

Šiuolaikinės apskričių ir regionų valdymo problemos Lietuvos Respublikoje

Gintaras Žilinskas

*Kauno technologijos universitetas
K. Donelaičio g. 20, 44239 Kaunas*

Siekiant nustatyti Lietuvos Respublikos apskričių ir regionų valdymo transformacijų kryptis po 2008 m. rinkimų į Seimą, straipsnyje analizuojamos politinių partijų rinkimų programos, valdančiosios koalicijos sutarties ir Vyriausybės programos nuostatos. Atkreipiamas dėmesys į dabartinės Vyriausybės programą, kurioje nurodyta, kad apskritys bus naikinamos, pasisakoma už apskričių viršininkų administracijų funkcijų perdavimą savivaldybėms, planuojama suteikti savivaldos teisę regionams, formuojant jų valdymo institucijas laikantis delegavimo principo.

Raktažodžiai: *apskritis, regionas, apskrities valdymas, regiono valdžia, valdymo reforma.*

Keywords: *county, region, county governance, regional government, management reform.*

Įvadas

Lietuvos Respublikos administraciniuose teritoriniuose vienetuose susiformavusios dvi skirtingos valdymo sistemos: savivaldos sistema, organizuojama žemesnės pakopos administraciniuose vienetuose – savivaldybėse, ir vietos valdymo sistema, organizuojama aukštesnės pakopos administraciniuose vienetuose – apskrityse. Pastarąją sistemą organizuoja Lietuvos Respublikos Vyriausybė (toliau – LRV). Lietuvoje dar funkcionuoja regionų valdymo sistema, kuri neatsiejamai susijusi su pagrindine vietos valdymo institucija – apskrities viršininko administracija. Ji taip pat susijusi su savivaldos sistemos institucijomis. Regionų valdymo sistemą galima vadinti kvazivaldymo sistema, funkcionuojančia vientisoje valstybės teritorijos dalyje (ne administraciniame teritoriniame vienetė).

Jau kuris laikas vyksta diskusijos apskričių ir regionų valdymo pertvarkymo klausimais, kurios tai suintensyvėja, tai apimsta. Šioms problemoms spręsti priimtas ne vienas sprendimas. Deja, vėliau jie tikslinami arba jų vykdymas nukeliamas vėlesniam laikui. Vienas iš postūmių, atgaivinančių diskusijas apskričių valdymo reformavimo klau-

simais, paprastai yra Lietuvos Respublikos Seimo (toliau – LRS) rinkimai. Tai pasakytina ir apie 2008 m. rudenį vykusius LRS rinkimus, vėliau vykusį valdančiosios koalicijos formavimą ir LRV programos rengimą ir tvirtinimą.

Vienas iš svarbiausių apskričių valdymo reformavimo klausimų yra jo demokratizavimas. Tai, kad valdant apskritį ir regioną trūksta demokratijos ir atsakomybės, rodo jų nedidelis įnašas į politiką tiek teritoriniu, tiek nacionaliniu lygiais. Tačiau galimos įvairios apskričių ir regionų valdymo reformų demokratizavimo kryptys. Jos aptartos šio straipsnio autoriaus straipsnyje „Regionų valdymo reformų kryptys Lietuvos Respublikoje“ [25].

Apskričių ir regionų valdymo pertvarkymas yra susijęs ir su daugelio kitų problemų sprendimu. Pavyzdžiui, būtina apibrėžti apskrities (aukštesniojo administracinio teritorinio vieneto) ir regiono (vientisos valstybės teritorijos dalies) santykį, funkcijų pasiskirstymą tarp šių administracinių teritorinių vienetų administracijų ir savivaldybių ir pan. Šiame straipsnyje analizuojami su apskričių valdymo pertvarkymais susiję klausimai pagrindinį dėmesį skiriant apskričių valdymo demokratizavimui.

Šio straipsnio tikslas – identifikuoti LR apskričių ir regionų valdymo transformacijų kryptis po 2008 m. rinkimų į LRS. Siekiant nustatyti galimas vietos ir regiono valdymo transformavimo kryptis, straipsnyje analizuojamos LR politinių partijų rinkiminės programos, valdančiosios koalicijos sutarties ir penkioliktosios LRV veiklos programos nuostatos apie apskričių ir regionų valdymą, taip pat siekiama nustatyti

Gintaras Žilinskas – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros docentas, socialinių mokslų daktaras.

E. paštas gintaras.zilinskas@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2009 m. vasario mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2009 m. kovo mėn.

LRS, LRV ir Vidaus reikalų ministerijos (toliau – VRM) pirmuosius praktinius žingsnius transformuojant apskričių ir regionų valdymą.

Valdančiosios koalicijos politinių partijų rinkimų programų nuostatos apskričių ir regionų valdymo klausimu

Politinių partijų 2008 m. rinkimų į LRS programos analizuojamos eilės tvarka pagal tai, kiek jose vietos skiriama apskričių ir regionų valdymo reformai ir kaip detalai nurodomos šių reformų įgyvendinimo kryptys. Tuo aspektu keturių būsimos valdančiosios koalicijos partijų programos akivaizdžiai skiriasi. Viename poliuje yra Tėvynės Sąjungos-Lietuvos krikščionių demokratų (toliau – TS-LKD) programa, kurioje plačiausiai ir konkrečiausiai apibūdinami siekiami apskričių ir regionų valdymo pertvarkymai, o kitame – pati trumpiausia Tautos prisikėlimo partijos (toliau – TPP) programa, kurioje apie tai net neužsimenama. Tarp šių programų atitinkamai išsidėsto Liberalų ir centro sąjungos (toliau – LICS) ir Lietuvos Respublikos Liberalų sąjūdžio (toliau – LRLS) programos.

TS-LKD partijos rinkimų programos [21] antrosios dalies *Valstybės rekonstrukcija* pirmojo skyriaus *Valstybės valdymo pertvarka* ketvirtajame poskyryje *Dabartinės valstybės valdymo sistemos ir valstybės tarnybos problemų sprendimas* nurodytos šios (beje, jos ir anksčiau buvo keliamos) regioniniu lygmeniu atsirandančios problemos:

- a) nereikalingas mokesčių mokėtojų lėšų švaistymas;
- b) atitinkamų valstybinio valdymo funkcijų ir įgaliavimų, finansavimo, reikalingo jiems vykdyti, neperdavimas apskričių viršininkams:
 - centrinėms institucijoms priklausiusių, tačiau apskričių viršininkams perduotinių funkcijų tolesnis palikimas ministerijų ir kitų centrinių institucijų žinioje,
 - centrinių institucijų lygiagretaus regioninių padalinių tinklo sukūrimas ir (arba) tolesnis tokio dubliuojančio tinklo kūrimas, užuot kai kurių savo funkcijų regioninį vykdymą koordinavus su apskričių viršininkų administracijomis;
- c) iki galo nesubalansuotas funkcijų tarp vietos savivaldos institucijų ir apskričių administracijų pasidalijimas ir vykdymas; tai neretai trukdo konstruktyvų tarpusavio bendradarbiavimą [21, p. 26–27];
- d) savivaldos stygius regioniniu lygmeniu [21, p. 35].

Šios partijos nuomone, viena iš trijų svarbiausių krypčių pertvarkant valstybės valdymo sistemą yra realaus subsidarumo principo įgyvendinimas [21, p. 28]. Šio principo įgyvendinimas glaudžiai susijęs su savivaldos ir regionine reforma: a) funkcijų perskirstymo ir b) regiono valdymo institucijų formavimu.

