

Valdymas Lietuvos Respublikos valstybės teritorijos aukštesniuose vienetuose (apskirtyse) ir jo tobulinimo galimybės

Algirdas Astrauskas

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

Žymantas Svetikas

*Vilniaus universitetas
Saulėtekio al. 9, LT-10222 Vilnius*

Straipsnyje apibūdinama visuomenės viešojo valdymo sistema, išaiškinant valdymo lygius, valdymo pakopas, valdymo lygmenis („juostas“) ir jiems priklausančius valdymo subjektus. Valdymas regioniniu lygmeniu („juostoje“) apibūdinamas kaip skirtingoms grupėms priskirtinų funkcijų paskirstymo tarp skirtingiems lygiams ir tipams priklausančių teritorinio valdymo subjektų kombinacija, kurios variantų gali būti daug ir įvairių. Vadovaujantis teoriniu modeliu, apibūdinama Lietuvos dabartinė viešojo valdymo sistema ir regioninio valdymo lygmuo („juosta“). Įvertinus valdymo regioniniu lygmeniu pertvarkymo tendencijas, išryškėjusias šiuo metu Europos šalyse, taip pat orientuojantis į Lietuvai artimų šalių modelius, teikiami siūlymai (nuostatos ir variantai), kaip pertvarkyti Lietuvoje valdymą regioniniu lygmeniu 2005–2011 metais.

Pagrindinės sąvokos: *viešasis valdymas, valstybės valdymas, savivaldybė, savivaldybės institucijos, valstybinis valdymas (valstybinis administravimas), valstybinio valdymo (administravimo) institucijos.*

Keywords: *public governance, state government, local authority, institutions of local authority, state administration, institutions of state administration.*

Įvadas

Problemos aktualumas. 1995 metais Lietuvoje įvykdyta viešojo valdymo sistemos reforma: a) atsakyta dvipakopės teritorinės savivaldos sistemos ir vietos savivaldos teisė suteikta tik valstybės teritorijos žemesnių administracinių vienetų žmonių bendruomenėms – savivaldybėms (nuo 2000 metų, įsteigus dar keletą naujų vienetų, yra 60 savivaldybių); b) įsteigti nauji aukštesnieji valstybės teritorijos administraciniai vienetai – apskritys (nuo 1995 metų yra 10 apskričių), kuriuose veiklą vykdyti pavesta prefekto tipo teritoriniams valstybinio valdymo (administravimo) subjektams – apskričių viršininkams; c) apskričių viršininkų (iki 1997 metų jie buvo vadinami apskričių valdytojais) kompetencija (veiklos sritys ir įgaliojimai jose) nustatyta perskirstant įgaliojimus tarp jų ir savivaldybių (centralizuojant) ir tarp jų ir centrinio valstybinio valdymo (administravimo)

subjektų (dekoncentruojant); d) savivaldybės pripažintos atskirais, savarankiškais viešaisiais juridiniais asmenimis, galinčiais veiklą vykdyti valdant, naudojant ir disponuojant turtą nuosavybės teise (iki tol savivaldybės valdė valstybės turtą patikėjimo teise) ir spręsti ginčus su valstybės valdžia teismine tvarka; e) įteisintas naujas savivaldybių institucinės struktūros modelis, nauja savivaldybių tarybų rinkimų sistema, savivaldybių kompetencija pradėta skirstyti į grupes pagal sprendimo priėmimo laisvę ir veiklos pobūdį.

Per laikotarpį nuo 1995 m. iki 2005 metų viešojo valdymo sistema evoliucionavo. Šiuo laikotarpiu įgaliojimai tvarkant viešuosius reikalus perskirstyti tarp ministerijų, apskričių viršininkų ir savivaldybių įvairiomis kryptimis (centralizavimas–decentralizavimas–dekoncentravimas–koncentravimas–delegavimas), tačiau vertinant objektyviai šis procesas vyko gana nesistemiškai, be aiškios ilgalaikės strategijos. Nuo 1997 metų pradėjus

kurti valstybės (nacionalinę) regioninę politiką, aukštesnieji valstybės teritorijos administraciniai vienetai (apskritis) pasirinkti pagrindiniais dariais, kuriuose numatyta įgyvendinti valstybės regioninę politiką. Nuo 2000 metų apskričių viršininkams suteikti įgaliojimai kartu su regionų plėtros tarybomis (jos sudarytos iš savivaldybių atstovų (merų ir tarybų narių pagal nustatytą kvotą), apskričių viršininkų ir teritorinės darbo biržos atstovų) rengti, tvirtinti ir įgyvendinti regiono plėtros planus, taip pat teikti siūlymus ir dalyvauti vykdant probleminių teritorijų plėtros programas. Apskričių viršininkai ir regionų plėtros tarybos, savarankiškai nedisponuodami net ribotos apimties finansiniais ištekliais, reikalingais regionų plėtros planuose numatytoms priemonėms įgyvendinti ir todėl negalėdami visaverčiai realizuoti idėjų, kuo toliau, tuo aiškiau reiškia savo nepasitenkinimą jiems suteikta kompetencija.

Nuo pat apskričių viršininkų institucijos atsiradimo (1995 m.) iki šių dienų nepavyko sukurti partnerystės ir pasitikėjimo principais grįstų santykių tarp apskričių viršininkų ir savivaldybių institucijų, ir viena to priežasčių – apskrities viršininko pareigybės statusas – jis yra politinio pasitikėjimo pagrindu Vyriausybės skiriamas valstybės tarnautojas (pareigūnas), vykdamas Vyriausybės politiką vietose (teritorijoje). Santykiai, tikėtina, gali iš esmės pasikeisti aukštesniuose valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose atsiradus savaveiksmiškumo pagrindais veikiantiems teritoriniams valdymo subjektams regioninėms savivaldybėms, iš apskričių viršininkų perėmus tvarkyti regioninės bendruomenės nariams rūpimus socialinius-ekonominius reikalus. Tai, kad toks valdymo regioniniu lygmeniu modelio pertvarkymo būdas būtų perspektyvus ir Lietuvoje, patvirtina šiuo metu ir kitose Europos šalyse išryškėjusios viešojo valdymo sistemos pertvarkymų regioniniu lygmeniu tendencijos, taip pat Europos Tarybos idėja parengti regioninės savivaldos principus ir modelius įtvirtinantį dokumentą (analogišką Europos vietos savivaldos chartijai, jis vadintųsi Regioninės savivaldos chartija ar rekomendacija). Antra vertus, jau kelinta Lietuvos Respublikos Vyriausybė savo programoje deklaruoja sieksianti keisti valdymo regioniniu lygmeniu modelį. Dvyliktoji Vyriausybė (2001–2004 m.) patvirtino kai kurių centrinių valdymo institucijų dekoncentravimo ir decentralizavimo koncepciją (2003 m. birželio mėn.), kurios įgyvendinimo 1 etapo priemonės buvo vykdomos 2003–2004 metais. Per šios koncepcijos įgyvendinimo 2 etapą yra numatyta demokratizuoti valdymą apskrityse ir perskirstyti įgaliojimus tarp skirtingų valdymo lygių institucijų. Tryliktosios Vyriausybės programoje (2005 m.) taip pat nu-

matyta reformuoti apskričių administracijas (suprasti regioninio valdymo lygmens institucijų kompleksą), numatant šio lygmens regioninės politikos įgyvendinimo, regioninės reikšmės viešųjų paslaugų teikimo ir kitas funkcijas.

Problemos nagrinėjimo tikslas ir uždaviniai.

Šiuo straipsniu siekiama suteikti daugiau informacijos apie viešojo valdymo sistemą kaip struktūrizuotą, dinamišką ir kiekvienoje šalyje savitą sistemą; naudojant teorinį viešojo valdymo sistemos modelį, apibūdinti šiuo metu Lietuvoje egzistuojančią viešojo valdymo sistemą ir jos regioninio valdymo lygmenį; informuojant apie kitų šalių patirtį, organizuojant valdymą regionuose ir šiuo metu išryškėjusias regioninio valdymo lygmens pertvarkymų tendencijas, pateikti teorines galimybes pertvarkyti valdymą regioniniu lygmeniu Lietuvoje 2005–2011 metais. Taip siekiama sudaryti prielaidas valstybės politikams ir valstybės tarnautojams pasirinkti tinkamiausią modelį, pertvarkymo būdą ir tempus. Straipsnyje pasirinkto tikslo yra siekiama šiais veiksmais:

- apibūdinama viešojo valdymo sistema ir jos regioninis valdymo lygmuo (teritoriniu aspektu);
- apibūdinama dabartinė Lietuvos viešojo valdymo sistema ir jos regioninis valdymo lygmuo;
- pateikiami pasiūlymai (nuostatos ir variantai), kaip pertvarkyti valdymą regioniniu lygmeniu Lietuvoje 2005–2011 metais.

