

Subnacionalinio valdymo reformų prielaidos Lietuvoje politikos ir administravimo dichotomijos bei administracinių vertybių modelių požiūriu

Mantas Bileišis, Jonas Petukauskas

*Mykolo Romerio Universitetas
Valakupių g. 5, LT-10101 Vilnius*

***Anotacija.** Lietuvoje visą nepriklausomybės laikotarpį vyksta politinės diskusijos dėl valdymo organizavimo subnacionaliniu lygmeniu, tiek dekoncentracijos, tiek decentralizacijos požiūriu. Šių diskusijų objektas nėra tik administravimo optimizavimo klausimas, bet paliečia vertybinius klausimus, susijusius su etnografinė Lietuvos gyventojų tapatybe, konstitucinio reguliavimo klausimus ir savivaldos teise kaip būtina demokratinio valstybės valdymo sąlyga. Straipsnyje apibendrinami argumentai dėl dar W. Wilsono (1887) iškelto politikų ir administratorių atskyrimo (dichotomijos) principo laikymosi viešajame valdyme. Teigiama, kad šiuo požiūriu teisiškai įtvirtintos dichotomijos ypatybės vaidina svarbų vaidmenį užtikrinant tinkamą subnacionalinį valdymą. Atsižvelgdami į šią aplinkybę atlikome politikų, atsakingų už šios srities politikos formavimą, pusiau struktūrizuotą interviu siekdami išsiaiškinti jų požiūrį dėl poreikio ir Seimo galimybių formuoti teritoriškai diferencijuotą politinių ir administracinių institucijų dichotomiją.*

Raktažodžiai: *politikos ir administravimo dichotomija, administracinės vertybės, subnacionalinis valdymas, vietos savivalda.*

Keywords: *Politico-administrative dichotomy, administrative values, subnational governance, local self-rule.*

Įvadas

Socialiniuose moksluose dėl jų tiriamos realybės kompleksiskumo tyrėjai dažnai yra priversti paprastinti savo teorinius modelius. Šie modeliai neišvengiamai pasižymi nedaugiamatiškumu. Pateikti teoriniai modeliai tampa empirinių tyrimų objektais ir remiantis šių tyrimų rezultatais dažnai sukuria prielaidas akademinėms diskusijoms. Šios dažnai apsiriboja tais išmatavimais, kuriuos numatė originalusis modelis. Vienas iš sprendimų prasmingai plėtoti tokias diskusijas gali būti bandymai integruoti kelis

teorinius modelius. Šiame straipsnyje sieksime vieną ginčijamo teorinio modelio – viešojo valdymo (politikos ir administravimo), dichotomijos aiškinimą praplėsti jo vertinimui panaudodami administracinių vertybių teorijos įžvalgas. Remdamiesi šia diskusija vertinsime Lietuvos politikos formuotojų politikos ir administravimo dichotomijos bei administracinių vertybių suvokimą, kuris leistų apibūdinti jų požiūrį į konkrečias reformas.

Politikos ir administravimo dichotomija bei administracinės vertybės yra klasikinės viešojo administravimo studijų temos, struktūrizuojančios daugelį disciplinoje vykstančių tyrimų. Lietuvoje 2008–2012 m. Seimo patvirtintos koalicinės Vyriausybės (XV) nuostatos kelia nemažai teritorinio valdymo ir vietos savivaldos valdymo reformavimo tikslų. Tačiau iki 2011 m. pabaigos iniciatyvos įgyvendinti šias nuostatas nesimaterializavo (išimtimi galima laikyti apskričių viršininkų administracijų panaikinimą). Šiame straipsnyje pateikiama Lietuvos Respublikos (toliau – LR) Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto (toliau – VVSK) narių interviu analizė, kuria siekiama įvertinti jų poziciją dėl Lietuvos teritorinio valdymo ir vietos savivaldos organizavimo atitikimo valstybės poreikiams politikos ir administravimo dichotomijos bei administracinių vertybių teorinių modelių požiūriu. Kadangi Vyriausybės programoje iškeltų tikslų įgyvendinimui daugeliu atveju būtina Seimo parama, daroma prielaida, kad VVSK nariai yra respondentų grupė, turinti unikalias galimybes sprendžiant nagrinėjamą problemą: iš vienos pusės, VVSK atspindi Seimo frakcijų struktūrą ir būdami frakcijų nariais VVSK nariai privalo laikytis politinės subordinacijos, todėl tikėtina, kad jų atsakymai neprieštaraus bendrai jų atstovaujамų politinių jėgų pozicijai. Iš kitos pusės, būtent VVSK disponuoja išsamiausia ir naujausia informacija apie vykdomosios valdžios iniciatyvas tiriamoje srityje, nes yra atsakinga už Seimo kaip institucijos ryšių palaikymą su atitinkamomis organizacijomis ir suinteresuotomis pusėmis šioje valdymo srityje. Taigi VVSK narių interviu analizė leidžia paaiškinti 2008–2012 m. kadencijos Seimo politikos valstybės teritorinio valdymo ir vietos savivaldos reformų srityse priežastis. Straipsnį sudaro keturios dalys, kuriose siekiama (i) apibūdinti politikos ir administravimo dichotomijos šiuolaikinę sampratą, (ii) įvertinti administracinių vertybių santykį su dichotomijos modeliais, (iii) įvertinti šių koncepcijų svarbą kuriant subnacionalinio (valstybinio teritorinio ir vietos savivaldos) valdymo institucijas ir (iv) nustatyti Lietuvos politikos formuotojų preferencijas dėl galimų institucinių sprendimų.

Politikos ir administravimo dichotomijos samprata

Viešasis valdymas yra glaudžiai susijęs su valstybės raida. Šiuolaikinio administracinio mokslo kilmę Europoje galime atsekti iki absoliutinių valstybių formavimosi periodu atsiradusio poreikio kurti teisinę bazę užtikrinant absoliutaus valdovo valios įgyvendinimą [20, p. 56]. Anapus Atlanto, prie amerikietiškosios administravimo tradicijos ištakų yra radikalusis respublikonizmas. Respublikos idėja reikalavo absoliutaus tautos suvereniteto, kurio negalima perduoti jokiam valstybiniam dariniui. Šios idėjos rezultatu tapo amerikietiškas federalizmas, apsiribojantis „stabdžių ir atsva-

ru“ sistemos sukūrimu, kuria buvo siekiama užtikrinti politinę galią turinčių asmenų interesų supriešinimą. JAV „Konstitucijos tėvų“ siekis ieškoti būdų, kaip sukurti radikalią respubliką, stipriai paveikė efektyvios administracijos formavimąsi, tačiau, kaip parodė vėlesnė JAV raida, administracinio aparato poreikis yra neišvengiamas didelėse visuomenėse [22, p. 159].

