

## Savivaldybių ir apskričių viršininkų institucijų kompetencija ir sąveika Lietuvoje

Jūratė Baltušnikienė

Algirdas Astrauskas

Mykolo Romerio universitetas  
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius

*Dažnų politinių, ekonominių, kultūrinių pokyčių kontekste viešojo valdymo sistemos tobulinimas, kai koreguojama atskirų valdymo lygių ir/ar pakopų institucijų kompetencija bei tarpusavio sąveikos mechanizmai, tampa nesibaigiančiu procesu.*

*Straipsnyje pateikiamos viešojo valdymo institucijų, priklausančių įvairiems valdymo lygiams ir pakopoms, kompetencijos nustatymo sąlygos bei kriterijai, tyrinėjama Lietuvos savivaldybių ir apskričių viršininkų institucijų kompetencija ir jos kaita bei šių institucijų sąveikos mechanizmai 1995–2004 m. Atliktos analizės pagrindu teikiamos rekomendacijos, kaip tobulinti savivaldybių ir apskričių institucijų kompetenciją ir sąveiką, atsižvelgiant į galimą teritorijos administracinių vienetų sistemos kaitą.*

**Pagrindinės sąvokos:** savivaldybė, apskrities viršininkas, savivaldybių kompetencija, apskrities viršininko kompetencija.

**Keywords:** local authority, county governor, responsibilities of local authority, responsibilities of county governor.

### Įvadas

**Problemos aktualumas.** XX a. paskutinį dešimtmetį pasikeitusi politinė padėtis lėmė Lietuvos viešojo valdymo reformavimo būtinybę. Per pirmąjį nepriklausomybės dešimtmetį Lietuvos Respublikoje sudaryta 10 aukštesniųjų teritorijos administracinių vienetų – apskričių ir 60 vietos savivaldybių. Remiantis centralizacijos, dekoncentracijos ir decentralizacijos principais, Lietuvoje įvykdyta valstybės viešojo valdymo sistemos reforma: nustatyti du visuomenės valdymo lygiai, atskirta šių lygių valdymo institucijų kompetencija (veiklos sritys ir įgaliojimai veikti) bei tarpusavio sąveika. Šiuo metu Lietuvoje funkcionuojančią dviejų lygių viešojo valdymo subjektų sistemą sudaro:

1. **Valstybės valdymo subjektai**, kurie pagal valdžios padalijimo principą skirstomi į 3 šakų subjektus:

- įstatymų leidžiamosios valdžios šakos subjektus;
- įstatymų vykdančiosios valdžios šakos subjektus;

- įstatymus ginančiosios valdžios šakos subjektus.

2. **Vietos savivaldos subjektai** (savivaldybės taryba, savivaldybės administracijos direktorius, meras ir kiti subjektai), veikiantys savaveiksmiškumo pagrindais savivaldybės teritorijoje.

Įstatymus vykdančiosios valdžios šakos subjektai pagal veiklos zoną skirstomi į:

- centrinius valstybinio valdymo (administravimo) subjektus;
- teritorinius regioninius valstybinio valdymo (administravimo) subjektus;
- teritorinius vietinius valstybinio valdymo (administravimo) subjektus.

Teritoriniai valstybinio valdymo (administravimo) subjektai skirstomi į:

- dekoncentruotąsias administracijas, atliekančias savo funkcijas administravimo zonoje, kurių dydis gali sutapti (pvz., apskričių valstybinės mokesčių inspekcijos), būti didesnis (pvz., teritorinės muitinės) ar mažesnis (pvz., teritorinės darbo biržos) už apskrities teritoriją, sutapti su savivaldybės teritorija (pvz., rajonų ir miestų policijos komisariatai);

- prefekto tipo institucijas, vykdančias savo veiklą valstybės teritorijos aukštesniuose administraciniuose vienetuose – apskrityse (pvz., apskrities viršininkas ir administracija, Vyriausybės atstovas) bei savivaldybėse (pvz., apskrities viršininko administracijos žemės tvarkymo departamento žemėtvarkos tarnybos).

Lietuvos Respublikos įstatymuose teritorinė savivalda traktuojama kaip atskiras viešojo valdymo lygis (kurio institucijos nėra pavaldžios valstybės institucijoms), turintis galimybę pagal įstatymų numatytas ribas savarankiškai veikti priimdamas sprendimus ir juos įgyvendindamas, drauge visiškai atsakydamas už savo įgaliojimų vykdymą. Savivaldos teisių suteikimas savivaldybėms garantuoja veiklos laisvę ir savarankiškumą, nepavaldumą ar nepriklausomumą nuo valstybės valdžios institucijų. Vis dėlto savivaldybės yra bendros viešojo valdymo sistemos dalis, todėl jų laisvė nėra beribė, o suteiktas savarankiškumas neleidžia ignoruoti valstybės interesų. Todėl labai svarbus savivaldybių ir valstybės interesų derinimo principas, siekiant darnaus visos viešojo valdymo sistemos ir jos posistemų funkcionavimo.

Savivaldybių ir valstybės interesų derinimo principas Lietuvoje reiškiasi įvairiais būdais:

1. valstybė skirtingomis formomis remia savivaldybes;

2. bendrosios (konkurencinės) kompetencijos srityse valstybės valdymo subjektai koordinuoja savo ir savivaldybių veiksmus;

3. įstatymų nustatytais atvejais ir formomis prižiūri ir kontroliuoja savivaldybių veiklą. Lietuvos Respublikos Konstitucija numato galimybę savivaldybių veiklos administracinę priežiūrą derinti su teismine kontrole.

Suformavus Lietuvoje aukštesnius valstybės teritorijos administracinius vienetus – apskritis, ypač aktuali tapo savivaldybių institucijų ir apskričių viršininkų institucijų kompetencijos nustatymo ir sąveikos problema. Valstybės ir vietos savivaldos institucijų sąranga, jų kompetencija buvo ne kartą perskirstomos, tobulinant viešojo valdymo sistemą šalyje, suvokiant, kad sklandus viešojo valdymo sistemos funkcionavimas galimas tik tuomet, kai visos posistemės (valdymo lygiai bei juose veikiantys viešojo valdymo subjektai) funkcionuoja glaudžiai sąveikaudamos tarpusavyje. Todėl apskričių viršininkų institucijoms, kaip valstybinio valdymo (administravimo) subjektams, taip pat taikomas savivaldybių ir valstybės interesų derinimo principas, kuris atsiskleidžia analizuojant konkrečias apskričių viršininkų institucijų ir savivaldybių funkcijas, ypač konkurencinės kompetencijos srityse.

**Problemos nagrinėjimo tikslas** – išanalizuoti savivaldybių ir apskričių viršininkų institucijų kompetencijos ir šių institucijų, atstovaujančių skirtingiems valdymo lygiams, sąveikos kaitą 1995–2004 m., apibūdinti problemines sritis ir pateikti rekomendacijas, kaip tobulinti susiklosčiusias situacijas.

Straipsnio tikslui pasiekti keliami šie **uždaviniai**:

1. pateikti viešojo valdymo institucijų, atstovaujančių skirtingiems valdymo lygiams, kompetencijos nustatymo kriterijus ir sąlygas;

2. išnagrinėti savivaldybių ir apskričių viršininkų institucijų kompetencijos ir šių institucijų sąveikos kaitą 1995–2004 m.;

3. apibūdinti savivaldybių ir apskričių viršininkų institucijų kompetencijos ir šių institucijų sąveikos problemines sritis;

4. pateikti galimas savivaldybių ir apskričių viršininkų institucijų kompetencijos ir šių institucijų sąveikos tobulinimo kryptis, įvertinus galimą valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos kaitą.

## **1. Viešojo valdymo institucijų, atstovaujančių skirtingiems valdymo lygiams, kompetencijos nustatymas: kriterijai ir sąlygos (teorinis aspektas)**

Viešojo valdymo sistema nėra monolitinis darinys. Atvirkščiai, viešasis valdymas, vertinant tiek vertikaliąją dimensiją – skirtingus viešojo valdymo lygius ar pakopas, tiek horizontaliąją dimensiją – įvairias to paties visuomenės valdymo lygmens institucijas, yra sudėtingas institutas. Be to, viešojo valdymo sistema kintant sąlygoms nuolat evoliucionuoja. XIX a. pabaigoje – XX a. pirmoje pusėje pramoninėse šalyse didėjo valstybės valdymo subjektų įtaka visose viešojo valdymo srityse (centralizacija), o XX a. antroje pusėje buvo galima stebėti priešingas tendencijas, kai įvairiose viešojo gyvenimo srityse vis didesnę įtaką įgaudavo regioninių ir vietinių savivaldybių subjektai (decentralizacija).

Valstybės viešojo valdymo teritorinė sistema lemia centralizacijos–decentralizacijos raišką konkrečioje šalyje ir atskirų viešojo valdymo lygių ir/ar viešojo valdymo pakopų tarpusavio santykius [5]. Iš esmės kiekvienos valstybės viešojo valdymo sistemą sudaro daugiau nei vienas valdymo lygis. Jų paprastai būna nuo 2 iki 4: federacinėse valstybėse dažniausiai būna keturi viešojo valdymo lygiai, unitarinėse – 2 arba 3. Aukščiausias viešojo valdymo lygis – tai valstybės (nacionalinė) valdžia, įgyvendinanti įstatymų leidžiamą,

vykdomąją ir teisminę valdžią visoje šalies teritorijoje. Visi viešojo valdymo lygiai žemiau nacionalinio valdymo lygio yra vadinami subnacionaliniais valdymo lygiais, šiais lygiais veikiantys viešojo valdymo subjektai atlieka viešojo valdymo funkcijas tam tikrame regione, rajone ar vietovėje<sup>1</sup>. Jei konkrečioje šalyje vietos savivaldos teisė suteikta visoms valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose gyvenančioms bendruomenėms, tai toje valstybėje valdymo lygių skaičius yra lygus administracinių vienetų pakopų skaičiui pridėjus vieną (t. y. valstybės valdymo lygį). Tačiau jei vietos savivaldos teisė nesuteikta kuriame nors administraciniame vienete gyvenančiai bendruomenei, tai viešojo valdymo lygių skaičius atitinkamai yra mažesnis. Pavyzdžiui, Lietuvoje apskrityse veikiantys teritorinio valdymo subjektai nėra savaveiksmiškumo pagrindais veikiantys subjektai, todėl Lietuvoje tėra du, o ne trys viešojo valdymo lygiai: valstybės valdymo lygis ir vietinės savivaldybės. Apskrityse veiklą vykdo tik teritoriniai regioniniai valstybinio administravimo subjektai.

Pasaulio valstybių patirtis rodo, kad viešojo valdymo sistema sėkmingai gali funkcionuoti tik esant aiškiam atskirų viešojo valdymo lygių ir/ar pakopų kompetencijos atskyrimui ir sukonkrečiniui bei išsamiai reglamentuotam tų lygių ir/ar pakopų sąveikos mechanizmui [41; 42].

Aiškiai ir išsamiai nereglamentuotos atskirų valdymo lygių ir/ar pakopų kompetencijos ribos neišvengiamai lemia viešojo valdymo institucijų konfliktus, jų atliekamų funkcijų susipynimą ar netgi dubliavimą, kartu viešųjų gėrybių neveiksmingą naudojimą ir švaistymą bei viešojo valdymo pareigūnų atsakomybės ir atskaitomybės mechanizmo „suirimą“. Todėl visuomenės valdymo centralizavimo–decentralizavimo derinio formuotojai (tiek politikai, tiek valstybės tarnautojai<sup>2</sup>), intensyviai besikeičiant politinėms, ekonominėms, socialinėms aplinkybėms, nuolat ieško at-

<sup>1</sup> Subnacionaliniai regioninės valdymo pakopos teritoriniai dariniai įvairiose šalyse turi skirtingus pavadinimus, kaip antai: departamentai (Prancūzijoje ir buvusiose jos kolonijose), provincijos (Graikijoje, Italijoje, Ispanijoje), kantonai (Šveicarijoje, Liuksemburge) ir kt. Vietos savivaldos teritoriniams dariniams atskirose valstybėse taip pat būdinga pavadinimų įvairovė: municipalitetai (JAV), komunos (Prancūzijoje), savivaldybės (Lietuvoje) ir kt.

<sup>2</sup> Klasikinę viešojo administravimo teoriją, pabrėžiančią politikos ir administravimo dichotomiją, kritikuoja naujojo viešojo administravimo atstovai, teigiantys, kad administratoriai ne tik formuoja, bet ir privalo formuoti politiką [13, p. 150–151]. Ir iš tiesų pastaruoju metu sunku nustatyti ribą tarp įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios: vis dažniau skiriamams pareigūnams tenka priimti politinius sprendimus, o politikams spręsti viešojo valdymo problemas.

sakymo į klausimą, kuri valdžia (valstybės, regioninė ar vietinė) ir kokias funkcijas turi atlikti ar kokias viešąsias gėrybes turi gaminti bei teikti visuomenei ir kaip viešojo valdymo subjektai turi sąveikauti tarpusavyje bendrosios kompetencijos srityse, kad visuomenės valdymo sistema funkcionuotų kuo veiksmingiau.

Funkcijų (kompetencijos) pasidalijimas tarp atskirų valdymo lygių ir pakopų labai varijuoja įvairiose valstybėse. Stipriai centralizuotose šalyse didžioji dalis sprendimų priėmimo galių ir funkcijų priklauso valstybės valdymo subjektams. Centralizuota viešojo valdymo sistema laipsniškai sukelia neigiamų padarinių, nes ji yra nelanksti (vietinių problemų „perkėlimas“ į aukščiausią visuomenės valdymo lygį sulėtina sprendimų priėmimo procesus), mažiau demokratinė (vietinių reikalų specifiškumas užslopintas, nustelbtas), grasina individo laisvėms [43, p. 63]. Todėl, siekiant suformuoti demokratiškesnę ir didesniu visuomenės dalyvavimu pagrįstą valdymą, didinti valdžios atskaitomybę ir atsakomybę piliečiams bei užtikrinti didesnę visuomeninių gėrybių ir jų vartotojų poreikių adekvatumą, būtina *decentralizuoti*<sup>3</sup> viešojo valdymo sistemą.

