

ŠIAULIAI UNIVERSITY

Violeta Kiurienė

**IMPROVEMENT OF THE INSTITUTE
OF ADMINISTRATIVE SUPERVISION
OF MUNICIPALITIES IN THE CONTEXT
OF CHANGES IN PUBLIC GOVERNANCE**

Summary of Doctoral Dissertation
Social Sciences, Management (S 003)

Šiauliai, 2019

The doctoral dissertation was prepared during the period of 2013–2019 at Šiauliai University in accordance with the doctoral study right granted to Vytautas Magnus University along with Klaipėda University, Aleksandras Stulginskis University, Mykolas Romeris University and Šiauliai University by Order No. V-1019 of the Minister of Education and Science of the Republic of Lithuania on 8 June 2011 and by Order No. V-160 of the Minister of Education and Science of the Republic of Lithuania on 22 February 2019.

Scientific supervisor – Prof. Dr. Teodoras TAMOŠIŪNAS (Šiauliai University, Social Sciences, Management, S 003).

The doctoral dissertation is defended in the Management Science Field Board of Vytautas Magnus University along with Klaipėda University, Mykolas Romeris University and Šiauliai University:

Chairperson – Prof. Dr. Tadas SUDNICKAS (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Management, S 003).

Members:

Prof. Dr. Vilma ATKOČIŪNIENĖ (Vytautas Magnus University, Social Sciences, Management, S 003),

Prof. Dr. Laima LIUKINEVIČIENĖ (Šiauliai University, Social Sciences, Management, S 003),

Prof. Dr. Aistė LAZAUSKIENĖ (Šiauliai University, Social Sciences, Management, S 003),

Prof. Dr. Irma RYBNIKOVA (Hamm-Lippstadt University of Applied Sciences, Germany, Social Sciences, Management, S 003).

The doctoral dissertation will be defended in an open session of Management Science Field Board on 20 December 2019 at 10.00 a.m. in Šiauliai University Library, Conference Room (No. 413).

Address: Vytauto St. 84, LT-76285 Šiauliai, Lithuania.

The summary of the doctoral dissertation was sent on 19 November 2019.

The dissertation is available in the libraries of Vytautas Magnus University, Klaipėda University, Mykolas Romeris University and Šiauliai University.

ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS

Violeta Kiurienė

**SAVIVALDYBIŲ ADMINISTRACINĖS
PRIEŽIŪROS INSTITUTO TOBULINIMAS
VIEŠOJO VALDYMO POKYČIŲ KONTEKSTE**

Daktaro disertacijos santrauka
Socialiniai mokslai, vadyba (S 003)

Šiauliai, 2019

Mokslo daktaro disertacija rengta 2013–2019 metais Šiaulių universitete pagal suteiktą Vytauto Didžiojo universitetui su Aleksandro Stulginskio universitetu, Klaipėdos universitetu, Mykolo Romerio universitetu ir Šiaulių universitetu (2011 m. birželio 8 d. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro įsakymas Nr. V-1019; 2019 m. vasario 22 d. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro įsakymas Nr. V-160) doktorantūros teise.

Mokslinis vadovas – prof. dr. Teodoras TAMOŠIŪNAS (Šiaulių universitetas, socialiniai mokslai, vadyba, S 003).

Mokslo disertacija ginama Vytauto Didžiojo universiteto su Klaipėdos universitetu, Mykolo Romerio universitetu ir Šiaulių universitetu Vadybos mokslo krypties taryboje:

Pirmininkas – prof. dr. Tadas SUDNICKAS (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba, S 003).

Nariai:

prof. dr. Vilma ATKOČIŪNIENĖ (Vytauto Didžiojo universitetas, socialiniai mokslai, vadyba, S 003),

prof. dr. Laima LIUKINEVIČIENĖ (Šiaulių universitetas, socialiniai mokslai, vadyba, S 003),

prof. dr. Aistė LAZAUSKIENĖ (Šiaulių universitetas, socialiniai mokslai, vadyba, S 003),

prof. dr. Irma RYBNIKOVA (Hamm-Lippstadt taikomųjų mokslų universitetas, Vokietija, socialiniai mokslai, vadyba, S 003).

Daktaro disertacija bus ginama viešame Vadybos mokslo krypties tarybos posėdyje 2019 m. gruodžio 20 d. 10 val. Šiaulių universiteto bibliotekos 413 auditorijoje.
Adresas: Vytauto g. 84, LT-76285 Šiauliai, Lietuva.

Daktaro disertacijos santrauka išsiųsta 2019 m. lapkričio 19 d.

Disertaciją galima peržiūrėti Vytauto Didžiojo universiteto, Klaipėdos universiteto, Mykolo Romerio universiteto ir Šiaulių universiteto bibliotekose.

© Violeta Kiurienė, 2019

© Šiaulių universitetas, 2019

THE CONTENT OF THE DISSERTATION

LIST OF FIGURES
LIST OF TABLES
LIST OF ANNEXES
LIST OF KEY CONCEPTS

INTRODUCTION

1. THE CONTEXT OF CHANGES IN PUBLIC GOVERNANCE IN THEORETICAL FRAMEWORK
 - 1.1. Multiple meanings of public governance concept
 - 1.2. Conceptualization of the definition of changes in public governance
 - 1.2.1. The concept of change
 - 1.2.2. Definition of changes in public governance
 - 1.3. Theoretical access to analysis of changes in public governance
 - 1.3.1. Basic theories, criteria and governance models
 - 1.3.2. Stages of public governance development
 - 1.3.2.1. Traditional public administration as the most universal model of public governance
 - 1.3.2.2. New public management as a model of management but not successful in public governance
 - 1.3.2.3. New public governance as another “magic concept” of public governance
 - 1.3.2.4. Neo-Weberism as a model of modern public governance, based on traditional public administration
 - 1.3.2.5. Generalization of public governance models
 - 1.3.3. Models for analysing changes in public governance
2. THEORETICAL ASPECTS OF THE INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE SUPERVISION OF MUNICIPALITIES
 - 2.1. Multilevel governance: concept, dimensions and principles
 - 2.2. Issues of national and subnational levels of public governance: decentralization, division of competencies, interaction
 - 2.3. Identification of administrative supervision of municipalities as an institute
 - 2.4. Disclosure of the concept of administrative supervision
 - 2.5. Administrative supervision as a directing form of public governance: a contextual approach
 - 2.6. Ensuring of public interest as the aim of administrative supervision
 - 2.7. Concept of administrative supervision of municipalities and content identification

3. RESEARCH METHODOLOGY OF THE IMPROVEMENT OF THE INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE SUPERVISION OF MUNICIPALITIES IN THE CONTEXT OF CHANGES IN PUBLIC GOVERNANCE
 - 3.1. Theoretical conceptualization of the model of improvement of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance
 - 3.2. Research strategy and its substantiation
 - 3.2.1. The substantiation of philosophical approach to research and qualitative strategy of research
 - 3.2.2. The choice of case research strategy
 - 3.3. Research stages
 - 3.4. Presentation of document analysis as a research instrument
 - 3.5. Presentation of interview as a research instrument. Substantiation of research scope
 - 3.6. Organization of interview, methods of data analysis and research ethics

4. RESEARCH RESULTS ON THE IMPROVEMENT OF THE INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE SUPERVISION OF MUNICIPALITIES IN THE CONTEXT OF PUBLIC GOVERNANCE. THE CASE OF LITHUANIA
 - 4.1. Analysis of present institute of administrative supervision of municipalities (ALFA status)
 - 4.1.1. Authority exercising administrative supervision of municipalities
 - 4.1.2. Aims of supervisory institute
 - 4.1.3. Subject, forms of implementation, type and use of supervision
 - 4.1.4. Analysis of the implementation of administrative supervision of municipalities
 - 4.1.4.1. The beginning of supervision procedure
 - 4.1.4.2. The time of supervision performance
 - 4.1.4.3. The scope of supervision application
 - 4.1.5. Features of administrative supervision of municipalities
 - 4.1.6. Analysis of the supervision implementation context
 - 4.1.7. Analysis of public governance model
 - 4.1.8. Problematic aspects of ALFA status
 - 4.2. The trajectory of change in public governance
 - 4.2.1. Reasons and needs promoting the changes of the institute of administrative supervision of municipalities
 - 4.2.1.1. Requirements and programs for strategic management of public governance
 - 4.2.1.2. Changes in public policy, reflected in the programs of the Government of the Republic of Lithuania
 - 4.2.1.3. Changes in administrative management, reflected in legal documents
 - 4.2.2. Identification of strategic changes

- 4.2.3. Analysis of the model of raising questions and answering them
- 4.3. The improved institute of administrative supervision of municipalities (OMEGA status)
 - 4.3.1. OMEGA status according to the constituents of this institute
 - 4.3.2. Context of the implementation of the improved institute of administrative supervision of municipalities
 - 4.3.3. Analysis of public governance model

CONCLUSIONS

RECOMMENDATIONS

IMPLICATIONS FOR FURTHER RESEARCH

ANNEXES

REFERENCES

INTRODUCTION

Relevance of the research

Administrative supervision in public governance is significant to ensure the efficient and lawful activity of public governance institutions that is in line with the principles of public governance (Hood, 1998; Bekkers, Homburg, 2002; Kalesnykas, 2005; Andruškevičius, 2008; Linnas, 2007, 2009; Rowe, 2009; Bakaveckas, 2012; Kiurienė, Zajančauskaitė, 2013; Kiurienė, 2014 a; Ladner et al., 2019). Power (1997) in his publication “The Audit Society: Rituals of Verification” wrote about a “burst of supervision” which resulted from the emergence of a liberal approach to business, various markets, the activities of public governance institutions, and their interactions with private equity companies, as well as non-governmental organizations. At the end of the 20th century, various supervisory institutions were established in many countries. The competencies, functions, structure, subordination and accountability of these institutions depended on the governance form of each country, structure of public governance institution, and historical and economic conditions. Supervision is conducted in both private and public sectors, however, administrative supervision, which is conducted in public sector, is of particular importance and relevance in order to ensure public interest in the state. According to McLean, McMillalan (2003), Pučetaitė, Vasiljev (2005), Certo, Certo (2006), Shuili, Bhattacharaya (2009), Mackonis (2009), Trumpulis (2010), Nekrošius (2012), Ruškytė (2013), ensuring of public interest in each state is a particularly important and relevant issue because this interest is the interest of society and state, which is based on the primacy of a human and human rights, and at the same time it ensures the implementation of fundamental principles consolidated in the Constitution, therefore, the analysis of the activities of public governance institutions is relevant to all sciences and perspective of their improvement in order to model their activities so that it would be in line with principles of good governance ensuring public interest.

Administrative supervision in scientific literature (Bekkers, 1998; Bakaveckas, 2007; Andruškevičius, 2008; Linnas, 2007, 2008; Moreno, 2012; Kiurienė, Zajančauskaitė, 2013; Ladner et al., 2019) is understood as a particularly important and specific activity of state authorized public governance institutions. Its aim is to control how non-subordinate public governance institutions, organizations, and citizens follow mandatory rules, which are consolidated in laws and other legislations. The relevance of this supervision is based on its main aim – to ensure legitimacy in the state. Implementing this aim, administrative supervision also seeks to clarify how public policy is implemented by executive authorities; to take preventive action in order to avoid

recurring infringements in the sphere of public governance; to ensure public interest. In order to achieve this aim and to implement the intended tasks, the institutions exercising administrative supervision can only in interaction with the institution which forms and supervises public policy. Only in this case, administrative supervision can be understood as a form of good governance.

The implementation of public policy is closely linked to public interest, public finances, and the increased attention of public and non-governmental organizations, therefore, the process of supervision is inevitable, significant and relevant. The ultimate goal of administrative supervision is to promote transparency so that politicians and public governors acting on their behalf would develop both their own opinion and public opinion about the quality of the decisions they make and their implementation. Such information can only be obtained through supervision of public governance activities, and timely proposals on how to amend these activities. The exchange of information between public policy-makers and institutions implementing public policy, institutions supervising the implementation of public policy in each country's public governance is an essential process in order to ensure transparency in the governance of a country, promote openness of government and strengthen inter-organizational cooperation involving different administrative institutions (Bekkers, 1998; Homburg, 2000; Bekkers, Homburg, 2002; Linnas, 2007, 2008; Ladner et al., 2019).

Research on administrative supervision of municipalities is relevant in the sense that this supervision is special in the system of administrative supervision because it implements the administrative supervision of municipal authorities which are the closest to each individual and operate in each individual's residing territory of any municipality. The European Charter of Local Self-Government allows states to determine their own system of administrative supervision of municipalities, but notes that any administrative supervision of local authorities may be exercised only in accordance with procedures and in cases provided for in each country's Constitution or Statute. The principle of European multi-level governance allows each state to decide on structure, competencies, responsibilities, etc. of the institutions implementing administrative supervision of municipalities. As a result, different systems of administrative supervision of municipalities exist in different European countries. According to Pastor, Nemery (1999), Linnas (2007, 2009), Moreno (2012), Ladner et al. (2019), due to multidimensionality and diversity of the institute of administrative supervision of municipalities in European countries, it is necessary to study this institute, its activities, interaction with the existing levels of public authority, and perspectives for improvement.

The multidisciplinary nature of the society of the 21st century determines the necessity to investigate separate dimensions of public governance, one of them

is administrative supervision of municipalities, which is based on the analysis of the context of changes in public governance, by assessing legal, political and managerial dimensions. According to Dong (2015) and Koprič (2017), this analysis is particularly relevant to investigate the changes in public governance and the institutes under their influence in the former post-Soviet countries, as it directs researchers to investigate values, expectations, regulation, norms, stages of institution development, critical links with other institutions, dependence on public governance models and so on. Public governance institution's values, aims and measures to achieve them have to be analyzed by investigating the perspective of these institutions as well as the ongoing reforms (Dong, 2015; Koprič, 2017). The modern world is characterized by value complexity, and values in public governance are also changing as their change is influenced by constantly changing social environment. Nonetheless, the values, aims and measures to achieve these aims have to be the key criteria of activity of each public governance institution. Values are evident in the process of political interests and ideological clashes because reforms and changes in public governance need to be legitimized not only in legislation, documents, but also have to be discussed with stakeholders, society, and politicians (Pollitt, Hupe, 2011; Moore, Hartley, 2013; Van de Walle et al., 2016). Only in this case, the changes in public governance comply with public expectations, public interest, they become legitimate and operate within the public governance system. Otherwise, changes in public governance may not achieve the expected outcome and may not achieve the aim for which they were pursued (Olsen, 2010; Nemeč, 2010; De Vries, 2015).

Changes in public governance, new directions and tendencies emerging in public sector are determined by processes ongoing in the sector of public-private relations, the growing economic potential of humanity, the growth of economic opportunities of society, and this implies complex challenges for public sector employees (Pauliukevičiūtė, Raipa, 2012). Institutional networking, intersectoral integration, and new forms of corporate social responsibility are emerging in the activities of organizations. In public sector, the organizations' readiness / unpreparedness for change management requires to develop new methodological approaches in order to solve theoretical and practical problems of public governance, to recommend systemic, structural, and procedural dimensions for public governance improvement as well as to improve traditional methods and models of change management (Raipa, 2013; Haynes, 2015), therefore, this dissertation actualizes the investigation of the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance.

Research problem and its exploration level

There are different levels of public governance in Europe: supranational, national and sub-national. Each governance level has functions, responsibilities, areas of activity as well as problems of interaction between different governance levels. The interaction and collaboration between these levels is called the multilevel public governance by many authors (Marks, 1996; Hooghe and Marks, 2001; Bach and Flinders, 2004; Kaiser and Prange, 2004; Baltušnikienė, 2009; Panara and Varney, 2013). With the growth of the number of Member States of the European Union in the last twenty years, multilevel governance has become one of the main themes in the theory and practice of European public governance.

The White Paper on Multilevel Governance (2009) raised the idea of developing a new political and administrative culture by ensuring partnership between various levels of governance, as well as by clearly defining greater responsibilities for all levels of governance. Multilevel governance is defined as a dynamic process; a process with vertical and horizontal dimensions, a process in whose different dimensions public governance institutions operate with clearly defined competencies; a process in whose different dimensions public governance institutions operate with clearly defined responsibilities for non-compliance with a defined competence. It was underlined that the system of public governance institutions must be such that no authority or entity that deserves it can escape responsibility; an instrument that ensures cooperation and consensus between all levels of governance (Baltušnikienė, 2009). While the European Commission in 2001 identified and defined in the White Paper on European Governance five principles (openness, participation, responsibility, efficiency and sustainability), that ensure good governance, in 2009 the European Committee of the Regions underlined in the White Paper on Multilevel Governance that multilevel governance has to ensure that these principles would be implemented and supervised at European Union, national and sub-national level.

The concept of multilevel governance is relevant not only in the context of European public governance (Stoker, 1998; Hooghe and Marks, 2003; Bach and Flinders, 2004; Minas, 2011), but also in the national and sub-national context of public governance.

This concept focuses on the distribution of governance ways and measures, influence, control between different levels of authorities. Changes in public governance and institutional changes imply that central government reduces its influence by increasing the discretion of local or regional government and by institutionalizing and legitimizing both vertical and horizontal measures of coordination and control. In the national context, these processes are called decentralization. Decentralization provides an opportunity to strengthen the

accountability of public governance institutions both from the “top” and the “bottom”. Decentralization is a multi-faceted phenomenon involving the gradual transfer of discretion, functions, responsibilities and resources to territorial entities of state governance, subnational governance and private sector, as well as non-governmental organizations (Baltušnikienė, 2009; Triantafyllou, 2012; Swianiewicz, 2010, 2014, 2018; Kuhlmann, Bouckaert, 2016; Askim et al., 2017; Bolgherini et al., 2018; Steiner et al., 2018).

Decentralization does not always guarantee the efficiency of administration, as difficulties arise in creating subnational regional or local authorities and in transferring various types of national policy governance functions to them. Strazdas, Taločka (2005), Raipa (2012) believe that decentralization often leads to problems of anti-democratic provisions of regionalism, disregard of minorities, project financing; the concept of administrative responsibility is practically unrealized and it is not allowed to consolidate the openness of public administration system. According to authors, a decentralized national administrative system provides opportunities for subnational authorities to interpret quite freely the implementation of state policy, administration of projects and programs, attributing to themselves a non-specific policy-making function. For this reason, it is necessary to organize procedural control of the activities of subnational entities by establishing a statutory regulation of governance functions, clearly defining powers and competencies, establishing supervisory authorities and supervisory mechanisms.

According to Sanson and McKinlay (2013), decentralization itself is neither good nor bad. It helps to enhance the efficiency and accountability of public sector and it can influence social changes within the state, region or municipality, however, it requires the proper functioning of supervisory institutions. According to Yilmaz, Beris and Serrano-Berthet (2008, 2010), administrative supervision of municipalities is inseparable from the discretion of municipal institutions to act freely and independently.