Šios aplinkybės JAV sudarė sąlygas atsirasti grobio administracinei sistemai, kurioje politinių postų laimėtojai galėjo laisvai skirti ir atleisti viešuosius tarnautojus. Šia sistema buvo siekiama išvengti profesionalių tarnautojų savivalės ir tautos suvereniteto siaurinimo. Tačiau ši sistema pasirodė visiškai neadekvati didėjančiam viešosios valdžios vaidmeniui visuomenėje ir profesinių žinių poreikiui tam vaidmeniui realizuoti. Visuomenės pasidarygėjimo biurokratais kultūros ištakas galime atsekti iki vertybinių ginčų, vykusių būtent šiame JAV raidos etape [10, p. 26]. Biurokratijos kūrimas buvo suprantamas kaip mažesnės blogybės rinkimasis: ar korumpuota grobio sistema, ar tautos suvereniteto ribojimas.

Administracinė valstybė JAV ėmė formuotis tik XIX–XX a. sandūroje, veikiama europinės patirties, o vėliau pačių JAV teoretikų. Vienas pagrindinių buvo W. Wilsonas, jis 1887 m. savo esė suformulavo politikų ir administratorių dichotomijos idėją [27, p. 209]. Nors yra duomenų, kad pats Wilsonas savo prezidentavimo laikotarpiu nevengė pasinaudoti grobio sistemos teikiamomis galmybėmis, XX a. viduryje jis buvo išaukštintas kaip akademinės viešojo administravimo disciplinos pradininkas [18, p. 62]. Amerikietiškoji politikos ir administravimo dichotomija nepaisant paveldo, perimto iš Europos, yra kokybiškai kitokia. W. Wilsono dichotomijos idėja teigė, kad politinė institucinė sąranga ir administracinė institucinė sąranga yra nepriklausomi kintamieji. Kitaip tariant, administravimo veiklos tyrimas ir tobulinimas yra politiškai neutralus ir jį galima tobulinti taikant analogiškus metodus skirtingose politinėse santvarkose [27, p. 207]. Toks požiūris į socialinių reiškinių pozityviają prigimtį ir galimybę juos atskirti buvo platesnės to meto socialinės minties paradigma [6, p. 18]. W. Wilsono „verslininkiška“ prieiga [4, p. 44] paskatino D. Waldo ją pavadinti „susivokusios“ viešojo administravimo disciplinos pradininku [12, p. 631]. Dichotomija, kurios pagrindinis atskyrimo principas sukosi aplink politikų, kaip politikos formuotojų ir administratorių kaip vadybininkų, besivadovaujančių mokslinės vadybos atradimais, funkcijų atskyrimas [17, p. 314], labai skyrėsi nuo europinės politikų ir administratorių, kaip administracinio reguliavimo diskreciją turinčios organizacijos, dichotomijos. Administracinė valdžia Europoje buvo laikoma tik vienu iš valstybės valios perteikimo kanalų. Toks organiškasis požiūris reikalavo atskyrimą tikrinti praktikoje, kurias funkcijas geriausiai atlieka administracija, o kurias kitos valdžios šakos. Dichotomija čia buvo realizuojama per administracinės teisės sistemą, be apriorinio tikėjimo, kad geras valdymas atsiras natūraliai, administravimui tapus efektyviam [12, p. 632].

Šios dvi dichotomijos sampratos esmingai skiriasi savo trajektorijomis: amerikietiškoji susiformavo iš radikalių demokratijos siekio nesėkmės, tuo tarpu europietiškoji susiformavo iš absoliutinių valstybių demokratizacijos proceso. Nepaisant demokratinio suartėjimo viešojo valdymo filosofijos išliko skirtingos ir apie tradicijų konvergenciją bei vieną vakarietišką modelį negalima kalbėti [17, p. 314]. Net

tokiais, Vakaruose visuotinai priimtais viešojo administravimo sistemos standartais, kaip meritokratija, yra abejojama kai kurių Naujosios viešosios vadybos idėjų kontekste. Kai kurių autorių nuomone, efektyvumo, kaip aukščiausios administracinės vertybės, siekis reikalauja didesnio organizacinio administracijų lankstumo ir net skyrimo į tarnybą pagal nuopelnus sistemos atsisakymas nėra priemonė, nepateisinti šio tikslo [11, p. 641].

Politikos ir administravimo dichotomijos problema išlieka pagrindine viešojo administravimo studijose. Nors dar 1948 m. D. Waldo pažymėjo, kad dichotomija yra nerealistiškas modelis, ir kad administracinis mokslas turi ieškoti būdų, kaip adekvačiau paaiškinti politikų ir administratorių sąveiką, siekis rasti būdus, kaip atskirti skirtingai į pareigas patenkančių pareigūnų funkcijas, pasirodė esąs labai tvarus: tai ir H. Simono vertybių-faktų dichotomija, ir A. Gore Naujosios viešosios vadybos (toliau NVV) idėjų įkvėpta reformatoriškoji vadybinė programa [16, p. 57, 97]. Politikos ir administravimo dichotomija nepaisant kritikos išlieka esminiu veiksniu, apibūdinančiu viešojo administravimo mokslinę discipliną, ir yra tapęs normatyviniu modeliu. Tačiau atlikti empiriniai tyrimai nepateikia vienareikšmių atsakymų, ar politikų ir administratorių atskyrimas gerina, ar blogina valdymo rezultatus [3, p. 93]. Galime teigti, kad pats dichotomijos modelis nėra pakankamas, kad leistų atrasti gero valdymo dėsnius, tam reikia atlikti platesnio masto tyrimus, juos sieti su specifinėmis situacijomis ir veiklos sritimis [24, p. 1067]. Viena iš esminių problemų, kurią galima išskirti šioje diskusijoje, yra ta, kad literatūroje susiformavusi atskyrimo idėja, į politikos ir administravimo procesą žiūrinti kaip į konvejerio principu veikiančius viešosios politikos etapus, neleido plėtoti teorijos, kuri leistų vertinti politikų ir administratorių veiklas kaip vienas kitą papildančių valdymo dėmenų [23, p. 54]. Šiuo požiūriu europietiškas organinis požiūris į dichotomiją paaiškinti tam tikrais pranašumais.

Administracinės vertybės kaip dichotomijos vertinimo atskaitos taškas

Politikos ir administravimo dichotomijos amerikietiškas variantas kildinamas iš respublikoniškų vertybių neįgyvendinamumo problemos modernioje valstybėje. Tačiau W. Wilsono argumentai, kad jo pasiūlyta dichotomija yra visuotinai naudinga, neatlaiko kritikos. Dichotomija gali veikti kaip anonimizuojantis valdymą veiksnys, kai politikai gali perkelti dalį sprendimų atsakomybės administratoriams, o biurokratai įgyti imunitetą nuo visuomenės kontrolės [17, p. 314]. Europietiškoji dichotomija, niekada neakcentavo politikų ir administratorių surpiešinimo. Šis modelis vystėsi tolydžiai per administracinės teisės plėtrą teisinėje valstybėje. Skirtingos valstybės yra nustačiusio skirtingą administratorių diskrecijos mastą. Teisinės valstybės mechanizmas, perfrazuojant M. Weberį, leido tolydžiai generuoti didžiausią galimą valdymo efektyvumą. Abiejų Atlanto pusių tradicinių administravimo modelių tikslas yra efektyvumas, tačiau europietiškoje tradicijoje efektyvumas yra gero valdymo pasekmė, ne priežastis.