1. Viešojo valdymo sistema ir jos regioninio valdymo lygmuo (teorinis aspektas)

Šiuolaikinėse valstybėse visuomenei valdyti (viešiesiems reikalams tvarkyti) sukuriama demokratinė decentralizuota ir dekoncentruota viešojo valdymo sistema:

1) Jos mastą ir sandarą lemia:

– valstybės dydis (teritorijos plotas ir gyventojų skaičius);

– valstybės valdymo forma (monarchija ar respublika, parlamentinė ar prezidentinė respublika ir t. t.);

– valstybės teritorinė santvarka (unitarinė ar federacinė valstybė);

– politinis režimas (demokratinis ar nedemokratinis).

2) Tai struktūrizuota sistema, kurią sudaro:

– valdymo lygiai;

– valdymo pakopos;

– valdymo lygmenys („juostos“).

3) Tai dinamiška sistema. Ji nuolat tobulinama, siekiant kuo geriau tenkinti visuomenės poreikius.

- prefekto tipo subjektai (prefektai, gubernatoriai, Vyriausybės atstovai ir kt.), kurie tiesiogiai pavaldūs valstybės vykdomajai valdžiai (Vyriausybei);
- dekoncentruotų administracijų tipo subjektai (įstaigų prie ministerijų teritoriniai padaliniai – inspekcijos, biurai, departamentai, tarnybos), kurie tiesiogiai pavaldūs centrinėms įstaigoms prie ministerijų arba pačioms ministerijoms.

5) Abiejų tipų teritoriniai-regioniniai valstybinio valdymo (administravimo) subjektai nėra alternatyva vieni kitiems. Toje pat administravimo zonoje (administraciniame vienetė) gali veikti abiejų tipų subjektai.

6) Teritoriniams valstybinio valdymo (administravimo) subjektams yra perduoda vykdyti dalis valstybinių funkcijų, suteikiant teisę priimti sprendimus, tačiau politinė atsakomybė vis tiek lieka centrinėms valstybinio valdymo (administravimo) subjektams.

7) Tarp centrinių, teritorinių-regioninių ir teritorinių-vietinių valstybinio valdymo (administravimo) subjektų egzistuoja linijinio ir funkcinio pavaldumo santykiai, t. y. aukštesniųjų institucijų vadovai gali skirti, atleisti, skatinti, taikyti nuobaudas žemesniųjų institucijų vadovams, gali duoti jiems privalomus vykdyti nurodymus, net numatytais atvejais panaikinti žemesniųjų institucijų vadovų priimtus sprendimus ir t. t.

8) Teritoriniai (regioniniai ir vietiniai) valstybinio valdymo (administravimo) subjektai veiklą vykdo valdydami, naudodami ir disponuodami valstybės turtą patikėjimo teise bei išlaidas finansuodami iš asignavimų, skiriamų jiems iš valstybės biudžeto ir kitų piniginių valstybės fondų.

9) Teritoriniai (regioniniai ir vietiniai) valstybinio valdymo (administravimo) subjektai, atstovaujantys skirtingoms valdymo pakopoms (tačiau priklausantys vienam ir tam pačiam valdymo lygiui), – tai valdžios dekoncentravimo padarinys. Kuo daugiau valdymo pakopų – tuo didesnis valstybinio valdymo teritorinio dekoncentravimo laipsnis.

C. Pagal valdymo lygmenis („juostas“):

1) išskirtini du – regioninis ir vietinis – teritoriniai valdymo lygmenys („juostos“).

2) Regioniniam valdymo lygmeniui („juostai“) priklauso:

- regioninių savivaldybių subjektai (jie yra savaveiksmiškumo pagrindais veikiantys valdymo subjektai, atstovaujantys antrajam iš trijų viešojo valdymo lygių);
- teritoriniai-regioniniai valstybinio valdymo (administravimo) subjektai (jie yra valsty-

binės įstaigos (pareigūnai), atliekantys valstybines funkcijas ir atstovaujantys: a) pirmajam iš trijų viešojo valdymo lygiui, b) vienai iš valdymo pakopų valstybės valdymo lygiu).

Kaip jau minėta, teritoriniai-regioniniai valstybinio valdymo (administravimo) subjektai gali būti abiejų tipų.

3) Subjektų, kurie atstovauja skirtingiems valdymo lygiams (valstybės valdymo lygiui ir regioninių savivaldybių lygiui), taip pat skirtingų tipų teritorinių-regioninių valstybinio valdymo (administravimo) subjektų priklausymas vienam ir tam pačiam valdymo lygmeniui („juostai“) rodo, kad jie nėra vieni kitiems alternatyva. Jie visi gali veikti ir paprastai veikia tame pačiame aukštesniajame valstybės teritorijos administraciniame vienetė.

4) Tas pats galioja ir vietiniam valdymo lygmeniui („juostai“), tik jam priklauso dar daugiau skirtingų valdymo subjektų, veikiančių tame pačiame valstybės teritorijos administraciniame vienetė:

- abiejų tipų (prefekto ir dekoncentruotų administracijų) valstybinio valdymo (administravimo) subjektai;
- regioninių savivaldybių subjektų teritoriniai padaliniai;
- vietinių savivaldybių subjektai.

Unitarinės, bet daug didesnės už Lietuvą (teritorijos dydžiu, gyventojų skaičiumi) valstybės (pvz., Lenkijos, Prancūzijos ir kt.) viešojo valdymo sistema yra dar sudėtingesnė, nes turi net 4 valdymo lygius – nacionalinį ir tris subnacionalinius (regioninį ir 2 vietinius), o savo teritoriją dalija į 3 pakopų valstybės teritorijos administracinius vienetus.

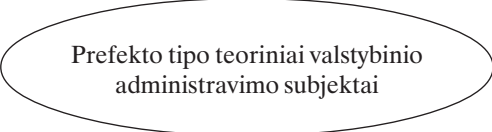



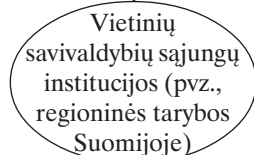
Kaip rodo kitų šalių patirtis, esant trijų lygių viešojo valdymo sistemai, regioniniu valdymo lygmeniu („juostoje“) veikiančių valdymo subjektų (visų, neatsižvelgiant į lygį ir tipą) veiklą (funkcijas) galima suskirstyti į šias grupes:

1) savivaldybių subjektų veiklos administracinę priežiūrą;

2) valstybinės priežiūros (kontrolės, inspektavimo) ir kitų valstybinio reikšmingumo funkcijų (pvz., viešojo saugumo, civilinės saugos, gelbėjimo darbų, mobilizacijos ir kt.) atlikimą;

3) regioninės reikšmės viešųjų paslaugų teikimo administravimą (sąlygų teikti paslaugas regioninėse švietimo, kultūros, sveikatos priežiūros, socialinės rūpybos ir kitose įstaigose sudarymas);

4) regioninės plėtros politikos įgyvendinimą (regioninės plėtros planų rengimas, programų ir projektų vykdymas ir pan.).

	Savivaldybių veiklos administracinė priežiūra	Valstybinė priežiūra (kontrolė) ir kitos valstybės reikšmės funkcijos	Regioninės reikšmės viešųjų paslaugų administravimas	Regioninės (plėtros) politikos įgyvendinimas
Šalys, turinčios britų valdymo tradicijas (Didžioji Britanija, Airija)	X	Dekonzentruotų administracijų tipo teritoriniai valstybinio administravimo subjektai	Regioninių savivaldybių subjektai	Regionų plėtros tarybos, sudarytos iš įvairių teritorinių valdymo subjektų ir socialinių partnerių
Šalys, turinčios romanų valdymo tradicijas (Prancūzija)		Dekonzentruotų administracijų tipo teritoriniai valstybinio administravimo subjektai		
Šalys, turinčios germanų valdymo tradicijas (Vokietija, Austrija, Nyderlandai)	X	Dekonzentruotų administracijų tipo teritoriniai valstybinio administravimo subjektai		
Šalys, turinčios skandinaviškas valdymo tradicijas (Danija, Švedija, Suomija)	Kolegialios administracinės priežiūros institucijos, sudarytos iš valstybės ir savivaldybių institucijų skirtų atstovų	Dekonzentruotų administracijų tipo teritoriniai valstybinio administravimo subjektai	 	

2 pav. Veiklos (funkcijų) atlikimas regioniniu valdymo lygmeniu („juostoje“) skirtingose šalyse

Šioms nurodytoms keturioms grupėms priskirtą veiklą skirtingose šalyse vykdo skirtingiems valdymo lygiams ir tipams priklausantys regioninio valdymo lygmens („juostos“) subjektai,

t. y. galimos įvairios to kombinacijos. Galimi variantai nurodyti 2 paveiksle. Tai patvirtina, kad skirtingose šalyse tą pačią veiklą gali vykdyti visai skirtingi teritoriniai valdymo subjektai.