The concept of the institute of administrative supervision of municipalities is used and analyzed quite rarely in both Lithuanian and foreign scientific literature. Analysis of the scientific literature has revealed that scientists tend to investigate administrative supervision of municipalities as a static phenomenon that exists in any state. In this case, it is satisfied with the statement that, in accordance with the European Charter of Local Self-Government, there is the institute of administrative supervision of municipalities in the state and its legal regulation is briefly disclosed. Meanwhile, comparative research of the institute of administrative supervision of municipalities, analysis of this institute as a dynamic process, search for general content dimensions specific to this institute, search for model of its improvement, its research in the context of changes in public governance have not been analyzed.

The studies on the institute of administrative supervision of municipalities can be grouped as follows:

- Development, legal regulation and problems of the institute of administrative supervision of municipalities in Lithuania (Bakaveckas, 2004, 2005, 2007, 2012; Žilinskas, 2004, 2009; Andruškevičius, 2004, 2008; Kiurienė, Tarvydaitė, 2014; Kiurienė 2014 a, 2014 d);
- Brief introduction to the institute of administrative supervision of municipalities (Bekkers, 1998; Homburg, 2000; Vidrinskaitė, 2001; Puškorius, 2002; Kalesnykas, 2005; Deviatnikovaitė, 2009; Paškevičienė, 2011; Nikitin, 2013; Kiurienė, 2014 d);
- Introduction to the institute of administrative supervision of municipalities in European countries (Pastor, Nemery, 1999; Gamper, 2012; Bouvier, 2012; Greve, 2012; Maeltseemes, 2012; Hertzog, 2012; Schefold, 2012; Szente, 2012; Vilka, 2012; Šaparnienė, Lazauskienė, 2012; Buček, Nemeč, 2012; Madell, 2012; Van Haaren-Dresens, 2012; Kulesza, Szescilo, 2012; Moreno, 2012, etc.);
- Analysis of the institute of administrative supervision of municipalities as the institute ensuring the autonomy of local self-governance in the countries of European Union (Ladner et al., 2019);
- Analysis of the institute of administrative supervision of municipalities as a part of the audit, control and supervision system in Estonia (Linna, 2007, 2009);
- Administrative supervision of municipalities as a condition for ensuring legitimacy in public governance (Hood, 1998; Bekkers, Homburg, 2002; Kalesnykas, 2005; Rowe, 2009; Bakaveckas, 2012; Kiurienė, Zajančkauskaitė, 2013; Kiurienė, 2014 a, 2014 b; Ladner et al., 2019);
- Analysis of the context of administrative supervision of municipalities (Zeef, 1994; Bekkers, Homburg, 2012).

In order to analyze the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities not as a static but as a dynamic process, the context analysis of changes in public governance was chosen in this doctoral dissertation. There is a lot of scientific literature on changes in public governance, and the following topics have been selected to reveal the topic of the dissertation:

- Disclosure of the concept of public governance (Hirst, 2000; Pierre, Peters, 2000; Lynn, Heinrich, Hill, 2001; Fredrickson, 2004; Kjaer, 2004; Kooiman, Bavinck, 2005; Gudelis, 2010; Patapas, 2010; Domarkas, 2011; Pierre, 2011; Pauliukevičiūtė, Raipa, 2012; Astrauskas, 2012; Raipa, Giedraitytė, 2013; Šerikova, 2013; Keping, 2018 et al.);
- Conceptualization of the definition of changes in public governance (Caiden, 2009; McNabb, 2009; Oreg et al., 2011; Osborne, 2010; Bold, 2011; Išoraitė, 2012; Overem, 2012; Armstrong, 2012; Videikienė, Šimanskienė, 2013, 2014; Raipa, 2014; Valackienė, 2015; Brorstrom,

2015; Todnem, 2015; Al-Haddad Kotnour, 2015; Giedraitytė, 2016; Miknevičiūtė, Valackienė, 2017; Burke, 2017; Kryger, 2017; Koprič, 2017; Lynch, 2018 et al.);

- Basic theories, stages of development, and models of public governance (Osborne, Gaebler, 1992; Peters, 1999; Kickert, 2001; Newman, 2001; Considine, 2001; Dunn, Miller, 2007; Meuleman, 2008; Kooiman, 2010; Osborne, 2010; Patapas, 2010; Nemec, 2010; White, 2011; Van Berkel, 2011; Kotsakis, 2011; Van Berkel et al., 2011; Bileišis, 2012; Milakovich, 2012; Raipa, 2012; Kuhlmann, Wollmann, 2014; Drechler, Randma-Liiv, 2014; Dong, 2015; Czaputowicz, 2015; Iacovino et al., 2015; Carey, Friel, 2015; Smalskys, Urbanovič, 2015; Van de Walle et al., 2016; Guogis, Rakšnys, 2016; Bovaird, Loeffler, 2016; Koprič, 2017; De Vries, 2017; Hustedt, Salomonsen, 2018; Mangset, 2018 et al.);
- Models for analyzing the changes in public governance (Poole, Van de Ven, 1995, 2004; Potuček, 2004; Torres, Pina, 2004; Isaksen, Tidd, 2006; McNabb, 2009; Olsen, 2010; Osborne, 2010; Raipa, 2011; Pollitt, Bouckaert, 2003, 2011; Raipa, 2013; Radnor, Osborne, 2013; Raipa, Smalskys, 2014; Sager, Overeem, 2015; Haynes, 2015; Van de Walle et al., 2016; Giedraitytė, 2016).

Analyzing the institute of administrative supervision of municipalities in Lithuania in the context of changes in public governance and taking into consideration the content and principles of multi-level governance, it can be concluded that *there is no systematic approach regarding the interaction between national and subnational levels of public governance in Lithuania. The statistical data of decentralized public governance system and policy are inadequate, there is the lack of total forecasts and information, the majority of institutional reforms are not evaluated, the reforms of public governance institutions, including the institutions exercising administrative supervision of municipalities, are often undecided and unjustified in the context of changes in public governance, they are driven by political influences and are superficial* (Žilinskas, 2004, 2009; Bakaveckas, 2004, 2005, 2007; Andruskevičius, Paškevičienė, 2011; Ladner et al., 2018). *For this reason, to reveal the scientific problem, the doctoral dissertation raises the question of how to improve the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance.* The problem is addressed by integrating the approaches and research of management, law, politics and the related fields of science.

The object of the research is the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance.

The aim of the research is to reveal the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance by conceptualizing and empirically justifying the context, process and change mechanisms of the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities.

The tasks of the research:

1. To conceptualize the definition of the context of changes in public governance by revealing the concept of changes in public governance, the theoretical access to these changes and the models of analysis.
2. To reveal the concept of the institute of administrative supervision of municipalities by identifying it as an institute by substantiating its place and significance in the multi-level governance structure as well as characterizing the constituents of its content.
3. To substantiate the research methodology of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance.
4. To identify the present status (ALFA) of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance, the trajectory of changes in public governance and the improved status (OMEGA) of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance.
5. On the basis of theoretical insights and results of empirical research, to reveal and substantiate the model of the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance.

The statements for defence:

1. The improvement of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance can be developed by conceptualizing the multidimensionality and complexity of the context of changes in public governance as well as by identifying administrative supervision of municipalities as an institute.
2. The improvement of the institute of administrative supervision of municipalities is characterized by its specificity, which depends on the content of the country-specific municipal administrative supervision institute, the model of public governance, and the context of supervision.
3. The improvement of the institute of administrative supervision of municipalities is limited by an inappropriate trajectory of changes in public governance, when the need for a change is politicized, the program of change development is vague, and there is the lack of

cooperation and open communication in the organizational sphere of the institute of administrative supervision of municipalities.

Philosophical and methodological basis of the research

The improvement of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance can be analyzed by using both quantitative and qualitative research methods, however, the access to qualitative research is better suited to the topic of improvement and process analysis (Thomas, 2010; Bersėnaitė, 2016; Žydžiūnaitė, Sabaliauskas, 2017; Denzin, Lincoln, 2018). Following the strategy of qualitative research, it is aimed to maintain the openness of research participants, to obtain more accurate information, original knowledge, insights, reflections of research participants, to perceive their views and so on. This is significant for the investigation of the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance, therefore, the author of the dissertation has chosen *qualitative research strategy based on relativistic ontology (Merriam, 2002; Baker, Edwards 2012; Bersėnaitė, 2016), subjectivist-interpretive epistemology (subjectivist, constructivist, participatory and postmodernist), which unfolds in the research by using holistic theory of systems and postmodernist approach. Both inductive and deductive approaches have been used in the research, thus recognizing the versatility of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance.*

In the dissertation a *case study strategy* has been chosen, when the *contextuality and depth of the case of the institute of administrative supervision of municipalities in Lithuania in the context of changes in public governance have been investigated and the boundaries of case analysis have been clearly identified.*

Contextuality. Considering the features of the case study as a research strategy highlighted in scientific literature, the dissertation investigates the case of the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance, that are ongoing in Lithuania. Analysing this case, the contextuality of this phenomenon is investigated, i.e. in what context the institute of administrative supervision of municipalities (ALFA status) operates and in what context the improved institute of administrative supervision of municipalities (OMEGA status) should operate. The following contexts of the institute of administrative supervision of municipalities have been investigated in the dissertation: the context of supervision and the context of changes in public governance.

The depth of the case study. In the dissertation, the research of depth of the institute of administrative supervision of municipalities includes an

analysis of present status (ALFA) of the institute of administrative supervision of municipalities by investigating this institute's objectives, features, types, subjects, timing, scope of use, sphere, stages of implementation, beginning of procedure, process outcome, particularities of the institution conducting supervision. The depth of the research also includes an analysis of the improved status (OMEGA) of the institute of administrative supervision of municipalities. The analysis of trajectory of changes in public governance, consisting of causes and needs that encourage changes in the institute of administrative supervision of municipalities, the identification of strategic changes, the model of question raising and answers to them, also allows to analyse deeper the case of administrative supervision of municipalities in Lithuania.

Clear identification of case study boundaries. On the basis of a thorough analysis of scientific literature, it is stated in the theoretical part of the dissertation that the type of the institute of administrative supervision of municipalities in a particular country depends on its public governance traditions, administrative culture, legal system, and existing model of public governance. The theoretical part of the dissertation presents different institutes of administrative supervision of municipalities that exist in different European countries. It is stated that these institutes differ in their aims and content, therefore, to construct one improved institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance, which would be suitable for all or part of European countries due to objective reasons presented in the theoretical part, is not possible. Therefore, due to clear boundaries of the case study – the institute of administrative supervision of municipalities in Lithuania has been chosen, and an internal case study has been conducted, as the case under investigation is unique in the context of European countries.

Research methods

The theoretical and empirical methods of social research were used for the research. *Literature analysis, synthesis, comparison, generalization, theoretical modelling were employed for the theoretical research. The methods of document analysis and semi-structured interview with experts were chosen for the empirical research.*

The research was divided into four stages. In the first stage of the research, the chosen qualitative access to document content analysis was combined with descriptive access. This means that the documents relevant to the research were identified, they were briefly described by further analyzing them and identifying in them the constituents of the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance, the existing meanings were decoded in the text of documents, therefore, new insights were obtained, the opportunities to interpret the holistic context of the

improvement of the institute of administrative supervision of municipalities were disclosed.

The theoretical part of the dissertation revealed the multifaceted nature of the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance. Such theoretical approach implied that, in order to investigate present status (ALFA) and improved status (OMEGA) of this phenomenon in the context of changes in public governance, document analysis involved the following three groups of documents:

- 1) legislation regulating administrative supervision of municipalities. Analysing this legislation, the objective and established in legal acts ALFA status and OMEGA status of the phenomenon under investigation as well as a context which forms the assumptions to address the context of supervision and the model of public governance are disclosed;
- 2) strategic governance documents affecting OMEGA status of the phenomenon under investigation, trajectory and context of changes in public governance;
- 3) Government program as a document affecting changes in public policy that directly influence the improvement of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance, i.e. OMEGA status and the trajectory of changes in public governance as well as changing context.

Documents valid at the time of writing the dissertation (2013–2019) were selected for document analysis. Documents under investigation are officially published in the Register of Legal Acts in accordance with the Law on the Legislative Framework of the Republic of Lithuania and are therefore considered reliable. Some strategic documents, which are not published in the Register of Legal Acts, are published on the website of the Government of the Republic of Lithuania and are therefore considered reliable as well.

After the analysis of the documents, finding out ALFA status and OMEGA status of the phenomenon under investigation, contexts, particularities of the trajectory of changes in public governance, the interview guidelines were developed and the second and third stages of the research were conducted.

The two qualitative research instruments developed according to the theoretical model were used for the research:

- 1) interview guidelines for Government Representatives and Government Representative Offices in Counties;
- 2) interview guidelines for staff of the Office of the Government of the Republic of Lithuania, who are related to the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities as well as coordination of their activities.

The sets of questions in the interview guidelines were designed on the

basis of theoretical model of the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance.

Scientific novelty and theoretical significance of the research

The concept of the institute of administrative supervision of municipalities has been revealed, the content and aims of this institute have been identified, the place and significance of the institute of administrative supervision of municipalities in the multilevel governance structure have been substantiated, the contextual approach used for the analysis of this institute has been revealed. One of the main aims of administrative supervision of municipalities, i.e. ensuring of public interest, has been revealed.

The definition of changes in public governance has been conceptualized. Theoretical approach of analysis of changes in public governance has been used for conceptualization, which covers the main theories, criteria, models, and developmental stages of public governance. The generalization of public governance models is theoretically significant. The models of analysis of changes in public governance have been presented and summarized.

The methodology of the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance has been substantiated.

The theoretical model of the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance has been designed.

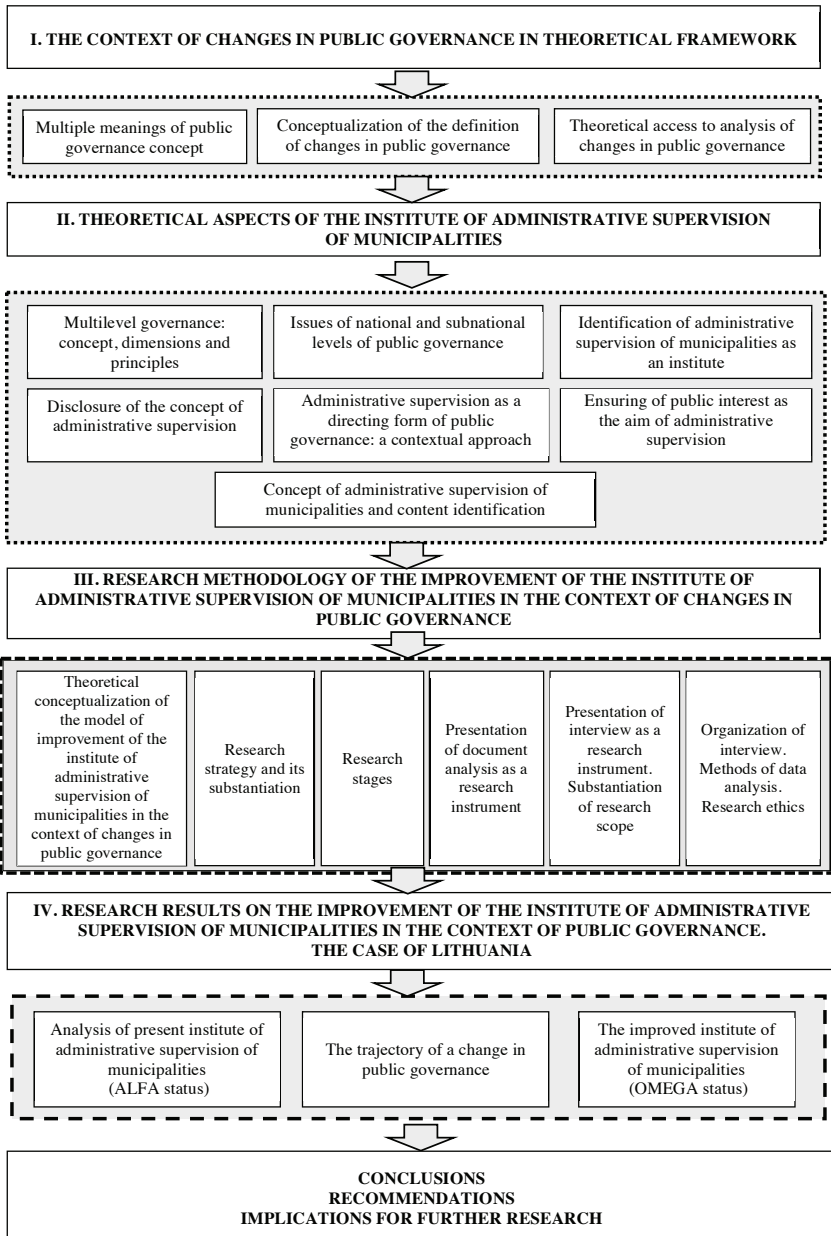
Practical significance of the research

The theoretical model of the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance was used in the empirical research. This model can be used in practice for the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities of any country in the context of changes in public governance.

The empirical research has identified the present status (ALFA) of the institute of administrative supervision of municipalities in Lithuania in the context of changes in public governance, analyzed the trajectory of changes in public governance of this institute and investigated the improved status (OMEGA) of this institute. The empirical research has identified problem areas for improvement of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance.

The structure of the dissertation

The dissertation consists of four parts. The dissertation has been prepared according to the following logical scheme.



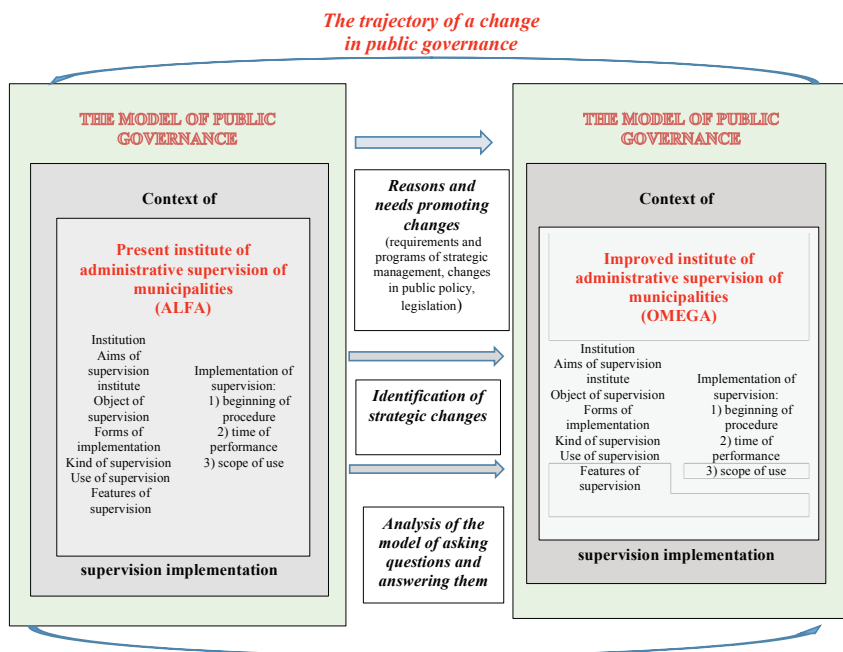
The logical scheme of the dissertation

In the first part of the dissertation, in order to identify and better understand the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance, theoretical framework of the context of changes in public governance is presented. The multiple meanings of the concept of public governance is analyzed in more detail, its content, constituents, styles and levels of analysis are revealed; the definition of changes in public governance is conceptualized by revealing the concept, type and change management, the expression model of the continuum and directional identification field is analyzed. Theoretical access of the analysis of changes in public governance, which reveals the main theories, criteria and models of public governance, is used to analyze the context of changes in public governance; theoretical access describes the stages in the development of public governance by revealing traditional public governance as the most universal model of public governance, the new public management as a managerial but unsuccessful model of public governance, the new public governance as another “magic concept” of public governance, and Neo-Weberianism as a model of modern public governance based on traditional public administration. The chapter provides a summary of all public governance models, highlighting the key elements related to the dissertation topic, and presents methods of analysis of changes in public governance that can be used to investigate a selected institute of public governance, and in a specific case – the model of improvement of the institute of administrative supervision of the municipality.

