

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

**Jūratė Baltušnikienė**

**SUBNACIONALINIO VALDYMO  
STRUKTŪROS IR TERITORINIŲ  
SAVIVALDYBIŲ KOMPETENCIJOS  
TOBULINIMO GALIMYBĖS  
LIETUVOJE**

Daktaro disertacijos santrauka  
Socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas (03S)

Vilnius, 2008

Disertacija rengta 2003-2008 metais Mykolo Romerio universitete.

*Mokslinis vadovas:*

Prof. habil. dr. Stasys Puškorius (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03S).

Disertacija ginama Mykolo Romerio universiteto Vadybos ir administravimo mokslo krypties taryboje:

*Pirmininkas:*

Doc. dr. Nijolė Vasiljevienė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03S)

*Nariai:*

Doc. dr. Jolanta Palidauskaitė (Kauno technologijos universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03S)

Prof. habil. dr. Stasys Puškorius (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03S)

Prof. habil. dr. Vygandas Kazimieras Paulikas (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03S)

Prof. habil. dr. Borisas Melnikas (Vilniaus Gedimino technikos universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03S)

*Oponentai:*

Prof. dr. Alvydas Raipa (Kauno technologijos universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03S).

Prof. habil. dr. Adolfas Kaziliūnas (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas – 03S).

Disertacija bus ginama viešame Vadybos ir administravimo mokslo krypties tarybos posėdyje 2008 m. gruodžio 19 d. 11 val. Mykolo Romerio universiteto konferencijų salėje (I-414 aud.).

Adresas: Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva.

Disertacijos santrauka išsiųsta 2008 m. lapkričio 19 d.

Disertaciją galima peržiūrėti Lietuvos nacionalinėje Martyno Mažvydo (Gedimino pr. 51, Vilnius, Lietuva) ir Mykolo Romerio universiteto (Ateities g. 20, Vilnius, Lietuva) bibliotekose.

**OPPORTUNITIES OF IMPROVEMENT ON SUB-NATIONAL  
GOVERNMENT STRUCTURE AND TERRITORIAL  
MUNICIPALITIES' COMPETENCE IN LITHUANIA**

**Introduction**

**Research problem and its relevance.** Lately, new tendencies have been observed in public governance systems of the states: globalization, integration, localization. Supranational structures (EU, NATO, etc.) are gaining an increasing standing in resolution of problems of national states and thus relatively lessen their opportunities to act in the international arena on the grounds of independent action. On the other hand, in view of strengthening decentralization tendencies, institutions operating in lower stages of state government are gaining increasingly more powers, whereas competence of undertakings of sub-national governance subjects is being broadened. Different forms of partnership between the public and private sector and cooperation networks of public and non-governmental organizations are proliferating intensively all over the world. Thus, complex, multi-level governance is forming, which encompasses global, national, regional and local levels as well as private, public and non-governmental sectors.

In the context of all these changes, it is particularly important for Lithuania to modernize the public governance system, so that it conformed to the principles of democratic decentralized and effective governance.

Following the reinstatement of the independence, reform of the public governance system was carried out in Lithuania through centralization and decentralization. However, almost twenty years after the initial steps of the reform, it cannot be stated that the public governance system in Lithuania has been completely formed: in the context of frequent political, economic, social and cultural changes, improvement of the public governance system becomes a never-ending systemic process, involving the national and sub-national levels of government. This is testified by planned reforms of public governance system, embedded in different legislative acts of Lithuania, aimed at improving the management of municipalities and counties, separating the competence of subjects of different levels of public governance based on alignment of national interests and principles of self-governance, improving the governance through its deconcentration and decentralization (auth. – invoking devolution), determining optimal relationships of subjects of different levels and stages of government.

Thus, the problem of improvement of sub-national governance system is relevant in the country, and the need arises to create new adaptable models of sub-national governance.

When assessing the public governance system reforms in Lithuania, which have been pursued since the reinstatement of independence, the problem of optimization of sub-national government structure and of competence of local municipalities and county governors' institutions was distinguished.

Discussions and controversies of politicians, public servants and scientists on the sub-national government structure of Lithuania (i.e., size and number of municipalities as well as the levels of sub-national government) and competence of local municipalities show that it is not easy to form an effectively-functioning system of sub-national governance. On one hand, there is a disagreement about the sizes of municipalities (as well as counties) and the criteria to use when determining them, and whether it is beneficial to democratize the counties in the country; on the other hand, there are heated discussions on what competence should be established for certain subjects of territorial government, as boundaries and status of territorial administrative units change.

Although quite much attention is being paid to the problems of sub-national governance system in scientific literature, however, several shortcomings of the researches of this type should be mentioned. *Firstly*, insufficient attention in sub-national governance system researches is being paid to theoretical-methodological substantiation of the sub-national government structure and the competence contents of territorial municipalities as well as to objective consistent patterns of changes. *Secondly*, a parallel integrated analysis of the sub-national government structure and of constituents of the competence of territorial municipalities, which are inter-related through mutual dependency links, is absent. *Thirdly*, when analyzing the sub-national government structure and competence of territorial municipalities, comparative analysis methods are invoked mostly, without taking into account the fact that although public governance system of each country is designed based on common principles, it is nonetheless unique, conditioned by individual context of the states. After assessing the limitations of the recent researches, it is noteworthy that applicability of research results suffers; it is difficult to determine the links between the sub-national government structure and competence of territorial municipalities as well as the directions of changes.

Furthermore, the abundance of legislative acts of the Republic of Lithuania, regulating the improvement of sub-national governance system, the constant, yet desultory changes thereof show that various subjects of public government of the country are unable to find the common direction for improvement of sub-national governance system. Thus, it is not clear what are the opinions and attitudes of politicians and public servants who form and implement the sub-

national governance in the country, on the sub-national government structure and competence of territorial municipalities.

This dissertation research was invoked to determine the mentioned shortcomings of the sub-national government structure and competence of territorial municipalities and to resolve the disclosed problems of sub-national governance system of Lithuania.

**Research aim and objectives.** The aim of the research is to analyze the problem areas and opportunities for improvement of sub-national government structure of Lithuania and competence of local municipalities and county governors' institutions as well as to prepare to appropriate recommendations.

To achieve the aim of the research, the following objectives have been set:

1. to analyze and systemize scientific literature about:
  - the content, theoretical-methodological problems and advantages and disadvantages of decentralization;
  - the sub-national government structure and its place within the public governance system;
  - the competence of territorial municipalities;
  - the sub-national government structure and territorial municipalities' competence determination aspects;
2. to substantiate the methodology used in the research of the sub-national governance system of Lithuania and of the competence of local municipalities and county governors' institutions;
3. to examine the problem areas of the sub-national governance system of Lithuania, of the competence of local municipalities and county governors' institutions during the period of 1995 - August 2008;
4. to present the alternative modifications of the sub-national governance system of Lithuania and of the competence model of local municipalities and county governors' institutions.

When examining the problem areas of the sub-national governance system of Lithuania and of competence of local municipalities and county governors' institutions, the following hypothesis was formulated:

*The current sub-national government structure of Lithuania and competence of local municipalities and county governors' institutions do not allow ensuring the effective management of public affairs.*

**Scientific novelty of the thesis and main results of the research.** The thesis is scientifically innovative due to the fact that:

1. theoretical-methodological aspects of decentralization have been systemized:
  - theoretical definition of decentralization was specified;
  - classification of types and sorts of decentralization was summarized and specified;

2. theoretical study of advantages and disadvantages of decentralization was carried out that enabled highlighting the factors and circumstances, which determine the consequences of the public governance system reforms;
3. theoretical grounds for determination of the sub-national government structure and competence of sub-national government subjects were systemized;
4. characterization of the sub-national government structure of Lithuania and of the competence of local municipalities and county governors' institutions in 1995 - August 2008 was presented;
5. empirical research of the sub-national government structure of Lithuania and of the competence local municipalities and county governors' institutions was carried out that distinguished:
  - problem areas and possibilities for improvement of the country's sub-national government structure, of the competence of local municipalities and county governors' institutions;
  - non-identical positions of different strata of the population under research with regard to certain problem areas and possibilities for improvement of the sub-national government structure, of the competence of local municipalities and county governors' institutions;
6. interaction of theoretical and empirical researches carried out in the thesis enable formulation and substantiation of alternative modifications of the sub-national government structure of Lithuania and of the competence model of local municipalities and county governors' institutions, which contribute to partial broadening of the current scientific constructs of the sub-national governance system.

**Practical significance of the thesis.**

1. Theoretical-methodological aspects of decentralization, sub-national government structure and competence development of territorial municipalities, systemized in the thesis, enable:
  - identifying and understanding the types and sorts of decentralization, assessing and promoting positive outcomes of decentralization as well as controlling and eliminating the negative ones;
  - understanding and forecasting the inter-dependency of the sub-national government structure and of the competence of territorial municipalities as well as the formation aspects.
2. Alternative modifications of the sub-national government structure of Lithuania and of competence model of local municipalities and county governors' institutions, based on the information obtained through questionnaire survey, in the author's opinion, could constitute the basis for

improvement of the sub-national governance (and public governance in general) system in the country.

3. The accumulated factual material on opinions and attitudes of politicians and servants (experts), working in different levels of public governance in Lithuania, enable making the efforts for depolarization of approaches of respondents of different strata (seeing as differing personal values and attitudes determine different behavior), so that cooperation became the main form of interaction between the subjects of different levels of governance.

4. The developed and tested tool of research (questionnaire) can be meaningfully used in further researches of the sub-national government structure of Lithuania and of competence of local municipalities and county governors' institutions.

**The scope and structure of the thesis.** The scope of the thesis is 227 pages (without annexes). The thesis consists of the introduction, three main chapters, conclusions, list of literature, list of scientific publications on the subject of thesis and nine annexes. There are 21 tables and 39 figures. The list of literature contains 231 sources.

*The first* chapter of the thesis examines the theoretical-methodological aspects of decentralization: problems of decentralization contents analysis as well as shortcomings and advantages of decentralization. It discusses the sub-national government structure and its place within the public governance system; analyzes the conceptions of territorial municipalities' competence, division of competence of territorial municipalities and other subjects of public government as well as description of competence of territorial municipalities; examines theoretical aspects of establishing the sub-national government structure and the competence of territorial municipalities.

*The second* chapter analyses the sub-national government structure of Lithuania and its place within the country's public governance system, highlights the directions of territorial government reforms made in 1995-August 2008, examines the competence of Lithuanian municipalities and county governors' institutions during the period of 1995-August 2008.

