

LIETUVOS REGIONINĖ POLITIKA IR SAVIVALDYBIŲ BENDRADARBIAVIMO PERSPEKTYVOS PO VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO ĮSTATYMO PAKEITIMŲ

GINTARAS NENIŠKIS¹

Klaipėdos universitetas (Lietuva)

ANOTACIJA

Pastaraisiais metais Europoje populiarėja savivaldybių bendradarbiavimas sprendžiant įvairias bendro pobūdžio problemas. Šias tendencijas buvo galima stebėti ir Lietuvoje, kur po 2000-ųjų į regionines bendradarbiavimo organizacijas tvarkyti atliekų susitelkė visos Lietuvos savivaldybės. Visgi po šio visuotinai sutarto sėkmės projekto daugiau sėkmingų savivaldybių bendradarbiavimo projektų buvo ne tiek ir daug: visuomenės sveikatos biurų paslaugos, kelios sėkmingos iniciatyvos teikiant viešojo transporto paslaugas, prižiūrint istorinius objektus ir naujausias 2021-ųjų metų Tauragės (Žaliojo) regiono projektas visoms keturioms regiono savivaldybėms susitarus bendradarbiauti teikiant viešojo transporto ir turizmo paslaugas. Tačiau apskritai vertinant savivaldybių bendradarbiavimo projektų, kurie jau yra tapę reikšmingomis regioninės politikos priemonėmis Europoje, skaičių, Lietuvoje jų yra nedaug. Šiame straipsnyje siekiama išanalizuoti pastarojo meto viešojo administravimo reglamentavimo Lietuvoje pokyčius, kurie, tikėtina, apsunkins savivaldybių bendradarbiavimą ir atitinkamai kokybišką viešąjį valdymą bei viešųjų paslaugų teikimą regionuose ir padidins atotrūkį tarp regionų savivaldybių.

RAKTINIAI ŽODŽIAI: *Lietuvos regioninė politika, savivaldybių bendradarbiavimas, Viešojo administravimo įstatymas.*

ABSTRACT

In recent years, inter-municipal cooperation in solving various common problems has become more popular in Europe, and has become an important part of European regional policy. These trends can also be observed in Lithuania. However, after a few generally agreed on success projects, there have not been many more successful municipal cooperation projects. Lithuania has been regulating cooperation between state institutions through legislation since 2000, which was supposed to stimulate regional growth and reduce interregional disparities. Providing municipalities with the necessary legal powers to provide public management and public services, and providing financial incentives, including European Union (EU) funds, to promote cooperation can achieve good results. In waste management in the regions and in organising public transport in the Tauragė and Klaipėda regions, EU support helped municipalities to agree on cooperation, and the same cooperation remained after the end of the EU support, and also a higher standard of public management and public services for all the municipalities that participated in these projects. This article aims to analyze recent changes in public administration regulation in Lithuania, which are likely to complicate cooperation between municipalities and, accordingly, high-quality public governance and the provision of public services in regions, and increase the gap between regional municipalities.

KEY WORDS: *regional policy of Lithuania, inter-municipal cooperation, Law on Public Administration in Lithuania.*

JEL KLASIFIKCIJA: R10, R50.

DOI: <https://doi.org/10.15181/rfds.v46i2.2733>

Įvadas

Savo apžvalgoje dėl savivaldybių bendradarbiavimo Europoje tendencijų M. Labianca (Labianca, 2014, 184) apibendrina, kad pastaraisiais metais įvairių asociacijų ir bendruomenių kooperavimasis Vakarų Europoje nuosekliai intensyvėja. Jis atkreipia dėmesį į tai, kad Europoje šis bendradarbiavimas yra naujo teisinio reguliavimo ir bendruomenių iniciatyvumo rezultatas. Jo teigimu, ypač teisinis reglamentavimas (plačiau

¹ Gintaras Neniškis – magistras, Klaipėdos universiteto Socialinių mokslų fakultetas, VšĮ „Klaipėdos keleivinis transportas“ direktorius

Moksliniai interesai: regioninė politika ir administravimas, darnaus judumo politika

El. paštas: neniskis.g@gmail.com

Tel. +370 618 156 00

Italijoje, žr. Casula, 2016) ir finansinės iniciatyvos paskatino daugelį savivaldybių bendradarbiauti. Viešosios paslaugos plėtojosi, griežtėjo jų standartai ir gyventojų lūkesčiai. Europos rinkos dinamika spaudė vietos valdžias pasitempti. Atsakydamos į šį iššūkį skirtingos valstybės rinkosi skirtingas strategijas. Vis dėlto jos buvo nukreiptos ne į naujų valdžios institucijų steigimą ar pareigų ir funkcijų kitoms centrinės valdžios institucijoms perdavimą; tai buvo užduočių sprendimo perdavimas savivaldybėms arba tiesioginiams bendruomenių atstovams (Labianca, 2014, 185). Anot M. Labianca, teikiant viešąsias paslaugas savivaldoje orientuotasi į masto ekonomikos kūrimą. Bendras savivaldos vykdomų politikų įgyvendinimas kreiptas į bendrų, telkiančių veiklų koordinavimą sprendžiant problemas, kurios peržengia formalias savivaldybių ribas.

Analizuodama savivaldybių bendradarbiavimo tendencijas, Lietuvos autorių grupė (Burkšienė, Dvorak, Burbulytė-Tsiskarishvili, Normantė, Dūda, Civinskas, 2017, 48) atkreipė dėmesį į JAV ir Europos tyrimų tarpusavio skirtumus: europiečiai labiau orientuojasi į kaštų analizę, o amerikiečiai – į koordinavimą. Įvertinę tyrimus, kaip pagrindinę savivaldybių bendradarbiavimo priežastį, autorių grupė įvardija poreikio „iš apačios“ kilimą. Toks poreikis kyla, kai pagrindinių paslaugų teikimą turinčios užtikrinti savivaldybės nebepajėgios jų teikti neviršydamos protingų sąnaudų. Nors dažniausiai tai lemia savivaldybių dydis (nedidelės), autorių kolektyvas atkreipė dėmesį į vis dažnesnius atvejus, kai savivaldybių bendradarbiavimas tampa savotišku regioninės politikos substitutu, kurį jie įvardija kaip regionalizmo, kylančio „iš apačios į viršų“, procesą formuojant naujus administracinius vienetų. Beje, šis klausimas Lietuvoje mažai tyrinėtas (Ten pat, 54–55).

Nors Lietuva jau 2000-aisiais teisės aktais reglamentavo valstybės institucijų bendradarbiavimą, turėjusį paskatinti regionų augimą ir sumažinti tarpregioninius netolygumus, realybėje procesas nebuvo sklandus. Nacionalinės regioninės plėtros tarybos posėdyje 2017 m. gruodžio 15 d. patvirtintoje Lietuvos regioninės politikos Baltojoje knygoje konstatuota, kad „nepaisant milijoninių ES lėšų, kurios buvo investuotos 60 Lietuvos savivaldybių, ekonominio išsivystymo, gyvenamosios aplinkos ir teikiamų paslaugų kokybės skirtumai tarp miestų ir kaimo vietovių bei tarp apskričių nemažėja“ (Lietuvos regionų baltoji knyga, 2017, 10). Svarbus vaidmuo keliant regioninės politikos tikslus numatytas (ir numatomas) vietos savivaldai, kuriai formaliai priskirta savarankiška ekonominės aplinkos gerinimo funkcija ir garsiai teigiama, kad valstybės institucijos užtikrina tam būtinas priemones ir nuolat gerina sąlygas, kad ši funkcija būtų vykdoma. Teigiama, kad regioninė politika įgyvendinama laikantis koordinacinių ir plataus konsensuso principų: regioninės politikos dalyviai – Vyriausybė, Seimas, savivaldybės, socialiniai ir ekonominiai partneriai tarpusavyje vienas kitam nepavaldūs, todėl bendrai dirbant svarbu suprasti visų partnerių ekonominius, politinius, psichologinius motyvus ir juos suderinti. Tačiau nepaisant to 2020 m. gegužės 28 d. Lietuvos Respublikos Seimas priėmė Viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 pakeitimo įstatymą Nr. XIII-2987, kuris iš savivaldybių įmonių ir viešųjų įstaigų, skirtingai nei iš valstybinių (daliai jų įstatyme padarytos išimties), atima galimybę vykdyti dalį viešojo administravimo funkcijų. Tai rodo, kad kol kas visi šie pagrindiniame regionų politikos strateginiame dokumente išdėstyti principai ir toliau lieka tik deklaratyvūs. Pažymėtina, kad į tokio svarbaus savivaldybės įstatymo pakeitimo procedūrą savivaldybės lygiaverčiai, kaip nustatyta aukščiau paminėtuose regioninės politikos principuose, neįtrauktos, su jomis pakeitimų motyvai plačiai neišdiskutuoti ir šių sprendimų pasekmės savivaldybėms bei regionams nevertintos.

