

## Lietuvos savivaldybių vidaus administravimo tobulinimas

Rūta Petrauskienė

Lietuvos žemės ūkio universitetas  
Universiteto g. 10, Akademija, Kauno rajonas

*Straipsnyje nagrinėjamas savivaldybių vidaus administravimo tobulinimui naudotinių priemonių modelis ir pateikiami 2003 - 2004 metais Lietuvos savivaldybių administracijose atlikto anketinės apklausos tyrimo „Lietuvos savivaldybių vidaus administravimo ypatumai“ rezultatai, išskiriant tris diagnostinius blokus: efektyvumo elementai, inovaciniai metodai ir demokratijos plėtros principai.*

**Raktažodžiai:** viešasis administravimas, savivaldybė, efektyvumas, vidaus administravimas, demokratijos plėtra, inovacijos.

**Keywords:** public administration, municipality, efficiency, internal administration, democracy development, innovations.

### Įvadas

Pastarųjų metų Lietuvos socialinės, ekonominės ir politinės situacijai pokyčiai kelia vis didesnių reikalavimų visoms viešojo administravimo institucijoms, įskaitant savivaldybes. Viešasis administravimas turi sugebėti greitai ir efektyviai reaguoti į visuomenės poreikius, keisti ir pritaikyti savo struktūras, procedūras bei veiklos tikslus prie besikeičiančių aplinkybių. Kartu su tuo keičiasi reikalavimai ir valstybės tarnautojams: jie turi būti kūrybingi, kvalifikuoti ir motyvuoti, sugebantys ginti ir tenkinti bendrus teisėtus visų gyventojų interesus.

Remiantis Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymu [1], pagrindinės viešojo administravimo sritys yra administracinis reglamentavimas, vidaus administravimas ir viešųjų paslaugų teikimo administravimas. Šiame straipsnyje bendrajame viešojo administravimo įstaigų vidaus administravimo kontekste analizuojamos savivaldybių vidaus administravimo ypatybės bei jo tobulinimo galimybės.

Paprastai vidaus administravimas suprantamas kaip administravimo veikla, kuria užtikrinamas valstybės ar vietos savivaldos konkrečios institucijos, įstaigos, tarnybos ar organizacijos savarankiškas funkcionavimas (struktūros tvarkymas, personalo valdymas, turimų materialinių finansinių išteklių

valdymas ir naudojimas, raštvedybos tvarkymas ir pan.), kad jos galėtų tinkamai vykdyti joms priskirtus viešojo administravimo ar kitos valstybinės veiklos uždavinius [1]. Nuolat didėjantis dėmesys šiuolaikinių vadybos metodų diegimui, privataus sektoriaus vaidmens didėjimas bei informacinių technologijų taikymo atveriamos naujos galimybės iškelia naujų reikalavimų ir viešųjų institucijų vidaus administravimui. Todėl, atsižvelgiant į šiuos pokyčius, būtina tobulinti tiek savivaldybių administracijų, tiek ir kitų viešųjų institucijų vidaus administravimą bei tarnautojų kvalifikaciją.

Vertindamas savivaldybių vidaus administravimą, A.Astrauskas nurodo, kad viena iš problemų, trukdanti tobulinti vidaus administravimą, yra „savivaldybių inertškumas“ [2, p.77]. Pasak jo, Lietuvos savivaldybėse sprendimų priėmimo procedūros, veiklos strateginio planavimo, finansinės kontrolės ir vidaus audito sistemos, personalo valdymas ir administraciniai gebėjimai rengiant projektus yra palyginti žemo lygio. Visa tai skatina ieškoti šios veiklos tobulinimo kelių. Todėl šio straipsnio tikslas – atskleisti Lietuvos savivaldybių vidaus administravimo tobulinimo pagrindinius aspektus.

### 1. Viešojo administravimo įstaigų vidaus administravimo tobulinimo šiuolaikinės kryptys

Dabartinio laikotarpio Lietuvos ir užsienio šalių mokslininkų publikacijose, nagrinėjančiose viešojo administravimo tobulinimo galimybes, daugiausia dėmesio skiriama šioms viešojo administravimo tobulinimo priemonėms: strateginiam planavimui,

Rūta Petrauskienė – Lietuvos žemės ūkio universiteto Administravimo ir kaimo plėtros katedros asistentė.

El. paštas: [rputap@one.lt](mailto:rputap@one.lt)

Straipsnis įteiktas redakcijai 2004 m. lapkričio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2005 m. kovo mėn.

šiuolaikinių informacinių technologijų taikymui (įskaitant elektroninę valdžią - e.valdžią), visuotinei kokybės vadybai, piliečių įtraukimui į viešąjį valdymą, kontraktų sistemai, į rezultatus orientuotam valdymui ir t.t. Vis daugiau metodų ir priemonių perimama iš privataus sektoriaus administravimo patirties juos adaptuojant viešajame sektoriuje.

Nurodytosios viešojo administravimo tobulinimo kryptys betarpiškai atsispindi viešųjų institucijų vidaus administravime: vidinio administravimo efektyvumas yra būtina sąlyga siekiant institucijos veiklos efektyvumo.

Pastaraisiais metais nepaprastai išaugo *strateginio planavimo* kaip efektyvumo didinimo metodo vaidmuo ir reikšmė modernioje visuomenėje. Tai veikia spartūs socialiniai ir technologiniai pokyčiai. Viešojo administravimo strateginis planavimas yra suprantamas kaip visuma koncepcijų, procedūrų ir priemonių, kurios turi padėti politikams, vadybininkams strategiškai sugebėti veikti formuluojant ir įgyvendinant viešosios politikos kryptis [3, p.276]. Strateginis planavimas apima institucijos aplinkos monitoringą, strateginių alternatyvų paieškas, būsimųjų politinių sprendimų numatymą ir jų įgyvendinimo galimybes bei sąlygas. Pasak J.Bryson [4], strateginis planavimas gali būti vertinamas kaip metodas ir priemonė, padedanti apibūdinti, plėtoti ir įgyvendinti efektyvią viešojo sektoriaus administravimo veiklą, gerinti valstybės tarnautojų administracinius gebėjimus. Nevalia pamiršti, kad strateginis planavimas, pats savaime nėra garantas ar ypatingų priemonių rinkinys, galintis apsaugoti nuo nesėkmių. Strateginio planavimo sėkmė labai priklauso nuo to, kaip strateginio planavimo modeliai, principai, procedūros yra siejami su realiomis organizacijų veiklos sąlygomis.