The second part of the dissertation in order to reveal the content of the institute of administrative supervision of municipalities investigates not only the concept of administrative supervision of municipalities but also the nature of this concept, the reasons for its emergence, its relationship with multilevel governance, the issues of national and subnational governance (decentralization, separation of these competences, and interaction of these levels), identifies administrative supervision of municipalities as an institute, and introduces the concept of administrative supervision. Administrative supervision is also analyzed from the contextual point of view by actualizing it as a directing form of public governance; it is disclosed why ensuring of public interest is considered as one of the main aims of administrative supervision, and on the basis of the analysis of scientific literature, the concept of the institute of administrative supervision of municipalities is developed as well as its content is identified.

The third part of the dissertation substantiates the research methodology of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance. Theoretical model of improvement of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance is presented. This model is used in the fourth part of the dissertation to analyze the case of the improvement of the institute

of administrative supervision of municipalities in Lithuania in the context of changes in public governance. The theoretical model is presented below.



Theoretical model of the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance

Furthermore, this part of the dissertation presents the chosen research strategy, reveals the philosophical access of the research, justifies the qualitative research strategy and explains the choice of the case study strategy. It also introduces the stages of empirical research, presents document analysis and interviews as research instruments, justifies the research scope, discusses the organization of interview, data analysis methods, and research ethics.

The fourth part of the dissertation presents the results of the empirical research of the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities in Lithuania in the context of changes in public governance; the results were obtained after conducting document analysis and semi-structured interviews with experts.

CONCLUSIONS

Having analysed the theoretical aspects of the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of public governance and having conducted the empirical research, the following conclusions have been formulated:

1. The conceptualization of the definition of the context of changes in public governance has revealed the multidimensionality and complexity of the content of this concept, which were identified by examining multiple meanings of the concept of public governance, by analyzing the concept of changes in public governance, by investigating theoretical access of analysis of changes in public governance as well as by introducing the main models of analysis of changes in public governance, which can be used to investigate any chosen institute of public governance.

1. Public governance is understood as the interaction between public policy and public administration, which manifests as a unity of public policy determination, formation and / or participation in shaping it and processes of implementation that involve public authorities and society in order to make and implement governance decisions and to provide administrative and public services. It was established that in analyzing changes in public governance and improvement of a particular institute of public governance in the context of these changes, the understanding of public governance as a multiple meaning concept is significant, as by investigating the improvement of a particular institute a lot of its aspects are investigated: content, constituents, management styles, organizational dimensions of these styles, characterized by management culture, management roles, strategy styles, institutional orientation, their structure, participation in decision making, communication roles, control forms, coordination styles and so on.
2. A change in public governance are the controlled and uncontrolled changes in public governance, when the present status of public governance is changed or changes itself, influenced by external and internal conditions. In the concept of public governance evolution, as a unity, the most significant constituents are the changes in public governance that slightly differ in their content and substance from the reforms of public governance. This suggests that changes in public governance lead to reforms in public governance and reforms of public governance lead to changes in public governance.
3. Changes in public governance are reflected in public governance models. In the course of the research it was found that there are no “pure form”

models in public governance, governance forms are intertwined not only in different countries with different political and economic environments, but also they are intertwined within the same country. Public governance in each country depends on moral values of public policy-making authority in that country, the aims of public governance reform, the political and economic conditions under which public policy is pursued, the executive institutions and their ability to implement public policy or its reforms. There are no strict boundaries between the models of public governance, therefore, the public governance of modern democracies has features of all models.

4. Changes in public governance resulting from public governance reforms in different countries are different and they depend on not only administrative culture of the country but also on the governance and legal system. Different terminology is used in different countries, or even the same terminology can mean very different reforms. Even though based on the same ideas, national reforms of public administration may have different expressions in different institutions within the same country, therefore, it is necessary to analyze changes in public governance not only in different countries, but also in particular public administration institutions in a particular country to make it clear what are the trajectories of these changes and in what way these institutions have to be improved, and what improvement models to use.
5. Various models of analysis of changes in public governance have been identified in scientific literature, however, which model is the most suitable for a particular public governance institution depends on external and internal factors of the state in which public governance institutions are being improved, administrative structure, public governance model existing in that country, and many other factors discussed in the dissertation.

II. The concept of the institute of administrative supervision of municipalities is revealed by identifying it as an institute, substantiating its place and significance in the multilevel governance structure, and by characterizing constituents of its content.

1. The investigation revealed that institutionalism and its different variants should be assessed as complementary rather than competing approaches; therefore, the administrative supervision of municipalities was analyzed as a unity of institutes, which consists of formal rules established in norms and institutions as organizations.
2. Administrative supervision of municipalities can be defined as an institution performing administrative supervision of municipalities and as a set of rules defining and describing supervision that is characterized by:
 - 1) administrative supervision of municipalities is exercised by institutions authorized by the Constitution and the law;

- 2) institutions conducting administrative supervision of municipalities inspect non-organizational municipal institutions with specific autonomy determined by the principle of local self-governance;
 - 3) institutions conducting administrative supervision of municipalities have the right to exercise the powers established by the Constitution and laws, which have to be proportionate to the aim pursued;
 - 4) administrative supervision of municipalities aims to ensure the principle of legality and protection of public interest.
3. It has been established that among the factors that have a decisive influence on the quality administrative supervision of municipalities there is territorial public organization and structure of subnational level authority as well as the relations between national and subnational public governance institutions. It has been revealed that administrative supervision of municipalities should take the form of a dialogue between central, supervisory and local authorities. It should be refused of the idea that supervision systems arise from antagonism between central and local authorities. It was concluded that advisory and preventive administrative supervision functions are necessary, however, they should be performed by professional lawyers with knowledge of municipal decision-making process.
 4. Analyzing the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities, the disclosure of the content of the institute of administrative supervision of municipalities of a particular European country is significant. This content is identified by the following constituents: aims and subjects of supervision, scope and sphere of use, features of supervision, time of performance, beginning of supervisory procedure, outcome of supervisory process, and supervisory institutions.
 5. It has been revealed that administrative supervision of municipalities has the following features: ensuring of public interest in local self-governance; ensuring of legitimacy in local self-governance; ensuring of prevention in local self-governance; ensuring of interaction between public policy makers and municipal institutions in the sphere of administrative supervision of municipalities; ensuring of accountability to public policy-makers on how public policy is being implemented in local self-governance.
 6. In modern public governance, it is difficult to find a state in which a “pure” model of administrative supervision would exist. Models of classical, modern, and networked administrative supervision are often intertwined, therefore, a model of administrative supervision existing in a particular country has to be analyzed by examining the characteristics of these models.

III. The scientific analysis of the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance

allowed to develop a theoretical model of the improvement of this institute. This model was used to investigate the case of the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities in Lithuania in the context of changes in public governance.

1. Pollitt and Bouckaert's (2003) model of trajectory of changes in public governance, model of reforms of public governance, and McNabb's (2009) model of change process elements have been used in the theoretical model of the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance.
2. In the theoretical model, the present status (ALFA) and the improved status (OMEGA) of the institute of administrative supervision of municipalities were analyzed by investigating the constituents of this institute: supervisory institution, aim and subject of activity, forms of exercising powers, supervision sphere, supervision types, beginning of supervision procedure, supervision time, supervision scope, and supervision characteristics.
3. ALFA status and OMEGA status were investigated together by analyzing the context of administrative supervision of municipalities, and by determining the context in which the institute under analysis operates – classical, modern or networked.
4. Having analyzed ALFA status and OMEGA status of the institutions conducting administrative supervision of municipalities, the model of public governance in which the investigated institute is operating/would operate was determined.
5. The trajectory of changes in public governance was revealed by examining the causes and needs that promote changes in the institute of administrative supervision of municipalities as well as strategic changes. The results of the research were also obtained by using the supplemented model of asking questions and answers to them, described in the theoretical part of the dissertation (Pollitt, Bouckaert, 2003; Osborne, 2010).
6. A qualitative research strategy based on relativistic ontology, subjectivist-interpretive epistemology was used in the research by using holistic systems theory and postmodernist approach. In the research both inductive and deductive approaches were used, in this way recognizing the versatility of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance.

IV. The identified status of the present institute of administrative supervision of municipalities (ALFA) revealed the specificity of this institute in Lithuania, which was established by analyzing the legal regulation valid in Lithuania, strategic management documents, Government programs, constituents of this institute, contextual and public governance models.

1. The administrative supervision of municipalities in Lithuania is implemented by Government Representatives in Counties, and independent budgetary institutions – Government Representative Offices in Counties – help them to implement the powers. In accordance with the valid territorial administrative division of Lithuania, there were ten of such offices during the analyzed period.
2. In Lithuania, the implementation of administrative supervision of municipalities conducted by Government Representatives in Counties is specific to our country. The specificity was revealed after the analysis of the constituents of the institute of administrative supervision of municipalities.
3. It has been concluded that during the analyzed period (until 2018) the aim in both the legal acts regulating the institute of administrative supervision of municipalities and the strategic activity documents defining the activities of this institute is essentially the same. Government Representatives exercising administrative supervision of municipalities in the counties have to strive that the municipalities would comply with the Constitution and laws of the Republic of Lithuania as well as with the Government resolutions.
4. The analysis of the documents revealed that the subjects of administrative supervision of municipalities conducted by Government Representatives in Counties are the legal acts adopted by municipal institutions and the action / inaction of municipal institutions when laws and Government decisions are not implemented. The sphere of use of administrative supervision of municipalities is the supervision of the legality of decisions. It was established that administrative supervision of municipalities in Lithuania is legal supervision.
5. The forms of implementation of the powers of Government Representatives in Counties are the following: submission, claim, ordinance, ex-ante control of draft legislation, statement of act legality to administrative court, statement or lawsuit on protection of public interest to the administrative court or court of general jurisdiction, an application to the administrative court for the annulment of a legal act or an obligation to enforce the law or the Government resolution. Despite the variety of forms of implementation of powers, it can be stated that all powers are implemented by legal measures, therefore, this confirms, that administrative supervision of municipalities in Lithuania is legal supervision.
6. Both a priori and a posteriori administrative supervision of municipalities are important in implementing administrative supervision of municipalities. Priori administrative supervision of municipalities is significant in this that public interest is timely protected, legitimacy is ensured, considerable financial losses are avoided, as the response is still in the drafting stage of the municipal council decision, when Government Representative Office

- and a municipal institution are in the process of counselling, negotiating positions, clarifying issues of legality in order to prevent unlawful decision making and the consequences that follow.
7. The analysis of ALFA status revealed that the institute of administrative supervision of municipalities in Lithuania is characterized by ensuring public interest, legitimacy and prevention in local self-governance.
 8. The research results showed a mixed model of the implementation of the institute of administrative supervision of municipalities in Lithuania. In this mixed model, the features of the classical administrative supervision model are more clearly expressed.
 9. Public governance model, where the institute of administrative supervision of municipalities operates in ALFA status, has retained the features of traditional public administration model and is attributable to this particular model. The phenomenon of organizational dimensions of other two public governance models – new public management and new public governance – in the institute of administrative supervision of municipalities is not vivid, but rather only fragmentary.

V. By improving the institute of administrative supervision of municipalities, the trajectory of changes in public governance is unclear and politicized. By implementing the changes related to the improvement of this institute there is the lack of cooperation, transparency and open communication between the Seimas of the Republic of Lithuania, the Government, Government Representatives in Counties and their offices and municipal institutions.

1. Since 2018, Government Representatives in Counties in their strategic plans have no longer included the aim set only for these offices. The aim of the offices is identical to the aim of the Office of the Government – to assist in implementing the functions of the Government and the Prime Minister. According to experts, in this way, since 2018, the institute of administrative supervision of municipalities has gained political connotation and at the same time has been weakened, since, in accordance with the regulation of Article 123 of the Constitution, the implementation of the Government Program Provisions should not be the aim of administrative supervision of municipalities.
2. The trajectory of the changes in program provisions of the sixteenth and seventeenth governments, related to the institute of administrative supervision, is characterized by this that from the respect to the Constitution and laws of the Republic of Lithuania it has been moved towards harmonious state governance, emphasizing the concept of governance itself and public understanding of the rule of law.
3. The analysis of the trajectory of changes in public policy, related to the status of Government Representative in County, reveals that since 2018

- not only the strategic documents of the Government, but also the newly adopted legal acts have gained political shade. The change of the status of a Government Representative from a Government Representative civil servant – head of institution, appointed by competition, to a public officer, appointed without competition, on the proposal of the Prime Minister of the Government, raises questions about the nature of administrative supervision of municipalities implemented by Government Representatives.
4. Changes of public policy in the sphere of administrative supervision of municipalities are initiated and implemented without taking into consideration the views and proposals of civil servants working in this sphere. This situation shows the lack of interinstitutional cooperation and counselling.
 5. The reorganization of the institute of administrative supervision of municipalities as an institution is not based on any economic, efficiency, benefit or other criteria.
 6. It has been established that in the absence of a clear policy of counties-territorial administrative units and regions and without evaluating the present administrative division of Lithuania, it is not reasonable to reorganize the institute of administrative supervision of municipalities by allocating a region covering two particular counties to one Government Representative.
 7. Experts identified the processes of reorganization, change of laws and legal uncertainty, political influence, lack of interinstitutional cooperation as problematic spheres. According to experts, these problematic spheres need to be improved and adjusted.
 8. In order to reach an agreement on the improvement of administrative supervision of municipalities and the distribution of responsibilities in the course of improvement, the following factors are important: clear vision and mission for administrative supervision of municipalities, clear legislation governing this activity, involvement of employees and efficient communication between promoters and implementers of reforms.
 9. The research revealed that strategic changes in the trajectory of changes of the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities are not managed, and there is the lack of proactive strategic change management in order to achieve the strategic goals.
 10. The research results showed that there is no consensus on the structure of the institute of administrative supervision of municipalities as an organization.
 11. Most experts emphasize the professionalism of the head and the requirement to be a leader. Experts note that the head of the organization implementing administrative supervision of municipalities should be appointed by competition, thus ensuring transparency and objectivity of the processes and his/her activities. In their view, the head responsible for administrative

supervision of municipalities cannot be a politician or an employee of personal-political trust, since the aim of this activity is to ensure not the political provisions implemented in self-governance, but the legitimacy of the activities of municipal institutions, what not always coincides with politicians' wishes. Both the head of the institution implementing administrative supervision of municipalities and the staff implementing this supervision should have a university degree in law.

12. The institution implementing administrative supervision of municipalities should be the controller of the appropriations of the state budget, thus ensuring the independence of this institution.
13. It has been concluded that the trajectory of the implementation of the changes of the institute of administrative supervision of municipalities is not clear. The best way to implement changes is when changes are made by combining different positions, through counselling, communication and collaboration. In the course of the interviews, it was disclosed that the political pressure experienced during the improvement of an organization and the desire for rapid changes in organizational development often produce quick but poor quality results.

According to experts, the legal aspects of changes, i.e. changes in the legislation governing the activities and clarity of changes in staff relations, are significant in implementing the changes.

According to experts, the vision of the new organization, covering the issues of structure, functions, responsibility, and accountability should be clear at the beginning of the changes. Otherwise, in the absence of a clear trajectory of a change, all improvement actions become contradictory and unclear, and the result obtained after a change may be unsatisfactory to both the society and the institution that initiated this change.

VI. The improved institute of administrative supervision of municipalities (OMEGA) retains the key features of the present institute of administrative supervision of municipalities (ALFA), however, it is supplemented with new features of modern public governance. These features are reflected in the context of implementation of the improved institute and the public governance model.

1. According to experts, supervisory institution of OMEGA status should be a budgetary institution maintained from the state budget, the appropriations of this budget should be controlled, it should be centralized with territorial divisions in counties headed by a Government Representative appointed to the position through competition by the Government. The appointed head must have a university degree in law, as administrative supervision of municipalities is legal supervision.

2. The aim of the institute of administrative supervision of municipalities is the same as that of the Constitution – to seek that the institutions of the municipalities would comply with the Constitution and laws; to supervise whether municipalities comply with laws and the Government resolutions.
3. The supervision scope in OMEGA status varies. Priority is given to partial supervision when only decisions of the municipal council and normative acts of municipal executive institution are reviewed and evaluated. Targeted supervision is legitimized by law – only the decisions of municipal institutions that are the most significant for public governance and local self-governance are reviewed and evaluated, or according to the need.
4. The features of supervision are changing in OMEGA status. Supervision involves not only ensuring of public interest, legitimacy and prevention, but also ensuring of interaction between the Government and municipal institutions as well as ensuring of accountability to the Parliament and the Government on how public policy is implemented in local self-governance.
5. The implementation of administrative supervision of municipalities in Lithuania in OMEGA status should have a mixed model, however, it should have clear features of modern and networked supervision.
6. In OMEGA status experts underline the principle of legitimacy as well as a strong role of public authorities; they draw attention to the importance of governance professionalism; they underline the principles of accountability, openness, transparency, reliability, and predictability as well as the significance of administrative law reform and its implementation. According to experts, modern public governance is needed for the functioning of the improved institute of administrative supervision of municipalities. However, the research results showed that it is based on the values and features of the traditional model of public administration, and this model is complemented by established Neo-Weberian elements specific to networked and market management styles.

Having investigated OMEGA status of the improved model of public governance of the institute of administrative supervision of municipalities at the systemic and institutional levels, it can be assumed, that the model of public governance in which the institute of administrative supervision of municipalities should operate, would best comply with the features of the Neo-Weberian model.