Tyrimo objektas – savivaldybių bendradarbiavimo viešajame valdyme bei teikiant viešąsias paslaugas iššūkiai pasikeitus viešojo administravimo įstatymui.

Tyrimo tikslas – įvertinti, kiek Lietuvos regioninės politikos Baltosios knygos tikslai, skatinantys savivaldybių savarankiškumą, bendradarbiavimą bei regioninę politiką, atsiskleidžia Lietuvoje priimanuose nacionaliniuose teisės aktuose, konkrečiai – 2020 m. gegužės 28 d. Viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 pakeitimo įstatyme Nr. XIII-2987.

Tyrimo uždaviniai ir metodai: 1) taikant aprašomąjį, sisteminimo ir analizės metodus, aptariama savivaldybių savarankiškumo ir bendradarbiavimo situacija Lietuvoje bei tendencijos Europoje; 2) taikant teisės aktų analizės ir sintezės metodus, nustatomos 2020 m. gegužės 28 d. Viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 pakeitimo įstatymo Nr. XIII-2987 pasekmės savivaldybių bendradarbiavimui bei regioninei politikai.

1. Regioninė politika Lietuvoje, savivaldybių vaidmuo

Kad mažas savivaldybių savarankiškumas Lietuvoje yra rimta problema, konstatuota visoje eilėje lyginamųjų studijų, tokių kaip „Savivaldybių bendradarbiavimas Lietuvoje: formos, galimybės, vizijos“ monografijoje pateiktas Lietuvos savivaldybių autonomijos įvertinimas 3.2.2., potėmė „Savivaldybių autonomija teikiant viešąsias paslaugas“ (Bučaitė-Vilkė, Civiškas, Lazauskienė, Leščiauskaitė, Lackowska, Gendzvil, Krukowska, Mikalauskas, 2019, 88): „Lietuva lyginamosiose studijose priskiriama prie žemą arba vidutinę autonomiją turinčių šalių grupės. 2014 m. atliktas Europos savivaldybių autonomijos tyrimas (jo atlikėjai sudarė 2014 m. Europos savivaldybių autonomijos indeksą ir taip pratęsė tęstinį projektą; šiuo indeksu savivaldybių savarankiškumas matuojamas nuo 1990 m.) atskleidė, kad Lietuva pagal savivaldos autonomijos lygį yra 37 pozicijoje tarp 39 šalių (indekso vertė – 35,59 pagal 100 balų skalę). Tokią žemą Lietuvos poziciją indekse lėmė du apribojimai: 1) maža savivaldybių finansinė autonomija (tai viena iš septynių agreguotų rodiklių reikšmių) ir 2) stipri centrinės valdžios kontrolė“. Išvadas dėl žemo autonomijos laipsnio, esant mažam finansiniam savarankiškumui, ir aukšto priežiūros laipsnio patvirtina lyginamieji bei atvejo tyrimai (Burbulytė-Tsiskarishvili, Dvorak, Žernytė, 2018, 415). Todėl veikiau tik deklaratyvus pobūdžio yra pagrindiniame Lietuvos regioninės politikos strateginiame dokumente – Lietuvos regionų baltojoje knygoje – įvardyti tikslai ir planuojamos savivaldos savarankiškumo stiprinimo priemonės.

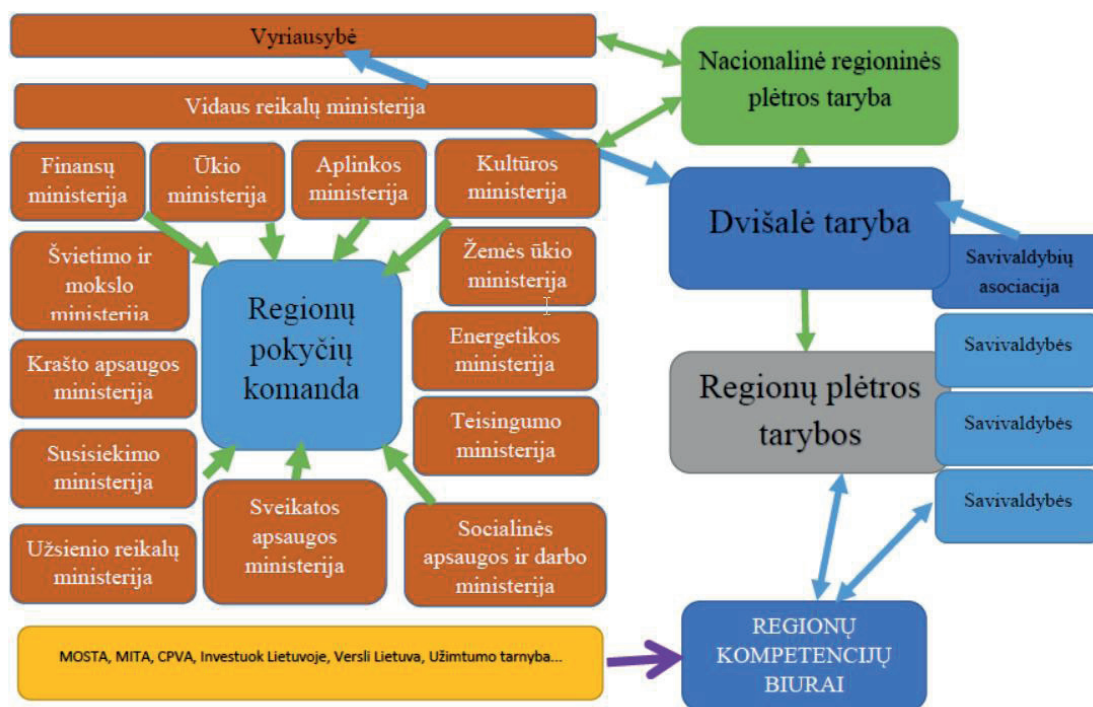
Vietos savivaldai reikia priskirti ekonominės aplinkos gerinimo funkciją ir užtikrinti reikalingas priemones. Būtina finansiškai motyvuoti savivaldybes už atsirandančias darbo vietas ir augantį gyventojų skaičių. Reikia sukurti ekspertų bendradarbiavimo platformas kiekviename apskrityje, kurios konsultuotų regionų plėtros tarybas ir savivaldybes plėtros planavimo, privačių investicijų pritraukimo, rinkodaros ir kitais klausimais. Regionų plėtros tarybos turi tapti tikraisiais savo regionų plėtros vadovais, prisiimdamos daugiau galių ir ieškodamos efektyviausių plėtros būdų. Artimiausiu laikotarpiu išlaikant Lietuvos administracinį suskirstymą į apskritis, reikia užtikrinti, kad tai neribotų ekonominės plėtros ir optimalaus paslaugų teikimo. Visose nacionalinėse viešosiose politikose turi rasti regioninis matmuo ir turi būti sukurta operatyvi vietos, regiono ir centrinės valdžios bendradarbiavimo platforma. Darni ir tvari regionų plėtra turi būti vykdoma remiantis objektyviais duomenimis ir prognozėmis ir garantuojama ilgalaikiais valstybės įsipareigojimais, įtvirtintais Lietuvos teritorijos bendrajame plane (Lietuvos regionų baltoji knyga, 2017, 15).

Savivaldybėms siūloma priskirti savarankišką ekonominės aplinkos gerinimo funkciją ir nuolat gerinti sąlygas, kad ši funkcija būtų vykdoma. Be to, sukurti savivaldybių ekonominių ir socialinių pasiekimų rodiklių sistemą, pagal kurią planuojamos savivaldybėms skiriamos ES fondų lėšos, valstybės investicijos ir valstybės biudžeto dotacijos. Vadovaujantis kriterijais, susietais su darbo vietų kūrimu, verslo ir investicijų skatinimu, būtų perskirstoma ir dalis gyventojų pajamų mokesčio, skiriamo savivaldybių biudžetų pajamų išlyginimui, atliekama skolinimosi ir skolų restruktūrizavimo mechanizmų peržiūra, įgyvendinamas naujas strateginio planavimo dokumentų modelis, suderinantis valstybės, regiono ir savivaldybės lygio strateginio ir teritorinio planavimo dokumentus (Lietuvos regionų baltoji knyga, 2017, 16).

