

Subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymo teoriniai aspektai

Jūratė Baltušnikienė

*Kauno technologijos universiteto Panevėžio institutas
Klaipėdos g. 1, LT-35209 Panevėžys*

Algirdas Astrauskas

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

Straipsnyje analizuojami teritorinių savivaldybių ir kitų viešojo valdymo subjektų kompetencijos atskyrimo kriterijai ir sąlygos, teritorinių savivaldybių dydžio ir kompetencijos nustatymo problemos. Nagrinėjamos ekonominės teorijos, pagrindžiančios įvairius subnacionalinio valdymo struktūros formavimo aspektus. Išryškunami teritorinės konsolidacijos ir fragmentacijos pranašumai ir trūkumai. Atskleidžiami subnacionalinio valdymo lygių skaičiaus ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymo ypatumai. Susistemunami papildomo viešojo valdymo lygio įsteigimo pranašumai ir trūkumai.

Reikšminiai žodžiai: *teritorinės savivaldybės, subnacionalinio valdymo struktūra, teritorinių savivaldybių kompetencija.*

Keywords: *territorial municipalities, sub-national government structure, territorial municipalities' competence.*

Įvadas

Teritorinių savivaldybių tikslas – gaminant ir (ar) organizuojant viešąsias gėrybes tenkinti gyventojų (taip pat teritorijos administraciniuose vienetuose veikiančių ūkio subjektų) visuomeninius poreikius, o paskirtis – per viešojo valdymo subjektus kurti, tobulinti ir pertvarkyti ekonominę, socialinę, kultūrinę ir ekologinę valdomos teritorijos sandarą derinant visuomenės bei atskirais valdymo lygiais veikiančių subjektų interesus. Siekiant maksimizuoti gyventojų poreikių patenkinimą arba, kitais žodžiais tariant, savivaldybėms efektyviai realizuoti savo kompetenciją, būtina nuolat tobulinti subnacionalinio valdymo struktūrą, nuo kurios tiesiogiai ir priklauso savivaldybių kompetencijos įgyvendinimo sėkmė.

J. Boexas, J. Martinez-Vazquezas ir A. Timofeevas teigia, kad teritorinių savivaldybių kompe-

tenciją turėtų lemti subnacionalinio valdymo struktūra [6]. P. Swianiewicziaus manymu, atsižvelgiant į teritorinių savivaldybių kompetenciją turėtų būti formuojama subnacionalinio valdymo struktūra [36]. Apibendrinus šias dvi skirtingas mokslininkų pozicijas galima teigti, kad formuojant ir tobulinant konkrečios šalies viešojo valdymo sistemą tikslinga kartu vertinti ir derinti viešojo valdymo subjektų kompetencijos ir viešojo valdymo struktūros dedamąsias.

Subnacionalinio valdymo sistemos problemoms mokslinėje literatūroje skiriama nemažai dėmesio. Lietuvos ir užsienio mokslininkų darbai padeda suprasti subnacionalinio valdymo struktūros, teritorinių savivaldybių kompetencijos esmę ir problemas, tačiau reikia pažymėti, kad subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos sąsajos gana menkai ištyrinėtos (ypač Lietuvoje).

Galima pagrįstai teigti, kad subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymas yra viena pagrindinių subnacionalinio valdymo sistemos (ir apskritai šalies viešojo valdymo sistemos) probleminių sričių, tačiau šioje plotmėje pasigendama nuoseklesnių mokslinių studijų bei tyrimų. Dažniausiai subnacionalinio valdymo struktūra ir teritorinių savivaldybių kompetencija analizuojamos atsietai viena nuo kitos, neivertinant, kad šios subnacionalinio valdymo sistemos dedamosios susijusios abipusės priklausomybės ryšiais, t. y. kintant subnacionalinio valdymo struktūrai (savivaldžių teritorijos administracinių vienetų dydžiui ar statusui) kinta subnacionalinio valdymo subjektų galimybės realizuoti kompetenciją, kita vertus, siekiant subnacionalinio valdymo subjektams efektyviai realizuoti pakitusią kompetenciją, tikslinga, atsižvelgiant į konkrečią situaciją, modifikuoti ir subnacionalinio valdymo struktūrą.

Formuojant subnacionalinio valdymo struktūrą ir nustatant teritorinių savivaldybių kompetenciją turi būti ieškoma atsakymų į šiuos klausimus:

1. koks turi būti teritorinių savivaldybių dydis (plotas ir gyventojų skaičius) siekiant kuo efektyviau įgyvendinti viešojo valdymo funkcijas (horizontali dimensija)?
2. kiek subnacionalinio valdymo lygių yra ir turėtų būti šalyje siekiant kuo efektyviau įgyvendinti viešojo valdymo funkcijas (vertikali dimensija)?

Siekiant efektyviai paskirstyti viešąsias gėrybes būtina, kad teritorinės savivaldybės būtų kiek įmanoma „arčiau žmonių“ arba, kitaip tariant, būtų kuo mažesnis jų dydis, sudarantis prielaidas kuo adekvačiau tenkinti skirtingus vietinius poreikius. Tačiau kita vertus, tuo pačiu metu tam tikros ekonominės jėgos veikia taip, kad teritorinės savivaldybės netaptų pernelyg mažos, kadangi atitinkamas teritorinės savivaldybės dydis leidžia pasiekti maso ekonomiją ir neleidžia pasireikšti šalutiniam efektui ar naudos „persiliejimui“ (angl. *spillover*).

Taigi kyla klausimas, kaip turėtų būti struktūruota subnacionalinio valdymo sistema ir kokia kompetencija turėtų būti suteikta atskirais valdymo lygiais veikiančioms institucijoms siekiant efektyviai patenkinti gyventojų visuomeninius poreikius.

Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti teritorinių savivaldybių ir kitų viešojo valdymo subjektų kompetencijos atskyrimo kriterijus ir sąlygas bei subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymo teorinius aspektus.

Pirmoje straipsnio dalyje nagrinėjami teritorinių savivaldybių ir kitų viešojo valdymo subjektų

kompetencijos atskyrimo kriterijai ir sąlygos. *Antroje* – analizuojami teritorinių savivaldybių dydžio ir kompetencijos nustatymo teoriniai aspektai. *Trečioje* dalyje nagrinėjami subnacionalinio valdymo lygių skaičiaus ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymo ypatumai.

Teritorinių savivaldybių ir kitų viešojo valdymo subjektų kompetencijos atskyrimas: kriterijai ir sąlygos

Pastaruoju metu skirtingų viešojo valdymo subjektų kompetencijos nustatymas (dar vadinamas juridikine decentralizacija) darosi vis sudėtingesnis procesas. Europoje stiprėjant nacionalinių valstybių integracijai kai kurios viešojo valdymo funkcijos pavedamos teritorinėms savivaldybėms, o kitos perduodamos supranacionalinėms institucijoms arba iš viso nebetenka prasmės integruotoje visuomenėje. Dalis valstybės valdžios ir teritorinių savivaldybių funkcijų privatizuojamos, perduodamos vykdyti nevyriausybinėms organizacijoms.

Analizuojant skirtingais (nacionaliniu ir subnacionaliniu) viešojo valdymo lygiais funkcionuojančių subjektų kompetencijos nustatymo problemą visų pirma remiamasi Europos Bendrijos steigimo sutartyje [17] ir Europos vietos savivaldos chartijoje [18] įtvirtintu **subsidiarumo principu**, kuriuo vadovaujantis teigiama, kad visuomeninių įpareigojimų vykdymas turi būti priskirtas arčiau piliečių esantiems viešojo valdymo subjektams, o aukštesniam lygmeniui perduodamos tos funkcijos, kurių negali atlikti žemesnio lygmens viešojo valdymo subjektai. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymo [25] 3 straipsnio 7 punkte įtvirtintas subsidiarumo principas, kuriuo remiantis akcentuojama tai, kad „viešojo administravimo subjektų sprendimai turi būti priimami ir įgyvendinami tuo viešojo administravimo sistemos lygiu, kuriuo jie yra efektyviausi“.

Subsidiarumo principo taikymas yra itin aktualus tose srityse, kuriose pasireiškia bendroji viešojo valdymo subjektų kompetencija. Taigi, viena vertus, subsidiarumo pranašumas yra tai, kad jis leidžia išvengti pernelyg didelio centrinių valstybės valdymo subjektų sustiprėjimo, kita vertus – užkirsti kelią sprendimų priėmimo painiavai, tų pačių funkcijų dubliavimuisi skirtingais valdymo lygiais.

Viešojo valdymo lygiai yra vientisos viešojo valdymo sistemos integralios dalys. Siekiant sklandaus visos sistemos funkcionavimo svarbu užtikrinti visų posisteminių veiksmų darną. Todėl viešojo valdymo subjektai, įgyvendindami savo kompeten-

cija, turi laikytis interesų derinimo tarpusavyje principo.

Mokslinėje literatūroje dažniausiai skiriamos šios viešojo valdymo subjektų kompetencijos (funkcijų) savybės, kurios būtent ir lemia viešojo valdymo subjektų kompetencijos atskyrimo ypatumus:

- a) **Šalutinis poveikis ar naudos (žalos) „persiliejimasis“ (dar kartais vadinamas kaimynystės padariniais)**, t. y. kuo funkcijos įgyvendinimo ar viešosios gėrybės gaminimo ar organizavimo naudos (žalos) regionas yra platesnis, tuo sudėtingiau tą funkciją efektyviai atlikti žemesniais valdymo lygiais.
- b) Tiesioginė konkrečios funkcijos ar viešosios gėrybės **apmokestinimo galimybė**, t. y. kuo paprastesnis besinaudojančiųjų viešąją paslauga ar preke identifikavimas ir apmokestinimas, tuo tos paslaugos ar prekės gaminiama ar organizavimą lengviau decentralizuoti.
- c) **Funkcijos atlikimo sudėtingumas (masto ekonomija)**, t. y. kuo funkciją vykdyti sudėtingiau (pvz., reikalingos aukštos technologijos ar kompetencija (profesionalumas, ekspertizė), tuo tą funkciją sunkiau veiksmingai decentralizuoti.
- d) **Gyventojų poreikiai/interesai**, t. y. kuo pasireiškia didesnė tam tikros funkcijos poreikių įvairovė, t. y. gyventojų poreikiai yra heterogeniški, tuo ta funkcija turi būti įgyvendinama žemesniu valdymo lygiu.
- e) Kompetencija turi būti priskirta tam viešojo valdymo lygio subjektui, kuris turi **juridinius įgaliojimus, pakankamus finansinius pajėgumus ir valdymo gebėjimus efektyviai realizuoti priskirtą kompetenciją**.