RECOMMENDATIONS

To the Seimas of the Republic of Lithuania:

1. According to experts, the beginning of the procedure of administrative supervision of municipalities should be not only automatic, when the legitimacy of decisions is constantly checked, but also the possibility should be foreseen in the law, according to the priority areas of public governance, to choose supervised decisions of particular importance for society in order to ensure public interest.
2. Supervision at the request of a supervised municipal institution should be legitimized, as it provides clear advantages in terms of local self-governance. This type of supervision ensures full compliance with autonomy of local self-governance, at the same time avoiding the risk related to unlawful decisions. This supervision also ensures the implementation of interinstitutional cooperation in public governance.
3. According to experts, targeted administrative supervision of municipalities, which in practice is conducted alongside full and partial supervision, should be legalized.
4. To take into consideration the constitutional status of the Government Representative when adopting amendments to the Law on Administrative Supervision of Municipalities of the Republic of Lithuania. According to experts, the change of the status of Government Representative from Government Representative civil servant – head of institution, appointed by competition, to public official, appointed without competition, on proposal of the Prime Minister of the Government, raises questions regarding the politicization of this official and his/her supervisory activities.
5. To consider the proposals of professionals working in this sphere by initiating the amendments to the law governing the institute of administrative supervision of municipalities.
6. To justify why in improving the institute of administrative supervision of municipalities the chosen number of Government Representatives is “5”, and each of them is allocated with two counties. According to experts, firstly, regional policy should be clear, and territorial administrative division of Lithuania should be based on this policy, then the number of Government Representatives in Counties should be determined.
7. To determine in the Law on Administrative Supervision of Municipalities of the Republic of Lithuania that Government Representatives in Counties must have a university degree in law.
8. On the basis of law to foresee that the institution exercising administrative supervision of municipalities would be an independent manager of state budget appropriations.

To the Government of the Republic of Lithuania:

1. According to experts, it is physically impossible to review all legislation of municipal institutions, therefore, it is necessary to choose the reviewed solutions, which are especially significant to ensure public interest and for the whole society. According to experts, taking into consideration the programs of public governance and priorities of public administration, such tasks could be assigned to Government Representatives only by the Government.
2. Lack of human resources is the main problem in ensuring the efficient functioning of the institute of administrative supervision of municipalities, therefore, it is necessary to determine the bigger number of civil servants conducting administrative supervision of municipalities.
3. To review strategic plans of the Office of the Government, and to take into consideration whether the strategic goal – to ensure the adoption of decisions that are consistent with the Government program – set up by Government Representative Offices in Counties is legally established.
4. By proposing projects for the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities, to evaluate the constitutional status of the institute and clearly define the criteria for improvement.
5. To strengthen interinstitutional cooperation and counselling procedures, to avoid political influence on the issues concerning the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities.
6. By reorganizing the institutions implementing administrative supervision of municipalities, to substantiate the reorganization with clear economic, efficient, benefit or other criteria, which should be clear and timely presented to the employees of these institutions.
7. By seeking for a consensus on the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities, to develop clear vision and mission of this institute, to prepare clear and unambiguous draft legislation, governing the activities of this institute, to involve all employees implementing administrative supervision of municipalities, not only the heads of these institutions, in the communication process on the implementation of reforms.
8. To ensure that Government Representatives in Counties would be not politicians but leaders and professionals who are aware of the specificity of the institute of administrative supervision of municipalities and are able to ensure that political orders will not be fulfilled in these activities.

To Government Representatives in Counties of the Republic of Lithuania:

1. To strengthen priori administrative supervision of municipalities, which is significant in this that public interest is timely protected, legitimacy is

ensured, considerable financial losses are avoided, as the response is still in the drafting stage of the municipal council decision, when Government Representatives Office and a municipal institution are in the process of counselling, negotiating positions, clarifying issues of legality in order to prevent unlawful decision making and the consequences that follow.

2. To review strategic plans of Government Representatives in Counties, whether the strategic goal of these offices are legitimately set, as implementation of Government program provisions should not be the aim of administrative supervision of municipalities.

IMPLICATIONS FOR FURTHER RESEARCH

1. The improvement of the institute of administrative supervision of municipalities in the context of changes in public governance can be investigated by analyzing the data obtained in the course of the qualitative research of Lithuanian municipal institutions (mayors of municipalities, council members, directors of municipal administrations). Scientifically new and practically significant research results obtained in this way would allow to develop the model of improvement of the institute of administrative supervision of municipalities from the perspective of municipal institutions.
2. Scientifically new and practically valuable would be a complex large-scale research, when the research results are combined and a comprehensive model for the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities is obtained. The research should include the positions of the members of the Seimas of the Republic of Lithuania, the Government of the Republic of Lithuania, Government Representatives in Counties as well as employees of their offices, and municipal institutions on the issue of improvement.
3. The theoretical model for the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities can be used in investigating the improvement of the institute of administrative supervision of municipalities of other states.
4. Scientifically new would be a comparative research of several institutes of administrative supervision of municipalities of other states, when not only the existing legislation regulating the institute of administrative supervision of municipalities, but also the constituents of this institute, the context of supervision and the model of public governance are analyzed.
5. The investigations analyzing already implemented specific institutional reforms by analyzing what are the results of those reforms or changes, and how they are influenced by the public governance model existing in a particular country would be valuable as well.
6. There is the lack of a systematic approach to the interaction between national and sub-national level of public governance, decentralization, therefore, it is necessary to investigate the statistical data of decentralized public administration system and policy as well as to develop common forecasts.

THE SCIENTIFIC PUBLICATIONS ON THE SUBJECT OF THE DISSERTATION

1. Kiurienė, V. (2016). Importance of public interest to social responsibility. In: Stejskal, J., Krupka, J. (eds.) *Proceedings of the 11 th International Scientific Conference "Public Administration 2016"*, p. 117-126. Pardubice: University of Pardubice.
2. Kiurienė, V. (2015). Atviras viešasis valdymas: samprata ir dimensijos. *Studijos šiuolaikinėje visuomenėje/ Studies in Modern Society*, 6 (1), p. 204-212.
3. Kiurienė V. (2015). Viešojo intereso įtaka socialinei atsakomybei. Redaktorė S. Žičkienė. *Socialinė atsakomybė versle ir viešajame sektoriuje. Mokslo studija*. Šiauliai: Šiaulių universiteto leidykla, p. 223-238.
4. Kiurienė V. (2014). Viešasis interesas: sąvokos daugiareikšmiškumas, užtikrinimo vietos savivaldoje galimybės savivaldybių administracinės priežiūros aspektu. *Profesinės studijos: teorija ir praktika*, 14, p. 187-193.
5. Kiurienė V. (2014). Viešojo valdymo pokyčiai ir jų įtaka vietos savivaldai. *Studijos šiuolaikinėje visuomenėje/ Studies in Modern Society*, 5 (1), p. 167-174.
6. Kiurienė V., Tarydaitė T. (2014). Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovo Šiaulių apskrityje tarnybos veiklos efektyvumo vertinimas. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 3 (35), p. 107-121.
7. Kiurienė V. (2014). Administrative Supervision of Local Self-Government in the Context of Good Governance: the Case of Lithuania. Ed. A. Jarosz. *Good Governance and Civil Society. Selected Issues on Relations between State, Economy and Society*. Cambridge Scholars Publishing, p. 205-211.
8. Kiurienė V. (2014). The Diversity of Administrative supervision of Local Self-Government in the Baltic States. *Presented papers from the 22th NISPAcee Annual Conference „Government vs. Governance in Central and Eastern Europe: From Pre-Weberianism to Neo-Weberianism?“*, p. 1-14.
9. Kiurienė V., Zajančauskaitė R. (2013). Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovų apskrityse įgaliojimų įgyvendinant savivaldybių administracinę priežiūrą analizė: 2008-2012 metai. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 3 (31), p. 7-21.
10. Kiurienė V. (2013). Administrative Supervision of Local Self-Government as an Expression of the Rule of Law in the Context of Good Governance: the case of Lithuania. *Socialiniai tyrimai/ Social Research*, 4 (33), p. 44-55.

PRESENTATIONS AT SCIENTIFIC CONFERENCES

1. Kiurienė V. Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimas viešojo valdymo pokyčių kontekste. *12-oji Jono Prano Aleksos tarptautinė mokslinė konferencija "Valstybės vizijos raida XXI amžiuje: tautinis ir tarptautinis kontekstas"*. Lietuva, Šiauliai, 2019-09-20/21.
2. Kiurienė V. Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimas viešojo valdymo pokyčių kontekste: empirinio tyrimo rezultatai. *Jaunųjų tyrėjų tarptautinė mokslinė konferencija "Jaunasis tyrėjas išmaniajai visuomenei"*. Lietuva, Šiauliai, 2019-05-16.
3. Kiurienė V. Importance of public interest to social responsibility. *11-oji tarptautinė mokslinė konferencija "Viešasis administravimas 2016"*. Čekija, Pardubicė, 2016-09-22.
4. Kiurienė V. Viešasis interesas visuomenės, verslo ir valstybės sąveikoje. *5-oji tarptautinė mokslinė-praktinė konferencija "Geras valdymas vietos savivaldoje: bendradarbiaujamojo valdymo plėtros galimybės ir iššūkiai"*. Lietuva, Šiauliai, 2016-10-14-15.
5. Kiurienė V. Administrative Supervision of Local Self-Government in the Baltic States: a Comparative View. // Education, Culture and Society 2015. *International Academic Conference*. Lenkija, Vroclavas, 2015-09-14-17.
6. Kiurienė V. Atvira Vyriausybė: samprata ir dimensijos// *Tarptautinė mokslinė konferencija „Studijos šiuolaikinėje visuomenėje 2015“*. Lietuva, Šiauliai, 2015-02-26.
7. Kiurienė V. Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovo apskrityje įgaliojimų įtaka savivaldybių institucijų veiklai: Šiaulių rajono savivaldybės institucijų atvejis. // *4-oji tarptautinė mokslinė-praktinė konferencija „Geras valdymas vietos savivaldoje: teorinės ir praktinės transformacijos“*. Lietuva, Šiauliai, 2015-10-16/17.
8. Kiurienė, V. The Diversity of Administrative Supervision of Local Self-Government in the Baltic States. // *The 22nd NISPAcee Annual Conference "Government vs. Governance in Central and Eastern Europe."* Vengrija, Budapeštas, 2014-05-22-24.
9. Kiurienė V. Viešojo valdymo pokyčiai ir jų įtaka vietos savivaldai. // *Tarptautinė mokslinė konferencija „Studijos šiuolaikinėje visuomenėje 2014“*. Lietuva, Šiauliai, 2014-02-21.
10. Kiurienė V. Viešojo intereso vietos savivaldoje užtikrinimas savivaldybių administracinės priežiūros aspektu.// *Tarptautinė mokslinė konferencija „Aukštojo mokslo erdvės: iššūkiai ir galimybės“*. Lietuva, Vilnius, 2014-03-27.

11. Kiurienė V. Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovo Šiaulių apskrityje tarnybos veiklos efektyvumo vertinimas. // *3-oji tarptautinė mokslinė-praktinė konferencija „Geras valdymas vietos savivaldoje: įtraukimas, bendradarbiavimas, įgalinimas plėtojant regionus“*. Lietuva, Šiauliai, 2014-10-17-18.
12. Kiurienė V. Viešojo intereso įtaka socialinei atsakomybei. // *14-oji Ernesto Galvanausko tarptautinė mokslinė konferencija „Regiono konkurencingumo kaitos tendencijos“*, Lietuva, Šiauliai, 2014-11-27-28.

COMPETITIONS FUNDED BY RESEARCH COUNCIL OF LITHUANIA

1. In 2014, the competition was won to get doctoral scholarship for academic achievements, announced by Research Council of Lithuania.
2. In 2014, the competition was won to get the support for doctoral student academic leave, announced by Research Council of Lithuania (The 22nd NISPAcee annual international conference “Government vs. Governance in Central and Eastern Europe. From Pre-Weberianism to Neo-Weberianism?”).
3. In 2015, the competition was won to get doctoral scholarship for academic achievements, announced by Research Council of Lithuania.

INTERNSHIP AND METHODOLOGICAL SEMINARS

During the doctoral studies, each semester in the methodological seminars of doctoral students the process of dissertation writing was presented and the research results of the dissertation were discussed with scientists and researchers of management field of Šiauliai University.

The project of a part of conducted theoretical study and the methodological part of the dissertation was presented during international school-internship (University of Eastern Finland, in Joensuu, Finland) on 5th – 19th of June, 2014 (15 days) to the professors and doctoral students from five universities (Canterbury Christ Church University, University of Anatolia, University of Eastern Finland, University of Milano-Bicocca). Plenary lectures, selected methodological seminars, round tables, institutional and inter-institutional group discussions were attended, and valuable advice on dissertation research issues was received.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR OF THE DISSERTATION

Name, surname – Violeta Kiurienė

e-mail – v.kiuriene@gmail.com

Education

- 2013 – 2019 Joint doctoral studies in the field of management of social sciences area (Vytautas Magnus University with Klaipėda University, Aleksandras Stulginskis University, Mykolas Romeris University and Šiauliai University).
- 2002 – 2004 Law University of Lithuania, Faculty of Law. Master of Law.
- 1998 – 2002 Law University of Lithuania, Faculty of Law. Bachelor of Law.
- 1992 – 1996 Šiauliai Pedagogical Institute, Faculty of Philology. Bachelor of Humanities and Qualification of Teacher of Lithuanian Language and Literature.

Work experience

- 2019 until now Chief Counsel at Government Representative Office.
- 2012 until now Lecturer at Šiauliai University.
- 2008 – 2019 Chief Counsel at Government Representative Office in Šiauliai County of the Republic of Lithuania.
- 2005 – 2012 The assistant in the Department of Public Administration of the Faculty of Social Sciences at Šiauliai University.
- 1999 – 2008 Chief specialist (lawyer) at Government Representative Office in Šiauliai County of the Republic of Lithuania.
- 1997 – 1999 Head of Teaching Department at Joniškis Agricultural School, a teacher of Lithuanian language and literature.

Grants

- 2015 Doctoral scholarship for academic achievements awarded by Research Council of Lithuania.
- 2014 Doctoral scholarship for academic achievements awarded by Research Council of Lithuania.
- 2014 The support of Research Council of Lithuania for doctoral student's academic leave.

Internships

- 2014-06-05/19 Participation at summer school of doctoral students, according to "Erasmus" intensive program "Doctoral Studies in Research Methodologies" at University of Eastern Finland, in Joensuu, Finland.

Spheres of scientific interest

Administrative supervision of municipalities, public governance, local self-governance, civil service, administrative law, labour law, EU law.

REZIUMĖ

Tyrimo aktualumas.

Administracinė priežiūra viešajame valdyme svarbi siekiant užtikrinti veiksmingą, teisėtą, efektyvią, viešojo valdymo principus atitinkančią viešojo valdymo institucijų veiklą (Hood, 1998; Bekkers, Homburg, 2002; Kalesnykas, 2005; Andruškevičius, 2008; Linnas, 2007, 2009; Rowe, 2009; Bakaveckas, 2012; Kiurienė, Zajančkauskaitė, 2013; Kiurienė, 2014 a; Ladner ir kt., 2019). Power (1997) leidinyje „Audito visuomenė“ kalbėjo apie „priežiūros sprogimą“, kuris įvyko dėl susiformavusio liberalaus požiūrio į verslą, įvairias rinkas, viešojo valdymo institucijų veiklą, jų sąveiką su privataus kapitalo kompanijomis, nevyriausybinėmis organizacijomis. Dvidešimtojo amžiaus pabaigoje daugelyje valstybių kūrėsi įvairios priežiūros institucijos. Kokia šių institucijų kompetencija, funkcijos, struktūra, pavaldumas, atskaitomybė priklausė nuo kiekvienos šalies valdymo formos, viešosios valdžios struktūros, istorinių ir ekonominių sąlygų. Priežiūra vykdoma tiek privačiame, tiek viešajame sektoriuje, tačiau administracinė priežiūra, vykdoma viešajame sektoriuje, ypač svarbi ir aktuali siekiant užtikrinti viešąjį interesą valstybėje. McLean, McMillalan (2003), Pučėtaitės, Vasiljevo (2005), Certo, Certo (2006), Shuili, Bhattacharaya (2009), Mackonio (2009), Trumpulio (2010), Nekrošiaus (2012), Ruškytės (2013) teigimu, viešojo intereso užtikrinimas kiekvienoje valstybėje ypač svarbi ir aktuali problema, nes šis interesas – tai visuomenės bei valstybės interesas, pagrįstas žmogaus ir jo teisių pirmumu, taip pat kartu užtikrinantis Konstitucijoje įtvirtintų svarbiausių principų įgyvendinimą, todėl visuose moksluose aktuali viešojo valdymo institucijų veiklos analizė, jų tobulinimo perspektyva siekiant modeliuoti jų veiklą taip, kad ši atitiktų gerojo valdymo, užtikrinančio viešąjį interesą, principus.

Administracinė priežiūra mokslinėje literatūroje (Bekkers, 1998; Bakaveckas, 2007; Andruškevičius, 2008; Linnas, 2007, 2008; Moreno, 2012; Kiurienė, Zajančkauskaitė, 2013; Ladner ir kt., 2019) suprantama kaip ypač svarbi ir specifinė valstybės įgaliotų viešojo valdymo institucijų veikla, skirta kontroliuoti bei tikrinti, kaip organizacine tvarka nepavaldžios viešojo valdymo institucijos, įstaigos, organizacijos, piliečiai laikosi visiems privalomų taisyklių, įtvirtintų įstatymuose ir kituose teisės aktuose. Šios priežiūros aktualumas grindžiamas jos pagrindiniu tikslu - užtikrinti teisėtumą valstybėje. Įgyvendinant šį tikslą, administracinė priežiūra taip pat siekiama išsiaiškinti, kaip vykdomosios institucijos įgyvendina viešąją politiką; veikti prevenciškai siekiant išvengti pasikartojančių pažeidimų viešojo valdymo srityje; užtikrinti viešąjį interesą. Pasiekti šį tikslą ir įgyvendinti numatytus uždavinius, administracinę priežiūrą įgyvendi-

nančios institucijos gali tik sąveikoje su viešąją politiką formuojančia ir prižiūrima institucija. Tik tokiu atveju administracinė priežiūra gali būti suprantama kaip gerojo valdymo link nukreipianti valdymo forma.

Viešosios politikos įgyvendinimas glaudžiai susijęs su viešuoju interesu, viešaisiais finansais, didesniu visuomenės ir nevyriausybiinių organizacijų dėmesiu, todėl priežiūros procesas neišvengiamas, svarbus ir aktualus. Galutinis administracinės priežiūros tikslas yra skatinti skaidrumą, kad politikai ir jų vardu veikiantys viešieji valdytojai formuotų tiek savo, tiek visuomenės nuomonę apie priimamą sprendimų kokybę, jų vykdymą. Tokią informaciją galima gauti tik prižiūrint, stebint viešojo valdymo institucijų veiklą, laiku teikiant pasiūlymus, kaip šią veiklą koreguoti. Keitimasis informacija tarp viešosios politikos formuotojų ir institucijų, įgyvendinančių viešąją politiką, institucijų, prižiūrinčių viešosios politikos įgyvendimą kiekvienos šalies viešajame valdyme – labai svarbus procesas, užtikrinantis tos šalies valdymo skaidrumą, skatinantis valdžios atvirumą ir stiprinantis tarporganizacinį bendradarbiavimą, apimantį įvairias administracines institucijas (Bekkers, 1998; Homburg, 2000; Bekkers, Homburg, 2002; Linnas, 2007, 2008; Ladner ir kt., 2019).