Dokumente dėmesys skiriamas sėkmingoms regionų savivaldybių bendradarbiavimo iniciatyvoms, peržengiančioms formalias savivaldybių ribas. Sutariama, kad esamos dešimt apskričių yra būtinos siekiant tolygaus visų šalies gyventojų užimtumo ir per „protingą“ laiką pasiekiamo paslaugų teikimo, tačiau apskričių ribos neturėtų sudaryti kliūčių greitos ir sėkmingos regionų plėtros bei bendradarbiavimo iniciatyvoms. Lietuvos regioninėje politikoje diegiamos geriausia tarptautine praktika paremtos naujovės. Todėl Lietuvoje kuriami funkciniai regionai, atveriant galimybes regionų plėtrai, nepaisant administracinių apskričių ir savivaldybių ribų. Sudaromos galimybės pačioms savivaldybėms ir regionams savanoriškai burtis į realiais bendradarbiavimo poreikiais pagrįstus regionus ir naudotis valstybės parama (suderinus su Vyriausybe) bei inovatyviais finansiniais instrumentais (Vietos plėtros fondu) veiksmingai tokių regionų plėtrai.

Objektyviai vertinta, kad savivaldybėms pereinant prie didesnio savarankiškumo prireiks ir papildomų kompetencijų, todėl numatyta svari valstybinių institucijų pagalba: steigiami regionų kompetencijų biurai – ekspertinės konsultacinės komandos. Sutelkiamos Vidaus reikalų ministerijos (VRM) Regioninės plėtros departamentų teritorinių skyrių, „Verslios Lietuvos“, „Investuok Lietuvoje“, Mokslo, inovacijų ir technologijų agentūros

(MITA), Lietuvos inovacijų centro (LIC), INVEGA, CPVA, Užimtumo tarnybos ir kitų agentūrų kompetencijos. „Regionų kompetencijų biurui atlieka regionų plėtros tarybų smegenų centro funkcijas. Jie padeda regionų plėtros taryboms kurti plėtros strategijas, pritraukti viešąsias ir privačias investicijas, atlikti namų darbus, būtinus investicijoms pritraukti, gerinti regiono komunikaciją ir įvaždį ir t.t. Regiono kompetencijų biuras nuolat konsultuoja ir savo regiono savivaldybes...“ (Lietuvos regionų baltoji knyga, 2017, 17). Sukuriama koordinuota ir operatyviai veikianti, platų dalyvių ratą apimanti, į regioninę plėtrą nukreipta horizontalaus ir vertikalios bendradarbiavimo sistema. Šią sistemą sudaro pagrindinės valdžios institucijos bei socialiniai ir ekonominiai partneriai. Koordinuotus jos veiksmus ir greitą problemų sprendimą užtikrina Nacionalinė regioninės plėtros taryba, Dvišalė taryba (Vyriausybės ir Lietuvos savivaldybių asociacijos), Regionų plėtros tarybos, Regionų kompetencijų biurai ir Viceministrų regioninių pokyčių komanda (1 pav.) (Lietuvos regionų baltoji knyga, 2017, 18).



1 pav. Regioninės politikos struktūros schema

Suplanuotas ir tradicinis tarptautinis keliaujantis (kasmet – vis kitoje šalies vietoje) Regioninės politikos pavasario forumas, suburiantis regioninės politikos dalyvius ir ekspertus. Jo tikslas – kviesti dalytis geriausiomis iniciatyvomis, generuoti naujas idėjas ir įvertinti pažangą.

Tačiau nė viename iš aukščiau išvardytų valstybės bei savivaldybių institucijų ir įstaigų bendradarbiavimo formatų neaptarti viešojo administravimo įstatyme suplanuoti pokyčiai, tiesiogiai veikiantys savivaldybių viešąjį valdymą ir paslaugų teikimą. Remiantis Lietuvos regionų baltosios knygos rekomendacijomis, šio įstatymo nuostatų įsigaliojimo pasekmės regioninei politikai įvertinti buvo tikslinga atitinkamą studiją užsakyti. Tačiau nei studijos, nei platesnės diskusijos šiuo klausimu, deja, nebuvo.

2. Viešojo administravimo įstatymo pakeitimai

Lietuvos Respublikos Seimas 2020 m. gegužės 28 d. priėmė Viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 pakeitimo įstatymą Nr. XIII-2987. Daugiausia klausimų šioje pertvarkoje kelia Vidaus reikalų ministerijos (VRM), kuri, kaip minėta, tiesiogiai atsakinga už regioninės politikos įgyvendinimą, pateiktos įstatymo nuostatos, iš esmės rodančios siekį atimti dalį viešojo administravimo funkcijų iš valstybės ir savivaldybių įmonių

bei viešųjų įstaigų. Tai įtvirtinta 2020 m. gegužės 28 d. Viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 pakeitimo įstatymo Nr. XIII-2987 įgyvendinimo nuostatose (2 str. 10 d.). Jos nustato, kad Vyriausybė, ministerijos ar savivaldybės institucijos peržiūri joms pavaldžioms ar atskaitingoms biudžetinėms įstaigoms, viešosioms įstaigoms, valstybės ar savivaldybės įmonėms iki šio įstatymo įsigaliojimo suteiktus viešojo administravimo įgaliojimus ir iki 2025 m. sausio 1 d. (vėliau terminas pratęstas iki 2026 m. sausio 1 d.) parengia būtinus teisės aktų pakeitimus, kuriais iki šio įstatymo įsigaliojimo vykdyti viešojo administravimo įgaliojimai būtų perduoti laikantis šiame įstatyme nustatytos tvarkos ir reikalavimų. Tai reiškia, kad minėtos savivaldybių įsteigtos viešosios įstaigos ir įmonės turėtų būti pertvarkytos suteikiant joms kitą juridinio asmens teisinę formą arba įgaliojimai suteikti kitam Viešojo administravimo įstatymo 5 straipsnio reikalavimus atitinkančią teisinę formą turinčiam juridiniam asmeniui. Pagal galiojantį Viešojo administravimo įstatymą vienintelė teisinė forma, kurią turintis asmuo gali vykdyti savivaldybių tarnybų funkcijas (pagal Viešojo administravimo įstatymo 6 str. 4 d. – teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūra) ir administruoti viešųjų paslaugų teikimą (Viešojo administravimo įstatymo 6 str. 5 d.), yra biudžetinė įstaiga.

Šio įstatymo nuostatos, susijusios su viešojo administravimo ir nauju viešųjų paslaugų teikimo reglamentavimu, iš esmės keičia ir savivaldybių vykdomų funkcijų bei viešųjų paslaugų teikimo sąlygas. Tačiau tiek ieškant Lietuvos savivaldybių asociacijos tinklalapyje, tiek analizuojant įstatymui oficialiai pateiktus pasiūlymus bei komitetų stenogramas, visuose aukščiau išvardytuose regioninio bendradarbiavimo mechanizmuose nepavyko atrasti analizės ir diskusijos dėl šio įstatymo nuostatų poveikio savivaldybėms, kaip ir diskusijos su savivaldybėmis šiuo klausimu. Nors, kaip matyti žemiau pateiktoje schemoje (žr. 2 pav.), savivaldybių ūkis čia gerokai didesnis – iš 1007 viešų juridinių subjektų net 799 priklausė savivaldybėms.

1007 valdomos įmonės, jų dukterinės ir viešosios įstaigos	VVĮ 50 (+ 42 visų eilių dukterinės)	SVĮ 247	VŠĮ 668 (510 savivaldybių, 158 valstybės)
Teisinės formos	VĮ, UAB, AB	SĮ, UAB, AB	VŠĮ
Politikos formavimas	Ekonomikos ir inovacijų ministerija	Ekonomikos ir inovacijų ministerija	Vidaus reikalų ministerija Nuo 2020 m.
Politikos įgyvendinimas per 74 atstovaujančias institucijas	Ministerijos (8) ir kitos institucijos ar įstaigos (3) (dalyvaujant ir Valdymo koordinavimo centrui)	Savivaldybių administracijos (59)	Ministerijos (14) Savivaldybių administracijos (60)
Koordinavimas, analizė ir stebėseną	Valdymo koordinavimo centras	Valdymo koordinavimo centras* (nuo 2019 m.)	Vidaus reikalų ministerija (nuo 2020 m.)

