

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
VIEŠOJO VALDYMO IR VERSLO FAKULTETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUTAS

MAGDALENA BARTOŠEVIČ-CHARLAMOVA

**Tvaraus vystymosi principų įgyvendinimas Vilniaus rajono
savivaldybės ir Olštyno apskrities administracijų veikloje:
lyginamoji atvejo analizė**
Magistro baigiamasis darbas

Vadovas
Prof. dr. *Andrius Stasiukynas*

VILNIUS
2026

PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ

2026

Vilnius

Aš, Mykolo Romerio universiteto (toliau – Universitetas), **Viešojo valdymo ir verslo fakulteto, Viešojo administravimo instituto, Viešojo administravimo studijų programos** studentė **Magdalena Bartoševič-Charlamova**, patvirtinu, kad šis magistro baigiamasis darbas „**Tvaraus vystymosi principų įgyvendinimas Vilniaus rajono savivaldybės ir Olštyno apskrities administracijų veikloje: lyginamoji atvejo analizė**“:

1. Yra atliktas savarankiškai ir sąžiningai;
2. Nebuvo pristatytas ir gintas kitoje mokslo įstaigoje Lietuvoje ar užsienyje;
3. Yra parašytas remiantis akademinio rašymo principais ir susipažinus su rašto darbų metodiniais nurodymais.

Žinau, kad už sąžiningos konkurencijos principo pažeidimą – plagijavimą studentas gali būti šalinamas iš Universiteto kaip už akademinės etikos pažeidimą.

Magdalena Bartoševič-Charlamova

TURINYS

LENTELIŲ IR PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS	5
PRIEDŲ SĄRAŠAS	6
PAGRINDINIŲ SĄVOKŲ ŽODYNAS	7
LENKIŠKŲ TERMINŲ IR SANTRUMPŲ ŽODYNAS	8
ĮVADAS.....	10
1. TVARAUS VYSTYMOŠI KONCEPCIJA IR JOS RAIŠKA VIEŠAJAME SEKTORIUJE	14
1.1. Tvaraus vystymosi samprata ir raida	14
1.2. Tvaraus vystymosi dimensijos	15
1.3. Viešojo sektoriaus vaidmuo tvaraus vystymosi procese	18
1.4. Tarptautiniai tvarumo politikos dokumentai.....	19
1.5. Tvaraus vystymosi įgyvendinimas savivaldybių lygmeniu	21
2. TYRIMO METODOLOGIJA	24
2.1. Tyrimo tikslas, objektas ir strategija	24
2.2. Tyrimo metodai ir duomenų šaltiniai.....	26
2.3. Tvarumo integracijos vertinimo analitinis modelis	28
3. TVARAUS VYSTYMOŠI NUOSTATOS IR JŲ ĮGYVENDINIMAS VILNIAUS RAJONO SAVIVALDYBĖS IR OLŠTYNO APSKRITIES DOKUMENTUOSE.....	35
3.1. Vilniaus rajono savivaldybės dokumentai	35
3.1.1. Strateginis plėtros planas	36
3.1.2. Strateginis veiklos planas ir įgyvendinimo ataskaitos (2024–2025 m.)	37
3.1.3 Savivaldybės biudžetas ir biudžeto vykdymo ataskaitos (2024–2025 m.).....	39
3.2. Olštyno apskrities dokumentai.....	40
3.2.1. Regioninio vystymosi strategija	41
3.2.2. Veiklos planai ir jų įgyvendinimo ataskaitos (2023–2024 m.).....	42
3.2.3. Biudžetas ir finansinė integracija (2024–2025 m.).....	44
3.3. Vilniaus rajono ir Olštyno apskrities tvarumo dokumentų palyginimas.....	46
3.4. Dokumentų analizės rezultatų apibendrinimas	47
4. TVARAUS VYSTYMOŠI PRINCIPŲ INTEGRACIJA SAVIVALDYBIŲ ADMINISTRACIJŲ VEIKLOJE	51

4.1. Tvarumo valdymo struktūra administracijose	51
4.1.1. Atsakingi padaliniai ir koordinavimo mechanizmai.....	51
4.1.2. Vadovų ir darbuotojų įsitraukimas	53
4.2. Tvarumo principų įgyvendinimas vadybos praktikoje.....	54
4.2.1. Strateginio planavimo integracija.....	54
4.2.2. Vidaus procesai ir tvarumo praktikos administracijoje	55
4.2.3. Tvarumo stebėsenos ir vertinimo mechanizmai	56
4.3. Interviu analizė	57
5. TVARAUS VYSTYMOSI PRINCIPŲ RAIŠKA SAVIVALDYBIŲ	
PROJEKTINĖJE VEIKLOJE	62
5.1. Aplinkosaugos ir infrastruktūros projektai	63
5.2. Socialinės gerovės ir viešųjų paslaugų projektai	67
5.3. Projektinės veiklos reikšmė ir iššūkiai įgyvendinant tvarumo tikslus	70
IŠVADOS.....	74
REKOMENDACIJOS.....	77
LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	81
ANOTACIJA	85
ANNOTATION	86
SANTRAUKA	87
SUMMARY	88
PRIEDAI	89

LENTELIŲ IR PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

Lentelės

- 1 lentelė.* Tvaraus vystymosi sampratos skirtingų autorių darbuose
- 2 lentelė.* Tvaraus vystymosi dimensijų raiška savivaldybių veikloje
- 3 lentelė.* Savivaldybių vaidmuo įgyvendinant tvarumo principus
- 4 lentelė.* Tvarumo integracijos vertinimo matrica (5 kategorijų modelis)
- 5 lentelė.* Viešųjų paslaugų prieinamumo rodikliai Vilniaus rajono savivaldybės administracijoje
- 6 lentelė.* 2025 m. asignavimai savarankiškomis funkcijoms pagal programas
- 7 lentelė.* Tarpinis apibendrinimas: Vilniaus rajonas
- 8 lentelė.* Tvarumo dimensijų integracija Olštyno apskrities strateginiuose dokumentuose
- 9 lentelė.* Viešųjų paslaugų prieinamumo rodikliai Olštyno apskrityje (2023–2024 m.)
- 10 lentelė.* Powiat Olsztyński biudžeto išlaidų struktūra pagal tvarumo dimensijas (2024 m.)
- 11 lentelė.* Tarpinis apibendrinimas: Olštyno apskritis
- 12 lentelė.* Biudžeto pajamų struktūros palyginimas
- 13 lentelė.* Vilniaus rajono savivaldybės ir Olštyno apskrities tvarumo integracijos palyginimas
- 14 lentelė.* Tvarumo principų įgyvendinime dalyvaujantys veikėjai ir koordinavimo kanalai
- 15 lentelė.* Strateginio planavimo integracija į tvarumo vadybą
- 16 lentelė.* Interviu teminės analizės kodavimo lentelė
- 17 lentelė.* Kelio ruožo Rudamina–Daubėnai infrastruktūros projektas – tvarumo integracijos vertinimas
- 18 lentelė.* Komunalinių atliekų rūšiavimo infrastruktūros plėtros projektas – tvarumo integracijos vertinimas
- 19 lentelė.* Powiat Olsztyński kelio Nr. 1422N remonto projektas – tvarumo integracijos vertinimas
- 20 lentelė.* Gryžliny fotovoltinės elektrinės projektas – tvarumo integracijos vertinimas
- 21 lentelė.* „Integrali pagalba į namus“ projektas – tvarumo integracijos vertinimas
- 22 lentelė.* Ikimokyklinio ugdymo prieinamumo didinimo projektas – tvarumo integracijos vertinimas
- 23 lentelė.* Fundusz Ziemi Olsztyńskiej stipendijų programa – tvarumo integracijos vertinimas
- 24 lentelė.* Projekto 8 (UPPO „Aktywizacja zawodowa (II)“) tvarumo integracijos vertinimas
- 25 lentelė.* Projektų tvarumo integracijos vertinimas pagal matricą (suvestinė)

Paveikslai

- 1 pav.* Tvaraus vystymosi dimensijų sąveika
- 2 pav.* Tvarumo politikos įgyvendinimo lygmenų schema

PRIEDŲ SĄRAŠAS

1 priedas. Klausimynas vadovui / skyriaus vadovui (lietuvių k.)

2 priedas. Klausimynas strateginio planavimo / projektų koordinatoriui (lietuvių k.)

3 priedas. Klausimynas specialistui / darbuotojui (lietuvių k.)

PAGRINDINIŲ SĄVOKŲ ŽODYNAS

Tvarus vystymasis – vystymosi modelis, derinantis ekonominis, socialinius ir aplinkosaugos tikslus taip, kad dabartinių kartų poreikiai būtų tenkinami nepakenkiant ateities kartų galimybėms (WCED, 1987). Šiame darbe vartojama kaip pagrindinė analitinė kategorija.

Tvarumo integracija – tvaraus vystymosi principų įtraukimas į institucijos strateginius dokumentus, valdymo procesus, biudžeto sprendimus ir projektinę veiklą kaip nuosekli valdymo logika, o ne kaip atskira deklaratyvi nuostata.

Vietos savivaldos institucija – šiame darbe taip vadinama viešojo administravimo institucija, veikianti žemiau nacionalinio lygmens ir atsakinga už viešųjų paslaugų teikimą, teritorijų planavimą ir vietos bendruomenių valdymą. Darbe analizuojami du atvejai: Vilniaus rajono savivaldybė (Lietuva) ir Olštyno apskritis / Powiat Olsztyński (Lenkija). Pastaba dėl terminijos: lietuviškoje tradicijoje žodis „apskritis“ yra tapatus žodžiui „regionas“ ir žymi aukštesnio lygmens administracinį vienetą nei rajonas; šiame darbe dėl aiškumo institucijos vadinamos trumpai – Vilniaus rajono (savivaldybė) ir Olštyno (apskritis).

Tvarumo dimensijos – trys tarpusavyje susijusios tvaraus vystymosi sritys: (1) socialinė dimensija – gyvenimo kokybė, socialinė įtrauktis, paslaugų prieinamumas; (2) ekonominė dimensija – finansinis tvarumas, išteklių efektyvumas, institucinis pajėgumas; (3) aplinkosauginė dimensija – gamtinių išteklių apsauga, taršos mažinimas, energetinis efektyvumas.

Strateginė integracija – tvarumo principų įtraukimas į ilgalaikius strateginius tikslus, prioritetus ir stebėsenos rodiklius, siejant juos su aukštesnio lygmens (nacionaline ar ES) politika.

Operacinė integracija – tvarumo principų perkėlimas į konkrečias programas, priemones, kasdienes procedūras ir veiklos rezultatų rodiklius.

Finansinė integracija – tvarumo tikslų susiejimas su konkrečiomis ir atsekamosiomis biudžeto eilutėmis, daugiamečiu finansavimo planavimu ir kofinansavimo šaltiniais.

Institucinė integracija – organizacinės atsakomybės, koordinavimo mechanizmų ir stebėsenos sistemų buvimas, leidžiantis instituciškai užtikrinti tvarumo principų įgyvendinimą.

Fiskalinis savarankiškumas – savivaldybės gebėjimas nustatyti savo biudžeto prioritetus. Matuojama pagal nuosavų pajamų dalį visose savivaldybės pajamose. Šiame darbe fiskalinis savarankiškumas laikomas struktūriniu veiksmu, kuris daro įtaką savivaldybių tvarumo integracijos laipsniui.

Lyginamoji atvejo analizė – kokybinio tyrimo strategija, kurioje naudojant tą pačią analitinę schemą lyginami du atvejai.

LENKIŠKŲ TERMINŲ IR SANTRUMPŲ ŽODYNAS

Dokumentų pavadinimai (Lenkija)

Bilans z wykonania budżetu – Biudžeto vykdymo balansas – oficiali finansinė ataskaita

Informacje o stanie finansów Powiatu Olsztyńskiego – Olštyno apskrities finansų būklės informacija

Program Ochrony Środowiska Powiatu Olsztyńskiego do 2030 roku – Olštyno apskrities aplinkos apsaugos programa iki 2030 m.

Raport o stanie Powiatu Olsztyńskiego – Olštyno apskrities būklės ataskaita – metinė veiklos ataskaita

Rb-NDS – Biudžeto vykdymo ataskaitos standartinė forma (Lenkijoje)

Sprawozdania budżetowe – Biudžeto vykdymo ataskaitos

Strategia rozwoju Powiatu Olsztyńskiego do 2030 roku – Olštyno apskrities plėtros strategija iki 2030 m.

Uchwały dotyczące budżetu – Biudžeto nutarimai – apskrities tarybos sprendimai dėl biudžeto

Administraciniai ir finansiniai terminai

dotacje celowe – tikslinės dotacijos – valstybės pervedamos lėšos konkrečioms tikslams

gmina – savivaldybė / vietovė – žemiausias administracinis vienetas Lenkijoje

powiat – apskritis – antrojo lygmens administracinis vienetas Lenkijoje

Powiat Olsztyński – Olštyno apskritis – šiame darbe tirama Lenkijos regioninė institucija

Pastaba dėl terminologijos: Olštyno apskritis šiame darbe suprantama kaip Lenkijos powiat (antrojo lygmens administracinis vienetas), o ne kaip Lietuvos apskrities institucinė analogija. Lietuviškoje administracinėje tradicijoje apskritis ir rajonas – tai skirtingo lygmens vienetai, o Lenkijoje powiat yra funkcinė rajono savivaldybės analogija. Metodologinėje dalyje šis skirtumas pagrindžiamas funkcinio ekvivalentiškumo principu (Przeworski, Teune, 1970).

subwencja ogólna – bendroji subvencija – valstybės pervedamos lėšos savivaldybėms

Institucijų pavadinimai ir santrumpos

DPS (Dom Pomocy Społecznej) – Socialinės globos namai – stacionari socialinės globos įstaiga

Fundusz Ziemi Olsztyńskiej – Olštyno žemės fondas – apskrities stipendijų programa žemės ūkio mokslams

Gryźliny – Gryžlinai – Olštyno apskrities vietovė, kurioje įrengta fotovoltinė elektrinė

PCPR (Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie) – Apskrities šeimos paramos centras – socialinių paslaugų koordinavimo institucija

Rada Ministrów – Ministrų Taryba – Lenkijos vyriausybė

Regionalna Izba Obrachunkowa – Regioninė apskaitos rūmai – apskričių biudžetų priežiūros institucija

SOSW (Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy) – Specialusis ugdymo centras – specialiųjų poreikių vaikų ugdymo įstaiga

SPZOZ (Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej) – Savarankiška viešoji sveikatos priežiūros įstaiga – ligoninė ar poliklinika

ZZOZ (Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej) – Sveikatos priežiūros įstaigų grupė – kelių SPZOZ junginys

IVADAS

Temos aktualumas. Tvaraus vystymosi principų įgyvendinimas pastaraisiais dešimtmečiais tapo vienu svarbiausių tarptautinės ir Europos Sąjungos viešosios politikos prioritetų. Didėjantis gamtos išteklių naudojimas, klimato kaitos problemos bei augantys socialiniai netolygumai paskatino ieškoti naujų vystymosi modelių, gebančių suderinti ekonominius, socialinius ir aplinkosauginius tikslus. XX a. antroje pusėje susiformavusi darnaus vystymosi samprata remiasi principu, kad dabarties poreikiai turi būti tenkinami nemažinant ateities kartų galimybių tenkinti savo poreikius.

Pastaraisiais metais ES tvarumo politika labai pasikeitė. 2024–2026 m. laikotarpiu daugiau dėmesio skiriama jau ne deklaracijoms, o konkretiems rezultatams ir jų patikrai. Kartu didėja ir vietos valdžios institucijų atsakomybė. Joms tenka užtikrinti, kad tvarumo nuostatos atsirastų ne tik strateginiuose planuose, bet ir kasdieniauose sprendimuose: biudžete, investiciniuose prioritetuose, vykdomuose projektuose (Bisogno ir kt., 2023; Krantz, Gustafsson, 2021).

Lietuvos ir Lenkijos palyginimas šiame kontekste tikrai nėra atsitiktinis. Abi šalys atstovauja Vidurio ir Rytų Europos viešojo valdymo tradicijai ir po 1990 m. ėjo gana panašiu keliu – vyko decentralizacija, buvo diegiami naujosios viešosios vadybos elementai bei pertvarkoma savivaldybių sistema. Be to, abi valstybės į ES įstojo 2004 m. plėtros bangoje ir šiuo metu veikia tame pačiame 2021–2027 m. ES daugiamečio finansavimo cikle, naudodamosi panašiais tvarumo finansavimo įrankiais: Sanglaudos fondu bei Žaliojo kurso priemonėmis.

Toks palyginimas padeda atsakyti į svarbų klausimą. Kiek tvarumo integracijos rezultatus nulemia bendras regiono kontekstas, o kiek pati institucija – jos vidinė kultūra ir finansinis savarankiškumas? Atsakymas yra praktiškai naudingas. Jis gali pasitarnauti tobulinant savivaldos strateginį planavimą, geriau organizuojant tvarumo koordinavimą bei atskaitomybę.

Mokslinis ištirtumas. Tvaraus vystymosi tematika pasauliniu mastu yra plačiai nagrinėjama. Jo teorines prielaidas analizavo R. W. Kates, T. M. Parris ir A. A. Leiserowitz (2005), o M. Nilsson, D. Griggs ir M. Visbeck (2016) tyrė tvaraus vystymosi tikslų tarpusavio sąsajas. Regioninio tvarumo ir vietos valdžios vaidmenį tvaraus vystymosi kontekste pabrėžia P. James (2015) bei J. Wheeler (2015), o W. Sachs (2017) akcentuoja post-vystymosi paradigmos svarbą. Bisogno ir kt. (2023) bei Barska ir Wyrzykowski (2022) tyrimai rodo, kad Vidurio ir Rytų Europos savivaldybėse aplinkosaugos klausimai paprastai užleidžia vietą socialinėms ir ekonominėms problemoms. Priežastys yra kelios. Tai ne vien lėšų trūkumas, bet ir nusistovėjusi administracinė praktika, nevienodas planavimo brandumas skirtingose savivaldybėse.

Lietuvos mokslininkai tvarumą tiria iš įvairių pusių. Čiegis ir Zeleniūtė (2008) daugiausia analizuoja ekonominę dimensiją. Bileišis (2009), Punytė ir Simonaitytė (2018) savo darbuose gvildena aplinkosaugos, regioninės plėtros klausimus ir tvarumo ryšį su viešuoju valdymu. Lenkijoje tyrimai irgi

nestokoja įvairovės. Pacek ir Kozłowski (2019) žiūri, kaip tvarumo rodikliai veikia regionuose. Barska ir Wyrzykowski (2022) vaivadijų tvarumą matuoja taksonominės analizės būdu. Misztal (2021) gilinasi į tvarumo ryšį su gyventojų gyvenimo kokybe.

Tvarumo integracijos vietos savivaldoje tema iki šiol išlieka gana mažai tyrinėta, ypač Vidurio ir Rytų Europos regione. Lietuvoje atliktuose moksliniuose tyrimuose dažniausiai nagrinėjama nacionalinio lygmens darnaus vystymosi politika (Čiegis ir kt., 2009; Šaparnienė, 2013) arba pavieniai savivaldybių veiklos aspektai – aplinkosaugos valdymas, atskirų projektų įgyvendinimas ar biudžeto formavimas. Tuo tarpu sisteminis skirtingų tvarumo dimensijų integracijos vertinimas vietos valdžios institucijose analizuojamas gana fragmentiškai. Lenkijoje atlikti tyrimai (Barska, Wyrzykowski, 2022; Misztal, 2018) daugiausia orientuojasi į *gminų* lygmenį, o *powiat* institucijos, kurios atlieka tarpinę koordinavimo funkciją tarp regioninio ir vietos valdymo, tvarumo integracijos požiūriu iki šiol sulaukė kur kas mažesnio dėmesio.

Tvarumo tyrimų laukas Lietuvoje ir Lenkijoje yra platus, tačiau vietos savivalda jame užima palyginti siaurą vietą. Klausimas, kaip savivaldybių administracijos realiai įgyvendina tvarumo įsipareigojimus kasdienėje veikloje, mokslinėje literatūroje dar nėra pakankamai išnagrinėtas.

Šiame darbe vieningoje analitinėje scheme lyginami strateginį planavimą, vidaus valdymo procesus bei projektinę veiklą dviejose funkciškai panašiose regiono institucijose. Toks palyginimas leis objektyviai įvertinti, kaip yra integruojami tvarumo principai. Tyrimu siekiama išsiaiškinti, kurie integracijos elementai yra nulemti bendros regiono administracinės kultūros, finansinių pajėgumų ar tradicijų, o kurie priklauso nuo pačių institucijų individualių sprendimų bei pasirinktų vadybos metodų.

Tyrimo problema. Kaip Vilniaus rajono savivaldybės ir Olštyno apskrities (Powiat Olsztyński) administracijos įgyvendina tvaraus vystymosi principus savo veikloje? Kuo skiriasi šių administracijų strateginiai dokumentai, valdymo procesai ir projektinė veikla tvarumo aspektu?

Tyrimo objektas. Tvaraus vystymosi principų įgyvendinimas Vilniaus rajono savivaldybės ir Olštyno apskrities administracijų veikloje.

Šiame darbe analizuojami strateginiai dokumentai, vidaus valdymo procesai ir administracijų vykdoma projektinė veikla. Savivaldybių politiniai organai (taryba, meras) nagrinėjami tik tiek, kiek jų sprendimai atspindi administracijos dokumentuose.

Darbo tikslas. Ištirti ir palyginti tvaraus vystymosi nuostatų integraciją Vilniaus rajono savivaldybės ir Olštyno apskrities administracijų strateginiuose dokumentuose, vidaus valdymo procesuose ir įgyvendinamuose projektuose.

Uždaviniai

1. Išanalizuoti tvaraus vystymosi teorines prielaidas ir jo raišką viešajame sektoriuje.
2. Ištirti Vilniaus rajono savivaldybės ir Olštyno apskrities administracijų strateginiuose dokumentuose numatytus tvarumo tikslus ir priemones.

3. Įvertinti, kaip tvaraus vystymosi principai integruojami į savivaldybių administracijų vidaus valdymo procesus.

4. Išanalizuoti savivaldybių administracijų įgyvendinamus projektus, susijusius su tvarumo tikslais.

5. Palyginti tvaraus vystymosi nuostatų ir jų įgyvendinimo praktikos skirtumus tarp abiejų administracijų.

Tyrimo prielaidos. Šiame darbe hipotezė nėra formuluojama klasikine kiekybinio tyrimo prasme, nes tyrimas grindžiamas kokybine lyginamąja atvejo analizės strategija, kurios tikslas – ne statistinis ryšių patvirtinimas, bet reiškinių gylio ir konteksto atskleidimas. Vietoje hipotezės formuluojamos analitinės prielaidos, kylančios iš teorinės dalies: (1) tvarumo principai savivaldybių dokumentuose dažniau yra deklaratyvūs nei sistemiškai integruoti; (2) tvarumo įgyvendinimas susiduria su koordinavimo ir fragmentacijos problema; (3) aplinkosauginė dimensija praktikoje yra subordinuojama socialiniams ir ekonominiams prioritetams. Šios prielaidos tikrinamos empirinėje analizėje.

Tiriamųjų atvejų pasirinkimo pagrindimas. Tyrimui pasirinkti du regioninio lygmens savivaldos atvejai: Vilniaus rajono savivaldybė (Lietuva) ir Olštyno apskritis (Powiat Olsztyński, Lenkija). Atvejų pasirinkimas grindžiamas funkcinės ekvivalentiškumo principu (Przeworski, Teune, 1970): lyginamos ne formaliai identiškos struktūros, o institucijos, atliekančios funkciškai analogiškus vaidmenis skirtinguose nacionaliniuose kontekstuose – strateginį planavimą, viešųjų paslaugų organizavimą, infrastruktūros plėtrą ir tvarumo tikslų įgyvendinimą savo teritorijose. Lietuvos ir Lenkijos savivaldos sistemos skiriasi struktūriškai, tačiau šis skirtumas nėra metodologinė kliūtis – priešingai, jis yra vienas iš pagrindinių analitinių kintamųjų, leidžiančių nustatyti, kurie tvarumo integracijos aspektai yra universalūs, o kurie struktūriškai determinuoti (Pollitt, Bouckaert, 2011). Lenkijoje apskritis (powiat) yra funkciškai artimiausias Lietuvos rajono savivaldybei pagal teritorinę aprėptį, gyventojų skaičių ir kompetencijų pobūdį. Abiem atvejams taip pat būdingas analogiškas dokumentų sistemos struktūrinis palyginamumas, leidžiantis taikyti tą pačią analitinę matricą.

Tyrimo strategija ir metodai. Tyrimas grindžiamas kokybinio lyginamojo atvejo tyrimo strategija, derinant dokumentų analizę, pusiau struktūruotus interviu ir lyginamąją analizę. Išsami metodologinė schema pateikiama 2 skyriuje.

Darbo struktūra. Magistro darbas susideda iš penkių pagrindinių dalių. Pirmojoje dalyje analizuojama tvaraus vystymosi koncepcija ir jos raiška viešajame sektoriuje, aptariamos teorinės prielaidos, dimensijos ir savivaldybių vaidmuo. Antrojoje dalyje pristatoma tyrimo metodologija, pagrindžiama tyrimo strategija, metodai ir analitinė schema. Trečiojoje dalyje nagrinėjama tvarumo integracija Vilniaus rajono savivaldybės ir Olštyno apskrities strateginiuose dokumentuose. Ketvirtojoje dalyje analizuojama tvarumo principų integracija savivaldybių administracijų veikloje, remiantis

interview duomenimis. Penktojoje dalyje vertinama tvarumo raiška projektinėje veikloje. Darbo pabaigoje pateikiamos išvados, apibendrinančios pagrindinius tyrimo rezultatus.

1. TVARAUS VYSTYMO SI KONCEPCIJA IR JOS RAIŠKA VIEŠAJAME SEKTORIUJE

Tvarus vystymasis išlieka vienu svarbiausių kryptių viešosios politikos srityje, kuria bandoma apjungti besikeičiančią ekonomiką, visuomenę ir aplinką. Tokia mintis subrendo stebint vis spartėjančius globalizacijos, pramoninės plėtros ir klimato kaitos reiškinius (Čiegis, Ramanauskienė, Martinkus, 2009; Sachs, 2017). Tvarumo idėjos apčiuopiamą išraišką įgauna vietos lygmenyje, kadangi savivaldos institucijos turi pasirūpinti viešųjų paslaugų teikimu, teritorijų plėtra, vietos infrastruktūra ir socialinėmis programomis.

Šiame skyriuje tvarumo koncepcija analizuojama ne kaip istorinė apžvalga, bet kaip analitinis pagrindas empirinei darbo daliai. Literatūra leidžia identifikuoti **keturias** įtampas, kurios struktūroja šio darbo empirinę analizę.

1. Deklaratyvumo ir įgyvendinimo įtampa (tvarumo tikslai dažnai suformuluojami politiniuose dokumentuose, tačiau jų praktinis įgyvendinimas lieka nepilnas ir fragmentiškas (Sachs, 2017; Nilsson ir kt., 2016)),

2. koordinavimo ir fragmentacijos įtampa (tvarumas reikalauja horizontalaus ir vertikalios valdymo integracijos, tačiau institucijose atsakomybės dažnai paskirstytos sektoriniu principu be centralizuoto koordinavimo (Tosun, Leininger, 2017)),

3. aplinkosauginės dimensijos subordinacijos įtampa (socialiniai ir ekonominiai prioritetai sistemiškai dominuoja prieš aplinkosauginius ribotų išteklių sąlygomis (Čiegis, Dilius, Mikalauskienė, 2014)),

4. institucinių gebėjimų ir organizacinės kultūros ribotumų įtampa (Guogis, Rakšnys, 2019; Heinrichs, Schuster, 2017).

1.1. Tvaraus vystymosi samprata ir raida

Sparčiai besivystanti gamyba išryškino didėjančią gamtos išteklių deficitą bei taršos mastus, o tai savo ruožtu paskatino mokslininkus bei politikus ieškoti naujų raidos modelių. Per kelis dešimtmečius šis požiūris nuėjo ilgą kelią – nuo 1972 m. Stokholmo konferencijos ir 1987 m. Brundtland komisijos ataskaitos iki 2015 m. patvirtintos JT Darbotvarkės 2030. Nors pradžioje tvarumas buvo suprantamas beveik vien per aplinkosaugos prizmę, vėliau samprata išsiplėtė ir dabar nebeįsivaizduojama be trijų lygiagrečių dimensijų: socialinės, ekonominės bei aplinkosauginės (WCED, 1987; Kates, Parris, Leiserowitz, 2005). Nors šiame darbe nesikoncentruojama į išsamią istorinę apžvalgą, šio konteksto suvokimas yra būtinas. Tik suprantant idėjinę raidą tampa aišku, kodėl regiono lygmens savivaldybėms tvarumo principų integracija šiandien tampa ne tik formaliu reikalavimu, bet ir dideliu administraciniu bei struktūriniu iššūkiu.

1 Lentelė. Tvaraus vystymosi sampratos skirtingų autorių darbuose

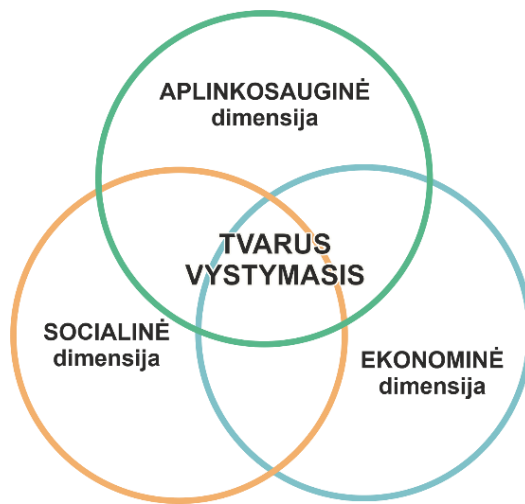
Autorius	Tvarumo samprata	Pagrindinė idėja
Jungtinių Tautų komisija (WCED, 1987)	Tvarus vystymasis – tai vystymasis, tenkinantis dabarties poreikius nepakenkiant ateities kartoms	Kartų solidarumas
Sachs (2017)	Tvarumas grindžiamas socialinės, ekonominės ir aplinkosaugos dimensijų pusiausvyra	Trijų dimensijų modelis
D. Šaparnienė (2013)	Tvarus vystymasis viešajame sektoriuje siejamas su ilgalaikiu socialinių, ekonominių ir aplinkosauginių tikslų suderinimu	Integruota viešoji politika
A. Raipa (2014)	Tvarumo principai viešajame valdyme realizuojami per strateginį planavimą ir institucinius sprendimus	Valdymo mechanizmai

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal WCED (1987), Sachs (2017), Šaparnienė (2013), Raipa (2014).

Šiame magistro darbe tvarumas analizuojamas per viešojo valdymo prizmę, t. y. realus principų veikimas praktikoje. Svarbiausia čia – kritiškai įvertinti, ar viešojo sektoriaus institucijoms pavyksta tvarumo idėjas organiškai įlieti į savo strateginį planavimą, kasdienes procedūras bei vykdomą projektinę veiklą. Tyrimu iš esmės siekiama rasti atsakymą į klausimą: ar tvarumas tampa pamatiniu institucijos veiklos principu, ar visgi jis lieka tik formaliu, nieko neįpareigojančiu įrašu dokumentuose. Būtent šis atotrūkis tarp oficialaus deklaravimo ir realaus administracinio įgyvendinimo institucijų viduje tampa viena svarbiausių darbo analitinių ašių. Todėl darbe daugiausia dėmesio skiriama ne tarptautinių tvarumo tikslų analizei, o tam, kaip vietos valdžios institucijos į juos reaguoja savo administracinėje praktikoje. Darnaus vystymosi tikslai ir Europos žaliojo kurso nuostatos šiame tyrime kaip atskiras analizės objektas nėra nagrinėjami, tačiau išlieka svarbūs kaip platesnis politinis kontekstas, kuris formuoja reikalavimus bei lūkesčius vietos savivaldos institucijoms.

1.2. Tvaraus vystymosi dimensijos

Tvaraus vystymosi koncepcija dažniausiai aiškinama kaip trijų pagrindinių dimensijų ekonominės, socialinės ir aplinkosauginės sąveika (Čiegis, Ramanauskienė, Martinkus, 2009). Šių dimensijų tarpusavio ryšys ir vieta savivaldybių veiklos logikoje schematiškai pavaizduota 1 paveiksle.



1 pav. Tvaraus vystymosi dimensijų sąveika

Sudaryta autorės pagal Čiegis ir kt., 2009; Sachs, 2017.

