

## APSKRIČIŲ VIRŠININKŲ ADMINISTRACIJŲ PANAIKINIMAS: PILIEČIŲ DALYVAVIMO ASPEKTAS

REMIGIJUS RIEKAŠIUS<sup>1</sup>, EDITA STUMBRAITĖ-VILKIŠIENĖ<sup>2</sup>

Klaipėdos universitetas (Lietuva)

### ANOTACIJA

Praėjus daugiau nei penkeriems metams tikslinga apžvelgti ir įvertinti, kuriuos apskričių valdymo reformos tikslus pavyko pasiekti ir kas pasikeitė. Straipsnyje apskričių valdymo reforma analizuojama pirmiausia akcentuojant įvykdytų pertvarkymų pasekmes ir poveikį piliečių dalyvavimo, bendradarbiavimo su vietos ir valstybės valdžios institucijomis, kurios perrėmė funkcijas iš apskričių viršininkų administracijų, galimybėms. Keliamas probleminis klausimas, kas ir kaip pasikeitė piliečiams, kaip viešųjų ir administracinių paslaugų gavėjams, kurie tiesiogiai patiria funkcijų persikirstymo pasekmes, įgyvendinus administracines pertvarkas.

PAGRINDINIAI ŽODŽIAI: *piliečių dalyvavimas, apskričių administracijų panaikinimas.*

JEL KLASIFIKACIJA: H11, D72, D73

### Įvadas

Nuo 2010 m. liepos mėn. 1 d. praėjus daugiau nei penkeriems metams tikslinga apžvelgti ir įvertinti, kuriuos apskričių valdymo reformos tikslus pavyko pasiekti ir kas pasikeitė. Prieš pradėdant reformą ir tik pradėjus ją įgyvendinti viešojoje erdvėje daugiausia dėmesio skirta finansinio aspekto aptarimui ir analizei, koncentruojantis į įvairius skaičiavimus, kiek kainuos pertvarkymai, kiek pavyks sutaupyti lėšų atleidus kai kuriuos darbuotojus ir pan. Lėšų paskirstymo, kaip ir išlaidų klausimas, be abejo, yra aktualus vykdant bet kurią reformą ir numatant jos pasekmes. Visgi prieš penkerius metus įvykdyta reforma siekta ne tik taupymo tikslų. Penkioliktoji Lietuvos Respublikos Vyriausybė veiklos programoje numatė parengti apskričių atliekamų funkcijų persikirstymo modelį, perduodant savivaldybėms funkcijas, kurios gali būti įgyvendinamos vietos lygmeniu ir valstybės valdžios institucijoms paliekant tik funkcijas, kurių reikia norint vykdyti bendrą tam tikrų sričių nacionalinę politiką. Dubliuojamas ir perteklines funkcijas numatyta panaikinti. Tarpinio centrinės valdžios lygmens panaikinimas sietas su platesniais teritorinio valdymo tobulinimo tikslais kaip regioninio valdymo plėtote, skaidresniu ir rezultatyvesniu funkcijų atlikimu, efektyvesniu biudžeto lėšų naudojimu bei administracinės naštos mažinimu verslui ir gyventojams. Kitaip tariant, esminis reformos tikslas turėtų būti valdžios priartinimas prie žmonių, patogesnis funkcijų administravimas ir aiškesnė funkcijų paskirstymo sistema.

Tiek apskričių viršininkų administracijų panaikinimo reforma, tiek situacija po jos didelio viešojo administravimo tyrėjų dėmesio nesulaukė. Reformos iniciatyvas aptarė G. Žilinskas (2009), reformos eigą deta-

<sup>1</sup> Remigijus Riekašius – Klaipėdos universiteto Viešojo administravimo ir teisės katedros docentas. Moksliniai interesai: piliečių dalyvavimas, viešojo valdymo reforma, vietos savivalda  
El. paštas: remigijus.riekasius@ku.lt

<sup>2</sup> Edita Stumbraitė-Vilkišienė – Klaipėdos universiteto Viešojo administravimo ir teisės katedros lektorė. Moksliniai interesai: piliečių dalyvavimas, viešųjų paslaugų teikimas, NVO veiklos galimybės  
El. paštas: dr.stumbraite@gmail.com

liai apžvelgė E. Gaulė (2011). Po apskričių viršinių administracijų panaikinimo susiklosčiusios situacijos teisinius aspektus analizavo K. Grigienė (2011) ir G. Žilinskas (2010a). G. Žilinskas (2010b) aptarė žemės ūkio funkcijų perskirstymą.

Nors piliečių dalyvavimo tyrimai (ypač savivaldybių lygmeniu) pastaraisiais metais sulaukia nemažai dėmesio (Rybnikova, 2012; Kiuriene, 2012; Patapas, Maculevič, 2011), piliečių ir administravimo institucijų, perėmusių apskričių viršinių administracijų vykdytas funkcijas, sąveika lieka užribyje.