Viešojo valdymo centralizacija gali būti sumažinta trimis būdais: dekoncentravimu, delegavimu ir decentralizavimu (devoliucija)<sup>4</sup>. **Dekontcentravimas** – tai teisės aktais pagrįstas funkcijų perdavimas iš centrinių valstybės valdymo subjektų teritorinio valdymo subjektams, neturintiems savivaldos teisių [43, p. 64]. **Delegavimas** – tai valdymo funkcijų perleidimas iš centrinių valstybės valdymo subjektų įvairiems teritorinio valdymo subjektams (jie gali turėti savivaldos teises ir ne), kurie yra įpareigojami pagal įstatymų lydimųjų aktų nustatytą tvarką ir taisykles atlikti perduotas funkcijas. Svarbu pabrėžti, kad nei dekoncentravimo, nei delegavimo mechanizmai nesuteikia teritoriniams savivaldos subjektams realių savarankiškumo galių, nes vietinės (regiono) valdžios organai išlieka atsakingi ir atskaitingi pirmiausia centriniams valstybės valdymo subjektams, o ne vietos gyventojams. **Decentralizacija (devoliucija)** – tai įstatymais pagrįstas valdymo funkcijų perdavimas iš valstybės valdymo subjektų savaveiksmiškumo pagrindais veikiantiems re-

<sup>3</sup> Decentralizacija būna įvairių rūšių: politinė, administracinė, išdo ir rinkos.

<sup>4</sup> Svarbu pabrėžti, kad kai kurie autoriai (J. Litvack, J. Ahmad, R. Bird ir kiti) dekoncentraciją, delegavimą ir devoliuciją laiko decentralizacijos tipais [33, p. 4]. Kiti autoriai (G. Žilinskas, J. Boex ir kiti) dekoncentraciją, delegavimą ir decentralizaciją traktuoja kaip „giminingus“, bet skirtingus procesus [5; 43, p. 61–86]. Šiame darbe vadovaujamesi pastarąja pozicija.

gioninės ir vietinės (ar tik vietinės) savivaldos subjektams. Ši definicija netiesiogiai leidžia suvokti, kad žemesniųjų valdymo lygių valdžios organai, turėdami tam tikrą autonomijos laipsnį, visų pirma yra atskaitingi ne valstybės valdymo subjektams, o regiono<sup>5</sup> ar vietos rinkėjams. Šalies parlamentas suteikia teisę ir nustato pareigą valstybės valdžiai reguliuoti savaveiksmiškumo pagrindais veikiančių regioninės ir vietinės savivaldos subjektų veiklą tik teisinėmis bei ekonominėmis priemonėmis ir atlikti jų veiklos administracinę, dalykinę ir finansinę kontrolę.

Viešojo valdymo lygiai ir/ar pakopos yra vienos viešojo valdymo sistemos integralios dalys. Siekiant sklandaus visos sistemos funkcionavimo, svarbu užtikrinti visų posistemų veiksmų darną. Todėl viešojo valdymo subjektai, įgyvendindami savo funkcijas, turi laikytis interesų derinimo tarpusavyje principo.

Egzistuoja daugybė alternatyvių būdų, kaip įgyvendinti funkcijas ar gaminti ir teikti viešąsias gėrybes. Decentralizuojant viešąją valdymo sistemą būtina tinkamai suformuoti funkcijų įgyvendinimo tarp atskirų valdymo lygių ir/ar pakopų struktūrą ir aiškiai detalizuoti kiekvieno valdymo lygio ir/ar pakopos subjektų veiklos sritis (kompetencijos ribas) [41; 42]. Kiekvieno valdymo lygio ir/ar pakopos teisės, pareigos, atsakomybės ir įgaliojimų ribos bei sąveikos su kitais valdymo subjektais mechanizmas turi būti aiškiai deklaruotas ir kodifikuotas.

Pagrįstai kyla klausimas, kokie kriterijai lemia atskirų viešojo valdymo lygių ir/ar pakopų kompetencijos ribas? Atsakymas į šį klausimą priklauso nuo viešųjų gėrybių techninių bei ekonominių savybių: tikėtinos naudos iš viešosios gėrybės pasiskirstymo (vadinamoji „naudos regiono“ problema), viešosios gėrybės pobūdžio, teikimo sąnaudų [15] ir nuo piliečių preferencijų [18, p. 75–76].

Mokslinėje literatūroje dažniausiai išskiriamos šios viešojo valdymo funkcijų savybės, nuo kurių priklauso atskirų visuomenės valdymo lygių ir/ar pakopų kompetencija:

a. **Šalutinis poveikis ar naudos „persilieji-mas“**, t. y. kuo funkcijos įgyvendinimo ar viešosios gėrybės teikimo naudos regionas yra plates-

nis, tuo sudėtingiau tą funkciją veiksmingai atlikti žemesniais valdymo lygiais ir/ar pakopomis. Naudos „persilieji-mas“ – tai toks procesas, kai nauda, teikiama, pavyzdžiui, vienos savivaldybės įmonių, išsiplėtoja ir taip pat tenkina kitų savivaldybių gyventojų poreikius, teikia jiems naudos. Ši nauda yra išorinė, t. y. daromas išorinis poveikis (šalutinis efektas) (angl. *externality*), kuri administracinis teritorinis vienetas daro kitiems administraciniams teritoriniams vienetais (tiksliau, jų gyventojams), nemokantiems už tą poveikį. Tokiu atveju kyla vadinamoji „zuikiavimo“ arba „laisvo raitelio“ problema (J. E. Lane tai vadina „išsisukinėjimo problema“ [žr. plačiau: 18, p. 43]. „Zuikis“, „laisvas raitelis“ (angl. *free rider*) – asmuo arba įmonė, kuriai negalima riboti naudojimosi gėrybėmis, net jeigu ji už jas nemoka [žr. plačiau: 37, p. 128; 39, p. 29]. Empiriniai tyrimai byloja, kad atskiroms funkcijoms būdingi skirtingi naudos regionai. Būtent tai komplikuoja optimalaus dydžio teritorijos administracinių vienetų sudarymą.

b. Tiesioginė konkrečios funkcijos ar viešosios paslaugos **apmokestinimo galimybė**, t. y. kuo paprasčiau nustatyti ir apmokestinti besinaudojančiuosius paslauga, tuo tą paslaugą lengviau decentralizuoti. Individualiai apmokestinamų viešųjų paslaugų decentralizavimas padidina pajamų sutelkimą, nes vietos gyventojai yra labiau linkę mokėti mokesčius, matydami sąsajas tarp savo mokamų pinigų ir savivaldos institucijų organizuojamų bei teikiamų paslaugų. Gyventojai aktyviau įsitraukia į vietos reikalų tvarkymą ir stipriau kontroliuoja vietos valdžios atstovų veiklą. Dėl išvardytų priežasčių sutvirtėja savivaldybės tiek politinę valdžią, tiek viešojo valdymo funkcijas įgyvendinančių institucijų atsakomybę ir atskaitomybę gyventojams. Antra vertus, kai vietinė (regioninė) valdžia teikia tam tikrą viešąją prekę ar paslaugą, kuri visiškai arba beveik visiškai yra finansuojama iš valstybės biudžeto, vietos gyventojai yra linkę kiek įmanoma didinti tos viešosios gėrybės teikimo apimtį. Taigi pajamos ne kaupiamos, o švaistomos.

c. **Funkcijos atlikimo sudėtingumas (masto ekonomija)**, t. y. kuo sunkiau funkciją vykdyti (pvz., reikalingos aukštos technologijos ar kompetencija (profesionalumas, ekspertizė)), tuo tą funkciją sunkiau veiksmingai decentralizuoti. Centralizuota viešojo valdymo sistema įgyvendinant tam tikras funkcijas (pvz., administruojant mokesčius) leidžia pasinaudoti masto ekonomijos teikiamomis galimybėmis, nes valstybės, ne taip, kaip vietos savivaldos institucijos, turi geresnes galimybes pritraukti aukštesnės kvalifika-

<sup>5</sup> Kai kuriose pasaulio valstybėse (pavyzdžiui, Vokietijoje, Jungtinėse Valstijose ir kitur) egzistuoja regionų savivalda [žr. plačiau: 17, p. 8–9, 12], kai renkami ne tik valstybės ar vietos valdžios, bet ir regioninės valdžios atstovai. Lietuvoje optimizuojant teritorinį valdymą yra numatytos dvi alternatyvios plėtros kryptys: arba teritorinio valdymo demokratizavimas sudarant savavaldžią atstovaujамąją apskrities instituciją, arba decentralizavimas stiprinant vietos savivaldą.

cijos darbuotojus dėl šių priežasčių: ne tiek dėl didesnių atlyginimų, kiek dėl platesnių karjeros galimybių, didesnės darbinės veiklos įvairovės, mažesnio politinio intervencionizmo ir administracinę veiklą, didesnių investicijų ir technologijas, tyrimus, inovacijas ir pan. [35, p. 209–210; 38].

d. **Gyventojų preferencijos/interesai**, t. y. kuo tam tikros funkcijos atžvilgiu pasireiškia didesnė poreikių įvairovė, tuo ta funkcija turi būti įgyvendinama žemesnėje valdymo pakopoje. Decentralizacija skatina ekonominį efektyvumą, sudarydama palankias sąlygas teikti tokias viešąsias gėrybes, kurios labiausiai atitinka skirtingas vartotojų preferencijas. Centralizuotose valstybėse paprastai teikiamas standartizuotas visuomeninių gėrybių komplektas, neatsižvelgiant į atskirų regionų ar vietovių specifika bei visuomenės grupių poreikių įvairovę.

Decentralizacijos nulemtą ekonominį veiksmingumą taip pat patvirtina ir Ch. Tiebout 1956 m. pateiktas modelis [40, p. 416–424], įrodantis viešųjų gėrybių vartotojų mobilumą tarp atskirų savivaldžių teritorinių administracinių vienetų, renkantis tokį viešųjų prekių ir paslaugų komplektą, kuris labiausiai atitinka jų preferencijas. Būtent vartotojų mobilumas (arba, kitais žodžiais tariant, „balsavimas kojomis“) skatina viešųjų paslaugų, kuo adekvačiau atitinkančių vartotojų interesus, teikimą.

Tačiau tikrovėje decentralizacijos ir ekonominio efektyvumo teigiamą koreliaciją komplikuoja tam tikri veiksniai. Tiebout modeliui veiksmingai funkcionuoti trukdo piliečių preferencijų išaiškinimo ir jų tenkinimo sudėtingumas (pvz., masto ekonomijos problema, šalutinio efekto, „laisvo raitelio“ fenomeno pasireiškimas ir kt.), persikėlimo gyventi į kitą savivaldų teritorinį darinį sąnaudos, informacijos apie skirtinguose savivaldos subjektuose teikiamas viešąsias paslaugas ir mokesčius stoka, negalimumas suformuoti tiek savivaldžių teritorinių administracinių vienetų, kad absoliučiai kiekvienas individas galėtų pasirinkti pageidaujamą viešųjų paslaugų ir mokesčių komplektą ir pan.

Svarbu pabrėžti, kad išvardyti kriterijai, lemiantys atskirų visuomenės valdymo lygių funkcijų įvairovę, netiesiogiai yra įtvirtinti Europos vietos savivaldos chartijos 4 straipsnyje kaip **subsidiarumo principas**, kuriuo pabrėžiama **regioninė ir vietinė poreikių diferenciacija** ir reikalaujama, kad viešojo valdymo funkcijas pirmumo tvarka įgyvendintų arčiausiai piliečių esanti ir tas funkcijas **veiksmingiausiai pajėgianti atlikti valdžia** [žr. plačiau: 7; 16; 34; 36, p. 18; 41; 42].

Nagrinėjant subsidiarumo principą svarbu suvokti, kaip funkcionuoja visa viešojo valdymo sistema ir įvairūs teritoriniai valdymo subjektai. Paprastai šalia regioninės ir vietinės savivaldos subjektų arba, kitais žodžiais tariant, žemesniais viešojo valdymo lygiais, funkcionuoja ir valstybės valdymo dekoncentruotosios administracijos bei prefekto tipo institucijos. Be to, dekoncentruotųjų administracijų ir prefekto tipo institucijų veiklos sritis gali nesutapti su konkrečioje šalyje nustatytomis teritorijos administracinių vienetų ribomis. Tikslinga taip pat prisiminti, kad teritoriniai valdymo subjektai, veikiantys regioniniu lygmeniu, gali neturėti savivaldos teisių ir veikti tiesiog kaip valstybės valdžios dekoncentruotoji grandis.

Įvertinus pirmiau išvardytus atskirų viešojo valdymo lygių ir/ar pakopų kompetenciją lemiančius kriterijus galima teigti, kad centralizuotas viešųjų paslaugų ir prekių teikimas yra veiksmingas tik tuo atveju, kai tam tikros viešosios gėrybės atžvilgiu nėra ryškios visuomenės poreikių diferenciacijos, kai tam tikros viešosios gėrybės teikimo vietinės (regioninės) savivaldos lygiu ir pakopa sąnaudos yra didesnės už jos teikiamą naudą (masto ekonomijos problema) ir kai yra didelio masto naudos „persilieėjimas“ (angl. *spillovers*) ir kitus savivaldžius teritorijos administracinius vienetus.

Taigi valstybės valdžia yra pajėgi veiksmingiausiai įgyvendinti šias funkcijas: kolektyvinių gėrybių teikimo, pajamų persikirstymo ar socialinės politikos, regioninės diferenciacijos mažinimo ir kt. Išvardytų funkcijų perdavimas subnacionaliniams lygiams ir/ar pakopoms yra neveiksmingas dėl jau anksčiau minėtų priežasčių [žr. plačiau 5].

Viešųjų gėrybių, kurios teikia naudą regioninei ar vietinei bendruomenei<sup>6</sup> (t. y. „naudos regionas“ santykinai apsiriboja tam tikro žemesniojo administracinio teritorinio vieneto ribomis), atžvilgiu visuomenė pareiškia diferencijuotus poreikius, joms būdinga ribota masto ekonomija, todėl jos turėtų būti teikiamos ir finansuojamos regioniniu ar vietiniu mastu. Tokios viešosios gėrybės kaip komunalinių paslaugų teikimas, vietinės infrastruktūros priežiūra, pirminio lygio sveikatos priežiūra, bendrasis ugdymas (pradinė, pagrindinė, vidurinė mokykla) ir kt., kurioms būdingi kiti tik išvardyti požymiai, gali būti veiksmingiausiai teikiamos vietiniu valdymo lygiu [5; 7, p. 32–34; 41]. Teritorinio valdymo subjektų

<sup>6</sup> J. E. Lane tokias viešąsias gėrybes vadina klubinėmis [žr. plačiau 18, p. 60–61].

teikiamų paslaugų, kurioms būdinga masto ekonomija, šalutinis poveikis, nedidelė piliečių poreikių diferenciacija, teikimo veiksmingumas gali būti padidintas plėtojant šalyje teritorijos administracinių vienetų jungtinę veiklą. Teritorijos administracinių vienetų jungtinė veikla sudaro sąlygas kelioms savivaldybėms, įgyvendinančioms tam tikras funkcijas, sutelkti savo išteklius ir taip išgauti masto ekonomijos efektą bei internalizuoti naudos „persiliejiama“ į kitus teritorinius vienetus. Daugiausia dėmesio šioje srityje turėtų būti sutelkta optimalių teritorinių darinių dydžių paieškai suvokiant, kad įgyvendinant skirtingas funkcijas jų naudos regionas, masto ekonomijos ribos taip pat skiriasi.