Kaip matyti 1 paveiksle, visos trys dimensijos yra tarpusavyje susijusios ir kiekviena iš jų yra būtina kitų veikimui. Paveikslas vizualiai parodo, kad aplinkosauginė dimensija sudaro pamatą, ant kurio remiasi ekonominė ir socialinė, o ne yra lygiavertė papildoma sritis. Su socialine dimensija paprastai siejama gyvenimo kokybė, socialinė lygybė ir visuomenės įtrauktis. Savivaldybėse ji pasireiškia per gana konkrečius dalykus: kiek yra ikimokyklinio ugdymo vietų, kokio dydžio yra socialinės globos namų pajėgumas, kaip plačiai veikia viešasis transportas ir kokia yra bendruomenės centrų veikla. O ekonominė dimensija savivaldybių lygmenyje matoma kiek kitaip, čia svarbu ne verslo pelnas, o pačios savivaldybės finansinis pajėgumas ir tvarumas. Kalbama apie gebėjimą iš nuosavų lėšų finansuoti ilgalaikes investicijas, neatsiremti vien į išorinius projektus ir išlaikyti biudžeto discipliną (Bryson, 2018; OECD, 2020). Aplinkosauginė dimensija savivaldybėse tai atliekų tvarkymas, žaliosios erdvės, energiją taupančios priemonės ir teritorijų planavimo sprendimai, kurie ilguoju laikotarpiu daro įtaką aplinkai.

Šios trys dimensijos yra glaudžiai susijusios ir savivaldybių lygmeniu dažnai konkuruoja dėl tų pačių išteklių. Priemiestinėse savivaldybėse, tokiose kaip Vilniaus rajonas, ši konkurencija išryškėja dar labiau: auga gyventojų poreikiai socialinėms paslaugoms (slaugos namai, vaikų darželiai, viešasis transportas), tačiau jų tenkinimui nebelieka biudžeto, o investicijos į tvarią aplinką dažnai atidedamos arba gali būti įgyvendintos tik projektinių ir ES lėšų pagalba. Benito ir kt. (2023) ir Biermann ir kt. (2022) savo tyrimais parodo, kad Vidurio ir Rytų Europos savivaldybėse socialinės srities pirmenybė prieš aplinkosaugą yra ne atsitiktinė, o struktūrinė problema. Gyventojai socialinių paslaugų stygių pajunta daug greičiau, todėl ir politikams jis tampa pastebimesnis nei aplinkosaugos sprendimai, kurių rezultatai matosi tik po ilgesnio laiko.

Tvarumo dimensijas integruojamos į savivaldos programas, pavyzdžiui, aplinkosauginis aspektas dažniausiai matomas per tokias iniciatyvas kaip: oro taršos mažinimas, efektyvesnis atliekų

tvarkymas, žaliųjų miesto erdvių puoselėjimas ar kryptingos pastangos taupyti energijos išteklius. O socialinė dimensija per projektus susijusius su sveikatos bei švietimo paslaugų prieinamumu, gyventojų įtraukimu į vietos valdymo procesus ir bendru gyvenimo kokybės gerinimu. Tuo tarpu ekonominė dimensija savivaldybės lygmeniu dažniausiai vertinama per užimtumo rodiklius: vietos verslo aktyvumą, biudžeto pajamas, investicijų pritraukimą bei inovacijų ir žaliųjų pirkimų plėtrą vietinėje ekonomikoje.

Viešojo sektoriaus institucijose, ekonominis tvarumas suprantamas kitaip nei privačiame versle. Verslo pasaulyje ši dimensija dažniausiai tapatinama su pelno siekimu ar konkurencingumu. O viešajame valdyme prioritetas teikiamas racionaliam išteklių valdymui, veiklos tęstinumo užtikrinimui ir nuosekliam strateginių tikslų siekimui (Bryson, 2018; Szekely, Knirsch, 2005). Atsižvelgiant į tai, šio tyrimo empirinėje dalyje ekonominė dimensija analizuojama pasitelkiant institucinio pajėgumo rodiklius: vertinant biudžeto sandarą, finansinį savarankiškumą, investicijų stabilumą bei planavimo nuoseklumą, remiamasi viešojo valdymo teorinėmis nuostatomis. Jose akcentuojama, kad vietos valdžios ekonominis tvarumas yra tiesiogiai susijęs su institucijos finansiniu pajėgumu bei jos gebėjimu užtikrinti kokybiškas viešąsias paslaugas ilguoju laikotarpiu (Raipa, 2014; OECD, 2020).

2 lentelė. Tvaraus vystymosi dimensijų raiška savivaldybių veikloje

Tvarumo dimensijos	Pagrindiniai tikslai	Galimos savivaldybių veiklos sritys
Socialinė	Gyvenimo kokybės gerinimas, socialinė įtrauktis, viešųjų paslaugų prieinamumas	Socialinės paslaugos, sveikatos priežiūra, švietimas, bendruomenių stiprinimas
Ekonominė	Ekonominis stabilumas, užimtumo didinimas, inovacijų skatinimas	Vietos verslo rėmimas, investicijų pritraukimas, infrastruktūros plėtra
Aplinkosauginė	Gamtinių išteklių apsauga, taršos mažinimas, klimato kaitos valdymas	Atliekų tvarkymas, energijos vartojimo efektyvumas, žaliosios erdvės, viešasis transportas

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Čiegis ir kt., 2009; Sachs, 2017.

Taigi, viešojo sektoriaus tvarumas matomas per vykdomą politiką ir institucines funkcijas. Tačiau tvarumo aspektų integravimas į viešojo administravimo praktiką dažnai susiduria su paradoksu: socialinis aspektas, kuris yra aiškiausiai susijęs su rinkėjų poreikiais ir todėl stipriausiai veikiamas rinkimų sąlygų, dažniausiai tampa prioritetine biudžeto dalimi, o aplinkosaugos tvarumo aspektas, paprastai nėra prioritetu rinkimuose, dažnai lieka antrame plane. Tai nėra atsitiktinis situacijos bruožas, tai yra struktūrinis reiškinys ir šis tyrimas skirtas jam paaiškinti: ar savivaldybių dokumentuose ir

praktikoje aplinkosaugos tvarumo aspektas Vilniaus rajone ir Olštyno apskrityje yra toks pat svarbus, kaip socialinis ir ekonominis tvarumas?

1.3. Viešojo sektoriaus vaidmuo tvaraus vystymosi procese

Viešajame valdyme tvarumas susijęs ne vien su aplinkosauga ar ekonomika. Tai ir paties valdymo klausimas: ar institucija sugeba strategines vizijas paversti kasdieniais sprendimais. Guogis ir Rakšnys (2019) rašo, kad institucijoms tenka rasti pusiausvyrą tarp interesų grupių lūkesčių ir kartu neprarasti ilgalaikės perspektyvos. Bileišis (2009) priduria, jog be nuoseklaus administravimo strateginės užmačios lieka popieriuje.

Viešojo sektoriaus institucijos tvaraus vystymosi procese atlieka kelias funkcijas. Per strateginį planavimą jos formuoja bendruomenės ateities viziją. Toliau derinamos aplinkosaugos, socialinės ir ekonominės kryptys, kad tikslai vienas kitam neprieštarautų. Biudžeto lėšos paskirstomos pagal šiuos siekius. Galiausiai vyksta įgyvendinimo stebėseną ir atskaitomybę. Szekely ir Knirsch (2005) nuomone, skaidrumas ir atskaitomybė yra tie veiksniai, nuo kurių priklauso, ar tvarumo politika veiks praktikoje, ar liks vien gražus įrašas.

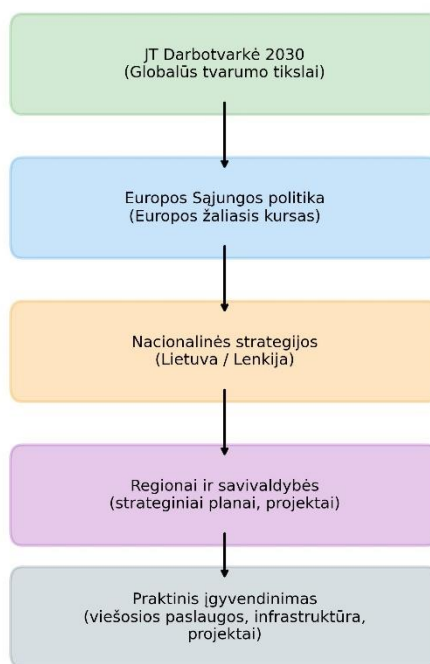
Kad tvarus vystymasis vyktų sklandžiai, aplinkosaugos, socialinė politika, infrastruktūra ir finansai turėtų veikti kaip vientisa sistema. Praktikoje gi savivaldybės dažniausiai dirba pagal sektorinį modelį. Kiekvienas padalinys užsiima savo siaura sritimi (Pierre, Peters, 2020). Bulkeley ir Betsill (2013) Europos savivaldos tyrime nustatė, kad sėkmingiausios yra tos institucijos, kuriose veikia realūs bendradarbiavimo mechanizmai. Tai gali būti tvarumo koordinatoriaus pareigybė arba tarpkyrinės darbo grupės. Jeigu tokio sisteminio požiūrio nėra, tvarumo tikslai paprasčiausiai išstipsta kasdienėse procedūrose. Tada rezultatas priklauso nuo to, kiek aktyvus yra konkretus darbuotojas (Heinrichs, Schuster, 2017).

Į viešojo sektoriaus vaidmenį šiame darbe žvelgiama per koordinavimo ir fragmentacijos santykį. Teorijoje tvarus vystymasis turėtų remtis ir horizontaliu, ir vertikaliu skirtingų padalinių bei valdymo lygmenų derinimu (Tosun, Leininger, 2017). Realybėje gi savivaldybės dažniausiai dirba pagal sektorinį principą, atsakomybės dalinamos pagal atskiras kompetencijų sritis, o ne pagal vientisą tvarumo integracijos logiką.

Todėl šiame darbe keliama prielaida, kad egzistuoja tam tikras koordinavimo trūkumas. Empirinėje dalyje (4 skyriuje) bus tikrinama, ar ši problema iš tikrųjų pasireiškia Vilniaus rajono ir Olštyno apskrities institucijose.

1.4. Tarptautiniai tvarumo politikos dokumentai

Tvaraus vystymosi politika formuojama keliais tarpusavyje susijusiais lygmenimis: tarptautiniu, Europos Sąjungos ir nacionaliniu. Šių lygmenų hierarchija ir tarpusavio ryšys pavaizduoti 2 paveiksle: rodyklės žemyn rodo, kaip aukštesnio lygmens nuostatos transformuojamos į žemesnio lygmens politines priemones; rodyklės aukštyn — kaip vietos patirtis grįžtamuju ryšiu veikia aukštesnio lygmens politikos formavimą. Pagrindinis šio darbo dėmesys tenka apatiniam, t. y. vietos savivaldos, lygmeniui, tačiau be aukštesnių lygmenų konteksto jo tiesiog neįmanoma iki galo suprasti.



2 pav. Tvarumo politikos įgyvendinimo lygmenys.

Sudaryta autorės pagal JT (2015), Europos Komisiją (2019) ir nacionalinius strateginius dokumentus.

2 paveikslas iliustruoja svarbų analitinį principą: kiekviena valdymo pakopa tiesiogiai priklauso nuo aukštesnės grandies gairių, tačiau kartu išsaugo ir tam tikrą laisvę. Jeigu tarptautinis lygmuo nustato tik bendrąsias tvarumo kryptis, tai Europos Sąjunga jas detalizuoja pasitelkdama konkrečias finansines bei reguliavimo priemones. Tuo tarpu nacionalinė valdžia suformuoja teisinį bei strateginį rėmą, o vietos savivalda šias nuostatas paverčia faktiniais veiksmais.

Jungtinių Tautų Darbotvarkė 2030

Tarp svarbiausių šiuolaikinės tvarumo politikos dokumentų išskiriama 2015 m. Jungtinių Tautų priimta Darnaus vystymosi darbotvarkė 2030. Darbotvarkėje suformuluota 17 darnaus vystymosi tikslų ir 169 uždaviniai. Jie apima socialinę, ekonominę ir aplinkosauginę sritis (JT, 2015). Visa darbotvarkė remiasi penkiais principais: žmonėmis, planeta, gerove, taika ir partneryste. Mokslininkai sutaria, kad Darbotvarkė 2030 yra pagrindinis pasaulinis tvarumo orientyras. Tačiau jos taikymas praktikoje kelia nemažai problemų. Nilsson, Griggs ir Visbeck (2016) vieną tokių problemų vadina instituciniu

izoliuotumu. Tai reiškia, kad padaliniai linkę veikti atskirai vienas nuo kito. Sachs (2017) ir Sengupta (2018) atkreipia dėmesį į kitą trūkumą. Daugelis dokumento tikslų suformuluoti abstrakčiai, todėl jie ir lieka deklaratyvūs. Realūs pokyčiai priklauso jau nuo konkrečios šalies politinės valios, institucijų brandos ir turimų administracinių išteklių.

Europos Sąjungos žaliasis kursas

ES mastu prie reikšmingiausių tvarumo politikos dokumentų priskiriamas Europos žaliasis kursas, kurį 2019 m. paskelbė Europos Komisija. Pagrindinė jo užduotis, kad iki 2050 m. ES taptų klimatui neutrali (Europos Komisija, 2019). Į šios strategijos turinį patenka ne vien šiltnamio efekta sukeliančių dujų išmetimo mažinimas, bet ir kur kas didesnės permainos: energetikos sektoriaus pertvarka, žiedinės ekonomikos stiprinimas, tvaresnė pramonė ir socialiai teisingas perėjimas prie naujo modelio.

Europos žaliasis kursas yra užsibrėžęs ambicingą tikslą – atsieti ekonomikos augimą nuo žalos aplinkai. Birkeland (2020) pabrėžia, kad šio kurso prasmė yra platesnė už vien ekologinę. Šis dokumentas apima ne tik aplinkosauginius, bet ir platesnius ekonominius bei socialinius pokyčius. Tvarumas jame suprantamas kaip visapusiška ekonomikos ir visuomenės modelio pertvarka. Toks požiūris Žaliąjį kursą paverčia konkrečia priemone, su kuria ES gali įgyvendinti JT Darbotvarkės 2030 tikslus regionuose ir valstybėse.

Savivaldybėms ir regionams ši politika svarbi todėl, kad būtent vietos valdžia realiai realizuoja didelę dalį ES tvarumo tikslų. Tai apima energijos vartojimo efektyvumą, atliekų tvarkymą, viešojo transporto plėtrą, žaliuosius viešuosius pirkimus, vietos infrastruktūros modernizavimą.

Nacionaliniai tvarumo dokumentai Lietuvoje

Tvari plėtra Lietuvoje remiasi valdžios institucijų nustatyta politika ir strateginėmis gairėmis, kuriomis JT ir ES tvarumo kryptys įtraukiamos į šalies valdymo sistemą. Ilgalaike šalies darnaus vystymosi vizija pirmą kartą buvo patvirtinta Vyriausybės 2003 m., o atnaujintas šios strategijos variantas paskelbtas 2013 m. (Lietuvos Respublikos Vyriausybė, 2013). Šiuo metu vienas svarbiausių dokumentų yra Nacionalinis pažangos planas 2021–2030, į kurio ekonominę, socialinę sanglaudos ir strateginę aplinkos kryptis įtraukti ir tvarumo tikslai, o klimato kaitos ir aplinkosaugos politikos įrankius, randame Nacionalinis energetikos ir klimato srities veiksmų plane 2021–2030 m.

Nacionaliniai tvarumo dokumentai Lenkijoje

Lenkijoje tvarumo politika grindžiama *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (liet. Atsakingos plėtros strategija)* (2017) ir *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (liet. Nacionalinė regioninės plėtros strategija 2030)* (2020). Šiuose dokumentuose tvarus vystymasis suprantamas kaip subalansuotas ekonominio augimo, socialinės sanglaudos ir aplinkos apsaugos derinimas. Atsakingos plėtros strategijoje akcentuojamas ekonomikos konkurencingumas, socialinių skirtumų mažinimas, žaliaji energetika ir viešųjų paslaugų kokybė. Nacionalinėje regioninės plėtros

strategijoje daugiau dėmesio skiriama teritorinei sanglaudai, viešųjų paslaugų prieinamumui ir regionų administracinių gebėjimų stiprinimui.

Verta atkreipti dėmesį, kad abiejuose dokumentuose pabrėžiamas vietos ir regionų valdžios vaidmuo. Vadinasi, Lenkijoje tvarumo principų įgyvendinimas priklauso ne tik nuo centrinės valdžios, bet ir nuo regioninių bei vietos savivaldos institucijų darbo.

Kaip parodyta 2 paveiksle, tarptautiniai, ES ir nacionaliniai dokumentai sudaro bendrą tvarumo politikos sistemą, kurioje nustatomos pagrindinės vystymosi kryptys. Tačiau reali šių principų raiška atsiskleidžia vietos lygmeniu — savivaldybėse ir regioninėse institucijose, kurios atsakingos už viešųjų paslaugų organizavimą, teritorijų planavimą ir projektų įgyvendinimą. Todėl būtent savivaldybių dokumentų ir praktikos analizė leidžia geriausiai įvertinti, kaip globalūs tvarumo principai tampa praktine viešojo valdymo dalimi — ir kur atsiranda atotrūkis tarp deklaracijos ir realybės.

1.5. Tvaraus vystymosi įgyvendinimas savivaldybių lygmeniu

Savivaldybės yra vienas svarbiausių viešojo sektoriaus lygmenų, kuriame tvaraus vystymosi principai įgauna realią prasmę. Tarptautinėje ir nacionalinėje literatūroje akcentuojama, kad vietos valdžios institucijos yra arčiausiai gyventojų, tad jų priimami sprendimai turi tiesioginį poveikį žmonių gyvenimo kokybei, viešųjų paslaugų prieinamumui ir teritorijų vystymui (Bulkeley ir Betsill, 2005; Jungtinės Tautos, 2015). Kaip nurodo Raipa (2014), savivaldybės yra tas viešojo valdymo lygmuo, kuriame bendrieji politiniai sprendimai tampa konkrečiomis valdymo priemonėmis ir paslaugomis gyventojams.

Savivaldybės yra atsakingos už vietos gyventojų socialinių paslaugų kokybę, už jų išsilavinimą, teritorijų planavimą, už komunalinės bei susisiekimo infrastruktūros vystymą, už aplinkos apsaugos priemones ir už stiprią vietos bendruomenę, o tai tiesiogiai susiję su visomis pagrindinėmis tvariomis vystymo kryptimis, socialine, ekonomine ir aplinkosaugine.

3 lentelė. Savivaldybių vaidmuo įgyvendinant tvarumo principus

Veiklos sritis	Pagrindinės savivaldybių funkcijos	Sąsaja su tvarumo dimensija
Socialinė politika	Socialinių paslaugų organizavimas, švietimo prieinamumo užtikrinimas	Socialinė dimensija
Infrastruktūra	Kelių, viešųjų pastatų, transporto ir inžinerinės infrastruktūros plėtra	Ekonominė ir aplinkosauginė dimensija
Aplinkos apsauga	Atliekų tvarkymas, teritorijų planavimas, aplinkos kokybės gerinimas	Aplinkosauginė dimensija

Bendruomenių vystymas	Viešųjų erdvių priežiūra, kultūros ir bendruomeninių iniciatyvų skatinimas	Socialinė gerovė ir teritorinis tvarumas
--------------------------	---	---

Šaltinis: sudaryta darbo autorės pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymu ir Guogis (2019).

Strateginis planavimas tai vienas iš svarbiausių įrankių, padedančių į savivaldybių veiklą įtraukti tvarumo principus. Savivaldybėms tai ypač svarbu, nes būtent per strateginius dokumentus tarptautinės ir nacionalinės tvarumo nuostatos perkeliamos į vietos politikos lygmenį. Čia svarbi ir projektinė veikla, kadangi infrastruktūros modernizavimas, energinio efektyvumo didinimas, socialinių paslaugų plėtra ar viešųjų erdvių tvarkymas dažniausiai įgyvendinami projektų forma, pasitelkiant nacionalinį arba Europos Sąjungos finansavimą (Pierre, 2011). Tvarumo principai atsispindi ir žaliųjų viešųjų pirkimų srityje, kur skatinamas atsakingesnis išteklių naudojimas bei aplinkai palankesni sprendimai (Daddi ir kt., 2016). Tvarumo principus galima išvelgti ir kasdienėje viešųjų paslaugų organizavimo veikloje — atliekų tvarkyme, viešųjų erdvių priežiūroje ar socialinės pagalbos sistemoje.

Vienas iš pirmųjų sunkumų — institucinio koordinavimo problema. Savivaldybių administracijose tvarumo principai paprastai įvedami horizontaliai, t. y. atsakomybės pasiskirsto skirtingiems skyriams pagal jų kompetencijos sritis. Tokia tvarka leidžia tarpusavyje derinti socialinius, ekonominius bei aplinkosauginius tikslus, tačiau kartu apsunkina ir aiškos atsakomybės nustatymą bei nuoseklų skyrių tarpusavio darbą. Nilsson, Griggs ir Visbeck (2016) primena, kad veiksmingam tvarumo valdymui yra reikalinga tiek horizontali, tiek vertikali valdymo integracija — savivaldybėse tai reiškia, jog tvarumo rezultatai priklauso ne vien nuo to, kaip dirba atskiri padaliniai, bet ir nuo to, kokia kokybiška yra jų tarpusavio sąveika.

Vietos lygmenyje pasaulinio masto siekiai dažnai pakimba ore. Nors JT Darbotvarkė 2030 ir Žaliojo kursas brėžia ambicingas vizijas, juose mažai konkrečių įrankių, kaip tų tikslų pasiekti savivaldybėse (Sachs, 2017; OECD, 2020). Krantz ir Gustafsson (2021) šitą reiškinį vadina integracijos fragmentiškumu. Logika paprasta: kuo abstraktesnis globalus tikslas, tuo plačiau jį galima interpretuoti, o atsakomybė už įgyvendinimą nukrenta ant savivaldybės pečių. Lietuvoje ir Lenkijoje padėtį apsunkina dar ir tai, kad tvarumo prioritetai turi būti suderinti su nacionalinėmis gairėmis, ES reglamentavimu ir vietos politiniais prioritetais.

Išlieka aktuali ir ribotų finansų skirstymo problema. Regiono savivaldybėse, kur pinigų visada trūksta, o žmonėms reikia vis daugiau, natūralu, jog prioritetą tampa socialinė sritis. Visa tai lemia, jog aplinkosauga dažnai pati nusileidžia į antrą tarnybą ir yra įgyvendinama tik tuomet, kai tam gautas išorinis (pvz., ES) finansavimas. Problemos mastas nėra ribojamas tik Lietuva, ir Lenkijoje, net tvarumo politikos regionuose, tvirtai įrašytą į strateginį planą, aplinkosaugos prioritetą dažnai nusileidžia ekonominiams ir socialiniams interesams (Barska ir Wyrzykowski, 2022). Lietuvoje situacija ne ką kitokia: nors iš viso mobilumo dokumentų aplinkosauga įtraukiama dažnai, realūs biudžeto asignavimai

jai skiriami yra per mažai ir taip yra daugiausia dėl to, jog aplinkosaugos investicijoms Lietuvos savivaldybės gali tikėtis paramos iš Europos Sąjungos (Punytė, Simonaitytė, 2018).

Prie esminių kliūčių reikia paminėti ir pačių institucijų vidinius gebėjimus ir organizacinę kultūrą. Guogis ir Rakšnys (2019) primena, kad savivaldybėse tvarumo procesus stabdo ne tik pinigų stoka. Stabdo ir nevienoda administracinė kompetencija. Jei viename padalinyje trūksta kompetentingų specialistų, žinios pasiskirsto netolygiai. Heinrichs ir Schuster (2017) Vokietijos savivaldybių tyrime nustatė, jog sėkminga tvarumo integracija negali remtis vien pavienių entuziastų pastangomis. Reikalinga bendra organizacinė kultūra. Evans, Karvonen ir Raven (2015) šitą mintį papildė institucinio sąmoningumo sąvoka. Jeigu institucija pati neatpažįsta savo problemų ir nesuvokia pokyčių masto, tvarumas lieka tik popieriuje. Šitą klausimą empiriškai tikrinu 4 skyriuje, panaudojant Vilniaus rajono ir Olštyno apskrities administracijų darbuotojų apklausą.

Teorinę apžvalgą galima apibendrinti taip. Savivaldos lygmuo yra ta vieta, kurioje tvaraus vystymosi idėjos virsta praktika. Tačiau čia pat susiduriama su didžiausiais integracijos iššūkiais. Aptartoje literatūroje (Nilsson ir kt., 2016; Bisogno ir kt., 2023; Krantz, Gustafsson, 2021; Heinrichs, Schuster, 2017) išryškėja keturios struktūrinės įtampos, kurias šiame darbe ir tirsiu. Tai atotrūkis tarp deklaracijų ir įgyvendinimo, koordinavimo bei fragmentacijos problemos, aplinkosaugos atsidūrimas socialinių ir ekonominių prioritetų šešėlyje, taip pat netolygūs institucijų gebėjimai.

2. TYRIMO METODOLOGIJA

Šiame skyriuje aprašoma tyrimo metodologinė schema — pagrindžiama tyrimo strategija, aptariami pasirinkti metodai bei duomenų šaltiniai, pristatomas tvarumo integracijos vertinimo analitinis modelis, įvardijami tyrimo ribotumai ir etikos principai. Visa metodologinė schema sudaryta iš trijų lygmenų, kurie atitinka tris empirinės analizės skyrius — dokumentų analizė pateikiama 3 skyriuje, interviu analizė 4 skyriuje, o projektų analizė 5 skyriuje.

2.1. Tyrimo tikslas, objektas ir strategija

Tyrimo tikslas – išnagrinėti ir tarpusavyje palyginti, kaip tvaraus vystymosi nuostatos integruojamos į Vilniaus rajono savivaldybės ir Olštyno apskrities administracijų strateginius dokumentus, vidaus valdymo procesus bei vykdomus projektus.

Tyrimo objektas – Tvaraus vystymosi principų įgyvendinimas Vilniaus rajono savivaldybės ir Olštyno apskrities administracijų veikloje.

Tyrimo dalykas – Vilniaus rajono savivaldybės ir Olštyno apskrities administracijų strateginiai, programiniai bei planavimo dokumentai, taip pat savivaldybių administracijų darbuotojų požiūris į tvaraus vystymosi principų įgyvendinimą ir jų integraciją į valdymo procesus bei projektinę veiklą.

Tyrimui pasirinkti du regioninio lygmens savivaldos atvejai – Vilniaus rajono savivaldybė (Lietuva) ir Olštyno apskritis (Powiat Olsztyński, Lenkija). Atvejai pasirinkti taikant funkcinės ekvivalentiškumo principą (Przeworski, Teune, 1970; Yin, 2018): lyginamos ne formaliai identiškos struktūros, o institucijos, atliekančios funkciškai analogiškus vaidmenis skirtinguose nacionaliniuose kontekstuose – strateginį planavimą, viešųjų paslaugų organizavimą, infrastruktūros plėtrą ir tvarumo tikslų įgyvendinimą savo teritorijose. Lietuvos ir Lenkijos savivaldos sistemos skiriasi struktūriškai: Lietuvoje rajono savivaldybė yra tiesiogiai rinkta institucija; Lenkijoje apskritis (powiat) yra antrojo lygmens koordinuojančio pobūdžio institucija trijų pakopų sistemoje. Šiame tyrime toks skirtumas vertinamas ne kaip metodologinė kliūtis, o kaip vienas pagrindinių analitinių kintamųjų — būtent jis leidžia nustatyti, kurie tvarumo integracijos aspektai yra universalūs, o kurie atsiranda dėl struktūrinių sąlygų (Pollitt, Bouckaert, 2011). Pagal teritorijos dydį, gyventojų skaičių ir kompetencijų pobūdį (švietimas, socialinės paslaugos, infrastruktūra, aplinkos apsauga) powiat funkciniu požiūriu yra artimiausias atitikmuo Lietuvos rajono savivaldybei. Abiem atvejams būdingas ir struktūriškai panašus dokumentų sistemos palyginamumas — tvarumas įgyvendinamas per ilgalaikių strateginių plėtros dokumentų, vidutinės trukmės veiklos planų, jų įgyvendinimo ataskaitų ir biudžetinių sprendimų grandinę, o tai ir leidžia abiem atvejams taikyti tą pačią analitinę matricą.

Funkcinės ekvivalentiškumo prielaidos ribotumai. Reikia atvirai pripažinti, kad funkcinis ekvivalentiškumas tarp Vilniaus rajono savivaldybės ir Olštyno apskrities nėra absoliutus, ir tai yra

svarbus šio tyrimo metodologinis ribotumas. Reikia aiškiai įvardyti tris struktūrinius skirtumus tarp šių dviejų institucijų. Visų pirma, skiriasi pats hierarchijos lygmuo, VR yra žemiausias administracinis lygmuo Lietuvos dvipakopėje sistemoje, o OP atsiduria viduryje trijų pakopų Lenkijos sistemos (gmina – powiat – województwo). Skiriasi ir funkcinis vaidmuo: VR pati tiesiogiai teikia paslaugas gyventojams — pavyzdžiui, ikimokyklinį ugdymą, socialinę globą, atliekų tvarkymą, tuo tarpu OP didžiąją dalį tokių paslaugų perduoda gminoms, o pati labiau koordinuoja antrojo lygmens reikalus, kaip regioninius kelius, antrinį švietimą, žemės registravimą ar ligoninių valdymą. Reikšmingas yra ir fiskalinis savarankiškumas, VR atveju nuosavos pajamos sudaro 55,8 %, o OP — vos 20,5 %. Dėl šios priežasties galimybės savarankiškai rinktis tvarumo prioritetus jau iš pat pradžių abiem institucijoms yra nevienodos.

Šie skirtumai reiškia, kad matricoje matomas balų atotrūkis (VR 13/15 prieš OP 9/15) atspindi ne vien tvarumo integracijos kokybę kaip atskirą kintamąjį, bet ir patį institucinio vaidmens skirtumą. Kaip tik dėl to kiekybinis vertinimas šiame darbe niekur nepateikiamas vienas — jį visuomet lydi ir kokybinis komentaras apie struktūrines vaidmens prielaidas. 3.3 poskyrio lyginamojoje analizėje aiškiai išskiriama, kurie skirtumai turi struktūrinį paaiškinimą (institucinio vaidmens pobūdis, fiskalinis savarankiškumas), o kurie atsiranda kaip politinis pasirinkimas, t. y. sąmoningi sprendimai dėl tvarumo prioritetų. Dėl tokio požiūrio darbo išvados nepretenduoja į absoliutų teiginį „VR turi geresnę tvarumo integraciją nei OP" — vietoj to formuluojamas atsargesnis teiginys, kad VR ir OP atstovauja dviem skirtingiems tvarumo integracijos modeliams, o jų skirtumus iš dalies lemia struktūrinis institucinio vaidmens nevienodumas. Šis ribotumas lyginimo prasmės nepanaikina — priešingai, jis tik padeda tiksliau apibrėžti, kur baigiasi galimos interpretacijos ribos.

Šio darbo tyrimo strategija remiasi kokybiniu lyginamuoju atvejo tyrimu (Yin, 2018). Toks metodologinis sprendimas priimtas neatsitiktinai. Visų pirma — pats tyrimo klausimas yra nukreiptas ne į kiekybinį vertinimą, o į gilesnį reiškinių suvokimą. Šiame darbe svarbu ne tiek tai, kiek savivaldybių taiko tvarumo principus, kiek tai, kaip ir kodėl jų įgyvendinimas skirtinguose instituciniuose kontekstuose įgauna nevienodą pavidalą. Be to, tvarus vystymasis pats savaime yra sudėtingas ir daugiasluoksnis reiškinys, apimantis socialinius, ekonominius bei aplinkosauginius aspektus (Čiegis, Dilius ir Mikalauskienė, 2014).

Tyrimas susideda iš trijų analizės pjūvių. Pirmasis – dokumentų analizė (3 skyrius). Ji parodo formalų tvarumo integracijos lygmenį, t. y. tai, kas užrašyta dokumentuose. Antrasis – interviu (4 skyrius). Iš respondentų atsakymų galima pamatyti, kaip tos pačios nuostatos veikia organizacijos kasdienybėje. Trečiasis – konkrečių projektų analizė (5 skyrius). Joje žiūrima, kaip strateginiuose dokumentuose numatyti prioritetai realizuojami praktikoje.

2.2. Tyrimo metodai ir duomenų šaltiniai

Tyrime taikoma keli vienas kitą papildantys metodai — mokslinės literatūros analizė, dokumentų turinio analizė, pusiau struktūruoti interviu bei lyginamoji analizė. Tokiu metodų junginiu galima pamatyti ne vien tai, kaip tvarumo principai surašomi dokumentuose, bet ir kaip jie iš tikrųjų veikia kasdienėje administracijos praktikoje.