Straipsnyje apskričių valdymo reforma analizuojama pirmiausia akcentuojant įvykdytų pertvarkymų pasekmes ir poveikį piliečių dalyvavimo, bendradarbiavimo su vietos ir valstybės valdžios institucijomis, kurios perėmė funkcijas iš apskričių viršinių administracijų, galimybėms. Keliamas problematis klausimas, kas ir kaip pasikeitė piliečiams, kaip viešųjų ir administracinių paslaugų gavėjams, kurie tiesiogiai susiduria su funkcijų perskirstymo pasekmėmis, įgyvendinus administracines pertvarkas.

Straipsnio tyrimo objektas – piliečių dalyvavimo galimybių kaita.

Tyrimo tikslas: įvertinti apskričių viršinių administracijų panaikinimo poveikį piliečių dalyvavimo galimybėms.

Iškelti uždaviniai: apžvelgti apskričių viršinių administracijų panaikinimo planus ir procesą, nustatyti pagrindines apskričių viršinių administracijų funkcijas perėmusias institucijas, įvertinti piliečių dalyvavimo galimybes tose institucijose.

Metodai: dokumentų turinio analizė.

## 1. Apskričių viršinių administracijų funkcijų perskirstymo planai ir rezultatai

Dar prieš pradėdant įgyvendinti reformą skelbta ir ne kartą akcentuota viešojoje erdvėje, kad panaikinus apskričių viršinių administracijas ir apskričių viršinių pareigybes, apskritis ir toliau išliks kaip teritoriniai šalies vienetai. Siūlymo apskritai naikinti apskritis atsisakyta, argumentuojant tuo, kad tai turėtų neigiamos įtakos Europos Sąjungos paramos panaudojimui, pareikalautų daugiau papildomų valstybės biudžeto lėšų, be to, reikėtų keisti Konstitucijos 123 str. 1 dalies nuostatą, kad „aukštesniuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė“ (Lietuvos Respublikos Konstitucija, 1992). Tuo tarpu įgyvendinus pasirinktą Lietuvos regionų (apskričių) valdymo tobulinimo koncepciją, neinau apskričių, kaip administracinių vienetų, siekta sukurti aiškų teritorinių valstybinio administravimo subjektų tinklą, išlaikant optimalią veikiančių viešojo administravimo institucijų struktūrą, kuri pajėgi įgyvendinti šalies regioninę politiką. Drauge pažymėtina, kad administracinių vienetų pavadinimų parinkimas ir nustatymas yra įstatymų leidėjo prerogatyva. Konstitucija ir dabar netrukdo įstatymų leidėjui (Seimui) keisti dabartinius administracinių pakopų pavadinimus, pavyzdžiui, apskritis pavadinti regionais (Žilinskas, 2010a: 59).

Įgyvendinant reformą planuotas esminis pasikeitimas – funkcijų perskirstymas ministerijoms ir savivaldybėms, todėl gyventojai po reformos būtų aptarnaujami ministerijų ir kitų valstybės institucijų padalinuose bei savivaldybėse. Tai tikėtasi, kad bus panaikintos besidubliuojančios funkcijos, taupiau ir racionaliau naudojamos lėšos, o paslaugos teikiamos greičiau ir paprasčiau, be to, daugiau jų teikiama savivaldybėse. Kitaip tariant, Seimas, tvirtindamas Vyriausybės programą, pritarė funkcijų perskirstymui jas labiau decentralizuojant ir dekoncentruojant, perduodant dalį jų įgyvendinti savivaldybėms ir didinant Regionų plėtros tarybų įgaliojimus. Siekdama sklandžiau įgyvendinti planus, Vyriausybė inicijavo net specialios telefono linijos atidarymą, kad į Ministro Pirmininko tarnybą paskambinę piliečiai galėtų sužinoti, kur gauti konkrečią informaciją dėl jų regione vykdomos apskričių reformos ar būtų nukreipti į atitinkamą instituciją.

Plačiąja prasme apskričių viršiniai ir jų administracijos vykdė trims grupėms priskirtas funkcijas: 1) valstybinė priežiūra (kontrolė) ir kitos valstybinės reikšmės funkcijos; 2) regioninės reikšmės viešųjų paslaugų teikimas ir 3) regioninės politikos įgyvendinimas kartu su Regiono plėtros taryba, kuri sudaryta iš savivaldybių atstovų, apskrities viršinio ir teritorinės darbo biržos atstovo (Astrauskas, Svetikas, 2005: 17). Vyriausybės programoje buvo numatyta, kad iš 88 funkcijų, kurias vykdo apskričių viršiniai, net 58 bus iš viso panaikintos, 10 atiduota savivaldybėms ir 20 – valstybės institucijoms. Be to, likusioms funkcijoms

vykdyti reikės mažesnio darbuotojų skaičiaus (vietoj 2378 darbuotojų – apie tūkstantį), taigi bus sutaupyta lėšų, kurios skiriamos vien tik darbo užmokesčiui (per metus – apie 30 mln. Lt). Be to, bus sutaupyta dalis lėšų, skirtų administraciniams pastatams išlaikyti ir kitoms ūkio reikmėms.