Be to, svarbu suvokti, kad neretai tos pačios funkcijos yra atliekamos, finansuojamos ir reguliuojamos įvairių valdymo grandžių [1, p. 26; 4; 5; 42]. Pavyzdžiui, paprastai vietinės valdžios kompetencijai priklauso bendrasis ugdymas, o aukštesniosios valdymo pakopos dažnai įgyvendina bendrojo ugdymo finansavimo ir reguliavimo funkcijas. Šitaip pasireiškia atskirų valdymo lygių ir/ar pakopų bendrosios (konkurencinės) kompetencijos fenomenas. Bendrosios kompetencijos srityse kyla daugiausia problemų (pvz., funkcijų dubliavimo, atsakomybės ir atskaitomybės už atliktas funkcijas išsisklaidymo ir kt.) atskiroms valdymo grandims, įgyvendinant joms priskirtas funkcijas. Todėl, siekiant užtikrinti skirtingų valdymo lygių ir/ar pakopų sėkmingą funkcionavimą atskirai ir sąveikaujant, būtina aiškiai detalizuoti viešojo valdymo institucijų, priklausančių skirtingiems lygiams, kompetenciją (t. y., anot R. Birdo, žinoti, kas ką daro) visose veiklos srityse ir aiškiai nustatyti skirtingų jurisdikcijų vertikalios (tarp atskirų valdymo lygių ir/ar pakopų) ir horizontalios (tarp to paties valdymo lygio ir/ar pakopos subjektų) sąveikos mechanizmus.

## **2. Vietos savivaldybių ir apskričių institucijų kompetencijos ir sąveikos tyrimas Lietuvoje**

XX a. paskutinį dešimtmetį pasikeitusi politinė padėtis lėmė Lietuvos viešojo valdymo reformavimo būtinybę. Per pirmąjį nepriklausomybės dešimtmetį Lietuvos Respublikoje sudaryta 10 aukštesniųjų teritorijos administracinių vienetų – apskričių ir 60 vietos savivaldybių. Centralizacijos, dekoncentracijos ir decentralizacijos principais įvykdyta valstybės viešojo valdymo sistemos reforma: nustatyti du visuomenės valdymo lygiai, atskirta šių lygių valdymo institucijų kompetencija (veiklos sritys ir įgaliojimai veikti) ir tarpusavio sąveika.

Net ir šiandien, praėjus daugiau kaip dešimt metų nuo pirmųjų reformos žingsnių, negalima teigti, kad viešojo valdymo sistema Lietuvoje galutinai suformuota: dažnų politinių, ekonominių, kultūrinių pokyčių kontekste viešojo valdymo sistemos tobulinimas tampa nesibaigiančiu procesu.

Apie vykstančius ar dar tik ateityje numatomus vykdyti Lietuvos valdymo pakeitimus byloja įvairaus lygio valstybės institucijose rengiamos strategijos, koncepcijos ir veiklos metmenys, kuriuose viešojo valdymo sistemai suformuluojami vis nauji tikslai. Lietuvoje artimiausiu metu numatyta tobulinti šalies teritorijos administracinių vienetų sistemą [28], decentralizuoti ir dekoncentruoti kai kurias centrinio valdymo institucijų atliekamas funkcijas [29]. Vienas pagrindinių minėtų pertvarkymų tikslas – decentralizacijos plėtra, didinant savivaldybių skaičių, jų politinį ir finansinį savarankiškumą, apskričių valdymo demokratizacija ir kt.

### **2. 1. Vietos savivaldybių ir apskričių institucijų kompetencija ir sąveika 1995–2000 m.**

1994–1995 m. Lietuvoje, tobulinant viešojo valdymo sistemą, suformuota iš esmės nauja teritorinio valdymo sąranga: dviejų pakopų teritorinės savivaldos sistema, esant penkių tipų teritorijos administracinių vienetų sistemai, pertvarkyta į vienpakopę vietos savivaldos sistemą, kurią sudaro 55 miestų ir rajonų savivaldybės<sup>7</sup>, taip pat sukurti aukštesnieji valstybės teritorijos administraciniai vienetai – apskritys.

Naujai sudarytuose valstybės teritorijos aukštesniuose administraciniuose vienetuose – apskrityse – valdymą pradėjo organizuoti Vyriausybė, ji įsteigė prefekto tipo institucijas (apskrities valdytojus su jiems funkcijas padedančiomis įgyvendinti administracijomis ir Vyriausybės atstovus apskrityje) bei dekoncentruotąsias administracijas.

Steigiant naujus valstybės teritorijos administracinius vienetus – apskritis, iškilo įgaliojimų tarp atskirų valdymo lygių ir pakopų institucijų persikirstymo ir tarpusavio sąveikos problema. Apskričių viršinių įgaliojimai, įtvirtinti Apskritis valdymo įstatyme, buvo formuojami vykdančių skirtingo pobūdžio veiksmus: savivaldybių funkcijos, susijusios su valstybės interesais (žemės reforma ir nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimas, švietimo inspektavimas

<sup>7</sup> 1996 m. buvo įsteigtas dar vienas teritorijos administracinis vienetas – Visagino miesto savivaldybė.

ir kt.) buvo centralizuojamos, o centrinių institucijų regioninio pobūdžio funkcijos (pvz., valstybinė statybų priežiūra, valstybinė švietimo priežiūra ir kt.) – dekoncentruojamos.

1994 m. priimtu įstatymu „Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo įgyvendinimo“ buvo nustatyta funkcijų perdavimo iš savivaldybių ir įvairių ministerijų apskričių viršininkams tvarka [10]. Šiame įstatyme nurodoma, kad 1994 m. gruodžio 31 d. įsigaliojus Apskrities valdymo įstatymui savivaldybėms perduotos valstybės funkcijos, priskirtos apskričių viršininkams. Kitos savivaldybėms neperduotos funkcijos per 2 mėnesius turi būti priskirtos apskritims, kartu su joms skirtu darbo užmokesčio fondu ir kitais materialiniais bei finansiniais ištekliais. Įstatymo patvirtinta valstybės funkcijų dekoncentracija turėjo būti įgyvendinta iki 1998 m. sausio 1 d.

Didesnių problemų perduodant savivaldybių funkcijas apskričių valdytojams nekilo, tačiau funkcijų dekoncentravimas buvo kur kas mažiau sklandus. Apskrities valdymo įgyvendinimo įstatymu Vyriausybė buvo įpareigota iki 1995 m. rugsėjo 10 d. pateikti Seimui tvirtinti ministerijų bei kitų Vyriausybės institucijų funkcijų perdavimo apskričių valdytojams programą, kurioje būtų numatytas funkcijų perdavimo eiliškumas, terminai ir tvarka. 1995 m. vasario 3 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 176 sudaryta 23 asmenų darbo grupė, kuri įpareigota vykdyti Apskrities valdymo įstatymo ir įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo įgyvendinimo“ nuostatas, spręsti praktines apskrities valdymo institucijų steigimo problemas ir kartu su apskričių valdytojais teikti pasiūlymus Vyriausybei bei ministerijoms dėl valstybės institucijų atliekamų funkcijų perdavimo apskrities valdymo institucijoms eiliškumo [26]. Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos iniciatyva parengta Vyriausybės institucijų dalies funkcijų perdavimo apskričių viršininkams programa, tačiau dėl kai kurių ministerijų pasipriešinimo ir prieštaringo dekoncentracijos šalyje vertinimo parengti programos projektą ir pateikti jį tvirtinti Seimui taip ir nepavyko.

1996 m. balandžio 2 d. priimtas Apskrities valdymo įstatymo įgyvendinimo 5 straipsnio pakeitimo įstatymas, įpareigojantis ministerijas ir kitas Vyriausybės institucijas perduoti apskričių valdytojams įstatymu numatytas funkcijas iki 1996 m. rugsėjo 1 d.

Naujų teritorijos administracinių vienetų – apskričių – suformavimas lėmė būtinybę nustatyti teritorinio valdymo subjektų – savivaldybių ir apskričių valdytojų institucijų sąveikos mecha-

nizmą. Apskrities valdymo ir Vietos savivaldos įstatymuose atskiru straipsniu išskiriamas apskrities valdytojo institucijos ir savivaldybių tarpusavio santykių bei santykių su kitomis institucijomis klausimas. Apskrities valdymo įstatyme nustatyta, kad apskrities valdytojas, įgyvendindamas jam priskirtas funkcijas ir vykdydamas Lietuvos Respublikos įstatymus bei kitus teisės aktus, bendradarbiauja su savivaldos institucijomis ir joms pavaldžiomis valdymo įstaigomis. Apskrities valdymo įstatyme įtvirtinamos apskrities valdytojo teisės dalyvauti savivaldos institucijų posėdžiuose, gauti iš apskrities savivaldos institucijų informaciją savo kompetencijos klausimais ir kooperuoti savivaldybių lėšas numatomiems bendriems darbams apskrityje atlikti, kai yra susitarta. Taip pat apskrities valdytojas, svarstydamas su savivaldybėmis susijusius reikalus, privalo apie tai joms pranešti [21]. Apskričių valdytojų ir savivaldybių sąveikos mechanizmas išsamiau apibrėžiamas konkrečias veiklos sritis reglamentuojančiuose įstatymuose, tačiau atlikus jų analizę paaiškėja, kad daugiausia dėmesio skiriama atskirų valdymo subjektų funkcijoms nustatyti, o ne teritorinio valdymo subjektų tarpusavio sąveikai.

Teritorinio valdymo reforma ir savivaldybių dalies funkcijų perdavimo apskričių valdytojų kryptis lemia naują savivaldybių funkcijų teisinį reglamentavimą.

Naujai priimtame Vietos savivaldos įstatyme (1994 m. liepą) savivaldybių funkcijos apibrėžtos per institucijų kompetenciją (igaliojimus) ir pradėtos skirstyti į dvi grupes: savarankiškasias ir valstybės deleguotąsias funkcijas (iki tol savivaldybių funkcijos nebuvo grupuojamos).

Įstatymu buvo nustatyta, kad savivaldybės institucijos, įgyvendindamos savarankiškąją kompetenciją, turi veikimo, iniciatyvos bei sprendimų priėmimo laisvę, kiek tai leidžia Konstitucija, įstatymai ir įstatymų lydymieji aktai. Pabrėžiama, kad savivaldybės sprendžia ir kitas gyventojų bendruomenės nariams kylančias problemas, jeigu tik spręsti šias problemas nėra įgalios valstybės institucijos [19]. Pastaroji nuostata reiškia, kad su naujomis netipinėmis problemomis turi būti tvarkomasi vadovaujantis subsidiarumo principu, t. y. žemiausiu valdymo lygiu, įvertinus tam tikros funkcijos įgyvendinimo ekonomiškumą, veiksmingumą ir vietos gyventojų poreikių kriterijus.

Įgyvendindamos valstybės perduotą kompetenciją savivaldybės buvo įpareigos vadovautis įstatymais, Vyriausybės nutarimais bei kitais įstatymų lydymaisiais aktais. Nustatyta, kad valstybės institucijos veikia bei kontroliuoja savivaldos institucijas, įgyvendinančias valstybės perduotas funk-

cijas, tik įstatymų numatytais atvejais ir formomis [19]. Pavyzdžiui, Švietimo įstatyme įtvirtinta nuostata, kad savivaldybės Švietimo skyriaus vedėjas gali būti paskirtas tik suderinus jo kandidatūrą su Švietimo ministerija. Jei šios nuostatos įstatyme nebūtų, Švietimo ministerija neturėtų teisės reikalauti savivaldybių derinti veiksmų šiuo klausimu. Taip pat Vietos savivaldos įstatyme įtvirtinta nuostata, kad valstybės perduotos funkcijos savivaldybėms gali būti pavestos atlikti kitais įstatymais, pavyzdžiui, švietimo, sveikatos, aplinkos apsaugos, teritorijų planavimo ir kitais.

Naujai nustatytos savivaldybių funkcijos ir jų įgyvendinimo tvarka nebuvo apibendrintos ir pateiktos viename teisės akte. Valstybės perduotoji savivaldybių kompetencija Vietos savivaldos įstatyme suformuluota abstrakčiai, nes priimant įstatymą dar nebuvo visiškai aišku, kurios funkcijos bus pavestos savivaldybėms, o kurios – apskrities viršininko institucijos kompetencijai. Dėl menko Vietos savivaldos įstatymo informatyvumo savivaldybių politikams ir valdininkams dažnai kildavo klausimų, kokie sprendimai dėl funkcijų įgyvendinimo turėtų būti priimami, nuolat susidarydavo būtinybė, jau pradedant rengti preliminarius sprendimų projektus, domėtis daugybe teisės aktų, išskildavo funkcijų dubliavimo su apskritimis problema ir pan.

Savivaldybių kompetencija 1995–2000 m. kito nedaug. Didžiausi pakeitimai įvykdyti įvairiose savivaldybių bendrojo valdymo srityse, t. y. savivaldybių institucijų ir įstaigų sudarymo, jų veiklos reguliavimo ir kontrolės bei savivaldybių biudžeto rengimo ir vykdymo srityse. Šiuo laikotarpiu kiti savivaldybių įgaliojimai ženkliau kito tik valstybės perduotos kompetencijos srityje, kai buvo priimtos Vietos savivaldos ir Apskrities valdymo įstatymų pataisos (1997 m. birželio 24 d.), suteikusios savivaldybėms įgaliojimus įgyvendinti antrinę sveikatos priežiūrą, kurios mastą ir profilius nustato Sveikatos apsaugos ministerija (iki tol savivaldybėms priklausė tik pirminės sveikatos priežiūros sektorius)<sup>8</sup>. Po minėtų teisės aktų pakeitimų pasikeitė ir apskričių viršininkų įgaliojimai sveikatos priežiūros srityje: apskričių viršininkai tapo atsakingi už valstybinės sveikatos politikos vykdymą, privalomųjų sveikatos programų įgyvendinimą apskrityje, apskričių ligoninių ir kitų antrinės sveikatos priežiūros įstaigų, įrašytų į Sveikatos apsaugos ministerijos patvirtintą sąrašą, administravimą.