Net trijose programose vietose deklaruojama nuostata apie apskričių administracijų funkcijų perdavimą savivaldybėms [21, p. 32, 34, 35]. Savivaldybėms turi būti perduotos visos funkcijos, kurias jos gali vykdyti, kartu su finansiniais resursais. Tačiau neperduodamos funkcijos, kurios tiesiogiai siejasi su regiono vystymu. Remiantis šia programa, mažinant apskričių administracijų vykdomas funkcijas, turėtų išlikti tos, kurių reikia, norint: a) vykdyti bendrą vieningą nacionalinę politiką atskirose srityse; b) apsaugoti piliečius nuo galimos vietos valdžios savivalės [21, p. 35].

Tos programos antrosios dalies antrojo skyriaus *Savivaldos reforma – žmogui tarnaujanti vietos valdžia* ketvirtajame poskyryje *Regionų savivalda ir administracinė reforma* apibrėžtas apskričių ir regionų valdymo pertvarkymo tikslas - siekti tolesnės ekonominės ir kitokios regioninės plėtros tolygumo ir nurodyti numatomus to pertvarkymo būdą ir eigą, regionų skaičių ir regiono valdymo institucijas.

TS-LKD partijos rinkimų programoje rašant apie apskritis ir regionus vartojamos „pertvarkymo“ ir „reformos“ sąvokos. Apie apskričių likvidavimą ar panaikinimą neužsimenama. Teiginys: „...stengdamiesi tolygiai plėtoti visus regionus pertvarkysime apskričių sistemą, negriaudami esamos teritorinės struktūros, bet pirmiausia mažindami jų funkcijas, o vėliau jas jungdami į stambesnius ekonominius junginius – regionus“ [21, p. 34], leidžia daryti išvadą, kad apskričių ir regionų pertvarkymas, jų reforma turėtų vykti palaipsniui, etapais. Galima nustatyti du apskričių ir regionų reformos etapus: iš pradžių mažinamos apskričių funkcijos, o po to apskritis jungiamos į regionus. Pažymėtina, kad ši partija teigia: „pertvarkysime apskričių sistemą, negriaudami esamos teritorinės struktūros“ [21, p. 35]. Ši nuostata galėtų reikšti, jog apskritis ir toliau išliks LR administraciniu teritoriniu vienetu. Tačiau, atsižvelgiant į tai, kad a) antrojo skyriaus ketvirtojo poskyrio pavadinime rašoma: „<...> administracinė reforma“ [21, p. 34]; b) regionai integruos po dvi tris apskritis ir c) apskritis taps „tik regiono padaliniais“, kyla abejonių dėl apskrities išlikimo administraciniu teritoriniu vienetu. Aiškaus atsakymo į šį klausimą rinkimų programoje nėra. Kad ir kaip būtų, TS-LKD savo rinkimų programoje nepasisako už apskričių panaikinimą. Be to, neapibrėžtas būsimasis apskričių statusas.

Todėl galima daryti prielaidą, kad, įgyvendinus šios partijos numatomą administracinę reformą, Lietuvos teritorijoje gali būti sudaryti šie trys valstybės teritorijos administraciniai vienetai: savivaldybės, apskritys ir regionai, atskirai išskiriant apskričių ir regionų teritorijas. Apskritis liktų regiono padalinys, apskrities valdymo institucijos taptų regiono valdymo institucijų padaliniais.

TS-LKD partijos rinkimų programoje nurodoma, kad apskritys galėtų būti integruojamos į 4 stambesnius ekonominius regionus:

1. Rytų regioną: Vilniaus – Utenos apskritys.
2. Vidurio – Pietų regioną: Kauno – Alytaus – Marijampolės apskritys.
3. Šiaurės regioną: Šiaulių – Panevėžio apskritys.
4. Vakarų regioną: Klaipėdos – Telšių – Tauragės apskritys [21, p. 35].

Šios programos analizė sudaro prielaidas nustatyti galimas regiono ir jo padalinių – apskričių valdymo institucijas, jų formavimo tvarką ir funkcijas. Regione turėtų būti sudaromos ir veikti šios institucijos:

- a) regionų valdžios institucija,
- b) savivaldybių tarybų narių suvažiavimas,
- c) regiono viršininkas,
- d) regiono viršininko pavaduotojas,
- e) regiono viršininko administracija.

Programoje nurodoma, kad kuriamų regionų valdžia turėtų būti arba demokratiškai renkama institucija, t. y. tiesiogiai renkama, arba savivaldybių tarybų deleguota institucija.

Programos analizė rodo, kad TS-LKD dar nėra galutinai apsisprendusi dėl regionų valdžios institucijos sudarymo tvarkos ir paties šios institucijos pavadinimo. Tačiau ši partija įsitikinusi, kad regioninės politikos sėkmei užtikrinti reikalingas legitimiskumas, esantis demokratiame mandate [14, p. 39]. Šios programos antrojo skyriaus ketvirtojo poskyrio pavadinime akcentuojama regionų savivalda [21, p. 34]. Visa tai leidžia teigti, jog regionams planuojama suteikti savivaldos teisę ir taip išspręsti savivaldos stygiaus regioniniu lygmeniu problemą. Vadinasi, Lietuvoje turėtų atsirasti dviejų pakopų teritorinės savivaldos sistema.

Pažymėtina, jog programoje nedetalizuojama savivaldybių tarybų narių suvažiavimo sudėtis ir jo sušaukimo tvarka. Tačiau šios institucijos pavadinimas rodo, kad suvažiavime turėtų dalyvauti visi regione esančių savivaldybių tarybų nariai, o ne jų atstovai. Pagal planuojamus sudaryti regionus, šiuose suvažiavimuose dalyvautų: Rytų regione – 374, Vidurio – Pietų regione – 474, Šiaurės regione – 373, Vakarų regione – 339 savivaldybių tarybų nariai. Svarbiausios savivaldybių tarybų narių suvažiavimo

funkcijas turėtų būti šios: a) svarbiausių regiono plėtros klausimų svarstymas; b) regiono viršininko rinkimas; c) regiono viršininko pavaduotojų rinkimas. Regiono viršininko administracija turėtų susikcentruoti į užimtumo, gyventojų pajamų ir verslo sąlygų, nelygybės mažinimą ir tolygų regiono vystymą. Ji neturėtų vykdyti funkcijų, susijusių su gyventojų poreikių tenkinimu. Vadinasi, regiono viršininkas būtų vykdomoji regiono institucija. Regiono viršininko pavaduotojas vadovautų regiono padaliniai, kuris veiktų buvusios apskrities teritorijoje. Jį rinktų savivaldybių tarybų narių suvažiavimas, kuriam jis ir būtų atsakingas.

Pateiktoji analizė rodo, kad TS-LKD partija pasiryžusi demokratizuoti regionų valdymą, suteikiant jiems savivaldos teisę. Neaišku, kaip apskričių reforma ir regionų demokratizavimas bus suderintas su *Lietuvos Respublikos Konstitucijos* [8] nuostata, kad „aukštesniuose administraciniuose vienetuose ... valdymą organizuoja Vyriausybė“ (123 str. 1 d.). Beje, *TS-LKD partijos rinkimų programoje* teigiama, kad „apskričių viršininkai negalėjo užtikrinti Konstitucijoje numatyto valstybinio aukštesniųjų administracinių vienetų valdymo principo“ [21, p. 27]. Programoje neaiškinama, ar bus keičiama *Lietuvos Respublikos Konstitucija* [8], nes numatomos reformos prieštarautų Konstitucijos 123 straipsnio pirmosios dalies nuostatai. Beje, pagal numatomų regiono valdymo institucijų veiklos formas, išskyrus savivaldybių tarybų narių suvažiavimą, jos tapачios dabar funkcionuojančioms apskričių institucijoms. Aišku, skiriasi jų sudarymo tvarka.