Visuotinai pripažįstama, kad viena didžiausių Lietuvos problemų šiuo metu yra kompetencijos stoka administravimo ir valdymo sričių klausimais, menki valstybės tarnautojų administraciniai gebėjimai. Todėl ypač svarbus viešojo administravimo tobulinimo aspektas yra *tarnautojų profesionalumo didinimas*, kuris suprantamas kaip nuolatinis, visapusiškas tarnautojų profesinis tobulėjimas, jų profesinių gebėjimų ir įgūdžių lavinimas. Mokymas yra būtinas ne tik kaip profesionalumo lygio didinimo sąlyga, bet ir kaip vienas svarbiausių demokratijos plėtros komponentų. Dabartiniu laikotarpiu valstybės tarnautojų kvalifikacijos tobulinimas tampa vis svarbesnis dėl šių priežasčių [5, p.165-166]:

1. Visuomenė kelia vis didesnius reikalavimus valstybės tarnybai, o juos galima įvykdyti tikrai tobulinant valstybės tarnautojų gebėjimus ir keičiant jų nuostatas bei motyvaciją;

2. Valstybės tarnautojų skaičiaus mažinimas reikalauja, kad likę valstybės tarnyboje asmenys įgytų įvairesnių gebėjimų;
3. Lietuvos Respublikos įstojimas į ES reikalauja, kad valstybės tarnautojai išmanytų ne tik savo šalies valstybės tarnybos bet ir ES funkcionavimo ypatumus;
4. Nuolatinis visuomenės dėmesys valstybės tarnybai reikalauja, kad visų lygių valstybės tarnautojai sugebėtų planuoti savo veiklą ir strategiškai mąstyti.

Su tarnautojų profesionalumu glaudžiai susijęs ir terminas *besimokanti organizacija*. Besimokanti organizacija apibrėžiama kaip lanksti, atsakinga nebiurokратиška organizacija, turinti stiprią hierarchiją. Dažnai besimokanti organizacija apibrėžiama kaip vystanti specifinius sugebėjimus mokytis, pažinti, ugdanti tokius įgūdžius, kurie nėra akcentuojami tradicinėse organizacijose. Tai organizacija, kuri nuolat besikeičiančiame ekonominiame, kultūriname, politiniame gyvenime geba prisitaikyti prie kintančių sąlygų, numatyti būsimus pokyčius ir iššūkius. Besimokančios organizacijos standartas atsirado JAV, Japonijoje ir kitose šalyse daugiau nei prieš dešimtį metų.

Kiekvienos organizacijos mokymosi procesą veikia ir skatina aukščiausiojo lygio vadovų mokymosi poreikio supratimas. Efektyviam institucijos darbui būtini vadybos principai, kurie galėtų priversti organizacijos žmones sujungti savo turimas informacijos bazes, sukauptas žinių bazes, jas nuolat atnaujinti ir sugebėti maksimaliai jas panaudoti siekiant tam tikrų tikslų. Besimokančioje organizacijoje personalo mokymasis nėra fragmentiškas arba spontaniškas, bet strateginės reikšmės, sutelktas procesas [6, p.87]. Šis procesas neapsiriboja reguliariais seminarais, darbuotojų siuntimu kelti kvalifikaciją į specializuotas institucijas. Visa tai turi būti tinkamai sutvarkyta, t.y. tiriami ir pagrįstai vertinami organizacijos ir atskirų darbo vietų naujų žinių ir įgūdžių poreikiai, mokymosi programos turi būti tęstinės.

Strateginis mąstymas, tarnautojų profesionalumas ir sistemingas jų mokymas yra būtinos sąlygos siekiant viešojo administravimo tobulinimo, tačiau taip pat svarbu, kad valstybės tarnautojai laikytųsi *etikos normų ir vertybių*. Su viešojo administravimo etika siejasi pasitikėjimas valdžia ir jos institucijomis, demokratija ir net pačia valstybe. Viešojo administravimo tarnautojų vieta visuomenėje išskirtinė [7, p.48-50]. Jie yra tarpinė grandis tarp piliečių ir politinės valdžios. Piliečiai, sprenddami įvairius reikalus, pirmiausia susiduria ne su

aukščiausiaja valdžia, bet su atitinkamas funkcijas vykdančiais viešojo administravimo tarnautojais. Valstybės tarnautojai yra tik valdžios patikėtiniai, bet ne jos savininkai. Jie turi tam tikrą galią ir veikimo laisvę, tačiau negali peržengti nustatytos kompetencijos ribų ir etikos normų. Piliečiai tikisi, kad tarnautojai atstovaus eilinių piliečių ir kartu visos visuomenės interesams. Tokiose situacijose viešojo administravimo etika valstybės tarnautojams yra būtina, ji padeda spręsti kylančius sunkumus ir rasti tinkamus problemų sprendimo būdus.

Siekiant efektyvaus administravimo, viena iš būtinų sąlygų yra tinkamas, pasitikėjimu paremtas *tarpinstitucinis* įvairių valstybinės valdžios organizacijų *bendradarbiavimas*. Kuo glaudesni ryšiai tarp vienokiais ar kitokiais tikslais susietų institucijų bei kuo geresnis grįžtamasis ryšys, tuo jų veikla efektyvesnė. Europos Komisijos reguliariuose pranešimuose prieš Lietuvai įstojant į Europos Sąjungą buvo daromos pastabos dėl tarpinstitucinio bendradarbiavimo stokos, akcentuojant ir nepakankamus tarpinstitucinius ryšius tarp valstybės valdžios įstaigų bei savivaldybių. Tai aktualu ir dabar.

