

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS
VADYBOS KATEDRA**

MARIUS BOREIŠA

**APSKRIČIŲ REFORMA:
PERTVARKOMŲ FUNKCIJŲ ANALIZĖ ŠIAULIŲ
APSKRITIES ATVEJU**
Magistro baigiamasis darbas

**Vadovas
prof. habil. dr. Stasys Puškorius**

VILNIUS, 2010

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS
VADYBOS KATEDRA**

**APSKRIČIŲ REFORMA:
PERTVARKOMŲ FUNKCIJŲ ANALIZĖ ŠIAULIŲ
APSKRITIES ATVEJU**

Europos Sąjungos politikos ir administravimo magistro baigiamasis darbas
Studijų programa 62603S203

Vadovas

prof. habil. dr. Stasys Puškorius

2010 12

Atliko

ESAmis9-03 gr. stud.

M. Boreiša

2010 12

Recenzentas

2010 12

VILNIUS, 2010

TURINYS

ĮVADAS.....	6
1. VALSTYBĖS TERITORINIO VALDYMO ORGANIZAVIMAS	8
1.1. Pagrindinės valstybės santvarkos formos.....	8
1.2. Lietuvos teritorinio valdymo organizavimas.....	14
1.2.1. Lietuvos teritorinio valdymo raida.....	14
1.2.2. Lietuvos teritorinio valdymo organizavimas teisiniu ir moksliniu požiūriu	19
1.2.3. Apskričių viršininkų teisiniai santykiai su Vyriausybe, savivaldybėmis ir su valstybės valdymo institucijomis iki reformos	24
1.2.4. Lietuvos ir Estijos aukštesniųjų administracinių vienetų lyginamoji analizė iki reformos..	25
1.2.5. Apskričių viršininkų kaip aukštesniųjų administracinių vienetų netobulumas	27
1.2.6. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų valdymo reforma.....	28
2. ŠIAULIŲ APSKRITIES VIRŠININKO PERTVARKOMŲ FUNKCIJŲ ANALIZĖ.....	32
2.1. Tyrimo metodologija.....	32
2.2. Apskrities viršininko funkcijos po reformos	33
2.2.1. Teritorijų planavimo ir statybų valstybinės priežiūros funkcijos.....	33
2.2.2. Kultūros funkcijos	36
2.2.3. Socialinių paslaugų funkcijos.....	39
2.2.4. Švietimo funkcijos.....	42
2.2.5. Sveikatos apsaugos funkcijos	45
2.2.6. Žemės ūkio funkcijos	50
2.2.7. Medžioklės teisių suteikimo ir panaikinimo organizavimo funkcijos	50
2.2.8. Regioninės politikos funkcijos	51
2.2.9. Žemės tvarkymo ir administravimo funkcijos.....	53
2.2.10. Apskrities viršininko pertvarkomų funkcijų analizės apibendrinimas	56
IŠVADOS IR PASIŪLYMAI.....	62
LITERATŪRA.....	67
ANOTACIJA	78
ANOTACIJA ANGLŲ KALBA.....	79
SANTRAUKA	80
SANTRAUKA ANGLŲ KALBA	83
PRIEDAI	87
1 priedas. Visuomenės valdymo sistema Lietuvoje	88
2 priedas. Lietuvos suskirstymo į savivaldos regionus projektinis variantas.....	89
3 priedas. Šiaulių apskrities viršininko administracijos valdymo struktūros schema.....	90
4 priedas. Šiaulių apskrities viršininko įstaigų pavaldumas po apskričių reformos.....	91

LENTELĖS

1 lentelė. Šiuolaikinių valstybių decentralizacijų lygiai.....	11
2 lentelė. Teritorinių administracinių vienetų raida Lietuvoje XX a.	16
3 lentelė. Lietuvos Respublikos administracinių vienetų sistema laikotarpiams	17
4 lentelė. Skirtumai tarp aukštesniojo ir žemesniojo Lietuvos Respublikos administracinio vieneto iki apskričių reformos.....	23
5 lentelė. Lietuvos ir Estijos aukštesniųjų administracinių vienetų lyginamoji analizė iki reformos....	25
6 lentelė. Apskrities viršininko funkcijos teritorijų planavimo ir statybų valstybinės priežiūros srityje po reformos	33
7 lentelė. Apskrities viršininko funkcijos kultūros srityje po reformos	36
8 lentelė. Apskrities viršininko funkcijos socialinių paslaugų srityje po reformos	39
9 lentelė. Socialinių įstaigų pavaldumas po apskričių reformos Šiaulių apskrityje	40
10 lentelė. Apskrities viršininko funkcijos švietimo srityje po reformos	42
11 lentelė. Švietimo įstaigų pavaldumas po apskričių reformos Šiaulių apskrityje.....	43
12 lentelė. Apskrities viršininko funkcijos sveikatos apsaugos srityje po reformos.....	45
13 lentelė. Sveikatos apsaugos įstaigų pavaldumas po apskričių reformos	47
14 lentelė. Žemės ūkio funkcijos po apskričių reformos	50
15 lentelė. Medžioklės funkcijos po apskričių reformos.....	50
16 lentelė. Žemės tvarkymo ir administravimo funkcijos po apskričių reformos.....	53

PAVEIKSLAI

1 pav. Pagrindinės valstybės teritorinio valdymo formos	8
2 pav. Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos struktūra iki 2009 m. gruodžio 31 d.....	34
3 pav. Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos struktūra nuo 2010 m. gegužės 18 d.....	35
4 pav. Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos struktūra galiojanti nuo 2010 m. birželio 29 d.....	56

IVADAS

Temos naujumas.

Šis magistro baigiamasis darbas yra vienas pirmųjų mokslo darbų, analizuojantis penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsipareigojimą atlikti apskričių reformą. Pirmajame teritorinio valdymo pertvarkos etape, iki 2010 m. liepos 1 d., panaikinamos apskričių viršininkų pareigybės ir apskričių viršininkų administracijos, o iki tol valdytos funkcijos pertvarkomos. Iš 88 funkcijų, kurias vykdė apskričių viršininkai, net 58 visiškai panaikintos, 8 atiduotos savivaldybėms ir 22 – valstybės institucijoms. Būtina pripažinti, kad tokie funkcijų pakeitimai iškelia daug pagrįstumo, teisingumo ir kitų klausimų, todėl šis darbas išanalizuoja šią mažai ištirtą sritį.

Temos aktualumas.

Ekonominį ciklą sudaro 4 fazės: viršūnė, nuosmukis, krizė ir pakilimas. Šio ciklo svyravimai verčia skirtingai pažvelgti į valstybės finansų administravimą. Vienokie taupymo sprendimai vyksta ūkio klestėjimo metu ir kitokie, esant nuosmukiui, nors efektyviam ir naudingam mokesčių mokėtojų pinigų naudojimui turi būti sutelktas išskirtinis dėmesys bet kuriuo valstybės gyvavimo laikotarpiu. Taupant lėšas vis labiau ryškėja būtinumas sistemingai atnaujinti viešojo sektoriaus institucijų struktūrą ir funkcijas. Po 2008 m. Seimo rinkimų, pakankamai rimtai užsibrėžta ties apskričių reforma. Apskričių reformos tikslas – panaikinti besidubliuojančias funkcijas bei tarpinį centrinės valdžios lygmenį, valstybei palikti tik tas funkcijas, kurių reikia bendrajai nacionalinei politikai atskirose srityse įgyvendinti ir valstybinei priežiūrai atlikti. Kaip keletą pagrindinių priežasčių kodėl reforma reikalinga įvardijama tai, kad įsteigta apskrities viršininko institucijai nepavyko realizuoti keliamų tikslų, nepilnai įgyvendintas subsidiarumo principas, yra funkcijų, kurių vykdymo galima atsisakyti, taip pat yra iš dalies besidubliuojančių funkcijų.

Anot Lietuvos Respublikos Vyriausybės, įgyvendinus apskričių reformą dėl sumažėjusio tarnautojų skaičiaus per metus planuojama sutaupyti apie 30 mln. litų darbo užmokesčiui. Taip pat bus sutaupoma dalis lėšų, skirtų administraciniam pastatams išlaikyti ir kitoms ūkinėms reikmėms.

Apie tai, kad Lietuvos Respublikos apskrities valdymo sistema nėra tobula užsimena keletas knygų autorių:

- Vygandas Čaplikas (2006) – apskrities valdymą vadina nedemokratišku, argumentuodamas, kad 1994 m. įteisintos apskritys, kurių vadovai ne renkami, bet skiriami Vyriausybės. Apskrities teritorinė bendruomenė nuo valdymo tapo nustumta, neturinti teisės išsirinkti savo atstovaujamojo organo;
- Gintaras Žilinskas (2003) – analizuodamas ribotas apskričių viršininkų funkcijų didėjimo priežastis pabrėžia, kad ministerijos neskuba perduoti daugiau įgaliojimų apskritims, nes nori išlaikyti savo valdžią, priimamų sprendimų sferą ir joms skiriamą finansavimą;

- Algimantas Valentinas Indriūnas ir Antanas Makštutis (2008) – siūlo mažinti valstybės institucijų aparatą ir akcentuoja būtinybę panaikinti apskričių administracijas, kurias pakeistų laikinos institucijos, konkrečioms tarprajoninėms problemoms spręsti. Laikinos institucijos, problemą išsprendus, turi būti likviduojamos.

Siekiant įvertinti apskričių reformą šiame darbe pasitelkiama Šiaulių apskrities viršininko institucija. Šiaulių apskritis 2010-aisiais metais šventė 235-ąsias įkūrimo metines. Apskrities istorija siekia XVIII amžių, kada Šiauliai buvo svarbus Žemaitijos kunigaikštystės administracinis centras. Ši apskritis yra pirmoji 1918 m. Lietuvoje atkurta regioninė valdžios institucija. Antrąjį kartą atkurta 1995 m. vasario 15 d. Šiuo metu pagal gyventojų skaičių apskritis yra ketvirtoje vietoje Respublikoje, tai sudaro 10,4 proc. Lietuvos gyventojų. Pagal teritorijos dydį Respublikoje yra antra – 12 proc. Lietuvos teritorijos. Apskritis yra Lietuvos Šiaurėje ir apima Vakarų Aukštaitijos bei Žemaitijos etnografinių regionų dalis. Į jos teritoriją įeina 7 savivaldybės: Šiaulių miesto ir Akmenės, Joniškio, Kelmės, Pakruojo, Radviliškio, Šiaulių rajono savivaldybės.

Tikslas – išanalizuoti ir įvertinti pertvarkomas Šiaulių apskrities viršininko funkcijas po reformos.

Siekiant įgyvendinti užsibrėžtą tikslą keliama **uždaviniai**:

1. Pateikti ir apibendrinti valstybės teritorinio valdymo organizavimo formas.
2. Išnagrinėti Lietuvos Respublikos administracinių vienetų valdymą iki apskričių reformos.
3. Išanalizuoti kaip Šiaulių apskrities viršininko funkcijos yra pertvarkomos po reformos.

Tyrimo objektas – Šiaulių apskrities viršininko funkcijų pertvarkymo procesas.

Tyrimo problema – kaip Šiaulių apskrities viršininko funkcijos pertvarkomos po reformos?

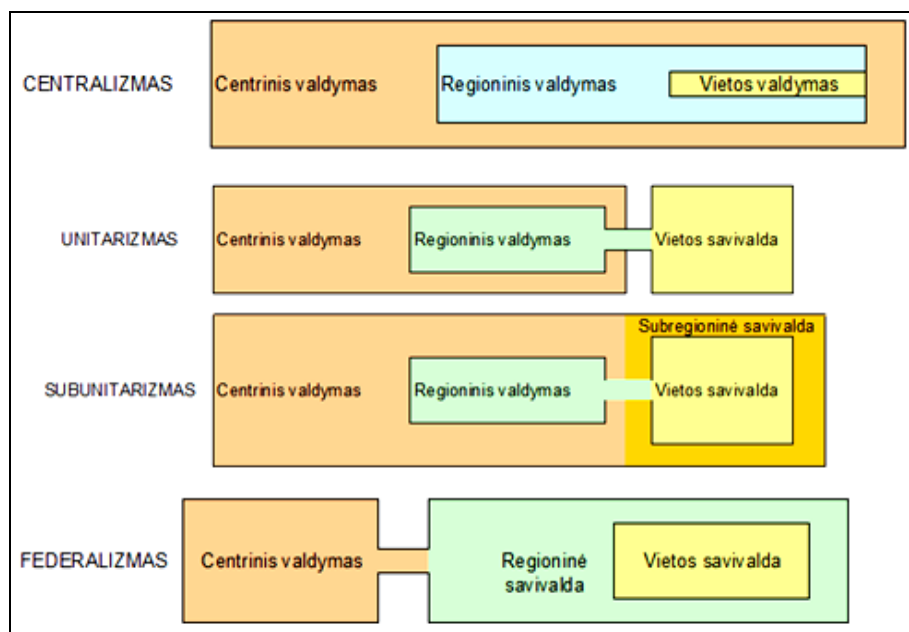
Darbe keliama **hipotezė**: Šiaulių apskrities viršininko funkcijos pertvarkomos netinkamai.

Siekiant atsakyti į tyrimo problemos klausimą ir įvertinti hipotezę, atliekamas **kokybinis tyrimas** remiantis šių autorių metodologija: Rupšienės (2007), Kardelio (2007), Bitino ir kt. (2008). Šiaulių apskrities viršininko pertvarkomoms funkcijoms išanalizuoti buvo pasirinkti dokumentų rinkimo ir interviu būdai. Tyrimo patikimumui užtikrinti naudojamos teisės aktais, o norint pertvarkomas funkcijas teisingai įvertinti pasitelkiamas interviu metodas. Visi respondentai priklausė Šiaulių apskrčiai, todėl galėjo tinkamai atsakyti į būtent šiam regionui priskirtus klausimus.

1. VALSTYBĖS TERITORINIO VALDYMO ORGANIZAVIMAS

1.1. Pagrindinės valstybės santvarkos formos

Lietuvos Respublikos Konstitucijos pirmo skirsnio 10 straipsnio pirmoji dalis skelbia, kad Lietuvos valstybės teritorija yra vientisa ir nedalijama į jokių valstybinių darinių. Ši nuostata parodo, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijoje yra įtvirtintas *unitarizmo modelis*, kurį, pasak Kavaliausko (2004), nekeičiant mūsų konstitucinių pagrindų, būtų įmanoma pakeisti tik į subunitarinį, išsiskiriantį sudėtingesniu nevienpakopiu regioninio lygmens traktavimu. Pirmame paveikslėlyje matyti, kad pagrindinės problemos, sprendžiant kurią teritorinio valdymo formą pasirinkti, kyla renkantis santykių tipą tarp *centrinio* – *regioninio* ir *regioninio* – *vietos* valdymo. Pagrindiniai teritoriniai valdymo modeliai yra *centralizmas*, *unitarizmas*, *subunitarizmas* ir *federalizmas*. Tokią valdymo modelių įvairovę patvirtina pasaulinė valstybių organizavimosi praktika, o europietiškajai tradicijai labiausiai būdingi yra antrasis, trečiasis ir ketvirtasis modeliai. Nei vienas iš šių modelių negali būti visiškai teisingas, kadangi viskas priklauso nuo sudėtingų istorinių (pirminių grupių svarba valstybės susidarymui), geografinių (teritorijos plotas), politinių (nacionalinių jausmų stiprumas) sąlygų.



Šaltinis: Kavaliauskas, 2004, Ekspertizė dėl LR teritorinės sandaros tobulinimo

1 pav. Pagrindinės valstybės teritorinio valdymo formos

Esant itin *centralizuotai* valstybinei teritorinei valdymo formai, išimtinės privilegijos valstybėje suteikiamos vienodumui, unifikacijai, o ne lokaliniam, specifiniams santykiams. Centralizuota valdžios sistema nesidalija savo kompetencija su niekuo kitu, visos valdžios galios paliktos valstybės valdžiai. Valdžios funkcijas vietiniu lygmeniu įgyvendina iš aukščiau skirti administratoriai. Centralizacija gali būti puiki priemonė kokių nors ypatingų visuomenės egzistavimo momentų

nustatytam ir pasirinktam tikslui įgyvendinti, tačiau ji yra nelanksti (smulkių vietinių problemų sprendimas lėtina valdžios sprendimų priėmimo procesus), mažiau demokratinė ir, žinoma, grasina žmogaus laisvėms. Neatsižvelgiant į šiuos neigiamus padarinius, centralizmo principas tinka, kai pagrindiniams valstybės interesams iškyla grėsmė, kadangi tai sąlygoja galimybę susiformuoti tvirtai valstybės, turinčios tvirtą nacionalinę identitetą, valdžios organizacijai (Žilinskas, 2003). Centralizuotą valstybinę teritorinę valdymo formą puikiai apibūdina Alexis de Tocqueville (1805-1859), kuris buvo centralizuoto biurokratinio valstybės valdymo priešininkas, nepritarė Napoleono III įvykdytam perversmui, buvo įkalintas ir galiausiai pasitraukė iš politikos. A. de Tocqueville (1996) teigė: *Virš visų tų žmonių iškilusi beribė globėjiška valdžia, kuri vienintelė prisiima atsakomybę užtikrinti kasdienį jų gyvenimą ir sergėti jų likimus....Ji būtų panaši į tėvo valdžią, jeigu jos, kaip ir anos, tikslas būtų subrandinti išugdyti žmones savarankiškam gyvenimui, bet ji, priešingai, turi uždavinį amžinai įkalinti juos vaikystėje. Jai patinka, jog piliečiai mėgaujasi malonumais; jai svarbu, kad jie apie nieką kita ir negalvotų, tik apie malonumus. Ji mielai padeda jiems siekti laimės, bet nori būti vienintelė jų laimės lėmėja ir sergėtoja. Ji rūpinasi jų saugumu, numato ir tenkina jų poreikius, padeda lengviau prasimanyti malonumų, tvarko pagrindinius jų reikalus, valdo pramonę ir visą ūkį, nustato paveldėjimo taisykles, dalija palikimus. Kodėl gi ji negalėtų visiškai išvaduoti juos nuo minčių kvaršinančių galvą, ir gyvenimo, kurį taip sunku nugyventi?....Mat, tvarkydama menkiausius reikalus, kur visiškai pakanka vien sveikos nuovokos, ji tariasi, jog piliečiai nesugeba su jais susidoroti patys vieni...Iš tikrųjų sunku suvokti, kaip žmonės, visiškai atsisakę patys tvarkyti savo reikalus, galėtų išrinkti tuos, kuriems dera juos valdyti. Neįmanoma tikėtis, kad tarnų tauta kada nors galėtų išrinkti veiklią, išmintingą, laisvę gerbiančią valdžią (p. 772, 774).*

Unitarinėje valstybėje veikia vieningi įstatymai, valstybės administracijos, teismų sistemos, yra viena pilietybė. Tokia valstybė siekdama išvengti centralizacijos keliamų pavojų, vietos valdžiai perduoda dalį savo įgaliojimų. Pasitelkiamos tokios priemonės kaip *dekocentravimas* (teisės aktais detalai pagrįstas veikimo laisvės, atsakomybės, funkcijų, finansinių išteklių perdavimas iš centrinių valstybės valdymo subjektų teritoriniams valstybės valdymo subjektams) ir *decentralizavimas* (įstatymais pagrįstas valdymo funkcijų perdavimas iš centrinių valstybinės valdžios institucijų savivaldos teisę turinčioms teritorijoms (savivaldybėms)) politikos (Baltušnikienė, 2009). Dar Petras Vilutis (1939) aprašydamas dekocentracijos privalumus teigė: „...čia mažesnis organas įgauna daugiau sprendžiamos galios, kuria remdamasis jis ir vykdo, pavyzdžiui, pats apskrities viršininkas gali kai ką išspręsti neatsiklausęs vidaus reikalų ministerijos ir pats tą sprendimą įvykdyti. Be to gi, tenka pastebėti, kad jis gali ir geriau išspręsti, nes savo vietą ir visas apystovas geriau pažįsta, negu sostinėje sėdįs ministras“ (p. 83).

Anot Žilinsko (2003), *Dekoncentracijos* principas nėra sudėtingas. Valstybinė valdžia paskiria atstovą, kuris užtikrina vietinį valdymą, remdamasis valstybės jam deleguotomis finansinėmis,

juridinėmis priemonėmis ir žmonių resursais. Atstovai yra visiškai pavaldūs ir įgyvendina jos direktyvas. Pagal dekoncentracijos principą nekalbama apie valstybinės valdžios suteikiamą galimybę išreikšti vietų specifiką, o vien tik veikimo efektyvumą, esant netoli problemų. Tokiu atveju, dekoncentracija yra apribota politiškai, nes vietos gyventojai tik konsultuojami, klauso nurodymų, o patys negali priimti sprendimų. Decentralizacija yra drąsesnis ir ambicingesnis unitarinės valstybės valdžios mechanizmas nei dekoncentracija. Kompetencija *decentralizuotose* unitarinėse valstybėse paskirstyta tarp centrinės valdžios ir teritorinių vienetų, turinčių savivaldos teisę. Pagrindinis teritorinių vienetų apribojimas yra tai, kad jie negali viršyti nustatytos kompetencijos ribų ir negali kištis į centrinės valdžios kompetenciją, sprendžiant vidinio (saugumas, pinigai, teisė) arba išorinio (armija, diplomacija) suvereniteto klausimus, kurie lieka centralizuoti.

Sabien Lust (2007) praplečia Žilinsko (2003) žodžius ir papildomai įvardina vidinę ir išorinę dekoncentraciją. Vidinę dekoncentraciją autorius vadina funkcijų perdavimą valstybės tarnautojams ar organams, kurie priklauso centrinei administracijai. Išorinė dekoncentracija – kai įgaliojimai yra deleguojami už centrinės administracijos ribų.

Savarankiškos unitarinės valstybės dalys dažniausiai turi administracinio – teritorinio padalinio vieneto statusą. Jose veikia centrinių organų priimti įstatymai, jų teritorines ribas, nesuderinus su vietiniais organais ir gyventojais, gali pakeisti centriniai organai. Taip pat pagal centralizacijos laipsnį unitarinės valstybės gali būti *formaliai decentralizuotos ir atvirai centralizuotos*. Formaliai decentralizuotos reiškia, kad regioniniai organai formuojami nepriklausomai nuo centrinių, t.y. vietos valdžios organus renka vietiniai gyventojai, nors faktiškai šią vietinę valdžią kontroliuoja centrinė valdžia. Tokių valstybių pavyzdžiai būtų D. Britanija, Japonija, N. Zelandija. Kitoje, atvirai centralizuotoje unitarinėje valstybėje, visas valdžios funkcijas vykdo hierarchine tvarka sudaryti valstybės organai, kur vietiniams organams dažniausiai vadovauja centrinės valdžios skirti pareigūnai. Žinoma, įvairiose valstybėse centralizacijos laipsnis ir formos yra skirtingos, pvz. Švedijoje, regioniniame lygmenyje be pareigūnų, skiriamų iš centrinės valdžios, veikia dar ir renkami vietiniai organai, bet Suomijoje tokių organų nėra (Junevičius, 1999).

Rimantas Lazdynas (2005) teigia, kad jokiais būdais valdymo decentralizavimas nereiškia besąlygiško savarankiškumo bei galimybės savivaliauti. Priešingai, didėjant savivaldai turi didėti ir kontrolė, kurią vykdyti gali bendruomenė ir nepriklausomi revizoriai bei auditoriai. Vis labiau turi būti linkstama prie nepriklausomo audito ir tai reikštų kaip dar vienas žingsnis link tobulesnio valdžių pasidalinimo.

Europinė decentralizacija remiasi šiais principais:

- *Valstybė visiems savo piliečiams garantuoja ne tik pilietinį ir asmeninį saugumą, bet ir galimai vienodą gyvenimo lygį.*

- *Jokia problema negali būti sprendžiama aukštesniu lygmeniu, negu tai reikalinga asmenims, suinteresuotiems tos problemos sprendimu.*
- *Visi valstybinio pobūdžio piliečiui aktualūs klausimai gali būti išspręsti kuo žemesniame lygmenyje.*
- *Vietinės reikšmės klausimus sprendžia tik savivaldybės.*
- *Funkcijos, kurių vykdymui nereikalingas nuolatinis administravimas, gali būti perduotos nevyriausybinėms organizacijoms.*
- *Jeigu yra keli tarpusavyje susiję klausimai, jie nagrinėjami tame pačiame sprendimų priėmimo lygmenyje (Lazdynas, 2005, p. 44).*

Pirmoje lentelėje pateikiama 3-ųjų lygių decentralizacijos analizė, kuri praktiškai lygina šiuolaikinių valstybių decentralizacijos lygius.

1 lentelė. Šiuolaikinių valstybių decentralizacijų lygiai.

Lygiai	Valstybė	Decentralizacijos tipas-pavyzdys
<u>1</u>	Prancūzija	Pirmasis lygis yra „minimali“ decentralizacija, kuri nuo seno reiškėsi Prancūzijoje. Iki 1982 m. Prancūzijoje buvo viena iš silpniausių decentralizuotų valdžios sistemų. Joje buvo tik du politinė sistemą decentralizuojantys vietos savivaldybių lygiai – komuna ir departamentas. Komunos ir departamentai disponavo menkais finansinėmis lėšomis, turėjo autonomiją tik vietos reikalų srityje, kurią apribojo administracinė ir finansinė globa. Ji reiškėsi tuo, kad prieš kiekvieną sprendimą vietos savivaldos institucijos turėjo gauti valstybinės valdžios atstovų – prefektų – sutikimą. 1982 m. priėmus decentralizavimo įstatymus, valstybės valdžios struktūra Prancūzijoje iš esmės pasikeitė. Šie įstatymai buvo palankūs vietos savivaldybių autonomijos stiprinimui. Panaikintos valstybinės valdžios institucijos, kurios vykdė savivaldos globą. Prefektas tik kontroliuoja ar savivaldų sprendimai atitinka įstatymus. Įteisinami trys vietos savivaldos institucijų lygiai: savivaldybė-departamentai-komunos. Lėšos skiriamos bendrai kiekvienai savivaldybei, o šios jomis disponuoja savo nuožiūra. Išplečiamos savivaldos funkcijos padedančios spręsti kasdienes piliečių reikalus, tačiau kolektyvai neatlieka jokių ypatingų uždavinių. Prancūzija perėjo iš stipriai dekoncentruotos ir vidutiniškai decentralizuotos unitarinės valstybės į tvirtai decentralizuotą unitarinę valstybę.
<u>2</u>	Italija	Papildoma decentralizacijos stadija yra tuomet, kai teritoriniai kolektyvai su dideliais mokesčiais gauna dalį valstybinės valdžios prerogatyvų ir tai atlieka vietoj valstybės. Italijoje 20 regionų turi teisę leisti įstatymus (regioninio pavaldumo įstaigų ir administracinių vienetų steigimo, bendruomenių ribų nustatymo, vietinės policijos, miestų statybos, žemės ir miškų ūkio bei kt. konstituciniuose įstatymuose nurodytais klausimais), jeigu jie nepažeidžia pagrindinių principų. Nurodyta kompetencija sudaro bendrą valstybės valdžios ir regionų kompetenciją. Visa kita priklauso išimtinai valstybinės valdžios kompetencijai. Regionai turi tarybas, renkamas visuotinių tiesioginių rinkimų būdu. Jų tarybos kontroliuoja regionų vykdomąją valdžią. Tokia decentralizacijos organizacija sudaro pažangiausią jos stadiją, kadangi kai kurios juridinės taisyklės fiksuojamos vietiniu lygiu.
<u>3</u>	Ispanija	Paskutinė stadija gali būti, kada decentralizuojantys kolektyvai gauna valstybėje daugumą jos prerogatyvų, leidžiančių kištis į visas sritis, išskyrus saugumą ir tarptautinius santykius. 1978-ųjų metų Ispanijos konstitucija kiekvienai provincijai suteikė teisę visuotinių ir tiesioginių rinkimų metu rinkti atstovaujamas institucijas, delegavo provincijoms plačią valstybės kompetenciją ir nustatė regioninių įstatymų leidimo teisę. Ispanijoje decentralizacija centrinei valstybinei valdžiai palieka tik minimalią kompetenciją, o provincijoms rezervuoja daugumą suvereniteto funkcijų. Provincijos turi valstybinę autonomiją. Tačiau tai ne federacija, kadangi federacijos valdžios subjektų egzistavimas ir sienos nustatomos ir garantuojamos ne centrinės valdžios aktais kaip unitarinėse valstybėse, bet garantuojamos konstitucijos.

Šaltinis: Sudaryta pagal Žilinskas, 2003

Didelis decentralizacijos lygis nebūtinai reiškia tik teigiamus aspektus. Gaminant ir organizuojant viešąsias gėrybes smulkiai fragmentuotu subnacionaliniu valdymo lygiu gali

neapsireikšti mazo ekonomijos nauda. Žemesniojo valdymo lygio įsteigimas gali padidinti viešųjų gėrybių paskirstymo efektyvumą, t. y. sudaryti sąlygas geriau tenkinti skirtingus gyventojų poreikius, bet 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 sistemos sutrikimo galimybes. Ir atvirkščiai, dideliuose teritorijos administraciniuose vienetuose stipriai sumažėja viešųjų gėrybių paskirstymo efektyvumas bei silpnėja savivaldos subjektų tarpusavio konkurencija. Atskiro valdymo lygio panaikinimas arba valdžios nutolinimas nuo vietos bendruomenių gali įtakoti susilpninant piliečių aktyvumą ir norą dalyvauti politinėje veikloje bei daryti įtaką politikams ir valstybės tarnautojams. Viešojo valdymo lygių (pakopų) skaičių konkrečioje šalyje lemia daugybė veiksnių: 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 (Astrauskas, Baltušnikienė, 2009).

Federacinėse valstybėse federaliniai subjektai yra linkę eiti skirtingomis kryptimis vienu metu, pvz., Vašingtone arba Kanberoje centrinė valdžia tiesiog negali įsakyti valstijų valdžiai reformuotis tam tikrais būdais. Vokietijoje žemės (Lander) yra labai stiprios, netgi vienu metu siekė atskiro atstovavimo Europos Bendrijos lygiu. Federacinės valstybės dažnai būna pranašesnės, nes gali sudaryti „natūralias laboratorijas“, kuriose vieną teoriją galima išbandyti vienoje valstijoje arba vienu lygiu, o kitos teorijos išbandomos kitur. Federacijos norėdamos įtakoti savo atskirų valstijų politiką gali užimti įvairias valdymo reformų trajektorijas (Pollit, Bouckaert, 2003). Visi federacijos subjektai, kaip savarankiški valstybiniai dariniai, turi aukščiausius (net tik vietinius) valstybinius organus: įstatymo leidimo ir vykdomosios valdžios institucijas bei teismus. Svarbiausia valstybinės valdžios funkcijų bei kompetencijos dalis priklauso centriniams federaciniams organams, o federacijos subjektų suverenios teisės yra apribojamos. Tokios funkcijos, kaip užsienio politikos ir prekybos, gynybos ir saugumo bei svarbiausi ekonominio gyvenimo klausimai yra priskirti tik centriniams federacijos organams. Tuo tarpu federacijos subjektams skiriamos tik vietinio pobūdžio funkcijos: mokesčių rinkimas ir paskirstymas, sveikatos, švietimo, kultūros reikalai ir pan. Visi federacijos subjektai turi teisę leisti įstatymus ir juos įgyvendinti savo kompetencijos ribose (Junevičius, 1999). Anot Braslauskos (2006), federacinėmis dažniausiai būna didžiosios valstybės, tokios kaip JAV, Kanada, Brazilija, Rusija, Vokietija, Jugoslavija, Meksika ir kitos.

Pagal kilmę federacijos skirstomos į du tipus: sutartinės federacijos, kurios susidarė kaip anksčiau suverenų vienetų sąjungos (Šveicarija, JAV ir su išlygomis Vokietija) ir konstitucinės federacijos – sudarytos centrinės valdžios sprendimu (Austrija, Belgija, Indija, Brazilija) (Pražauskas, Unikaitė, 2007).

Taip pat būtina paminėti ir *Konfederacijos modelį*, kuris reiškia suverenių valstybių sąjungą, kuriama kokiems nors tikslams (dažniausiai politiniams ar kariniams) pasiekti. Centrinė valdžia nėra aukštesnė už konfederacijos narių valdžią, o yra skirta tikslai konkrečioms tikslams vykdyti. Konfederacijai deleguoti įgaliojimai įgyvendinami bei juos atitinkantys sprendimai priimami kiekvienoje valstybėje atskirai, remiantis savo valdžios organų sistema ir savais įstatymais. Centrinė valdžia naudoja išvestinę kompetenciją, o nariai – pagrindinę. Konfederacija sukurama atskirų valstybių dvišale arba daugiašale sutartimi. Tokia suverenių valstybių sąjunga priartėja prie šiuolaikinių internacionalinių institucijų, veikiančių pagal tarptautinės teisės normas, pvz. Europos Sąjunga ar Nepriklausomų Valstybių Sandrauga (Braslauskas, 2006).

Pagrindiniai konfederacijos požymiai:

- *konfederacijoje nėra bendros kariuomenės, valiutos, biudžeto, vieningos mokesčių sistemos, bet dėl jų gali susitarti konfederacijos nariai;*
- *nėra bendros konfederacijos pilietybės;*
- *būdamos ganėtinai amorfiški politiniai vienetai, konfederacijos nėra stabilios ir laikui bėgant arba suyra, arba tampa federacine valstybe (Šveicarija, JAV, tikėtina taip pat Europos Sąjunga) (Pražauskas, Unikaitė, 2007, p. 166).*

Krutskichas (1999) papildė šiuos požymius teigdamas, kad konfederacijoje subjektai turi teisę laisvai išeiti iš jos (Europos Sąjungos atveju tai formaliai pirmą kartą numatyta paskutinėje Lisabonos sutartyje, bet praktiškai tai neįmanoma ženkliai nepakeitus dabartinių teisės aktų), valstybių suverenitetas nėra niekaip ribojamas. Tačiau dėl visiškos suvereniteto laisvės yra diskutuojama, kadangi, pasak Vitkaus (2008), pats buvimas Europos Sąjungos sudėtyje reiškia, kad tenka susitaikyti su tam tikrais suvereniteto apribojimais, kuriuos galima pavadinti jau besiformuojančios federacijos apraiškomis tokiomis kaip: ES teisė turi viršenybę nacionalinės teisės atžvilgiu, daug sprendimų Sąjungos lygmeniu yra priimama balsų dauguma, Teisingumo Teismas gali spręsti ginčus, kilusius tarp ES institucijų ir valstybių narių, ES turi tiesiogiai renkamą Europos Parlamentą ir t. t. Todėl nors ES ir galima aptikti kai kurių pagrindinių konfederacijos požymių, vis dėlto sunku pasakyti, ar ji dar nėra peržengusi nematomos ribos ir ar jos raida dar nekrypsta Europos Federacijos link.