Apsispręsta, kad ministerijos ir Vyriausybės įstaigoms bus perduodamas žemės tvarkymas, teritorijų planavimas ir statybų priežiūra, regioninė plėtra, lietuviškų mokyklų Rytų Lietuvoje, regioninių bibliotekų ir regioninių ligoninių aptarnavimas, civilinė sauga ir kitos. Tarp savivaldybėms perduodamų funkcijų – kai kurios švietimo funkcijos, mokyklos, vaikų globos namai, ligoninės ir kitos įstaigos. Kartu su perduodamomis funkcijomis savivaldybėms ir kitoms institucijoms turi būti užtikrintas finansavimas. Patvirtintas funkcijų perskirstymas iš esmės reiškė, kad svarbiausios ir daugiausia diskusijų sukėlusios funkcijos (pvz., žemės tvarkymo, statybos priežiūros, teritorijų planavimo) nedecentralizuotos, jas priskiriant savivaldybių kompetencijai, o atvirkščiai – patikėtos vykdyti valstybės valdžios institucijoms, taip iš dalies paneigiant pirminį reformos tikslą – priartinti paslaugų teikėjus prie gyventojų ir supaprastinti funkcijų administravimą.

Dar prieš pradėdant reformą 2008 metais atlikto tyrimo duomenys rodo, kad apskričių viršininkų administracijų naikinimui labiausiai pritarė savivaldybių atstovai (79 proc.), tuo tarpu apskričių viršininkų administracijų ir ministerijų lygmens atstovai labiau palaikė nuomonę, kad apskričių viršininkų administracijas reikia pertvarkyti, kuriant savivaldžius regionus apskričių pagrindu (Baltušnikienė, 2010: 55). Rezultatai iš dalies patvirtina prielaidą, kad savivaldybės, pritarėdamos apskričių viršininkų administracijų panaikinimui, tikėjosi sustiprinti savo pozicijas, perimdamos nemažą dalį funkcijų, tuo tarpu ministerijų atstovai baiminosi, kad jų įtakos sfera susiaurės, perskirsčius funkcijas savivaldybėms. Visgi netolima ateitis parodė, kad abiejų pusių lūkesčiai buvo mažai pagrįsti: įgyvendinus reformą savivaldybėms priskirta gerokai mažiau funkcijų nei tikėtasi, o centrinio valstybės valdymo lygmens institucijoms – daugiau. Įdomu tai, kad dauguma tyrime dalyvavusių respondentų sutiko, kad savivaldybių įgaliojimai žemės valdymo, viešojo saugumo ir teritorijų planavimo srityse yra per maži. Paradoksas, tačiau dvi iš paminėtų sričių įgyvendinus reformą priskirtos vykdyti valstybės valdžios institucijoms, nors visų valdžios lygių atstovai pritarė nuomonei, kad žemės tvarkymo ir teritorijų planavimo funkcijos tarp savivaldybių ir apskričių viršininkų administracijų paskirstytos neracionaliai (Baltušnikienė, 2010: 58).

Valstybės kontrolė 2010–2011 metais atliko valstybinį auditą dėl apskričių viršininkų administracijų funkcijų perskirstymo ir pateikė ataskaitą, kurioje, remdamasi LR Vidaus reikalų ministerijos duomenimis, nurodė, kad iš 88 apskričių viršininkų administracijų vykdytų funkcijų panaikintos 58, savivaldybėms atiduotos 8, ministerijoms – 22 (LR Valstybės kontrolė, 2011: 8). Be to, audito metu analizuojant teisės aktus ir apklausus valstybinio administravimo subjektų bei savivaldybių administravimo subjektų atstovus, nustatyta, kad apskričių viršininkų kompetencijai priskirta 170 funkcijų, t. y. 82 funkcijomis daugiau nei planuojant reformą nurodė Vyriausybė ir Vidaus reikalų ministerija. Funkcijų skaičiaus skirtumas atsirado dėl keleto priežasčių: ne visos funkcijos įtrauktos į darbo grupių svarstymus, funkcijos skirtingai skaičiuotos, priimti kiti sprendimai, nei siūlė darbo grupės. Netikslus perskirstomų funkcijų identifikavimas natūraliai sukuria problemas atliekant tolesnę perskirstytų funkcijų vykdymo stebėseną. Remiantis audito metu identifikuotomis funkcijomis teigtina, kad realiai panaikintos 75 funkcijos, 73 perduotos ministerijoms, tik 8 – savivaldybėms, 14 – ir savivaldybėms, ir ministerijoms (LR Valstybės kontrolė, 2011: 12). Taigi akivaizdu, kad didžioji dalis funkcijų priskirta valstybinio administravimo subjektams, t. y. funkcijos dekoncentruotos ar netgi centralizuotos. Reformos vizija – priartinti valdžią prie žmonių – buvo gera idėja, tačiau reformos įgyvendinimas ją sužlugdė, valdžia – atvirkščiai, „nutolo“.