Būtina administravimo efektyvumo sąlyga yra *racionalus išteklių naudojimas*. Galima teigti, kad racionalesnį įvairių išteklių naudojimą sąlygoja ir šiuolaikinių *informacinių technologijų* diegimas ir taikymas. Pažangios informacinės technologijos vis labiau plinta visuose viešojo administravimo lygmenyse, tačiau jų galimybės nepakankamai panaudojamos skatinant piliečių aktyvumą ir tobulinant viešųjų paslaugų teikimą. Informacinės technologijos viešajame sektoriuje yra svarbios ne tik kaip techninio ryšio priemonės. Jos svarbios socialiniu ir politiniu požiūriu. Informacinės technologijos yra svarbi savivaldybių vidaus administravimo tobulinimo priemonė, nes jos skatina demokratinius pokyčius, įtraukia gyventojus į viešojo administravimo procesus, tobulina viešųjų paslaugų kokybę, didina viešųjų institucijų skaidrumą ir pan. Vis labiau plečiantis demokratijai, tampa aišku, kad piliečiai turi būti visapusiškai informuojami apie valstybės tarnybos veiklą, turi nesunkiai ir laisvai bendrauti su valstybės tarnautojais, jiems būtina galimybė dalyvauti formuojant sprendimus. Šių reikalavimų realizavimąsi sąlygoja modernios interneto technologijos, kurios sudaro prielaidas e.valdžiai kurti. E.valdžios modelis reiškia informacijos vadybos priemonių vyravimą ir šiuolaikiško viešojo administravimo stiliaus, atitinkančio informacinės visuomenės poreikius, įsigalėjimą. Išvesticijos į e.valdžios kūrimą pagrįstos siekimu leisti piliečiams patogiau prieiti prie valdžios įstaigų paslaugų. Vis plačiau imama vartoti ir sąvoka

*e.demokratija*, kuri reiškia naujųjų informacinių technologijų taikymą demokratijos plėtrai.

Viešojo administravimo efektyvumo didinimui labai svarbus *organizacijos pokyčių valdymas* – jos išorės ir viduje vykstančių pokyčių reikšmės veiklos organizavimui ir rezultatams įvertinimas, šių pokyčių galimos neigiamos įtakos eliminavimas bei galimų teigiamų pasekmių numatymas ir panaudojimas [8, p.528]. Pokyčiai yra suprantami kaip pasikeitimai organizacijos aplinkoje ir viduje, vykstantys objektyviai ir visiškai nepriklausomai nuo jos veiklos pobūdžio, rezultatų, vadybos bei kitų aspektų. Pagrindinėmis išorinėmis pokyčių priežastimis laikomos tokios kaip globaliniai pasikeitimai visuomeniniuose pasaulio vystymosi procesuose, neprognozuojami kitų organizacijų veiklos veiksmi, ekonomikos globalizacijos ir internacionalizacijos procesai, nauji mokslo atradimai ir pan. Vidinės pokyčių priežastys dažniausiai būna organizacijos personalo kokybinis augimas, organizacijos kiekybinis plėtimasis ir pan. Įvertinti bet kokių pokyčių įtaką organizacijos gyvensenai ganėtinai sunku, kadangi pokyčiai dažniausiai būna netikėti, neapibrėžti. Organizacijose vykstančių ir sąmoningai vykdomų pokyčių įtaka jų veiklos efektyvumui nuolat didėja, ir akivaizdu, kad ateityje dar didės. Todėl jų valdymo mechanizmų, būdų ir priemonių nagrinėjimui būtina skirti ypatingą dėmesį.

Dabartiniu laikotarpiu viešojo administravimo organizacijų vidaus administravime vis labiau įsigali *naujosios viešosios vadybos* arba *antrepneriškosios (verslininkiškosios) vadybos* idėjos [9], kurioms būdingi šie aspektai [10, p.12]:

- ypač daug dėmesio skiriama rezultatams ir asmeninei vadybininko atsakomybei;
- kuriamos lankstesnės organizacijų struktūros, keičiami reikalavimai personalui, priėmimo į darbą terminai ir sąlygos;
- aiškiai apibrėžiami organizaciniai ir personalo komplektavimo klausimai, nustatomi darbų atlikimo rodikliai, kurių pagrindiniai apibrėžia organizacijos veiklos efektyvumą ir naudingumą;
- pripažįstama, jog aukštieji valdininkai yra daugiau politizuoti negu neutralūs;
- valstybinės institucijos siekia plačiau panaudoti privataus sektoriaus metodus;
- siekiama mažinti valstybės vaidmenį gaminant prekes ir teikiant visuomenei paslaugas, plečiant privatizacijos procesą ir taikant kitus rinkos veiksmus.

Naujoji viešoji vadyba skatina paslaugų kokybės didinimą, naujų personalo valdymo bruožų (atlygio

už nuopelnus, naujų motyvacinių standartų ir kt.) iškelimą ir pan. Ji remiasi kontraktų sistema, kurios tikslas – atskirti valstybės paslaugų pirkėją (klientą), sprendžiantį, kas turi būti gaminama, ir tiekėją, teikiantį būtinas paslaugas. Valstybines paslaugas pagal sudarytas sutartis turi teikti tos privačios organizacijos, kurios igijo šią teisę konkurso būdu. Tokiose sutartyse numatomas teikiamų paslaugų turinys, terminai, mokestis už paslaugas, jų teikimo tvarka.