Apibendrinus galima teigti, kad pagrindinės valstybės santvarkos formos yra unitarinės, federacinės ir konfederacinės. Valstybių teritorinė struktūra lemia kaip centrinė, regioninė ir vietos valdžia, tarpusavyje pasidalina kompetencija įgyvendinant viešojo administravimo funkcijas. Unitarinėse valstybėse veikia visai šaliai bendri aukščiausieji valstybinės valdžios organai, vieninga teismų sistema, o tokie administraciniai vienetai kaip apskritys ar rajonai neturi jokio politinio savarankiškumo. Pagrindinė kompetencija priklauso centrinei vyriausybei, o išvestinė – vietiniams valdžios organams. Siekiant išvengti itin stiprios centralizacijos yra vykdoma dekoncentracija ir decentralizacija. Dekoncentracija reiškia, kad centrinė valdžia perduoda dalį savo funkcijų

teritoriniams valdymo subjektams (centrinės valdžios atstovai), kurie yra visiškai pavaldūs ir padeda efektyviau, būnant netoli, išspręsti problemas. Decentralizacija – tai daug drąsesnis centrinės valdžios funkcijų perdavimas savivaldos teisę turinčioms teritorijoms, kurios disponuoja savu biudžetu ir gali savarankiškai, nustatytose kompetencijos ribose, spręsti švietimo, kultūros, sveikatos apsaugos ir kt. funkcijas. Tokiu būdu išreiškiama vietų specifika. Tačiau šios teritorijos valdžios organai negali kištis į centrinės valdžios kompetenciją (saugumas, armija, tarptautiniai santykiai ir kt.). Pastebimi stiprios ir silpnos decentralizacijos trūkumai bei privalumai. Esant stipriai decentralizacijai, didėja išlaidos naujai įsteigtiems valdymo lygiams, tarpusavio dubliavimosi galimybės, tačiau taip galima geriau tenkinti gyventojų poreikius. Ir atvirkščiai, dideliuose teritorijos administraciniuose vienetuose mažėja viešųjų gėrybių paskirstymo efektyvumas, silpnėja piliečių aktyvumas, tačiau taip gali būti taupomos valstybės lėšos.

Federacinėse valstybėse federaliniai subjektai yra daug stipresni savarankiškumo prasme, kadangi gali vykdyti skirtingą politiką nei centrinė valdžia, turi įstatymų leidžiamąją ir vykdomąją valdžią, konstituciją suderinimą su federacijos konstitucija. Federacijos subjektams skiriami daugiau vietinio pobūdžio valstybiniai klausimai: mokesčių rinkimas, švietimas, sveikatos, kultūros klausimai, žemesnieji teismai ir pan. Visi federacijos subjektai turi teisę leisti įstatymus ir juos įgyvendinti savo kompetencijos ribose.

Konfederacijos yra visiškai priešingos nei unitarinės valstybės, kadangi centrinė valdžia čia nėra aukštesnė nei konfederacijos narių. Konfederacija įprastai yra įtvirtinta šalių sutartimi, siekiant tam tikrų bendrų tikslų. Nėra bendros valdžios, kuri galėtų primesti savo valią, todėl konfederacijai deleguoti įgaliojimai įgyvendinami kiekvienoje valstybėje atskirai, remiantis savo valdžios organų sistema bei įstatymais. Konfederacija dažniausiai yra tarpinis variantas einant link žlugimo ar federacijos. Viena iš savitų konfederacijos formų yra Europos Sąjunga, tačiau ar ji dar nėra tapusi federacija sunku pasakyti, kadangi ES sistema verčia abejoti visiško valstybės narės suvereniteto išlaikymu. Kaip vieną pagrindinių priežasčių galima įvardinti tai, kad ES teisė turi viršenybę nacionalinės teisės atžvilgiu.

1.2. Lietuvos teritorinio valdymo organizavimas

1.2.1. Lietuvos teritorinio valdymo raida

Pirmieji Lietuvos administraciniai dariniai buvo dar Lietuvos Didžiojoje Kunigaikštystėje (LDK). 13-14 a. LDK priklausė daug žemių, dalinių ir sritinių kunigaikštysčių. 14 a. antroje pusėje pradėta kurti LDK administracinės valdžios sistemą sudarančias seniūnijas, tokias kaip Paštuvos, Trakų, Veliuonos, Vilniaus ir kt. (Enciklopedija Lietuva, 2008).

Vaitekūnas (1998) apibendrina 13-14 a. administracinį teritorinį skirstymą ir hierarchiniu principu išskiria tris to meto lygius:

1. Visa valstybė buvo susiskirsčiusi į kunigaikštystes (žemes), valdomas paveldėjimo keliu, t. y. sritinių kunigaikštysčių, arba didžiojo kunigaikščio skirtų dalinių kunigaikštysčių, o vėliau vietininkų, kurie vis labiau keitė kunigaikštis;

2. Kunigaikštystės arba žemės buvo suskirstytos į seniūnijas, valdomas seniūnų, kurių bent jau dalį skyrė pats didysis kunigaikštis;

3. Seniūnijas sudarė smulkesni administraciniai teritoriniai vienetai – valsčiai, valdomi tijųnų.

1413 m. etninėje Lietuvoje pagal Lenkijos pavyzdį pradėtos kurti vaivadijos. Per 1564-1566 m. administracinę reformą buvo kuriami nauji administraciniai vienetai, bendri visai LDK – apskritys ir pavietai. Tačiau 18 a. pabaigoje, per ATR (Abiejų Tautų Respublika) padalijimus Rusijai atitekusi teritorija buvo skirstoma pagal to meto Rusijos tvarką – gubernija ir generalgubernatorija. Anot Šenavičiaus ir Smalskio (2009), Lietuvos teritorijoje sukurtų gubernijų ribos keitėsi, kol 1801 m. buvo suformuotos Lietuvos Vilniaus ir Lietuvos Gardino gubernijos. Aukščiausiu šių gubernijų vadovu buvo tapęs Vilniaus generalgubernatorius. Lietuvos teritorijoje esančių gubernijų civilinė administracija buvo veikiama karinės rusų valdžios, kadangi karinių korpusų vadai tapo tarpine valdymo grandimi tarp generalgubernatoriaus ir apskričių valdžios. Lietuvoje nebuvo atskirtos administracijos ir teismų funkcijos. Užgrobtų teritorijų valdymas turėjo vokiškos, rytietiškos ir iš LDK palikimo atėjusios administracinės kultūros bruožų. Bajorų savivaldos modelio pritaikymas ir pratęsimas, iš bajorų renkant administracijos ir teismo tarnautojus, buvo apgalvotas caro valdžios žingsnis. Trukdė formuotis Lietuvos gyventojų profesionaliai biurokratijai. Iš Rusijos atsiųsti aukščiausi administracijos vadovai buvo geriau pasirengę dirbti administracinį darbą ir privalėjo parodyti, kad tik svetimšalių vadovaujama administracija gali efektyviau valdyti okupuotas teritorijas.

Per pirmąjį pasaulinį karą Vokietijai okupavus Lietuvą, 1915 m. buvo įkurtas naujas darinys – Oberostas, kurį sudarė 6 sritys – Bialystoko, Gardino, Kuršo, Lietuvos, Suvalkų, Vilniaus. 1918 m. vasario 16 d. Lietuvai paskelbus nepriklausomybę, buvo pradėtos kurti apskritys (Encikl. Lietuva, 2008). Kaip parodyta antroje lentelėje, XX a. Lietuvos administraciniai-teritoriniai vienetai kito.

Anot Daugirdo ir Mačiulytės (2006), tarpukaryje sukurtas teritorinis tinklas buvo radikaliai transformuotas sovietinės valdžios. Tarpukario nepriklausomybės laikotarpis buvo per trumpas, kad atsirastų jungiantys ir stiprūs ryšiai tarp visuomenės bendruomenių ir jos teritorijos bei susidarytų teritorinės savivaldos tradicija. Pirmasis 1919 m. savivaldos įstatymas numatė du teritorinės savivaldos lygmenis, tai yra apskritis (subregioninis lygmuo) ir valsčius (lokalinis lygmuo). Valsčius buvo pagrindinė teritorinės savivaldos institucija, kuris nešė atsakomybę už socialinę rūpybą, švietimą, transportą bei infrastruktūros tvarkymą. Apskritys atliko lyg tarpinį vaidmenį tarp centrinės valdžios ir valsčių. Apskritis pradėta formuoti kaip centrinės valdžios teritorinio (regioninio) valdymo priemonė,

o valsčiaus savivaldos teisės pradėtos riboti. Tai panašu į centralizuotą autoritarinį valstybės modelį, bet tokiu sudėtingu istoriniu laikotarpiu galėjo būti pateisinamas. Teritorinio valdymo ir savivaldos tradicijos dar tik formavosi.

2 lentelė. Teritorinių administracinių vienetų raida Lietuvoje XX a.

Teritorinis lygmuo		Regioninis	Subregioninis	Lokalinis
Laikotarpis				
Tarpukaris (1937 m.)	Teritorinis vienetas	Apskritis (artimesnė subregioniniam lygmeniui)	Valsčius (artimesnis lokaliniam lygmeniui)	Seniūnija
	Skaičius	23	260	2545
	Savivalda	Taip	Taip	Ne
	Vidutinis gyventojų skaičius (tūkst.)	110,9	9	1
	Vidutinis plotas (km ²)	2420	214	22
Sovietmetis (1989 m.)	Teritorinis vienetas	–	Rajonas	Apylinkė
	Skaičius	–	44	423
	Savivalda	–	Formali	Formali
	Vidutinis gyventojų skaičius (tūkst.)	–	27,3*	2,5
	Vidutinis plotas (km ²)	–	1449	132
Nepriklausomybės laikotarpis (2004 m.)	Teritorinis vienetas	Apskritis	Savivaldybė	Seniūnija
	Skaičius	10	60	524
	Savivalda	Ne	Taip	Ne
	Vidutinis gyventojų skaičius (tūkst.)	348,4	39,0*	6,6
	Vidutinis plotas (km ²)	6530	1088	125

Šaltinis: Daugirdas, Mačiulytė, 2006, p. 97

Nuo 1940 m. Lietuvos teritorijos administracinių vienetų kaita priklausė nuo Lietuvos Tarybų Socialistinės Respublikos Aukščiausios Tarybos (LTSR AT) Prezidiumo kompetencijos, kuri vadovavosi „demokratinio centralizmo“ principais. 1950 m. panaikintos apskritys ir valsčiai, įteisintos 4 sritys, 87 rajonai ir 2774 apylinkės. Teritorinio tinklo smulkinimu okupacinė valdžia siekė stiprinti vietinės visuomenės kontrolę. Nors 1953 m. prasidėjo teritorinių vienetų stambinimas, tačiau tai tik didino valdymo centralizavimą ir trukdė formuotis teritorinei tapatybei (Daugirdas, Mačiulytė, 2006).

Trečioje lentelėje pateikta Lietuvos Respublikos administracinių vienetų sistema laikotarpiais. Lietuvos nepriklausomybės pradžioje, 1990-1995 metais, buvo dviejų lygių savivaldybės. Aukštesniesiems administraciniams vienetams buvo priskirtos respublikinių miestų ir rajonų savivaldybės – 55 vienetai, iš kurių 44 rajonai ir 11 respublikinių miestų, žemesniesiems – 81 rajoniniai miestai, 22 miesto tipo gyvenvietės ir 423 apylinkių savivaldybės. Tiek aukštesniosios, tiek žemesniosios pakopų savivaldybių politinės administracijos organizacijos modelius nustatė 1990 m. vasario 12 d. priimtas Vietos savivaldos pagrindų įstatymas. 1995 m., po ilgų svarstymų ir vertinimų, kairiųjų Vyriausybė apsisprendė sudaryti 10 apskričių. Tais pačiais metais įsigaliojo keletas naujai priimtų įstatymų – Vietos savivaldos, Savivaldybių tarybų rinkimų ir Apskrities valdymo įstatymai. Apskirtyse įsteigti prefekto tipo teritoriniai valstybinio administravimo subjektai – apskričių valdytojai

nuo 1996 m. tapo apskričių viršininkais su jiems funkcijas padedančiomis vykdyti administracijomis. Šiems subjektams perduota dalis iki tol savivaldybių vykdytų funkcijų – vyko valdymo centralizavimas. Atsisakyta žemesnės pakopos savivaldybių, vietos savivaldos teisė suteikta tik 56 miestų ir rajonų savivaldybėms (2000 m. įkurtos dar 4), t. y. dviejų pakopų sistema pertvarkyta į vienpakopę vietos savivaldos sistemą (Astrauskas, Galinienė, 2003).

2008 m. atėjus į valdžią penkioliktajai Vyriausybei užsibrėžta ties tobulesniu Lietuvos Respublikos teritoriniu valdymu. Kaip lūkesčių nepateisinę, dubliavę funkcijas ir ekonomiškai nenaudingi apskričių viršininkai su administracijomis, nuo 2010 m. liepos 1 d. naikinami. Apskritys, kaip teritoriniai vienetai, išlieka, nes jos yra susijusios su statistika ir su Europietiškosios paramos skirstymu iki 2013 m. Tokiu būdu einama prie 4 ar 5 regionų, kurie atitiks Europos Sąjungos teritorinių statistinių vienetų nomenklatūros antrąjį lygį (NUTS 2). Jų pagrindu nuo 2014 m. būtų planuojama ir administruojama ES struktūrinė parama [40]¹.

3 lentelė. Lietuvos Respublikos administracinių vienetų sistema laikotarpiams

Laikotarpis	1990-1995 m.	1995-2000 m.	2000-2013 m.	2014 m. - ?
Iš viso	581	66	70	64~65
Antrasis lygis	44 rajonai ir 11 respublikinių miestų	10 apskričių	10 apskričių	4~5 regionai
Pirmasis lygis	81 miestas, 22 miesto tipo gyvenvietės, 423 apylinkės	56 savivaldybės	60 savivaldybių	60 savivaldybių
		Seniūnijos, šiuo metu yra 552		

Šaltinis: adaptuota pagal Astrauskas, 2003, p. 69

NUTS (*Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques*, liet. šalių teritorinių statistinių vienetų nomenklatūra) – Europos Sąjungoje galiojanti unifikuota teritorijos skirstymo į regionus sistema, pagal kurią yra atskirti 5 lygių teritoriniai dariniai. Šią nomenklatūrą suformulavo Eurostatas, kad būtų galima pateikti vieną teritorinių vienetų klasifikaciją Europos Sąjungos regioninei statistikai suformuoti. Lietuvoje NUTS principas taikomas taip: 1 lygis – visa šalis, 2 lygis – visa šalis, 3 lygis – apskritys, 4 lygis – savivaldybės, 5 lygis – seniūnijos. Remiantis ES šalių patirtimi, kriterijais, kiekybiniais ir kokybiniais jų regionų rodikliais Lietuvoje galėtų būti 4 apskritys – regionai (Klaipėdos, Šiaulių, Panevėžio, Vilniaus-Kauno) kurių potencialas jau yra susiformavęs, o tolesnė jų raida įvairiais metodais ir priemonėmis galėtų būti vystoma. Pagal Eurostat klasifikaciją šie 4 administraciniai teritoriniai vienetai patektų į gausiausią trečiojo rango regionų – NUTS 3 grupę, kurioje yra 15 šalių, turinčių 1031 regioną (Mačys, 2005). Tačiau toks skirstymas būtų daugiau

¹ Visame darbe laužtiniuose skliaustuose naudojamos tik elektroninių šaltinių nuorodos į literatūros sąrašą.

politinis ir neatitiktų Lietuvos istorinės praeities. Už Lietuvos suskirstymą pagal vykusius etninius procesus baltų šalyse pasisako daugelis ekspertų, pvz.:

- Valdemaras Šimėnas – etninis variantas tobulesnis. Išskirti keturi beveik vienodo dydžio regionai labiau atitinka etninę baltų genčių raidą. Regionai gali būti vadintini senųjų baltų genčių vardais: Žemaitija, Aukštaitija, Dainava. Tik Suvalkija neatitinka šio principo, nes reikėtų vadinti Sūduva [83].
- Paulius Kavaliauskas - Lietuvos etnokultūrinių sričių (etninių regionų) inkorporavimas į šalies regioninės politikos formavimą ir jai pritaikyto valstybės regionavimo sistemą yra tiesiog būtinas, kaip labai stipri mūsų regioninio identiteto diferencijavimo, palaikymo ir stiprinimo priemonė [80].
- Zigmas Zinkevičius - svarbu, kad naujasis Lietuvos administracinis skirstymas remtųsi istoriškai susiklosčiusiu etnokultūriniu krašto susisluoksniavimu. Etnokultūriniai regionai daugeliu atvejų sutampa su tarmių plotais, o tai padės išvesti tikslias tų regionų ribas, nes etnokultūros ribos yra neryškios, o tarmių ribas galima labai tiksliai išvesti. Šiuo atveju kalbininkų-dialektologų talka bus būtina. Pabrėžtina, kad etnokultūrinis krašto skirstymo modelis turi tą didelį privalumą, kad jo laikosi daugelis Europos Sąjungos šalių [85].
- Virginija Kondratienė - vykdant naują teritorinį-administracinį Lietuvos suskirstymą, nevertoti „Klaipėdos regiono, Šiaurės regiono, Kauno regiono, Vilniaus regiono“, o istoriškai patvirtinamus ir pagrindžiamus tiek mokslinėje literatūroje, tiek ir gyvenimo praktikoje naudojamus bei integruojantis į Europos Sąjungą visiškai priimtinus pavadinimus – Aukštaitija, Dzūkija/Dainava, Suvalkija/Sūduva, Žemaitija (žr. 2 priedą) [81].
- Vytautas Tumėnas - siūlomas administracinis Lietuvos skirstymas regionais remiantis etnografinėmis sritimis yra pagrįstas istoriškai, siejasi su istorinėmis Lietuvos regionų ribomis ir tarmėmis. Tačiau tikslinant regionų ribas neišvengiamai reikės siekti naudingo ir pateisinamo kompromiso [84].

Taigi, regionizmo klausimas nėra svetimas Lietuvai. Praėjus tautos egzistencijos išorinei grėsmei, apsilo ir tautinė vienybė. Jau sovietmečiu sparčiai kūrėsi etnografiniai ansambliai, gaivinę dzūkų, aukštaičių, žemaičių, suvalkiečių etninę kultūrą ir papročius. Tada tai turėjo ne tik vietinę, bet ir nacionalinę prasmę, kadangi buvo vienas iš tautiškumo stiprinimo rezervų, kultūrinės rezistencijos būdų. Dabar regioniniai tapatumai gaivinami toliau, atgimsta savaiminė vietos kultūrininkų plėtojama veikla, kuriems vietiniai savitumai vertingi savaime. Tai galima sakyti sutampa su valstybine regionų politika, kuriai rūpi ne tik etnografinio kultūrinio savitumo puoselėjimas, bet ir visapusiška regionų raida (Kuzmickas, 2009).

Vertinant ekspertų mintis galima teigti, kad etninis regionų ribų nustatymas yra labiausiai tinkantis variantas. Būtų išskirti 4 arba 5 regionai: Dainava, Aukštaitija (galbūt Aukštaitija būtų

dalinama į dvi dalis [78]), Suvalkija ir Žemaitija. Tačiau būtina atsižvelgti kaip tautinės mažumos reaguotų į tokį skirstymą, ypač atkreipiant dėmesį į lenkų nuomonę. Bet kokiu atveju ateityje renkantis kaip regionai bus suskirstyti, didelę reikšmę sudarys Europos Sąjungos paramos įsisavinimas pagal NUTS kriterijus.

1.2.2. Lietuvos teritorinio valdymo organizavimas teisiniu ir moksliniu požiūriu

Lietuvoje nėra specialaus teisės akto, kuris reglamentuotų teritorinių vykdomosios valdžios institucijų sistemą bei jos formavimo ir veiklos teisinius pagrindus. Tik Konstitucijos, įstatymų ir kitų teisės aktų sisteminė – loginė analizė, bei vykdomosios valdžios institucijų tyrimas leidžia daryti išvadą, kad *teritorinių vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenį sudaro apskričių viršininkų institucijos (iki 2010 m. liepos 1 d.), Vyriausybės atstovų institucijos apskrityse ir centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinės įstaigos bei teritoriniai struktūriniai padaliniai* (Bakaveckas, 2007).

Lietuvos Respublikos Konstitucijos (1992) 123-io straipsnio pirmoje dalyje apibrėžta, kad aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė. Pagal Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo [1] pirmo straipsnio pirmą dalį aukštesnysis administracijos vienetas yra apskritis. Lietuvos mokslininkai šį įstatymą aiškina ir sukonkretina apskrities reikšmę. *Apskritis – valstybės juridinis teritorinis darinys, sudarytas iš daugelio savivaldybių ir atliekantis tokias funkcijas, kurioms vykdyti savivaldybės yra per mažos* (Kanitzas, 1995, p. 143). *Apskritis – savivaldybių ribų nedalantis šalies teritorijos administracinis vienetas, kuriame pagal Apskrities valdymo ir kitus įstatymus valdymą organizuoja Vyriausybė* (Bakaveckas ir kt., 2005, p. 345).

Pagal Konstituciją įstatymų leidėjas turi įgaliojimus nustatyti, kokios institucijos įgyvendina valstybinį valdymą vietose, kokie šių centrinės valdžios viešojo administravimo institucijų ir pareigūnų įgaliojimai bei funkcijos. Valstybės teritorijos administracinio suskirstymo, administracinių teritorinių vienetų centralizuoto valdymo ir vietos savivaldos konstituciniai pagrindai detalizuojami įstatymų leidėjo priimtuose įstatymuose: Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatyme, Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatyme (iki 2010 m. liepos 1 d.), Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme, Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatyme ir kt. (Jankauskas, 2007).

Pagal Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymą [28] Lietuvos Respublikos teritorija skirstoma į administracinius vienetus, kurie susideda iš gyvenamųjų vietovių. Administracinis vienetas yra teritorijos dalis, kurioje valdymą organizuoja Lietuvos Vyriausybė arba savivaldybės institucijos, jis turi savo ribas, centrą ir pavadinimą. Lietuvos teritorijos administraciniai vienetai yra apskritys ir savivaldybės. Savivaldybės teritorija gali būti skirstoma į seniūnijų

aptarnaujamas teritorijas. Gyvenamosios vietovės skirstomos į miesto ir kaimo gyvenamąsias vietas. Miesto gyvenamosios vietovės yra miestas, kaimo gyvenamosios vietovės – miesteliai, kaimai ir viensėdžiai². Miestai yra kompaktiškai užstatytos gyvenamosios vietovės, turinčios daugiau kaip 3 tūkst. gyventojų, kurių daugiau kaip 2/3 dirbančiųjų dirba pramonėje, verslo bei gamybinės ir socialinės infrastruktūros srityse. Miesteliai yra kompaktiškai užstatytos gyvenamosios vietovės, turinčios nuo 500 iki 3000 gyventojų, kurių daugiau kaip pusė dirbančiųjų dirba pramonėje, verslo bei gamybinės ir socialinės infrastruktūros srityse, taip pat tradiciniai miesteliai. Kaimai yra kitos gyvenamosios vietovės, neturinčios miesto, miestelio ir viensėdžio požymių. Viensėdžiai yra istoriškai susiformavusios gyvenamosios vietovės, paprastai sudarytos arba kilusios iš vienos sodybos ir turinčios ne daugiau kaip 20 objektų skirtingu adresu.

Pagal Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymą [28], apskritys sudaromos iš savivaldybių teritorijų, kurios pasižymi socialinių, ekonominių ir etnokultūrinių interesų bendrumu. Apskritis įsteigia ir jas panaikina Seimas Vyriausybės teikimu, taip pat nustato ir keičia apskričių teritorijų ribas, centrus bei apskričių pavadinimus.

Apskrities valdymo įstatyme (iki 2010 m. liepos 1 d.) [1] nustatyta, kokią vietą viešosios valdžios sistemoje užima aukštesniųjų valstybės teritorijos administracinių vienetų valdymas: apskrities valdymas yra sudėtinė valstybės valdymo dalis; šiame administraciniame vienetė valdymą per apskrities viršininką, ministerijas bei kitas Vyriausybės institucijas organizuoja Vyriausybė. Apskrities viršininkas vykdo centrinės vykdomosios valdžios funkcijas – Konstitucijos, įstatymų ir kitų teisės aktų nustatytoje ribose įgyvendina regioninę valstybės politiką tokiose srityse kaip (ekonomikos, planuojant regionų raidą, valstybės tarnybos, kultūros, švietimo, socialinės paramos, sveikatos, aplinkos apsaugos srityse ir kt.). Tačiau apskrities viršininkui nėra suteikti įgaliojimai įsiterpti į Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytos savivaldos institucijų savarankiškos kompetencijos įgyvendinimą.

Taigi visuomenės valdymo reikalams Lietuvos teritorija yra suskirstyta į dviejų lygių administracinius-teritorinius vienetus: administraciniai-teritoriniai vienetai savivaldybės ir aukštesnieji administraciniai-teritoriniai vienetai apskritys. Lietuvoje savivaldybių yra 60, kurios decentralizuoja valdžią, o apskričių 10 (Alytaus, Kauno, Klaipėdos, Marijampolės, Panevėžio, Šiaulių, Tauragės, Telšių, Utenos bei Vilniaus) – dekoncentracijos principas. Pasak Astrausko (2002), Lietuvoje funkcionuoja decentralizuota viešojo administravimo sistema, kurią sudaro dvi dalys: *valstybinio administravimo subjektai* ir *savivaldybių administravimo (vietos savivaldos) subjektai*. Šie valdymo lygiai yra valdžios politinės decentralizacijos padarinys. *Valstybiniai administravimo subjektai* skirstomi į tris pakopas (žr. 1 priedą):

² Poreikis spręsti viensėdžių įteisinimo ar tokio gyvenamosios vietovės tipo keitimo atsirado keičiant ar pripažįstant netekusiais galios teisės aktus, reglamentuojančius apskrities viršininko institucijos veiklą. Preliminariais paskaičiavimais, viensėdžių, kaip vietovės tipo, įteisinimas, sutaupys apie 21 mln. litų valstybės biudžeto lėšų [98].

1. Centrinis valstybinio administravimo subjektus, kurie vykdo veiklą visoje šalies teritorijoje. Šiam lygiui priskirtinos yra Vyriausybė, Vyriausybės įstaigos, ministerijos, įstaigos prie ministerijų;

2. Teritorinius-regioninius valstybinio administravimo subjektus, kurie vykdo veiklą aukštesniuosiuose administraciniuose-teritoriniuose vienetuose (apskirtyse) ir administravimo zonose. Šiam lygiui priskirtini yra Vyriausybės atstovai, apskrities viršininkas (iki 2010 m. liepos 1 d.), dekoncentruotosios administracijos (tai poministerinėms struktūroms pavaldžios administravimo įstaigos, pvz. teritorinės mokesčių inspekcijos);

3. Teritorinius-vietinius valstybinio administravimo subjektus, kurie savo veiklą vykdo administraciniuose-teritoriniuose vienetuose – savivaldybėse. Šiam lygiui gali būti priskirtini arba apskrities viršininko administracijos teritoriniai padaliniai, pvz., žemėtvarkos tarnybos; arba poministerinių struktūrų ar jų regioninių administravimo įstaigų teritoriniai padaliniai, pvz., teritorinės darbo biržos, žemesnieji policijos komisariatai.

Astrauskas (2006) apibūdindamas centrinis, teritorinius-regioninius ir teritorinius-vietinius valstybinio administravimo subjektus pateikia tokius jų požymius:

- *Abiejų tipų teritoriniai regioniniai valstybinio valdymo (administravimo) subjektai nėra alternatyva vieni kitiems. Toje pačioje administravimo zonoje (administraciniame vienetė) gali veikti abiejų tipų subjektai;*
- *Teritoriniams valstybinio valdymo (administravimo) subjektams pavesta vykdyti dalis valstybinių funkcijų ir suteikta teisė priimti sprendimus, tačiau politinė atsakomybė vis tiek lieka centriniams valstybinio valdymo (administravimo) subjektams;*
- *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.;*
- *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 valstybės fondų;*
- *Teritoriniai (regioniniai ir vietiniai) valstybinio valdymo (administravimo) subjektai, atstovaujantys skirtingoms valdymo pakopoms, tačiau priklausantys tam pačiam valdymo lygiui, - tai valdžios dekoncentravimo padarinys. Kuo daugiau valdymo pakopų - tuo didesnis valstybinio valdymo teritorinio dekoncentravimo laipsnis (p. 205, 207).*

Savivaldybių administravimo (vietos savivaldos) subjektai:

1. Aukščiausią valdžią šioje dalyje vykdo savivaldybės taryba, kuri renkama nuo 2002 metų ketverių metų kadencijai;
2. Tarybos sprendimus įgyvendina savivaldybės administracija;
3. Biudžeto kontrolę bei vidaus auditą atlieka savivaldybės kontrolierius ir jo tarnyba;
4. Atskaitingas savivaldybės tarybai ir bendruomenei už savivaldybės veiklą – meras.

15-osios Vyriausybės programoje yra užsibrėžtas tikslas įteisinti tiesioginius mero rinkimus [40], tačiau 2010 m. balandžio 13 d. seimas nepritarė Konstitucijos pataisai. Tokiu atveju, nepriimta Konstitucijos pataisa Seimui iš naujo svarstyti gali būti teikiama ne anksčiau nei po metų, kas reiškia, kad 2011-aisiais metais tiesioginių merų rinkimų nebus. Nėra daug diskusijų, reikia ar nereikia tiesioginių merų rinkimų, yra daugiau priešpriešos, kokias funkcijas įgyvendins meras ir ar pakas jam suteikiamų galių, kad būtų pakankamai įtakingas politikas. Anot LR Prezidentės, Dalios Grybauskaitės „tiesiogiai išrinktam merui turi būti išplėsti įgaliojimai. Tik taip jis turės didelės įtakos sprendimų priėmimui ir galės deramai atstovauti gyventojų interesams“ [87]. Konstituciniai pakeitimai būtini, bet mero funkcijos nebūtinai privalo būti apibrėžtos konstitucijos rėmuose, jos gali būti įteisintos įstatymo pagalba. Andriaus Kubiliaus vadovaujama partija pasisako už tai, kad pirmutinė organinė savivalda turėtų būti stiprinama nuo pačios apačios - bendruomenių, seniūnų.³ Kas liečia tiesioginius mero rinkimus tai jie nebūtinai priartins valdžią prie žmonių, tai nėra pagrindinis klausimas sprendžiant savivaldos efektyvumo problematiką [115].

Toliau sudarytoje lyginamojoje ketvirtoje lentelėje pateikiami skirtumai tarp aukštesniojo ir žemesniojo administracinio vieneto. Pasak Deviatnikovaitės (2009), savivaldybių administravimo subjektai nėra teritorinių valstybinio administravimo subjektų dalis. Savivaldybių administravimo subjektų negalima vadinti valstybinio administravimo subjektais, bet jie yra viešojo administravimo subjektai, tačiau tik ne valstybinio lygmens. Lietuvos Respublikos konstitucinis teismas yra pabrėžęs, kad valstybės valdymas ir vietos savivalda nėra dvi tapačios Konstitucijoje numatytos viešosios valdžios sistemos. Tarp Vyriausybės ir apskrities viršininko administracijos yra susiklostę pavaldumo santykiai, nes apskrities viršininką skiria Vyriausybė, o tarp savivaldybių ir Vyriausybės pavaldumo santykio nėra, nes vietos valdžią renka patys gyventojai. Savivaldybės iš esmės nėra valstybės institucijos ir nevykdo valstybės valdžios, tačiau įgyvendindamos viešąjį interesą, jos atlieka viešojo administravimo funkcijas.

³ *Tikroji savivalda yra skaidri organiškų bendruomenių savivalda. Lietuvoje šiandien neįteisinta savivalda žemiausiu teritoriniu lygmeniu, nesukurtos demokratinio valdymo struktūros nei kaimuose, nei nedideliuose miestuose, suvaržytos kaimo visuomenės galimybės aktyviai dalyvauti tvarkant vietos reikalus. Seniūnijos tapo tik savivaldybės administracijos struktūriniais padaliniais. Esame įsitikinę, kad vietos bendruomenės į savivaldos reikalus turėtų būti įtraukiamos visai kitokiais būdais. Jos turi būti įteisintos kaip seniūnijų bendruomenės, renkančios seniūną ir bendruomenių tarybas. Daugelį kartų esame pasisakę už tai, kad seniūnijos turi disponuoti finansiniais ištekliais savo vietos problemoms spręsti, o seniūnai turi būti renkami vietos žmonių ir turėti jų pasitikėjimą. Seniūnų pasitikėjimo ir efektyvios veiklos garantas turėtų būti seniūnijoje veikiančių bendruomenių tarybos, kurios kartu su seniūnais tarsis, kaip spręsti vietos problemas, tikslingiau panaudojant turimas lėšas ar ieškant kitokių sprendimo būdų* (Šaltinis: Tėvynės sąjunga – Lietuvos krikščionys demokratai, veiklos programa 2009-2012 m., p. 33).

4 lentelė. Skirtumai tarp aukštesniojo ir žemesniojo LR administracinio vieneto iki apskričių reformos

APSKRITYS	SAVIVALDYBĖS
Pagal LR Konstitucijos 123 straipsnio pirmą dalį aukštesniuosiuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė.	Pagal LR 120 straipsnį Valstybė remia savivaldybes. Savivaldybės pagal konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai.
Aukštesnysis administracinis vienetas	Žemesnysis administracinis vienetas
Pagal LR Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimą apskritys yra vykdomosios valdžios organinė dalis; sudedamoji valstybės valdymo dalis; valdymą organizuoja Vyriausybė, vadinasi, jos yra pavaldžios Vyriausybei.	Pagal LR Konstitucinio Teismo 1998 m. vasario 18 d. nutarimą savivaldybės tiesiogiai nepavaldžios valstybės valdžios institucijoms.
Pagal Apskrities valdymo įstatymo 4 straipsnio 4 dalį apskrities viršininkas atskaitingas Vyriausybei ir jos nustatyta tvarka jos įgaliotoms institucijoms.	Pagal Vyriausybės įstatymo 23 straipsnio 2 dalį Vyriausybė teikia rekomendacijas savivaldybėms socialinės apsaugos, sveikatos, švietimo ir kultūros plėtojimo ir kitais klausimais.
Vyriausybė negali naikinti apskrities viršininko įsakymų, tik teismas.	Seimas ir Vyriausybė neturi galių naikinti savivaldybės institucijų sprendimų (juos sustabdyti gali Vyriausybės atstovas), o naikinti gali tik teismas
Pagal Apskrities valdymo įstatymo 4 straipsnio 1 dalį apskrities viršininkas skiriamas Vyriausybės nutarimu Ministro Pirmininko teikimu.	Pagal Vietos Savivaldos įstatymo 11 straipsnį, 2 dalį, Savivaldybės taryba yra renkama piliečių, jos pirmininkas meras yra renkamas tarybos narių.
Pagal Apskrities valdymo įstatymo 18 straipsnio 3 dalį Vyriausybė nutarimu tvirtina apskrities viršininko administracijos tipinę struktūrą ir jo tipinius nuostatus, pagal kuriuos apskrities viršininkas tvirtina apskrities viršininko administracijos struktūrą ir jos nuostatus.	Pagal Vietos savivaldos įstatymo 16 str. 2 d. 10 p. savivaldybės taryba tvirtina savivaldybės administracijos struktūrą.
Apskritys neturi savarankiško biudžeto, funkcijoms įgyvendinti lėšos skiriamos iš valstybės biudžeto ir kitų finansavimo šaltinių.	Savivaldybės sudaro ir tvirtina savo biudžetą. Lietuvos Respublikos valstybės biudžetinė sistema sudaro savarankiškas LR valstybės biudžetas, taip pat savarankiški vietos savivaldybių biudžetai.