## 2. Piliečių dalyvavimas: iki reformos ir po reformos

Iš esmės galima teigti, kad apskričių viršininkų administracijų vykdytos funkcijos buvo paskirstytos dviejų tipų institucijoms – centriniams valstybinio administravimo subjektams ir savivaldybėms. Todėl siekiant įvertinti, kiek pakito piliečių dalyvavimo galimybės, analizuotos savivaldybės ir keturios centrinės valstybinio administravimo institucijos. Pastarosios atrinktos pagal tai, kiek apskričių viršininkų administracijose dirbusių žmonių į šias institucijas perkelta ir koks skaičius apskričių viršininkų administracijų vykdy-

tų funkcijų patikėta. Kadangi funkcijos savo apimtimi nelygiavertės, prioritetas teiktas toms institucijoms, kurios pasipildė didžiausiu darbuotojų skaičiumi. Centrinės valstybinio administravimo institucijos atrinktos remiantis Valstybės kontrolės pateiktais funkcijų ir darbuotojų pasiskirstymo duomenimis.

Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos perėmė 935 darbuotojus ir 24 funkcijas, Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos – 204 darbuotojus ir 2 funkcijas, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos – 59 darbuotojus ir 7 funkcijas, Regioninės plėtros departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos – 42 darbuotojus ir 8 funkcijas (Valstybės kontrolė, 2011: 30). Savivaldybėms atiteko 22 funkcijos, iš jų 8, kurias savivaldybės vykdo vienos, dar 14 funkcijų vykdo kartu su ministerijomis (LR Valstybės kontrolė, 2011: 12).

Įvardytose institucijose, siekiant įvertinti piliečių dalyvavimo galimybes, iešojome atsakymų į šiuos klausimus: (a) kokie piliečių dalyvavimo būdai nurodyti pagrindiniame institucijos veiklą reglamentuojančiame dokumente (įstatyme, nuostatuose); (b) kokie piliečių dalyvavimo būdai užfiksuoti kituose institucijos veiklą ar valdymą apibrėžiančiuose dokumentuose (pavyzdžiui, darbo reglamentuose); (c) ar yra papildomų elementų (struktūrų, procesų, procedūrų), kurie neužfiksuoti aukščiau minėtuose dokumentuose, bet padeda užtikrinti didesnes piliečių dalyvavimo galimybes.

Dažnai piliečių dalyvavimas suvokiamas kaip tam tikrų dalyvavimo formų kontinuumas, kai dalyvavimas kinta nuo minimalaus link maksimalaus. Pavyzdžiui, D. Shand ir M. Arnberg dalyvavimą siūlo klasifikuoti į informavimą, konsultavimąsi, partnerystę, delegavimą ir kontrolę (Bishop, Davis, 2002: 20). Šiame tyrime, siekiant įvertinti piliečių dalyvavimo kaitą, taikyta *Tarptautinės visuomenės dalyvavimo asociacijos* (angl. *International Association for Public Participation*) siūloma tipologija. Ši asociacija, apibendrinusi įvairių valstybių praktiką, teigia, kad galima skirti penkis pagrindinius dalyvavimo tipus, kurie skiriasi atsižvelgiant į tai, koks yra dalyvavimo tikslas ir kas pažadama visuomenei. *Informuojant* siekiama pateikti visuomenei suderintą ir objektyvią informaciją, kad piliečiai suvoktų problemą, kokios yra alternatyvos ir sprendimai. Iš esmės piliečiams žadama – mes jus informuosime. *Konsultuojantis* siekiama iš piliečių grįžtamojo ryšio, kaip jie suprato ir įvertino analizę, alternatyvas bei sprendimus. Žadama: mes jus informuosime, išklausysime, įvertinsime jūsų susirūpinimą ir siekius bei užtikrinsime grįžtamąjį ryšį, parodantį, kaip jūsų indėlis paveikė sprendimą. *Įtraukiant* siekiama dirbti tiesiogiai su piliečiais, taip užtikrinant, kad visuomenės rūpesčiai ir siekiai suprasti ir įvertinti. Žadama: dirbsime kartu su jumis, kad jūsų rūpesčiai ir siekiai būtų tiesiogiai įtraukiami į alternatyvų svarstymą, parodysime, kaip jūsų indėlis paveikė sprendimui. *Bendradarbiaujant* siekiama dirbti kartu su piliečiais kiekvienu sprendimo aspektu, įtraukiant ir alternatyvų formulavimą bei sprendimų generavimą. Žadama: mes kreipsimės į jus dėl tiesioginių patarimų ir inovacijų formuluodami sprendimus, jūsų patarimus bei rekomendacijas įtrauksime į sprendimą maksimaliai, kiek tai įmanoma. *Igalinimas* reiškia galutinio sprendimo priėmimo perdavimą piliečiams. Žadama įgyvendinti tai, ką piliečiai nuspręš (IAP2, 2015).