Kitas dabartiniu laikotarpiu pradedamas taikyti viešojo administravimo tobulinimo metodas yra *visuotinė kokybės vadyba* (VKV). VKV supranta ma kaip į kokybę orientuotas organizacijos vadovavimo būdas, pagrįstas visų jos narių dalyvavimu, siekiant ilgalaikės sėkmės tenkinant klientą ir naudoti visiems savo organizacijos nariams bei visuomenei [10]. VKV skatina vidinių organizacijos ryšių tobulinimą, darbą komandose, tobulesnes inovacijų ir iniciatyvų plėtros galimybes. Šis metodas apima tokius principus kaip: dėmesys vartotojui, nuolatinis kokybės procesų gerinimas, aktyvus darbuotojų dalyvavimas tobulinant kokybę ir t.t. Taip pat čia labai svarbus tarnautojų mokymas, integruotas į bendrą kokybės veiklos procesą. Daug dėmesio čia teikiama mokymo poreikių identifikavimui, akcentuojamas vidinis organizacijos narių mokymasis. VKV yra metodas, prisidedantis prie organizacijos konkurencingumo, efektyvumo ir lankstumo tobulinimo. Todėl jis plačiausiai taikomas verslo organizacijose. Dėl jo taikymo viešojo administravimo organizacijose tikslingumo iki šiol nesama vienos nuomonės: kai kurie mokslininkai teigia, kad dėl šių organizacijų veiklos orientacija į paslaugas visuomenei VKV metodai sunkiai pritaikomi.

Viešosios institucijos turi sugebėti valdyti procesus, planuoti ir prognozuoti ateities galimus įvykius, nebijoti rizikuoti, nuolat mokytis ir lavinti personalą, kad jis sugebėtų dirbti kolektyviai, strategiškai mąstyti ir veikti. Čia labai svarbus ir *administracinis kūrybingumas*, t.y. kiek vienoje ar kitoje institucijoje yra palanki aplinka naujoms idėjoms generuoti ir jas įgyvendinti. Administracinis kūrybingumas suvokiamas kaip grupinis procesas skatinant idėjas, jas vertinant, priimant ar atrenkant, dalyvaujant grupei organizacijos narių. Administracinis kūrybingumas kaip procesas yra apibūdinamas kaip atskirų 4 veiklos rūšių procesas [4, p.20-21]. Pirmoji veiklos forma žinoma kaip informacijos ir žinių reikšmė sprendžiant organizacijos problemas ir priimant sprendimus. Tai suteikia galimybę pasirinkti alternatyvas, potencialius sprendimų kelius, atsižvelgti į įvairius veiksnius ir pan. Antroji veiklos forma apima susitarimo paieškas

ir skirtingų požiūrių įvertinimą, kadangi administravimo kūrybingumas priklauso nuo naujas idėjas generuojančiųjų ir jas priimančiųjų, arba oponuojančiųjų joms. Trečia veiklos forma susijusi su idėjų įgyvendinimo pradžia. Daugelis mokslininkų labai svarbiu laiko spartų judėjimą nuo idėjų generavimo fazės prie jų praktinio įgyvendinimo ir gautų pirmųjų rezultatų objektyvaus vertinimo. Čia bandoma sutelkti darbuotojų pastangas naujų idėjų įgyvendinimui, naudojant vadybos, administravimo metodus ir pan. Ir ketvirtoji veiklos forma yra planavimas. Jį akcentuoja daugelis specialistų kaip darantį tiesioginę įtaką kūrybiškumui administraciniuose veiksmuose. Šis procesas ir strategijos kūrimas yra būtinas. Jis padeda numatyti kompleksinės veiklos uždavinius, taip pat jų žinias, politiką, įgyvendinimo fazes ir metodus. Strategiškai mąstydami, organizacijos lyderiai planavimu įtvirtina būsimuosius organizacijų veiklos rezultatus, įvertina naujas idėjas, jų tinkamumą suformuluotai organizacijos misijai ir rengia naujus organizacijos filosofijos, vizijos ir misijos variantus. Ši veiklos rūšis yra būtina, nes numato kompleksinės veiklos uždavinius.

Vienas iš pagrindinių demokratijos plėtros elementų yra *piliečių dalyvavimas valdyje*. Piliečiams ši teisė suteikiama įvairiais būdais ir priemonėmis: visų pirma dalyvaujant politinių partijų veikloje, vykdomosios valdžios struktūrose, palaikant tiesioginius kontaktus su administravimo institucijomis, piliečių nusiskundimų analizės mechanizmu. Didžiausios galybės piliečiams dalyvauti turėtų būti sudarytos būtent savivaldybių veiklos valdyje, kadangi savivaldybių institucijos yra arčiausiai piliečių. Piliečių dalyvavimas vertinamas kaip priemonė koreguoti valdančiųjų sluoksnių politikos klaidas, įgyvendinant politikos uždavinius. Piliečiai savo dalyvavimu gali ryškiai veikti sprendimų priėmimo kokybę ir pagerinti viešosios politikos turinį. Piliečiai, būdami valdžios institucijų teikiamų paslaugų vartotojai, yra žymiai jautresni visuomenės poreikiams. Dažnai jie juos mato ir išskiria daug geriau nei valdžios atstovai. Viešojo administravimo struktūrų *atvirumas* yra būtina sąlyga siekiant efektyvaus administravimo sistemos funkcionavimo. Atvirumas, visų pirma, yra galimybė vertinti viešojo administravimo struktūrų veiklą. Šių struktūrų veiklos vertinimo būtinumas kyla iš piliečių noro įsitikinti, ar valdžios veiksmai jų atžvilgiu teisėti ir įstatymiški. Atvirumas reikalingas tiek įstatymų leidimo, tiek teisinei valdžiai, o programos yra vertinamos ne tik specialistų, bet ir suinteresuotųjų piliečių bei masinės informacijos priemonių atstovų. Viešojo administravimo struktūrų atvirumas skatina visuomenę

pasitikėti savo valdžios atstovais ir artina visuomenę prie valdžios, o tai yra vienas iš demokratinio valdymo principų.

Apibendrintai esminėmis šiuolaikinio viešojo administravimo vystymo kryptimis laikytina [12, p.14]:

1. Viešųjų institucijų pastangos siekiant efektyvumo didinimas;
2. Inovacijos ir modernizavimas tendencijos;
3. Demokratijos plėtra.