*The third* chapter substantiates the methodology of empirical research, carried out in the course of thesis project. Research results of the sub-national government structure of Lithuania and of the competence of local municipalities and county governors' institutions are presented and summarized. Based on the conducted empirical research, alternative modifications of the sub-national government structure of Lithuania and of the competence model of the municipalities and county governors' institutions are presented.

**Methodical substantiation of the research.** The research methodology of the sub-national government structure and of the competence of local municipalities and county governors' institutions in Lithuania is based on the

conducted theoretical-conceptual analysis of scientific literature and legal documents. The research was carried out in line with all the traditions of social research: a relevant problem of research was formulated, object and subject of research were defined, aim of the research was formulated, objectives of the research were set, hypothesis was created, the highest possible representativeness was sought, and quantitative method of research – questionnaire survey was applied.

**Research problem and its relevance.** In the Republic of Lithuania, the public governance system is undergoing constant improvements, legal and economic fundamentals are being fortified, however, it is admitted that the public governance system still faces many problems. In the country, the sub-national governance system improvement problem is still particularly very actual and the need, therefore, arises to create new, adaptable models of sub-national governance.

Discussions and controversies of politicians, civil servants and scientists on the size and number of territorial administrative units, sub-national governance levels and competence of territorial government subjects show that it is not easy to form an effectively-functioning system of sub-national governance. On one hand, there is a disagreement about the sizes of municipalities (as well as counties) and the criteria to be used when determining them, and whether it is beneficial to democratize the counties in the country; on the other hand, there are heated discussions on what competence should be established for certain subjects of territorial government, as boundaries and status of territorial administrative units change.

**Object of research:** sub-national governance system of Lithuania.

**Subject of research:** sub-national government structure of Lithuania and competence of local municipalities and county governors' institutions. When seeking to analyze the sub-national government structure of Lithuania and the competence of local municipalities, it is expedient to expand the research object and to examine the overall composition of the country's territorial governance as well as the directions of its improvement. Discussions about the development of regional self-government have been going in Lithuania for several years and the current sub-national government of the country is, therefore, being evaluated in a broader context, while the topics of the status of local municipalities as well as that of the counties are being analyzed together with the competence of local municipalities and county governors' institutions, as potential subjects of territorial self-governance.

**Aim of the research** is to explore the opinions and attitudes of state politicians and servants towards problem areas and possibilities for improvement of Lithuania's sub-national government structure and of competence of local municipalities and county governors' institutions.



**Objectives of research:**

1. to reveal the opinion of experts about the current sub-national government structure of Lithuania and its improvement possibilities;
2. to find out the opinion of experts about the competence of local municipalities and county governors' institutions as well as about its improvement possibilities, as boundaries or status of territorial administrative units change;
3. to present the alternative modifications of the sub-national government structure of Lithuania and of the competence model of municipalities and county governors' institutions, based on the conducted empirical research.

While seeking to examine the topics and improvement possibilities of the sub-national government structure of Lithuania and of competence of local municipalities and county governors' institutions, it was based upon scientific researches, including the analysis and synthesis of scientific literature and legal documents as well as questionnaire survey of social entities, forming and implementing the sub-national governance or closely interacting with the subjects of sub-national government.

Quantitative method of research – questionnaire survey was selected because it allows collecting the statistical material, revealing the actual reality and its development tendencies, dependability of certain phenomena from others and their interaction.

When carrying out the research, particular attention was being paid to collection of relevant and reliable information about the problems and improvement possibilities of the sub-national government structure of Lithuania and of competence of local municipalities and county governors' institutions.

In order to make the results of the survey representative, a target segment of the survey was determined.

The complex way of analysis, selected in the research, manifested in surveying several different groups of respondents.

The population under consideration is characterized by the fact that its elements either are the representatives and implementers (e.g., members of municipal councils, etc.) of the sub-national government, or formers of the sub-national governance policy of the country (e.g., members and employees of the Seimas Committee for State Governance and Municipalities, etc.), or represent other subjects of public government, closely interacting with the subjects of sub-national government (e.g., county governors, etc.). Thus, essentially it could be stated that the selected respondents are experts of sub-national governance.

Stratified sample was selected for the research, which was obtained after dividing the entire population into certain parts (strata), having distinguishing features.

Thus, when carrying out the research and striving to make the obtained primary data as objective and reflective of the real situation as possible, representatives of institutions of different strata and stages of government were selected:

1. **stratum I: sub-national level of governance:** members of municipal councils (1550), directors of municipality administrations (60). *In total: 1610.*
2. **stratum II: national level of governance (territorial regional subjects of state government, the second stage):** county governors (10), their deputies (11) and secretaries (10), Government representatives in counties (9<sup>1</sup>) and employees of their institutions (39). *In total: 79.*
3. **stratum III: national level of governance (central subjects of state government, the first stage):** employees of the Regional Development Division of Regional Policy Department of the Ministry of Internal Affairs (MIA) (7) and employees of the Public Administration Department of MIA (three divisions: Public Administration Development (8), Local Self-Governance Policy (6) and Territorial Administration Policy (6)), employees of the Governance Optimization (3) and Public Administration and Municipalities Division (4) of the Strategic Planning and Public Administration Department of the Government Chancellor's Office of the RL, members and employees of the Seimas Committee for State Governance and Municipalities (16). *In total: 50.*

Questionnaires have been sent to 1060 respondents of the first stratum: 1001 member of municipal councils and 59 directors of municipality administrations. After adding up the respondents of the three strata, 1189 questionnaires have been sent in total. 396 questionnaires have been returned, i.e., from the first stratum, 310 respondents have been surveyed (response ratio – 29 %), from the second – 48 (response ratio – 61 %), from the third – 38 (response ratio – 76 %).

The percental share of those who responded is sufficient for the survey to be treated as representative. The size and way of constituting the sample guarantee statistical generality of research conclusions (reliability and accuracy). The survey, encompassing different levels and stages of public governance, allowed distinguishing the opinions and experiences of individual respondents and reveal representatively among the multitude of positions the problem areas of

---

<sup>1</sup> In Lithuania, there are 10 authorities of Government representatives in counties, however, at the time of the research (i.e., April-May 2008) the position of representative of the Government in Šiauliai County was temporarily held by the representative of the Government in Telšiai County

the sub-national governance structure and of the competence of municipalities and county governors' institutions as well as foreseeing the possible venues of reform.

When seeking to explore the problem areas and improvement possibilities of the sub-national government structure of Lithuania and of the competence of municipalities and county governors' institutions, a questionnaire was prepared for the survey of representatives of public government subjects, related to the sub-national governance.

Structure of the questionnaire essentially reflects the theoretical-methodological positions and includes the following structural components: introduction, the block of demographic questions and several diagnostic blocks.

The questionnaire comprises 4 diagnostic blocks, 4 groups of criteria and 150 indicators, whereby the set of 34 questions for the assessment of problem areas and improvement possibilities of sub-national government structure of Lithuania and competence of local municipalities and county governors' institutions was created.

Based on the scientific literature and legal documents' analysis, four diagnostic blocks of the analyzed problem were created, encompassing the following criteria:

1. *demographic parameters of respondents* allowed finding out whether the institution, represented by the respondents, has any influence to the evaluations of problem areas and improvement possibilities of the sub-national government structure of the country and of the competence of local municipalities;
2. *sub-national government structure: territorial make-up (system of territorial administrative units)* permitted to determine the opinions and attitudes of respondents towards the establishment of new local municipalities, modification of their borders, change in the number of counties, reorganization of the de-concentrated administrations' network and establishment of new administrative units of the territory – regions;
3. *sub-national government structure: levels of sub-national governance* allowed determining the opinions of respondents about peculiarities of reorganization of neighborhoods' activities, dissolution of county governor's institution and validation of regional self-governance in the country;
4. *assessment of the competence and interaction of local municipalities and county governors' institutions* allowed determining the respondents' opinions about problem areas of the competence and interaction of municipalities and county governors' institutions as well as about what competencies should be ascribed to certain subjects of territorial government, as boundaries and status of administrative units of the territory change.

## RESEARCH FINDINGS AND RECOMMENDATIONS

**After summarizing the results of the researches carried out in the dissertation, the following conclusions were formulated:**

1. *After carrying out the analysis of scientific literature, it can be stated that decentralization refers to a multi-faceted phenomenon, involving progressive cession of the freedom of action (discretion), functions, responsibility and resources to territorial subjects of state government, sub-national government and private sector as well as non-governmental organizations.*

2. The systemized classification of types and sorts of decentralization includes:

- based on the objective aspect – types of political, fiscal, economic, spatial and administrative decentralization;
- based on the procedural aspect – economic decentralization is generally divided into two sorts – privatization and deregulation, whereas political, fiscal and administrative decentralization – into three: deconcentration, delegation and devolution.

3. When decentralizing the state government, structure of public government and distribution of the main competencies of public government – allocation of public resources, redistribution of income and economic stabilization – between the subjects functioning in separate levels of public governance is being corrected. Decentralization may cause positive as well as negative consequences. It is noteworthy that there is no one best model of (de)centralization, seeing as in the world there is a great variety of local and regional government structures, governance practices, political and administrative cultures.

4. When decentralizing public governance, public government structure and competence of individual subjects of public government is redesigned. While implementing decentralization, state politicians and officials each time face a problem of formulating the public government structure and ascribing relevant competence to institutions of different levels of public governance, when seeking to fulfill the social needs of the citizens as effectively as possible.

5. When seeking to implement the competence (functions) of public government in the most effective manner, the states divide their territory into administrative territorial units of certain size of one or several stages and into the areas of administration (horizontal dimension), and organize their governance, by invoking two forms of territorial governance: national local governance and territorial self-governance.

6. Different subjects of government, operating in the administrative units of the state territory and in the areas of administration of different size, also occupy certain positions in the vertical dimension of the public governance system, comprising of the levels, stages and strata of public governance.

7. Competence of municipalities is a juridical (legal) category, intended to define the capacity and competence of a territorial municipality (legal and physical capability). The term “competence of municipalities” is used in legal acts, aimed at showing the place of territorial municipalities or municipal government (one or a group of elements of the public governance system) within the overall system, scope and intensiveness of the impact they can make on other subjects of the law as well as at revealing the relationships with other subjects of public government system, while specifying the contents of the competence (i.e., indicating the areas of social relationships and powers within them).

8. Functions of municipalities refer to a managerial category, used in texts about activities of municipalities and the “behavior” thereof as subjects of government. They enable showing the purposefulness and scope of activities of subjects of local self-government (in what areas and what specific actions are being carried out) as well as the nature of activities (to what extent the activities are being performed self-sufficiently or less self-sufficiently).