*SVĮ srityje koordinavimas, analizė ir stebėseną atliekama mažesne apimtimi, palyginti su VVĮ.

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal 2019 m. duomenis

2 pav. Valstybės ir savivaldybių valdomų įmonių bei viešųjų įstaigų valdysenos sistemos dalyviai 2019 m.

Kritikos įstatymo priėmimo ir įgyvendinimo procesui dėl jo skubos ir nepakankamos koordinacijos su ministerijomis, neišdiskutavus su socialiniais partneriais, teikė Vilniaus miesto savivaldybė: „Vilniaus m. sav. nurodė, kad įmonių teisinės formos keitimas buvo inicijuotas EIM, tačiau dėl laiko stokos šis klausimas nebuvo išnagrinėtas (SĮ „Vilniaus planas“, SĮ „Susisiekimo paslaugos“, SĮ Vilniaus atliekų sistemos administratorius, SĮ „Vilniaus miesto būstas“). Projektas plačiai nebuvo derintas su savivaldybių asociacija bei komunalininkų asociacijomis“ (Valstybės audito ataskaita, 2021, 23). Tačiau kol kas pavyko pasiekti, atsižvelgus į savivaldybių poziciją, tik šių nuostatų įsigaliojimo atidėjimą vieneriems metams.

3. Viešojo administravimo įstatymo priėmimo aplinkybės

Viešojo administravimo įstatymo pakeitimus lėmė dar 2017 metais Valstybės kontrolės atliktų auditų išvados. Išanalizavusi savivaldybių ir valstybių valdomų įmonių bei įstaigų veiklą, Valstybės kontrolė nustatė, kad jos neturi savininkų aiškiai suformuotų tikslų (lūkesčių). Valstybės kontrolės teigimu, savivaldybių atveju dalis viešųjų juridinių subjektų įsteigti ne siekiant užtikrinti savivaldybių funkcijų vykdymą ar viešų paslaugų teikimą, bet net ten, kur veikė privatus sektorius, su juo konkuruoti. To pagal viešųjų juridinių asmenų prigimtį neturėtų būti. Be to, 2018 m. tapusi Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) nare, Lietuva sparčiai tobulino valstybės bei savivaldybių įmonių valdyseną pagal EBPO parengtas gaires ir teiktas rekomendacijas. Dėtos pastangos kuo greičiau įgyvendinti geriausias tarptautines praktikas ir valdysenos principus valstybės bei savivaldybių valdomose įmonėse (3 pav.).



3 pav. Pagrindiniai EBPO keliama valstybės valdomų įmonių valdysenos principai

Valstybės kontrolės nurodytiems trūkumams šalinti atsakingos ministerijos skubiai rengė veiksmų planą. Iš diskusijų ir Lietuvos Respublikos Seimo komitetuose teiktų pasiūlymų matyti, kad didžiausias dėmesys skirtas centrinės valdžios įstaigoms ir jų problematikai. Tuo tarpu savivaldybių specifika neanalizuota, savivaldybių administracijos neįtrauktos į diskusiją nei dėl pertvarkų turinio, nei dėl viešojo administravimo įstatyme nustatytų pereinamojo laikotarpio terminų.

Grįžtant prie viešojo administravimo įstatymo pakeitimų, atkreiptinas dėmesys, kad Valstybės kontrolės audito pasiūlymo perimti dalį viešojo administravimo funkcijų iš valstybinių įmonių (VVI), savivaldybės įmonių (SVI) ir viešųjų įstaigų (VŠĮ) nebuvo. Orientuotasi į aiškių kriterijų nustatymą: „12. Kad visuomenė ir rinkos dalyviai matytų, kokiose srityse veikia valstybė ar savivaldybės, būtų tikslinga turėti aiškią valstybės ir savivaldybių nuosavybės politiką: nustatyti detalius VVI, SVI ir VŠĮ steigimo kriterijus ir apibrėžti vykdomas šių juridinių asmenų veiklos sritis“ (Valstybės audito ataskaita, 2021, 22).

Kodėl įgyvendinti tokie radikalūs Viešojo administravimo įstatymo pakeitimai, sunku atsakyti. Galima prielaida, kad taip apsispręsta dėl politinio administracinio pasipriešinimo Vyriausybės patvirtintam valstybės ir savivaldybių įmonių bei įstaigų pertvarkos veiksmų planui. Teikti, kartais ir priimti planui prieštaraujantys įstatymai – 2019 m. pritarta savivaldybių vidaus sandorių paslaugų iš savivaldybių valdomų įmonių įsigijimo liberalizavimui. 2020 m. siekta pakeisti įmonių valdybų sudarymo tvarką – sumažinti nepriklausomų narių skaičių juos pakeičiant valstybės tarnautojais. Toks įstatyminis viešojo administravimo reglamentavimas reiškia, kad nors dėl dalies suplanuotų pertvarkyti įmonių ar įstaigų ir nepavyktų priimti jas kuruojančių organizacijų sprendimų, jos vis tiek po keleto metų netektų savo veiklai būtinų viešojo administravimo įgaliojimų. Negalėdamos vykdyti savo iki tol vykdytos veiklos jos neišvengiamai turėtų būti pertvarkytos.

Tačiau „šaudant iš patrankų“ kliūva ir niekuo dėtiesiems. EBPO ir valstybės kontrolės rekomendacijos atsisakyti ar sumažinti mažiau efektyvių įmonių valdymo formų, užtikrinti valdymo organų savarankiškumą ir, svarbiausia, aiškiai nusistatyti įstaigų / įmonių tikslus papildytos nevienareikšmiška Vidaus reikalų ministerijos iniciatyva – iš savivaldybės įstaigų ir įmonių perimti dalį viešojo administravimo įgaliojimų.

Taip į keblią padėtį pateko sėkmės istorijomis laikomi regioniniai savivaldybių bendradarbiavimo projektai, kai savivaldybės, vadovaudamosi tuo metu galiojančiais įstatymais, pavedė savo ir / ar kitų savivaldybių įmonėms / įstaigoms organizuoti ir administruoti atliekų tvarkymą bei viešąjį transportą. Tokios savivaldybių bendradarbiavimo iniciatyvos, apimančios net iki septynių savivaldybių (Klaipėdos UAB „Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras“), pirmiausia įgyvendinant Atliekų įstatymo nuostatas, startavo dar šio amžiaus pradžioje ir buvo valstybės remiamos. Kai kurios priemonės gavo Europos Sąjungos paramą ir dabar, po daugiau nei 20-ties metų, toks bendradarbiavimo modelis tapo nebetinkamas. Taigi visos teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimą bei laikymąsi prižiūrinčios ir viešųjų paslaugų teikimą administruojančios savivaldybės įmonės bei įstaigos turi tapti biudžetinėmis arba šių viešojo administravimo funkcijų atsisakyti.

Nepaisant akivaizdžių problemų, ši įstatyminė nuostata iki šiol nepasikeitė, nors ir pati Valstybės kontrolė savo 2021 metų ataskaitoje pagal patvirtintą priemonių planą pagaliau pabandžiusi įsigilinti į visų savivaldybių veiklos specifiką bei įvertinti savivaldybių pažangą įgyvendinant geresnę valdyseną, konstatavo nedetalizuodama konkrečių viešojo administravimo funkcijų, kad „dėl savivaldos teisinio reguliavimo ypatumų savivaldybių valdomos įmonės negalėjo įgyvendinti rekomendacijų ir atskirti specialiųjų įpareigojimų (nekomercinių funkcijų), nors 17 proc. (11 iš 63) vertintų įmonių vykdė funkcijas, turėjusias joms būdingų požymių, pavyzdžiui, lengvatinis keleivių vežimas“ (Valstybės audito ataskaita, 2021, 11). Toliau vertindami savivaldybių situaciją valstybės kontrolieriai konstatavo, kad „atlikę visų audituotų savivaldybėms atstovaujančių institucijų (8) visų SVĮ (63) apklausą nustatėme, kad nė viena specialiųjų įpareigojimų neatskiria nuo kitų vykdomų veiklų. 45. Auditorių nuomone, atsižvelgiant į vietos savivaldos teisinio reguliavimo ypatumus ir specifiškumą, VVĮ rekomendacijų pritaikymas *mutatis mutandis* SVĮ yra sudėtingas. Kyla skirtingo teisės akto interpretavimo tikimybė: SVĮ vykdomos funkcijos nustatomos ne tik įstatymuose arba Vyriausybės nutarimuose, bet ir pavedamos savivaldybės lygmens dokumentais (savivaldybių tarybos sprendimais, vidaus sandoriais ir kt.)“ (Valstybės audito ataskaita, 2021, 23).