Kaip rodo kitų šalių viešojo valdymo sistemos pertvarkymai, pastebimos šios dominuojančios tendencijos, svarbios regioniniam valdymui:

1) valdymo regioniniu lygmeniu demokratizavimas, t. y. savaveiksmiškumo pagrindais veikiančių subjektų sudarymas (kur jų iki tol nebuvo) arba regioninių savivaldybių subjektų politinio ir finansinio savarankiškumo didinimas (kur jie jau buvo). Tą akivaizdžiai patvirtina diskusijos dėl galimų įteisinti regioninės savivaldos modelių ir bandymai sukurti regioninės savivaldos principus apibrėžiančius dokumentus (regioninės savivaldos chartija ar rekomendacija),

2) regioninės plėtros politiką įgyvendinančių institucijų steigimas (kur jų nebuvo ir yra taikomas centralizuotas regioninės politikos įgyvendinimo modelis) arba jų vaidmens didinimas šalyse, kuriose nuo centralizuoto regioninės politikos įgyvendinimo modelio pereinama prie decentralizuoto regioninės plėtros politikos įgyvendinimo modelio.

Šios tendencijos, susijusios su valdymo regioniniu lygmeniu pertvarkymais, yra svarbios ir Lietuvai, ieškančiai tinkamesnio regioninio valdymo modelio.

2. Dabartinė Lietuvos viešojo valdymo sistema ir jos regioninio valdymo lygmuo

Šiuo metu Lietuvoje viešojo valdymo sistemą sudaro (žr. 3 pav.):

1) 2 viešojo valdymo lygiai (valstybės valdymo subjektai ir vietinių savivaldybių subjektai);

2) 3 valstybinio valdymo (administravimo) pakopos (centriniai valstybinio valdymo subjektai, teritoriniai-regioniniai valstybinio administravimo subjektai, teritoriniai-vietiniai valstybinio administravimo subjektai);

3) 2 tipų teritoriniai valstybinio valdymo (administravimo) subjektai (prefekto tipo ir dekoncentruotų administracijų tipo);

4) 2 valdymo lygmenys („juostos“):

– regioniniam valdymo lygmeniui („juostai“) priklauso tik 2 tipų teritoriniai valstybinio valdymo (administravimo) subjektai,

– vietiniam valdymo lygmeniui („juostai“) priklauso 2 valdymo lygių ir 2 tipų teritoriniai valstybinio valdymo (administravimo) subjektai.

Lietuvos Respublikos teritorija yra padalyta į 2 pakopų valstybės teritorijos administracinius vienetus:

1) aukštesnius valstybės teritorijos administracinius vienetus – apskritis (pagal ES teri-

torinių statistinių vienetų sistemą tai NUTS 3 lygio vienetai). Jų yra 10.

2) žemesnius valstybės teritorijos administracinius vienetus – savivaldybes (pagal ES teritorinių statistinių vienetų sistemą tai vietinio administravimo vienetai). Jų yra 60.

Šiuose administraciniuose vienetuose savo veiklą vykdo dauguma abiem valdymo lygiams (tiksliau, valstybinio valdymo ir vietinėms savivaldybėms) priklausančių subjektų. Vis dėlto tenka konstatuoti, kad daugelis teritorinių-regioninių valstybinio valdymo subjektų (taip pat kitų valstybės valdžios subjektų) savo veiklą vykdo administravimo zonose, kurios yra didesnės arba mažesnės nei apskritys. Dėl to Lietuvoje regioninio valdymo lygmuo („juosta“) yra „išskaidytas“ (padalytas) į „vidines juostas“, t. y. valdymas dar sudėtingesnis. Regioninio valdymo lygmeniui („juostai“) priklauso:

1) prefekto tipo teritoriniai valstybinio administravimo subjektai, veikiantys apskrityse – Vyriausybės atstovai (jų tarnybos), apskričių viršininkai (jų administracijos) ir prie jų sudarytos regionų plėtros tarybos;

2) dekoncentruotų administracijų tipo teritoriniai valstybinio administravimo subjektai, veikiantys apskrityse (pvz., Kultūros vertybių apsaugos departamento teritoriniai padaliniai apskrityse);

3) dekoncentruotų administracijų tipo teritoriniai valstybinio administravimo subjektai, veikiantys zonose, didesnėse ar mažesnėse už apskritis (pvz., 5 teritorinės muitinės, 8 regionų aplinkos apsaugos departamentai).

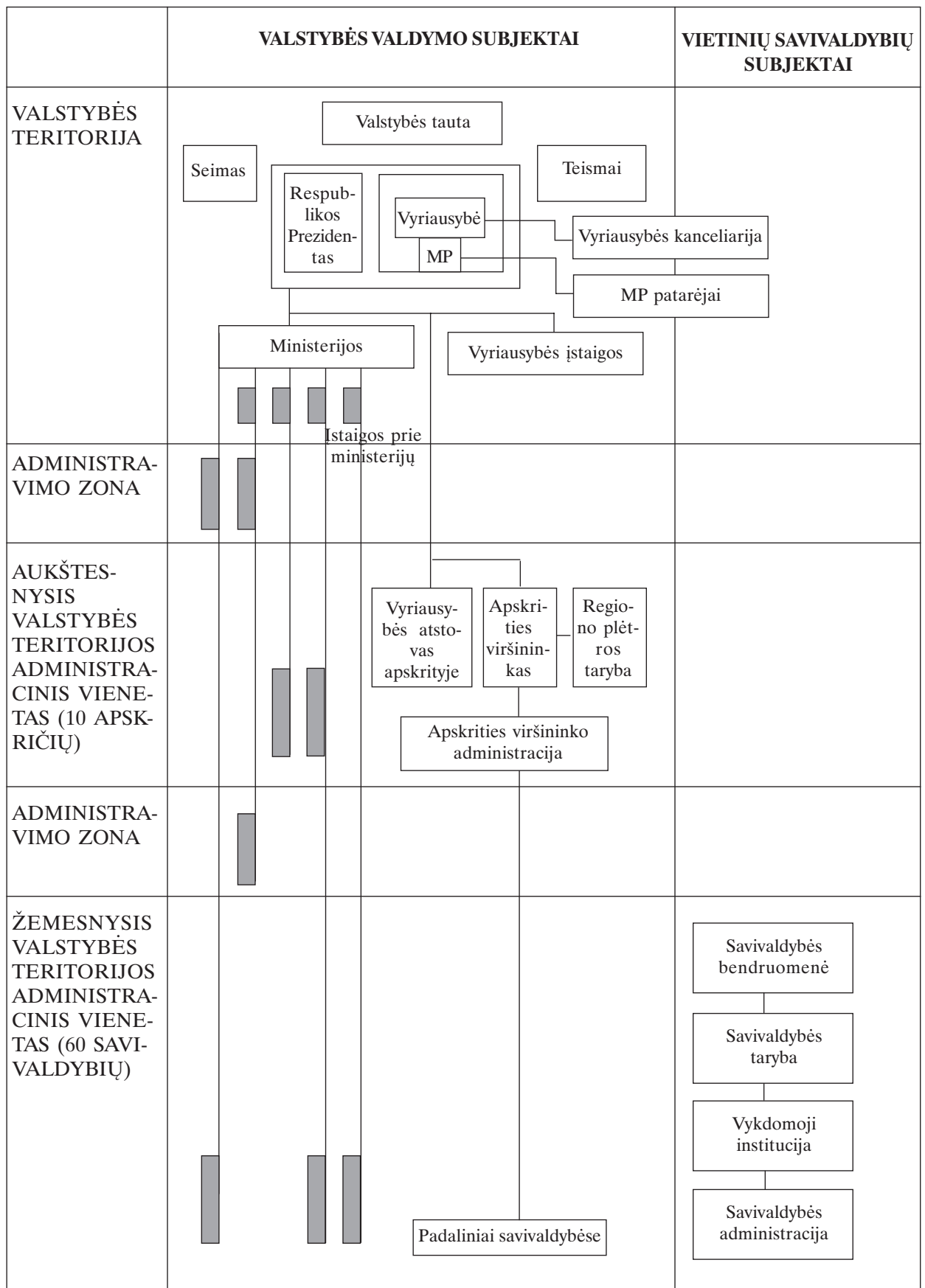
Lietuvoje regioniniu valdymo lygmeniu („juostoje“) yra vykdoma visoms 4 grupėms priskirtina veikla (žr. 4 pav.):

