugalvoja, patys ir daro. Nėra jokio stebėsenos mechanizmo, manyčiau, gal ir buvo anksčiau, dabar nebe.

Ir mes užtai nebenorime šnekėtis net su niekuo apie tai, apie šias vykstančias pertvarkas, kadangi esam per akis apkrauti darbais ir nieko nespėjam.

Subdidiarumo principo laikymasis pateikiamas kaip paaiškinimas, kodėl vykdomosios valdžios sistemoje sudaromos galimybės nevienodam metinių planų, vadovų skyrimui kai kuriose institucijose. Kokiais kriterijais bus vadovaujamosi norint nustatyti, ar šias funkcijas reikia perleisti žemesnio lygmens institucijoms ir kur priimti sprendimai bus efektyvesni?

Buvo sumastę vienaip, po to pakeitė neaišku kodėl, į ką atsižvelgdami. Ir kokie racionalūs argumentai čia suveikė... Kodėl persigalvojo.

Su kokiomis problemomis daugiausiai buvo susidurta rengiant ir įgyvendinant vykdomosios valdžios institucijų sistemos pertvarką?

Tai buvo didžiausios žmogiškųjų išteklių ir veiklos koordinavimo problemos. Matote, nepavyko mums pilnai susišnekėti su VRM. Užsibrėžtos priemonės nebuvo laiku įgyvendintos, to turėjo imtis tie asmenys, kurie buvo iki tol tik neapibrėžtai, apgraibomis prisidėję prie reformos. Tiesa, ir skirtas laiko terminas viskam buvo mažas, tai ir rezultatai nebuvo maksimalūs.

Interviu su VRM Viešojo valdymo politikos departamento Viešojo administravimo politikos skyriaus vedėju Virginijumi Vaškeliu, Otilija Stanelienė, 2011-04-26.

Tarp kokių veikėjo vyko aktyviausias bendradarbiavimas kuriant Vykdomosios valdžios sistemos tobulinimo koncepciją?

Už pačios koncepcijos kūrimą buvome atsakingi mes, derinome savo veiksmus su MPT. SK taip pat dalyvavo visame šiame procese, bet silpnai.

Kaip vyko komunikavimas ir kokių sunkumų iškilo komunikavimo procese?

Koncepcija buvo kuriama atsižvelgiant į tas sritis, kurios buvo probleminės. Tiesiog imta jas tobulinti. Komunikavimas buvo sklandus, tiesiog šaukėme pasitarimus ir derėjome, šnekėjome, ką, mūsų nuomone, būtų galima pakeisti ir pagerinti.

Ar pasireiškė kokių nors interesų koncepcijos kūrimo etape? Kaip reagavo vykdomosios valdžios sistemos institucijos į koncepcijos sumanymus?

Ar pasireiškė interesai kažkokie? Kad nelabai, žiūrėjome kokius problemas buvo pribrendusios ir siekiama jas išspręsti. Atskiri institucijų interesai nebuvo kažkaip stipriai išreikšti, visos ministerijos teikė pastabas savo ruožtu. Nebuvo proteguojama kažkas, nebent tik atsirado nuostata, kad gali būti nustatomi atskirose srityse tie principai, kitokie galbūt, ne visai taip pagal koncepcijos sumanymus. Aš turiu omenyje finansinių rinkų reguliavimo reikalus prie Finansų ministerijos, kurios turėjo savitą struktūrą reguliuojamą specialiaisiais įstatymais. Tai čia galbūt vienintelė išimtis padaryta. Nes kita specifika, dalyvauja tokios institucijos kaip Lietuvos Bankas. *O jūs šiuose paliktose galimybės skirtingam reguliavimui, ar išvelgiate kokių nors problemų, ar manote, kad taip ir turėtų būti, priklausomai nuo aplinkybių sutvarkytas reguliavimas?*

Aš esu šalininkas to dalyko, kad visa sistema funkcionuotų vienodai esant vienodoms taisyklėms, nes manau, kad gali atsirasti tokių situacijų, kad atsiras tokių išskirtinių struktūrų, kurių reikalingumas vėl, bus neaiškus. Bet matot, visada sprendžia politikai. Mūsų, kaip specialistų nuomonė yra pateikiama iki to, o po to sprendimas jau ne nuo mūsų priklauso.

