

**KAUNO TECHNOLOGIJOS UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ, HUMANITARINIŲ MOKSLŲ IR MENŲ FAKULTETAS
VIEŠOSIOS POLITIKOS IR ADMINISTRAVIMO INSTITUTAS**

Kristina Skersienė

LIETUVOS APSKRIČIŲ VALDYMAS 1994 – 2013 METAIS

Magistro darbas

**Darbo vadovas
doc. dr. G. Žilinskas**

KAUNAS 2015

KAUNO TECHNOLOGIJOS UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ, HUMANITARINIŲ MOKSLŲ IR MENŲ FAKULTETAS
VIEŠOSIOS POLITIKOS IR ADMINISTRAVIMO INSTITUTAS

LIETUVOS APSKRIČIŲ VALDYMAS 1994 – 2013 METAIS

Viešojo administravimo magistro darbas
Studijų programa 621N70001

Darbo vadovas

(parašas)

doc. dr. G. Žilinskas
2015-02-18

Recenzentas

(parašas)

doc. dr. A. Šenavičius
2015-02-18

Atliko

(parašas)

SMTV2/3 gr. stud.
K. Skersienė
el. paštas:
kristina.skersiene@ktu.edu
2015-02-18

PATVIRTINIMAS APIE MAGISTRO BAIGIAMOJO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ

Patvirtinu, kad parengtas **magistro darbas**

Lietuvos apskričių valdymas 1994 – 2013 metais

(įrašyti pavadinimą)

- atliktas savarankiškai ir jo dalys arba visas darbas nėra nukopijuotas nuo kitų autorių darbų;
- nebuvo pateiktas atsiskaitymui šiame ar kitame KTU fakultete arba kitoje aukštojoje mokykloje;
- pateiktos nuorodos į visus kitų autorių darbus, kurių medžiaga pasinaudota.

Kristina Skersienė

Vardas, pavardė

Parašas

2015-02-18

Data

Skersienė, K. *Lietuvos apskričių valdymas 1994 – 2013 metais*. Viešojo administravimo magistro baigiamasis darbas. Studijų programa - 621N70001. Vadovas – doc. dr. G. Žilinskas. Kaunas: Kauno technologijos universitetas, Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų fakultetas, 2015, 66 psl.

SANTRAUKA

Magistro baigiamajame darbe analizuojami apskričių valdymo pokyčiai 1994 – 2013 metais. Ši tema yra aktuali, nes apskričių valdymas yra labai svarbi Lietuvos Respublikos valdymo dalis, tačiau nuo pat apskričių sukūrimo šio teritorinio administracinio vieneto valdymas nėra efektyvus, todėl darbe apžvelgiama apskričių valdymo raida, analizuojami šios institucijos valdymo pokyčiai, vertinamos įgyvendintos reformos ir dabartinis apskričių valdymas. Darbe siekiama išnagrinėti probleminį klausimą, kaip 1994 – 2013 metais keitėsi apskričių valdymas. Tyrimo objektas – apskričių valdymas. Tyrimo dalykas – apskričių valdymo pokyčiai. Tyrimui atlikti buvo naudojama mokslinės literatūros, dokumentų ir lyginamoji analizė. Teorinėje dalyje buvo apžvelgtas valstybės teritorinis administracinis suskirstymas: valstybės valdymo decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos, jų svarba ir reikšmė, valstybės administracinių teritorinių vienetų samprata ir aukštesnės pakopos administracinių teritorinių vienetų valdymo modeliai. Antroji darbo dalis skirta aptarti apskričių sukūrimą ir jų valdymo raidą 1994 – 2000 m., o trečioji darbo dalis skirta apskričių valdymo reformos etapams 2000-2013 m. išnagrinėti. Išskiriami trys pagrindiniai apskričių reformos etapai 2000-2013 m.: 1) optimalaus Lietuvos teritorinio administracinio suskirstymo paieška 2000 – 2003 m., 2) centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų dekoncentravimas ir decentralizavimas 2003 – 2006 m., 3) apskričių viršininkų bei jų administracijų panaikinimas 2006 – 2010 m. 2001 m. Vyriausybė intensyviai ieškojo optimalaus Lietuvos teritorinio administracinio suskirstymo modelio, buvo svarstomos trys alternatyvos, tačiau jos turėjo nemažai trūkumų, o tokio masto apskričių reorganizacijai reikėjo didžiulių išteklių, todėl šios idėjos taip ir liko neįgyvendintos. Vėliau bandyta decentralizuoti ir dekoncentruoti valstybės valdymą, tačiau reforma buvo įgyvendinta tik iš dalies. Funkcijos tarp savivaldybių ir apskričių viršininkų buvo padalintos neracionaliai, dauguma funkcijų dubliavosi, to pasekoje, daug valstybės biudžeto lėšų, skirtų apskričių viršininkų administracijoms, buvo tiesiog švaistoma veltui. Todėl buvo suabejota šių institucijų egzistavimo tikslingumu ir 2010 metų liepos 1d. apskričių viršininkų administracijos buvo panaikintos. Panaikinus apskričių viršininkų institucijas, Vyriausybė apskričių valdymą ir toliau organizuoja per ministerijoms pavaldžius teritorinius padalinius ir kitus jai atskaitingus valdymo subjektus. Tačiau apskričių valdymas taip ir liko iki galo nereformuotas – vis dar egzistuoja 10 aukštesniųjų teritorinių vienetų, nors vietoj jų nuo 2013 m. buvo numatyta įsteigti 3–5 regionus.

Skersienė K. *Governance of Lithuanian Counties Changes in 1994 - 2013*. Master's Thesis in Public Administration. Study programme 621N70001. Supervisor assoc. prof. dr. G. Žilinskas. Kaunas: Faculty of Social Sciences, Arts and Humanities, Kaunas University of Technology, 2015, 66 pgs.

SUMMARY

In this Master's graduate work the changes of district management in 1994 – 2013 are being analysed. The theme is relevant, as the management of districts is an essential part of the management of the Republic of Lithuania, however, since the establishment of the districts the management of this administrative territorial unit is not effective, therefore, in this graduate work the development of the district management is overviewed, also the changes of this institution management are being analysed, implemented reforms and current management of the districts are being evaluated. The problem question – how the management of the districts was changing in 1994 – 2013 – is being aimed to analyze in this work. The research object – a management of districts. The research subject – the changes of the district management. To perform the research, an analysis of scientific literature, documents and a comparative analysis have been performed. In the theoretical part the state's territorial administrative division the concepts of the state's management decentralization and deconcentration, their importance and significance, the concept of state's administrative territorial units and the management models of the higher-level administrative territorial units are overviewed. In the second part of the paper it is intended to discuss the establishment of the districts and the process of their management in 1994 – 2000, the third part is given to analyze the stages of district management reforms in 2000-2013. The three main stages of district reform in 2000-2013 have been outlined: 1) a search of optimal territorial administrative division in 2000 – 2003, 2) deconcentration and decentralization of the central authorities' performed functions in 2003 – 2006, 3) cancellation of district governors and their administrations in 2006 – 2010. In the year 2001 the government was actively seeking for optimal territorial administrative division of Lithuania, three alternatives were considered, however all three of them had a number of weaknesses and the district-wide reorganization needed massive resources, therefore the ideas had remained unimplemented. Later, it was tried to decentralize and deconcentrate the state management, but the reform was implemented only partially. The functions among municipality and county governors were divided irrationally; most of them were duplicated, as a result many of state budget funds, allocated to county governors' administrations were simply wasted. Therefore, the appropriateness of existence of these institutions was called into question and on 1 July, 2010 county governors' administrations were abolished. After the cancellation of county governors' institutions, the government continues organizing the management of the counties under territorial divisions subordinate to the Ministries and other management entities, accountable to it. However, the county management remains unreformed to the end – there are still 10 higher territorial units, though it was intended to create 3-5 regions instead of them, since 2013.

TURINYS

Lentelės.....	7
Paveikslai.....	7
Pagrindinės sąvokos.....	8
ĮVADAS.....	9
1. VALSTYBĖS ADMINISTRACINIS TERITORINIS SUSKIRSTYMAS.....	12
1.1. Valstybės valdymo decentralizavimas ir dekoncentravimas.....	12
1.2. Valstybės administracinių teritorinių vienetų samprata	16
1.3. Aukštesnės pakopos administracinių teritorinių vienetų valdymo modeliai	19
2. LIETUVOS APSKRIČIŲ SUKŪRIMAS IR JŲ VALDYMO RAIDA 1994 – 2000 M.....	26
2.1. Tyrimo metodologija.....	26
2.2. Apskričių sukūrimas 1994-1995 m.	28
2.3. Apskričių viršininkų įgaliojimų plėtra 1996-2000 m.....	31
3. LIETUVOS APSKRIČIŲ VALDYMO REFORMOS RAIDA 2000 – 2013 M.....	36
3.1. Optimalaus Lietuvos teritorinio administracinio suskirstymo paieška 2000-2003 m.....	36
3.1.1. Apskričių sujungimas.....	38
3.1.2. Apskričių reorganizavimas į regionus.....	42
3.1.3. Apskričių reorganizavimas į regionus pagal etnologinius ir lingvistinius kriterijus.....	45
3.2. Centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų dekoncentravimas ir decentralizavimas bei apskrities valdymo demokratizavimas 2003-2006 m.....	49
3.3. Apskričių valdymo tobulinimas ir apskričių viršininkų bei jų administracijų panaikinimas 2006-2010 m.....	53
3.4. Apskričių valdymas 2010-2013 m.	56
IŠVADOS.....	60
LITERATŪRA.....	62

LENTELĖS

1 lentelė. Apskričių viršininkų įgaliojimų plėtra 1995-2000 m.....	32
2 lentelė. Kai kurių ministerijų ir Vyriausybės įstaigų perduodami įgaliojimai apskričių viršininkams 1998 m.....	34
3 lentelė. ES regioninė NUTS klasifikacija.....	37
4 lentelė. Gyventojų skaičius apskrityse.....	38
5 lentelė. Dabartinis apskričių teritorijų plotas.....	38
6 lentelė. Apskričių sujungimo alternatyvos privalumai ir trūkumai.....	40
7 lentelė. Apskričių gyventojų skaičius ir teritorijos plotas sujungus apskritis.....	42
8 lentelė. Apskričių reorganizavimo į regionus alternatyvos privalumai ir trūkumai.....	45
9 lentelė. Apskričių gyventojų skaičius ir teritorijos plotas reorganizavus apskritis į regionus.....	45
10 lentelė. Apskričių reorganizavimo į regionus pagal etnologinius ir lingvistinius kriterijus alternatyvos privalumai ir trūkumai.....	48
11 lentelė. Apskričių gyventojų skaičius ir teritorijos plotas reorganizavus apskritis į regionus pagal etnologinius ir lingvistinius kriterijus.....	48
12 lentelė. Apskričių viršininkų administracijų funkcijų perskirstymas.....	54
13 lentelė. Lietuvos apskričių viršininkų administracijų reformos privalumai ir trūkumai.....	56

PAVEIKSLAI

1 pav. Regionų (apskričių) valdymo modeliai.....	20
2 pav. Visuomenės demokratinės 3 lygių decentralizavimo ir dekoncentravimo viešojo valdymo sistemos modelis (decentralizuotos valstybės modelis).....	22
3 pav. Lietuvos apskričių ribos.....	30
4 pav. Lietuvos apskritys po sujungimo.....	40
5 pav. Lietuvos regionai po reorganizacijos.....	43
6 pav. Lietuvos etnografiniai regionai.....	46

Pagrindinės sąvokos

Apskritis – Lietuvos Respublikos teritorijos aukštesnysis administracinis vienetas, kurio valdymą per ministerijas bei kitas Vyriausybės institucijas organizuoja Vyriausybė (Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas, 1994).

Decentralizavimas – centrinių ir teritorinių valstybinio administravimo subjektų vykdomų funkcijų perdavimas savivaldybių administravimo subjektams (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. Nutarimas Nr. 824. „dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“).

Dekoncentravimas – funkcijų perdavimas iš centrinių valstybinio administravimo subjektų jų teritoriniams padaliniais (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. Nutarimas Nr. 824. „dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“).

Dekoncentruotos administracijos – centrinių valstybinio administravimo subjektų teritoriniai padaliniai (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. Nutarimas Nr. 824. „dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“).

Regionas – vientisa valstybės teritorijos dalis, kurioje įgyvendinama nacionalinė regioninė politika (Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas, 2000).

Valdymas – valdžios institucijų galios naudojimas, siekiant norima linkme pakreipti arba kontroliuoti žmonių ar kitų institucijų veiklą. Tai valdžios institucijų veiksmai, kuriais įgyvendinama viešoji politika (Vikipedija laisvoji enciklopedija).

Valstybės administracinis teritorinis vienetas – nustatyta teritorija, kurioje administravimą vykdo teritoriniai valstybinio administravimo subjektai (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. Nutarimas Nr. 824. „dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“).

IVADAS

Temos aktualumas. Lietuvos apskričių valdymas nuo pat sukūrimo buvo tobulinamas daug kartų. Keletą pirmųjų savo gyvavimo metų buvo tobulinamos apskričių viršininkų veikimo ribos, nuolat kito jų kompetencija ir galia. Vėliau Lietuvos Respublikos (LR) Vyriausybė ieškojo optimalios teritorinio administracinio suskirstymo alternatyvos. Tačiau optimalaus varianto taip ir nebuvo rasta, kadangi svarstomos alternatyvos turėjo nemažai trūkumų, o tokio masto apskričių reorganizacijai reikėjo didžiulių išteklių, todėl šios idėjos taip ir liko neįgyvendintos. Dar vėliau apskričių valdymą buvo bandoma tobulinti decentralizuojant ir dekoncentruojant funkcijas tarp skirtingų valdymo lygmenų. Ir nors Lietuvoje suformavus apskritis tikėtasi, kad apskrities viršininko kompetencijos pagrindą sudarys dekoncentruotos ministerijų ir departamentų funkcijos, jos iš esmės buvo plečiamos siaurinant savivaldybių kompetenciją, todėl galiausiai apskričių viršininkų institucijos buvo likviduotos. Panaikinus apskričių viršininkų administracijas, apskritys kaip teritoriniai vienetai ir toliau egzistuoja, tačiau jos neatitinka Europos sąjungos (ES) teritorinių statistinių vienetų klasifikatoriaus (NUTS).

Taigi optimalaus apskričių valdymo modelio taip ir nebuvo rasta iki šiol. Ši tema yra aktuali, nes apskričių valdymas yra labai svarbi Lietuvos Respublikos valdymo dalis, tačiau nuo pat apskričių sukūrimo šio teritorinio administracinio vieneto valdymas nėra efektyvus, todėl darbe apžvelgiama visa apskričių valdymo raida, analizuojami jų valdymo pokyčiai, vertinamos įgyvendintos reformos ir dabartinis apskričių valdymas. Šią temą svarbu analizuoti tam, kad būtų galima nustatyti gerąją apskričių valdymo praktiką bei išsiaiškinti esmines apskričių valdymo klaidas, tam kad ateityje būtų galima tobulinti apskričių valdymą ir suformuoti ES teritorinių statistinių vienetų klasifikatorių atitinkančius Lietuvos regionus.

Mokslinis naujumas. Baigiamajame darbe analizuojami apskričių valdymo pokyčiai 1994 – 2013 m. Administracinis teritorinis suskirstymas ir administracinių teritorinių vienetų valdymas yra svarbi kiekvienos valstybės dalis. Bet kuri valstybė siekianti efektyviai valdyti savo šalį turi tinkamai išvystyti ir šalies administracinių teritorinių vienetų sistemą bei jos valdymą. Lietuvos apskričių valdymo pokyčius analizavo ne vienas autorius, tačiau šiame darbe siekiama nuosekliai išanalizuoti apskričių valdymą nuo jų sukūrimo pradžios iki šių dienų, išskiriant svarbiausius apskričių valdymo pokyčių etapus.

Problema. Kaip pasikeitė apskričių valdymas 1994 – 2013 metais?

Tyrimo objektas: Apskričių valdymas.

Tyrimo dalykas: Apskričių valdymo pokyčiai.

Darbo tikslas: Išanalizuoti apskričių valdymo pokyčius 1994 – 2013 metais.

Darbo uždaviniai:

1. Apibrėžti teritorinio administracinio suskirstymo sampratą.
2. Aptarti apskričių valdymo raidą 1994-2000 m.
3. Išnagrinėti apskričių reformos etapus 2000-2013 m.

Tyrimo metodai. Siekiant išsiaiškinti valstybės valdymo decentralizavimo ir dekoncentravimo reikšmę, apibrėžti valstybės teritorinių administracinių vienetų sampratą, apžvelgti aukštesnės pakopos valdymo modelius bei išanalizuoti apskričių valdymo pokyčius buvo taikomi *mokslinės literatūros analizės* bei *lyginamosios analizės metodas*. Nagrinėjant Lietuvos Respublikos įstatymus, Vyriausybės nutarimus bei programas taikytas *dokumentų analizės metodas* ir *aprašomasis metodas*.