Weberiškas modelis remiasi teisinės valstybės idėja, kaip centrine administracine vertybe, kuri turi būti stiprinama siekiant užtikrinti biurokratijos kontrolę

[5, p. 73]. Teisinės valstybės idėja yra kontinentinės Europos administracinės tradicijos pagrindinė sudedamoji dalis, be kurios sudėtinga įsivaizduoti viešojo valdymo legitimaciją. Net NVV inspiruotos atakos prieš perdėtą legalizmą vykdant reformas šios tradicijos šalyse nesudarė prielaidų įgyvendinti dereguliacijai, čia tik buvo siekiama supaprastinti reglamentavimą [28, p. 267]. Iš dalies europietiškojo modelio atsparumą radikalioms teisinei valstybei siekiančioms dekonstruoti valdymo teorijoms lemia Europos integracijos proceso realybė. NVV, kaip aglosaksų administracinei tradicijai artimesnio modelio, ambicijos tapti globalizuoto pasaulio valdymo praktika, neturi tokios institucionalizuojančios galios, kaip Europos integracija. Europos Sąjunga, leisdamą egzistuoti didelei įvairovei specifiniuose istoriniuose ir kultūriniuose kontekstuose susiformavusių valdymo modelių, nustato tam tikrus bendrus standartus, kurie užtikrina Vėberiškojo modelio institucijų išlikimą [14, p. 523].

Remdamiesi pirmiau pateikta diskusija galime teigti, kad egzistuoja fundamentali skirtis tarp anglosaksiškojo ir europietiškojo politikos administracijos atskyrimo modelių. Abu šie modeliai pirmenybę teikia skirtingoms administracinėms vertybėms: anglosaksiškasis – efektyvumui, europietiškas – teisėtumui. XX a. 9–10 dešimtmečiais vykusios administravimo reformos rėmėsi prielaida, kad tuo metu egzistavusios administracinės sistemos netenkino joms keliamų vertybinių standartų. Tačiau nepaisant panašios retorikos, reformų iniciatorių vertybinės orientacijos skirtingose šalyse skyrėsi [25, p. 465]. Vertybinių orientacijų ir jomis besiremančių valdymo sprendimų tarpusavio suderinamumas yra lemiamas reformų arba institucijų kūrimo sėkmės veiksnys. Šiuo požiūriu galime teigti, kad egzistuoja situacijos, kai kelios vertybinės orientacijos gali būti sunkiai suderinamos ar net prieštarauti viena kitai. Galime rekonstruoti tris skirtingas administracinių vertybių grupes, kurios daugelyje viešojo valdymo sistemų išlieka stabilios ir reformų iniciatyvos daugiau orientuojasi į kokybę, kaip tų vertybių realizavimo praktikoje siekį [26, p. 470].

Hood [7, p.11] šias tris administracinių vertybių konfigūracijas vadina Sigma, Theta ir Lamda vertybėmis (1 lentelė). Administracinės vertybės yra projekcijos, kurios leidžia atlikti administracinės veiklos vertinimą, nustatyti standartus ir reikalauti atskaitomybės. Šios projekcijos egzistuoja tiek teisėje, tiek platesniame viešajame diskurse. Administracinės vertybės viešajame sektoriuje, skirtingai nei privačiame, negali būti suvestos tik į pelną ir jo tvarumą laike. Todėl administracinių vertybių identifikavimas, kurios yra įtvirtintos teisėje, praktikuojamos administratorių, svarbios politikos formuotojams ir platesnei visuomenei, yra vienintelis būdas siekiant nustatyti gero valdymo standartus.

Radikali teisinės valstybės interpretacija, siekianti išlaikyti egzistuojančių institucijų disponuojamos galios *status quo*, yra tradicinio viešojo administravimo esminis bruožas, o teisės viršenybės principas yra jos legitimacijos šaltinis. Toks modelis yra priimtinas, jei politikos formuotojai reikalauja iš biurokratijos užtikrinti Lamda tipo vertybes. Tačiau Lamda tipo vertybės yra problemiškos demokratinėje santvarkoje, kur administracinės sistemos egzistavimas pats savaime taikos metu nepatenkina elektorato. Negalima teigti, kad neįmanoma suderinti kelių vertybių vienoje administracinėje sistemoje. Teisinė valstybė suteikdama daugiau teisinės diskrecijos administratoriams ir numatydama gero valdymo standartus gali sudaryti prielaidas

įgyvendinti kitas vertybes [13, p. 820]. Galime teigti, kad radikalus NVV modelis, akcentuojantis Sigma vertybes, gali būti įgyvendintas nuosaikesne forma išlaikant Lamda vertybes, bet idėja, kad yra įmanoma viename administraciniame modelyje integruoti visas vertybines orientacijas, yra itin problemiška net konceptualių lygmeniu [7, p. 15]. Nusistovėjusios NVV ir Naujojo viešojo valdymo teorinės perspektyvos prieina kone priešingas išvadas dėl administracijos sąveikos su piliečiais ir jos matavimo pagrindų [15, p. 50]. NVV modelis priima Theta vertybes, kaip kultūrinę duotybę, kuri neturi būti institucionalizuota. Ši NVV nuostata tapo labai problemiška įgyvendinant pokomunistines viešojo valdymo reformas Centrinės ir Rytų Europos regione. Čia didelė administracijos politizacija ankstyvuojų reformų laikotarpiu nesudarė palankių sąlygų neutralios biurokratijos formavimuisi [17, p. 315]. Esant tokiai padėčiai Sigma vertybių iškėlimas Lamda atžvilgiu gali sukelti neigiamas pasekmes, kai NVV retorika pridengia patrimonialistinę darbotvarkę [8, p. 502].

1 lentelė. Skirtingos administracinės vertybės

Vertybės	Sigma	Theta	Lamda
Administravimas turi būti:	Tikslingas ir taupus	Sąžiningas ir teisingas	Tvirtas ir atsparus
Sėkmės matas	Taupumas (ang. <i>frugality</i>)	Teisingumas	Atsparumas
Nesėkmės matas	Švaistymas	Piktnaudžiavimas	Žlugimas
Matavimo rodikliai	Pinigai ir laikas	Pasitikėjimas ir teisių suteikimas	Saugumas ir išgyvenimas

Sudaryta pagal [7, p. 11].