<sup>8</sup> Dar 1991 m. patvirtintoje Nacionalinėje sveikatos apsaugos koncepcijoje buvo nustatytos trys sveikatos apsaugos reformos kryptys. Viena iš jų – sveikatos apsaugos decentralizavimas [8].

Suteikus savivaldybėms antrinės sveikatos priežiūros funkciją, o apskritims antrinės sveikatos priežiūros įstaigų administravimo įgaliojimus, susiklostė konkurencinės kompetencijos situacija, todėl iškilo būtinybė koordinuoti dviejų teritorinio valdymo subjektų veiklą antrinės sveikatos apsaugos srityje. Dviejų teritorinio valdymo subjektų tarpusavio veiksmų koordinavimą ap-sunkino naujai nustatytas neracionalus antrinio lygio sveikatos priežiūros įstaigų pavaldumas: vienuose rajonuose ligoninės tapo pavaldžios apskričių viršininkams, kituose – savivaldybėms. 1997 m. birželio 24 d. priėmus Apskrities valdymo įstatymo pakeitimus nustatoma, kad apskrities viršininkas, teikdamas pasiūlymus Vyriausybei ir Sveikatos apsaugos ministerijai dėl apskrities gyventojų sveikatos išsaugojimo, atgavimo ir stiprinimo, turi juos *suderinti* su apskrities savivaldybėmis, taip pat *bendradarbiauti* su apskrities savivaldybėmis sudarant savivaldybių bendruomenių sveikatos tarybas ir organizuojant jų veiklą. Paradoksalu, tačiau tarpžinybinis bendradarbiavimas tarp savivaldybių ir apskričių antrinės sveikatos apsaugos srityje beveik nereglamentuojamas.

1998 m. liepos 2 d. Seimo nutarimu patvirtinama Lietuvos sveikatos programa, kurioje pabrėžiama, kad sveikatos programų rengimu siekiama suderinti įvairių institucijų, turinčių arba galinčių turėti įtakos sprendžiant sveikatos problemas, veiklą bei tarpusavio sąveiką [11].

Naujos redakcijos Sveikatos sistemos įstatyme, priimtame 1998 m. gruodžio 1 d., įtvirtinta, kad savivaldos institucijos:

1. įgyvendindamos valstybės perduotas funkcijas, siekia savo teritorijose įgyvendinti patvirtintas valstybines sveikatos programas;

2. atlieka teritorijos gyventojų sveikatingumo būklės probleminę analizę ir jos pagrindu rengia kitas su sveikatos priežiūros veikla susijusias programas, numatančias specifinių tos teritorijos problemų sprendimą;

3. rengia ir įgyvendina savivaldybių sveikatos programas [24].

Apskričių viršininkai įpareigojami organizuoti valstybinių privalomųjų sveikatos programų įgyvendinimą apskrityje, regioninių visuomenės sveikatos ugdymo ir neinfekcinių ligų bei traumų profilaktikos programų rengimą ir jų įgyvendinimą.

Būtent atskiri teritorinio valdymo subjektai, rengdami ir įgyvendindami sveikatos (ir kitų sričių) programas, yra įpareigojami derinti savo veiklą bei tarpusavio sąveiką nenukrypstant nuo strategijų, priimtų centrinėje valdymo pakopoje. Teritoriniu pagrindu parengtos programos

tampa pagrindiniu šaltiniu rengiant įvairių sričių nacionalines programas.

Taigi galima teigti, kad apskričių administracijų ir savivaldybių sąveika sveikatos apsaugos srityje šiuo konkrečiu laikotarpiu įteisinta gana abstrakčiai, aiškiai nedetalizuojant teritorinio valdymo subjektų tarpusavio veiksmų derinimo mechanizmo. Sveikatos apsaugą 1995–2000 m. reglamentavo įvairūs įstatymai (Sveikatos draudimo, Sveikatos priežiūros įstaigų, Sveikatos sistemos ir kt.), tačiau dažni keitimai reformuojant sveikatos apsaugos sistemą šalyje neleido išgryninti apskričių viršininkų ir savivaldybių kompetencijos ir sąveikos šioje srityje.

Bene intensyviausia sąveika tarp savivaldybių ir apskričių viršininkų institucijų šiuo laikotarpiu pasireiškė teritorijų planavimo srityje, siekiant racionaliai naudoti žemę, miškus, gamtos išteklius, suderinti socialinės ir ekonominės plėtros poreikius, skatinti verslą, sudaryti palankias sąlygas investicijoms, gerinti visuomenės gyvenimo sąlygas saugant gamtą ir kultūrą. 1995 m. gruodžio 12 d. priėmus Teritorijų planavimo įstatymą apskričių viršininkai ir savivaldybės įpareigojami rengti bendruosius ir specialiuosius teritorijų planus (savivaldybės dar ir detaliuosius teritorijų planus) ir suderinti juos tarpusavyje bei su kitų lygmenų<sup>9</sup> ir teritorijų parengtais bei galiojančiais teritorijų planais [25]. Be to, apskrities viršininko administracijos įpareigojamos atlikti savivaldybių teritorijų planavimo priežiūrą, t. y. kontroliuoti savivaldybės bendrųjų, specialiųjų ir detaliųjų teritorijų planavimo dokumentų rengimo, svarstymo ir derinimo procedūras, taip pat tikrinti, ar planavimo sprendimai atitinka teisės aktų reikalavimus. Taigi rengiant teritorijų planavimo dokumentus (vykdant privalomuosius proceso ir procedūrų reikalavimus) sudaromos sąlygos koordinuoti įvairių lygių valdžios institucijų sprendimus.

Apskričių viršininkų (pastaba – nuo 1996 m. gruodžio 12 d. valdytojai pradėti vadinti viršininkais) institucijų, ne taip, kaip savivaldybių, kompetencija, 1995–2000 m. laikotarpiu buvo nuolat keičiama. Prieštaringi dekoncentracijos proceso vertinimai ir valstybinių institucijų nenoras atsisakyti funkcijų tam tikrose veiklos srityse lėmė Apskrities valdymo įstatymo dažnus keitimus ir papildymus, kai, viena vertus, siaurinama ap-

<sup>9</sup> 1995 m. priimtame Teritorijų planavimo įstatyme nustatyti šie teritorijų planavimo lygmenys: 1) Lietuvos Respublikos; 2) apskrities; 3) savivaldybės; 4) fizinio arba juridinio asmens. Šiuo metu teritorijų planavimo lygmenys pagal teritorijų planavimo dokumentą tvirtinančią instituciją yra: 1) Valskybės; 2) Vyriausybės; 3) Vyriausybės įgaliotos institucijos; 4) apskrities; 5) savivaldybės [25].

skrities viršininko institucijos įgaliojimų sritis, antra vertus – plečiama. 1995–2000 m. apskrities viršininkai neteko šių funkcijų:

1. steigti, reorganizuoti ir likviduoti aukštesniausias ir profesines mokyklas (nuo 1996 m. birželio 12 d. iki 1997 m. lapkričio 7 d.);

2. dalyvauti nustatant pirminės sveikatinimo veiklos prioritetines kryptis (nuo 1997 m. birželio 24 d.);

3. teisiškai registruoti pastatus, statinius ir butus (nuo 1997 m. spalio 29 d.).

4. organizuoti valstybinio žemės kadastro darbus, teisiškai registruoti žemę (nuo 1997 m. spalio 29 d.).

Šiuo laikotarpiu apskričių viršininkai įgijo tokius papildomus įgaliojimus (žr. 1 lentelę).

Nepaisant, galima sakyti, pavienių kompetencijos siaurinimo atvejų 1995–2000 m., apskričių viršininkų institucijų įgaliojimai laipsniškai plečiami, drauge siaurinant valstybės ir vietos savivaldybių institucijų kompetenciją.

Bene reikšmingiausias savivaldybių ir apskričių viršininkų sąveikos ir apskričių viršininkų funkcijų plėtros pokytis 1995–2000 m. laikotarpiu įvyko 1996 m. gruodžio 12 d., kai apskričių valdytojams buvo suteikti Vyriausybės atstovų įgaliojimai įgyvendinti savivaldybių administracinės priežiūros funkciją ir jie buvo pavadinti apskričių viršininkais. Ši apskrities viršininkų pozicijos savivaldybių atžvilgiu kaita paskatino naujai pažvelgti į savivaldybių ir apskričių viršininkų sąveikos pobūdį.

1996 m. gruodžio 12 d. pakeistame ir papildytame Apskrities valdymo įstatyme suformuluojamas naujas apskrities viršininko uždavinys – „prižiūrėti, ar savivaldybės laikosi Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės nutarimus, tikrinti, ar kolegialių ir nekolegialių savivaldos institucijų priimti sprendimai nepažeidžia piliečių ir organizacijų teisių“. Taip pat Apskrities valdymo įstatymas papildytas dviem naujais straipsniais, susijusiais su savivaldybių priežiūros vykdymu: viename iš jų apibrėžiamos apskrities viršininko teisės ir įgaliojimai savivaldybių veiklos priežiūros klausimais, o kitame – nustatoma, kokiomis formomis apskrities viršininkas įgyvendina savo įgaliojimus.

Kaip minėjome, sudarius aukštesniąją teritorinio valdymo (administravimo) pakopą Lietuvoje, aktuali tapo viešojo valdymo posistemiu – apskričių viršininkų ir savivaldybių sąveikos problema. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtintos ne mažiau kaip dvi valstybės teritorijos administracinių vienetų pakopos ir skirtingų pakopų administraciniuose vienetuose numatytos ga-

1 lentelė. Apskričių viršininkų įgaliojimų plėtra 1995–2000 m.

Data	Apskričių viršininkų įgaliojimų plėtra
Nuo 1996-04-20	Steigti, reorganizuoti ir likviduoti valstybines įmones, valdyti apskričių valdytojams perduotų įmonių valstybei priklausančias akcijas
Nuo 1996-12-31 iki 1998-02-18	Atlikti savivaldybių administracinę priežiūrą, t. y. prižiūrėti, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės nutarimus, tikrinti, ar kolegialių ir nekolegialių savivaldos institucijų priimti sprendimai nepažeidžia piliečių ir organizacijų teisių
Nuo 1997-03-12 teiki	1) steigti, reorganizuoti ir likviduoti specialiųjų socialinių paslaugų institucijas; 2) rengti, koordinuoti ir vykdyti apskrities socialines programas ir socialinius projektus; 3) kontroliuoti, kaip socialines paslaugas teikia apskričiai priklausančios socialinių paslaugų įstaigos
Nuo 1997-06-24	Plečiami apskričių viršininkų įgaliojimai sveikatos priežiūros ir farmacinės veiklos klausimais
Nuo 1998-11-04	Vyriausybės įgaliotos institucijos nustatyta tvarka atstovauti valstybei akcinėse bendrovėse ir uždaruosiose akcinėse bendrovėse, kuriose valstybei priklausančių akcijų valdytojas yra Valstybės turto fondas arba kita valstybės institucija
Nuo 1997-11-07	Gražinama teisė steigti, reorganizuoti ir likviduoti aukštesniausias ir profesines mokyklas
Nuo 1999-04-02	Teikti Vyriausybei apskrities administracinių ginčų komisijos narių kandidatūras, tarp jų – ir pirmininko kandidatūrą
Nuo 1999-06-09	Prižiūrėti, kaip vykdomi Žemės ūkio bendrovių įstatymo reikalavimai.
Nuo 2000-05-24 miems	1) perduoti arba kitaip perleisti privačion nuosavybėn valstybinę žemę, išskyrus privatizuojanekilnojamojo turto objektams priskirtus žemės sklypus, atstovauti valstybei perleidžiant privačią žemę valstybės nuosavybėn bei valstybei pagal įstatymus arba testamentą paveldint žemę; 2) spręsti žemės paėmimo visuomenės poreikiams ir pagrindinės tikslinės žemės naudojimo paskirties keitimo klausimus

limybės veikti skirtingų valdymo lygių subjektams: žemesniesiems vienetams Konstitucija laiduoja savivaldos teisę, aukštesniuose administraciniuose vienetuose valdymą organizuoja Vyriausybė.

Suteikus apskrities viršininkui savivaldybių veiklos administracinės priežiūros funkcijas buvo sudarytos prielaidos Vyriausybei per apskrities viršininką daryti politinę įtaką savivaldybėms ir taip varžyti savivaldybių teises, pažeidžiant savivaldybių ir valstybės interesų derinimo principą. Todėl 1998 m. vasario 18 d. Konstitucinis Teismas pripažino, kad Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo dalis, kurioje nustatomas savivaldybių veiklos administracinės priežiūros savarankiško konstitucinio instituto susiejimas su kitu institutu, pasireiškusiu tiesioginiu savivaldybių priežiūros inkorporavimu į vietinį valdymą (t. y. apskritis), prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai [22]. Taigi tų pačių metų spalio 15 d. priimami Apskrities valdymo įstatymo

pakeitimai, kuriais panaikinamas apskričių viršininkų uždavinys ir įgaliojimai atlikti savivaldybių administracinę priežiūrą.

Vyriausybė, toliau vykdydama viešojo valdymo reformą šalyje, 1998 m. sausio 26 d. priėmė nutarimą „Dėl ministerijų ir Vyriausybės įstaigų kai kurių įgaliojimų, objektų bei atitinkamų materialinių ir finansinių išteklių perdavimo apskričių viršininkų administracijoms“. Šiuo nutarimu Vyriausybė nustatė, kurios valstybinės institucijos ir kokius įgaliojimus, objektus, materialinius ir finansinius išteklius turi perduoti apskričių viršininkams. Taigi, apskričių viršininkų kompetencija, nepaisant pavienių jų įgaliojimų susiaurinimo atvejų, ir toliau buvo laipsniškai plečiama dekoncentruojant valstybės funkcijas.

Igyvendinant minėtą Vyriausybės nutarimą apskričių institucijoms pavaldūs tapo Krašto apsaugos ministerijos Civilinės saugos departamento apskričių skyriai, Kultūros ministerijos patvirtintos regioninės kultūros įstaigos, senelių namai, invalidų reabilitacijos centrai. Kadangi nutarime nebuvo nurodytas terminas, per kurį ap-

skričių viršininkams turėtų būti perduoti valstybiniai įgaliojimai bei jiems įgyvendinti reikalingi ištekliai, per beveik septynerių metų laikotarpį (nuo minėto nutarimo priėmimo dienos iki šiol) nebuvo dekoncentruoti Kultūros vertybių apsaugos departamento regioniniai padaliniai, visuomenės sveikatos centrai, Švietimo ir mokslo ministerijos Pedagoginio ir psichologinio centro skyriai, profesinės mokyklos.