9. The following conflicting features (criteria) of competence (functions) of public government subjects are distinguished, which determine the competence of subjects of different levels of public government:

- externality or spillover of benefit (damage);
- direct possibility to impose a tax on a specific function or public resource;
- function performance complexity (economy of scale);
- needs/ interests of citizens;
- juridical powers, sufficient financial capacities and governance abilities, necessary to realize the ascribed competence.

10. Application of the principle of subsidiarity – search for a compromise between the conflicting criteria: on one hand, the striving to fulfill the different needs of the citizens in the most adequate and flexible manner is emphasized, on another hand, the needs have to be met at the lowest possible cost. In order to balance the conflicting criteria in line with the principle of subsidiarity, it is essential to improve the old and to search for new mechanisms for the integration of public and private subjects. First of all, it would be advantageous to promote horizontal integration of territorial municipalities and their integration (interaction) with the subjects in other strata of public governance and the private sector.

11. Characterization of the competence of territorial municipalities includes 4 aspects:

- way of competence establishment (i.e., whether a) principles of delegation from the top and positive regulation are applied, or b) principles of competence granting when distributing powers between

the strata of government, general competence and negative regulation are applied);

- division of competence (i.e., division into a) own and delegated, b) compulsory and optional, etc.);
- contents of competence (i.e., specific domains of social relationships and powers within them);
- forms and ways to implement the competence (i.e., legal and/or organizational forms of activities; carrying out the activities directly, through specially-established subordinate institutions or services, through ventures of mixed ownership, by applying concession, etc.).

12. When forming and improving the public governance system of a specific country, it is advantageous to assess and combine parallelly the constituents of the public government structure and of the competence of the subjects of government, which are inter-related through ties of mutual dependence. Theories of organizations, clubs and localization reveal the formation aspects of the optimal structure of sub-national government and competence of territorial municipalities. When summarizing the analyzed economic theories, it can be stated that their practical applicability is rather limited, seeing as the presented theoretical models imply many assumptions, which are non-existent in the real life.

13. It can be stated that it is practically impossible to determine an optimal size of territorial municipalities and the number of levels of sub-national government, seeing as it is difficult to assess the varied and changing conditions in which public resources are produced and organized as well as the cost structure, qualitative aspects and the scope of extraneous impact of public resources, produced and organized by territorial municipalities. The sub-national government structure and competence of territorial municipalities vary significantly in different countries subject to the political and institutional make-up, demographical and geographical conditions, nature of the public resource, structure of the cost of production and organization, etc.

14. When implementing the public governance in the territory of Lithuania, territorial formations of two types have been created:

- those possessing the status of administrative unit of the territory – counties and municipalities;
- those that do not possess the status of administrative unit of the territory – these are areas of the state's territorial administration and municipal territorial administration (neighborhoods).

15. Different subjects of government, acting in administrative units of the Lithuania's territory and areas of territorial administration of different size also occupy certain positions in the vertical dimension of the public governance system. After reinstatement of the independence, the state's public governance reform was carried out in Lithuania through centralization and decentralization:

two levels of society's governance were determined, three stages of state government were formed as well as two planes of governance.

16. *After carrying out the analysis of legal documents and scientific literature, it can be stated* that the current sub-national government structure of the country does not permit the local municipalities to realize their competence effectively. However, after analyzing different positions of scientist and practitioners on Lithuania's sub-national government structure improvement possibilities after 1995, it can be stated that opinions on the issue in question are very different, based on varied criteria and ambiguously-foreseen outcomes of reforms. It is the abundance of opinions, arguments and models as well as different positions with regard to the issue in question that in particular aggravate the adoption of specific decisions and impedes the modifications of the sub-national government structure.

17. After carrying out the research of the sub-national government structure of Lithuania and of competence of local municipalities and county governors' institutions, it can be stated that during the period of 1995-2000 in Lithuania a virtually new framework of territorial government and legal regulation of territorial governance is being formed. After validating the higher administrative units of state's territory – counties, there arose the issue of redistributing the competence of different levels and stages of government and mutual interaction. Functions of county governors and their administrations were fundamentally broadened, while narrowing down the competence of municipalities. Concentration of the major share of functions “from the bottom upwards”, i.e., from municipalities to county governors, caused the tension between municipalities and county governors and prevented from building constructive inter-relationships.

18. In 2000, a new stage of competence and interaction formation of municipalities, county governors and their administration was commenced: the Law on Transformation of Local Self-Government was adopted, embedding the new regulation of municipalities' functions, whereas the county governors were granted new powers to pursue to the regional development policy in close interaction with municipalities. During the period of October 2000- 2003, the direction of decentralizing the county governor's powers was chosen and implemented, while ceding the functions of territorial divisions within the municipalities of county governor's administration to the subjects of local self-government.

19. During 2004 – August 2008, the competence of local municipalities and county governors' institutions was being adjusted by implementing the concept of centralizing and decentralizing certain functions of central government as well as the measures of its first and second stage implementation. Through implementation of the measures of the first stage of conception (2003-2004 ) county governor's institution was mainly being strengthened; implementation

of the measures of the second stage (2006-2008) basically expanded the competence of municipalities. However, the competence of municipalities was actually expanded on account of the functions ceded by the state and those autonomous with restrictions. Ftitious expansion of autonomy of local municipalities can, therefore, be only mentioned (i.e., administrative delegation instead of administrative devolution).

20. Regardless of these reformations, many areas of general competence of municipalities and county governors' institutions in the public governance system remained unclearly regulated and these impede the development of constructive relationships between subjects of territorial government. Inexplicitly separated functions of municipalities and county governors in the areas of general competence, constant "reshuffling" of functions, unsettled interaction of the subjects of territorial government result in confrontation of municipalities and county governors' institutions.

21. *Results of empirical research showed* that respondents representing different levels and stages of public governance do not have a clear and unambiguous direction of improvement of sub-national government structure and competence of local municipalities and county governors' institutions:

- the majority of representatives of the sub-national level of government (stratum I) and representatives of the subjects of territorial regional state government (stratum II) disapprove of the idea to establish new municipalities in the country, however, the majority of representatives of the central state government subjects (stratum III) agree to the fragmentation of municipalities;
- although the majority of respondents believe that circle-type municipalities should be dissolved, there is nonetheless a disagreement about whether the territory of the dissolved municipalities should be added to the current ones or allocated to the newly-established municipalities, too. The majority of representatives of stratum III only believe that it would be advantageous after dissolution of circle-type municipalities to allocate their territories to the current and newly established municipalities;
- the majority of respondents of stratum I, contrary to the representatives of strata II and III, believe that it is necessary to reduce the number of counties in Lithuania;
- respondents of stratum I and II evaluate the validation of self-governance of regions ambiguously. In the meantime, the majority of those surveyed from stratum III disapproved of this idea;
- the majority of representatives of stratum I approve of the dissolution of county governor's institution, however, to the majority of respondents of stratum II this position was unacceptable. The opinion of representatives of stratum III on this issue distributed irregularly;



- the majority of representatives of stratum I believe that the competence of municipalities is too narrow, whereas the majority of respondents from strata II and III maintain that the municipalities have been granted sufficient competence.

22. On the other hand, the research helped to determine that the majority of respondents are convinced of the following:

- it is necessary to reorganize the network of divisions, directly subordinate to ministries and other institutions of state government, by equalizing the boundaries of territorial divisions' governance areas and administrative units of territory (opinions of respondents of stratum II and III were assessed only);
- it is not beneficial to form regions within the country as administrative units of territory;
- it is necessary to reorganize the activities of neighborhoods, while increasing economic and financial autonomy of neighborhood managers and encouraging the communities of residents to take active part in decision-making process of municipalities;
- relationships of municipalities and county governors are irrational due to unsuitably divided competence (particularly in the field of land management and territory planning) as well as due to political motives.

23. Thus, the conducted empirical research enabled revealing the problem areas and improvement possibilities of the sub-national government structure of Lithuania and of competence of local municipalities and county governors' institutions. Based on the results of the research, three alternative modifications of the sub-national government structure and competence model of local municipalities and county governors' institutions are proposed (after taking into account the fact that the sub-national governance system in the country is being shaped by representatives of different levels of public government). However, pursuant to the principle of majority, characterizing a democratic state, it can be reasonably stated that at present in the country it is beneficial to pursue the modification of the sub-national government structure and competence model of local municipalities and county governors' institutions, based on the opinion of respondents of stratum I, including the following changes:

*Sub-national government structure: territorial make-up (system of territorial administrative unites):*

- number of counties is reduced, while merging them or reorganizing into regions;
- circle-type municipalities are dissolved, while re-allocating their territory to the current and newly established municipalities;

- the network of territorial divisions, directly subordinate to ministries and other institutions of central government of the state, is reorganized by establishing various boundaries of administrative areas of territorial divisions, yet following a unified system of criteria.

*Sub-national government structure: levels of sub-national governance:*

- activities of neighborhoods are reorganized, while increasing economic and financial autonomy of the neighborhoods (fiscal and administrative decentralization–delegation), promoting active participation of communities of populated localities in decision-making process of municipalities, forming the councils of neighborhoods from representatives elected in the community meetings of populated localities and holding the trust of the majority of community members of populated locality, validating the elections of neighborhood managers (political decentralization – devolution). After implementing the mentioned changes, the sub-national governance system in the country should be treated as that of one level, yet internally decentralized (i.e., a quazi-level of sub-national governance is formed);
- county governor’s institution is dissolved (while merging it with the representative’s of the Government authority within the county).

*Competence and interaction of local municipalities and county governors’ institutions:*

- functions of subjects of central government of the state and de-concentrated administrations are de-concentrated, while ceding them to the united institution of county governor’s and representative’s of the Government authorities in the county (administrative decentralization – deconcentration). The newly formed united institutions become responsible for national supervision and other functions of national relevance (together with the de-concentrated administrations) and for administrative supervision of municipalities’ activities;
- a part of county governors’ powers of regional relevance, in regard to which different needs of the citizens become evident, is ceded together with the necessary financial resources to municipalities (administrative and fiscal decentralization – delegation or devolution). When realizing the mentioned functions, conclusion of agreements of joint activities between several municipalities is widely applied. Partnership mechanisms between municipalities and subjects of private sector are more widely applied for the provision of public services of local relevance, while leaving to the municipalities the

powers to organize the public services (goods), and to the subjects of private sector – the powers to produce the public services (goods);

- competence of municipalities is consistently broadened, by increasing the number of autonomous functions (administrative decentralization – devolution) and ceding certain functions (first of all, in the areas of land management, territory planning, public order and society protection) (administrative decentralization – delegation or devolution).