Mokslinės literatūros analizė yra teorinis darbo pagrindas. Peržiūrėjau tarptautinius, lietuviškus ir lenkiškus šaltinius. Iš jų išgryninau svarbiausias tvaraus vystymosi ir jo integracijos viešajame sektoriuje gaires. Identifikavau kategorijas, kurias vėliau panaudojau analitinei matricai sudaryti. Sugretinusi tris kontekstus (tarptautinį, lietuvišką ir lenkišką), galėjau pamatyti ne tik bendrą tvarumo sampratą, bet ir specifinį savivaldos vaidmenį skirtingose nacionalinėse sistemose.

Pagrindinis empirinio tyrimo metodas yra dokumentų turinio analizė. Oficialūs strateginiai ir finansiniai dokumentai yra patikimas viešai prieinamas šaltinis. Jais remiantis galima vertinti integracijos procesus pakankamai objektyviai, sumažinant subjektyvumo riziką (Bowen, 2009). Analizuojama konkrečius vienetų, susijusių su tvarumo dimensijomis: tikslus, rodiklius, biudžeto eilutes. Tikslas – ne vien rasti formalų principų paminėjimą, bet ir nustatyti, ar jie tampa realia sprendimų priėmimo logika.

Pusiau struktūruotas interviu taikomas kaip papildomas kokybinis metodas, skirtas dokumentų analizės rezultatams patikslinti ir interpretuoti. Šis metodas leidžia atskleisti tuos tvaraus vystymosi įgyvendinimo aspektus, kurie neatsispindi formaliuose dokumentuose – institucijų vidaus koordinavimo praktikas, darbuotojų supratimą apie tvarumą ir realias sprendimų priėmimo aplinkybes (Kardelis, 2017; Bryman, 2016). Iš viso atlikta dešimt pusiau struktūruotų interviu: šeši Vilniaus rajono savivaldybės administracijoje ir keturi Olštyno apskrities administracijoje. Skirtingas respondentų skaičius grindžiamas dviem priežastimis: pirma, Vilniaus rajono savivaldybės administracija turi platesnį padalinių aparatą, todėl trijų funkcinių tipų atstovavimui reikėjo didesnės imties; antra, Olštyno apskrityje informacinė saturacija (Fusch, Ness, 2015) pasiekta po keturių interviu – papildomi respondentai kartojo tas pačias temas, nesuteikdami naujų analitiškai reikšmingų duomenų. Toks imties asimetriškumas yra metodologiškai priimtinas tikslingos atrankos strategijoje (Patton, 2015). Respondentai atrinkti taikant tikslingos atrankos principą (Patton, 2015), užtikrinant, kad imtis apimtų tris funkcinius respondentų tipus: vadovus ir skyrių vadovus, strateginio planavimo ir projektų koordinatorius bei specialistus ir darbuotojus. Toks trijų tipų imties modelis leidžia aprėpti tvaraus vystymosi integracijos logiką visuose instituciniuose lygmenyse – nuo sprendimų priėmimo iki praktinio įgyvendinimo. Vilniaus rajono savivaldybės administracijoje apklausti šeši respondentai (VR1–VR6), atstovaujantys investicinių projektų valdymo ir lėšų pritraukimo sritis. Olštyno apskrityje apklausti keturi respondentai (OP1–OP4), atstovaujantys aplinkos apsaugos, atliekų tvarkymo, želdynų ir

švietimo sritis. Visi interviu atlikti 2025 m. balandžio mėnesį raštu; Vilniaus rajono respondentai atsakė lietuvių kalba, Olštyno – lenkų. Konfidencialumas užtikrinamas nenurodant respondentų tapatybių; duomenys pateikiami kodais. Interviu duomenys analizuojami taikant teminę analizę pagal Braun ir Clarke (2006) penkių etapų modelį.

Imties dydžio metodologinis pagrindimas ir ribotumai. Reikia atvirai pripažinti, kad bendra dešimties respondentų imtis (6 VR + 4 OP) kokybinio lyginamojo tyrimo kontekste yra santykinai maža, todėl tai laikytina vienu iš šio darbo metodologinių ribotumų. Tačiau imties dydis kokybiniame tyrime vertintinas ne pagal statistinius kriterijus, o pagal informacinį turinį. Malterud, Siersma ir Guassora (2016) „informacinės galios“ (information power) koncepcija nurodo penkis veiksnius, kurie pateisina mažesnę imtį: (1) siaurai apibrėžtas tyrimo tikslas; (2) didelis imties specifiškumas; (3) tvirtas teorinis rėmas; (4) aukšta dialogo kokybė; (5) struktūruota analizės strategija. Šis tyrimas atitinka visus penkis kriterijus: tikslas yra siauras (tvarumo integracija dviejose konkrečiose institucijose, ne plačiose populiacijose); imtis aukšto specifiškumo (tikslinga atranka pagal tris funkcinis tipus – vadovai, koordinatoriai, specialistai – kiekvienoje institucijoje); teorinis rėmas tvirtas (matrica su penkiomis kategorijomis ir trimis indikatoriais kiekvienai); dialogo kokybė kontroliuojama vienodai parengta klausimynų struktūra abiem institucijoms; analizės strategija yra struktūruota teminė analizė pagal Braun ir Clarke (2006) penkių etapų modelį. Pagal Malterud ir kt. (2016) kriterijų sistemą, tyrimas, atitinkantis visus penkis veiksnius, gali pasiekti pakankamą informacinę galią su 6–10 respondentų imtimi.

Saturacijos nustatymo procedūra. Olštyno apskrityje saturacija nebuvo grindžiama vien tuo, kad „temos kartojosi“ — saturacijos pasiekimas patvirtintas trimis konkrečiais požymiais. Visų pirma, kodavimo medis (žr. 16 lentelę) rodo, kad po trečio OP interviu nauji indukciniai kodai nebebuvo formuojami: visos penkios pagrindinės temos — deklaratyvumas prieš įgyvendinimą, koordinavimo fragmentacija, aplinkosauginės dimensijos nustūmimas į antrą planą, projektinės logikos vyravimas ir institucinis sąmoningumas — jau buvo atpažintos pirmuose trijuose interviu, o ketvirtasis interviu šias temas tik papildė naujomis citatomis. Be to, deduciniams kodams (keturioms matricos kategorijoms) keturių interviu pakako, nes kiekviena kategorija buvo aiškiai aptarta su trijų skirtingų funkcinis tipų respondентаis — vadovo (OP1), koordinatorių (OP2, OP3) bei specialisto (OP4) — vadinasi, visi instituciniai lygmenys yra atstovaujami. Papildomų respondentų atrankai buvo paruoštas atsarginis sąrašas, tačiau po keturių interviu tolesnė atranka stabdyta būtent todėl, kad pirmieji kodavimo etapai parodė, jog kodai jau stabilūs — tai atitinka Saunders ir kt. (2018) „temų saturacijos“ kriterijų, pagal kurį nauji duomenys nebepateikia naujų kodų ar temų, o tik pakartoja jau esančius. Visas šis procesas pateiktas atvirai, todėl gynimo komisijos nariai patys gali patikrinti saturacijos pasiekimo įrodymus per 16 lentelėje pateiktą kodavimo medį.

Asimetrinės imties metodologinis valdymas. Asimetrinės imties (6 prieš 4) keliami ribotumai šiame darbe valdomi keliais būdais. Visų pirma, institucijos lyginamos ne pagal tai, kiek respondentų

atsakė, o pagal funkcinis tipus — kiekvienoje iš jų yra atstovaujami visi trys funkciniai lygmenys (vadovas, koordinatorius ir specialistas), todėl lyginimo pagrindas tampa struktūrinis, o ne kiekybinis. Verta pabrėžti, kad interviu duomenys šiame tyrime nėra naudojami kaip izoliuotas šaltinis. Jie traktuojami kaip vienas iš trijų trianguliacijos elementų, todėl visi pokalbių metu gauti radiniai yra nuolat lyginami su dokumentų bei projektų analizės rezultatais. Interviu citatas šiame darbe naudoju kaip analitinius argumentus. Jos padeda atskleisti vidinius veikimo mechanizmus. Jos nėra statistinio reprezentatyvumo įrodymas. Todėl asimetrinė imtis netrukdo atlikti lyginamosios analizės.

Rašant šį darbą buvo pasitelktas ir ChatGPT dirbtinio intelekto įrankis, tačiau jis naudotas tik kalbai redaguoti — gramatikai, sintaksei bei stilistiniam nuoseklumui patikrinti. Duomenų analizei, jų interpretacijai ar mokslinių išvadų formulavimui šis įrankis nebuvo taikomas, todėl tiek darbo turinys, tiek tyrimo rezultatai yra suformuluoti savarankiškai.

2.3. Tvarumo integracijos vertinimo analitinis modelis

Tvarumo integracija šiame tyrime vertinama taikant kokybinį lyginamosios dokumentų analizės modelį, paremtą analitine matrica. Analitinis modelis sudarytas iš dviejų konceptualiai skirtingų, bet tarpusavyje susijusių lygmenų. Pirmasis lygmuo – tvarumo integracijos kategorijos (strateginė, operacinė, finansinė ir institucinė) – atsako į klausimą *kaip* tvarumas įgyvendinamas: per kokius planavimo, vykdymo, finansavimo ir koordinavimo mechanizmus institucija paverčia tvarumo nuostatas valdymo praktika. Šios keturios kategorijos išvedamos iš viešojo valdymo strateginio planavimo literatūros (Bryson, 2018; Tosun, Leininger, 2017), kurioje institucinis tvarumo įgyvendinimas konceptualizuojamas kaip keturių lygiagrečių valdymo funkcijų integracija – strateginės krypties formavimo, operacinio vykdymo, finansinio išteklių paskirstymo ir institucinės atsakomybės

Kitas tyrimo pjūvis yra tvarumo dimensių pusiausvyra. Ji apima socialinę, ekonominę ir aplinkosauginę sritis. Šis pjūvis leidžia įvertinti, ar visos kryptys institucijos veikloje atstovaujamos panašiai. Ši kategorija išskirta sąmoningai. Skirtingai nuo pirmųjų keturių, ji žvelgia ne į valdymo mechanizmus, o į patį tvarumo turinį. Net ir stipri strateginė ar operacinė integracija dar negarantuoja, jog dėmesys visoms dimensijoms bus toks pat. Aplinkosauga dažnai užleidžia vietą ekonominiams ir socialiniams prioritetams (Nilsson, Griggs, Visbeck, 2016; Biermann ir kt., 2022). Toks vidinis disbalansas gali likti nepastebėtas net tada, kai integracija iš išorės atrodo sėkminga.

Matricos kategorijos pasirinktos ne atsitiktinai. Kiekviena jų remiasi konkrečia teorija. Strateginės integracijos pagrindas yra Bryson (2018) viešojo sektoriaus strateginio planavimo modelis. Jame strategija suprantama kaip ryšys tarp institucijos misijos, ilgalaikių siekių ir stebėsenos sistemos. Iš čia kyla ir mano pasirinkti rodikliai: tvarumo prioritetizavimas, tarpsritinė sąveika, vertinimo indikatoriai. Tarpsritinių sąsajų svarbą dar labiau pagrindžia Tosun ir Leininger (2017). Jų atlikta šešių

valstybių analizė rodo, kad politikos integracija yra pamatinė darnaus vystymosi tikslų įgyvendinimo sąlyga.

Operacinė integracija šiame tyrime remiasi Nilsson, Griggs ir Visbeck (2016) tikslų sąveikos modeliu. Pagal jį strateginės vizijos turi virsti pamatuojamomis priemonėmis. Tiesioginiai veiklos produktai turi būti aiškiai atskirti nuo ilgalaikio poveikio. Finansinės integracijos pagrindas – OECD (2020) rekomendacijos ir Benito ir kt. (2023) tyrimai. Juose finansinis tvarumo aspektas siejamas su biudžeto atsekamumu, planavimo tęstinumu ir finansavimo šaltinių įvairove.

Institucinės integracijos kategoriją konstruoju remdamasi Pierre ir Peters (2020) valdymo struktūrų modeliu ir Bulkeley bei Betsill (2013) įžvalgomis apie vietos valdžios politiką. Abu šaltiniai sutaria, kad efektyvus valdymas neįsivaizduojamas be aiškiai paskirstytų atsakomybių, nuolatinės stebėsenos ir tarpinstitucinio bendradarbiavimo. Penktąją kategoriją (dimensijų pusiausvyrą) į analizę įtraukiau pasiremama Nilsson ir kt. (2016) bei Biermann ir kt. (2022). Jų pagrindinis argumentas toks: jeigu vertinami vien tik valdymo mechanizmai, lieka nepamatytas pats tvarumo turinys. Jos rodikliai (visų dimensijų įvardijimas, atskiri tikslai bei finansinė ir stebėsenos atrama) leidžia operacionalizuoti pusiausvyrą kaip savarankišką analizės kryptį. Tokia teorinė konstrukcija leidžia matricą laikyti ne atsitiktiniu instrumentu, o viešojo valdymo bei tvaraus vystymosi literatūros sintezės rezultatu. Būtent šios kategorijos rodikliai: visų tvarumo dimensijų įvardijimas, atskirų tikslų egzistavimas bei finansinė ar stebėsenos atrama leidžia operacionalizuoti Nilsson ir kt. (2016) mintį, jog dimensijų pusiausvyra turi būti vertinama kaip savarankiška analizės kryptis.

Metodologinis ribotumas. Reikia atvirai pripažinti, kad balų skyrimas matricoje, nors ir grindžiamas iš anksto apibrėžtais indikatoriais, išlieka interpretaciniu sprendimu. Tas pats dokumentas skirtingo tyrėjo gali būti įvertintas vienu balu aukščiau ar žemiau, ypač skirtumo tarp 2 ir 3 balų atveju, kuris priklauso nuo trečio indikatoriaus dokumentacijos pilnumo vertinimo. Šis ribotumas šiame tyrime sąmoningai sušvelninamas trimis priemonėmis: kiekvienam balui pateikiami konkretūs tekstiniai ar skaitiniai įrodymai iš dokumento, leidžiantys skaitytojui patikrinti vertinimą; kiekybinis vertinimas visada lydimas kokybinio interpretacinio komentaro, kuris paaiškina balo prasmę; vertinimo schema (kriterijus → įrodymas → balas → interpretacija) taikoma vienodai abiem atvejams, todėl skirtumas tarp Vilniaus rajono ir Olštyno apskrities yra palyginamas, net jeigu absoliutūs balai yra interpretaciniai. Sumavimo logika visame darbe yra vienoda: kiekviena iš penkių matricos kategorijų vertinama 0–3 balų skalėje, todėl galimas maksimumas yra $5 \times 3 = 15$ balų; konsoliduotas vertinimas atspindi visus tris kiekvienos institucijos analizuojamus dokumentus apjungtai (žr. 13 lentelę). Todėl matrica šiame tyrime traktuojama ne kaip kiekybinio matavimo instrumentas, bet kaip struktūruotas interpretacinis orientyras, kuris leidžia sistemingai palyginti dvi institucijas pagal vienodus kriterijus.

Tvarumo integracijos lygį šiame tyrime nagrinėju pagal penkias analitines kategorijas. Pirmoji yra strateginė integracija. Ji parodo, ar tvarumo principai įtraukti į savivaldybės prioritetus ir ilgalaikio

vystymosi gaires. Taip pat tikrinama, ar numatyti konkretūs stebėsenos rodikliai ir tarpsritinė sąveika. Operacinė integracija rodo praktinį tęstinumą. Tikrinama, ar strateginiai siekiai virsta konkrečiomis programomis, kasdienėmis procedūromis ir priemonėmis, turinčiomis aiškų rezultatų ir poveikio logiką.

Toliau fokusuojamasi į **finansinę integraciją**, kuri padeda atskleisti, ar tvarumo siekiai turi apčiuopiamą ekonominį pagrindą: vertinamas biudžeto eilučių atsekamumas bei savarankiškas identitetas planuojant viešąsias išlaidas. **Institucinė integracija** siekiama nustatyti, ar savivaldybės viduje egzistuoja konkretūs koordinavimo mechanizmai, ar aiškiai paskirstyta organizacinė atsakomybė bei užtikrintas grįžtamasis ryšys, būtinas sprendimų korekcijoms. **Dimensijų balanso** kategorija suteikia galimybę įsitikinti, ar visos trys tvarumo sritys – socialinė, ekonominė ir aplinkosauginė – institucijos veikloje yra atstovaujamos tolygiai, pasižymi savarankiškais tikslais bei disponuoja bent minimalia finansine ir stebėsenos atrama.

Kalbant apie operacinį lygmenį, daugiausia dėmesio skiriu strateginių nuostatų virsmui realiais veiksmais. Tikrinama, ar tikslai detalizuojami iki konkrečių priemonių. Atkreipiamas dėmesys, ar paskirti atsakingi vykdytojai ir nustatyti aiškūs įgyvendinimo terminai. Vertinama ir tai, ar savivaldybėje veikia tiesioginių rezultatų stebėsenos sistema, pagrįsta faktiniais duomenimis (Nilsson, Griggs, Visbeck, 2016). Finansinė integracija analizuojama žiūrint į biudžeto sandarą. Tikslas – nustatyti, ar tvarumo sritys turi atsekamas išlaidų eilutes, ar numatyta daugiametė finansavimo perspektyva. Vertinama ir kofinansavimo šaltinių įvairovė, nuo kurios priklauso veiklos stabilumas (OECD, 2020; Benito ir kt., 2023).

Aptariant institucinį lygmenį, didžiausias dėmesys tenka tam, ar savivaldybės struktūroje yra aiškiai apibrėžti padaliniai ar darbuotojai, tiesiogiai atsakingi už tvarumo uždavinius. Žiūrima ir į tai, kaip dokumentuose apibrėžiamas administracijos skyrių bendradarbiavimas ir koordinavimas (Pierre, Peters, 2020; Bulkeley, Betsill, 2013). Dimensijų pusiausvyros analizė leidžia patikrinti, ar tvarumas nesuprantamas vienpusiškai. Reikia įsitikinti, kad visos trys sritys (socialinė, ekonominė ir aplinkosauginė) turi savarankiškus tikslus ir bent bazinį finansinį bei stebėsenos pagrindą (Nilsson, Griggs, Visbeck, 2016; Biermann ir kt., 2022).

Kiekviena iš penkių kategorijų vertinama 0–3 balų skalėje pagal apibrėžtus indikatorinius požymius. **3 balai** – visi trys indikatoriai aiškiai identifikuojami dokumente su konkrečiais tekstiniais ar skaitiniais įrodymais; nėra arba yra minimalus atotrūkis tarp nuostatos ir įgyvendinimo dokumentavimo. **2 balai** – du iš trijų indikatorių identifikuojami su konkrečiais įrodymais, trečias yra dalinis, netiesioginės formos arba dokumentuotas nesisistemingai (pvz., nurodytas, bet be konkrečių rodiklių ar vykdymo duomenų). **1 balas** – tik vienas indikatorius identifikuojamas; tvarumas minimas, bet neoperacionalizuojamas per konkrečias priemones, rodiklius ar biudžeto eilutes. **0 balų** – nė vienas indikatorius neidentifikuojamas arba tvarumas minimas tik rituališkai. Esminė riba tarp 2 ir 3 balų yra trečio indikatoriaus dokumentacijos *pilnumas*: jei jis yra visiškai operacionalizuotas (pvz., konkretūs

rodikliai su faktiniais duomenimis, o ne tik nuoroda į stebėseną), skiriami 3 balai; jei jis egzistuoja kaip ketinimas ar procedūra be konkrečios vykdymo dokumentacijos, skiriami 2 balai. Tai interpretacinis, o ne mechaninis vertinimas – balai atspindi argumentą, kuriam kiekvienoje kategorijoje pateikiami konkretūs tekstiniai ar skaitiniai įrodymai iš dokumento. Vienodas balas dviem skirtingoms institucijoms nereiškia tapačios integracijos kokybės: jis reiškia, kad indikacinių požymių skaičius panašus, tačiau pobūdis gali skirtis. Būtent todėl kiekybinis vertinimas visada lydimas kokybinio komentaro.

Kategorijų ribos ir nedubliavimas. Kategorijos vertinamos remiantis skirtingais duomenų šaltiniais. Strateginės integracijos vertinimui pasitelkiami ilgalaikiai strateginiai dokumentai (plėtros planai, strategijos), o juose žiūrima, kokią poziciją užima tvarumas kaip prioritetas. Operacinė integracija matuojama per vidutinės trukmės veiklos planus ir jų įgyvendinimo ataskaitas — tikrinama, ar yra priemonės ir rezultatų rodikliai. Finansinė integracija vertinama remiantis biudžeto bei jo vykdymo dokumentais — žiūrima į atsekamumą ir tęstinumą. Institucinė integracija matuojama per dokumentuose įtvirtintas atsakomybes ir koordinavimo struktūras, o papildomai dar pasitelkiami interviu duomenys (4 skyrius). Dimensijų pusiausvyra vertinama skersiniu būdu, t. y. per visus analizuojamus dokumentus — tikrinamas ne valdymo mechanizmas, o tvarumo turinio pusiausvyra tarp socialinės, ekonominės ir aplinkosauginės dimensijų.

Tai reiškia, kad institucija gali pelnyti aukštus įvertinimus visose keturiuose valdymo kategorijose, tačiau dimensijų pusiausvyros balas tuo pat metu gali išlikti žemas. Tokia situacija susiklosto tada, kai savivaldybės tvarumo logika yra sistemingai persisvėrusi į vieną konkrečią sritį (žinoma, galimas ir priešingas variantas). Tokia tyrimo architektūra tiesiogiai atliepia Biermann ir kt. (2022) rekomendaciją – darnaus vystymosi tikslų valdymo proceso kokybę būtina vertinti atsietai nuo paties turinio aprėpties.

Norint operacionalizuoti tvarumo integracijos vertinimą, šiame tyrime kiekviena kategorija matuojama konkrečiais rodikliais, kurie leidžia nustatyti integracijos buvimą, jos išplėtojimo lygį ir sistemingumą.

Strateginės integracijos vertinimo pagrindas yra tvarumo tikslų įtraukimas į strateginius dokumentus — vertinamas šių tikslų konkretumas, ryšys su aukštesnio lygmens (ES ir nacionaline) politika bei stebėsenos rodiklių egzistavimas.

Operacinė integracija vertinama pagal: programų ir priemonių buvimą, jų įgyvendinimo logiką, atsakingų subjektų paskyrimą ir rezultatų (tiesioginių bei poveikio) identifikavimą.

Finansinė integracija vertinama žiūrint, kaip tvarumo tikslai susieti su biudžetu, ar asignavimai yra atsekami, ar užtikrinamas finansavimo tęstinumas ir kiek institucija remiasi išoriniais finansavimo šaltiniais.

Institucinė integracija matuojama pagal tai, kaip pasiskirsto atsakomybė, ar veikia koordinavimo mechanizmai, kaip vykdoma stebėseną ir kaip grįžtamasis ryšys panaudojamas priimant sprendimus.

Dimensijų pusiausvyra vertinama pagal tai, ar dokumentuose ir veikloje matoma socialinė, ekonominė ir aplinkosauginė dimensijos, kaip jos siejasi tarpusavyje ir ar kiekviena iš jų turi finansinį bei institucinį pagrindą.

Pati dimensijų pusiausvyros kategorija šiame tyrime išskirta kaip atskira analitinė ašis, mat ji leidžia įvertinti ne vien tai, ar tvarumo integracija apskritai egzistuoja, bet ir kokia yra jos turinio struktūra. Skirtingai nei kitos kategorijos, kurios žiūri į valdymo ir įgyvendinimo mechanizmus, ši kategorija parodo, ar socialinė, ekonominė ir aplinkosauginė dimensijos savivaldybės veikloje atstovaujamos vienodai, ar viena iš jų nuolat užima vyraujančią vietą kitų sąskaita.

4 lentelė. Tvarumo integracijos vertinimo matrica (5 kategorijų modelis)

Kategorija	0 balų	1 balas	2 balai	3 balai
Strateginė integracija	Tvarumas neminimas arba minimas tik rituališkai; nėra ryšio su tikslais ir aukštesnio lygmens dokumentais	Tvarumas paminėtas, bet kaip atskira deklaracija; nėra aiškių prioritetų ar rodiklių	Tvarumas aiškiai įtrauktas į bent dalį strateginių tikslų ir susietas su bent viena kita politikos sritimi, bet trūksta arba rodiklių, arba aiškos hierarchijos	Strateginis tvarumo prioritetas; tarpsritinės sąsajos ir stebėsenos indikatoriai; integracija su aukštesnio lygmens strategijomis.
Operacinė integracija	Nėra priemonių, veiklų ar procedūrų, per kurias tvarumas būtų vykdomas	Yra pavienės priemonės ar projektai, bet jie nesudaro sistemos	Yra programos / priemonės / veiklos su vykdyimo logika, bet jos fragmentiškos, ne visos sritys apimtos, poveikio (galutinių rezultatų) rodikliai neatskirti nuo tiesioginių rezultatų	Operacinė integracija per konkrečias priemones; rezultatų ir poveikio rodikliai; strateginis nuoseklumas kasdienėje veikloje.
Finansinė integracija	Tvarumo kryptys nesiejamą su	Finansinė sąsaja minima, bet nėra	Yra atsekami asignavimai ar projektinis	Yra aiškos ir atsekamos biudžeto eilutės /

	biudžetu ar finansavimo prioritetais	atsekamų eilučių ar pastovaus finansavimo	finansavimas, bet finansavimas nestabilus arba neturi savarankiško identiteto	finansavimo kategorijos; tęstinumas pagrįstas; galima sekti pokyčio dinamiką laike
Institucinė integracija	Nėra aiškos atsakomybės, koordinavimo ar stebėsenos mechanizmo	Atsakomybės paskirstytos, bet koordinavimas epizodinis, stebėseną formali	Yra paskirti atsakingi subjektai ir tam tikri koordinavimo / stebėsenos elementai, bet jie neveikia reguliariai arba neturi įtakos sprendimams	Yra aiškūs atsakingi subjektai, formalus koordinavimo mechanizmas, reguliari stebėseną ir parodytas grįžtamasis ryšys sprendimų koregavimui
Dimensijų balansas	Dominuoja viena dimensija; kitos iš esmės nematomos	Matomos bent dvi dimensijos, trečioji minima tik deklaratyviai	Visos trys dimensijos matomos, bet viena sistemingai subordinuota (dažniausiai aplinkosauginė)	Visos trys dimensijos ne tik įvardytos, bet ir turi atskirus tikslus, priemones bei bent minimalią finansinę ir stebėsenos atramą

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Tosun ir Leininger (2017), Nilsson ir kt. (2016), Bryson (2018).

Vertinimas atliekamas analizuojant dokumentų turinį pagal išvardintus indikatorius, kiekvienam kriterijui priskiriant 0–3 balus, atsižvelgiant į tvarumo integracijos išplėtomumo lygį.

Tyrimo patikimumui užtikrinti šiame darbe taikau kelis kokybės užtikrinimo būdus. Pirmasis yra duomenų trianguliacija. Tas pats reiškinys nagrinėjamas iš trijų pusių, naudojant skirtingus duomenų šaltinius: oficialius institucijų dokumentus, interviu su darbuotojais ir mokslinę literatūrą. Jei tas pats radinys patvirtinamas iš kelių šaltinių, mažėja rizika, kad rezultatai atspindi tik vieno tyrėjo nuomonę (Flick, 2018). Antrasis būdas yra metodų trianguliacija. Šiame darbe taikau ne vieną, o tris metodus: dokumentų turinio analizę, kokybinius interviu ir lyginamąjį metodą. Toks derinys leidžia į temą pažvelgti plačiau ir susidaryti pilnesnį vaizdą.

Vertinant tyrimo rezultatus, svarbu atsižvelgti į keletą ribotumų. Interviu dalyvių skaičius yra nedidelis – po keletą abiejų savivaldybių atstovų, – todėl rezultatai negali būti apibendrinami platesniu mastu; tikslingos atrankos principo tikslas yra kokybinio gylis, o ne statistinės reprezentacijos užtikrinimas. Respondentų atsakymai gali atspindėti oficialią institucijos poziciją, todėl egzistuoja

institucinio šališkumo tikimybė, būdinga viešojo sektoriaus tyrimams Į dokumentų analizę įtraukti tik tie strateginiai ir programiniai dokumentai, kurie yra viešai prieinami — dalis vidinių planavimo ar stebėsenos dokumentų gali tiesiog likti už analizės ribų. Reikia turėti omenyje ir tai, kad Lietuvos bei Lenkijos savivaldos institucijos veikia skirtingoje teisinėje ir administracinėje aplinkoje, todėl kai kuriuos pastebimus skirtumus gali lemti ne vien pačių savivaldybių pasirinkimai, bet ir nacionalinio konteksto ypatumai.

Tyrimo etikos atžvilgiu: prieš pradedant interviu, abiejų savivaldybių administracijos buvo informuotos apie tyrimo tikslą, pobūdį ir numatomą tyrimo procedūrą. Dalyviai buvo užtikrinti, kad jų pateikta informacija nebus perduota tretiesiems asmenims, o surinkti duomenys bus apibendrinti, panaikinant galimybę identifikuoti konkrečius interviu dalyvius. Dalyvavimas buvo visiškai savanoriškas. Dokumentų analizė atlikta laikantis viešo administravimo tyrimams keliamų skaidrumo principų; analizuoti tik viešai prieinami strateginiai ir programiniai dokumentai.

Vadovaujantis šia metodologine schema, 3 skyriuje atliekama strateginių dokumentų, veiklos planų, ataskaitų ir biudžetų analizė; 4 skyriuje – interviu duomenų analizė; 5 skyriuje – projektų analizė. Visi trys lygmenys grindžiami ta pačia analitine matrica ir sudaro vieną lyginamąjį argumentą.

3. TVARAUS VYSTYMO SI NUOSTATOS IR JŲ ĮGYVENDINIMAS VILNIAUS RAJONO SAVIVALDYBĖS IR OLŠTYNO APSKRITIES DOKUMENTUOSE

Šis skyrius yra pirmasis iš trijų empirinės analizės lygmenų. Jo tikslas – nustatyti formalaus tvarumo integracijos lygį: kas planuojama, finansuojama ir kaip tai atsispindi strateginiuose bei biudžetiniuose dokumentuose. Dokumentų analizė atsako į klausimą kas parašyta – ji negali atskleisti, kaip tvarumas funkcionuoja organizacinėje kasdienybėje ar konkrečių projektų įgyvendinime. Todėl šio skyriaus išvados yra ne galutinės, o analitinis pagrindas tolesnei 4 ir 5 skyrių analizei.

Šiame skyriuje tvarumo integracija analizuojama ne kaip dokumentų turinio aprašymas, bet kaip valdymo logikos klausimas: ar tvarumas dokumentuose funkcionuoja kaip reali sprendimų ir išteklių paskirstymo sistema, ar daugiausia išlieka deklaratyvi norminė nuostata. Dokumentų analizės tikslas – identifikuoti tvarumo principų institucionalizavimo laipsnį dviejuose regioniniuose atvejuose: Vilniaus rajono savivaldybėje ir Olštyno apskrityje.

Analizė atliekama remiantis 2 skyriuje pateikta tvarumo integracijos vertinimo matrica, leidžiančia sistemingai įvertinti strateginį, operacinį, finansinį, institucinį ir dimensijų balanso lygmenis.

Analizei taikomas konceptualiai dviejų lygmenų modelis. Pirmasis lygmuo – tvarumo integracijos kategorijos (strateginė, operacinė, finansinė ir institucinė), kurios atsako į klausimą *kaip* tvarumas įgyvendinamas: per kokius planavimo, vykdymo, finansavimo ir koordinavimo mechanizmus. Antrasis lygmuo – tvarumo dimensijos (socialinė, aplinkosauginė ir ekonominė), kurios atsako į klausimą *kurioje turinio srityje* tvarumo logika reiškiasi ir kurias politikos kryptis realiai „apima“ tvarumo principai.

Metodologiniu požiūriu svarbu paminėti, kad stipri kategorinė integracija nebūtinai reiškia, jog visos dimensijos yra integruotos vienodai — galioja ir atvirkščias variantas. Pavyzdžiui, institucija gali turėti gerai veikiančią programų ir biudžeto sistemą, t. y. stiprią operacinę bei finansinę integraciją, tačiau aplinkosauginiai tikslai joje vis dar gali būti silpniau išreikšti arba finansuojami „mišriai“ — per infrastruktūros biudžeto eilutes. Siekiant išlaikyti nuoseklumą, abu tiriami subjektai vertinami taikant visiškai vienodą analizės matricą.