Išvardyti kriterijai, lemiantys atskirų viešojo valdymo lygių subjektų kompetencijos spektrą, netiesiogiai yra įtvirtinti Europos vietos savivaldos chartijoje [18] kaip **subsidiarumo principas**.

Dėl viešosioms gėrybėms būdingų tam tikrų techninių savybių būtina bendra skirtingų viešojo valdymo lygių subjektų veikla arba, kitais žodžiais tariant, tarpžinybinis susitarimas, kas gamins viešąją gėrybę, o kas ją organizuos (t. y. finansuos, paskirstys gyventojams, reguliuos). Todėl svarbu suvokti, kad neretai tos pačios funkcijos vykdomos, finansuojamos ir reguliuojamos skirtingų valdymo lygių subjektų [1; 5; 7; 39]. Pavyzdžiui, paprastai vietos savivaldybių kompetencijai priskiriamas bendrasis ugdymas, tačiau aukštesniųjų valdymo lygių subjektai dažnai įgyvendina bendrojo ugdymo finansavimo ir reguliavimo (organiza-

vimo) funkcijas. Taip pasireiškia atskirų valdymo lygių subjektų bendrosios kompetencijos fenomenas. Bendrosios kompetencijos srityse kyla daugiausia problemų (pvz., funkcijų dubliavimo, atsakomybės ir atskaitomybės už atliktas funkcijas išsisklaidymo ir kt.) atskiriems valdymo subjektams, realizuojantiems jiems priskirtas funkcijas. Todėl, siekiant užtikrinti skirtingų valdymo lygių subjektų sėkmingą funkcionavimą atskirai ir sąveikaujant, būtina aiškiai detalizuoti viešojo valdymo institucijų, priklausančių skirtingiems lygiams, kompetenciją (t. y., R. Birdo teigimu, žinoti, kas ką daro [5]) visose veiklos srityse.

Viešųjų gėrybių, kurioms būdinga masto ekonomija, šalutinis poveikis, nedidelė piliečių poreikių diferenciacija, gaminimo ir organizavimo efektyvumas taip pat gali būti padidintas plėtojant šalyje teritorinių savivaldybių jungtinę veiklą. Teritorinių savivaldybių jungtinė veikla sudaro sąlygas kelioms savivaldybėms, įgyvendinančioms tam tikras funkcijas, sutelkti savo išteklius ir taip pasiekti masto ekonomijos efektą bei internalizuoti naudos „persilieimą“ kitiems teritorijos administraciniam vienetais. Pagrindinis dėmesys šioje srityje turėtų būti sutelktas į optimalių teritorijos administracinių vienetų dydžių paiešką suvokiant, kad realizuojant skirtingas funkcijas jų naudos regionas, masto ekonomijos dydis taip pat skiriasi.

Nagrinėjant kompetencijos atskyrimo klausimą labai svarbu suvokti, kas konkrečiai finansuoja viešojo valdymo subjekto vykdomą funkciją. Lėšų, skirtų finansuoti tam tikrą funkciją, pobūdis (ar tai nuosavos lėšos, ar nacionalinio valdymo lygio subjekto finansiniai pervedimai), parodo realią viešojo valdymo subjekto autonomiją vykdamas konkrečias funkcijas.

Viešojo valdymo subjektų kompetencija keičiasi kartu su visuomenės raida. Todėl svarbu suvokti, kad kompetencijos atskyrimas nėra galutinis ir nenustatomas visiems laikams.

Nepaisant to, kad įvairiose šalyse skiriasi viešojo valdymo subjektų kompetencijos nustatymo mechanizmai ir skirstymo būdai, subnacionalinio valdymo subjektai vykdo gana panašias funkcijas. Tai ypač pasireiškia vietos savivaldybėse. Nors neįmanoma griežtai suklasifikuoti visų viešojo valdymo kompetencijos sričių, jas galima skirstyti į dvi grupes:

1. **išimtinė kompetencija**, ji skirstoma į tris tipus:
 - kompetencija, kuri išimtinėmis teisėmis priklauso valstybės valdžiai (pavyzdžiui, užsienio politika, nacionalinė apsauga, monetarinė politika, aukštasis mokslas);
 - kompetencija, suteikiama regioninėms savi-

valdybėms arba dekoncentruotosioms administracijoms, prefekto tipo institucijoms. Šiuolaikinėse valstybėse dekoncentruotų institucijų paskirtis – būti centrinių valstybės valdymo subjektų dalies įgaliojimų perdavimo teritorinio valdymo subjektams kanalu. Regioninių savivaldybių kompetencija – rūpintis konkrečios teritorijos socialine, ekonomine, politine, kultūrine ir ekologine gerove;

- išimtinė kompetencija, suteikiama vietos savivaldybių valdymo subjektams, paprastai vadinama „klasikinėmis vietinėmis viešosiomis paslaugomis“ (pavyzdžiui, vietinis transportas, miestų planavimas, vandens tiekimas, atliekų ir šiukšlių tvarkymas);

2. **bendra (administracinė, paralelinė, „persidengianti“)** kompetencija, ji skirstoma į du tipus:

- kompetenciją, padalytą tarp skirtingų valstybės valdymo pakopų subjektų;
- kompetenciją, padalytą tarp atskirų valdymo lygių arba valstybės ir subnacionalinių valdymo subjektų (pavyzdžiui, daugelyje šalių ši kompetencija apima socialinę (sveikatos apsauga, švietimas, socialinė rūpyba) ir ekologinę veiklos sritis. Pavyzdžiui, Prancūzijoje įgaliojimai švietimo srityje yra padalyti tarp trijų valdymo lygių: universitetai priklauso nacionaliniam valdymo lygiui (centriniam valstybės valdymo subjektams), bendrojo lavinimo mokyklos – viduriniam valdymo lygiui, pradinės mokyklos – vietiniam.

1 lentelėje pateikiamas apibendrintas valstybės valdžios, teritorinių savivaldybių ir bendros kompetencijos turinys bei savybės.

1 lentelė. Valstybės valdžios, teritorinių savivaldybių ir bendros kompetencijos turinys ir savybės

Kompetencijos įgyvendinimo lygis	Kompetencijos turinys	Kompetencijos (funkcijų) savybės
Valstybės valdymo subjektai (nacionalinis valdymo lygis)	Užsienio politika, nacionalinė apsauga, monetarinė politika, aukštasis mokslas, valstybinės reikšmės infrastruktūra	Šioms funkcijoms būdinga: naudos regionas – visa valstybės teritorija, sudėtingas patiriančių naudą gyventojų individualus apmokestinimas, teikiant šio pobūdžio viešąsias gėrybes intensyviai pasireiškia masto ekonomijos efektas, gyventojų poreikiai nediferencijuoti, reikalingi dideli finansiniai pajėgumai ir išskirtiniai valdymo gebėjimai.
Regioninių savivaldybių valdymo subjektai (subnacionalinis valdymo lygis)	Regioninė plėtra, verslo plėtra, antrinė sveikatos priežiūra, aplinkosauga	Šioms funkcijoms būdinga: nors matomas naudos sklaidos efektas, tačiau jis neapima visos šalies teritorijos, paprastesnis patiriančių naudą gyventojų individualus apmokestinimas, teikiant šio pobūdžio viešąsias gėrybes pasireiškia masto ekonomijos efektas, gyventojų poreikiai nediferencijuoti, reikalingi gana dideli finansiniai pajėgumai ir išskirtiniai valdymo gebėjimai.
Vietos savivaldybių valdymo subjektai (subnacionalinis valdymo lygis)	Vietinis transportas, miestų planavimas, vandens tiekimas, atliekų ir šiukšlių tvarkymas	Šioms funkcijoms būdinga: paslaugos naudos regionas paprastai apsiriboja vietos savivaldybe, paprastas patiriančių naudą gyventojų individualus apmokestinimas, teikiant šio pobūdžio viešąsias gėrybes iš esmės nepasireiškia masto ekonomijos efektas, gyventojų poreikiai diferencijuoti, nereikalingi dideli finansiniai pajėgumai ir išskirtiniai valdymo gebėjimai.
Bendra kompetencija	Ekonomikos (verslo) plėtra, sveikatos apsauga, aplinkosauga, švietimas, socialinės paslaugos	Šioms funkcijoms būdinga: matomas naudos sklaidos efektas, pasireiškiantis tiek lokaliu, tiek regioniniu, tiek nacionaliniu mastu, visos kitos viešųjų gėrybių savybių reiškia priklauso nuo paslaugos techninių ir ekonominių savybių.

Teritorinių savivaldybių dydžio ir kompetencijos problema

Įvairių mokslo sričių atstovai nuolat diskutuoja dėl optimalaus valstybių teritorijos administracinio suskirstymo modelio. Nepaisant to, subnacionalinio valdymo struktūra daugelyje šalių determinuo-

ta istorinio atsitiktinumo ar politinių jėgų, ji nėra gerai apgalvotų ekonominių reformų padarinys. Ypač ši tendencija išryškėja besivystančiose šalyse, kur subnacionalinio valdymo struktūra yra net kolonijinių laikų palikimas (pvz., Gruzija) ar siekis decentralizuoti viešojo valdymo sistemą kaip reakcija į daugelį metų vyravusį stiprų centralizmą

(pvz., Nigerija). Išsivysčiusiose šalyse, priešingai, – ekonominiai kriterijai paprastai yra esminiai subnacionalinio valdymo struktūros reformavimo veiksniai.

J. Boexo ir kt. teigimu, nesuformavus optimalios, ekonominiais kriterijais paremtos subnacionalinio valdymo struktūros, nepavyks efektyviai tenkinti visuomeninius gyventojų poreikius bei pasinaudoti decentralizacijos pranašumais [6].

Kokiais kriterijais turėtų būti remiamasi nustatant teritorinių savivaldybių dydį ir siekiant maksimizuoti gyventojų poreikių patenkinimą kiek įmanoma mažiausiomis sąnaudomis?