Šaltinis: Deviatnikovaitė, 2009, p. 48-49

Apibendrinant galima teigti, kad Lietuvos Respublikos Seimas leisdamas teisės aktus nustato kokios institucijos ir kokiose kompetencijos ribose įgyvendina vietos valdymą. Pagrindiniai teisės aktai yra: LR Konstitucija, LR Teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas, LR Apskrities valdymo įstatymas (iki 2010 m. liepos 1 d.), LR Vietos savivaldos įstatymas, LR Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas, LR Regioninės plėtros įstatymas, LR Viešojo administravimo įstatymas, LR Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas. Šių teisės aktų analizė parodo, kad Lietuvoje viešojo administravimo sistema sudaryta iš dviejų lygių (decentralizacijos principas): valstybinio administravimo subjektai ir savivaldybių administravimo (vietos savivaldos) subjektai. Valstybiniai administravimo subjektai skirstomi į tris pakopas: centriniai (Vyriausybė ir jos įstaigos, ministerijos ir įstaigos prie jų), teritoriniai-regioniniai (vyriausybės atstovai, apskrities viršininkai iki 2010 m. liepos 1 d., dekoncentruotosios administracijos), teritoriniai-vietiniai (veikla vykdoma savivaldybėse, statybų valstybinės priežiūros inspektoriai, mokesčių inspekcijos padaliniai ir kt.). Pagrindinė atsakomybė už teritorinių (regioninių, vietinių) valstybinių valdymo subjektų veiklą tenka centriniams subjektams. Tiek regioniniai, tiek vietiniai valstybinio valdymo subjektai atstovauja skirtingoms valdymo pakopoms, tačiau priklauso tam pačiam valdymo lygiui (dekoncentravimo principas). Savivaldybių administravimo (vietos savivaldos) subjektams priskirtini: savivaldybės taryba, savivaldybės administracija, savivaldybės kontrolierius su jo tarnyba, meras.

Teritorinio valstybinio administravimo ir savivaldybių administravimo subjektai yra skirtingų lygmenų. Pirmasis yra aukštesnysis Lietuvos Respublikos administracinis vienetas, o sekantis – žemesnysis. Aukštesniajame administraciniame vienetė valdymą organizuoja Vyriausybė, o žemesniajame – savivaldybės, kurios nėra pavaldžios valstybės valdžios institucijoms. Kaip jau buvo minėta, tarp savivaldybių ir Vyriausybės pavaldumo santykio nėra, nes vietos valdžią savivaldybėse renka gyventojai. Tačiau savivaldybės visiško savarankiškumo neįgyja, jau vien dėl to, kad Vyriausybės skiriami pareigūnai - Vyriausybės atstovai, prižiūri ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų ar vykdo Vyriausybės sprendimus.

1.2.3. Apskričių viršininkų teisiniai santykiai su Vyriausybe, savivaldybėmis ir su valstybės valdymo institucijomis iki reformos

Andriuškevičius (2008) ir Deviatnikovaitė (2009) atskirai apibrėžia apskričių teisinius santykius su Vyriausybe, Savivaldybėmis ir su apskrityje esančiomis valstybės valdymo įstaigomis.

Vyriausybės ir apskričių viršininkų teisiniai santykiai remiasi subordinacijos principu (tarnybinis pavaldumas, priklausymas), kas reiškia, kad dauguma šios srities teisės normų formuluojama kaip teisiniai įsipareigojimai apskričių vadovams. Apskričių viršininkai privalo vykdyti ministerijų ir Vyriausybės įstaigų vadovų norminius valdymo aktus – tai įrodo Apskrities valdymo įstatymo antro straipsnio nuostata, kad apskrities valdymas organizuojamas, vadovaujantis Vyriausybės nutarimais bei kitų valstybės valdymo institucijų teisės aktais. Taip pat pastebima, kad apskričių vadovybės ir ministerijų ar kitų Vyriausybės įstaigų santykiams būdingas ir šių valstybinių darinių bendradarbiavimas, kadangi Vyriausybės teikiamų teisės aktų projektai turi būti derinami su apskričių viršininkais, jei tie projektai yra susiję su šių valstybės pareigūnų kompetencija.

Savivaldybės yra apskričių teritorijų dalis, todėl nors Savivaldybės nėra pavaldžios valstybės institucijoms, jų veikla yra koordinuojama, taip pat ir sprendžiant apskrities valdymo uždavinius. Apskrities administracijos ir savivaldybių administravimo subjektų bendravimą daugiausia lemia regiono plėtros taryba. Apskrities viršininkas šaukia plėtros tarybos pirmąjį posėdį ir vadovauja tarybos veiklai, kol ji išsirenka pirmininką. Tarybos narių grupę sudaro apskrities viršininkas, regiono savivaldybių merai ir deleguoti savivaldybės nariai. Regiono plėtros taryba svarsto savivaldybių institucijų siūlomus įgyvendinti investicijų projektus. Apskrities viršininko administracija koordinuoja savivaldybių institucijų veiklą šioms vykdant priimtus sprendimus, susijusius su nacionalinės regioninės politikos įgyvendinimu tame regione. Apskrities viršininkas teisiškai įgaliotas kooperuoti savivaldybių lėšas numatomiems bendriems darbams apskrityje atlikti. Apskrities viršininkas gali organizuoti savaitinius savivaldybės administracijos atstovų ir apskrities administracijos atstovų susitikimus teritorijų planavimo, nuosavybės atkūrimo ir kt. apskrities valdymo įstatymo nustatytais klausimais.

Apskritis valdymo įstatymo 16 straipsnio antra dalis [1] teigia, kad valstybės valdymo institucijos nėra pavaldžios apskrities viršininkui. Tokiu atveju, apskrities viršininko ir valstybės įstaigų vadovų santykiai negrindžiami tarnybine subordinacija. Tačiau dėl galiojančio teisinio reglamentavimo apskrities viršininkas yra tarsi Vyriausybės, ministerijų bei Vyriausybės įstaigų ir joms pavaldžių apskrityje įsteigtų valdymo institucijų tarpininkas tuo požiūriu, kad šios privalo pranešti apie savo veiklą apskrityje ir apskrities viršininkas praneša atitinkamai Lietuvos Respublikos Seimui ar Vyriausybei apie valstybės valdymo institucijų padalinių veiklą ir sprendimus, jeigu jie neatitinka Lietuvos Respublikos įstatymų, Vyriausybės nutarimų arba pažeidžia piliečių ar organizacijų teises. Taip pat pagal 13 straipsnį apskrities viršininkas turi teisę prirėkęs kviešti apskrityje esančių ministerijų ir kitų Vyriausybės institucijų struktūrinių padalinių vadovų pasitarimus ir jiems pirmininkauti.

1.2.4. Lietuvos ir Estijos aukštesniųjų administracinių vienetų lyginamoji analizė iki reformos

Penktoji lentelė parodo Estijos ir Lietuvos aukštesniųjų administracinių vienetų panašumus ir skirtumus bei padeda geriau įsisavinti kaip Lietuvoje organizuotas teritorinis valdymas iki apskričių reformos. Estijos plotas yra 45227 km², o gyventojų skaičius – 1,27 mln. Taigi, pagal gyventojų skaičių Estija nuo Lietuvos atsilieka beveik tris kartus, plotas taip pat mažesnis (- 20000 km²), tačiau yra suskirstyta į 15 apskričių (*maakond*), o šie – į valdas (*vald*). Didžiausia apskritis *Pärnumaa* (plotas 4807 km², gyventojų 78,7 tūkst.), mažiausia – *Hiiumaa* (plotas 1023 km², o gyventojų 9,0 tūkst.) (Visuotinė Lietuvių Enciklopedija, 2004).

5 lentelė. Lietuvos ir Estijos aukštesniųjų administracinių vienetų lyginamoji analizė iki reformos

Lyginamasis objektas	Lietuva	Estija
Apskritis viršininkas – Apskritis valdytojas <i>Skiriamas</i>	1994 m. Apskritis valdymo įstatymo pirmojoje redakcijoje buvo vartojamas terminas apskrities valdytojas, tačiau po 1996 m. pakeisti žodžiai į apskrities viršininką. Apskritis viršininką <i>skiria ir atleidžia</i> Vyriausybė Ministro pirmininko teikimu. Apskritis viršininku gali būti skiriamas Lietuvos Respublikos pilietis, turintis aukštąjį išsilavinimą. Remiantis valstybės tarnybos įstatymu apskričių viršininkai (jų pavaduotojai) yra politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai, priimti į pareigas jį priėmusios kolegialios valstybės institucijos (Vyriausybės) įgaliojimų laikui, t. y. į šias pareigas minėti asmenys priimami be konkurso.	Apskritis valdytoją <i>penkeriems metams</i> skiria Estijos Respublikos Vyriausybė regioninių reikalų ministro teikimu. Šioms pareigoms užimti organizuojamas viešas konkursas, kuriam vadovauja Vyriausybės sudaryta ekspertų komisija. Iš atrinktų kandidatų regioninių reikalų ministras išsirenka vieną asmenį, kurio kandidatūra apsvartoma bendrame apskrities vietos valdžios asociacijos narių susirinkime.
<i>Atleidžiamas</i>	Apskritis viršininkas gali būti <i>atleidžiamas</i> : kai baigiasi Vyriausybės įgaliojimai; praradus pasitikėjimą; panaikinus politinio (asmeninio) pasitikėjimo pareigybę.	Apskritis valdytojo <i>atleidimo</i> klausimą sprendžia Vyriausybė. Atleidimas gali įvykti dėl nesėkmingo Regioninių reikalų ministro ir apskrities valdytojo (atleidžiamas iš pareigų Regioninių reikalų ministro teikimu) bendradarbiavimo; paties apskrities valdytojo prašymas; įsigaliojus teismo nuosprendžiui; dėl ilgo laikotarpio nesugebėjimo atlikti savo pareigų.

<u>Apribojimai</u>	Apskritis viršininkas <i>negali</i> eiti jokių kitų renkamų ar skiriamų pareigų, dirbti kitose įstaigose ar įmonėse ir už tai gauti atlyginimą, išskyrus pagal pareigas nustatytąjį bei užmokestį už kūrybinę veiklą.	Apskritis valdytojas <i>negali</i> eiti kitų pareigų valstybės tarnyboje arba vietos savivaldos institucijose, priklausyti verslo arba patariamajai grupei komercinėse įmonėse, būti prekybininku arba verslininku, išskyrus tiriamąją ir mokslinę veiklą.
<u>Pagrindinės funkcijos</u>	Koordinuoja apskrityje esančių ministerijų ir kitų Vyriausybės institucijų struktūrinių padalinių veiklą, taip pat derina savivaldybių vykdomųjų institucijų veiklą, įgyvendinant regionines programas. Apskritis viršininkui suteikiami įgaliojimai įvairiose valdymo srityse: švietimo, kultūros ir socialiniais klausimais, sveikatos priežiūros, farmacijos, teritorijos planavimo, paminklotvarkos, žemėtvarkos, žemės ūkio, gamtos išteklių naudojimo, aplinkos apsaugos ir kt.	Koordinuoja regioninę politiką, teikia siūlymus bei informuoja Vyriausybę apie valstybės institucijų darbo organizavimą; remdamasis įstatymais valdo, naudoja ir disponuoja valstybės turtu; atstovauja valstybei bylose, kylančiose iš apskrities valdytojo pareigų vykdymo; teikia siūlymus Respublikos Vyriausybei per regioninių reikalų ministrą dėl metinio apskrities valdybos papildomo biudžeto projekto, kontroliuoja ryžtingą biudžeto įgyvendinimą ir užtikrina ryžtingą fondų, pagalbos ir Europos Sąjungos skirtų dotacijų bei kitos užsienio pagalbos naudojimą ir kt.
<u>Pavadinimas</u>	Jeigu apskrities teritorijoje yra daugiau kaip 500 tūkst. gyventojų, apskrities viršininkas turi du pavaduotojus (pvz. Vilniaus ir Kauno apskritys). Šie pavaduotojai vykdo jiems nustatytas funkcijas, o nesant apskrities viršininkui atlieka ir jo pareigas. Už pavestų funkcijų įgyvendinimą pavaduotojai atsakingi ir atskaitingi apskričių viršininkams. Pavaduotojai kaip ir apskrities viršininkas yra politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojai, priimti į pareigas Vyriausybės galiojimo laikui.	Jeigu apskrities valdytojo postas yra laisvas arba jeigu jis negali atlikti savo funkcijų dėl ilgalaikės kliūties, regioninių reikalų ministras gali direktyva, laikotarpiui iki trijų mėnesių arba kol kliūtis bus visiškai pašalinta, paskirti laikinai einantį pareigas apskrities valdytoją. Jis turi tokias pačias teises ir pareigas kaip ir apskrities valdytojas, jeigu įstatymai nenumato kitaip. Asmuo, pavaduojantis apskrities valdytoją, turi pasirašyti dokumentus kaip laikinai einantis apskrities valdytojo pareigas.
Apskritis viršininko administracija – Apskritis valdyba <u>Pagrindinės funkcijos</u>	Apskritis viršininko administracija daugiausia atlieka tik pagalbinio pobūdžio funkcijas (rengia, teikia, informuoja, prižiūri, organizuoja ir pan.), t. y. padeda apskričių viršininkams įgyvendinti jų kompetencijai priskirtus klausimus.	Apskritis valdyba yra Vyriausybės institucija, kuri teikia pagalbą apskrities valdytojui, kuris šiai institucijai ir vadovauja. Apskritis valdyba vadovauja apskrities valdytojo operacijoms ir teikia jam pagalbą, rengia apskrities valdytojo įsakymų projektus, kontroliuoja apskrities valdytojo įsakymų vykdymą, vadovauja apskrities valdytojo santykiams su Vyriausybe, vietinėmis valdžios institucijomis ir kitais juridiniais ir fiziniais asmenimis, atlieka kitas įstatymų, Vyriausybės arba apskrities valdytojo nustatytas funkcijas.
<u>Administracinė struktūra</u>	2002 m. kovo 27 d. Vyriausybė priėmė nutarimą Nr. 402 „Dėl tipinės apskrities viršininkų administracijos struktūros patvirtinimo“. Administraciją sudaro, vadovybė, departamentai, skyriai ir tarnybos. Priskiriami 6 departamentai: Regioninės plėtros; Žemės tvarkymo; Socialinių reikalų, švietimo ir kultūros; Civilinės saugos; Teisės; Apskaitos ir finansų. Taip pat apskrities viršininko administracijoje gali būti įsteigta apskrities sekretoriaus pareigybė, kuri atsakinga ir atskaitinga apskričių viršininkams (žr. 3 priedą).	Apskritis valdyba susideda iš apskrities valdybos kanceliarijos ir departamentų, kurie gali būti sudaryti iš skyrių. Kanceliarijai vadovauja apskrities sekretorius, o departamentui vedėjas, kurį į pareigas skiria ir atleidžia apskrities valdytojas. Apskritis valdybos sudėtyje taip pat gali būti sudaryti ir funkcionuoti komitetai bei tarybos. Vyriausybė gali įsteigti švietimo, kultūros, socialinio aprūpinimo ir kitas įstaigas, kurias administruoja apskrities valdyba.

Šaltinis: Sudaryta pagal Bakaveckas, 2007, LR Apskritis valdymo įstatymas, Valstybės tarnybos įstatymas, Vyriausybės nutarimas

Estijoje apskrities valdytojas skiriamas penkeriems metams. Organizuojamas konkursas ir tik iš laimėjusių kandidatų regioninių reikalų ministras renkasi būsimąjį apskrities valdytoją. Lietuvoje skirtingai, apskrities viršininkas, kaip politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojas, skiriamas Ministro Pirmininko, Vyriausybės įgaliojimų laikui. Reikia pastebėti, kad estiškas apskrities valdytojo

pavadinimas, taip pat buvo naudojamas Lietuvoje iki 1996 metų. Tiek Estijoje, tiek Lietuvoje apskrities valdytojai-viršininkai yra neleidžiama užsiimti kita atlygintina veikla, išskyrus kūrybinę. Lyginant dviejų šalių įgaliojimus, galima pastebėti, kad Lietuvos apskričių viršininkų funkcijos yra platesnės, tačiau panašios ir vienos pagrindinių yra organizavimo, koordinavimo, planavimo, kontroliavimo ir atstovavimo funkcijos. Lietuvoje apskrities viršininkas turi vieną arba du pavaduotojus, kurie gali pavaduoti apskrities viršininką jam nesant, o Estijoje pavadavimas įvardijamas daugiau kaip kliūtis, kuri turi būti pašalinta trijų mėnesių laikotarpyje. Kaip Lietuvoje apskrities viršininko administracijos, taip ir Estijos apskrities valdybos viena pagrindinių funkcijų yra pagalba viršininkams-valdytojams įgyvendinti jų kompetencijai priskirtus klausimus.

1.2.5. Apskričių viršininkų kaip aukštesniųjų administracinių vienetų netobulumas

Apskričių viršininkai nebuvo teritorinės savivaldos institucijos, nes neturėjo tos teritorijos gyventojams atstovaujamųjų renkamųjų organų. Apskrities viršininkai buvo politinio pasitikėjimo pareigūnai, kurie keičiami po kiekvienų Seimo rinkimų ir pasikeitus Vyriausybei. Apskritys vykdė nedidelę dalį ministerijų ir Vyriausybės institucijų perduotų funkcijų. Po 2008 m. Seimo rinkimų atėjus į valdžią Tėvynės Sąjungai – Lietuvos krikščionims demokratams, pakankamai rimtai užsibrėžta ties apskričių reforma. Kaip keletą pagrindinių priežasčių kodėl reforma reikalinga įvardijama tai, kad steigiant apskrities viršininko instituciją nepavyko realizuoti jai keliamų tikslų, nepilnai įgyvendintas subsidiarumo principas (*angl. Subsidiarity, pranc.. subsidiarisme, vok. Subsidiarität – sprendimų priėmimo principas, nustatantis, kad sprendimai turi būti priimami tuo lygmeniu, kuriuo jie yra veiksmingiausi* (Vitkus, 2008, p. 284)), buvo funkcijų, kurių vykdymo galima atsisakyti, taip pat iš dalies besidubliuojančių funkcijų. Apskričių reformos eigoje, atitinkamai buvo reorganizuojama apie 240 struktūrų iki 2010 m. liepos 1 d. veikusių apskrities pavaldume.

Pasak Čapliko (2006), 1994 m. liepos 19 d. Lietuvos Respublikos Seimas priėmė Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymą, kuriuo buvo įteisinta 10 apskričių, kurių vadovai buvo ne renkami, bet skiriami valdžios. Tokiu būdu Lietuva makroteritoriniu lygmeniu pasuko ne europinio demokratinio regionizmo linkme, o rytietiško autoritarizmo keliu. Apskrities teritorinė bendruomenė nuo valdymo nustumta, neturi teisės išsirinkti savo atstovaujamo organo – tarybos, jos pirmininko arba kokio nors kito panašaus vadovo atitinkančio demokratinės valstybės formą. Natūraliai kyla klausimas, kodėl Lietuva vis dar klaidžioja šioje itin svarbioje srityje? Taip pat itin daug diskusijų kyla, kodėl Lietuvos teritorija nesuskirstyta istorinėmis žemėmis (Aukštaitija, Žemaitija, Dzūkija, Suvalkija). Beje tai buvo numatyta Lietuvos Respublikos Aukščiausio Tarybos Preziudimo 1991 m. liepos 17 d. nutarimu „Dėl Lietuvos Respublikos administracinio-teritorinio padalijimo projekto“. Šiame nutarime teigiama: „Pritarti Vyriausybės darbų kryptį, rengiant administracinio-teritorinio suskirstymo reformą ir naujojo administracinio-teritorinio suskirstymo

projektų alternatyvius variantus, siūlyti Vyriausybei toliau juos tobulinti ir dar apsvarstyti galimybę suskirstyti Lietuvos teritoriją istorinėmis žemėmis (pvz., Aukštaitija, Žemaitija), neturinčiomis administracinių funkcijų.“

Siekiant stiprinti dekoncentracijos principą dalį ministerijų funkcijų buvo norima perduoti apskritims, tačiau galima teigti, kad ministerijų funkcijų perdavimas kitoms institucijoms buvo ypač sunkiai įgyvendinamas uždavinys. Pasak Žilinsko (2003), oficialiai pripažįstama, kad ministerijos nevykdo ar neskuba vykdyti įstatymų dėl funkcijų perdavimo apskritims, nes nori išlaikyti savo valdžią, priimamų sprendimų sferą ir joms skiriamą finansavimą.

Indriūno ir Makštučio monografijoje „Viešosios vadybos strategija Lietuvoje“ (2008) siūloma apskričių administracijas naikinti. Norint išvengti spartaus valdymo aparato didėjimo ir naujų institucijų steigimosi, būtina įvesti laikinas institucijas, konkrečioms tarprajoninėms problemoms spręsti. Laikinais sudarytos institucijos, problemą išsprendus, turi būti likviduojamos. Siūloma LR Konstitucijos (1992) 123-ią straipsnį pakeisti iš esmės. Diegiamas tekstas: *Valstybės regioninėms programoms įgyvendinti Vyriausybė gali sudaryti konkrečiam laikui laikinas administravimo institucijas, apimančias kelias savivaldybes. Jose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė. Laikinių administravimo institucijų sudarymo tvarką ir veiklą nustato įstatymas. Jų veikla neturi dubliuoti savivaldybių institucijų funkcijų. Ar savivaldos institucijos laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, prižiūri Valstybės kontrolė. Įstatymo numatytais atvejais ir tvarka savivaldybės teritorijoje Seimas gali laikinai įvesti tiesioginę valdymą* (Indriūnas, Makštutis, 2008, p. 187-188, paskutinis sakinytis paliekamas toks pat kaip ir dabartinėje konstitucijoje).

Apibendrinant mokslininkų kritiką galima teigti, kad apskričių viršininkai buvo prastas valstybės teritorinio valdymo pavyzdys. Vygando Čapliko (2006) mintims apie gyventojų nerenkamą apskrities valdžią galima tik iš dalies pritarti, kadangi rinkimai brangiai kainuoja ir įvertinus apskrities viršininko vykdomas funkcijas, tampa abejotinas tokio proceso naudingumas. Indriūno ir Makštučio (2008) idėja – keisti Konstituciją yra drąsi, tačiau reikia pripažinti, sunkiai įgyvendinama. Laikinosios institucijos, kurios išsprendus problemas būtų išformuotos yra taupus variantas, tačiau tai neapsaugo nuo perteklinių institucijų susikūrimo.

1.2.6. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų valdymo reforma

Jau Valdo Adamkaus 2007-ųjų metų metinėje kalboje buvo užsimenama apie apskričių reforma:

Baigta žemės reforma atvers galimybę panaikinti valdymo funkcijų dubliavimą apskrityse. Vis aiškiau matyti, kad apskritis užsiima veikla, kurią pajėgtų atlikti savivaldybės – ir savo jėgomis, ir per regionines atstovų tarybas, koordinuojančias bendrus savivaldybių projektus. Todėl raginu Seimą ir Vidaus reikalų ministeriją per 2008 metų pavasario sesiją priimti teisės aktus, panaikinančius apskritis. Manau, tai – tik politinės valios klausimas (Metinis Prezidento V. Adamkaus pranešimas, 2007 m. [88])

Penkioliktosios vyriausybės veiklos programos nuostatose yra užsibrėžta ties apskričių reforma:

6. Įgyvendindami Permainų koalicijos sutarties priedą Nr. 8 „Dėl apskričių reformos“, sukursime pagrindus būsimai Lietuvos regionų valdymo struktūrai, kuri bus pradėta įgyvendinti nuo 2011–2013 m.

7. Tobulinsime Lietuvos Respublikos teritorinį valdymą. Parengsime reformų paketą, leisiantį po 2013 m. pertvarkyti Lietuvos teritorinę statistinę struktūrą ir suformuoti regionus, atitinkančius Europos Sąjungos teritorinių statistinių vienetų nomenklatūros antrąjį lygį (NUTS 2). Jų pagrindu nuo 2014 m. būtų planuojama ir administruojama ES struktūrinė parama.

8. Sudarę tarpinstitucinę darbo grupę, parengsime apskričių atliekamų funkcijų perskirstymo modelį, perduodami savivaldybėms funkcijas, kurios gali būti įgyvendinamos vietos lygiu. Valstybė išlaikys tik funkcijas, kurių reikia norint vykdyti bendrąją nacionalinę politiką atskirose srityse.

9. Įkūrę regionus ir apskričių funkcijas perdavę savivaldybėms, panaikinsime apskritis, įvertinę įsipareigojimus ES ir laikydami nuostatos neprarasti regionams skirtos struktūrinės paramos pagal 2007–2013 m. finansinę perspektyvą.

15. Įgyvendindami apskričių reformą, iš esmės išplėsime savivaldybių funkcijas.

21. Panaikinsime apskritis, palikdami regionus ir jiems atstovaujančias regionų plėtros tarybas. Perduosime savivaldybėms dalį apskričių funkcijų. Valstybė išlaikys tas funkcijas, kurių reikia bendrajai nacionalinei politikai atskirose srityse įgyvendinti ir valstybinei priežiūrai užtikrinti.

409. Valstybės turto fondo, Turto banko ir apskričių viršininko administracijų pagrindu, perkeldami dalį jų funkcijų, įsteigsime Valstybės žemės fondą ir pavesime jam disponavimo žeme funkcijas pagal Seimo ir Vyriausybės teisės aktus (LR Seimas, Nutarimas dėl LR Vyriausybės programos, 2008 m. gruodžio 9 d., Nr. XI-52 [40])

Apskričių viršininkai vykdė 88 funkcijas. Iš jų valstybinės priežiūros – 24, administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo administravimo – 50 ir regioninės plėtros 14 funkcijų. Apskričių viršininkai buvo 243 įstaigų steigėjai/dalininkai. Apskričių viršininkų administracijose dirbo 2436 valstybės tarnautojai ir darbuotojai, jų darbo užmokesčiui 2009 metais skirta 68027,4 tūkst. litų. Asignavimai skirti apskričių viršininkų administracijoms 2009 metams, sudarė 711,935 mln. litų (iš jų 497,054 mln. litų skirta jų įsteigtoms organizacijoms išlaikyti) (Noreikienė, 2009).

Panaikinus apskritis valstybė išlaikys tas funkcijas, kurių reikia bendrajai nacionalinei politikai atskirose srityse įgyvendinti ir valstybinei priežiūrai atlikti, o savivaldybėms perduotos paslaugų teikimo administravimo funkcijos ir didžioji dalis apskričių viršininkų įsteigtų įstaigų.

Iš apskričių viršininkų vykdytų 88 funkcijų įvykdyti tokie pakeitimai [95]:

- 8 (pradiniame reformos etape buvo nuspręsta 10 funkcijų, bet po diskusijų žemės tvarkymo klausimais pasilikta ties 8) funkcijos, kurios turi būti įgyvendinamos vietiniu lygiu, perduotos savivaldybėms (formuoti specialiųjų mokyklų tinklą, steigti pagalbos mokiniui, mokytojui ir mokyklai įstaigas, prižiūrėti ypatingų statinių ir valstybinės reikšmės ir rizikos objektuose esančių statinių naudojimą, tvirtinti medžioklės plotų vienetų sudarymo ir ribų keitimo projektus, išduoti leidimus naudoti žūklės plotus vandens telkiniuose ir kt.). Savivaldybėms visos funkcijos perduodamos įstatymu, užtikrinant jų vykdymo finansavimą, o įstaigos perduodamos kartu su jų išlaikymui skiriamomis lėšomis: nuo 2010 m. liepos 1 d. iki gruodžio 1 d. savivaldybėms perduodamų funkcijų ir įstaigų finansavimas bus vykdomas per ministerijų biudžetus, o nuo 2011 m. lėšos įstatymu bus numatytos konkrečioms savivaldybėms;

- 22 (pradiniame reformos etape buvo nuspręsta 20 funkcijų, bet po diskusijų žemės tvarkymo klausimais priskirta 22) funkcijos paliktos ir perskirstytos tarp kitų valstybės institucijų (Žemės tvarkymo, teritorijų planavimo ir statybų priežiūra, regioninė plėtra, lietuviškų mokyklų Rytų Lietuvoje administravimas, regioninių bibliotekų 5 didžiuosiuose miestuose administravimas, regioninių ligoninių administravimas, civilinė sauga);
- 58 funkcijos (tarpinės ir besidubliuojančias) – panaikintos.

Apskričių viršininkų administracijų naikinimas patikėtas įgyvendinti Vidaus reikalų ministerijai. Raimundas Palaitis teigia, kad šio neefektyvaus tarpinio valstybės administravimo vieneto likvidavimas gyventojams palengvins administracinę naštą, ateityje sumažins biudžeto išlaidas valdymo aparatui bei pagerins verslo ir jo plėtros sąlygas. Remiantis šia nuostata, iki 2010 m. liepos 1 d. siekiama baigti pirmąjį apskričių reformos etapą – panaikinti apskrities viršininko instituciją dalį jos funkcijų perduodant vietas ir centrinės valdžios institucijoms, o neefektyvias – panaikinant. Siejami reformos I etapo privalumai:

- ✓ taupomos biudžeto lėšos;
- ✓ gerinamos verslo ir jo plėtros sąlygos;
- ✓ lengvinama administracinė našta gyventojams;
- ✓ greičiau priimami sprendimai;
- ✓ mažinamos korupcijos galimybės;
- ✓ įgyvendinami decentralizacijos ir subsidiarumo principai.

Apskritys kaip teritoriniai vienetai išlieka, todėl apskrities viršininko institucijos panaikinimas Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramos, skirtos 2007-2013 metams, įsisavinimui įtakos neturės [94]. Pasak Kubiliaus: „Tai reiškia išvalyti Lietuvą nuo perteklinės administracinės naštos, ir mes manome, kad apskričių viršininkų administracijos kaip tarpiniai dariniai iš tikrųjų nepasiteisino“. Anot premjero, po atlikto funkcijų audito matyti, kad didelė jų dalis išvis nereikalingos ir tuščios – „be vidinio turinio, o kai kurios net juoką kelia“. Yra tik keletas klausimų, kurie reikalauja platesnės diskusijos, tai žemėtvarkos klausimai, teritorijų planavimas ir statybos [112].

Reformai prasidėjus (2009 m. sausio 1 d.), apskrityse Vyriausybės patvirtintas didžiausias leistinas pareigybių skaičius buvo 2546. Nuo 2010 m. liepos 1 d. – 1400 pareigybių. Per šį laikotarpį pareigybių skaičius sumažėjo 1146 pareigybėmis. Atkreiptinas dėmesys, kad 2010 m. liepos 1 d. darbo neteko apie 200 darbuotojų, kadangi darbuotojų apskrityse mažėja nuo pat reformos pradžios, o kiti bus perkelti ir priimti į valstybės institucijas. Ministro įsakymu ministerijoje sudaryta likviduojamų apskričių viršininkų administracijų likvidavimo procedūrų užbaigimo koordinacinė darbo grupė. Nuo 2010 m. birželio 30 d. paskirti likviduojamų apskričių viršininkų administracijų likvidatoriai (Šiaulių apskrities viršininko administracijos likvidatorė Dalia Dijokaitė), kurie turės pasirašyti Vidaus reikalų

ministro patvirtintą likviduojamų apskričių viršininkų administracijų reikalų priėmimo ir perdavimo akto formą.

Dėl valstybės tarnautojų skaičiaus sumažėjimo ir išmokėjus atleistiems valstybės tarnautojams išeitines išmokas bus sutaupoma kasmet apie 30 milijonų litų lėšų, reikalingų vien tik darbo užmokesčiui. Apskričių reformos išlaidos sudaro 13 871 tūkst. litų, tame skaičiuje:

- Apskričių viršininkų administracijų atleistų darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, išeitinėms išmokoms mokėti 9981 tūkst. litų (tame skaičiuje ir už nepanaudotas atostogas apie 30 % - t.y. 2994 tūkst. litų).
- Vidaus reikalų ministerijai apskričių viršininkų administracijų atleistų iš valstybės tarnybos valstybės tarnautojų išeitinėms išmokoms mokėti 3500 tūkst. litų.
- Apskričių viršininkų administracijų likvidacinėms komisijoms išlaikyti 390 tūkst. litų [95].

Vidaus reikalų ministras R. Palaitis pabrėžia nekokybiškų teisės aktų daromą žalą valstybės biudžetui, kadangi vykdant reformą išryškėja grubios Darbo kodekso spragos – kai kurie pagal darbo sutartis dirbantys specialistai, nors bus įdarbinti, tarkime, Nacionalinėje žemės tarnyboje, visgi gaus išeitines kompensacijas [97].

Antrajame teritorinio valdymo reformos etape bus siekiama pertvarkyti Lietuvos teritorinę statistinę struktūrą ir suformuoti regionus, atitinkančius Europos Sąjungos teritorinių statistinių vienetų nomenklatūros antrąjį lygį (NUTS 2). Jų pagrindu nuo 2014 m. būtų planuojama ir administruojama ES struktūrinė parama. Šiuo metu apskritys kaip teritoriniai vienetai išlieka, nes jos yra susijusios su statistika. Taip pat apskričių kaip teritorinių vienetų išlaikymo argumentas yra europietiškos paramos paskirstymas. Visose apskrityse veikia Regioninės plėtros tarybos, kurios, be kitų savo funkcijų, pagal 2007–2013 m. ES struktūrinių fondų paskirstymo taisyklės yra atsakingos už tų lėšų paskirstymą kiekvienoje apskrityje. Regioninės plėtros tarybos sprendžia, kuriems projektams skirti Europos lėšų, kuriems ne. Dar tik įpusėta ties šiuo europietiško pinigų gavimo ir dalijimo etapu, todėl nėra galimybės kardinaliai keisti esamos sistemos. Dėl šių priežasčių apskritys išlieka iki 2014 metų [99].

2. ŠIAULIŲ APSKRITIES VIRŠININKO PERTVARKOMŲ FUNKCIJŲ ANALIZĖ

2.1. Tyrimo metodologija

Siekiant išanalizuoti ir įvertinti apskrities viršininko pertvarkomas funkcijas, atliekamas tyrimas remiantis kokybinio tyrimo kriterijais apibūdintais autorių:

- Kęstučio Kardelio (2007) – „Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai“;
- Liudmilos Rupšienės (2007) – „Kokybinio tyrimo duomenų rinkimo metodologija“;
- Bronislovo Bitino, Liudmilos Rupšienės, Vilmos Žydžiūnaitės (2008) – „Kokybinių tyrimų metodologija“.

Anot Bitino ir kt. (2008), *kokybinis tyrimas* – empirinis tyrimas, teikiantis išvadas apie tyrimo objektą, paremtas kokybinių (išreikštų žodžių ar kitokių neskaitmeninių simbolių forma) duomenų analize. Komponentai lemiantys tyrimo procese funkcionuojančios informacijos turinį:

- apie ką renkama pirminė informacija? – *tyrimo objektas* – Šiaulių apskrities viršininko funkcijų pertvarkymo procesas. Kokybinių tyrimų pagrindinė paskirtis yra pažinti naujus ar dėl kitų priežasčių dar mažai ištirtus socialinius reiškinius ir procesus. Šiuo atveju, kadangi funkcijų pertvarkymo procesas dar nepakankamai apibūdintas, tai vienas pagrindinių tikslų – šio proceso atskleidimas ir išryškinimas.
- į kokius objektą apibūdinančius klausimus bus atsakyta išnagrinėjus šią informaciją? – *tyrimo problema* – kaip Šiaulių apskrities viršininko funkcijos pertvarkomos po reformos? Siekiama išanalizuoti konkretaus įvykio faktus ir reiškinius, atskleisti jo komponentų sąveikos mechanizmus.
- kaip ją rinkti ir analizuoti? – *tyrimo metodologija* – ši tyrimo paskirtis lemia darbus, kuriuos tyrėjas turi atlikti, siekdamas įgyvendinti tyrimo tikslą. Todėl suformulavus tyrimo tikslą ir uždavinius, galima ieškoti atsakymo į klausimą, kaip spręsti problemą, tai yra parengti tyrimo metodologiją. Vis dažniau sutinkamas empirinio tyrimo *dizaino* terminas, kuriuo nusakomas tyrimo projektavimas ir konstravimas, pirminės informacijos rinkimo bei analizės metodų racionalus pasirinkimas.