LICS rinkimų į LR Seimą programos dalyje *Turtingi regionai – turtinga Lietuva* nurodoma, kad „Lietuvos regioninė politika turi būti grindžiama veiksmingomis valstybės, regionų ir savivaldybių ekonominės plėtros priemonėmis“ [6]. Ekonominės plėtros priemonės neminimos.

Šios programos dalyje *Mažiau valdžios – efektyvi Lietuva* nurodomi išsipareigojimai viešojo administravimo sektoriuje, tarp jų išsipareigojimai apskričių reformos srityje. Nurodoma, kad savivaldybėms turi būti perduotos apskričių funkcijos, išskyrus tik regioninių projektų koordinavimą. Regioninių projektų koordinavimas paliekamas apskritims. Vadinasi, galima teigti, jog ši partija nepasisako už apskričių panaikinimą. Toliau nurodomas išsipareigojimas „vykdyti apskričių funkcijų ir struktūrų reformą“ [6]. Čia dar kartą pakartotas, tik bendresne forma (nenurodyta, kam perduoti apskričių funkcijas), teiginys apie apskričių funkcijų perdavimą. Šioje programos dalyje nurodomas ir vienos konkrečios funkcijos – žemės nuosavybės ir

žemėtvarkos klausimai – perdavimas savivaldybėms. Užsimeriant, kad turėtų būti vykdoma ir apskričių valdymo struktūrų reforma, jos turinys programoje neatskleidžiamas. Šioje programos dalyje sąvoka „regionas“ visiškai neminima.

LRLS rinkimų programoje [9] sąvokos „regionas“, „regiono institucijos“ neminimos, o sąvoka „apskritis“ paminėta vieną kartą. Programos dalies *Veiksmingas viešasis administravimas* penktajame skyriuje *Savivaldai ir bendruomenėms suteiksime galios* yra vienintelė nuostata apie apskritis: „Pa-

naikinsime apskritis, jų funkcijas perduosime savivaldybėms“. Taip LRLS aiškiai pasisako už apskričių panaikinimą. Visos apskričių funkcijos turėtų būti perduotos savivaldybėms. Numatoma apskričių panaikinimo tvarka neatskleista.

Politinių partijų programų analizė rodo, kad TS-LKD, LICS ir LRLS pasiryžusios vykdyti gana radikalias apskričių ir regionų reformas (žr. 1 lentelę). Šios trys partijos vieningai sutaria dėl kai kurių apskričių administracijų funkcijų perdavimo savivaldybėms.

1 lentelė. Politinių partijų rinkimų į LRS 2008 m. programų nuostatos dėl apskričių ir regionų valdymo reformų

<i>Politinės partijos</i>	<i>Institucijos, kurioms siūloma perduoti apskričių administracijų funkcijas</i>	<i>Apskričių likimas</i>	<i>Apskričių ir regionų skaičius</i>	<i>Apskričių ir regionų institucijos</i>	<i>Apskričių ir regionų valdymo institucijų sudarymas</i>	<i>Apskričių ir regionų savivalda</i>
TS – LKD	Savivaldybėms, regionams, valstybės valdžios institucijoms	Lieka (regiono padalinys)	4	Regionų valdžios institucija, savivaldybių tarybų narių suvažiavimas, regiono viršininkas, regiono viršininko pavaduotojas, regiono viršininko administracija	Rinkimai arba delegavimas	Regionų savivalda (netiesiogiai)
LICS	Savivaldybėms, išskyrus regioninių projektų koordinavimą	Lieka	–	Apskričių struktūrų reforma	–	–
LRLS	Savivaldybėms	Naikiamos	–	–	–	–
TPP	–	–	–	–	–	–
LSDP	Racionalus funkcijų paskirstymas teritorinėms valstybinėms administravimo institucijoms ir įstaigoms bei teritorinėms savivaldybėms	Lieka	–	Regioninio vystymo taryba	Demokratinio valdymo principų diegimas apskrityse	–
KDP+J	Savivaldybėms	Naikiamos	–	–	–	–
PTIT	–	Naikiamos	4 (kraštai)	–	–	Regionų savivalda (netiesiogiai)
LLRA	Savivaldybėms	Lieka	–	–	–	–

TS-LKD ir LICS pasisako už apskričių išsaugojimą. Jos abi taip pat sutinka, jog turi būti vykdoma apskričių ir regionų valdymo institucijų reforma. LRLS teigia, kad apskritis turi būti panaikinta. Apie regionus ir jų valdymą rašoma tik TS-LKD

rinkimų programoje. Ši partija vienintelė savo programoje deklaruoja regionų savivaldą. Ji taip pat vienintelė savo programoje nurodo, kokios turėtų būti apskrities ir regiono valdymo institucijos ir jų sudarymo forma.

Apskričių ir regionų valdymo problema opozicinių politinių partijų rinkimų programose

Lietuvos socialdemokratų partijos (toliau – LSDP) rinkimų į LRS programoje [13] du kartus pakartota nuostata apie išskirtinį dėmesį regioninei politikai.

LSDP nuostatos apie apskričių ir regionų valdymo reformas išdėstytos programos dalies *Valstybės valdymas ir savivalda* skyriuje *Viešojo valdymo tobulinimas ir regionų plėtros politikos įgyvendinimas*. Pradžioje nurodomas bendras partijos tikslas valstybės valdymo srityje: tobulinti valstybės valdymą, užtikrinti valstybės valdymo efektyvumą [13]. Po to vardijami pagrindiniai nacionalinės regionų vystymo politikos tikslai. LSDP išpa- reigoja siekti šių tikslų:

- a) mažinti ekonominius ir socialinius sričių vystymosi skirtumus;
- b) skatinti plėtrą probleminėse teritorijose;
- c) įtraukti vietos savivaldybes į nacionalinės regionų plėtros politikos formavimą ir įgyvendinimą;
- d) tinkamai koordinuoti nacionalinės regionų plėtros politikos priemones su regionine ES politika.

LSDP rinkimų programoje išryškintos šios apskričių ir regionų valdymo pertvarkymų kryptis:

1. Racionaliai paskirstyti funkcijas tarp centri- nių ir teritorinių valstybinių administravimo insti- tucijų ir įstaigų bei teritorinių savivaldybių. Pažy- mėtina, jog vartojamas bendras terminas – „terito- rinės valstybinės administravimo institucijos“. Jis apima ir apskričių valdymo institucijas. Atskirame punkte nurodomas vienos konkrečios funkcijos perdavimo atvejis: Vyriausybės atstovams turėtų būti perduodama dalis valstybinės priežiūros (kont- rolės) funkcijų, kurias šiuo metu atlieka apskričių viršininkai ir jų administracijos.

2. Didinti regioninės plėtros tarybų vaidmenį. Šis vaidmuo turėtų būti didinamas: a) sprendžiant gyventojams aktualius regioninės reikšmės klausimus; b) įgyvendinant nacionalinę regionų plėtros politiką; c) plečiant įgaliojimus, planuojant ir ad- ministruojant Europos Sąjungos (toliau – ES) struktūrinę paramą. Tai galima vertinti ir kaip re- gioninės plėtros tarybų kompetencijos nustatymą.