Mokslininkai pateikia keletą skirtingų teorijų, kurios gali padėti ieškant optimalios subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos. J. Boexas ir kt. teigia, kad struktūruojant subnacionalinį valdymą visų pirma teritorines savivaldybes reikia traktuoti kaip paslaugų ir prekių gamintojus bei organizatorius, analogiškus privataus sektoriaus subjektams, veikiantiems tobulos konkurencijos sąlygomis [6]. Darant prielaidą, kad teritorinių savivaldybių ir privataus sektoriaus subjektų veikla bei funkcionavimo sąlygos yra tapačios, optimalios subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos paieškas galima atlikti remiantis trimis ekonominėmis teorijomis:

- **organizacijų teorija**, kurios šalininkų vienas pagrindinių teiginių yra tai, kad pernelyg didelė sistemos (ar tai būtų verslo įmonė, ar valdžios institucija, ar visa viešojo valdymo sistema) centralizacija neigiamai veikia sistemos veiklos efektyvumą;
- dauguma vietinių gėrybių iš esmės nėra „viešosios gėrybės“, o greičiau – „klubinės gėrybės“. Taigi **klubų teorija** yra dar viena teorija, galinti padėti ieškant optimalios subnacionalinio valdymo struktūros;
- **lokalizacijos teorija** atskleidžia viešųjų prekių ir paslaugų geografinio paskirstymo problemas.

Organizacijų teorija

Analizuojant subnacionalinio valdymo struktūrą bei jos formavimo ypatumus svarbu atsakyti į klausimą – centralizuota ar decentralizuota valdymo sistema yra efektyvesnė.

Valdymo centralizavimas gali būti traktuojamas dvejopai: viena vertus, centralizacija gali būti būdinga visai sistemai, kurioje organizacija veikia, – tai sistemos centralizavimas (makrolygis), kita ver-

tus, centralizacija gali būti būdinga tik vidiniam valdžios pasidalijimui organizacijoje (sistemos elementui) (mikrolygis).

Organizacijų teorijos atstovai teigia, kad decentralizuota valdymo sistema bei decentralizuotos sistemos dedamosios – elementai (ar jie būtų privataus, ar viešojo valdymo subjektai) yra daug efektyvesni, palyginti su centralizuota sistema bei elementais.

Kai sistema tampa pernelyg didelė ir jos struktūriniai vienetai (elementai) veikia neefektyviai, tikslinga ją išskaidyti į keletą savarankiškai veikiančių vienetų. Taigi organizacijų teorijos teiginiai pagrindžia ir didelių teritorinių savivaldybių fragmentavimo tikslingumą.

Analizuojant subnacionalinio valdymo struktūrą kaip pagrindinę problemą išskiriama teritorinių savivaldybių dydžio nustatymas. Galimos trys veiksmų trajektorijos koreguojant teritorinių savivaldybių dydį:

1. **teritorinių savivaldybių didinimas** (amalgamacija, konsolidacija). Skiriami keturi teritorinių savivaldybių didinimo būdai:

- aneksija – dviejų ar daugiau savivaldybių sujungimas, kai viena savivaldybė išlaiko „centro“ statusą;
- regioninė savivalda – papildomo subnacionalinio valdymo lygio įsteigimas arba regioninių savivaldybių suformavimas;
- teritorijos perdalijimas – naujų didesnių teritorijos administracinių vienetų sukūrimas,
- teritorijų „suliejimas“ – paprastai mažų kaimiškų vietovių sujungimas;

2. **teritorinių savivaldybių mažinimas** (fragmentacija);

3. **įvairių bendradarbiavimo (kooperacijos) mechanizmų taikymas**.

Galima skirti dvi optimalaus valstybės teritorijos administracinio vieneto dydžio koncepcijas: funkcionalumo ir bendruomeniškumo. Funkcionalumo koncepcija remiasi ekonominio efektyvumo principu gaminant ir organizuojant viešąsias gėrybes administruojamos teritorijos gyventojams. Siekiant optimalaus rezultato teritorijos administraciniai vienetai yra didinami. Bendruomeniškumo koncepcija remiasi idėja, kad vietos valdžia turi būti artima piliečiams. Mažuose teritorijos administraciniuose vienetuose šis principas įgyvendinamas geriau [26].

Taigi vieni mokslininkai, būdami funkcionalumo koncepcijos šalininkai, palaiko teritorinės konsolidacijos tendenciją [8; 21; 32], kiti, palaikydami bendruomeniškumo koncepciją, pritaria teritorinei fragmentacijai [13; 22; 37].

Pagrindinis mokslinėje literatūroje pateikiamas teritorinės konsolidacijos argumentas – masto ekonomija ir šalutinių efektų arba sąnaudų gaminant ir organizuojant viešąsias gėrybes minimizavimas [20]. Taip pat pripažįstama, kad didesnės teritorinės savivaldybės paprastai yra pajėgesnės vykdyti daugiau funkcijų. Teigiama, kad Šiaurės Europos šalių teritorinių savivaldybių kompetencija yra kur kas platesnė, palyginti su savivaldybių kompetencija Pietų Europos šalyse, kadangi Šiaurės Europos šalyse savivaldybės yra didesnės nei Pietų Europoje [20; 32].

Dalis mokslininkų teigia, kad didesnės savivaldybės skatina aktyvesnį gyventojų įsitraukimą į vietos reikalų tvarkymą bei geresnę interesų grupių reprezentaciją [21]. P. Swianiewicziaus nuomone, didelėse bendruomenėse yra geresnės sąlygos susikurti visuomeninių organizacijų tinklui, taigi ir palankesnės sąlygos formuoti pilietinei visuomenei [36]. Be to, pabrėžiama, kad teritorinė konsolidacija supaprastina stambių infrastruktūrinių projektų finansavimą ir skatina ekonominę vystymąsi, kadangi didesnės savivaldybės paprastai turi didesnes mokesčių bazes bei teises galias [19]. Didesnės savivaldybės yra įtakingesnės sąveikaudamos su valstybės valdymo subjektais, nes atstovauja didesniai gyventojų skaičiui ir dažniausiai disponuoja didesniais išteklių. W. Foxas ir T. Gurley prieštarauja įsitikinimui, kad konsoliduotos savivaldybės nėra pajėgios efektyviai tenkinti heterogeniškus vartotojų poreikius [20]. Autorių manymu, viena didelė savivaldybė, teikianti kelis skirtingus viešųjų gėrybių paketus ir apmokestinanti gyventojus vartojimo mokesčiais, yra efektyvesnė nei maža savivaldybė, teikianti vieną paslaugų ir mokesčių paketą. G. Andersonas ir R. Tollisonas, pritardami teritorinei konsolidacijai, pabrėžia, kad teritorinės savivaldybės tarpusavyje nelinkusios konkuruoti, nes jų veiklai būdingos monopolistinės tendencijos [3].

Teritorinės fragmentacijos šalininkai pabrėžia, kad mažesnėse savivaldybėse vietos valdžios atstovai ir gyventojai bendrauja glaudžiau, o tai vietos valdžios atstovus daro atsakingesnius ir atskaitingus visuomenei. Taip pat akcentuojama, kad teritorinė fragmentacija skatina gyventojų iniciatyvą dalyvauti vietos bendruomenės gyvenime [13]. O konsoliduotose savivaldybėse didesnė tikimybė, kad individuali politinė įtaka sprendžiant vietines problemas bus ignoruojama. Be to, valstybėje, kurioje daugiau teritorinių savivaldybių, geresnės sąlygos gyventojams „nubalsuoti kojomis“, t. y. pasirinkti teritorijos administracinį vienetą, kuriame gaminamas ir (ar) organizuojamas priimtinas vie-

šųjų gėrybių bei mokesčių paketas [37]. Paprastesnis įvairių procesų mažesnėse savivaldybėse koordinavimas ir valdymas trukdo biurokratizmo plėtrai. Fragmentacija teritorinių savivaldybių konkurenciją daro intensyvesnę bei sukuria palankias sąlygas eksperimentams bei įvairioms inovacijoms diegti [22; 36]. B. Domazlicky, J. Carr'as ir R. Feiockas atlikę tyrimus konstatuoja, kad teritorinė konsolidacija iš esmės nedaro įtakos ekonominiams vystymuisi [11; 14]. Svarbus mokslininkų argumentas, kodėl tikslinga fragmentuoti savivaldybes, yra tai, kad masto ekonomijos teikiama nauda galima išsaugoti atskyrus viešosios gėrybės gamini- mo ir organizavimo veiklas, t. y. diegiant alternatyvius aprūpinimo viešosiomis gėrybėmis mechanizmus [35]. J. Mačiulytė ir P. Ragauskas, remdamiesi atliktais moksliniais tyrimais, teigia, kad vietos savivaldybių kooperacija yra vienas iš pažangiausių būdų gerinti viešųjų paslaugų teikimą. O mechaninis vietos savivaldybių jungimas, autorių manymu, padarytų daugiau žalos, negu duotų naudos vietos savivaldai [26].

Taigi mokslininkai nėra vieningi vertindami teritorinių savivaldybių dydį, kadangi, pasak jų, pranašumų turi ir santykinai didelės, ir santykinai mažos savivaldybės (žr. 2 lentelę).

P. Swianiewicziaus teigimu, politinė valdžia turi išspręsti savivaldybių dydžio dilemą: ar „mažos ir neefektyvios“, ar „didelės, bet ne tokios demokratiškos“ [36]. Prieštaringi savivaldybių dydžio vertinimai dar kartą patvirtina, kad, kaip ir kiekvieno kito socialinio reiškimo, pranašumų ar trūkumų raiška iš esmės priklauso nuo konkretaus konteksto. Kitais žodžiais tariant, daugybė situacinių faktorių lemia teritorinės konsolidacijos ir fragmentacijos pranašumus bei trūkumus. Teritorinių reformų sėkmė priklauso nuo tikslų, kurių siekiama koreguojant teritorinių savivaldybių ribas, prieš reformas egzistavusios viešojo valdymo struktūros, demografinių (pvz., gyventojų skaičiaus ir tankio) ir topografinių ypatumų, teritorinių savivaldybių kompetencijos bei daugelio kitų veiksnių. Taigi vienareikšmiškai vertinti teritorinių savivaldybių konsolidaciją ir fragmentaciją yra klaidinga. Todėl darytina išvada, kad teritorinės konsolidacijos ir fragmentacijos pranašumai vienu metu gali būti pasiekiami arba plėtojant šalyje įvairius viešojo valdymo ir kitų subjektų sąveikos mechanizmus, arba suformavus kelių lygių subnacionalinio valdymo sistemą: žemiausiu subnacionaliniu valdymo lygiu formuojant nedideles teritorines savivaldybes, o aukštesniais – pasitelkus konsolidaciją – didesnes teritorines savivaldybes.