Šio įstatymo įgyvendinimo sukuriamas problemas savivaldybėms konstatavo ir pati šias nuostatas parengusi Vidaus reikalų ministerija, apibendrinusi valstybei atstovaujančių institucijų atliktus vertinimus ir savivaldybių įmonių bei viešųjų įstaigų atitiktį gairėms, kai pripažino, kad „2 iš 17 vertintų SI turi viešojo administravimo įgaliojimus, kurie suteikti įstatymais, bei kad 12 proc. vertintų savivaldybių VSI daugiau nei pusė funkcijų yra viešųjų paslaugų teikimas, todėl jų teisinė forma pagrįsta, tačiau daugelio įstatuose nurodytos veiklos, nesusijusios su įstaigai priskirtomis viešosiomis paslaugomis“ (Valstybės audito ataskaita, 2021, 23).

Visgi sistemiškai vertinant viešojo administravimo įstatymo pokyčius, sunkiai suvokiamas toks didelis valstybės institucijų įmonių ar įstaigų formų (VVĮ, SVĮ, VSI) akcentavimas, rodos, tinkamos įmonės formos parinkimas ir bus tas „šventasis gralis“, padarysiantis viešąjį valdymą ir viešąsias paslaugas veiksmingesnes. Tuo tarpu tos pačios EBPO įvardytiems turinio, įmonių ar įstaigų tikslingumo klausimams, aiškiai ir suderintai strategijai, ko ir kokiais būdais siekiama, į kurią būtų integruoti įmonių ar įstaigų lūkesčių raštai, dėmesio skirta gerokai mažiau. Nors valstybės kontrolės ataskaitoje konstatuotas tiek valstybės, tiek ypač savivaldybių dėmesio tikslingumui trūkumas, rezultatas 2021 metais kuklus: „Valstybės valdomos įmonės didžiąją dalį joms keliamų lūkesčių perkelia į savo strategijas, savivaldybių – dažniau neperkelia“ (Valstybės audito ataskaita, 2021, 31), o viešosioms įstaigoms lūkesčių raštai tuo metu apskritai buvo neprivalomi.

Tačiau jokia priežiūros institucija – nei Valstybės kontrolė, kurios ataskaitoje apie tai nėra nė žodžio, nei už šią sritį tiesiogiai atsakinga VRM – nevertino, kaip šie pokyčiai paveiks regioninės politikos tikslus. Ar sunaikinus savivaldybių bendradarbiavimo pagrindą veikiančias įmones / įstaigas, teikiančias paslaugas didžiuosiuose miestuose ir aplinkinėse savivaldybėse, neišaugs gyvenimo sąlygų bei viešų paslaugų kokybės lygio skirtumas tarp didžiųjų miestų ir to regiono rajonų savivaldybių, kaip tai atsilieps tų paslaugų ekonomiam efektyvumui, kurį lemia masto ekonomija.

4. Atliekų tvarkymo ir viešojo transporto viešojo administravimo bei viešųjų paslaugų specifika

Grįžtant prie aukščiau minėto viešojo administravimo įstatymo, klausimų kelia ir pats naujai apibrėžtas viešojo administravimo bei viešosios paslaugos sąvokų turinys: „18. *Viešasis administravimas* – teisės aktais reglamentuota viešojo administravimo subjektų veikla, skirta teisės aktams įgyvendinti: administracinis reglamentavimas, administracinių sprendimų priėmimas, teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo priežiūra, administracinių paslaugų teikimas, viešųjų paslaugų teikimo administravimas. 19. *Viešoji paslauga* – pagal įstatymų ir (ar) viešojo administravimo subjektų nustatytus reikalavimus vykdoma šių subjektų prižiūrima veikla, kuria sukuriamą valstybės ar savivaldybių garantuojama ir visuomenės nariams vienodai prieinama nauda“ (2020 m. gegužės 28 d. Viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 pakeitimo įstatymas Nr. XIII-2987). Dėl plačių ir neaiškių *viešosios paslaugos* ir *komercinės veiklos* sąvokų ribų kritikos negailėjo įstatymo oponentai, pvz., Laisvosios rinkos institutas kėlė klausimą, kad remiantis įstatymo sąvokų apibrėžimais ir prekybą kompensuojamaisiais vaistais galima priskirti prie viešųjų paslaugų, nors tai teikia komercinės įmonės (pasiūlymai 2020 m. gegužės 28 d. Viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 pakeitimo įstatymui Nr. XIII-2987).

Mažiau diskutuota dėl ribos tarp viešojo administravimo ir viešosios paslaugos. Klausimas sudėtingas. Tarkim, viešojo transporto sektoriuje sutariama ir aišku, kad pati keleivių vežimo fizinėmis transporto priemonėmis (autobusais, troleibusais) nustatytais maršrutais funkcija yra viešoji paslauga. Tačiau kaip su maršrutų ir tvarkaraščių rengimu, elektroninių bilietų valdymo sistemų pasirinkimu, lengvatinių bilietų kontrole? Čia jau tiesiog pagal funkcijų turinį panašiau į administracinį reguliavimą, administracinių paslaugų teikimą, teisės aktų ir administracinių sprendimų įgyvendinimo ir laikymosi priežiūrą, t. y. į viešąjį administravimą. Sudėtinga būtų viešąją paslaugą – keleivių vežimą – kokybiškai teikti tam pačiam subjektui neturint ir dalies viešojo administravimo įgaliojimų, tokių kaip maršrutų ir tvarkaraščių nustatymas bei galimybė pasirinkti elektroninio bilieto sistemos organizacinį modelį.

Atliekų tvarkymo atveju savivaldybių valdomos uždarnosios akcinės bendrovės taip pat turi dabar naikinamus viešojo administravimo įgaliojimus. Keletą tokių įmonių įvardijo Valstybės kontrolė savo jau anksčiau minėtoje audito ataskaitoje: „Vykdo viešojo administravimo funkcijas – teikia komunalinių atliekų tvarkymo sistemos administravimo funkcijas, numatytas Atliekų tvarkymo įstatymo 25 str. (AB „VAATC“, UAB Telšių regiono atliekų tvarkymo centras, UAB Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras), bei vykdo investicinius projektus, kuriems įgyvendinti skiriamas finansavimas iš ES ir (arba) kitų fondų lėšomis (Klaipėdos m. sav. sutartimi pavedė UAB Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centrui įgyvendinti ES lėšomis finansuojamą projektą)“ (Valstybės audito ataskaita, 2021, 26).

Tuo tarpu galiojantis akcinių bendrovių įstatymas neleidžia pertvarkyti bendrovių į biudžetines įstaigas, leidžia tik į: 1) uždarąją akcinę bendrovę; 2) valstybės įmonę; 3) savivaldybės įmonę; 4) žemės ūkio bendrovę; 5) kooperatinę bendrovę (kooperatyvą); 6) tikrąją ūkinę bendriją; 7) komanditinę ūkinę bendriją; 8) individualią įmonę; 9) viešąją įstaigą; 10) mažąją bendriją (2000 m. liepos 13 d. Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymas Nr. VIII-1835). Kadangi nėra viena iš įstatymo nustatytų pertvarkymo formų negali vykdyti viešojo administravimo funkcijų, vienintelis legalus pagal dabartinį teisinį reglamentavimą variantas būtų likviduoti bendroves ir kurti biudžetines įstaigas. Tačiau šios bendrovės turi ne vieną akcininką, pavyzdžiui, UAB Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras apima visas septynias Klaipėdos regiono savivaldybes, tai tikrai sukeltų nemenką organizacinį chaosą. Šios problemos sudėtingumą lemia ir tai, kad pagal dabartinį Viešojo administravimo įstatymą nėra teisinio mechanizmo, kaip perduoti viešojo administravimo funkcijas kitos savivaldybės biudžetinei įstaigai. Tai reiškia, kad kiekvienai savivaldybei reikės kurti savo biudžetinę įstaigą, kas neišvengiamai išaugins funkcijos sąnaudas, o mažesnėse savivaldybėse, remiantis kitų funkcijų ir paslaugų pavyzdžiais, lems ir prastesnę sistemos kokybę.