3. Laipsniškas demokratinio valdymo principų diegimas apskrityse. Programoje ši bendro pobū- džio nuostata nedetalizuojama. Žodžio „laipsniš- kas“ vartojimas leidžia nedviprasmiškai teigti, jog greitų, staigių pokyčių apskričių valdyme nebus. Nors ir nedetalizuojami demokratinio valdymo principai, jie pirmiausia turbūt sietini su apskrities

atstovaujamoja institucija ir jos formavimo tvarka – rinkimais.

4. Sudaryti kelis stambesnius funkcinis regio- nus. Juose turėtų būti: a) kuriamos regioninės ino- vacinės sistemos ir b) sėkmingiau plėtojamas to regiono tradicinis smulkusis ir vidutinis verslas. Reikia pastebėti, kad nuostata apie stambesnius funkcinis regionus nedetalizuojama.

Pagal LSDP programą, ši partija nesirengia da- ryti radikalių pakeitimų apskričių ir regionų val- dyme. Turėtų išlikti dabar esančios apskritys ir regionai, juose funkcionuojančios institucijos ir tik papildomai sudaryti funkciniai regionai. Pažymėti- na, jog programoje net nevartojamas terminas „re- forma“, kai rašoma apie apskritis ir regionus.

Koalicijos „Darbo partija + jaunimas“ (toliau – KDP+J) rinkimų į LRS programos [5] įvadinėje dalyje, kurioje apibūdinama „bendra situacija šaly- je“, išsakomas kritiškas požiūris į vykdomą regio- ninę politiką ir vietos valdymą apskrityse. Progra- moje yra šie du teiginiai:

- a) „nepakankamai vykdoma regionų socialinių ir ekonominių skirtumų mažinimo programa“,
- b) „apskričių administracijos nepagerino admi- nistracinio valdymo, o tik sudarė papildomas problemas Lietuvos gyventojams“ [5].

KDP+J rinkimų programoje administracinė teritorinė reforma neminama. Šios programos daly- je *Valstybės valdymas, regioninė politika ir savi- valda* pateikiami šie siūlymai:

1. Panaikinti apskričių viršininko administra- cijas (neaišku, ar tai reškia ir apskričių pa- naikinimą).
2. Parengti ir įvykdyti regioninės politikos re- formą.

KDP+J, kaip ir daugelio kitų partijų, progra- moje yra nuostata apie funkcijų perskirstymą. Nuro- doma, kad savivaldybėms turėtų būti perduodamos funkcijos, susijusios su savivaldybės gyventojų poreikių tenkinimu žemės ir miškų ūkio, žemėtvar- kos, švietimo, socialinės apsaugos, viešosios tvar- kos palaikymo, sveikatos priežiūros, kultūros ir kultūros paveldo priežiūros ir kitose srityse. Nors programoje neminama, kas tas funkcijas turėtų perduoti, atsižvelgiant į tai, kad siūloma panaikinti, galima daryti prielaidą, kad tai turėtų būti apskričių viršininko administracijos.

Partijos Tvarka ir teisingumas (toliau – PTIT) rinkimų į LRS programos [15] dalyje *Valstybė* yra siūlymas panaikinti apskritis kaip atskirą teritorinį vienetą. Šioje nuostatoje vienintelį kartą programoje paminėtas apskrities pavadinimas. PTIT programos

dalyje *Savivalda* rašoma tik apie regionus, o apie jų valdymą visiškai neužsimenama. Regionus siūloma vadinti kraštais. Jie turėtų tapti „pagrindiniais šalies ūkio plėtos, švietimo ir tradicinės kultūros saugojimo ir raidos centrais, aktyviai dalyvaujančiais Europos Sąjungos regioninėse programose“ [15]. PTIT rinkimų programoje apie tai, kad regionams būtų suteikta savivaldos teisė tiesiogiai nerašoma. Tačiau tai, kad nuostatos apie regionus yra programos dalyje, pavadintoje *Savivalda*, galima daryti prielaidą, jog ši partija pasisako už regionų savivaldą. PTIT programoje yra nurodytas regionų (kraštų) skaičius. Siūloma įteisinti keturis regionus (kraštus): a) Žemaitiją, b) Aukštaitiją, c) Dzūkiją ir d) Suvalkiją.

Lietuvos lenkų rinkimų akcijos (toliau – LLRA) rinkimų programos [7] dviejose vietose nurodoma, kad siekiama išsaugoti egzistuojantį valstybės teritorijos administracinį suskirstymą. Programos dalyje, pavadintoje *Savivalda ir administracinė reforma*, nurodoma, kad „bet kurie teritoriniai administraciniai pakeitimai galimi tik įvykus referendumui šiuo klausimu“ [7], o dalyje *Tautiniai santykiai* teigiama, kad „nauji administraciniai vienetai gali būti sudaromi tik vietos gyventojams bei jų atstovams sutikus“ [7]. Siekis išsaugoti esančią administracinę teritorinę struktūrą grindžiamas ne racionalaus valdymo būtinumu, tradicijų išsaugojimo argumentais ar pan., o LLRA įsipareigojimu rinkėjams, kad „istoriškai susiformavusi kompaktiškai Vilniaus krašte gyvenanti lenkų bendruomenė negali būti centrinės valdžios skaidoma bei skirstoma“ [7].

LLRA rinkimų programoje taip pat yra nuostata apie kai kurių apskričių viršinininkų administracijų funkcijų perdavimą savivaldybėms. Antai programoje rašoma, kad „savivaldybės pasirengusios perimti žemėtvarką, mokesčių administravimą bei kitas apskritims dirbtinai atiduotas funkcijas“ [7]. Apie funkcijų žemėtvarkos srityje grąžinimą savivaldybėms minima ir programos dalyje *Žemės ūkis*.

Apibendrinus opozicinių politinių partijų rinkimų programų analizės rezultatus (žr. *1 lentelę*), galima teigti, kad LSDP ir LLRA pasisako už apskričių išsaugojimą, PTIT siūlo naikinti apskritis, o KDP+J – naikinti apskričių viršinininko administracijas. Iš opozicinių partijų vienintelė LSDP aiškiai deklaruoja nuostatą apie apskričių valdymo demokratizavimą, netiesiogiai išreiškia tokią nuostatą ir PTIT. Ši jų nuostata iš esmės sutampa su TS-LKD nuostata apie regionų savivaldą. Kitos dvi opozicinės partijos apie apskrities ir regiono savivaldą ar valdymo demokratizavimą savo programose nerašo. KDP+J, PTIT ir LLRA programose nėra nuostatų apie apskričių ir regionų valdymo institucijų

reformavimą. Kaip ir valdančiosios partijos, opozicinės partijos vienokia ar kitokia forma pasisako už dalies apskričių funkcijų perdavimą savivaldybėms. Tik TS-LKD ir PTIT savo programose nurodo regionų (kraštų) skaičių – 4.

Apskritys ir regionai *Permainų koalicijos sutartyje*

TS-LKD, TPP, LRLS ir LICS po eilinių Seimo rinkimų 2008 m. lapkričio 17 d. sudarė *Permainų koalicijos sutartį* [18]. Jos trečiojoje dalyje nurodyta, kad minėtos partijos „tariasi dėl esminių valstybinės valdžios institucijų pertvarkymų“ [18]. Šią nuostatą detalizuoja sutarties priedai: *Permainų koalicijos sutarties priedas Nr. 3: Koalicijos susitarimas dėl ministerijų sistemos ir jų valdymo pertvarkos* [17] ir *Permainų koalicijos sutarties priedas Nr. 8: Koalicijos susitarimas dėl apskričių reformos* (toliau – *Susitarimas dėl apskričių reformos*) [16].