2 lentelė. Teritorinės konsolidacijos ir fragmentacijos pranašumai

Teritorinė konsolidacija (santykinai didelės savivaldybės)	Teritorinė fragmentacija (santykinai mažos savivaldybės)
<p>Masto ekonomija „Naudos persiliejiimo“ / šalutinių efektų minimizavimas Didesni finansiniai ir administraciniai pajėgumai leidžia paplėsti savivaldybių kompetenciją Aktyvesnis gyventojų įsitraukimas į vietos reikalų tvarkymą bei mažesnės oligarchijos galimybės Didesnė erdvė interesų grupių veiklai Geresnės sąlygos formuoti ir stiprėti pilietinei visuomenei Geresnės ekonominio vystymosi bei kitų problemų, kurioms būdingas geografiškai platus efektas (pvz., aplinkosauga), sprendimo galimybės Lengviau koordinuoti gyventojų aprūpinimą viešosiomis gėrybėmis Didesnės teritorinių savivaldybių derybinės galios sąveikaujant su kitais viešojo valdymo subjektais Tolygesnis viešųjų gėrybių paskirstymas</p>	<p>Glaudesnis vietos valdžios atstovų ir gyventojų bendravimas Aiškesnis vietos valdžios atstovų atsakomybės ir atskaitomybės mechanizmas Geresnės galimybės „nubalsuoti kojomis“ Didesnis gyventojų homogeniškumas, taigi paprastesnės sąlygos tenkinti gyventojų poreikius Stipresnė gyventojų iniciatyva dalyvauti vietos bendruomenės gyvenime Mažiau biurokratizmo apraiškų Masto ekonomija neprarandama atskyrus paslaugos gaminimą ir organizavimą Didesnė teritorinių savivaldybių konkurencija Geresnės galimybės eksperimentinei ir inovacinei veiklai</p>

Apibendrinant galima teigti, kad vienas pagrindinių organizacijų teorijos teiginių – optimalus sistemos ir elemento centralizavimo-decentralizavimo laipsnis turi būti projektuojamas bandant subalansuoti masto ekonomijos teikiamą naudą bei vidinių išteklių paskirstymo neefektyvumą plečiantis sistemai ar elementui. Šio teiginio pritaikomumą viešajame sektoriuje patvirtina plačiai paplitęs ir nuolat akcentuojamas subsidiarumo principas. Subsidiarumo principu akcentuojama, kad viešoji gėrybė turi būti gaminama ir organizuojama žemiausio valdymo lygio ar pakopos institucijų, kurių veiklos zona sutampa su viešosios gėrybės naudos regionu.

Teritorinės savivaldybės dydžio sutapatinimas su tam tikros viešosios gėrybės naudos regionu sudaro prielaidas pasireikšti daugybei pranašumų [6]:

- kuo mažesnis atstumas tarp bendruomenės ir valdžios atstovų, tuo didesnė tikimybė, kad valdžios atstovai bus geriau informuoti apie vietos gyventojų skirtingus poreikius;
- kuo labiau fragmentuota subnacionalinio valdymo struktūra, tuo efektyviau paskirstomos viešosios gėrybės dėl didesnių galimybių veiksmingai parinkti viešųjų gėrybių paketą, geriau atitinkantį skirtingus gyventojų poreikius;
- vietos gyventojai, būdami arčiau valdžios atstovų, yra geriau informuoti apie politinius sprendimus bei gali kaimyninėse teritorinėse savivaldybėse gaminamų ir organizuojamų viešųjų gėrybių kokybę lyginti ir vertinti kaip sektingą ar netoleruotiną pavyzdį;

- kuo viešoji gėrybė gaminama ir organizuojama labiau fragmentuotoje subnacionalinio valdymo sistemoje, tuo vietos gyventojai labiau linkę mokėti už viešąsias gėrybes, matydami tiesiogines savo išlaidų ir gaunamos naudos sąsajas.

Tačiau nereikia klaidingai suvokti, kad subsidiarumo principu reikalaujama viešąsias gėrybes gaminti ir organizuoti žemiausio valdymo lygio subjektų, sugebančių tai daryti bet kokia kaina. Tiesiog pabrėžiama, kad subnacionalinio valdymo struktūra turi leisti viešojo valdymo subjektams efektyviai gaminti ir organizuoti viešąsias gėrybes.

Jei viešosios gėrybės naudos regionas nesutampa su tam tikro valstybės teritorijos administracinio vieneto ribomis, pasireiškia naudos „persiliejiimo“ problema. Empiriniai tyrimai rodo, kad atskiroms funkcijoms būdingi skirtingi naudos regionai. Būtent tai komplikuoja optimalaus dydžio teritorijos administracinių vienetų ar subjektų veiklos zonos (tuo atveju, kai subjektų veiklos zona nesutampa su konkrečioje šalyje nustatytomis teritorijos administracinių vienetų ribomis) suformavimą. Tuomet naudos „persiliejiimo“ problema sprendžiama konsoliduojant teritorijos administracinius vienetus, skirstant finansinius pervedimus (dotacijas), siekiant kompensuoti už naudą, suteiktą kituose teritorijos administraciniuose vienetuose gyvenančioms bendruomenėms, taikant savivaldybių kooperacijos (jungtinės veiklos) praktiką bei kitus alternatyvius aprūpinimo viešosiomis gėrybėmis mechanizmus.

Dėl tam tikroms viešosioms gėrybėms būdingos masto ekonomijos taip pat neįmanoma tiksliai identifikuoti vienintelio optimalaus teritorijos administracinio vieneto ar viešojo valdymo subjekto veiklos zonos dydžio: viešosios gėrybės naudos regionas gali būti ir nedidelis, tačiau tai gėrybei gaminti ir organizuoti gali būti reikalingos sudėtingos technologijos ar išskirtinė kompetencija.

Empiriškai įrodyta, kad nustatyti optimalų teritorinių savivaldybių dydį praktiškai neįmanoma, kadangi sudėtinga įvertinti įvairias ir kintančias viešųjų gėrybių gaminimo, ir organizavimo sąlygas bei teritorinių savivaldybių gaminamų ir organizuojamų viešųjų gėrybių sąnaudų struktūrą, kokybinius aspektus, šalutinio poveikio mastą [6; 20; 36]. Nepaisant to daugelyje šalių atliekami tyrimai, siekiant nustatyti minimalų efektyvų teritorinių savivaldybių viešųjų paslaugų gaminimo ir organizavimo lygį, vertinant tik tiesiogines išlaidas ir darant prielaidą, kad viešosios gėrybės gaminimo ir organizavimo kokybė yra nekintantis dydis. Įrodyta, kad optimalus teritorinės savivaldybės dydis skiriasi – jis priklauso nuo viešosios gėrybės tipo bei egzistuojančios konjunkčūros, pvz., demografinių, geografinių, ekonominių sąlygų. Todėl, kaip teigia M. R. Martinsas, geriausiu atveju įmanoma nustatyti tik minimalų efektyvų tam tikrų viešųjų gėrybių paketo gaminimo ir organizavimo lygį. Šis lygis priklauso nuo daugelio veiksnių ir labai varijuoja: nuo 2 000 gyventojų Bavarijoje, Vokietijoje, 5 000–6 000 gyventojų Danijoje, 6 000–7 000 Olandijoje iki 8000 (kaimiškose vietovėse) – 15 000 (miestuose) Saarlände, Vokietijoje [28].

Nors teritorinėms savivaldybėms gali būti priskirti viešosios gėrybės organizavimo, t. y. finansavimo ir skirstymo, įgaliojimai, tai dar nereiškia, kad savivaldybės pačios dalyvauja gaminant konkrečią gėrybę. Todėl reikia atsargiai argumentuoti, kad viešoji gėrybė „būdinga savivaldybei“ ir kad jos pristatymas yra „vietinės valdžios funkcijos pagrindas“ [35]. Tikslinga skirti tris svarbiausius aprūpinimo viešosiomis gėrybėmis proceso dalyvius: gėrybės vartotoją, gėrybės gamintoją ir organizatorių, aprūpinantį gėrybe, arba tiekėją. Įvertinus viešosios gėrybės vartojimo, gaminimo ir organizavimo atskyrimo (kitais dar vadinamo funkcine decentralizacija) galimybę, galimos labai įvairios aprūpinimo prekėmis ir paslaugomis proceso dalyvių interakcijos arba įvairūs alternatyvūs aprūpinimo viešosiomis gėrybėmis mechanizmai.

Teritorinės savivaldybės įgyvendindamos savarankiškąją kompetenciją gali nuspręsti gaminti ir organizuoti viešąją gėrybę savarankiškai, t. y. nesudarydamos sutarties su kitais subjektais. Taip pat

savivaldybės gali bandyti riboti ar sumažinti viešosios gėrybės poreikį, pasitelkdamos įvairias mokymų programas, reguliacines ar apmokestinimo galias. Kita alternatyva aprūpinti viešosiomis gėrybėmis – kaimyninių savivaldybių kooperacija: viena vertus, tai atliekama kelioms savivaldybėms naudojantis bendrai suformuota infrastruktūra, kita vertus, viena savivaldybė gali sudaryti viešųjų gėrybių įsigijimo iš kitos savivaldybės sutartį. Savivaldybės gali suformuoti specialius apmokestinimo regionus, apimančius skirtingo dydžio teritorijas arba netgi susijungti (konsoliduotis) ir suformuoti vieną stambesnę teritorijos administracinę vieneta.

Pastaraisiais metais į įvairius aprūpinimo viešosiomis prekėmis ir paslaugomis mechanizmus vis dažniau įtraukiami privataus sektoriaus subjektai. Teritorinių savivaldybių sąveika su privačiu sektoriumi šioje srityje taip pat gali būti įvairialypė: tarp šalių sudaroma jungtinės veiklos, franšizės, garantijos ar privatizavimo sutartis. Galiausiai teritorinės savivaldybės gali aprūpinimo tam tikromis viešosiomis gėrybėmis funkciją perduoti kitam, paprastai finansiškai pajėgesniam viešojo valdymo subjektui, nevyriausybinėms organizacijoms ar paties gyventojams.

Visi išvardyti alternatyvūs aprūpinimo viešosiomis prekėmis ir paslaugomis mechanizmai gali būti taikomi atskirai arba įvairiai derinant juos tarpusavyje. Atsižvelgiant į viešosios gėrybės specifika galima pasirūpinti efektyvesniu jos gaminimu ir organizavimu taikant atskirus, mišriuosius arba dalinius mechanizmus.