Remiantis pateiktąja įvairių viešojo administravimo tobulinimo priemonių analize, sudarytas 1 pav. vaizduojamas teorinis viešojo administravimo tobulinimo modelis. Pirmąją viešojo administravimo vystymo (efektyvumo didinimo) kryptį sąlygoja tradicinės priemonės: racionalus išteklių naudojimas, strateginis planavimas, tarpinstitucinis bendradarbiavimas, tarnautojų profesionalizacija ir pan. Antroji viešojo administravimo tobulinimo kryptis - inovacijos ir modernizavimas - daugiausia apima XX amžiaus paskutiniais dešimtmečiais privačiame sektoriuje taikytus principus ir dabartiniu laikotarpiu viešajame administravime adaptuojamus vadybos principus, t.y. naująją viešąją vadybą, visuotinę kokybės vadybą ir pan. Trečioji viešojo administravimo vystymo kryptis - viešųjų institucijų valdymo demokratizavimas - visų pirma siejasi su

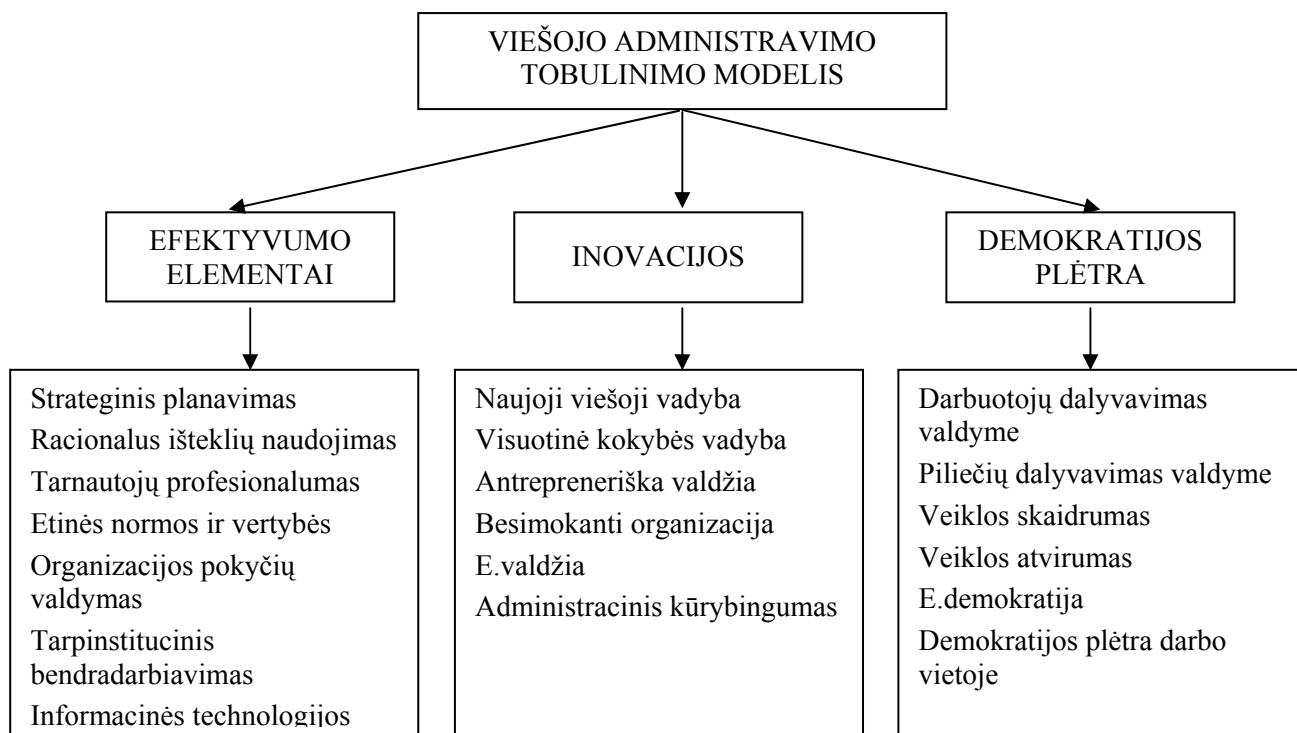
piliečių dalyvavimu valdyme, viešojo administravimo struktūrų atvirumu ir jų veiklos skaidrumu.

## 2. Lietuvos savivaldybių vidaus administravimo tyrimo rezultatai

Siekiant išsiaiškinti Lietuvos savivaldybių vidaus administravimo dabartinę būseną ir tobulinimo galimybes, naudojantis šio straipsnio autorės sudaryta anketa, buvo apklausti 437 savivaldybių administracijų tarnautojai iš 20 Lietuvos rajonų savivaldybių. Rengiant anketą, remiantis pateiktoju teoriniu viešojo administravimo tobulinimo modeliu, sudaryta kompleksinė diagnozuojamų požymių ir kriterijų sistema, kurioje visomis trimis minėtomis viešojo administravimo vystymo kryptimis išskirtos trys apibendrintos ir gana abstrakčios vertinimo dimensijos. Sąlygiškai šios dimensijos pavadintos diagnostiniais blokais. Tiems blokams suteikti šie pavadinimai:

1. Efektyvumo elementai;
2. Inovaciniai metodai;
3. Demokratijos plėtos principai.

Kiekvienas diagnostinis blokas, remiantis teoriniais samprotavimais ir ekspertiniu metodu, buvo konkretizuojamas skirtingais diagnostiniais požymiais, atspindinčiais įvairias viešųjų institucijų



1 pav. Šiuolaikinio viešojo administravimo tobulinimo modelis

funkcionavimo ypatybes. Pavyzdžiui, vieną iš trijų minėtų diagnostinių blokų *Inovaciniai metodai* sukonkretina šie *diagnostiniai požymiai*:

- Naujoji viešoji vadyba;
- Visuotinė kokybės vadyba;
- Antrepreneriška valdžia;
- Besimokanti organizacija;
- E.valdžia;
- Administracinis kūrybingumas.