Tai, kad koalicijos sutarties atskirame priede išdėstytos apskričių reformos nuostatos, aiškiai parodo TS-LKD, TPP, LRLS ir LICS prioritetus pertvarkant valstybės valdžios institucijas.

Susitarimo dėl apskričių reformos [16] analizė sudaro prielaidas nustatyti numatomos apskričių valdymo reformos būdą, tikslą, terminą, etapus ir jų terminus bei turinį, apskričių (būsimųjų regionų) skaičių. Pagal šį susitarimą apskričių valdymo sistema turėtų būti reformuojama reorganizacijos būdu. Pagrindinis reorganizavimo tikslas – apskričių valdymą pertvarkyti į europiniais principais paremtą regionų valdymą. Numatoma, kad reorganizacija turėtų būti pradėdama nedelsiant ir baigiama iki ateinančių savivaldos rinkimų, kurie vyks 2011 m.

Susitarime aiškiai išdėstytos šios principinės nuostatos:

- a) visos apskritys yra reorganizuojamos;
- b) Lietuvoje veiks ne daugiau kaip 5 apskritys;
- c) apskričių reorganizacija bus baigta iki artimiausių savivaldos rinkimų 2011 m.;
- d) apskričių valdymas bus pakeistas į europietišką regionų valdymą.

Tačiau apskričių reformos turinys *Susitarime* tik iš dalies atskleidžiamas. Kaip minėta, pagrindinis reformos tikslas – įgyvendinti europiniais principais paremtą regionų valdymą. Tačiau *Susitarime* europietiško regionų valdymo turinys neatskleidžiamas. Nuostatų dėl europietiško regionų valdymo nėra ir koaliciją sudariusių partijų rinkimų programose, ir LRV veiklos programoje [10].

Aiškiai neapibrėžtas ir apskričių bei regionų tarpusavio ryšys. *Permainų koalicijos sutarties* [18]

aštuntojo priedo pavadinimas *Koalicijos susitarimas dėl apskričių reformos* suponuoja, kad bus vykdoma apskričių reforma. Tačiau šio priedo tekste vartojamos „apskričių valdymo“, „regionų valdymo“, „regionų darinių“, „apskričių darinių“ sąvokos. Jo pirmojoje dalyje teigiama, kad apskričių valdymas pertvarkomas į regionų valdymą. Antrosios dalies „a“ punkte rašoma: „nuo 2009 m. liepos 1 d. Lietuvoje veiks 4-5 apskritys (būsimoji regionai), kurios pradės veikti po artimiausių savivaldos rinkimų 2011 metais [16]. Todėl kyla klausimai: Ar apskritys reorganizuojamos į regionus? Ar bus siekiama panaikinti apskrities kaip aukštesniojo administracinio vieneto, kuriame valdymą organizuoja Vyriausybė, statusą? Ar išliks apskrities – LR teritorijos administracinio vieneto pavadinimas? Gal šis pavadinimas bus pakeistas regiono pavadinimu? Lieka neaišku, kaip keisis regiono ir jo institucijų statusas. Šiais klausimais didesnio aiškumo suteikia tik trečiosios dalies nuostata apie skiriamus apskričių vadovus. Tai vienintelė institucija, minima *Susitarime dėl apskričių reformos* [16], tačiau pagal LRV veiklos programą, jos turi nelikti.

Susitarime nurodoma, kad reorganizacija bus vykdoma etapais. Pirmasis etapas pavadintas reorganizacijos etapu. Šis etapas turėtų trukti nuo *Permainų koalicijos sutarties* [18] sudarymo dienos, t. y. nuo 2008 m. lapkričio 17 d. iki 2009 m. liepos 1 d. Tame etape turėtų būti:

1. Seime priimtas *Apskričių reorganizavimo įstatymas*, kuriuo turėtų būti įteisinta, kad „nuo 2009 m. liepos 1 d. Lietuvoje veiks 4-5 apskritys“, t. y. turės būti nurodytas apskričių skaičius. Apskričių skaičius turėjo būti patikslintas iki 2008 m. gruodžio 10 d.

2. Atliktas nuoseklus apskričių funkcijų auditas ir šių funkcijų persikirstymas, laikantis principinės nuostatos, kad tai, ko netvarko Vyriausybė, tvarko savivaldybės, o ne tarpiniai regionų ar apskričių dariniai. Šis principas buvo įtvirtintas TS-LKD rinkimų programoje. Šie darbai turėtų būti atlikti iki 2009 m. liepos 1 d.

3. Parengtas tikslus grafikas, pagal kurį iki 2010 m. sausio 1 d. turėtų būti persikirstytos tos dabar vykdomos apskričių funkcijos, kurių nebus spėta persikirstyti iki 2009 m. liepos 1 d. Tai taip pat turėtų būti atlikta iki 2009 m. liepos 1 d.

4. Parengtas įstatymas, kuris nustatys, kaip apskričių valdymas bus pakeistas į europietišką regionų valdymą. Toks įstatymas taip pat turėtų būti parengtas iki 2009 m. liepos 1 d.

Antrasis etapas, kurio pavadinimas nenurodytas, turėtų trukti nuo 2009 m. liepos 1 d. iki 2010 m. sausio 1 d. Šiuo laikotarpiu turėtų būti persikirstytos tos

dabar vykdomos apskričių funkcijos, kurių nebus spėta persikirstyti iki 2009 m. liepos 1 d.

Kiti etapai *Susitarime* nenurodyti, nors apskričių valdymas turi būti baigtas pertvarkyti iki artimiausių savivaldos rinkimų 2011 m.

Koalicijos partneriai apskričių reformą buvo pasirengę pradėti nedelsiant. Per 24 dienas buvo planuota priimti *Apskričių reorganizavimo įstatymą*. Jis nepriimtas. Kad *Susitarime* numatyti terminai įgyvendinti apskričių valdymo reformas yra nepamatuoti, galima spręsti iš koalicijos partnerių partijų programų nuostatų apskričių ir regionų reformos klausimais. Jose galima išvelgti bendrą partijų nuostatą dėl apskričių / regionų valdymo reformos būtinumo, aktualumo, bet pačios reformos turinys programose nėra aiškiai nurodytas, gal išskyrus TS-LKD rinkimų programą.

Susitarime dėl apskričių reformos [16] nėra nuostatų apie apskričių ir regionų savivaldą ar jų valdymo demokratizavimą. Šio *Susitarimo* trečiosios dalies nuostata „nauji apskričių vadovai skiriami į pareigas...“ [16] prieštarauja TS-LKD rinkimų programoje deklaruojamam teiginiui apie regionų savivaldą [21, p. 34].

Suprantama, kad sutartyje dėl koalicijos sudarymo ir jos trumpame aštuntajame priede numatytos tik esminės, principinės apskričių reformos gairės, todėl gal ir nereikėtų tikėtis išsamaus reformos aprašymo. Jis turėtų būti nurodytas kituose dokumentuose, pavyzdžiui, LRV programoje.