Darbo struktūra. pasirinktai temai atskleisti yra aptariama valstybės administracinio teritorinio suskirstymo esmė, valstybės valdymo decentralizavimo ir dekoncentravimo reikšmė, jų pagrindiniai principai, privalumai bei trūkumai, valstybės administracinių teritorinių vienetų samprata bei išskiriami aukštesnės pakopos administracinių teritorinių vienetų valdymo modeliai. Atliekama Lietuvos apskričių valdymo 1994-2000 m. analizė, kurioje apžvelgiama apskričių sukūrimas ir apskričių viršininčių įgaliojimų plėtra 1996-2000 m. Toliau atliekamas tyrimas, kuriame analizuojama Lietuvos apskričių valdymo reformos raida 2000-2013 metais. Analizė atliekama keturiais etapais: 1) analizuojama LR Vyriausybės optimalaus Lietuvos teritorinio administracinio suskirstymo paieška 2000-2003 m. bei vertinamos trys šio modelio alternatyvos (apskričių sujungimas, apskričių reorganizavimas į regionus ir apskričių reorganizavimas į regionus pagal etnologinius ir lingvistinius kriterijus); 2) nagrinėjamas centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų dekoncentravimas ir decentralizavimas bei apskrities valdymo demokratizavimas 2003-2006 m.; 3) analizuojamas apskričių valdymo tobulinimas ir apskričių viršininčių bei jų administracijų panaikinimas 2006-2010 m. 4) bei apskričių valdymas 2010-2013 m.

Naudoti šaltiniai. magistro baigiamajame darbe panaudoti šešiasdešimt penki šaltiniai, pagrindinės jų kategorijos – moksliniai straipsniai, monografijos, knygos ir teisės aktai.

Analizuojant valstybės valdymo decentralizavimą ir dekoncentravimą remtasi šiais šaltiniais: Astrauskas (2007) savo straipsnyje „Decentralizacija vietos savivaldybėje: esmė, turinys ir formos“ nagrinėjo decentralizacijos esmę, jos formas bei turinį; Baltušnikienė ir Astrauskas (2006 b) straipsnyje „Viešojo valdymo institucijų funkcijų ir decentralizavimo aspektų analizė“ analizavo decentralizacijos sampratą bei jos privalumus; Baltušnikienė (2009) straipsnyje „Viešojo valdymo sistemos decentralizacija: turinys, pranašumai ir trūkumai“ išskyrė pagrindinius decentralizacijos pranašumus ir trūkumus; Raipa ir Backūnaitė (2004) straipsnyje „Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai“ ir Žigienė (2012) straipsnyje „Decentralizacijos principų atspindys nustatant vietos savivaldos funkcijas“ nagrinėja dekoncentracijos sampratą. Žilinskas (2003) straipsnyje

„Valstybinės valdžios politinė – teritorinė organizacija ir jos formos“ išskiria pagrindinius dekoncentracijos principus.

Nagrinėjant aukštesnės pakopos administracinių teritorinių vienetų valdymo modelius buvo analizuojami Astrausko, Svetiko ir Oreniaus moksliniai straipsniai. Astrauskas ir Svetikas (2005) straipsnyje „Valdymas Lietuvos Respublikos valstybės teritorijos aukštesniuose vienetuose (apskričiuose) ir jo tobulinimo galimybės“ pateikia demokratinės 3 lygių decentralizavimo ir dekoncentravimo viešojo valdymo sistemos modelį. Orenius (2005) straipsnyje „Regionalizacija ir regioninė šalies plėtra“ nagrinėja aukštesniųjų pakopų – regionų (apskričių) valdymo modelius.

Analizuojant Lietuvos apskričių valdymo pokyčius remtasi Žilinsko ir Astrausko straipsniais. Žilinskas straipsniuose „Lietuvos Respublikos vietos valdymo raidos konstituciniai aspektai“, „Vietos savivalda Lietuvos Respublikoje 1990 – 2000 m.“, „Vietos savivaldos sistema“, „Šiuolaikinės apskričių ir regionų valdymo problemos Lietuvos Respublikoje“, o taip pat Astrauskas straipsniuose „Teritorinė savivalda“, „Vietos savivaldos raida Lietuvoje 1990-2010 metais“, „Vietos savivaldos institucijų vieta viešojo valdymo sistemoje ir valdymo problemos Lietuvoje“ bei bendrame straipsnyje su Baltušnikiene „Savivaldybių ir apskričių viršūninių institucijų kompetencija ir sąveika Lietuvoje“ analizuoja teritorinės savivaldos raidą bei apskričių valdymo problemas.

LR Vidaus reikalų ministerijos leidiniai „Viešasis administravimas Lietuvoje“ (2010) ir „Viešasis administravimas Lietuvoje“ (2005) nagrinėti analizuojant apskričių valdymo reformą, kadangi juose nagrinėjami reformos rezultatai ir nauda kai kurių centrinių valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos pakeitimo projektas.

1. VALSTYBĖS ADMINISTRACINIS TERITORINIS SUSKIRSTYMAS

Nei viena valstybė negali egzistuoti be teritorijos, kur ji atlieka savo funkcijas, todėl kiekviena valstybė privalo turėti administracinį teritorinį suskirstymą. Valstybės teritorija paprastai būna suskirstyta į teritorinius (regioninius) ir vietinius (vietos savivaldos) administracinius vienetus. Šiame skyriuje bus nagrinėjamas administracinis teritorinis valstybės suskirstymas, apžvelgiama valstybės valdymo decentralizacijos ir dekoncentracijos reikšmė, valstybės administracinių teritorinių vienetų samprata, tipai bei jų funkcijos ir aukštesnės pakopos administracinių teritorinių vienetų valdymo modeliai.

1.1. Valstybės valdymo decentralizavimas ir dekoncentravimas

Valstybei labai svarbus yra decentralizacijos ir dekoncentracijos lygis. Pasak Baltušnikienės ir Astrausko (2006 b, p. 30), „valstybės viešojo valdymo teritorinė sistema nulemia centralizacijos ir decentralizacijos raišką konkrečioje šalyje bei atskirų viešojo valdymo lygių ir/arba viešojo valdymo pakopų tarpusavio santykius. Iš esmės kiekvienos valstybės viešojo valdymo sistemą sudaro daugiau nei vienas valdymo lygis. Jų būna nuo dviejų iki keturių: federacinėse valstybėse dažniausiai būna keturi viešojo valdymo lygiai, unitarinėse – du arba trys.“

Pastaraisiais dešimtmečiais dauguma valstybių stengiasi sumažinti savo išsiplėtojusias valstybės valdymo struktūras ir atsisakyti centralizuoto valdymo. Vienas iš būdų sumažinti centralizacija viešajame valdyme yra valstybės valdymo decentralizavimas.

„Decentralizacija yra toks valdymo organizavimas, kai greta valstybės valdymo kuriamas valdymas savivaldos principais. Buvo manoma, kad viešasis administravimas bus efektyvesnis, institucijos paslankesnės, piliečių lūkesčiai tinkamai patenkinti, jei sprendimų priėmimo galia bus suteikta regioninio lygmens valstybinėms institucijoms arba vietos valdžios sistemai (Skrindžiauskienė, 2008, p. 6).“

Anot Baltušnikienės ir Astrausko (2006 b, p. 32), decentralizacija – „tai įstatymais pagrįstas valdymo funkcijų perdavimas iš valstybės valdymo subjektų savaveiksmiškumo pagrindais veikiantiems regioninės ir vietinės (arba tik vietinės) savivaldos subjektams.“

Tuo tarpu Žilinskas (2003, p. 67) šį reiškinį apibūdina kaip valstybės organizacijos sistemą, kurioje pripažįstama sprendimų laisvė įvairiems teritoriniams kolektyvams (pavedama dalis teritorijos) arba viešosioms įstaigoms (pavedamos paslaugos). Anot šio autoriaus, „decentralizavimas yra įstatymais pagrįstas valdymo funkcijų perdavimas iš centrinių valstybės valdžios institucijų savivaldos teisę turinčioms teritorijoms (savivaldybėms). Kompetencija decentralizuotose unitarinėse valstybėse paskirstyta tarp centrinės valdžios ir teritorinių vienetų, turinčių savivaldos teisę. Šie teritoriniai

vienetai yra viešosios teisės juridiniai asmenys, turintys savo funkcionavimo juridinį pagrindą (pavadinimą, biudžetą, mokesčius, atsakomybę) ir gaunantys iš valstybinės valdžios įstatymais deleguotas funkcijas vietos reikalams tvarkyti (Žilinskas, 2003, p. 67).“

Pasaulio valstybių patirtis rodo, kad „decentralizuota viešojo valdymo sistema gali sėkmingai funkcionuoti tik aiškiai atskyrus viešojo valdymo lygių kompetenciją ir funkcijas (Baltušnikienė, Astrauskas, 2006 b, p. 38).“

„Yra trys pagrindinės priežastys, dėl kurių pasirenkama decentralizacija:

1) didesnis vietinis valdžios institucijų veiksmingumas ir atsakingumas lyginant su centrinės valdžios institucijų veikla;

2) teigiamas poveikis vietinei plėtrai ir demokratijos principų įtvirtinimas;

3) geresnė piliečių laisvių apsauga (Skrindžiauskienė, 2008, p. 6).“

Pasak Lazdyno (2005, p. 44), „decentralizacija remiasi šiais principais:

- Valstybė visiems savo piliečiams garantuoja ne tik pilietinį ir asmeninį saugumą, bet ir galimai vienodą gyvenimo lygį.
- Jokia problema negali būti sprendžiama aukštesniu lygmeniu, negu tai reikalinga asmenims, suinteresuotiems tos problemos sprendimu.
- Visi valstybinio pobūdžio piliečiui aktualūs klausimai gali būti išspręsti kuo žemesniame lygmenyje.
- Vietinės reikšmės klausimus sprendžia tik savivaldybės.
- Funkcijos, kurių vykdymui nereikalingas nuolatinis administravimas, gali būti perduotos nevyriausybinėms organizacijoms.
- Jeigu yra keli tarpusavyje susiję klausimai, jie nagrinėjami tame pačiame sprendimų priėmimo lygmenyje.“

Baltušnikienė (2009, p.84) kaip pagrindinį decentralizacijos pranašumą išskiria efektyvesnę viešųjų gėrybių paskirstymą skirtinguose valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose gyvenančioms bendruomenėms. Anot autorės, „decentralizacija skatina ekonominį efektyvumą, sudarydama palankias sąlygas teikti tokias viešąsias gėrybes, kurios labiausia atitinka skirtingus vartotojų prioritetus (Baltušnikienė, 2009, p.84).“

Tačiau „neįvertinus šio proceso potencialių grėsmių arba galimo teigiamo efekto ir nesiimant atitinkamai neutralizuojančių ir skatinančių priemonių, viešojo valdymo sistemai bei visos šalies gerovei galima padaryti daugiau žalos nei naudos. (...) Decentralizacija – tai lyg vaistai: skiriami laiku ir reikiama doze atitinkamai ligai gydyti. Jie gali suteikti teigiamą efektą, tačiau netinkamai parinkti vaistai greičiau pakenks, nei gydys (Baltušnikienė, Astrauskas, 2006 b, p. 37).“

Anot Denhardt (2001, p. 63), „vyriausybė turi būti decentralizuota tiek, kad kiekvienas pilietis galėtų dalyvauti tvarkant valstybės reikalus ir vyriausybė turi mokyti žmones politinės išminties ir ugdyti savimi pasitikinčius piliečius.“

Baltušnikienė ir Astrauskas (2006 b, p. 37-38) teigia, kad įvairūs „autoriai vertindami decentralizacijos pranašumus ir trūkumus, yra susiskaldę į priešiškas stovyklas. Dalis jų decentralizaciją vertina kaip teigiamą įtaką viešojo valdymo sistemos bei viešųjų finansų funkcionavimui turintį reiškinį. Kiti decentralizaciją bando supriešinti darniam viešojo valdymo sistemos ir viešųjų finansų funkcionalumui. Dar kiti mano, kad diskusijos dėl decentralizacijos pranašumų ir trūkumų yra beprasmės, nes šis procesas yra pasaulio masto realija, nepaisant to, kad kai kurie autoriai decentralizacijos reiškinyje įžvelgia gausybę „blogųjų“ savybių.“ Tačiau Baltušnikienė ir Astrauskas šiame reiškinyje įžvelgia daugiau teigiamų savybių. Jie teigia, jog vienu didžiausiu „decentralizacijos pranašumu būtų galima laikyti efektyvesnį viešųjų gėrybių paskirstymą ir viešųjų paslaugų teikimą skirtinguose valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose gyvenančiose bendruomenėse, -pasak jų, - decentralizacija skatina ekonominį efektyvumą, sudaro palankias sąlygas teikti viešąsias gėrybes, kurios labiausiai atitinka skirtingus vartotojų prioritetus (Baltušnikienė, Astrauskas, 2006 b, p. 38).“

Dar vienas būdas sumažinti centralizacijai yra dekoncentravimas. Pasak Žilinsko (2003, p. 64), unitarinės valstybės, siekdamos išvengti centralizacijos keliamų pavojų, vietoms deleguoja dalį savo valdžios įgaliojimų, t. y. dekoncentruoja savo funkcijas.

Ši sąvoka turi daug apibrėžimų. Mokslinėje literatūroje dekoncentracija apibrėžiama kaip „dalies valstybinių įgaliojimų perdavimas iš centro paskirtiems pareigūnams, taip pat to paties lygmens valdžios skaidymas (Kondratienė, 2012, p. 337).“

Anot Astrausko (2007, p. 10) „dekoncentracija (dekoncentravimas) – tai atsakomybės perdavimas iš centrinių ministerijų teritoriniams daliniams ar labiau nepriklausomoms agentūroms, taip priartėjant prie piliečių, bet tuo pačiu išliekant centrinio valdymo dalimi.“

Pasak Baltušnikienės ir Astrausko (2006 b, p. 32), „dekoncentravimas – tai teisės aktais pagrįstas funkcijų perdavimas iš centrinių valstybės valdymo subjektų teritorinio valdymo subjektams, neturintiems savivaldos teisių.“ Šių institucijų veiklą kontroliuoja centrinės valdžios institucijos.

Kondratienė (2012, p. 337) teigia, jog šiam apibrėžimui galima pritarti tik iš dalies jį patikslinus. Pasak jos, dekoncentravimas – tai „valdymo galių išskaidymas – jų perdavimas iš centrinio padalinio į teritorinį (iš centro į periferiją) gali būti vykdomas perduodant dalį įgaliojimų ne tik iš centrinių valstybės, bet ir iš centrinių savivaldybės valdymo subjektų teritoriniams valdymo (to paties lygmens) subjektams.“

Žigienė (2012, p. 96) šį terminą apibrėžia kaip „sprendimų perdavimą teritoriniams administraciniams vienetams, tačiau hierarchinė valdžia paliekama centrinės valdžios rankose. Šiuo

atveju žemesni valdžios vienetai yra pavaldūs centrinės valdžios užduočių vykdytojais. Bendru atveju, dekoncentracijos tikslas – padidinti centrinės valdžios veiklos operacijų atlikimo efektyvumą konkrečioje administracinėje teritorijoje.“

Dekoncentracija, anot Raipos ir Backūnaitės (2004, p. 24), „yra sprendimų priėmimo galios, finansinės ir valdymo atsakomybės perskirstymas tarp skirtingų centrinės valdžios lygių, išlaikant tą pačią atsiskaitomybės hierarchiją, pradedant nuo vietinių vienetų iki centrinės valdžios ministerijų ar įstaigų. Ši decentralizacijos forma dažniausia unitarinėse valstybėse. Dekoncentracija gali tik perkelti atsakomybę nuo centrinės valdžios pareigūnų dirbantiems regionuose, arba gali sukurti stiprią valdymo sritį bei vietos valdymo kompetenciją, esant centrinės valdžios ministrų priežiūrai. Dekoncentracija gali būti suprantama kaip pirmas žingsnis decentralizuoto valdymo link, siekiant pagerinti paslaugų teikimą.“

Skiriamos dvi dekoncentravimo formos:

- „Horizontalusis dekoncentravimas – įgaliojimų veikti padalijimas keliems tame pačiame lygmenyje veikiantiems valstybinio administravimo subjektams (pvz., ministerijoms).
- Vertikalusis dekoncentravimas – centrinių valstybinio administravimo subjektų įgaliojimų perdavimas teritoriniams valstybinio administravimo subjektams (Astrauskas, 2007, p. 18).“

Dekoncentracija remiasi dviem pagrindiniais principais:

1. „Valstybinė valdžia paskiria atstovą, kuris užtikrina vietinį valdymą, remdamasis valstybės jam deleguotomis juridinėmis, finansinėmis priemonėmis ir žmonių resursais. Vadinasi, kalbama apie centralizacijos sušvelninimą, apie lankstumo suteikimą jai, o tai sudaro geresnes galimybes atsižvelgti į vietines problemas, priartinti prie jų valstybinę valdžią.
2. Valstybinės valdžios paskirti atstovai jai lieka visiškai pavaldūs ir įgyvendina jos direktyvas. Vadinasi, nekalbama apie valstybinės valdžios suteikiamą galimybę išreikšti vietų specifiką, o vien tik veikimo efektyvumą, esant netoli problemų (Žilinskas, 2003, p. 64-65).“

Pasak Žilinsko (2003, p. 66-67), pagrindinė riba tarp dekoncentracijos ir decentralizacijos yra ta, kad „vietiniams gyventojams neleidžiama priimti sprendimų jiems tiesiogiai svarbiais klausimais. Tai pagrindinis argumentas, dėl kurio buvo sumanytas drąsesnis, ambicingesnis unitarinės valstybės valdžios mechanizmas – decentralizacija. Jos tikslas skiriasi nuo dekoncentracijos, kadangi valstybinė valdžia sutinka atsisakyti dalies kompetencijos kitų viešųjų juridinių asmenų naudai, kurie atlieka tam tikroje vietoje nustatytas suvereniteto funkcijas. Vadinasi, esant decentralizuotai politinei sistemai, valstybinė valdžia perduoda dalį savo valdžios galių kitiems viešiesiems kolektyvams. Tokia valdžios perdavimo reikšmė yra labiau politinė negu techninė, nes valstybinė valdžia pripažįsta savo konkretų, disponuojančių nors ir nedidelę valdžią, egzistavimą.“

Apibendrinant galima pasakyti, jog tiek decentralizavimas, tiek dekoncentravimas remiasi centrinės valdžios funkcijų perdavimu smulkesniems administraciniam vienetais. Skirtumas tarp šių

reiškinių yra tik sprendimų priėmimo laisvė – dekoncentruojant funkcijas vietos gyventojai neturi teisės priimti sprendimų jiems tiesiogiai svarbiems klausimams, tuo tarpu decentralizacija sprendimus leidžia priimti būtent tame lygmenyje, kur kyla problema. Tiek decentralizavimas, tiek dekoncentravimas labai svarbūs procesai norint sumažinti išsikerėjusias valstybinės valdžios struktūras.