Kokybinio tyrimo metodai (empirinio tyrimo dizainas) pasirinkti pagal Rupšienę (2007):

- tekstų rinkimas - šiame tyrime plačiausiai naudojami tekstų tipai: mokslinės knygos ir moksliniai žurnalai; laikraščiai ir nemoksliniai žurnalai; interneto medžiaga;
- dokumentų rinkimas – pagrindiniai dokumentai tai yra viešieji: įstatymai, ataskaitos, protokolai, nutarimai. Dokumentų analizė tai pagrindinis šio darbo tyrimo „įrankis“, kuris teikia privalumų tokiais aspektais: dauguma dokumentų yra lengvai prieinami; leidžia

pastebėti pokyčius, kurie įvyko laikui bėgant; vienas svarbiausių privalumų tai užtikrinamas tyrimo patikimumas, kadangi analizuojami oficialūs dokumentai;

- interviu ir stebėjimas – tyrimo metu naudojamas iš dalies struktūrizuotas interviu, kurio metu tyrėjas iš anksto numato problemas, kurios bus aptartos, tačiau „neprisiriša“ prie klausimų tvarkos ar numatytų pasakyti žodžių, laisvai juos keičia vietomis, užduoda papildomų klausimų. Atliekant interviu kartu vykdomas stebėjimas, kadangi tyrėjas ne tik girdi, ką informantas sako, bet ir mato, kaip jis kalba, kaip tuo metu elgiasi.

Interviu dalyvavę respondentai priklauso Šiaulių apskrčiai:

- Šiaulių apskrities viršininkas Rimundas Domarkas (du susitikimai);
- Šiaulių miesto savivaldybės mero pavaduotoja Daiva Matonienė;
- Šiaulių apskrities priklausomybės ligų centro direktorius Elmantas Pranas Zevertas;
- Šiaulių Ringuvos specialiosios mokyklos direktorius Aleksandras Budrevičius ir pavaduotoja Salvinija Žukienė;
- Šiaulių apskrities gestų kalbos vertėjų centro direktorius Ramūnas Maciulevičius;
- Šiaulių apskrities Povilo Višinskio viešosios bibliotekos direktorė Rūta Žirgulytė;
- Šiaulių vaikų globos namų „Šaltinis“ direktorė Marija Makarovienė;
- Šiaulių ligoninės strateginio valdymo direktorė Aušrelė Šalkauskienė;
- Šiaulių sanatorinės mokyklos direktorė Vanda Tarasovienė;
- Šiaulių apskrities sporto medicinos centro direktorius Danius Tankūnas.

Kai žinomos reiškinių priežastys, nesunku numatyti tolesnę objekto būklę, jo raidos tendencijas, tai yra gauti norimą rezultatą, todėl išsikeliamą *hipotezę*: Šiaulių apskrities viršininko funkcijos pertvarkomos netinkamai. Tokios kryptingos hipotezės rezultatai pateikiami išvadose.

2.2. Apskrities viršininko funkcijos po reformos

2.2.1. Teritorijų planavimo ir statybų valstybinės priežiūros funkcijos

6 lentelė. Apskrities viršininko funkcijos teritorijų planavimo ir statybų valstybinės priežiūros srityje po reformos

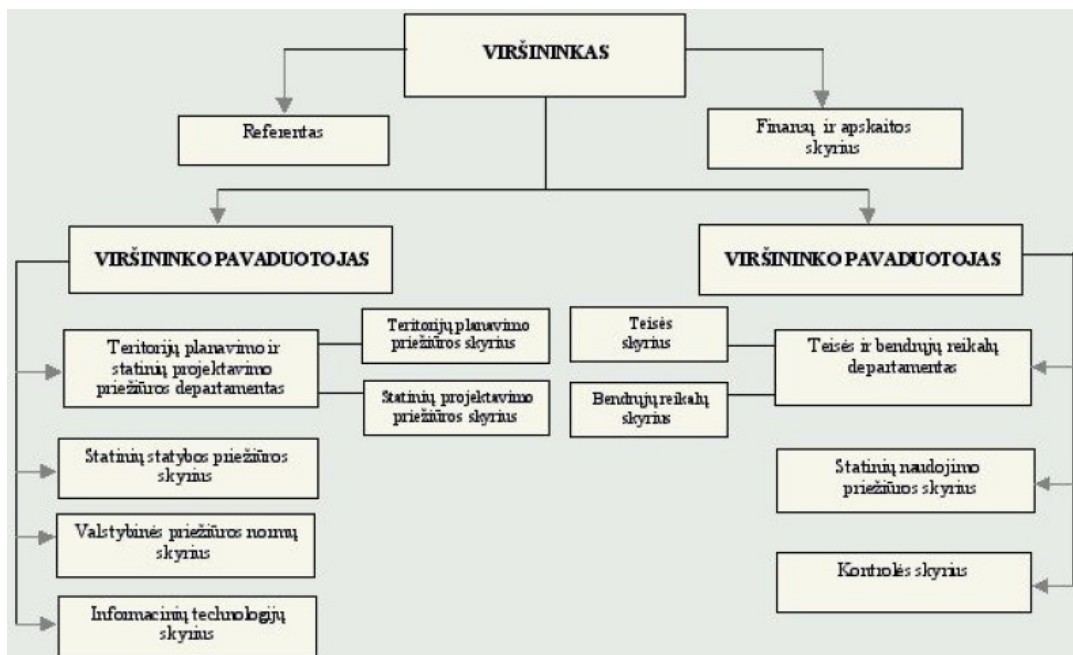
FUNKCIJOS IKI APSKRIČIŲ REFORMOS	FUNKCIJOS PO APSKRIČIŲ REFORMOS
1) valstybės teritorijų planavimo politikos įgyvendinimas; 2) apskrities lygmens teritorijų planavimo organizavimas; 3) sąlygų regiono ir savivaldybių teritorijų planavimo dokumentams rengimas; 4) nacionalinio, apskrities ir savivaldybių lygmens teritorijų planavimo dokumentų derinimas; 5) apskrities lygmens teritorijų planavimo dokumentų įgyvendinimo stebėseną; 6) patvirtinto bendrojo plano įgyvendinimo programos rengimas; 7) visuomenės informavimo funkcijų vykdymas; 8) regiono lygmens planų ir programų (išskyrus teritorinius)	Funkcijos patikslinamos ir priskiriamos Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai prie Aplinkos ministerijos

planus ir programas) rengimo organizavimas;
 9) strateginio pasekmių aplinkai vertinimo nacionalinio ir regiono lygmens planų ir programų atrankos, apimties nustatymo dokumentų, vertinimo ataskaitų nagrinėjimas ir išvadų teikimas.
 10) Savivaldybių teritorijų planavimo, statinių projektavimo, statybos, statinių pripažinimo tinkamais naudoti ir griovimo valstybinės priežiūros vykdymas; statybos leidimų apskaita.

Šaltinis: Darbo grupės, sudarytos Ministro Pirmininko 2009-04-16 potvarkiu Nr. 140, funkcijų pertvarkymo projektas

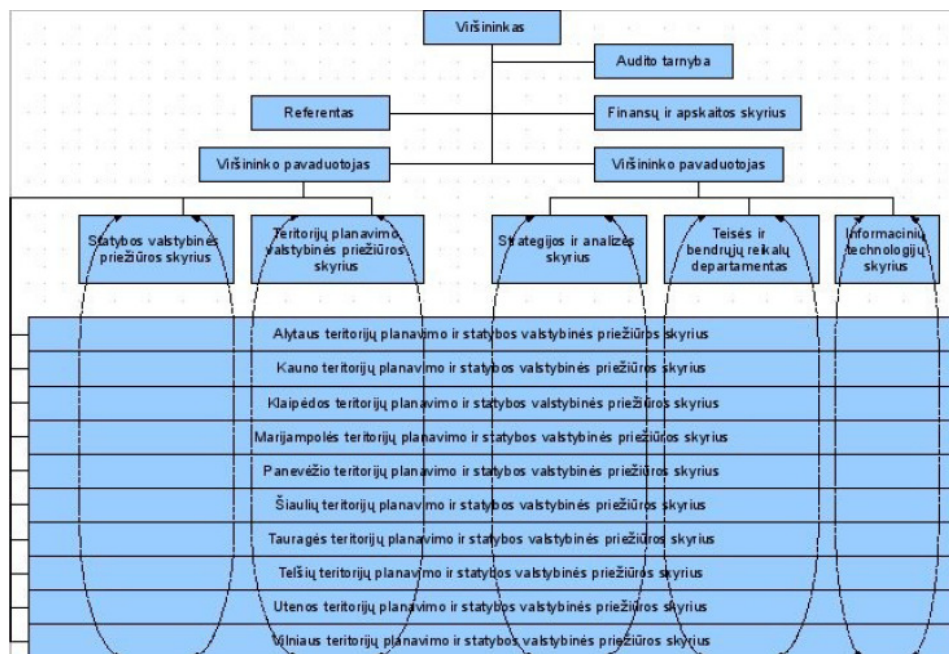
Nuo 2010 m. sausio 1 d. įsigaliojus Apskrities valdymo įstatymo 9 straipsnio pakeitimo įstatymui [2], Teritorijų planavimo įstatymo 5, 32, 34 ir 35 straipsnių pakeitimo įstatymui [29] ir Statybos įstatymo 12, 14, 15, 16, 22, 23, 23(1), 25, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 42 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir įstatymo papildymo 45 straipsniu įstatymui [22], apskričių viršininkų administracijų vykdomos teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros funkcijos *priskiriamos* Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai prie Aplinkos ministerijos [106]. Kaip keičiasi šios inspekcijos struktūra prieš ir po reformos pavaizduota 2 ir 3 paveikslėliuose.

Nuo 2010 m. sausio 1 d. Vyriausybės nutarimu Inspekcijos didžiausias leistinas pareigybių skaičius padidintas iki 263, tarp jų 204 pareigybės perimtos iš apskričių viršininkų administracijų.



Šaltinis: Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos 2009 m. veiklos ataskaitos 1 priedas [107]

2 pav. Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos struktūra iki 2009 m. gruodžio 31 d.



Šaltinis: Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija [108]

3 pav. Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos struktūra nuo 2010 m. gegužės 18 d.

Klientai dėl tokios reformos nenukentės. Paslauga nėra atitolinama, tik keičiasi inspektorių pavaldumas. Jei prieš reformą šias funkcijas kuravo apskrities viršininko teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros departamentas, tai šiuo atveju Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija (VTPSI) prie Aplinkos ministerijos su jos priežiūros skyriais. Buvę darbuotojai kaip ir prieš reformą lieka kiekviename rajone ir didžiuosiuose miestuose. Šiaulių apskrityje esančių 7 savivaldybių (Šiaulių miesto, Akmenės, Joniškio, Pakruojo, Radviliškio, Kelmės ir Šiaulių rajono) statybos inspektorių darbą koordinuoja Šiaulių teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros skyriaus vedėja Vitalija Šukytė, kurios pavaldumas priklauso jau ne apskrities viršininkui, o aukščiau minėtai VTPSI prie Aplinkos ministerijos. Taip pat būtina paminėti, kad iš buvusių 22 darbuotojų Šiaulių apskrityje po reformos liko šią funkciją atlikti 21 darbuotojas.

Anot Šiaulių apskrities viršininko Rimundo Domarko, analizuojant funkcijos priskyrimo pagrįstumą, teritorijų planavimas ir statybos priežiūra turi būti valstybinė funkcija, ne savivaldos, kadangi daugeliu atveju savivaldybė yra užsakovas, tvirtina detaliuosius planus, todėl taip būtų neišvengta interesų supainiojimo. Šiuo atveju, funkcija priskirta pagrįstai.

Pasak VTPSI atstovo ryšiams su visuomene Dariaus Babicko, struktūriškai šios inspekcijos darbas tapo efektyvesnis. Jei prieš reformą inspektoriai buvo pavaldūs apskrities viršininkui, o šis Ministrui Pirmininkui, tai šiuo metu inspekcijos struktūra tapo labiau centralizuota ir tuo pačiu aiškesnė atskaitomybės požiūriu. Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija su 10 skyrių Lietuvoje pavaldi Aplinkos apsaugos ministrui.

Tačiau, būtina paminėti, kad negalima sustoti tik ties struktūriškai gerai sukurta valdymo sistema. Privalu ieškoti optimalaus varianto siekiant atpiginti šią funkciją. Taigi, ekonominiu požiūriu teritorijų planavimo ir statybų valstybinės priežiūros srityje nėra pakankamai pasistūmėta, tai galima pagrįsti tuo, kad Šiaulių apskrityje ši funkcija vykdoma tik vienu darbuotoju mažiau nei prieš reformą. Vilčių šiuo klausimu gali suteikti valstybės paslaugų supaprastintas prieinamumas per elektroninę erdvę. Beje, tokio tipo paslauga jau yra teikiama statybos leidimų išdavime – informacinė sistema „Infostatyba“. Šios elektroninės sistemos paskirtis: prašymų priėmimas, projektavimo sąlygų sąvado išdavimas, statybos leidimo išdavimas, leidimo tęsti sustabdytą statybą išdavimas, statinio pripažinimo tinkamu naudoti akto išdavimas, pažymų apie nebaigtas statybas išdavimas [109].

2.2.2. Kultūros funkcijos

Pasak R. Domarko, kultūros funkcijos taip ir nesugebėjo tinkamai prigyti. Didžiausia problema yra materialinė pusė. Dėl nepakankamo finansavimo kultūros funkcijos buvo gana silpnos. Žinoma, galima siūlyti organizuoti kokį nors visos apskrities kultūros projektą atitinkamai prašant savivaldybėms prisidėti finansiškai, bet tada kyla klausimas, kas šio projekto organizatorius? Sakyti, kad apskrities viršininkas būtų netinkama ir t. t. Pačių savivaldybių kultūros skyriai yra itin stiprūs ir sugeba gana puikiai organizuoti šioje srityje, juo labiau, kad tokio didžiulio poreikio projektams apskrities mastu ir nėra. Tačiau Šiaulių miesto savivaldybės mero pavaduotoja Daiva Matonienė pastebi, kad po apskričių reformos nelikus aukštesniojo administracinio vieneto lygmens, yra pakankamai sunku organizuoti kultūros renginius apimančius daugiau nei vieną savivaldybę, pvz., saulės mūšio minėjimo iškilmes.

Turi būti labiau atkreiptinas dėmesys į savivaldybių kultūros skyrių tarpusavio bendradarbiavimą ir žinoma finansavimo stiprinimą, ypač kada vykdomi kultūros projektai apimantys daugiau nei vieną savivaldybę. Esant itin sudėtingiems projektams, galima sudaryti laikiną instituciją, kuri atlikusi darbą būtų išformuota.

7 lentelė. Apskrities viršininko funkcijos kultūros srityje po reformos

FUNKCIJOS IKI APSKRIČIŲ REFORMOS	FUNKCIJOS PO APSKRIČIŲ REFORMOS
1) Bendrosios valstybinės kultūros politikos vykdymo priežiūra. 2) Regionų kultūros plėtros programos įgyvendinimas. 3) Valstybinės kultūros politikos vykdymo priežiūra arba <i>Teisės aktų vykdymo priežiūra</i> .	Funkcijos naikinamos
4) Regioninio lygmens bibliotekų funkcijų koordinavimas.	Kultūros ministerija

Šaltinis: Darbo grupės, sudarytos Ministro Pirmininko 2009-04-16 potvarkiu Nr. 140, funkcijų pertvarkymo projektas

Pagal Lietuvos Respublikos bibliotekų įstatymo 9 straipsnį [3] (Aktuali nuo 2004-07-15 iki 2010-06-30) ir Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 7 straipsnį [1] (Aktuali nuo 2010-01-01 iki 2010-06-30) apskrities viešosios bibliotekos steigėjas buvo apskrities viršininkas. Naujoje

Lietuvos Respublikos bibliotekų įstatymo redakcijoje [4] (Aktuali 2010-07-01), apskrities viešosios bibliotekos steigėju tampa Lietuvos Respublikos kultūros ministerija.

Šiaulių apskrities viršininkui iki reformos pavaldžios buvo dvi kultūros įstaigos: Šiaulių filharmonija ir Šiaulių apskrities Povilo Višinskio viešoji biblioteka. Po reformos šių dviejų įstaigų pavaldumas priklausys Kultūros ministerijai.

Pasak Šiaulių apskrities Povilo Višinskio viešosios bibliotekos direktorės Rūtos Žirgulytės, apskričių reforma jos įstaigos atžvilgiu vykdoma tinkamai. Šiaulių apskrities biblioteką priskirti ne savivaldybei, o ministerijai yra teisingas sprendimas, kadangi biblioteka aptarnauja visą Šiaulių apskritį, o ne tik Šiaulių miesto savivaldybės ribas. Išlaikoma nusistovėjusi 5 apskričių viešųjų bibliotekų struktūra (Kaune, Klaipėdoje, Panevėžyje, Šiauliuose ir Vilniuje). Jau nuo bibliotekos įkūrimo 1950 m. įstaiga vadinosi Šiaulių sritine.

Pagal pirminį apskričių viršininkų įstaigų perdavimo planą Šiaulių filharmonija turėjo priklausyti Šiaulių miesto savivaldybei. Tačiau po diskusijų planas buvo pakeistas ir nuspręsta Šiaulių filharmoniją perduoti Kultūros ministerijai. Tačiau, anot Šiaulių filharmonijos vadovybės, Kultūros ministerija žada spręsti kaip optimizuoti tokios mažos įstaigos valdymą ir prijungti prie stambesnio organo. Būtina pastebėti, kad įstaigos priklausiusios apskrities viršininkui neigiamai žiūri į sprendimą pakeisti pavaldumą ir priklausyti savivaldybei. Labiausiai nuogąstaujama dėl būsimo finansavimo, kuris gali būti nepakankamas. Ministerijos pavaldumas yra daug priimtinesnis kaip pagrindinis nesumažėjusio finansavimo garantas.

Apskrities viršininko funkcijos kitose kultūros srityse:

- ✓ Pagal Lietuvos Respublikos kilnojamųjų kultūros vertybių apsaugos įstatymą [8], apskrities viršininkas galėjo siūlyti kilnojamąjį daiktą įrašyti į Kultūros vertybių registrą. Naujoje įstatymo redakcijoje [9] žodžiai „apskrities viršininkas“ 6 straipsnio 3 dalyje išbraukiami, tokiu atveju, šiuo metu kilnojamąjį daiktą įrašyti į Kultūros vertybių registrą gali siūlyti tik savininkas, Valstybinė kultūros paveldo komisija, Kultūros ministerija, Kultūros paveldo departamentas, Lietuvos archyvų departamentas, savivaldybė;
- ✓ Pagal Lietuvos Respublikos dainų švenčių įstatymą [5], apskrities viršininkas atliko tokias funkcijas: analizavo ir vertino liaudies meno būklę regione; biudžeto lėšomis kūrė ir įgyvendino tikslines programas, susijusias su dainų švenčių tradicijos tęstinumo užtikrinimu, meno kolektyvų, vadovų, liaudies meno kūrėjų kūrybinės veiklos rėmimu; rengė apskričių dainų šventes, festivalius, konkursus, liaudies meno parodas; telkė kultūros, švietimo darbuotojus, miestų, miestelių ir kaimų bendruomenes regiono kultūrinio savitumo palaikymui ir turtinimui, vaikų, mokinių ir jaunimo meniniam ugdymui. Po reformos šias funkcijas perima Kultūros bei Švietimo ir mokslo ministerijos;

- ✓ Pagal Lietuvos Respublikos kultūros centrų įstatymą [10] apskrities viršininkas įstatymų nustatyta tvarka yra valstybės kultūros centrų steigėjas, kuriam buvo priskirtos tokios funkcijos: analizavo ir kontroliavo šių centrų veiklą; organizavo darbuotojų kvalifikacijos kėlimą ir atestavimą; teikė pasiūlymus Vyriausybei ir kitoms valstybės valdymo institucijoms valstybės kultūros centrų veiklos klausimais; suteikdavo valstybės kultūros centrams kategorijas. Pagal naują Lietuvos Respublikos kultūros centrų įstatymo redakciją [11] visas prieš tai išvardintas valstybinių kultūros centrų funkcijas perima Kultūros ministerija;
- ✓ Pagal Lietuvos Respublikos teatrų ir koncertinių įstaigų įstatymą [27] (Aktuali iki 2010 m. birželio 30 d.), valstybės teatrų ar koncertinių įstaigų steigėjai yra ministerijos, apskričių viršininkai. Naujoje įstatymo redakcijoje nuo 2010 m. liepos 1 d. valstybės teatrai ir koncertinės įstaigos apibūdinamos taip: „tai teatrai ar koncertinės įstaigos, kurių teisinė forma yra biudžetinė įstaiga (savininkė yra *valstybė*) arba viešoji įstaiga (steigėja ir savininkė yra *valstybė*)“;
- ✓ Pagal Lietuvos Respublikos muziejų įstatymą [15] (Aktuali nuo 2003-05-29 iki 2010-06-30) Lietuvoje muziejai skirstomi į nacionalinius, respublikinius, apskričių, savivaldybių, žinybinius ir kitus. Apskrities muziejus steigia apskričių viršininkai. Naujoje šio įstatymo redakcijoje [16] nuo 2010-07-01 apskričių muziejų nelieta. Šiaulių apskrities viršininkas nebuvo įsteigęs muziejų. Kitų apskričių viršininkų įsteigti muziejai pertvarkyti taip:
 1. Marijampolės apskrityje:
 - Lietuvos prezidento K. Griniaus memorialinio muziejaus savininko teisės ir pareigos perduodamos Marijampolės savivaldybei.
 - Jono Basanavičiaus sodyba-muziejus reorganizuojamas jungimo būdu, prijungiant jį prie Lietuvos nacionalinio muziejaus, kuriam pereina visos reorganizuojamo juridinio asmens teisės ir pareigos.
 2. Kauno apskrityje:
 - Kauno apskrities pedagoginio muziejaus savininko teisės ir pareigos perduodamos iš Kauno apskrities viršininko Kultūros ministerijai.
- ✓ Pagal Lietuvos Respublikos Etninės kultūros valstybinės globos pagrindų įstatymą [6] (Aktuali nuo 2006-01-09 iki 2010-04-26), viena iš institucijų užtikrinančių etninės kultūros valstybinę globą buvo apskričių viršininkai, kurie rūpinosi visų į apskrities teritoriją įeinančių etnografinių regionų etninės kultūros problemų sprendimu, išlaikė etninės kultūros institucijas, finansavo ir rėmė regiono etninės kultūros populiarinimui skirtus renginius. Pagal naują įstatymo redakciją [7] (Aktuali 2010-04-27), visą šią apskričių kompetenciją pasidalina valstybės ir savivaldybių institucijos.

Apibendrinant galima teigti, kad pagrindinės kultūros funkcijos, kurias vykdė apskričių viršininkai buvo: regioninio lygmens kultūros įstaigų koordinavimas ir finansavimas, kultūros politikos vykdymo priežiūra. Po reformos kultūros įstaigos nėra likviduojamos, jos tiesiog keičia savo pavaldumą. Nemažai apskričių viršininkų kultūros funkcijų yra naikinama, nes buvo nereikšmingos. Galima teigti, kad daugelį funkcijų jau vykdė savivaldybės ar kitos valstybės institucijos, daugiausia Kultūros ministerija. Juo labiau, kad apskrities viršininkui negaunant pakankamo finansavimo iš valstybės biudžeto sunku pilnavertiškai vykdyti jau paskirtas funkcijas, nekalbant netgi apie naujas. Tačiau iškyla papildomų problemų, kadangi jei kultūrinis įvykis organizuojamas siejant daugiau nei vieną savivaldybę, pasigendama regioninio lygmens, kuris imtųsi bendro koordinavimo.

2.2.3. Socialinių paslaugų funkcijos

8 lentelė. Apskrities viršininko funkcijos socialinių paslaugų srityje po reformos

FUNKCIJOS IKI APSKRIČIŲ REFORMOS	FUNKCIJOS PO APSKRIČIŲ REFORMOS
1) Įstatymų nustatyta tvarka steigia, reorganizuoja ir likviduoja apskrities regioninės reikšmės socialinių paslaugų įstaigas – specialiuosius socialinės globos namus, asmenų su negalia socialinės globos įstaigas. 2) Teisės aktų nustatyta tvarka steigia Gestų kalbos vertėjų centrus ir organizuoja gestų kalbos vertėjų paslaugas apskrityse. 3) Socialinės reabilitacijos paslaugų teikimo organizavimas ir šių paslaugų kokybės užtikrinimas;	Funkcijas centralizuojamos ir perduodamos Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai
4) Administruoja nemokamą maitinimą mokiniams, kurie mokosi apskrities viršininko įsteigtose mokyklose	Švietimo ir mokslo ministerija
5) Neįgaliųjų integravimas ir apskrities socialinių programų / projektų neįgaliesiems rengimas, koordinavimas ir įgyvendinimas.	Vyriausybė arba jos įgaliotos institucijos

Šaltinis: Darbo grupės, sudarytos Ministro Pirmininko 2009-04-16 potvarkiu Nr. 140, funkcijų pertvarkymo projektas

Apskrities viršininkas neįgaliųjų socialinės integracijos srityje, iki 2010 m. liepos 1 d., pagal Lietuvos Respublikos neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymą [17], kartu su savivaldybių institucijomis vykdė tokias funkcijas:

1. Socialinės reabilitacijos paslaugų teikimo organizavimas ir šių paslaugų kokybės užtikrinimas;
2. Neįgaliųjų integravimas į kultūrinę veiklą, poilsį ir sportą, ir lygių galimybių jiems dalyvauti šiose gyvenimo srityse kartu su kitais visuomenės nariais sudarymas;
3. Apskrities socialinių programų ir socialinių projektų neįgaliesiems rengimas, koordinavimas ir įgyvendinimas.

Įvykdžius pakeitimus pagal Lietuvos Respublikos neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 2, 10, 15, 16 ir 22 straipsnių pakeitimo įstatymą [18], pirmąją funkciją perima Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, antrąją ir trečiąją – Vyriausybė arba jos įgaliotos institucijos.

Pagal Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 7 straipsnį [1], apskrities viršininkas administravo nemokamą maitinimą mokiniams, kurie mokėsi apskrities viršininko įsteigtose

mokyklose ir ilsėjosi tų mokyklų organizuotose dieninėse vasaros poilsio stovyklose. Po 2010 m. liepos 1 d., pagal Lietuvos Respublikos socialinės paramos mokiniams įstatymo 1, 5, 6, 7, 8, 10, 11 ir 14 straipsnių pakeitimo įstatymą [21] - Švietimo ir mokslo ministerija administruoja mokinių nemokamą maitinimą valstybinėse mokyklose, o savivaldybių administracijos – savivaldybių įsteigtose mokyklose ir savivaldybių teritorijose įsteigtose nevalstybinėse mokyklose.

Po apskričių reformos, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija (SADM) perima 45 socialinės globos ir paslaugų įstaigas, iki šiol priklausiusias apskričių viršininkų administracijoms. Pensionatų pavadinimai keičiasi, nuo šiol jie bus vadinami – socialinės globos namais. Ministerija savininko teisėmis ir pareigomis perima 22 suaugusių žmonių su negalia socialinės globos įstaigas (pensionatus), 6 vaikų globos namus, 3 vaikų ir jaunimo su negalia socialinės globos įstaigas (pensionatus), 3 senyvo amžiaus žmonių socialinės globos įstaigas (pensionatus), 3 specialiuosius socialinės globos namus, 2 socialinės pagalbos ir invalidų reabilitacijos dienos centrus, 1 vaikų resocializacijos centrą ir 5 gestų kalbos vertėjų centrus. Pastarieji pertvarkyti į 5 iš buvusių 7-ių [89] (Šiaulių apskrities socialinių įstaigų pavaldumas po reformos žr. 9 lentelę).

Siekiant kokybiškai organizuoti perimtų įstaigų veiklą, nuo 2010 m. spalio 1 d. Lietuvos darbo rinkos mokymo tarnyba prie SADM pertvarkyta į Socialinės globos įstaigų administravimo tarnybą prie SADM. Socialinės globos įstaigų administravimo tarnyba koordinuos 38 perimtų socialinės globos įstaigų veiklą. Tuo tarpu Neįgaliųjų reikalų departamentas prie SADM bus atsakingas už tai, kad tinkamai ir kokybiškai teiktų paslaugas likusios 7 įstaigos (vėliau reorganizuoti į 5) – neįgaliųjų reabilitacijos ir gestų kalbos vertėjų centrai [90].

Socialinės globos įstaigų administravimo tarnyboje dirba 30 darbuotojų. Kaip teigia šios tarnybos direktoriaus pavaduotoja Dalia Keblerienė, šioje įstaigoje yra darbuotojų perėjusių iš apskričių administracijų, tačiau iš Šiaulių apskrities nėra. Kaip tokio dalyko priežastis yra tai, kad nėra lengva pereiti dirbti į kitą miestą pakeičiant gyvenamąją vietą.

9 lentelė. Socialinių įstaigų pavaldumas po apskričių reformos Šiaulių apskrityje

1.	Šiaulių apskrities sutrikusio vystymosi kūdikių namai	Šiaulių miesto savivaldybė	Savivaldybės
2.	Šiaulių vaikų globos namai		
3.	Kuršėnų vaikų globos namai		
4.	Šiaulių vaikų globos namai „Šaltinis“	Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	Ministerija
5.	Aukštelkės pensionatas		
6.	Jurdaičių pensionatas		
7.	Linkuvos pensionatas		
8.	Ventos pensionatas		
9.	Šiaulių apskrities gestų kalbos vertėjų centras		

Šaltinis: Adaptuota pagal Vyriausybės 2010 m. gegužės 24 d. pasitarimo protokolą

Pasak Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, svarbiausi įvykusios pertvarkos privalumai yra tai, kad nuo šiol bus išvengta funkcijų dubliavimosi organizuojant socialinių paslaugų teikimą – už sudėtingų socialinių paslaugų teikimą atsakys valstybė, o už paprastesnių – savivaldybė.

Rimundas Domarkas papildė priežastis kaip buvo skirstomos socialinės įstaigos Šiaulių apskrityje teigdamas, kad įstaigų išskirstymą taip pat lėmė aptarnaujamoji teritorija. Tos įstaigos, kurių aptarnaujama teritorija yra tik esančios savivaldybės ribose ir priklausys miesto ar rajono savivaldybei. Kitos įstaigos, kurios aptarnauja visą Šiaulių apskrities teritoriją tampa pavaldžios ministerijai. Žinoma, įstaigų valdymo sudėtingumo faktorius taip pat buvo lemiamas, pvz. tokia įstaiga kaip Šiaulių vaikų globos namai „Šaltinis“ dėl savo itin sudėtingų funkcijų priskiriama SADM. Anot šių vaikų globos namų direktorės Marijos Makarovienės, savivaldybės pavaldumas neigiamai paveiktų šios įstaigos gerovę ateityje. Kaip pavyzdys minimas tai, kad 6 Šiaulių miesto lopšeliai-darželiai, kurių asignavimų valdytojas yra savivaldybė, susiduria su tokiomis problemomis, kaip atlyginimų vėlavimas po 1 ar 2 mėnesius. Prisiimti atsakomybės už tokią padėtį niekas neskuba, tiesiog kaltinamos abi pusės. Savivaldybė netinkamai disponavo savo lėšomis, o lopšeliai-darželiai nesugebėjo priversti pakankamai darbuotojų išeiti neapmokamų atostogų. Tokios priežastys neabejotinai verčia nepasitikėti savivaldybės mokumu. Be abejonės, direktorė, pabrėžia, kad jos įstaiga aptarnauja daugiau nei vienos savivaldybės vaikus, todėl tai ir buvo viena iš pagrindinių priežasčių įstaigos pavaldumą priskirti Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai. M. Makarovienė pastebi, kad Šiaulių apskrities viršininkas jos įstaigos atžvilgiu funkcijas atliko tinkamai. Buvo nesunku komunikuoti. Aptariant sudėtingas problemas, susitikimai buvo lengvai organizuojami ir pan. Tačiau šiuo metu, tenka dažnai važinėti į Vilnių, o tai kainuoja nemažai laiko ir pinigų sąnaudų. Komunikavimo prasme tai nėra efektyvu.

Šiaulių apskrities gestų kalbos vertėjų centro direktorius Ramūnas Maciulevičius, apskričių reformą savo įstaigos atžvilgiu vertina teigiamai. Pasieltas optimalus įstaigos gyvavimo variantas. Iš Lietuvoje buvusių 7 centrų lieka 5. Alytaus skyrius prijungiamas prie Vilniaus, o Marijampolės prie Kauno. Klientai dėl to nenukenčia. Prireikus paslaugų, į centrą galima atvykti arba kreiptis trumpąja tekstine žinute (SMS), jei pasirinktas antrasis atvejis – darbuotojai atrašys kada ir kur bus susitikta. Prieš reformą 7 gestų kalbos vertėjų centrų sistema nebuvo vieninga, kadangi priklausė skirtingiems apskričių viršininkams, kurie taip pat negebėjo pilnai koordinuoti visų sričių. Centrų pavaldumą priskiriant tik prie vieno šeimininko – Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, įsigaliojo bendri reikalavimai, vienodi atlyginimai ir pan. Iš kitos pusės direktorius pastebi, kad prie ankstesnės sistemos buvo priprasta ir nesunku joje dalyvauti, o dabar viskas nauja ir sunku adaptuotis prie naujos komunikavimo su ministerija struktūros.

Apskričių viršininkai vykdo pakankamai reikšmingas socialines funkcijas apskrityse. Svarbiausia atsakomybė buvo tinkamai finansuoti ir koordinuoti socialinės įstaigas. Būtina pripažinti, kad visuomenės gerovės kilimas, ekonominis augimas turi vykti nepažeidžiant aplinkos stabilumo ir

užtikrinant socialinę pažangą, todėl tinkamas pasirūpinimas socialiniu paslaugų tinklu, turi būti vienas pirmenybinių siekių šiomis dienomis. Keleto socialinių įstaigų pavaldumas po reformos priklausys savivaldybėms, kurios itin nerimauja kaip šioms įstaigoms skirti pinigai bus paskirstyti 2011-iesiems metams. Nors Vyriausybė įsipareigojo perduodamoms įstaigoms finansavimo nemažinti, tačiau sunku patikėti šių įstaigų gerovės didėjimu, kadangi, kaip teigia Šiaulių miesto savivaldybės atstovė Daiva Matonienė – biudžetas yra stipriai mažinamas, o funkcijų didėja.

2.2.4. Švietimo funkcijos

10 lentelė. Apskritis viršininko funkcijos švietimo srityje po reformos

FUNKCIJOS IKI APSKRIČIŲ REFORMOS	FUNKCIJOS PO APSKRIČIŲ REFORMOS
1) Bendrosios valstybinės švietimo politikos vykdymo priežiūra.	Kaip bendro pobūdžio funkciją toliau vykdoma Švietimo ir mokslo ministerijos.
2) Vaikų socializacijos centrų steigėjo funkcijos.	Funkcija perduodama Švietimo ir mokslo ministerijai, paliekant tuos pačius biudžeto asignavimus.
3) Rytų Lietuvos švietimo įstaigų steigėjo funkcijos.	Funkciją perduodama Švietimo ir mokslo ministerijai įsteigiant 1 pareigybę.
4) Formuoja specialiųjų mokyklų tinklą ir kartu su savivaldybių institucijomis užtikrina specialiųjų poreikių mokinių mokymą pagal privalomojo ir visuotinio švietimo programas.	Švietimo ir mokslo ministras kartu su savivaldybėmis ir Vyriausybe.