Taigi teritorinės savivaldybės, siekdamos aprūpinti viešosiomis gėrybėmis savo teritorijų gyventojus, gali pasitelkti gausybę alternatyvių mechanizmų. Tačiau dažniausiai skiriami trys būdai, kai teritorinės savivaldybės gali organizuoti viešąsias gėrybes, pačios jų negaminamos, tačiau išsaugamos decentralizacijos teikiamus pranašumus bei kartu išgaudamos masto ekonomijos efektą [6]:

- *Sutarčių sudarymas su privataus sektoriaus subjektais*

Vietos savivaldybė gali sudaryti sutartį su privačiu viešųjų gėrybių gamintoju, kad šis teiktų, pavyzdžiui, šiukšlių išvežimo paslaugą. Taip paslauga būtų teikiama vietiniu valdymo lygiu, o tai leistų adekvačiau patenkinti vietos gyventojų poreikius, bet kartu būtų išnaudota masto ekonomijos teikiama nauda, kurią gali pasiekti specializuotas privataus sektoriaus subjektas.

- *Sutarčių sudarymas su kitomis savivaldybėmis*

Teritorinių savivaldybių viešųjų gėrybių, kurioms būdinga masto ekonomija ir šalutinis povei-

kis, gaminimo ir organizavimo efektyvumas gali būti padidintas plėtojant teritorinių savivaldybių jungtinę veiklą. Teritorinių savivaldybių jungtinė veikla sudaro sąlygas kelioms savivaldybėms, įgyvendinančioms tam tikras funkcijas, sutelkti savo išteklius ir taip išgauti masto ekonomijos efektą bei internalizuoti naudos „persiliejamą“ kituose teritorijos administraciniuose vienetuose gyvenančioms bendruomenėms. Pagrindinis dėmesys šioje srityje turėtų būti sutelktas į optimalių teritorinių darinių dydžių paiešką, įvertinant, kad realizuojant skirtingas funkcijas jų masto ekonomija, naudos regiono dydis taip pat skiriasi.

- *Specialių paslaugų regionų suformavimas*

Specialių paslaugų regionai formuojami, kai kelios savivaldybės yra glaudžiai tarpusavyje susijusios dėl gamtinių išteklių ar bendros infrastruktūros. Specialūs regionai taip pat leidžia spręsti masto ekonomijos problemas neprarandant decentralizacijos teikiamų galimybių.

Kaip matyti, viešųjų gėrybių gaminimas ir organizavimas gali būti atskirti, o tai reiškia, kad masto ekonomija gali būti pasiekta ir fragmentuotoje subnacionalinio valdymo sistemoje.

Kita vertus, alternatyvūs aprūpinimo viešosiomis prekėmis ir paslaugomis mechanizmai turi ir tam tikrų trūkumų [20; 36]. Jungtinė teritorinių savivaldybių veikla su privataus sektoriaus subjektais veiksminga, kai jau išplėta konkrečios viešosios gėrybės gaminimo ir organizavimo rinka. Būtina tarpžinybinio susitarimo sąlyga – tam tikro viešojo valdymo subjekto gebėjimas gaminti ir organizuoti viešąsias gėrybes kito viešojo valdymo subjekto vardu. Be to, jungtinė veikla, arba tarpžinybinis susitarimas, pareikalauja nemažų derybinių ir bendros veiklos palaikymo sąnaudų, taip pat komplikuoja atskaitomybės ir veiklos skaidrumo principų taikymą. Todėl, pasak J. Ahmado ir kt., viena iš svarbiausių efektyvaus viešųjų gėrybių gaminimo ir organizavimo sąlygų – gerai išplėtotas ir sklandžiai veikiantis viešųjų gėrybių gaminime ir organizavime dalyvaujančių subjektų (valstybės ir teritorinių savivaldybių valdžios atstovų, gėrybių gamintojų ir organizatorių, vartotojų) atsakomybės ir atskaitomybės mechanizmas [2].

Klubų teorija

Fiskalinio federalizmo teorijos atstovai visai valstybei struktūruoti naudoja keletą ekonominių principų, kurie taikytini ne tik federacinėms valstybėms, bet ir formuojant unitarinių valstybių centralizavimo ir decentralizavimo derinį. Tačiau būti-

na pabrėžti, kad egzistuoja rinkos ydos (netobulos konkurencijos, šalutinio efekto, informacijos asimetrijos, nedarbo ir kitų makroekonominių sukrėtimų ir kt.), kurios taip pat turi įtakos viešojo valdymo struktūrai.

Rinkos mechanizmo veikimo principas – savanoriški mainai tarp piliečių. Tačiau dėl rinkos ydų savanoriškų mainų pritaikymo galimybes riboja išsisukinėjimo („zuikavimo“ arba „laisvo raitelio“) problema [10; 15; 30].

Analizuojant pagrindines paslaugų ir prekių savybes galima nustatyti, kad kai kurios gėrybės turi tam tikrų požymių, reikalaujančių kolektyvinės veiklos. Yra tokių viešųjų paslaugų ir prekių, kurių būtinumą suvokia visa visuomenė, pavyzdžiui, nacionalinis saugumas, teisėtvara, oro taršos prevencija ir kt. Tai grynosios viešosios gėrybės, pasižyminčios nekonkurencingumu (vientisumu), t. y. nėra jokių papildomų sąnaudų, kai papildomas vartotojas ima naudotis šių gėrybių teikiama nauda (ribinės išlaidos lygios nuliui), ir neatskiriamumu, t. y. paprastai sunku neleisti žmonėms naudotis grynąja viešąja gėrybe. Dėl neatskiriamumo (ne-seikėjamumo) ir vientisumo (nekonkurencingumo) savybių paslaugos turi būti teikiamos viešojo valdymo subjektų, nes rinka negali jų teikti dėl rinkos ydų. Grynosios viešosios paslaugos naudos regionas paprastai sutampa su visos šalies teritorija.

Taigi egzistuoja tam tikras paslaugų ir prekių rinkinys, kurį turi teikti viešojo valdymo subjektai, kadangi savanoriškų mainų principas, kai piliečių grupė, besinaudojanti tam tikromis paslaugomis, didėja, lemia „kalinio dilemą“¹ [29].

Subsidiarumo principu netiesiogiai akcentuojama, kad teritorinė savivaldybė nėra pajėgi efektyviai gaminti ir organizuoti grynąją viešąją gėrybę. Ši teiginį pagrindžia ir klubų teorija, kurios šalininkai remiasi subsidiarumo principo prielaidomis bei supratimu, kad daugelis viešųjų gėrybių, ypač gaminamų ir organizuojamų teritorinių savivaldybių, nėra grynosios viešosios gėrybės: dauguma gėrybių yra tarpinės tarp grynai individualių ir bendrai mokamų gėrybių.

Iš esmės teritorinės savivaldybės gamina ir organizuoja prekes ir paslaugas, kurios tapačios privačioms prekėms, pasižyminčioms ir atskyrimu, ir konkurencingumu. Pavyzdžiui, pradinis ir bendra-

¹ „Kalinio dilema“ yra vienas dažniausiai naudojamų žaidimų teorijos pavyzdžių. Žaidimų teorija – tai taikomosios matematikos sritis, nagrinėjanti situacijas, kuriose konkuruojama ir priimami sprendimai priklauso nuo visų konkuruojančių šalių pasirinkimo. Kiekviena šalis ką nors nusprendama ir pasirinkdama siekia numatyti, kaip elgsis konkurentai. „Kalinio dilema“ taikoma ekonomikoje, politikoje, karyboje, teisėje, versle ir kt.

sis lavinimas, bibliotekos ir kt. nėra grynosios viešosios gėrybės. Neišvengiamai kyla klausimas, kodėl tuomet viešojo valdymo subjektai iš viso gamina ir organizuoja tokio pobūdžio gėrybes. Atsakymas į šį klausimą taip pat yra susijęs su optimalios subnacionalinio valdymo struktūros paieškomis.

Daugelio teritorinių savivaldybių gaminamų ir organizuojamų gėrybių atžvilgiu nepasireiškia rinkos ydos (kaip jau minėta, didžiąjai daliai teritorinių savivaldybių gaminamų ir organizuojamų gėrybių būdingas atskyrimas ir konkurencingumas). Tačiau tų gėrybių gaminimui ir organizavimui būdinga masto ekonomija – individualiam vartotojui neefektyvu pačiam sau gaminti ir organizuoti tam tikrą gėrybę. Todėl teritorinės savivaldybės turi susitelkti ties tų gėrybių, kurioms iš dalies būdingas vientisumas ir masto ekonomija, gaminimu ir organizavimu [24].

J. Buchananas teigia, kad žmonėms susibūrus į klubus bus galima gaminti ir organizuoti tam tikrą paslaugą ar prekę didesniai žmonių skaičiui už mažesnę ir visiems klubo nariams priimtina kainą [9]. M. Olsono manymu, klubai paprastai atsiranda dėl to, kad geba rasti „selektyvinių paskatų“, kurias sudaro privati nauda, gaunama tik išitraukus į klubo veiklą [31]. Būtent šie teiginiai logiškai pagrindžia viešųjų plaukimo baseinų egzistavimą.

Pasak J. Buchanano, vietos savivaldybės daugeiliu atvejų funkcionuoja kaip klubai, užtikrinantys tam tikrų gėrybių gaminimą ir organizavimą (pvz., ikimokyklinį vaikų ugdymą, pradinį švietimą ir kt.) ir jų vartotojų apmokestinimą vartotojų ar vietiniais mokesčiais [9].

Iš esmės minėtas gėrybes galėtų gaminti ir organizuoti privatūs klubai. Tačiau neretai vartotojų atskyrimas nuo tam tikrų gėrybių, kaip antai, viešųjų žaidimų aikštelių, vietinių parkų, miesto gatvių ir kt., yra gana brangus ir neefektyvus. Todėl racionalu šių gėrybių gaminimą ir organizavimą patikėti „viešajam klubui“ – vietos savivaldybei, kuri, siekdama panaikinti „zuikavimo“ problemą, apmokestina gyventojus už gaunamą naudą.

Traktuojant vietos savivaldybes kaip vietinius klubus kyla klausimas, koks yra tinkamiausias klubo dydis arba koks turi būti tinkamiausias vietos savivaldybės, gaminančios ir organizuojančios tam tikrą klubinę gėrybę, dydis.