Nors diagnostiniai požymiai yra žemesniojo abstrakcijos laipsnio nei diagnostiniai blokai, jie vis dėlto yra per daug apibendrinantys, ir todėl juos reikėjo konkretizuoti (operacionalizuoti), aprašant empirinio pobūdžio sąvokomis ir požymiais – *diagnostiniais indikatoriais*. Vienas iš diagnostinių blokų – Visuotinė kokybės vadyba – buvo sukonkretintas net devyniais diagnostiniais indikatoriais:

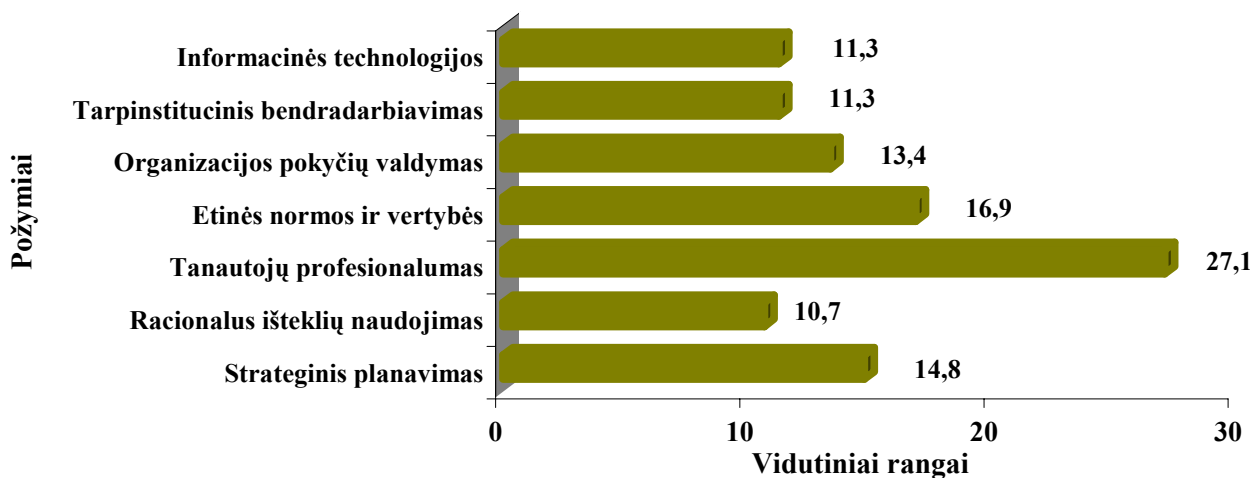
1. Dėmesys klientui, piliečiui;
2. Suformuluoti kokybės tikslai;
3. Nustatyti kokybės vertinimo kriterijai;
4. Darbuotojų įtraukimas į kokybės gerinimą;
5. Sprendimų priėmimas remiantis faktais;
6. Nuolatinis veiklos gerinimas;
7. Bendravimas su klientais, piliečiais;
8. Iniciatyvos palaikymas;
9. Sistemingas mokymasis.

Operacionalizavimo būdu sukonkretinus visus tris diagnostinius blokus, ir buvo parengta anketa savivaldybių tarnautojų apklausai. Respondentų atsakymų vertinimams sukurta rangų skalė, nes indikatorių reikšmės anketose buvo pateikiamos procentine išraiška. Siekiant išvengti komplikacijų, procentinė išraiška buvo transformuojama į rangus

nuo 1 iki 5. Kad būtų galima teisingai priskirti respondentų atsakymų variantus vienam iš rangų lygių, visų atsakymų reikšmės matavimo skalėje buvo suskirstytos į intervalus: 1 rangas (žemiausias lygis) apėmė atsakymų reikšmes nuo 0 iki 20 procentų, 5 rangas (aukščiausias lygis) apėmė atsakymų reikšmes nuo 80 iki 100 procentų.

Anketinės apklausos rezultatų analizė rodo, kad iš efektyvumo diagnostinio bloko Lietuvos savivaldybėse stipriausiai pasireiškia tarnautojų profesionalumo tobulinimo požymis (žr. 2 pav.). Todėl galima daryti išvadą, kad tarnautojų mokymui savivaldybėse skiriamas pakankamai dėmesio. Tačiau gilesnė tyrimo duomenų analizė parodė, kad nors Lietuvos savivaldybių tarnautojai ir yra kompetentingi, tačiau savo kvalifikacijos tobulinimu daugiau rūpinasi patys, tuo tarpu institucijų vadovai, jų manymu, neskiria reikiamo dėmesio mokymui. Mažiausiai savivaldybėse ryškus racionalaus išteklių naudojimo požymis; tai yra tobulintina vidaus administravimo sritis.

Daugiausiai priemonių iš efektyvumo diagnostinio bloko savo veikloje naudoja Širvintų rajono (vidutinis rangas 16 iš 20) bei Lazdijų rajono (vidutinis rangas 15,9 iš 20) savivaldybių administracijų tarnautojai. Širvintų rajono savivaldybė surinko didžiausius rangus pagal du šio bloko požymius: racionalų išteklių naudojimą ir tarpinstitucinį bendradarbiavimą, Lazdijų rajono savivaldybė – pagal strateginį planavimą ir tarnautojų profesionalumo tobulinimą. Mažiausias vidutinis rangas teko Radviliškio rajono savivaldybės administracijai (vidutinis rangas 14 iš 20).