Savivaldybių administracinės priežiūros moksliniai tyrimai aktualūs ta prasme, kad ši priežiūra administracinės priežiūros sistemoje – ypatinga priežiūra, nes ji realizuoja savivaldybių institucijų, esančių arčiausiai kiekvieno žmogaus ir veikiančių kiekvieno, gyvenančio bet kokios savivaldybės teritorijoje, administracinę priežiūrą. Europos vietos savivaldos chartija leidžia valstybėms pačioms nusistatyti savivaldybės administracinės priežiūros institucijų sistemą, tačiau pažymi, kad bet kokia administracinė vietinės valdžios organų priežiūra gali būti vykdoma tik pagal tokią tvarką ir tais atvejais, kuriuos numato kiekvienos šalies Konstitucija ar statutas. Europos daugiapakopio valdymo principas leidžia valstybei apsispręsti dėl savivaldybių administracinę priežiūrą vykdančių institucijų struktūros, kompetencijos, atsakomybės ir pan. Dėl šios priežasties skirtingose Europos valstybėse egzistuoja skirtingos savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančių institucijų sistemos. Pastor, Nemery (1999), Linnas (2007, 2009), Moreno (2012); Ladner ir kt. (2019) teigimu, dėl savivaldybių administracinės priežiūros instituto daugialypiškumo ir skirtingumo Europos valstybėse, būtina tirti šį institutą, jo veiklą, sąveiką su valstybėje egzistuojančiais viešosios valdžios lygiais, tobulinimo perspektyvas.

Multidisciplininis XXI amžiaus visuomenės pobūdis nulemia būtinybę atskiras viešojo valdymo dimensijas, viena iš jų – savivaldybių administracinę priežiūrą, tirti remiantis viešojo valdymo pokyčių konteksto analize, įvertinant teisinę, politinę, vadybinę dimensijas. Dong (2015), Koprič (2017) teigimu, ypač ši analizė aktuali tiriant buvusiose posovietinėse valstybėse vykstančius viešojo valdymo pokyčius ir jų įtakojamus institutus, nes nukreipia tyrėjus tirti vertybes, lūkesčius, reguliavimą, normas, institucijos kūrimo etapus, kritiškai

sąsajas su kitomis institucijomis, priklausymą viešojo valdymo modeliams ir pan. Viešojo valdymo institucijos vertybės, tikslai ir jų pasiekimo priemonės yra tai, ką būtina analizuoti tiriant šių institucijų perspektyvą bei vykstančias reformas (Dong, 2015; Koprič, 2017). Šiuolaikinis pasaulis pasižymi vertybiniu kompleksiskumu, vertybės viešajame valdyme taip pat keičiasi, nes jų kaitą įtakoja nuolat kintanti socialinė aplinka. Nežiūrint to, vertybės, tikslai ir priemonės šiems tikslams pasiekti turi būti kiekvienos viešojo administravimo institucijos pagrindinis veiklos kriterijus. Vertybės išryškėja politinių interesų ir ideologinių susikirtimų procese, nes viešojo valdymo reformos, pokyčiai, vykdomi viešajame valdyme, turi būti įteisinti ne tik teisės aktuose, dokumentuose, bet prieš tai išdiskutuoti su suinteresuotomis grupėmis, visuomene, politikais (Pollitt, Hupe, 2011; Moore, Hartley, 2013; Van de Walle ir kt., 2016). Tik tokiu atveju viešojo valdymo pokyčiai atitinka visuomenės lūkesčius, viešąjį interesą, tampa įteisinti ir veikiančios viešojo valdymo sistemoje. Kitu atveju, viešojo valdymo pokyčiai gali nepasiekti laukiamo rezultato ir neįgyvendinti tikslo, dėl kurio jie buvo vykdomi (Olsen, 2010; Nemeč, 2010; De Vries, 2015).

Viešojo valdymo pokyčius, naujas kryptis ir tendencijas, atsirandančias viešajame sektoriuje, lemia viešojo ir privataus sektoriaus santykiuose vykstantys procesai, augantis žmonijos ekonominis potencialas, visuomenės ekonominių galimybių didėjimas, o tai suponuoja sudėtingus uždavinius viešojo sektoriaus darbuotojams (Pauliukevičiūtė, Raipa, 2012). Organizacijų veikloje atsiranda institucinės tinklaveikos, tarpsektorinės integracijos, naujos organizacijų socialinės korporatyvinės atsakomybės formos. Šiuolaikinis viešojo sektoriaus organizacijų pasirengimas / nepasirengimas pokyčių valdymui reikalauja formuoti naujas metodologines prieigas viešojo valdymo teorinėms ir praktinėms problemoms spręsti, rekomenduoti potencialias viešojo valdymo tobulinimo sistemas, struktūrines, procesines pokyčių valdymo dimensijas bei tobulinti tradicinius pokyčių valdymo metodus ir modelius (Raipa, 2013; Haynes, 2015), todėl šiame disertaciniame darbe aktualizuojamas savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo tyrimas viešojo valdymo pokyčių kontekste.

Mokslinė problema ir jos ištyrimo lygis.

Europoje egzistuoja ir sąveikauja skirtingi viešojo valdymo lygmenys: viršvalstybinis, nacionalinis ir subnacionalinis. Kiekvienas valdymo lygmuo turi jam priskirtas funkcijas, atsakomybes, veiklos sritis, sąveikos tarp įvairių valdymo lygmenų problemas. Šių lygmenų sąveika ir bedradarbiavimas tarp jų daugelio autorių vadinamas daugiapakopiu viešuoju valdymu (Marks, 1996; Hooghe ir Marks, 2001; Bach ir Flinders, 2004; Kaiser ir Prange, 2004; Baltušnikienė, 2009; Panara ir Varney, 2013). Paskutinį dvidešimtmetį augant Europos Sąjungos valstybių narių skaičiui, daugiapakopis valdymas tapo viena iš pagrindinių temų Europos viešojo valdymo teorijoje ir praktikoje.

Baltojoje knygoje dėl daugiapakopio valdymo (2009) buvo iškelta idėja vystyti naują politinę ir administracinę kultūrą užtikrinant partnerystę ir konsultacijas tarp įvairių valdymo pakopų, taip pat aiškiai apibrėžiant didesnę visų valdymo pakopų atsakomybę. Daugiapakopis valdymas apibrėžtas kaip dinamiškas procesas; procesas su vertikalia ir horizontalia dimensijomis, procesas, kurio skirtingose dimensijose viešojo valdymo institucijos veikia su aiškiai apibrėžta kompetencija; procesas, kurio skirtingose dimensijose viešojo valdymo institucijos veikia su aiškiai apibrėžta atsakomybe už nustatytos kompetencijos nevykdymą. Pabrėžta, kad viešojo valdymo institucijų sistema turi būti tokia, kad atsakomybės negalėtų išvengti nei viena institucija ar subjektas, kuris jos nusipelno; instrumentas, kuris užtikrina bendradarbiavimą ir sutarimą tarp visų valdymo pakopų (Baltušnikienė, 2009). Jei 2001 metais Europos Komisija Baltojoje knygoje dėl Europos valdymo identifikavo ir apibrėžė penkis principus (atvirumą, dalyvavimą, atsakomybę, efektyvumą ir darnumą), užtikrinančius gerą valdymą, tai 2009 metais Europos Regionų komitetas Baltojoje knygoje apie daugiapakopį valdymą pabrėžė, kad daugiapakopis valdymas turi užtikrinti, kad šie principai būtų įgyvendinami ir prižiūrimi tiek Europos Sąjungos, tiek nacionaliniu, tiek subnacionaliniu lygiu.

Daugiapakopio valdymo konceptas aktualus ne tik Europos viešojo valdymo kontekste (Stoker, 1998; Hooghe ir Marks, 2003; Bach ir Flinders, 2004; Minas, 2011), bet ir nacionaliniame bei subnacionaliniame viešojo valdymo kontekste.

Šis konceptas pagrindinį dėmesį skiria valdymo būdų ir priemonių, įtakos, kontrolės paskirstymui tarp skirtingų pakopų institucijų. Viešojo valdymo pokyčiai, instituciniai pokyčiai šio koncepto kontekste reiškia, kad centrinė valdžia sumažina savo įtaką tuo pačiu padidindama vietos valdžios ar regioninės valdžios diskreciją ir institucionalizuodama ir legitimizuodama įvairius tiek vertikalios, tiek horizontalios koordinavimo ir kontrolės būdus bei priemones. Nacionaliniame kontekste šie procesai vadinami decentralizacija. Decentralizacija suteikia galimybę sustiprinti viešojo valdymo institucijų atskaitomybę tiek „iš viršaus“, tiek „iš apačios“. Decentralizacija – tai daugiabriaunis reiškinys, apimantis laipsnišką veikimo laisvės, funkcijų, atsakomybės ir išteklių perdavimą teritoriniams valstybės valdymo, subnacionalinio valdymo ir privataus sektoriaus subjektams, nevyriausybinėms organizacijoms (Baltušnikienė, 2009; Triantafillou, 2012; Swianiewicz, 2010, 2014, 2018; Kuhlmann, Bouckaert; Askim ir kt., 2017; Bolgherini ir kt., 2018; Steiner ir kt., 2018).

Decentralizacija ne visada garantuoja administravimo efektyvumą, nes, kuriant įvairaus lygmens subnacionalines regionines ar vietos savivaldos institucijas, perduodant joms įvairių rūšių nacionalinės politikos valdymo funkcijas, atsiranda sunkumų. Strazdas, Taločka (2005), Raipa (2012) mano, kad dėl decentralizacijos dažnai atsiranda antidemokratiškas regionalizmo nuostatų, mažumų ignoravimo, projekto finansavimo problemų, praktiškai nerealizuojama-

ma administracinės atsakomybės samprata, neleidžiama įtvirtinti viešojo administravimo sistemos atvirumo. Autorių nuomone, decentralizuotoje valstybinėje administracinėje sistemoje atsiranda galimybių subnacionalinės valdžios institucijoms pakankamai laisvai interpretuoti valstybės politikos įgyvendinimą, projektų ir programų administravimą, priskiriant sau nebūdingą politikos formavimo funkciją. Dėl šios priežasties būtina organizuoti subnacionalinių subjektų veiklos procedūrinę kontrolę sukuriant įstatyminių valdymo funkcijų reguliavimą aiškiai apibrėžiant galias ir kompetenciją, įsteigiant priežiūros institucijas ir priežiūros mechanizmus.

Sanson, McKinlay (2013) nuomone, pati decentralizacija savaime nėra nei gera, nei bloga. Ji padeda sustiprinti viešojo sektoriaus efektyvumą ir atsakingumą, taip pat gali įtakoti socialinius pokyčius valstybės, regiono ar savivaldybės teritorijoje, tačiau tam reikalingas tinkamas priežiūros institucijų veikimas. Yilmaz, Beris ir Serrano-Berthet (2008, 2010) teigimu, savivaldybių administracinė priežiūra neatsiejama nuo savivaldybių institucijų diskrecijos veikti laisvai ir savarankiškai.

Savivaldybių administracinės priežiūros instituto konceptas pakankamai retai vartojama ir analizuojama sąvoka tiek Lietuvos, tiek užsienio mokslinėje literatūroje. Mokslinės literatūros analizė atskleidė, kad mokslininkai dažniausiai savivaldybių administracinę priežiūrą tiria kaip statiską reiškinį, egzistuojantį kurioje nors valstybėje. Šiuo atveju pasitenkinama konstatavimu, kad, vadovaujantis Europos vietos savivaldos chartija, valstybėje veikia savivaldybių administracinės priežiūros institutas, trumpai atskleidžiamas jo teisinis reguliavimas. Tuo tarpu savivaldybių administracinės priežiūros instituto lyginamieji tyrimai, šio instituto kaip dinaminio proceso analizė, bendrų turinio dimensijų, būdingų šiam institutui paieška, tobulinimo modelio paieška, jo tyrimai viešojo valdymo pokyčių kontekste nėra analizuojami.

Mokslinius darbus, skirtus savivaldybių administracinės priežiūros institutui galima sugrupuoti taip:

- Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros instituto raida, teisinis reglamentavimas ir problemos (Bakaveckas, 2004, 2005, 2007, 2012; Žilinskas, 2004, 2009; Andruškevičius, 2004, 2008; Kiurienė, Tarvydaitė, 2014; Kiurienė 2014 a, 2014 d);
- trumpas supažindinimas su savivaldybių administracinės priežiūros institutu (Bekkers, 1998; Homburg, 2000; Vidrinskaitė, 2001; Puškorius, 2002; Kalesnykas, 2005; Deviatnikovaitė, 2009; Paškevičienė, 2011; Nikitin, 2013; Kiurienė, 2014 d);
- supažindinimas su Europos valstybių savivaldybių administracinės priežiūros institutu (Pastor, Nemery, 1999; Gamper, 2012; Bouvier, 2012; Greve, 2012; Maeltseems, 2012; Hertzog, 2012; Schefold, 2012; Szente, 2012;

Vilka, 2012; Šaparnienė, Lazauskienė, 2012; Buček, Nemeč, 2012; Madell, 2012; Van Haaren-Dresens, 2012; Kulesza, Szescilo, 2012; Moreno, 2012 ir kt.);

- savivaldybių administracinės priežiūros instituto kaip vietos savivaldos autonomiją užtikrinančio instituto analizė Europos Sąjungos valstybėse (Ladner ir kt., 2019);
- savivaldybių administracinės priežiūros instituto analizė kaip audito, kontrolės ir priežiūros sistemos dalis Estijoje (Linnas, 2007, 2009);
- savivaldybių administracinė priežiūra kaip teisėtumo užtikrinimo viešajame valdyje sąlyga (Hood, 1998; Bekkers, Homburg, 2002; Kalesnykas, 2005; Rowe, 2009; Bakaveckas, 2012; Kiurienė, Zajančkauskaitė, 2013; Kiurienė, 2014 a, 2014 b; Ladner ir kt., 2019);
- savivaldybių administracinės priežiūros konteksto analizė (Zeef, 1994; Bekkers, Homburg, 2012).

Siekiant analizuoti savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą ne kaip statišką, o kaip dinamišką procesą, šiame disertaciniame darbe pasirinkta viešojo valdymo pokyčių konteksto analizė. Mokslinės literatūros viešojo valdymo pokyčių tema labai daug, disertacijos temai atskleisti ši literatūra buvo atrinkta pagal šias temas:

- viešojo valdymo sąvokos atskleidimas (Hirst, 2000; Pierre, Peters, 2000; Lynn, Heinrich, Hill, 2001; Fredrickson, 2004; Kjaer, 2004; Kooiman, Bavinck, 2005; Gudelis, 2010; Patapas, 2010; Domarkas, 2011; Pierre, 2011; Pauliukevičiūtė, Raipa, 2012; Astrauskas, 2012; Raipa, Giedraitytė, 2013; Šerikova, 2013; Keping, 2018 ir kt.);
- viešojo valdymo pokyčių apibrėžties konceptualizacija (Caiden, 2009; McNabb, 2009; Oreg ir kt., 2011; Osborne, 2010; Bold, 2011; Išoraitė, 2012; Overem, 2012; Armstrong, 2012; Videikienė, Šimanskienė, 2013, 2014; Raipa, 2014; Valackienė, 2015; Brorstrom, 2015; Todnem, 2015; Al-Haddad Kotnour, 2015; Giedraitytė, 2016; Miknevičiūtė, Valackienė, 2017; Burke, 2017; Kryger, 2017; Koprič, 2017; Lynch, 2018 ir kt.);
- pagrindinės viešojo valdymo teorijos, raidos etapai, modeliai (Osborne, Gabler, 1992; Peters, 1999; Kickert, 2001; Newman, 2001; Considine, 2001; Dunn, Miller, 2007; Meuleman, 2008; Kooiman, 2010; Osborne, 2010; Patapas, 2010; Nemeč, 2010; White, 2011; Van Berkel, 2011; Kotsakis, 2011; Van Berkel ir kt., 2011; Bileišis, 2012; Milakovich, 2012; Raipa, 2012; Kuhlmann, Wollmann, 2014; Drechler, Randma-Liiv, 2014; Dong, 2015; Czaputowicz, 2015; Iacovino ir kt., 2015; Carey, Friel, 2015; Smalskys, Urbanovič, 2015; Van de Walle ir kt., 2016; Guogis, Rakšnys, 2016; Bovaird, Loeffler, 2016; Koprič, 2017; De Vries, 2017; Hustedt, Salomonsen, 2018; Mangset, 2018 ir kt.);
- viešojo valdymo pokyčių analizės modeliai (Poole, Van de Ven, 1995, 2004; Potuček, 2004; Torres, Pina, 2004; Isaksen, Tidd, 2006; McNabb, 2009;

Olsen, 2010; Osborne, 2010; Raipa, 2011; Pollitt, Bouckaert, 2003, 2011; Raipa, 2013; Radnor, Osborne, 2013; Raipa, Smalskys, 2014; Sager, Overreem, 2015; Haynes, 2015; Van de Walle ir kt., 2016; Giedraitytė, 2016).

Analizuojant Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros institutą viešojo valdymo pokyčių kontekste bei atsižvelgiant į daugiapakopio valdymo turinį ir principus, darytina išvada, kad *Lietuvoje nėra sisteminio požiūrio į nacionalinio ir subnacionalinio viešojo valdymo lygių sąveiką, subnacionalinį viešąjį valdymą, decentralizaciją ir disertaciniame darbe tiriamą savivaldybių administracinės priežiūros institutą. Decentralizuotos viešojo valdymo sistemos ir politikos statistiniai duomenys yra nepakankami, trūksta bendrų prognozių ir informacijos, dauguma institucinių reformų nėra įvertintos, viešojo valdymo institucijų, tame tarpe ir savivaldybių administracinę priežiūrą įgyvendinančių institucijų reformos dažnai būna neišdiskutuotos, nepagrįstos viešojo valdymo pokyčių kontekstu, nulemtos politinių įtakų ir paviršutiniškos* (Žilinskas, 2004, 2009; Bakaveckas, 2004, 2005, 2007; Andruškevičius, Paškevičienė, 2011; Lадner ir kt., 2018). *Dėl šios priežasties disertaciniame darbe mokslinei problemai atskleisti keliamas klausimas – kaip tobulinti savivaldybių administracinės priežiūros institutą viešojo valdymo pokyčių kontekste.* Problema nagrinėjama integruojant vadybos, teisės, politikos ir su jomis susijusių mokslo krypčių požiūrius bei tyrimus.

Tyrimo objektas – savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimas viešojo valdymo pokyčių kontekste.

Tyrimo tikslas – atskleisti savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą viešojo valdymo pokyčių kontekste, konceptualizuojant bei empiriškai pagrindžiant savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo kontekstą, procesą ir pokyčių mechanizmus.