24. The chosen modification of the sub-national government structure and competence model of local municipalities and county governors' institutions should be linked with the creation of an efficient structure of sub-national government and rational relationships between subjects of different levels of governance, effective realization of the principles of subsidiarity, centralization and decentralization of public governance, and saving of funds, allocated for public governance.

#### **Approval of the thesis research**

Publishing the monograph and scholastic articles approved the results of the research of improvement possibilities of the sub-national government structure and competence of territorial municipalities.

Results of research gave publicity by taking part in three international scholastic conferences in Siauliai and Vilnius.

## LIST OF ACADEMIC PUBLICATIONS

### *Publications in the reviewed periodical scientific editions:*

1. Astrauskas, A., Striškaitė - Baltušnikienė, J., 2003. Problems and perspectives of financial independency of Lithuanian municipalities // Economics, No 62, p. 7-20, (in Lithuanian).
2. Baltušnikienė, J., 2004. Theoretical and methodological aspects of fiscal decentralization // Studies of Money, No 1, p. 89-102, (in Lithuanian).
3. Baltušnikienė, J., Astrauskas A., 2005. Competence and interaction of municipalities and county governors' institutions in Lithuania // Public Policy and Administration, No 14, p.11-31, (in Lithuanian).

## MOKSLINIŲ PUBLIKACIJŲ SĄRAŠAS

### *Straipsniai recenzuojamuose periodiniuose mokslo leidiniuose:*

1. Astrauskas, A., Striškaitė - Baltušnikienė, J., 2003. Lietuvos savivaldybių finansinio savarankiškumo problemos ir perspektyvos // Ekonomika, Nr. 62, p. 7-20.
2. Baltušnikienė, J., 2004. Fiskalinės decentralizacijos teoriniai ir metodologiniai aspektai // Pinigų studijos, Nr. 1, p. 89-102.
3. Baltušnikienė, J., Astrauskas A., 2005. Savivaldybių ir apskričių viršinių institucijų kompetencija ir sąveika Lietuvoje // Viešoji politika ir administravimas, Nr.14, p.11-31.

## CURRICULUM VITAE

Jūratė Baltušnikienė was born in 1979 in Panevezys district. She graduated with a Bachelor in Political Sciences from Vytautas Magnus University (Kaunas, Lithuania) and MA in Public Administration from Law University of Lithuania. In 2003-2008, she was PhD student at the Faculty of Strategic Management and Policy at Mykolas Romeris University (Vilnius, Lithuania).

Since 2004, Baltušnikienė J. has been working as an Assistant at the Department of Management Sciences of Kaunas University of Technology Panevezys Institute.

Research interests: decentralization, sub-national government structure, competence of territorial governments.

### **Publications in scientific monograph:**

1. Baltušnikienė, J., Astrauskas, A. 2006. Analysis of functions and decentralization aspects of public government institutions // Social-political efficiency of self-governance institutions: monograph (Puškorius S. ed.). Vilnius: MRU, p. 30-38, (in Lithuanian) .
2. Baltušnikienė, J., 2006. Role of decentralization in solution of economic problems of local self-government // Social-political efficiency of self-governance institutions: monograph (Puškorius S. ed.). Vilnius: MRU, p. 155-164, (in Lithuanian).
3. Baltušnikienė, J., Astrauskas, A. 2006. Competence and interaction of municipalities and county governors' institutions in Lithuania // Social-political efficiency of self-governance institutions: monograph (Puškorius S. ed.). Vilnius: MRU, p. 252-275, (in Lithuanian).

### **Publications in materials of conference presentations:**

1. Baltušnikienė, J., 2005. Interaction of the public government structure and competence of institutions within different levels of public government // Economic and management: actuality and perspectives. Šiauliai: ŠU, Nr. 5, p. 26-32, (in Lithuanian).
2. Baltušnikienė, J., 2006. Interaction of subjects of territorial government // Forms of modern inter-organizational interaction in the public sector. Works of science. Vilnius: MRU, p. 15-23, (in Lithuanian).
3. Baltušnikienė, J., 2006. Analysis of decentralization conceptions // Economic and management: actuality and perspectives. Šiauliai: ŠU, Nr. 2 (7), p. 13-20, (in Lithuanian).

## CURRICULUM VITAE

Jūratė Baltušnikienė gimė 1979 Panevėžio rajone. Disertacijos autorė studijavo Vytauto Didžiojo universitete ir įgijo politikos mokslų bakalauro laipsnį bei Lietuvos teisės universitete, kur įgijo viešojo administravimo magistro laipsnį. 2003-2008 metais ji studijavo Mykolo Romerio universitete socialinių mokslų vadybos ir administravimo mokslo krypties doktorantūroje. Nuo 2004 m. rugsėjo mėn. J. Baltušnikienė dirba asistente Kauno technologijos universiteto Panevėžio instituto vadybos ir administravimo fakultete, Vadybos mokslų katedroje.

Interesų sritys: decentralizacija, subnacionalinio valdymo struktūra, teritorinių savivaldybių kompetencija.

### **Kitos publikacijos**

#### **Straipsniai kolektyvinėje monografijoje:**

1. Baltušnikienė, J., Astrauskas, A. 2006. Viešojo valdymo institucijų funkcijų ir decentralizavimo aspektų analizė // Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas: monografija. Ats. red. S. Puškorius. Vilnius: MRU, p. 30-38.
2. Baltušnikienė, J., 2006. Decentralizacijos vaidmuo sprendžiant ekonomines vietos savivaldos problemas // Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas: monografija. Ats. red. S. Puškorius. Vilnius: MRU, p. 155-164.
3. Baltušnikienė, J., Astrauskas, A. 2006. Savivaldybių ir apskričių viršinių institucijų kompetencija ir sąveika Lietuvoje // Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas: monografija. Ats. red. S. Puškorius. Vilnius: MRU, p. 252-275.

#### **Straipsniai konferencijų pranešimų medžiagoje:**

1. Baltušnikienė, J., 2005. Viešojo valdymo struktūros ir skirtinguose viešojo valdymo lygiuose esančių institucijų kompetencijos sąveika // Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos. Šiauliai: ŠU, Nr. 5, p. 26-32.
2. Baltušnikienė, J., 2006. Teritorinio valdymo subjektų sąveika // Šiuolaikinės tarporganizacinės sąveikos formos viešajame sektoriuje. Mokslo darbai. Vilnius: MRU, p. 15-23.
3. Baltušnikienė, J., 2006. Decentralizacijos sampratų analizė // Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos. Šiauliai: ŠU, Nr. 2 (7), p. 13-20.

## **SUBNACIONALINIO VALDYMO STRUKTŪROS IR TERITORINIŲ SAVIVALDYBIŲ KOMPETENCIJOS TOBULINIMO GALIMYBĖS LIETUVOJE**

### **Santrauka**

**Temos aktualumas ir mokslinė problema.** Pastaruoju metu valstybių viešojo valdymo sistemose stebimos naujos tendencijos: globalizacija, integracija, lokalizacija. Supranacionalinės struktūros (ES, NATO ir kt.) įgauna vis didesnę autoritetą sprendžiant nacionalinių valstybių problemas ir tokiu būdu reliatyviai susilpnina jų galimybes veikti tarptautinėje arenoje savaveiksmiškumo pagrindais. Kita vertus, stiprėjant decentralizacijos tendencijoms vis daugiau galių įgauna žemesnės valstybės valdymo pakopose veikiančios institucijos bei plečiama subnacionalinių valdymo subjektų kompetencija. Intensyviai pasaulyje plinta įvairios viešojo ir privataus sektorių partnerystės formos, viešųjų ir nevyriausybinų organizacijų bendradarbiavimo tinklai. Taigi formuojasi sudėtingas daugiasluoksnis valdymas, apimantis globalųjį, nacionalinį, regioninį ir vietos lygmenis bei privatųjį, viešąjį ir nevyriausybinių sektorius.

Visų šių pokyčių kontekste Lietuvai yra itin svarbu modernizuoti viešojo valdymo sistemą, kad ji atitiktų demokratinio decentralizuoto ir efektyvaus valdymo principus.

Atkūrus nepriklausomybę centralizacijos ir decentralizacijos pagalba Lietuvoje įvykdyta viešojo valdymo sistemos reforma. Tačiau praėjus beveik dvidešimčiai metų nuo pirmųjų reformos žingsnių, negalima teigti, kad viešojo valdymo sistema Lietuvoje visiškai suformuota: dažnų politinių, ekonominių, socialinių, kultūrinių pokyčių kontekste viešojo valdymo sistemos tobulinimas tampa nesibaigiančiu, sisteminiu procesu, apimančiu nacionalinį ir subnacionalinį valdymo lygius. Apie tai byloja įvairiuose Lietuvos teisės aktuose įtvirtinti planuojami viešojo valdymo sistemos pertvarkymai, kuriais siekiama tobulinti savivaldybių ir apskričių valdymą, atskirti skirtingų viešojo valdymo lygių subjektų kompetenciją remiantis nacionalinių interesų ir savivaldos principų derinimu, tobulinti valdymą jį dekoncentruojant ir decentralizuojant (aut. - pasitelkiant devoliuciją), nustatyti optimalius skirtingų valdymo lygių ir pakopų subjektų santykius.

Taigi šalyje aktuali subnacionalinio valdymo sistemos tobulinimo problema, kyla poreikis sukurti naujus, adaptyvius subnacionalinio valdymo modelius.

Vertinant Lietuvos viešojo valdymo sistemos pertvarkymus, vykdytus nuo pat šalies nepriklausomybės atkūrimo, kaip viena aktualiausių išskiriama subnacionalinio valdymo struktūros ir vietos savivaldybių bei apskričių viršinių institucijų kompetencijos optimizacijos problema.

Politikų, valstybės tarnautojų ir mokslininkų diskusijos ir nesutarimai dėl Lietuvos subnacionalinio valdymo struktūros (t. y. savivaldybių dydžio ir skaičiaus bei subnacionalinio valdymo lygių) ir vietos savivaldybių kompetencijos rodo, kad suformuoti efektyviai funkcionuojančią subnacionalinio valdymo sistemą nėra lengva. Viena vertus, nesutariama, kokius ir kokiais kriterijais remiantis nustatyti savivaldybių (taip pat ir apskričių) dydžius ir ar tikslinga šalyje demokratizuoti apskritis, kita vertus, karštai diskutuojama, kokią kompetenciją nustatyti vienam ar kitam teritorinio valdymo subjektui, keičiantis teritorijos administracinių vienetų riboms ir statusui.