Institucinis dizainas kaip administracinių vertybių atribucija subnacionaliniu lygmeniu

Kalbėdami apie politikos ir administratorių dichotomijos įgyvendinimą ir jo susiejimą su administracinių vertybių įtvirtinimu turime daryti prielaidą, kad toks dalykas yra įmanomas tik teisinėje valstybėje. Unitarinėse valstybėse politikos formuotojai nacionaliniu lygmeniu turi plačią diskreciją konstruojant subnacionalinį valdymo mechanizmą ir įtvirtinant ten veikiančių organizacijų administracines vertybes. Tačiau vėliau subnacionalinį valdymą ir ten nusistovinčią praktiką veikia kiti veiksniai, kurių vaidmuo priklauso nuo reglamentavimo subnacionaliniams veikėjams suteikiamos diskrecijos masto [21, p. 26].

Lietuvoje pagrindiniai bendrieji dokumentai, nustatantys subnacionalinį valdymą, yra Konstitucija ir Europos savivaldos chartija. Iš specialiųjų svarbu paminėti Savivaldos įstatymą ir Vyriausybės atstovo įstatymą. Svarbiausi subnacionalinio valdymo institucinio dizaino teisiniai ribojimai yra įtvirtinti Europos vietos savivaldos

chartijoje, kurios ratifikavimas yra viena ir Lietuvos stojimo į ES sąlygų. Taigi subnacionalinio valdymo modelio formavimas pirmiausia priklauso nuo Seimo sprendimų.

Turint omenyje plačią parlamento diskreciją nustatant subnacionalinio valdymo režimą, kadenciją einančių politikų pozicijų vertinimas gali padėti nustatyti egzistuojančio subnacionalinio valdymo kaitos potencialą ir galimas trajektorijas. 2009 m. atliktas tyrimas parodė, kad dauguma Seimo rinkimuose dalyvavusių partijų pasisakė už vienokią ar kitokią teritorinio valdymo reformą. Sudarytos valdančiosios koalicijos Vyriausybės programoje taip pat buvo įtvirtinta regionų reforma. Viešajame diskurse buvo iškelta dvipakopės savivaldos idėja, kuria būtų siekiama demokratizuoti regionus [29, p. 100]. Nepaisant šių programinių nuostatų Seimas per pirmuosius dvejus kadencijos metus priėmė sprendimą tik dėl apskričių administracijų naikinimo. Kita politiškai aktuali problema subnacionalinio valdymo požiūriu Lietuvoje yra tiesioginių mero rinkimų savivaldoje įtvirtinimas, kuris yra Seimo darbotvarkėje nuo 2003 metų. Šie klausimai išlieka esminiais teritorinio valdymo politikoje, o dėl pokyčių lėtumo regionų ir bendruomenių vystymasis bei demokratėjimas stagnuoja kenkdamas tiek ekonomikai, tiek ir plačiau suvokiamai visuomenės gerovei [2, p. 106]. Be argumentų už demokratizaciją (nuo seniūnijų iki mero rinkimų ir regioninės savivaldos), egzistuoja ir tyrimų, teigiančių, kad savivaldos vidinė institucinė sąranga turi būti tobulinama [1, p. 23].

Tyrimuose, iki šiol atliktuose Lietuvoje regionų ir savivaldos klausimais, neradome refleksijų administracinių vertybių požiūriu. Atsižvelgdami į gausią viešojo administravimo literatūrą šiuo klausimu ir jos sąsajas su sėkmingu administracinių institucijų funkcionavimu, nusprendėme atlikti politikos formuotojų nuomonės (pasirinkti LR Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto nariai) tyrimą siekdami išsiaiškinti jų požiūrį į dichotomijos ypatybes subnacionaliniu lygmeniu ir galimus esamų problemų sprendimus.

Mums nepavyko rasti tyrimų, teigiančių, kad teritoriškai diferencijuotoje valdymo sistemoje nebūtų galima sukurti tokios institucinės sąrangos, kuri leistų realizuoti skirtingas vertybes ir taip užtikrintų tokių vertybių reikalaujantiems piliečiams atsparą valdžios sistemoje. Galime apibendrinti, kad vienu valdymo lygmeniu realizuoti kelias administracines vertybes yra problemiška, ir kad nacionaliniu lygmeniu neįmanoma (ir pavojinga stengtis) apeiti teisinės valstybės principo. Tyrimų duomenys kitu mus dominančiu – politikos ir administravimo dichotomijos, klausimu rodo, kad aiškus funkcijų atskyrimas formalioje teisėje dar nereiškia dichotomijos. Funkcijų atskyrimas taip pat nebūtinai sukelia įtampą tarp tarnautojų ir politikų, ir ta įtampa nebūtinai padeda užtikrinti aukštus valdymo standartus piliečiams [9, p. 113]. Teorinis siekis atskirti tarnautojus nuo politikų nebūtinai atitinka politikos formuotojų ir visuomenės lūkesčius, tad juos būtina tirti specifiniuose kontekstuose.

Politikos formuotojų nuomonės tyrimas

Metodika. Tyrimo imtimi pasirinkome LR Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetą. Tyrimas buvo atliktas 2011 gegužės 5–10 d. LR Seimo rūmuo-

se. Tuo metu komitetą sudarė 11 narių: Vytautas Krupuvesas (pirmininkas), Danutė Bekintienė, Valentinas Bukauskas, Evaldas Jurkevičius, Algis Kazulėnas, Kęstas Komskis, Albinas Mitrulevičius, Milda Petrauskienė, Liudvikas Sabutis, Leonard Talmont ir Erikas Tamašauskas. Pagrindinis jų pasirinkimo motyvas yra tas, kad prieš Seimui balsuojant dėl klausimų, susijusių su mus dominančia tema, šis komitetas turi pateikti išvadą, todėl šio komiteto nariai artimiausią susipažinę tiek su politiniu subnacionalinio valdymo reguliavimo aspektu, tiek su techniniu viešojo valdymo organizavimo aspektu, kadangi palaiko nuolatinį kontaktą su sprendimus inicijuojančiais asmenimis ir organizacijomis. Sudarėme pusiau struktūrizuotą klausimyną iš 16 klausimų, suskirstytų į penkias temas. Per apklausos atlikimo laiką mums pavyko pakalbinti 7 komiteto narius ir vieną Seimo nario padėjėją (Seimo narys išreiškė pasitikėjimą padėjėjo ekspertinėmis žiniomis jam patariant dėl veiklos tiriamame komite). Respondentus nusprendėme suskirstyti į tris grupes remdamiesi dviem kriterijais: pozicijos-opozicijos ir politinės ideologijos. Pagal pirmąjį kriterijų respondentai pasidalijo į dvi grupes po keturis, pagal antrąjį padalinome opoziciją į dvi grupes remdamiesi klasikinės / naujos politikos kriterijumi [19, p. 3]. Respondentus kodavome, kadangi dalis respondentų buvo vieninteliai savo politinės jėgos atstovai. Atsižvelgdami į tai, kad tokioje situacijoje egzistuoja pavojus įvertinti tik asmeninę, o ne politikšai angažuatą nuomonę, nusprendėme dėsningumą ieškoti lygindami respondentus pagal bendresnį kriterijų. Antrasis kriterijus, mūsų nuomone, svarbus siekiant įvertinti kuo platesnį spektrą opozicinių nuomonių, kadangi tai gali padėti leisti prognozuoti ir ateities sprendimų galimybes. Kadangi klausimai buvo atviri, tyrimo rezultatai apibendrinti konstruojant kategorijas tik po atsakymų analizės.