Šaltinis: Darbo grupės, sudarytos Ministro Pirmininko 2009-04-16 potvarkiu Nr. 140, funkcijų pertvarkymo projektas

Naikinant apskritis Švietimo ir mokslo ministerija savo žinion perims bendrosios valstybinės švietimo politikos vykdymo priežiūrą, konservatorijas ir menų gimnazijas, socializacijos centrus, Rytų Lietuvos mokyklas.

Švietimo ir mokslo ministerija, perimdama apskričių švietimo įstaigų priežiūros funkcijas, priėmė ir dalį buvusių šių padalinių specialistų. Naujai steigiamame Švietimo kokybės ir regioninės politikos departamente dirbs 28 darbuotojai (Šiaulių apskrčiai 5 darbuotojai) iš 90 dirbusių apskričių švietimo įstaigose. Šis ministerijos padalinys bus atsakingas už švietimo politikos vykdymą regionuose, teiks išvadas, ar esami teisės aktai atitinka mokyklų veiklos ir moksleivių ugdymo poreikius, taip pat palaikys ryšius su užsienyje veikiančiomis mokyklomis, kuriose mokoma lietuvių kalbos arba mokymas vyksta lietuvių kalba. Pasak švietimo ir mokslo viceministro Vaido Bacio, naujam departamentui keliamas uždavinys ne tik prižiūrėti ugdymo procesą, bet ir gilintis į problemas, kurios būna nevienodos skirtingose Lietuvos savivaldybėse. „Kad galėtume tobulinti ugdymo politiką, turime remtis regionų švietimo specifiką išmanančių specialistų patirtimi. Kartu skatinsime, kad šie žmonės, likiantys dirbti buvusių apskričių centruose, taptų mokyklų pagalbininkais bendradarbiaujant su ministerija“, - sako V.Bacys [91].

Pagal Lietuvos Respublikos vaiko minimalios ir vidutinės priežiūros įstatymą [32] (Aktuali nuo 2008-01-01 iki 2010-06-30) apskritis viršininkas buvo vaikų socializacijos centrų steigėjas. Vaikų socializacijos centras – tai bendrojo lavinimo mokykla, vykdanči vaiko vidutinę priežiūrą, pradinio, pagrindinio ir vidurinio ugdymo ir (ar) pirminio profesinio mokymo programas, taip pat vaiko

laikinąją globą (rūpybą). Pagal Lietuvos Respublikos vaiko minimalios ir vidutinės priežiūros naują redakciją [33] (Aktuali 2010-07-01) visas apskrities viršininko iki reformos šioje srityje vykdytas funkcijas perima Švietimo ir mokslo ministerija.

Pasak Švietimo ir mokslo ministerijos (ŠMM) Komunikacijos skyriaus vyresniosios specialistės Almos Vijeikytės, ŠMM 2010 metais po apskričių reformos perėmusi septynių vaikų socializacijos centrų steigėjo funkcijas (Šiaulių apskrityje veikia, Grudžių vaikų socializacijos centras), nutarė jų tobulinimui skirti daugiau nei vieną milijoną litų iš Europos Sąjungos paramos. Kiekvienam centrui dvejiems metams planuojama skirti daugiau nei 100 tūkst. litų. ES parama vaikų socializacijos centrų veiklai tobulinti bus skiriama remiantis Mokyklų tobulinimo programos plius 38-uju komponentu „Vaikų ir jaunimo socializacijos centruose dirbančių mokytojų ir pagalbos specialistų kompetencijų ugdymas“. Nacionalinė mokyklų vertinimo agentūra atliko vaikų socializacijos centrų veiklos kokybės išorės vertinimą. Buvo tirti visi 7 centrai, stebėta daugiau nei 300 pamokų ir neformalaus ugdymo, popamokinių užsiėmimų, analizuoti dokumentai ir kt. Apibendrinus duomenis paaiškėjo, kad vertintojų sudaryto dešimtuko gale atsidūrė rodiklis „patalpų naudojimas“. Pasak Nacionalinės mokyklų vertinimo agentūros direktoriaus Gražvydo Kazakevičiaus, paprastai centrai turi daug patalpų, sunku jas tinkamai prižiūrėti, bet matomos pastangos padėti gerinti [92].

Pagal Lietuvos Respublikos švietimo įstatymą [25] (Aktuali 2010-02-04) apskrities viršininkas formuoja specialiųjų mokyklų tinklą ir kartu su savivaldybių institucijomis užtikrina specialiųjų poreikių mokinių mokymą pagal privalomojo ir visuotinio švietimo programas. Po reformos pagal Lietuvos Respublikos švietimo įstatymo projektą [26] (2010-06-19), specialiųjų ugdymosi poreikių turintiems mokiniams mokyklų tinklą užtikrina – Švietimo ir mokslo ministras kartu su savivaldybėmis ir Vyriausybe.

Po reformos visos Šiaulių apskrityje veikusios specialiosios mokyklos priklausys savivaldybėms. Tik Grudžių vaikų socializacijos centras ir Šiaulių konservatorija priskirta LR Švietimo ir mokslo ministerijai (žr. 11 lentelę).

11 lentelė. Švietimo įstaigų pavaldumas po apskričių reformos Šiaulių apskrityje

1.	Dabikinės specialioji mokykla	Akmenės rajono savivaldybė
2.	Linkuvos specialioji mokykla	Pakruojo rajono savivaldybė
3.	Žagarės specialioji mokykla	Joniškio rajono savivaldybė
4.	Šiaulių Ringuvos specialioji mokykla	Šiaulių miesto savivaldybė
5.	Šiaulių logopedinė mokykla	
6.	Šiaulių sanatorinė mokykla	
7.	Grudžių vaikų socializacijos centras	Švietimo ir mokslo ministerija
8.	Šiaulių konservatorija (nuo 2010 m. rugsėjo 1 d. pavadinimas keičiamas į Sauliaus Sondeckio vardą).	

Šaltinis: Adaptuota pagal Vyriausybės 2010 m. gegužės 24 d. pasitarimo protokolą

Dar 2010 m. balandžio 22 d. atliktoje anoniminėje apklausoje, specialiųjų įstaigų vadovai vieningai teigė, kad jų teikiamos paslaugos yra brangios. Įvertinus savivaldybės finansines galimybes ir tai, kad bendrojo lavinimo mokyklos dėl mokinių skaičiaus mažėjimo sunkiai komplektuoja klases,

mokiniai gali būti mechaniškai integruojami į bendrojo lavinimo mokyklas, kur jie negaus būtinų pagalbos. Taip pat pasisakoma už tai, kad apskričių reformą reikėjo vykdyti siaurinant funkcijas, analizuojant finansinį efektą. Specialiosios mokyklos ir kitos specialiosios įstaigos turėjo likti apskrityse, nes čia jau yra specialistų, gebančių kokybiškai spręsti specialiojo ugdymo klausimus. Sudėtinga specialiųjų poreikių turinčiam vaikui suteikti reikiamą pagalbą, jei keičiami steigėjai, taupomi finansai neįgalūs žmogaus sąskaita, tokie vaikai mokomi varžančioje aplinkoje.

Šiaulių Ringuvos specialiosios mokyklos direktorius Aleksandras Budrevičius ir pavaduotoja Salvinija Žukienė nerimauja kaip naujasis jų įstaigos pavaldumas Savivaldybei atsilieps ateityje. Finansavimas kasmet mažinamas ir vykdant optimizavimo planą bus siekiama šią mokyklą sujungti su Šiaulių Jono Laužiko specialiaja mokykla. Nors po apskričių reformos žadama išlaikyti stabilų finansavimą, tačiau reikia pabrėžti, kad artėja 2011 m. savivaldos rinkimai, po kurių politikų požiūris gali pasikeisti pakankamai stipriai. Vadovybė taip pat supranta, kad specialiųjų mokyklų poreikis kasmet mažėja, kadangi vykdoma vaikų integracija į bendrojo lavinimo mokyklas taip pat vaikų su protine negalia gimsta mažiau. Respondentai lygindami savo mokyklos situaciją su Švedijos specialiosiomis mokyklomis teigia, kad pagrindinis skirtumas tame, kad finansavimas Švedijoje skiriamas pagal poreikį, bet ne pagal tai kiek valstybės biudžetas išgali skirti kaip yra Lietuvoje. Švedijoje specialiosios mokyklos pavaldžios valstybiniais subjektams.

Šiaulių sanatorinės mokyklos direktorės Vandos Tarasovienės teigimu, jos vadovaujama įstaiga yra vienintelė tokio pobūdžio mokykla Respublikoje, kurioje gydomi ir mokomi vaikai, sergantys skolioze (stuburo iškreipimu), stuburo osteochondropatija, krūtinės ląstos deformacijomis ir kt. Į mokyklą gali būti priimami 7-17 metų vaikai iš visos respublikos, turintys gydytojų ortopedų siuntimą. Direktorė mano, kad įstaiga priskirta savivaldybei nepagrįstai. Kaip viena pagrindinių priežasčių yra tai, kad aptarnaujama teritorija yra visa Lietuva, o ne tik Šiaulių miesto savivaldybė. Kaip didesnė motyvacija šio sprendimo pakeitimui bandoma išvesti ateityje, kadangi planuojamas regioninės mokyklos statusas. Pavaldumo pakeitimas didelių problemų nesudarė, tik laikinai personalas turėjo padirbėti tvarkant dokumentus, pvz., derinant įstaigos strateginį planą su savivaldybės.

Pasikeitus pavaldumui įstaigoms privalu koreguoti arba naujai sudaryti nuostatus, darbo tvarkos taisykles, saugos ir sveikatos instrukcijas, planus ir kt. dokumentus. Atnaujinimai tai ne tik laiko ir darbo, bet ir papildomo finansavimo reikalaujantys dalykai. Vertinant socialinių įstaigų pavaldumo klausimą būtina pabrėžti, kad, pavyzdžiui, Šiaulių sanatorinė mokykla priskirta neteisingai, kadangi aptarnauja visą šalies teritoriją. Žinoma, teritorinį principą galima eliminuoti, tačiau kaip tada paaiškinti kitų įstaigų priskyrimą pagal aptarnaujamą teritoriją. Šioje vietoje pasigendama bendrų poreforminių įstaigų perskirstymo principų. Kaip teigia socialinių įstaigų vadovai, prieš priimant sprendimus buvo pakankamai aiškiai suformuluotos pozicijos ir pateiktos Švietimo ir mokslo ministerijai, tačiau, kaip matyti, į tai buvo mažai atsižvelgta.

2.2.5. Sveikatos apsaugos funkcijos

12 lentelė. Apskritis viršininko funkcijos sveikatos apsaugos srityje po reformos

FUNKCIJOS IKI APSKRIČIŲ REFORMOS	FUNKCIJOS PO APSKRIČIŲ REFORMOS
1) Organizuoja Vyriausybės patvirtintų valstybinių sveikatos strategijų ir sveikatos apsaugos reformos įgyvendinimą apskrityje. 2) Lietuvos sveikatos programoje nustatytiems uždaviniams įgyvendinti apskričių viršininkai organizuoja apskričių sveikatos programų ir įstatymų nustatytų planavimo dokumentų rengimą bei jų įgyvendinimą arba numato šių uždavinių įgyvendinimo priemones kitose socialinio ir ekonominio plėtojimo programose. 3) Apskritis gydytojas organizuoja pacientų teisių įgyvendinimo priežiūrą antrinio lygio sveikatos priežiūros įstaigose. 4) Apskritis gydytojas prižiūri sveikatinimo veiklos įstatymų, kitų teisės aktų, Lietuvos sveikatos programos ir valstybinių sveikatos programų įgyvendinimą. 5) Apskritis gydytojas derina su apskrities administracija ir Sveikatos apsaugos ministerija antrinio lygio asmens sveikatos priežiūros įstaigų steigimo, reorganizavimo ar likvidavimo klausimus. 6) Apskritis gydytojas prižiūri, kaip apskrities administracija atlieka antrinio lygio sveikatos priežiūros statybos, kapitalinio remonto ir užsakovo funkcijas. 7) Apskritis gydytojas prižiūri antrinio lygio asmens sveikatos priežiūros įstaigų veiklą. 8) Suderinęs su Sveikatos apsaugos ministerija, steigia, reorganizuoja ir likviduoja apskričių ligonines, taip pat nustatytas ir įrašytas į Sveikatos apsaugos ministerijos patvirtintą sąrašą antrinės sveikatos priežiūros specializuotas stacionarines asmens sveikatos priežiūros įstaigas. 9) Valdo jai pavaldžias valstybės asmens sveikatos priežiūros viešąsias įstaigas.	Funkcijos naikinamos
10) Planuoja pavojingų ir ypač pavojingų užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės organizacines, teises ir ekonomines priemones bei užtikrina jų įgyvendinimą. 11) Įgyvendina apskrities teritorijoje užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės valstybės politikos programą.	Funkcijos perduodamos Valstybinei visuomenės sveikatos priežiūros tarnybai (toliau – VVSPT) ir jos teritoriniams padaliniais prie Sveikatos apsaugos ministerijos.
13) Teikia siūlymus Vyriausybei skelbti apskrities teritoriją ar jos dalį pavojaus ar žalos visuomenės sveikatai rajonu.	Funkcijos perduodamos Ekstremalių sveikatai situacijų centrui prie Sveikatos apsaugos ministerijos.
14) Apskritis viršininkas ir sveikatos apsaugos ministras teikia siūlymus Vyriausybei dėl teritorijų skelbimo užkrėstomis užkrečiamųjų ligų sukėlėjais. 15) Apskritis viršininkas ir sveikatos apsaugos ministras teikia siūlymus Vyriausybei dėl teritorijų paskelbimo karantinu.	Funkcijos perduodamos Užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės centrui prie Sveikatos apsaugos ministerijos.

Šaltinis: Darbo grupės, sudarytos Ministro Pirmininko 2009-04-16 potvarkiu Nr. 140, funkcijų pertvarkymo projektas

Pagal Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymą [23] (Aktuali nuo 2008-04-30 iki 2010-06-30), tarp sveikatos apsaugos valstybinio valdymo subjektų – Vyriausybės, ministerijos, kitos Vyriausybės įstaigos – taip pat buvo ir apskričių viršininkai, kurie būdami Lietuvos nacionalinės sveikatos sistemos organizavimo antrame lygyje atliko tokias funkcijas:

- organizavo Sveikatos apsaugos ministerijos nustatyto masto ir profilių antrinę asmens sveikatos priežiūrą, taip pat visuomenės sveikatos priežiūrą;
- organizavo sveikatos propagandą, remiančią sveikatos politikos iniciatyvas, per Lietuvos nacionalinį radiją ir televiziją bei kitas visuomenės informavimo priemones;
- organizavo valstybės, apskričių (regionų) ir savivaldybių sveikatos programų ir įstatymų nustatytų planavimo dokumentų rengimą bei jų įgyvendinimą;

- per sau pavaldų apskrities gydytoją prižiūrėjo antrinio lygio asmens sveikatos priežiūros įstaigų veiklą.

Visas šias išvardintas funkcijas keičia Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymo 9, 12, 13, 32, 41, 46, 64, 68 straipsnių pakeitimo ir 66 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas [24]. Šiame teisės akte nurodyta, kad sveikatos propagandos, planavimo dokumentų rengimą bei jų įgyvendinimo funkcijas perima Sveikatos apsaugos ministerija, kitos Vyriausybės įstaigos ir savivaldybės vykdomoji institucija. Apskrities gydytojo nelieka ir jį keičia valstybinio valdymo subjektai (Vyriausybė, ministerijos, kitos Vyriausybės įstaigos).

Pasak Rimundo Domarko, apskrities gydytojo skyrius tampa nereikalingas. Šiaulių apskrities ligoninės atveju, steigėjas tampa ministerija, todėl apskrities gydytojas juridškai netenka prasmės. Jei prieš reformą apskrities gydytojas galėjo koordinuoti net 4 ligoninių veiklą, tai po reformos visos apskrities ligoninės sujungiamos ir tampa pavaldžios sveikatos apsaugos ministerijai, o mažosios sveikatos įstaigos, kurios aptarnauja tik savivaldybių teritorijas taip ir lieka savivaldybėms. Pastarosios turi savo gydytoją specialistą, kuris organizuoja sveikatos programas ir antrinę sveikatos priežiūrą, vykdo sveikatinimo veiklą, analizuoja gyventojų sveikatos statistinius duomenis, prižiūri ir rūpinasi savivaldybės sveikatos priežiūros įstaigų funkcionavimu ir jų išlaikymu, nagrinėja gydytojų pareiškimus ir skundus pirminės sveikatos priežiūros klausimais. Domarkas pastebi, kad atsisakant apskrities gydytojo reikėtų išlaikyti visuomenės sveikatinimo funkciją, kurią būtina koordinuoti. Yra pasiūlymas šią funkciją perimti Visuomenės Sveikatos centrui.

Lietuvos Respublikos visuomenės sveikatos priežiūros įstatyme [35] (Aktuali nuo 2007-06-09 iki 2010-06-30) teigiama, kad apskrities viršininkas valstybės vykdomoje visuomenės sveikatos priežiūros srityje koordinuoja visuomenės sveikatos stebėseną (monitoringą) ir valstybinių sveikatos programų įgyvendinimą apskrities teritorijoje. Pagal naują šio įstatymo aktualią redakciją [36] (Aktuali 2010-07-01), apskrities viršininką valstybės vykdomoje visuomenės sveikatos priežiūros srityje keičia Sveikatos apsaugos ministerija ar kita Vyriausybės įgaliota institucija.

Pagal Lietuvos Respublikos žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymą [31] (Aktuali nuo 2007-06-09 iki 2010-06-30), apskrities viršininkas, įgyvendindamas apskrities teritorijoje užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės valstybės politikos programą, atliko tokias funkcijas:

- organizavo užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės valstybinių privalomųjų ir tikslinių programų įgyvendinimą;
- analizavo, kaip savivaldybių merai pagal šio ir kitų įstatymų nustatytą kompetenciją įgyvendina užkrečiamųjų ligų kontrolę ir profilaktiką.

Pagal Lietuvos Respublikos triukšmo valdymo įstatymą [30] (Aktuali nuo 2006-06-15 iki 2010-06-30), apskrities viršininkas atliko valstybinį triukšmo valdymą remiantis tokiomis funkcijomis:

- įgyvendino patvirtintą Valstybinę triukšmo prevencijos veiksmų programą;

- atliko apskrities lygmens teritorijų planavimo sprendinių, susijusių su triukšmo prevencija, analizę, vertinimą ir poveikio visuomenės sveikatai vertinimą.

Po reformos tiek užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės, tiek triukšmo valdymo funkcijas perėmė Valstybinė visuomenės sveikatos priežiūros tarnyba (VVSPT) prie Sveikatos apsaugos ministerijos. VVSPT sudaryta iš 10 padalinių, po kiekvieną apskrityje. Šią įstaigą Sveikatos apsaugos ministerija įsteigė 2000 m. gegužės 15 d. siekiant įgyvendinti tokius uždavinius, kurie patikslinti 2006 metais:

- užtikrinti efektyvią Tarnybos ir jai pavaldžių visuomenės sveikatos priežiūros įstaigų viešojo administravimo veiklą;
- vykdyti valstybinę visuomenės sveikatos saugos kontrolę (tame tarpe ir *triukšmo*);
- ginti vartotojų teises visuomenės sveikatos saugos ir paslaugų kokybės požiūriu;
- užtikrinti visuomenės sveikatos saugos teisės aktų reikalavimus atitinkančią aplinką;
- vykdyti užkrečiamųjų ligų profilaktiką ir kontrolę;
- vykdyti licencijuojamos visuomenės sveikatos priežiūros veiklos kontrolę [110].

Būtina pastebėti, kad VVSPT pagal prieš tai pateiktas kryptis vykdo veiklą virš 4 metų, todėl funkcijų nesidubliavimas tarp apskrities viršininko ir VVSPT galima teigti buvo sunkiai įgyvendinamas dalykas.

Šiaulių apskrities viršininko administracija pagal Sveikatos apsaugos ministerijos nurodymą prie Šiaulių apskrities ligoninės prijungė Apskrities psichiatrijos ligoninę, Šaukėnų psichiatrijos ligoninę ir Tuberkuliozės ir plaučių ligų ligoninę. Prijungtos įstaigos išlaikys ūkinį savarankiškumą. Visas organas turės bendrą pavadinimą „Šiaulių ligoninė“, kurią su visais padaliniais į savo pavaldumą perims Sveikatos apsaugos ministerija (žr. 13 lentelę). Šiaulių apskrities gydytojo K. Ščeponavičiaus nuomone, reorganizacija nepablogins nei gydytojų, nei pacientų padėties, pasikeis tik ligoninių valdymas ir administravimas. Toks sujungimas optimizuos ekonominę naudą. Susijungę filialai turi galimybę naudotis Šiaulių ligoninės paslaugomis, laboratorijomis ir įranga. Nei Tuberkuliozės ir plaučių ligų, nei Psichiatrijos ligoninė neturi reanimacijos, kuria susijungusios galės laisvai naudotis Šiaulių ligoninėje. Šiuo metu Šiaulių apskrities ligoninėje yra per tūkstantį lovų. Sujungus jų padaugės iki pusantro tūkstančio, tačiau tai dar nebus didžiausia ligoninė šalyje, kadangi Kauno klinikose lovų skaičius siekia tris tūkstančius [113].

13 lentelė. Sveikatos apsaugos įstaigų pavaldumas po apskričių reformos

1.	Šiaulių apskrities sporto medicinos centras	Perduodama Kūno kultūros ir sporto departamentui
2.	Šiaulių apskrities priklausomybės ligų centras	Šiaulių miesto savivaldybė
3.	Šiaulių apskrities visuomenės sveikatos ugdymo centras	Likviduota
4.	Šiaulių apskrities ligoninė	5, 6, 7 įstaigos prijungiamos filialo teisėmis prie Šiaulių apskrities ligoninės, kurios pavaldumas priklauso Sveikatos apsaugos ministerijai.
5.	Šiaulių apskrities psichiatrijos ligoninė	
6.	Šiaulių apskrities Šaukėnų psichiatrijos ligoninė	
7.	Šiaulių apskrities tuberkuliozės ir plaučių ligų ligoninė	
		Naujas bendras pavadinimas „Šiaulių ligoninė“.

Šaltinis: Adaptuota pagal Vyriausybės 2010 m. gegužės 24 d. pasitarimo protokolą

Pasak Šiaulių ligoninės strateginio valdymo direktorės Aušrelės Šalkauskienės 3 ligoninių prijungimas prie Šiaulių apskrities ligoninės vertinamas tik iš dalies teigiamai. Galima bus lengviau naudotis viena kitos paslaugomis, didesniais kiekiais ir pigiau pirkti vaistus, tačiau atsižvelgus į prijungiamoms įstaigoms suteiktą ūkinį savarankiškumą, reforma atlikta ne iki galo. Nenoras jungtis iš esmės su visomis valdymo struktūromis (buhalterijomis, administracijomis) atsiliepia neigiamai finansine prasme. Sujungus visas ligoninių valdymo struktūras nepaliekant ūkinio savarankiškumo, galima būtų ieškoti optimaliausio būdo atlikti visas administracines funkcijas. Šiuo metu prijungtos ligoninės veikia filialo principu tai vienintelis toks atvejis Lietuvoje. Tačiau Šiaulių apskrities psichiatrijos ligoninės direktorius Eugenijus Mikaliūnas pabrėžia, kad filialo teisių išsikovojoimas buvo svarbus tuo, kad nenukentėtų personalas ir pacientai. Direktorius teigia, kad pilnomis teisėmis prijungus jo vadovaujamą įstaigą prie Šiaulių apskrities ligoninės būtų neišvengta nuostolių, pavyzdžiui, nuskriaudžiami psichiatrinės pacientai, nes jie nebegauna pakankamai maisto ir vaistų. Per reorganizaciją nebuvo atleistas nė vienas darbuotojas, niekam nepakeista darbo vieta, nesumažintas atlyginimas [118].

Įvertinus sveikatos apsaugos funkcijų pakeitimus, galima teigti, kad šioje srityje tiesiog bus pasiektas optimalus finansinių išteklių naudojimas, tačiau ne pats geriausias. Iki tol valdytos apskričių viršininkų sveikatos apsaugos funkcijos paskirstomos tarp savivaldybės ir Sveikatos apsaugos ministerijos, neįsteigiant papildomų etatų. Taip pat, sujungtos ligoninės galės nemokamai naudotis viena kitos resursais. Kaip viena pagrindinių sąlygų, kurias kėlė ligoninių vadovybės prieš prijungimą buvo tai, kad būtų išlaikytas ūkinis savarankiškumas, kas leidžia savo nuožiūra naudotis paskirtais finansais. Ligoninių valdymo struktūros nekeičiamos, paliekami direktoriai, jų pavaduotojai ir t. t., todėl vadybine prasme valdymas sudėtingėja ypač atsakomybės srityje. „Šiaulių ligoninės“ pacientai tokios reformos neigiamų pasekmių neturėtų pajusti. Tačiau yra kita problema, tai valstybės skiriamų pinigų neefektyvus panaudojimas, kada išlieka keturių ligoninių buhalterijos, administracijos ir panašiai. Reikėtų numanyti, kad sveikatos apsaugos ministerija leidusi steigti tokiems filialams numatė, kad pačių ligoninių vadovybės per tam tikrą laiką išanalizuos ir supras koks pavaldumo variantas yra geriausias.

Dar vienas apklausoje sutikęs dalyvauti respondentas yra Šiaulių apskrities priklausomybės ligų centro direktorius Elmantas Pranas Zervetas, kuris teigia, kad jo vadovaujamas centras yra vienintelis tokio pobūdžio Šiaulių apskrityje. Nuo susikūrimo pradžios 1976 m., tai jau penktas pastatas, kuriame vykdoma veikla. Pagal besikeičiančių politikų sprendimus jie buvo keldinti iš vieno pastato į kitą. Centre gydomi pacientai turintys psichikos ir elgesio sutrikimų vartojant psichotropines medžiagas (alkoholį, narkotikus, tabaką, medikamentus ir kt.), todėl valstybės požiūris į šią sritį yra neigiamas. Daugelis nesupranta, kad būtent nuo tokių negydomų žmonių prasideda dauguma iš to sekančios problemos – nusikaltimai, išardytos šeimos, našlaičiai vaikai ir t. t. Direktorius vertindamas apskričių

reformą jo įstaigos atžvilgiu mano, kad pasikeitęs pavaldumas prie Šiaulių miesto savivaldybės padėties nepagerins. Būnant apskrities pavaldume viskas jau buvo priprasta, žinoma ir aišku. Dabar bendravimo struktūra keičiama, sunku persiorientuoti prie naujos tvarkos. Direktorius nuogaštauja, kad savivaldybė naudodamasi perimtų įstaigų finansavimu gali spręsti savas, su centro veikla nesusijusias, problemas. Būtina pastebėti, kad 2010 m. liepos 1 d. Šiaulių miesto savivaldybės skolos sudarė 63347,6 tūkst. litų arba 40,3 procentų Savivaldybės tarybos patvirtintų 2010 metų biudžeto pajamų, kurios sudaro 157060,8 tūkst. litų (neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialiųjų tikslinių dotacijų). Šiaulių miesto savivaldybės skola, atsižvelgiant į 2010 metų patvirtintas biudžeto pajamas gali būti 109942,5 tūkst. litų. Šiaulių apskrities priklausomybės ligų centrui 2010 m. skirtas finansavimas 800 tūkst. litų, tai lygu 2001, 2002 metams. Norint užtikrinti kokybiškas paslaugas reikia skirti 1,8 mln. litų. Geriausia E. P. Zeverto manymu, būtų Lietuvos centrams skirti 1 proc. nuo alkoholio ir tabako akcizo, tai beje buvo siūlyta Finansų ministerijai, tačiau sutikimo nesulaukta. Tokiu būdu būtų išlaikytas atitinkamas balansas tarp alkoholio ir tabako vartojimo ir jo galimai sukeltų pasekmių.

Geresnės nuomonės apie savo pavaldumą yra Šiaulių apskrities sporto medicinos centro direktorius Danius Tankūnas. Lietuvos sporto medicinos centrų taryba svarstė tris galimus pavaldumo variantus. Buvo siūlymai centrų veiklą priskirti savivaldybėms, LR Sveikatos apsaugos ministerijai arba Kūno kultūros ir sporto departamentui prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės. Pasirinktas trečias variantas, kaip priimtinausias. Direktorius teigia, kad su tokiu pavaldumu yra kur kas geresnės perspektyvos ateityje atnaujinti įrangą, priimti papildomai sporto medikų, renovuoti pastatus. Tačiau pastebi, kad komunikavimo prasme sunkiau bendradarbiauti su dabar esančia struktūra, kadangi pagrindiniai vadovai yra Vilniuje. Būnant apskrities pavaldume tai buvo kur kas paprasčiau, Šiaulių apskrities viršininkas buvo vos už vieno kilometro. Žinoma, šiuolaikinės komunikavimo technologijos yra modernios, tačiau tai neatstoja, kada reikia parodyti, pavyzdžiui, realią pastatų situaciją ar išspręsti sudėtingas problemas.

Apibendrinant įstaigų vadovų mintis galima teigti, kad pagrindinė problema po apskričių reformos yra reikiamo finansavimo užtikrinimas. Keičiant įstaigų pavaldumą vadovaujamosi viena pagrindinių baimių, kad savivaldybės slegia skolos, todėl jos negalėtų tinkamai jomis pasirūpinti. Tačiau reikia įvertinti tai, kad įstaigos gerovė labiausiai priklauso nuo jos vadovų, kurie turėtų sugebėti esančio finansavimo rėmuose atlikti funkcijas kokybiškai ir kiekvieną dieną nuožmiai dirbti įstaigos darbo optimizavimo linkme. Pripažįstama, kad biudžetinės įstaigos dažnai yra perpildytos nereikalingais etatais, lėšos naudojamos neefektyviai, kas privačiame sektoriuje yra eliminuojama. Negaunant reikalingų pajamų verslo įstaigos „karpo“ savo išlaidas iki smulkiausių detalių. Žinoma, sunku lygiavertiškai įvertinti privačių ir viešų įstaigų atliekamas funkcijas, tačiau verslo pasaulio diegiamos pamokos biudžetininkams jau seniai nėra naujiena šiomis dienomis. Būnant savivaldybės

pavaldume galima įžvelgti netgi privalumų, nors savivaldybių biudžetai išgyvena ne pačius geriausius laikus, tačiau jos visada yra netoli įstaigų ir mato jų problemas. Visgi, vietinė valdžia visada yra arčiau žmonių ir gali daug geriau suprasti ir padėti spręsti klausimus susijusius būtent su tos vietos problemomis.

2.2.6. Žemės ūkio funkcijos

14 lentelė. Žemės ūkio funkcijos po apskričių reformos

FUNKCIJOS IKI APSKRIČIŲ REFORMOS	FUNKCIJOS PO APSKRIČIŲ REFORMOS
Melioracijos darbų ir melioracijos statinių naudojimo valstybinės priežiūros atlikimas.	VĮ Valstybės žemės fondas

Šaltinis: Darbo grupės, sudarytos Ministro Pirmininko 2009-04-16 potvarkiu Nr. 140, funkcijų pertvarkymo projektas

Šiaulių apskrities viršininko administracijoje buvo paskirtas vienas darbuotojas melioracijos priežiūrai. Kaip vienas pagrindinių šio darbuotojo uždavinių buvo racionaliai paskirstyti metinius finansus tvarkant melioracijos sistemas. Vykdamas įregistruotų melioracijos statinių priežiūrą buvo renkami duomenys apie esamą šių objektų padėtį.

Pagal Lietuvos Respublikos melioracijos įstatymo 7 ir 8 straipsnių pakeitimo įstatymą [14] melioracijos darbų ir melioracijos statinių naudojimo valstybinės priežiūros funkcija perduota Viešajai įstaigai Valstybės žemės fondas. Ši įstaiga yra stambiausia Lietuvos įmonė, vykdanči žemėtvarkos, teritorijų planavimo, geodezijos, GIS, dirvožemio tyrimo ir vertinimo, melioracijos kadastro darbus. VĮ Valstybės žemės fondas turi gamybinius padalinius didžiuosiuose Lietuvos miestuose: Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Panevėžyje ir Šiauliuose [111].

2.2.7. Medžioklės teisių suteikimo ir panaikinimo organizavimo funkcijos

15 lentelė. Medžioklės funkcijos po apskričių reformos

FUNKCIJOS IKI APSKRIČIŲ REFORMOS	FUNKCIJOS PO APSKRIČIŲ REFORMOS
1) Teisės medžioti suteikimo ir panaikinimo komisijos sudarymas;	Funkcija perduodama aplinkos apsaugos departamentams be biudžeto asignavimų.
2) Medžioklės plotų vienetų sudarymas bei ribų keitimas.	Funkcija perduodama savivaldybėms

Šaltinis: Darbo grupės, sudarytos Ministro Pirmininko 2009-04-16 potvarkiu Nr. 140, funkcijų pertvarkymo projektas

Pagal Lietuvos Respublikos medžioklės įstatymą [12] (Aktuali nuo 2009-07-18 iki 2010-06-30) apskrities viršininko administracija:

- sudarė apskrities teisės medžioti suteikimo ir panaikinimo komisiją;
- tvirtino medžioklės plotų vienetų sudarymo bei ribų keitimo projektus.

Po reformos Šiaulių apskrities viršininko administracija, pagal Medžioklės įstatymo 5, 8, 14, 15, 16 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymą [13] (Aktuali 2010-07-01), pirmąją funkciją perdavė Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Šiaulių regiono aplinkos apsaugos departamento skyriui – Gyvosios gamtos apsaugos inspekcijai. Antrąją funkciją perdavė savivaldybėms.

2.2.8. Regioninės politikos funkcijos

Regioninė politika – tikslinė veikla, kuria, taikant teisines, ekonomines ir administracines priemones, daromas diferencijuotas poveikis atskirų šalies regionų socialinei ir ekonominei plėtrai, siekiant mažinti socialinius ir ekonominius skirtumus tarp regionų ir tarpsektorines disproporcijas regionų viduje, skatinti subalansuotą ir tolygią plėtrą visoje šalies teritorijoje (Mačys, 2005).

Lietuvoje vykdomos dvi regioninės politikos:

- Europos Sąjungos regioninė (dar vadinama struktūrinė) politika, kurios priemonėmis siekiama sumažinti gerovės lygio (vertinant pagal BVP vienam gyventojui) skirtumus tarp labiausiai ir mažiausiai išsivysčiusių ES regionų. ES regioninės politikos požiūriu Lietuva laikoma vienu regionu, kurio artėjimo prie vidutinio ES ekonominio išsivystymo lygio yra siekiama. Pagrindinis ES regioninės politikos įgyvendinimo instrumentas – struktūriniai fondai.
- *Nacionalinė regioninė politika* – valstybės institucijų ir kitų subjektų tikslinė veikla, kuria daromas diferencijuotas poveikis valstybės regionų socialinei ir ekonominei plėtrai, siekiant mažinti regionų socialinius ir ekonominius skirtumus bei išsivystymo netolygumus pačiuose regionuose, skatinti visoje valstybės teritorijoje tolygią ir tvarią plėtrą. Nacionalinė regioninė politika įgyvendinama ir regioninės plėtros planavimas atliekamas apskrityse.