Nors subnacionalinio valdymo sistemos problemoms mokslinėje literatūroje skiriama nemažai dėmesio, tačiau paminėta keletas šio pobūdžio tyrimų trūkumų. *Pirma*, subnacionalinio valdymo sistemos tyrimuose nepakankamai dėmesio skiriama teoriniam metodologiniam subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos turinio pagrįstumui ir objektyviems pokyčių dėsningumams. *Antra*, pasigendama lygiagrečios integruotos subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos dedamųjų, kurios tarpusavyje yra susijusios abipusės priklausomybės ryšiais, analizės. *Trečia*, analizuojant subnacionalinio valdymo struktūrą ir teritorinių savivaldybių kompetenciją, dažniausia pasitelkiami lyginamosios analizės metodai, neįvertinant, kad kiekvienos šalies viešojo valdymo sistema nors ir yra sudaroma remiantis bendrais principais, tačiau yra unikali, sąlygota valstybių individualaus konteksto. Įvertinus pastarųjų tyrimų ribotumą pažymėtina, jog nukentčia tyrimų rezultatų pritaikomumas, sunku nustatyti subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos ryšius ir pokyčių kryptis.

Be to, Lietuvos Respublikos teisės aktų, reglamentuojančių subnacionalinio valdymo sistemos tobulinimą Lietuvoje, gausa, jų nuolatiniai, tačiau nesistemiški pakeitimai rodo, kad įvairūs šalies viešojo valdymo subjektai neranda bendros subnacionalinio valdymo sistemos tobulinimo krypties. Taigi nėra aišku, kokios yra politikų ir valstybės tarnautojų, formuojančių ir įgyvendinančių šalyje subnacionalinį valdymą, nuomonės ir nuostatos apie subnacionalinio valdymo struktūrą ir teritorinių savivaldybių kompetenciją.

Minėtiems subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos tyrimų trūkumams pašalinti bei atskleisti Lietuvos subnacionalinio valdymo sistemos problemų sprendimui ir pasitelkiamas šis disertacinis tyrimas.

**Tyrimo tikslas ir uždaviniai.** Tyrimo tikslas – išanalizuoti Lietuvos subnacionalinio valdymo struktūros ir vietos savivaldybių bei apskričių viršinių institucijų kompetencijos problemines sritis ir tobulinimo galimybes bei parengti atitinkamas rekomendacijas.

Tyrimo tikslui realizuoti iškelti šie uždaviniai:

1. išanalizuoti ir susisteminti mokslinę literatūrą apie:
  - decentralizacijos turinį, teorines-metodologines problemas, decentralizacijos privalumus ir trūkumus;



- subnacionalinio valdymo struktūrą ir vietą viešojo valdymo sistemoje;
  - teritorinių savivaldybių kompetenciją;
  - subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymo aspektus;
2. pagrįsti Lietuvos subnacionalinio valdymo struktūros ir vietos savivaldybių bei apskričių viršininkų institucijų kompetencijos tyrimo metodologiją;
  3. išnagrinėti Lietuvos subnacionalinio valdymo struktūros ir vietos savivaldybių bei apskričių viršininkų institucijų kompetencijos problemines sritis 1995-2008 m. rugpjūčio laikotarpiu;
  4. pateikti alternatyvias Lietuvos subnacionalinio valdymo struktūros ir vietos savivaldybių bei apskričių viršininkų institucijų kompetencijos modelio modifikacijas.

Tiriant Lietuvos subnacionalinio valdymo struktūros ir vietos savivaldybių bei apskričių viršininkų institucijų kompetencijos problemines sritis ir tobulinimo galimybes suformuluota hipotezė:

*Dabartinė Lietuvos subnacionalinio valdymo struktūra ir vietos savivaldybių bei apskričių viršininkų institucijų kompetencija neleidžia užtikrinti efektyvų viešųjų reikalų tvarkymą.*

**Darbo mokslinis naujumas ir teorinis reikšmingumas:**

1. susisteminti decentralizacijos teoriniai-metodologiniai aspektai:
  - patikslinta decentralizacijos teorinė apibrėžtis;
  - apibendrinta ir patikslinta decentralizacijos tipų ir rūšių klasifikacija;
2. atlikta teorinė decentralizacijos privalumų ir trūkumų studija, įgalinusi išryškinti veiksnius ir aplinkybes, lemiančias viešojo valdymo sistemos reformų padarinius;
3. susisteminti subnacionalinio valdymo struktūros ir subnacionalinio valdymo subjektų kompetencijos nustatymo teoriniai pagrindai;
4. pateikta Lietuvos subnacionalinio valdymo struktūros ir vietos savivaldybių bei apskričių viršininkų institucijų kompetencijos charakteristika 1995-2008 m. rugpjūtį;
5. atliktas empirinis Lietuvos subnacionalinio valdymo struktūros ir vietos savivaldybių bei apskričių viršininkų institucijų kompetencijos tyrimas, išryškines:
  - šalies subnacionalinio valdymo struktūros ir vietos savivaldybių bei apskričių viršininkų institucijų kompetencijos problemines sritis ir tobulinimo galimybes;
  - skirtingų tiriamos populiacijos sluoksnių netapačias pozicijas tam tikrų subnacionalinio valdymo struktūros ir vietos savivaldybių bei apskričių viršininkų institucijų kompetencijos probleminių sričių ir tobulinimo galimybių atžvilgiu;
6. disertacijoje atliktų teorinio ir empirinio tyrimų sąveika įgalino suformuoti bei pagrįsti alternatyvias Lietuvos subnacionalinio valdymo struktūros ir

vietos savivaldybių bei apskričių viršinių institucijų kompetencijos modelio modifikacijas, kurios prisideda prie esamų mokslinių teorinių vaizdinių apie subnacionalinio valdymo sistemą dalinio praplėtimo.

**Darbo praktinis reikšmingumas:**

1. disertacijoje susisteminti decentralizacijos, subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos formavimo teoriniai-metodologiniai aspektai sudaro galimybę:

- identifikuoti ir suvokti decentralizacijos tipus ir rūšis, vertinti bei skatinti decentralizacijos teigiamus padarinius bei valdyti ir eliminuoti neigiamus;
- suvokti ir numatyti subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos tarpusavio priklausomybę ir formavimo aspektus;

2. anketinės apklausos duomenimis pagrįstos alternatyvios Lietuvos subnacionalinio valdymo struktūros ir vietos savivaldybių bei apskričių viršinių institucijų kompetencijos modelio modifikacijos, disertacijos autorės nuomone, galėtų būti pagrindu tobulinant šalyje subnacionalinio valdymo (ir apskritai viešojo valdymo) sistemą;

3. sukaupta faktinė medžiaga apie skirtinguose Lietuvos viešojo valdymo lygiuose dirbančių politikų ir tarnautojų (ekspertų) nuomones ir nuostatas įgalina dėti pastangas skirtingų sluoksnių respondentų požiūriams suartinti (nes skirtingos asmeninės vertybės ir nuostatos lemia skirtingą elgseną), kad bendradarbiavimas taptų pagrindine skirtingų valdymo lygių subjektų tarpusavio sąveikos forma;

4. sukonstruotas ir išbandytas tyrimo instrumentas (anketa) gali būti prasmingai taikomas tolesniuose Lietuvos subnacionalinio valdymo struktūros ir vietos savivaldybių bei apskričių viršinių institucijų kompetencijos tyrimuose.

**Darbo apimtis ir struktūra.** Disertacijos apimtis – 227 puslapiai (be priedų). Darbą sudaro įvadas, trys skyriai, išvados, literatūros sąrašas, mokslinių publikacijų disertacijos tema sąrašas, priedai. Disertacijoje pateikta 21 lentelė, 39 paveikslai. Bibliografinį aprašą sudaro 231 šaltinis. Darbo pabaigoje pateikti 9 priedai, papildantys tyrimo duomenis.

*Pirmame* disertacijos skyriuje nagrinėjami decentralizacijos teoriniai-metodologiniai aspektai: decentralizacijos turinio analizės problemos ir decentralizacijos privalumai bei trūkumai. Aptariama subnacionalinio valdymo struktūra ir vieta viešojo valdymo sistemoje, analizuojamos teritorinių savivaldybių kompetencijos sampratos, teritorinių savivaldybių ir kitų viešojo valdymo subjektų kompetencijos atskyrimas, teritorinių savivaldybių kompetencijos apibūdinimas, nagrinėjami subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymo teoriniai aspektai.

*Antrame* skyriuje analizuojama Lietuvos subnacionalinio valdymo struktūra ir vieta šalies viešojo valdymo sistemoje, išryškinamos teritorinio valdymo formų kryptys 1995-2008 m. rugpjūtį, nagrinėjama Lietuvos savivaldybių bei

apskričių viršininkų institucijų kompetencija ir sąveika 1995–2008 m. rugpjūčio laikotarpiu.

*Trečiame* skyriuje pagrįsta disertacinio projekto metu atlikto empirinio tyrimo metodologija. Pristatomi ir apibendrinami Lietuvos subnacionalinio valdymo struktūros ir vietos savivaldybių bei apskričių viršininkų institucijų kompetencijos tyrimo rezultatai. Atlikto empirinio tyrimo pagrindu pateikiamos alternatyvios Lietuvos subnacionalinio valdymo struktūros ir savivaldybių bei apskričių viršininkų institucijų kompetencijos modelio modifikacijos.

**Tyrimo metodologinis pagrindimas.** Subnacionalinio valdymo struktūros ir vietos savivaldybių bei apskričių viršininkų institucijų kompetencijos Lietuvoje tyrimo metodologija grindžiama atlikta teorine – koncepcine mokslinės literatūros ir teisinių dokumentų analize. Tyrimas atliktas remiantis visomis socialinio tyrimo tradicijomis: suformuluota aktuali tyrimo problema, apibrėžtas tyrimo objektas ir dalykas, suformuluotas tyrimo tikslas, numatyti tyrimo uždaviniai, sukurta hipotezė, siekta kuo didesnio tyrimo reprezentatyvumo, taikytas kiekybinis tyrimo metodas – anketinė apklausa.

**Tyrimo problema ir aktualumas.** Lietuvos Respublikos viešojo valdymo sistema nuolat tobulinama, stiprinami teisiniai ir ekonominiai pagrindai, tačiau pripažįstama, jog viešojo valdymo sistema vis dar susiduria su daugeliu problemų. Šalyje yra itin aktuali subnacionalinio valdymo sistemos tobulinimo problema, kyla poreikis sukurti naujus, adaptyvius subnacionalinio valdymo modelius.