Klausimai. Respondentams pateikėme klausimus, suskirstytus į šias temas: (i) politikų ir administratorių dichotomija Lietuvos savivaldoje, (ii) skirtingų administracinių vertybių svarba, (iii) galimų reformų veikėjai, (iv) regionalizacijos poreikis, (v) subnacionalinių politinių institucijų įgaliojimai administravime. Pirmoje temoje suformulavome tris klausimus, kuriais siekėme išsiaiškinti: a) ar esamas tarybų ir administracijų funkcijų atskyrimas aiškus ir tinkamas, b) kokias žinomas problemas kelia politikų ir administratorių santykiai savivaldoje ir c) ar egzistuoja poreikis keisti santykius tarp politikų ir administratorių. Antroje temoje suformulavome du klausimus siekdami išsiaiškinti: a) kokios turėtų būti prioritetinės administracinės vertybės savivaldoje¹ ir b) ar įmanoma kai kurių vertybių artikuliaciją perkelti kitoms institucijoms. Trečioje temoje suformulavome irgi du klausimus siekdami išsiaiškinti: a) kokie instituciniai veikėjai turėtų dalyvauti nustatant politikų ir administratorių santykius ir b) ar visų galimų dalyvių dalyvavimui egzistuoja pakankamai teisinių galimybių. Ketvirtoje temoje suformulavome penkis klausimus siekdami išsiaiškinti: a) NUTS II tipo regionų poreikį, b) prioritetų teikimo formuojant regionus tapatybės konstravimo ir ekonominės plėtros požiūriais, c) regionų demokratizacijos poreikį, d) ar regionų politinės institucijos (jei tokios būtų) turėtų turėti įgaliojimus prižiūrėti žemesnio lygmens savivaldą, e) ar priimtina regionines institucijas kurti taip, kad jų

1 Respondentams skirtingus vertybių tipus pateikėme kaip efektyvumo siekiantį administravimą (Sigma), demokratiškumo siekiantį administravimą (Theta) ir stabilumo (nuspėjamumo) siekiantį administravimą (Lamda).

administracinės vertybės skirtųsi nuo žemesnio valdymo lygmens. Penktoje temoje suformulavome keturis klausimus siekdami išsiaiškinti: a) ar regionų / savivaldos tarybos turėtų turėti diskreciją nustatant administracijų vertybinę orientaciją, b) kuriose valdymo ciklo etapuose (planavimo, organizavimo, motyvavimo, kontrolės) administracijos prieš veikdamos turėtų gauti sankciją, c) ar tiesioginių mero rinkimų į vykdomosios valdžios postą atveju jo rinkimų programa turėtų būti laikoma ir kadencijos programa, už kurią jis būtų atskaitingas tarybai ir d) kuriuose valdymo ciklo etapuose turėtų būti įtraukiami bendruomenės atstovai.

2 lentelė. Egzistuojančios dichotomijos subnacionaliniu lygmeniu vertinimas

	Funkcijų atskyrimo aiškumas	Politikų ir administratorių konfliktų pobūdis	Politikos ir administravimo atskyrimo nuostatų keitimo poreikis
Valdantieji, n=4			
R1	Aiškus	Sisteminiai	Mero statusas
R2	Aiškus	Sisteminiai	Kita
R3	Aiškus	Epizodiniai	Kita
R4	Aiškus	Sisteminiai	Mero statusas
Opozicija (klasikinė), n=2			
R5	Aiškus	Epizodiniai	Mero statusas
P6	Aiškus	Epizodiniai	Kita
Opozicija (naujoji), n=2			
R7	Aiškus	Epizodiniai	Mero statusas
R8	Neaiškus	Epizodiniai	Kita

Rezultatai. Pirmoje temoje (2 lentelė) išryškėjo keletas pagrindinių dalykų: (i) respondentai nepriklausomai nuo atstovaujamos politinės jėgos teigė, kad egzistuojantis teisinis reglamentavimas labai aiškiai ir pakankamai atskiria politikų ir administratorių funkcijas; (ii) išryškėjo respondentų nuostata, kad valdantieji egzistuojančios sistemos požiūriu yra kritiškiau nusiteikę ir įžvelgia sisteminį kylančių politikos ir administratorių konfliktų pobūdį; (iii) pusė respondentų pozicionuoja konflikto židinius mero ir administracijos direktoriaus santykiuose. Tiek epizodinių, tiek sisteminių konfliktų pobūdį akcentavę respondentai pažymėjo, kad jų atsiradimas ir „užglaistymas“ priklauso nuo mero asmeninių savybių ir aktyvumo. Sisteminių konfliktų pobūdį įžvelgę respondentai taip pat pažymėjo politikų galios administratoriams stokos dėsnį: administratoriai turi galimybę vangiai vykdyti tarybų sprendimus; tarybos negali skirti pakankamai dėmesio administracijų kontrolei ir politikos formavimui, kadangi darbas jose vyksta visuomeniniais pagrindais. 7 iš 8 respondentų taip pat nurodė, kad informacija apie konfliktus juos pasiekia netiesiogiai. Tai leidžia daryti prielaidą, kad konfliktai nedaro lemiamos reikšmės savivaldybių darbo rezultatams. Meras kaip problemine institucija figūravo visų respondentų atsakymuose, tačiau negėbėjimas šios problemos spręsti buvo grindžiamas konsensuso dėl tiesiogiai renkamo mero statuso nebuvimo.

Atlikę respondentų nuomonės apie administracines vertybes, kurios turėtų būti realizuojamos subnacionaliniu lygmeniu, išryškėjo nuostatų skirtumas tarp valdančiųjų ir opozicijos, pirmieji pirmenybę teikė savivaldybių veiklos efektyvumui, antrieji demokratiškumui (3 lentelė, 1 ir 2 stulpeliai). Svarbu pažymėti, kad kaip ir tikėjimės iš šių respondentų, nuspėjamumo vertybė nebuvo priskirta prie savivaldai svarbių vertybių. Svarbu paminėti, kad demokratiškumas visų kategorijų respondentų buvo identifikuotas kaip būtina savivaldos veikimo sąlyga, tačiau jos santykinai menkesnę svarbą respondentai motyvavo: a) demokratija yra savivaldos apibrėžimo dalis; b) egzistuojantis teisinis reglamentavimas leidžia bendruomenėms realizuoti demokratiškumą. Respondentų nuomone, efektyvumas ir demokratiškumas yra glaudžiai susiję: demokratija neturi būti aukojama efektyvumui, tačiau efektyvumo stoka sukuria sąlygas diskredituoti demokratines procedūras.