1) savivaldybių veiklos administracinę priežiūrą atlieka Vyriausybės atstovai (jų tarnybos);

2) valstybinės priežiūros (kontrolės, inspektavimo) ir valstybinio reikšmingumo funkcijas atlieka apskričių viršininkai (jų administracijos) ir dekoncentruotų administracijų tipo teritoriniai valstybinio valdymo (administravimo) subjektai – tarnybos, departamentai, inspekcijos ir t. t.;

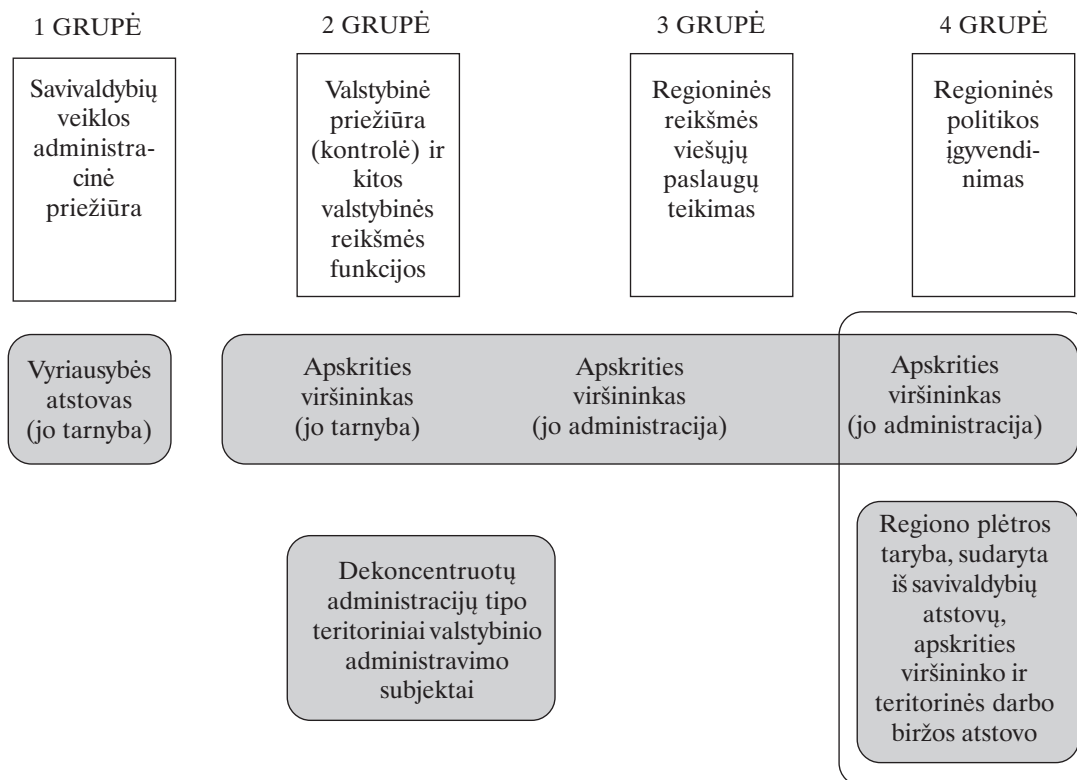
3) regioninės reikšmės viešųjų paslaugų teikimą administruoja apskričių viršininkai (jų administracijos);

4) valstybės regioninę politiką įgyvendina apskričių viršininkai (jų administracijos), dalyvaujant regionų plėtros taryboms, sudarytoms iš savivaldybių merų ir atstovų (pagal kvotą), apskrities viršininko ir teritorinės darbo biržos atstovo.



3 pav. Viešojo valdymo sistema Lietuvoje

FUNKCIJŲ GRUPĖS



4 pav. Dabartinis administravimas Lietuvoje regioniniu valdymo lygmeniu

Apskričių viršininkai (jų administracijos) atlieka net trims grupėms priklausančias funkcijas (žr. 1 lentelę). Realiai šias funkcijas atlieka apskričių viršininkų administracijos, kurių organizacinę valdymo struktūrą tvirtina apskrities viršininkas, vadovaudamasis Vyriausybės patvirtinta tipine struktūra (žr. 5 pav.).

1 lentelė. Apskritis viršininko įgaliojimai

Apskritis viršininko įgaliojimai atliekant valstybinę priežiūrą ir kitas valstybinės reikšmės funkcijas	Apskritis viršininko įgaliojimai švietimo, kultūros, socialiniais ir sveikatos priežiūros klausimais. Regioninės reikšmės objektų valdymas	Apskritis viršininko įgaliojimai įgyvendinant regioninę politiką apskrityje
1	2	3
<ul style="list-style-type: none"> – žemės naudojimo valstybinė kontrolė; – savivaldybių teritorijų planavimo, statinių projektavimo, statybos, statinių pripažinimo tinkamais naudoti, statinių avarinės būklės įvertinimo ir griovimo valstybinė priežiūra; – melioracijos darbų ir melioracijos statinių naudojimo valstybinė priežiūra; – bendrosios valstybinės švietimo, kultūros ir socialinės politikos priežiūra; 	<ul style="list-style-type: none"> – steigia, reorganizuoja ir likviduoja apskrities valstybines švietimo, išskyrus aukštąsias mokyklas, įstaigas, bibliotekas, muziejus, teatrus, koncertines įstaigas, kultūros centrus ir kitas kultūros įstaigas, kūno kultūros ir sporto, socialinės paramos ir globos įstaigas bei tarnybas, taip pat specialiųjų socialinių paslaugų institucijas; atsako už minėtų valstybinių įstaigų funkcionavimą ir jų išlaikymą; – steigia, reorganizuoja ir likviduoja apskričių liginines bei SAM nustatytas antrines sveikatos priežiūros specializuotas stacionarias asmens 	<ul style="list-style-type: none"> – įvertinus savivaldybių plėtros planus, Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka rengia regiono plėtros plano projektą ir teikia jį regiono plėtros tarybai svarstyti bei tvirtinti; – rengia pasiūlymus regiono plėtros tarybai dėl regiono plėtros plano įgyvendinimo, regionų socialinių ir ekonominių skirtumų mažinimo plane numatytų prioritetinių uždavinių ir priemonių specifinėms regioninėms ir vietinėms problemoms spręsti įtraukimo į tam tikrų ūkio šakų (sektorių) plėtros programas, problemi-

1	2	3
<p>– saugaus eismo priemonių valstybinių programų įgyvendinimo visoje apskrities teritorijoje kontrolė;</p> <p>– socialinių paslaugų teikimo apskrityje priklausančiose socialinių paslaugų įstaigose kontrolė;</p> <p>– regiono plėtros planų įgyvendinimo priežiūra ir įvertinimas;</p> <p>– žemės reformos įgyvendinimas, nuosavybės teisių į žemę atkūrimas ir žemėtvarka;</p> <p>– valstybės turto valdymas;</p> <p>– apskrities visuomeninių organizacijų registravimas ir koordinavimas;</p> <p>– saugaus eismo priemonių valstybinių programų įgyvendinimas visoje apskrities teritorijoje;</p> <p>– stichinių nelaimių, avarijų padarinių likvidavimo organizavimas</p>	<p>sveikatos priežiūros įstaigas; atsako už minėtų valstybinių įstaigų funkcionavimą ir jų išlaikymą.</p> <p>Apskričių viršininkų valdomos regioninės reikšmės įstaigos:</p> <p>švietimo ir vaikų globos – 98,</p> <p>pensionai ir socialinės globos – 33,</p> <p>sveikatos priežiūros – 52,</p> <p>kitos įstaigos (pvz., Gestų kalbos vertėjų centras, Lietuvos zoologijos sodas, Liškiavos kultūros centras, muziejai ir kt.) – 9</p>	<p>nių teritorijų išskyrimo bei jose įgyvendinamiems projektams teiktinų valstybės pagalbos kriterijų;</p> <p>– dalyvauja rengiant ir vykdant probleminių teritorijų plėtros programas, probleminėje teritorijoje atlieka asignavimų valdytojo funkcijas, jei nenustatyta kitaip;</p> <p>– koordinuoja savivaldybių institucijų, socialinių ir ekonominių partnerių veiklą jiems vykdant priimtus sprendimus, susijusius su nacionalinės regioninės politikos įgyvendinimu tame regione;</p> <p>– atlieka regiono plėtros tarybos sekretoriato funkcijas, kaupia regiono plėtros tarybos priimtus dokumentus ir jos sudarytų darbo grupių išvadas;</p> <p>– organizuoja rengiamų dokumentų aptarimą su valstybės ir savivaldybių institucijomis, socialiniais ir ekonominiais partneriais, ūkio subjektais ir Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka teikia informaciją apie regiono plėtros planų rengimą ir įgyvendinimą</p>