Klubo narių skaičiui augant, individualios klubo narių sąnaudos dėl masto ekonomijos mažėja. Tačiau didėjant klubui, kiekvieno klubo nario gaunama nauda mažėja (priklauso nuo to, kiek gėrybei būdingas varžybiškumas, ir dėl vartojimo sangrūdų), nes vis daugiau žmonių naudojasi tam tikra

gėrybe. Optimalus klubo dydis yra, kai sąnaudų ir naudos skirtumas maksimizuojamas.

Ch. Tiebout išplėtojo hipotetinį modelį, kuriuo remiantis vietos savivaldybės traktuojamos kaip geografiškai suformuoti klubai [37]. Modelio esmė – gyventojai stengiasi maksimizuoti savo poreikių patenkinimą apsigyvendami tose vietos savivaldybėse: 1) kurios gamina ir organizuoja pageidaujamą atitinkamo kiekio ir kokybės gėrybių paketą, 2) kuriose minėtas gėrybių paketas gaminamas ir organizuojamas efektyviai.

Pagrindinės Tiebout modelio išvados:

1. vienodą gėrybių poreikį turintys gyventojai susijungia į klubus ar vietos savivaldybes. Jei gyventojas gyvena savivaldybėje, kuri neteikia pageidaujamo prekių ir paslaugų komplekto, gyventojas „nubalsuos kojomis“, t. y. persikels gyventi į kitą savivaldybę, adekvačiai tenkinančią jo poreikius (pvz., poliklinikos pasirinkimas);
2. savivaldybių konkurencija yra prevencinė priemonė prieš neefektyvią savivaldybių veiklą. Jei vietos savivaldybė neefektyviai gamina ir organizuoja gėrybes, vietos politikai ir valdininkai ne tik susilauks elektorato nepasitikėjimo, bet laikui bėgant gyventojai bei įmonės išsikels į kitas savivaldybes, racionaliai naudojančias viešuosius išteklius;
3. kuo daugiau yra suformuotų vietos savivaldybių, tuo didesnis gėrybių gaminimo ir organizavimo efektyvumas dėl: 1) didesnių galimybių savivaldybėms tenkinti skirtingus gyventojų poreikius; 2) didesnės vietos savivaldybių konkurencijos.

Ch. Tiebout teigia, kad kuo labiau fragmentuota teritorinio valdymo sistema, tuo didesnė teritorinio valdymo subjektų konkurencija [37]. P. Petersono nuomone, teritorinė konkurencija išlieka pagrindine kliūtimi subnacionalinės biurokratijos tendencijai maksimizuoti savo biudžetą net tais atvejais, kai Tiebout modelis negali būti taikomas be išlygų [34].

Tiebout modelio teiginiai paskatino naujus tyrimus ir bandymus nustatyti sąlygas, kurioms esant gyventojų galimybė „nubalsuoti kojomis“ sąlygotų efektyvų viešųjų gėrybių gaminimą ir organizavimą.

Tačiau skiriamos Tiebout modelio veikimo prielaidos riboja jo funkcionalumą, t. y. realybėje teritorijos administracinių vienetų fragmentacijos ir ekonominio efektyvumo teigiamą koreliaciją komplikuoja daugybė veiksnių. Todėl gyventojai dažniausiai naudojasi paprasčiausia „balsavimo“

alternatyva: protestuoja, rašo peticijas, siekia aktyvesnio dalyvavimo politiniuose procesuose.

Lokalizacijos teorija

Nei organizacijų, nei klubų teorija neanalizuoja gėrybių gaminimo ir organizavimo geografinėje plotmėje problematikos, kuri itin aktuali nustatant teritorinės savivaldybės dydį.

Skiriami du pagrindiniai teritorinių savivaldybių dydžio kriterijai: gyventojų skaičius ir teritorijos plotas. Gyventojų skaičius yra pats populiariausias ir svarbiausias indikatorius nustatant savivaldybės dydį [23], nes tiesiogiai susijęs su viešųjų gėrybių vartojimu. Tačiau sprendžiant, pavyzdžiui, infrastruktūros klausimą, teritorijos plotas yra lygiai toks pat svarbus kriterijus. Taigi, vienu atveju, gaminant ir organizuojant viešąsias gėrybes sąnaudos iš esmės priklauso nuo gyventojų (naudos gavėjų) skaičiaus, kitu atveju – nuo teritorijos ploto. Pavyzdžiui, siekdamas sukurti racionalų mokyklų tinklą teritorinės savivaldybės ne tik turi įvertinti mokinių skaičių, bet ir atstumą nuo gyvenamųjų vietovių iki artimiausios mokyklos, mokytojų skaičių ir kt.

Lokalizacijos teorijos atstovai teigia, kad egzistuoja išorinės, konkuruojančios jėgos, padedančios nustatyti ir ekonominę, ir geografinę įmonių rinkos struktūrą.

Norint pasinaudoti lokalizacijos teorijos principais optimalaus vietos savivaldybių dydžio paieškose, reikalinga daryti prielaidą, kad viešojo valdymo sistema daugeliu atvejų funkcionuoja kaip ir privatus sektorius.

Lokalizacijos teorijos pagrindas – prielaida, kad įmonės steigimo vieta (siekiant maksimizuoti pelną) parenkama atsižvelgiant į paslaugos ar prekės pirkėjo patiriamas išlaidas, kurias sudaro ne tik paslaugos ar prekės kaina, bet ir kelionės sąnaudos įsigyjant pirkinį.

Remiantis lokalizacijos teorija paslaugos ar prekės rinkos dalies dydis priklauso nuo [6]:

1. *kelionės išlaidų lygio*. Didelės kelionės išlaidos gali riboti gyventojų „prieinamumą“ prie prekių ir paslaugų ir užtikrinti didesnę pelno maržą naujai į rinką įeinančioms ir arčiau gyventojų įsikuriančioms įmonėms. Taigi didesnės kelionės sąnaudos lemia didesnę paslaugų ir prekių tiekėjų skaičių ir mažesnius aptarnaujamos rinkos plotus;
2. *gyventojų poreikio*. Didelė produktų paklausa didina įmonės, prekiaujančios ar gaminančios paklausų produktą, pelningumą. Tai

paskatina į rinką įeiti naujas įmones, kurios sumažina kitų įmonių rinkos plotą. Taigi didesnis gyventojų poreikis taip pat lemia didesnę paslaugų ir prekių tiekėjų skaičių ir mažesnius aptarnaujamos rinkos plotus;

3. *gyventojų tankumo*. Kuo didesnis gyventojų tankumas, tuo didesnis paslaugų ir prekių poreikis, automatiškai lemiantis didesnę kiekvienos įmonės pelningumą. Ir vėl, didesnis gyventojų tankumas lemia didesnę paslaugų ir prekių tiekėjų skaičių ir mažesnius aptarnaujamos rinkos plotus;
4. *masto ekonomijos*. Kuo labiau paslaugos teikimui būdinga masto ekonomija, tuo mažiau įmonių įeis į rinką, todėl jau veikiančios įmonės turės didesnius rinkos plotus (segmentus). Gyventojai gali netgi sąmoningai „aplenkti“ mažas įmones ir mokėti didesnę mokesčių už kelionę norėdami pigiau įsigyti paslaugą. Masto ekonomija lemia, kad mažos įmonės yra neretai ne tokios patrauklios dėl didesnių klientams siūlomų kainų;
5. *apimties ekonomijos*. Gyventojai įsigydami keletą skirtingų paslaugų vienoje vietoje gali sumažinti bendras kelionės išlaidas. Taigi apimties ekonomija – tai postūmis kurtis didelėms įmonėms, teikiančioms rinkai įvairias paslaugas bei aptarnaujančioms didelius rinkos segmentus.

Lokalizacijos teorijoje numatyta veiksmų, veikiančių rinkos struktūrą ir aprūpinančių rinkos plotą (segmentaciją), įvairovė. Šios teorijos teiginius taip pat galima pritaikyti projektuojant teritorinių savivaldybių gaminamų ir organizuojamų gėrybių mechanizmus [6], kadangi, kaip jau buvo minėta, daugelis teritorinių savivaldybių gaminamų ir organizuojamų gėrybių iš esmės yra privačios gėrybės.

Pavyzdžiui, galime analizuoti bendrojo lavinimo mokyklos įsteigimo ypatumus, darant prielaidą, kad gyventojai tiesiogiai moka įmokas už moksleivių ugdymą kiekvienai mokyklai arba mokinys pasirinkdamas mokyklą kartu su savimi „atsineša“ tam tikras moksleivio krepšelio lėšas.

Bendrojo lavinimo mokyklos pagrindinis tikslas nėra pelno siekimas, tačiau mokyklos įkūrimą regione taip pat veikia įvairūs konfliktuojantys rinkos ekonomikai būdingi kriterijai: kuo daugiau mokyklų įsikuria regione, tuo didesnė galimybė gyventojams rinktis, tačiau mažesnės mokyklos paprastai nepajėgios pasinaudoti masto ekonomijos pranašumais ir pasiūlyti tos pačios kokybės paslaugas, kurias teikia didesnės mokyklos, aptarnaujančios didesnę teritoriją ir gyventojų skaičių.

Nors lokalizacijos teorija pateikia subnacionalinio valdymo struktūravimo gaires, tačiau, kaip ir kitos ekonominės teorijos, paprastai supaprastina realybę bei ignoruoja svarbius realaus gyvenimo aspektus.

Skiriami šie lokalizacijos teorijos trūkumai [6]:

1. lokalizacijos teorijoje ignoruojama masto ekonomija, kuri gali pasireikšti centralizavus tam tikras gėrybės gaminimo ir organizavimo fazes. Pavyzdžiui, masto ekonomija nepasireikš, jei bendrojo lavinimo mokykla veiks savarankiškai, tačiau, akivaizdu, kad bus taupomos lėšos dėl masto ekonomijos, valdant mokyklų tinklą. Individuli mokykla, palyginti su mokyklų tinklu, veiks neefektyviai, kadangi bus švaistomos lėšos sudarant individualią mokymo programą, kuriant savarankišką personalo valdymo ir organizavimo sistemą ir kt.;
2. informacijos ir komunikacijos sąnaudos taip pat turi didelės reikšmės nustatant optimalią teritorinių savivaldybių gaminamų ir organizuojamų gėrybių struktūrą. Kuo didesnis teritorinės savivaldybės gėrybės naudos regionas, tuo sunkiau vietos gyventojams kontroliuoti savivaldybės valdžios pareigūnų atskaitomybę;
3. viena lokalizacijos teorijos iš prielaidų yra tai, kad kiekvienai gėrybei egzistuoja atskira rinka. Tačiau realybėje gaminant ir organizuojant gėrybes paprastai veikia apimties ekonomijos efektas, kai pigiau steigti bendros paskirties savivaldybes, gaminančias ir organizuojančias daugybę gėrybių, o ne specifinės paskirties savivaldybes kiekvienai atskirai gėrybei gaminti ar organizuoti;
4. lokalizacijos teorija taip pat preziumuojama, kad teritorinių savivaldybių gaminamos ir organizuojamos gėrybės neturi įtakos gyvenamosios vietos pasirinkimui.