Vertinant piliečių dalyvavimo galimybių reglamentavimą iki apskričių viršininkų administracijų panaikinimo, galima padaryti gana paprastą išvadą – piliečių dalyvavimas nebuvo svarbus šio lygmens institucijų viešojo administravimo elementas. Nei Apskričių valdymo įstatyme (LR Seimas, 1994a), nei Vyriausybės patvirtintuose Tipiniuose apskrities viršininko nuostatuose (LR Vyriausybė, 2002) visuomenės arba piliečių dalyvavimas neminimas. Netgi informacijos viešinimas detalai nereglamentuotas.

Iš esmės tą patį galima konstatuoti kalbant ir apie dar vieną dokumentą, kuris reglamentuoja viešąjį administravimą Lietuvoje. Viešojo administravimo įstatyme (LR Seimas, 1999) piliečių dalyvavimas nesuvokiamas kaip viešojo administravimo institucijų siekiama. Užuominų apie piliečių dalyvavimo būtinybę nerasime ir tarp viešojo administravimo principų. Viešojo administravimo subjektams numatyta vienintelė prievolė, kuri tiesiogiai susieja juos su piliečiais, – pareiga tartis dėl administracinių sprendimų priėmimo, kai tie sprendimai susiję su „bendrais teisėtais visuomenės interesais“. Tokiu atveju viešojo administravimo subjektas privalo „konsultuotis su visuomenės interesams tam tikroje srityje atstovaujančiomis organizacijomis (asociacijų, profesinių sąjungų, kitų nevyriausybinių organizacijų atstovais), o įstatymų numatytais atvejais – ir su gyventojais ar jų grupėmis“ (LR Seimas, 1999: 7 straipsnis). Viešojo administravimo subjektui palikta galimybė pasirinkti konsultavimosi būdą (jei konkrečiame įstatyme tas būdas nenumatytas).

Kaip minėta, panaikinus apskričių viršininkų administracijas, jų funkcijos paskirstytos dviejų tipų subjektams – centrinėms valstybinio administravimo institucijoms ir savivaldybėms.

Didžioji dauguma apskričių viršininkų administracijų darbuotojų, panaikinus administracijas, perkelti dirbti į Nacionalinę žemės tarnybą prie Žemės ūkio ministerijos. Šios ministerijos nuostatuose (LR Žemės ūkio ministras, 2001) reglamentuota tik tai, kad Nacionalinė žemės tarnyba privalo skelbti „internetu tinklalapyje, visuomenės informavimo priemonėse“ viešus tarnybos pranešimus. Tiek šiuose nuostatuose, tiek Nacionalinės žemės tarnybos teritorinių padalinių nuostatuose (Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos direktorius, 2012) piliečiams tik suteikiama galimybė pateikti prašymus, paklausimus, pareiškimus ir skundus. Galima konstatuoti, kad pagrindiniuose dokumentuose įtvirtintas tik pirmasis Tarptautinės visuomenės dalyvavimo asociacijos išskirtas dalyvavimo būdas – informavimas. Tačiau Nacionalinė žemės tarnyba turi ir kitų elementų, kurie bent fragmentiškai leidžia tikėtis grįžtamojo ryšio iš piliečių. Nuo 2014 metų gruodžio 30 dienos tarnyboje veikia sertifikuota kokybės vadybos sistema, atitinkanti ISO 9001:2008 reikalavimus. Šių standartų vienas iš reikalavimų ir yra užtikrinti grįžtamąjį ryšį iš paslaugų vartotojų. Šį ryšį tarnyba užtikrina rinkdama ir analizuodama asmenų aptarnavimo kokybės vertinimo anketas, atlikdama slaptąjo kliento tyrimus bei apklausdama socialinius partnerius (Nacionalinės žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos, 2014). Be to, Nacionalinė žemės tarnyba yra viena iš kelių dešimčių inspekcijų ir tarnybų, prisijungusių prie Grįžtamojo ryšio sistemos (t. y. priemonės, kuri suteikia galimybę verslui anonimiškai įvertinti inspekcijų atliekamus patikrinimus ir tikrintojų darbo kokybę). Tiesa, Nacionalinės žemės tarnybos grįžtamojo ryšio rodikliai (kiek buvo užpildžiusiųjų anketa) gana žemi.