1.2. Valstybės administracinių teritorinių vienetų samprata

Viešojo valdymo sistema – tai sudėtingas valdymo mechanizmas, sudarytas iš daugybės dalių, kurio dydį bei sudėtingumą lemia įvairūs veiksniai. „Šiuolaikinėse valstybėse viešiesiems reikalams tvarkyti sukurta demokratinė decentralizuota dekoncentruota viešojo valdymo sistema:

- 1) Jos mastą ir sandarą nulemia:
 - valstybės dydis (teritorijos plotas ir gyventojų skaičius);
 - valstybės valdymo forma (monarchija ar respublika, parlamentinė ar prezidentinė respublika ir kt.);
 - valstybės teritorinė santvarka (unitarinė arba federacinė valstybė);
 - politinis režimas (demokratinis, nedemokratinis, kitos režimų rūšys).
- 2) Tai struktūrizuota sistema, kurią sudaro:
 - valdymo lygiai;
 - valdymo pakopos;
 - valdymo lygmenys („juostos“).
- 3) Tai dinamiška sistema. Ji nuolat tobulinama, siekiant kuo geriau tenkinti visuomenės poreikius.
- 4) Tai unikali sistema. Nors sistema sudaroma remiantis bendraisiais principais, kiekvienoje valstybėje viešojo valdymo sistema yra savita (Astrauskas, 2006, p.203).“

Viešojo valdymo sistema susideda iš administracinių vienetų. Valstybės teritorija paprastai būna padalinta į tam tikras teritorijas, vadinamas administraciniais teritoriniais vienetais. Pasak Astrausko (2010, p. 222), „valstybės teritorijos administracinis vienetas yra bendra visuma, susidedanti iš trijų komponentų – teritorijos, gyventojų (žmonių) ir teritorinio valdymo institucijų.“

Valstybės teritorijos administraciniai vienetai yra grupuojami į:

- 1) „Natūralius ir dirbtinius;
- 2) Miesto tipo, kaimo tipo ir vieninguosius vienetus;
- 3) Turinčius specialų statusą ir neturinčius specialaus statuso vienetus;
- 4) Aukštesnio ir žemesnio lygio vienetus (Astrauskas, 2010, p. 222).“

Mačiulytė ir Ragauskas (2007, p. 46) pateikia dvi koncepcijas, lemiančias administracinio teritorinio tinklo kūrimą:

Pirmoji koncepcija „grindžiama „matomumo“ ir noro valdyti principu. Šiuo atveju teritorija suskirstoma į geometriškai vienodas dalis, neatsižvelgiant į teritorinius visuomenės skirtumus. Centrinės valdžios valdymas yra homogeniškas visoje teritorijoje, kuri realybėje nėra vienalytė. Homogeninį teritorijos suskirstymą lemia ir ekonominis šalies valdymas. Tokį teritorinį administracinį suskirstymą pasirenka šalys, kuriose politinė valdžia yra susijusi su ekonominiais subjektais. Administracinis teritorinis suskirstymas sutampa su ekonominės veiklos zonomis. „Viską matyti, kad viską žinotum, kad viską galėtum“ – tokiu principu paremtas totalitarinių valstybių teritorinis administracinis suskirstymas.“

Antroji koncepcija „grindžiama teritorinių visuomenės skirtumų identifikavimu. Teritorijos ribos skiria teritorines bendruomenes, kurių gyventojai turi tik jiems būdingų ryšių su sava teritorija. Ryšys tarp bendruomenės ir teritorijos yra sudėtingas. Tai jausmas, ne visada sąmoningas, kad individas, kaip bendruomenės dalis, priklauso tam tikrai teritorijai ir stengiasi ją „turėti“. Vietos bendruomenės susitapatinimą su tam tikra teritorija lemia veikiau kultūriniai ir antropologiniai, nei ekonominiai ir socialiniai veiksniai. Ryšys su teritorija yra viena vietinės bendruomenės solidarumo formų ir vienas vietos savivaldos veiksmų. Taigi teritorinis administracinis tinklas gali atlikti dvi funkcijas: jis gali būti centrinės valdžios teritorinio valdymo išraiška arba teritorinių bendruomenių, turinčių savivaldą, funkcionavimo teritorinis pagrindas (Mačiulytė, Ragauskas, 2007, p.46).“

Pasak autorių pirmoji koncepcija sukuria „abstraktų“ teritorinį administracinį tinklą, kuriame teritoriniai administraciniai vienetai buvo valdžios išskirti „iš viršaus“, o „konkretus“ administracinis teritorinis tinklas teritoriją suskirsto į dalis, kuriose visuomenė save identifikuoja.

„Didesniuose teritoriniuose vienetuose viešųjų paslaugų teikimas, administracinio aparato ir infrastruktūros išlaikymas kainuoja pigiau. Taip pat didesni administraciniai vienetai gali atlikti daugiau funkcijų, teikti daugiau paslaugų, yra pajėgesni realizuoti įvairius plėtros projektus. Tuo tarpu mažuose teritoriniuose administraciniuose vienetuose ryšiai tarp piliečių ir jų valdžios atstovų gaudesni, o pasitikėjimas valdžios atstovais paremtas asmeniniais ryšiais ir kasdiene patirtimi. Mažesniuose vienetuose yra mažesnis administracinis aparatas, todėl viešųjų reikalų tvarkymas yra ne toks biurokratinis. Be to, mažesnių teritorinių vienetų įtvirtinimas stiprina konkurenciją tarp vietovių ir skatina vietos valdžios dinamiškumą bei naujų plėtros idėjų paieškas. Taigi smulkesnis teritorinis administracinis tinklas geriau skatina pilietinę visuomenės raišką, o stambesni teritoriniai vienetai leidžia užtikrinti įvairesnes ir aukštesnės kokybės viešąsias paslaugas (Mačiulytė, Ragauskas, 2007, p. 47-48).“

Administraciniai teritoriniai vienetai įvairiose šalyse vadinami skirtingai: „Graikijoje, Italijoje, Ispanijoje, Belgijoje, Olandijoje tai provincijos, Prancūzijoje ir buvusiose jos kolonijose departamentai, Šveicarijoje, Liuksemburge kantonai, Austrijoje žemės, Vokietijoje kreizai, Danijoje amtai, Švedijoje, Suomijoje lenai, Didžiojoje Britanijoje grafystės, Japonijoje prefektūros (Lazdynas,

2005, p. 61).“

Administraciniai teritoriniai vienetai, kaip jau buvo minėta, skirstomi į aukštesnės ir žemesnės pakopos administracinius vienetus. Aukštesnės pakopos administraciniams vienetais priskiriamos apskritys, regionai, sritys, žemės ir t.t. Kadangi darbe kalbama būtent apie aukštesnius teritorijos administracinius vienetus, reikėtų išskirti, kas tai yra apskritis. Aiškinamajame Merriam – Webster žodyne apskritis apibrėžiama kaip teritorija ar tam tikra sritis turinti specialias charakteristikas ir savo paskirtį (Aiškinamasis Merriam – Webster žodynas. District). Tuo tarpu Lazdynas (2005, p. 60-61) teigia, jog „daugelyje Europos šalių apskritis suprantama kaip istoriškai susiformavęs etnokultūrinis regionas, turintis teisę į savivaldą. Pagrindinė tokios regioninės bendruomenių sąjungos funkcija yra jos teritorijoje esančių savivaldybių bendros veiklos koordinavimas ir dalinis biudžetinių lėšų kooperavimas bei pajamų struktūros išlyginimas. Apskritis ir pati demokratinės savivaldos šalyse turi eilę įstatymų įteisintų funkcijų – ji organizuoja regiono viešojo transporto darbą, kelių statybą, globoja nekomercinę kultūrą, profesinį ir suaugusiųjų mokymą, išlaiko ligonines, o taip pat atlieka sutartines funkcijas, kurios vienoms savivaldybėms yra per sunku arba neproduktyvu dėl mažos teritorijos ar gyventojų skaičiaus. Apskrities savivalda yra ir demokratinės prievartos mechanizmas, galintis padėti, pavyzdžiui, tvarkyti atliekas ten, kur tam priešinamasi. Apskrities savivaldumą užtikrina renkamos apskrities tarybos.“

Tačiau „apskritis gali būti ir valstybinės valdžios politikos įgyvendinimo vietose dekoncentruota institucija, atliekanti teisinę ir dalykinę kontrolę savivaldybių teritorijoje (bet ne pačioje savivaldybėje), išlaikanti policiją (ten, kur to neatlieka savivaldybės), prižiūrinti nacionalinius parkus ir kitas netipines (kurių nėra visose savivaldybėse) saugomas teritorijas, vykdanči ministerijose suformuotą valstybinę švietimo, kultūros, socialinę, užimtumo politiką. Tokias funkcijas daugelyje Europos šalių atlieka karaliaus ar prezidento skiriami prefektai ir gubernatoriai. Pavyzdžiui, Švedijoje grafystės (leno) prefektą karalius skiria iš pensijon išėjusių politikų ar pramonininkų. Tačiau jis, atlikdamas šias pareigas, turi nutraukti politinę veiklą. Vokietijoje landratą gali skirti žemės parlamentas arba rinkti apskrities taryba ar netgi rinkėjai tiesiogiai. Paprastai apskritis turi ir savo nepriklausomą biudžetą bei atskirus, valstybės nustatyto dydžio mokesčius. Būtent apskrityje ir vyksta pagrindinis valstybinės politikos ir savivaldybių veiklos derinimas (Lazdynas, 2005, p. 61).“

Pasak autoriaus, „valstybė savo funkcijoms decentralizuoti ir priartinti prie žmogaus gali steigti ir stambesnius teritorinius darinius. Dažniausiai tai būna etnografinės žemės. Pavyzdžiui, Graikijoje tokių regionų yra 7, Italijoje 20, Ispanijoje 17. Tokie regionai turi tik kultūrinę savivaldą ir vykdo specifines ekonomines funkcijas. Europos Sąjungoje sudaromi euroregionai taip pat turi tik funkcinę savivaldą, tačiau jų ribos gali nesutapti nei su savivaldybių, nei su valstybių ribomis. Ekonominiai struktūriniai euroregionai taip pat gali neatitikti įprastos regiono sampratos. Pavyzdžiui, Graikija laikoma vienu regionu. Euroregiono veikloje atskiros savivaldybės gali ir nedalyvauti, jeigu jame

vykdomos programos joms nėra aktualios (Lazdynas, 2005, p. 61).“

Taigi, kad valstybė galėtų tinkamai atlikti savo funkcijas, „ji privalo turėti politinę-teritorinę organizaciją, t. y. valstybės teritorija turi būti padalyta į administracinę arba politinę reikšmę turinčius vienetus. Politinių-administracinių ir (arba) administracinių-teritorinių vienetų sistema sudaro valstybės teritorinį suskirstymą (Žilinskas, 2009, p. 95).“

Apibendrinant galima pasakyti, jog administracinis teritorinis suskirstymas tiesiog neatsiejamas nuo šiuolaikinės valstybės. Jis būtinas valstybės nuolatiniam vystymuisi ir ekonominių bei socialinių šalies problemų racionaliam sprendimui. Atskiri administraciniai vienetai gali efektyviau išnaudoti savo turimus privalumus ir tinkamiau tvarkyti savo krašto reikalus, nei tai būtų daroma valstybės mastu. Tačiau kuo daugiau administracinių vienetų valstybėje, tuo labiau turi būti išvystytas teisinis reglamentavimas, kad nekiltų konfliktų dėl funkcijų dubliavimo, netinkamų viešųjų išteklių panaudojimo ar tarnautojų atsakomybės ir atskaitomybės.

1.3. Aukštesnės pakopos administracinių teritorinių vienetų valdymo modeliai

Skirtingos šalys remiasi skirtinga šalies valdymo patirtimi, todėl ir aukštesnės pakopos administracinių teritorinių vienetų valdymo modeliai skirtingose šalyse skiriasi. Sunku pasakyti, koks modelis yra efektyviausias, kadangi pasaulyje yra daug skirtingų valstybių, kurios skiriasi savo dydžiu, gyventojų skaičiumi, daugelyje valstybių radikaliai skiriasi valstybės valdymas ir visas valstybės tarnybos aparatas, todėl neįmanoma nustatyti bendro modelio, tinkančio visoms valstybėms.

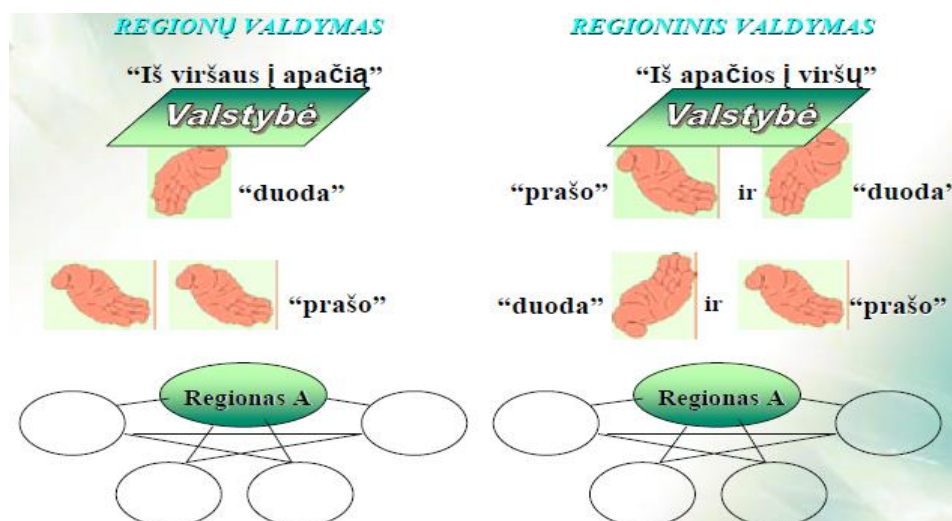
Aukštesnės pakopos administraciniai teritoriniai vienetai dažnai vadinami regionais ir aktyviai vykdo regioninę politiką, todėl tikslinga būtų panagrinėti ir regionų valdymo modelius.

Nausėda ir Tamošiūnas (2009, p. 178) teigia, kad optimalų regionų modelį galima suprasti kaip vientisą bendruomenės gyvenimo socialinio, ekonominio, aplinkosaugos, sveikatos apsaugos, technologijos, kultūros ir rekreacijos aspektų vystymąsi tam tikroje teritorijoje, kuris turi būti paremtas optimalia jų plėtros dedamųjų (socialinio, gamtinio, ekonominio regionų plėtros aspektų) proporcija ir nukreiptas į gyvenimo lygio bei kokybės gerinimą. Pasak šių autorių regioninis vystymasis apima ekonominius ir socialinius procesus politiniame ir kultūriniame kontekste, kuriuos nusistato kiekviena valstybė individualiai.

Taigi, nėra vieno optimalaus modelio, tinkančio visoms valstybėms. Kiekviena valstybė turėtų išsirinkti sau tinkamiausią modelį pagal atskirus kriterijus, tokius kaip: funkcijų atitikimas ir skaidrumas, visų apskričių tolygus vystymasis ir racionalus išsidėstymas šalies teritorijoje, paslaugų prieinamumas gyventojams bei efektyvus valstybės biudžeto lėšų naudojimas.

Dapkus (2013, p. 5) išskiria šiuos aukštesniųjų pakopų – regionų (apskričių) valdymo modelius (modeliai pateikti 1 pav.):

- **„Tradicionis valdymo modelis: „iš viršaus į apačią“.** Pagrindinis regioninės politikos tikslas šiame modelyje – tarpregioninė lygybė, per „importuojamą“ augimą, grindžiamą tiesioginėmis išorės investicijomis. Šalyje esant tokiai regioninės politikos kryptiai, būdingos nacionalinio lygio regioninės plėtros institucijos (ministerijos, vyriausybinių departamentai, vyriausybės prefektai regionuose).
- **Naujasis valdymo modelis: „iš apačios į viršų“.** Pagal jį pagrindinis regioninės politikos tikslas – regiono konkurencingumo didinimas. Pripažįstamas tiek vietinis, tiek „importuotas“ augimas, o institucijos yra regioninio lygio, pusiau autonominės, pasižyminčios integracija (tarp savivaldos ir vyriausybinių institucijų) ir veikiančios pagal verslui artimesnį modelį.
- **Tarpiniame modelyje** santykiai tarp centrinės ir vietinės valdžių yra kompleksiški ir persipynę, grindžiami abipuse įtaka.“



1 pav. Regionų (apskričių) valdymo modeliai

Šaltinis: Dapkus, 2013, p. 6.