Tyrimo uždaviniai:

1. Konceptualizuoti viešojo valdymo pokyčių konteksto apibrėžtį, atskleidžiant viešojo valdymo pokyčių sampratą, šių pokyčių analizės teorinę priėgą ir analizės modelius.
2. Atskleisti savivaldybių administracinės priežiūros instituto sampratą, identifikuojant jį kaip institutą, pagrindžiant jo vietą ir reikšmę daugiapakopio valdymo struktūroje, charakterizuojant jo turinio dedamasias.
3. Pagrįsti savivaldybių administracinės priežiūros instituto viešojo valdymo pokyčių kontekste tyrimo metodologiją.
4. Identifikuoti savivaldybių administracinės priežiūros instituto esamą (ALFA) būseną viešojo valdymo pokyčių kontekste, viešojo valdymo pokyčio trajektoriją ir patobulintą (OMEGA) savivaldybių administracinės priežiūros instituto būseną viešojo valdymo pokyčių kontekste.
5. Teorinių išvalgų ir empirinio tyrimo rezultatų pagrindu atskleisti ir pagrįsti savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste modelį.

Ginamieji teiginiai:

1. Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą viešojo valdymo pokyčių kontekste galima atskleisti konceptualizuojant viešojo valdymo pokyčių konteksto daugiadimensiškumą ir kompleksišumą bei identifikuojant savivaldybių administracinę priežiūrą kaip institutą.
2. Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimas pasižymi specifiškumu, priklausančiu nuo konkrečios šalies savivaldybių administracinės priežiūros instituto turinio, viešojo valdymo modelio ir priežiūros vykdymo konteksto.
3. Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą riboja netinkama viešojo valdymo pokyčio trajektorija, kai politizuojami poreikiai, skatinantys pokyčius, neaiški pokyčių plėtros programa, stinga bendradarbiavimo ir atviros komunikacijos savivaldybių administracinės priežiūros instituto organizaciniame lauke.

Tyrimo filosofiniai ir metodologiniai pagrindai.

Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimas viešojo valdymo pokyčių kontekste gali būti analizuojamas pasitelkiant tiek kiekybinius, tiek kokybinius tyrimo metodus, tačiau kokybinio tyrimo prieiga tobulinimo, procesų analizės tematikai tinka geriau (Thomas, 2010; Bersėnaitė, 2016; Žydzėnaitė, Sabaliauskas, 2017; Denzin, Lincoln, 2018). Vadovaujantis kokybinio tyrimo strategija, siekiama išlaikyti tyrimo dalyvių atvirumą, gauti tikslesnės informacijos, originalių tyrimo dalyvių žinių, įžvalgų, refleksijų, suvokti jų požiūris ir pan. Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste tyrimui tai labai svarbu, todėl disertacijos autorė tyrimui pasirinko *kokybinio tyrimo strategiją, paremtą reliatyvizmo ontologija (Merriam, 2002; Baker, Edwards 2012; Bersėnaitė, 2016), subjektyvistine – interpretuojamąja epistemologija (subjektyvistine, konstruktyvistine, dalyvaujanti ir postmodernistine), atsiskleidžiančia tyrime naudojantis holistine sistemų teorija bei postmodernistiniu požiūriu, tyrime naudojantis tiek indukcine, tiek dedukcine priegomis tuo pripažįstant savivaldybių administracinės priežiūros instituto viešojo valdymo pokyčių kontekste įvairiapusiškumą.*

Disertaciniame darbe pasirenkama *atvejo tyrimo strategija, kai tiriamas Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros instituto viešojo valdymo pokyčių kontekste atvejo kontekstualumas, gilumas ir aiškiai identifikuojamos atvejo analizės ribos.*

Kontekstualumas. Atsižvelgiant į mokslinėje literatūroje išskirtus atvejo analizės kaip tyrimo strategijos požymius, disertaciniame darbe tiriamas Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių, vykstančių Lietuvoje, kontekste, atvejis. Analizuojant šį atvejį, tiriamas šio reiškinio kontekstualumas, t.y., kokiame kontekste veikia savivaldybių

administracinės priežiūros institutas (ALFA būseną) ir kokiame kontekste turėtų veikti patobulintas savivaldybių administracinės priežiūros institutas (OMEGA būseną). Disertaciniame darbe tiriami šie savivaldybių administracinės priežiūros instituto kontekstai: priežiūros vykdymo kontekstas ir viešojo valdymo pokyčių kontekstas.

Atvejo analizės gilumas. Disertaciniame darbe savivaldybių administracinės priežiūros instituto gylio tyrimas apima esamo savivaldybių administracinės priežiūros instituto (ALFA) būsenos analizę tiriant šio instituto tikslus, požymius, rūšis, objektus, atlikimo laiką, taikymo apimtį, sritį, vykdymo etapus, procedūros pradžią, proceso rezultatą, priežiūrą atliekančios institucijos ypatumus. Gylio tyrimas taip pat apima patobulinto savivaldybių administracinės priežiūros instituto (OMEGA) būsenos analizę. Viešojo valdymo pokyčio trajektorijos, susidedančios iš priežasčių ir poreikių, skatinančių savivaldybių administracinės priežiūros instituto pokyčius, strateginių pokyčių identifikavimo, klausimų kėlimo ir atsakymų į juos modelio, analizė taip pat leidžia giliau išanalizuoti Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros atvejį.

Aiškūs atvejo analizės ribų identifikavimas. Remiantis išsamia mokslinės literatūros analize, teorinėje disertacinio darbo dalyje konstatuojama, kad koks savivaldybių administracinės priežiūros institutas egzistuoja konkrečioje valstybėje priklauso nuo jos viešojo valdymo tradicijų, administracinės kultūros, teisinės sistemos, egzistuojančio viešojo valdymo modelio. Teorinėje disertacinio darbo dalyje pristatomi skirtingi savivaldybių administracinės priežiūros institutai, egzistuojantys skirtingose Europos valstybėse. Konstatuojama, kad šie institutai savo tikslais ir turiniu skirtingi, todėl sukonstruoti vieną patobulintą savivaldybių administracinės priežiūros institutą viešojo valdymo pokyčių kontekste, kuris tiktų visoms ar daliai Europos valstybių nėra įmanoma dėl objektyvių priežasčių, pristatytų teorinėje darbo dalyje. Dėl šios priežasties aiškios atvejo analizės ribos – pasirenkamas Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros institutas, atliekama vidinė atvejo studija, nes tiriamasis atvejis yra unikalus Europos valstybių kontekste.

Tyrimo metodai

Tyrimo metu buvo naudojami teoriniai ir empiriniai socialinių tyrimų metodai. *Teoriniam tyrimui pasitelkti literatūros analizė, sintezė, lyginimas, apibendrinimas, teorinis modeliavimas. Empiriniam tyrimui buvo pasirinkti dokumentų analizės ir pusiau struktūruotų ekspertų interviu metodai.*

Tyrimas išskaidytas į keturis etapus. Pirmajame tyrimo etape tyrimui pasirinkta kokybinė dokumentų turinio analizės prieiga derinama su aprašomąja. Tai reiškia, kad įvardijami dokumentai, aktualūs tyrimui, trumpai aprašomi, toliau analizuojant juos ir identifikuojant juose savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste dedamąsias, dokumentų tekste iškoduojamos esančios prasmės, tokiu būdu gaunamos naujos

įžvalgos, atveriamos galimybės interpretuoti savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo holistinį kontekstą.

Disertacijos autorė teorinėje disertacijos dalyje atskleidžia savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste daugialypiškumą. Tokia teorinė prieiga suponuoja tai, kad siekiant iširti šio fenomeno ALFA (esamą) ir OMEGA (patobulintą) būsenas viešojo valdymo pokyčių kontekste, dokumentų analizė apima šias tris grupes dokumentų:

- 1) savivaldybių administracinę priežiūrą reglamentuojantys teisės aktai. Analizuojant šiuos teisės aktus atskleidžiama objektyvi, teisės aktuose nustatyta tiriamo fenomeno ALFA ir OMEGA būsena, kontekstas, kuris sudaro prielaidas spręsti apie priežiūros vykdymo kontekstą ir viešojo valdymo modelį;
- 2) strateginio valdymo dokumentai, turintys įtakos tiriamo fenomeno OMEGA būsenai, viešojo valdymo pokyčių trajektorijai ir kontekstui;
- 3) Vyriausybės programa, kaip dokumentas turintis įtakos viešosios politikos pasikeitimams, tiesiogiai įtakojantiems savivaldybių administracinės priežiūros tobulinimą viešojo valdymo pokyčių kontekste, t. y. OMEGA būsenai ir viešojo valdymo pokyčio trajektorijai, bei kintančiam kontekstui.

Dokumentų analizei pasirinkti disertacijos rašymo metu (2013 metai – 2019 metai) galioję dokumentai. Tiriami dokumentai, vadovaujantis Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymu, oficialiai skelbiami Teisės aktų registre, todėl laikytini patikimais. Kai kurie strateginiai dokumentai, kurie neskelbiami Teisės aktų registre, skelbiami internetiniame Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – LRV) tinklalapyje, todėl taip pat laikomi patikimais.

Atlikus dokumentų analizę, išsiaiškinus tiriamo fenomeno ALFA ir OMEGA būsenas, kontekstus, viešojo valdymo pokyčių trajektorijos ypatumus, buvo sudarytos interviu gairės ir vykdomi tyrimo antras ir trečias etapai.

Disertaciniame tyrime naudojami pagal teorinį modelį parengti 2 kokybiniai tyrimo instrumentai:

- 1) interviu gairės Vyriausybės atstovams ir Vyriausybės atstovų tarnybų apskrityse darbuotojams;
- 2) interviu gairės Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarijos darbuotojams, susijusiems su savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimu bei jų veiklos koordinavimu.

Klausimų grupės interviu gairėse sudarytos remiantis teoriniu savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste modeliu.

Tyrimo mokslinis naujumas ir teorinis reikšmingumas

Atskleista savivaldybių administracinės priežiūros instituto samprata, identifiкуotas šio instituto turinys, tikslai, pagrįsta savivaldybių administracinės prie-

žiūros instituto vieta ir reikšmė daugiapakopio valdymo struktūroje, atskleistas kontekstualusis požiūris, naudojamas šio instituto analizei. Atskleistas vienas iš pagrindinių savivaldybių administracinės priežiūros tikslų – viešojo intereso užtikrinimas.

Konceptualizuota viešojo valdymo pokyčių apibrėžtis. Konceptualizacijai panaudota viešojo valdymo pokyčių analizės teorinė prieiga, apimanti pagrindines viešojo valdymo teorijas, kriterijus, modelius, raidos etapus. Teoriškai reikšmingas atliktas viešojo valdymo modelių apibendrinimas. Vienoje vietoje pristatyti ir apibendrinti viešojo valdymo pokyčių analizės modeliai.

Pagrįsta savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste metodologija.

Sukurtas teorinis savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste modelis.

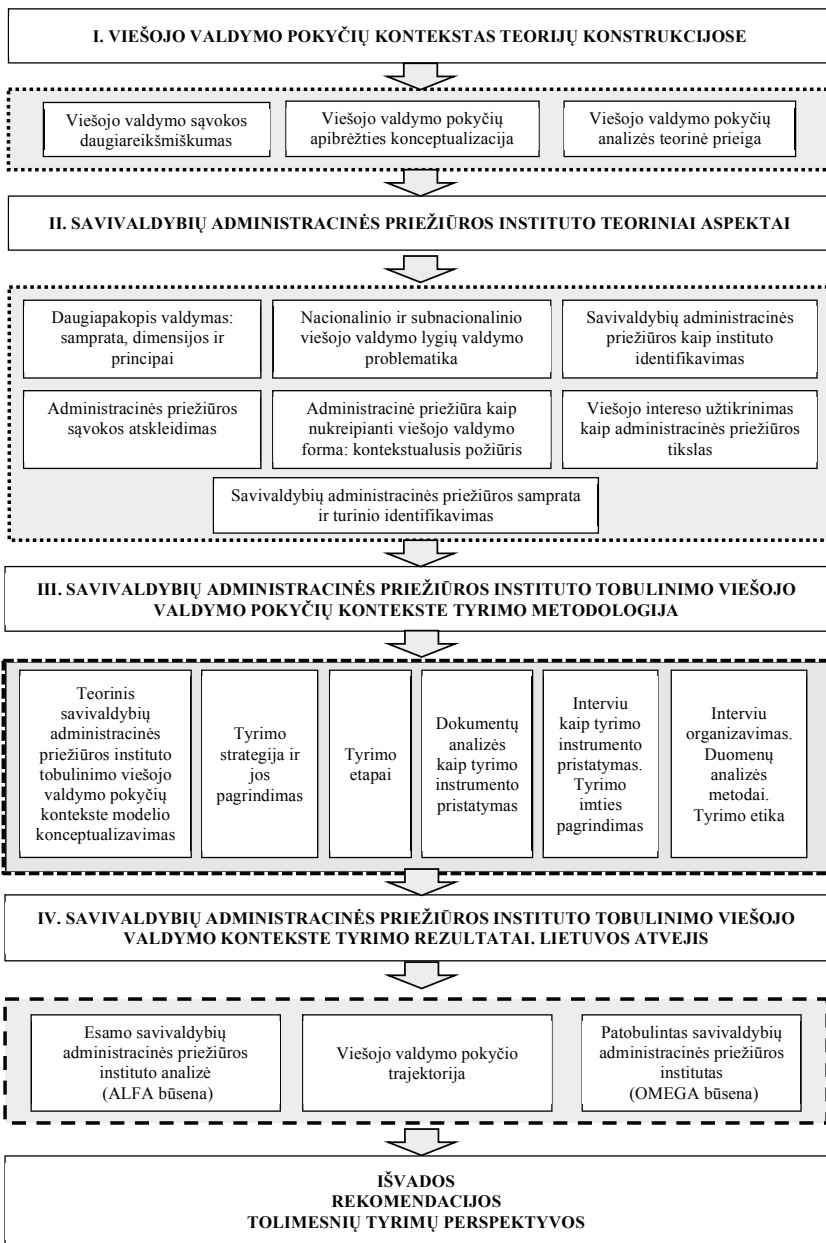
Praktinis darbo reikšmingumas

Sukurtas teorinis savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste modelis pritaikytas empiriniame tyrime. Šį modelį galima praktiškai taikyti bet kurios valstybės savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimui viešojo valdymo pokyčių kontekste.

Empiriniu tyrimu identifiukuota Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros instituto esama būseną (ALFA) viešojo valdymo pokyčių kontekste, išanalizuota šio instituto viešojo valdymo pokyčio trajektorija ir iširta šio instituto patobulinta (OMEGA) būseną. Empirinio tyrimo metu nustatytos probleminės savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste sritys.

Darbo struktūra

Disertaciją sudaro keturios dalys. Disertacija rengta pagal žemiau pateikiamą loginę schemą.



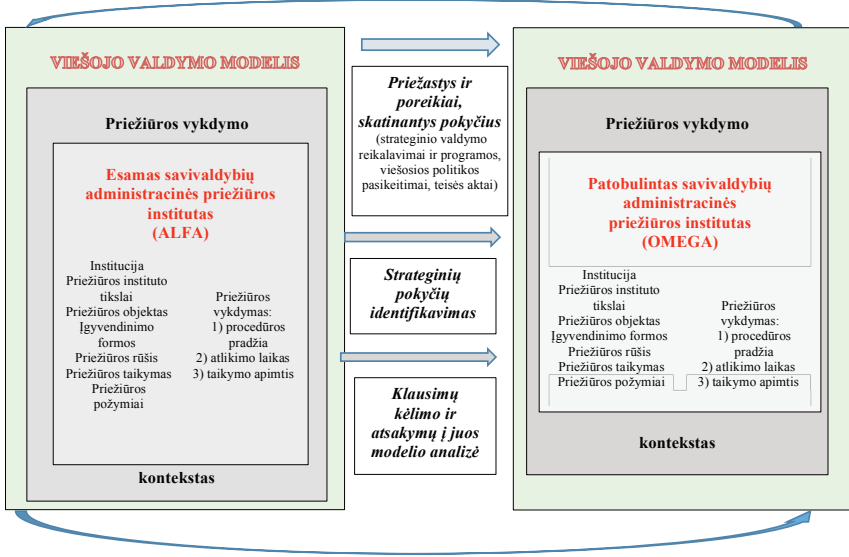
Disertacinio darbo rengimo loginė schema

Pirmoje disertacijos dalyje, siekiant identifikuoti ir geriau suprasti savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą viešojo valdymo pokyčių kontekste, pateikiamas teorinis viešojo valdymo pokyčių konteksto diskursas. Plačiau analizuojamas viešojo valdymo sąvokos daugiareikšmiškumas, atskleidžiamas šios sąvokos turinys, sudėtinės dalys, valdymo stiliai bei analizės lygmenys; konceptualizuojama viešojo valdymo pokyčių apibrėžtis atskleidžiant pokyčio sampratą, rūšis, valdymą, analizuojamas kontinuumo ir kryptių identifikavimo lauko raiškos modelis. Viešojo valdymo pokyčių kontekstui analizuoti pasitelkiama viešojo valdymo pokyčių analizės teorinė prieiga, atskleidžianti pagrindines viešojo valdymo teorijas, kriterijus, valdymo modelius; apibūdinanti viešojo valdymo raidos etapus atskleidžiant tradicinį viešąjį administravimą kaip universaliausią viešojo valdymo modelį, naująją viešąją vadybą kaip vadybinį, tačiau viešajame valdyme nepasiteisusį modelį, naująjį viešąjį valdymą kaip dar vieną viešojo valdymo „magišką koncepciją“, neovėberizmą kaip modernaus ir šiuolaikiško viešojo valdymo, grindžiamo tradiciniu viešuoju administravimu, modelį. Skyriuje pateikiamas visų viešojo valdymo modelių apibendrinimas išskiriant disertacijos temai svarbiausius elementus bei pristatomi viešojo valdymo pokyčių analizės metodai, kuriais remiantis galima tirti pasirinktą viešojo valdymo institutą, konkrečiu atveju – savivaldybės administracinės priežiūros instituto tobulinimo modelį.

Antroje disertacijos dalyje siekiant atskleisti savivaldybių administracinės priežiūros instituto sąvokos turinį nagrinėjama ne tik pati savivaldybių administracinės priežiūros samprata, bet išsamiau analizuojama šio koncepto prigimtis, atsiradimo priežastys, ryšys su daugiapakopiu valdymu, nacionalinio ir subnacionalinio viešojo valdymo lygių valdymo problematika (decentralizacija, kompetencijų atskyrimas ir šių lygmenų sąveika), identifikuojama savivaldybių administracinė priežiūra kaip institutas, atskleidžiama administracinės priežiūros sąvoka. Taip pat administracinė priežiūra analizuojama remiantis kontekstualiuoju požiūriu aktualizuojant ją kaip nukreipiančią viešojo valdymo formą; atskleidžiama, kodėl viešojo intereso užtikrinimas laikomas vienu iš pagrindinių administracinės priežiūros tikslų, bei, remiantis atlikta mokslinės literatūros analize, suformuojama savivaldybių administracinės priežiūros instituto samprata ir identifikuojamas jos turinys.