3 lentelė. Administracinės vertybės ir jų nustatymas subnacionaliniu lygmeniu

	Prioritetinės administracinės vertybės subnacionaliniame valdymo lygmeniu	Vertybinių prioritetų nustatymo institucinis lygmuo	Vertybines administravimo orientacijas nustatantys veikėjai	Egzistuojančio reglamentavimo tinkamumas
Valdantieji, n=4				
R1	Efektyvumas ir demokratiškumas	Bendruomenė	Pagal esamą reglamentavimą	Tinkamas
R2	Efektyvumas	Nesuformuluota	Bendruomenė	Ne
R3	Efektyvumas	Bendruomenė	Nevyriausybiniis sektorius	Nesuformuluota
R4	Demokratiškumas	Bendruomenė	Bendruomenė	Ne
Opozicija (klasikinė), n=2				
R5	Visos	NVO, Valstybė	Pagal esamą reglamentavimą	Tinkamas
P6	Demokratiškumas	NVO, Valstybė	Savivaldos institucijos	Nesuformuluota
Opozicija (naujoji), n=2				
R7	Efektyvumas ir demokratiškumas	Bendruomenė	Bendruomenė	Tinkamas
R8	Demokratiškumas	Pagal specifiką	Bendruomenė	Ne

Antrasis trečiosios temos klausimas mums leido išplėtoti demokratiškumo kategoriją. Respondentai, kurie teikė prioritetą efektyvumui, nekonceptualizavo subnacionalinio lygmens veikėjų. Taigi darome prielaidą, kad efektyvumas kaip savivaldybės funkcija yra suvokiama kaip svarbi, nes bendruomenės ne visada turi gebėjimų veikti efektyviai. Respondentai, pasisakę už bendruomenių stiprinimą, paminėjo kelis galimus mechanizmus: seniūnaičio institutas, stiprinamas suteikiant seniūnams asignavimų valdytojo statusą ir nevyriausybinų organizacijų (toliau – NVO) įtraukimas į savivaldybių komitetus. Dabartinėje situacijoje, kai seniūnija yra savivaldybės padalinys, seniūnaičių įtaka yra ribota. Klasikinės opozicijos atstovai, nurodę svarbų konkrečių institucijų vaidmenį, nurodė, kad NVO priėjimas prie valdymo yra sudėtingas ir savivaldoje egzistuoja demokratinio valdymo deficitas. Atsakymų rezultatų trečioje temoje analizė (3 lentelė, 3 ir 4 stulpeliai) parodė respondentų polinkį remtis iš savivaldos kylančiomis iniciatyvomis nustatant politikos ir administravimo dichotomiją. 3 respondentai teigė, kad egzistuojantis reglamentavimas yra pakankamas, kad visos pusės, kurios turėtų dalyvauti nustatant šią dichotomiją, realizuotų šią teisę. Toks vieningas savivaldžių bendruomenių vaidmens akcentavimas buvo motyvuojamas: subsidiarumo principu ir Europos savivaldos chartija (opozicija) ir savivaldos aktyvumo poreikiu (valdantieji). Svarbu pažymėti, kad bendruomenės svarbą akcentavusių respondentų nuomonės pasidalijo dėl to, ar reikėtų plėtoti teisinę bazę siekiant suaktyvinti bendruomenių veiklą ir vaidmenį valdyme. Du respondentai teigė, kad bendruomenių plėtra turi vykti pagal principą „iš apačios“. Pagrindiniai įvardyti teisinio reglamentavimo trūkumai buvo: poreikis radikaliai detalizuoti teisę dėl administratorių gebėjimų stokos; pasitaikantys prieštarigų administracinių vertybių bruožų turintys reguliavimo epizodai, pavyzdžiui, per „krepšelius kurti konkurenciją tarp mokyklų“ ir kartu „biurokратиškai nustatinėti optimalų švietimo įstaigų tinklą“; taip pat buvo įvardytas poreikis numatyti asignavimus seniūnijoms kaip pirminį bendruomenių stiprinimo reikalavimą.

Regionalizmo plėtros požiūriu (4 lentelė), nors jo idėja ir buvo daugelio politinių jėgų rinkimų programose, tik po vieną respondentą iš valdančiųjų ir opozicijos pasisakė už NUTS II tipo regionų formulavimą. Regionalizmo klausimu dominavo prioriteto teikimas ekonominiam gyvybingumui, kuris nusvėrė bendros tapatybės kūrimo siekį. Darome prielaidą, kad konstitucinė nuostata, valdžios organizavimą regionuose perduodanti nacionalinei valdžiai, suponavo, kad respondentai plačiai referavo į vykdomosios valdžios (Vyriausybės, VRM) oficialią nuomonę, kad NUTS II tipo regionų kūrimas netikslingas. Regionų demokratizacija atitinkamai nebuvo laikoma aktuali klausimu. Tik vienas respondentas pritarė mūsų siūlytam modeliui, o vienas respondentas pasisakė už dvigubos savivaldos modelį, tačiau šis pasiūlymas liko nekonceptualizuotas, ar antrasis savivaldos lygmuo turėtų būti smulkesnis nei egzistuojančios savivaldos, ar stambesnis. Iš šešių, suformulavusiųjų pozicijas dėl skirtingo institucijų vertybinio orientavimo, vienintelis pasisakęs už tokią idėją respondentas nurodė, kad tai turi būti realizuojama per dviejų lygių savivaldą. Dviem respondentams ši idėja pasirodė svarstyta.