Politikų, valstybės tarnautojų ir mokslininkų diskusijos ir nesutarimai dėl teritorijos administracinių vienetų dydžio ir skaičiaus, subnacionalinio valdymo lygių, teritorinio valdymo subjektų kompetencijos rodo, kad suformuoti efektyviai funkcionuojančią subnacionalinio valdymo sistemą nėra lengva. Viena vertus, nesutariama, kokiais kriterijais remiantis nustatyti teritorijos administracinių vienetų dydžius ir ar tikslinga šalyje demokratizuoti apskritis, kita vertus, karštai diskutuojama, kokią kompetenciją priskirti vienam ar kitam teritorinio valdymo subjektui, keičiantis teritorijos administracinių vienetų riboms ir statusui.

**Tyrimo objektas:** Lietuvos subnacionalinio valdymo sistema.

**Tyrimo dalykas:** Lietuvos subnacionalinio valdymo struktūra ir vietos savivaldybių bei apskričių viršininkų institucijų kompetencija. Siekiant išanalizuoti Lietuvos subnacionalinio valdymo struktūrą ir vietos savivaldybių kompetenciją tikslinga tyrimo objektą praplėsti ir panagrinėti visą šalies teritorinio valdymo sąrangą bei jos tobulinimo kryptis. Jau ne vienerius metus diskutuojama apie regioninės savivaldos suformavimą Lietuvoje, todėl dabartinis šalies subnacionalinis valdymas vertinamas platesniame kontekste bei analizuojama ne tik vietos savivaldybių, bet ir apskričių statuso problematika, bei ne tik vietos savivaldybių, bet ir apskričių viršininkų institucijų, kaip potencialių teritorinės savivaldos subjektų, kompetencija.

**Tyrimo tikslas** – ištirti su subnacionaliniu valdymu susijusių valstybės politikų ir tarnautojų nuomones ir nuostatas apie Lietuvos subnacionalinio val-

dymo struktūros ir vietos savivaldybių bei apskričių viršininkų institucijų kompetencijos problemines sritis ir tobulinimo galimybes.

**Tyrimo uždaviniai:**

1. atskleisti ekspertų nuomonę apie dabartinę Lietuvos subnacionalinio valdymo struktūrą ir jos tobulinimo galimybes;
2. išsiaiškinti ekspertų nuomonę apie vietos savivaldybių ir apskrities viršininko institucijų kompetenciją ir jos tobulinimo galimybes, keičiantis teritorijos administracinių vienetų riboms ar statusui;
3. atlikto empirinio tyrimo pagrindu pateikti alternatyvias Lietuvos subnacionalinio valdymo struktūros ir savivaldybių bei apskričių viršininkų institucijų kompetencijos modelio modifikacijas.

Siekiant ištirti Lietuvos subnacionalinio valdymo struktūros ir vietos savivaldybių bei apskričių viršininkų kompetencijos problematiką ir tobulinimo galimybes remtasi moksliniais tyrimais, kurie apėmė mokslinės literatūros, teisinių dokumentų analizės ir sintezės metodus ir socialinių subjektų, formuojančių ir įgyvendinančių subnacionalinį valdymą ar glaudžiai sąveikaujančių su subnacionalinio valdymo subjektais, anketinę apklausą.

Kiekybinis tyrimo metodas – anketavimas pasirinktas todėl, kad jis leidžia surinkti statistinę medžiagą, kuri atskleidžia faktinę realybę bei jos raidos tendencijas, vienu reiškinį priklausomybę nuo kitų, jų sąveiką.

Atliekat tyrimą ypač didelis dėmesys buvo skiriamas tinkamos ir patikimos informacijos apie Lietuvos subnacionalinio valdymo struktūros ir vietos savivaldybių bei apskričių viršininkų institucijų kompetencijos problematiką ir tobulinimo galimybes surinkimui.

Kad apklausos rezultatai būtų reprezentatyvūs, buvo nustatytas tikslinis apklausos segmentas.

Tyrimo pasirinktas kompleksinis analizės kelias pasireiškė tuo, kad buvo apklausiamos skirtingos respondentų grupės.

Tiriamajai populiacijai būdinga tai, kad jos elementai arba yra subnacionalinio valdymo atstovai ir įgyvendintojai (pvz., savivaldybių tarybų nariai ir kt.), arba subnacionalinio valdymo politikos šalyje formuotojai (pvz., Seimo Valskybės valdymo ir savivaldybių komiteto nariai ir darbuotojai ir kt.), arba atstovauja viešojo valdymo subjektus, glaudžiai sąveikaujančius su subnacionalinio valdymo subjektais (pvz., apskrities viršininkai ir kt.). Taigi, iš esmės galima konstatuoti, kad pasirinkti respondentai yra subnacionalinio valdymo ekspertai.

Tyrimui pasirinkta sluoksninė imtis, kuri gauta suskirsčius visą populiaciją į tam tikras dalis (stratus), turinčias išskirtinių požymių.

Taigi, atliekant tyrimą ir siekiant, kad gaunami pirminiai duomenys būtų kuo objektyvesni ir atspindėtų realią situaciją, pasirinkti skirtingų valdymo lygių ir pakopų institucijų atstovai:

1. **I sluoksnis: Subnacionalinis valdymo lygis:** savivaldybių tarybų nariai (1550), savivaldybių administracijų direktoriai (60). *Iš viso: 1610.*
2. **II sluoksnis: Nacionalinis valdymo lygis (teritoriniai regioniniai valstybės valdymo subjektai, antroji pakopa):** apskričių viršininkai

(10), jų pavaduotojai (11) ir sekretoriai (10), Vyriausybės atstovai apskrityse (9<sup>2</sup>) ir jų institucijų darbuotojai (39). *Iš viso: 79.*

3. **III sluoksnis: Nacionalinis valdymo lygis (centriniai valstybės valdymo subjektai, pirmoji pakopa):** VRM Regioninės politikos departamento Regioninės plėtros skyriaus darbuotojai (7) ir VRM Viešojo administravimo departamento (trijų skyrių: Viešojo administravimo plėtros (8), Vietos savivaldos politikos (6) ir Teritorinio administravimo politikos (6)) darbuotojai, LR Vyriausybės kanceliarijos Strateginio planavimo ir viešojo administravimo departamento Valdymo optimizavimo (3) ir Viešojo administravimo ir savivaldybių skyrių darbuotojai (4), Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto nariai ir darbuotojai (16). *Iš viso: 50.*

Iš pirmo sluoksnio anketos išsiųstos 1060 respondentų: 1001 savivaldybių tarybų nariams ir 59 savivaldybių administracijų direktoriams. Iš viso, sudėjus trijų sluoksnių respondentus, išsiuntinėtos 1189 anketos. Iš viso grįžo 396 anketos, t. y. iš pirmo sluoksnio apklausta 310 respondentų (anketų grįžtamumo kvota – 29 proc.), iš antro – 48 (anketų grįžtamumo kvota – 61 proc.), iš trečio – 38 respondentai (anketų grįžtamumo kvota – 76 proc.).

Atsakiusių procentas yra pakankamas apklausą laikyti reprezentatyvia. Imties dydis ir jos sudarymo būdas garantuoja tyrimo išvadų statistinį generalizavimą (patikimumą ir tikslumą). Apklausa, apimanti skirtingus viešojo valdymo lygius ir pakopas atstovaujančius ekspertus, leido išryškinti atskirų respondentų nuomones, patirtis bei iš daugybės pozicijų reprezentatyviai atskleisti subnacionalinio valdymo struktūros ir savivaldybių bei apskričių viršininkų institucijų kompetencijos problemines sritis ir numatyti galimus reformos kelius.

Siekiant ištirti Lietuvos subnacionalinio valdymo struktūros ir vietos savivaldybių bei apskričių viršininkų institucijų kompetencijos problemines sritis ir jų tobulinimo galimybes, parengta su subnacionaliniu valdymu susijusių viešojo valdymo subjektų atstovų apklausos anketa.

Anketos struktūra iš esmės atspindi teorines metodologines pozicijas ir apima tokias struktūrines dalis: užangą, demografinių klausimų bloką ir kelis diagnostinius blokus.

Anketą sudaro 4 diagnostiniai blokai, 4 kriterijų grupės ir 150 indikatorių pagal kuriuos ir sudarytas Lietuvos subnacionalinio valdymo struktūros ir vietos savivaldybių bei apskričių viršininkų institucijų kompetencijos problematikos ir tobulinimo galimybių vertinimo 34 klausimų klausimynas.

Remiantis mokslinės literatūros ir teisinių dokumentų analize sudaryti keturi analizuojamos problemos diagnostiniai blokai, apėmę šiuos kriterijus:

---

<sup>2</sup> Lietuvoje yra 10 Vyriausybės atstovų apskrityse institucijų, tačiau tyrimo metu (t. y. 2008 m. balandžio – gegužės mėn.) Vyriausybės atstovo Šiaulių apskrityje pareigas laikinai ėjo Vyriausybės atstovas Telšių apskrityje.

1. *respondentų demografiniai parametrai* leido išsiaiškinti, ar respondentų atstovaujama institucija turi įtakos šalies subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos probleminių sričių ir tobulinimo galimybių vertinimams;
2. *subnacionalinio valdymo struktūros: teritorinės sandaros (teritorijos administracinių vienetų sistemos)* vertinamas leido nustatyti respondentų nuomones ir nuostatas apie naujų vietos savivaldybių steigimą, jų ribų keitimą, apskričių skaičiaus keitimą, dekoncentruotųjų administracijų tinklo pertvarkymą, naujų teritorijos administracinių vienetų – regionų įsteigimą;
3. *subnacionalinio valdymo struktūros: subnacionalinio valdymo lygių* vertinamas leido nustatyti respondentų nuomones apie seniūnijų veiklos pertvarkymo ypatumus, apskrities viršininke institucijos panaikinimą, regioninės savivaldos įteisinimą šalyje;
4. *vietos savivaldybių ir apskričių viršininkų institucijų kompetencijos ir sąveikos* vertinimas leido nustatyti respondentų nuomones apie savivaldybių ir apskričių viršininkų institucijų kompetencijos ir sąveikos problemines sritis, apie tai, kokią kompetenciją priskirti vienam ar kitam teritorinio valdymo subjektui, keičiantis teritorijos administracinių vienetų riboms ir statusui.