Dar komplikOTESNĖ yra keleivių vežimo situacija. Jau rašyta, kad Valstybės kontrolė savo ataskaitoje pastebėjo, jog keleivių vežimo funkcija turi viešojo administravimo funkcijų, nes kartu su keleivių vežimu „vykdomas lengvatinis keleivių pavežimas ir gaunamos / priskaičiuojamos kompensacijos iš savivaldybės biudžeto. Šias funkcijas vykdo UAB „Kauno autobusai“, SĮ „Susiekimo paslaugos“, UAB „Busturas“, UAB Mažeikių autobusų parkas,

UAB Panevėžio autobusų parkas, UAB „Trakų autobusai“, UAB Telšių autobusų parkas. Funkcijos pavestos savivaldybės tarybos sprendimais, su įmonėmis sudarytos sutartys, su lengvatomis susijusios išlaidos kompensuojamos teisės aktų nustatyta tvarka“ (Valstybės audito ataskaita, 2021, 26). Toje pačioje ataskaitoje valstybės kontrolė siūlo viešąjį administravimą pabandyti atskirti nuo komercinės paslaugos. Tačiau realybėje tai įmanoma tik teoriškai. Vertinant paraidžiui tai reikėtų, kad lengvatų turinčius ir jų neturinčius keleivius vežti atskirai arba nustatyti, kiek kurioje transporto priemonėje važiuoja lengvatų turinčių ir jų neturinčių keleivių. Miestų viešajame transporte, kur keleiviai neregistruojami ir nekontroliuojami, to neįmanoma padaryti.

Klausimas, ar apskritai verta ir tikslinga riboti viešojo administravimo funkcijas. Detaliau paanalizavus šią sritį, viešojo administravimo funkcijų čia galima ir daugiau aptikti. Keleivių vežimą reglamentuojantis 1996 m. lapkričio 19 d. Lietuvos Respublikos kelių transporto kodekso Nr. I-1628 22 straipsnis nustato tokias teises keleivius vežantiems ekipažams. Ekipažas turi teisę: 1) išlaipinti keleivius, atsisakiusius sumokėti už važiavimą; 2) nepriimti arba išlaipinti neblaivius, su nešvariais drabužiais, su draudžiamu vežti bagažu ar kitaip pažeidžiančius Keleivių ir bagažo vežimo taisykles keleivius artimiausioje bet kurio tipo stotelėje; 3) laikinai nutraukti maršrutinių autobusų eismą nepalankiomis kelio bei meteorologinėmis sąlygomis arba stichinių nelaimių metu, apie tai pranešęs eismo tvarkaraštyje nustatytoms stotims ir leidimą maršrutą aptarnauti išdavusiai tarnybai. Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso (2015-06-25), XII-1869, 589 straipsnyje nustatyta, kad administracinių nusižengimų teiseną pradeda, administracinių nusižengimų tyrimą atlieka ir administracinių nusižengimų protokolus surašo, išskyrus šio kodekso 611 straipsnio 4 dalyje nustatytus atvejus, šių institucijų pareigūnai: (83 punktas) savivaldybių vykdomųjų institucijų įgaliotų įstaigų ar įmonių – dėl šio kodekso 224, 319 straipsniuose, 434 straipsnio 2 dalyje, 426 straipsnio 4 dalyje, 439, 446 straipsniuose, 448 straipsnio 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 dalyse, 449, 4491, 457, 505 straipsniuose numatytų administracinių nusižengimų. Paprasčiau galima pasakyti, kad šių įmonių ar įstaigų kontrolės pareigūnams įstatymu nustatyta tvarka suteikta teisė surašyti administracinių pažeidimų protokolus, skirti administracines nuobaudas už keleivių važiavimą be bilietų ir naudojimąsi lengvatomis neturint tam būtinų dokumentų.

Tam, kad būtų galima surašyti aukščiau išvardytus administracinių nusižengimų protokolus, reikia turėti prisijungimą prie VRM administruojamos Administracinių teisės pažeidimų duomenų bazės. Jeigu šios funkcijos viešajam juridiniam subjektui nebus priskirtos, jis nebegalės efektyviai ir kokybiškai teikti keleivių vežimo paslaugos. Jeigu tiems patiems viešiesiems savivaldybių juridiniams subjektams leidžiama vykdyti įstatymo nustatytas viešojo administravimo funkcijas, priimti administracinius sprendimus, šių įmonių ir įstaigų darbuotojams leidžiama prisijungti prie VRM administruojamų administracinių duomenų bazių, tiems patiems savivaldybių viešiesiems juridiniams asmenims dalį viešojo administravimo funkcijų, galinčių pagerinti viešųjų paslaugų teikimą, riboti ar iš viso neleisti vykdyti neracionalu.

Ar verta apskritai taip griežtai bandyti atskirti viešąjį administravimą nuo viešosios paslaugos, kai Europos Sąjungoje kelių skinasi kompleksinių viešųjų paslaugų ir administravimo funkcijų (pagal dabartinę viešojo administravimo įstatymo redakciją) iniciatyvos, keleivių mobilumą įvardijant kaip bendrą darnaus susisiekimo paslaugą? Naudodamasis tokia paslauga vartotojas tinklalapyje darniomis transporto rūšimis susiplanuoja kelionę iš taško A į tašką B ir gauna geriausią darnios kelionės plano(-ų) pasiūlymą: jį gali sudaryti važiavimas viešuoju transportu, dviračiais, judėjimas pėsčiomis, susiekimo priemonių dalijimosi paslauga. Keleivis ten pat už paslaugą susimoka.

Tokių projektų iniciatoriai paprastai būna kelios savivaldybės ar regionai. Jų tikslas – yra padidinti savo – kartais dėl geresnio rezultato, peržengiant administruojamos teritorijos ribas – darnaus judumo kelionių dalį. Tam naudojama didesnė tokias paslaugas teikiančių įmonių ar įstaigų integracija ir koordinavimas. Jų statusas, nuosavybė nesvarbūs. Rūpinamasi, kad organizacijos turėtų visas priemones ir resursus, kurie būtini norint pasiekti pagrindinį tikslą – užsitikrinti didesnę kelionių darniomis transporto rūšimis dalį. Turint tokį paslaugos organizavimo modelį rezultato siekti lengviau. Kadangi šių paslaugų gavėjai būtų ir įvairias įvairių valdžios grandžių nustatytas lengvatas gaunantys gyventojai, be viešojo administravimo įgaliojimų tokių paslaugų teikti nebūtų galima.

5. Kokybiškų gyvenimo sąlygų visoje Lietuvoje užtikrinimas

Grįžtant prie Lietuvos regioninės politikos įgyvendinimo, už kurį, beje, atsakinga ta pati VRM, kuri ir parengė anksčiau aptartus viešojo administravimo įstatymo pakeitimus, viena pagrindinių jos regioninės politikos užduočių – sudaryti kokybiško gyvenimo sąlygas visoje Lietuvoje. Akcentuojamas priešpaskutinis sakinio žodis *įgyvendinimas* turėtų užtikrinti pakankamą viešųjų paslaugų kokybę visiems Lietuvos gyventojams, kur jie begyventų. „Atliekamas išsamus savivaldos, regiono ir valstybės lygiu teikiamų viešųjų paslaugų auditas, identifikuojami skirtumai tarp savivaldybių ir nustatomas optimalus viešųjų paslaugų teikimo teritorinis lygmuo ir apimtis. Nustatomas viešųjų paslaugų kokybės standartas, kuris užtikrina, kad paslaugų kokybė visiškai patenkintų šiuolaikinius gyventojų poreikius, nepaisant to, kurioje savivaldybėje jie gyventų ir kam būtų pavaldus paslaugos teikėjas... Peržiūrima viešųjų paslaugų finansavimo ir atsiskaitymo už paslaugas, kurias vienos savivaldybės įstaigos ar įmonės teikia kitos savivaldybės gyventojams, tvarka ir panaikinamos kliūtys bendram savivaldybių paslaugų teikimui regione“ (Lietuvos regionų baltoji knyga, 2017, 22).