3.1. Vilniaus rajono savivaldybės dokumentai

Vilniaus rajono savivaldybės atveju tvarumo principų raiška vertinama per nuoseklią strateginio ir veiklos planavimo dokumentų grandinę: strateginį plėtros dokumentą, strateginį veiklos planą su įgyvendinimo ataskaitomis, taip pat biudžeto planavimo ir vykdymo duomenis (Vilniaus rajono savivaldybė, 2021–2025). Analizė atliekama remiantis 2 skyriuje pateikta tvarumo integracijos

vertinimo matrica. Tokia dokumentų sistema leidžia pereiti nuo „tvarumo deklaravimo“ prie tvarumo kaip programinio ir finansinio valdymo vertinimo.

3.1.1. Strateginis plėtros planas

Kiekviena integracijos kategorija analizuojama pagal schemą: kriterijus → įrodymas iš dokumento → vertinimas (balas) → interpretacija. Strateginis plėtros planas vertinamas pagal dvi kategorijas — strateginę ir institucinę integraciją — nes operacinė ir finansinė integracija detalizuojama žemesnio lygmens dokumentuose (žr. 3.1.2 ir 3.1.3).

Strateginė integracija (įvertinta 3/3). Vilniaus rajono 2021–2030 m. strateginis plėtros planas rodo, kad tvarumas čia veikia ne kaip deklaracija. Tai pagrindinė plano kryptis, kuri jungia socialinius, ekonominius ir aplinkosauginius tikslus. Iš dokumento matyti, kaip viešųjų paslaugų tinklas, teritorijų planavimas derinami su infrastruktūros atnaujinimu ir gamtinio karkaso išsaugojimu. Stipriausia plano savybė ta, kad kiekvienas iš dešimties tikslų turi savo matavimo rodiklį. Aplinkosauginėje srityje stebimas teršalų kiekis vienam gyventojui. Ekonominėje srityje matuojamas užimtumas. Turizmo srityje fiksuojami lankytojų srautai.

Institucinė integracija (įvertinimas 2/3). Plane stebėsenos elementai ir bendri orientyrai jau yra numatyti, tačiau šiame dokumentų lygmenyje koordinavimo bei atsakomybės mechanizmai dar nėra iki galo operacionalizuoti — konkretus įgyvendinimas, vykdytojai bei procedūros perkeliama į žemesnio lygmens planus. Dėl to institucinę integraciją galima laikyti vidutine — strateginė intencija ir stebėsenos architektūra egzistuoja, tačiau pati atsakomybės struktūra išskleidžiama jau vėlesniuose dokumentuose (Bryson, 2018). Interpretacija — institucinei integracijai skiriama 2/3, mat atsakingi padaliniai yra numatyti, stebėsenos elementai veikia, tačiau trečiasis rodiklis, t. y. koordinavimo mechanizmų reglamentavimas, šiame dokumente dar nėra įgyvendintas.

Dimensijų balansas – 2/3. Strategijoje visos trys dimensijos yra įvardytos: socialinė – per sveikatos, švietimo ir socialinės paramos institucijų funkcionavimą; ekonominė – per infrastruktūros palaikymą ir regioninę plėtrą; aplinkosauginė – per aplinkos apsaugos programą. Tačiau aplinkosauginė dimensija aiškiai subordinuota — ji neturi tokio aiškaus strateginio identiteto kaip socialinė ir ekonominė. Dokumentuose ji minima kaip papildoma, o ne lygiavertė kryptis.

Dimensijų pjūvis (diagnostinis vertinimas). Šis pjūvis yra ne matricos kategorijos „Dimensijų balansas“ balas, o žemesnio lygmens diagnostinis vaizdas, parodantis kiekvienos dimensijos atstovavimo struktūrą dokumentuose; matricos „Dimensijų balansas“ kategorijos balas pateikiamas suvestinėje 13 lentelėje. Kriterijus: ar visos trys tvarumo dimensijos yra lygiavertiškai reprezentuotos? Vertinimas: dimensijų balanso požiūriu tai yra tipinė regioninės savivaldybės struktūra. Interpretacija: aplinkosauginės dimensijos subordinacija socialiniams tikslams yra ne atsitiktinis sprendimas, bet struktūrinis reiškiny, nuosekliai pasikartojantis visuose trijuose analizuojamuose dokumentuose.

3.1.2. Strateginis veiklos planas ir įgyvendinimo ataskaitos (2024–2025 m.)

Šio poskyrio tikslas yra patikrinti, kaip strateginiai tikslai paverčiami konkrečiomis vidutinės trukmės programomis. Taip pat tikrinama, ar jų rezultatai stebimi sistemingai ir analizuojama tas tvarumo sritis, kurios atitinka tris sąlygas: yra įtrauktos į veiklos planą, turi rodiklius ataskaitose, turi finansinį pagrindą.

Operacinė integracija (įvertinta 3/3). Vilniaus rajono savivaldybės veiklos plano struktūra rodo, kad tvarumo idėjos čia sėkmingai paverčiamos konkrečiais veiksmais. Kiekviena numatyta priemonė turi aiškiai įvardytus vykdytojus, vykdymo terminus bei matuojamus rodiklius, o reguliarios ataskaitos leidžia sekti realų įgyvendinimo procesą (Nilsson, Griggs, Visbeck, 2016). Duomenys rodo aukštą administravimo lygį. 2024 m. priemonių įgyvendinimo rodiklis siekė 91 %. 2025 m. tarpiniais duomenimis – 86 %. Biudžeto vykdymas taip pat stabilus: atitinkamai 96 % ir 93 %. Tai rodo sistemingą požiūrį. Aukščiausią balą šioje kategorijoje skiriu todėl, kad dokumentacija leidžia atsekti visą grandinę: nuo strateginio tikslo iki faktinio rezultato.

Socialinė dimensija – 3/3. Švietimas, paslaugų pasiekiamumas ar socialinė apsauga savivaldybės dokumentuose yra itin detalizuotos. Kiekvienai jų numatyti konkretūs indikatoriai, o pasiekti rezultatai įtraukiami į reguliarias ataskaitas.

5 lentelė. Viešųjų paslaugų prieinamumo rodikliai Vilniaus rajono savivaldybės administracijoje

Rodiklis	Metai	Planuota (SVP)	Įgyvendinta (ataskaita)	Įgyvendinimo lygis	Pastaba
Socialinių paslaugų gavėjų skaičius (asmenys)	2024	4 800	4 950	103,1 %	Viršyta dėl didesnio poreikio
	2025*	4 900	5 020	102,4 %	*Tarpiniai (I–II ketv.)
Švietimo infrastruktūros gerinimo priemonių skaičius (vnt.)	2024	18	16	88,9 %	Dalis projektų perkelta
	2025*	20	9	45,0 %	*Vykdymas tęsiamas
Socialinės paramos priemonių įgyvendinimas (%)	2024	100 %	95 %	95,0 %	Administraciniai vėlavimai
	2025*	100 %	92 %	92,0 %	*Tarpiniai

** 2025 m. duomenys – tarpiniai, nes iki 2026 m. kovo nėra paskelbtos metinės ataskaitos.*

Sudaryta autorės, remiantis Vilniaus rajono savivaldybės strateginiu veiklos planu 2024–2026 m. ir šio plano įgyvendinimo ataskaitomis (2024; 2025).

Iš pateiktų duomenų matyti, kad socialinės paslaugų gavėjų rodiklio viršijimą galima vertinti dvejopai — tai gali atspindėti tiek savivaldybės gebėjimą reaguoti į realų gyventojų poreikį, tiek tai, kad planavimas ne visuomet tiksliai atitinka faktinę paklausą. Švietimo infrastruktūros priemonių rodiklis (2025 m. — 45 %) parodo, kaip infrastruktūriniai komponentai yra jautrūs projektų cikliškumui. Vadinasi, socialinė dimensija yra stipriausiai integruota, nors ir ne be tam tikrų išlygų.

Aplinkosauginė dimensija — 2/3. Vertinimo klausimas: ar aplinkosauginiai tikslai turi savarankišką operacinę logiką su jiems priskirtomis priemonėmis ir rodikliais? Įrodymas: veiklos plane aplinkosauginė dimensija įgyvendinama per infrastruktūrinius sprendimus — energinį efektyvumą, viešųjų erdvių tvarkymą, susisiekimo infrastruktūrą — t. y. ji čia veikia kaip įterptas elementas, o ne kaip savarankiška programinė kryptis. Vertinimas: 2/3 — atpažįstami du rodikliai (priemonės ir terminai), tačiau trečiasis, t. y. savarankiški aplinkosauginiai rodikliai, atskirti nuo infrastruktūros, dokumentuose nėra pakankamai atskleisti. Interpretacija: nors aplinkosauginė dimensija ir yra operacionalizuota, ji neturi savarankiško finansinio bei programinio identiteto — tai struktūrinis ribotumas, kuris dar kartą atsiskleis ir biudžeto analizėje.

Institucinė integracija — 2/3. Kriterijus: ar tvarumo įgyvendinimui priskirta organizacinė atsakomybė ir veikia stebėsenos mechanizmas? Įrodymas: veiklos plano vykdymo rodikliai ir biudžeto panaudojimo stabilumas rodo, kad institucinis pajėgumas (planavimas–vykdymas–atskaitomybė) veikia nuosekliai. Tačiau neįgyvendintų priemonių dalis (9–15 % skirtingais metais) rodo koordinavimo ribotumą. Vertinimas: 2/3 — atsakingi padaliniai ir stebėsenos rodikliai identifikuojami, tačiau koordinavimo mechanizmų reglamentavimas tarp padalinių nėra aiškiai dokumentuotas. Interpretacija: stebėseną funkcionuoja kaip atskaitomybės, o ne kaip vidinio mokymosi mechanizmas — tai pasitvirtins ir interviu analizėje (4 skyrius).

3.1.3. Savivaldybės biudžetas ir biudžeto vykdymo ataskaitos (2024–2025 m.)

Biudžetą šiame tyrime suprantu kaip institucijos prioritetų rodiklį. Tai, kam skiriami pinigai, ir parodo, kas iš tikrųjų laikoma svarbiu. Vis dėlto Benito ir kt. (2023) atkreipia dėmesį, kad didesnė pinigų suma vienai sričiai dar nereiškia, jog ta sritis tampa tvaresnė.

Finansinė integracija — 3/3. Vertinimo klausimas — ar tvarumo tikslai turi aiškų finansinį pagrindą, t. y. atskiras programas, daugiametę perspektyvą bei kofinansavimo šaltinius? Įrodymas — 2025 m. biudžetas (~257,3 mln. Eur) pasižymi stabilia pajamų struktūra (mokesčiai sudaro ~55,8 %, dotacijos ~30,7 %), o tvarumo sritys finansuojamos per atskiras programas (socialinei tenka ~60 %, aplinkosaugai ir infrastruktūrai ~31 %); kartu matoma daugiametė finansavimo perspektyva bei ES

kofinansavimo mechanizmai. Vertinimas — 3/3, mat visi trys rodikliai aiškiai atpažįstami. Interpretacija: aukštas fiskalinis savarankiškumas (55,8 % nuosavų pajamų) leidžia formuoti tvarumo prioritetus nepriklausomai nuo išorinių finansavimo ciklų — tai struktūrinis pranašumas, skiriantis Vilniaus rajoną nuo Olštyno apskrities (žr. 3.3).

6 lentelė. 2025 m. asignavimai savarankiškoms funkcijoms pagal programas

Programa	Suma (tūkst. Eur)	Dalis (%)	Dominuojanti tvarumo dimensija
Ekonominio konkurencingumo didinimo	10 610,0	6,1	Ekonominė
Švietimo kokybės ir prieinamumo didinimo	41 341,8	23,9	Socialinė
Susisiekimo ir gatvių apšvietimo infrastruktūros gerinimo	8 787,5	5,1	Aplinkosauginė / socialinė
Valdymo	26 827,5	15,5	Institucinė
Saugios ir švarios gyvenamosios aplinkos kūrimo	44 605,7	25,8	Aplinkosauginė
Viešųjų sveikatos paslaugų kokybės gerinimo	3 504,0	2,0	Socialinė
Kultūros, sporto ir turizmo vystymo	16 139,8	9,3	Socialinė
Socialinės atskirties mažinimo	21 182,5	12,2	Socialinė
Iš viso	172 998,8	100,0	---

Sudaryta autorės pagal Vilniaus rajono savivaldybės 2025 m. biudžeto duomenis, 2024–2026 m. strateginį veiklos planą ir 3.1.1–3.1.2 poskyriuose atliktą tvarumo kryptių analizę.

Pagal 2024 m. biudžeto duomenis, didžiausia išlaidų dalis atitenka socialinei dimensijai, apie 60,2 %. Iš jų švietimui skiriama 40,2 %, socialinei apsaugai — 11,6 %, kultūrai, sportui ir turizmui — 7,0 %, o sveikatos sričiai — 1,4 %. Aplinkosauginei dimensijai tenka apie 30,9 % išlaidų, kurios daugiausia paskirstomos per infrastruktūros ir gyvenamosios aplinkos programas. Institucinei dimensijai, apimančiai valdymą ir administravimą, skiriama apie 10,8 % biudžeto.

Nors aplinkosauginei dimensijai tenka gana didelė finansavimo dalis (25,8 % + 5,1 %), didžioji šių lėšų dalis integruota į platesnes infrastruktūrines programas, todėl savarankiškas aplinkosaugos finansinis identitetas išlieka gana ribotas. Tai iš esmės patvirtina ir operacinės analizės rezultatus — aplinkosauginė dimensija finansiškai egzistuoja, tačiau dažniausiai pasireiškia kaip infrastruktūros projektų dalis, o ne kaip atskira ir aiškiai išskirta biudžeto kryptis. Tokį modelį galima laikyti struktūriniu ribotumu, kuris pasikartoja abiejose analizuojamose institucijose.

Dimensijų balansas — 2/3. Biudžete socialinė ir ekonominė dimensijos atsispindi gana aiškiai — joms priskirtos savarankiškos eilutės ir stabilus finansavimas. Aplinkosauginė dimensija irgi

egzistuoja, tačiau atskiros biudžeto kategorijos neturi — jos finansavimas vyksta per infrastruktūros ir komunalinių paslaugų programas arba per projektinę formą. Tai rodo gana sisteminę subordinaciją — aplinkosauga turi priemonių, bet jai trūksta savarankiško finansinio identiteto.

7 lentelė. Tarpinis apibendrinimas: Vilniaus rajonas

Integracijos kategorija	Vertinimas	Pagrindinis argumentas
Strateginė	3/3	Aiškūs tikslai, rodikliai, ES/JT sąsajos, tarpšritinės sąsajos
Operacinė	3/3	Programos, vykdytojai, 91 % įvykdymas, ataskaitos
Finansinė	3/3	55,8 % fiskalinis savarankiškumas, programinė struktūra, daugiametis modelis
Institucinė	2/3	Aukštas pajėgumas, bet be centralizuoto koordinavimo; stebėsena – atskaitomybė, ne mokymasis
Dimensijų balansas	2/3	Socialinė ir ekonominė dimensijos stiprios; aplinkosauginė integruota per infrastruktūrą, bet neturi savarankiško finansinio identiteto

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis VR būklės ataskaitomis už 2023 m. ir 2024 m.

Vilniaus rajono trijų dokumentų analizė leidžia padaryti keturias bendras išvadas (kiekvienos iš penkių matricos kategorijų vertinimas paremtas visų trijų VR dokumentų — strateginio plėtros plano, strateginio veiklos plano ir biudžeto — bendra analize, žr. 13 lentelę). Pradedant nuo to, kad strateginė ir operacinė integracija yra stipri (abi kategorijos vertinamos 3/3) — dokumentuose tvarumas veikia kaip reali tikslų ir priemonių sistema, o ne lieka deklaracija popieriuje. Greta jos stabili ir savarankiška yra finansinė integracija (3/3) — gana didelė nuosavų pajamų dalis (55,8 %) leidžia institucijai išlaikyti daugiametį investicinį modelį. Deja institucinė integracija pasiekia tik vidutinį lygį (2/3) — atsakomybės nors ir paskirstytos, koordinavimo mechanizmai nėra reglamentuoti, o stebėsena veikia labiau kaip atskaitomybės, o ne mokymosi įrankis. Pagaliau ir dimensijų pusiausvyra išlieka vidutinė (2/3) — aplinkosauginė dimensija į veiklą įtraukta, bet neturi savarankiško programinio ir finansinio identiteto. Bendra integracijos suma — 13/15 (iš penkių kategorijų, po 3 balus kiekvienai), o pagal pobūdį tai programinis-plėtojantis modelis.

3.2. Olštyno apskrities dokumentai

Olštyno apskrities atveju dokumentų sistema atspindi kitokį institucinį vaidmenį: daugiau koordinuojantį, mažiau tiesiogiai paslaugas „plečiantį“. Todėl analizėje ypač svarbu atskirti, kur tvarumas veikia kaip strateginė orientacija, o kur — kaip pavaldžių institucijų funkcionavimo palaikymo mechanizmas.

3.2.1. Regioninio vystymosi strategija

Strateginė integracija — 2/3. Kriterijus: ar tvarumas įvardijamas kaip prioritetas, susietas su keliomis politikos sritimis ir siejamas su tarptautiniais dokumentais? Įrodymas: Olštyno apskrities strategijoje tvarumas integruotas kaip sistemos stabilumo ir funkcijų tęstinumo kategorija — tvarumo tikslai susieti su švietimo, socialinių paslaugų ir infrastruktūros kryptimis, tačiau aplinkosauginė dimensija neturi atskiros strateginės krypties. Nuorodos į SDG ir Žaliąjį kursą egzistuoja, bet lieka deklaratyvios. Vertinimas: 2/3 — du indikatoriai aiškūs, trečias (aplinkosauginė dimensija kaip savarankiška strateginė kryptis) nepakankamai dokumentuotas. Interpretacija: strateginė integracija atspindi koordinuojančios institucijos vaidmenį — tvarumas čia reiškia sistemos palaikymą, o ne aktyvią plėtros darbotvarkę, kaip Vilniaus rajone.

Institucinė integracija — 2/3. Kriterijus: ar nustatyti atsakingi padaliniai, koordinavimo mechanizmai ir stebėsenos tvarka? Įrodymas: strateginiuose dokumentuose atsakomybės paskirstytos tarp padalinių, numatyta ataskaitų teikimo sistema, tačiau koordinavimo tarp pavaldžių institucijų tinklo (PCPR (Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie – Apskrities šeimos paramos centras), SPZOZ (Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej – Savarankiška viešoji sveikatos priežiūros įstaiga), SOSW (Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy – Specialusis ugdymo centras), DPS (Dom Pomocy Społecznej – Socialinės globos namai)) mechanizmai nėra detalizuoti šiame lygmenyje. Vertinimas: 2/3 — atsakingi padaliniai ir ataskaitų sistema identifikuojami, tačiau koordinavimo mechanizmų reglamentavimas nepakankamai aiškus. Interpretacija: tai struktūriškai analogiška Vilniaus rajono situacijai — koordinavimas abiem atvejais paskirstytas horizontaliai be centralizuoto tvarumo mechanizmo.

Dimensijų pjūvis. Žemiau pateikiama 8 lentelė yra diagnostinė priemonė, parodanti, kaip kiekviena iš trijų tvarumo dimensijų (socialinė, ekonominė, aplinkosauginė) atstovaujama Olštyno apskrities strateginiuose dokumentuose. Šios lentelės skaitiniai įvertinimai (atstovavimo lygis 0–3) NĖRA tapatūs matricos kategorijos „Dimensijų balansas“ vertinimui (žr. 4 ir 13 lenteles): 8 lentelėje vertinama, kiek kiekviena dimensija turi atskirą strateginį svorį dokumentuose, o matricos „Dimensijų balansas“ kategorija integruoja šiuos pastebėjimus į vieną agreguotą balą pagal tris indikatorius (visų dimensijų įvardijimas; atskiri tikslai kiekvienai; finansinė ar stebėsenos atrama). Kitaip tariant, 8 lentelė yra žemesnio lygmens diagnostinis vaizdas, iš kurio aukštesnio lygmens „Dimensijų balansas“ kategorija išvedama 13 lentelės suvestinėje. Toks atskirtumas leidžia parodyti detalų dimensijų pasiskirstymą nesumaišant jo su matricos integracijos vertinimu.

8 lentelė. Tvarumo dimensijų integracija Olštyno apskrities strateginiuose dokumentuose (diagnostinė lentelė)

Tvarumo dimensija	Strateginės kryptys	Pagrindiniai akcentai	Atstovavimo lygis (0–3)	Argumentas
Socialinė	Viešųjų paslaugų plėtra, socialinė sanglauda, švietimas, sveikata	Paslaugų prieinamumas, gyvenimo kokybė	3	Aiškūs tikslai, problemos ir kryptys
Aplinkosauginė	Teritorijų planavimas, infrastruktūra, aplinkos apsauga	Ištekliai, infrastruktūra	2	Integruota į infrastruktūrą, trūksta atskiros įgyvendinimo logikos
Institucinė	Valdymas, planavimas, koordinavimas	Administraciniai gebėjimai	2	Matoma per sistemą, bet ne kaip atskira kryptis

Sudaryta darbo autorės, remiantis Powiat Olsztyński Strategia Rozwoju do 2030 roku, Program Ochrony Środowiska Powiatu Olsztyńskiego do 2030 roku, bei Tosun ir Leininger (2017), Nilsson ir kt. (2016), Bryson (2018).

3.2.2. Veiklos planai ir jų įgyvendinimo ataskaitos (2023–2024 m.)

Operacinė integracija — 2/3. Kriterijus: ar tvarumo tikslai perkeliama į konkrečias priemones su vykdytojais, terminais ir rodikliais? Įrodymas: veiklos dokumentuose tvarumo principai operacionalizuojami per funkcinio stabilumo logiką — socialinių paslaugų tęstinumas, infrastruktūros palaikymas, institucinio tinklo administravimas. Rodikliuose fiksuojamos veiklos apimtys (pvz., DPS vietų skaičius, švietimo įstaigų skaičius), tačiau pokyčio kryptis juose retai nurodoma. Vertinimas: 2/3 — priemonės ir terminus įmanoma atpažinti, bet patys rodikliai matuoja daugiausia tęstinumą, o ne pažangą. Interpretacija: skirtumas nuo Vilniaus rajono (3/3) yra ne kokybinis, o funkcinis — koordinuojanti institucija savaime labiau orientuojasi į sistemos stabilumą, o ne į programinę plėtrą.

Socialinė dimensija – 3/3 (operaciniu stabilumu). Socialinės srities rodikliai leidžia gana aiškiai nustatyti institucijų funkcionavimą.

9 lentelė. Viešųjų paslaugų prieinamumo rodikliai Olštyno apskrityje (2023–2024 m.)

Rodiklis	2023 m.	2024 m.	Pastabos
SPZOZ + ZZOZ (Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej – Sveikatos priežiūros įstaigų grupė) pacientai	Duomenys pateikiami ataskaitose kaip aktyvios paslaugos	Paslaugos tęstinės, finansuojamos ir dotuojamos	Sveikatos paslaugos teikiamos per ZZOZ Dobrze Miasto ir SPZOZ Biskupiec
DPS gyventojų skaičius (viso)	646 gyventojai	649 vietos (apkrova stabili)	5 DPS: Barczewo, Grażymy, Jeziorany,

			Jonkowo/Dobre Miasto, Olsztynek
Specialusis švietimas – vaikai ir jaunimas	56 (SOSW Žardeniki) + 23 už apskrities ribų	Struktūra išlieka stabili	Specialusis ugdymas, ankstyvoji intervencija, reabilitacija

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis Olštyno apskrities būklės ataskaitomis už 2023 m. ir už 2024 m.

Šie rodikliai pagrindžia socialinės dimensijos stabilumą ir institucionalizavimą: DPS vietų skaičius kinta minimaliai (646 → 649; +0,46 %), specialiojo ugdymo paslaugų dalis už apskrities ribų sudaro apie 29,1 %. Tačiau taip pat rodo, kad pokytis čia apibrėžiamas ne plėtra, o tęstinumu – tai palaikomasis, o ne plėtojamasis modelis.

Aplinkosauginė dimensija — 1/3. Kriterijus: ar aplinkosauginiai tikslai operacionalizuoti per priemones ir rodiklius? Įrodymas: aplinkosauginė dimensija veiklos dokumentuose neturi savarankiškos programinės krypties — ji realizuojama per Aplinkos skyriaus veiklą (atliekų tvarkymas, želdynai, tikslinės dotacijos) ir projektinius asignavimus, priklausomus nuo išorinių finansavimo ciklų. Sistemingų aplinkosauginių rodiklių, leidžiančių matuoti pažangą, veiklos dokumentuose nenustatyta. Vertinimas: 1/3 — tik vienas indikatorius aiškiai identifikuojamas (atsakingi padaliniai). Interpretacija: aplinkosauginė dimensija Olštyno apskrityje yra silpniausiai integruota iš visų trijų dimensijų — tai struktūriškai patvirtina fiskalinės priklausomybės hipotezę: be savarankiško finansinio identiteto aplinkosauginė veikla tampa atsakomojo pobūdžio (t. y. veikiančia tik išorinio finansavimo spaudimo pagrindu, o ne institucinio sąmoningumo) ir projekte.

Institucinė integracija (stebėseną) — 1/3. Kriterijus: ar stebėsenos sistema leidžia vertinti tvarumo integracijos pažangą? Įrodymas: OP-2 nurodo neturįs aiškios informacijos apie tvarumo rodiklių stebėseną, OP-3 patvirtina, kad aplinkosauginės kompensacinės priemonės dažnai įgyvendinamos su menku rezultatu dėl lėšų stygiaus. Veiklos ataskaitose pateikiami bendrieji veiklos rodikliai, tačiau specifiniai tvarumo dimensijų pažangos rodikliai nenustatyti. Vertinimas: 1/3 — stebėsenos sistema egzistuoja, tačiau neapima tvarumo dimensijų pažangos. Interpretacija: tai žemiausias stebėsenos integracijos balas tarp visų analizuojamų kategorijų — patvirtina struktūrinę problemą, kurią 4 skyriaus interviu analizė papildys praktinės perspektyvos duomenimis.

Dimensijų balansas – 2/3. Veiklos ataskaitose visos trys dimensijos yra matomos: socialinė – per institucijų veiklos rodiklius (DPS vietų skaičius, PCPR klientų skaičius); ekonominė – per biudžeto vykdymą; aplinkosauginė – per atliekų tvarkymo sistemos funkcionavimą. Tačiau aplinkosauginė dimensija aiškiai subordinuota – stebimi tik pagrindiniai techniniai rodikliai (atliekų kiekis), bet nėra pažangos vertinimo ar poveikio matavimo. Tai atitinka palaikomojo modelio logiką.

3.2.3. Biudžetas ir finansinė integracija (2024–2025 m.)

Finansinė integracija — 2/3. Kriterijus: ar tvarumo tikslai turi aiškų finansinį identitetą su atskiromis programomis, daugiamete perspektyva ir kofinansavimo šaltiniais? Įrodymas: 2024 m. pajamų struktūra — valstybės pervedimai 48,6 %, nuosavos pajamos (PIT) 20,5 %, projektinės pajamos ~9,1 %. Socialinės funkcijos finansuojamos per stabilia dotacijų schemą; aplinkosauginė dimensija finansuojama tik per projektinius asignavimus — neturi savarankiško biudžeto identiteto. Daugiametė perspektyva matoma socialinėje srityje, bet ne aplinkosauginėje. Vertinimas: 2/3 — du indikatoriai identifikuojami (programinė struktūra ir kofinansavimas), tačiau aplinkosauginės dimensijos savarankiškas finansinis identitetas neidentifikuojamas. Interpretacija: fiskalinė priklausomybė (48,6 % valstybės pervedimų) struktūriškai riboja savarankišką tvarumo darbotvarkės formavimą — tai esminis skirtumas nuo Vilniaus rajono (55,8 % nuosavų pajamų) ir pagrindinis struktūrinis veiksnys, paaiškinantis skirtingus integracijos modelius (žr. 3.3).

2024m. pajamų struktūra:

- Valstybės pervedimai (*subwencja ogólna (liet. bendroji subvencija) ir dotacje celowe (liet. tikslinės dotacijos)*): **48,6 %** visų pajamų
- Nuosavos pajamos (PIT): **20,5 %**
- Investicinės / projektinės pajamos: **~9,1 %**

10 lentelė. Powiat Olsztyński (liet. Olštyno apskritis) biudžeto išlaidų struktūra pagal tvarumo dimensijas (2024 m.)

Sritis / funkcija	Priskirta dimensija	Išlaidų pobūdis	Apytikslė dalis (%)	Interpretacija
Socialinė apsauga (DPS, piecza zastępcza)	Socialinė	Socialinės paslaugos, globa, parama	~20–25 %	Tiesiogiai orientuota į gyventojų gerovę
Švietimas ir ugdymas	Socialinė	Mokyklos, pedagoginė pagalba	~20–25 %	Investicija į žmogiškąjį kapitalą
Sveikata ir socialinė infrastruktūra	Socialinė	Sveikatos priežiūra	~5–10 %	Gyvenimo kokybės užtikrinimas
Transportas ir infrastruktūra	Ekonominė	Keliai, infrastruktūra	~15–20 %	Ekonominio augimo pagrindas
Administracija ir valdymas	Institucinė	Viešasis administravimas	~10–15 %	Politikos įgyvendinimas
Aplinkosauga ir teritorijų planavimas	Aplinkosauginė	Aplinkos apsauga, planavimas	~5–10 %	Tvaraus vystymosi aplinkos dimensija

Kitos funkcijos	Mišri	Kultūra, sportas, kt.	~5–10 %	Papildomos socialinės funkcijos
-----------------	-------	-----------------------	---------	---------------------------------

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis Informacje o stanie finansów Powiatu Olsztyńskiego (2024) duomenimis

Žiūrint į biudžetą galima suprasti, kas institucijai iš tikrųjų yra svarbu. Biudžeto paskirstymas galima interpretuoti kaip institucijos prioritetų rodiklis. Tačiau Benito ir kt. (2023) atkreipia dėmesį, kad didesnis finansavimas dar negarantuoja realių tvarumo rezultatų — viskas priklauso nuo to, kaip tie pinigai paverčiami konkrečiais darbais.

11 lentelė. Tarpinis apibendrinimas: Olštyno apskritis

Integracijos kategorija	Vertinimas	Pagrindinis argumentas
Strateginė	2/3	Tvarumas žinomas ir integruotas, bet aplinkosauga išskirta į sektorinį dokumentą; ne visos dimensijos vienodai svarios
Operacinė	2/3	Stabili socialinė sistema, aplinkosauga projektinė ir cikliška
Finansinė	2/3	48,6 % valstybės pervedimai riboja savarankiškumą; aplinkosauga – tik projektinės eilutės
Institucinė	2/3	Koordinavimas per institucijų tinklą, bet be centralizuoto tvarumo centro; stebėsena formali
Dimensijų balansas	1/3	Aplinkosauginė dimensija neturi stabilaus finansinio identiteto, priklauso nuo projektų ciklų; socialinė ir ekonominė dominuoja

Šaltiniai: sudaryta darbo autorės Raport o stanie Powiatu Olsztyńskiego 2023–2024; Informacje o stanie finansów Powiatu Olsztyńskiego

Olštyno apskrities trijų dokumentų analizė leidžia suformuluoti penkias konsoliduotas išvadas (kiekvienos kategorijos vertinimas grindžiamas visų trijų OP dokumentų — plėtros strategijos, aplinkos apsaugos programos ir biudžeto — bendra analize, žr. 13 lentelę). Pirma, strateginė integracija yra vidutinė (2/3) — tvarumas integruotas kaip sistemos stabilumo kategorija, bet aplinkosauginė dimensija neturi atskiros strateginės krypties. Antra, operacinė integracija vidutinė (2/3) — funkcinė logika dominuoja prieš programinę plėtrą, rodikliai matuoja tęstinumą, ne pažangą. Trečia, finansinė integracija vidutinė (2/3) — fiskalinė priklausomybė nuo valstybės pervedimų (48,6 %) riboja savarankišką tvarumo prioritetų formavimą. Ketvirta, institucinė integracija vidutinė (2/3) — koordinavimas išlieka horizontalus, be centralizuoto mechanizmo. Penkta, dimensijų balansas silpnas (1/3) — aplinkosauginė dimensija visose kategorijose gauna žemiausius balus ir neturi savarankiško finansinio ar stebėsenos identiteto. Bendra integracijos suma: 9/15 (iš 5 kategorijų × 3 balų maksimumo), modelis — funkcinis–palaikomasis.