#### **Išvados ir rekomendacijos:**

1. *Atlikus mokslinės literatūros analizę galima konstatuoti*, kad decentralizacija – tai daugiabriaunis reiškinys, apimantis laipsnišką veikimo laisvės (diskrecijos), funkcijų, atsakomybės ir išteklių perdavimą teritoriniams valstybės valdymo, subnacionalinio valdymo ir privataus sektoriaus subjektams, nevyriausybinėms organizacijoms.

2. Susisteminta decentralizacijos tipų ir rūšių klasifikacija apima:

- remiantis objektiniu aspektu - politinės, fiskalinės, ekonominės, erdvinės ir administracinės decentralizacijos tipus;
- remiantis procesiniu aspektu - ekonominė decentralizacija paprastai skirstoma į dvi rūšis – privatizavimą ir dereguliaciją, o politinė, fiskalinė ir administracinė decentralizacija – į tris: dekoncentravimą, delegavimą ir devoliuciją.

3. Decentralizuojant valstybės valdymą koreguojama viešojo valdymo struktūra ir esminių viešojo valdymo kompetencijų - viešųjų gėrybių teikimas, pajamų perskirstymas bei ekonominis stabilizavimas - paskirstymas tarp atskiruose viešojo valdymo lygiuose funkcionuojančių subjektų. Decentralizacija gali sąlygoti tiek teigiamas, tiek neigiamas pasekmes. Akcentuotina, kad nėra vienintelio geriausio (de)centralizacijos modelio, kadangi pasaulyje egzistuoja didelė vietos ir regioninių valdymo struktūrų, valdymo praktikos, politinės ir administracinės kultūrų įvairovė.

4. Decentralizuojant viešąjį valdymą pertvarkoma viešojo valdymo struktūra bei atskirų viešojo valdymo subjektų kompetencija. Įgyvendindami decentralizaciją valstybės politikai ir tarnautojai kaskart susiduria su problema, kaip

suformuoti viešojo valdymo struktūrą bei kokią kompetenciją nustatyti skirtingų viešojo valdymo lygių institucijoms, siekiant kuo efektyviau patenkinti visuomeninius gyventojų poreikius.

5. Valstybės, siekdamos kuo efektyviau įgyvendinti viešojo valdymo kompetenciją (funkcijas), savo teritoriją suskirsto į vienos ar kelių pakopų tam tikro dydžio teritorijos administracinius vienetus bei administravimo zonas (horizontali dimensija) ir organizuoja jų valdymą, pasitelkdamos dvi teritorinio valdymo formas: valstybinį vietos valdymą ir teritorinę savivaldą.

6. Valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose bei skirtingo dydžio administravimo zonose veikiančios įvairūs valdymo subjektai taip pat užima tam tikras pozicijas viešojo valdymo sistemos vertikalioje dimensijoje, apimančioje viešojo valdymo lygius, pakopas ir lygmenis.

7. Savivaldybių kompetencija – juridinė (teisinė) kategorija, skirta apibrėžti teritorinės savivaldybės teisingumą ir veiksnumą (teisinį ir fizinį pajėgumą). Savivaldybių kompetencijos sąvoka naudojama teisės aktuose, kuriuose, konkretizuojant kompetencijos turinį (t. y. nurodant visuomeninių santykių sritis ir įgaliojimus jose), siekiama parodyti teritorinių savivaldybių ar savivaldybės valdžios (vieno ar grupės viešojo valdymo sistemos elementų) vietą bendroje sistemoje, jų galimo daryti poveikio kitiems teisės subjektams mastą ir intensyvumą, taip pat atskleisti santykius su kitais viešojo valdymo sistemos subjektais.

8. Savivaldybių funkcijos – vadybinė kategorija, naudojama tekstuose apie savivaldybių veiklą, jų kaip valdymo subjektų “elgesį”. Jos leidžia parodyti vietos savivaldos subjektų veiklos kryptingumą ir mastą (kokiose srityse ir kokius konkrečius veiksmus atlieka) bei veiklos pobūdį (kiek veikla vykdoma savarankiškai, o kiek mažiau savarankiškai).

9. Išskiriamos šios viešojo valdymo subjektų kompetencijos (funkcijų) konfliktuojančios savybės (kriterijai), sąlygojančios atskirų viešojo valdymo lygių subjektų kompetenciją:

- šalutinis poveikis ar naudos (žalos) “persiliejimas”;
- tiesioginė konkrečios funkcijos ar viešosios gėrybės apmokestinimo galimybė;
- funkcijos atlikimo sudėtingumas (masto ekonomija);
- gyventojų poreikiai / interesai;
- juridiniai įgaliojimai, pakankami finansiniai pajėgumai ir valdymo gebėjimai, reikalingi realizuoti priskirtą kompetenciją.

10. Subsidiarumo principo taikymas – tai kompromiso tarp konfliktuojančių kriterijų paieška: viena vertus, akcentuojamas siekis kuo adekvačiau ir lanksčiau patenkinti skirtingus gyventojų poreikius, kita vertus, poreikiai turi būti tenkinami kiek įmanoma mažesnėmis sąnaudomis. Norint subalansuoti subsidiarumo principu akcentuojamus konfliktuojančius kriterijus – būtina tobulinti senus bei ieškoti naujų viešųjų ir privačių subjektų integracijos mechanizmų. Visų pirma tikslinga skatinti horizontalią teritorinių savivaldybių integ-

raciją bei jų integraciją (sąveika) su kitų viešojo valdymo lygių subjektais ir privačiu sektoriumi.

11. Teritorinių savivaldybių kompetencijos apibūdinimas apima 4 aspektus:

- kompetencijos nustatymo būdą (t. y. ar a) taikomi delegavimo iš viršaus bei pozityviojo reguliavimo principai, ar b) taikomi kompetencijos suteikimo, paskirstant įgaliojimus tarp valdymo lygių, bendrosios kompetencijos ir neigiamojo reguliavimo principai);
- kompetencijos skirstymą (t. y. skirstymas į a) savąją ir deleguotąją, b) privalomąją ir fakultatyvinę ir t.t.);
- kompetencijos turinį (t. y. konkrečios visuomeninių santykių sritys ir įgaliojimai jose);
- kompetencijos įgyvendinimo formas ir būdus (t. y. teisinės ir/ar organizacinės veiklos formos; veiklos vykdymas tiesiogiai, per specialiai įsteigtas pavaldžias įstaigas ar tarnybas, per mišrios nuosavybės įmones, taikant koncesiją ir t. t.).

12. Formuojant ir tobulinant konkrečios šalies viešojo valdymo sistemą tikslinga lygiagrečiai vertinti ir derinti viešojo valdymo struktūros ir valdymo subjektų kompetencijos dedamasias, kurios tarpusavyje yra susijusios abipusės priklausomybės ryšiais. Organizacijų, klubų ir lokalizacijos teorijos atskleidžia optimalios subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos formavimo aspektus. Tačiau apibendrinant analizuotas ekonomines teorijas galima teigti, kad jų praktinis pritaikomumas gana ribotas, kadangi pateikti teoriniai modeliai implikuoja daugybę realiame gyvenime neegzistuojančių prielaidų.

13. Galima konstatuoti, kad nustatyti optimalų teritorinių savivaldybių dydį ir subnacionalinio valdymo lygių skaičių praktiškai neįmanoma, kadangi sudėtinga įvertinti įvairias ir kintančias viešųjų gėrybių gaminimo ir organizavimo sąlygas bei teritorinių savivaldybių gaminamų ir organizuojamų viešųjų gėrybių sąnaudų struktūrą, kokybinius aspektus, šalutinio poveikio mastą. Subnacionalinio valdymo struktūra ir teritorinių savivaldybių kompetencija skirtingose šalyse labai varijuoja, priklausomai nuo politinės ir institucinės sąrangos, demografinių ir geografinių sąlygų, viešosios gėrybės pobūdžio, gaminimo ir organizavimo sąnaudų struktūros ir pan.

14. Lietuvos teritorijoje įgyvendinant viešąjį valdymą yra suformuoti dviejų tipų teritoriniai dariniai:

- turintys teritorijos administracinio vieneto statusą – tai apskritys ir savivaldybės;
- neturintys teritorijos administracinio vieneto statuso – tai valstybės teritorinio administravimo ir savivaldybės teritorinio administravimo (seniūnijos) zonos.

15. Lietuvos teritorijos administraciniuose vienetuose bei skirtingo dydžio teritorinio administravimo zonose veikiantys įvairūs valdymo subjektai taip pat užima tam tikras pozicijas viešojo valdymo sistemos vertikalioje dimensijoje. Atkūrus nepriklausomybę centralizacijos ir decentralizacijos pagalba Lietuvoje



įvykdyta valstybės viešojo valdymo sistemos reforma: nustatyti du visuomenės valdymo lygiai, suformuotos trys valstybės valdymo pakopos bei du valdymo lygmenys.

16. *Atlikus teisinių dokumentų ir mokslinės literatūros analizę galima teigti*, kad dabartinė šalies subnacionalinio valdymo struktūra neleidžia vietos savivaldybėms efektyviai realizuoti savo kompetenciją. Tačiau, išanalizavus įvairias mokslininkų ir praktikų pozicijas dėl Lietuvos subnacionalinio valdymo struktūros tobulinimo galimybių po 1995 m., galima konstatuoti, kad nuomonės analizuojamu klausimu labai skirtingos, grindžiamos įvairiais kriterijais ir nevienareikšmiškai numatomais reformų rezultatais. Būtent nuomonių, argumentų ir modelių gausa ir skirtingos pozicijos nagrinėjamo klausimo atžvilgiu sunkina konkrečių sprendimų priėmimą ir stabdo subnacionalinio valdymo struktūros pakeitimus.

17. Atlikus Lietuvos subnacionalinio valdymo struktūros ir vietos savivaldybių bei apskričių viršinių institucijų kompetencijos tyrimą galima teigti, kad 1995-2000 m. periodu Lietuvoje suformuojama iš esmės nauja teritorinio valdymo sąranga bei teritorinio valdymo teisinis reglamentavimas. Įteisinus šalyje aukštesnius valstybės teritorijos administracinius vienetus – apskritis, iškilo atskirų valdymo lygių ir pakopų kompetencijos persiskirstymo ir tarpusavio sąveikos problema. Apskričių viršinių ir jų administracijų funkcijos buvo plečiamos siaurinant savivaldybių kompetenciją. Didžiosios dalies funkcijų koncentravimas iš “apačios į viršų”, t. y. iš savivaldybių apskričių viršiniams, sąlygojo įtampą tarp savivaldybių ir apskrities viršinių bei jų administracijų ir neleido susiformuoti konstruktyviems jų tarpusavio santykiams.