4 lentelė. Regionų valdymo konceptualizacija

	NUTS II poreikis	Prioritetai formuojant regionus (tapybė ar ekonominis gyvibingumas)	Atstovaujamosios valdžios regionuose poreikis	Savivaldos atsakomybė regionams	Administracinių vertybių teritorinė diferenciacija
Valdantieji, n=4					
R1	Gal	Kompromisinis	Nesuformuluota	Taip	Negalima
R2	Gal	Pagal nacionalinį interesą	Gal	Ne	Diskuotutina
R3	Taip	Ekonominis	Taip	Ne	Nesuformuluota
R4	Gal	Kompromisinis	Ne	Ne	Negalima
Opozicija (klasikinė) n=2					
R5	Gal	Nesuformuluota	Ne	Ne	Negalima
P6	Ne	Ekonominis	Taip	Ne	Reikalinga
Opozicija (naujoji), n=2					
R7	Ne	Kompromisinis	Gal	Ne	Nesuformuluota
R8	Taip	Kompromisinis	Ne	Gal	Diskuotutina

Paskutinioji tema dėl anksčiau išsakyto skeptiško respondentų požiūrio į regionalizaciją įgijo spekuliatyvų pobūdį, tačiau, mūsų manymu, čia suformuluotos pozicijos gali atskleisti svarbių duomenų (žr. 5 lentelę). Pastebėjome, kad unitarinės valstybės idėja, reikalaujanti išlaikyti valdymo homogeniškumą, buvo svarbi keturiems respondentams iš šešių suformulavusiųjų poziciją dėl vertybinių orientacijų nustatymo. Atstovaujamybės institucijų įtraukimo į valdymą požiūriu respondentai pažymėjo, kad net iš to paties valdymo lygmens renkamų institucijų savivaldos priežiūra gali būti problemiška, ir akcentavo bendruomenės viršenybę. Keturi respondentai proporcingai atstovaudami visoms trimis mūsų identifikuotoms politinėms kryptims nurodė, kad egzistuojanti tvarka yra pakankama. Likusiųjų nuomonė pasidalijo į tai, kad visuose turi egzistuoti konsultavimosi procesas arba priežiūra tik planavimo ar kontrolės etapuose.

5 lentelė. Galimų subnacionalinių kolektyvinių atstovaujamųjų institucijų funkcijos

	Vertybių nustatymo lygmuo	Administ- ravimo priežiūra	Mero programos kontrolė	Bendruomenės valdyme
Valdantieji, n=4				
R1	Nacionalinis	Pagal egzistuo- jančią tvarką	Diskutuotina	Pagal egzistuojantį reglamentavimą
R2	Nacionalinis	Pagal egzistuo- jančią tvarką	Negalima	Pagal egzistuojantį reglamentavimą
R3	Subnacio- nalinis	Pagal egzistuo- jančią tvarką	Galima	Visame cikle
R4	Nesuformuluota	Kontrolė	Negalima	Visame cikle
Opozicija (klasikinė), n=2				Visame cikle
R5	Nacionalinis	Planavime	Nesufor- muluota	Visame cikle
P6	Nesuformuluota	Nesufor- muluota	Negalima	Visame cikle
Opozicija (naujoji), n=2				
R7	Nacionalinis	Visame cikle	Negalima	Visame cikle
R8	Subnacionalinis	Pagal egzistuo- jančią tvarką	Negalima	Pagal specifiką

Mero rinkimų programos vykdymo priežiūros reglamentavimą palaikė tik vienas respondentas, teigdamas, kad tokiu atveju būtų galima prognozuoti rezultatus, kurių įmanoma pasiekti toje kadencijoje, ir rinkėjai nebūtų klaidinami dėl programinių nuostatų įgyvendinimo terminų. Opozicijos respondentai ypatingai palankiai žvelgė į bendruomenių įtraukimą į valdymo priežiūrą. Trys valdantieji teigė, kad egzistuojantis reglamentavimas jiems suteikia pakankamai įgaliojimų. Mūsų nuomone, tokia opozicijos atstovų nuomonė nurodo piliečių ir administracijos suartėjimo galimybę, būdingą Theta vertybes akcentuojančios teorijoms. Tokios reformos reikštų savivaldos depolitizaciją.

Apibendrinami rezultatus galime išvelgti paradoksą tarp politikos formuotojų noro, kad bendruomenės būtų aktyvesnės, ir vengimo imtis aktyvių veiksmų jas stiprinti (išskyrus klasikinės opozicijos atstovus), nors ir pripažįstant jų silpnumą. Ši aplinkybė gali paaiškinti parlamento negebėjimą priimti sprendimų dėl mero statuso

keitimo. Regionalizmo požiūriu regionalizacija ir regionų demokratizacija šiuo metu negali būti laikoma aktualiu viešosios politikos klausimu.

Išvados

1. Politikos ir administravimo dichotomijos modelis yra teorinis modelis. Jis nėra pakankamas norint nustatyti tinkamo valdymo standartus. Europietiškoji dichotomijos samprata leidžia lanksčiau žvelgti į dichotomijos nustatymą lyginant su amerikietiškuoju.

2. Viešojo administravimo veiklos vertinimas neišvengiamai atsiremia į vertybines politikos formuotojų orientacijas, šių orientacijų įtvirtinimas sėkmingiausias tik teisinėje valstybėje, duomenų, kad įmanoma sukonstruoti sėkmingai veikiančią objektyvizuotą viešojo valdymo modelį, nėra.

3. Teisinės valstybės suteikiama administratoriams diskrecija silpnina nacionalinio lygmens institucijų galimybę nustatyti dichotomijos / integracijos laipsnį subnacionaliniu lygmeniu, o manipuliavimas reglamentavimo turiniu leidžia įgyvendinti ne tik klasikinės, su teisėtumu susijusias administracines vertybes.

4. Atlikta LR Seimo Valstybės valdymo ir savivaldos komiteto narių apklausa parodė, kad (i) tarp politikos formuotojų politikos ir administravimo dichotomijos užtikrinimas nėra politikoje konceptualizuota problema; (ii) regionalizacija nėra politiškai aktualus klausimas. Tai suponuoja (iii) visų politinių jėgų atstovų rėmimasis nuostata, kad savivaldos problemos turi būti sprendžiamos savivaldos iniciatyva; (iv) dichotomijos klausimu problemiškausias yra mero vaidmuo; (v) valdantieji labiau akcentuoja neapibrėžto mero statusą, kaip sisteminių konfliktų ir netinkamo valdymo šaltinį; tačiau mero statuso nustatymas išlieka problemiškas, kadangi tarp (vi) valdančiųjų nėra sutarimo dėl to, kurias funkcijas, administracines ar atstovaujamasias, merui priskirti, (vii) valstybės vaidmenį rutinizuojant bendruomenės išitraukimą labiausiai akcentavo klasikinė opozicinė jėga, kitų politinių jėgų atstovai siūlė tik specifinius bendruomenių vaidmens savivaldoje stiprinimo mechanizmus.

Literatūra

1. Astrauskas A. Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška. *Viešojo politika ir administravimas*, 2004, Nr. 8, p. 9–24.
2. Daugirdas V., Mačiulytė J. Decentralizacija ir teritorinė savivalda Lietuvoje. *Politologija*, 2006/3 (43), p. 91–110.
3. Demir, T. and Nyhan, R. C. A Politics-Administration Dichotomy : An Empirical Search for Correspondence Between Theory and Practice. *Public Administration Review*, Jan/Feb 2008, Vol. 68, No. 1, 81-96.
4. Denhardt, R. B. *Theories of Public Organization* (6th ed.). Wadsworth: Cengage Learning, 2010.