3. Siūlymai (nuostatos ir variantai), kaip Lietuvoje pertvarkyti valdymą regioniniu lygmeniu 2005–2011 metais

Lietuvos Respublikos 13 Vyriausybės programoje numatyta:

„14.6. Reformuoti apskričių administracijas, paliekant regioninių projektų rengimo, vykdymo ir koordinavimo funkcijas. Savivaldybėms perduoti atsakomybę ir funkcijas, susijusias su savivaldybės gyventojų poreikių tenkinimu žemės ūkio, žemėtvarkos, socialinės apsaugos, švietimo, kultūros, viešosios tvarkos palaikymo ir kitose srityse, išskyrus regioninės reikšmės objektus.“

Sistemiškai vertinant šias programines nuostatas, atsižvelgiant į kitose demokratinėse šalyse regioniniu valdymo lygmeniu veikiančius modelius ir pertvarkymų regioniniu lygmeniu („juostoje“) tendencijas, teigtina:

1) Dabartinį Lietuvos modelį regioninio valdymo lygmeniu („juostoje“) tikslinga keisti, nuosekliai diegiant demokratinio valdymo principus ir pamažu stiprinant struktūras, leisiančias regioninės plėtros politiką ateityje įgyvendinti decentralizuotu būdu.

Lietuvai ieškant tinkamesnio modelio regioninio valdymo lygmeniu („juostoje“) tikslinga ne

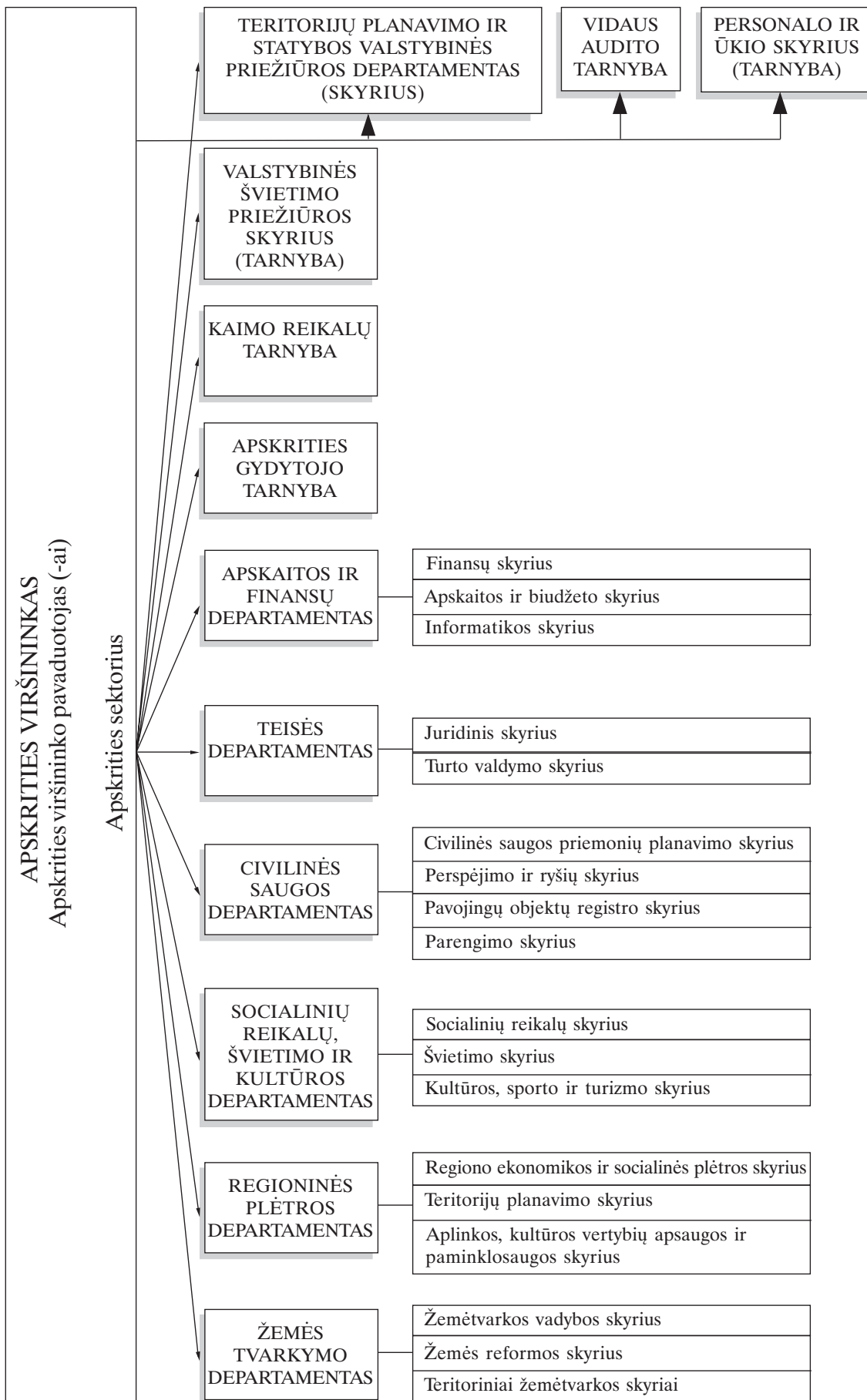
kurti originalų modelį, bet orientuotis į skandinavų ir romanų tipo valstybėse taikomus modelius ir jų patirtį pritaikyti atsižvelgiant į Lietuvos specifiką.

2) Savivaldybių veiklos administracinės priežiūros funkciją, priskirtiną pirmajai funkcijai, vykdomų regioniniu valdymo lygmeniu, grupei, tikslinga ir toliau atlikti prefekto tipo teritoriniams valstybinio administravimo subjektams (Vyriausybės atstovams).

3) Valstybinės priežiūros (kontrolės, inspektavimo) funkcijos (jos priklauso antrajai funkcijai, atliekamų regioniniu valdymo lygmeniu, grupei) neperduotinos savivaldybėms. Jas turi atlikti tik teritoriniai valstybinio administravimo subjektai (prefekto tipo ir/ar dekoncentruotų administracijų tipo).

Apskričių viršininkų (ir jų administracijų) atliekamas žemės tvarkymo (žemėtvarkos) funkcijas, atkūrus nuosavybės teises į valstybinę žemę, tikslinga perduoti savivaldybėms.

4) Regioninės reikšmės viešųjų paslaugų administravimą, priskirtiną trečiajai funkcijai, vykdomų regioniniu valdymo lygmeniu, grupei, netikslinga perduoti vietinėms savivaldybėms. Šias funkcijas reikėtų perduoti tik regioninėms sava-veiksmiškumo pagrindais veikiančioms institucijoms.



5 pav. Tipinė apskrities viršininko administracijos struktūra

joms. Laikotarpiu, kol tokių institucijų nebus, šias funkcijas turėtų atlikti prefekto tipo teritoriniai valstybinio administravimo subjektai. Vykdamas administracinių-teritorinių vienetų sistemos reformą (t. y. steigiant naujas savivaldybes) ir taip mažinant savivaldybių dydį, dalį iki tol vietinių savivaldybių atliekamų funkcijų (pvz., antrinę sveikatos priežiūrą) būtų tikslinga perduoti regioninėms savivaldybėms.