Pasak Oreniaus (2005, p.109), „pirmasis modelis apibūdina regioninio valstybės valdymo organizavimą, kuris prasideda nuo centrinės valdžios ir daugeliu atvejų lemia centralizuotą regioninės politikos formavimo būdą. Regionų valdymo atveju viskas prasideda nuo centrinės valdžios, t. y. svarbiausi sprendimai priimami „viršuje“ ir siunčiami vykdyti į „apačią“. Toks valdymo organizavimas būdingas daugeliui centralizuotų valstybių, pasirinkusių administracinės regionalizacijos formą. Šiuo atveju nebesugebama patenkinti skirtingų interesų grupių poreikių, kuriems vis labiau diferencijuojantis atsiranda didelių regioninės plėtros kliūčių.“

„Antrasis tipas – „regioninis valdymas“ („iš apačios į viršų“) – gali būti apibūdinamas kaip pirmojo alternatyva. Šiuo atveju valdymo iniciatyvą rodo piliečiai arba vietinio lygmens (savivaldos) institucijos, mažiausiai nutolusios nuo piliečių, o sprendimai priimami ten, kur atsiranda jiems

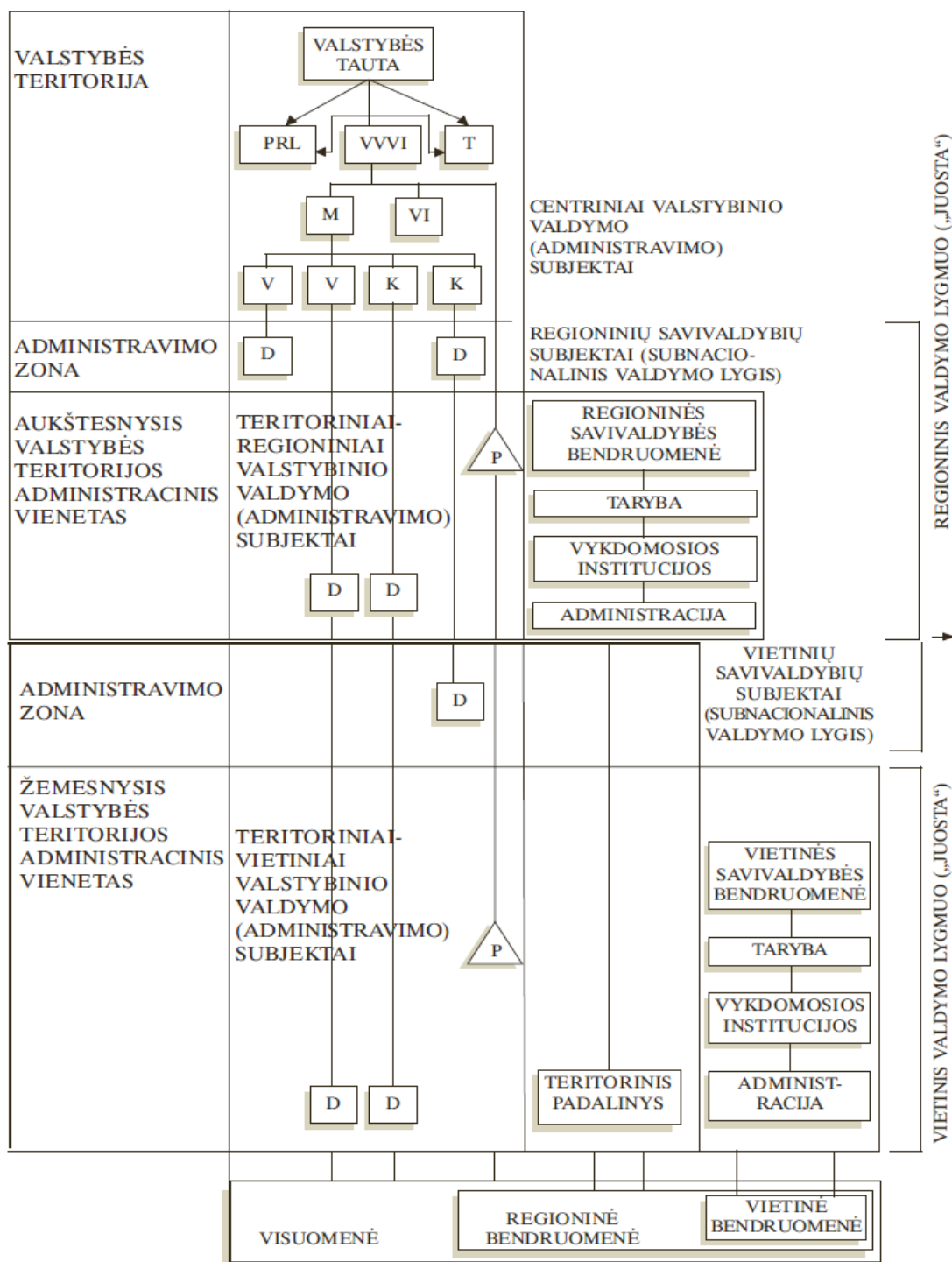
poreikis. Šis valdymo tipas atitinka tik vieną regionalizacijos formą – regionalizaciją per egzistuojančias vietinio valdymo struktūras. Turint galvoje, kad valdymo esmę sudaro sprendimų priėmimo vieta (lygmuo), o ne jų perdavimo kryptis, galima teigti, kad toks valdymo tipas atitinka ir kitas regionalizacijos formas – regioninės decentralizacijos, politinės regionalizacijos bei regionalizacijos per federalinio valdymo struktūras. Tai reiškia, kad toks valdymo tipas suteikia galimybę pasirinkti tą ar kitą regionalizacijos formą nekeičiant valdymo tipo, varijuoti jomis. Kalbant apie regioninį valdymą būtina prisiminti, kad decentralizacija, valdymo „iš apačios į viršų“ tipas, sunkiai suderinamas su valdžios hierarchija, grindžiama kontrole, nes decentralizacija – tai vadybos metodų taikymas viešojo sektoriaus valdyme, kurį lemia nepasitikėjimas valdymu „iš viršaus į apačią“, t. y. Nepasitikėjimas hierarchija ir kontrole. Tai reiškia, kad centrinė valdžia, nenorėdama prarasti valdžios arba vengdama jos apribojimų regionų valdymo srityje, stengsis įvairiais būdais mažinti „apačios“ valdžios įtaką (Orenius, 2005, p.109).“

Anot autoriaus, „kad ir kokios būtų centrinės valdžios pastangos kuo ilgiau išlaikyti valdžią regionų atžvilgiu, daugelio organizacijų teoretikų „pranašystės“ apie hierarchijos žlugimą pildosi, ir pastaruoju metu einama prie labiau bendradarbiavimo, valdžios dalijimusi ir dalyvavimo grindžiamų valdymo sistemų. Tai vyksta todėl, kad centralizuotas, tradicinis viešojo sektoriaus modelis nebesugeba patenkinti nei visuomenės keliamų reikalavimų valstybei, nei pačios valstybės plėtros poreikių, todėl ir decentralizuotas regioninis valdymas, regioninė autonomija pažangesnė, negu valstybinis regionų valdymas (Orenius, 2005, p.109).“

Taigi regioninio valdymo modelis yra geresnė alternatyva, kadangi šiame modelyje vyrauja decentralizuota valdymo sistema, sprendimai priimami arčiau žmonių, t. y. ten kur jiems atsiranda poreikis, kur geriau žinoma ko būtent toje vietoje reikia, tuo tarpu regionų valdymo modelyje valdymas vyksta centralizuotai, t. y. sprendimai priimami centrinėse valdžios struktūrose, kur ne visada gerai žinoma ko reikia žemiausiems lygiams. To pasekmė, kaip minėjo Orenius, - nebepatenkinami skirtingų interesų grupių poreikiai, kuriems vis labiau diferencijuojantis atsiranda didelių regioninės plėtros kliūčių.

Astrauskas ir Svetikas aukštesniųjų pakopų valdymą nagrinėja dar plačiau ir pateikia demokratinės 3 lygių decentralizavimo ir dekoncentravimo viešojo valdymo sistemos modelį. Modelio schema pateikta 2 pav.

VALSTYBĖS VALDYMO SUBJEKTAI (NACIONALINIS VALDYMO LYGIS)



PRL – Parlamentas
 VVVI – valstybės vykdomosios valdžios institucijos
 T – teismai
 M – ministerijos
 VI – Vyriausybės įstaigos

V – įstaigos prie ministerijos
 K – kontrolės (priežiūros) institucijos
 P – prefekto tipo teritorinis valstybinio administravimo subjektas
 D – dekoncentruotos administracijos tipo teritorinis valstybinio administravimo subjektas

2 pav. Visuomenės demokratinės 3 lygių decentralizavimo ir dekoncentravimo viešojo valdymo sistemos modelis (decentralizuotos valstybės modelis)

Šaltinis: Astrauskas, Svetikas, 2005, p. 11-12.

Iš paveikslo matyti, kad šiame modelyje veikia trys valdymo lygiai: nacionalinis ir du subnacionaliniai. Jiems atstovauja: valstybės valdymo subjektai (nacionalinis valdymo lygis), regioninių savivaldybių valdymo subjektai (subnacionalinis valdymo lygis), vietinių savivaldybių valdymo subjektai (subnacionalinis valdymo lygis). Nacionalinio valdymo lygio subjektai yra parlamentas (atstovaujantis tautai), valstybinės vykdomosios valdžios institucijos bei teismai. Centrinio valstybinio valdymo (administravimo) subjektai skirstomi į ministerijas ir Vyriausybės įstaigas. Jų pavestas valstybines funkcijas vykdo įstaigos prie ministerijų, o prižiūri kontrolės (priežiūros) institucijos. Regioninio (subnacionalinio) valdymo lygmenyje veikia aukštesnieji valstybės teritorijos administraciniai vienetai, t. y. teritoriniai – regioniniai valstybinio valdymo (administravimo) subjektai. Šiems subjektams priskiriamos tarybos (atstovaujančios regioninei bendruomenei) ir jai pavaldžios vykdomosios institucijos bei administracija. Vietinį valdymo lygį sudaro žemesnieji valstybės teritorijos administravimo subjektai, t. y. teritoriniai – vietiniai valstybinio valdymo (administravimo) subjektai. Šiose subjektuose taip pat veikia tarybos (atstovaujančios savivaldybių bendruomenėms) ir jai pavaldžios vykdomosios institucijos bei administracija ir regioninio valdymo subjektų teritoriniai padaliniai. Tiek regioniniame, tiek vietiniame lygmenyje veikia dekoncentruotos administracijos tipo teritoriniai valstybinio administravimo subjektai bei prefekto tipo teritoriniai valstybinio administravimo subjektai.

„Tarp skirtingų valdymo lygių subjektų įstatymais yra padalyta kompetencija (veiklos sritys ir įgaliojimai) tvarkyti visuomenės viešuosius reikalus. Tarp skirtingų valdymo lygių subjektų nėra tiesioginio pavaldumo santykių. Įstatymus leidžiančios valstybės valdžios institucija (Parlamentas) įstatymais dalija kompetenciją (veiklos sritis ir įgaliojimus veikti) tarp skirtingų valdymo lygių subjektų. Valstybės vykdomosios valdžios šakos subjektai reguliuoja regioninių ir vietinių savivaldybių subjektų veiklą teisinėmis ir ekonominėmis priemonėmis (tiek, kiek leidžia įstatymai) ir atlieka jų veiklos teisinę (administracinę) bei kitokią priežiūrą (kontrolę). Skirtingų valdymo lygių subjektai veiklą vykdo valdydami, naudodami ir disponuodami viešąjį turtą nuosavybės teise (todėl yra dvi viešosios nuosavybės rūšys – valstybės nuosavybė bei savivaldybių nuosavybė) ir disponuodami finansiniais ištekliais, sukauptais atskiruose (savarankiškuose) biudžetuose (todėl yra atskiras valstybės biudžetas, regioninių savivaldybių biudžetai, vietinių savivaldybių biudžetai) (Astrauskas, Svetikas, 2005, p. 11).“

Pasak Astrausko ir Svetiko (2005, p. 11), „valdymo lygiai – tai valdžios politinės decentralizacijos padarinys. Kuo daugiau subnacionalinių valdymo lygių – tuo aukštesnis politinės decentralizacijos laipsnis toje valstybėje.“

Šiame modelyje „valstybės valdymo subjektai pagal valdžios padalijimo principą skirstomi į 3 šakų subjektus:

- įstatymus leidžiančios valdžios šakos subjektus;

- įstatymus vykdančios valdžios šakos subjektus;
- įstatymus ginančios valdžios šakos subjektus.

Įstatymus vykdančios valdžios šakos subjektai pagal veiklos zoną skirstytini į:

- centrinius valstybinio valdymo (administravimo) subjektus: Vyriausybė, ministerijos, Vyriausybės įstaigos, įstaigos prie ministerijų (pirmoji pakopa);
- teritorinius-regioninius valstybinio valdymo (administravimo) subjektus (antroji pakopa). Šių subjektų daugumos veiklos zona sutampa su aukštesniaisiais valstybės teritorijos administraciniais vienetais.
- teritorinius-vietinius valstybinio valdymo (administravimo) subjektus (trečioji pakopa). Šių subjektų daugumos veiklos zona sutampa su žemesniaisiais valstybės teritorijos administraciniais vienetais (Astrauskas, Svetikas, 2005, p. 12).“

„Teritoriniai-regioniniai valstybinio valdymo(administravimo) subjektai gali būti dviejų tipų:

- prefekto tipo subjektai (prefektai, gubernatoriai, Vyriausybės atstovai ir kt.), kurie tiesiogiai pavaldūs valstybės vykdomajai valdžiai (Vyriausybei);
- dekoncentruotų administracijų tipo subjektai (įstaigų prie ministerijų teritoriniai padaliniai – inspekcijos, biurai, departamentai, tarnybos), kurie tiesiogiai pavaldūs centrinėms įstaigoms prie ministerijų arba pačioms ministerijoms (Astrauskas, Svetikas, 2005, p. 13).“

Anot autorių, „toje pat administravimo zonoje (administraciniame vienete) gali veikti abiejų tipų subjektai. Teritoriniams valstybinio valdymo (administravimo) subjektams yra perduota vykdyti dalis valstybinių funkcijų, suteikiant teisę priimti sprendimus, tačiau politinė atsakomybė vis tiek lieka centriniams valstybinio valdymo (administravimo) subjektams. Tarp centrinių, teritorinių-regioninių ir teritorinių-vietinių valstybinio valdymo (administravimo) subjektų egzistuoja linijinio ir funkcinio pavaldumo santykiai, t. y. aukštesniųjų institucijų vadovai gali skirti, atleisti, skatinti, taikyti nuobaudas žemesniųjų institucijų vadovams, gali duoti jiems privalomus vykdyti nurodymus, net numatytais atvejais panaikinti žemesniųjų institucijų vadovų priimtus sprendimus ir t. t. Teritoriniai (regioniniai ir vietiniai) valstybinio valdymo (administravimo) subjektai, atstovaujantys skirtingoms valdymo pakopoms (tačiau priklausantys vienam ir tam pačiam valdymo lygiui), – tai valdžios dekoncentravimo padarinys. Kuo daugiau valdymo pakopų – tuo didesnis valstybinio valdymo teritorinio dekoncentravimo laipsnis (Astrauskas, Svetikas, 2005, p. 13).“

Pateiktame modelyje yra išskiriami du teritoriniai valdymo lygmenys („juostos“), t. y. regioninis ir vietinis. „Regioniniam valdymo lygmeniui („juostai“) priklauso:

- regioninių savivaldybių subjektai (jie yra savaveiksmiškumo pagrindais veikiantys valdymo subjektai, atstovaujantys antrajam iš trijų viešojo valdymo lygių);

- teritoriniai-regioniniai valstybinio valdymo (administravimo) subjektai (jie yra valstybinės įstaigos (pareigūnai), atliekantys valstybines funkcijas ir atstovaujantys: a) pirmajam iš trijų viešojo valdymo lygiui, b) vienai iš valdymo pakopų valstybės valdymo lygiu). Kaip jau minėta, teritoriniai-regioniniai valstybinio valdymo (administravimo) subjektai gali būti abiejų tipų.

Vietiniam valdymo lygmeniui („juostai“) priklauso šie valdymo subjektai, veikiantys tame pačiame valstybės teritorijos administraciniame vienetė:

- abiejų tipų (prefekto ir dekoncentruotų administracijų) valstybinio valdymo (administravimo) subjektai;
- regioninių savivaldybių subjektų teritoriniai padaliniai;
- vietinių savivaldybių subjektai (Astrauskas, Svetikas, 2005, p. 13).“

Taigi toks modelis pagal dydį ir teritorinę santvarką būtų artimiausias Lietuvai.

Apibendrinant galima pasakyti, kad valstybės teritorinis suskirstymas yra labai svarbus efektyviam šalies valdymui bei administravimui. Unitarinėse valstybėse paprastai veikia trys valdymo lygiai: centrinė valdžia, aukštesnieji administravimo vienetai ir žemesnieji administravimo vienetai. Pastaraisiais dešimtmečiais dauguma valstybių stengiasi sumažinti savo išsikerėjusias valstybės valdymo struktūras ir nuo centralizuoto valdymo pereina prie decentralizacijos ir dekoncentracijos. Šiuose procesuose didelę reikšmę turi aukštesnieji administravimo vienetai, nes vykstant decentralizacijos procesui būtent aukštesniesiems administravimo vienetais yra perduodamos valdymo funkcijos iš valstybės valdymo subjektų. Tada labai svarbu tampa, kad aukštesnieji administraciniai vienetai veiktų tikslingai ir produktyviai, todėl būtina efektyvi jų valdymo sistema, kitaip tariant, optimalus aukštesniųjų vienetų valdymo modelis. Literatūroje nagrinėjami įvairūs valdymo modeliai, tačiau efektyviausias modelis turėtų remtis decentralizuota sistema - „iš viršaus į apačią“, kad sprendimai būtų priimti kuo arčiau žmonių, būtent ten problemos paprastai sprendžiamos geriausiai.