Apibendrinant visas analizuotas ekonomines teorijas galima teigti, kad jų praktinis pritaikumas gana ribotas, kadangi pateikti teoriniai modeliai implikuoja daugybę realiame gyvenime neegzistuojančių prielaidų. Be to, nagrinėtos ekonominės teorijos, nors ir papildo viena kitą, tačiau kai kurie ekonominių modelių aspektai yra prieštaringi. Skirtingose šalyse atliktų teritorinių savivaldybių tyrimų rezultatai neretai taip pat yra prieštaringi bei paneigiantys tam tikrus teorinius teiginius, o tai neleidžia suformuluoti universalių išvadų. Tai dar kartą įrodo situacinio valdymo reikšmę.

Subnacionalinio valdymo lygių skaičiaus ir teritorinių savivaldybių kompetencijos problema

Jei formuodami viešojo valdymo struktūrą apsiribotume vien tik horizontalia dimensija, tai kiekviena viešoji gėrybė būtų teikiama specialios paskirties regionuose, sutampančiuose su konkrečių gėrybių naudos regionais [6]. Tačiau egzistuoja daugybė veiksnių, kodėl visos viešosios gėrybės negaminamos ir neorganizuojamos specialios paskirties regionuose.

Viena vertus, gaminant ir organizuojant viešąsias gėrybes smulkiai fragmentuotu subnacionaliniu valdymo lygiu gali nepasireikšti masto ekonomijos nauda. Kita vertus, dideliuose teritorijos administraciniuose vienetuose paprastai sumažėja viešųjų gėrybių paskirstymo efektyvumas bei silpnėja savivaldos subjektų tarpusavio konkurencija. Todėl gėrybės gaminamos ir organizuojamos skirtingo dydžio teritoriniuose dariniuose funkcionuojančių viešojo valdymo subjektų, kurie tam tikra vertikalia tvarka yra išsidėstę viešojo valdymo sistemoje.

Viešojo valdymo lygių (pakopų) skaičių konkrečioje šalyje lemia daugybė veiksnių [4; 6]:

- valstybės dydis (gyventojų skaičius ir teritorijos plotas);
- valstybės valdymo forma;
- valstybės sandaros forma;
- politinis režimas;
- valstybės ir savivaldybių valdžios atstovų administraciniai gebėjimai;
- šalies transporto ir komunikacijos sistema;
- atskirų viešojo valdymo lygių subjektų kompetencija.

Nors žemesniojo valdymo lygio įsteigimas gali padidinti viešųjų gėrybių paskirstymo efektyvumą, t. y. sudaryti sąlygas geriau tenkinti skirtingus gyventojų poreikius, tai atlikti gali būti kur kas brangiau nei viešojo valdymo sistemoje, kurioje yra mažiau valdymo lygių. Be to, mažesnis viešojo valdymo lygių skaičius sumažina kompetencijos dubliavimo tikimybę, viešųjų gėrybių neefektyvų naudojimą ir švaistymą, politikų ir valstybės tarnautojų pareigūnų atsakomybės ir atskaitomybės mechanizmo sutrikimo galimybes. Tačiau, kita vertus, atskiro valdymo lygio panaikinimas arba valdžios nutolinimas nuo vietos bendruomenių gali susilpninti piliečių aktyvumą ir norą dalyvauti politinėje veikloje bei daryti įtaką politikams ir valstybės tarnautojams.

Taigi formuojant viešojo valdymo struktūros vertikalią dimensiją taip pat reikia ieškoti tarpusa-

vyje konfliktuojančių veiksmų pusiausvyros (žr. 4 lentelę).

4 lentelė. **Papildomo viešojo valdymo lygio (pakopos) įsteigimo pranašumai ir trūkumai** [6; 12]

Galimi pranašumai	Galimi trūkumai
1. Geresnės galimybės sukurti tolygią teritorinės savivaldos sistemą	1. Gali būti prarasti masto ekonomijos pranašumai gaminant ir organizuojant viešąsias gėrybes
2. Geriau tenkinami diferencijuoti gyventojų poreikiai	2. Gali būti prarasti apimties ekonomijos pranašumai gaminant ir organizuojant viešąsias gėrybes
3. Stipresnė teritorinių savivaldybių konkurencija	3. Didesnė kompetencijos dubliavimo tikimybė
4. Išauga piliečių aktyvumas dalyvaujant politinėje veikloje, gyventojams tampa geriau prieinama informacija apie vietinės viešąsias gėrybes	4. Sudėtingesnis atskirų valdymo lygių (pakopų) subjektų komunikavimo procesas, piliečiams informacija tampa sunkiau prieinama ir suprantama, silpnėja politinės veiklos iniciatyvos ir politikų atsakomybė bei atsakomybė

Nepaisant papildomo viešojo valdymo lygio (pakopos) įsteigimo trūkumų, XIX a. viduryje ir pabaigoje paplitusios liberaliosios idėjos paskatino tiek regioninių, tiek vietos savivaldybių kūrimąsi ir plėtrą.

Tradicinė regioninė valdžia daugelyje Europos šalių šiuo metu patiria krizę dėl neefektyvių „iš viršaus į apačią“ valdymo metodų ir dekoncentruotų bei prefekto tipo institucijų nesugebėjimo patenkinti vis labiau diferencijuotus skirtingų interesų grupių poreikius. P. Dunleavy ir B. O’Leary nuomone, taip nutinka todėl, kad sprendimų priėmimo centralizavimas ne tik slopina vietos iniciatyvą, bet ir apkrauna užduotimis centrą, sukeldamas „paralyžių periferijoje ir apopleksiją centre“ [16].

Daugelyje valstybių remiamasi prielaida, kad regioninės politikos sėkmė reikalauja legitimizavimo, numatyto demokratiname mandate [27], todėl pagrindiniai pokyčiai vyksta naikinant valstybės reguliavimą ir vykdant decentralizaciją, suteikiant savivaldos teises regionams. Taigi valstybės valdžios sprendimų priėmimo įtakos sumažėjimas bei teritorinių savivaldybių atsakomybės padidėjimas padidina atskirų regionų autonomiją. Tai leidžia regionines valdžios institucijas į globalius pokyčius reaguoti atsižvelgiant tiek į šalies, tiek į vietinės sąlygas: kiekvienas regionas plėtojasi pagal individualų regioninės plėtros modelį, pagrįstą geografiniais, politiniais, ekonominiais, moksliniais ir socialiniais-kultūriniais ypatumais [36].

B. G. Petersas ir J. Pierre’as nurodė 5 priežastis, kodėl pastaraisiais dešimtmečiais viešajame valdyme vis svarbesni tampa kelių lygių (pakopų) valdymo mechanizmai [33]:

1. pastaraisiais dešimtmečiais daugelis Vakarų šalių patyrė finansines krizes, kurios susilpnino nacionalines valstybes;
2. globalizacijos ir integracijos procesai didina supranacionalinio, bet kartu ir subnacionalinio valdymo aktualumą, o nacionalinis valstybės vaidmuo silpnėja;
3. XX a. pabaigoje daugelyje Vakarų Europos šalių įvykdyta decentralizacija sustiprino teritorinę savivaldą;
4. iki šiol vykstanti viešojo valdymo reforma reiškia politinės veiklos atskyrimą nuo ūkinio ir paslaugų sektoriaus. Tai būdinga visiems valdymo lygiams ir pakopoms, kurie yra mažiau kontroliuojami valstybės valdžios;
5. Vakarų valstybėse pastaraisiais metais pasikeitė valdymo kokybė. Anksčiau buvo stengiamasi plėsti politinę savivaldą, o dabar pagrindinis tikslas yra gaminamų ir organizuojamų viešųjų gėrybių efektyvumo didinimas, visuomenės poreikių veiksmingas tenkinimas.

Subnacionalinio valdymo struktūros formavimas ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymas – tai nuolatinė konfliktuojančių kriterijų kompromiso paieška. Svarbiausia, kad šie procesai – struktūros formavimas ir kompetencijos nustatymas – būtų vykdomi kartu, nes tik tuomet galima tikėtis gyventojų poreikius patenkinti mažiausiomis sąnaudomis.

Apibendrinimas

1. Formuojant ir tobulinant konkrečios šalies viešojo valdymo sistemą tikslinga kartu vertinti ir derinti viešojo valdymo struktūros ir valdymo subjektų kompetencijos dedamasias, kurios tarpusavyje yra susijusios abipusės priklausomybės ryšiais.

2. Skirstant kompetenciją tarp skirtingų viešojo valdymo lygių subjektų akcentuotina subsidiarumo principo, kuriuo vadovaujantis teigiama, kad visuomeninių įpareigojimų vykdymas turi būti priskirtas arčiau piliečių esantiems viešojo valdymo subjektams, o aukštesniam lygmeniui perduodamos tos funkcijos, kurių negali atlikti žemesnio lygmens subjektai, svarba.

3. Mokslinėje literatūroje skiriami konfliktuojantys kriterijai, lemiantys atskirų viešojo valdymo lygių subjektų kompetencijos spektrą: šalutinis po-

veikis ar naudos (žalos) „persiliejimas“, funkcijos apmokestinimo galimybė ir atlikimo sudėtingumas (masto ekonomija), gyventojų poreikiai/interesai, viešojo valdymo subjekto juridiniai įgaliojimai, finansinis pajėgumas, valdymo gebėjimai efektyviai realizuoti priskirtą kompetenciją.

4. Norint subalansuoti konfliktuojančius kriterijus, netiesiogiai įtvirtintus subsidiarumo principu, – būtina tobulinti senus bei ieškoti naujų viešųjų ir privačių subjektų integracijos (sąveikos) mechanizmų.

5. Subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymui galima pasitelkti tris – organizacijų, klubų ir lokalizacijos ekonomines teorijas.