Apskričių ir regionų valdymo pertvarkymo nuostatos penkioliktosios LRV veiklos programoje

2008 m. gruodžio 9 d. Seimo patvirtintoje *Penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos programoje* [10] permainos valstybės valdymo srityje išdėstytos šios programos trečiojoje dalyje *Septynių esminių permainų 2008–2009 metais planai* ir ketvirtajame dalyje *Vyriausybės 2008–2012 metų veiklos strategijos pagrindinės nuostatos*. Pastarojoje programos dalyje išdėstytos ir apskričių bei regionų reformos pagrindinės nuostatos.

LRV veiklos programoje užfiksuoti šie Vyriausybės įsipareigojimai valstybės valdymo pertvarkos srityje:

- a) parengti ir įgyvendinti naują valstybės valdymo sistemos modelio koncepciją, kuri:
 - būtų adekvati esamai situacijai,
 - atitiktų strateginius valstybės ir LRV politinius prioritetus,
 - būtų orientuota į rezultatus ir vartotoją;
- b) tobulinti atskiras valstybės valdymo sistemos posistemas ar atskiras jos dalis;

- c) tobulinti valdymo institucijų sistemos sandarą ir modernizuoti jų vidaus struktūrą;
 d) spręsti klausimus, kylančius dėl institucijų vietos valdymo sistemoje ir jų funkcijų apibrėžimo [10].

Minėtos bendros valstybės valdymo pertvarkos nuostatos taikytinos ir apskričių bei regionų valdymo reformai. Be jų, *LRV veiklos programoje* yra specialių apskričių ir regionų valdymo reformai įgyvendinti skirtų nuostatų (žr. 2 lentelę).

2 lentelė. Penkioliktosios LRV veiklos programos ir valdančiosios koalicijos politinių partijų rinkimų programų nuostatos apie apskričių ir regionų reformą

<i>Penkioliktosios LRV veiklos programos nuostatos</i>			
<ul style="list-style-type: none"> • Panaikinamos apskritys. • Įkuriami regionai. • Apskričių funkcijos perduodamos savivaldybėms. • Paliekamos regionams atstovaujančios regionų plėtros tarybos. • Regionų valdymo institucijos sudaromos laikantis delegavimo principų iš savivaldybių tarybų narių. • Tobulinama LR administracinė teritorinė struktūra: regionai – NUTS 2. 			
<i>Valdančiosios koalicijos politinių partijų rinkimų programų nuostatos</i>			
TS-LKD	LICS	LRLS	TPP
<ul style="list-style-type: none"> • Apskritys tampa regiono padaliniais. • Savivaldybėms, regionams, valstybės valdžios institucijoms perduodamos apskričių funkcijos. • Regione sudaromos ir veikia regionų valdžios institucija, savivaldybių tarybų narių suvažiavimas, regiono viršininkas, regiono viršininko pavaduotojas, regiono viršininko administracija. • Regionų valdžia turi būti arba demokratiškai renkama, arba savivaldybių tarybų deleguota institucija. • Apskritys „galėtų būti“ integruojamos į 4 regionus. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vykdoma apskričių struktūrų reforma. • Savivaldybėms perduodamos apskričių funkcijos, išskyrus regioninių projektų koordinavimą. 	<ul style="list-style-type: none"> • Panaikinamos apskritys • Apskričių funkcijos perduodamos savivaldybėms. 	–

LRV veiklos programos trečiojoje dalyje svarbiausi darbai valstybės valdymo pertvarkos srityje 2009 m. sugrupuoti į šias keturias grupes:

1. Strateginio planavimo sistemos pertvarka.
2. Teritorinio valdymo pertvarka (joje keturiais punktais išdėstytos nuostatos dėl apskričių ir regionų reformos).
3. Ministerijų sistemos ir valdymo pertvarka.
4. Savivaldos pertvarka [10].

LRV įsipareigoja įgyvendinti *Permainų koalicijos sutarties* [18] aštuntąjį priedą *Susitarimą dėl apskričių reformos* [16]. Vadinasi, šis sutarties priedas yra LRV veiklos programos sudėtinė dalis.

Galima teigti, kad per 2009 m. LRV turi pasirengti teritorinio valdymo arba konkrečiai apskričių ir regionų pertvarkai. Tai yra turi būti priimti šiai pertvarkai įgyvendinti reikalingi teisės aktai. LRV veiklos programoje konkrečiai nurodoma, kad per 2009 m. turi būti: a) sukuriami pagrindai būsimai Lietuvos regionų valdymo struktūrai; b) tobulinamas Lietuvos Respublikos teritorinis valdymas; c) parengiamas reformų paketas, leisiantis po 2013 m. pertvarkyti Lietu-

vos teritorinę statistinę struktūrą ir suformuoti regionus, atitinkančius ES teritorinių statistinių vienetų nomenklatūros antrąjį lygį (NUTS 2); d) parengiamas apskričių atliekamų funkcijų perskirstymo modelis: funkcijos, kurios gali būti įgyvendinamos vietos lygiu, perduodamos savivaldybėms, o valstybė išlaiko tik funkcijas, kurių reikia norint vykdyti bendrąją nacionalinę politiką atskirose srityse [10].

LRV veiklos programos teiginį, kad turi būti suformuoti regionai, atitinkantys ES teritorinių statistinių vienetų nomenklatūros antrąjį lygį (NUTS¹ 2) [10], galima vertinti kaip tam tikrą *Susitarimo dėl apskričių reformos* [16] nuostatos apie „europiniais principais paremtą regionų valdymą“ konkretinamą.

Trijų lygių NUTS regionų sistemoje Lietuvos apskritys priklauso NUTS 3 lygiui. Norint, kad Lietuvos apskritys ar regionai priklausytų NUTS 2 lygiui, jose turėtų gyventi nuo 800 tūkst. iki 3 mln. gyventojų [1]. Vadinasi, Lietuvoje galima sufor-

¹ NUTS – Teritorinių statistinių vienetų nomenklatūra (angl. *The Nomenclature of Territorial Units for Statistics*).

muoti daugiausia 4 administracinius vienetus, atitinkančius NUTS 2 lygį.

Lyginant *Susitarimo dėl apskričių reformos* [16] vykdymo terminus su *Penkioliktosios LRV veiklos programoje* [10] nurodytais terminais, galima pastebėti, jog pastarojoje jie yra nukeliami toliau. Pavyzdžiui, daugumos priemonių, kurių įgyvendinimo terminas *Susitarime* buvo numatytas 2011 m., Vyriausybės programoje nukeliamas į 2013 m. Tai rodo, kad apskričių reforma nukeliama vėlesniam laikui.

Be jau minėto apskričių reorganizacijos tikslo, nurodyto *Susitarime dėl apskričių reformos* [16], *LRV veiklos programoje* nurodomas ir kitas teritorinio valdymo pertvarkos tikslas – pertvarkyti Lietuvos teritorinę statistinę struktūrą. Tai susiję su regionų, atitinkančių NUTS 2 lygį suformavimu. Galima teigti, kad šie du tikslai vienas kitam neprieštarauja. Antrasis tikslas papildo pirmąjį, kuris daug platesnis.

LRV veiklos programoje aiškiai ir nedviprasmiškai nurodoma, kad apskritys bus panaikintos [10, p. 9]. *Susitarime dėl apskričių reformos* [13] dar buvo tam tikrų neaiškumų dėl apskričių likimo. Tiksliau – nenurodoma, kad apskritys naikinamos. *LRV veiklos programoje* šio neaiškumo nebelyka. Antra vertus, tarp šių dokumentų yra tam tikras prieštaravimas. *Susitarime* rašoma apie apskričių reorganizavimą (1–2 d.), o ne likvidavimą ar panaikinimą, kaip tai nurodyta *LRV veiklos programoje*. *Programoje* kalbama apie apskričių panaikinimą ir kaip administracinių teritorinių vienetų, ir kaip vietinio valdymo sistemos aukštesnės pakopos vienetuose (apskirtyse), kurios institucija yra apskrities viršininkas. Vadinas, šioje programoje užfiksuota LRCS rinkimų programos nuostata dėl apskričių panaikinimo. Kaip minėta, TS-LKD ir LRLS rinkimų programose šios nuostatos nebuvo (žr. 2 lentelę).