2. LIETUVOS APSKRIČIŲ SUKŪRIMAS IR JŲ VALDYMO RAIDA 1994 – 2000 M.

Lietuvai atkūrus nepriklausomybę buvo būtina įgyvendinti administracinę teritorinę reformą. Taip buvo įsteigti aukštieji administraciniai vienetai – apskritys ir jų viršininkų administracijos. Šių institucijų raida bėgant laikui smarkiai keitėsi, tad šiame skyriuje apžvelgsime apskričių, kaip administracinių teritorinių vienetų, raidą nuo pat sukūrimo ir apskričių viršininkų įgaliojimų plėtrą. Taip pat šiame skyriuje bus apžvelgta šio tyrimo metodologija.

2.1. Tyrimo metodologija

Siekiant išsamiai išnagrinėti baigiamojo darbo temą ir atskleisti jo problemą buvo atliktas tyrimas, kurio tikslas – atskleisti pagrindines reformos idėjas bei jų įgyvendinimo etapus ir išsiaiškinti kodėl kai kurios idėjos liko neįgyvendintos.

Šiam tikslui pasiekti užsibrėžti tyrimo uždaviniai:

1. Apžvelgti apskričių sukūrimą 1994-1995 m. ir aptarti apskričių viršininkų įgaliojimų plėtrą 1996-2000 m.
2. Palyginti Lietuvos teritorinio administracinio suskirstymo alternatyvas, svarstytas LR Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarime dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, apskričių teritorinės reformos kryptį ir apskričių teritorinės reformos kryptį pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano.
3. Išnagrinėti centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų dekoncentravimą ir decentralizavimą bei apskrities valdymo demokratizavimą 2003-2006 m.
4. Apžvelgti apskričių valdymo tobulinimą ir apskričių viršininkų bei jų administracijų panaikinimą 2006-2010 m. vertinat apskričių valdymą 2010-2013 m.

Tyrimui atlikti rinkti šie duomenų šaltiniai: nacionaliniai teisės aktai; mokslinės knygos ir žurnalai; oficiali statistika; oficialios vyriausybės publikacijos.

Tyrimui atlikti buvo naudojama mokslinės literatūros, dokumentų ir lyginamoji analizė.

Literatūros šaltinių analizė – neatsiejama mokslinio darbo dalis, kuri tęsiasi per visą mokslinio tyrimo procesą, nors prasideda dar prieš konkrečios mokslinio darbo temos pasirinkimą.

Šiame tyrime analizuojami tik tie literatūros šaltiniai, kurie geriausiai padeda atskleisti pasirinktą temą ir pasiekti tyrimo tikslą. Remiantis moksline literatūra ir kitų tyrimų rezultatais, šiame darbe nagrinėjami Lietuvos apskričių valdymo pokyčiai 1994-2013 metais. Analizuojami mokslininkų darbai padeda nustatyti apskričių valdymo pokyčius, įvertinti pagrindines apskričių valdymo reformos idėjas bei palyginti LR Vyriausybės siūlytas teritorinio administracinio suskirstymo alternatyvas.

„Lyginamojo tyrimo metodologinė esmė – tai metodas, grindžiantis teiginius apie objektų, reiškinių etc. panašumus ir skirtumus. Lyginimo metu sugretinami mažiausiai du objektai jų tarpusavio santykio apibrėžimo tikslu (Juraitė, 2005, p. 1).“

Šiame tyrime lyginami trys galimi Lietuvos teritorinio administracinio suskirstymo modeliai, jų bendri bruožai – gyventojų skaičius apskrityje ir apskrities teritorijos plotas. Modeliai palyginami su ES nustatytais reikalavimais, įvertinami jų pranašumai, trūkumai bei tarpusavio skirtumai.

Kitas tyrime naudotas metodas – dokumentų analizė. Atsižvelgiant į mokslinio tyrimo objektą, tyrimo tikslus ir uždavinius, šis metodas laikytinas svarbiausiu duomenų rinkimo (gavimo) metodu. Kad išsiaiškinti svarbiausius apskričių valdymo pokyčius 1994 – 2013 metais, darbe analizuojami šie teisės aktai: Apskrities valdymo įstatymas; LR Vyriausybės nutarimas dėl ministerijų ir Vyriausybės įstaigų kai kurių įgaliojimų, objektų bei atitinkamų materialinių ir finansinių išteklių perdavimo apskričių viršininkų administracijoms; LR Vyriausybės nutarimas dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, apskričių teritorinės reformos krypties ir apskričių teritorinės reformos krypties pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano; LR Vyriausybės nutarimas dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo; Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija; LR Vyriausybės nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 metų veiklos ataskaitos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui; LR Vyriausybės nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 metų veiklos ataskaitos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui; LR Vidaus reikalų ministerijos nuostatai.

Antroje dalyje analizuojami mokslinės literatūros šaltiniai ir teisės aktai.

Remiantis Astrausku (2006), Baltušnikiene, Astrausku (2006 a), Andruškevičiumi (2004), Mačiulyte, Ragausku (2007) Petkevičiumi (2004), Žilinsku (2010) ir Apskrities valdymo įstatymu (1994) aptariamas apskričių bei apskričių viršininkų institucijų sukūrimas.

Analizuojant apskričių viršininkų įgaliojimų plėtrą remtasi Baltušnikiene, Astrausku (2006 a), Andruškevičiumi (2004) ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu „Dėl ministerijų ir Vyriausybės įstaigų kai kurių įgaliojimų, objektų bei atitinkamų materialinių ir finansinių išteklių perdavimo apskričių viršininkų administracijoms“ (1998).

Trečioji darbo dalis skirta apskričių valdymo reformos etapams 2000-2013 m. išnagrinėti. Šioje dalyje analizuojami nacionaliniai teisės aktai ir moksliniai straipsniai, oficialios vyriausybės publikacijos, lyginami statistiniai duomenys.

Remiantis Baltušnikiene ir Astrausku (2006 a), Nausėda ir Tamošiūnu (2009), Lazdynu (2005), Balčiūnu (2008), Tyla (2001), Žilinsku (2001), Išoraite (2006), Vyšniauskaite (2001) ir Šimėnu (2002) buvo analizuojamos Vyriausybės optimalaus Lietuvos teritorinio administracinio suskirstymo paieškos 2000-2003 metais. Remiantis „Nutarimu dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, apskričių

teritorinės reformos kryptį ir apskričių teritorinės reformos kryptį pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano“ ir „Dėl Lietuvos Respublikos teritorinės sandaros tobulinimo“ bei Statistikos departamento duomenimis lyginamos pagrindinės LR Vyriausybės 2001 m. svarstytos Lietuvos teritorinio administracinio suskirstymo alternatyvos ir jų idėjos.

Analizuojant centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų dekoncentravimo bei decentralizavimo etapus buvo analizuojami šie teisės aktai: LR Vyriausybės nutarimas dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo, Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija, LR Vyriausybės nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 metų veiklos ataskaitos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui ir LR Vyriausybės nutarimas dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 metų veiklos ataskaitos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui. Taip pat remtasi šiais autoriais: Žilinsku (2009 b), Kondratienė (2012), Astrausku (2011) ir LR Vidaus reikalų ministerijos leidiniu „Viešasis administravimas Lietuvoje 2005“.

Remiantis Kirkilu (2007), Kubiliumi (2008), Palaičiu (2009), Mačiulyte ir Ragausku (2007), Kiuriene ir Zajančkauskaite (2013), LR Vidaus reikalų ministerijos leidiniu „Viešasis administravimas Lietuvoje 2010“ ir LR Vidaus reikalų ministerijos svetainės duomenimis analizuojamas apskričių valdymo tobulinimas 2006-2010 metais ir apskričių viršininkų bei jų administracijų panaikinimo priežastys, privalumai, trūkumai bei pasekmės.

Dabartinė apskričių valdymo situacija analizuojama remiantis Astrausku (2011, Dudinskaite (2011), Puidoku ir Daukaite (2013), Kiuriene ir Zajančkauskaite (2013), LR Vidaus reikalų ministerijos nuostatais ir Lietuvos regioninės politikos internetinės svetainės duomenimis.

2.2. Apskričių sukūrimas 1994-1995 m.

Nuo 1990 iki 1995 metų Lietuvoje veikė „dviejų lygių penkių tipų teritorijos administracinių vienetų sistema, kurią sudarė 11 respublikos miestų ir 44 rajonai (pirmas lygis) bei 530 apylinkių, rajoninių miestų ir miesto tipo gyvenviečių (antras lygis) (Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų sistemos tobulinimo koncepcija, 2003).“

Lietuvai atkūrus nepriklausomybę buvo būtina įgyvendinti teritorinę administracinę reformą, kuri lėmė dabartinį apskričių valdymo modelį. Po ilgų svarstymų tuometinė Vyriausybė apsisprendė, pasiremdama sovietiniu dešimties regionų modeliu, sudaryti 10 apskričių. „Jos sukurtos 1995 m. mechaniškai sujungus administracinius rajonus. Apskričių ribos dažnai kartojo vieningosios apgyvendinimo sistemos regionų ribas (Mačiulytė, Ragauskas, 2007, p. 70-71).“

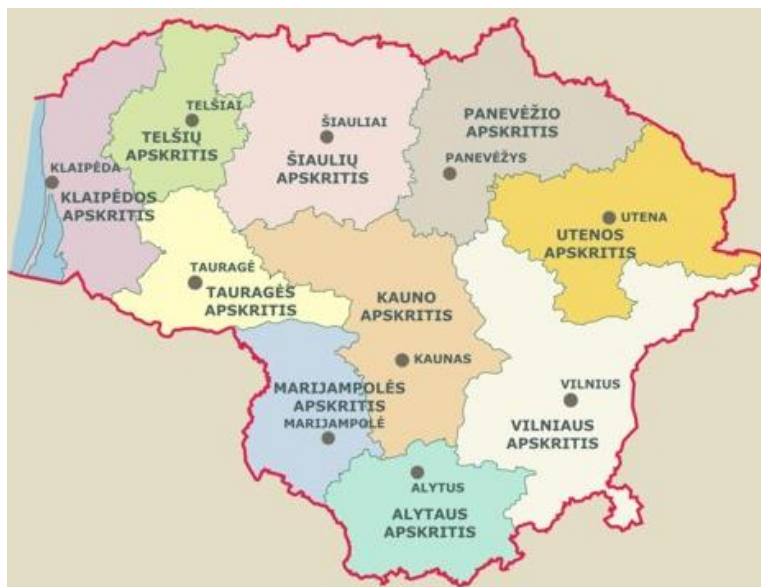
Taigi „1995 metais pradėtas įgyvendinti pirmasis Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų reformos etapas, kurio metu buvo:

- suformuota 10 naujų aukštesniųjų administracinių vienetų – apskričių;
- panaikinta 530 žemesniojo lygmens teritorijos administracinių vienetų – apylinkių, rajoninio pavaldumo miestų bei miesto tipo gyvenviečių;
- buvusieji aukštesniojo lygmens teritorijos administraciniai vienetai – 11 respublikinio pavaldumo miestų ir 44 rajonai – tapo teritorijos administraciniais vienetais – savivaldybėmis. (Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų sistemos tobulinimo koncepcija, 2003).“

Aukštesniųjų administracinių vienetų – apskričių teritorijos buvo sudarytos iš šių savivaldybių teritorijų:

1. „Alytaus – Alytaus miesto, Alytaus rajono, Druskininkų, Lazdijų rajono, Varėnos rajono savivaldybės;
2. Kauno - Birštono, Jonavos rajono, Kaišiadorių rajono, Kauno miesto, Kauno rajono, Kėdainių rajono, Prienų rajono, Raseinių rajono savivaldybės;
3. Klaipėdos – Klaipėdos rajono, Klaipėdos miesto, Kretingos rajono, Neringos, Palangos miesto, Skuodo rajono, Šilutės rajono savivaldybės;
4. Marijampolės – Kalvarijos, Kazlų Rūdos, Marijampolės, Šakių rajono, Vilkaviškio rajono savivaldybės;
5. Panevėžio – Biržų rajono, Kupiškio rajono, Panevėžio miesto, Panevėžio rajono, Pasvalio rajono, Rokiškio rajono savivaldybės;
6. Šiaulių – Joniškio rajono, Kelmės rajono, Pakruojo rajono, Akmenės rajono, Radviliškio rajono, Šiaulių miesto, Šiaulių rajono savivaldybės;
7. Tauragės – Jurbarko rajono, Pagėgių, Šilalės rajono, Tauragės rajono savivaldybės;
8. Telšių – Mažeikių rajono, Plungės rajono, Rietavo, Telšių rajono savivaldybės;
9. Utenos – Anykščių rajono, Ignalinos rajono, Molėtų rajono, Utenos rajono, Visagino, Zarasų rajono savivaldybės;
10. Vilniaus – Elektrėnų, Šalčininkų rajono, Širvintų rajono, Švenčionių rajono, Trakų rajono, Ukmergės rajono, Vilniaus miesto, Vilniaus rajono savivaldybės (Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas, 1994).“

Apskričių teritorijų ribos pavaizduotos 3 pav. Jos nekito iki šių dienų.



3 pav. Lietuvos apskričių ribos

Šaltinis: Interaktyvus Lietuvos žemėlapis.

Pasak Baltušnikienės ir Astrausko (2006 a, p. 254), 1994 m. iš esmės keitėsi visa teritorinio valdymo sistema. „Lietuvoje tobulinant viešojo valdymo sistemą, sudaryta iš esmės nauja teritorinio valdymo sistema: dviejų pakopų teritorinė savivalda, esant penkių tipų teritorijos administracinių vienetų sistemai, pertvarkyta į vienpakopę vietos savivaldos sistemą su 55 miestų ir rajonų savivaldybėmis bei sukurti aukštesnieji valstybės teritorijos administraciniai vienetai – apskritys.“

Lietuvos Respublikos Apskritis valdymo įstatyme (1994) apskritis apibrėžiama, kaip „Lietuvos Respublikos teritorijos aukštesnysis administracinis vienetas, kurio valdymą per apskrities viršininką, ministerijas bei kitas Vyriausybės institucijas organizuoja Vyriausybė.“

Anot Žilinsko (2010, p.61), „apskričių viršininkų institucijos sudarė savarankišką vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmenį. Pagal įgyvendinamas funkcijas jos buvo svarbiausios tarp teritorinių vykdomosios valdžios institucijų sistemos lygmens struktūrų. Šios bendrosios kompetencijos teritorinės vykdomosios valdžios institucijos sprendė svarbiausius daugelio sričių viešojo gyvenimo klausimus apskrityse. Tai buvo prefektinio tipo institucija, vykdanči savo veiklą valstybės teritorijos aukštesniuose administraciniuose vienetuose.“

Pagal Lietuvos Respublikos Apskritis valdymo įstatymą (1994) apskrities viršininkui buvo pavestos šios funkcijos:

- 1) „įgyvendinti valstybės politiką regioninės plėtros, socialinio aprūpinimo, švietimo, kultūros, sveikatos priežiūros, teritorijos planavimo, paminklotvarkos, žemės naudojimo ir apsaugos, aplinkos apsaugos ir kitose srityse, vykdyti apskrityje valstybines ir tarp regionines programas;
- 2) koordinuoti apskrityje esančių ministerijų ir kitų Vyriausybės institucijų struktūrinių padalinių veiklą, taip pat derinti savivaldybių vykdomųjų institucijų veiklą, įgyvendinant regionines programas;

- 3) numatyti prioritetines apskrities raidos kryptis ir rengti programas (Lietuvos Respublikos Apskrities valdymo įstatymas, 1994).“

Apskrities valdymo įstatymas apskrities viršininkui suteikė atitinkamus įgaliojimus tokiose srityse kaip: socialinė, kultūros, švietimo, sveikatos priežiūros ir farmacinė veikla, teritorijos planavimo ir paminklotvarkos, žemėtvarkos ir žemės ūkio, gamtos išteklių naudojimo bei aplinkos apsaugos.

Taip pat šiai institucijai buvo „suteikta teisė registruoti visuomeninių organizacijų, kurių veikla apima daugiau kaip vienos savivaldybės teritoriją, įstatus, kontroliuoti saugaus eismo priemonių valstybinių programų įgyvendinimą apskrities teritorijoje, organizuoti stichinių nelaimių, avarijų padarinių likvidavimą, paieškos ir gelbėjimo darbus bei atlikti apskrities valdymo funkcijas (Andruškevičius, 2004, p. 62).“

Pasak Petkevičiaus (2004, p. 153) apskrities viršininkas, vykdydamas jam paskirtas funkcijas, turėjo bendradarbiauti su savivaldybių ir valstybės valdymo institucijomis, joms pavaldžiomis valdymo įstaigomis bei organizacijomis apskrityje. Jis turėjo pranešti atitinkamai Seimui ar Vyriausybei apie valstybės valdymo institucijų padalinių apskrityje veiklą ir sprendimus, jei jie neatitinka įstatymų, Vyriausybės nutarimų arba pažeidžia piliečių ir organizacijų teises. Jeigu ginčijamo sprendimo nepanaikino, nepakeitė jį priėmęs valstybės institucijos padalinys ar aukštesnioji valstybės valdymo institucija, galutinį sprendimą turėjo priimti Vyriausybė.