Tačiau vertinant aukščiau aptartus VRM veiksmus tenka konstatuoti, kad realybėje šiam procesui savivaldoje sudaromos biurokratinės kliūtys. Per visą laikotarpį nuo Baltosios knygos patvirtinimo atlikta gana nedaug auditų, analizių ir atitinkamai paslaugų standarto nustatymo studijų. Tačiau, nors apie viešojo transporto tobulinimą viena jų VRM užsakymu buvo atlikta 2020 m., o šios studijos išvadose teigiama, kad „remiantis teisės aktų ir užsienio šalių viešojo transporto organizavimo procesų analizėmis buvo paruoštos dvi viešojo transporto organizavimo alternatyvos. Pirmojoje alternatyvoje viešojo transporto organizavimas būtų paremtas Švedijos patirtimi ir būtų organizuojamas regioninių agentūrų pagrindu, o antrojoje alternatyvoje viešasis transportas būtų paremtas Estijos viešojo transporto organizavimo modeliu, kai viešasis transportas yra organizuojamas regioninių viešojo transporto centrų pagrindu“ (Pasirengimas regioninio lygmens viešojo transporto paslaugų organizavimo sistemos sukūrimui, 2020, 144). Tačiau įstatymo pakeitime nenumatyta galimybė visus veiklai būtinus viešojo administravimo įgaliojimus suteikti savivaldybių įmonėms ar įstaigoms, ar kitos savivaldybės biudžetinei įstaigai. Tai reiškia, kad dabar tokiu pagrindu vykdomas savivaldybių bendradarbiavimas organizuojant viešąjį transportą nebeturėtų teisinio pagrindo. Tai vėlgi viešąją paslaugą – viešąjį transportą toliau nuo regionų politikoje iškeltos tikslo „ne daugiau kaip per 30 minučių viešuoju transportu arba pėsčiomis turi būti pasiekiamos bibliotekos ir viešosios interneto prieigos taškai, ikimokyklinio ugdymo, pradinio mokymo ir būtiniausios pirminės sveikatos priežiūros paslaugos (bendruomenės slaugytojo, bendrosios praktikos gydytojo) specializuotose arba daugiafunkcinėse paslaugų teikimo vietose“ (Lietuvos regionų baltoji knyga, 2017, 22).

Viešųjų administravimo įgaliojimų savivaldybėms pakeitimų viešojo administravimo įstatyme tikslinimo klausimą kelia ir tai, kad kai kurioms, matyt, gerai dirbančioms valstybinėms įmonėms ar įstaigoms taikomos įstatyminės išimtys, jų statusas įtvirtinamas įstatymu. Tai valstybinė įmonė Registrų centras, viešoji įstaiga Centrinė projektų valdymo agentūra, uždaroji akcinė bendrovė „Ilte“ ir pan. Tad kyla klausimas, kodėl tų pačių galimybių nesuteikti ir savivaldybėms, jų įmonėms bei įstaigoms. Lietuvos Respublikos inovacijų ministerija aiškiai apibrėžė principus, kurių pagrindu steigėjai turėtų rinktis organizacijos statusą:

„Teisinis reguliavimas yra pakankamas teisinei formai parinkti. Pagal Viešųjų įstaigų įstatymą viešoji įstaiga – tai pagal šį ir kitus įstatymus įsteigtas pelno nesiekiantis ribotos civilinės atsakomybės viešasis juridinis asmuo, kurio tikslas – tenkinti viešuosius interesus vykdant švietimo, mokymo ir mokslinę, kultūrinę, sveikatos priežiūros, aplinkos apsaugos, sporto plėtojimo, socialinės ar teisinės pagalbos teikimo, taip pat kitokią visuomenei naudingą veiklą. Tuo atveju, jei juridinis asmuo steigiamas komercinei veiklai vykdyti, paprastai pasirenkama steigti UAB arba AB, kurios teikia grąžą valstybei ar savivaldybei per mokamus dividendus“ (Valstybės audito ataskaita, 2021, 16–17).

Taigi svarbiausia yra orientacija į tikslą, kad steigėjas aiškiai apsispręstų, ko iš tos organizacijos nori. Ji turi būti integruota į steigėjo strategiją, turėti aiškiai suformuluotus lūkesčius ir tų tikslų įgyvendinimo priemonių. Ar iš tikrųjų tokia svarbi yra forma, kai nustatyti, tai ūkinė-komercinė veikla, viešosios paslaugos ar viešojo administravimo įgaliojimai, ne taip paprasta?

Išvados

Nepaisant kalbų apie Lietuvoje vykdomą regioninę politiką, ji vis dar lieka veikiau deklaratyvi. Veiksmingos vykdomosios ir bendradarbiavimo konsultacinės struktūros dar nesuformuotos. Neįgyvendinamas regiono platusis konsensusas, kai regioninės politikos dalyviai – Vyriausybė, Seimas, savivaldybės, socialiniai ir ekonominiai partneriai – vieni kitiems nepavaldūs, partneriai lygūs, politika yra koordinacinio pobūdžio, į visų partnerių ekonominius, politinius, psichologinius motyvus išigilinama ir jie suderinami. Realybėje į savivaldybėms svarbių sprendimų priėmimo procedūrą savivaldybės ir asocijuotos struktūros lygiaverčiai neįtraukiamos, nevertinamos sprendimų pasekmės savivaldybėms ir regionams. Tai parodo straipsnyje aptarti Viešojo administravimo įstatymo pakeitimai. Laiku įstatymo nepakoregavus, dar labiau pablogės viešasis valdymas ir viešųjų paslaugų teikimas regionuose. Išlieka ydinga teisėkūros praktika valstybės valdyme – be objektyvių kriterijų nustatyti kitokį / labiau teisės aktais apribotą savivaldybių įmonių ir įstaigų statusą nei valstybinių įmonių.

Priimtose viešojo administravimo įstatymo pakeitimuose perdėtai orientuojamasi į biurokratinę valstybės / savivaldybės įmonių / įstaigų formos statusą. Bet kuris motyvuotas valstybinis / savivaldybės steigėjas, suformulavęs aiškų lūkestį iš sau pavaldžios įmonės / įstaigos, turi pakankamai galimybių išsireikalausti rezultata, nepaisant tos įmonės / įstaigos teisinio statuso. Perdėtas ir įstatymiškai privalomas savivaldybių nukreipimas tik į įmonių / įstaigų formos pertvarką, o ne į europinį įstatyminių ypač mažų savivaldybių skatinimą bendradarbiauti sprendžiant savivaldybių ribas peržengiančias problemas, nebus toks efektyvus.

Pažangių Europos valstybių patirtis ir negausūs sėkmingi Lietuvos pavyzdžiai rodo, kad prie efektyvesnės regioninės ir savivaldybių bendradarbiavimo „iš apačios“ politikos prisidėtų didesnis centrinės valdžios pasitikėjimas savivaldybėmis. Suteikus savivaldybėms būtinus teisinius įgalinimus viešojo valdymo ir viešosioms paslaugoms teikti, skyrus finansinių paskatų, taip pat Europos Sąjungos (ES) lėšų bendradarbiavimui skatinti, galima pasiekti gerų rezultatų. Tiek tvarkant atliekas regionuose, tiek organizuojant viešąjį transportą Tauragės ir Klaipėdos regionuose ES parama padėjo savivaldybėms susitarti dėl bendradarbiavimo, kuris išliko ir ES paramai pasibaigus. Lygiai kaip ir aukštesnis viešojo valdymo bei viešųjų paslaugų standartas visoms šiuose projektuose dalyvavusioms savivaldybėms.