Nacionalinę regioninę politiką įgyvendinančios institucijos ir jų įgaliojimai:

- *Vyriausybė* – priima pagrindinius sprendimus, susijusius su nacionalinės regioninės politikos įgyvendinimu;
- *Vidaus reikalų ministerija* – atsakinga už nacionalinės regioninės politikos koordinavimą. Vidaus reikalų ministerijos Regionų plėtros skyrius su teritoriniais poskyriais įgyvendina nacionalinę regioninę politiką apskrityse ir techniškai aptarnauja regionų plėtros tarybas;
- *Nacionalinė regioninės plėtros taryba* – tai konsultacinė grupė, susidedanti iš ministerijų, kitų valstybės institucijų ir įstaigų, Lietuvos savivaldybių asociacijos, socialinių ir ekonominių partnerių atstovų ir regionų plėtros tarybų pirmininkų. Prisideda formuojant pagrindines regioninės politikos įgyvendinimo nuostatas;
- *Regionų plėtros tarybos* – tvirtina regionų plėtros planus, atrenka regiono socialinės ir ekonominės plėtros projektus, skirtus šiems planams įgyvendinti, ir teikia dėl jų savo išvadas finansavimą skiriančioms institucijoms [96].

Iki 2010 m. birželio 30 d. galiojusiame Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatyme [19] nurodyta, kokius įgaliojimus turėjo apskrities viršininkas:

- sudarydavo regiono plėtros tarybą ir šaukdavo jos pirmąjį posėdį;

- vadovaudavo regiono plėtros tarybos darbui, kol taryba išsirinkdavo pirmininką. Regiono plėtros taryba susidėdavo iš apskrities viršininko, regiono savivaldybių merų ir deleguotų savivaldybių tarybų narių.

Apskrities viršininko administracija:

- įvertinusi savivaldybių plėtros planus, Vidaus reikalų ministerijos nustatyta tvarka rengdavo regiono plėtros plano projektą ir pateikdavo jį regiono plėtros tarybai svarstyti bei tvirtinti;
- dalyvaudavo rengiant ir vykdant probleminės teritorijos plėtros programas, probleminėje teritorijoje atlikdavo asignavimų valdytojo funkcijas;
- koordinuodavo savivaldybių institucijų, socialinių ir ekonominių partnerių veiklą jiems vykdant priimtus sprendimus, susijusius su nacionalinės regioninės politikos įgyvendinimu tame regione;
- atlikdavo regiono plėtros tarybos sekretoriato funkcijas, kaupdavo regiono plėtros tarybos priimtus dokumentus ir jos sudarytų darbo grupių išvadas.

Aktualioje (nuo 2010-07-01) LR regioninės plėtros įstatymo redakcijoje [20] Vidaus reikalų ministerija perima funkcijas iki tol vykdytas apskrities viršininko arba apskrities viršininko administracijos. Taip pat nuo 2011 m. sausio 1 d. nacionalinės regioninės politikos įgyvendinimo funkcijas iki tol vykdytas Vidaus reikalų ministerijos perims įstaiga prie šios ministerijos – Regioninės plėtros departamentas, kuris turės teritorinius padalinius (biurus) ir savo veiklą vykdys kiekvienoje apskrityje.

Seimo narys Edmundas Pupinis neigiamai atsiliepia apie Regionų plėtros tarybas, kurias vadina dirbtinai sukurtais persikirstyti Europos Sąjungos suteiktą paramą. Parama skirta ne tiesioginiams paramos gavėjams – regionams, kaip kad yra Europoje. Dar 2001 m. Europos Tarybos Vietinių ir Regioninių valdžių kongresas priėmė rekomendaciją, kuri rekomendavo Lietuvai nuosekliai demokratizuoti valdymą apskrityse. Lietuva ne kartą buvo įspėta, kad šalyje nėra įgyvendinama regioninė politika, kaip tai suprantama Europos Sąjungoje, ir to svarbiausia priežastis – nedemokratiškas valdymas apskrityse. Regiono plėtros taryba susideda iš apskrities viršininko (po apskričių reformos apskrities viršininką keičia Vyriausybės arba jos įgaliotos institucijos paskirtas asmuo, aut. past.), regiono savivaldybių merų ir deleguotų savivaldybių tarybų narių. Apskrities viršininkai yra skiriami Vyriausybės, o kiti apskričių regioninės plėtros tarybos nariai į tarybas deleguojami savivaldybių tarybų. Todėl siekiant ateityje užsitikrinti galimybę pretenduoti į didesnę ES paramą, reforma yra reikalinga [114]. Tokiai nuomonei antrina ir R. Domarkas, tačiau jis patikslina, kad savivaldybių tarybų nariai yra renkami savivaldybių tarybų rinkimuose, kurie kartu su savivaldybių merais ir Vyriausybės paskirtu asmeniu sudaro Regionų plėtros tarybas. Tačiau reikia pripažinti, kad tokia priežastis neatitinka tikrosios demokratijos kriterijų.

2.2.9. Žemės tvarkymo ir administravimo funkcijos

16 lentelė. Žemės tvarkymo ir administravimo funkcijos po apskričių reformos

FUNKCIJOS IKI APSKRIČIŲ REFORMOS	FUNKCIJOS PO APSKRIČIŲ REFORMOS
1. Atlikti valstybinę žemėtvarkos planavimo dokumentų (žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektų; kaimo plėtros žemėtvarkos projektų; žemės reformos žemėtvarkos projektų) priežiūrą; 2. Koordinuoti ir prižiūrėti savivaldybių ir valstybės institucijų veiklą vykdant geodezijos, topografijos, kartografijos ir geoinformatikos darbus; 3. Priimti sprendimus atkurti piliečiams nuosavybės teises į žemę, mišką ir vandens telkinius; 4. Įgyvendinti valstybės politiką atliekant valstybinės žemės patikėtinio funkcijas, išskyrus žemę, kuri patikėjimo teise perduota kitiems įstatymų nustatytiems patikėjimo teisės subjektams: 4.1. parduoti valstybinę žemę; 4.2. veikti valstybės vardu valstybei paveldint ir įsigyjant žemę; 4.3. išnuomoti valstybinę žemę; 4.4. perduoti valstybinę žemę neatlygintinai naudotis; 4.5. teikti duomenis Nekilnojamojo turto registro tvarkytojui valstybinės žemės sklypams įregistruoti; 4.6. tvarkyti laisvos valstybinės žemės fondą, išskyrus žemę, perduotą valdyti kitiems patikėtiniams. 5. Priimti sprendimus paimti žemę visuomenės poreikiams; 6. Įgyvendinti žemės reformą – organizuoti žemės reformos žemėtvarkos projektų rengimą ir šių projektų sprendinių įgyvendinimą; 7. Organizuoti žemėtvarkos planavimo dokumentų (žemės konsolidacijos projektų; žemės sklypų formavimo ir pertvarkymo projektų; kaimo plėtros žemėtvarkos projektų) rengimą ir jų sprendinių įgyvendinimą; 8. Organizuoti ir vykdyti žemės naudojimo valstybinę kontrolę.	Funkcijos perduodamos Nacionalinei žemės tarnybai prie Žemės ūkio ministerijos.

Šaltinis: Darbo grupės, sudarytos Ministro Pirmininko 2009-04-16 potvarkiu Nr. 140, funkcijų pertvarkymo projektas

Pagrindiniai teisės aktai reglamentuojantys apskričių viršininkų funkcijas žemės tvarkymo ir administravimo srityse buvo:

- Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymas [39] (Aktuali nuo 2009-12-28 iki 2010-06-30) – apskričių viršininkai buvo pagrindiniai vykdytojai žemės reformoje, kurie priėmė sprendimus grąžinti, perduoti, suteikti nuosavybės neatlygintinai ir parduoti valstybinę žemę;
- Lietuvos Respublikos žemės įstatymas [37] (Aktuali nuo 2010-02-02 iki 2010-06-30) – apskričių viršininkai buvo Valstybinės žemės patikėjimo teisės subjektai (patikėtiniai).

Visas aukščiau išvardintas funkcijas žemės tvarkymo ir administravimo srityje perėmė Nacionalinė žemės tarnyba (NŽT) prie Žemės ūkio ministerijos. Gyventojams nereikės važinėti į Vilnių, kadangi sprendimo priėmimo teisę turės Nacionalinės žemės tarnybos padalinių vedėjai, kurie dirbs savivaldybėse. Tačiau reikia paminėti, kad iki priimant tokį sprendimą kilo pakankamai daug diskusijų šiuo klausimu. Dar Vyriausybės sudarytoje darbo grupėje buvo siūlomos 4 alternatyvos:

1. alternatyva – funkcijos perduodamos naujai steigiamai valstybės įmonei „Valstybės žemės fondui“;
2. alternatyva – funkcijų vykdymą deleguoti savivaldybėms;
3. alternatyva – funkcijas perduoti Nacionalinei žemės tarnybai prie Žemės ūkio ministerijos;

4. alternatyva – savivaldybėms perduoti dalį funkcijų, susijusių su disponavimu valstybine žeme urbanistinėse teritorijose.

2010 m. gegužės mėn. Seimas apsisprendė ties 4 alternatyva ir priėmė Žemės įstatymo pataisas [38], kuriomis nutarta patikslinti nuostatas dėl valstybinės žemės patikėjimo teisės subjektų (patikėtinių). Pagal priimtas pataisas valstybinę žemę kaimo vietovėse būtų pavesta tvarkyti Nacionalinei žemės tarnybai prie Žemės ūkio ministerijos, o valstybinę žemę miestuose – savivaldybėms. Už šias pataisas, kurios būtų įsigaliojusios nuo liepos 1 d., balsavo 53 Seimo nariai, prieš – 23, susilaikė 20 [102].

Tačiau Lietuvos Respublikos Prezidentė Dalia Grybauskaitė vetavo tokias Žemės įstatymo pataisas. Prezidentė įvertinusi Valstybės kontrolės, Generalinės prokuratūros, Specialiųjų tyrimų tarnybos, Kultūros paveldo inspekcijos, kitų institucijų ir visuomeninių organizacijų kritiką, mano, jog grąžintuose įstatymuose nustatytas valstybinės žemės valdymo funkcijų išskaidymas, padalijant jas tarp miesto ir kaimo, Nacionalinei žemės tarnybai ir 60 savivaldybių, ne tik kad nepriartins žemės prie žmogaus, nepagreitins su žeme susijusių klausimų sprendimo ir nesustiprins savivaldos, o tik sudarys galimybes piktnaudžiauti esminiu valstybės ir visuomenės turtu – valstybine žeme bei pakirs visuomenės pasitikėjimą tiek savivalda, tiek valstybe. Prezidentė išskiria pagrindinį argumentą:

- *įstatymuose nustatytas teisinis reguliavimas sukuria realias prielaidas savivaldybėms ir jų institucijoms priimti neprognozuojamus ir nevieningus sprendimus dėl valstybinės žemės miestų gyvenamosiose vietovėse valdymo, nes valstybė, atsisakydama valdymo, naudojimo ir disponavimo visa valstybine žeme miestuose, o šias funkcijas perduodama vykdyti vietos savivaldos institucijoms, kurios veikia saviveiksmiškumo pagrindais, kartu praranda visą įmanomą įtaką ir teisę spręsti valstybinio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo klausimus formuoti ir vykdyti nuoseklią, efektyvią valstybinio turto valdymo politiką, užtikrinti valstybės reikmes, susijusias su valstybine žeme miestuose (Seimo kronika, Nr. 6 (378), p. 47, 48).*

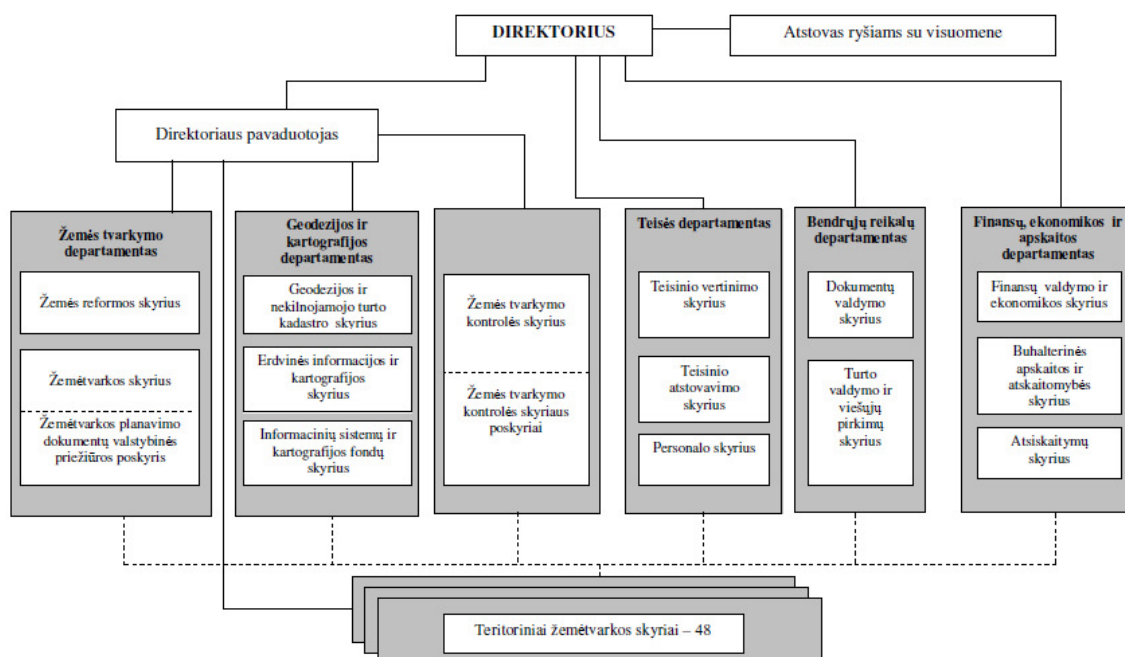
Vertinant tokią Prezidentės nuomonę, galima teigti, jog tai yra tam tikras nepasitikėjimo signalas savivaldai, bet tuo pačiu ir funkcijų centralizavimo siekiamybė. Žinoma, būtina įvertinti, kad valstybinės žemės valdymas yra neabejotinai sudėtinga funkcija, kuri reikalauja griežtos kontrolės.

Lietuvos savivaldybių asociacija prieštarauja Prezidentės nuomonei ir teigia, kad savivalda, yra arčiau kiekvieno žmogaus ir tai leidžia operatyviau spręsti jų problemas ir įtakoti spartesnę gyvenamųjų vietovių plėtrą [103]. Asociacijos prezidentas R. Malinauskas teigia neįžvelgiantis žemės valdymo patikėjimo Nacionalinei žemės tarnybai privalumų ir pabrėžia, kad jei valstybinę žemę miestuose valdytų savivaldybės, dokumentų tvarkymas gyventojams truktų apie 3-4 mėnesius. Tuo metu žemės valdymą patikėjus Nacionalinei žemės tarnybai, dėl atsiradusių tarpininkų procesai esą truks iki 1,5 metų [116].

Tačiau R. Malinausko negatyviai nuomonei prieštarauja Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos atstovė spaudai Kristina Chlynova-Žukovskė pabrėždama, kad iš apskričių perimtų žemės bylų tvarkymas spartėja. Nuo 2010 m. liepos 1 d. iš panaikintų apskričių viršininkų administracijų perėmusi žemės tvarkymo darbus, per du mėnesius jau patikrino 16 tūkst. iš 24 tūkst. apskrityse susikaupusių žemės sklypų geodezinių matavimų ir žemės privatizavimo bylų. Dešimtyje Lietuvos apskričių iki liepos 1 d. susikaupusias žemės tvarkymo bylas perėmė naujai įkurti 48 teritoriniai NŽT skyriai. Apskričių viršininkų administracijų žemėtvarkos skyriuose iš viso buvo nebaigta tvarkyti beveik 15 tūkst. privačios žemės sklypų geodezinių matavimų bylų ir daugiau kaip 9 tūkst. bylų dėl valstybinės žemės privatizavimo [101].

Taip pat kaip vieną nepasitikėjimo savivalda argumentų galima pateikti Savivaldybėse atlikto 2009 m. finansinio (teisėtumo) audito rezultatų apibendrinimo ataskaitą, kurioje teigiama, kad Valstybės kontrolės auditoriai reikšmingų pastabų neturėjo tik Kupiškio rajono savivaldybei. Tuo tarpu Vilniaus miesto savivaldybei neigiama nuomonė pareikšta antrus metus iš eilės. Pasak kontrolierės Giedrės Švedienės pažeidimų mastas savivaldybėms vedant buhalterinę apskaitą ir naudojant valstybės biudžeto lėšas didėja, tai, deja, dar kartą įrodo, kad savivaldybių, jų struktūrinių padalinių ir įstaigų vadovai nepakankamai kontroliuoja, kaip ir kam yra naudojamos valstybės lėšos ir turtas. Pavyzdžiui, daugiausiai ne pagal paskirtį mokinio krepšelio lėšų panaudojo Vilniaus ir Šiaulių miestų bei Vilniaus rajono savivaldybės. Valstybės kontrolė įpareigojo savivaldybes netinkamai panaudotas mokinio krepšelio lėšas grąžinti į valstybės biudžetą [93].

Vykdamas apskričių reformą lygiagrečiai pertvarkoma šalies žemės tvarkymo ir administravimo sistema, t. y. Nacionalinės žemės tarnybos struktūros pakeitimas (žr. 4 pav.), naujų pareigybių įsteigimas, teritorinių žemėtvarkos skyrių veiklos užtikrinimas – materialiniai ir finansiniai resursai, informacinių technologijų taikymas. 2010 m. rugsėjo-spalio mėn. Nacionalinėje žemės tarnyboje vyko konkursai teritorinių žemėtvarkos skyrių vedėjų pareigoms užimti. Konkursus laimėję teritorinių žemėtvarkos skyrių vedėjai iki Apskričių viršininkų administracijų reformos dirbo žemės tvarkymo departamentų žemėtvarkos skyrių vedėjais. Nuo liepos 1 d. į NŽT pavaldžių teritorinių žemėtvarkos skyrių vedėjų pareigas ankstesni vadovai nebuvo perkelti be konkurso, nes neatitiko pareigybės aprašyme nurodytų reikalavimų [104].



Šaltinis: įsakymas dėl nacionalinės žemės tarnybos prie žemės ūkio ministerijos struktūros patvirtinimo 2010 m. birželio 29 d. nr. 3d-601 Vilnius

4 pav. Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos struktūra nuo 2010 m. birželio 29 d.

Apibendrinant žemės tvarkymo ir administravimo funkcijas galima teigti, kad ši sritis buvo pagrindinė apskričių viršininkų darbe, tai sudarė 60-70 proc. nuo visų darbų. Po įnirtingų diskusijų tarp savivaldos ir valstybinių institucijų pasirinkta 4-a alternatyva, pagal kurią visos šios funkcijos perduodamos į vienas rankas – Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos. Šio sprendimo vertinimas gali būti dvejopas:

- pirmu atveju tai nepasitikėjimas savivalda. Savivaldybės gali skirtingai vykdyti žemės tvarkymo funkcijas.
- antru atveju, valstybinė žemė yra visų Lietuvos žmonių nuosavybė, kurią turi valdyti tik valstybinės institucijos. Tokia praktika taikoma daugumoje ES valstybių.

Galima teigti, kad šiuo metu priimtas sprendimas yra pats priimtinausias, tačiau būtina pastebėti, kad savivaldos kompetencijos neabejotinai turės būti plečiamos ateityje.

2.2.10. Apskrities viršininko pertvarkomų funkcijų analizės apibendrinimas

Teritorijų planavimo ir statybų valstybinės priežiūros funkcijos perduotos Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai (VTPSI) prie Aplinkos ministerijos. Didelių pokyčių šioje srityje neįžvelgta. Šios inspekcijos skyriai išlieka Lietuvos apskričių centruose. Darbuotojų pakitimas nežymus – Šiaulių apskrityje sumažėjo vos vienu darbuotoju. Tačiau struktūriškai centralizuotas valdymas tampa efektyvesnis. Jei iki reformos apskričių viršininkų administracijos teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros departamentai buvo atskaitingi savo apskrities viršininkui,

o šis Vyriausybei, tai po reformos apskrities viršininko kaip tarpinio lygmens nelieka. Visa inspekcija su dešimčia teritorinių skyrių, kaip vienas darinys tampa atskaitingas Aplinkos ministrui. Tačiau nors pertvarkant valdymo struktūrą pasiekta geresnė subordinacija, būtina siekti optimalaus darbuotojų skaičiaus. Reforma buvo puiki galimybė mažinti etatus, tačiau tuo pasinaudota nepakankamai.

Apskričių viršininkų funkcijos *kultūros srityje* nebuvo itin kokybiškai vykdomos. Pagrindinės priežastys buvo tokios, kad nepakankamas kultūros funkcijų finansavimas ir tai, kad patys savivaldybių kultūros skyriai sugebėjo gerai tai organizuoti. Tačiau tapo sunku vykdyti renginius apimančius daugiau nei vieną savivaldybę. Neliko aukštesniojo lygmens, kuris galėtų koordinuoti bendrą kultūros projektą. Esant tokiai situacijai savivaldybėms reikėtų sudaryti laikiną instituciją, kuri bendrai koordinuotų kultūros projektus ir jam pasibaigus būtų išformuota. Taip pat būtina pabrėžti, kad tokios laikinos institucijos galėtų veikti tik iš anksto numatytą, ribotą laiką. Taip būtų išvengta perteklinių institucijų susikūrimo. Šiaulių apskrities viršininko pavaldume veikusios dvi kultūros įstaigos priskiriamos Kultūros ministerijai. Įstaigų vadovai patenkinti tokiu sprendimu ir pateikia tokius argumentus:

- Povilo Višinskio viešoji biblioteka kaip aptarnaujanti visą Šiaulių apskrities teritoriją (taigi daugiau nei vieną savivaldybę) negali būti priskirta vienai savivaldybei;
- Kultūros ministerijos pavaldumas daug priimtinesnis kaip stabilaus finansavimo garantas, kadangi Šiaulių miesto savivaldybė turinti itin didelius įsiskolinimus gali įstaigoms skirtus asignavimus mažinti labai drastiškai.

Visuomenėje jautrios *socialinių paslaugų funkcijos*, kurias vykdė apskričių viršininkai, buvo vienos svarbiausių. Pagrindinis uždavinys buvo užtikrinti socialinių įstaigų priežiūrą ir finansavimą. Šiaulių apskrities viršininko pavaldume įstaigų buvo netgi 9, iš kurių 3 priskiriamos savivaldybėms, likusios 6 Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai (SADM). Apie buvusių funkcijų tęstinumo svarbą byloja ir SADM sprendimas pertvarkyti Lietuvos darbo rinkos mokymo tarnybą į Socialinės globos įstaigų administravimo tarnybą prie SADM, kuri koordinuos perimtų socialinių globos įstaigų veiklą. Šioje tarnyboje dirba 30 darbuotojų, dalis jų yra perėję iš buvusių apskričių viršininkų administracijų. Taip pat iki apskričių reformos jau veikęs Neįgaliųjų reikalų departamentas prie SADM bus atsakingas už neįgaliųjų reabilitacijos ir gestų kalbos vertėjų centrus. Šiaulių apskrityje veikusios socialinių įstaigų persikirstymo kriterijai buvo dveji: pagal aptarnaujamą teritoriją ir kitas, buvęs pats svarbiausias – socialinių paslaugų teikimo sudėtingumas. Interviu dalyvavę dviejų socialinių įstaigų vadovai teigiamai vertina jų priskyrimą prie SADM:

- Šiaulių vaikų globos namai „Šaltinis“ teikia sudėtingas paslaugas nesveikiems vaikams, atsižvelgiant į šį kriterijų priskyrimas atliktas pagrįstai;
- Šiaulių apskrities gestų kalbos vertėjų centras aptarnauja ne tik Šiaulių, bet ir Telšių apskritį. Iš 7 Lietuvoje veikusios centrų paliekami 5 ir kaip vienas darinys pavaldus

SADM. Šių centrų veikla tapo efektyvesnė, įdiegti bendri reikalavimai, suvienodinti atlyginimai.

Švietimo ir mokslo srityje daugumą funkcijų iš apskričių viršininkų administracijų perima Švietimo ir mokslo ministerija (ŠMM): bendrosios valstybinės švietimo politikos vykdymo priežiūrą, konservatorijas ir menų gimnazijas, socializacijos centrus, Rytų Lietuvos mokyklas. Taip pat ministerijoje naujai steigiamas Švietimo kokybės ir regioninės politikos departamentas, kuriam keliamas uždavinys ne tik prižiūrėti ugdymo procesą, bet ir gilintis į problemas, kurios būna nevienodos skirtingose Lietuvos savivaldybėse. Nors visiškai neapsieita be darbuotojų dirbusių apskričių viršininkų administracijose, tačiau iš prieš reformą buvusių 90 paliekami tik 28 darbuotojai. Šie žmonės lieka dirbti buvusių apskričių centruose. Kita funkcija, specialiųjų ugdymosi poreikių turintiems mokiniams mokyklų tinklo užtikrinimas, priskirta Švietimo ir mokslo ministrui kartu su savivaldybėmis ir Vyriausybe. Iš 8 Šiaulių apskrities viršininko pavaldume veikusių švietimo įstaigų dvi atitenka Švietimo ir mokslo ministerijai, o likusios 6 – savivaldybėms. Pastarosioms priskirtų įstaigų vadovai nėra patenkinti tokiu sprendimu, kadangi jų teikiamos paslaugos yra brangios ir įvertinus savivaldybės finansines galimybes abejoja savo gerovės didėjimu. Tačiau yra ir kita priežastis dėl ko nerimaujama, tai specialiųjų mokyklų poreikio mažėjimas. Sergančius vaikus siekiama integruoti į bendrojo lavinimo mokyklas. Įstaigų vadovai tai vertina tik iš dalies teigiamai, kadangi vaikai gali negauti būtiniosios profesionalios pagalbos ir bus mokomi varžančioje aplinkoje. Analizuojant švietimo įstaigų pavaldumą po reformos, pastebimas vienas svarbus neatitikimas įstaigų perskirstymo principams. Šiaulių sanatorinė mokykla priskirta Šiaulių miesto savivaldybei, nors yra vienintelė tokio tipo mokykla Respublikoje ir aptarnauja vaikus iš visos Lietuvos. Tokiu būdu principas įstaigas skirstyti pagal aptarnaujamą teritoriją tampa nepagrįstas. Problemą žadama išspręsti ateityje suteikiant regioninės mokyklos statusą.

Sveikatos apsaugos srityje apskričių viršininkų funkcijas išsidalina Sveikatos apsaugos ministerija (SAM), Vyriausybės įstaigos ir savivaldybės. Užkrečiamųjų ligų kontrolės ir triukšmo valdymo funkcijas perėmė Valstybinė visuomenės sveikatos priežiūros tarnyba prie SAM. Sveikatos propagandos, planavimo dokumentų rengimą bei jų įgyvendinimo funkcijas perima Sveikatos apsaugos ministerija, kitos Vyriausybės įstaigos ir savivaldybės vykdomoji institucija. Apskrities gydytojo nelieta ir jį keičia valstybinio valdymo subjektai (Vyriausybė, ministerijos, kitos Vyriausybės įstaigos). Šiaulių apskrities viršininko pavaldume buvo 7 sveikatos apsaugos įstaigos iš kurių:

1. Šiaulių apskrities sporto medicinos centras perduodamas Kūno kultūros ir sporto departamentui;
2. Šiaulių apskrities priklausomybės ligų centras – Šiaulių miesto savivaldybei;
3. Šiaulių apskrities visuomenės sveikatos ugdymo centras – likviduota;

4. Šiaulių apskrities psichiatrijos ligoninė, Šiaulių apskrities Šaukėnų psichiatrijos ligoninė, Šiaulių apskrities tuberkuliozės ir plaučių ligų ligoninė – prijungiamos filialo teisėmis prie Šiaulių apskrities ligoninės. Sukuriamas naujas bendras pavadinimas „Šiaulių ligoninė“ ir tampa Respublikos lygmens. Sveikatos apsaugos ministerija nuo 2010 m. liepos 1 d. yra šios gydymo įstaigos dalininkė. Šių keturių ligoninių sujungimas buvo labiausiai diskutuotinas klausimas. Šioje situacijoje nepakako vien ministerijos pavaldumo. Ligoninės išsiderėjo, kad būtų suteiktas ūkinis savarankiškumas ir būtų prijungtos tik filialo teisėmis, t. y. turi savo antspaudą, sąskaitas bankuose, lieka sava administracija, įstaigos vadovas, vyriausiasis buhalteris. Šiai administracijai lieka personalo priėmimo ir atleidimo teisė. Svarbiausia, išlaikoma atsakomybė savarankiškai išleisti skirtus pinigus. Tačiau toks prijungimas vertinamas dviprasmiškai. Vienu atveju dėl šios reformos neatsiranda nukentėjusių, t. y. ligoninių valdymo struktūros nekeičiamos, paliekami direktoriai, administracijos, tiesiog neatleidžiamas nei vienas darbuotojas. Kitu atveju valstybės lėšos naudojamos neefektyviai, išlieka „išpūstas“ biurokratinis aparatas, neieškoma optimalaus valdymo varianto.

Regioninės politikos srityje apskrities viršininkas su administracija buvo viena iš institucijų įgyvendinančių regioninę politiką. Kaip keletą svarbiausių funkcijų galima paminėti tai, kad sudarydavo regiono plėtros tarybą ir šaukdavo jos pirmąjį posėdį, rengdavo regiono plėtros plano projektą, atlikdavo regiono plėtros tarybos sekretoriato funkcijas. Vidaus reikalų ministerija perima visas prieš tai išvardintas funkcijas, o nuo 2011 m. sausio 1 d. Regioninės plėtros departamentas, kuris turėdamas teritorinius padalinius apskrityse, vykdydavo savo veiklą. Pastebima, kad Regionų plėtros taryba yra kritikuotinas darinys, kadangi nėra renkamas gyventojų. Ši taryba susideda iš apskrities viršininko (po apskričių reformos jį keičia Vyriausybės atstovas), regionų savivaldybių merų ir deleguotų savivaldybių tarybų narių. Europos Sąjunga (ES) jau yra sukritikavusi tokią struktūrą ir siekia, kad Regionų plėtros tarybos būtų renkamos regiono gyventojų, todėl ateityje siekiant didesnės ES paramos pakeitimai bus privalomi.

Iš visų funkcijų apskričių viršininkų darbe *žemės tvarkymo ir administravimo klausimai* sudarė 60-70 proc. Apskričių viršininkai buvo pagrindiniai žemės reformos vykdytojai ir Valstybinės žemės patikėjimo teisės subjektai. Po apskričių reformos žemės tvarkymo ir administravimo funkcijas perėmė Nacionalinė žemės tarnyba (NŽT) prie Žemės ūkio ministerijos. Šis sprendimas nebuvo paprastas, kadangi šių funkcijų labiausiai pageidavo savivaldybės. Dar Seimo buvo planuojama savivaldybėms perduoti valdyti valstybinę žemę miestuose, o kaimo vietovėse – NŽT. Tačiau Lietuvos Respublikos Prezidentė Dalia Grybauskaitė prieštaravo tokiam sprendimui ir siekė, kad valstybinės žemės valdymas būtų tik vienos valstybinės „rankos“, tokiu būdu užtikrinama unifikacija. Taigi, visos žemės tvarkymo funkcijos perduotos NŽT. Kaip vienas pagrindinių prezidentės argumentų buvo, kad valstybinė žemė yra visų Lietuvos žmonių nuosavybė, kurią turi valdyti tik valstybinės institucijos.

Penkioliktoji Vyriausybė teigė, kad po apskričių reformos savivaldybėms bus perduotos funkcijos, kurios gali būti įgyvendinamos vietos lygiu, paslaugos bus prieinamesnės žmonėms ir daugiau viešųjų paslaugų bus teikiama vietinėje savivaldybėje. Tai reikštų savivaldos stiprinimą ir siekį gyventojų problemas spręsti arčiausiai žmonių. Tačiau po funkcijų pertvarkos matyti, kad savivalda stiprinama minimaliai, perduodant jai itin mažai reikšmingų funkcijų. Pirmajame funkcijų pertvarkymo variante buvo siekiama 10 funkcijų perduoti savivaldybėms, tačiau po diskusijų žemės klausimais liko tik 8:

- ✓ formuoti specialiųjų mokyklų tinklą;
- ✓ steigti pagalbos mokiniui, mokytojui ir mokyklai įstaigas;
- ✓ prižiūrėti ypatingų statinių ir valstybinės reikšmės ir rizikos objektuose esančių statinių naudojimą;
- ✓ tvirtinti medžioklės plotų vienetų sudarymo ir ribų keitimo projektus;
- ✓ išduoti leidimus naudoti žūklės plotus vandens telkiniuose;
- ✓ funkcijos, susijusios su mobilizacinio rezervo tvarkymu;
- ✓ funkcijos, susijusios su turto rekvizicija ir laikinuoju paėmimu;
- ✓ organizuoti nuteistųjų bendrąjį lavinimą.

Pagrindinės funkcijos centralizuotos ir perduotos ministerijoms:

- ✓ Teritorijų planavimo ir statybų valstybinės priežiūros funkcijos perduotos Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai prie Aplinkos ministerijos;
- ✓ Perimtų socialinių globos įstaigų veiklą koordinuoja naujai suformuota Socialinės globos įstaigų administravimo tarnyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos;
- ✓ Švietimo ir mokslo srityje daugumą funkcijų perima Švietimo ir mokslo ministerija: bendrosios valstybinės švietimo politikos vykdymo priežiūrą, konservatorijas ir menų gimnazijas, socializacijos centrus, Rytų Lietuvos mokyklas. Steigiamas Švietimo kokybės ir regioninės politikos departamentas, kuris prižiūrės ugdymo procesą ir analizuos problemas Lietuvos savivaldybėse;
- ✓ Žemės tvarkymo ir administravimo funkcijas perėmė Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos.

Centralizacija apskričių reformoje turi teigiamų aspektų, tokių kaip: pagerėja funkcijų vykdymo kokybė; sutrumpėja sprendimų priėmimo trukmė; aiškiau ir skaidriau vykdomi valdymo procesai, kurie tuo pačiu užkertą kelią korupcijai. Tačiau šiandieninėje Europoje centralizacija nėra priimtina. Dar 1999 m. spalio 10 d. Lietuvoje įsigaliojusioje Europos vietos savivaldos chartijoje pabrėžiamas subsidarumo principas, kuris parodo, kad norint sprendimus įgyvendinti efektyviai, jie turėtų būti priimami žemiausiu valdžios lygiu – arčiausiai piliečių. R. Lazdynas (2005) yra pabrėžęs, kad jeigu gali ir sugebi darbą atlikti pats, tai ir atlik jį pats, tačiau jeigu tau trūksta jėgų, žinių, ar lėšų pasitark

teritorinę ar profesinę bendruomenę. Žinoma, tai nereikia galimybės savavaliauti suteikimas, tačiau centrinės valdžios pasitikėjimas savivalda privalo didėti. Reikia pripažinti, kad svarbiausia yra siekti efektyviai išspręsti vietinių gyventojų problemas, o tai gali atlikti tik arčiausiai problemų esanti valdžia, todėl svarbesnių funkcijų suteikimas savivaldai yra vienas iš būdų gerinti paslaugų suteikimo kokybę. Dažnai pabrėžiama, kad savivaldybėms plečiant įgaliojimus tuo pačiu didėja korupcijos galimybės, tačiau kas paneigs, kad tai negali vykti valstybinėse institucijose. Paprasčiausiai kontroliuojančios institucijos turi atlikti savo darbą itin efektyviai, tuomet nereikės nuogąstauti dėl kieno nors galimai neteisėtų veiksmų.