3.3. Vilniaus rajono ir Olštyno apskrities tvarumo dokumentų palyginimas

Palyginimas atliekamas remiantis 2 skyriuje pateikta tvarumo integracijos vertinimo matrica, leidžiančia sistemingai palyginti abiejų institucijų integracijos lygmenis pagal penkias analitines kategorijas. Lyginamoji analizė grindžiama funkcinės ekvivalentiškumo logika (Przeworski, Teune, 1970; Yin, 2018): lyginami ne identiški formalūs rodikliai, bet funkciškai analogiški tvarumo integracijos mechanizmai. Tokia prieiga leidžia palyginti institucijas, kurios priklauso skirtingoms administracinėms sistemoms, bet atlieka panašias viešojo valdymo funkcijas regioniniu lygiu.

Strateginė integracija: plėtojamas vs. palaikomasis modelis

Vilniaus rajono strateginio planavimo dokumentai tvarumą reprezentuoja kaip gyvą ir nuolat plėtojamą procesą, kuris neatsiejamas nuo fizinės infrastruktūros plėtros, viešųjų paslaugų pasiekiamumo bei bendro gyvenimo standarto gerinimo (įvertinta 3/3). Tuo tarpu Olštyno apskrityje tvarumo idėja siejama su instituciniu stabilumu, sklandžiu funkcijų vykdymu. Tai atspindi šios institucijos paskirtį (įvertinta 2/3). Remiantis Bryson (2018) išvalgomis, tokia takoskyra tarp dviejų subjektų yra visiškai suprantama.

Operacinė integracija: programinis vs. funkcinis vykdymas

Vilniaus rajono atveju operacinė integracija pasižymi aiškiu programiniu išmatuojamumu: tai patvirtina konkretūs indikatoriai, pasiektas 91 % priemonių vykdymo lygis bei aukštas biudžeto panaudojimo rodiklis (3/3). Tuo tarpu Olštyno apskrities operaciniai rodikliai labiau orientuoti į institucijų funkcionavimo stabilumą (pavyzdžiui, išlaikomą vietų skaičių socialinės globos namuose), o patys pokyčiai apibrėžiami kaip minimalūs (2/3). Abu modeliai yra sėkmingai veikiantys, skiriasi tik jų kryptis: pirmasis orientuotas į programinę plėtrą, o antrasis – į stabilų viešųjų paslaugų užtikrinimą.

Finansinė integracija: savarankiškumas ir priklausomybė

12 lentelė. Biudžeto pajamų struktūros palyginimas

Pajamų grupė	Vilniaus rajonas	Olštyno apskritis	Reikšmė tvarumui
Mokesčių / nuosavos pajamos	55,8 %	20,5 %	VR gali savarankiškai formuoti tvarumo prioritetus; OP labiau priklausoma nuo išorinių šaltinių
Valstybės dotacijos / pervedimai	30,7 %	48,6 %	OP socialinės funkcijos finansuojamos per dotacijas – stabilu, bet mažiau savarankiška
Investicinės / projektinės pajamos	~9,1 %	~9,1 %	Abiem atvejais aplinkosauga finansuojama per projektus
Biudžeto dydis	~257 mln. Eur	~57 mln. Eur	Skirtingas absoliutus pajėgumas; struktūrinė logika palyginame

Sudaryta autorės, remiantis VR 2025 m. biudžetu; Informacje o stanie finansów Powiatu Olsztyńskiego 2024; Bilans z wykonania budżetu (liet. Biudžeto vykdymo balansas) 2024.

Pagal OECD (2020) fiskalinio savarankiškumo ir tvarumo valdymo sąsajos analizę, aukštesnis fiskalinis savarankiškumas tiesiogiai susijęs su didesniu gebėjimu integruoti tvarumą į vidinę politiką. Vilniaus rajone aplinkosauginė dimensija turi aiškų finansinį pagrindą per programas (31 % biudžeto), o Olštyno apskrityje ji finansuojama tik per projektus, todėl neturi stabilaus identiteto biudžete.

Aplinkosauginė dimensija: bendra struktūrinė problema

Abiem atvejais aplinkosauginė dimensija yra silpniausiai integruota — Vilniaus rajone 2/3, Olštyno apskrityje 1/3. Tai nėra atsitiktinis politinis sprendimas, bet struktūrinis reiškinys: kai socialiniai prioritetai dominuoja biudžete, aplinkosauginiai tikslai įgyvendinami netiesiogiai per infrastruktūros logiką arba projektinius ciklus (Čiegis, Dilius, Mikalauskienė, 2014). Konkrečiai: Vilniaus rajone aplinkosauginė dimensija strateginiuose dokumentuose minima, tačiau neturi atskiros programos biudžete — ji finansuojama per infrastruktūros eilutes ir ES projektus. Olštyno apskrityje aplinkosauginė dimensija veiklos dokumentuose neturi nei savarankiškų rodiklių, nei stabilios finansinės eilutės — jos egzistavimas priklauso nuo išorinių finansavimo ciklų. Abiem atvejais aplinkosauginiai tikslai dokumentuose deklaruojami, tačiau nei programiškai, nei finansiškai nėra savarankiškai operacionalizuoti. Tai yra konkrečiausia tvarumo integracijos silpnybė, bendra abiem institucijoms.

Institucinė integracija: horizontalus modelis be koordinavimo centro

Abiejuose nagrinėtuose atvejuose matomas horizontalus tvarumo integravimo modelis — atsakomybės yra paskirstytos skirtingiems padaliniais, tačiau nėra vieno aiškaus koordinavimo centro (VR interviu; OP-1). Tokia padėtis atliepia Guogio ir Rakšnio (2019) aprašytą problemą, kai regioninėms savivaldybėms paprasčiausiai trūksta administracinių gebėjimų užtikrinti nuoseklų koordinavimą.

Skirtumas labiau susijęs su tuo, kaip šis koordinavimas vyksta praktikoje. Vilniaus rajone jis labiau remiasi projektų ciklo procedūromis ir programų stebėsena (2/3), o Olštyno apskrityje — pavaldžių institucijų tinklo administravimu (2/3). Abiem atvejais tarpkyrinis bendradarbiavimas dažniausiai atsiranda kaip reakcija į konkrečias situacijas, o ne kaip nuosekliai veikianti sistema.

3.4. Dokumentų analizės rezultatų apibendrinimas

Atsižvelgiant į atliktą dokumentų analizę, galima suformuluoti tris esmines išvadas. Abiejose institucijose tvarumas peržengia vien formalų ar deklaratyvų lygmenį — jis yra realiai integruotas į tikslų sistemą, programinį planavimą bei finansavimo procesus. Tačiau pats integracijos pobūdis ir jos gylis tiriamais atvejais skiriasi. Vilniaus rajone dominuoja **programinis-plėtojantis modelis**, kurio ašis yra paslaugų plėtra ir infrastruktūros vystymas. Tuo tarpu Olštyno apskrities atveju išryškėja **funkcinis-**

palaikomasis modelis, labiau orientuotas į sistemos stabilumo užtikrinimą ir nepertraukiamą funkcijų tęstinumą.

Be to, esminiai skirtumai yra labiau susiję su finansinės struktūros prielaidomis, o ne vien su tuo, kaip institucija „apsisprendžia“ dėl tvarumo. Nuosavų pajamų dalies skirtumas (55,8 % prieš 20,5 %) lemia nevienodas galimybes savarankiškai finansuoti tvarumo prioritetus, todėl Vilniaus rajone labiau tikėtinas vidinis daugiametis testinumas, o Olštyne didesnė priklausomybė nuo dotacijų ir projektinių ciklų (OECD, 2020; Zieliński, 2020).

Abiejose institucijose aplinkosauginė dimensija išlieka silpniausiai išplėtotą kaip savarankiška sistema. Tokia situacija atspindi ir platesnes empirines tendencijas net tose institucijose, kurios oficialiai deklaruoja darnaus vystymosi tikslus, aplinkosauginiai prioritetai dažnai turi konkuruoti su socialiniais bei ekonominiais interesais, ypač tada, kai finansiniai ir administraciniai ištekliai yra riboti (Biermann ir kt., 2022; Čiegis, Dilius, Mikalauskienė, 2014)

Kritinė 3 skyriaus analizė: kas neveikia, kas silpna, kur lieka tik deklaracija

Dokumentų analizė leidžia atpažinti tris konkrečias tvarumo integracijos silpnybes, kurios būdingos abiem institucijoms ir kurių negalima nutylėti.

Vienas iš tokių dalykų — aplinkosauginė dimensija abiejose institucijose vis dar lieka deklaratyvi. Abu atvejai aplinkosauginius tikslus skelbia strateginiuose dokumentuose (klimato neutralumas, išteklių tausojimas, žaliaji plėtra), tačiau šios deklaracijos nevirsta nei savarankiškais programomis, nei atskiromis biudžeto eilutėmis, nei matuojamais rodikliais. Vilniaus rajone aplinkosauginė dimensija finansuojama per infrastruktūros programas, vadinasi, esant biudžeto spaudimui būtent jai gali būti mažinami asignavimai. Olštyno apskrityje aplinkosauga apskritai neturi savarankiško finansinio pagrindo, ji egzistuoja tik tol, kol veikia aktyvūs ES projektai. Tai jau ne silpna integracija, o struktūrinis aplinkosauginės dimensijos išstūmimas iš pagrindinės biudžeto logikos.

Kita silpnoji vieta — stebėsenos sistema nė vienoje institucijoje neveikia kaip valdymo įrankis. Abiejose institucijose rodiklių sistemos egzistuoja, bet jos labiau skirtos atskaitomybei, o ne sprendimams koreguoti. Vilniaus rajone rodikliai matuoja, kiek priemonių įgyvendinta, tačiau neparodo, kas iš tikrųjų pasikeitė. Olštyno apskrityje OP-2 atvirai nurodo nežinąs, ar tvarumo monitoringas apskritai vykdomas, kas reiškia, kad praktinės stebėsenos tvarumo dimensijoje beveik nėra. Dokumentuose numatyti stebėsenos elementai lieka formalūs: jie įrašyti, bet nesukuria grįžtamojo ryšio, kuris padėtų koreguoti sprendimus. Susidaro institucinė tuščia eiga, sistema tarsi veikia, tačiau nesimoko.

Dar vienas trūkumas tai koordinavimo mechanizmų stoka yra ne atsitiktinė, o struktūrinė problema. Abiejose institucijose nėra nei centralizuoto tvarumo koordinavimo centro, nei reglamentuoto tarpuskyrinio koordinavimo proceso. Vadinasi, tvarumo principų integracija priklauso nuo pačių darbuotojų iniciatyvos, o ne nuo institucionalizuotų procedūrų. Vilniaus rajone koordinavimas vyksta

tada, „kai reikia“, paprastai rengiant projektus, tačiau tarp projektinių ciklų jokio nuolatinio tvarumo koordinavimo nėra. Olštyno apskrityje koordinavimas perduotas pavaldžioms institucijoms, tačiau jų tarpusavio bendradarbiavimas tvarumo klausimais lieka neregamentuotas. Rezultatas abiejose vietose toks pat — tvarumas dokumentuose surašytas, bet pačioje institucijoje yra išskaidytas.

Šios išvados padarytos remiantis sistemingu vertinimu pagal 2 skyriuje pateiktą tvarumo integracijos matricą, kuri leidžia ne tik nustatyti atskirų kategorijų būklę, bet ir pažiūrėti, kaip jos tarpusavyje dera bei funkciškai sutampa.

Šie trys radiniai yra labai svarbūs, nes parodo, kad tvarumo integracijos problema regioninėse savivaldybėse nėra politinės valios klausimas — deklaracijos juk egzistuoja. Problema iš tikrųjų yra struktūrinė: trūksta tų mechanizmų, kurie deklaracijas paverstų koordinuota, finansiškai pagrįsta ir realiai stebima praktika. Būtent šį atotrūkį tarp to, kas deklaruojama, ir to, kas vyksta praktikoje, ir tikrina 4 skyriaus interviu analizė. Remiantis vertinimo matrica, tai reiškia, kad aukštesnis integracijos lygis (3) pasiekiamas strateginiame lygmenyje, tačiau operaciniame, finansiniame ir instituciniame lygmenyse integracija lieka vidutinė arba fragmentiška.

13 lentelė. Vilniaus rajono savivaldybės ir Olštyno apskrities tvarumo integracijos palyginimas

Vertinimo kategorija	Vilniaus rajonas	Olštyno apskritis
Strateginė integracija	3/3	2/3
Operacinė integracija	3/3	2/3
Finansinė integracija	3/3	2/3
Institucinė integracija	2/3	2/3
Dimensijų balansas	2/3	1/3
Bendra suma	13/15	9/15
Modelis	Programinis–plėtojantis	Funkcinis–palaikomasis

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis Vilniaus rajono savivaldybės ir Powiat Olsztyński strateginiais, veiklos bei finansiniais dokumentais (2021–2025).

Iš pateikto vertinimo galima įžvelgti ne tik kiekybinius skirtumus tarp dviejų nagrinėjamų atvejų, bet ir tai, kokia logika slypi už pačių rezultatų. Vilniaus rajono savivaldybės administracijoje tvarumo integracija pasirodo nuoseklesnė, atskiros kategorijos tarpusavyje veikia gana darniai, o Olštyno apskrityje labiau matomas skirtumas tarp to, kas surašyta strateginiame lygmenyje, ir to, kaip viskas iš tikrųjų vyksta praktiniame įgyvendinime.

Galima pastebėti, kad dokumentų analizė atskleidžia savotišką tvarumo integracijos paradoksą — abiejose institucijose dokumentai parašyti taisyklingai: tvarumo tikslai yra suformuluoti, priemonės nurodytos, rodikliai egzistuoja. Tačiau patys dokumentai dar negarantuoja, kad tvarumas institucijoje iš tikrųjų veiks kaip integruota valdymo logika. Koordinavimas yra formalus, stebėsena tampa labiau atskaitomybės įrankiu, o aplinkosauginė dimensija finansiškai pajungta kitoms sritims. Vadinasi,

tvarumo integracijos problema šiose institucijose nėra susijusi su pačiais dokumentais, tai veikiau valdymo kultūros ir struktūros klausimas. Būtent šią mintį tikrina ir 4 skyrius. Visa tai leidžia teigti, kad nagrinėjamose institucijose tvarumas veikia kaip formali planavimo kategorija, bet dar nėra iki galo įsitvirtinęs kaip horizontali valdymo paradigma, apimanti visus sprendimų priėmimo lygmenis.

Kiekybiniu požiūriu, Vilniaus rajono savivaldybės tvarumo integracijos lygis siekia 13/15, kas atitinka aukštą, sistemines integracijos lygį. Tuo tarpu Olštyno apskrities integracijos lygis siekia 9/15, kas rodo vidutinę, iš dalies fragmentišką integraciją.

Prielaidų tikrinimas dokumentų lygmeniu. Šio skyriaus rezultatai leidžia dalinai įvertinti įvadinėje dalyje suformuluotas analitines prielaidas. **Prielaida 1 (tvarumo principai savivaldybių dokumentuose dažniau yra deklaratyvūs nei sistemiškai integruoti) – dalinai patvirtinta.** Dokumentai abiejose institucijose tvarumo tikslus suformuluoja ne rituališkai, bet susiedami juos su konkrečiomis programomis ir rodikliais; tai rodo, kad deklaratyvumo hipotezė yra per stipri. Sistemingas aplinkosauginės dimensijos deklavimas be savarankiško finansinio identiteto patvirtina, kad integracija nėra vienoda – dalyje sričių tvarumas iš tikrųjų lieka nominalus. **Prielaida 2 (koordinavimo ir fragmentacijos problema) – dalinai patvirtinta dokumentų lygmeniu:** institucinė integracija abiejose institucijose įvertinta 2/3, t. y. atsakomybės paskirstytos, bet horizontalaus koordinavimo reglamentavimas dokumentuose yra ribotas. Galutinis šios prielaidos patvirtinimas kyla iš 4 skyriaus interviu analizės. **Prielaida 3 (aplinkosauginės dimensijos subordinacija) – patvirtinta.** Abiejose institucijose aplinkosauginė dimensija neturi savarankiško finansinio identiteto: Vilniaus rajone ji realizuojama per mišrų infrastruktūrinį modelį (~31 % biudžeto, bet per infrastruktūros programas), Olštyno apskrityje – per projektinius asignavimus ir pavaldžių institucijų einamąsias išlaidas. Tai yra struktūrinis, o ne atskirų dokumentų ribotumas.

Iš šių rezultatų matyti, kad nors tvarumo principai formaliai yra įtvirtinti abiejose institucijose, jų įgyvendinimo lygmuo vis tiek nėra vienodas. Vilniaus rajone aiškiau matomas programinis–plėtojantis modelis, o Olštyno apskrityje funkcinis–palaikomasis. Bendrai pažiūrėjus, Vilniaus rajono savivaldybės administracijoje tvarumo integracija jau artėja prie sisteminio (3 lygio) modelio, o Olštyno apskrityje ji dar pasilieka vidutinio lygio (2), su gana ryškiais fragmentacijos požymiais operaciniame ir finansiniame lygmenyse.

Tokia struktūrinė diferenciacija atskleidžia, kad tvarumo integracijos kokybę lemia ne tik tai, kas surašyta formaliuose dokumentuose, bet ir pati institucijos galimybė užtikrinti nuoseklų jų įgyvendinimą per finansinius, koordinacinius ir stebėsenos mechanizmus.

4. TVARAUS VYSTYMO SI PRINCIPŲ INTEGRACIJA SAVIVALDYBIŲ ADMINISTRACIJŲ VEIKLOJE

3 skyriuje buvo nustatyta, kad Vilniaus rajono atveju ryškesni programinio–plėtojančio modelio bruožai, o Olštyno apskrityje funkcinio–palaikomojo modelio bruožai. Tačiau dokumentai parodo tik tai, kas planuojama ir finansuojama, jie negali atskleisti, kaip tvarumas funkcionuoja organizacinėje praktikoje. Šiame skyriuje tikrinama, ar dokumentuose identifikuota integracijos logika pasitvirtina vidaus koordinavime, vadybinėse praktikose ir darbuotojų veikloje. Analizė grindžiama pusiau struktūruotų interviu duomenimis; apklausti šeši Vilniaus rajono (VR1–VR6) ir keturi Olštyno apskrities (OP1–OP4) administracijų atstovai.

Skyriaus sandara apima tris skirtingus analizės lygmenis. 4.1 dalyje žvelgiama į valdymo struktūrą, kas yra atsakingas ir kaip organizuotas koordinavimas; 4.2 dalyje dėmesys nukreipiamas į vadybines praktikas, t. y. kaip tvarumas iš tikrųjų pasireiškia kasdienėje veikloje; o 4.3 dalyje pateikiama sintetinė interviu analizė pagal pagrindines temas, padedanti atpažinti tiek bendrus, tiek besiskiriančius modelius.

Reikia paminėti ir vieną metodologinį niuansą dėl analitinės matricos taikymo. 3 skyriuje matrica buvo naudojama kiekybine prasme: dokumentų turinys joje vertintas 0–3 balų skalėje. Šiame skyriuje ta pati matrica: strateginė, operacinė, finansinė ir institucinė integracija naudojama jau ne kaip kiekybinio vertinimo priemonė, o kaip analitinis orientyras. Ji padeda atpažinti, kuriose valdymo srityse tvarumo principai organizacinėje praktikoje pasireiškia stipriau, o kuriose išlieka silpnesni. Toks matricos taikymas pasirinktas sąmoningai ir atitinka kokybinį interviu duomenų pobūdį (Bryman, 2016).

4.1. Tvarumo valdymo struktūra administracijose

Šiame poskyryje analizuojama, kaip tvarumo principų įgyvendinimas yra organizuotas instituciniame lygmenyje: kokie padaliniai dalyvauja, kaip paskirstytos atsakomybės ir kokie koordinavimo mechanizmai užtikrina (arba neužtikrina) skirtingų grandžių sąveiką. Tai atitinka metodologijoje apibrėžtą institucinės integracijos kategoriją, kuri apima atsakomybių pasiskirstymą, koordinavimo mechanizmus ir bendradarbiavimo formas (žr. 14 lentelę). 3 skyriuje šios kategorijos lygmeniu abiem atvejams buvo suteiktas 2/3 įvertinimas – interviu duomenys leidžia patikrinti, kas konkrečiai lemia šį vidutinį lygį.

4.1.1. Atsakingi padaliniai ir koordinavimo mechanizmai

Viešojo valdymo literatūroje pabrėžiama, kad tvarumo politika vietos ir regioninio lygmens institucijose dažniausiai nėra įgyvendinama per atskirą specializuotą padalinį, bet integruojama į esamas administracines struktūras (Pierre, Peters, 2020; Bulkeley, Betsill, 2013). Tokiu atveju esminę reikšmę

įgyja koordinavimo pobūdį, atsakomybių aiškumas ir tarppadalinė sąveika. 3 skyriuje abiejose institucijose nustatytas horizontalios integracijos modelis be centralizuoto tvarumo koordinavimo centro – šiame poskyryje tikrinama, kaip šis modelis funkcionuoja praktikoje.

Vilniaus rajono savivaldybės administracija. Dokumentų analizė rodo, kad tvarumo principų įgyvendinimas paskirstytas pagal padalinių kompetenciją: socialinė politika – socialinės paramos ir švietimo padaliniams, infrastruktūra ir aplinkosauga – komunalinio ūkio bei teritorijų planavimo funkcijoms, investicijų ir projektų valdymas – atitinkamam skyriui. Interviu duomenys šį modelį patvirtina, tačiau atskleidžia reikšmingą vidaus prieštarą: vadovybės ir projektinio lygmens atstovai dažniau mato procedūrinį derinimą kaip egzistuojantį mechanizmą, tuo tarpu dalis specialistų jį vertina kaip nenuolatinį ir priklausomą nuo konkrečių iniciatyvų (plg. VR1: „*nėra atsakingo padalinio ar asmens*“; VR5: „*nėra aiškaus ar nuolatinio koordinavimo mechanizmo*“). Tai leidžia koordinavimą apibūdinti kaip procedūrinį ir projektinį – veikiantį tuomet, kai to reikalauja konkreti iniciatyva, bet nesudaranti nuolatinio horizontalaus mechanizmo. Tai atitinka 3 skyriuje nustatytą institucinės integracijos 2/3 įvertinimą.

Olštyno apskritis. Koordinavimas vyksta per platesnį pavaldžių institucijų tinklą (PCPR, SPZOZ, SOSW, DPS), kurios savarankiškai administruoja savo sritis. OP1 tai formuluoja kaip sąmoningą institucinę logiką: „*kiekvienas skyrius, vykdydamas savo uždavinius, turėtų turėti omenyje tvarumo principą.*“ OP2 ir OP3 nurodo, kad tarpskyrinis bendradarbiavimas vyksta tuomet, kai to reikalauja procedūra. Taigi koordinavimas apskrityje, kaip ir Vilniaus rajone, aktyvuojamas konkrečių poreikių, o ne veikia nuolat. 14 lentelėje pateikiama ne bendra institucijų schema, o tvarumo valdymui reikšmingų veikėjų ir koordinavimo kanalų suvestinė.

14 lentelė. Tvarumo principų įgyvendinime dalyvaujantys veikėjai ir koordinavimo kanalai

Veiklos sritis	Vilniaus rajono savivaldybės administracija	Olštyno apskritis
Strateginis planavimas	Savivaldybės taryba, administracija, planavimo padaliniai	Apskrities taryba, starosta, administracijos padaliniai
Socialinė politika	Socialinės paramos, švietimo padaliniai, pavaldžios įstaigos	PCPR, DPS, socialinės globos institucijos
Infrastruktūra ir aplinka	Komunalinio ūkio, teritorijų planavimo padaliniai	Infrastruktūros ir investicijų padaliniai
Sveikata ir švietimas	Pavaldžios švietimo ir viešųjų paslaugų įstaigos	SPZOZ, ZZOZ, SOSW
Tvarumo koordinavimo modelis	Horizontalus tarp administracijos padalinių	Koordinavimas per pavaldžių institucijų tinklą

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis VR savivaldybės strateginiu veiklos planu (2024) ir Raport o stanie Powiatu Olsztyńskiego (2023; 2024).

Abiejose institucijose nėra centralizuoto tvarumo koordinavimo mechanizmo. Skirtumas yra pobūdyje: Vilniaus rajone koordinavimas orientuotas į vidaus padalinių sąveiką projektuose, Olštynė – į pavaldžių institucijų tinklo administravimą. Abu modeliai lemia panašią struktūrinę situaciją: atsakomybės paskirstytos horizontaliai, tačiau horizontalaus koordinavimo mechanizmai išlieka riboti.

4.1.2. Vadovų ir darbuotojų įsitraukimas

Denhardt (2015) ir Andrews (2012) primena, kad tvarumo integracija priklauso ne vien nuo formalaus atsakomybių paskirstymo. Svarbu ir organizacinė kultūra, kasdienės vadybos praktikos. Net jeigu dokumentuose atsakomybės atrodo aiškios, praktikoje jos suveiks tik tuomet, kai darbuotojai patys gebės tvarumo principus pritaikyti savo darbe.

Vadovų vaidmuo. Iš interviu išryškėjo, kad vadovų įsitraukimas dažniausiai matomas per sprendimų sankcionavimą ir prioritetų nustatymą konkrečioms projektams. Mažiau matomas yra nuoseklus tvarumo valdymo sistemos diegimas. VR1 vadovo vaidmenį apibūdina kaip dvilypį: vadovybė tiek tvirtina galutinius sprendimus, tiek dalyvauja juos formuojant. VR4 pastebėjimu, vadovo vaidmuo ryškiausiai matosi dėliojant projektų ir investicijų prioritetus. OP1 patvirtina aktyvų savo dalyvavimą sprendimų priėmime. Visa tai leidžia daryti išvadą, kad tvarumo lyderystė tirtose administracijose veikia veikiau per pavienes iniciatyvas, o ne kaip nuosekli valdymo praktika.

Darbuotojų informavimas. Vilniaus rajone VR6 patvirtina, kad mokymai ir informavimas vyksta, o VR1 kaip prioritetą išskiria būtent darbuotojų mokymą — „apmokyti darbuotojus, koku būdu kasdieninėje darbinėje veikloje taikyti tvarumo principus.“ VR4 ir VR5 pastebi, kad tvarumo žinios yra stipresnės tų darbuotojų, kurie dirba su planavimo dokumentais, o kitų — silpnesnės. Olštyno apskrityje vaizdas šiek tiek prieštaringesnis: OP2 atsako, kad darbuotojai apie tvarumo tikslus nėra informuojami, o OP4, priešingai, pažymi, kad vyksta susitikimai ir mokymai. OP3 pateikia analitiškai gana vertingą mintį — tvarumo klausimai aptariami „daugiausia strateginių dokumentų rengimo etape. Vykstant veiklas, tai nebebūna atskirai artikuliuojama — tiesiog daroma.“

Tai atskleidžia abiem institucijoms būdingą modelį: tvarumas tarsi „ištirpsta“ kasdienėse procedūrose — jis nebėra įvardijamas kaip atskira vertybė, o veikia kaip nematoma veiklos dalis. Toks tvarumo „ištirpimas“ rutinos gali rodyti, jog jis bent iš dalies jau yra praktiškai internalizuotas, tačiau tuo pačiu gali reikšti ir gana ribotą sąmoningą tvarumo suvokimą pačių darbuotojų lygmenyje.

Abiejose institucijose vadovų ir darbuotojų įsitraukimas yra didesnis ten, kur yra aiškūs išoriniai reikalavimai (ES fondai, teisiniai įpareigojimai). Ten, kur jų nėra, įsitraukimas lieka mažiau sistemingas. Tai rodo, kad tvarumo integracijos sėkmė šiose institucijose priklauso ne vien nuo formalių atsakomybių paskirstymo, bet ir nuo to, kiek tvarumo logika yra paversta bendru organizaciniu orientyru – principu,

kurio darbuotojai laikosi ir tada, kai išoriniai reikalavimai to tiesiogiai neįpareigoja. Tai tiesiogiai patvirtina 3 skyriuje identifikuotą struktūrinę problemą: tvarumo integracija abiejose institucijose labiau išryškėja ten, kur veikia išoriniai reikalavimai, o ne kaip nuosekliai internalizuotas valdymo principas.

4.2. Tvarumo principų įgyvendinimas vadybos praktikoje

Jei 4.1 poskyryje buvo nagrinėjama, kas yra atsakingas ir kaip organizuota pati struktūra, tai šiame poskyryje dėmesys nukreipiamas į kitą klausimą — kaip tvarumas iš tikrųjų veikia kasdieniauose valdymo procesuose. Vadybinės praktikos čia suprantamos kaip konkretūs sprendimų priėmimo, planavimo, pirkimų ir stebėsenos mechanizmai, per kuriuos tvarumo principai institucijoje arba realizuojami, arba lieka neveikiantys. Tai atitinka metodologijoje apibrėžtas operacinės ir finansinės integracijos kategorijas — čia tikrinama, ar dokumentuose užfiksuota operacinė integracija (3/3 VR atveju, 2/3 OP atveju) tikrai pasitvirtina kaip reali vadybinė praktika.

4.2.1. Strateginio planavimo integracija

Dokumentų analizė (3 skyrius) parodė, kad Vilniaus rajone strateginis planavimas veikia kaip aktyvus valdymo instrumentas su programomis, rodikliais ir 91 % vykdymu, o Olštyno apskrityje — labiau kaip institucijų veiklos tęstinumo palaikymo mechanizmas. Interviu duomenys šią skirtį pagilina.

Vilniaus rajono respondentų atsakymai rodo, kad strateginis planavimas institucijoje suvokiamas kaip realiai veikiantis valdymo instrumentas, tačiau nepakankamai tiesiogiai susietas su specialiai tvarumui skirtais rodikliais. VR4 formuluoja tiksliai: tvarumas integruojamas horizontaliai per skirtingas sritis, bet „*nėra išskirtas kaip atskiras prioritetas*“, o VR5 papildo, kad „*trūksta aiškių, specialiai tvarumui skirtų rodiklių*.“ Olštyno apskrityje OP3 apibūdina charakteringą praktiką: tvarumo principai „*yra aprašyti ir įtraukti į strateginius dokumentus, tačiau vykdant veiklas nebebūna atskirai artikuliuojami – tiesiog daroma*.“ OP4 patvirtina, kad įgyvendinimas „*nėra visiškai nuoseklus visose srityse*.“

Abiejose institucijose galima įžvelgti tą patį atotrūkį — strateginio planavimo dokumentuose tvarumo intencija nors ir užfiksuota, tačiau jos perkėlimas į kasdienį sprendimų priėmimą nevyksta savaime. Pasak Meadowcroft (2011) tvarumo perėjimų teorijos, tai yra gana tipiškas atotrūkis tarp strateginio planavimo ir operacinio įgyvendinimo — institucijos planus turi, bet joms trūksta tų mechanizmų, kurie pačio plano turinį iš tiesų perkeltų į kasdienę veiklą.

15 lentelė. Strateginio planavimo integracija į tvarumo vadybą

Analizės aspektas	Vilniaus rajono savivaldybės administracija	Olštyno apskritis
-------------------	---	-------------------

Pagrindinės planavimo grandys	Strateginis plėtros planas ir strateginis veiklos planas	Regioninės plėtros strategija ir veiklos ataskaitų sistema
Tvarumo tikslų perkėlimas	Aiškiau išskaidomas į programas, priemones ir rodiklius	Dažniau siejamas su institucinių funkcijų tęstinumu
Rodiklių funkcija	Plėtros, paslaugų prieinamumo ir infrastruktūros pažanga	Paslaugų teikimo tęstinumas ir institucijų apkrova
Planavimo vaidmuo vadyboje	Prioritetų perkėlimas į operacinį įgyvendinimą	Koordinavimo ir institucinio stabilumo palaikymas
Bendra planavimo logika	Plėtros orientuota	Stabilumo orientuota

Sudaryta autorės, remiantis Vilniaus rajono savivaldybės ir Olštyno apskrities planavimo dokumentais.

4.2.2. Vidaus procesai ir tvarumo praktikos administracijoje

Šioje dalyje tvarumo principų įgyvendinimas analizuojamas per labai konkrečias administracinės veiklos sritis: skaitmenizavimo procesus, viešuosius pirkimus, energijos vartojimo efektyvumą bei atliekų tvarkymo praktiką. Nors tyrimo tikslas nėra vien tik konstatuoti šių priemonių buvimo faktą. Kur kas svarbiau įvertinti jų vadybinį svorį – t. y. nustatyti, ar šios praktikos institucijoje yra integruotos į vientisą, standartizuotą sistemą, ar jos vis dar funkcionuoja kaip padriki, tarpusavyje menkai koordinuojami projektai.