Taigi, nors Lietuvoje suformavus apskritis ir buvo tikimasi, kad apskrities viršininko kompetencijos daugiausia sudarys dekoncentruotos ministerijų ir departamentų funkcijos, apskričių funkcijos daugiausia buvo plečiamos siaurinant savivaldybių kompetenciją žemės ūkio, žemėtvarkos, švietimo ir kitose srityse. Didžiosios dalies funkcijų sutelkimas iš „apačios į viršų“, t. y. iš savivaldybių apskričių viršininkams, lėmė įtampą tarp savivaldybių ir apskrities viršininko bei jo administracijos ir neleido užsimegsti konstruktyviems jų tarpusavio santykiams.

## **2.2. Savivaldybių ir apskričių institucijų kompetencija ir sąveika 2000 m. spalio – 2003 m.**

Šalyje toliau vykdant viešojo valdymo sistemos reformą buvo tobulinamas teritorinis valdymas. 2000 m. pradėtas teritorijos administracinių vienetų reformos antrasis etapas ir per pirmąją šio etapo pakopą įsteigti penki nauji teritorijos administraciniai vienetai – Elektrėnų, Kalvarijos, Kazlų Rūdos, Pagėgių ir Rietavo savivaldybės, taip pat panaikinta Marijampolės rajono savivaldybė.

2000 m. spalio 12 d. priimamas Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas, kuriame įtvirtinamas naujas savivaldybių funkcijų teisinis reglamentavimas. Svarbu pažymėti, kad naujasis Vietos savivaldos įstatymas buvo kuriamas, įvertinus 1999 m. gegužės 25 d. Lietuvos Respublikos Seimo be jokių išlygų ratifikuotos Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtintas nuostatas. Siekiant palengvinti savivaldybių darbą ir padaryti aiškesnį vietinio valdymo lygio funkcionavimą, naujos redakcijos įstatyme savivaldybių funkcijoms skirtas visas antras skirsnis.

Taigi 2000 m. spalio 12 d. priimtame Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatyme išdėstytos visos savivaldybėms priskirtos funkcijos (kaip minėjome anksčiau, iki tol savivaldybių funkcijos nebuvo nurodytos viename įstatyme), be to, jos sugrupuotos pagal sprendimų priėmimo laisvę ir veiklos pobūdį. Pa-

gal sprendimų priėmimo laisvę funkcijos skirstomos į keturias (prieš tai galiojusiam Vietos savivaldos įstatyme buvo tik dvi – savarankiškosios ir deleguotosios) grupes [20]:

**Savarankiškosios.** Šias funkcijas savivaldybės įgyvendina vadovaudamosi įstatymų suteikta kompetencija, įsipareigojimai savo bendruomenei ir jos interesais. Savivaldybės laisvai inicijuoja, priima ir įgyvendina sprendimus, realizuodamos savarankiškausias funkcijas bei atsako už jų atlikimą. Savarankiškų savivaldybių funkcijų administracinis reglamentavimas yra žemas, o jų vykdymo priežiūra tik teisinė (t. y. valstybės valdžia kontroliuoja, ar savivaldybių veikla, įgyvendinant šias funkcijas, neprieštarauja įstatymams). Savarankiškosios savivaldybių funkcijos daugiausia finansuojamos mokesstinėmis savivaldybių biudžetų pajamomis.

**Priskirtosios (ribotai savarankiškos).** Savivaldybės, atlikdamos priskirtąsias funkcijas, turi atsižvelgti į vietos sąlygas ir aplinkybes.

**Valstybinės (perduotos savivaldybėms).** Šias funkcijas valstybė įstatymais perdavė savivaldybėms atsižvelgdama į gyventojų interesus. Valstybinių funkcijų atžvilgiu savivaldybės turi įstatymų nustatytą sprendimų priėmimo laisvę.

Atlikti priskirtąsias ir valstybines funkcijas savivaldybėms yra privaloma, laikantis įstatymų lydimųjų teisės aktų nustatytos tvarkos ir taisyklių. Valstybės valdžia atlieka šių funkcijų ne tik teisinę, bet ir dalykinę priežiūrą. Valstybinės ir dalis priskirtųjų funkcijų – vaikų, jaunimo ir suaugusiųjų bendrojo lavinimo organizavimas, – finansuojamos valstybės biudžeto specialiomis tikslinėmis dotacijomis.

**Sutartinės.** Savivaldybės gali atlikti kitas įstatymo nenumatytas valstybės funkcijas remdamosi su valstybės institucijomis ar įstaigomis sudarytomis sutartimis. Sutartinės savivaldybių funkcijos dažniausiai būna trumpalaikės ar sezoninio pobūdžio. Sutartinėmis funkcijomis laikytina ir kelių savivaldybių bendra veikla bendriems tikslams pasiekti, sudarant jungtinės veiklos sutartis.

Pagal veiklos pobūdį savivaldybių funkcijos skirstomos į viešojo administravimo (jas įstatymų nustatyta tvarka atlieka savivaldybės taryba, savivaldybės kontrolierius, meras, administracija ir kt.) ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijas (jas teikia savivaldybių įsteigti paslaugų teikėjai arba pagal su savivaldybėmis sudarytas sutartis – kiti fiziniai bei juridiniai asmenys). Nuo 2003 m. sausio 28 d. savivaldybių funkcijos pagal veiklos pobūdį papildomos vietos valdžios funkcijomis, kurias atlieka savivaldybės taryba.

Siekiant optimizuoti viešojo administravimo sistemos valdymą iškyla būtinybė nuolat tikslinti įstatymus ir perskirstyti kai kurias valstybės valdžios kompetencijai priklausančias funkcijas savivaldybėms: nuo Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymo priėmimo 2000 m. spalio 12 d. iki šios dienos savivaldybių funkcijos yra papildytos dvylika naujų pozicijų.

2000 m. taip pat galima datuoti kaip naują apskričių viršininkų kompetencijos etapo pradžią, nes pradėta intensyvi apskričių valdymo optimalaus modelio paieška.

Ypač svarus apskričių viršininkų įgaliojimų pokytis įvyko 2000 m. spalio 31 d., kai apskričių viršininkams buvo suteikta funkcija įgyvendinti regioninės plėtros politiką. Dar 1998 m. liepos 21 d. priimtame Vyriausybės nutarime „Dėl Lietuvos regioninės politikos metmenų“ įtvirtinama, kad „pagrindiniais teritoriniais dariniais, kuriuose bus vykdoma valstybinė socialinės-ekonominės plėtros regioninė politika, laikytini aukštesnieji administraciniai teritoriniai vienetai – apskritys“ [9]. Ši nuostata po dvejų metų taip pat įtvirtinta Regioninės plėtros įstatyme, kurio paskirtis – nustatyti šalies regioninės plėtros politikos tikslus, valstybinio administravimo subjektų ir savivaldybių institucijų ir įstaigų bei socialinių ir ekonominių partnerių įgaliojimus bei santykius, rengiant regionų plėtros planavimo dokumentus.

Regioninės plėtros įstatyme nustatoma, kad valstybės regioninė politika ir regioninis planavimas vykdomas apskrityse, o apskrities viršininko administracija rengia regiono pakopos planavimo dokumentus, organizuoja regiono plėtros planų įgyvendinimo priežiūrą, koordinuoja patvirtintų planų įgyvendinimą, organizuoja rengiamų dokumentų aptarimą ir atlieka regiono plėtros tarybos sekretoriato funkcijas [23]. 2002 m. gruodžio 10 d. priėmus Regioninės plėtros įstatymo pakeitimo įstatymą apskrities viršininko administracija dalyvauja rengiant ir vykdant probleminių teritorijų plėtros programas, atlieka šių programų asignavimų valdytojo funkcijas.

Pažymėtina, kad bene patys svarbiausi instituciniai partneriai, planuojant ir įgyvendinant regioninę politiką Lietuvoje, yra apskričių viršininkai ir savivaldybės. Remiantis pirmąją Regioninės plėtros įstatymo redakcija apskričių viršininkų ir savivaldybių institucijų sąveika įgyvendinant nacionalinę regioninę politiką išryškėjo regiono plėtros institucijai – apskrities viršininkui *koordinuojant* savivaldybių viešojo administravimo institucijų veiklą, susijusią su Vyriausybės nutarimų ir Nacionalinės regionų plėtros ta-

rybos sprendimų vykdymu, su nacionalinės regioninės plėtros politikos įgyvendinimu atitinkamame regione, įvertinant savivaldybių teritorijų bendruosius planus, organizuojant rengiamų dokumentų aptarimą su vietos savivaldos institucijomis bei joms teikiant informaciją apie regiono plėtros planų rengimą ir įgyvendinimą.

Priėmus Regioninės plėtros įstatymo pakeitimą šių dviejų viešojo valdymo subjektų sąveika tapo dar intensyvesnė. Naujoje įstatymo redakcijoje nustatoma, kad apskrities viršininko institucija, rengdama regiono plėtros plano projektą, turi atsižvelgti ne tik į apskrities ir jos teritorijoje esančių savivaldybių teritorijų bendruosius planus, bet ir į pradėtus rengti savivaldybių strateginius plėtros planus bei įvertinti savivaldybių institucijų iniciatyvas ir pasiūlymus. Apskrities viršininko institucija, įvertinusi savivaldybių plėtros planus, rengia regiono plėtros plano projektą ir teikia jį svarstyti regiono plėtros tarybai. Be to, įgyvendinant Lietuvos nacionalinės informacinės visuomenės plėtros koncepciją, nuo 2003 m. liepos 1 d. apskričių viršininkai įpareigojami kartu su savivaldybėmis organizuoti apskrities informacinės visuomenės plėtros programos, kurią tvirtina regiono plėtros taryba, rengimą ir koordinuoti jos įgyvendinimą.

Apskričių administracijų ir savivaldybių pozicijos derinamos regionų plėtros tarybose, susidedančiose iš apskrities viršininko, regiono savivaldybių merų, teritorinės darbo biržos atstovo (nuo 2002 m. gruodžio 10 d.) ir deleguotų savivaldybių tarybų narių. Regionų plėtros tarybos svarsto bei tvirtina visų tarybos narių balsų dauguma regionų plėtros planus, teikia siūlymus ir išvadas Vyriausybei ir kitiems nacionalinės regioninės politikos subjektams dėl šios politikos įgyvendinimo. Be to, savivaldybių institucijos yra tiesiogiai atstovaujamos ne tik regionų plėtros tarybose, bet ir per Lietuvos savivaldybių asociaciją Nacionalinėje regioninės plėtros taryboje, kuri svarsto viešosios politikos priemones ir teikia išvadas bei pasiūlymus dėl nacionalinės regioninės politikos nustatymo ir įgyvendinimo. Taigi, nors regionų plėtros plano projektus rengia apskrities viršininkas ir jo administracija, svarios savivaldybių pozicijos institucinėje nacionalinės regioninės politikos įgyvendinimo sistemoje gali turėti lemiamą reikšmę regionų plėtros planų turiniui ir šių planų įgyvendinimui.

Po 2000 m. įvykusių Seimo rinkimų sudaryta Vyriausybė 2001 m. patvirtintoje Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001–2004 m. programoje užsibrėžė tikslą valstybės valdymo srityje optimizuoti šalies valdymą, t. y. jį dekoncentruoti ir

decentralizuoti. Programoje pabrėžiama, jog, stiprinant ir plėtojant savivaldą bus siekiama, kad didžiausia gyventojų poreikių dalis būtų tenkinama savivaldos administraciniame vienetė esančių valstybės ir savivaldybės institucijų. Taip pat deklaruojama, kad bus siekiama nustatyti optimalius centrinio valdymo institucijų, aukštesniųjų administracinių vienetų ir savivaldos institucijų ryšius.

Vidaus reikalų ministro 2000 m. gruodžio 22 d. įsakymu Nr. 476 buvo sudaryta tarpžinybinė darbo grupė apskričių reorganizavimo koncepcijos projektui parengti. Vyriausybė, siekdama įgyvendinti savo veiklos programoje deklaruojamus tikslus, 2001 m. balandžio 26 d. priėmė nutarimą „Dėl Apskričių valdymo reformos koncepcijos, Apskričių teritorinės reformos kryptių ir Apskričių teritorinės reformos kryptių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano“, kuriame nustatyti apskričių valdymo reformos tikslai ir principai, funkcijų padalijimas tarp atskirų valdymo lygių ir trys alternatyvios apskričių teritorinės reformos kryptys [27]. Apskričių valdymo reformos koncepcijoje, atsižvelgiant į Europos vietos savivaldos chartijos reikalavimus, buvo numatyta viešojo valdymo funkcijų decentralizavimo kryptis. Netrukus buvo nustatyta, kad teritorinės reformos sąnaudos bus didesnės už jos teikiamą naudą, todėl tikslinga atlikti tik apskričių valdymo pertvarkymą, perskirstant funkcijas centrinio, regioninio ir vietinio valdymo pakopoms. Buvo tikimasi, kad perdavus dalį apskričių funkcijų, kurios yra tiesiogiai susijusios su piliečių aptarnavimu ir viešųjų paslaugų teikimu (pvz., žemėtvarkos, žemės ūkio, švietimo, kultūros ir kitos funkcijos), savivaldybėms, bus įgyvendintas subsidiarumo principas, nustatyti optimalūs aukštesniųjų administracinių vienetų ir savivaldybių institucijų ryšiai bei sukurta tokia teritorinio valdymo sistema, kuri veiksmingai tenkins gyventojų poreikius.

Įgyvendinant Vyriausybės 2001–2004 m. programos nuostatas ir 2001 m. pabaigoje Seimo priimtus sprendimus, vadovaujantis subsidiarumo principu decentralizuojami apskrities viršininko įgaliojimai, kuriuos vykdė savivaldybėse esantys apskrities viršininko administracijos teritoriniai padaliniai. 2002 m. įsigaliojus Seimo priimtiems įstatymams savivaldybėms iš apskričių institucijų perduodamos vykdyti dalies statybos leidimų išdavimo (nuo 2002 m. sausio 1 d.) ir įvairios funkcijos žemės ūkio srityje (nuo 2002 m. balandžio 1 d.). Taigi priėmus Vietos savivaldos ir Apskričių valdymo įstatymų pakeitimus panaikinami apskrities viršininko įgaliojimai išduoti statybos lei-

dimus, kuriuos išduoti pavesta savivaldybės meroi ar jo įgaliotam asmeniui, bei uždavinys įgyvendinti valstybinę žemės ūkio politiką.