Apibendrinant įstaigų vadovų, politikų ir kitų apskričių reformos dalyvių kritikuojančias mintis, galima teigti, kad kitokios reakcijos ir negalima tikėtis, kadangi pokyčiai iš jų atima patogumą ir verčia taikytis prie naujos tvarkos. Viešojo sektoriaus reforma yra politinė veikla, kuri nesiskiria nuo kitų politinės veiklos rūšių. Reformos dalyviai kovoja dėl sau palankių būsimų poreforminių kontūrų norėdami įgyvendinti savo interesus. Reikia nepamiršti, kad atliekant apskričių reformą labiausiai siektinas tikslas yra racionaliai naudoti valstybės lėšas, todėl be esminių pakeitimų valstybės sistemoje, kurioje dirba žmonės, tai atlikti neįmanoma. Pasipriešinimo valdymas privalo būti gerai iš anksto suplanuotas ir panaudotas reformos metu. Be abejonės, labiausiai vertintinas demokratinis būdas, kada įsiklausoma į kitų reformos dalyvių nuomonę ir priimamas kompromisas. Tačiau pernelyg didelis kompromisų skaičius gali iškraipyti reformos planą ir neleisti pasiekti norimų rezultatų, pavyzdžiui, Šiaulių apskrityje prijungiamoms ligoninėms suteiktos filialo teisės, o pirminiame variante tai nebuvo numatyta.

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

1. Unitarinės valstybės yra vientisos ir neskaidomos į jokių valstybinių darinių, turi bendras visai šaliai aukščiausias valstybės valdžios institucijas. Taip pat galioja vieningos įstatymų, pinigų ir mokesčių sistemos, viena konstitucija, piliečiai turi vieną pilietybę. Siekiant išvengti itin stiprios centralizacijos pasitelkiami dekoncentracijos ir decentralizacijos principai.

2. Lyginant aukščiau minėtus principus pabrėžtina, kad decentralizacija yra daug drąsesnis centro valdžios galių išskaidymas nei dekoncentracija, kurios naudingumas iš esmės yra tik techninis siekiant geriau įvertinti vietinių gyventojų poreikius. Tačiau centrinė valdžia ir decentralizacijoje turi įdiegusi vieną svarbų apribojimą tuo atžvilgiu, kad žemesnieji valdymo lygiai negali viršyti jiems nustatytos kompetencijos ribų ir yra nuolat prižiūrimi. Lietuvoje viešojo administravimo sistema sudaryta iš dviejų lygių (decentralizacijos principas):

- Valstybinio administravimo subjektai, kurie skirstomi į tris pakopas:
 - centriniai (Vyriausybė ir jos įstaigos, ministerijos ir įstaigos prie jų);
 - teritoriniai-regioniniai (vyriausybės atstovai, apskrities viršininkai iki 2010 m. liepos 1 d., dekoncentruotosios administracijos);
 - teritoriniai-vietiniai (veikla vykdoma savivaldybėse, statybų valstybinės priežiūros inspektoriai, mokesčių inspekcijos padaliniai ir kt.).

Pagrindinė atsakomybė už teritorinių (regioninių, vietinių) valstybinių valdymo subjektų veiklą tenka centriniams subjektams. Tiek regioniniai, tiek vietiniai valstybinio valdymo subjektai atstovauja skirtingoms valdymo pakopoms, tačiau priklauso tam pačiam valdymo lygiui (dekoncentravimo principas).

- Savivaldybių administravimo (vietos savivaldos) subjektai:
 - savivaldybės taryba - vykdo aukščiausią valdžią šioje dalyje, kuri renkama nuo 2002 metų ketverių metų kadencijai;
 - savivaldybės administracija – įgyvendina tarybos sprendimus;
 - savivaldybės kontrolierius ir jo tarnyba – atlieka biudžeto kontrolę bei vidaus auditą;
 - meras – atskaitingas savivaldybės tarybai ir bendruomenei už savivaldybės veiklą.

3. Federacinėse valstybėse politinė valdžia yra padalinta tarp dviejų valdžios lygių – federalinės ir į federaciją įeinančių junginių valdžių. Tokiose valstybėse federaliniai subjektai yra daug stipresni savarankiškumo prasme, kadangi gali vykdyti skirtingą politiką nei centrinė valdžia, turi įstatymų leidžiamąją ir vykdomąją valdžią, konstituciją, suderintą su federacijos konstitucija. Federacijos subjektams skiriami daugiau vietinio pobūdžio valstybiniai klausimai. Didelėms daugiatautėms šalims

labiau tinka federacinė sistema, kuri neperkrauna centrinės vyriausybės gausiomis ir specifinėmis regionų problemomis, taip pat leidžia nusiimti dalį atsakomybės ir sukelia mažiau nepasitenkinimo.

4. Konfederacijos teisiniu atžvilgiu yra ne valstybės, o suverenių valstybių sąjungos įtvirtintos sutartimi, kuriose yra viršvalstybiniai organai koordinuojantys sutartyje numatytas veiklos sferas. Tai visiškai priešinga nei unitarinės valstybės, kadangi centrinė valdžia čia nėra aukštesnė nei konfederacijos narių. Tačiau pabrėžtina, kad konfederacija dažniausiai yra tarpinis variantas einant link žlugimo ar federacijos. Viena iš savitų konfederacijos formų yra Europos Sąjunga, tačiau ar ji dar nėra tapusi federacija sunku pasakyti, kadangi ES sistema verčia abejoti visiško valstybės narės suvereniteto išlaikymu. Kaip vieną pagrindinių priežasčių galima įvardinti tai, kad ES teisė turi viršenybę nacionalinės teisės atžvilgiu.

5. Nei viena iš aukščiau minėtų santvarkos formų negali būti teisinga, kadangi viskas priklauso nuo sudėtingų istorinių (pirminių grupių svarba valstybės susidarymui), geografinių (teritorijos plotas) ir politinių (nacionalinių jausmų stiprumas) sąlygų.

6. Lietuvos teritorinio valdymo organizavimas siekia 13-14 a. Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės laikus. Ilgainiui Lietuvos administraciniai dariniai kito labiausiai įtakojant Lenkijos, Vokietijos ir Rusijos politiniams sprendimams. 1990 m. Lietuvai atkūrus nepriklausomybę buvo įvestos dviejų lygių savivaldybės. Aukštesniesiems administraciniams vienetams buvo priskirtos respublikinių miestų ir rajonų savivaldybės, o žemesniesiems – rajoniniai miestai, miesto tipo gyvenvietės ir apylinkių savivaldybės. 1995 m. Vyriausybė apsisprendė pakeisti prieš tai buvusią sistemą ir sudarė 10 apskričių, kuriose įsteigti prefekto tipo teritoriniai valstybinio administravimo subjektai – apskričių valdytojai. Pastarieji nuo 1996 m. tapo apskričių viršininkais su jais funkcijas padedančiomis vykdyti administracijomis. Šiems subjektams perduota dalis iki tol savivaldybių vykdytų funkcijų – vyko valdymo centralizavimas. Atsisakyta žemesnės pakopos savivaldybių, vietos savivaldos teisė suteikta tik 56 miestų ir rajonų savivaldybėms (2000 m. padidinta iki 60), t. y. dviejų pakopų sistema pertvarkyta į vienpakopę vietos savivaldos sistemą. 2008 m. atėjus į valdžią penkioliktajai Vyriausybei užsibrėžta ties tobulesniu Lietuvos Respublikos teritoriniu valdymu. Kaip lūkesčių nepateisinę, dubliavę funkcijas ir ekonomiškai nenaudingi apskričių viršininkai su administracijomis nuo 2010 m. liepos 1 d. naikinami. Tačiau nuo 2014 m. planuojama prieš tai buvusias apskritis pakeisti 4 arba 5 regionais. Labiausiai tikėtinas etninis ribų nustatymas – Dainava, Aukštaitija (galbūt Aukštaitija būtų dalinama į dvi dalis), Suvalkija ir Žemaitija. Bet kokiu atveju ateityje renkantis kaip regionai bus suskirstyti, didelę reikšmę sudarys Europos Sąjungos paramos įsisavinimas pagal NUTS lygius. Regionai atitiktų 2-ąjį NUTS lygį, pagal kurio kriterijų šiame administraciniame vienete turi būti mažiausiai 800 tūkst. gyventojų.

7. Tyrimo metu nustatyta:

- Iki apskričių reformos Šiaulių apskrities viršininko administracijoje dirbo 146 darbuotojai, iš jų – 92 valstybės tarnautojai ir 54 dirbantys pagal darbo sutartis. Nors visi darbuotojai po reformos iš apskrities viršininko administracijos atleisti tačiau būtina pastebėti, kad dalis jų pereina dirbti į jau buvusius arba naujai sukurtus ministerijų skyrius, pavyzdžiui, iš Šiaulių apskrities viršininko administracijos Švietimo kokybės ir regioninės politikos departamente dirbs 5, o Šiaulių teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros skyriuje 21 buvęs darbuotojas.
- Šiaulių apskrities viršininko pavaldume buvo 27 įstaigos. Iš jų 10 įstaigų atiteko savivaldybėms, 15 – ministerijoms, 1 – likviduota, 1 – Kūno kultūros ir sporto departamentui prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės (žr. 4 priedą). Išskirti pagrindiniai kriterijai pagal kuriuos buvo skirstomos įstaigos – aptarnaujama teritorija, paslaugų teikimo sudėtingumas. Tačiau savivaldybėms priskirtų įstaigų vadovai nėra patenkinti tokiu sprendimu, kadangi labiausiai nuogąstaujama dėl būsimo finansavimo, kuris gali būti nepakankamas, svarbiausia to priežastis – dideli savivaldybių įsiskolinimai, kurie verčia abejoti šių įstaigų gerovės didėjimu. Ministerijos pavaldumas yra daug priimtinesnis kaip pagrindinis nesumažėjusio finansavimo garantas.
- Keičiant įstaigų pavaldumą iš jų vadovų sulaukta pakankamai didelio pasipriešinimo, todėl reformos planas buvo dažnai koreguojamas. Be abejonės, tai yra demokratinis būdas, kada įsiklausoma į kitų reformos dalyvių nuomonę ir priimamas kompromisas. Tačiau pernelyg didelis kompromisų skaičius iškraipė reformos pirminę idėją ir neleido pilnai pasiekti norimų rezultatų, pavyzdžiui, Šiaulių apskrityje prijungiamoms ligoninėms suteiktos filialo teisės, o pirminiame variante tai nebuvo numatyta. Tokiu būdu valstybės pinigai naudojami neefektyviai, kadangi išlieka keturių ligoninių direktoriai, buhalterijos ir administracijos.
- Pagrindinės funkcijos centralizuotos ir perduotos ministerijoms:
 - Teritorijų planavimo ir statybų valstybinės priežiūros funkcijos perduotos Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai prie Aplinkos ministerijos;
 - Perimtų socialinių globos įstaigų veiklą koordinuoja naujai suformuota Socialinės globos įstaigų administravimo tarnyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos;
 - Švietimo ir mokslo srityje daugumą funkcijų perima Švietimo ir mokslo ministerija: bendrosios valstybinės švietimo politikos vykdymo priežiūrą, konservatorijas ir menų gimnazijas, socializacijos centrus, Rytų Lietuvos mokyklas. Naujai steigiamas Švietimo kokybės ir regioninės politikos departamentas, kuris prižiūrės ugdymo procesą ir analizuos problemas Lietuvos savivaldybėse;

- Žemės tvarkymo ir administravimo funkcijas perėmė Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos.
- Penkioliktoji Vyriausybė teigė, kad po apskričių reformos savivaldybėms bus perduotos funkcijos, kurios gali būti įgyvendinamos vietos lygiu, paslaugos bus prieinamesnės žmonėms ir daugiau viešųjų paslaugų bus teikiama vietinėje savivaldybėje. Tai reikštų savivaldos stiprinimą ir siekį gyventojų problemas spręsti arčiausiai žmonių. Tačiau po funkcijų pertvarkos matyti, kad savivalda stiprinama minimaliai, perduodamos iš esmės nereikšmingos funkcijos, pavyzdžiui tokios kaip – tvirtinti medžioklės plotų vienetų sudarymo ir ribų keitimo projektus, išduoti leidimus naudoti žūklės plotus vandens telkiniuose.
- Pažeistas subsidiarumo principas. 1999 m. spalio 10 d. Lietuvoje įsigaliojusioje Europos vietos savivaldos chartijoje teigiama, kad norint sprendimus įgyvendinti efektyviai, jie turėtų būti priimami žemiausiu valdžios lygiu – arčiausiai piliečių. Šiandieninėje Europoje centralizacija nėra priimtina. Tačiau taip pat reikia pripažinti, kad daugeliui funkcijų, atsižvelgus į dabartinę Lietuvos situaciją, yra priimtinesnė valstybinė globa. Pavyzdžiui, teritorijų planavimo ir statybų valstybinės priežiūros funkcija reikalauja ypatingo dėmesio efektyvumo ir korupcijos prasme. Savivaldybių pasitikėjimo klausimas vis dar yra analizuojamas joms nepalankia kryptimi.

Įvertinus gautas išvadas galima teigti, kad tyrimo pradžioje išsikeltą hipotezę „Šiaulių apskrities viršininko funkcijos pertvarkomos netinkamai“ galima patvirtinti tik iš dalies:

- ❖ Hipotezę patvirtinantys argumentai – pagrindinės apskrities viršininko funkcijos centralizuojamos perduodant jų vykdymą ministerijoms, taip pat buvusioms ar naujai įsteigtoms įstaigoms prie ministerijų. Savivaldybėms paliekamos nereikšmingos funkcijos. Tokiu būdu savivalda nėra stiprinama, pažeidžiamas subsidiarumo principas, pagal kurį tam kad sprendimai veiktų efektyviai, jie turėtų būti priimami žemiausiu valdžios lygiu – arčiausiai piliečių.
- ❖ Hipotezę nepatvirtinantys argumentai – centralizavus pagrindines funkcijas pagerėja jų vykdymo kokybė, kadangi sutrumpėja sprendimų priėmimo trukmė, skaidriau vykdomi valdymo procesai, užkertamas kelias korupcijai. Taip pat sumažinus valstybės tarnautojų skaičių taupiau naudojamos valstybės lėšos.

Pasiūlymai:

- peržiūrėti apskrities viršininko įstaigų paskirstymą. Šiaulių apskrities atveju yra nepagrįstai priskirtų įstaigų savivaldybėms arba ministerijoms. Pavyzdžiui Šiaulių sanatorinė mokykla priskirta Šiaulių miesto savivaldybei, nors tai vienintelė tokio tipo įstaiga visoje šalyje, kuri aptarnauja visą Lietuvos teritoriją;

- prie Šiaulių apskrities ligoninės filialo teisėmis prijungiama Apskrities psichiatrijos ligoninė, Šaukėnų psichiatrijos ligoninė ir Tuberkuliozės ir plaučių ligų ligoninė. Prijungtos įstaigos išlaiko ūkinį savarankiškumą, kas reiškia, kad lieka ligoninių administracijos, vadovai ir buhalterijos. Taip pat administracijai lieka personalo priėmimo ir atleidimo teisė. Toks „išpūstas“ ligoninės valdymo aparatas naudoja valstybės pinigus neefektyviai. Reforma atlikta ne iki galo, todėl būtina ieškoti optimalesnės ligoninių valdymo struktūros. Valdymo efektyvumo didinimas gali būti siektinas pilnai prijungiant ligoninių administracijas ir buhalterijas, kada Šiaulių ligoninei pereitų visos reorganizuojamų 3 ligoninių teisės ir pareigos;
- norint stiprinti savivaldą ir paslaugų kokybę, savivaldybėms reikia perduoti daugiau reikšmingų funkcijų, pavyzdžiui, valstybinės žemės tvarkymas ir administravimas. Argumentai, kad savivaldybėse yra didesnės korupcijos galimybės, negali būti priimtini. Kontroliuojančios institucijos turi atlikti savo darbą itin efektyviai, tuomet nereikės nuogąstauti dėl kieno nors galimai neteisėtų veiksmų.

LITERATŪRA

Teisės aktai.

1. **Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas. Aktuali nuo 2010-01-01 iki 2010-06-30** http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=362868&p_query=&p_tr2=
[žiūrėta 2010-10-31]
2. **Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 9 straipsnio pakeitimo įstatymas. Aktuali 2010-01-01**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=358743&p_query=&p_tr2=
[žiūrėta 2010-05-16]
3. **Lietuvos Respublikos bibliotekų įstatymas. Aktuali nuo 2004-07-15 iki 2010-06-30**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=238727&p_query=&p_tr2=
[žiūrėta 2010-10-31]
4. **Lietuvos Respublikos bibliotekų įstatymas. Aktuali 2010-07-01**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=371763&p_query=&p_tr2=
[žiūrėta 2010-10-31]
5. **Lietuvos Respublikos dainų švenčių įstatymas. Aktuali nuo 2008-06-07 iki 2010-06-30**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=310243&p_query=&p_tr2=
[žiūrėta 2010-10-31]
6. **Lietuvos Respublikos etninės kultūros valstybinės globos pagrindų įstatymas. Aktuali nuo 2006-01-09 iki 2010-04-26**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=269227&p_query=&p_tr2=
[žiūrėta 2010-05-16]
7. **Lietuvos Respublikos etninės kultūros valstybinės globos pagrindų įstatymas. Aktuali 2010-04-27**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=370909&p_query=&p_tr2=
[žiūrėta 2010-05-16]
8. **Lietuvos Respublikos kilnojamųjų kultūros vertybių apsaugos įstatymas. Aktuali nuo 2009-07-01 iki 2010-06-30**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=325143&p_query=&p_tr2=
[žiūrėta 2010-10-31]
9. **Lietuvos Respublikos kilnojamųjų kultūros vertybių apsaugos įstatymas. Aktuali 2010-07-01** http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=371810&p_query=&p_tr2=
[žiūrėta 2010-10-31]

10. **Lietuvos Respublikos kultūros centrų įstatymas. Aktuali nuo 2005-01-01 iki 2010-06-30**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=238644&p_query=&p_tr2=
 [žiūrėta 2010-10-31]
11. **Lietuvos Respublikos kultūros centrų įstatymas. Aktuali 2010-07-01**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=370794&p_query=&p_tr2=
 [žiūrėta 2010-10-31]
12. **Lietuvos Respublikos medžioklės įstatymas. Aktuali nuo 2009-07-18 iki 2010-06-30**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=349406&p_query=&p_tr2=
 [žiūrėta 2010-11-02]
13. **Lietuvos Respublikos medžioklės įstatymo 5, 8, 14, 15, 16 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas. Aktuali 2010-07-01**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=373027&p_query=&p_tr2=
 [žiūrėta 2010-11-02]
14. **Lietuvos Respublikos melioracijos įstatymo 7 ir 8 straipsnių pakeitimo įstatymas. Aktuali 2010-05-11**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=371049&p_query=&p_tr2=
 [žiūrėta 2010-11-02]
15. **Lietuvos Respublikos muziejų įstatymas. Aktuali nuo 2003-05-29 iki 2010-06-30**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=213586&p_query=&p_tr2=
 [žiūrėta 2010-10-31]
16. **Lietuvos Respublikos muziejų įstatymas. Aktuali 2010-07-01**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=370852&p_query=&p_tr2=
 [žiūrėta 2010-10-31]
17. **Lietuvos Respublikos neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymas. Aktuali nuo 2008-11-15 iki 2010-06-30**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=330987&p_query=&p_tr2=
 [žiūrėta 2010-11-03]
18. **Lietuvos Respublikos neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 2, 10, 15, 16 ir 22 straipsnių pakeitimo įstatymas. Aktuali 2010-07-01**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=372045&p_query=&p_tr2=
 [žiūrėta 2010-11-03]
19. **Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas. Aktuali nuo 2007-06-02 iki 2010-06-30** http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=298580&p_query=&p_tr2=
 [žiūrėta 2010-11-03]

20. **Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas. Aktuali 2010-07-01**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=371054&p_query=&p_tr2=
[žiūrėta 2010-11-03]
21. **Lietuvos Respublikos socialinės paramos mokiniams įstatymo 1, 5, 6, 7, 8, 10, 11 ir 14 straipsnių pakeitimo įstatymas. Aktuali 2010-07-13**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=378088&p_query=&p_tr2=
[žiūrėta 2010-10-31]
22. **Lietuvos Respublikos statybos įstatymo 12, 14, 15, 16, 22, 23, 231, 25, 27, 28, 32, 33, 34, 35, 42 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir įstatymo papildymo 45 straipsniu įstatymas. Aktuali 2010-01-01**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=358741&p_query=&p_tr2=
[žiūrėta 2010-05-16]
23. **Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymas. Aktuali nuo 2008-04-30 iki 2010-06-30** http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=319140&p_query=&p_tr2=
[žiūrėta 2010-11-01]
24. **Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymo 9, 12, 13, 32, 41, 46, 64, 68 straipsnių pakeitimo ir 66 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas. Aktuali 2010-07-01**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=370349&p_query=&p_tr2=
[žiūrėta 2010-11-03]
25. **Lietuvos Respublikos švietimo įstatymas. Aktuali 2010-02-04**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=364830&p_query=&p_tr2=
[žiūrėta 2010-11-01]
26. **Lietuvos Respublikos švietimo įstatymo projektas. 2010-06-19**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=375992&p_query=&p_tr2=
[žiūrėta 2010-11-01]
27. **Lietuvos Respublikos teatrų ir koncertinių įstaigų įstatymas. Aktuali 2010-04-27**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=370807&p_query=&p_tr2=
[žiūrėta 2010-10-31]
28. **Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas. Aktuali 2010-04-10**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=369419&p_query=&p_tr2=
[žiūrėta 2010-10-21]
29. **Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo 5, 32, 34 ir 35 straipsnių pakeitimo įstatymas. Aktuali 2010-01-01**

- http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=358737&p_query=&p_tr2=
[žiūrėta 2010-05-16]
30. **Lietuvos Respublikos triukšmo valdymo įstatymas. Aktuali nuo 2006-06-15 iki 2010-06-30** http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=279462&p_query=&p_tr2=
[žiūrėta 2010-11-01]
31. **Lietuvos Respublikos žmonių užkrečiamųjų ligų profilaktikos ir kontrolės įstatymas. Aktuali nuo 2007-06-09 iki 2010-06-30**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=299320&p_query=&p_tr2=
[žiūrėta 2010-11-01]
32. **Lietuvos Respublikos vaiko minimalios ir vidutinės priežiūros įstatymas. Aktuali nuo 2008-01-01 iki 2010-06-30**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=301806&p_query=&p_tr2=
[žiūrėta 2010-11-01]
33. **Lietuvos Respublikos vaiko minimalios ir vidutinės priežiūros įstatymas. Aktuali 2010-07-01** http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=371811&p_query=&p_tr2=
[žiūrėta 2010-11-01]
34. **Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. Aktuali nuo 2010-07-15 iki 2010-07-19** http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=378536&p_query=&p_tr2=
[žiūrėta 2010-10-21]
35. **Lietuvos Respublikos visuomenės sveikatos priežiūros įstatymas. Aktuali nuo 2007-06-09 iki 2010-06-30**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=299388&p_query=&p_tr2=
[žiūrėta 2010-11-01]
36. **Lietuvos Respublikos visuomenės sveikatos priežiūros įstatymas. Aktuali 2010-07-01**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=372612&p_query=&p_tr2=
[žiūrėta 2010-11-01]
37. **Lietuvos Respublikos žemės įstatymas. Aktuali nuo 2010-02-02 iki 2010-06-30**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=364753&p_query=&p_tr2=
[žiūrėta 2010-11-02]
38. **Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 2, 3, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas. Nepasirašytas 2010-06-09**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=373606&p_query=&p_tr2=
[žiūrėta 2010-11-02]

39. **Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymas. Aktuali nuo 2009-12-28 iki 2010-06-30**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=362352&p_query=&p_tr2=
 [žiūrėta 2010-11-02]
40. **Nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos.** 2008-12-09
http://www.lrv.lt/bylos/vyriausybes/15_vyr_programa.pdf [žiūrėta 2010-10-21]
- Knygos.**
41. **Andriuškevičius A.** Administracinė teisė: bendrieji teorijos klausimai, valdymo aktų institutas, ginčo santykių jurisprudenciniai aspektai. – Vilnius: Registrų centras, 2008. – 400 p. – ISBN 978-9955-30-029-8
42. **Astrauskas A.** Vietos savivaldos institucijų sistema: sudarymo ir veiklos problemų analizė // Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2006, p. 203-295. – ISBN 9955-19-022-1
43. **Astrauskas A.** Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra. – Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. – 84 p. – ISBN 9955-563-12-5
44. **Astrauskas A., Galinienė B.** Vietos savivalda Lietuvoje: teoriniai ir istoriniai aspektai. – Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2003. – 90 p. – ISBN 9986-19-565-9
45. **Bakaveckas A.** Lietuvos vykdomoji valdžia: monografija. – Vilnius: Eugrimas, 2007. – 600 p. – ISBN 978-9955-790-04-4
46. **Bakaveckas A., Dziegoraitis ir kt.** Lietuvos administracinė teisė. Bendroji dalis: antroji laida. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005. – 608 p. – ISBN 9955-19-005-1
47. **Bitinas B. ir kt.** Kokybinių tyrimų metodologija. – Klaipėda: S. Jokužio leidykla-spaustuvė, 2008. – 304 p. – ISBN 978-9986-31-267-3
48. **Braslauskas J.** Politologija: paskaitų ir seminarų konspektai. – Vilnius: Biznio mašinų kompanija, 2006. – 356 p. – ISBN 9955-701-23-4
49. **Čaplikas V.** Lietuvos ir Europos Sąjungos regioninė politika. – Kaunas: Atmintis, 2006. – 175 p. – ISBN 9986-760-67-4
50. **Deviatnikovaitė I.** Administracinė teisė: kategorijos, apibrėžimai, užduotys. Mokomoji knyga. – Vilnius: Justitia, 2009. – 216 p. – ISBN 978-9955-616-55-9
51. **Enciklopedija Lietuva.** Vyriausioji redakcija: vyriausiasis redaktorius Antanas Račis ir kt. – Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2008. – 1280 p. – ISBN 978-5-420-01639-8
52. **Indriūnas A. V., Makštutis A.** Viešosios vadybos strategija Lietuvoje: penktoji konstitucija. Monografija. – Vilnius: Firidas, 2008. – 264 p. – ISBN 978-9955-590-71-2

53. **Jankauskas K.** Teritorinių bendruomenių savivalda Lietuvoje: konstituciniai imperatyvai ir jų įgyvendinimas ordinarinėje teisėje / Lietuvos Konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2007, p. 411-513. – ISBN 978-9955-19-061-5
54. **Junevičius A.** Valstybių formos / Šiuolaikinė valstybė. – Kaunas: Kauno technologijos universitetas, 1999, p. 17-28. – ISBN 9989-13-712-8
55. **Kanitzas H.** Pilietis ir savivaldybė. – Vilnius: Savivalda, 1995. – 152 p. – ISBN 9986-9061-0-5
56. **Kardelis K.** Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai. – Šiauliai: Lucilijus, 2007. – 400 p. – ISBN 9955-655-35-6
57. **Kuzmickas B.** Tautos tapatumo savimonė. Lietuvių savimonės bruožai. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2009. – 236 p. – ISBN 978-9955-19-123-0
58. **Lane J. E.** Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požiūriai. – Vilnius: Margi raštai, 2001. – 463 p. – ISBN 9986-09-228-0
59. **Lazdynas R.** Savivalda: filosofija, teorija, praktika. – Šiauliai: Saulės delta, 2005. – 280 p. – ISBN 9955-522-72-0
60. **Lust S.** Administrative Law in Belgium // Administrative Law of the European Union, its Members States and the United States. – Antwerpen – Oxford: Intersentia, 2007. – 421 p. – ISBN 978-90-5095-720-5
61. **Mačerinskienė I., Pečkaitis J. S.** Magistro baigiamojo darbo rengimo tvarka: mokomasis leidinys. – Vilnius: MRU Leidybos centras, 2008. – 80 p. – ISBN 978-9955-19-083-7
62. **Mačys G.** Regionų ekonomika, politika ir valdymas Lietuvoje. – Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005. – 168 p. – ISBN 9955-19-009-4
63. **Pollit Ch., Bouckaert G.** Viešojo valdymo reforma : lyginamoji analizė. Vilnius: Algarvė, 2003. – 359 p. – ISBN 9986-856-84-1
64. **Prazauskas A., Unikaitė I.** Politologijos pagrindai. Vadovėlis. – Kaunas: Vytauto Didžiojo universiteto leidykla, 2007. – 408 p. – ISBN 978-9955-12-245-6
65. **Rosen E. D.** Viešojo sektoriaus produktyvumo didinimas: sąvokos ir praktika. – Vilnius: Knygiai, 2007. – 288 p. – ISBN 978-9955-443-33-9
66. **Rupšienė L.** Kokybinio tyrimo duomenų rinkimo metodologija. – Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, 2007. – 147 p. – ISBN 978-9955-18-248-1
67. **Sireika J.** Šiaulių apskrities istorijos raida. – Šiauliai: Saulės delta, 2004. – 160 p. – ISBN 9955-522-35-6
68. **Tocqueville de A.** Apie demokratiją Amerikoje. – Vilnius: Amžius, 1996. – 793 p. – ISBN 9986-430-45-3

69. **Vaitekūnas S.** Lietuvos teritorija ir gyventojai. – Vilnius: Alma littera, 1998. – 175 p. – ISBN 9986-02-512-5
70. **Vilutis P.** Administracinė teisė: bendroji dalis. – Kaunas: M. Adomavičiaus spaustuvė, 1939. – 159 p.
71. **Visuotinė lietuvių enciklopedija.** Dis – Fatva. – Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, 2004. – 799 p. – ISBN 5-420-01532-3
72. **Vitkus G.** Europos Sąjunga: enciklopedinis žinynas. Trečiasis pataisytas ir atnaujintas leidimas. – Vilnius: Eugrimas, 2008. – 352 p. – ISBN 978-9955-790-05-1
73. **Žilinskas G.** Valstybinės valdžios politinė-teritorinė organizacija ir jos formos / Viešasis administravimas: kolektyvinė monografija. – Kaunas: Kauno technologijos universitetas, 2003, p. 61-86. – ISBN 9986-13-704-7
74. **Крутецких В. Е.** Энциклопедический юридический словарь. 2-е изд. – Москва: Инфра-М, 1999. – 368 p. – ISBN 5-86225-708-X

Moksliniai straipsniai.

75. **Astrauskas A.** Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje // Viešojo politika ir administravimas. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, Kauno technologijos universitetas, 2002, Nr. 3, p. 71-78. – ISSN 1648-2603
76. **Astrauskas A., Baltušnikienė J.** Subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymo teoriniai aspektai // Viešojo politika ir administravimas. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Kauno technologijos universitetas, 2009, Nr. 28, p. 7-22. – ISSN 1648-2603
77. **Baltušnikienė J.** Viešojo valdymo sistemos decentralizacija: turinys, pranašumai ir trūkumai // Viešojo politika ir administravimas. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Kauno technologijos universitetas, 2009, Nr. 27, p. 79-88. – ISSN 1648-2603
78. **Čaplikas V.** Ekspertinis atskirų projektų ir darbų 2000 metais vertinimas dr. Vygandas Čaplikas. 2002.
http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=2231&p_d=21314&p_k=1 [žiūrėta 2010-10-27]
79. **Daugirdas V., Mačiulytė J.** Decentralizacija ir teritorinė savivalda Lietuvoje // Politologija. – Vilnius: Vilniaus universitetas, tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas, 2006/3, Nr. 43, p. 91-110. – ISSN 1392-1681
80. **Kavaliauskas P.** Dėl Lietuvos respublikos teritorinės sandaros tobulinimo. 2004.
http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=2231&p_d=33493&p_k=1 [žiūrėta 2010-10-27]
81. **Kondratienė V.** Išvados dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos pateiktos „Apskričių reformos koncepcijos (projekto)“. 2001. Patikslintas Vygando Čapliko žemėlapis.

http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=2231&p_d=21319&p_k=1#zml [žiūrėta 2010-10-27]

82. **Smalskys V., Šenavičius A.** Administracinės reformos Rusijos valdomoje Lietuvos teritorijoje XVIII a. pabaigoje – XIX a. pradžioje // *Viešoji politika ir administravimas*. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Kauno technologijos universitetas, 2009, Nr. 27, p. 101-108. – ISSN 1648-2603
83. **Šimėnas V.** Lietuvos Respublikos suskirstymo į savivaldos regionus žemėlapių projektinio varianto: recenzija-ekspertizė. 2002.
http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=2231&p_d=21327&p_k=1 [žiūrėta 2010-10-27]
84. **Tumėnas V.** Išvados ir pasiūlymai dėl Lietuvos regioninio dalinimo, remiantis tekstilės (tradicinių juostų, bei jų konteksto) duomenimis. 2002.
http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=2231&p_d=21376&p_k=1 [žiūrėta 2010-10-27]
85. **Zinkevičius Z.** Dėl teritorinio-administracinio Lietuvos suskirstymo (etnografinių regionų teritorinių ribų išskyrimas). 2002.
http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=2231&p_d=21317&p_k=1 [žiūrėta 2010-10-27]
86. **Žilinskas G.** Šiuolaikinės apskričių ir regionų valdymo problemos Lietuvos Respublikoje // *Viešoji politika ir administravimas*. – Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, Kauno technologijos universitetas, 2009, Nr. 27, p. 90-100. – ISSN 1648-2603

Institucijos.