Literatūra

- Baranauskienė, V., Bučaitė-Vilkė, J., Lazauskienė, A., Dryžaitė, I. (2025). Lietuvos savivaldybių tarybų narių darbotvarkės prioritetai: regioniniai skirtumai ir miesto kaimo dichotomija. *Viešoji politika ir administravimas. Public Policy and Administration*, t. 24, 1 (24). DOI: <https://doi.org/10.5755/j01.ppaa.24.1.40467>
- Bučaitė-Vilkė, J., Civinskas, R., Lazauskienė, A., Leščiauskaitė, V., Lackowska, M., Gendzvill, A., Krukowska, J., Mikalauskas, A. (2019). *Savivaldybių bendradarbiavimas Lietuvoje: formos, galimybės, vizijos*. Kolektyvinė monografija. Lietuvos mokslo taryba. ISBN 978-609-467-443-3.
- Burbulytė-Tsiskarishvili, G., Normantė, I. (2013). Lietuvos regionų (apskričių) pirminės modernizacijos rodiklių kaita 2000–2011 metais. *Regional Formation and Development Studies*, 2 (10), 58–67.
- Burbulytė-Tsiskarishvili, G. (2013). Sintetinių rodiklių pritaikymas Lietuvos regioninei politikai. *Regional Formation and Development Studies*, 1 (9).
- Burbulytė-Tsiskarishvili, G., Dvorak, J., Žernytė, A. (2018). Savivaldybių funkcijų ir galių kaita Lietuvoje 1994–2016 metais. *Viešoji politika ir administravimas*, 17 (3), 399–420.
- Burkšienė, V., Dvorak, J., Burbulytė-Tsiskarishvili, G., Normantė, I., Dūda, M., Civinskas, R. (2017). *Viešosios paslaugos: iššūkiai kuriant gerovės visuomenę*. Klaipėdos universiteto leidykla. ISBN 978-9955-18-948-0.
- Casula, M. (2016). Between national constraints and the legacies of the past: explaining variations in inter-municipal cooperation in Italian regions. *Regional Studies, Regional Science*, 3 (1), 482–490. DOI: <https://doi.org/10.1080/21681376.2016.1255856>
- Deraëve, S. (2014). Pôles métropolitains: the French approach towards inter-city networking. *Regional Studies, Regional Science*, 1 (1), 43–50. DOI: <https://doi.org/10.1080/21681376.2014.892729>
- Jaržemskis, A. (2023). *Viešojo transporto organizavimo modeliai Europoje ir Lietuvoje ES ekologiniai reikalavimai viešajam transportui 2030: sąlygos, iššūkiai ir galimybės Lietuvos miestams*. Pranešimas konferencijoje „VšĮ Klaipėdos keleivinis transportas – 20 metų“. Klaipėda.

- Labianca, M. (2014) Inter-municipal cooperation: from cooperation through rules to cooperation through networks – empirical evidence from Puglia. *Regional Studies, Regional Science, 1* (1), 184–206. DOI: <https://doi.org/10.1080/21681376.2014.952769>
- Lazauskienė, A., Bučaitė-Vilkė, J. (2018). Vietos politinės lyderystės paieškos: kokio mero nori Lietuvos gyventojai. *Filosofija. Sociologija, 29* (4), 276–284.
- Lietuvos regioninės politikos baltoji knyga darniai ir tvariai plėtrai 2017–2030. (2017). Pritarta Nacionalinės regioninės plėtros tarybos posėdyje 2017 m. gruodžio 15 d. https://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/LT_versija/Naujie-nos/Regionines_politikos_baltoji_knyga_20171215.pdf
- Lietuvos Respublikos Seimas. (2020). 2020 m. gegužės 28 d. Viešojo administravimo įstatymo Nr. VIII-1234 pakeitimo įstatymas Nr. XIII-2987. *TAR*, 2020-06-11, Nr. 12819. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/24a32bb2a4e911eaa51db668f0092944>
- Lietuvos Respublikos Seimas. (2000). 2000 m. liepos 13 d. Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymas Nr. VIII-1835. *Valstybės žinios*, 2000-07-31, Nr. 64-1914. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActEditions/lt/TAD/TAIS.106080>
- Lietuvos Respublikos Seimas. (1996). 1996 m. lapkričio 19 d. Lietuvos Respublikos kelių transporto kodeksas Nr. I-1628. *Valstybės žinios*, 1996-12-11, Nr. 119-2772. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.33417>
- Lietuvos Respublikos Seimas. (2015). 2015-06-25. Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodeksas, XII-1869. *TAR*, 2015-07-10, Nr. 11216. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/b8d908c0215b11e58a4198cd62929b7a/asr>
- Oliveira, E. (2017). Editorial for virtual special issue: The emergence of new forms of flexible governance arrangements in and for urban regions: an European perspective. *Regional Studies. Regional Science, 4* (1), 1–6. DOI: <https://doi.org/10.1080/21681376.2016.1256227>
- Pasirengimas regioninio lygmens viešojo transporto paslaugų organizavimo sistemos sukūrimui.* (2020). Galutinė ataskaita. LR vidaus reikalų ministerija. Vilnius. https://2014.esinvesticijos.lt/uploads/main/esproducts/docs/113853_349883a5ca7e3bd810ada9a68dec677b.pdf
- Paslaugas teikiančių ir klientus aptarnaujančių viešojo sektoriaus įstaigų orientacijos į paslaugų ir aptarnavimo kokybę vertinimo ir stebėsenos metodika.* (2020). LR vidaus reikalų ministerija. Vilnius. https://vrm.lrv.lt/uploads/vrm/documents/files/LT_versija/Vie%C5%A1asis%20administravimas/9_%20Steb%C4%97senos%20metodika.pdf
- Valstybinio audito ataskaita. (2017). *Ar pasirengta priimti sprendimus dėl administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo pertvarkos.* 2017 m. rugsėjo 29 d. Nr. VA-2017-P-40-2-17 <https://www.valstybeskontrolė.lt/LT/Product/23729>
- Valstybinio audito ataskaita. (2021). *Valstybės ir savivaldybių valdomų įmonių bei viešųjų įstaigų valdysena.* 2021 m. balandžio 6 d. Nr. VAE-3. <https://www.valstybeskontrolė.lt/LT/Product/23990/valstybes-ir-savivaldybiu-valdomu-imoniu-bei-viesuju-istaigu-valdysena>

LITHUANIAN REGIONAL POLICY AND PROSPECTS FOR COOPERATION BETWEEN LOCAL AUTHORITIES AFTER AMENDMENTS TO THE PUBLIC ADMINISTRATION LAW

GINTARAS NENIŠKIS
Klaipėda University (Lithuania)

Summary

In recent years, inter-municipal cooperation in solving various common problems has become more popular in Europe, and has become an important part of European regional policy. These trends can also be observed in Lithuania. However, after a few generally agreed on success projects, there have not been many more successful municipal cooperation projects. Lithuania has been regulating cooperation between state institutions through legislation since 2000, which was supposed to stimulate regional growth and reduce in-

terregional disparities. However, in reality, the process did not go smoothly. Despite millions of EU funds invested in 60 Lithuanian local authorities, the differences in economic development, living environments and quality of services provided between urban and rural areas, and between counties, are not decreasing. This is because effective executive and cooperation-consultative structures have not yet been formed. A broad consensus of the region is not implemented when the participants in regional policy, the government, the Seimas, the municipalities, and social and economic partners, are not subordinate to each other and the partners are equal. In reality, municipalities and associated structures are not equally involved in decision-making procedures that are important for municipalities, and the consequences of decisions for municipalities and regions are not assessed. This is evidenced by the amendments to the Law on Public Administration. If the law is not amended in a timely manner, public management and the provision of public services in the regions will deteriorate even further. It is a flawed legislative practice in state management to establish a different/more legally restricted status for municipal enterprises and institutions than for state ones without objective criteria. It was also stated that the low level of municipal autonomy in Lithuania is a serious problem. The few successful examples in Lithuania show that a more effective regional and inter-municipal cooperation policy from the bottom up would be facilitated by greater trust by central government in municipalities. Providing municipalities with the necessary legal powers to provide public management and public services, and providing financial incentives, including European Union (EU) funds, to promote cooperation can achieve good results. In waste management in the regions and in organising public transport in the Tauragė and Klaipėda regions, EU support helped municipalities to agree on cooperation, and the same cooperation remained after the end of the EU support, and also a higher standard of public management and public services for all the municipalities that participated in these projects.

KEY WORDS: *regional policy of Lithuania, inter-municipal cooperation, Law on Public Administration in Lithuania.*

JEL CODES: R10, R50.

Gauta: 2025-03-10

Priimta: 2025-05-01

Pasirašyta spaudai: 2025-05-18