Trečioje disertacijos dalyje pagrindžiama savivaldybių administracinės priežiūros instituto viešojo valdymo pokyčių kontekste tyrimo metodologija. Pateikiamas teorinis savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste modelis, kuriuo remiantis ketvirtojoje disertacinio darbo dalyje analizuojamas Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste atvejis. Žemiau pateikiame šį teorinį modelį.

*Viešojo valdymo
pokyčio trajektorija*



*Teorinis savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo
viešojo valdymo pokyčių kontekste modelis*

Šioje disertacinio darbo dalyje taip pat pristatoma pasirinkta tyrimo strategija, atskleidžiamos tyrimo filosofinės prielaidos, pagrindžiama kokybinė tyrimo strategija, paaiškinamas atvejo tyrimo strategijos pasirinkimas. Taip pat pristatomi empirinio tyrimo etapai, pristatomi dokumentų analizės ir interviu kaip tyrimo instrumentai, pagrindžiama tyrimo imtis, aptariamas interviu organizavimas, duomenų analizės metodai ir tyrimo etika.

Ketvirtoje disertacijos dalyje pristatomi Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste empirinio tyrimo rezultatai, gauti atlikus dokumentų analizę ir pusiau struktūruotus interviu su ekspertais.

IŠVADOS

Išanalizavus savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo kontekste teorinius aspektus ir atlikus empirinį tyrimą, disertaciniame darbe formuluojamos šios išvados:

I. Viešojo valdymo pokyčių konteksto apibrėžties conceptualizavimas atskleidė šios sąvokos turinio daugiadimensiškumą ir kompleksiškumą, identifikavus ištyrus viešojo valdymo sąvokos daugiareikšmiškumą, išanalizavus viešojo valdymo pokyčių sampratą, ištyrus viešojo valdymo pokyčių analizės teorinę priegį bei pristatius pagrindinius viešojo valdymo pokyčių analizės modelius, kuriais remiantis galima tirti bet kurį pasirinktą viešojo valdymo institutą.

1. Viešasis valdymas suprantamas kaip viešosios politikos ir viešojo administravimo sąveika, pasireiškianti kaip visuma viešosios politikos nustatymo, formavimo ir (arba) dalyvavimo ją formuojant ir įgyvendinimo procesų, kuriuose dalyvaujant viešojo valdymo institucijoms ir visuomenei priimami ir įgyvendinami valdymo sprendimai ir teikiamos administracinės ir viešosios paslaugos. Nustatyta, kad, analizuojant viešojo valdymo pokyčius ir konkretaus tiriamo viešojo valdymo instituto tobulinimą šių pokyčių kontekste, viešojo valdymo kaip daugiareikšmės sąvokos supratimas svarbus, nes tiriant konkretaus instituto tobulinimą tiriama daug jo veiklos aspektų: turinys, sudėtinės dalys, valdymo stiliai, šių stilių organizacinės dimensijos pasireiškiančios valdymo kultūra, valdymo vaidmenimis, strategijų stiliais, institucijų orientacija, jų struktūra, dalyvavimu sprendimų priėmimo, komunikavimo vaidmenimis, kontrolės formomis, koordinavimo stiliais ir pan.
2. Viešojo valdymo pokytis – tai kontroliuojami ir nekontroliuojami viešojo valdymo pasikeitimai, kai esama viešojo valdymo būseną pakeičia arba pasikeičia pati, įtakojama išorinių ir vidinių sąlygų. Viešojo valdymo evoliucijos procesų, kaip visumos, sampratoje svarbiausios dedamosios yra viešojo valdymo pokyčiai, kurie savo turiniu ir esme mažai kuo skiriasi nuo viešojo valdymo reformų, pripažįstant, kad viešojo valdymo pokyčiai lemia viešojo valdymo reformas, o viešojo valdymo reformos lemia viešojo valdymo pokyčius.
3. Viešojo valdymo pokyčiai atspindi viešojo valdymo modeliuose. Tyrimu nustatyta, kad viešojo valdymo praktikoje nėra „grynos formos“ modelių, valdymo formos susipina ne tik skirtingose šalyse, kur skirtinga politinė ir ekonominė aplinka, bet ir toje pačioje valstybėje. Koks kiekvienoje valstybėje viešasis valdymas, priklauso nuo tos šalies viešąją politiką formuojančios institucijos vertybinių nuostatų, viešojo valdymo reformos tikslų, politinių ir ekonominių sąlygų, kurioms esant vykdoma viešoji politika,

- nuo vykdomųjų institucijų ir jų sugebėjimo įgyvendinti viešąją politiką ar jos reformas. Tarp viešojo valdymo modelių nėra griežtos ribos, todėl šiuolaikinių demokratinių valstybių viešajame valdyme esama visų modelių bruožų.
4. Viešojo valdymo pokyčiai, nulemti vykdomų viešojo valdymo reformų skirtingose šalyse, skiriasi ir priklauso ne tik nuo tos šalies administracinės kultūros, bet ir nuo valdymo bei teisinės sistemos. Skirtingose šalyse naudojama skirtinga terminologija arba netgi ta pati terminologija gali reikšti labai skirtingas reformas. Net ir pagrįstos tomis pačiomis idėjomis nacionalinės viešojo administravimo reformos skirtingose tos valstybės institucijose gali įgauti skirtingą išraišką, todėl būtina analizuoti ne tik skirtingų šalių, bet ir konkrečioje šalyje konkrečiose viešojo administravimo institucijose vykstančius viešojo valdymo pokyčius tam, kad būtų aišku, kokios tų pokyčių trajektorijos ir koku būdu tas institucijas reikia tobulinti, kokius tobulinimo modelius naudoti.
 5. Mokslinėje literatūroje nustatyta įvairių viešojo valdymo pokyčių analizės modelių, tačiau, kuris modelis tinkamiausias konkrečiai viešojo valdymo institucijai, priklauso nuo valstybės, kurioje tobulinamos viešojo valdymo institucijos, išorinių ir vidinių veiksnių, administracinės struktūros, viešojo valdymo modelio, egzistuojančio toje šalyje ir daug kitų disertaciniame darbe aptartų veiksnių.

II. Savivaldybių administracinės priežiūros instituto samprata atskleidžiama identifikuojant jį kaip institutą, pagrindžiant jo vietą ir reikšmę daugiapakopio valdymo struktūroje, charakterizuojant jo turinio dedamąsias.

1. Tyrimu atskleista, kad institucionalizmą ir skirtingas jo atmainas reikia vertinti kaip vienas kitą papildančius, o ne konkuruojančius požiūrius, todėl savivaldybių administracinę priežiūrą analizuota kaip institutų visuma, kurią sudaro formalios taisyklės, įtvirtintos normose, ir materialios institucijos kaip organizacijos.
2. Savivaldybių administracinę priežiūrą galima apibrėžti kaip savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančią instituciją ir kaip priežiūrą nustatančių ir apibūdinančių taisyklių rinkinį, kuriam būdinga:
 - 1) savivaldybių administracinę priežiūrą vykdo Konstitucijos ir įstatymo įgaliotos institucijos;
 - 2) savivaldybių administracinę priežiūrą vykdančios institucijos tikrina organizacine tvarka nepavaldžias savivaldybių institucijas, turinčias specifinį savarankiškumą, nulemtą vietos savivaldos principo;
 - 3) savivaldybių administracinės priežiūros institucijos turi teisę vykdyti Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytus įgaliojimus, kurie turi būti proporcingi siekiamam tikslui;

- 4) savivaldybių administracinė priežiūra siekiama užtikrinti teisėtumo principą ir viešojo intereso gynimą.
3. Nustatyta, kad tarp veiksmų, turinčių lemiamą įtaką kokybiškai savivaldybių administracinei priežiūrai, yra teritorinė valstybės organizacija ir subnacionalinio lygmens valdžios struktūra bei santykiai tarp nacionalinio ir subnacionalinio lygmens viešojo valdymo institucijų. Atskleista, kad savivaldybių administracinė priežiūra turėtų vykti dialogo tarp centrinės, priežiūros ir vietos valdžios forma. Idėjos, kad priežiūros sistemos kyla iš antagonizmo tarp valstybės centrinės valdžios ir vietos savivaldos, turėtų būti atsisakyta. Konstatuota, kad būtinos konsultavimo ir prevencinės administracinės priežiūros funkcijos, tačiau joms atlikti priežiūros institucijose turėtų dirbti profesionalai teisininkai, išmanantys savivaldybių sprendimų priėmimo procesą.
4. Analizuojant savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą, svarbus konkrečios tiriamos Europos valstybės savivaldybių administracinės priežiūros instituto turinio atskleidimas, kurį identifikuoja tokios savivaldybių administracinės priežiūros instituto dedamosias kaip: priežiūros tikslai, priežiūros objektai, taikymo apimtis, taikymo sritis, priežiūros požymiai, atlikimo laikas, priežiūros procedūros pradžia, priežiūros proceso rezultatas, priežiūros institucijos.
4. Atskleista, kad savivaldybių administracinei priežiūrai būdingi šie požymiai: viešojo intereso vietos savivaldoje užtikrinimas; teisėtumo vietos savivaldoje užtikrinimas; prevencijos vietos savivaldoje užtikrinimas; sąveikos tarp viešosios politikos formuotojų ir savivaldybių institucijų užtikrinimas savivaldybių administracinės priežiūros srityje; atskaitomybės viešosios politikos formuotojams, kaip įgyvendinama viešojo politika vietos savivaldoje, užtikrinimas.
6. Šiuolaikiniame viešajame valdyme sunku rasti valstybę, kurioje egzistuotų „grynas“ administracinės priežiūros modelis. Klasikinės, modernios ir tinklinės administracinės priežiūros modeliai dažnai būna persipynę, susimaišę, todėl, koks administracinės priežiūros modelis egzistuoja konkrečioje valstybėje, reikia analizuoti tiriant šių modelių būdingus požymius.

III. Atlikta savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste mokslinė analizė leido sukonstruoti teorinį šio instituto tobulinimo modelį, kuris buvo pritaikytas tiriant Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste atvejį.

1. Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo viešojo valdymo pokyčių kontekste teoriniam modeliui pritaikytas Pollitt ir Bouckaert (2003) viešojo valdymo pokyčio trajektorijos modelis, viešojo valdymo re-

- formų modelis ir McNabb (2009) pokyčių proceso elementų modelis.
2. Teoriniame modelyje savivaldybių administracinės priežiūros instituto esama būsena (ALFA) ir patobulinta būsena (OMEGA) analizuotos tiriant šio instituto dedamąsias: priežiūros instituciją, veiklos tikslą, objektą, įgaliojimų įgyvendinimo formas, priežiūros taikymo sritį, priežiūros rūšis, priežiūros procedūros pradžią, priežiūros atlikimo laiką, priežiūros taikymo apimtį, priežiūros požymius.
 3. ALFA ir OMEGA būsenos tirtos kartu analizuojant savivaldybių administracinės priežiūros kontekstą, nustatant, kokiam kontekste veikia analizuojamas institutas – klasikiniame, moderniam ar tinkliniam.
 4. Ištyrus savivaldybių administracinę priežiūrą vykdančių institucijų ALFA ir OMEGA būsenas, nustatytas viešojo valdymo modelis, kuriame veikia / veiktų tiriamas institutas.
 5. Viešojo valdymo pokyčio trajektorija disertacijoje atskleista tiriant priežastis ir poreikius, skatinančius savivaldybių administracinės priežiūros instituto pokyčius, taip pat strateginius pokyčius. Tyrimo rezultatai taip pat gauti naudojant teorinėje disertacijos dalyje aprašytą papildytą klausimų kėlimo ir atsakymų į juos modelį (Pollitt, Bouckaert, 2003; Osborne, 2010).
 6. Tyrimui pasirinkta kokybinio tyrimo strategija, paremta reliatyvizmo ontologija, subjektyvistine – interpretuojamąja epistemologija, atsiskleidžiančia tyrime naudojantis holistine sistemų teorija bei postmodernistiniu požiūriu, tyrime naudojantis tiek indukcine, tiek deducine prieigomis tuo pripažįstant savivaldybių administracinės priežiūros instituto viešojo valdymo pokyčių kontekste įvairiapusiškumą.

IV. Identifikuota esamo savivaldybių administracinės priežiūros instituto (ALFA) būsena atskleidė Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros instituto specifiškumą, nustatytą analizuojant Lietuvoje galiojantį teisinį reguliavimą, strateginius valdymo dokumentus, Vyriausybės programas, šio instituto dedamąsias, vykdymo konteksto ir viešojo valdymo modelius.

1. Savivaldybių administracinę priežiūrą Lietuvoje įgyvendina Vyriausybės atstovai apskrityse, o įgaliojimus įgyvendinti jiems padeda savarankiškos biudžetinės įstaigos – Vyriausybės atstovų tarnybos apskrityse, kurių atsižvelgiant į galiojantį Lietuvos teritorinį administracinį suskirstymą analizuojamu laikotarpiu buvo dešimt.
2. Lietuvoje Vyriausybės atstovų apskrityse atliekamos savivaldybių administracinės priežiūros vykdymas pasižymi specifiškumu, būdingu tik mūsų valstybei. Specifiškumas atskleistas išanalizavus savivaldybių administracinės priežiūros instituto dedamąsias.
3. Nustatyta, kad analizuojamu laikotarpiu (iki 2018 metų) tiek teisės aktuose, reglamentuojančiuose savivaldybių administracinės priežiūros institutą,

- ties šio instituto veiklą nustatančiuose strateginiuose veiklos dokumentuose, tikslas iš esmės sutampa. Savivaldybių administracinę priežiūrą atliekantys Vyriausybės atstovai apskrityse turi siekti, kad savivaldybės laikytųsi Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, vykdytų Vyriausybės nutarimus.
4. Dokumentų analizė atskleidė, kad Vyriausybės atstovų apskrityse vykdomos savivaldybių administracinės priežiūros objektai – savivaldybių institucijų priimti teisės aktai ir savivaldybių institucijų veiksmai /neveikimas, kai įstatymai ir Vyriausybės sprendimai nėra vykdomi. Savivaldybių administracinės priežiūros taikymo sritis – sprendimų teisėtumo priežiūra. Nustatyta, kad Lietuvos savivaldybių administracinė priežiūra – teisinė priežiūra.
 5. Vyriausybės atstovų apskrityse įgaliojimų įgyvendinimo formos įvairios: teikimas, reikalavimas, potvarkis, išankstinė teisės aktų projektų kontrolė, pareiškimas dėl teisės akto teisėtumo administraciniam teismui, pareiškimas ar ieškinys dėl viešojo intereso gynimo administraciniam ar bendrosios kompetencijos teismui, prašymas administraciniam teismui dėl teisės akto panaikinimo arba įpareigojimo vykdyti įstatymą ar Vyriausybės nutarimą. Nežiūrint įgaliojimų įgyvendinimo formų įvairovės, galima konstatuoti, kad visi įgaliojimai įgyvendinami teisinėmis priemonėmis, todėl tai patvirtina, kad Lietuvos savivaldybių administracinė priežiūra yra teisinė priežiūra.
 6. Vykdamas savivaldybių administracinę priežiūrą svarbi tiek a priori, tiek a posteriori savivaldybių administracinė priežiūra. Išankstinė savivaldybių administracinė priežiūra ypač reikšminga tuo, kad laiku apginamas viešasis interesas, užtikrinamas teisėtumas, išvengiama didelių finansinių nuostolių, nes reaguojama dar savivaldybės tarybos sprendimo projekto rengimo stadijoje, kai Vyriausybės atstovo tarnybai ir savivaldybių institucijai konsultuojantis, derinant pozicijas, aiškinantis teisėtumo klausimus, bendradarbiaujant išvengiama neteisėto sprendimo priėmimo ir su tuo susijusių pasekmių.
 7. ALFA būsenos analizė atskleidė, kad savivaldybių administracinės priežiūros institutui Lietuvoje būdingas viešojo intereso, teisėtumo ir prevencijos vietos savivaldoje užtikrinimas.
 8. Tyrimo rezultatai parodė Lietuvoje esant mišrų savivaldybių administracinės priežiūros instituto vykdymo konteksto modelį, kuriame ryškiau išreikšti klasikinės administracinės priežiūros vykdymo konteksto modelio požymiai
 9. Viešojo valdymo modelis, kuriame veikia savivaldybių administracinės priežiūros institutas ALFA būsenoje, yra išlaikęs tradicinio viešojo administravimo modelio bruožus ir priskirtinas būtent šiam modeliui. Kitų dviejų viešojo valdymo modelių – naujosios viešosios vadybos ir naujojo viešojo

valdymo – organizacinių dimensijų pasireiškimas savivaldybių administracinės priežiūros institute nėra ryškus, greičiau tik fragmentiškas.

V. Viešojo valdymo pokyčio trajektorija tobulinant savivaldybių administracinės priežiūros institutą neaiški, politizuota. Vykdamt pokyčius, susijusius su šio instituto tobulinimu, trūksta bendradarbiavimo, skaidrumo ir atviros komunikacijos tarp Lietuvos Respublikos Seimo, Vyriausybės, Vyriausybės atstovų apskrityse ir jų tarnybų bei savivaldybių institucijų.

1. Nuo 2018 metų Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybų strateginiuose veiklos planuose nebelineka tik šioms tarnyboms iškelto tikslo. Tarnybų veiklos tikslas sutapatinamas su Vyriausybės kanceliarijos veiklos tikslu – padėti vykdyti Vyriausybės ir Ministro Pirmininko funkcijas. Ekspertų nuomone, tokiu būdu nuo 2018 metų savivaldybių administracinės priežiūros institutas įgauna politinio atspalvio ir yra silpninamas, nes, atsižvelgiant į Konstitucijos 123 straipsnio reglamentavimą, Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimas neturėtų būti savivaldybių administracinės priežiūros tikslas.
2. Šešioliktosios ir septynioliktosios vyriausybių programų nuostatų, susijusių su administracinės priežiūros institutu, pokyčio trajektoriją charakterizuoja tai, kad nuo pagarbos Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams kultūros judama link darnaus valstybės valdymo pabrėžiant patį valdymo konceptą ir etatistinę teisės viršenybės supratimą.
3. Atlikta viešosios politikos, susijusios su Vyriausybės atstovo apskrityje statusu, pokyčio trajektorijos analizė atskleidžia, kad nuo 2018 metų ne tik strateginiuose Vyriausybės dokumentuose, bet ir naujai priimtuose teisės aktuose, ryškėja politinis atspalvis. Vyriausybės atstovo statuso pakeitimas iš Vyriausybės atstovo valstybės tarnautojo – įstaigos vadovo, skiriamo į pareigas konkurso tvarka, į be konkurso skiriamą Vyriausybės Ministro Pirmininko teikimu valstybės pareigūną kelia klausimų dėl Vyriausybės atstovų vykdomos savivaldybių administracinės priežiūros pobūdžio.
4. Viešosios politikos pakeitimai savivaldybių administracinės priežiūros srityje inicijuojami ir vykdomi neatsižvelgiant į šioje srityje dirbančių valstybės tarnautojų nuomonę ir siūlymus. Tokia padėtis rodo tarpinstitucinio bendradarbiavimo ir konsultavimosi trūkumą.
5. Savivaldybių administracinio priežiūros instituto kaip institucijos reorganizacija nėra grindžiama jokiais ekonominiais, efektyvumo, naudos ar kitais kriterijais.
6. Nustatyta, kad, nesant aiškios apskričių – teritorinių administracinių vienetų ir regionų politikos krypties, neįvertinus esančio Lietuvos administracinio suskirstymo, nėra pagrįsta reformuoti savivaldybių administracinės priežiūros institutą, priskiriant vienam Vyriausybės atstovui regioną, apimančią dvi konkrečias apskritis.