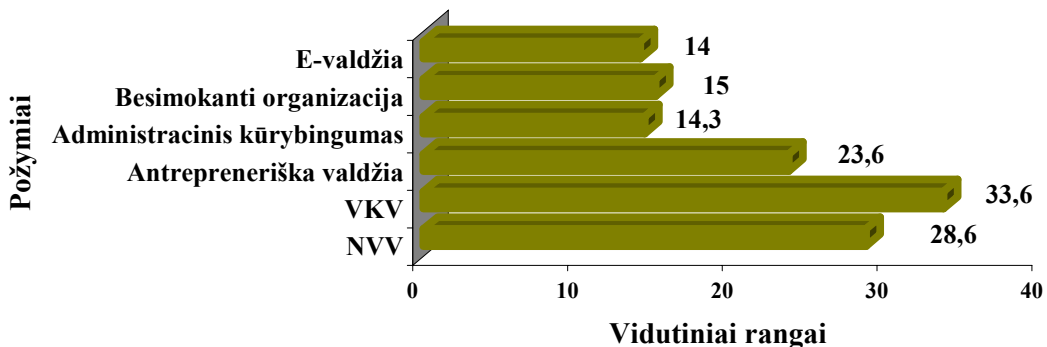
2 pav. Efektyvumo elementų pasireiškimo vidutiniai rangai

3 pav. pavaizduoti bendri inovacinio bloko požymiams suteikti rangų vidurkiai. Lietuvos savivaldybių administracijose ryškiausias yra visuotinės kokybės vadybos požymis: daug dėmesio skiriama bendravimui su piliečiais, kokybiškam paslaugų teikimui bei nuolatiniam jo gerinimui ir pan. Tačiau oficialiai nė viena Lietuvos savivaldybė nėra deklaravusi apie šio modelio principų taikymą savo veikloje. Tuo tarpu tyrimo rezultatai rodo, kad, nepaisant vis didėjančio dėmesio informacinių technologijų diegimui ir jų pritaikymui teikiant paslaugas gyventojams, e.valdžios požymis Lietuvos savivaldybėse pasireiškia mažiausiai.

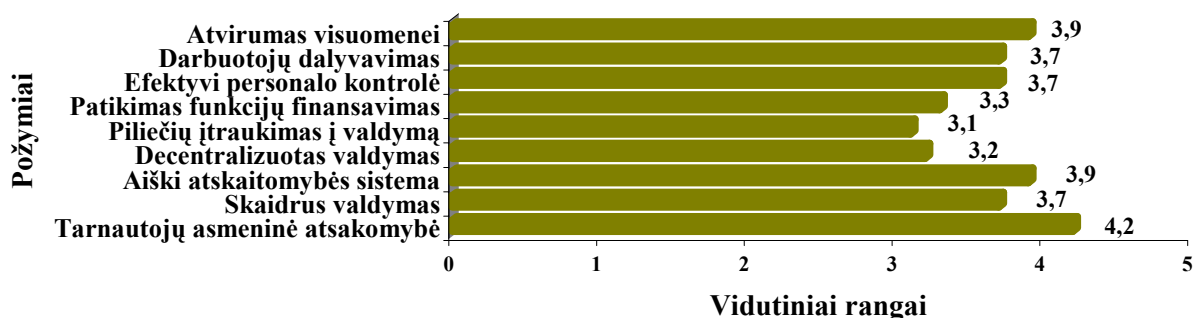
Išanalizavus atskirose savivaldybėse naudojamas inovacines priemones, paaiškėjo, kad daugiausiai priemonių iš šio bloko savo veikloje naudoja Tauragės rajono savivaldybės administracijos tarnautojai (šios savivaldybės inovacinių priemonių vidutinis rangas yra 23,7). Šioje savivaldybėje gauti didžiausi vidutiniai rangai pagal tris požymius: antrepreneriška valdžia, administracinis kūrybingumas ir besimokanti organizacija. Mažiausius rangus surinko Vilniaus rajono (vidutinis rangas 20) ir Kazlų Rūdos (vidutinis rangas 20,1) savivaldybių administracijų tarnautojai.

Pirmojoje iš jų mažiausiai pasireiškia antrepreneriškos valdžios ir administracinio kūrybingumo požymiai, antrojoje – naujosios viešosios vadybos ir visuotinės kokybės vadybos požymiai.

Vertinant kiekvieno demokratijos plėtros priemonių bloko klausimo pasireiškimo dažnumą (žr. 4 pav.), išaiškėjo, kad didžiausias vidutinis rangas suteiktas klausimui apie asmeninę tarnautojų atsakomybę. Todėl galima teigti, kad Lietuvos savivaldybių administracijų valstybės tarnautojams būdinga asmeninė, ne kolektyvinė, atsakomybė. Tai turi didelę įtaką priimamų sprendimų ar atliekamų pareigų kokybei. Kiekvienas tarnautojas, suvokdamas, jog jis asmeniškai yra atsakingas už vieną ar kitą savo veiksmą, deda visas pastangas kuo kokybiškiau jį atlikti. Mažiausias vidutinis rangas buvo skirtas klausimui, susijusiam su vienu iš svarbiausių demokratinės plėtros principų, t.y. piliečių įtraukimu į valdymą. Nors savivaldos lygmuo yra arčiausiai piliečių, tačiau tyrimo duomenų analizė parodė, kad Lietuvos savivaldybių valdyme piliečiai dalyvauja dar labai vangiai. Vis dėlto būtina įvertinti tai, kad tokie duomenys gauti apklausus ne pačius piliečius, o savivaldybių tarnautojus. Todėl



3 pav. Inovacinių priemonių pasireiškimo vidutiniai rangai



4 pav. Demokratijos plėtros priemonių pasireiškimo vidutiniai rangai

būtų tikslinga atlikti piliečių apklausą ir išsiaiškinti jų nedalyvavimo priežastis, nes *Lietuvos Respublikos vietos savivaldos* įstatyme numatyta gana daug piliečių dalyvavimo šiame lygmenyje skatinimo būdų.