Vilniaus rajono savivaldybės administracija. Pasak VR1, visos pagrindinės praktikos jau taikomos — energijos taupymas, atliekų rūšiavimas, popieriaus naudojimo mažinimas, žalieji pirkimai bei skaitmeninimas. VR4 plačiau pristato viešųjų pirkimų sritį — joje taikomi žalieji kriterijai, vertinamas energinis efektyvumas, bet VR4 taip pat atkreipia dėmesį, kad tos praktikos „ne visada sistemingai koordinuojamos ar aiškiai įvardijamos kaip 'tvarumo politika' — dažnai tai labiau pavienės praktikos, palaipsniui tampančios įprasta darbo dalimi." Atskiros dėmesio nusipelno ir VR4 pastebėjimas, susijęs su viešųjų pirkimų sritimi — žalieji kriterijai joje taikomi, tačiau, anot jo, „ne visada nuosekliai — dažnai vis dar dominuoja mažiausios kainos kriterijus."

Vadybiškai tai gana reikšmingas radinys — tvarumo principai jau pradeda veikti ne vien strateginių dokumentų, bet ir operacinių pirkimų procedūrų lygmenyje, tačiau jų taikymas dar netampa standartizuota privaloma institucine praktika. Šią situaciją galima palyginti su „brendimo tarpinio etapo" modeliu, kurį Heinrichs ir Schuster (2017) apibūdina kaip perėjimą nuo paprasto formalaus reikalavimų laikymosi prie tikros organizacinės kultūros kaitos.

Olštyno apskritis. OP1 ir OP4 patvirtina panašias praktikas. Tačiau OP3 pateikia gerokai kritiškesnį vaizdą — dokumentų skaitmeninimas yra „dalinis — dauguma dokumentų spausdinami dėl

privalomo popieriaus archyvavimo", atliekų rūšiavimas — „dalinis — priklausomai nuo darbuotojo", energijos taupymas — „dalinis — priklausomai nuo darbuotojo, patalpos, metų laiko." Tai rodo, kad Olštyno apskrityje tvarumo praktikos yra labiau individualios, o ne institucinės — jų taikymas priklauso nuo konkretaus darbuotojo iniciatyvos, o ne nuo bendros sisteminės politikos.

Skirtumas tarp dviejų institucijų išryškėja ne tame, ar pačios praktikos egzistuoja, bet jų institucionalizavimo lygyje. Vilniaus rajone jos dažniau yra susietos su procedūromis ir vidaus taisyklėmis, o Olštyno apskrityje — labiau su atskirų darbuotojų elgesiu ir padalinių kultūra.

Vadinasi, abiejose institucijose vidaus tvarumo praktikos egzistuoja, tačiau jų institucionalizavimo lygis skiriasi — Vilniaus rajone jos jau artėja prie standartizuotų procedūrų, o Olštyno apskrityje vis dar dažniau priklauso nuo individualios iniciatyvos ir konkretaus padalinio kultūros. Tai rodo, kad tvarumo principai pamažu tampa įprasta darbo dalimi, bet nei vienoje iš šių institucijų jie dar nėra iki galo formalizuoti kaip privalomas sisteminis valdymo įrankis.

4.2.3. Tvarumo stebėsenos ir vertinimo mechanizmai

Tai analitiškai svarbiausia šio skyriaus tema, nes leidžia įvertinti, ar tvarumo integracija grindžiama grįžtamuju ryšiu. 3 skyriuje dokumentų analizė nustatė, kad stebėsenos infrastruktūra abiejose institucijose egzistuoja, tačiau jos gylis ribotas – stebėseną orientuota į atskaitomybę, o ne į valdymo koregavimą. Interviu duomenys šį radinį sustiprina.

Vilniaus rajono savivaldybės administracija. VR1 nurodo: „*rodikliai nurodyti prie atskirų strateginiuose dokumentuose įvardytų priemonių.*“ VR2 teigia, kad stebėseną daro įtaką naujiems sprendimams, tačiau VR5 pateikia visiškai priešingą vertinimą: „*sisteminga tvarumo rezultatų stebėseną nėra vykdoma. Specializuotos ataskaitos nėra rengiamos, o vertinimas apsiriboja projektų ataskaitomis finansuojančioms institucijoms.*“. VR4 pabrėžė, kad „*rodikliai naudojami atsiskaitymui (pvz., ataskaitoms ar finansuotojams), bet ne visada sistemingai pasitelkiami sprendimų priėmimui ar veiklos tobulinimui.*“ Tuo pačiu jis priduria, kad „*trūksta aiškių, specialiai tvarumui skirtų rodiklių.*“

Olštyno apskritis. OP2 atvirai pripažįsta nežinąs, ar monitoringas iš viso vykdomas. OP3 pateikia analitiškai tikslesnį apibūdinimą — rodikliai, susiję su tvarumo principais, „*nėra oficialiai monitoruojami*“ institucijos lygmeniu. Aplinkos apsaugos programos ataskaita rengiama kas dvejus metus, tačiau tai „*apibendrinamasis dokumentas, kuris neturi didesnės įtakos kitų metų veiksmų pasirinkimui. Užduotys vykdomos pagal Programą ir galiojančius teisės aktus.*“

Sintezė. Abiejuose atvejuose išryškėja ta pati stebėsenos problema — stebėseną egzistuoja kaip atsiskaitymo mechanizmas (finansuotojams, ataskaitoms), tačiau neveikia kaip vidinis valdymo įrankis, t. y. duomenimis grįsti sprendimai ar sisteminis tvarumo pažangos gerinimas. Tai tiesiogiai patvirtina ir 3 skyriuje gautą institucinės integracijos vertinimą 2/3 ir yra vienas svarbesnių šio tyrimo radinių.

Tikrasis skirtumas tarp dviejų institucijų slypi ne pačioje problemoje, o tame, kaip ji suvokiama. Vilniaus rajono respondentai VR4 ir VR5 šią problemą įvardija pakankamai aiškiai ir greta pateikia konkrečius galimus sprendimo būdus. Tuo tarpu Olštyno apskrities respondentas OP3 gana taikliai įvardija egzistuojančias kliūtis, tačiau įžvalgų kaip spręsti problemas – nera. Tai leidžia daryti prielaidą, kad abiejose institucijose stebėsenos procesai suprantami tik formaliai.

4.3. Interviu analizė

4.1 ir 4.2 poskyriuose interviu duomenys buvo panaudoti kaip empiriniai argumentai, kuriais grindžiamos konkrečios išvados apie valdymo struktūrą bei praktiką. O šiame poskyryje pereinama jau prie teminės sintezės — joje atpažįstamos penkios pagrindinės temos, kurios persmelkia abu nagrinėjamus atvejus ir kartu leidžia suformuluoti bendresnes įžvalgas apie tvarumo integracijos pobūdį pačiose regioninėse savivaldybėse. Kiekviena tema susiejama su 3 skyriuje atskleistais radiniais — taip patikrinama, ar formali integracija dokumentuose iš tikrųjų atitinka tai, kas vyksta organizacinėje praktikoje.

Teminė analizė atlikta pagal Braun ir Clarke (2006) penkių etapų modelį: (1) susipažinimas su duomenimis – visi dešimt interviu tekstų perskaityti kelis kartus abiem kalbomis; (2) kodavimas – reikšmingiems fragmentams priskirti deduciniai kodai (iš keturių analitinių kategorijų) ir indukciniai kodai (iš respondentų pačių pasiūlytų temų); (3) temų grupavimas – kodai sujungti į penkias pagrindines temas pagal prasmės artumą ir analitinį svorį; (4) temų tikslinimas – temos patikrintos lyginant abiejų institucijų atsakymus; (5) interpretavimas – temos susietos su 3 skyriaus dokumentų analizės radiniais. Visas kodavimo medis ir temų-citatos ryšiai pateikiami 16 lentelėje.

Žemiau pateikiama 16 lentelė apibendrina visą interviu kodavimo medį – penkias pagrindines temas, jų deducinius (iš teorinės dalies kategorijų) ir indukcinius (iš respondentų pasiūlytų formuluočių) kodus, citatomis paremtus pavyzdžius bei tiesioginius ryšius su 3 skyriuje atlikta dokumentų analize. Lentelė funkcionuoja kaip teminės analizės atskaitos taškas: kiekviena iš penkių temų toliau detalai aptariama atskiruose poskyriuose (T1–T5), kuriuose pateikiamos respondentų citatos ir jų interpretacija. Skaitytojui rekomenduojama prieš detalią analizę susipažinti su lentele, kad gauti bendrą teminės struktūros vaizdą.

16 lentelė. Interviu teminės analizės kodavimo lentelė

Tema	Deduciniai kodai	Induciniai kodai	Respondentai (pavyzdžiai)	Ryšys su 3 sk.
T1. Tvarumo samprata – deklaratyvi vienybė,	Tvarumo apibrėžimas; dimensijų suvokimas; instrumentinė vs.	Tvarumas kaip procedūra; tvarumas kaip plėtra; kompetencijų	VR1, VR4, OP1, OP3, OP4	Patvirtina skirtingus integracijos modelius

praktinė įvairovė	vertybinė interpretacija	diferenciacija pagal skyrių		(3/3 vs. 2/3)
T2. Projektinis tvarumo įgyvendinimas – stiprybė ir struktūrinė priklausomybė	Operacinė integracija; finansinė integracija; ES fondai	Tvarumas „aktyvuojamas“ fondų reikalavimais; projektinis ciklas kaip pagrindinis nešėjas	VR4, VR5, OP3	Patvirtina finansinę integraciją kaip projektinę (3 sk.)
T3. Koordinavimo fragmentacija – paskirstytos atsakomybės, ribotas horizontalus ryšys	Institucinė integracija; atsakomybių paskirstymas; koordinavimas	Sektorinis koordinavimas be centro; institucinis sąmoningumas kaip differenciatorius	VR5, OP1	Patvirtina institucinę integraciją 2/3 abiem atvejais
T4. Stebėsenos ribotumas – atskaitomybė vietoj mokymosi	Institucinė integracija; stebėsenos mechanizmai; grįžtamasis ryšys	Rodikliai kaip ataskaitinė priemonė; stebėsenos „tuščia eiga“	VR1, VR2, VR4, VR5, OP2	Patvirtina stebėsenos ribotumą (1–2/3 abiem)
T5. Išorinės priklausomybės struktūra – ES fondai kaip tvarumo variklis ir riba	Finansinė integracija; fiskalinis savarankiškumas	ES reikalavimai kaip tvarumo „aktyvatorius“; fiskalinis savarankiškumas → autonomija	VR4, OP3	Patvirtina finansinės struktūros skirtumą (55,8 % vs. 48,6 %)

Sudaryta autorės, remiantis Vilniaus rajono savivaldybės ir Powiat Olsztyński aštuonių analizuotų projektų (žr. 5.1–5.4 poskyrius) dokumentacija ir 4 skyriaus interviu duomenimis (2025 m.).

Toliau pateikiamuose poskyriuose kiekviena iš penkių temų aptariama atskirai. Kiekvienos temos analizė vyksta tuo pačiu modeliu: pirma, pristatomas paviršinis abiejų institucijų konsensusas; antra, atskleidžiami giluminiai skirtumai pagal funkcinį respondentų tipą (vadovas / koordinatorius / specialistas); trečia, pateikiamas ryšys su 3 skyriaus dokumentų analizės radiniais. Tokia struktūra leidžia interviu duomenis traktuoti ne kaip iliustracijas, o kaip analitinius argumentus, problematizuojančius arba patvirtinančius dokumentų lygmens išvadas.

Tema 1: Tvarumo samprata – deklaratyvi vienybė, praktinė įvairovė

Abiejose institucijose visi respondentai tvarų vystymąsi apibrėžia kaip trijų dimensijų derinimą – tai paviršinis konsensusas. Tačiau giliau analizuojant atsiskleidžia reikšmingi skirtumai. Vilniaus rajone VR1 tvarumą sieja su procedūromis (viešieji pirkimai, dokumentai) – tai **instrumentinė**

interpretacija. VR4 atskleidžia institucinę kaitą: „*anksčiau daugiau dėmesio buvo skiriama aplinkosaugai, šiuo metu vis labiau akcentuojamas integruotas požiūris.*“ Olštyno apskrityje samprata labiau diferencijuojasi pagal skyriaus kompetenciją: OP1 remiasi teisiniu apibrėžimu, OP3 – plėtos dokumentų logiką, OP4 – socialinę dimensiją.

Tai patvirtina 3 skyriuje nustatytą skirtumą: Vilniaus rajone tvarumas funkcionuoja kaip plėtojamoji kategorija, Olštyno apskrityje – kaip palaikomoji. Interviu duomenys leidžia daryti prielaidą, kad instrumentinis tvarumo suvokimas dažniau siejasi su siauresniu jo taikymu procedūriniuose sprendimuose, o platesnė vertybinė samprata – su nuoseklesniu jo siejimu su įvairiomis politikos sritimis. Ši prielaida reikalauja papildomo patikrinimo, tačiau ji dera su 3 skyriuje nustatyta aplinkosauginės dimensijos subordinacijos tendencija.

Tema 2: Projektinis tvarumo įgyvendinimas – stiprybė ir struktūrinė priklausomybė

Abiejų institucijų respondentai sutartinai pastebi, kad tvarumas geriausiai veikia projektinėje veikloje, ypač ten, kur galioja ES fondų reikalavimai. VR5 šią mintį suformuluoja gana tiesiogiai — „*kasdieniuose procesuose ar sprendimų priėmimo tvarkoje aspektai nėra sistemingai integruoti.*“ Tuo tarpu VR4 pastebi ir teigiamą pokytį — jo teigimu, tvarumo principai „*vis dažniau integruojami ir į kasdienes sprendimus*“.

Biudžeto analizė parodė, kad aplinkosauginis tvarumas abiejose institucijose finansuojamas beveik vien iš projektų. Interviu duomenys šitą faktą tik patvirtina. Respondentai patys įvardija projektus kaip pagrindinę aplinkosauginio tvarumo sąlygą, nes būtent juose sutelpta finansiniai ištekliai, aiškios procedūros ir griežta atskaitomybė. Guogis ir Rakšnis (2019) tokią padėtį traktuoja kaip struktūrinio administracinių gebėjimų deficito požymį.

Tema 3: Koordinavimo fragmentacija — paskirstytos atsakomybės, ribotas horizontalus ryšys.

Centralizuoto tvarumo koordinavimo mechanizmo nėra nei vienoje iš institucijų. Tačiau už šio bendro fakto slypi gana svarbus skirtumas — Vilniaus rajono respondentai jį aiškiai įvardija kaip problemą (VR5: „*nėra aiškaus ar nuolatinio koordinavimo mechanizmo*“), o Olštyno respondentai šią situaciją priima kaip įprastą institucinę tvarką (OP1: „*kiekvienas skyrius turėtų turėti omenyje tvarumo principą*“).

Iš darbuotojų atsakymų išryškėjo, kad institucinio sąmoningumo lygis šiose dviejose įstaigose nėra tapatus. Vilniaus rajone trūkumai dažniausiai yra bendrai aptariami ir reikalaujama tobulėjimo. Olštyno apskrityje yra kitoks požiūris: čia vadybiniai trūkumai vertinami tiesiog kaip įprasta administracinė kasdienybė. Iš darbuotojų atsakymų matome, kad pats koordinavimo problemos suvokimas šiose dviejose įstaigose nesutampa. Vilniaus rajone trūkumai įvardijami atvirai ir traktuojami kaip sritis, kurią būtina tobulinti. Olštyno apskrityje vadybiniai trūkumai priimami kaip įprasta administracinė kasdienybė. Tačiau struktūriškai, žvelgiant per Bryson (2018) koordinavimo teorijos prizmę, abiejų institucijų situacija panaši. Horizontalus atsakomybių pasidalijimas egzistuoja. Bet

koordinavimą faktiškai diktuoja procedūrinė logika arba projektų poreikiai, o ne sisteminis tvarumo valdymo mechanizmas. Vadinasi, institucijų skirtumas yra ne pačioje koordinavimo architektūroje, o veikiau institucinio sąmoningumo lygyje.

Tema 4: Stebėsenos ribotumas – atskaitomybė vietoj mokymosi

3 skyriuje dokumentų analizė nustatė, kad stebėsenos infrastruktūra egzistuoja, tačiau jos gylis ribotas. Interviu tai patvirtina empiriškai ir tiksliai. Abiejose institucijose stebėseną veikia kaip **išorinis atskaitomybės instrumentas**: rodikliai renkami finansuotojams ir ataskaitoms, bet ne sistemingai naudojami vidiniams sprendimams koreguoti.

Tai galima laikyti vienu svarbesnių šio tyrimo radinių, nes būtent čia susijungia 3 ir 4 skyrių išvados — dokumentuose matomas formalus stebėsenos egzistavimas 4 skyriuje patvirtina kaip riboto poveikio praktika. Stebėseną egzistuoja, tačiau dažniausiai ji neveikia kaip valdymo mokymosi sistema. Pagal Benito ir kt. (2023) atliktą darnaus vystymosi tikslų valdymo procesų analizę, tai gana būdingas bruožas toms institucijoms, kurios yra tvarumo valdymo brandos tarpiniame etape — formalios procedūros jau sukurtos, tačiau institucinė kultūra, kuri jas panaudotų kaip pažangos įrankį, dar nėra iki galo susiformavusi.

Tema 5: Išorinės priklausomybės struktūra – ES fondai kaip tvarumo variklis ir riba

Abiejose institucijose ES finansavimo reikalavimai yra pagrindinis tvarumo principų „aktyvatorius“ projektinėje veikloje. Tai stiprybė – garantuoja bazinį tvarumo lygį, kai fondai prieinami. Tačiau kartu tai yra struktūrinė riba: tvarumo integracija labiau išryškėja ten, kur veikia išorinio finansavimo ar teisiniai reikalavimai, o vidaus procesų lygmenyje ji išlieka mažiau nuosekli.

3 skyriuje finansinė analizė parodė, kad Olštyno apskritis (48,6 % valstybės pervedimų) yra labiau priklausoma nuo išorinio finansavimo nei Vilniaus rajonas (55,8 % nuosavų pajamų). Interviu tai patvirtina ir kaip organizacinę logiką: VR4 nurodo, kad „projektų kryptys netgi iš dalies priklauso nuo finansavimo prioritetų“, o OP3 atvirai sako, kad dotacijos skiriamos žalos likvidavimui, o ne prevencijai. Tai atitinka OECD (2020) nustatytą ryšį tarp fiskalinio savarankiškumo ir tvarumo valdymo autonomijos: mažesnė finansinė nepriklausomybė sudaro prielaidas mažiau iniciatyviai tvarumo politikai.

Tarpinis apibendrinimas

Interviu analizė patvirtina ir papildo 3 skyriaus išvadas. Pagrindinė 4 skyriaus išvada yra ta, kad tvarumo integracija abiejose institucijose reiškiasi realiai, tačiau jos veikimas daugiausia yra atsakomojo pobūdžio – ji labiau išryškėja ten, kur veikia išoriniai reikalavimai (ES fondai, teisiniai įpareigojimai), o mažiau – kaip nuosekliai koordinuojamas vidaus valdymo principas.

Abiejoms institucijoms bendras dalykas yra koordinavimo fragmentacija — atsakomybės pasidalintos horizontaliai, tačiau patys horizontalaus koordinavimo mechanizmai išlieka gana riboti. Stebėseną tiek vienoje, tiek kitoje institucijoje veikia daugiau kaip atsiskaitymo, o ne kaip mokymosi

įrankis, o tvarumo praktikų institucionalizacija stipresnė ten, kur galioja išoriniai reikalavimai. Be to, abiem atvejais aplinkosauginė dimensija pasilieka pajungta socialiniams ir ekonominiams prioritetams.

Žvelgiant iš institucinės perspektyvos, skirtumai yra greičiau laipsniški, o ne principiniai. Vilniaus rajone akivaizdesnis institucinis sąmoningumas — respondentai aiškiau įvardija egzistuojančius trūkumus ir formuluoja konkrečias tobulinimo kryptis, o tai savaime jau yra struktūrinės kaitos požymis. Olštyno apskrityje tvarumas labiau „išstipsta“ rutininėse procedūrose, ir tai galima suprasti dvejopai — kaip ženklą, kad tvarumas jau iš dalies internalizuotas, arba kaip požymį, kad refleksyvi tvarumo kultūra dar nėra iki galo susiformavusi. Pagaliau ir didesnis Vilniaus rajono fiskalinis savarankiškumas (nuosavų pajamų dalis siekia 55,8 %) suteikia daugiau galimybių inicijuoti vidinius pokyčius, o Olštyno apskritis lieka labiau priklausoma nuo išorinių finansavimo ciklų ir jų diktuojamos darbotvarkės.

Šios išvados grindžiamos ribotos apimties interviu duomenimis, todėl jos atskleidžia vyraujančias tendencijas, bet ne visų administracinių grandžių vienodą patirtį. Jų nuoseklumas su 3 skyriaus dokumentų analizės radiniais suteikia pakankamą pagrindą tolesnei projektinės veiklos analizei (5 skyrius), kuri leis patikrinti, ar tvarumo integracija konkrečiuose projektuose atitinka tai, kas nustatyta dokumentų ir interviu lygmenyje.

Prielaidų tikrinimas interviu lygmeniu. Interviu analizė leidžia toliau tikrinti teorines prielaidas. Pirmoji prielaida apie deklaratyvumą prieš sisteminę integraciją pasitvirtino, nors ir su patikslinimu — interviu rodo, kad tvarumo nuostatos nėra vien deklaratyvios, jos persikelia į kasdienę veiklą, tik daugiausiai ten, kur galioja išoriniai reikalavimai. OP3 formuluotė „tvarumas aprašytas dokumentuose, bet vykdant veiklas nebebūna atskirai artikuliuojamas — tiesiog daroma“ yra analitiškai vertinga, mat ji parodo, kad praktinis įgyvendinimas vis vyksta, tačiau jis nėra sąmoningai siejamas su pačia tvarumo logika. Antra prielaida apie koordinavimo ir fragmentacijos problemą taip pat pasitvirtino. VR1 atvirai pasako, kad „nėra atsakingo padalinio ar asmens“, VR5 priduria — „nėra aiškaus ar nuolatinio koordinavimo mechanizmo“. Olštyno apskrityje šis pats reiškiny pasireiškia kiek kitaip — koordinavimo stygius respondentų nėra įvardijamas kaip problema, tačiau empiriškai jis vis tiek egzistuoja. VR1 nurodo, kad projektuose „*vertinamas pagrinde socialinis ir ekonominis poveikis, vėliau aplinkosauginis*“, o OP3 mini, kad aplinkosauginės kompensacinės priemonės „*įgyvendinamos su menku rezultatu*“ dėl lėšų stygiaus. Tai patvirtina trečią prielaidą apie aplinkosauginės dimensijos subordinaciją. Vadinasi, aplinkosauginės dimensijos pajungimas kitoms sritims matomas ne tik dokumentuose (3 skyrius), bet ir praktiniuose sprendimuose — tai jau yra struktūrinis, o ne vien dokumentinis bruožas.

5. TVARAUS VYSTYMOŠI PRINCIPŲ RAIŠKA SAVIVALDYBIŲ PROJEKTINĖJE VEIKLOJE

Šiame skyriuje užbaigiama trijų lygmenų analizė. 3 skyrius atskleidė formalų integracijos lygmenį — kas yra planuojama ir finansuojama pačiuose dokumentuose, o 4 skyrius parodė organizacinę praktiką — kaip tvarumas iš tikrųjų veikia valdymo procesuose ir darbuotojų kasdienėje veikloje. Šiame skyriuje analizė persikelia į įgyvendinimo lygmenį, t. y. į konkrečius projektus, kuriuose strateginiai prioritetai pagaliau virsta apčiuopiamomis priemonėmis. Projektinė veikla yra analitiškai įdomi tuo, kad vienu metu ji atspindi ir institucinį sąmoningumą, ir reakciją į išorinio finansavimo reikalavimus — todėl būtent per ją galima patikrinti, ar 3 skyriuje nustatyti modeliai (programinis–plėtojantis Vilniaus rajono atveju ir funkcinis–palaikomasis Olštyno apskrities atveju) bei 4 skyriuje aptikta atsakomojo pobūdžio tvarumo tendencija pasitvirtina ir konkrečių projektų lygmenyje.

Analitinė prieiga. Nors projektai vertinami ta pačia keturių kategorijų matrica kaip ir dokumentai 3 skyriuje, pats analitinis klausimas yra kiek kitoks. 3 skyriuje buvo keliamas klausimas — kas yra planuojama ir finansuojama? O 5 skyrius klausia jau kito dalyko — ar tai, kas suplanuota, iš tikrųjų įgyvendinama, ir ar pats įgyvendinimo procesas atspindi tvarumo integracijos logiką? Vadinasi, tai jau kiek kitas epistemologinis lygmuo — pereinama nuo deklaracijos prie fakto. Matrica čia veikia ne kaip aprašymo, o kaip tikrinimo įrankis — kiekvienas projektas tampa patikrinimu, ar 3 skyriuje nustatyti modeliai (programinis–plėtojantis Vilniaus rajono atveju, funkcinis–palaikomasis Olštyno apskrities atveju) išties matomi ir konkrečių projektų lygmeniu.

Be to, projektuose žiūrima ir į skirtumą tarp tiesioginių rezultatų (kas buvo padaryta) ir poveikio (kas iš tikrųjų pasikeitė) — dokumentų analizėje šio skirtumo nebuvo matyti, nes dokumentai fiksuoja tik planus, o ne rezultatus (Patton, 2015).

Reikia paminėti ir tai, kodėl maksimalus balas yra toks, koks yra. Projektai vertinami pagal keturias kategorijas — strateginę, operacinę, finansinę ir institucinę integraciją — todėl maksimumas siekia $4 \times 3 = 12$ balų. Penktoji kategorija, dimensijų pusiausvyra, projekto lygmeniu netaikoma, nes vienas projektas paprastai sąmoningai orientuotas į kurią nors vieną dimensiją (pavyzdžiui, aplinkosauginę arba socialinę), o ne į jų balansą; ši kategorija turi prasmės tik institucijos, ne projekto lygmenyje.

Projektų atranka. Į analizę buvo atrinkti aštuoni projektai — po keturis iš kiekvienos institucijos — laikantis funkcinio palyginamumo logikos (Yin, 2018). Kur tik buvo įmanoma, stengiasi parinkti tarpusavyje funkciškai panašius projektus (pavyzdžiui, transporto infrastruktūra prieš transporto infrastruktūrą, socialinės įtraukties programa prieš socialinės įtraukties programą). Atrankos kriterijai buvo gana paprasti — turi būti prieinami bent keturi duomenų elementai (pavadinimas, laikotarpis,

finansavimo apimtis ir aiškiai apibrėžtas rezultatas), projektas turi sietis bent su viena tvarumo dimensija ir su strateginiais dokumentais.

Verta paminėti, kad šie aštuoni projektai nėra statistiškai reprezentatyvūs — jie neatspindi viso institucijų projektų vaizdo. Jų analitinė vertė yra kitokia — jie leidžia patikrinti, ar 3 ir 4 skyriuose nustatyti struktūriniai modeliai pasireiškia ir pačių konkrečių projektų lygmenyje, taip pat padeda atpažinti tuos sisteminius bruožus, kurie kartojasi nepriklausomai nuo to, koks yra konkretaus projekto turinys. Tad sisteminiai teiginiai šiame skyriuje grindžiami ne projektų kiekiu, o tuo, kaip jų struktūra dera su kitų lygmenų radiniais.

5.1. Aplinkosaugos ir infrastruktūros projektai

Aplinkosaugos ir infrastruktūros projektai yra ta projektinės veiklos sritis, kurioje aplinkosauginė ir ekonominė tvarumo dimensija susipina su socialiniais tikslais. Pagal 3 skyriaus radinį, aplinkosauginė dimensija abiejose institucijose neturėjo savarankiško finansinio identiteto ir buvo realizuojama per infrastruktūros logiką – šiame poskyryje tikrinama, kaip ši tendencija pasireiškia konkrečiuose projektuose.

Vilniaus rajono savivaldybės administracija

Vilniaus rajono aplinkosaugos ir infrastruktūros projektai orientuoti į teritorinę plėtrą, prieinamumo didinimą ir gyvenimo kokybės gerinimą, kas atitinka 3 skyriuje nustatytą programinio–plėtojančio modelio logiką.

Projektas 1: Kelio ruožo „Rudamina–Šveicarai–Daubėnai“ infrastruktūros vystymo ir eismo saugos projektas

17 lentelė. Kelio ruožo Rudamina–Daubėnai infrastruktūros projektas – tvarumo integracijos vertinimas

Integracijos kategorija	Vertinimas (0–3)	Esami indikatoriai	Trūkstami indikatoriai
Strateginė	3/3	Aiškūs tikslai; ryšys su SVP susisiekimo prioritetu; nuorodos į teritorinio prieinamumo kryptį	—
Operacinė	3/3	Aiškus tiesioginis rezultatas: 0,961 km ruožas; nurodyti darbai ir rezultatai	Poveikio rodikliai (eismo srautai, laikas)
Finansinė	2/3	Nurodyti finansavimo šaltiniai (ES, valstybė, savivaldybė)	Eksplotavimo sąnaudos; daugiametio finansavimo perspektyva

Institucinė	2/3	Matomas savivaldybės koordinavimo vaidmuo	Poveikio stebėseną (avaringumo, triukšmo pokyčiai) nefiksuojama
-------------	-----	---	---

Sudaryta autorės, remiantis Vilniaus rajono savivaldybės Kelio ruožo „Rudamina–Šveicarai–Daubėnai“ infrastruktūros vystymo ir eismo saugos projekto dokumentacija ir 4 skyriaus interviu duomenimis (2025 m.).

Bendras vertinimas — 10/12, tai rodo vidutinę–stiprią integraciją. Strateginiu ir operaciniu lygmeniu projektas vertinamas stipriai (po 3/3), nes jis aiškiai siejamas su strateginio veiklos plano susisiekimo prioritetais, o projekto dokumentacijoje pateikiami konkretūs tiesioginiai rezultatai — sutvarkytas 0,961 km kelio ruožas bei aiškiai apibrėžti atlikti darbai. Silpniau vertinamos finansinė ir institucinė dimensijos (po 2/3), kadangi nors finansavimo šaltiniai yra nurodyti, trūksta informacijos apie ilgalaikės eksploatacijos sąnaudas bei daugiametę finansavimo perspektyvą. Taip pat nėra pateikiama ilgalaikio poveikio stebėsenos duomenų, pavyzdžiui, avaringumo ar triukšmo pokyčių. Dėl šios priežasties projektas gana gerai atspindi tiesioginius rezultatus, tačiau riboti ilgalaikio poveikio duomenys neleidžia iki galo įvertinti jo tvarumo.

Projektas 2: Komunalinių atliekų rūšiavimo infrastruktūros plėtra

18 lentelė. Komunalinių atliekų rūšiavimo infrastruktūros plėtros projektas – tvarumo integracijos vertinimas

Integracijos kategorija	Vertinimas (0–3)	Esami indikatoriai	Trūkstanti indikatoriai
Strateginė	3/3	Aiškus ryšys su darnios aplinkos kūrimo programa; nuorodos į atliekų tvarkymo modernizavimo tikslą	—
Operacinė	3/3	Kiekybiniai tiesioginių rezultatų rodikliai: ~260 aikštelių, 1 664 konteineriai; aiški apimtis	Poveikis: rūšiavimo masto pokytis nefiksuojamas
Finansinė	3/3	Aiškios proporcijos: 85 % ES, 15 % savivaldybė; kofinansavimas matomas	Sistemos išlaikymo sąnaudos po projekto
Institucinė	2/3	Koordinuotas savivaldybės ir atliekų sistemos bendradarbiavimas	Poveikio stebėseną; ilgalaikis efektyvumas nefiksuojamas

Sudaryta autorės, remiantis Vilniaus rajono savivaldybės komunalinių atliekų rūšiavimo infrastruktūros plėtros projekto dokumentacija ir 4 skyriaus interviu duomenimis (2025 m.).

Bendras vertinimas: 11/12 — stipri integracija tiesioginių rezultatų lygmeniu. Šis projektas yra vienas analitiškai stipriausių aplinkosauginių pavyzdžių Vilniaus rajone, mat jis turi aiškų finansinį identitetą ir pamatuojamus tiesioginių rezultatų rodiklius. Tai iš dalies patvirtina ir VR4 pastebėjimą, kad būtent

viešųjų pastatų renovacijos ir atliekų tvarkymo projektai yra ryškiausi tvarumo integracijos pavyzdžiai savivaldybėje.

Olštyno apskritis

Olštyno apskrities aplinkosaugos ir infrastruktūros projektai atitinka 3 skyriuje nustatytą funkcinio–palaikomojo modelio logiką: jie orientuoti į esamos infrastruktūros palaikymą, institucinio tinklo modernizavimą ir funkcinio stabilumo užtikrinimą.