Taigi apskričių viršininkų administracijos buvo svarbiausia apskrities valdymo institucija, tačiau ne vienintelė. Pasak Žilinsko (2010, p. 61), „apskrities valdymą LR Vyriausybė organizavo ne tik pasitelkdama apskrities viršininką. Tame valdyme dalyvavo ir dalyvauja ministerijos ir kitos Vyriausybės institucijos, tarp jų teritorines ligonių kasos, apskričių statistikos valdybos, teritorinės darbo biržos, aplinkos apsaugos agentūros, regioninių parkų direkcijos ir kt., vadinamos „dekoncentruotomis administracijomis (Žilinskas, 2010, p.61).“

Apibendrinant galima pasakyti, kad įkūrus apskritis, atsirado tarpinė valdymo grandinis tarp nacionalinės ir vietos valdžios, t. y. teritorinė institucija, kuriai vadovavo apskričių viršininkų administracijos. Šiai institucijai buvo perduota dalis savivaldybių ir ministerijų funkcijų, taip dekoncentruojant dalį valstybės funkcijų ir decentralizuojant valstybės valdymą, tačiau vėliau apskričių viršininkų kompetencija ir įgaliojimai nuolat kito.

2.3. Apskričių viršininkų įgaliojimų plėtra 1996-2000 m.

1996 – 2000 metais apskričių viršininkų institucijų kompetencija nuolat keitėsi. Pasak Baltušnikienės ir Astrausko (2006 a, p. 259), „prieštaringi dekoncentracijos proceso vertinimai ir valstybinių institucijų nenoras atsisakyti funkcijų tam tikrose veiklos srityse nulėmė dažnus Apskrities valdymo įstatymo keitimus bei papildymus “(būtent šiame įstatyme buvo reglamentuoti apskrities

viršininko įgaliojimai). Iš pradžių buvo susiaurinta apskrities viršininko institucijos įgaliojimų sritis, vėliau ji pradėta plėsti.

Taigi „1995 – 2000 m. apskrities viršininkai neteko šių funkcijų:

- 1) steigti, reorganizuoti ir likviduoti aukštesniąsias ir profesines mokyklas (nuo 1996-06-12 iki 1997-11-07)
- 2) dalyvauti nustatant pirminės sveikatinimo veiklos prioritetines kryptis (nuo 1997-06-24)
- 3) atlikti pastatų, statinių ir butų teisinį registravimą (nuo 1997-10-29)
- 4) organizuoti valstybinio žemės kadastro darbus, atlikti žemės teisinį registravimą (nuo 1997-10-29) (Baltušnikienė, Astrauskas, 2006 a, p. 259).“

Tačiau „1996 m. apskrities viršininko funkcijos savivaldybių atžvilgiu išsiplėtė. Tai buvo susiję su Seimo priimtu Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymu, kuris faktiškai panaikino Vyriausybės atstovo instituciją ir savivaldybių administracinės priežiūros funkciją perdavė apskričiai (Andruškevičius, 2004, p. 62).“ Taigi 1995-2000 m. apskričių viršininkai įgijo šiuos papildomus įgaliojimus (žr. 1 lentelę):

1 lentelė. Apskričių viršininkų įgaliojimų plėtra 1995-2000 m.

<i>Data</i>	<i>Apskričių viršininkų įgaliojimų plėtra</i>
Nuo 1996-04-20	Steigti, reorganizuoti ir likviduoti valstybines įmones, valdyti apskričių valdytojams perduotų įmonių valstybei priklausančias akcijas.
Nuo 1996-12-31 iki 1998-02-18	Atlikti savivaldybių administracinę priežiūrą, t.y. prižiūrėti, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės nutarimus, tikrinti, ar kolegialių ir nekollegialių savivaldos institucijų priimti sprendimai nepažeidžia piliečių ir organizacijų teisių.
Nuo 1997-03-12	1) Steigti, reorganizuoti ir likviduoti specialiųjų socialinių paslaugų institucijas; 2) Rengti, koordinuoti ir vykdyti apskrities socialinius projektus; 3) Kontroliuoti socialinių paslaugų teikimą apskričiai priklausančiose socialinių paslaugų teikimo įstaigose.
Nuo 1997-06-24	Išplečiami apskričių viršininkų įgaliojimai sveikatos priežiūros ir farmacinės veiklos klausimais.
Nuo 1998-11-04	Vyriausybės įgaliotos institucijos nustatyta tvarka atstovauti valstybei akcinėse bendrovėse ir uždaroje akcinėse bendrovėse, kuriose valstybei priklausančių akcijų valdytojas yra Valstybės turto fondas arba kita valstybės institucija.
Nuo 1997-11-07	Grąžinama teisė steigti, reorganizuoti ir likviduoti aukštesniąsias profesines mokyklas.
Nuo 1999-04-02	Teikti Vyriausybei Apskrities administracinių ginčų komisijos narių kandidatūras, įskaitant ir pirmininko kandidatūrą.
Nuo 1999-06-09	Prižiūrėti, kaip vykdomi Žemės ūkio bendrovių įstatymo reikalavimai.
Nuo 2000-05-24	1) Parduoti ar kitaip perleisti privačion nuosavybėn valstybinę žemę, išskyrus privatizuojamiems nekilnojamojo turto objektams priskirtus žemės sklypus, atstovauti valstybei perleidžiant privačią žemę valstybės nuosavybėn bei valstybei pagal įstatymus arba testamentą paveldint žemę; 2) Spręsti žemės paėmimo visuomenės poreikiams ir pagrindinės tikslinės žemės naudojimo paskirties keitimo klausimus.

Šaltinis: Baltušnikienė, Astrauskas, 2006 a, p. 260.

Kaip matyti iš 1 lentelės, 1995 – 2000 m. apskričių viršininkų institucijų įgaliojimai palaipsniui plėtėsi, kartu mažinant valstybės ir savivaldybių institucijų kompetenciją.

1996 metais įvyko keletas svarbių apskričių viršininkų įgaliojimų pokyčių. „1996 m. gruodžio 12 d. pakeistame ir papildytame Apskrities valdymo įstatyme suformuluojamas naujas apskrities

viršininko uždavinys: „prižiūrėti, ar savivaldybės laikosi Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės nutarimus, tikrinti, ar kolegialių ir nekolegialių savivaldos institucijų priimti sprendimai nepažeidžia piliečių ir organizacijų teisių“. Taip pat Apskritis valdymo įstatymas papildytas dviem naujais straipsniais, susijusiais su savivaldybių priežiūros vykdymu: viename iš jų apibrėžiamos apskrities viršininko teisės ir įgaliojimai savivaldybių veiklos priežiūros klausimais, o kitame nustatoma, kokiomis formomis apskrities viršininkas įgyvendina savo įgaliojimus (Baltušnikienė, Astrauskas, 2006 a, p. 261).“

Pasak Baltušnikienės ir Astrausko (2006 a, p. 259-260), „bene reikšmingiausias savivaldybių ir apskričių viršininkų sąveikos ir apskričių viršininkų funkcijų plėtros pokytis 1995 – 2000 m. įvyko 1996 m. gruodžio 12 d., kai apskričių valdytojams buvo suteikti Vyriausybės atstovų įgaliojimai įgyvendinti savivaldybių administracinės priežiūros funkciją ir jie buvo pavadinti apskričių viršininkais. Ši apskrities viršininkų nuostatos savivaldybių atžvilgiu kaita paskatino naujai pažvelgti į savivaldybių ir apskričių viršininkų sąveikos pobūdį.“ Tačiau, pasak autorių, suformavus aukštesniąją teritorinio valdymo pakopą, iškilo sąveikos problema tarp savivaldybių ir apskričių viršininkų. Konstitucijoje nurodyta, jog žemesnieji administraciniai vienetai turi savivaldos teisę, o aukštesniuose valdymą organizuoja Vyriausybė, todėl skirtinguose valdymo lygiuose turėtų veikti skirtingi valdymo subjektai, tačiau „suteikus apskrities viršininkui savivaldybių veiklos administracinės priežiūros funkcijas, sudarytos prielaidos Vyriausybei per apskrities viršininką daryti politinę įtaką savivaldybėms ir taip varžyti savivaldybių teises, pažeidžiant savivaldybių ir valstybės interesų derinimo principą. 1998 m. vasario 18 d. Konstitucinis Teismas pripažino, kad Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios toje dalyje, kuri reiškia savivaldybių veiklos administracinės priežiūros savarankiško konstitucinio instituto siejimą su kitu institutu, pasireiškusiu tiesioginiu savivaldybių priežiūros įtraukimu į vietos valdymą (t. y. apskritis), prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Taigi tų pačių metų spalio 15 d. priimti Apskritis valdymo įstatymo pakeitimai, kuriais panaikintas apskričių viršininkų uždavinys ir įgaliojimai atlikti savivaldybių administracinę priežiūrą (Baltušnikienė, Astrauskas, 2006 a, p. 261).“

Nuo 1998 m. apskričių viršininkų įgaliojimai plėtėsi toliau. „Vyriausybė, toliau vykdydama viešojo valdymo reformą šalyje, 1998 m. sausio 26 d. priėmė nutarimą „Dėl ministerijų ir Vyriausybės įstaigų kai kurių įgaliojimų, objektų bei atitinkamų materialinių ir finansinių išteklių perdavimo apskričių viršininkų administracijoms“, kuriuo nustatė, kurios valstybės institucijos ir kokius įgaliojimus, objektus, materialinius ir finansinius išteklius turi perduoti apskričių viršininkų įgaliojimų susiaurinimo atveju, jų kompetencija ir toliau buvo laipsniškai plečiama dekoncentruojant valstybės funkcijas (Baltušnikienė, Astrauskas, 2006 a, p. 261).“

Nutarime buvo numatyta Ministerijoms ir Vyriausybei įstaigoms perduoti šiuos įgaliojimus apskričių viršininkams (žr. 2 lentelę).

2 lentelė. Kai kurių ministerijų ir Vyriausybės įstaigų perduodami įgaliojimai apskričių viršininkams 1998 m.

<i>Ministerijos, Vyriausybės įstaigos pavadinimas</i>	<i>Perduodami įgaliojimai</i>
Krašto apsaugos ministerija	koordinuoti apskrityse esančių ministerijų bei kitų Vyriausybės įstaigų struktūrinių padalinių veiklą, likviduoti stichinių nelaimių, avarijų padarinius, organizuoti paieškos ir gelbėjimo darbus
Kultūros ministerija	vykdyti apskrities kultūros įstaigų steigėjo funkcijas
Kultūros ministerijos Kultūros vertybių apsaugos departamentas	vykdyti kultūros vertybių ir paminklų apsaugą
Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	organizuoti socialinę paramą ir globą
Susisiekimo ministerija	įgyvendinti saugaus eismo apskrities automobilių keliuose priemones
Sveikatos apsaugos ministerija	koordinuoti visuomenės ir asmens sveikatos priežiūros veiklą; organizuoti ir kontroliuoti sveikatinimo veiklą
Švietimo ir mokslo ministerija	atlikti pedagoginę psichologinę diagnostiką ir teikti pagalbą; organizuoti švietimą bei vykdyti jo priežiūrą
Žemės ir miškų ūkio ministerija	kontroliuoti augalų apsaugos priemonių naudojimą; vykdyti miškų būklės, naudojimo ir atkūrimo priežiūrą; organizuoti švietimą ir vykdyti jo priežiūrą
Valstybinė konkurencijos ir vartotojų teisių gynimo tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės	vykdyti konkurencijos ir vartotojų teisių gynimo priežiūrą
Lietuvos invalidų reikalų taryba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės	organizuoti invalidų reabilitaciją

Šaltinis: Vyriausybės nutarimas „Dėl ministerijų ir Vyriausybės įstaigų kai kurių įgaliojimų, objektų bei atitinkamų materialinių ir finansinių išteklių perdavimo apskričių viršininkų administracijoms“, 1998.

Taigi „įgyvendinant minėtą nutarimą, apskričių institucijoms pavaldūs tapo Krašto apsaugos ministerijos civilinės saugos departamento apskričių skyriai, Kultūros ministerijos patvirtintos regioninės kultūros įstaigos, senelių namai, invalidų reabilitacijos centrai. Nutarime nebuvo nurodytas terminas, per kurį turėtų būti apskričių viršininkams perduoti valstybiniai įgaliojimai bei jiems realizuoti reikalingi ištekliai, todėl per beveik septynerius metus nebuvo dekoncentruoti Kultūros vertybių apsaugos departamento regioniniai padaliniai, visuomenės sveikatos centrai, Švietimo ir mokslo ministerijos pedagoginio psichologinio centro skyriai, profesinės mokyklos (Baltušnikienė, Astrauskas, 2006 a, p. 262).“

Pasak Baltušnikienės ir Astrausko (2006 a, p. 262), nors ir buvo tikėtasi, kad Lietuvoje suformavus apskritis „apskrities viršininko kompetencijos pagrindą sudarys dekoncentruotos ministerijų ir departamentų funkcijos, apskričių funkcijos iš esmės buvo plečiamos siaurinant savivaldybių kompetenciją žemės ūkio, žemėtvarkos, švietimo ir kitose srityse. Daugumos funkcijų koncentravimas iš „apačios į viršų“, t. y. iš savivaldybių apskričių viršininkams, sukėlė įtampą tarp savivaldybių ir apskrities viršininko bei jo administracijos ir neleido susiformuoti konstruktyviems jų tarpusavio santykiams.“

Apibendrinant galima, pasakyti, kad Lietuvai atkūrus nepriklausomybę buvo būtina reformuoti valstybės valdymo sistemą, todėl 1994 metais buvo sukurtos apskritys ir apskričių viršininkų institucijos, kurių veikla buvo tobulinama kelerius metus. Institucijų kompetencijos ribos bei įgaliojimai buvo nuolat keičiami, tačiau per šešerius metus apskričių viršininkų institucija norėtos naudoti taip ir nedavė, todėl buvo pradėta abejoti jos naudingumu.

3. LIETUVOS APSKRIČIŲ VALDYMO REFORMOS RAIDA 2000 - 2013 M.

Lietuvos apskričių valdymas per šešerius savo gyvavimo metus nedavė rezultatų, kokių buvo tikėtasi, todėl 2000 metais pradėtas antrasis teritorijos administracinių vienetų reformos etapas. Įgyvendinant šį etapą buvo tikimasi surasti ir įgyvendinti optimalų apskričių valdymo modelį bei optimizuoti šalies valdymą jį dekoncentruojant ir decentralizuojant. Šiame skyriuje ir bus analizuojama optimalaus Lietuvos teritorinio administracinio suskirstymo paieška, reformos pagrindinės idėjos, centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų dekoncentravimas ir decentralizavimas, tolimesnis apskričių valdymo tobulinimas ir apskričių viršininkų bei jų administracijų panaikinimas. Taip pat bus apžvelgtas dabartinis apskričių valdymas.

3.1. Optimalaus Lietuvos teritorinio administracinio suskirstymo paieška 2000-2003 m.

2000 metais pradėta intensyvi optimalaus Lietuvos teritorinio administracinio suskirstymo paieška. „Ypač svarbus apskričių viršininkų įgaliojimų pokytis įvyko 2000 m. spalio 31 d., kai apskričių viršininkams suteikta funkcija įgyvendinti regioninės plėtros politiką. Dar 1998 m. liepos 21 d. priimtame Vyriausybės nuarime „dėl Lietuvos regioninės politikos matmenų“ tvirtinta, kad „pagrindiniais teritoriniais dariniais, kuriuose bus vykdoma valstybinė socialinės – ekonominės plėtros regioninė politika, laikytini aukštesnieji administraciniai teritoriniai vienetai – apskritys“. Ši nuostata po dviejų metų taip pat įtvirtinta Regioninės plėtros įstatyme. (...) Jame nustatyta, kad valstybės regioninė politika ir regioninis planavimas vykdomas apskrityse, o regiono pakopos planavimo dokumentus rengia, regiono plėtros planų įgyvendinimo priežiūrą organizuoja, patvirtintų planų įgyvendinimą koordinuoja, rengiamų dokumentų aptarimą organizuoja, regiono plėtros tarybos sekretoriato funkcijas atlieka apskrities viršininko administracija (Baltušnikienė, Astrauskas, 2006 a, p. 264).“

Po metų LR Vyriausybė nutarė keisti ne tik apskričių viršininkų įgaliojimus, bet ir apskričių teritorijų ribas. 2001 m. ji išleido nutarimą dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, apskričių teritorinės reformos kryptių ir apskričių teritorinės reformos kryptių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano, kuriame buvo numatytos trys Lietuvos teritorinio administracinio suskirstymo alternatyvos. Siūlomos 5 apskritys arba 4 regionai. Vėliau šis dokumentas pripažintas nebegaliojančiu, nei viena iš siūlytų alternatyvų taip ir neįgyvendinta, kadangi Vyriausybė taip ir nenusprendė, kuris modelis būtų optimaliausias.

Kad apskritys (regionai) galėtų efektyviai veikti, pirmiausia jos turėjo būti optimalaus dydžio. Europos Sąjunga yra nustačiusi regionų suskirstymo metodiką, kuri suskirsto regionus pagal gyventojų skaičių.

„8-ojo dešimtmečio pradžioje ES Komisija sudarė statistinių teritorinių vienetų nomenklatūrą (NUTS), siekdama įvesti vieną aiškią ES teritorijos padalijimo sistemą, kad Bendrija galėtų naudoti regionų statistiką. NUTS klasifikacija grindžiama reikalavimais, nurodančiais vidutinio dydžio NUTS regionų dydį (žr. 3 lentelė) (Nausėda, Tamošiūnas, 2009, p. 180).“

3 lentelė. ES regioninė NUTS klasifikacija

Lygis	Minimalus skaičius	Maksimalus skaičius
NUTS 1	3 milijonai	7 milijonai
NUTS 2	800 000	3 milijonai
NUTS 3	150 000	800 000

Šaltinis: Nausėda, Tamošiūnas, 2009, p. 181.