7. Kaip problemines sritis ekspertai išskyrė reorganizacijos procesus, įstatymų kaitą ir teisinį neaiškumą, politinę įtaką, tarpinstitucinio bendradarbiavimo ir veiklos koordinavimo stoką. Ekspertų manymu, šios probleminės sritys yra tobulintinos ir koreguotinos.
8. Siekiant susitarimo dėl savivaldybių administracinės priežiūros veiklos tobulinimo ir atsakomybių paskirstymo tobulinimo procese, svarbi aiški savivaldybių administracinės priežiūros vizija ir misija; aiškūs ir nedviprasmiški teisės aktai, reglamentuojantys šią veiklą; būtinas darbuotojų įsitraukimas ir efektyvi tarpusavio komunikacija tarp reformų rengėjų ir jų vykdytojų.
9. Tyrimas atskleidė, kad strateginiai pokyčiai savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo pokyčio trajektorijoje nėra valdomi, pasigendama iniciatyvaus strateginių pokyčių valdymo, atliekamo siekiant įgyvendinti apibrėžtus strateginius tikslus.
10. Tyrimo rezultatai rodo, kad vieningos nuomonės, kokia turėtų būti savivaldybių administracinės priežiūros instituto kaip organizacijos struktūra, nėra.
11. Vadovo profesionalumą ir reikalavimą būti lyderiu pabrėžia dauguma ekspertų. Ekspertai pažymi, kad savivaldybių administracinę priežiūrą vykdančios organizacijos vadovas į pareigas turėtų būti skiriamas konkurso būdu, tokiu būdu užtikrinant procesų ir jo veiklos skaidrumą ir objektyvumą. Jų nuomone, vadovas, atsakingas už savivaldybių administracinę priežiūrą, negali būti politikas ar asmeninio - politinio pasitikėjimo tarnautojas, nes šia veikla siekiama užtikrinti ne politinių nuostatų vykdymą savivaldoje, o savivaldybių institucijų veiklos teisėtumą, kas ne visada sutampa su politikų pageidavimais. Aukštasis universitetinis teisinis išsilavinimas – išsilavinimas, kurį turėtų turėti tiek savivaldybių administracinę priežiūrą vykdančios institucijos vadovas, tiek darbuotojai, vykdančios šią priežiūrą.
12. Savivaldybių administracinę priežiūrą vykdanči institucija turėtų būti valstybės biudžeto asignavimų valdytoja, tokiu būdu užtikrinant šios institucijos savarankiškumą.
13. Nustatyta, kad savivaldybių administracinės priežiūros instituto pokyčių įgyvendinimo procesų trajektorija nėra aiški. Geriausias pokyčių įgyvendinimo būdas, kai pokyčiai vykdomi derinant skirtingas pozicijas, konsultuojantis, bendraujant ir bendradarbiaujant. Interviu metu išryškėjo pozicija, kad tobulinant organizaciją, patiriamas politinis spaudimas ir greitų pokyčių troškimas dažnai duoda greitus, bet nekokybiškus rezultatus.

Pokyčių įgyvendinimo procese esminės reikšmės, ekspertų nuomone, turi teisiniai pokyčių aspektai, t.y. veiklą reglamentuojančių teisės aktų keitimas ir personalo santykių kaitos aiškumas.

Naujos organizacijos vizija, apimanti struktūros, funkcijų, atsakomybės, atskaitomybės klausimus, ekspertų manymu, turėtų būti aiški pokyčių pradžio-

je. Kitu atveju, nesant aiškios pokyčio trajektorijos, visi tobulinimo veiksmai tampa prieštaringi ir neaiškūs, o gautas rezultatas po pokyčio gali netenkinti nei visuomenės, nei pokytį inicijavusios institucijos.

VI. Sukonstruotas patobulintas savivaldybių administracinės priežiūros institutas (OMEGA) išlaiko pagrindinius esamo savivaldybių administracinės priežiūros instituto (ALFA) požymius, tačiau papildomas naujais modernaus viešojo valdymo bruožais, atsiskleidžiančiais patobulinto instituto vykdymo kontekste ir viešojo valdymo modelyje.

1. OMEGA būsenoje priežiūros institucija, ekspertų nuomone, turėtų būti biudžetinė įstaiga, išlaikoma iš valstybės biudžeto, šio biudžeto asignavimų valdytoja, centralizuota su teritoriniais padaliniais apskrityse, kuriems vadovauja Vyriausybės atstovas, skiriamas į pareigas Vyriausybės konkurso būdu. Skiriamas vadovas turi turėti aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą, nes atliekama savivaldybių administracinė priežiūra – teisinė priežiūra.
2. Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tikslas nustatomas toks pats, koks yra Konstitucijoje – siekti, kad savivaldybių institucijos laikytųsi Konstitucijos ir įstatymų; prižiūrėti ar savivaldybės vykdo įstatymus ir Vyriausybės nutarimus.
3. Priežiūros taikymo apimtis OMEGA būsenoje kinta. Prioritetas teikiamas daliai priežiūrai, kai tikrinami ir vertinami tik savivaldybės tarybos sprendimai ir norminiai savivaldybės vykdomosios institucijos teisės aktai. Įstatymu įteisinama tikslinė priežiūra – tikrinami ir vertinami tie savivaldybių institucijų sprendimai, kurie reikšmingiausi viešajam valdymui ir vietos savivaldai arba pagal atsiradusį poreikį.
4. OMEGA būsenoje pakinta priežiūros požymiai. Priežiūrai būdinga ne tik viešojo intereso, teisėtumo užtikrinimas ir prevencijos vykdymas, bet ir sąveikos tarp Vyriausybės ir savivaldybių institucijų užtikrinimas bei atskaitomybės Parlamentui ir Vyriausybei, kaip įgyvendinama viešoji politika vietos savivaldoje, užtikrinimas.
5. Lietuvos savivaldybių administracinės priežiūros vykdymo kontekstas OMEGA būsenoje turėtų būti mišraus modelio, tačiau su aiškiai išreikštais modernios ir tinklinės priežiūros požymiais.
6. OMEGA būsenoje ekspertai pabrėžia teisėtumo principą; stiprų valstybės institucijų vaidmenį; atkreipia dėmesį į valdymo profesionalumo reikšmę; pabrėžia atskaitomybės, atvirumo, skaidrumo, patikimumo, nuspėjamumo principus bei administracinės teisės reformos ir įgyvendinimo svarbą. Ekspertų nuomone, tam, kad veiktų patobulintas savivaldybių administracinės priežiūros institutas, reikalingas modernus ir šiuolaikiškas viešasis valdymas, tačiau tyrimo rezultatai rodo, kad jis grindžiamas tradicinio viešojo administravimo modelio vertybėmis ir požymiais, tačiau šis modelis pa-

pildomas nustatytais „neo“ vėberiniais elementais, būdingais tinkliniam ir rinkos valdymo stiliams.

Ištyrus patobulinto savivaldybių administracinės priežiūros instituto viešojo valdymo modelio OMEGA būseną sisteminiu ir instituciniu lygmenimis, galima daryti prielaidą, kad viešojo valdymo modelis, kuriame turėtų veikti savivaldybių administracinės priežiūros institutas, geriausiai atitiktų neovėberizmo modelio bruožus.

REKOMENDACIJOS

Lietuvos Respublikos Seimui:

1. Savivaldybių administracinės priežiūros procedūros pradžia, ekspertų nuomone, turėtų būti ne tik automatinė, kai sprendimų teisėtumas tikrinamas nuolat, bet įstatyme turėtų būti numatyta galimybė pagal valstybės viešojo valdymo prioritetines sritis pasirinkti prižiūrimus sprendimus, kurie yra ypač svarbūs visuomenei, viešojo intereso užtikrinimui.
2. Turėtų būti įteisinta priežiūra pagal prižiūrimos savivaldybės institucijos prašymą, nes ši priežiūros rūšis užtikrina visišką vietos savivaldos autonomijos laikymąsi tuo pačiu išvengiant rizikos, susijusios su neteisėtų sprendimų priėmimu. Ši priežiūra taip pat užtikrina tarpinstitucinio bendradarbiavimo viešajame valdyme įgyvendinimą.
3. Ekspertų manymu, reikėtų įteisinti tikslinę savivaldybių administracinę priežiūrą, kuri praktikoje vykdoma šalia pilnos ir dalinės priežiūros.
4. Priimant Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo pakeitimus, įvertinti konstitucinį Vyriausybės atstovo statusą. Ekspertų nuomone, Vyriausybės atstovo statuso pakeitimas iš Vyriausybės atstovo valstybės tarnautojo – įstaigos vadovo, skiriamo į pareigas konkurso būdu, į be konkurso skiriamą Vyriausybės Ministro Pirmininko teikimu valstybės pareigūną kelia klausimų dėl galimo šio pareigūno ir jo atliekamos priežiūros veiklos politizavimo.
5. Inicijuojant savivaldybių administracinės priežiūros institutą reglamentuojančio įstatymo pakeitimus, atsižvelgti į šioje srityje dirbančių profesionalų pasiūlymus.
6. Pagrįsti, kodėl tobulinant savivaldybių administracinės priežiūros institutą, pasirinktas Vyriausybės atstovų skaičius yra „5“ mechaniškai jiems priskiriamas po dvi apskritis. Ekspertų nuomone, pirmiausia turėtų būti aiški regioninė politika, ja pagrįstas Lietuvos teritorinis administracinis suskirstymas, tada nustatomas Vyriausybės atstovų apskrityse skaičius.

7. Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatyme nustatyti, kad Vyriausybės atstovai apskrityse privalo turėti aukštąjį universitetinį teisinį išsilavinimą.
8. Įstatymu numatyti, kad savivaldybių administracinę priežiūrą vykdanči institucija būtų savarankiška valstybės biudžeto asignavimų valdytoja.

Lietuvos Respublikos Vyriausybei:

1. Ekspertų nuomone, patikrinti visų savivaldybių institucijų teisės aktų fiziškai neįmanoma, todėl būtina pasirinkti peržiūrimus sprendimus, kurie ypač svarbūs viešajam interesui užtikrinti, visai visuomenei. Tokias užduotis atsižvelgus į viešojo valdymo programas, valstybės valdymo prioritetus, Vyriausybės atstovams, ekspertų nuomone, galėtų skirti tik Vyriausybė.
2. Žmogiškųjų išteklių trūkumas – pagrindinė problema siekiant užtikrinti efektyvų savivaldybės administracinės priežiūros instituto veikimą, todėl būtina nustatyti didesnę valstybės tarnautojų, vykdančių savivaldybių administracinę priežiūrą, skaičių.
3. Peržiūrėti Vyriausybės kanceliarijos strateginius veiklos planus, įvertinant, ar teisėtai nustatytas Vyriausybės atstovų apskrityse tarnybų strateginis veiklos tikslas – užtikrinti Vyriausybės programą atitinkančių sprendimų priėmimą.
4. Siūlant savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo projektus, įvertinti šio instituto konstitucinį statusą ir aiškiai apibrėžti tobulinimo kriterijus.
5. Stiprinti tarpinstitucinį bendradarbiavimą ir konsultavimosi procedūras, vengti politinės įtakos sprendžiant klausimus dėl savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo.
6. Reorganizuojant savivaldybių administracinę priežiūrą vykdančias institucijas, reorganizaciją pagrįsti aiškiais ekonominiais, efektyvumo, naudos ar kitais kriterijais, kurie turėtų būti aiškūs ir pristatyti laiku šiose institucijose dirbantiems darbuotojams.
7. Siekiant sutarimo dėl savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo, suformuluoti aiškią šio instituto viziją ir misiją, rengti aiškius ir nedviprasmiškus teisės aktų, reglamentuojančių šio instituto veiklą, projektus, į komunikacijos procesą dėl reformų vykdymo įtraukti visus savivaldybių administracinę priežiūrą atliekančius darbuotojus, ne tik šių įstaigų vadovus.
8. Užtikrinti, kad Vyriausybės atstovais apskrityse būtų ne politikai, bet lyderiai ir profesionalai, suvokiantys savivaldybių administracinės priežiūros instituto specifiškumą, bei sugebantys užtikrinti, kad šioje veikloje nebūs politinių užsakymų vykdymo.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovams apskrityse:

1. Stiprinti išankstinę savivaldybių administracinę priežiūrą, nes ji reikšminga tuo, kad laiku apginamas viešasis interesas, užtikrinamas teisėtumas, išvengiama didelių finansinių nuostolių, nes reaguojama dar savivaldybės tarybos sprendimo projekto rengimo stadijoje, kuomet Vyriausybės atstovo tarnybai ir savivaldybių institucijai konsultuojantis, derinant pozicijas, aiškinantis teisėtumo klausimus, bendradarbiaujant išvengiama neteisėto sprendimo priėmimo ir su tuo susijusių pasekmių.
2. Peržiūrėti Vyriausybės atstovų apskrityse strateginius veiklos planus, ar teisėtai nustatytas šių tarnybų strateginis veiklos tikslas ir uždavinys, nes Vyriausybės programų nuostatų įgyvendinimas neturėtų būti savivaldybių administracinės priežiūros tikslas.

TOLIMESNIŲ TYRIMŲ PERSPEKTYVOS

1. Savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą viešojo valdymo pokyčių kontekste galima tirti analizuojant Lietuvos savivaldybių institucijų (savivaldybių merų, tarybos narių, savivaldybių administracijų direktorių) kokybinio tyrimo metu gautus duomenis. Moksliniu požiūriu nauji ir praktiniu požiūriu reikšmingi tokiu būdu gauti tyrimo rezultatai leistų modeliuoti savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo modelį iš savivaldybių institucijų perspektyvos.
2. Moksliniu požiūriu naujas ir praktiniu požiūriu vertingas būtų kompleksinis didelės apimties tyrimas, kai tyrimo rezultatai jungiami ir gaunamas visapusiškas savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo modelis. Tyrimas turėtų apimti Lietuvos Respublikos Seimo narių, Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Vyriausybės atstovų apskrityse ir jų tarnybų darbuotojų ir savivaldybių institucijų pozicijas tobulinimo klausimu.
3. Teorinį savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimo modelį galima pritaikyti tiriant kitų valstybių savivaldybių administracinės priežiūros instituto tobulinimą.
4. Moksliniu požiūriu naujas būtų kelių valstybių savivaldybių administracinės priežiūros institutų lyginamasis tyrimas, kai analizuojami ne tik galiojantys teisės aktai, reglamentuojantys savivaldybių administracinės priežiūros institutą, bet ir šio instituto dedamosios, priežiūros vykdymo kontekstas ir viešojo valdymo modelis.
5. Vertingi tyrimai, analizuojantys įgyvendintas konkrečias institucines reformas, analizuojant, kokie tų reformų ar pokyčių rezultatai, kaip juos įtakoja konkrečioje šalyje egzistuojantis viešojo valdymo modelis.

6. Trūksta sisteminio požiūrio į nacionalinio ir subnacionalinio viešojo valdymo lygių sąveiką, decentralizaciją, todėl būtina tirti decentralizuotos viešojo valdymo sistemos ir politikos statistinius duomenis, formuoti bendras prognozes.

TRUMPA INFORMACIJA APIE DISERTACIJOS AUTORE

Vardas, pavardė – Violeta Kiurienė

El. paštas – v.kiuriene@gmail.com

Išsilavinimas

- | | |
|-----------|--|
| 2013–2019 | Socialinių mokslų srities vadybos krypties jungtinės doktorantūros (Vytauto Didžiojo universiteto su Klaipėdos universitetu, Aleksandro Stulginskio universitetu, Mykolo Romerio universitetu ir Šiaulių universitetu) studijos. |
| 2002–2004 | Lietuvos teisės universitetas, Teisės fakultetas. Teisės magistras. |
| 1998–2002 | Lietuvos teisės universitetas, Teisės fakultetas. Teisės bakalauras. |
| 1992–1996 | Šiaulių pedagoginis institutas, Filologijos fakultetas. Humanitarinių mokslų bakalauras ir lietuvių kalbos ir literatūros mokytojo kvalifikacija. |

Darbo patirtis

- | | |
|----------------|--|
| 2019 iki dabar | Vyriausybės atstovų įstaigos vyriausioji patarėja. |
| 2012 iki dabar | Šiaulių universiteto lektorė. |
| 2008–2019 | Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovo Šiaulių apskrityje tarnybos vyriausioji patarėja. |
| 2005–2012 | Šiaulių universiteto Socialinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo katedros asistentė. |
| 1999–2008 | Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovo Šiaulių apskrityje tarnybos vyriausioji specialistė (teisininkė). |
| 1997–1999 | Joniškio žemės ūkio mokyklos mokymo dalies vedėja, lietuvių kalbos ir literatūros dėstytoja. |

Dotacijos

- | | |
|------|--|
| 2015 | Lietuvos mokslo tarybos doktorantūros stipendija už akademinį pasiekimą. |
| 2014 | Lietuvos mokslo tarybos doktorantūros stipendija už akademinį pasiekimą. |
| 2014 | Lietuvos mokslo tarybos parama doktoranto akademinėi išvykai gauti. |

Stažuotės

- | | |
|---------------|---|
| 2014-06-05/19 | Suomijoje, Joensu mieste, Rytų Suomijos universitete dalyvauta doktorantų vasaros mokykloje pagal "Erasmus" intensyvią programą "Doctoral Studies in Research Methodologies". |
|---------------|---|

Mokslinio domėjimosi sritys

Savivaldybių administracinė priežiūra, viešasis valdymas, vietos savivalda, valstybės tarnyba, administracinė teisė, darbo teisė, ES teisė.

Violeta Kiurienė

**IMPROVEMENT OF THE INSTITUTE OF
ADMINISTRATIVE SUPERVISION OF MUNICIPALITIES
IN THE CONTEXT OF CHANGES IN PUBLIC
GOVERNANCE**

Summary of Doctoral Dissertation
Social Sciences, Management (S 003)

Redaktorė Solveiga Sušinskienė (anglų k.)

2019-11-03. 4,25 aut. l. Tiražas 50 vnt.

Išleido Šiaulių universitetas, P. Višinskio g. 38, 76352 Šiauliai.
Spausdino UAB „BMK leidykla“, J. Jasinskio g. 16, 03163 Vilnius.