87. **Lietuvos Respublikos Prezidentūra.** *Dalia Grybauskaitė. Tiesioginiai mero rinkimai demokratijos įtvirtinimas vietos lygmeniu.*
http://www.president.lt/lt/spaudos_centras_392/pranesimai_spaudai/tiesioginiai_mero_rinkimai_-_demokratijos_itvirtinimas_vietos_lygmeniu.html?backlink=%252Flt%252Fpaieska%252Fresults%252Fp0.html [žiūrėta 2010-04-27]
88. **Lietuvos Respublikos Prezidentūra.** *Valdas Adamkus. 2007-ųjų metų metinis pranešimas.*
http://adamkus1.lrp.lt/lt/prezidento_veikla/spaudos_centras/metiniai_pranesimai.html
[žiūrėta 2010-10-21]
89. **Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija.** *Ministerija perima 45 socialinės globos ir paslaugų įstaigas.* <http://www.socmin.lt/index.php?-1904135029>
[žiūrėta 2010-11-03]
90. **Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija.** *Perėmus socialinės globos įstaigas – nauji iššūkiai.* <http://www.socmin.lt/index.php?-864422042> [žiūrėta 2010-11-03]

91. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerija. *Švietimo ir mokslo ministerijoje iš apskričių perimtas funkcijas vykdys naujai įsteigtas departamentas.*
<http://www.smm.lt/naujienos/pranesimai.htm?id=3156> [žiūrėta 2010-09-19]
92. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerija. *Vaikų socializacijos centrai stiprins savo veiklas.* <http://www.smm.lt/naujienos/pranesimai.htm?id=3224> [žiūrėta 2010-09-19]
93. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė. *Valstybės kontrolė: savivaldybėse pažeidimų nemažėja.* http://www.vkontrole.lt/naujienos_pranesimas.php?2062 [žiūrėta 2010-11-03]
94. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija. *2009-ųjų metų veiklos ataskaita.*
<http://www.vrm.lt/index.php?id=1147> [žiūrėta 2010-10-21]
95. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija. *Apskričių reformos eiga. Pažyma.*
<http://www.vrm.lt/index.php?id=1321> [žiūrėta 2010-09-19]
96. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija. *Lietuvos regioninė politika.*
<http://www.vrm.lt/nrp/index.php?id=162> [žiūrėta 2010-11-03]
97. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija. *Raimundas Palaitis: apskričių reforma įvyko.* http://www.vrm.lt/index.php?id=131&backPID=4&tt_news=2528& [žiūrėta 2010-09-19]
98. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija. *Siūloma įteisinti dar vieną gyvenamosios vietovės tipą – viensėdį.*
http://www.vrm.lt/index.php?id=131&backPID=133&pS=1251752400&pL=2591999&arc=1&tt_news=2230&lang=2 [žiūrėta 2010-10-31]
99. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. *Apie apskričių reformą.*
<http://www.lrv.lt/lt/veikla/apskriciu-reforma/> [žiūrėta 2010-10-23]
100. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. *Viešojo valdymo skyriaus patarėjos, Irenos Butrimienės, suteikta informacija per elektroninį pašta.*
Darbo grupės, sudarytos Ministro Pirmininko 2009-04-16 potvarkiu Nr. 140, funkcijų pertvarkymo projektas.
101. Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministerija. *NŽT spartina iš apskričių perimtų žemės bylų tvarkymą.* <http://www.zum.lt/lt/naujienos/pranesimai-spaudai/7722/> [žiūrėta 2010-11-02]
102. Lietuvos savivaldybių asociacija. *Priimtos pataisos dėl žemėtvarkos funkcijų perskirstymo.* <http://www.lsa.lt/index.php?608472604> [žiūrėta 2010-09-20]
103. Lietuvos savivaldybių asociacija. *Viena reforma – dvi nuomonės.*
<http://www.lsa.lt/index.php?3897611935> [žiūrėta 2010-09-20]
104. Nacionalinė žemės tarnyba. *Atrinkti aštuonių teritorinių žemėtvarkos skyrių vadovai.*
<http://www.nzt.lt/index.php?id=1&article=105> [žiūrėta 2010-11-02]

105. **Šiaulių apskrities viršininko administracija. *Struktūra.***

<http://www.siauliai.aps.lt/ava/selectPage.do?docLocator=5211416CB0D111DFB0B3746164617373&inlanguage=lt&pathId=2> [žiūrėta 2010-05-16]

106. **Šiaulių apskrities viršininko administracija. *Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros funkcijos priskiriamos Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai prie Aplinkos ministerijos.***

<http://www.siauliai.aps.lt/ava/selectPage.do?docLocator=F79732DD906811D98A05746164617373&inlanguage=lt&pathId=130&pathId=196> [žiūrėta 2010-05-16]

107. **Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos. *2009 m. veiklos ataskaitos 1 priedas. Struktūra iki 2009 m. gruodžio 31 d.***

<http://www.vtpsi.lt/files/File/2009ataskaita/2009ataskaitospriedai.pdf> [2010-05-16]

108. **Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos.**

Struktūra nuo 2010 m. liepos 26 d. <http://www.vtpsi.lt/index.php#a/82> [žiūrėta 2010-10-30]

109. **Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos.**

IS „Infostatyba“ paskirtis. <http://www.vtpsi.lt/index.php#a/155> [žiūrėta 2010-05-16]

110. **Valstybinė visuomenės sveikatos priežiūros tarnyba prie Sveikatos apsaugos ministerijos. *Apie VVSPT.***

<http://www.vvspt.lt/apie-tarnyba/informacija-apie-tarnyba/> [žiūrėta 2010-11-01]

111. **VĮ Valstybės žemės fondas.** <http://www.vzi.lt/> [žiūrėta 2010-11-02]

Periodinė literatūra.

112. A. Kubilius dėl apskričių reformos: „Darom“?

<http://www.delfi.lt/archive/article.php?id=21642272> [žiūrėta 2010-10-21]

113. Budrienė I. Šiaulių apskrities ligoninė „auga“. <http://www.etaplus.lt/Aktualijos/2010-metai-geguzes/Siauliu-apskrities-ligonine-auga> [žiūrėta 2010-05-29]

114. Edmundas Pupinis: Apskričių reforma pagreitį įgaus jau kitais metais.

<http://www.bernardinai.lt/straipsnis/2008-11-26-edmundas-pupinis-apskriciu-reforma-pagreiti-igaus-jau-kitais-metais/26857> [žiūrėta 2010-11-03]

115. Premjeras: dalis konservatorių nepitaria tiesioginiams mero rinkimams.

<http://kauno.diena.lt/naujienos/lietuva/premjeras-dalis-konservatoriu-nepitaria-tiesioginiams-meru-rinkimams-266144> [žiūrėta 2010-04-27]

116. Savivaldybių asociacijos prezidentas Malinauskas: apskričių reformos tiesiog nėra.

http://www.alfa.lt/straipsnis/10374496/?Savivaldybiu.asociacijos.prezidentas.Malinauskas..Apskriciu.reformos.tiesiog.nera=2010-07-01_10-40 [žiūrėta 2010-11-02]

117. Seimo kronika. Nr. 6 (378). ISSN 1392-1568. http://www6.lrs.lt/kronikos/pdf/6q81-fvg5-hjndF1026Sk_6.pdf [žiūrėta 2010-09-22]

118. Valentas A. Psichiatrijos ligoninė džiaugiasi filialo statusu.

<http://www.lsveikata.lt/aktualijos/region-medicina/1782-psichiatrijos-ligonin-diaugiasi-filialo-statusu.html> [žiūrėta 2010-11-09]

Kiti šaltiniai.

119. Tėvynės sąjungos – Lietuvos krikščionių demokratų veiklos programa 2009-2012 m.

Boreiša M. Apskričių reforma: pertvarkomų funkcijų analizė Šiaulių apskrities atveju / Europos Sąjungos politikos ir administravimo magistro baigiamasis darbas. Vadovas prof. habil. dr. Stasys Puškorius. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Politikos ir vadybos fakultetas, Vadybos katedra, 2010. – 91 p.

ANOTACIJA

Magistro baigiamąjį darbą sudaro teorinė ir tiriamoji dalys. Pirmoje dalyje pateikiamos ir apibendrinamos valstybės teritorinio valdymo organizavimo formos, kuriose akcentuojama kaip centrinė, regioninė ir vietinė valdžios pasidalina kompetenciją įgyvendinant viešojo administravimo funkcijas. Toliau išskiriamas ir nagrinėjamas Lietuvos Respublikos administracinių vienetų valdymas iki apskričių reformos ir akcentuojamos šio valdymo perspektyvos ateityje. Tiriamojoje dalyje pasitelkiant teisės aktų analizę ir interviu metodą, analizuojama ir įvertinama kaip Šiaulių apskrities viršininko funkcijos yra pertvarkomos po reformos.

Pagrindiniai žodžiai: apskrities viršininkas, Šiaulių apskrities viršininko administracija, apskritys, administracinis vienetas, valstybės teritorinio valdymo organizavimas.

Boreiša M. County reform: analysis of functions under reorganisation in the case of Šiauliai County / Master final thesis on the European Union Policy and Administration. Advisor prof. habil. dr. Stasys Puškorius. – Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Policy and Management, Department of Management, 2010. – 91 pages.

ANNOTATION

Master final thesis comprises a theoretical and an exploratory chapter. In the first chapter, national territorial management organisational forms are presented and generalized, which accentuate how central, regional and local authorities divide their competence in the fulfilment of public administration functions. Further, the management of administrative units in the Republic of Lithuania prior to the county reform is distinguished and discussed along with the accentuation of perspectives for this management in the future. In the explorative chapter, referring to the analysis of legal acts and the method of interview, it is analysed and assessed how the functions of Šiauliai County Governor are being reorganised after the reform.

Key words: County Governor, Šiauliai County Governor's Administration, counties, administrative unit, organisation of national territorial management.

Boreiša M. Apskričių reforma: pertvarkomų funkcijų analizė Šiaulių apskrities atveju / Europos Sąjungos politikos ir administravimo magistro baigiamasis darbas. Vadovas prof. habil. dr. Stasys Puškorius. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Politikos ir vadybos fakultetas, Vadybos katedra, 2010. – 91 p.

SANTRAUKA

Temos naujumas. Šis magistro baigiamasis darbas yra vienas pirmųjų mokslo darbų, analizuojantis penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsipareigojimą atlikti apskričių reformą. Pirmajame teritorinio valdymo pertvarkos etape, iki 2010 m. liepos 1 d., panaikinamos apskričių viršininkų pareigybės ir apskričių viršininkų administracijos, o iki tol valdytos funkcijos pertvarkomos. Iš 88 funkcijų, kurias vykdė apskričių viršininkai, net 58 visiškai panaikintos, 8 atiduotos savivaldybėms ir 22 – valstybės institucijoms. Būtina pripažinti, kad tokie funkcijų pakeitimai iškelia daug pagrįstumo, teisingumo ir kitų klausimų, todėl šis darbas apibendrina šią mažai išanalizuotą sritį.

Temos aktualumas. Ekonominį ciklą sudaro 4 fazės: viršūnė, nuosmukis, krizė ir pakilimas. Šio ciklo svyravimai verčia skirtingai pažvelgti į valstybės finansų administravimą. Vienokie taupymo sprendimai vyksta ūkio klestėjimo metu ir kitokie, esant nuosmukiui, nors efektyviam ir naudingam mokesčių mokėtojų pinigų naudojimui turi būti sutelktas išskirtinis dėmesys bet kuriuo valstybės gyvavimo laikotarpiu. Taupant lėšas vis labiau ryškėja būtinumas sistemingai atnaujinti viešojo sektoriaus institucijų struktūrą ir funkcijas. Po 2008 m. Seimo rinkimų, pakankamai rimtai užsibrėžta ties apskričių reforma. Apskričių reformos tikslas – panaikinti besidubliuojančias funkcijas bei tarpinių centrinių valdžios lygmenį, valstybei palikti tik tas funkcijas, kurių reikia bendrajai nacionalinei politikai atskirose srityse įgyvendinti ir valstybinei priežiūrai atlikti. Kaip keletą pagrindinių priežasčių kodėl reforma reikalinga įvardijama tai, kad įsteigta apskrities viršininko institucijai nepavyko realizuoti keliamų tikslų, nepilnai įgyvendintas subsidiarumo principas, yra funkcijų, kurių vykdymo galima atsisakyti, taip pat yra iš dalies besidubliuojančių funkcijų. Siekiant įvertinti apskričių reformą šiame darbe pasitelkiama Šiaulių apskrities viršininko institucija.

Tikslas – išanalizuoti ir įvertinti pertvarkomas Šiaulių apskrities viršininko funkcijas po reformos. Tikslui įgyvendinti išsikelti *uždaviniai*:

1. Pateikti ir apibendrinti valstybės teritorinio valdymo organizavimo formas.
2. Išnagrinėti Lietuvos Respublikos administracinių vienetų valdymą iki apskričių reformos.
3. Išanalizuoti kaip Šiaulių apskrities viršininko funkcijos yra pertvarkomos po reformos.

Tyrimo objektas – Šiaulių apskrities viršininko funkcijų pertvarkymo procesas.

Tyrimo problema – kaip Šiaulių apskrities viršininko funkcijos pertvarkomos po reformos? Darbe keliama *hipotezė*: Šiaulių apskrities viršininko funkcijos pertvarkomos netinkamai.

Tyrimo metodika. Siekiant atsakyti į tyrimo problemos klausimą, buvo atliekamas *kokybinis* tyrimas. Šiaulių apskrities viršininko pertvarkomoms funkcijoms išanalizuoti buvo pasirinkti dokumentų rinkimo ir interviu būdai. Tyrimo patikimumui užtikrinti naudojamos teisės aktais, o norint pertvarkomas funkcijas teisingai įvertinti pasitelkiamas interviu metodas. Visi respondentai priklausė Šiaulių apskričiai, todėl galėjo tinkamai atsakyti į būtent šiam regionui priskirtus klausimus. Išanalizuotos pagrindinės funkcijos, kurias vykdė apskričių viršininkai ir, svarbiausia, kaip šios funkcijos buvo pertvarkomos po reformos.

Pagrindinės išvados:

- Šiaulių apskrities viršininko pavaldume buvo 27 įstaigos. Iš jų 10 įstaigų atiteko savivaldybėms, 15 – ministerijoms, 1 – likviduota, 1 – Kūno kultūros ir sporto departamentui prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės. Išskirti pagrindiniai kriterijai pagal kuriuos buvo skirstomos įstaigos – aptarnaujama teritorija, paslaugų teikimo sudėtingumas. Tačiau savivaldybėms priskirtų įstaigų vadovai nėra patenkinti tokiu sprendimu, kadangi labiausiai nuogąstaujama dėl būsimo finansavimo, kuris gali būti nepakankamas, svarbiausia to priežastis – dideli savivaldybių įsiskolinimai, kurie verčia abejojti šių įstaigų gerovės didėjimu. Ministerijos pavaldumas yra daug priimtinesnis kaip pagrindinis nesumažėjusio finansavimo garantas.
- Keičiant įstaigų pavaldumą iš jų vadovų sulaukta pakankamai didelio pasipriešinimo, todėl reformos planas buvo dažnai koreguojamas. Be abejonės, tai yra demokratinis būdas, kada įsiklausoma į kitų reformos dalyvių nuomonę ir priimamas kompromisas. Tačiau pernelyg didelis kompromisų skaičius iškraipė reformos pirminę idėją ir neleido pilnai pasiekti norimų rezultatų, pavyzdžiui, Šiaulių apskrityje prijungiamoms ligoninėms suteiktos filialo teisės, o pirminiame variante tai nebuvo numatyta. Tokiu būdu valstybės pinigai naudojami neefektyviai, kadangi išlieka keturių ligoninių direktoriai, buhalterijos ir administracijos.
- Penkioliktoji Vyriausybė teigė, kad po apskričių reformos savivaldybėms bus perduotos funkcijos, kurios gali būti įgyvendinamos vietos lygiu, paslaugos bus prieinamesnės žmonėms ir daugiau viešųjų paslaugų bus teikiama vietinėje savivaldybėje. Tai reikštų savivaldos stiprinimą ir siekį gyventojų problemas spręsti arčiausiai žmonių. Tačiau po funkcijų pertvarkos matyti, kad savivalda stiprinama minimaliai, perduodamos iš esmės nereikšmingos funkcijos, pvz., tokios kaip – tvirtinti medžioklės plotų vienetų sudarymo ir ribų keitimo projektus, išduoti leidimus naudoti žūklės plotus vandens telkiniuose.
- Pažeistas subsidiarumo principas. 1999 m. spalio 10 d. Lietuvoje įsigaliojusioje Europos vietos savivaldos chartijoje teigiama, kad norint sprendimus įgyvendinti efektyviai, jie turėtų būti priimami žemiausiu valdžios lygiu – arčiausiai piliečių. Šiandieninėje Europoje centralizacija nėra priimtina. Tačiau taip pat reikia pripažinti, kad daugeliui funkcijų,

atsižvelgus į dabartinę Lietuvos situaciją, yra priimtinesnė valstybinė globa. Pavyzdžiui, teritorijų planavimo ir statybų valstybinės priežiūros arba žemės tvarkymo ir administravimo funkcijos reikalauja ypatingo dėmesio efektyvumo ir korupcijos prasme. Savivaldybių pasitikėjimo klausimas vis dar yra analizuojamas joms nepalankia kryptimi.

Įvertinus gautas išvadas galima teigti, kad tyrimo pradžioje išsikeltą *hipotezę* „Šiaulių apskrities viršininko funkcijos pertvarkomos netinkamai“ galima patvirtinti tik iš dalies:

- ❖ Hipotezę patvirtinantys argumentai – pagrindinės apskrities viršininko funkcijos centralizuojamos perduodant jų vykdymą ministerijoms, taip pat buvusioms ar naujai įsteigtoms įstaigoms prie ministerijų. Savivaldybėms paliekamos nereikšmingos funkcijos. Tokiu būdu savivalda nėra stiprinama, pažeidžiamas subsidiarumo principas, pagal kurį tam kad sprendimai veiktų efektyviai, jie turėtų būti priimami žemiausiu valdžios lygiu – arčiausiai piliečių.
- ❖ Hipotezę nepatvirtinantys argumentai – centralizavus pagrindines funkcijas pagerėja jų vykdymo kokybė, kadangi sutrumpėja sprendimų priėmimo trukmė, skaidriau vykdomi valdymo procesai, užkertamas kelias korupcijai. Taip pat sumažinus valstybės tarnautojų skaičių taupiau naudojamos valstybės lėšos.

Pasiūlymai:

- peržiūrėti apskrities viršininko įstaigų paskirstymą. Šiaulių apskrities atveju yra nepagrįstai priskirtų įstaigų savivaldybėms arba ministerijoms. Pavyzdžiui Šiaulių sanatorinė mokykla priskirta Šiaulių miesto savivaldybei, nors tai vienintelė tokio tipo įstaiga visoje šalyje, kuri aptarnauja visą Lietuvos teritoriją;
- prie Šiaulių apskrities ligoninės filialo teisėmis prijungiama Apskrities psichiatrijos ligoninė, Šaukėnų psichiatrijos ligoninė ir Tuberkuliozės ir plaučių ligų ligoninė. Prijungtos įstaigos išlaiko ūkinį savarankiškumą, kas reiškia, kad lieka ligoninių administracijos, vadovai ir buhalterijos. Taip pat administracijai lieka personalo priėmimo ir atleidimo teisė. Toks „išpūstas“ ligoninės valdymo aparatas naudoja valstybės pinigus neefektyviai. Reforma atlikta ne iki galo, todėl būtina ieškoti optimalesnės ligoninių valdymo struktūros. Valdymo efektyvumo didinimas gali būti siektinas pilnai prijungiant ligoninių administracijas ir buhalterijas, kada Šiaulių ligoninei pereitų visos reorganizuojamų 3 ligoninių teisės ir pareigos;
- norint stiprinti savivaldą ir paslaugų kokybę, savivaldybėms reikia perduoti daugiau reikšmingų funkcijų, pavyzdžiui, valstybinės žemės tvarkymas ir administravimas. Argumentai, kad savivaldybėse yra didesnės korupcijos galimybės, negali būti priimtini. Kontroliuojančios institucijos turi atlikti savo darbą itin efektyviai, tuomet nereikės nuogaštai dėl kieno nors galimai neteisėtų veiksmų.

SUMMARY

Boreiša M. County reform: analysis of functions under reorganisation in the case of Šiauliai County / Master final thesis on the European Union Policy and Administration. Advisor prof. habil. dr. Stasys Puškorius. – Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Policy and Management, Department of Management, 2010. – 91 pages.

Novelty of the topic. The current Master final thesis is one among the first scientific papers analysing the commitment of the fifteenth Government of the Republic of Lithuania to accomplish the county reform. In the first stage of territorial management reorganisation, before 01 July 2010, official capacities of county governors are liquidated along with governor's county administrations and functions exercised prior to this are reorganised. Out of 88 functions exercised by county governors, 58 were revoked completely, 8 handed over to municipalities and 22 to national institutions. It is important to admit that such modification of functions brings up a great number of matters related to validity, justice, etc., and therefore this little analysed domain is generalised in the current thesis.

Relevance of the topic. Economic cycle consists of 4 stages: climax, decline, crisis and uprise. Fluctuations in this cycle caused to look at the administration of national finances in a different way. One-type of saving solutions are applied in economic prosperity period and different-type solutions in the decline, although an exceptional attention to the efficient and useful handling of tax payers' monies should be paid at any lifetime of the state. When saving funds, the necessity to systematically renew structure and functions of the public sector institutions becomes more and more obvious. After the Parliament elections of 2008, the county reform was taken into a fairly serious consideration. Aim of the county reform is to liquidate duplicating functions and interim level of the central authority as well as to leave solely such functions for the state which are required for the realisation of general national policy in separate domains and the accomplishment of national control. Among several principal reasons, why the reform is necessary, are indicated the following: the established county governor's institution failed to realise its goals determined, principle of subsidiarity was accomplished incompletely, there were irrelevant functions as well as somewhat duplicating functions which should have been liquidated. In order to assess the county reform, the institution of Šiauliai County Governor was referred to in the current thesis.

Objective is to analyse and assess the reorganised functions of the Šiauliai County Governor after the reform. In order to accomplish this objective, the following *tasks* have been set:

1. To present and generalize the national territorial management organisational forms.
2. To analyse the management of administrative units of the Republic of Lithuania prior to the county reform.
3. To analyse how the Šiauliai County Governor's functions are reorganised after the reform.

Object of the research is the process of reorganisation of the Šiauliai County Governor's functions.

Problem of the research – how the Šiauliai County Governor's functions are reorganised after the reform?

Hypothesis raised in the research: the Šiauliai County Governor's functions are reorganised in an irrelevant manner.

Methodology of the research. In order to answer the question of the research problem, *qualitative* research was performed. For the analysis of the Šiauliai County Governor's functions under reorganisation, the methods of document collection and interview were selected. Legal acts were applied in order to ensure the research reliability as well as the interview method was used in order to properly assess the functions under reorganisation. All respondents belonged to Šiauliai County and therefore were capable to properly answer all the questions ascribed namely to this region. General functions exercised by county governors were analysed and, most importantly, the fact on how such functions were reorganised after the reform.

General conclusions:

- In total, there were 27 institutions within the Šiauliai County Governor's subordination. Out of the total number, 10 institutions were attributed to municipalities, 15 to ministries, 1 was liquidated and 1 attributed to the Department of Sport and Physical Education under the Government of the Republic of Lithuania. Principal criteria were emphasized under which institutions were distributed, namely the territory being served and complexity of services rendered. However, managers of the institutions attributed to the municipalities are not satisfied with such decision since the greatest concern is the future financing which may be insufficient and the general reason for this are high municipal debts causing doubts related to the increase of welfare in these institutions. Ministry subordination is much more acceptable as the general guarantor for nondecreased financing.
- Modification of the institutional subordination was met with a rather strong resistance emanating from their managers and therefore the reform plan was corrected on numerous occasions. Obviously, this is a democratic way, when the opinion of other participants of the reform is heard and a compromise is accepted. Unfortunately, the excessive number of compromises distorted the initial idea of the reform and did not allow achieving the required results, as for example, rights of a branch were granted to the hospitals affiliated in Šiauliai County, while it was not foreseen in the initial version. This way, national funds are used in an inefficient manner since directors, book-keepings and administrations of all four hospitals remain.

- The fifteenth Government stated that after the county reform municipalities would be handed over the functions which may be exercised on a local level, services would be better accessible to people as well as a greater number of public services would be rendered in local municipalities. This would mean the strengthening of self-government and the aspiration to settle residents' problems being closer to people. However, after the reorganisation of functions it is obvious that self-government is strengthened in a minimal manner, insignificant functions are being handed over, as for example, such as to approve projects for the formation of hunting area units and limit changes, to issue permits for using of fishing areas in water reservoirs.
- Principle of subsidiarity has been breached. In the European local self-government charter which came into force in Lithuania on 10 October 1999, it is indicated that in order to realise decisions efficiently, they should be taken at the lowest authority level, namely closest to citizens. Centralization is not acceptable in nowadays Europe. However, it is also necessary to acknowledge that according to the current situation in Lithuania, national control is more acceptable to a great number of functions. As for example, functions of territory planning and national construction supervision or land management and administration require special attention in the sense of efficiency and corruption. Therefore, the issue related to municipal reliance is still being analysed towards the direction unfavourable to them.

Having assessed the conclusions obtained, it is possible to state that the hypothesis that “the Šiauliai County Governor’s functions are reorganised in an irrelevant manner” raised in the beginning of the research may solely be justified partly:

- ❖ Arguments justifying the hypothesis: county governor’s general functions are centralized when handing their exercise over to ministries and also to former or newly established institutions under ministries. Insignificant functions are left to municipalities. Therefore, self-government is not strengthened, principle of subsidiarity is breached under which so that decisions are operated more efficiently, they should be taken at the lowest authority level, namely closest to citizens.
- ❖ Arguments not justifying the hypothesis: county governor’s institution is an interim level, upon the liquidation of which function exercise quality may be improved since duration for the decision-taking becomes shorter, managerial processes are carried out in a more transparent manner as well as corruption is prevented. Moreover, upon the reduction in number of civil servants, state funds are used in a more economic manner.

Proposals:

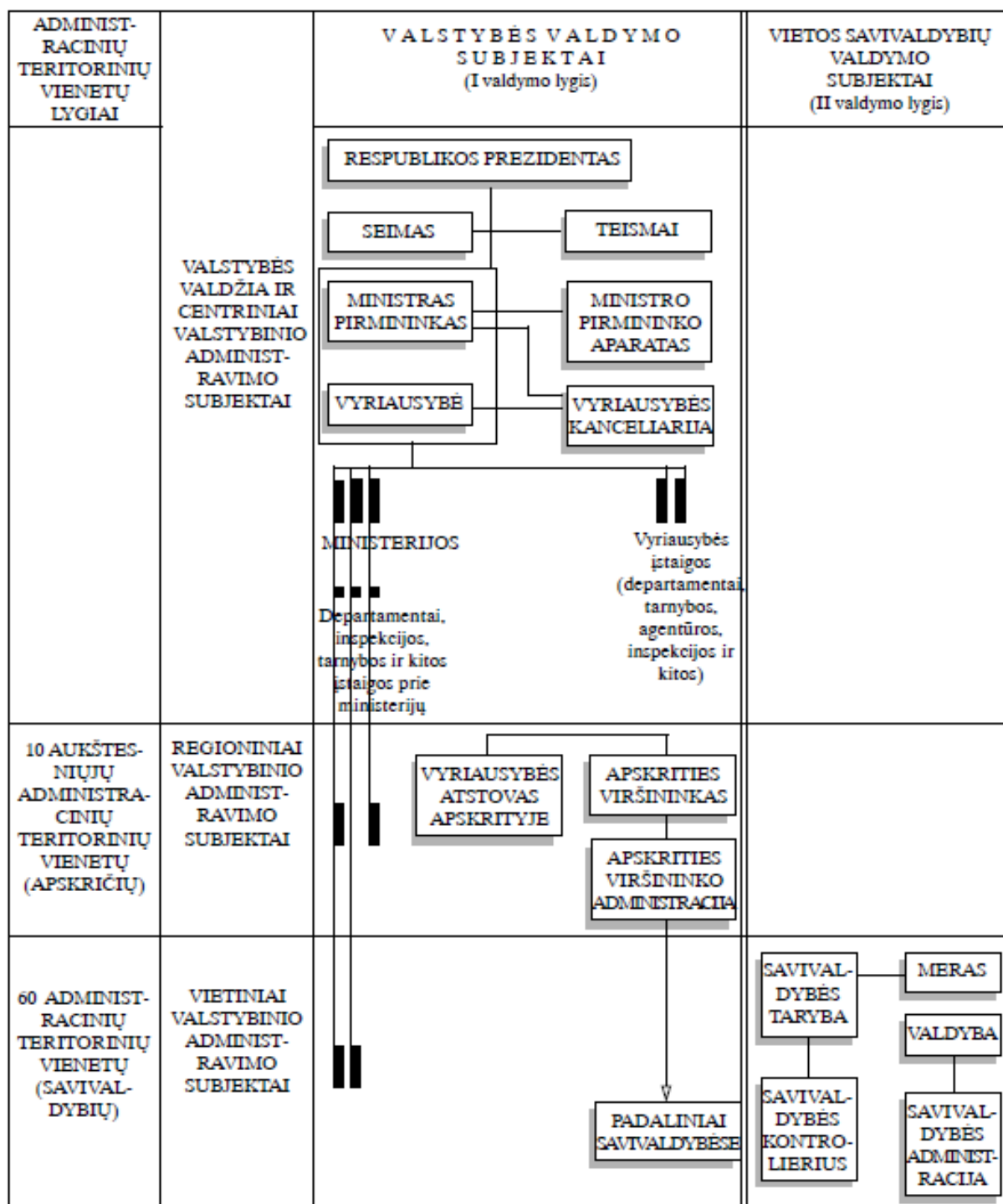
- to review the distribution of county governor’s institutions. In the case of Šiauliai county, there are institutions attributed to municipalities or ministries without any reasonable

grounds. As for example, Šiauliai sanatorium school is attributed to Šiauliai city municipality, although it is a single institution of such type in the whole country, serving the whole territory of Lithuania;

- County Psychiatric Hospital, Šaukėnai Psychiatric Hospital and Tuberculosis and Pulmonary Diseases Hospital were affiliated to the Šiauliai County Hospital. Affiliated institutions maintain their economic independence which means that hospital administrations, managers and book-keepings remain functioning. Moreover, the right of personnel admission and discharge is left to the administration. State funds are used inefficiently by such an exaggerated hospital management apparatus. The reform was not fully completed and thus it is necessary to look for more optimal hospital management structure. It may be useful to strive for management efficiency, when fully affiliating hospital administrations and book-keepings, so that the Šiauliai Hospital takes over the rights and duties of all 3 hospitals under reorganisation;
- in order to strengthen self-government and services quality, more significant functions should be handed over to municipalities, as for example, management and administration of state land. Arguments that larger corruption possibilities exist in municipalities should not be acceptable. Controlling institutions should perform their work particularly effectively and then it will not be necessary to have concerns related to possibly illegal actions of somebody else.

PRIEDAI

VISUOMENĖS VALDYMO SISTEMA LIETUVOJE



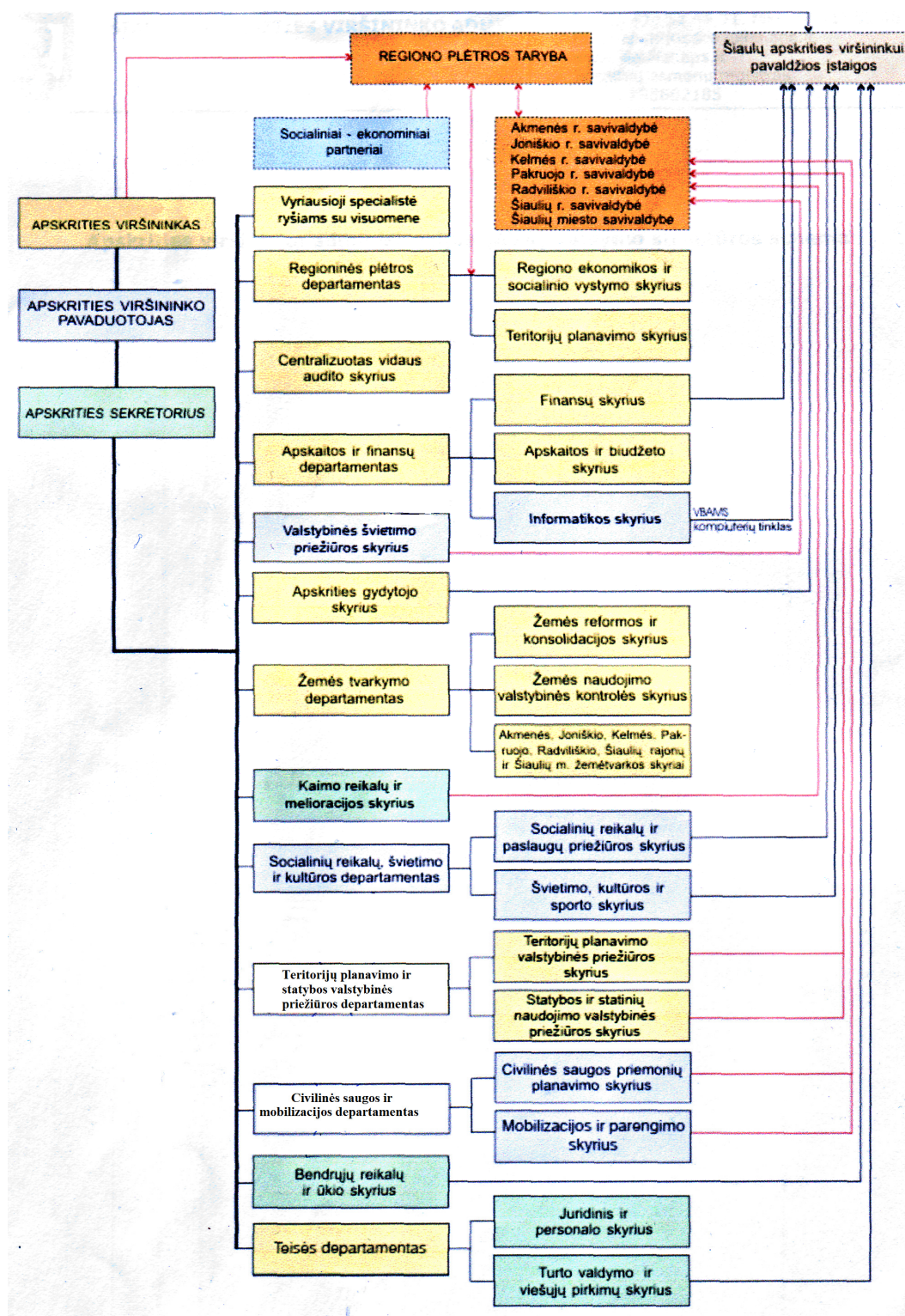
Šaltinis: Astrauskas A. Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje // Viešojo politika ir administravimas. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, Kauno technologijos universitetas, 2002, Nr. 3, p. 75. – ISSN 1648-2603

LIETUVOS SUSKIRSTYMO Į SAVIVALDOS REGIONUS PROJEKTINIS VARIANTAS



Šaltinis: Kondratienė V. Išvados dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos pateiktos „Apskričių reformos koncepcijos (projekto)“. Patikslintas Vygando Čapliko žemėlapis. 2001.
http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=2231&p_d=21319&p_k=1#zml [žiūrėta 2010-10-27]

ŠIAULIŲ APSKRITIES VIRŠININKO ADMINISTRACIJOS VALDYMO STRUKTŪROS SCHEMA



Šaltinis: Šiaulių apskrities viršininko administracija/Struktūra

<http://www.siauliai.aps.lt/ava/selectPage.do?docLocator=5211416CB0D111DFB0B3746164617373&inlanguage=lt&pathId=2> [žiūrėta 2010-05-16]

**ŠIAULIŲ APSKRITIES VIRŠININKO ĮSTAIGŲ PAVALDUMAS PO APSKRIČIŲ
REFORMOS**

Savivaldybėms	Ministerijoms	Likviduojama	Kūno kultūros ir sporto departamentui prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės
<u>Šiaulių miesto savivaldybei</u>	<u>Sveikatos apsaugos ministerijai</u>	Šiaulių apskrities visuomenės sveikatos ugdymo centras	Šiaulių apskrities sporto medicinos centras
Šiaulių apskrities priklausomybės ligų centras	Viešoji įstaiga Šiaulių apskrities ligoninė		
Šiaulių apskrities sutrikusio vystymosi kūdikių namai	Viešoji įstaiga Šiaulių apskrities Šaukėnų psichiatrijos ligoninė		
Šiaulių Ringuvos specialioji mokykla	Viešoji įstaiga Šiaulių apskrities psichiatrijos ligoninė		
Šiaulių logopedinė mokykla	Viešoji įstaiga Šiaulių apskrities tuberkuliozės ir plaučių ligų ligoninė		
Šiaulių sanatorinė mokykla	<u>Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai</u>		
Šiaulių vaikų globos namai	Aukštelkės pensionatas		
<u>Šiaulių rajono savivaldybei</u>	Jurdaičių pensionatas		
Kuršėnų vaikų globos namai	Linkuvos pensionatas		
<u>Akmenės rajono savivaldybei</u>	Ventos pensionatas		
Dabikinės specialioji mokykla	Šiaulių apskrities gestų kalbos vertėjų centras		
<u>Pakruojo rajono savivaldybei</u>	Šiaulių vaikų globos namai „Šaltinis“		
Linkuvos specialioji mokykla	<u>Švietimo ir mokslo ministerijai</u>		
<u>Joniškio rajono savivaldybei</u>	Šiaulių konservatorija		
Žagarės specialioji mokykla	Gruzdžių vaikų socializacijos centras		
	<u>Žemės ūkio ministerijai</u>		
	Viešoji įstaiga Šeduvos avininkystė		
	<u>Kultūros ministerijai</u>		
	Šiaulių filharmonija		
	Šiaulių apskrities Povilo Višinskio viešoji biblioteka		