Panašias priemones taiko ir Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos, kuri taip pat yra prisijungusi prie Grįžtamojo ryšio sistemos, o nuo 2015 metų birželio 11 dienos turi sertifikuotą kokybės vadybos sistemą, atitinkančią ISO 9001:2008 reikalavimus. Dokumentuose, kurie reglamentuoja inspekcijos darbą, užfiksuoti tik reikalavimai informuoti piliečius apie veiklą. Nuostatuose (LR Aplinkos ministras, 2003) įtvirtinta prievolė skelbti viešus pranešimus interneto svetainėje, o darbo reglamente (Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos viršininkas, 2011) vienas iš skyrių skirtas visuomenės informavimui ir veiklos viešinimui.

Kiti du centrinės valdžios subjektai – Regioninės plėtros departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos ir Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos – papildomų elementų, kurie būtų susiję su piliečių dalyvavimo galimybių padidinimu, neturi, dokumentuose reglamentuota tik visuomenės informavimo būtinybė.

Regioninės plėtros departamento prie Vidaus reikalų ministerijos vieši pranešimai privalo būti skelbiami interneto svetainėje ir kitose visuomenės informavimo priemonėse (LR Vidaus reikalų ministras, 2010). Departamento darbo reglamente (Regioninės plėtros departamento prie Vidaus reikalų ministerijos direktorius, 2011) nustatyta, kad departamento direktorius (kartu su kitais darbuotojais) rūpinasi tuo, kad visuomenė būtų informuojama apie departamento veiklą. Regioninės plėtros departamentas užtikrina, kad departamento interneto svetainėje būtų skelbiama ir „Regionų plėtros tarybų posėdžių medžiaga, protokolai bei priimti sprendimai, regionų plėtros planai, vykdymo ataskaitos ir kita su regionų plėtros tarybų bei regionų plėtros tarybų sekretoriatų, departamento veikla susijusi informacija“ (LR Vidaus reikalų ministras, 2010b). Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas įpareigotas skelbti viešus pranešimus (LR Vidaus reikalų ministras, 2010a), o ši funkcija patikėta departamento Visuomenės informavimo skyriui (Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento prie Vidaus reikalų ministerijos direktorius, 2007).

Apibendrinant centrinių valstybinio administravimo institucijų veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose užfiksuotas piliečių dalyvavimo galimybes, galima teigti, kad iš esmės visais keturiais atvejais apsiribojama piliečių informavimu apie institucijų veiklą. Tiesa, pačioms institucijoms neuždrausta taikyti papildomas priemones, kuriomis būtų galima plėsti piliečių dalyvavimą. Nacionalinė žemės tarnyba bei Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija tokia veiklos galimybe pasinaudojo ir įdiegė papildomas priemones – sertifikavo kokybės vadybos sistemas, prisijungė prie Grįžtamojo ryšio sistemos. Kitos dvi tirtos institucijos papildomų priemonių netaikė.

Dalis apskričių viršininkų administracijų vykdytų funkcijų perduotos savivaldybėms. Skirtingai nei centrinių valstybinio administravimo subjektų atveju, savivaldybių ir piliečių sąveika reglamentuota kur kas detaliau, o piliečiams suteikiamos didesnės galimybės daryti įtaką savivaldybių priimamiems sprendimams. Jau Vietos savivaldos įstatyme (LR Seimas, 1994b) užfiksuota, kad konkretaus vieneto nuolatinių gyventojų bendruomenė turi savivaldos teisę (3 straipsnis). Net keturi vietos savivaldos principai yra tiesiogiai sietini su piliečių dalyvavimu: savivaldybės tarybos nariai yra atskaitingi bendruomenei, savivaldybės institucijos privalo sudaryti sąlygas gyventojams dalyvauti tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus, pačių institucijų veikla turi būti aiški ir suprantama, o besidomintiems gyventojams reikia paaiškinti, „kas ir kodėl daroma“, galiausiai „savivaldybės gyventojai ar jų atstovai turi teisę susipažinti su savivaldybės institucijų sprendimų projektais ir priimtais sprendimais, gauti viešus ir motyvuotus atsakymus į pareikštą nuomonę apie savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų ar atskirų valstybės tarnautojų darbą“ (4 straipsnis). Pačios bendruomenės gali turėti savo atstovus – seniūnaičius (33 straipsnis), o savo nuomonę pareikšti vietos gyventojų apklausose (36 straipsnis). Tiesa, nors bendruomenei suteikiama teisė tokią apklausą ir pačiai inicijuoti (40 straipsnis), „apklausos rezultatai yra patariamąjį pobūdžio“ (36 straipsnis).