Projektas 3: Kelio nr. 1422N Olsztyn–Dzierzki remonto projektas su eismo saugumo elementais (funkcinis atitikmuo Projektui 1)

19 lentelė. Powiat Olsztyński kelio nr. 1422N remonto projektas – tvarumo integracijos vertinimas

Integracijos kategorija	Vertinimas (0–3)	Esami indikatoriai	Trūkstami indikatoriai
Strateginė	3/3	Aiškus ryšys su regioninės infrastruktūros gerinimo kryptimi apskrities strategijoje	—
Operacinė	3/3	Aiškus tiesioginis rezultatas: nurodytas ruožo ilgis, darbų pobūdis, infrastruktūriniai sprendimai	Poveikio rodikliai (saugumo situacijos pokytis)
Finansinė	2/3	Pateikiama projekto vertė ir finansavimo šaltiniai	Daugiametio eksploatavimo perspektyva; sąnaudų struktūra
Institucinė	2/3	Aiškus vykdytojas; koordinavimas matomas	Poveikio stebėseną po projekto nefiksuoja

Sudaryta autorės, remiantis Powiat Olsztyński kelio Nr. 1422N Olsztyn–Dzierzki remonto projekto dokumentacija ir 4 skyriaus interviu duomenimis (2025 m.).

Bendras šio projekto vertinimas – 10/12, o tai signalizuoja apie vidutiniškai stiprią tvarumo integraciją. Savo pobūdžiu jis iš esmės atkartoja Vilniaus rajono pirmojo projekto logiką, tačiau čia didžiausias dėmesys kreipiamas ne į naują plėtrą, o į esamos infrastruktūros palaikymą. **Strateginiu ir operaciniu lygmenimis** projektas vertinamas aukščiausiu balu (abu po 3/3), mat jis turi tiesioginį ryšį su apskrities strategijoje numatyta infrastruktūros gerinimo kryptimi. Dokumentuose pateikiami labai konkretūs duomenys: nurodomas sutvarkyto ruožo ilgis, parinkti techniniai sprendimai bei pasiekti rezultatai. Visgi **finansinėje ir institucinėje srityse** matyti tam tikrų spragų (vertinimas – po 2/3). Nors bendra vertė bei finansavimo šaltiniai yra aiškūs, pasigendama informacijos apie tai, kaip bus dengiamos ilgalaikės eksploatavimo sąnaudos bei kaip bus vykdoma poveikio stebėseną projektui pasibaigus.

Projektas 4: Gryžliny fotovoltinės elektrinės projektas (aplinkosauginė kryptis, nėra tiesioginio atitikmens VR)

Šis projektas funkciniu požiūriu neturi tiesioginio atitikmens Vilniaus rajone — VR atliekų rūšiavimo infrastruktūra ir OP fotovoltinė elektrinė priklauso skirtingoms aplinkosauginėms subkategorijoms. Vis dėlto abu šie projektai atspindi vieną bendrą bruožą — aplinkosauginių projektų priklausomybę nuo išorinių finansavimo ciklų. Todėl jie analizuojami ne kaip tiesioginiai palyginimo objektai, o veikiau kaip tos pačios struktūrinės tendencijos pavyzdžiai.

20 lentelė. Gryžliny fotovoltinės elektrinės projektas – tvarumo integracijos vertinimas

Integracijos kategorija	Vertinimas (0–3)	Esami indikatoriai	Trūkstami indikatoriai
Strateginė	3/3	Ryšys su energetinio efektyvumo ir atsinaujinančių išteklių naudojimo kryptimi	—
Operacinė	2/3	Tiesioginis rezultatas dokumentuotas: 690 830 kWh (2024 m.); nurodytos pajamos	Rezultatų svyravimas (2023: 778 050 kWh) rodo ciklinę priklausomybę; poveikis nefiksuojamas
Finansinė	1/3	Veiklos pajamos nurodytos	Pradinės investicijos, eksploatavimo sąnaudos, ekonominis atsipirkimas viešai neprieinami
Institucinė	2/3	Rodo pavaldžių įstaigų modernizavimo logiką	Ryšys su apskrities tvarumo stebėseną fragmentiškas

Sudaryta autorės, remiantis Powiat Olsztyński Gryžliny fotovoltinės elektrinės projekto dokumentacija ir 4 skyriaus interviu duomenimis (2025 m.).

Šio projekto vertinimas – 8/12, kas reiškia vidutinį tvarumo integracijos lygį. Gryžliny fotovoltinės elektrinės projektas yra vienas ryškiausių aplinkosauginės dimensijos pavyzdžių. Jis tiesiogiai prisideda prie atsinaujinančios energetikos plėtros ir energijos vartojimo efektyvumo didinimo. Dėl šios priežasties strateginė integracija pelnytai vertinama aukščiausiu balu (3/3).

Operacinė pusė - (2/3): nors elektros gamybos apimtys yra dokumentuojamos, bet informacijos apie ilgalaikį poveikį dokumentuose pasigendama. Silpniausiai įvertinta finansinė integracija, tik 1/3, nes viešai prieinama tik informacija apie veiklos pajamas, tačiau trūksta duomenų apie pradines investicijas, kasdienės eksploatavimo sąnaudas ar paties projekto ekonominį atsiperkamumą. Institucinė pusė (2/3) nors ir atspindi pavaldžių įstaigų modernizavimo logiką, bet jos ryšys su bendra apskrities tvarumo

stebėsenos sistema išlieka fragmentiškas. Galima daryti išvadą, kad būtent duomenų trūkumas apie finansus bei stebėsenos spragos neleidžia iki galo realizuoti visos šio projekto analitinės vertės.

Tarpinė lyginamoji išvada

Abiejų institucijų aplinkosaugos ir infrastruktūros projektai patvirtina 3 skyriuje nustatytą struktūrinę tendenciją: aplinkosauginė dimensija realizuojama per infrastruktūros ar technines priemones, o ne per savarankišką aplinkosaugos politiką. Vilniaus rajone projektai labiau orientuoti į plėtrą ir prieinamumo didinimą (programinis–plėtojantis modelis), Olštyno apskrityje – į esamos infrastruktūros palaikymą ir modernizavimą (funkcinis–palaikomasis modelis). Tai patvirtina ir 4 skyriuje nustatytą atsakomojo pobūdžio tvarumo tendenciją: aplinkosauginiai projektai abiem atvejais inicijuojami ten, kur yra išorinis finansavimas, o ne kaip vidinės strateginės darbotvarkės dalis.

5.2. Socialinės gerovės ir viešųjų paslaugų projektai

Socialinės gerovės projektai tiesiogiai atspindi socialinę tvarumo dimensiją, kuri 3 skyriuje abiejose institucijose buvo įvertinta kaip stipriausia (3/3 arba kaip vyraujanti). Šiame poskyryje tikrinama, ar dokumentuose matomas šios dimensijos stiprumas pasitvirtina ir projekcinėje veikloje.

Visų keturių analizuojamų projektų analizė taikoma vienoda schema: strateginė → operacinė → finansinė → institucinė integracija, po to – bendras vertinimas.

Vilniaus rajono savivaldybės administracija

Projektas 5: „Integrali pagalba į namus“

21 lentelė. „Integrali pagalba į namus“ projektas – tvarumo integracijos vertinimas

Integracijos kategorija	Vertinimas (0–3)	Esami indikatoriai	Trūkstami indikatoriai
Strateginė	3/3	Aiškūs ryšys su socialinės gerovės stiprinimo ir pažeidžiamų grupių paramos kryptimi	—
Operacinė	2/3	Tiesioginių rezultatų rodikliai: 60 paslaugų gavėjų, 20 konsultuotų šeimos narių	Poveikis (gyvenimo kokybės pokytis) nefiksuojamas
Finansinė	2/3	Žinoma bendra vertė (468 tūkst. Eur)	Finansavimo struktūra; paslaugos tęstinumas po projekto nedetalizuoti

Institucinė	2/3	Koordinuotos pagalbos sistemos organizavimo požymiai	Ilgalaikio tęstinumo mechanizmai viešai neatskleidžiami
-------------	-----	--	---

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remdamasi Vilniaus rajono savivaldybės projekto „Integrali pagalba į namus“ dokumentacija ir 4 skyriaus interviu duomenimis (2025 m.).

Bendras vertinimas: 9/12 — vidutinė integracija. Projektas „Integrali pagalba į namus“ yra svarbus socialinės dimensijos pavyzdys, ypač atsižvelgiant į tai, kad jis aiškiai siejasi su socialinės gerovės stiprinimo ir pažeidžiamų grupių paramos kryptimi — todėl strateginė integracija ir įvertinta aukščiausiu balu (3/3). Operacinė pusė (2/3) parodo, kad tiesioginių rezultatų rodikliai yra užfiksuoti gana konkrečiai (60 paslaugų gavėjų, 20 konsultuotų šeimos narių), tačiau projekto poveikio matavimas, pavyzdžiui, kaip pasikeitė pačių gavėjų gyvenimo kokybė, nėra fiksuojamas. Finansinę pusę (2/3) silpnina tai, kad bendra projekto vertė (468 tūkst. Eur) yra žinoma, tačiau pati finansavimo struktūra ir tai, ar paslauga bus tęsiama pasibaigus projektui, dokumentuose plačiau neatskleidžiami. Institucinė integracija (2/3) atskleidžia, kad pagalbos sistema yra koordinuotai organizuota, tačiau ilgalaikio tęstinumo mechanizmai viešai prieinamuose šaltiniuose lieka neaprašyti. Vadinas, projekto tiesioginių rezultatų lygmuo dokumentuotas išsamiai, tačiau klausimai dėl jo poveikio bei tęstinumo dar lieka atviri.

Projektas 6: Ikimokyklinio ugdymo prieinamumo didinimas

22 lentelė. Ikimokyklinio ugdymo prieinamumo didinimo projektas – tvarumo integracijos vertinimas

Integracijos kategorija	Vertinimas (0–3)	Esami indikatoriai	Trūkstami indikatoriai
Strateginė	3/3	Tiesioginis ryšys su ugdymo paslaugų prieinamumo prioritetu; sąsaja su SVP programa	—
Operacinė	3/3	Aiškus tiesioginis rezultatas: 235 naujos vietos ikimokykliniame ugdyme; konkretus, pamatuojamas rezultatas	Faktinė vietų užpildomumo pažanga nefiksuojama
Finansinė	3/3	Tikslus biudžetas (4 885 125,17 Eur); vienas tiksliau finansiškai dokumentuotų projektų	—
Institucinė	2/3	Savivaldybės, ugdymo įstaigų ir partnerių koordinavimas matomas	Ilgalaikis poveikis savivaldybės biudžetui nefiksuojamas

Sudaryta autorės, remiantis Vilniaus rajono savivaldybės ikimokyklinio ugdymo prieinamumo didinimo projekto dokumentacija ir 4 skyriaus interviu duomenimis (2025 m.).

Bendras vertinimas: 11/12 — stipri integracija. Ikimokyklinio ugdymo prieinamumo didinimo projektas yra vienas stipriausių iš visų analizuotų projektų — ypač finansinės dokumentacijos požiūriu — ir aiškiausiai siejasi su strateginiais savivaldybės prioritetais. Strateginiu lygmeniu jis tiesiogiai atliepia ugdymo paslaugų prieinamumo kryptį ir turi sąsają su strateginiu veiklos planu, todėl ši kategorija įvertinta 3/3. Tokia pati situacija ir su operacine integracija (3/3) — projekto rezultatas yra konkretus bei pamatuojamas (235 naujos vietos ikimokykliniame ugdyme), nors faktinė šių vietų užpildomumo pažanga dokumentuose neatskleidžiama. Finansinė pusė (3/3) ypač išsiskiria — tikslus biudžetas (4 885 125,17 Eur) ir aiškiai dokumentuotos lėšos paverčia projektą vienu finansiškai skaidriausių iš visos imties. Vienintelis silpnėsnis taškas — institucinė integracija (2/3) — joje matomas savivaldybės, ugdymo įstaigų ir partnerių koordinavimas, tačiau ilgalaikio poveikio pačiam savivaldybės biudžetui (pvz., kaip atsilieps išlaidos po projekto pabaigos) nėra fiksuojama.

Olštyno apskritis

Projektas 7: Fundusz Ziemi Olsztyńskiej (liet. Olštyno žemės fondas) stipendijų programa

23 lentelė. Fundusz Ziemi Olsztyńskiej stipendijų programa – tvarumo integracijos vertinimas

Integracijos kategorija	Vertinimas (0–3)	Esami indikatoriai	Trūkstanti indikatoriai
Strateginė	2/3	Ryšys su švietimo ir socialinio kapitalo tikslais	Tiesioginis ryšys su apskrities strateginiais prioritetais dokumentuose nėra aiškus
Operacinė	3/3	Aiškūs tiesioginių rezultatų rodikliai: 72 stipendijos, 144 000 zlotų; kiekybiškai dokumentuota	Poveikis (studijų ar karjeros rezultatai) nefiksuojamas
Finansinė	2/3	Pateikiama lėšų apimtis ir dalyviai	Ilgalaikio poveikio finansinis atsekamumas nefiksuojamas
Institucinė	2/3	Tarpinstitucinis bendradarbiavimas matomas	Veikia kaip paramos, o ne transformacinė priemonė; stebėseną ribota

Sudaryta autorės, remiantis Powiat Olsztyński Fundusz Ziemi Olsztyńskiej stipendijų programos dokumentacija ir 4 skyriaus interviu duomenimis (2025 m.).

Bendras vertinimas: 9/12 — vidutinė integracija. Fundusz Ziemi Olsztyńskiej stipendijų programa yra svarbi socialinio kapitalo stiprinimo požiūriu — operacinė pusė atrodo stipriausia (3/3), mat pateikti aiškūs tiesioginiai rezultatai (72 stipendijos, 144 000 zlotų). Tačiau strateginė pusė (2/3) silpnėsnė — programos ryšys su konkrečiais apskrities strateginiais prioritetais dokumentuose lieka ne iki galo aiškus. Finansinė ir institucinė kategorijos (po 2/3) atskleidžia dar vieną silpnąją vietą — programa

veikia labiau kaip paramos, o ne transformacinė priemonė, o jos ilgalaikio poveikio bei tęstinumo dokumentuose beveik neaptinkama.

Projektas 8: UPPO programa „Aktyvizacija zawodowa (II)” (funkcinis atitikmuo socialinės įtraukties projektams)

24 lentelė. UPPO programa „Aktyvizacija zawodowa (II)” – tvarumo integracijos vertinimas

Integracijos kategorija	Vertinimas (0–3)	Esami indikatoriai	Trūkstami indikatoriai
Strateginė	3/3	Aiškus ryšys su užimtumo ir socialinės integracijos kryptimi apskrities strategijoje; sąsaja su ES darbo rinkos politika	—
Operacinė	3/3	Tiesioginis rezultatas: 272 dalyviai 2024 m.; aiški veiklos apimtis	Poveikis (įsidarbinimo trukmė, pajamų pokytis) nefiksuojamas
Finansinė	3/3	Limitas 5 640 777,84 zlotų; faktinis panaudojimas 5 600 760,63 zlotų (99,3 %); kofinansavimas matomas	—
Institucinė	2/3	Organizuotas įgyvendinimas per institucijų tinklą	Poveikio stebėseną ribota

Sudaryta autorės, remiantis Powiat Olsztyński UPPO programos „Aktyvizacja zawodowa (II)” dokumentacija ir 4 skyriaus interviu duomenimis (2025 m.).

Bendras vertinimas: 11/12 – stipri integracija tiesioginių rezultatų ir finansiniu lygmenimis. Šis projektas – analitiškai stipriausias OP socialinės krypties pavyzdys tiek operaciniu, tiek finansiniu požiūriu.

Tarpinė lyginamoji išvada. Abiejų institucijų projektinioje veikloje dominuoja socialinė dimensija, tai buvo nustatyta ir trečiajame skyriuje, bet dominavimo pobūdis skiriasi. Vilniaus rajone socialiniai projektai daugiau yra orientuoti į plėtrą, o Olštyno apskrityje susiję su jau egzistuojančių funkcijų palaikymu ir stabilaus jų tęstinumo užtikrinimu.

5.3. Projektinės veiklos reikšmė ir iššūkiai įgyvendinant tvarumo tikslus

Toliau pateikiama bendra visų aštuonių analizuotų projektų integracijos suvestinė. Tokiu būdu matrica naudojama ne tik aprašymui, bet ir palyginimui atlikti.

25 lentelė. Projektų tvarumo integracijos vertinimas pagal matricą

Projektas	Inst.	Strateginė	Operacinė	Finansinė	Institucinė	Suma
1. Kelio ruožas Rudamina–Daubėnai	VR	3/3	3/3	2/3	2/3	10/12
2. Atliekų rūšiavimo infrastruktūra	VR	3/3	3/3	3/3	2/3	11/12
3. Kelio nr. 1422N remontas	OP	3/3	3/3	2/3	2/3	10/12
4. Gryžliny fotovoltinė elektrinė	OP	3/3	2/3	1/3	2/3	8/12
5. Integrali pagalba į namus	VR	3/3	2/3	2/3	2/3	9/12
6. Ikimokyklinio ugdymo plėtra	VR	3/3	3/3	3/3	2/3	11/12
7. Fundusz Ziemi stipendijos	OP	2/3	3/3	2/3	2/3	9/12
8. UPPO aktyvizacijos programa	OP	3/3	3/3	3/3	2/3	11/12

Šaltinis: sudaryta darbo autorės

Suvestinė projektų vertinimo lentelė atskleidžia du svarbius modelius. Pirma, institucinė integracija visuose aštuoniuose projektuose yra 2/3 – tai struktūrinė, o ne atskiros projekto problema: visuose projektuose trūksta poveikio stebėsenos, tiesiogiai atitinkančios 4 skyriuje nustatytą stebėsenos ir koordinavimo ribotumą. Antra, finansinė integracija yra 3/3 ten, kur projektai finansuojami iš ES fondų su aiškiais atskaitomybės reikalavimais (Projektai 2, 6, 8: atliekų rūšiavimas, ikimokyklinis ugdymas, UPPO) – tai patvirtina 4 skyriaus radinį apie išorinių reikalavimų kaip tvarumo „aktyvatorių“ vaidmenį. Tuo tarpu Projektas 4 (fotovoltinė elektrinė, 8/12) yra žemiausiai įvertintas dėl nepakankamų viešų finansinių duomenų – tai papildomas rodiklis, kad aplinkosauginiai projektai turi silpniausią finansinę dokumentaciją.

Projektų atrankos logika: deklaruota ir praktinė. Abiejose institucijose projektų atranka deklaratyviai apima visas tris tvarumo dimensijas. Tačiau interviu duomenys atskleidžia praktinę dimensijų hierarchiją: VR1 nurodo, kad „vertinamas pagrindinis socialinis ir ekonominis poveikis, vėliau aplinkosauginis“ – tai rodo, kad aplinkosauga projektų atrankoje yra trečioje vietoje ne tik dokumentuose (kaip nustatyta 3 skyriuje), bet ir praktiniame sprendimų priėmime. OP3 analogiškai nurodo, kad aplinkosauginės kompensacinės priemonės „dažnai įgyvendinamos su menku rezultatu“ dėl

lėšų stygiaus. Tai patvirtina 3 skyriuje identifikuotą aplinkosauginės dimensijos subordinacijos tendenciją – ji reiškiasi ne tik finansinėje struktūroje, bet ir projektų atrankos logikoje.

Abiejose institucijose ES fondų logika yra dominuojantis projektų inicijavimo mechanizmas (VR5: „*praktikoje dažnai lemiamą vaidmenį turi galimybė gauti finansavimą*“). Tai reiškia, kad projektų tvarumo kokybė iš dalies priklauso nuo finansuotojų reikalavimų, o ne tik nuo vidinės vertinimo metodikos – struktūrinė problema, nuosekliai matoma 3, 4 ir 5 skyriuose.

Ilgalaikio poveikio duomenų stoka - struktūrinis ribotumas. Visiems aštuoniems analizuotiems projektams būdingas vienas bendras bruožas — viešai prieinamų duomenų pakanka tam, kad būtų galima pagrįsti tiesioginius rezultatus ir iš dalies poveikį, tačiau įvertinti realų ilgalaikį tvarumo poveikį jų tiesiog neužtenka. Tokia situacija susidaro ne dėl to, kad atskiri projektai būtų prasti — veikiau čia atsiskleidžia institucinis ir sisteminės stebėsenos trūkumas. Pasak interviu radinių, institucijos labai gerai užfiksuoja tai, kas buvo padaryta, bet sistemingai nestebi, kas iš tikrųjų pasikeitė. Šį ribotumą patvirtina ir 4 skyriaus duomenys, todėl jis čia traktuojamas kaip struktūrinė išvada, o ne kaip paprasta duomenų prieinamumo problema.

Projektų analizės analitiniai ribotumai. Šios projektų analizės ribotumus reikia aiškiai įvardyti, kad skaitytojas galėtų tinkamai interpretuoti išvadas.

Visų pirma, aštuoni projektai nėra statistiškai reprezentatyvi imtis — jais remiantis negalima daryti teiginių apie visų Vilniaus rajono ar Olštyno apskrities projektų tvarumo integracijos lygį. Sisteminiai teiginiai, kuriuos leidžia formuluoti ši analizė, yra struktūrinio, o ne dažnuminio pobūdžio: kai kurie bruožai (pavyzdžiui, institucinės integracijos vertinimas 2/3 visuose projektuose ar aplinkosaugos pajungimas kitoms sritims) kartojasi nuosekliai — ir būtent šis nuoseklumas, o ne pats projektų skaičius, tampa analitiniu argumentu.

Reikšmingas yra ir tas faktas, kad projektų duomenys buvo renkami iš viešai prieinamų šaltinių, todėl gali atsirasti tam tikras selektyvumas. Institucijos dažniausiai viešina tuos projektus, kurie buvo sėkmingiausi arba kurių dokumentacija yra išsamiausia. Verta paminėti, kad tie projektai, kurių rezultatai buvo silpnesni arba kurių dokumentacija pasirodė nepilna, į galutinę analizę nepateko ne dėl sąmoningo metodologinio atmetimo, o tiesiog dėl riboto duomenų prieinamumo. Būtent todėl analizuojant projekcinę veiklą susidarytas vaizdas gali būti kiek palankesnis, nei yra tikroji situacija.

Pati projektų analizė šiame darbe remiasi tiek dokumentų, tiek interviu duomenimis — tai reiškia, kad vertinamas dokumentinis projekto integracijos lygmuo, o ne faktinė jo įgyvendinimo kokybė. Tam tikras projektas gali gauti aukštą matricos balą vien dėl to, kad jis yra išsamiai dokumentuotas, tačiau jo realus tvarumo poveikis gali būti gerokai mažesnis, nei tas pats dokumentas leidžia manyti. Toks apribojimas, anot Bowen (2009), yra būdingas visai dokumentų analizei grįstai tvarumo tyrimų metodologijai ir negali būti iki galo išspręstas be ilgalaikio poveikio vertinimo. Dviejų projekcinio

tvarumo modelių sintezė. Dokumentų ir interviu duomenų sintezė leidžia identifikuoti du skirtingus projektinio tvarumo modelius, atspindinčius 3 skyriuje nustatytus bendresnius integracijos modelius

Vilniaus rajono savivaldybės projektinė veikla atitinka plėtojamojo modelio logiką. Projektai inicijuojami remiantis strateginiais dokumentais ir finansavimo galimybėmis. Tvarumo vertinimas vyksta projektiniame cikle. Respondentai patys atpažįsta sisteminius trūkumus ir siūlo, kaip juos spręsti. Vis dėlto integracija stipresnė ten, kur veikia išoriniai reikalavimai, ir fragmentiškesnė vidaus procesų lygmenyje.

Olštyno apskrities projektinė veikla labiau atitinka palaikomojo modelio logiką — projektai dažniausiai orientuoti į infrastruktūros išlaikymą ir jau veikiančių funkcijų finansavimą, o pats tvarumo vertinimas vyksta gana formaliai, per nustatytas procedūras. Toks modelis savaime nėra „silpnėsnis“. Jis labiau atspindi koordinuojantį institucijos pobūdį bei struktūrinius finansinius ribotumus, nes didelę biudžeto dalį sudaro valstybės pervedimai (48,6 %). Dėl to apskrities galimybės savarankiškai formuoti projektinę darbotvarkę yra mažesnės. Taigi skirtumas tarp Vilniaus rajono ir Olštyno apskrities labiau yra funkcinis nei kokybinis.

Bendra abiejų institucijų struktūrinė problema – tvarumas projektinėje veikloje veikia kaip atsakomojo pobūdžio principas: jis aktyvuojamas išorinių reikalavimų (ES fondai, teisiniai įpareigojimai), o ne vidinių valdymo sprendimų pagrindu. Tačiau 5 skyrius suteikia žinojimą, kurio nebuvo ankstesniuose skyriuose: projektinės veiklos analizė atskleidžia, kad atsakomojo pobūdžio tendencija yra laipsniška, o ne absoliuti – ten, kur instituciniai sąmoningumo požymiai stipresni (VR), projektai labiau siejami su vidiniais strateginiais tikslais; ten, kur institucinis vaidmuo labiau koordinacinis (OP), projektinė darbotvarkė labiau determinuojama išorinių finansavimo ciklu. Tai yra struktūriškai paaiškinamas skirtumas, o ne vien institucijų „gerumas“ ar „blogumas“.

Šis radinys tiesiogiai siejasi su 3 skyriuje nustatyta aplinkosauginės dimensijos subordinacijos tendencija: tiek dokumentuose, tiek praktikoje aplinkosauga realizuojama per finansavimo ir atrankos logiką – ten, kur tai privaloma, o ne ten, kur tai pasirenkama kaip strateginis prioritetas. Apibendrinant trijų lygmenų analizę: dokumentai (3 skyrius), institucinis veikimas (4 skyrius) ir projektinė veikla (5 skyrius) kartu sudaro nuoseklų argumentą. Formalus tvarumo integracijos lygis abiejose institucijose yra matomas strateginiuose dokumentuose, tačiau jis netolygiai persikelia į organizacinę praktiką ir dar fragmentiškiau – į sisteminę projektų stebėseną. Aplinkosauginė dimensija išlieka silpniausia visuose trijuose lygmenyse. Skirtumai tarp Vilniaus rajono ir Olštyno apskrities yra nuoseklūs visuose trijuose lygmenyse ir struktūriškai paaiškinami: skirtingu fiskaliniu savarankiškumu, institucinio vaidmens pobūdžiu ir nacionalinės administracinės sistemos specifika. Tai yra pagrindas išvadoms, kurias formuluojamos kitame skyriuje.

Prielaidų tikrinimas projektų lygmeniu. Aštuonių projektų analizė užbaigia empirinį prielaidų tikrinimą. Pirmoji prielaida apie deklaratyvumą prieš sisteminę integraciją pasitvirtino — visų aštuonių

projektų institucinės integracijos vertinimas yra 2/3, o tai parodo, kad nepaisant deklaruojamų tikslų ir aiškos strateginės aplinkos, poveikio stebėseną nuosekliai nevykdoma, o tvarumo tikslai lieka daugiausia tiesioginių rezultatų lygmeniu.

Pasitvirtino ir antroji prielaida — apie koordinavimo bei fragmentacijos problemą. Visuose projektuose institucinę integraciją riboja ne atskirų projektų trūkumai, o sisteminis koordinavimo ir poveikio stebėsenos stygius. Tai parodo, kad reiškinys yra struktūrinis, o ne pasireiškiantis tik atskirų projektų lygmenyje.

Trečioji prielaida apie aplinkosauginės dimensijos pajungimą kitoms sritims pasitvirtino dar stipriau — projektų atrankoje aplinkosauga nuosekliai atsiduria trečioje vietoje po socialinių ir ekonominių kriterijų, o finansinė integracija 3/3 lygmeniu pasiekama tik tose vietose, kur galioja ES fondų reikalavimai (Projektai 2, 6 ir 8). Tai reiškia, kad ši prielaida veikia visuose trijuose empirinės analizės lygmenyse — ir dokumentuose, ir praktikoje, ir projektuose, todėl ji ir yra svarbiausias šio tyrimo struktūrinis radinys.

IŠVADOS

1. Išanalizavus tvaraus vystymosi teorines prielaidas ir jo raišką viešajame sektoriuje, nustatyta, kad tvaraus vystymosi koncepcija viešajame sektoriuje pasižymi trimis pagrindinėmis dimensijomis – socialine, ekonomine ir aplinkosaugine – kurių tarpusavio pusiausvyra yra būtina nuosekliam valdymui. Viešajame sektoriuje dažniausiai pasireiškia keturios struktūrinės įtampos: deklaratyvumo ir įgyvendinimo atotrūkis, koordinavimo ir fragmentacijos problema, aplinkosauginės dimensijos subordinacija socialiniams bei ekonominiams prioritetams ir institucinių gebėjimų netolygumai. Savivaldybių lygmenyje tvarumas yra itin svarbus, nes būtent čia tarptautiniai ir nacionaliniai tikslai įgyja konkretų pavidalą per strateginį planavimą, biudžeto sprendimus, viešųjų paslaugų organizavimą ir projektinę veiklą.

2. Ištyrus Vilniaus rajono savivaldybės ir Olštyno apskrities administracijų strateginiuose dokumentuose numatytus tvarumo tikslus ir priemones, nustatyta, kad abiejose institucijose tvarumas yra formaliai integruotas, tačiau skirtingu gyliu. Vilniaus rajono savivaldybės dokumentai pasižymi aukštu tvarumo integracijos lygiu (13/15 pagal analitinę matricą): strateginiai tikslai susieti su rodikliais ir aukštesnio lygmens politika, programos turi aiškias finansines eilutes, o fiskalinis savarankiškumas (55,8 % nuosavų pajamų) sudaro prielaidas savarankiškai formuoti tvarumo prioritetus. Olštyno apskrities dokumentai atspindi vidutinę integraciją (9/15): tvarumas orientuotas į sistemos stabilumo palaikymą, o aplinkosauginė dimensija neturi savarankiško finansinio identiteto – ji finansuojama tik per projektinius asignavimus. Šie skirtumai struktūriškai determinuoti: Olštyno apskritis, kurios pajamose valstybės pervedimai sudaro 48,6 %, turi mažesnę autonomiją formuoti savarankišką tvarumo darbotvarkę.

3. Įvertinus tvaraus vystymosi principų integraciją į savivaldybių administracijų vidaus valdymo procesus, nustatyta, kad abiejose institucijose tvarumas veikia kaip atsakomojo, o ne iniciatyvaus pobūdžio principas: jis aktyvuojamas ten, kur veikia išoriniai reikalavimai (ES fondai, teisiniai įpareigojimai), tačiau vidaus procesų lygmeniu integruojamas netolygiai. Nė vienoje institucijoje nėra centralizuoto tvarumo koordinavimo mechanizmo – atsakomybės paskirstytos horizontaliai skirtingiems padaliniams. Stebėsenos sistemos funkcionuoja kaip atsiskaitymo, o ne kaip vidinio mokymosi mechanizmai. Vilniaus rajono administracijos atstovai aiškiau atpažįsta koordinavimo spragas ir formuluoja konkrečius tobulinimo poreikius, o tai rodo didesnę institucinę sąmoningumą. Olštyno apskrityje tvarumas labiau „ištirpsta“ kasdienėse procedūrose — tai gali liudyti dalinę internalizaciją, tačiau kartu apsunkina ir refleksyvaus tvarumo valdymo formavimąsi.

4. Išanalizavus savivaldybių administracijų įgyvendinamus projektus, susijusius su tvarumo tikslais, nustatyta, kad visų aštuonių analizuotų projektų institucinė integracija yra vidutinė (2/3) – tai struktūrinis, o ne atskiro projekto trūkumas: projektuose fiksuojami tiesioginių rezultatų rodikliai, tačiau

poveikio lygmens stebėsena nuosekliai neatliekama. Aplinkosauginiai projektai abiem atvejais inicijuojami daugiausia ten, kur veikia išorinis finansavimas (ES fondai), o ne kaip vidinės strateginės darbotvarkės dalis. Vilniaus rajono projektai pasižymi plėtojamojo modelio bruožais (naujų paslaugų kūrimas, prieinamumo didinimas), Olštyno apskrities – palaikomojo modelio bruožais (esamų funkcijų tęstinumas, infrastruktūros palaikymas). Šis skirtumas atspindi ne tvarumo kokybės skirtumą, o skirtingą institucinio vaidmens pobūdį ir struktūrinius finansinius apribojimus.