Apskričių viršininkų ir savivaldybių kompetencijos kaita sukėlė diskusijas dėl funkcijų pasidalijimo. Apskričių viršininkai, perdavę dalį įgaliojimų savivaldybėms išduoti statybos leidimus, liko atsakingi už statybos leidimų išdavimą tų objektų, kurių užsakovas yra savivaldybė, krašto apsaugos objektams, objektams, kurie yra statomi kelių savivaldybių teritorijoje. Išskaidžius leidimų statybai išdavimo funkciją tarp dviejų teritorinio valdymo subjektų buvo nustatyta dar viena apskričių viršininkų ir savivaldybių konkurencinės kompetencijos sritis. Kaip buvo pabrėžta anksčiau, konkurencinė kompetencija lemia funkcijų dubliavimą, atsakomybės už atliekamas funkcijas išskaidymą, teritorinio valdymo subjektų konfliktus. Įdomus ir tas faktas, kad statybos leidimų išdavimas Vietos savivaldos įstatyme yra įrašytas į „ribotai savarankiškas“ savivaldybių funkcijas, todėl jai finansuoti lėšos turi būti skiriamos daugiausia iš savivaldybės mokesčių pajamų. Tačiau kai statyboms leidimus išduodavo apskričių viršininkai, ši funkcija buvo valstybinė, todėl visiškai finansuojama iš valstybės biudžeto.

Dar daugiau savivaldybininkų kritikos susilaukė žemės ūkio funkcijų perdavimas savivaldybėms. Savivaldybės, perdavus apskričių viršininkų funkcijas žemės ūkio srityje, tapo atsakingos už žemės ūkio produkcijos valstybinio supirkimo kvotų skirstymą, ūkininkų ūkių registravimą, pasėlių deklaravimą, kanopinių žvėrių žemės ūkiui padarytos žalos nustatymą, melioracijos ir hidrotechnikos įrenginių eksploatavimą, dirvų kalkinimo organizavimą, žemės ūkio mašinų registravimą ir techninę priežiūrą, kaimo plėtros organizavimą ir įgyvendinimą. Savivaldybėms buvo žadėta, kad nuo 2002 m. balandžio 1 d. joms bus perduoti visi materialiniai ir finansiniai ištekliai iš apskričių naujai priskirtoms žemės ūkio funkcijoms atlikti. Tačiau apskričių administracijos iš anksto sumažino žemės ūkio skyrių mokes fondu, perdavė kitiems padaliniais dalį žemės ūkio skyrių materialinių išteklių. Be to, apskritims buvo paliktos melioracijos ir hidrotechninių įrenginių priežiūros funkcijos, o tai vėl išskaidė žemės ūkio funkcijas tarp dviejų teritorinio valdymo subjektų.

Taigi, nors galima teigti, kad Apskričių valdymo reformos koncepcijoje numatytas funkcijų perskirstymas iš dalies atliktas, ministerijų nuostatos dėl koncepcijos įgyvendinimo skiriasi, o tai stabdo jos tolesnį įgyvendinimą ir netgi lemia centralizavimo apraiškas. Pavyzdžiui, SAPARD pro-

gramos technines paramos funkcijas žemės ūkiui ir kaimo plėtrai apskrityse atlikę teritoriniai skyriai, buvę pavaldūs apskričių viršininkų administracijoms, nuo 2003 m. sausio 1 d. tapo tiesiogiai pavaldūs Nacionalinei mokėjimo agentūrai. Be to, perskirstant funkcijas tarp atskirų valdymo lygių ir pakopų, paprastai tik iš dalies įgyvendinamas subsidiarumo principas: vadovaujama ekonomiškai efektyvumo arba sąnaudų mažinimo teikiant tam tikras paslaugas kriterijumi, neatsižvelgiant į piliečių interesus. Būtent tokia padėtis susiklostė įgyvendinant 2003 m. kovo 18 d. Vyriausybės patvirtintą Sveikatos priežiūros įstaigų restruktūrizavimo strategiją [30], kuria siekiama perskirstyti sveikatos priežiūros įstaigų pavaldumą, priartinant pirminę sveikatos priežiūros grandį prie pacientų, o antrinio lygio paslaugas teikiant centralizuotai, t. y. iš apskričių centrų. Šiais pertvarkymais tikimasi veiksmingiau naudoti sveikatos apsaugai skiriamus išteklius, racionaliau išdėstyti įstaigų tinklą. Nors pavyko pasiekti, kad apskričių sveikatos priežiūros įstaigų restruktūrizavimo planai būtų rengiami ir tvirtinami prieš tai suderinus juos su savivaldybėmis, strategijoje įtvirtinti tikslai susilaukia gyventojų nepritarimo, baiminamasi, kad stacionarinės paslaugos taps sunkiau prieinamos vietos gyventojams.

Kaip matyti iš pateiktos savivaldybių ir apskričių viršininkų funkcijų analizės, šių teritorinio valdymo subjektų konkurencinė kompetencija pasireiškia daugelyje veiklos sričių. Todėl akivaizdu, kad reikalingas ypač aiškiai reglamentuotas savivaldybių institucijų ir apskričių viršininkų sąveikos mechanizmas, ko šiuo metu Lietuvos Respublikos įstatymuose pasigendama.

### **2.3. Vietos savivaldybių ir apskričių institucijų kompetencija ir sąveika 2003–2004 m.**

Lietuvoje dar iki šiol galutinai neišspręsta kompetencijos pasidalijimo tarp atskirų valdymo lygių ir pakopų problema. Savivaldybių institucijų ir apskrities viršininko kompetencijos nėra galutinai nustatytos, todėl nuolat tikslinamos. Apskričių valdymo reformos koncepcija buvo pagrįsta tik daliniu funkcijų perskirstymu ir nepanaikino egzistuojančių kolizijų teritorinio valdymo subjektų konkurencinės kompetencijos srityje. Vidaus reikalų ministerija parengė, o Vyriausybė 2003 m. birželio 25 d. nutarimu<sup>10</sup> patvirtino Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepciją, kuria remiantis numatoma pertvarkyti profesinio mokymo, bendrojo ugdymo, kul-

tūros, asmens sveikatos priežiūros, visuomenės sveikatos priežiūros, socialinių paslaugų organizavimo ir kitas sritis. Pagrindiniai šios koncepcijos įgyvendinimo etapai: kai kurių centrinio valdymo institucijų atliekamų funkcijų dekoncentravimas (2003–2004 m.); kai kurių centrinio valdymo institucijų atliekamų funkcijų decentralizavimas ir apskrities valdymo demokratizavimas – nuo 2006 m. Tikimasi, kad funkcijų perskirstymas trims viešojo valdymo pakopoms nustatys gesnesnį valstybės valdymo, apskrityse veikiančių ir savivaldybių institucijų ryšius.

2003 m. lapkričio 11 d. Vyriausybė priėmė nutarimą, kuriuo patvirtintos Vidaus reikalų ministerijos parengtos Kai kurių centrinio valdymo institucijų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos pirmojo etapo įgyvendinimo priemonės. Remiantis šiomis priemonėmis numatyta išplėsti apskričių viršininkų įgaliojimus kultūros, asmens ir visuomenės sveikatos priežiūros, socialinės apsaugos srityse bei perduoti savivaldybėms kai kurias žemėtvarkos funkcijas. Pabrėžiama, kad apskrities viršininkui bus perduota atsakomybė už sudėtingesnių ir specializuotų paslaugų organizavimą, o savivaldybės liks atsakingos už paslaugų, susijusių su savivaldybės teritorijos gyventojų poreikiais, organizavimą.

Lietuvos Respublikos Seimas 2004 m. balandžio 28 d. patvirtino Viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategiją, kurioje taip pat pabrėžiamas tikslas atskirti ir optimizuoti skirtingų valdymo lygių funkcijas, taikant dekoncentravimo ir decentralizavimo metodus [31].

Aiškiai neatskirtos savivaldybių ir apskričių viršininkų funkcijos konkurencinės kompetencijos srityse, nuolatinis funkcijų „perstumdymas“, nenusistovėjusi teritorinio valdymo subjektų tarpusavio sąveikos tvarka lėmė savivaldybių bei apskričių viršininkų ir jų administracijų susipriešinimą. Nesant konstruktyvių santykių, vis dažniau savivaldybininkams ir kitiems valdymo subjektams atstovaujantieji pareiškėdavo esą už apskričių skaičiaus mažinimą ar netgi aukštesniųjų teritorijos administracinių vienetų naikinimą. Kai kurių centrinio valdymo institucijų atliekamų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijoje deklaruojamas vienas iš šios problemos sprendimo būdų – apskričių demokratinimas, suteikiant apskritims savivaldos teises.

Ateityje numatoma apskrityje įsteigti atsto-

<sup>10</sup> Šiuo nutarimu Vyriausybė pripažino netekusiu galios Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimą „Dėl Apskričių valdymo reformos koncepcijos, Apskričių teritorinės reformos krypties ir Apskričių teritorinės reformos krypties pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano“.

vaujamąją apskrities instituciją – apskrities tarybą, delegavimo būdu sudarytą iš apskričiai priklausančių savivaldybių tarybų atstovų. Vykdomoji apskrities institucija bus apskrities viršininkas, kurį skirs Vyriausybė. Apskrities viršininkas įgyvendins apskrities tarybos sprendimus ir įstatymais suteiktas valstybines funkcijas. Apskrities administracija įgyvendins apskrities tarybos ir apskrities viršininko sprendimus. Šių trijų apskrities valdymo subjektų funkcijas numatoma skirstyti į dvi grupes:

1. ribotai savarankiškas (sprendimus dėl šių funkcijų priims apskrities taryba);
2. valstybines (įgaliojimai atlikti šias funkcijas bus suteikti apskrities viršininkui).

Vėlesniu laikotarpiu numatoma atsisakyti nuostatos, kad apskrities viršininką skiria Vyriausybė, ir palikti apskrities viršininką kaip vykdomąją, apskrities tarybos sprendimus įgyvendinančią instituciją ir įstaigos vadovą. Įstatymais suteikti apskrities viršininko įgaliojimai nuosekliai būtų perduoti valstybinio administravimo subjektams: arba dekoncentruotosioms administracijoms, arba Vyriausybės atstovui. Konceptijoje pabrėžiama, kad savivaldi regioninė valdžia turi turėti teisėtą kompetenciją ir gebėti pagal Konstituciją ir įstatymus reglamentuoti bei valdyti viešuosius reikalus savo atsakomybės srityje, dirbdama gyventojų labui ir vadovaudamasi subsidiarumo principu. Tikimasi, kad įgyvendinus šiuos pertvarkymus suintensyvės savivaldybių ir apskrities savivaldžių valdymo subjektų tarpusavio sąveika, leisianti veiksmingiau tenkinti vietos gyventojų poreikius.

### **3. Lietuvos teritorijos administracinių vienetų sistemos tobulinimas ir jo įtaka vietos savivaldybių ir apskričių institucijų kompetencijai bei sąveikai**

Šalyje nuolat tobulinama ne tik viešojo valdymo subjektų kompetencija, bet ir teritorijos administracinių vienetų sistema, siekiant ją pritaikyti nepriklausomos valstybės ir gyventojų poreikiams. Politikų, valstybės tarnautojų ir mokslininkų diskusijos ir nesutarimai dėl teritorijos administracinių vienetų dydžio ir skaičiaus rodo, kad sukurti veiksmingai funkcionuojančią teritorijos administracinių vienetų sistemą nėra lengva. Viena vertus, nesutariama, kokiais kriterijais remiantis reikėtų nustatyti teritorijos administracinių vienetų dydžius, antra vertus, karštai diskutuojama, kokias funkcijas priskirti vienam ar kitam teritorijos administraciniam vienetui, keičiantis jo riboms.

Daugiausia nesutarimų kyla dėl apskričių valdymo reformos. Aukštesniųjų teritorijos administracinių vienetų optimalaus dydžio paieškos suintensyvėjo įgyvendinant Vyriausybės 2000–2004 m. programos nuostatas. 2001 m. balandžio 26 d. tarpžinybinės darbo grupės pastangomis parengta Apskričių valdymo reformos koncepcija, kurioje pateikiamos trys alternatyvios apskričių teritorinės reformos kryptys:

1. Remiantis pirmąja alternatyva siūloma sumažinti apskričių skaičių ekonominio potencialo sutelktumo požiūriu. Pagal šią kryptį Lietuvoje būtų paliktos penkios apskritys: Kauno, Klaipėdos, Panevėžio, Šiaulių ir Vilniaus.

2. Vadovaujantis antrąja alternatyva Lietuvoje būtų suformuotos 4–5 sritys, pasižyminčios teritorinio potencialo bendrumu. Įgyvendinus šią alternatyvą Lietuvoje liktų Pietryčių, Vidurio, Vakarų ir Šiaurės regionai.

3. Pagal trečiąją alternatyvą šalyje liktų keturi regionai, suformuoti etninės kultūros identiteto ir istorijos bendrumo pagrindu, – tai Dzūkija, Sūduva, Žemaitija ir Aukštaitija.

Apskričių teritorinė valdymo reforma nesulaukė visuomenės pritarimo, todėl artimiausiu metu buvo atsisakyta ją įgyvendinti. Tačiau apskričių skaičiaus mažinimo idėja išlieka ganėtinais aktualiai.

Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2003 m. birželio 17 d. nutarimu patvirtino Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų tobulinimo koncepciją, kuria siekiama baigti pradėtą šalies teritorijos administracinių vienetų reformos antrąjį etapą, sudaryti sąlygas steigti naujas savivaldybes ir sukurti vietos savivaldai organizuoti geriausią modelį. Remiantis koncepcija apskričių skaičius artimiausiu laikotarpiu (iki 2010 m.) nebūtų keičiamas, o savivaldybių skaičių numatoma padidinti nuo dabar esančių 60 iki 80–90 ir taip sudaryti palankias teritorines savarankiškos socialinės ekonominės savivaldybių plėtros sąlygas.

Vienas pagrindinių Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų sistemos tobulinimą lemiančių veiksnių – tai savivaldybės administravimo subjektų nutolinimas nuo gyventojų kai kuriose savivaldybių teritorijose ir negebėjimas sparčiai ir veiksmingai tvarkyti vietos reikalus, teikti viešąsias paslaugas.