18. 2000 m. prasidėjo naujas savivaldybių ir apskričių viršinių bei jų administracijų kompetencijos ir sąveikos formavimo etapas: priimamas Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas, kuriame įtvirtinamas naujas savivaldybių funkcijų reglamentavimas, o apskričių viršiniams suteikiami nauji įgaliojimai įgyvendinti regioninės plėtros politiką, glaudžiai sąveikaujant su savivaldybėmis. 2000 m. spalio - 2003 m. periodu pasirenkama ir vykdoma apskrities viršininko įgaliojimų decentralizavimo kryptis, perduodant apskrities viršininko administracijos savivaldybėse esančių teritorinių padalinių funkcijas vietos savivaldos subjektams.

19. 2004 – 2008 m. rugpjūčio laikotarpiu vietos savivaldybių ir apskričių viršinių institucijų kompetencija koreguojama įgyvendinant Kai kurių centrinio valdymo institucijų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepciją bei jos pirmojo ir antrojo etapo įgyvendinimo priemones. Įgyvendinant koncepcijos pirmojo etapo (2003-2004 m.) priemones stiprinama apskrities viršininko institucija, realizuojant antrojo etapo (2006-2008 m.) priemones – plečiama savivaldybių kompetencija. Tačiau savivaldybių kompetencija realiai plečiama dėl valstybės perduotų ir ribotai savarankiškųjų funkcijų, todėl galima kalbėti tik apie fiktyvią vietos savivaldybių savarankiškumo plėtrą (t. y. administracinį delegavimą, o ne administracinę devoliuciją).

20. Nepaisant šių pertvarkymų viešojo valdymo sistemoje išliko dar daug savivaldybių ir apskričių viršinių institucijų aiškiai nereguliuotų bendrosios kompetencijos sričių, stabdančių konstruktyvių teritorinio valdymo subjektų santykių formavimąsi. Aiškiai neatskirtos savivaldybių ir apskričių viršinių funkcijos bendrosios kompetencijos srityse, nuolatinis funkcijų „perstumdymas“, nenusistovėjusi teritorinio valdymo subjektų tarpusavio sąveikos tvarka sąlygoja savivaldybių ir apskričių viršinių institucijų susipriešinimą.

21. *Empirinio tyrimo rezultatai parodė*, kad skirtingiems viešojo valdymo lygiams ir pakopoms atstovaujantys respondentai neturi aiškios ir vienprasmės subnacionalinio valdymo struktūros ir vietos savivaldybių bei apskričių viršinių institucijų kompetencijos tobulinimo krypties:

- dauguma subnacionalinio valdymo lygio atstovų (I sluoksnis) ir teritorinių regioninių valstybės valdymo subjektų atstovų (II sluoksnis) nepitaria naujų savivaldybių steigimo šalyje idėjai, tačiau dauguma centrinių valstybės valdymo subjektų atstovų (III sluoksnis) pritaria savivaldybių fragmentacijai;
  - nors dauguma respondentų mano, kad šalyje reikia panaikinti žiedines savivaldybes, tačiau nesutariama, ar panaikintų savivaldybių teritoriją priskirti esančioms, ar ir naujai įsteigtoms savivaldybėms. Tik dauguma III sluoksnio respondentų mano, kad tikslinga, panaikinus žiedines savivaldybes, jų teritoriją paskirstyti esančioms ir naujai įsteigtoms savivaldybėms;
  - dauguma I sluoksnio respondentų, skirtingai nei II ir III sluoksnio atstovai, mano, kad reikia Lietuvoje sumažinti apskričių skaičių;
  - I ir II sluoksnių respondentai nevienareikšmiškai vertina regionų savivaldos įteisinimą. O dauguma III sluoksnio atstovų nepitaria šiai idėjai;
  - dauguma I sluoksnio atstovų pritaria apskrities viršinio institucijos panaikinimui, tačiau ši pozicija nepriimtina daugumai II sluoksnio respondentų. III sluoksnio atstovų nuomonė analizuojamu klausimu pasiskirstė nevienareikšmiškai;
  - dauguma I sluoksnio atstovų mano, kad savivaldybių kompetencija yra per siaura, tačiau dauguma II ir III sluoksnio respondentų teigia, kad savivaldybių kompetencija yra pakankama.
22. Kita vertus, tyrimu nustatyta, kad didžioji dalis respondentų mano, kad:
- reikalinga pertvarkyti ministerijoms ir kitoms valstybės valdymo įstaigoms tiesiogiai pavaldžių teritorinių padalinių tinklą, suvienodinant teritorinių padalinių valdymo zonų ir teritorijos administracinių vienetų ribas (vertinamos tik II ir III sluoksnių respondentų nuomonės);
  - netikslinga šalyje suformuoti regionus, kaip teritorijos administracinius vienetus;
  - reikalinga pertvarkyti seniūnijų veiklą, didinant seniūnų veiklos ūkinį ir finansinį savarankiškumą bei skatinant gyvenamųjų vietovių ben-

druomenes aktyviai dalyvauti savivaldybių sprendimų priėmimo procese;

- savivaldybių ir apskričių viršininkų tarpusavio santykiai yra neracionalūs dėl netinkamai padalytos kompetencijos (ypač žemės valdymo ir teritorijų planavimo srityse) bei politinių motyvų.

23. Taigi atliktas empirinis tyrimas įgalino atskleisti Lietuvos subnacionalinio valdymo struktūros ir vietos savivaldybių bei apskričių viršininkų institucijų kompetencijos problemines sritis ir tobulinimo galimybes. Remiantis tyrimo rezultatais siūlomos trys alternatyvios (įvertinus tai, kad subnacionalinio valdymo sistemą šalyje formuoja skirtingų viešojo valdymo lygių atstovai) subnacionalinio valdymo struktūros ir vietos savivaldybių bei apskričių viršininkų institucijų kompetencijos modelio modifikacijos. Tačiau, remiantis demokratinę valstybę charakterizuojančiu daugumos principu, galima pagrįstai teigti, kad šalyje šiuo metu tikslinga įgyvendinti I sluoksnio (arba visos tyrimo imties apibendrintą) respondentų nuomonės pagrindu suformuotą subnacionalinio valdymo struktūros ir vietos savivaldybių bei apskričių viršininkų institucijų kompetencijos modelio modifikaciją, apimančią šiuos pakeitimus:

*Subnacionalinio valdymo struktūra: teritorinė sandara (teritorijos administracinių vienetų sistema):*

- mažinamas apskričių skaičius, jas sujungiant arba reorganizuojant į regionus;
- panaikinamos žiedinės savivaldybės, jų teritoriją perskirstant esančioms ir naujai įsteigtoms savivaldybėms;
- pertvarkomas ministerijoms ir kitoms centrinėms valstybės valdymo įstaigoms tiesiogiai pavaldžių teritorinių padalinių tinklas, nustatant įvairias teritorinių padalinių administravimo zonų ribas, tačiau remiantis vienoda kriterijų sistema.

*Subnacionalinio valdymo struktūra: subnacionalinio valdymo lygiai:*

- pertvarkoma seniūnijų veikla didinant seniūnijų ūkinį ir finansinį savarankiškumą (fiskalinė ir administracinė decentralizacija – delegavimas), skatinant gyvenamųjų vietovių bendruomenes aktyviai dalyvauti savivaldybių sprendimų priėmimo procese, sudarant seniūnijų tarybas iš gyvenamųjų vietovių bendruomenių susirinkimuose išrinktų atstovų, turinčių daugumos gyvenamosios vietovės bendruomenės narių pasitikėjimą, bei įteisinant seniūnų rinkimus (politinė decentralizacija – devoliucija). Įgyvendinus minėtus pakeitimus subnacionalinio valdymo sistema šalyje traktuotina kaip vieno lygio, tačiau viduje decentralizuota (t. y. suformuojamas subnacionalinio valdymo kvazilygis);
- panaikinama apskrities viršininko institucija (sujungiant su Vyriausybės atstovu (jo tarnyba) apskrityje.

*Vietos savivaldybių ir apskričių viršininkų institucijų kompetencija ir sąveika:*

- dekoncentruojamos centrinių valstybės valdymo subjektų bei dekoncentruotųjų administracijų funkcijos, jas perduodant apskrities viršininkų institucijų ir Vyriausybės atstovų (jų tarnybu) apskrityse sujungtai institucijai (administracinė decentralizacija – dekoncentravimas). Naujai suformuotos sujungtos institucijos tampa atsakingos už valstybinę priežiūrą ir kitas valstybinės reikšmės funkcijas (kartu su dekoncentruotomis administracijomis) bei savivaldybių veiklos administracinę priežiūrą;
- dalis apskričių viršininkų regioninės reikšmės įgaliojimų, kurių atžvilgiu išryškėja skirtingi piliečių poreikiai, perduodama kartu su reikalingais finansiniais ištekliais savivaldybėms (administracinė ir fiskalinė decentralizacija – delegavimas, arba devoliucija). Realizuojant minėtas funkcijas plačiai taikomas jungtinės veiklos sutarčių sudarymas tarp kelių savivaldybių. Vietinės reikšmės viešųjų paslaugų teikimui plačiau taikomi savivaldybių ir privataus sektoriaus subjektų partnerystės mechanizmai, savivaldybėms paliekant viešųjų paslaugų (prekių) organizavimo, o privataus sektoriaus subjektams – viešųjų paslaugų (prekių) gaminimo įgaliojimus;
- nuosekliai plečiama savivaldybių kompetencija didinant savarankiškų funkcijų skaičių (administracinė decentralizacija – devoliucija) bei perduodant kai kurias funkcijas (visų pirma žemės valdymo, teritorijų planavimo ir viešosios tvarkos bei visuomenės apsaugos srityse) (administracinė decentralizacija – delegavimas, arba devoliucija).

24. Pasirinkta subnacionalinio valdymo struktūros ir vietos savivaldybių bei apskričių viršininkų institucijų kompetencijos modelio modifikacija sietina su veiksmingos subnacionalinio valdymo struktūros ir racionalių santykių tarp skirtingų valdymo lygių subjektų sukūrimu, efektyvia subsidarumo bei viešojo valdymo centralizavimo ir decentralizavimo principų realizacija, lėšų, skirtų viešajam valdymui, taupymu.

**Disertacinio darbo aprobavimas.** Pagrindiniai disertacijos teiginiai pateikti 9 autorės mokslinėse publikacijose, iš jų 3 recenzuojamuose periodiniuose mokslo leidiniuose, 3 – kolektyvinėje monografijoje.