Dėl regionų valdymo *LRV veiklos programoje* užfiksuotos šios nuostatos:

1. Paliekamos regionams atstovaujančios regionų plėtros tarybos [10, p. 21] (jos jau funkcionuoja nuo 2002 m.).

2. Regionų valdymo institucijos nuo 2011 m. bus sudaromos laikantis delegavimo principų iš savivaldybių tarybų narių [10, p. 22]. Vadinas, norima išplėsti delegavimo principo taikymą sudarant regiono valdymo institucijas, nes šis principas taikomas nuo 2002 m. sudarant regionų plėtros tarybas. Regionų plėtros tarybas galima apibūdinti „kaip valdžios paribyje esantį darinį“ [19, p. 179]. Jos turėtų gauti naują demokratinį teisėtumą [3, p. 646]. Tiesa, savivaldybių tarybų deleguoti jų nariai ir dabar sudaro

daugumą regionų plėtros tarybos narių, išskyrus apskrities viršininką ir iš dalies merus. Merai, nors ir renkami tarybos narių, bet į regionų plėtros tarybas patenka pagal pareigas.

LRV programoje apsispręsta dėl regionų valdymo institucijų sudarymo taikant delegavimo principą, nes TS-LKD rinkimų programoje dar buvo nurodyta ir kita alternatyva – rinkimai (žr. 2 lentelę).

LRV veiklos programa aiškiai neatsako į klausimą, ar bus sukurta dviejų pakopų teritorinė savivaldos sistema, nes programoje vienur nurodoma, kad regionų valdymo institucijos, t. y. ir atstovaujamosios, ir vykdomosios, sudaromos laikantis delegavimo principų iš savivaldybių tarybų narių, o kitur rašoma apie regiono valdymą, o ne savivaldą

LRS ir VRM veikla apskričių ir regionų reformos srityje

Naujosios kadencijos Seimas pirmaisiais savo veiklos mėnesiais jokių dokumentų, susietų su apskričių reforma, neparengė ir nepriėmė. 2009 m. sausio 21 d. LRS Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas surengė išvažiuojamąjį posėdį M. Romerio universitete, kurio metu aptarė Lietuvos regionų valdymo ir valstybės tarnybos sistemos teisinio reglamentavimo perspektyvas [11].

Vidaus reikalų ministerijos 2009 m. veiklos priemonių plane [12], įgyvendinant *Vidinės savivaldybių decentralizacijos koncepcijos įgyvendinimo 2007–2010 metų priemonių planą* [23], numatyta iki 2009 m. rugsėjo 30 d. parengti ir LRV pateikti Apskrities valdymo įstatymo pakeitimo įstatymo projektą.

2009 m. sausio 22 d. VRM vadovų ir savivaldybių merų susitikime, be kitų klausimų, aptartas ir pasirengimas teritorinei reformai. Ministras nurodė, kad, įgyvendinant LRV programoje numatytą teritorinio valdymo pertvarką, bus parengtas apskričių atliekamų funkcijų persikirstymo modelis, savivaldybėms perduotos funkcijos, kurios gali būti įgyvendinamos vietos lygiu. Valstybė išlaikys tik tas funkcijas, kurių reikia vykdant bendrąją nacionalinę politiką atskirose srityse ir užtikrinant valstybinę priežiūrą. Apskritys bus panaikintos įkūrus regionus ir apskričių funkcijas perdavus savivaldybėms bei įvertinus išsipareigojimus ES [24].

Atsižvelgus LRS ir VRM veiklą apskričių ir regionų valdymo srityje, galima daryti išvadą, kad šiuo metu politikai ir valstybės tarnautojai dar tik siekia išsiaiškinti galimas apskričių panaikinimo ir regionų valdymo reformų kryptis, būdus, jų galimą turinį. Nesvarbu net ir tai, kad, anot A. Bakavecko, „dar prieš steigiant apskritis (1994 m.) buvo suabe-

jota jų reikalingumu“ [2, p. 211], „apskričių steigimas tikslingumo požiūriu sukėlė daug ginčų visuomenėje ir tarp specialistų“ [2, p. 207]. Pabrėžtina, kad, net ir praėjus pusantro dešimtmečio nuo šios „problemiškos“ institucijos įsteigimo, vis dar nėra susitarta dėl jos likimo. Galima rasti svarių paaiškinimų, kodėl reformos šioje srityje vykdomos ne taip greitai, kaip numatyta *Susitarime dėl apskričių reformos* [13], kuri yra ir LRV veiklos programos sudėtinė dalis: krizės įveikimo plano rengimas, biudžeto tvirtinimas, mokesčių sistemos reforma ir kt. Dėl to apskričių ir regionų valdymo reformos pradžia bus uždelsta.

Išvados

1. Visos į LRS po 2008 m. rinkimų patekusios politinės partijos, išskyrus TPP, rinkimų programose daugiau ar mažiau dėmesio skyrė apskričių / regionų valdymo transformavimo klausimams. Šių problemų sprendimui skiriamas dėmesys ir valdančiosios koalicijos sutartyje, ir penkioliktosios LRV veiklos programoje. Visiems minėtiems dokumentams būdinga tai, kad nuostatos apie apskričių / regionų valdymo reformas yra bendro pobūdžio, fragmentiškos, neišsamios, nekonkrečios, dažnai joms trūksta aiškumo.

2. Politinių partijų programose, koalicijos sutartyje ir LRV veiklos programoje sprendžiamos apskričių likimo (naikinti ar reformuoti), apskrities ir regiono tarpusavio santykių, apskričių / regionų skaičiaus, apskričių / regionų savivaldos (valdymo demokratizavimo), apskričių / regionų valdymo institucijų ir jų sudarymo tvarkos, apskričių funkcijų perdavimo savivaldybėms problemos.

3. Į valdančiąją koaliciją įeinančių TS-LKD ir LICS rinkimų programose netiesiogiai pasisakoma už apskričių išsaugojimą, o LRLS siūlė apskritis naikinti. Opozicinė LSDP ir LLRA rinkimų programoje pasisakė už apskričių išsaugojimą. PTIT nurodė, kad apskritis reikia naikinti, o KDP+J siūlė panaikinti apskrities viršininko administraciją. Partijos, nepasisakiusios už apskričių panaikinimą, kartu nurodė, kad jų valdymas turi būti reformuojamas. Jeigu koalicijos sutartyje dar konkrečiai nekalbama apie apskričių naikinimą, tai LRV programoje aiškiai nurodyta, kad apskritis bus panaikinta.

4. Apskritis turėtų pakeisti regionai. Neaišku, ar jiems bus suteiktas administracinio teritorinio vienetų statusas. Tik dvi politinės partijos – TS-LKD ir PTIT – rinkimų programose nurodė, kad turi būti sudaryti 4 regionai, koalicijos sutartyje – 4–5 regionai. Norint realizuoti LRV nuostatą apie regionus, atitinkančius NUTS 2 lygį, atsižvelgiant į da-

bartinį Lietuvos gyventojų skaičių, gali būti suformuoti ne daugiau kaip 4 regionai.