Galima teigti, kad Vietos savivaldos įstatyme įtvirtintos nuostatos (žinoma, jei savivaldybės institucijos pageidautų) leidžia pasiekti ir ketvirtąją Tarptautinės visuomenės dalyvavimo asociacijos įvardytą dalyvavimo pakopą – bendradarbiavimą. Tiesa, būtina pažymėti, kad iš apskričių viršininkų administracijų perimtų funkcijų atveju dalyvavimo galimybių pasikeitimas yra kur kas kuklesnis, nes daugumai piliečių perduotos ne pačios svarbiausios funkcijos. 2010 metais Utenos rajono savivaldybės meras A. Katinas, vertindamas apskričių viršininkų funkcijų paskirstymą įvairioms institucijoms, teigė, kad „dalis savivaldybėms perduodamų funkcijų yra nereikšmingos – tvirtinti medžioklės plotų vienetų sudarymo ir ribų keitimo projektus, išduoti leidimus naudoti žūklės plotus ir pan. Tuo tarpu į Vilnių „keliauja“ tokios svarbios vietos žmonėms funkcijos, kaip statybos, teritorijų planavimas, kaimo žemės tvarkymas ir kt. Apie kokį funkcijų ir paslaugų prieinamumą čia galima kalbėti?“ (LSDP Utenos skyrius, 2010). Tad Vietos savivaldos įstatyme užfiksuotoms dalyvavimo galimybėms tiesiog gali nebūti poreikio.

## Išvados

Apskričių valdymo reforma, kurios metu panaikintos apskričių viršininkų administracijos, sumanyta kaip viešųjų ir administracinių paslaugų priartinimo prie piliečių reforma. Vis dėlto reformą vykdant dauguma apskričių viršininkų administracijų funkcijų paskirtos ne arčiausiai piliečių esančioms savivaldybėms, o centriniams valstybinio administravimo subjektams.

Nors pradinis sumanymas nerealizuotas, apskričių viršininkų administracijų panaikinimas šiek tiek padidino piliečių dalyvavimo galimybes. Iki reformos piliečiai būdavo tik informuojami apie apskričių viršininkų administracijų veiklą, nesiekiant gauti iš jų grįžtamojo ryšio, o po reformos dalies funkcijų vykdymo atveju jau galima kalbėti tiek apie grįžtamojo ryšio siekimą, tiek apie glaudesnę institucijų ir piliečių sąveiką.

Tiesa, glaudesnė sąveika įmanoma tik savivaldybėse, tačiau jos perėmė nedidelę dalį ir piliečiams ne pačių aktualiausių funkcijų, todėl praktiškai piliečiams gali net nekilti poreikio aktyviau bendrauti. Tuo tarpu kalbant apie piliečių ir centrinio valstybinio administravimo institucijų sąveiką, reikėtų vertinti kiekvienos paskiros institucijos pasirinkimą: palaikyti glaudesnę ryšį su piliečiais ar apsiriboti minimaliu dalyvavimu, kurio reikalaujama institucijų veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose. Keturių vertintų institucijų atveju užfiksuotos abi strategijos: dvi institucijos pradėjo taikyti papildomas priemones, kurios leidžia ne tik informuoti piliečius, bet ir sužinoti jų nuomonę, tuo tarpu kitos dvi apsiriboja tik informavimu.

## Literatūra

Astrauskas, A., Svetikas, Ž. (2005) Valdymas Lietuvos Respublikos valstybės teritorijos aukštesniuose vienetuose (apskirtyse) ir jo tobulinimo galimybės. *Viešojo politika ir administravimas*, Nr. 12, p. 9–24.