Taigi „NUTS klasifikacija nusako šalies susiskirstymą į statistinius-administracinius vienetus; kiekviena šalis save dalija į penkis NUTS lygius. Toks padalijimas reikalingas statistinių duomenų ES palyginamumui, tačiau jis taikomas ir įgyvendinant kai kurias ES politikas. Lietuvos atveju siūlomas susiskirstymas yra toks: NUTS I – Lietuva, NUTS II – Lietuva, NUTS III – apskritys, NUTS IV – savivaldybės, NUTS V – seniūnijos (Nausėda, Tamošiūnas, 2009, p. 181).“

Dar vienas bruožas, kurį turėtų atitikti optimalus aukštesnysis teritorinis administracinis vienetas yra apskrities teritorijos dydis. „Pagal nustatomą dalijamos geografinės erdvės teritorinių vienetų didumą paprastai skiriami mikroregionai (mikrorajonai), mezoregionai (mezorajonai), makroregionai (makrorajonai) ir megaregionai (megarajonai). Šiame kontekste Lietuvos teritorijos regionavimui taikytini skirstymo lygmenys galėtų atitikti tokios orientacinės apimties teritorinius vienetus: a) makroregionai – 20–25 tūkst. km², b) mezoregionai – 5–8 tūkst. km², c) mikroregionai – 1–2 tūkst. km². Dabartinės šalies apskritys atitinka mezoregionų, o savivaldybės – mikroregionų lygmenis (Lietuvos Respublikos Seimas. Regionų politika ir plėtra. Dėl Lietuvos Respublikos teritorinės sandaros tobulinimo).“

Taigi pagal ES metodiką Lietuvos apskritys, kaip bazinis administracinis vienetas, atitinka NUTS 2 klasifikaciją, todėl apskrities gyventojų skaičius optimaliu atveju turėtų atitikti intervalą 800 000 – 3 mln. Pagal kitą kriterijų, t. y. teritorijos dydį, Lietuva turėtų būti suskirstyta į makroregionus, nes tik tokiu atveju regionai atitiktų pirmąjį reikalavimą, kuris teigia, jog vieno regiono optimalus gyventojų skaičius neturi būti mažesnis nei 800 000 gyventojų. Taigi optimalus vienos apskrities ar regiono teritorijos plotas optimaliu atveju turėtų būti 20 – 25 tūkst. km².

Šiuo metu apskrities gyventojų skaičius svyruoja nuo 806404 gyv. iki 104683 gyv. (žr. 4 lentelė).

4 lentelė. Gyventojų skaičius apskrityse (2014 m. duomenys)

Apskritis pavadinimas	Gyventojų skaičius
Alytaus apskritis	149879
Kauno apskritis	587410
Klaipėdos apskritis	329146
Marijampolės apskritis	154097
Panevėžio apskritis	238802
Šiaulių apskritis	285870
Tauragės apskritis	104683
Telšių apskritis	145564
Utenos apskritis	142604
Vilniaus apskritis	806404

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis statistikos departamento duomenimis.

Vienintelė Vilniaus apskritis atitinka optimalų gyventojų skaičių. Tuo tarpu teritorijos ploto reikalavimų neatitinka nei viena apskritis. Apskričių dydis šiuo metu svyruoja nuo 9731 km² iki 4350 km² (žr. 5 lentelė).

5 lentelė. Apskričių teritorijų plotas (2014 m. duomenys)

Apskritis pavadinimas	Teritorijos plotas, km ²
Alytaus apskritis	5425
Kauno apskritis	8089
Klaipėdos apskritis	5209
Marijampolės apskritis	4463
Panevėžio apskritis	7881
Šiaulių apskritis	8540
Tauragės apskritis	4411
Telšių apskritis	4350
Utenos apskritis	7201
Vilniaus apskritis	9731

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis statistikos departamento duomenimis.

2001 m. Vyriausybė, kaip jau minėta, svarstė jas sujungti į stambesnius vienetus. Buvo siūlomos trys Lietuvos teritorinio administracinio suskirstymo alternatyvos: apskričių sujungimas, apskričių reorganizavimas į regionus ir apskričių reorganizavimas į regionus pagal etnologinius ir lingvistinius kriterijus. Toliau analizuojami jų trūkumai bei privalumai, alternatyvos lyginamos su NUTS nustatytais reikalavimais.

3.1.1. Apskričių sujungimas

Pirmoji alternatyva siūlo sujungti esamas apskritis į 5 stambesnes. „Pagal šią alternatyvą Lietuvos Respublikos teritorijos administracinis suskirstymas būtų keičiamas sujungiant esamas apskritis, bet esamų savivaldybių teritorijų ribos nekeičiamos. Ekonomiškai silpnesnė apskritis prijungiama prie ekonomiškai stipresnės. Siekiama silpniau išvystytoms teritorijoms suteikti ekonominės plėtros impulsą (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimas

Nr. 476 dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, apskričių teritorinės reformos krypčių ir apskričių teritorinės reformos krypčių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano).“

Sujungus apskritis Lietuvos Respublikos teritorijoje liktų šios apskritys: Kauno (centras – Kauno miestas), Klaipėdos (centras – Klaipėdos miestas), Panevėžio (centras – Panevėžio miestas), Šiaulių (centras – Šiaulių miestas), Vilniaus (centras – Vilniaus miestas).

Naikinamos būtų šios apskritys: Alytaus, Marijampolės, Tauragės, Telšių, Utenos (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimas Nr. 476 dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, apskričių teritorinės reformos krypčių ir apskričių teritorinės reformos krypčių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano).

Po reformos apskričių teritorijas sudarytų šių savivaldybių teritorijos:

- „Kauno apskritis – Birštono, Jonavos rajono, Jurbarko rajono, Kaišiadorių rajono, Kalvarijos, Kauno miesto, Kauno rajono, Kazlų Rūdos, Kėdainių rajono, Marijampolės, Prienų rajono, Raseinių rajono, Šakių rajono, Vilkaviškio rajono savivaldybės;
- Klaipėdos apskritis – Klaipėdos miesto, Klaipėdos rajono, Kretingos rajono, Neringos, Pagėgių, Palangos miesto, Plungės rajono, Rietavo, Skuodo rajono, Šilalės rajono, Šilutės rajono, Tauragės rajono, Telšių rajono savivaldybės;
- Panevėžio apskritis – Anykščių rajono, Biržų rajono, Kupiškio rajono, Panevėžio miesto, Panevėžio rajono, Pasvalio rajono, Rokiškio rajono, Utenos rajono, Zarasų rajono savivaldybės;
- Šiaulių apskritis – Akmenės rajono, Joniškio rajono, Kelmės rajono, Mažeikių rajono, Pakruojo rajono, Radviliškio rajono, Šiaulių miesto, Šiaulių rajono savivaldybės;
- Vilniaus apskritis – Alytaus miesto, Alytaus rajono, Druskininkų, Elektrėnų, Ignalinos rajono, Lazdijų rajono, Molėtų rajono, Šalčininkų rajono, Širvintų rajono, Švenčionių rajono, Trakų rajono, Ukmergės rajono, Varėnos rajono, Vilniaus miesto, Vilniaus rajono, Visagino miesto savivaldybės (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimas Nr. 476 dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, apskričių teritorinės reformos krypčių ir apskričių teritorinės reformos krypčių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano).“

Apskričių ribos po sujungimo pavaizduotos 4 pav.



4 pav. Lietuvos apskritys po sujungimo

Šaltinis: Lietuvos administracinis–teritorinis suskirstymas.

Šis modelis turi ir privalumų ir trūkumų. Jie pateikti 6 lentelėje.

6 lentelė. Apskričių sujungimo alternatyvos privalumai ir trūkumai

Privalumai	Trūkumai
<ol style="list-style-type: none"> 1. sumažėja aukštesniųjų administracinių vienetų; 2. administracinių vienetų centrais tampa didžiausi šalies miestai; 3. apskritys tampa kompleksiškesnės ekonominio potencialo sutelktumo požiūriu; 4. didieji šalies miestai, geriau panaudodami savo potencialą, formuoja investicijų traukos zonas ir rinką aplinkinių rajonų verslui; 5. paprasčiau valdyti valstybę, sutaupoma valstybės valdymui skiriamų lėšų. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. niveliuojami etnolingvistiniai bei etnografiniai ypatumai; 2. nepasiekiamas ekonominių ir socialinių problemų homogeniškumas; 3. naikinamų apskričių administraciniai centrai tampa periferiniais naujų apskričių centrais; 4. niveliuojami statistinių makroekonominių rodiklių skirtumai tarp regionų; 5. net ir sustambintos apskritys išlieka mažo demografinio potencialo; 6. galimas gyventojų emocinis priešinimasis mechaniškam apskričių sujungimui.

Šaltinis: Sudaryta autorės, remiantis „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimu Nr. 476 dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, apskričių teritorinės reformos krypčių ir apskričių teritorinės reformos krypčių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano“.

Apibendrinant šio modelio privalumus ir trūkumus galima, pasakyti, jog apskričių sujungimo modeliui gali priešintis gyventojai, ši alternatyva gali suvienodinti apskričių etnolingvistinius bei etnografinius ypatumus ir statistinių makroekonominių rodiklių skirtumus tarp regionų, nebus pasiekiamas ekonominių ir socialinių problemų homogeniškumas ir net ir sustambintos apskritys išliks mažo demografinio potencialo. Tačiau taip bus sumažinta aukštesniųjų administracinių vienetų skaičius, administracinių vienetų centrais taps didžiausi šalies miestai, kurie geriau panaudodami savo potencialą, formuoja investicijų traukos zonas ir rinką aplinkinių rajonų verslui, apskritys taps kompleksiškesnės ekonominio potencialo sutelktumo požiūriu. Taip bus paprasčiau valdyti valstybę ir galės sutaupyti daugiau lėšų.

Pagrindinis kriterijus renkantis apskričių valdymo modelį yra ekonominis, t. y. „siekiama įvertinti, kaip natūraliai ekonomiškai regionai yra susiformavę. Kitas kriterijus – suformuoti juos taip, kad galėtų pretenduoti į specialius europinius pinigus. Kad regionas atitiktų europinius standartus, jame turi būti ne mažiau kaip 800 tūkstančių gyventojų. Tada tektų rinktis sudėtingiausią variantą – tris regionus. Bet kai kuriose šalyse jie yra ir mažesni. Pavyzdžiui, Danijoje – tik apie 500 tūkstančių gyventojų. Vadinasi, jie įrodė ES, kad gali būti ir taip“ (Balčiūnas, 2008).“ Vadinasi iš esmės ir Lietuva gali tai padaryti.

Kitoms svarstytoms alternatyvoms nepritarė valstybės tarnautojai, todėl siūlymas buvo „steigti būtent penkis regionus aplink didžiuosius miestus – Vilnių, Kauną, Klaipėdą, Šiaulius ir Panevėžį. Galiausiai Vyriausybė, įgyvendindama apskričių reformą, pritarė Koordinacinės komisijos sudarymui (Nausėda, Tamošiūnas, 2009, p. 182).“

Tyla (2001) šią alternatyvą vertina taip: „Tokių apskričių su nužymėtais arealais mūsų valstybėje niekada nebuvo. Todėl tai nėra tradiciniai administraciniai ar kitokio pobūdžio regionai. Be abejo, gyventojai pajus panaikintų apskričių vietoje atsiradusių centrų nepatogumus. Tačiau iš visų trijų pateiktų apskričių valdymo reformos variantų šis projektas yra labiausiai teritoriškai išbalansuotas. Tačiau prieš jį įgyvendinant reikėtų padaryti porą korektyvų:

1. Lazdijų savivaldybę prijungti prie Kauno, nes ji istoriškai yra tapati su kitais Užnemunės rajonais, kuriuos ryškiai paveikė XIX a. socialinės reformos.
2. Mažeikių savivaldybę prijungti prie Klaipėdos apskrities.“

Tačiau Žilinskas (2001, p. 217) teigia, kad „gyventojai dažnai būna priešiški nusiteikę prieš savivaldybių ribų keitimą, nes tai dažniausiai sukelia jiems nepatogumų. Taip, atsitinka dėl vykdomos reformos skubotumo, dėl valstybinės valdžios institucijų neveiklumo. Vyriausybė nepakankamai vykdo gyventojų nuomonės tyrimus dėl teritorinės administracinės ir savivaldos reformos. Šis procesas neturėtų vykti perdėtai centralizuotai.“ Taigi Vyriausybė turėtų labiau paisyti gyventojų nuomonės. Tačiau reikia įvertinti ir tai, kurį variantą Vyriausybė bepasirinktų, apskričių ribos vis tiek bus keičiamos, gyventojai pokyčių neišvengs bet kuriuo atveju ir su nepatogumais teks susitaikyti, todėl labiau reikėtų atsižvelgti į tai, kuri alternatyvą duos daugiau naudos.

Dar vienas kriterijus kurį reikėtų aptarti yra tai, kad „teritoriniu požiūriu Lietuvoje yra keli regionai, kurių socialiniai ir ekonominiai rodikliai yra geriausi. Juose sutelkta ir daugiausia užsienio investicijų. Tai vakarinė Lietuvos dalis, apimanti Klaipėdą, Palangą, Klaipėdos, Mažeikių ir Akmenės rajonus, vidurinė dalis, apimanti Kauno, Jonavos, Kėdainių ir rajonus, bei pietrytinė (Vilnius ir Vilniaus bei Varėnos rajonai) (Išoraitė, 2006, p. 179).“ Taigi pasirinkus šią alternatyvą apskirtyse tolygiau pasiskirstys ekonominiai, socialiniai rodikliai.

Iš pažiūros ši modelį galėtų vertinti gerai, tačiau reikia įvertinti ar jis atitinka optimalų gyventojų skaičių teritorijos plotą.

Po reorganizacijos gyventojų skaičius ir apskričių teritorijų plotai atrodytų taip (žr. 7 lentelė):

**7 lentelė. Apskričių gyventojų skaičius ir teritorijos plotas sujungus apskritis
(2014 m. duomenys)**

Apskritis pavadinimas	Gyventojų skaičius	Teritorijos plotas, km ²
Kauno apskritis	741507	12552
Klaipėdos apskritis	579393	13970
Panevėžio apskritis	381406	15082
Šiaulių apskritis	285870	8540
Vilniaus apskritis	956283	15156

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis statistikos departamento duomenimis.

Gyventojų skaičius apskrityse svyruotų nuo 285870 iki 956283 gyventojų. Optimaliu atveju šis skaičius turėtų tilpti į 800 000 – 3 mln. intervalą. Taigi tik Vilniaus apskritis atitiktų šį kriterijų. Optimalus teritorijos plotas turėtų būti 20 – 25 tūkst. km². Šio kriterijaus neatitiktų nei viena apskritis.

Apibendrinat galima pasakyti, jog nors iš esmės ši alternatyva ir atrodo tinkamas variantas, tačiau optimalaus teritorinio administracinio suskirstymo bruožų ji nepatenkina.

3.1.2. Apskričių reorganizavimas į regionus

Antroji teritorinio administracinio suskirstymo alternatyva – apskričių reorganizavimas į regionus. „Ši alternatyva orientuota į Lietuvos Respublikos teritorijos administracinio suskirstymo derinimą su šalies regionine sąranga. Ši reformos alternatyva grindžiama regiono plėtra ir tvarkymą sąlygojančio teritorinio potencialo bendrumu.

Šalies teritorija suskirstoma į 4-5 santykiškai vienodas sritis – regionus. Regionų ribos gali būti tikslinamos teritorinio administracinio suskirstymo metu. Šios santykiškai vienodos didelės teritorijos atspindi tiek gamtinių, kraštotvarkos veiksnių, tiek ekonominių ir socialinių visuomenės raidos procesų teritorinius skirtumus (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimas Nr. 476 dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, apskričių teritorinės reformos kryptių ir apskričių teritorinės reformos kryptių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano).“

„Regioninės politikos išraiškos pagrindas yra savivalda, kuri pabrėžia susiklosčiusius teritorinių bendruomenių skirtumus. Be to, savivaldybės yra smulkiausi administraciniai vienetai, todėl labiausiai tinka teritoriniams skirtumams įvertinti mažos valstybės sąlygomis. Taigi regionų ribos turi būti tapatinamos su savivaldybių ribomis. Pagal šią alternatyvą apskritys panaikinamos, vietoj jų įsteigiami 4 arba 5 atstovaujantieji administraciniai vienetai. Atlikus socialinių ekonominių rodiklių analizę, siūloma suformuoti 4 aukštesnius teritorinius darinius: Šiaurės (centras – Šiauliai arba Panevėžys), Vakarų (centras – Klaipėda), Vidurio (centras – Kaunas) ir Pietryčių (centras – Vilnius) (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimas Nr. 476 dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, apskričių teritorinės reformos kryptių ir apskričių teritorinės reformos kryptių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano).“

Regionų teritorijas sudarytų šių savivaldybių teritorijos:

- „Pietryčių regionas – Alytaus miesto, Alytaus rajono, Druskininkų, Elektrėnų, Ignalinos rajono, Lazdijų rajono, Molėtų rajono, Šalčininkų rajono, Širvintų rajono, Švenčionių rajono, Trakų rajono, Ukmergės rajono, Utenos rajono, Varėnos rajono, Vilniaus miesto, Vilniaus rajono, Visagino miesto, Zarasų rajono savivaldybės;
- Vidurio regionas – Birštono, Jonavos rajono, Jurbarko rajono, Kaišiadorių rajono, Kalvarijos, Kauno miesto, Kauno rajono, Kazlų Rūdos, Kėdainių rajono, Marijampolės, Prienų rajono, Šakių rajono, Vilkaviškio rajono savivaldybės;
- Vakarų regionas – Akmenės rajono, Klaipėdos miesto, Klaipėdos rajono, Kelmės rajono, Kretingos rajono, Mažeikių rajono, Neringos, Pagėgių, Palangos miesto, Plungės rajono, Raseinių rajono, Rietavo, Skuodo rajono, Šilalės rajono, Šilutės rajono, Tauragės rajono, Telšių rajono savivaldybės;
- Šiaurės regionas – Anykščių rajono, Biržų rajono, Joniškio rajono, Kupiškio rajono, Pakruojo rajono, Panevėžio miesto, Panevėžio rajono, Pasvalio rajono, Radviliškio rajono, Rokiškio rajono, Šiaulių miesto, Šiaulių rajono savivaldybės (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimas Nr. 476 dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, apskričių teritorinės reformos krypčių ir apskričių teritorinės reformos krypčių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano).“

Regionų ribos ir jų centrai po reorganizacijos pavaizduoti 5 pav.