Svarbu pabrėžti, kad keičiant teritorijos administracinių vienetų dydžius paprastai keičiama ir teritorinio valdymo subjektų kompetencija, o kartais net ir teritorinio valdymo subjektų statusas (t. y. valdymo subjektams suteikiamos arba panaikinamos savivaldos teisės). Pavyzdžiui,

mažinant teritorijos administracinių vienetų dydžius, nors ir padidėja galimybės tenkinti skirtingus gyventojų poreikius, tačiau drauge menkėja galimybės pasinaudoti masto ekonomijos teikiama pranašumais, daugėja naudos „persilieji- mo“ į kitus administracinius vienetus atvejų.

Didinant teritorijos administracinius vienetus mažėja viešųjų paslaugų teikėjų skaičius, tai gi savaime siaurėja ir paslaugų asortimentas. Tačiau didesniuose teritoriniuose vienetuose menkėja šalutinio poveikio problema ir yra geresnės galimybės atlikti sudėtingas funkcijas, reikalaujančias aukštų technologijų ar administracinių gebėjimų. Tai gi mažinant teritorijos administracinių vienetų dydžius pasireiškia vieni subsidiarumo principo kriterijai, o didinant – kiti. Būtent todėl keičiant teritorijos administracinių vienetų dydžius ir reikalinga keisti teritorinio valdymo subjektų funkcijų struktūrą arba plėtoti įvairias viešojo valdymo subjektų sąveikos formas.

Nuolat tobulinant teritorinį valdymą tikslinga modeliuoti situacijas, kaip kintant teritorijos administracinių vienetų riboms arba teritorijos administracinių vienetų statusui būtų galima veiksmingiau derinti apskričių viršininkų ir jų administracijų bei savivaldybių kompetenciją ir tarpusavio sąveiką, pasitelkiant šias viešojo valdymo funkcijų savybes: šalutinį poveikį ar naudos „persilieji- mą“, funkcijos apmokestinimo galimybę, atlikimo sudėtingumą bei gyventojų interesus. Pasirinkime tris situacijas, kai: 1) teritorijos administracinių vienetų ribos nekinta, tačiau įvyksta apskričių demokratinimas; 2) savivaldybių skaičius didėja, o apskričių nekinta; 3) savivaldybių skaičius nekinta, o apskričių – mažėja.

### ***3.1. Apskričių demokratinimas ir funkcijų kaita***

Lietuvoje jau ne vienerius metus diskutuojama, kad tikslinga demokratizuoti apskričių valdymą, t. y. įsteigti apskrities atstovaujамąją instituciją arba, kitais žodžiais tariant, įsteigus regioninės savivaldos subjektus įteisinti šalyje trijų lygių decentralizuotą visuomenės valdymo sistemą. Atstovaujamosios institucijos įsteigimas apskrityse padidintų aukštesniųjų teritorijos administracinių vienetų reikšmingumą viešojo valdymo sistemoje, nes būtų sudarytos prielaidos įtraukti į viešosios politikos kūrimo ir įgyvendinimo procesus platesnius visuomenės sluoksnius.

Lietuvoje, remiantis kai kurių centrinio valdymo institucijų atliekamų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija, planuojama steigti apskrities atstovaujамąją instituciją

deleguoti apskričiai priklausančių savivaldybių tarybų atstovų. Tačiau ilgainiui nusistovėjus regioninės savivaldos funkcionavimui ir siekiant į visuomenės valdymo procesus įtraukti kiek įmanoma daugiau piliečių, apskrities atstovaujамąją instituciją būtų tikslinga sudaryti tiesioginių rinkimų būdu (pvz., taupant valstybės lėšas sudvejinti apskričių tarybų rinkimus su savivaldybių tarybų rinkimais).

O kaipgi galėtų keistis savivaldybių ir savivaldžių apskričių valdymo subjektų kompetencija padarius šiuos pakeitimus, tačiau nekintant šalies teritorijos administracinių vienetų dydžiams?

Kaip buvo minėta anksčiau, remiantis kai kurių centrinio valdymo institucijų atliekamų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija, apskrities viršininkui tapus vykdomąja apskrities tarybos sprendimus įgyvendinančia institucija ir įstaigos vadovu, dalis jo įgaliojimų būtų perduota dekoncentruotosioms administracijoms arba Vyriausybės atstovui apskrityje. Siekiant nesumenkinti savivaldžių apskričių valdymo subjektų reikšmės viešojo valdymo sistemoje ir aktyvinti pilietinės visuomenės formavimosi procesus, nereikėtų siaurinti demokratizuotų apskrities valdymo subjektų kompetencijos. Apskrities viršininkui priskirti įgaliojimai, išskyrus tuos, kurie perduoti dekoncentruotosioms administracijoms turėtų likti apskrities tarybos kompetencijai kaip valstybės perduotos funkcijos, kurių atlikimas būtų išsamiai reglamentuotas įstatymais ir įstatymų lydimaisiais teisės aktais bei prižiūrimas valstybės valdymo subjektų. Taip pat tikslinga būtų regioninės savivaldos subjektams perduoti kai kurias savivaldybių funkcijas, kurias atliekant galbūt ir lengva individualiai apmokestinti gyventojus, tačiau jų vykdymui yra reikalingi specifiniai ištekliai ir profesiniai gebėjimai, o gyventojų poreikiai šių funkcijų atžvilgiu yra gana vienalyčiai. Prie tokių savivaldybių funkcijų būtų galima priskirti: antrinę sveikatos priežiūrą, bendrojo lavinimo (pvz., gimnazijų) organizavimą, gyventojų užimtumo, kvalifikacijos įgijimo ir perkvalifikavimo organizavimą ir kitas funkcijas. Tačiau prieš atliekant funkcijų perdavimo iš savivaldybių apskričių savivaldiems subjektams veiksmus būtina įvertinti, ar tos funkcijos, vadovaujantis subsidiarumo principu negalėtų būti taip pat veiksmingai atliekamos plėtojant šalyje savivaldybių jungtinės veiklos praktiką. Ir tik įvertinus, kad demokratizuotose apskrityse tam tikros funkcijos gali būti atliekamos veiksmingiau, perduoti jas atlikti apskričių savivaldiems subjektams, prieš tai tinkamai informavus ir paaiš-

kinus piliečiams apie šių pertvarkymų tikslus bei naudą ir išsprendus personalo, netekusio darbo vykdant minėtus pertvarkymus, įdarbinimo problemas. Apskričių tarybų kompetencija taip pat turėtų būti išplėsta decentralizuojant arba perduodant dalį centrinių valstybės valdymo subjektų bei dekoncentruotųjų administracijų atliekamų funkcijų, dėl kurių išryškėja skirtingi gyventojų poreikiai, tačiau perduoti jas atlikti savivaldybėms būtų neracionalu dėl galimo naudos „persiliejiimo“ ar masto ekonomijos savivaldybių lygmeniu pasireišimo stokos. Prie tokių funkcijų būtų galima priskirti asmens ir visuomenės sveikatos priežiūros, kultūros, socialinės apsaugos funkcijas, kurias šiuo metu daugiausia atlieka dekoncentruotosios administracijos. Apskritis tarybos kompetencijai turėtų būti priskirtos vadinamosios socialiai „jautrios“ funkcijos arba, kitaip tariant, tos funkcijos, kurias atliekant reikia laikytis griežtai nustatytų standartų, nes jų atlikimas turi tiesioginę įtaką gyventojų gerovei (pvz., švietimo, sveikatos apsaugos, socialinės apsaugos funkcijos).

Taigi demokratizavus apskričių valdymą ir nekeičiant teritorijos administracinių vienetų ribų, viešojo valdymo funkcijų kaita iš esmės turėtų vykti plėtojant apskrities savivaldžių valdymo subjektų kompetenciją.

### **3.2. Kompetencijos kaita didėjant savivaldybių skaičiui**

Antruoju atveju, mažinant savivaldybių dydžius, o apskričių dydžiams nekintant, kyla pavojus, kad naujai įsteigtos savivaldybės nepajėgs veiksmingai atlikti funkcijų, kurioms įgyvendinti reikalingi specialūs gebėjimai, dideli finansiniai ištekliai ar specifiniai materialiniai ištekliai, nepaisant to, kad šiomis paslaugomis besinaudojančius gali būti lengva nustatyti ir apmokestinti (pvz., sveikatos apsaugos funkcijos ir ypač antrinė sveikatos priežiūra). Be to, smulkinant žemesnius teritorijos administracinius vienetus padidėja naudos „persiliejiimo“ kitoms savivaldybėms tikimybė. Jau ir dabar tai pastebima savivaldybėms įgyvendinant švietimo funkcijas, kai įgiję bendrąjį išsilavinimą didžioji dalis jaunuolių išvyksta studijuoti ir nuolat gyventi į didmiesčius. Taigi vienoje savivaldybėje įgyta nauda ilgainiui atitenka Vilniaus, Kauno ir Klaipėdos savivaldybėms. Tai, kad regionų plėtra nėra darni, kaskart vis didina naudos „persiliejiimo“ iš vieno savivaldybių kitoms mastus.

Tikėtina, kad mažinant savivaldybių dydžius šie procesai suintensyvės, todėl iš pirmo žvilgs-

nio gali atrodyti, kad tas funkcijas, kurioms būdingas šalutinis efektas (švietimas, kai kurios socialinės apsaugos funkcijos, aplinkos apsauga) arba masto ekonomija (sveikatos apsauga, aprūpinimas šiluma ir vandeniu), tikslinga koncentruoti (t. y. perduoti atlikti apskričių viršininkams ir jų administracijoms) arba centralizuoti (t. y. perduoti valstybės valdymo subjektams). Tačiau svarus argumentas prieš savivaldybių funkcijų koncentravimą ir centralizavimą, nepaisant savivaldybių teritorijų smulkėjimo, yra tas, kad susiaurinus savivaldybių veiklos sritį būtų sumažintos gyventojų galimybės dalyvauti valstybės valdyme. Taigi tai būtų dar viena kliūtis ir taip šalyje sunkiai besikuriančiai pilietinei visuomenei formuotis.

Todėl mažinant savivaldybių dydžius – tai ir numatoma daryti Lietuvoje – svarbu užtikrinti ne tik savivaldybės pasirengimą (administraciniai gebėjimai ir finansinės galimybės) tvarkyti ir prižiūrėti aplinką, komunalinį ūkį, teikti gyventojams paslaugas ir atlikti kitas funkcijas, nurodytas Vietos savivaldos įstatyme, bet ir plėtoti jungtinės veiklos sutarčių sudarymą tarp kelių savivaldybių teikiant paslaugas, kurioms būdingas naudos „persiliejiimas“ (pvz., švietimas) ir masto ekonomija (pvz., sveikatos priežiūra). Taip būtų veiksmingai įgyvendinamas subsidiarumo principas: funkcijos, dėl kurių gyventojai reiškia skirtingus poreikius, būtų teikiamos atskirose savivaldybėse (tai daugiausia savarankiškos savivaldybių funkcijos), o funkcijos, kurioms atlikti reikia didelių investicijų arba specialių administracinių gebėjimų, būtų atliekamos kelioms savivaldybėms sutelkus savo materialinį ir žmogiškąjį kapitalą. Be to, būtina skatinti sąveiką tarp savivaldybių ir apskričių viršinių ir jų administracijų įgyvendinant funkcijas bendrosios kompetencijos srityse (pavyzdžiui, glaudžiau bendradarbiaujant ir koordinuojant savo veiksmus regionų plėtros tarybose).

### **3.3. Kompetencijos kaita mažėjant apskričių skaičiui**

Trečiuoju atveju, kai savivaldybių skaičius nekinta, o apskričių – mažėja (tai ir buvo numatyta atlikti), remiantis Apskričių valdymo reformos koncepcija, viena iš aktualiausių yra apskrities viršininko institucijos kompetencijos tobulinimo problema. Mažinant apskričių teritorijų ribas susilpnėtų apskrities viršininko atliekamų funkcijų šalutiniai efektai, padidėtų galimybės didesnėse apskrityse sutelkti kompetentingus specialistus ir geros kokybės materialinę bazę. Ir apskritai bū-

tų sutaupytos lėšos, skiriamos bendram šalies valdymui. Šie pranašumai galėtų būti išnaudoti dekoncentruojant centrinių valstybės valdymo subjektų ir dekoncentruotųjų administracijų funkcijas, pavyzdžiui, visiškai įgyvendinant dar 1998 m. priimtą Vyriausybės nutarimą „Dėl ministerijų ir Vyriausybės įstaigų kai kurių įgaliojimų, objektų bei atitinkamų materialinių ir finansinių išteklių perdavimo apskričių viršininkų administracijoms“.

Antra vertus, apskričių centrai nutoltų nuo vietos gyventojų, o apskričių viršininkai taptų mažiau pajėgūs veiksmingai reaguoti į jų skirtingus poreikius. Todėl dalį apskričių viršininkų įgaliojimų, dėl kurių ryškėja skirtingi piliečių poreikiai, būtų tikslinga perduoti savivaldybėms (pvz., žemės ūkio, žemėtvarkos, švietimo, kultūros ir kitos funkcijos).

## **Išvados ir pasiūlymai**

1. Viešojo valdymo centralizavimo ir decentralizavimo optimalaus modelio paieškos daugelyje pasaulio šalių lemia tam tikrais valdymo lygiais ir/ar pakopomis funkcionuojančių valdymo subjektų funkcijų kaitą, daugiausia taikant dekoncentravimo, perdavimo ir decentralizavimo metodus.

2. Šalutinis poveikis (naudos „persiliejiama“), tiesioginė konkrečios funkcijos ar viešosios paslaugos apmokestinimo galimybė, funkcijos atlikimo sudėtingumas (masto ekonomija) ir gyventojų interesai – tai viešojo valdymo funkcijų savybės (sudarančios subsidiarumo principo esmę), kuriomis vadovaujantis nustatomos įvairių visuomenės valdymo lygių ir/ar pakopų kompetencijos ribos.

3. Pasaulio valstybių patirtis rodo, kad viešojo valdymo sistema sėkmingai gali funkcionuoti tik esant aiškiam atskirų visuomenės valdymo lygių ir/ar pakopų institucijų kompetencijos atskyrimui ir detalizacijai bei išsamiai reglamentuotam tų lygių ir/ar pakopų institucijų sąveikos mechanizmui.

4. 1995–2000 m. Lietuvoje įsigali iš esmės nauja teritorinio valdymo sąranga ir teritorinio valdymo teisinis reglamentavimas. Įteisinus šalyje aukštesnius valstybės teritorijos administracinius vienetus – apskritis, iškilo tam tikrų valdymo lygių ir pakopų funkcijų persikirstymo ir tarpusavio sąveikos problema. Apskričių viršininkų ir jų administracijų funkcijos daugiausia buvo plečiamos, siaurinant savivaldybių kompetenciją. Dėl didžiosios dalies funkcijų koncentravimo iš apačios į viršų, t. y. iš savivaldybių – apskričių virši-

ninkams, atsirado įtampa tarp savivaldybių ir apskrities viršininko ir jo administracijos, o tai trukdė jų tarpusavio konstruktyviems santykiams.