- Baltušnikienė, J. (2010) Sub-national Government Structure and Competence of Local Municipalities and County Governors' Institutions in Lithuania: Analysis of Empirical Research Results. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 31, p. 49–62.
- Bishop, P., Davis, G. (2002) Mapping public participation in policy choices. *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 61, No. 1, p. 14–29.
- Gaulė, E. (2011). Analysis of County Governors' Administrations Reform of 2010 in Lithuania. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 3, p. 413–426.
- Grigienė, K. (2011). Konstituciniai pagrindai regioninei savivaldai Lietuvoje ir kitose Vidurio ir Rytų Europos šalyse: ar apskričių (regionų) reforma determinuoja konstitucijos pataisų poreikį? *Socialinių mokslų studijos*, Nr. 3 (4), p. 1479–1496.
- IAP2. (2015). *Core Values Awards. Showcase 2015*. International Association for Public Participation interneto svetainė. Prieiga internete: [www.iap2.org](http://www.iap2.org) [žiūrėta 2015-12-01].
- Kiuriene, V. (2012). The Legal Aspects of Participatory Governance in Local Self-government. *Socialiniai tyrimai*, Nr. 3, p. 62–75.
- Lietuvos Respublikos Konstitucija*. (1992). Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume.
- LR aplinkos ministras. (2003). *Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos nuostatai*. Patvirtinta Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2003 m. liepos 9 d. įsakymu Nr. 349.
- LR Seimas. (1994a). *Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas*. Priimtas Lietuvos Respublikos Seimo 1994 m. gruodžio 15 d., Nr. I-707.
- LR Seimas. (1994b). *Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas*. Priimtas Lietuvos Respublikos Seimo 1994 m. liepos 7 d., Nr. I-533.
- LR Seimas. (1999). *Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas*. Priimtas Lietuvos Respublikos Seimo 1999 m. birželio 17 d., Nr. VIII-1234.
- LR Valstybės Kontrolė. (2011). *Valstybinio audito ataskaita. Apskričių viršininkų administracijų funkcijų persikirstymas*. 2011 m. rugsėjo 21 d., Nr. VA-P-30-7-14, Vilnius.
- LR vidaus reikalų ministras. (2010a). *Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento prie Vidaus reikalų ministerijos nuostatai*. Patvirtinti Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2010 m. gruodžio 31 d. įsakymu Nr. 1V-831.
- LR vidaus reikalų ministras. (2010b). *Regioninės plėtros departamento prie Vidaus reikalų ministerijos nuostatai*. Patvirtinti Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2010 m. lapkričio 29 d. įsakymu Nr. 1V-720.
- LR Vyriausybė. (2002). *Tipiniai apskrities viršininko administracijos nuostatai*. Patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. kovo 27 d. nutarimu Nr. 401.
- LR žemės ūkio ministras. (2001). *Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos nuostatai*. Patvirtinti Lietuvos Respublikos žemės ūkio ministro 2001 m. birželio 14 d. įsakymu Nr. 194.
- LSDP Utenos skyrius. (2010). *Apskričių reforma Utenos mero akimis*. Lietuvos socialdemokratų partijos Utenos skyriaus interneto svetainė. Prieiga internete: <http://lsdputena.lt/Apskriciu%20reforma%20mero%20akimis.htm> [žiūrėta 2015-12-01].
- Nacionalinės žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos. (2014). *Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos 2014 m. veiklos ataskaita*.
- Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos direktorius. (2012). *Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos Klaipėdos miesto ir Neringos skyriaus nuostatai*. Patvirtinti Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos direktoriaus 2012 m. vasario 24 d. įsakymu Nr. IPI-(2.1.)-63.
- Patapas, A., Maculevič, J. (2011). Seniūnaitijų organizavimo ir veiklos probleminiai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 3, p. 403–412.
- Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento prie Vidaus reikalų ministerijos direktorius. (2007). *Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento prie Vidaus reikalų ministerijos darbo reglamentas*. Patvirtintas Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento prie Vidaus reikalų ministerijos direktoriaus 2007 m. liepos 17 d. įsakymu Nr. 1-222.
- Regioninės plėtros departamento prie Vidaus reikalų ministerijos direktorius. (2011). *Regioninės plėtros departamento prie Vidaus reikalų ministerijos darbo reglamentas*. Patvirtintas Regioninės plėtros departamento prie Vidaus reikalų ministerijos direktoriaus 2011 m. vasario 2 d. įsakymu Nr. 51V-13.
- Rybnikova, I. (2012). Lithuanian Local Self-government: Truly Participative, Facade-building or Oligarchic? *Socialiniai tyrimai*, Nr. 3, p. 43–52.
- Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos viršininkas. (2011). *Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos darbo reglamentas*. Patvirtintas Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos viršininko 2011 m. kovo 31 d. įsakymu Nr. 1V-56.

- Žilinskas, G. (2009). Šiuolaikinės apskričių ir regionų valdymo problemos Lietuvos Respublikoje. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 27, p. 90–100.
- Žilinskas, G. (2010a). Lietuvos Respublikos vietos valdymo raidos konstituciniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 33, p. 57–68.
- Žilinskas, G. (2010b). Vietos savivaldos ir vietos valdymo institucijų kompetencijos pokyčiai žemės ūkio srityje. *Management theory and studies for rural business and infrastructure development*, Nr. 23 (4), p. 133–144.

## **ABOLISHMENT OF THE ADMINISTRATION OF THE COUNTY GOVERNOR: DIMENSION OF PUBLIC PARTICIPATION**

REMIGIJUS RIEKAŠIUS, EDITA STUMBRAITĖ-VILKIŠIENĖ  
Klaipėda University (Lithuania)

### Summary

In this paper we analyze reform of county administration and emphasize dimension of public participation.

The county administration reform (or abolishment of the administration of the county governor) was intended to bring public service closer to the citizens. Nevertheless, during the reform most functions of the administration of county governor have been appointed to the state administration bodies.

Despite the fact that the original idea has not been realized, abolishment of the administration of county governor has slightly increased possibilities of public participation. Stronger interaction between citizens and institution is possible only in municipalities. In the case of state administration bodies we have two possible options: just inform citizens about activity of institutions or implement feedback generating process. We have assessed four institutions and two of them have introduced additional elements of public participation and two have not.

**KEYWORDS:** *public participation, abolishment of the administration of the county governor.*

**JEL CODES:** H11, D72, D73