5. Palyginus tvaraus vystymosi nuostatas ir jų įgyvendinimo praktiką tarp abiejų administracijų, nustatyta, kad pagrindiniai skirtumai yra struktūriškai determinuoti, o ne vien politiškai pasirinkti. Juos lemia trys tarpusavyje susiję veiksniai: fiskalinis savarankiškumas (Vilniaus rajonas – 55,8 % nuosavų pajamų, Olštyno apskritis – 20,5 % nuosavų pajamų), institucinio vaidmens pobūdis (tiesioginė paslaugų teikėja vs. koordinuojanti institucija) ir nacionalinės administracinės sistemos specifika. Vilniaus rajono savivaldybėje dominuoja programinis–plėtojantis tvarumo modelis (integracijos suma 13/15), Olštyno apskrityje – funkcinis–palaikomasis modelis (9/15). Šis skirtumas neturi būti suprantamas kaip absoliutus tvarumo kokybės skirtumas — kaip pažymėta metodologijos skyriuje, VR ir OP atstovauja skirtingus institucinio vaidmens lygmenis (žemiausias administracinis lygmuo dvipakopėje sistemoje vs. vidurinis lygmuo trijų pakopų sistemoje), todėl balų skirtumą iš dalies aiškina ne tvarumo integracijos kokybė, o struktūrinis vaidmens pobūdis. Abiem atvejams būdinga ir bendra struktūrinė silpnybė — aplinkosauginė dimensija neturi savarankiško finansinio identiteto, koordinavimo mechanizmai veikia horizontaliai, be centralizuoto centro, o stebėsena tarnauja kaip atsiskaitymo, o ne mokymosi sistema. Tvarumo integracijos lygis abiejose institucijose pasiekia tik tarpinį etapą — patys principai strateginiuose dokumentuose įtvirtinti, tačiau jų visapusiška institucionalizacija kaip horizontali valdymo paradigma dar nėra susiformavusi.

REKOMENDACIJOS

Praktinės rekomendacijos pagal tyrimo rezultatus pateikiamos dviem lygmenimis — pirmas skirtas pačioms institucijoms (Vilniaus rajono savivaldybės administracijai ir Olštyno apskrities administracijai), o antras — platesnei viešojo valdymo politikai. Kiekviena rekomendacija atsiremia į konkretų tyrimo radinį, taip pat aiškiai nurodoma, kuriai institucijai ji skiriama ir koku būdu ją siūloma įgyvendinti.

1. Horizontalaus tvarumo koordinavimo mechanizmo sukūrimas. Abiejose institucijose nustatyta, kad tvarumo principai integruojami sektoriniu, o ne horizontaliu būdu — kiekvienas skyrius veikia pagal savo kompetencijos sritį, tačiau bendro koordinavimo centro tiesiog nėra (institucinė integracija abiem atvejais — 2/3).

Vilniaus rajono savivaldybės administracijai rekomenduotina: įsteigti nuolatinę tarpstyrių tvarumo darbo grupę, jungiančią investicinių projektų, aplinkos, strateginio planavimo ir socialinių reikalų padalinius. Darbo grupė turėtų rengti reguliarius posėdžius (ne rečiau kaip kas ketvirtį), koordinuoti tvarumo tikslų perkėlimą į veiklos planus ir stebėti jų vykdymą. Vilniaus rajono didesnis fiskalinis savarankiškumas (55,8 %) sudaro palankias sąlygas tokiame mechanizmui finansuoti iš vidaus išteklių.

Olštyno apskrities administracijai rekomenduotina: aiškiai reglamentuoti koordinavimo procesą tarp pavaldžių institucijų (PCPR, SPZOZ, SOSW, DPS) tvarumo klausimais – nustatyti reguliarią ataskaitų teikimo tvarką ir bent vieną koordinavimo centrą apskrities administracijoje. Kadangi Olštyno apskritis atlieka koordinuojančios, o ne tiesiogiai paslaugas teikiančios institucijos vaidmenį, koordinavimo mechanizmo struktūra gali būti lengvesnė, bet aiškiai apibrėžta.

2. Aplinkosauginės dimensijos finansinio identiteto stiprinimas. Aplinkosauginė tvarumo dimensija abiejose institucijose finansuojama netiesiogiai per infrastruktūros programas arba projektinius asignavimus – neturi savarankiško finansinio identiteto ir jos dinamika biudžete nėra stebima (finansinė integracija aplinkosaugai: 1/3 Olštyno apskrityje, 2/3 Vilniaus rajone).

Vilniaus rajono savivaldybės administracijai rekomenduotina: patikslinti biudžeto programų klasifikaciją, išskiriant aplinkosauginę kryptį kaip atskirą finansavimo kategoriją su sekamomis eilutėmis, nepriklausomomis nuo ES projektinių ciklų. Konkrečiai – aplinkos apsaugos, žaliųjų erdvių ir energetinio efektyvumo išlaidos turėtų būti stebimos kaip atskira biudžeto grupė, leidžianti matyti jų dinamiką metų eigoje.

Olštyno apskrities administracijai rekomenduotina: stiprinti Aplinkos apsaugos programos (Program Ochrony Środowiska) sąsają su metiniu biudžetu – nustatyti minimalų aplinkosauginių išlaidų santykinį lygį, nepriklausantį vien nuo ES fondų prieinamumo. Tai ypač svarbu atsižvelgiant į ribotą

fiskalinį savarankiškumą (20,5 % nuosavų pajamų): net nedideli tiksliniai asignavimai sudarytų aplinkosaugai savarankišką finansinį identitetą.

3. Tvarumo stebėsenos pertvarkymas į valdymo įrankį. Abiejose institucijose stebėseną veikia daugiau kaip atsiskaitymo įrankis — renkami tiesioginių rezultatų rodikliai, tačiau poveikio lygmens stebėsenos nėra, o patys rodikliai nesiejami su biudžeto koregavimu.

Vilniaus rajono savivaldybės administracijai rekomenduotina: prie esamų veiklos plano rodiklių pridėti bent po vieną poveikio rodiklį kiekvienai tvarumo dimensijai (pvz., aplinkosaugai – CO₂ emisijų pokytis, socialinei – paslaugų prieinamumo indeksas) ir nustatyti, kad šie rodikliai būtų peržiūrimi biudžeto planavimo ciklo metu. Vilniaus rajono programinė – plėtojamoji logika suteikia natūralią platformą tokiam stebėsenos modeliui.

Olštyno apskrities administracijai siūloma sukurti bendrą tvarumo stebėsenos suvestinę, kuri apimtų visas pavaldžias institucijas bei visas tris dimensijas, ir kasmet ją pateikti kartu su „Raport o stanie Powiatu“. Tokia suvestinė padėtų ne tik atsiskaityti, bet ir pamatyti sisteminius trūkumus, kurių atskiros institucijos pačios sau pamatyti negali.

4. Tvarumo kriterijų institucionalizavimas projektų atrankoje. Tvarumo vertinimas projektiniame cikle abiejose institucijose yra atsakomojo pobūdžio – aktyvuojamas ES fondų reikalavimų, o ne vidinės metodikos pagrindu. Aplinkosauginiai kriterijai praktikoje yra trečioje vietoje po socialinių ir ekonominių.

Vilniaus rajono savivaldybės administracijai rekomenduotina: parengti vidinę projektų tvarumo atrankos metodiką, taikomą visiems projektams – ne tik finansuojamiems iš ES fondų. Metodika turėtų apimti visas tris dimensijas su vienodu svoriu, o aplinkosauginiai kriterijai – būti privalomos atrankos, o ne papildomos vertinimo dalies elementas. Kadangi Vilniaus rajone dominuoja plėtojamas modelis, tokia metodika galėtų tapti strateginio planavimo dalimi.

Olštyno apskrities administracijai rekomenduotina: į Raport o stanie Powiatu įtraukti specialų skyrių apie projektų tvarumo vertinimą, kuriame būtų nurodoma, kokie kriterijai taikyti kiekvieno projekto atrankai. Tai sukurtų vidaus atskaitomybės mechanizmą ir skatintų tvarumo kriterijų sisteminių taikymą net ir tais atvejais, kai išorinis finansuotojas to nereikalauja.

5. Darbuotojų kompetencijų ugdymas. Tvarumo žinios ir sąmoningumas abiejose institucijose pasiskirstę gana netolygiai — stipresnės jos tarp tų darbuotojų, kurie dirba su planavimu bei projektais, o kitose institucijos grandyse pasilieka silpnesnės. Tačiau būtent institucinis sąmoningumas yra ta prielaida, be kurios struktūrinė kaita iš viso negali įvykti..

Vilniaus rajono savivaldybės administracijai rekomenduotina: organizuoti praktinius mokymus, orientuotus į konkrečias funkcines sritis – viešuosius pirkimus, teritorijų planavimą ir socialinių paslaugų organizavimą – su tvarumo kriterijų integravimo pavyzdžiais kiekvienai sričiai.

Mokymai turėtų būti grindžiami konkrečiais Vilniaus rajono dokumentais ir projektais, o ne abstrakčiomis koncepcijomis.

Olštyno apskrities administracijai siūloma inicijuoti bendrus mokymus kartu su pavaldžiomis institucijomis (PCPR, SOSW, DPS), kuriuose tvarumas būtų pristatomas ne kaip atskira tema, o kaip neatsiejama visų paslaugų organizavimo dalis. Tai atitiktų pačios apskrities kaip koordinuojančios institucijos vaidmenį ir padėtų suformuoti bendrą tvarumo supratimą visame institucijų tinkle.

6. Rekomendacijos nacionalinės politikos lygmeniui. Tvarumo integracijos pobūdis vietos savivaldos institucijose yra struktūriškai apibrėžtas — jį formuoja fiskalinis savarankiškumas, administracinių kompetencijų apimtis bei nacionalinio reguliavimo sistema. Iš tyrimo radinių matyti, kad dalį sprendimų reikėtų priimti jau aukštesniu lygmeniu.

Lietuvos valdžios institucijoms siūloma stiprinti rajono savivaldybių finansinį savarankiškumą aplinkosaugos ir tvarumo iniciatyvų srityje — konkrečiai vertėtų svarstyti galimybę įvesti tikslinių aplinkosauginių asignavimų mechanizmą, kuris sumažintų priklausomybę nuo projekcinio ES finansavimo. Taip pat būtų prasminga nustatyti minimalius tvarumo integracijos standartus savivaldybių strateginiuose dokumentuose, juos paliekant kaip orientacinius, o ne privalomus.

Lenkijos valdžios institucijoms siūloma iš naujo peržiūrėti powiat finansavimo modelį aplinkosaugos srityje — dabartinė schema, kurioje 48,6 % pajamų sudaro valstybės pervedimai, struktūriškai riboja savarankiškos aplinkosauginės darbotvarkės formavimą. Be to, į Raport o stanie Powiatu vertėtų įtraukti standartizuotą tvarumo skyriaus formatą — tai leistų palyginti skirtingų apskričių tvarumo integracijos lygį visu nacionaliniu mastu.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Mokslinė literatūra

1. Allen, C., Metternicht, G., ir Wiedmann, T. (2019). Prioritising SDG targets: Assessing baselines, gaps and interlinkages. *Sustainability Science*, 14(2), 421–438. <https://doi.org/10.1007/s11625-018-0596-8>
2. Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J., ir Walker, R. M. (2012). *Strategic management and public service performance*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230349438>
3. Barska, A., ir Wyrzykowski, M. (2022). Poland on the path towards sustainable development: A taxonomic analysis. *Sustainability*, 14(16), 10319. <https://doi.org/10.3390/su141610319>
4. Benito, B., Guillamón, M.-D., ir Ríos, A.-M. (2023). The sustainable development goals: How does their implementation affect the financial sustainability of the largest Spanish municipalities. *Sustainable Development*, 31(4), 2836–2850. <https://doi.org/10.1002/sd.2551>
5. Biermann, F., Hickmann, T., Sénit, C.-A., Beisheim, M., ir Bernstein, S. (2022). Scientific evidence on the political impact of the Sustainable Development Goals. *Nature Sustainability*, 5, 795–800. <https://doi.org/10.1038/s41893-022-00909-5>
6. Bileišis, M. (2009). Gero valdymo principų taikymas viešajame sektoriuje: teoriniai ir praktiniai aspektai. *Viešojo politika ir administravimas*, 27(2), 49–58.
7. Birkeland, J. (2020). *Positive development: From vicious circles to virtuous cycles through built environment design*. Routledge.
8. Bisogno, M., Cuadrado-Ballesteros, B., Rossi, F. M., ir Peña-Miguel, N. (2023). Sustainable development goals in public administrations: Enabling conditions in local governments. *International Review of Administrative Sciences*, 89(4), 1223–1240. <https://doi.org/10.1177/00208523221146458>
9. Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
10. Braun, V., ir Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
11. Bryman, A. (2016). *Social research methods* (5th ed.). Oxford University Press.
12. Bryson, J. M. (2018). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement* (5th ed.). John Wiley & Sons.
13. Bulkeley, H., ir Betsill, M. (2005). Rethinking sustainable cities. *Environmental Politics*, 14(1), 42–63. <https://doi.org/10.1080/0964401042000310178>

14. Bulkeley, H., ir Betsill, M. M. (2013). Revisiting the urban politics of climate change. *Environmental Politics*, 22(1), 136–154. <https://doi.org/10.1080/09644016.2012.643158>
15. Čiegis, R., Dilius, A., ir Mikalauskienė, A. (2014). Darnaus vystymosi dimensijų tarpusavio sąsajos. *Ekonomika ir vadyba*, 19(2), 12–24. <https://e-journals.ku.lt/journal/RFDS/article/1988>
16. Čiegis, R., Ramanauskienė, J., ir Martinkus, B. (2009). The concept of sustainable development. *Engineering Economics*, 2(62), 28–37. <https://doi.org/10.5755/j01.ee.62.2.11582>
17. Čiegis, R., ir Zeleniūtė, R. (2008). Ekonomikos plėtra darnaus vystymosi aspektu. *Taikomoji ekonomika: sisteminiai tyrimai*, 2(1), 37–54.
18. Daddi, T., Testa, F., Frey, M., ir Iraldo, F. (2016). Exploring the link between institutional pressures and environmental management systems effectiveness: An empirical study. *Journal of Environmental Management*, 183, 647–656. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2016.09.025>
19. Denhardt, J. V., ir Denhardt, R. B. (2015). *The new public service* (4th ed.). Routledge.
20. Evans, J., Karvonen, A., ir Raven, R. (2015). *The experimental city*. Routledge.
21. Flick, U. (2018). *An introduction to qualitative research* (6th ed.). Sage.
22. Fusch, P. I., ir Ness, L. R. (2015). Are we there yet? Data saturation in qualitative research. *The Qualitative Report*, 20(9), 1408–1416. <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2015.2281>
23. Guogis, A., ir Rakšnys, A. (2019). Socialinio teisingumo ir gero valdymo sampratos viešajame administravime. *Viešojo politika ir administravimas*, 18(3), 25–38.
24. Hák, T., Janoušková, S., ir Moldan, B. (2016). Sustainable Development Goals: A need for relevant indicators. *Ecological Indicators*, 60, 565–573. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2015.08.003>
25. Heinrichs, H., ir Schuster, F. (2017). Still some way to go: Institutionalisation of sustainability in German local governments. *Local Environment*, 22(5), 536–552. <https://doi.org/10.1080/13549839.2016.1233951>
26. James, P. (2015). *Urban sustainability and local governance*. Taylor ir Francis.
27. Kardelis, K. (2017). *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai* (5th ed.). Mokslo ir enciklopedijų leidybos centras.
28. Kates, R. W., Parris, T. M., ir Leiserowitz, A. A. (2005). What is sustainable development? *Environment*, 47(3), 8–21. <https://doi.org/10.1080/00139157.2005.10524444>
29. Krantz, V., ir Gustafsson, S. (2021). Localizing the sustainable development goals through an integrated approach in municipalities: Early experiences from a Swedish forerunner. *Journal of Environmental Planning and Management*, 64(14), 2641–2660. <https://doi.org/10.1080/09640568.2021.1877642>

30. Malterud, K., Siersma, V. D., ir Guassora, A. D. (2016). Sample size in qualitative interview studies: Guided by information power. *Qualitative Health Research*, 26(13), 1753–1760. <https://doi.org/10.1177/1049732315617444>
31. Meadowcroft, J. (2011). Engaging with the politics of sustainability transitions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1(1), 70–75. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2011.02.003>
32. Misztal, A. (2018). Zrównoważony rozwój polskich przedsiębiorstw – ewaluacja. *Handel Wewnętrzny*, 2(373), 27–40.
33. Misztal, P. (2021). Quality of life. *European Research Studies Journal*, 24(1), 663–675.
34. Mosiej, J. (2016). Rural sustainability. *Regional Formation and Development Studies*, 19(2), 81–91.
35. Nilsson, M., Griggs, D., ir Visbeck, M. (2016). SDG interactions. *Nature*, 534, 320–322. <https://doi.org/10.1038/534320a>
36. Pacek, A., ir Kozłowski, M. (2019). Sustainable development indicators in Polish regions. *Studia Regionalne i Lokalne*, 78(4), 45–62. <https://doi.org/10.7366/1509499547804>
37. Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods* (4th ed.). Sage.
38. Pierre, J. (2011). *The politics of urban governance*. Palgrave.
39. Pierre, J., ir Peters, B. G. (2020). *Governance, politics and the state*. Red Globe Press.
40. Pollitt, C., ir Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis* (3rd ed.). Oxford University Press.
41. Przeworski, A., ir Teune, H. (1970). *The logic of comparative social inquiry*. Wiley-Interscience.
42. Punytė, I., ir Simonaitytė, V. (2018). Darnaus vystymosi tikslų integravimas į Lietuvos viešąją politiką. *Viešojoji politika ir administravimas*, 17(3), 389–404. <https://doi.org/10.13165/VPA-18-17-3-02>
43. Raipa, A. (2014). Viešojo valdymo paradigmos kaita: teoriniai ir praktiniai aspektai. *Viešojoji politika ir administravimas*, 13(1), 5–16.
44. Sachs, J. D. (2017). *The age of sustainable development*. Columbia University Press.
45. Saunders, B., Sim, J., Kingstone, T., Baker, S., Waterfield, J., Bartlam, B., Burroughs, H., ir Jinks, C. (2018). Saturation in qualitative research: Exploring its conceptualization and operationalization. *Quality & Quantity*, 52(4), 1893–1907. <https://doi.org/10.1007/s11135-017-0574-8>
46. Sengupta, R. (2018). SDG critique. *Global Policy*, 9(1), 5–15. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12502>

47. Szekely, F., ir Knirsch, M. (2005). Responsible leadership and corporate social responsibility: Metrics, standards and engagement. *European Management Journal*, 23(6), 628–647.
<https://doi.org/10.1016/j.emj.2005.10.009>
48. Šaparnienė, D., ir Krupavičius, A. (2013). *Viešasis valdymas: koncepcijos ir dimensijos*. BMK leidykla.
49. Tosun, J., ir Leininger, J. (2017). Governing the interlinkages between the Sustainable Development Goals: Approaches to attain policy integration. *Global Challenges*, 1(9), 1700036. <https://doi.org/10.1002/gch2.201700036>
50. WCED. (1987). *Our common future* [Brundtland Report]. Oxford University Press.
51. Wheeler, S. M. (2015). *Planning for sustainability*. Routledge.
52. Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). Sage.
53. Zieliński, P. (2020). Governance in Poland. *Journal of Environmental Policy and Planning*, 22(7), 887–902. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2019.1656069>

Tarptautiniai ir instituciniai dokumentai

54. European Commission. (2019). *The European Green Deal*. COM(2019) 640 final.
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-green-deal-communication_en.pdf
55. Lietuvos Respublikos energetikos ministerija. (2021). *Nacionalinis energetikos ir klimato planas*.
56. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. (2013). *Nacionalinė darnaus vystymosi strategija*. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.357838>
57. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. (2020). *Nacionalinis pažangos planas 2021–2030*.
58. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. (2020). *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030*. <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego>
59. OECD. (2020). *A territorial approach to the Sustainable Development Goals*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e86fa715-en>
60. Rada Ministrów. (2017). *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*.
<https://www.gov.pl/web/premier/strategia-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju>
61. United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development* (Resolution A/RES/70/1). <https://sdgs.un.org/2030agenda>
62. United Nations. (2023). *The Sustainable Development Goals Report 2023: Special Edition – Towards a Rescue Plan for People and Planet*. Department of Economic and Social Affairs.
<https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/>

Empiriniai šaltiniai

Lietuva

63. Vilniaus rajono savivaldybė. (2021). *Strateginis plėtros planas 2021–2030 m.*
<https://vrsa.lt/administracine-informacija/planavimo-dokumentai/27>
64. Vilniaus rajono savivaldybė. (2024a). *Strateginis veiklos planas 2024–2026 m.*
<https://vrsa.lt/savivaldybes-administracija/strateginiai-veiklos-planai/27>
65. Vilniaus rajono savivaldybė. (2024b). *2024 metų biudžetas.* <https://vrsa.lt/administracine-informacija/biudžetas/27>
66. Vilniaus rajono savivaldybė. (2025). *2024 metų biudžeto vykdymo ataskaita.*
<https://vrsa.lt/administracine-informacija/biudžetas/27>

Lenkija

67. Powiat Olsztyński. (2020). *Strategia rozwoju Powiatu Olsztyńskiego do 2030 roku.*
<https://www.powiat-olsztynski.pl/strategia-rozwoju-powiatu-olsztynskiego-ii.html>
68. Powiat Olsztyński. (2023). *Raport o stanie Powiatu Olsztyńskiego za 2023 rok.* Starostwo Powiatowe w Olsztynie.
69. Powiat Olsztyński. (2024a). *Sprawozdania budżetowe (Rb-NDS) 2023–2024.* Starostwo Powiatowe w Olsztynie.
70. Powiat Olsztyński. (2024b). *Raport o stanie Powiatu Olsztyńskiego za 2024 rok.* Starostwo Powiatowe w Olsztynie.
71. Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie. (2025–2026). *Uchwały dotyczące budżetu [Biudżeto nutarimai].* Regionalna Izba Obrachunkowa w Olsztynie.

ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe išanalizuota kaip tvaraus vystymosi principai integruojami regioninių savivaldos institucijų veikloje. Analizei pasitelkiami du atvejai: Vilniaus rajono savivaldybė (Lietuva) ir Olštyno apskritis (Lenkija). Tyrimu siekiama įvertinti, kaip tvarumo nuostatos pereina į strateginius dokumentus, vidaus valdymo procesus ir projektinę veiklą.

Taikoma kokybinio lyginamojo atvejo tyrimo strategija, derinanti dokumentų analizę, pusiau struktūruotus interviu ir lyginamąjį metodą. Vertinimui naudojama autorės parengta penkių kategorijų analitinė matrica.

Rezultatai atskleidžia, kad dokumentuose tvarumo principai yra įtvirtinti, tačiau praktinis jų įgyvendinimas išlieka fragmentiškas. Pagal gautus rezultatus pateikiamos išvados ir rekomendacijos.

Pagrindiniai žodžiai: tvarus vystymasis, savivaldybės, viešasis valdymas, tvarumo integracija, strateginis planavimas, regioninė politika.

ANNOTATION

The thesis analyses how sustainable development principles are integrated into the activities of regional self-government institutions through two cases: Vilnius District Municipality (Lithuania) and Olsztyn County (Poland). The study evaluates how sustainability commitments translate into strategic documents, internal governance processes and project activities.

A qualitative comparative case study strategy is applied, combining document analysis, semi-structured interviews and comparative analysis. The assessment uses a five-category analytical matrix developed by the author.

The results show that, although sustainability principles are formally established in the documents of both institutions, their practical implementation remains fragmented. Findings and recommendations are presented based on the obtained results.

Keywords: sustainable development, municipalities, public governance, sustainability integration, strategic planning, regional policy.

Bartoševič-Charlamova, M. Tvaraus vystymosi principų įgyvendinimas Vilniaus rajono savivaldybės ir Olštyno apskrities administracijų veikloje: lyginamoji atvejo analizė / Viešojo administravimo magistrinis darbas. Vadovas pr. doc. A. Stasiukynas. - Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Viešojo valdymo ir verslo fakultetas, 2026.

SANTRAUKA

Šiandien tvarus vystymasis matuojamas ne tuo, kiek apie jį kalbama, o tuo, ką realiai pavyksta pasiekti. 2024–2026 m. politikos kryptis aiški: tvarumo tikslai turi virsti konkrečiais sprendimais, o didžioji dalis šios užduoties atitenka vietos savivaldybėms.

Tyrimo objektas - Tvaraus vystymosi principų įgyvendinimas Vilniaus rajono savivaldybės ir Olštyno apskrities administracijų veikloje. Darbo tikslas - ištirti ir palyginti tvaraus vystymosi nuostatų integraciją Vilniaus rajono savivaldybės ir Olštyno apskrities administracijų strateginiuose dokumentuose, vidaus valdymo procesuose ir įgyvendinamuose projektuose. Tikslui pasiekti formuluojami penki uždaviniai: atskleisti teorines tvaraus vystymosi prielaidas, ištirti tvarumo tikslus strateginiuose dokumentuose, įvertinti tvarumo integraciją vidaus valdymo procesuose, išanalizuoti įgyvendinamus projektus ir palyginti abiejų institucijų praktiką. Tyrimo metodika - mokslinės literatūros analizė, dokumentų turinio analizė, pusiau struktūruoti interviu ir lyginamoji analizė.

Tyrimo rezultatai parodė, kad nors abiejose institucijose tvarumo principai yra įrašyti dokumentuose, jų praktinis įgyvendinimas vyksta nevienodai. Abiem atvejais išryškėjo panašios problemos. Pirma, trūksta horizontalaus skirtingų skyrių bendradarbiavimo. Antra, aplinkosauginiai klausimai dažniausiai lieka antrame plane po socialinių ir ekonominių. Trečia, stebėseną veikia kaip atsiskaitymo, o ne mokymosi įrankis. Visa tai rodo, kad tvarumo integracija savivaldybėse yra ne vien strateginis, bet ir struktūrinis valdymo klausimas. Vien gerų sprendimų popieriuje nepakanka, reikia ir realių pokyčių koordinavimo, finansavimo bei stebėsenos srityse.

Raktiniai žodžiai: tvarus vystymasis, savivaldybės, viešasis valdymas, strateginis planavimas, tvarumo integracija, regioninė politika.

SUMMARY

Sustainable development today is no longer only about declarations — it is about results and accountability. The 2024–2026 EU policy has shifted its focus towards practical and tangible implementation, placing the main responsibility for achieving sustainability goals upon local self-government institutions.

The object of the research is the application of sustainable development principles in the activities of municipal administrations. The aim of the thesis is to investigate and compare the integration of sustainable development provisions into the strategic documents, internal governance processes and implemented projects of Vilnius District Municipality administration and Olsztyn County administration. To achieve this aim, five objectives are formulated: to reveal the theoretical premises of sustainable development; to examine sustainability goals in strategic documents; to evaluate the integration of sustainability in internal governance processes; to analyse implemented projects; and to compare the practices of both institutions. The research methods include scientific literature analysis, document content analysis, semi-structured interviews and comparative analysis.

The empirical research revealed that, although sustainability principles are formally established in the documents of both institutions, their practical implementation remains uneven. Both cases share the same weaknesses: a lack of horizontal coordination, the subordination of the environmental dimension, and monitoring functioning as a reporting rather than a learning mechanism. The integration of sustainability in regional self-government is a structural governance issue that cannot be resolved through strategic decisions alone — it also requires internal changes in coordination, financing and monitoring.

Keywords: sustainable development, municipalities, public governance, strategic planning, sustainability integration, regional policy.

PRIEDAI

1 PRIEDAS

Klausimynas vadovui / skyriaus vadovui (lietuvių k.)

Interviu tikslas – išsiaiškinti, kaip savivaldybėje / administracijoje suprantami ir praktiškai įgyvendinami tvaraus vystymosi principai, kaip jie integruojami į strateginį planavimą, kasdienę veiklą, projektinę veiklą ir vidaus valdymo procesus.

Pastaba respondentui: interviu yra anoniminis, atsakymai bus naudojami tik magistrinio darbo tyrimo tikslais.

1. Kokioje srityje daugiausia dirbate savivaldybėje / institucijoje?
2. Kaip Jūsų institucijoje suprantamas tvarus vystymasis?
3. Kaip tvarumo principai integruojami į savivaldybės / institucijos veiklą?
4. Kaip savivaldybėje koordinuojamas tvarumo principų įgyvendinimas tarp skirtingų administracijos padalinių?
5. Kaip praktiškai vyksta bendradarbiavimas tarp padalinių sprendžiant su tvarumu susijusius klausimus?
6. Kaip rengiami strateginiai dokumentai ir kas paprastai dalyvauja šiame procese?
7. Koks vadovų vaidmuo formuojant ir palaikant tvarumo kryptis institucijoje?
8. Kaip tvarumas pasireiškia kasdienėje institucijos veikloje?
9. Kaip savivaldybėje vertinamas tvarumo įgyvendinimas?
10. Kaip pasirenkami projektai, kurie laikomi svarbiais savivaldybės vystymuisi?
11. Su kokiais pagrindiniais iššūkiais susiduriama įgyvendinant tvarumo principus?
12. Ką, Jūsų nuomone, reikėtų stiprinti, kad tvarumo principai savivaldybėje būtų įgyvendinami veiksmingiau?

Analogiška klausimyno versija lenkų kalba naudota apklausiant Olštyno apskrities respondentus.

Klausimynas strateginio planavimo / projektų koordinatoriui (lietuvių k.)

Interviu tikslas – išsiaiškinti, kaip savivaldybėje / administracijoje suprantami ir praktiškai įgyvendinami tvaraus vystymosi principai, kaip jie integruojami į strateginį planavimą, kasdienę veiklą, projektinę veiklą ir vidaus valdymo procesus.

Pastaba respondentui: interviu yra anoniminis, atsakymai bus naudojami tik magistrinio darbo tyrimo tikslais.

1. Kokioje srityje daugiausia dirbate savivaldybėje / institucijoje?
2. Kaip Jūsų institucijoje suprantamas tvarus vystymasis?
3. Kaip tvarumo principai integruojami į savivaldybės / institucijos veiklą?
4. Kaip tvarumo principai integruojami į strateginius planus ir kitus planavimo dokumentus?
5. Kas dalyvauja rengiant strateginius dokumentus ir kaip vyksta jų derinimas?
6. Kaip tarp skirtingų padalinių koordinuojamas tvarumo tikslų įgyvendinimas?
7. Kaip savivaldybėje sprendžiama, kuriuos projektus įgyvendinti pirmiausia?
8. Ar vertinamas projektų tvarumas prieš juos pasirenkant ar įgyvendinant?
9. Kokią reikšmę projektinei veiklai turi išorinis finansavimas, ypač ES fondai?
10. Kaip vyksta tvarumo rezultatų stebėseną ir vertinimas?
11. Su kokiais sunkumais dažniausiai susiduriama planuojant ar įgyvendinant tvarumo projektus?
12. Kokie pokyčiai galėtų sustiprinti tvarumo principų integraciją planavimo ir projektų valdymo procese?

Analogiška klausimyno versija lenkų kalba naudota apklausiant Olštyno apskrities respondentus.

Klausimynas specialistui / darbuotojui (lietuvių k.)

Interviu tikslas – išsiaiškinti, kaip savivaldybėje / administracijoje suprantami ir praktiškai įgyvendinami tvaraus vystymosi principai, kaip jie integruojami į strateginį planavimą, kasdienę veiklą, projektinę veiklą ir vidaus valdymo procesus.

Pastaba respondentui: interviu yra anoniminis, atsakymai bus naudojami tik magistrinio darbo tyrimo tikslais.

1. Kokioje srityje daugiausia dirbate savivaldybėje / institucijoje?
2. Kaip Jūsų institucijoje suprantamas tvarus vystymasis?
3. Kaip tvarumo principai integruojami į savivaldybės / institucijos veiklą?
4. Ar darbuotojai realiai informuojami apie tvarumo tikslus ir iniciatyvas institucijoje?
5. Kaip kasdienėje veikloje įgyvendinami tvarumo principai?
6. Ar sprendžiant darbo klausimus vyksta bendradarbiavimas tarp skirtingų padalinių?
7. Ar Jūsų nuomone, tvarumo tikslai institucijoje yra realiai įgyvendinami, ar labiau lieka dokumentuose?
8. Ar institucijoje stebimi tam tikri rezultatai ar rodikliai, susiję su tvarumu?
9. Kaip vertinate projektų poveikį savo darbo sričiai ar vietos bendruomenei?
10. Su kokiais sunkumais dažniausiai susiduriama praktiškai įgyvendinant tvarumo principus?
11. Ką, Jūsų nuomone, reikėtų tobulinti, kad tvarumo principai kasdienėje veikloje būtų įgyvendinami geriau?

Analogiška klausimyno versija lenkų kalba naudota apklausiant Olštyno apskrities respondentus.