Apibendrinus tyrimo duomenis, galima teigti, kad Tauragės rajono savivaldybės administracijoje daugiausia naudojama pažangių viešųjų institucijų administravimo tobulinimo priemonių. Ši institucija pasižymi energinga, atsakinga darbo jėga, komandiniu darbu, žiniomis ir informacija pagrįstais sprendimais, joje skatinamas naujų idėjų vėlavimas ir praktinis jų įgyvendinimas, bendradarbiavimas tarp padalinių ir pan. Tuo tarpu Radviliškio rajono ir Kazlų Rūdos savivaldybių administracijose situacija nėra palanki tarnautojams tobulėti, nepakankamai dėmesio skiriama etikos problemų prevencijai, teikiamų paslaugų kokybei, darbui su piliečiais. Čia labiau akcentuojami ne darbo rezultatai, bet įvairios procedūros, taisyklės, nepakankamai skatinama tarnautojų iniciatyva.

## Išvados

1. Atlikus dvidešimties Lietuvos savivaldybių tarnautojų anketinės apklausos duomenų analizę paaiškėjo, jog būtinas ypatingas dėmesys tarnautojų mokymui. Lietuvos savivaldybių tarnautojai dažniausiai patys rūpinasi savo kvalifikacijos kėlimu, tuo tarpu institucijos tam skiria nepakankamai dėmesio. Ateityje reiktų labiau akcentuoti kokybiškesnį valstybės tarnautojų mokymo poreikių vertinimą, daugiau lėšų skirti tarnautojų mokymo finansavimui, sukurti valstybės tarnautojų mokymo informacinę sistemą bei apibrėžti mokymo efektyvumo vertinimo procedūrą.

2. Būtina labiau skatinti informacinių technologijų naudojimą kasdieninėje savivaldybių tarnautojų veikloje. Pirmiausia būtina gerinti tarnautojų kompiuterinį raštingumą ir jų aprūpinimą kompiuterine technika. Kiekviena savivaldybė privalo turėti savo internetinę svetainę, kurioje būtų nuolat atnaujinama piliečiams reikalinga informacija. Joje piliečiams turi būti sudaroma galimybė išsakyti nuomonę įvairiais klausimais. Remiantis Lietuvos Vyriausybės priimta e.valdžios koncepcija, būtina užtikrinti elektroninių paslaugų teikimą gyventojams - tai padėtų jiems sutaupyti laiko, prie skyrių savivaldybėse sumažėtų eilės, paslaugas jie gautų greitesniu ir patogesniu būdu.

3. Būtina skatinti savivaldybių ir kitų institucijų bendradarbiavimą vykdant bendrus projektus, kuriant partnerystę tiek su Lietuvos, tiek su užsienio šalių organizacijomis.

4. Menkas dėmesys savivaldybėse teikiamas tarnautojų motyvavimui. Nepaisant to, kad piniginių motyvavimą savivaldybėse riboja nuolatinis finan-

sų trūkumas, tačiau skyrių vadovai privalo išsiaiškinti savo pavaldinių poreikius ir sukurti tarnautojų motyvavimo sistemą atsižvelgiant į jų poreikius bei institucijos galimybes.

5. Turėtų būti skatinamas piliečių dalyvavimas institucijų veikloje. Kadangi vietos savivaldos institucijos geriausiai gali atstovauti piliečių interesams, jos yra arčiausiai gyventojų, todėl ir jų įtraukimas į savivaldybių veiklą teiktų abipusę naudą. Pirmiausiai savivaldybės išsiaiškintų piliečių požiūrį į tam tikrus klausimus, todėl būtų mažesnė tikimybė sulaukti neigiamos gyventojų reakcijos jau priėmus vieną ar kitą sprendimą. Kitą vertus, piliečių įtraukimas į institucijų valdymą keltų jų sąmoningumą, padidintų šių institucijų atvirumą visuomenės akyse, ir taip Lietuvos savivaldybėse plačiau būtų diegiami demokratiniai principai.

## Literatūra

1. Viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945.
2. Astrauskas A. Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje. *Viešojo politika ir administravimas*. Kaunas: Technologija, 2002, Nr. 3, 71-78.
3. Raipa A. Strateginis planavimas viešajame administravime. Kn. A.Raipa (Red.). *Viešasis administravimas*. Kaunas: Tehnologija, 1999, 274-292.
4. Bryson, J. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*. Jossy-Bass Publishers. 1995.
5. Chlivickas E., Raipa A. Valstybės tarnyba visuomenės intelektualinio potencialo sistemoje: raidos strategija. *Tiltai (Priedas)*. Klaipėda, 2002, Nr. 10, 165-172.
6. Česnulevičienė B., Lakis J. Valstybės tarnautojų mokymas: nuo strategijos prie praktikos. *Viešojo politika ir administravimas*. Kaunas, Technologija, 2002, Nr. 2, 85-92.
7. Lewis, C. *The Ethics Challenge in Public Service. A problem solving guide*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1991.
8. Zakarevičius P. Pokyčių valdymas moderniose verslo organizacijose. *Tiltai (Priedas)*. Klaipėda, 2003, Nr. 13, 528-537.
9. Osborne, D., Gaebler T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
10. Puškorius S., Raipa A. (2002). Teoriniai viešojo sektoriaus veiklos modernizavimo aspektai. *Viešojo politika ir administravimas*, 2002, Nr. 2, 9-17.
11. Raipa A. Viešojo administravimo efektyvumo turinys. Kn. A.Raipa (Red.). *Viešojo administravimo efektyvumas*. Kaunas: Technologija, 2001, 8-34.
12. Raipa A. Viešojo politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. *Viešojo politika ir administravimas*, 2002, Nr. 1, 11-19.

Rūta Petrauskienė

## **Improvement of Internal Administration of Lithuanian Municipalities**

### Summary

The author examines modern means of public administration improvement such as New Public Management, E-government, strategic planning, Total Quality Management, administrative creativity etc. All these means are grouped into efficiency, innovations and means for democracy development. 2003-2004 the research was carried out in 20 Lithuanian municipalities. The research pointed such tendencies of internal municipalities' administration as more effective communication channels, public servants involvement in the decision-making process, the evaluation of civil servants demands for training, the development of procedure evaluating the effectiveness of training, the implementation of faster IT development, citizens involvement in institutions' management.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.11.27139