5. TS-LKD, LICS ir LSDP rinkimų programose yra nuostatų apie apskričių / regionų valdymą. Plačiausiai apie regiono valdymą rašoma TS-LKD programoje: nurodomos regiono institucijos, jų funkcijos ir sudarymo tvarka. LICS apsiriboja nuostata apie būtinumą vykdyti apskričių struktūrų reformą, LSDP – didinti plėtros tarybų vaidmenį. LRV veiklos programoje minima dabar veikianti regionų plėtros taryba.

6. TS-LKD ir LSDP rinkimų programose aiškiai deklaruojama nuostata apie apskričių / regionų valdymo demokratizavimą. TS-LKD programoje rašoma apie regionų savivaldą, o LSDP programoje – apie demokratinių valdymo principų diegimą apskirtyse. Netiesiogiai regionų savivalda nurodoma ir PTIT programoje. TS-LKD nurodo galimą alternatyvą formuojant regionų valdymo institucijas: rinkimus arba delegavimą. Pagal LRV veiklos programą, regionų valdymo demokratizavimo kryptis yra delegavimo principo taikymas formuojant jame veikiančias institucijas.

7. Siekiant demokratizuoti regionų valdymą, linkstama į tai, kad jiems būtų suteikta savivaldos teisė. Regiono institucijos turėtų būti sudaromos taikant delegavimo principą (savivaldybių tarybos deleguotų savo narius). Atsisakoma tiesioginių ar netiesioginių regiono valdymo institucijų rinkimų. Kryptama į tai, kad LR turėtų būti suformuota dviejų pakopų teritorinė savivaldos sistema, kurią sudarytų savivaldybės ir regionai.

8. Kyla abejonių, ar pavyks greitai ir sėkmingai įvykdyti numatomas regionų valdymo demokratinizavimo reformas. Valdančiajai koalicijai jau nepavyko koalicijos sutartyje nurodytais terminais pradėti numatytas reformas. Dabartiniu metu LRS nariai, LRV ir VRM tarnautojai dar tik aiškinasi, kaip realiai įgyvendinti bendro pobūdžio koalicijos sutarties ir LRV programos nuostatas apie apskričių panaikinimą ir regionų valdymo demokratizavimą.

Literatūra

1. Basic principles of the NUTS. http://74.125.43.100/translate_c?hl=lt&sl=en&u=http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/basicnuts_regions_en.html&prev=/search%3Fq%3Dnuts%2Bregions%26hl%3Dlt&usg=ALkJrhgu-9vIVIQGiMs4yCg9S55U_plALQ [2009-01-20].
2. Bakaveckas A. *Lietuvos vykdomoji valdžia*. Vilnius: Eugrimas, 2007.
3. Desai, V. Imrie, R. The New Managerialism in Local Governance: North – South dimensions. *Third World Quarterly*, 1998, Vol. 19(4), 635–650.

4. 10 Tautos prisikėlimo partijos nuostatų. <http://www.prisikelimopartija.lt/partija/nuostatos/menu/667.html> [2009-01-26].
5. Koalicijos „Darbo partija + jaunimas“ rinkimų į 2008–2012 m. Lietuvos Respublikos Seimą programa. http://www.darbopartija.lt/files/docs/2008-2012_programa.doc [2009-01-27].
6. Liberalų ir centro sąjungos 2008 metų rinkimų į LR Seimą programa. http://www.lics.lt/naujienos/Liberalu_ir_centro_sajungos_2008_metu_rinkimu_i_LR_Seima_PROGRAMA [2009-01-24].
7. Lietuvos lenkų rinkimų akcijos rinkimų Programa – 2008. <http://www.awpl.lt/index.php?action=page&id=327&lng=lt> [2009-01-26].
8. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.
9. Lietuvos Respublikos Liberalų sąjūdžio Rinkimų programa 2008. http://www.liberalusajudis.lt/index.php/rinkimai/rinkimu_programa/56298 [2009-01-26].
10. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. *Valstybės žinios*, 2008, Nr. 146-5870.
11. Lietuvos Respublikos Seimo savaitė (2009 01 19–2009 01 23). http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_bin?p_id=335498 [2009-01-20].
12. Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas „Dėl Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos 2009 metų veiklos priemonių plano ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės kontroliuojamų pavedimų vykdymo kontrolės“. http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu_failai/Bendrasis_dep/2008-12-31/081231_Nr1v-491.doc [2009-01-20].
13. Lietuvos socialdemokratų partijos 2008 metų rinkimų į Lietuvos Respublikos Seimą programos nuostatos. <http://www.lsdpl.lt/lt/index.php/component/content/article/575-programos-nuostatos-pilnas> [2009-01-24].
14. Marquand, D., Tomaney, J. Regional government and sustainability, 2001, *New Economy*. Nr. 1, 36–41.
15. Partijos Tvarka ir teisingumas 2008 metų rinkimų į Lietuvos Respublikos Seimą programa. <http://www.ldp.lt/index.php?id=432> [2009-01-26].
16. Permainų koalicijos sutarties priedas NR. 8. Koalicijos susitarimas dėl apskričių reformos. http://www.tsa-junga.lt/uploads/files/dir59/dir2/0_0.php [2009-01-16].
17. Permainų koalicijos sutarties priedas Nr. 3. Koalicijos susitarimas dėl ministerijų sistemos ir jų valdymo pertvarkos. http://www.elta.lt/zinute_pr.php?inf_id=934856&tipas=Issaugoti&fvardas=-3k- [2009-01-25].
18. Permainų koalicijos sutartis. <http://svencionys.tsajunga.lt/?p=53> [2009-01-16].
19. Peters, G. B. *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai, 2002.
20. Tautos prisikėlimo partijos programa (švari politika Lietuvai). <http://www.prisikelimopartija.lt/partija/programa/menu/665.html> [2009-01-26].
21. Tėvynės Sąjungos-Lietuvos krikščionių demokratų rinkimų programa. http://www.tsajunga.lt/index.php/rinkimu_programa/359 [2009-01-24].
22. Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto Seimo I (rudens) sesijos darbų programa. <http://www3.lrs.lt/docs2/WEVSLJMF.DOC> [2009-01-20].
23. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl vidinės savivaldybių decentralizacijos koncepcijos įgyvendinimo 2007–2010 metų priemonių plano patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 95-3830.
24. VRM vadovų ir savivaldybių merų susitikime – tiesioginių merų rinkimų, apskričių reformos ir BPC plėtros klausimai. http://www.vrm.lt/index.php?id=131&backPID=4&tt_news=1971& [2009-01-24].
25. Žilinskas G. Regionų valdymo reformų kryptys Lietuvos Respublikoje. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, 2004, Nr. 32, 233–245.

Gintaras Žilinskas

Contemporary Problems of Governance Transformation of Counties and Regions in Lithuania

Summary

Aiming to identify the trends of county and regional governance transformation after the Parliamentary elections of 2008, the article analyses the guidelines of the following documents: the election programmes of different political parties, the agreement of the ruling coalition, and the Government Programme. The discussion regarding the future of the counties is finalized in the Government Programme, which states that counties have to be dissolved. It is stated that the Government speaks up for the assignment of the county functions to municipalities; it is planned to give self-government rights to regions; institutions of the regions should be formed on the principle of delegation. A two tier territorial self-government system should be formed in Lithuania. The article shows that a detailed plan of implementation of the county and regional governance reform does not yet exist.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.27.26949