5. Grønnegaard Christensen, J. Pay and Prerequisites for Government Executives. In Peters, B. G. and Pierre, J (eds.). Handbook of Public Administration. London; Thousand Oaks; New Delhi: SAGE Publications, 2003, 72-83.
6. Guba, E. G. and Lincoln Y. S. Competing Paradigms in Qualitative Research. In Hesse-Biber, Sh. and Leavy, P. Approaches to Qualitative research: A Reader on Theory and Practice. Oxford: Oxford University Press, 2004, 18-38.
7. Hood, Ch. A Public Management for All Seasons? Public Administration, Spring 1991, Vol. 69, No. 2, 3-19.
8. Hyden, G. Public Administration in Developing and Transitional Societies. Introduction. In Peters, B. G. and Pierre, J (eds.). Handbook of Public Administration. London; Thousand Oaks; New Delhi: SAGE Publications, 2003, 499-502.
9. Jacobsen, D. I. Politico-Administrative Conflict at the Local Level: Determined by the Degree of Central Government Regulation? Local Government Studies, 2003, Vol. 29, No. 4, 95-116.
10. Karl, B. D. The American Bureaucrat: A History of a Sheep in a Wolves' Clothing. Public Administration Review, Jan/Feb 1987, Vol. 47, No. 1, 26-34
11. Maranto R. Thinking the Unthinkable in Public Administration. Administration & Society, Jan 1998, Vol. 29, Issue 6, 623-642.
12. Martin, D. W. The Fading Legacy of Woodrow Wilson. Public Administration Review, March/Arp 1988, Vol. 48, No. 2, 631-636.
13. Moynihan, D. P. „Our Usable Past“: A Historical Contextual Approach to Administrative Values. Public Administration Review, Sep/Oct 2009, Vol. 69, No. 5, 813-822.
14. Olsen J. Towards a European Administrative Space? Journal of European Policy, 2003, Vol. 10, No. 4, 506-531.
15. Peters G. B. The Future of Governing (2nd ed.). Lawrence: University Press of Kansas, 2001.
16. Rosenbloom, D. H. and McCurdy, H. E. Revisiting Waldo's Administrative State: Constancy and Change in Public Administration. Washington D. C.: Georgetown University Press, 2006.
17. Rouban L. Politicization of the Civil Service. In Peters, B. G. and Pierre, J (eds.). Handbook of Public Administration. London; Thousand Oaks; New Delhi: SAGE Publications, 2003, 310-320.
18. Sapru, R. K. Administrative Theories and Management Thought. New Delhi: Prentice Hall of India, 2006.
19. Sikk, A. Newness as a Winning Formula for Political Parties. Party Politics, 2011, 1-22.
20. Smalskys V. Kontinentinės Europos viešojo administravimo genezė. *Viešojo politikas ir administravimas*, 2002, Nr. 1, p. 55-60.
21. Steyvers, K., Reynaert, H. and Block T. Team Work or Territorial War? Assessing the Introduction of a Management Team in Local Government: The Flemish Region of Belgium. Public Management Review, 2010, Vol. 12, No. 1, 11-31.
22. Stillman II, R. J. The Peculiar “Stateless” Origins of American Public Administration and the Consequences for Government Today. Public Administration Review, March/April 1990, Vol. 50, No. 2, 156-168.

23. Svava, J. H. The Politics-Administration Dichotomy Model as an Aberration. *Public Administration Review*, Jan/Feb 1998, Vol. 58, No. 1, 51-58.
24. Svava, J. H. The Search for Meaning in Political-Administrative Relations in Local Government. *International Journal of Public Administration*, 2006, Vol. 29, 1065-1090.
25. Toonen, T. A. J. Administrative Reform. Introduction. In Peters, B. G. and Pierre, J. (eds.). *Handbook of Public Administration*. London; Thousand Oaks; New Delhi: SAGE Publications, 2003, 465-466.
26. Toonen, T. A. J. Administrative Reform: Analytics. In Peters, B. G. and Pierre, J. (eds.). *Handbook of Public Administration*. London; Thousand Oaks; New Delhi: SAGE Publications, 2003, 467-477.
27. Wilson W. The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 1887, Vol. 2, No. 2, 197-222.
28. Ziller, J. The Continental System of Administrative Legality. In Peters, B. G. and Pierre, J. (eds.). *Handbook of Public Administration*. London; Thousand Oaks; New Delhi: SAGE Publications, 2003, 260-268.
29. Žilinskas G. Šiuolaikinė apskričių ir regionų valdymo problemos Lietuvos Respublikoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 2009, Nr. 27, p. 90–100.

Mantas Bileišis, Jonas Petukauskas

**Prerequisites for Reforming Subnational Governance in Lithuania from
the Perspectives of Politico-Administrative Dichotomy and
Administrative Values**

Abstract

During the period since 1990 political discussions on issues concerning the organization of regional government and local self-rule have not been subsiding neither in Lithuanian parliament nor the broader public sphere. The object of these discussions has not only been the optimization of administration at the subnational level, but also dealt with issues connected to ethnographic identities of Lithuanian regions, constitutional regulation and the extent of the right to local self-rule. This article tries to take a broader look at the subject by trying to make sense of it through the application of the concept of politico-administrative dichotomy and its connection to administrative values prevalent among MPs. A semi-structured interview with the members of the parliamentary committee tasked with addressing issues of subnational governance has shown that the parliament despite its near omnipotence to regulate is reluctant to do so without the involvement of local communities which in turn lack resources to make an impact. We have discovered that there little or no a priori conceptualization about the division of functions between the administrative and executive branches of local self-rule and government at subnational level among MPs. Despite the political rhetoric surrounding local self-rule reforms and regional reform we have discovered that there is little political will to action, especially with regard to regionalization. Regional reform is understood as a drain on political capital whatever the outcome. On the main local self-rule question: direct election of mayors, there is broad agreement about the need for such reform, however no consensus even

within political parties as to what powers should be given to mayors. Finally, on the subject of involving community in self governance all respondents agreed about its centrality to good governance on the local level. However, among the representatives of the ruling coalition this was countered by rhetoric more akin to New Public Management philosophy, while only one opposition force saw a role for parliament at regulating the involvement on NGOs and local community.

Mantas Bileišis – Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo katedros lektorius, doktorantas.

E. paštas: mantas.bileisis@mruni.eu

Jonas Petukauskas – Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo katedros lektorius.

E. paštas: jonas.petukauskas@lrs.lt

Mantas Bileišis – Lecturer at the Department of Public Administration at Mykolas Romeris University, Vilnius, Lithuania.

E-mail: mantas.bileisis@mruni.eu

Jonas Petukauskas – Lecturer at the Department of Public Administration at Mykolas Romeris University, Vilnius, Lithuania. E-mail: jonas.petukauskas@mruni.eu

Straipsnis įteiktas redakcijai 2011 m. rugpjūčio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2011 m. spalio mėn.