Tuomet kaip manote, ar buvo pakankamai atsižvelgta į specialistų nuomonę priimant sprendimus dėl koncepcijos kūrimo?

Manau, kad taip, specialistai suformavimo visą koncepcijos idėją, branduolį, o politikai jam pritarė.

O ar kilo koks nors pasipriešinimas kuriant ir įgyvendinant reformos koncepciją? Kuri vykdomosios valdžios sistemos dalis labiausiai priešinosi reformoms?

Na galbūt kuriant tokio didelio pasipriešinimo nekilo, kilo didesnis pasipriešinimas, kai reikėjo įgyvendinti, nes daug kas nelabai suvokė, ką reikės daryti. Daugiausiai problemų tikrai iškilo atskiriant politikos formavimo ir įgyvendinimo principą, atsisakant nebūdingų funkcijų.

Kaip sklandžiai vyko šis funkcijų atsisakymas ministerijose?

Manau, kad įvyko sklandžiai, visi suprato, ką reikia daryti ir pasitvarkė. Jei kalbėsime apie efektyvumą ir imsime kaštų ir naudos analizę, nemanau, kad čia būtų pats tinkamiausias dalykas, bet kompetencijų išgryninimo prasme, aš manau, kad tą reikėjo padaryti. Ir tas šiam etapui yra pavykę.

Kokių buvo sunkumų nustatant ministrams pavedamas valdymo sritis?

Tokių sunkumų, kad vienos sritys yra labai apibendrintos, o kitos – konkretesnės. Tai va čia tas pats klausimas, iki kiek smulkintis, iki kiek stambintis. Formulavimas iš principo buvo problema, bet kadangi ne pirmi metai pradirbta... Viskas iš inercijos buvo daryta. Valdymo sritys neturi būti suprantamos kaip funkcijos. Valstybės sritis gali būti vienas dalykas, o valstybės intervencija į tą sritį – jau kitas. Vienur valstybė reguliuoja daugiau, o kitur – mažiau.

Ministerijų atsakomybė aiškiau apsibrėžia. Tik nereikia suprast labai tiesiogiai, kad ten kažkokioje trečioje grandyje, kur kažkas įvyko, atsakingas ministras. Ministras tik turi jausti atsakomybę tam tikrose srityse kaip specialus organizatorius.

Vyriausybių įstaigų priskirimas ministerijoms. Kokių problemų kilo? Ar galėjo pasireikšti kažkokia ministerijų tarpusavio konkurencija dėl priskirimo?

Nesijautė kažkokios labai didelės konkurencijos, kad ministerijos peštųsi, greičiau atvirksčiau, nelabai norėjo prisijungti tas institucijas. Sprendimas buvo toks ir nebuvo kur dėtis.

Dabar taip sakyti, ar efektyvu čia tas viskas negalima. Reikia, kad praeitų šiek tiek laiko. Pasižiūrėsime ateityje kaip visi šie procesai susidėlios. Retai kada galima apčiuopti valdymo pertvarkose kažkokius greitus rezultatus, kurie mums leistų spręsti, ar gerai viskas buvo padaryta, ar ne. Institucija tik po kurio laiko, kai susigulės tie visi valdymo procesai, galės tai padaryti.

Kaip Vyriausybė vertino 2010 m. kovo 3 d. Vyriausybės įstatymo projektą, kurį pateikė VRM?

Jei kalbėsime apie ministrus, tai ne Vyriausybės įstatyme buvo apibrėžtos valdymo sritys, o dėl ministrams pavedamų valdymų sričių buvo nutarimas. Šiaip tą įstatymą rengėme ne mes, o MPT. Nesvarbu, kad Vidaus reikalų ministras jį pristatė Seime. Bet tiesioginiai projekto rengėjai – ne VRM.

Ar padės pasiekti užsibrėžtų reformos tikslų?

Aš manau, kad tie tikslai, kurie jau buvo nustatyti koncepcijoje jau yra beveik visi pasiekti. O efektyvesnis sprendimų priėmimas, tarkime, niekada nebuvo šios koncepcijos sumanymas ir pagrindinis dalykas, į kurį orientuotasi.