5) Įgyvendinant Valstybės regioninės politikos iki 2013 metų strategiją, numatančią didinti teritorinę socialinę sanglaudą, skatinant ekonominę plėtrą regioniniuose ir vietiniuose centruose (jie yra dabartinių apskričių ir savivaldybių administraciniai centrai) bei atsižvelgiant į poreikį daugiau teisių ir galimybių suteikti administracinių vienetų bendruomenėms rengiant ir įgyvendinant regioninės plėtros planus, programas ir projektus, tikslinga regioninės plėtros planavimo ir įgyvendinimo funkcijas, priskiriamas ketvirtajai funkcijų, atliekamų regioniniu valdymo lygmeniu, grupei, pamažu perduoti regioninėms savaveiksmiškumo pagrindais veikiančioms institucijoms, nuosekliai didinant jų politinį ir finansinį savarankiškumą.

Vadovaujantis šiomis nuostatomis siūlytini tokie valdymo regioniniu lygmeniu pertvarkymo variantai.

Pirmasis variantas (6 pav.)

Numatyti 3 pertvarkymo etapai:

1) **2005–2007 metais:** a) apskrityse būtų palikti veikti tie patys teritorinio valdymo subjektai (apskričių viršininkai ir administracijos, regionų plėtros tarybos, Vyriausybės atstovai ir dekoncentruotų administracijų tipo teritoriniai valstybinio administravimo subjektai); b) regionų plėtros taryboms suteiktinos teisės, leisiančios veiksmingiau ir suinteresuočiau dalyvauti įgyvendinant valstybės regioninę politiką, vykdomą centralizuotu būdu (pvz., teisė paskirstyti tam tikras lėšas teikiamiems investicijų projektams, atitinkantiems regiono plėtros planą ir svarbiems regiono plėtrai).

2) **2007–2011 metais:** a) delegavimo būdu sudaromos savaveiksmiškumo pagrindais veikiančios regionų (apskričių) tarybos, taip pat jų sprendimus vykdančios administracijos, kurių vadovus skiria tarybos (tai atitinka šeštąjį regioninės savivaldos modelį); b) pradedami sudaryti ir vykdyti apskričių biudžetai (iš įnašų iš savivaldybių biudžetų, iš bendrųjų ir specialiųjų dotacijų iš valstybės biudžeto, pajamų iš turto ir ūkinės veiklos); c) regionų (apskričių) taryboms perduodamos atlikti 3 ir 4 grupei priskiriamos funkcijos (regioninės reikšmės viešųjų paslaugų administ-

ravimas bei regioninės plėtros planų rengimas ir tvirtinimas, jų įgyvendinimo programų rengimas ir vykdymas); d) apskričių viršininkų institucijos reorganizuojamos, paliekant atlikti tik valstybinės priežiūros (kontrolės) bei kitas valstybinės reikšmės funkcijas (2 grupei priskiriamas funkcijas).

Šis etapas galėtų būti vykdomas tik pakeitus Lietuvos Respublikos Konstituciją (jos 123 str., nustatanti valdymą aukštesniuose valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose).

3) **Nuo 2011 metų:** a) perėjimas prie 5-ojo regioninės savivaldos modelio, kuriame numatyta tiesiogiai renkamos regionų (apskričių) tarybos, jų vykdomosios institucijos bei administracijos, vykdamas 3 ir 4 grupėms priskiriamas funkcijas; b) regionų (apskričių) biudžetų sudarymas, numatant papildomai dalį padalijamųjų mokesčių; c) tikslinga apsvarstyti galimybę apskričių viršininkų institucijas sujungti su Vyriausybės atstovo institucija, pavedant atlikti 1 ir 2 grupėms patvirtintas funkcijas.

Antrasis variantas (7 pav.)

Numatyti 3 vykdymo etapai:

1) **2005–2007 metais** vyktų tokie patys pertvarkymai, kaip ir pirmajame variante 2005–2007 metais.

2) **2007–2011 metais:** a) valdymas apskrityse būtų pertvarkomas taip, kaip numatyta Vyriausybės nutarimu (2003 m.) patvirtintoje decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijoje (jos 2 etape), t. y. įsteigiant dvinarę sprendžiančiąją instituciją: apskrities taryba kolegialiai priimtų sprendimus, vykdamas 3 ir 4 grupės funkcijas, o apskrities viršininkas vienasmeniškai priimtų sprendimus, atliekant 2 grupės funkcijas; b) šių dviejų sprendžiančiųjų institucijų sprendimus vykdytų „bendra“ administracija; c) minimų institucijų funkcijos būtų suskirstomos į 2 grupes – ribotai savarankiškas (3 ir 4 grupės funkcijas) ir valstybinės (2 grupės funkcijas), d) pradedamas sudaryti ir vykdyti apskrities biudžetas (taip pat, kaip ir pagal pirmąjį variantą).

3) **nuo 2011 metų:** a) perėjimas prie 5-ojo regioninės savivaldos modelio (tiesiogiai renkamos regionų (apskričių) tarybos, jų vykdomosios institucijos ir administracijos, atliekant 3 ir 4 grupės funkcijas; b) regionų (apskričių) biudžetų sudarymas, numatant papildomai dalį padalijamųjų mokesčių; c) regionų (apskričių) savaveiksmiškumo pagrindais veikiančioms institucijoms būtų perduota atlikti 3 ir 4 grupės funkcijas, o dalis 2 grupės funkcijų, kurias iki tol atliko apskrities viršininkas (kaip sprendimų priėmėjas) ir

administracija, būtų perduota Vyriausybės atstovo institucijai, o kita dalis – naujai sudaromiems dekoncentruotų administracijų tipo teritoriniams valstybinio administravimo subjektams.

Trečiasis variantas (8 pav.)

Numatyti 3 pertvarkymo etapai:

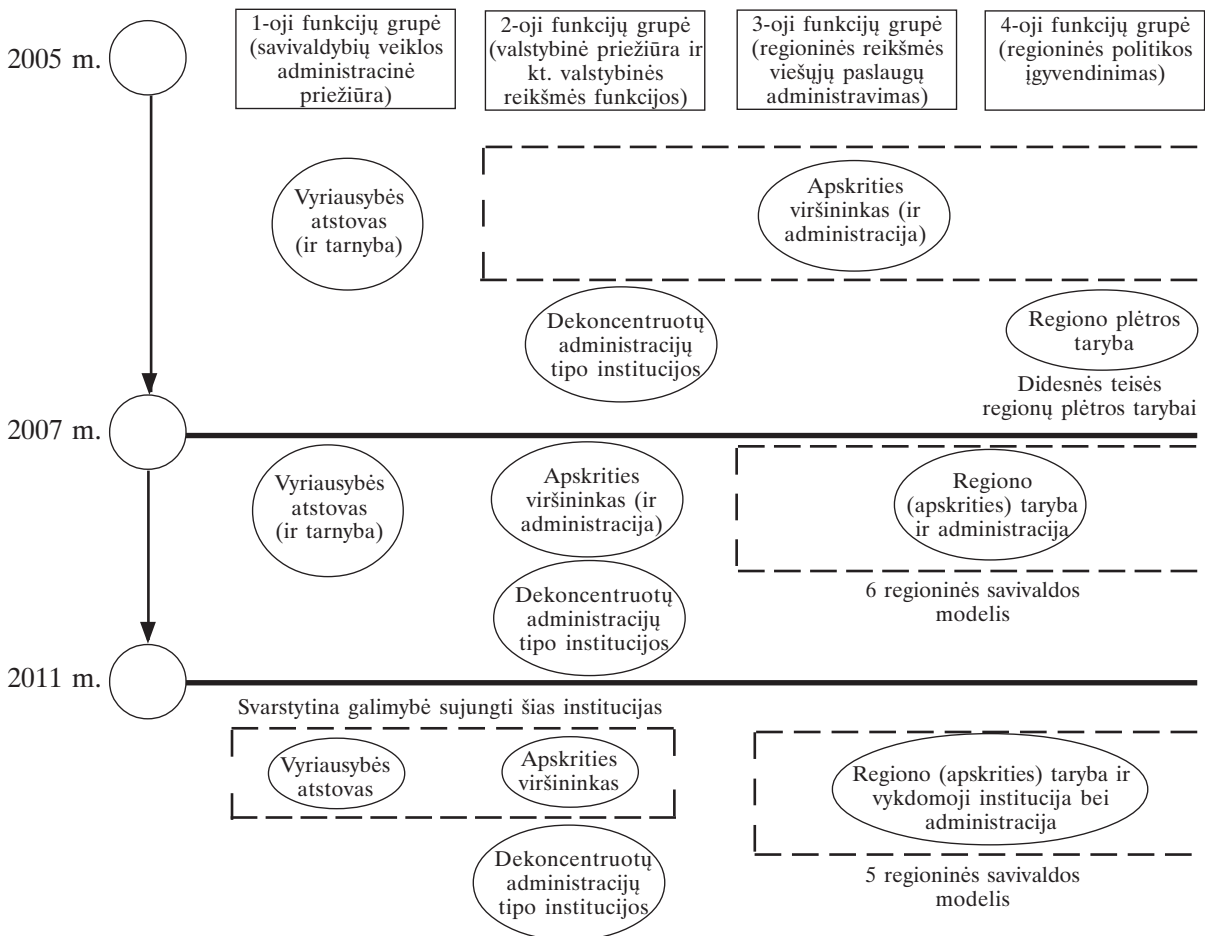
- 1) **2005 metais** vyktų tik parengiamieji darbai (t. y. veiktų tos pačios institucijos apskrityse).
- 2) **2006–2007 metais:** a) apskrities valdymo institucijų (regiono plėtros tarybos ir apskrities viršininko) įgaliojimai būtų padalyti tarp regiono plėtros tarybos (ir vykdomosios agentūros) ir apskrities viršininko (su jam pavaldžia apskrities viršininko administracija), b) regiono plėtros tarybai (ir vykdomajai agentūrai) atitektų įgaliojimai, susiję su valstybės regioninės politikos klausimų sprendimu (regiono plėtros planų rengimas ir tvirtinimas, probleminių teritorijų plėtros programų rengimas ir įgyvendinimas ir kt.), o apskrities viršininkas (ir administracija) atliktų 2 ir 3 grupei priskirtinas funkcijas (t. y. valstybinės priežiūros ir regioninės reikšmės viešųjų paslau-