5. 2000 m. prasidėjo naujas savivaldybių ir apskričių viršininkų bei jų administracijų funkcijų ir sąveikos formavimo etapas: priimamas Vietos savivaldos pakeitimo įstatymas, kuriame įtvirtinamas naujas savivaldybių funkcijų reglamentavimas, o apskričių viršininkams suteikiami nauji įgaliojimai įgyvendinti regioninės plėtros politiką, palaikant glaudžius ryšius su savivaldybėmis. 2000–2003 m. pasirenkama ir vykdoma apskrities viršininko įgaliojimų decentralizavimo kryptis, apskrities viršininko administracijos savivaldybėse esančių teritorinių padalinių funkcijos perduodamos vietos savivaldos subjektams. Nepaisant šių pertvarkymų viešojo valdymo sistemoje išliko dar daug savivaldybių ir apskričių viršininkų aiškiai nereglamentuotų bendrosios kompetencijos sričių, stabdančių konstruktyvių teritorinio valdymo subjektų santykių formavimąsi.

6. Aiškiai neatskirtos savivaldybių ir apskričių viršininkų funkcijos konkurencinės kompetencijos srityse, nuolatinis funkcijų „perstumdyimas“, nenusistovėjusi teritorinio valdymo subjektų tarpusavio sąveikos tvarka lėmė savivaldybių ir apskričių viršininkų institucijų susipriešinimą. Siekiant pašalinti egzistuojančias teritorinio valdymo subjektų funkcijų ir sąveikos problemas šalyje numatoma ir toliau plėtoti decentralizaciją ir dekoncentraciją bei demokratizuoti apskričių valdymą.

7. Šalyje nuolat tobulinama ne tik viešojo valdymo subjektų kompetencija, bet ir teritorijos administracinių vienetų sistema, lemianti tam tikrų atskirų visuomenės viešojo valdymo lygių institucijų kompetencijos ir jų sąveikos korekcijas. Todėl tikslinga modeliuoti situacijas, kaip kintant teritorijos administracinių vienetų riboms arba teritorijos administracinių vienetų statusui būtų galima veiksmingai tobulinti apskričių viršininkų institucijų bei savivaldybių kompetenciją ir tarpusavio sąveiką.

8. Viena iš alternatyvių krypčių, kaip racionalizuoti apskričių viršininkų bei savivaldybių institucijų kompetencijos sąveiką, – tai apskričių valdymo demokratizavimas, įsteigiant apskrities atstovaujamąją instituciją. Siekiant aktyvesnio piliečių dalyvavimo viešojo valdymo procesuose, veiksmingiau rūpintis regiono socialine-ekonominė plėtra ir ekonomikos augimo skatinimu, tikslinga šalyje plėtoti regionalizavimą politinės decentralizacijos pagrindu, t. y. apskrities atstovaujamąją instituciją sudaryti tiesioginių rinkimų arba delegavimo būdu.

9. Demokratizavus apskričių valdymą ir nekeičiant teritorijos administracinių vienetų ribų, viešojo valdymo funkcijų kaita iš esmės turėtų vykti plėtojant apskrities savavaldžių valdymo subjektų kompetenciją. Būtų tikslinga regioninės savivaldos subjektams perduoti kai kurias savivaldybių funkcijas, kurias atliekant galbūt ir lengva individualiai apmokestinti gyventojus, tačiau joms atlikti yra reikalingi specifiniai išteklių ir profesiniai gebėjimai, o gyventojų poreikiai dėl šių funkcijų yra vienalytiški. Apskričių tarybų kompetencija taip pat turėtų būti išplėsta decentralizuojant arba perduodant dalį centrinių valstybės valdymo subjektų bei dekoncentruotųjų administracijų atliekamas funkcijas, dėl kurių išryškėja įvairūs gyventojų poreikiai, tačiau perduoti jas atlikti savivaldybėms būtų neracionalu dėl galimo naudos „persiliejiimo“ ar negalėjimo išgauti masto ekonomijos efekto savivaldybių lygmeniu.

10. Mažinant savivaldybių dydžius svarbu užtikrinti ne tik savivaldybių pasirengimą (administracinius gebėjimus ir finansines galimybes) tvarkyti ir prižiūrėti aplinką, komunalinį ūkį, teikti gyventojams paslaugas ir atlikti kitas funkcijas, nurodytas Vietos savivaldos įstatyme, bet ir plėtoti jungtinės veiklos sutarčių sudarymą tarp kelių savivaldybių teikiant paslaugas, kurioms būdingas naudos „persiliejiimas“ (pvz., švietimas) ir masto ekonomija (pvz., sveikatos priežiūra).

11. Mažinant aukštesniųjų teritorijos administracinių vienetų – apskričių skaičių tikslinga dekoncentruoti centrinių valstybinio administravimo subjektų bei dekoncentruotųjų administracijų funkcijas, siekiant kuo veiksmingiau tenkinti gyventojų poreikius ir kartu pasinaudoti padidėjusiomis masto ekonomijos ir sumenkėjusiomis šalutinio efekto pasireiškimo galimybėmis didesnėse apskrityse. Apskričių viršinių įgaliojimai, dėl kurių piliečiai reiškia skirtingus poreikius, turėtų būti perduoti savivaldybėms (pavyzdžiui, žemės ūkio, žemėtvarkos, švietimo, kultūros ir kitos funkcijos).

12. Šalyje atliekant viešojo valdymo pertvarkymus būtina teritorinio valdymo subjektų funkcijas keisti taip, kad išliktų kiek įmanoma mažiau konkurencinės kompetencijos tarp savivaldybių ir apskričių viršinių sričių. Reikalia aiškiai nustatyti, atskirti ir konkretizuoti teritorinio valdymo subjektų funkcijas, įstatymuose detalai reglamentuoti jų tarpusavio sąveikos mechanizmus. Užtikrinti, kad centralizuojant, dekoncentruojant ar decentralizuojant viešojo valdymo subjektų funkcijas būtų vadovaujama subsidiarumo principu, t. y. reikia įvertinti ne tik numato-

mos perduoti kitam valdymo subjektui funkcijos įgyvendinimo ekonomiškumo ir efektyvumo analizę, bet ir nustatyti gyventojų poreikius, pasitelkiant įvairias tiesiogines demokratijos formas (sueigas, apklausas, peticijas, tiesioginį gyventojų dalyvavimą rengiant sprendimų projektus). Tikslinant savivaldybių ir apskričių viršinių funkcijas reikia informuoti ir paaiškinti piliečiams apie atliekamų pertvarkymų tikslus ir naudą, išspręsti personalo, netekusio darbo dėl viešojo valdymo pertvarkymo, įdarbinimo problemas. Be to, būtina užtikrinti, kad padidėjusios valdymo subjektų išlaidos dėl naujai priskiriamų funkcijų būtų atitinkamai kompensuojamos.

## Literatūra

1. Ahmad E., Hewitt D., Ruggiero E. Assigning Expenditure Responsibilities. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997. P. 25–48.
2. Astrauskas A. Regioninė politika ir jos įgyvendinimo būdai. *Savivaldybių žinios*. 2004 m. rugsėjo 9 d. P. 7–11.
3. Astrauskas A. Vietos savivaldos problemos Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*. 2002. Nr. 3. P. 71–78.
4. Bird R. Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications. Georgia State University, Fiscal Policy Resource Center. <http://isp-aysps.gsu.edu/papers/ispwp0002.pdf> [2002 m. gegužės 20 d.].
5. Boex J. An Introductory Overview of Intergovernmental Fiscal Relations. Georgia State University, Fiscal Policy Resource Center. <http://isp-aysps.gsu.edu/fprc/pofd/pofd1/boex2001.pdf> [2002 m. kovo 18 d.].
6. Brown C. V., Jackson P. H. *Public Sector Economics*. Oxford: Blackwell, 1990.
7. *Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies*. – Ed. by M. Bird R. Ebel Ch. Wallich, Washington, D. C.: World Bank, 1995.
8. Dėl Lietuvos nacionalinės sveikatos koncepcijos ir jos įgyvendinimo. *Valstybės žinios*. 1991. Nr. 33–893.
9. Dėl Lietuvos regioninės politikos metmenų. *Valstybės žinios*. 1998. Nr. 66–1922.
10. Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo įgyvendinimo. *Valstybės žinios*. 1994. Nr. 3–35.
11. Dėl Lietuvos sveikatos programos patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 1998 Nr. 64–1842.
12. Dėl žemės ūkio ir kaimo plėtros strategijos patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2000. Nr. 50–1435.
13. Denhardt R. *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė, 2001.
14. Europos vietos savivaldos chartija. *Valstybės žinios*. 1999. Nr. 82–2418.

15. Finansų ministerijos fiskalinės politikos interneto kursas. 9 paskai ta: Fiskalinė decentralizacija <http://finansai.tripod.com/P9.htm> [2002 m. balandžio 23 d.].
16. Gagauzov A., Taskova E., Chadarova G. et. al: Fiscal Decentralization: Issue Paper [http://www.lgi-bg.org/lgi/binarydata/Fiscal\\_decentralization\\_White\\_paper\\_Final\\_EngFormatted\\_20\\_Nov.doc](http://www.lgi-bg.org/lgi/binarydata/Fiscal_decentralization_White_paper_Final_EngFormatted_20_Nov.doc) [2002 m. balandžio 3 d.].
17. Kondratienė V. Kokių regionų Lietuvai reikia? *Savivaldybių žinios*. 2002 m. rugpjūčio 22. P. 8–9, 12.
18. Lane J. E. *Viešasis sektorius: sąvokos modeliai ir požiūriai*. Vilnius: Margi raštai, 2001.
19. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994. Nr. 55–1049.
20. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000. Nr. 91–2418.
21. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994. Nr. 101–2015.
22. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 12 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos „A“ lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*. 1998. Nr. 18–435.
23. Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000. Nr. 66–1987.
24. Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1998. Nr. 112–3099.
25. Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1995. Nr. 107–2391.
26. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995 m. vasario 3 d. nutarimas Nr. 176 „Dėl darbo grupės Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo ir Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo įgyvendinimo“. *Valstybės žinios*. 1995. Nr. 13–302.
27. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimas Nr. 476 „Dėl Apskričių valdymo reformos koncepcijos, Apskričių teritorinės reformos kryptių ir Apskričių teritorinės reformos kryptių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano“. *Valstybės žinios*. 2001. Nr. 37–1250.
28. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 17 d. nutarimas Nr. 785 „Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų sistemos tobulinimo koncepcijos ir jos įgyvendinimo veiksmų plano patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2003. Nr. 59–2679.
29. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. nutarimas Nr. 824 „Dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2003. Nr. 61–2804.
30. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. kovo 3 d. nutarimas Nr. 335 „Dėl Sveikatos priežiūros įstaigų restruktūrizavimo strategijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2003. Nr. 28–1147.
31. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimas Nr. 488 „Dėl Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*. 2004. Nr. 69–2399.
32. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ir kaimo plėtros įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002. Nr. 72–3009.
33. Litvack J., Ahmad J. Bird R. *Rethinking Decentralization in Developing Countries*. Washington, D. C.: World Bank, 1998.
34. McLure Ch. E. The Tax Assignment Problem: Conceptual and Administrative Considerations in Achieving Subnational Fiscal Autonomy. Hoover Institution, Stanford University [http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Topic06\\_Printer.htm](http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Topic06_Printer.htm) [2002 balandžio 3 d.].
35. Prud'homme R. The Dangers of Decentralization // *World Bank Research Observer*. 1995. Vol. 10. No. 2. P. 201 – 220.
36. Rimas J. Vietinė valdžia savarankiška tiek, kiek ji valdo savo finansus. *Kauno diena*. 1999 m. spalio 28. P. 18.
37. Rimas J. *Vietiniai mokesčiai*. Kaunas: Technologija, 2000.
38. Tanzi V. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. *Annual Bank Conference Development Economics 1995*. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, 1996.
39. Ter-Minassian T. Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview. *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund. 1997. P. 3–24.
40. Tiebout Ch., A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. 1956. No. 64(5). P. 416–424.
41. Vazquez J. M. The Assignment of Expenditure Responsibilities. Georgia State University [http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Topic05\\_Printer.htm](http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Topic05_Printer.htm) [2002 m. birželio 13 d.].
42. Wetzel D. Decentralization in the Transition Economies: Challenges and The Road Ahead. The World Bank <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/challenges.doc> [2002 m. kovo 18 d.].
43. Žilinskas G. Valstybinės valdžios politinė–teritorinė organizacija ir jos formos. *Viešasis administravimas*. Red. A. Raipa. Kaunas: Technologija, 2001. P. 61–86.

Jūratė Baltušnikienė  
Algirdas Astrauskas

## Competence and Interaction of Local Authority and County Governors Institutions in Lithuania

### Summary

In the context of political, economical and cultural changes development of public administration system, when different administration levels competence and interaction processes are adjusted, becomes a never-ending process.

After end of Lithuanian state territorial higher administration unit (county) formation, problem of local authority municipal institutions and county governor's institutions interaction and competence determination has become very important. Organization of public and local administration institutions, their competence has been redistributed many times in order to improve Lithuanian public administration system, understanding that smooth public administration system behavior is possible only when all subsystems (administration levels and public administration subjects within) are functioning in close interaction.

Ongoing and future changes in Lithuanian public administration might be indicated by different concepts or draft action plans developed in various levels of public administration institutions. In the process of public administration system optimization and development it is advisable to analyze municipal and county administration institutions competence and interaction preparing recommendations for possible reorganization.

The purpose of this report is to analyze municipal and county administration institutions', which represent different administration levels alternation of competence and interaction during the 1995–2004 period, outlining problematic areas and present recommendations for problem elimination estimating possible territorial public administration system units changes.

---

*Jūratė Baltušnikienė* – Mykolo Romerio universiteto Valstybinio valdymo fakulteto Valdymo teorijos katedros doktorantė

Telefonas (+370) 656 05067

Elektroninis paštas juratestriskai te@yahoo.com

*Algirdas Astrauskas* – Mykolo Romerio universiteto Valstybinio valdymo fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas, socialinių mokslų daktaras

Telefonas (+370~5) 2302364

Elektroninis paštas algirdas.astrauskas@vrm.lt

Straipsnis įteiktas 2005 m. vasario mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2005 m. lapkričio mėn.