6. Nors ekonominėse teorijose pateikiamos gairės subnacionaliniam valdymui struktūruoti ir teritorinių savivaldybių kompetencijai nustatyti, tačiau subnacionalinio valdymo struktūra ir teritorinių savivaldybių kompetencija skirtingose šalyse labai varijuoja, nes priklauso nuo daugybės situacinių kintamųjų.

7. Skiriamos dvi optimalaus valstybės teritorijos administracinio vieneto dydžio koncepcijos: funkcionalumo ir bendruomeniškumo. Funkcionalumo koncepcija remiasi ekonominio efektyvumo principu gaminant ir organizuojant viešąsias gėrybes administruojamos teritorijos gyventojams. Siekiant optimalaus rezultato teritorijos administraciniai vienetai yra didinami. Bendruomeniškumo koncepcija remiasi idėja, kad vietos valdžia turi būti artima piliečiams. Mažuose teritorijos administraciniuose vienetuose šis principas įgyvendinamas geriau.

8. Papildomo valdymo lygio įsteigimas gali padidinti viešųjų gėrybių paskirstymo efektyvumą, sustiprinti piliečių aktyvumą ir norą dalyvauti politinėje veikloje bei daryti įtaką politikams ir valstybės tarnautojams. Kita vertus, įsteigus naują valdymo lygį tikėtina, kad didės valdymo išlaidos, išaugs skirtingų valdymo lygių subjektų kompetencijos dubliavimo tikimybė, viešųjų gėrybių neefektyvaus naudojimo, politikų ir valstybės tarnautojų pareigūnų atsakomybės ir atskaitomybės mechanizmo sutrikimo galimybės.

9. Galima konstatuoti, kad nustatyti optimalų teritorinių savivaldybių dydį ir subnacionalinio valdymo lygių skaičių praktiškai neįmanoma, kadangi sudėtinga įvertinti įvairias ir kintančias viešųjų gėrybių gaminimo ir organizavimo sąlygas bei teritorinių savivaldybių gaminamų ir organizuojamų viešųjų gėrybių sąnaudų struktūrą, kokybinius aspektus, šalutinio poveikio mastą.

Literatūra

1. Ahmad, E.; Hewitt, D.; Ruggiero, E. *Assigning Expenditure Responsibilities. Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997.
2. Ahmad, J.; Devarajan, S.; Khemani, S.; Shah, S. *Decentralization and Service Delivery. World Bank Policy Research Working Paper*. 2005, No. 3603. <http://siteresources.worldbank.org/INTSAREGTOP/D/ECENTRALIZATION/34004326-1095361015317/20915118/DecentandServDelivery.pdf> [2007 m. gegužės 12 d.].
3. Anderson, G.; Tollison, R.; Legislative Monopoly and the Size of Government. *Southern Economic Journal*. 1988. 54: 529-545.
4. Astrauskas, A.; Svetikas, Ž. Valdymas Lietuvos Respublikos valstybės teritorijos aukštesniuose vienetuose (apskirtyse) ir jo tobulinimo galimybės. *Viešoji politika ir administravimas*. 2005, 12: 9-24.
5. Bird, R. M. *Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications*. Georgia State University, Working Paper. 2000. No. 00-2.
6. Boex, J.; Martinez-Vazquez, J.; Timofeev, A. *Subnational Government Structure and Intergovernmental Fiscal Relations: An Overlooked Dimension of Decentralization International Studies Program*. Andrew Young School of Policy Studies. Georgia State University, ISP Working Paper Number 04-01, 2004.
7. Boex, J. An Introductory Overview of Intergovernmental Fiscal Relations. Georgia State University, Fiscal Policy Resource Center, 2001. Internetinė prieiga: <http://isp-aysps.gsu.edu/fprc/pofd/pofd1/boex2001.pdf> [2002 m. kovo 18 d.].
8. Bours, A. Management, Tiers, Size and Amalgamation of Local Government. *Local Government in the New Europe*, R. Bennett (ed.). London: Belhaven, 1993.
9. Buchanan, J. M. *An Economic Theory of Clubs*. *Economica*, New Series. 1965, 32(125): 1-14
10. Buchanan, J. M. *Demand and Supply of Public Goods*. Chicago: Rand McNally, 1968.
11. Carr, J.; Feiock, R. Metropolitan Government and Economic Development. *Urban Affairs Review*. 1999. 34(3): 476-488.
12. Dehn, J.; Reinikka, R.; Svensson, J. Survey Tools for Assessing Performance in Service Delivery. World Bank, 2003. internetinė prieiga: <http://siteresources.worldbank.org/INTPEAM/Resources/PETS1.pdf> [2005 m. birželio 10 d.].
13. Deters, B. Size and Political Trust: Evidence from Denmark, the Netherlands, Norway, and the United Kingdom. *Environment and Planning C: Government and Policy*. 2002. 20(6): 793 – 812.
14. Domazlicky, B. Government Size and Regional Economic Growth: Another Look. *The Review of Regional Studies*. 1996, 26(1): 89-97.
15. Dumbliauskas, V. Valstybė, rinka ir viešoji politika. *Politologija*. 2000, 3 (19): 114-137.

16. Dunleavy, P.; O'Leary, B. *Valstybės teorijos: liberaliosios demokratijos teorija*. Vilnius: Eugrimas, 1999.
17. Europos Bendrijos steigimo sutarties suvestinė redakcija, 2006. <http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/ce32120061229lt00010331.pdf> [2007 m. rugpjūčio 14 d.].
18. Europos vietos savivaldos chartija. *Žin.* 1999, Nr. 82-2418.
19. Fleischmann, A.; Green, G. Organizing Local Agencies to Promote Economic Development. *American Review of Public Administration*. 1991. 21: 3-15.
20. Fox, W.; Gurley, T. *Will Consolidation Improve Sub-National Governments? Policy Research the World Bank*. Working Paper. No. 3913. 2006.
21. Goldsmith, M.; Rose, L. Constituency, Size and Electoral Politics: A Comparison of Patterns at Local Elections in Norway and the UK. The IPSA Congress. Canada: Quebec, 2000.
22. Gray, V. Innovation in the States: A Diffusion Study. *American Political Science Review*. 1973, 67: 1174-1185.
23. King, D. *Fiscal Tiers: the Economics of Multi-level Government*. London: George Allen and Unwin, 1984.
24. Lane, J. E. *Viešasis sektorius: sąvokos modeliai ir požiūriai*. Vilnius: Margi raštai, 2001.
25. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymas. *Žin.* 2006. Nr. 77-2975.
26. Mačiulytė, J.; Ragauskas, P. *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link?* Vilnius: Versus Aureus, 2007.
27. Marquand, D.; Tomaney, J. Regional Government and Sustainability. *New Economy*. 2001, 8(1): 36-41.
28. Martins, M. R. Size of Municipalities, Efficiency, and Citizen Participation: A Cross-European Perspective. *Environment and Planning C: Government and Policy*. 1995, 13(4): 441 – 458.
29. Mueller, D. *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
30. Obrazcovas, V.; Savas, E. Privatizacijos teorija. *Viešoji politika ir administravimas*. 2005, 12: 25-37.
31. Olson, M. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University press, 1965.
32. Page, E.; Goldsmith M. *Central and Local Government Relations: Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage, 1989.
33. Peters, B.G.; Pierre, J. Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-level Governance. *Policy and Politics*. 2001, 29(2): 131-135.
34. Peterson, P. A. Unitary Model of Local Taxation and Expenditure Policies in the United States. *British Journal of Political Science*. 1979, 9: 287-314.
35. Savas, E. S.; Obrazcovas, V.; Jančiauskas, E. *Valstybės ir savivaldybių turto valdymas ir privatizavimas: teorija ir praktika*. 1 knyga. Vilnius: LTU, 2003.
36. Swianiewicz, P. Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services – International Context and Theoretical Framework. Local Government and Public Service Reform Initiative, 2002. <http://lgi.osi.hu/publications/2002/215/001-CF-Introduction.pdf> [2005 m. birželio 17 d.].
37. Tiebout, Ch. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. 1956, 64 (5): 416-424.
38. Tomassen, T.; Serapinaitė, I. Regionų plėtra: patirtis – požiūriai – modeliai. *Tarptautinės konferencijos „Regionų plėtra – 2001“ pranešimų medžiaga*. Kaunas: Technologija, 2001.
39. Wetzel, D. Decentralization in the Transition Economies: Challenges and the Road Ahead. The World Bank, 2001. internetinė prieiga: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/challenges.doc> [2002 m. kovo 18 d.].

Jūratė Baltušnikienė, Algirdas Astrauskas

Theoretical Aspects of Sub-National Governance Structure and Competence Establishment of Territorial Municipalities

Summary

The objective of this article is to analyze the criteria and conditions of division of competence between territorial municipalities and other subjects of public governance as well as theoretical aspects of competence establishment of territorial municipalities and sub-national governance structure.

The first part of the article examines the criteria and terms of division of competence between territorial municipalities and other subjects of public governance. *The second* part analyzes theoretical aspects pertaining to size and competence establishment of territorial municipalities. *The third* part deals with the peculiarities of establishing the number of sub-national governance levels and competence of territorial municipalities.

After analyzing the scientific literature it can be stated that when shaping and improving the public governance system of a specific country, it is beneficial to parallelly assess and combine the competence components of public governance structure and governance subjects, which are inter-related through ties of mutual dependence.

Although guidelines are offered in economic theories for structurization of sub-national governance and establishment of the competence of territorial municipalities, the structure of sub-national governance and competence of territorial municipalities varies significantly from one country to another, subject to a variety of situational variables. A conclusion was therefore made that it is practically impossible to establish an optimal size of territorial municipalities and the number of levels of sub-national governance due to the complicated assessment of diverse and changing conditions for production and organization of public goods, the cost structure of public goods produced and organized by territorial municipalities, qualitative aspects and the scope of externality.

Jūratė Baltušnikienė – Kauno technologijos universiteto Panevėžio instituto Vadybos mokslų katedros lektorė, socialinių mokslų daktarė.

Telefonas 86 560 5067

Elektroninis paštas jurate.baltusnikiene@ktu.lt

Algirdas Astrauskas – Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas, socialinių mokslų daktaras.

Telefonas (+370 5) 230 2364

Elektroninis paštas algirdas.astrauskas@lrs.lt

Straipsnis pateiktas 2009 m. kovo mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti gegužės mėn.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.28.26930