gų administravimo funkcijas); c) regiono plėtros taryba ir vykdomoji agentūra veiklą vykdytų savivaldybių kooperuotų lėšų, asignavimų, skirtų iš valstybės biudžeto, ir kitų lėšų pagrindu.

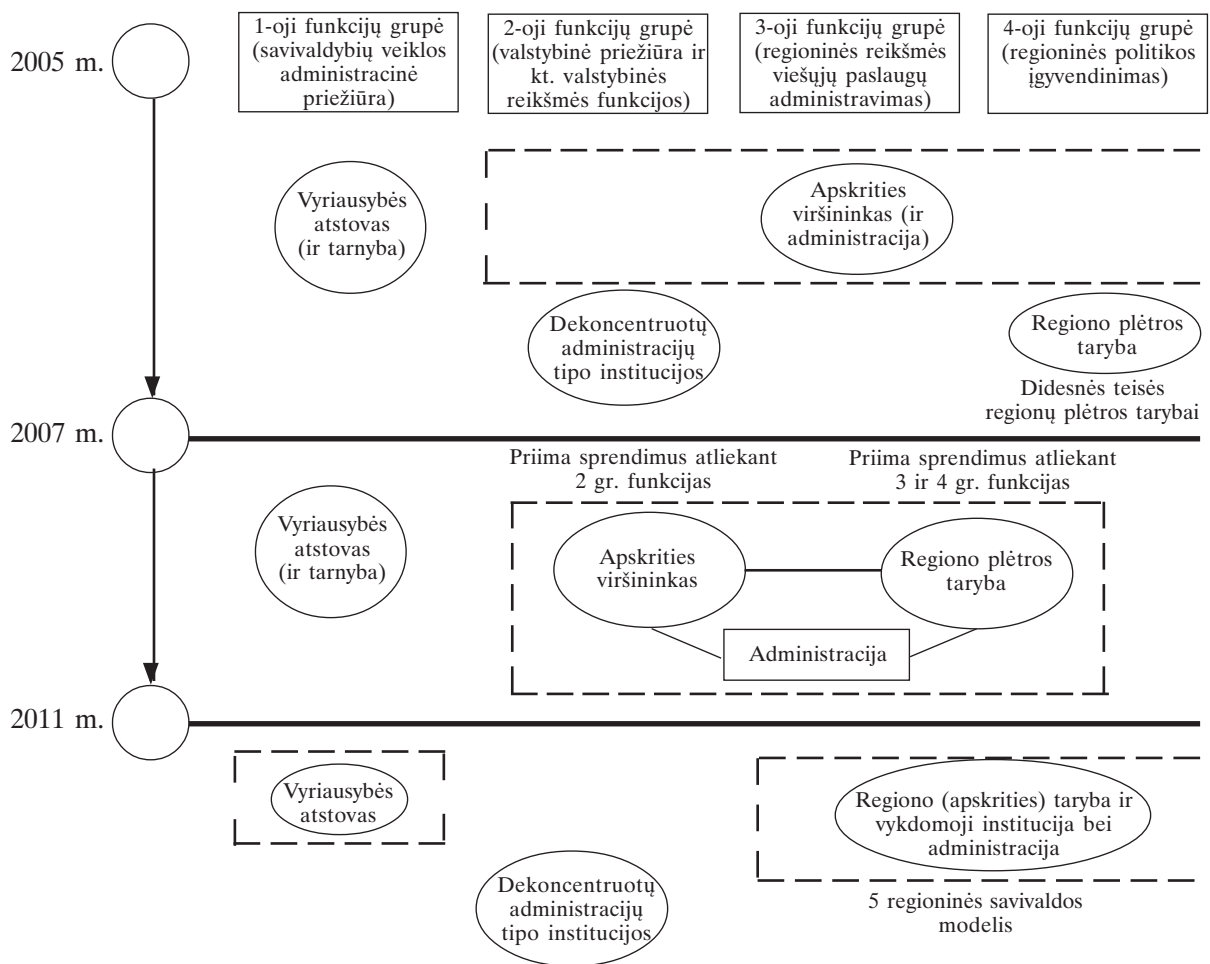
- 3) **Nuo 2008 m.** (2008–2011 m.): a) regionų plėtros tarybos būtų pertvarkomos į regionines saviveiksmiškumo pagrindais veikiančias institucijas pagal 6 regioninės savivaldos modelį (kaip ir pagal pirmąjį variantą nuo 2007 iki 2011 metų); b) pradedamas sudaryti ir vykdyti apskričių biudžetas (kaip ir pagal pirmąjį variantą nuo 2007 metų); c) regionų (apskričių) taryboms perduodamos atlikti dar ir 3 grupės funkcijos (regioninės reikšmės viešųjų paslaugų administravimas); d) apskričių viršininkų institucijos reorganizuojamos, paliekant atlikti tik valstybinės priežiūros (kontrolės) bei valstybinės reikšmės funkcijas (2 grupės priskirtinas funkcijas).

Šis etapas vykdytinas tik pakeitus Lietuvos Respublikos Konstituciją.

- 4) **Nuo 2011 metų** būtų atliekami tokie pat pertvarkymai, kaip ir pagal pirmąjį variantą nuo 2011 metų.



6 pav. Pirmasis variantas



7 pav. Antrasis variantas

Išvados

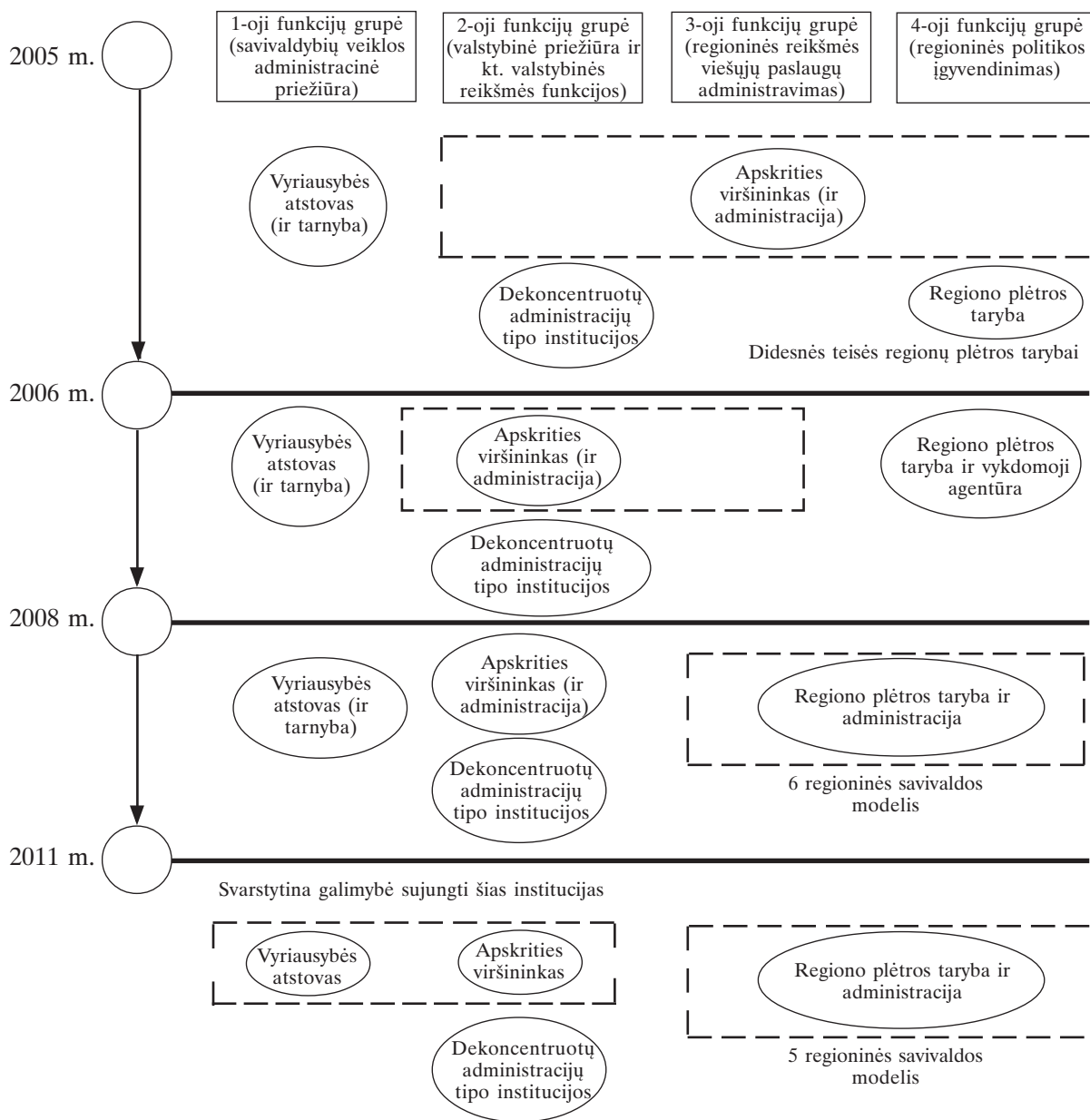
1. Regioninis valdymas – tai skirtingoms funkcijų grupėms priskiriamų įgaliojimų padalijimo tarp skirtingiems valdymo lygiams ir pakopoms priklausančių teritorinio valdymo subjektų kombinacija. Tokių kombinacijų gali būti labai daug ir įvairių. Be to, nėra idealios, visiems tinkančios kombinacijos. Todėl kiekviena šalis (valstybė), atsižvelgdama į bendras taisykles, savo šalies specifiką ir kitų šalių patirtį (išmoktas pamokas), turi pasirinkti priimtinausią variantą (kombinaciją).

2. Regioninis valdymas yra dar sudėtingesnės viešojo valdymo sistemos dalis. Todėl, ieškant tinkamiausio valdymo regioniniu lygmeniu (o tai susiję su numatomais funkciniais instituciniais pertvarkymais), būtina mąstyti sistemaiškai, suvokti egzistuojančius priežasties–pasekmės ryšius, numatyti galimą daromų pakeitimų vienoje viešojo valdymo sistemos posistemėje (pvz., regioniniu lygmeniu) poveikį kitai tos sistemos posistemėi.

3. Siekiant surasti tinkamiausią valdymo regioniniu lygmeniu kombinaciją, būtina įvertinti kitose Europos šalyse vykdomų pertvarkymų šiuo lygmeniu tendencijas (žinomos dvi pagrindinės tendencijos, susijusios su valdymo regioniniu lygmeniu organizavimu).

4. Siekiant surasti tinkamiausią valdymo regioniniu lygmeniu kombinaciją, būtina pasinaudoti kitų šalių patirtimi ir žinomomis tradicinėmis kombinacijomis (žinomos keturių šalių grupių tradicinės kombinacijos).

5. Regioninis valdymas neturėtų būti sutapatintas su valstybės regioninės politikos įgyvendinimu. Tik esant decentralizuotam valstybės regioninės politikos įgyvendinimo modeliui, valstybės valdymo institucijos pasidalija kompetencija su regioninės valdžios institucijomis šioje srityje bei sudaromas biudžetas (finansinis planas, jo pajamų ir išlaidų dalys). Esant centralizuotam valstybės regioninės politikos įgyvendinimo modeliui regionai net dažnai nėra tie dariniai, kuriuose vykdoma regioninė politika, o regionai-



8 pav. Trečiasis variantas

nės valdžios institucijos pritraukiamos dalyvauti tik stebėtojos teisėmis (pasyvus vaidmuo).

6. Valdymo regioniniu lygmeniu modelis (kombinacija), kuris šiandien vyrauja Lietuvoje, yra keistinas. Jo galutinė siekiama – tai sistema, susidedanti iš regioninių savivaldybių subjektų (atliekančių 3–4 grupių funkcijas), iš prefekto tipo teritorinių valstybinio valdymo (administravimo) subjektų (atliekančių 1–2 grupių funkcijas) ir iš dekoncentruotų administracijų tipo teritorinių valstybinio valdymo (administravimo) subjektų (vykdančių dalį 2 grupės funkcijų). Tačiau teoriškai yra galimi net 3 būdai ir skirtingas pertvarkymo tempas.

Literatūra

1. Astrauskas A. Kas ir kaip vykdys regioninę politiką. Regioninės politikos įgyvendinimo teritorinė ir institucinė sandara. *Savivaldybių žinios*. 2004 10 07.
2. Astrauskas A. Regioninė politika ir jos įgyvendinimo būdai. Teoriniai klausimai. *Savivaldybių žinios*. 2004 09 09.
3. Astrauskas A. Vietos savivaldos, savivaldybės ir savivaldybės valdžios samprata. *Organizacijų vadyma: sisteminiai tyrimai*. 2002. Nr. 21. Kaunas: VDU, 2002.
4. Astrauskas A., Galinienė B. *Vietos savivalda Lietuvoje: teoriniai ir istoriniai aspektai*. Vilniaus: Vilniaus universiteto leidykla, 2003.

5. Pasiūlymai dėl teritorinės-institucinės sandaros. Teoriniai klausimai. *Savivaldybių žinios*. 2004 10 21.
6. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994. Nr. 101–2015.
7. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr. 33–1014.
8. Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 66–1987.
9. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimas Nr. 476 *Dėl apskričių valdymo reformos kompetencijos, apskričių teritorinės reformos kryptių ir apskričių teritorinės reformos kryptių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano*. *Valstybės žinios*. 2001, Nr. 37–1250.
10. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 17 d. nutarimas Nr. 785 *Dėl Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų sistemos tobulinimo koncepcijos ir jos įgyvendinimo veiksmų plano patvirtinimo*. *Valstybės žinios*. 2003. Nr. 59–2679.
11. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. nutarimas Nr. 824 *Dėl kai kurių centralinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo*. *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 61–2804.

Algirdas Astrauskas
Žymantas Svetikas

GOVERNANCE IN HIGHER TERRITORIAL UNITS (COUNTIES) OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA AND POSSIBILITIES OF ITS DEVELOPMENT

Summary

This article is aimed at describing a system of society governance by indicating its constituent parts-levels of governance, stages of governance and layers of governance. Governance at the regional layer is characterized as a combination of allocation of governing functions, which are assigned to different groups, among different types of the subjects of territorial governance. Using a theoretical model a current system of public governance in Lithuania as well as its layer of regional governance is characterized. Having considered the tendencies of reforms at the regional layer of governance, which have presently shown up in European countries, as well as the models of governance at the regional layer existing in other countries, a system (provisions and versions) how to reform the governance of higher territorial units (counties) of Lithuania in the years 2005–2011 is presented.

Algirdas Astrauskas – Mykolo Romerio universiteto Valstybinio valdymo fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas, socialinių mokslų daktaras
Telefonas (+370~5) 230 2364
Elektroninis paštas algirdas.astrauskas@vrm.lt

Žymantas Svetikas – Vilniaus universiteto Ekonomikos fakulteto Ekonominės politikos katedros docentas, socialinių mokslų daktaras
Telefonas (+370~5) 270 1715
Elektroninis paštas k.svetikas@finmin.lt
Straipsnis įteiktas 2005 m. vasario mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2005 m. balandžio mėn.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.12.27147