5 pav. Lietuvos regionai po reorganizacijos

Šaltinis: Lietuvos regionai po reorganizacijos.

Nutarime dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, apskričių teritorinės reformos krypčių ir apskričių teritorinės reformos krypčių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano pateikiamos pagrindinės kokybinės svarstomų regionų charakteristikos:

- „Pietryčių regionas – tai Alytaus, Švenčionių, Ukmergės, Utenos ir Vilniaus kraštai. Šiam regionui būdinga koncentruota auganti pramonė, labai silpnas žemės ūkis, didelis miškingumas ir vandens ištekliai, netolygiai pasiskirsčiusios investicijos, labai dideli socialiniai kontrastai. Sparti kaimo teritorijų depopuliacija, netolygi subregioninių centrų sistema, demografiniai teritoriniai kontrastai. Kalbinė gyventojų sudėtis įvairi: lietuvių ir slavų tautų integracijos zona. Tai sostinės regionas. Geras komunikacinis ryšys;
- Vidurio regionas – tai Jurbarko, Kauno ir Marijampolės kraštai. Išvystyta pramonė ir stiprus žemės ūkis, komunikacinis mazgas. Ūkio perspektyva orientuota į europinių tranzitinių srautų sankirtą. Demografinis stabilumas, suburbanizacija, palanki gyvenviečių sistemos struktūra. Tai valstybės branduolys tarpukariu. Regionas pasižymi socialinių ekonominių žmonių nuostatų bendrumu;
- Vakarų regionas – tai Klaipėdos, Mažeikių, Raseinių, Tauragės ir Telšių kraštai. Sparti struktūrinė ūkio dinamika, susijusi su Klaipėdos funkcijų kitimu ir ekonomine plėtra, policentrinė pramonės struktūra, stabilus žemės ūkis, stiprus rekreacinis potencialas. Didėjantis demografinis potencialas, tolygus subregioninių centrų tinklas. Ryškus žemaičių etninės kultūros savitumas, istorinės raidos autonomiškumas;
- Šiaurės regionas – tai Biržų, Panevėžio ir Šiaulių kraštai. Rentabilus prekinis žemės ūkis, merdinti pramonė, orientacija į tranzitą ir pasienio ryšius. Stabili demografinė situacija, ryškėjanti urbanizacinė juosta. Istorinės geopolitinės raidos bendrumas;
- galėtų būti ir penktasis – Sostinės (Vilniaus miestas ir Vilniaus rajonas) – regionas. Sostinės regionas – tai sostinė ir Vilnijos kraštas. Didelis Vilniaus, kaip šalies sostinės, pramonės ir investicijų potencialas turėtų kompensuoti silpną Vilnijos krašto pramonę ir žemės ūkį, ūkio nuosmukį, verslo plėtros perspektyvos stoką. Sostinės regiono suformavimas padėtų išvengti niveliuojančios Vilniaus miesto įtakos Pietryčių regiono ekonominiams ir socialiniams rodikliams. Pagrindinis trūkumas – Vilniaus miesto bendros valstybinės funkcijos akcentuojamos labiau nei šio miesto regioninės funkcijos (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimas Nr. 476 dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, apskričių teritorinės reformos kryptių ir apskričių teritorinės reformos kryptių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano).“

Šio modelio privalumai ir trūkumai (žr. 8 lentelė):

8 lentelė. Apskričių reorganizavimo į regionus alternatyvos privalumai ir trūkumai

Privalumai	Trūkumai
<ol style="list-style-type: none"> 1. racionaliai suderinamos regionų ir aukštesniųjų administracinių vienetų ribos; 2. užtikrinamas regiono homogeniškumas tvarkymo požiūriu; 3. sudaromos palankios sąlygos plėtoti regioninį planavimą ir programavimą; 4. homogeniškame regione gali būti efektyviau panaudota Europos Sąjungos struktūrinių fondų parama; 5. Sostinės regiono suformavimas leidžia išvengti niveliuojančios Vilniaus miesto įtakos regiono makroekonominiams rodikliams; 6. paprasčiau valdyti valstybę, sutaupoma valstybės valdymui skiriamų lėšų. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. sumažėja administracinių centrų, kyla grėsmė, kad sulėtės buvusių apskričių centrų ekonominė plėtra; 2. siekiant visiško regionų homogeniškumo, reikėtų patikslinti kai kurių rajonų savivaldybių ribas; 3. didelės reformos sąnaudos; 4. sunku nustatyti regionų centrus.

Šaltinis: Sudaryta autorės, remiantis „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimu Nr. 476 dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, apskričių teritorinės reformos kryptį ir apskričių teritorinės reformos kryptį pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano“.

Apibendrinant šios alternatyvos privalumus ir trūkumus galima teigti, jog šis modelis buvo mažiausiai svarstytas. Nors ši alternatyva ir užtikrina regiono homogeniškumą tvarkymo požiūriu, sudaro palankias sąlygas plėtoti regioninį planavimą ir programavimą, ir tokiu būdu gali būti efektyviau panaudota ES struktūrinių fondų parama, tačiau pasirinkus šią alternatyvą sumažėtų administracinių centrų, todėl kyla grėsmė, kad sulėtės buvusių apskričių centrų ekonominė plėtra. Be to, būtų sunku nustatyti regionų centrus ir reformos sąnaudos gautųsi labai didelės.

Vertinant šią alternatyvą pagal optimalaus modelio bruožus po reorganizacijos gyventojų skaičius ir apskričių teritorijų plotai atrodytų taip (žr. 9 lentelė):

9 lentelė. Apskričių gyventojų skaičius ir teritorijos plotas reorganizavus apskritis į regionus(2014 m. duomenys)

Regiono pavadinimas	Gyventojų skaičius	Teritorijos plotas, km ²
Pietryčių regionas	1098887	22357
Vidurio regionas	741507	12552
Vakarų regionas	579393	13970
Šiaurės regionas	524672	16421

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis statistikos departamento duomenimis.

Gyventojų skaičius apskrityse svyruotų nuo 524672 iki 1098887 gyventojų. Šioje alternatyvoje optimalų gyventojų skaičių atitiktų tik Pietryčių regionas. Apskričių teritorijų plotai būtų arčiau reikiamo skaičiaus, kadangi vienas regionas (Pietryčių) jau atitiktų optimalios teritorijos kriterijų, tačiau likę trys regionai vėlgi būtų per maži.

Taigi ši alternatyva arčiau optimalaus modelio bruožų, bet ir ji neatitinka nusistatytų reikalavimų.

3.1.3. Apskričių reorganizavimas į regionus pagal etnologinius ir lingvistinius kriterijus

Trečiasis modelis taip pat siūlo reorganizuoti apskritis į regionus, tačiau reorganizuoti pagal etnologinius bei lingvistinius kriterijus. „Ši alternatyva orientuota į Lietuvos Respublikos teritorijos administracinį suskirstymą, paremtą regiono etninės kultūros identiteto ir istorijos bendrumu.

Regionų teritorijas sudarytų šių savivaldybių teritorijos:

- **Dzūkija** – Alytaus miesto, Alytaus rajono, Druskininkų, Elektrėnų, Ignalinos rajono, Lazdijų rajono, Šalčininkų rajono, Širvintų rajono, Švenčionių rajono, Trakų rajono, Varėnos rajono, Vilniaus miesto, Vilniaus rajono ir Visagino miesto savivaldybės;
- **Sūduva** – Birštono, Jonavos rajono, Kalvarijos, Kauno miesto, Kauno rajono, Kazlų Rūdos, Kaišiadorių rajono, Kėdainių rajono, Marijampolės, Prienų rajono, Šakių rajono, Vilkaviškio rajono savivaldybės;
- **Žemaitija** – Akmenės rajono, Joniškio rajono, Jurbarko rajono, Kelmės rajono, Klaipėdos miesto, Klaipėdos rajono, Kretingos rajono, Mažeikių rajono, Neringos, Pagėgių, Palangos miesto, Pakruojo rajono, Plungės rajono, Radviliškio rajono, Raseinių rajono, Rietavo, Skuodo rajono, Šiaulių miesto, Šiaulių rajono, Šilalės rajono, Šilutės rajono, Tauragės rajono, Telšių rajono savivaldybės;
- **Aukštaitija** – Anykščių rajono, Biržų rajono, Kupiškio rajono, Molėtų rajono, Panevėžio miesto, Panevėžio rajono, Pasvalio rajono, Rokiškio rajono, Ukmergės rajono, Utenos rajono, Zarasų rajono savivaldybės. (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimas Nr. 476 dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, apskričių teritorinės reformos krypties ir apskričių teritorinės reformos krypties pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano).“

Minėti Lietuvos etnografiniai regionai pavaizduoti 6 pav.



6 pav. Lietuvos etnografiniai regionai

Šaltinis: Lietuvos etnografinių regionų žemėlapis.

Vyšniauskaitė (2001) teigia, jog Lietuvos administracinį suskirstymą į savivaldos regionus būtina atlikti remiantis būtent istoriškai susiklosčiusių krašto atskirų sričių etnokultūriniu ir lingvistiniu savitumu, tų sričių gyventojų savimone bei tradicijomis ir papročiais. Tokios istoriškai susiformavusios ir žmonių sąmonėje įsitvirtinusios Lietuvos etnografinės sritys yra Aukštaitija, Dainava (Dzūkija), Sūduva (Suvalkija) ir Žemaitija.

Pasak autorės, Žemaitijos regione reikėtų išskirti kaip atskirą subregioną buvusį Klaipėdos kraštą – Kuršių neriją, Klaipėdos ir Šilutės rajonus, išsiskiriančius tradicinės etninės kultūros daugelio elementų savitumu, krašto istorine praeitimi.

Minėtų išskiriamų savivaldos regionų centrais Vyšniauskaitė (2001) siūlo laikyti: Aukštaitijos – Panevėžį, Dainavos (Dzūkijos) – Alytų, Sūduvos (Suvalkijos) – Marijampolę, Žemaitijos – Telšius. Anot jos, tai atitiktų tiek šių regionų praeities tradicijas, tiek šiuolaikinę ekonominę trauką.

Vyšniauskaitė (2001) teigia, jog formuojant siūlomus dabartinius Lietuvos administracinius savivaldos regionus, negalima pažeisti esamų rajonų ribų, t. y.:

- „Į Aukštaitijos regioną sujungti: Anykščių, Biržų, Ignalinos, Joniškio, Kėdainių, Kupiškio, Molėtų, Pakruojo, Panevėžio, Pasvalio, Radviliškio, Rokiškio, Švenčionių, Ukmergės, Utenos rajonus.
- Į Dainavos (Dzūkijos) regioną sujungti: Alytaus, Kaišiadorių, Lazdijų, Šalčininkų, Širvintų, Trakų, Varėnos, Vilniaus rajonus.
- Į Sūduvos (Suvalkijos) regioną sujungti: Jonavos, Jurbarko, Kauno, Marijampolės, Prienų, Šakių, Vilkaviškio rajonus.
- Į Žemaitijos regioną sujungti: Akmenės, Kelmės, Klaipėdos, Kretingos, Mažeikių, Plungės, Tauragės, Telšių, Raseinių, Šiaulių, Šilalės, Šilutės rajonus. Šiame regione išskiriamo subregiono centru laikyti Klaipėdą (Vyšniauskaitė, 2001).“

Šimėnas (2002) taip pat pritaria, jog „sprendžiant Lietuvos savivaldos regionavimo problemas pagrindu reikėtų imti šį projektą, kadangi jis geriau atitinka buvusią gentinę baltų struktūrą. Tačiau jį dar reiktų nežymiai pakoreguoti, pagalvoti ir dėl regionų pavadinimų.“

Šio modelio privalumai bei trūkumai išvardinti 10 lentelėje.

10 lentelė. Apskričių reorganizavimo į regionus pagal etnologinius ir lingvistinius kriterijus alternatyvos privalumai ir trūkumai

Privalumai	Trūkumai
<ol style="list-style-type: none"> 1. patenkinamas dalies šalies visuomenės kultūrinio regionalizavimo poreikis; 2. sudaromos palankesnės sąlygos išsaugoti istorinį paveldą; 3. žadinama etninė savimonė; 4. sumažėja valdymo centrai. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. nėra griežtų etninės kultūros ribų tarp šalies regionų; 2. keblu oficialiai įteisinti šių etninės kultūros regionų „sostines“; 3. didieji miestai nėra etninės kultūros sostinės; 4. kalbiniai principai ne visoje šalies teritorijoje suderinami su etnografiniais; 5. vietos gyventojai gali nepritari, kad kai kurios savivaldybės būtų priskirtos vienam ar kitam regionui; 6. į etninės kultūros identitetą orientuotiems regionams bus sunku prioritetą teikti ekonominei plėtrai.

Šaltinis: Sudaryta autorės, remiantis „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimu Nr. 476 dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, apskričių teritorinės reformos krypčių ir apskričių teritorinės reformos krypčių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano“.

Apibendrinant šios alternatyvos privalumus bei trūkumus galima teigti, jog šis modelis labiausiai patenkina Lietuvos visuomenės kultūrinio regionalizavimo poreikį ir sudaro palankesnes sąlygas išsaugoti mūsų istorinį paveldą bei žadina etninę žmonių savimonę, tačiau jis nenubrėžia griežtų etninės kultūros ribų tarp šalies regionų, keblu oficialiai įteisinti šių etninės kultūros regionų „sostines“, kadangi didieji miestai nėra etninės kultūros sostinės, kalbiniai principai ne visoje šalies teritorijoje suderinami su etnografiniais, į etninės kultūros identitetą orientuotiems regionams būtų sunku prioritetą teikti ekonominei plėtrai. Taip pat kaip ir kitiems modeliams, ir šiam gali nepritari gyventojai.

Tačiau vėlgi reikia įvertinti šią alternatyvą pagal optimalaus modelio bruožus. Reorganizavus apskritis į regionus pagal etnologinius ir lingvistinius kriterijus gyventojų skaičius ir teritorijų plotai juose pasiskirstytų taip (žr. 11 lentelė):

11 lentelė. Apskričių gyventojų skaičius ir teritorijos plotas reorganizavus apskritis į regionus pagal etnologinius ir lingvistinius kriterijus(2014 m. duomenys)

Regiono pavadinimas	Gyventojų skaičius	Teritorijos plotas, km ²
Dzūkija	956283	15156
Sūduva	741507	12552
Žemaitija	865263	22510
Aukštaitija	381406	15082

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis statistikos departamento duomenimis.

Vertinant pagal optimalaus modelio bruožus gyventojų skaičius jau atitiktų dvejuose regionuose, t. y. Dzūkijoje ir Žemaitijoje, tačiau optimalų teritorijos plotą atitiktų tik Žemaitija.

Taigi ši alternatyva labiausiai tenkina optimalų gyventojų skaičių, bet teritorijų plotai kaip ir pirmų dviejų alternatyvų beveik neatitinka optimalaus skaičiaus.

Apibendrinant galima, pasakyti, jog nei viena alternatyva iš esmės neatitiko optimalaus gyventojų skaičiaus bei teritorijos ploto, jos turėjo nemažai trūkumų, tokio masto apskričių reorganizacijai reikėjo didžiulių išteklių, todėl šios idėjos taip ir liko neįgyvendintos.

3.2. Centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų dekoncentravimas ir decentralizavimas bei apskrities valdymo demokratizavimas 2003-2006 m.

Iki 2003 metų Vyriausybė taip ir nenusprendė, kiek Lietuvoje turėtų likti apskričių, todėl toliau spęsta kaip tobulinti apskričių valdymą. Pertvarkyti teritorinio valdymo sistemą buvo būtina. Šią reformą stipriai įtakojo šie veiksniai:

- „Ne visuomet racionaliai vykdomos kai kurios viešojo administravimo subjektų funkcijos (pvz., antrinio lygio asmens sveikatos priežiūros paslaugų teikimas, pagrindinio profesinio mokymo administravimas).
- Užsienio šalių patirtis ir Europos Tarybos institucijų priimami dokumentai skatina regioninės savivaldos principų diegimą ir regioninio valdymo demokratizavimą.
- Inicijatyvos, kylančios iš politinių partijų, visuomeninių organizacijų, atskirų mokslininkų bei jų grupių dėl valdymo pertvarkymo (Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. Nutarimas Nr. 824. „dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“).

„Siekdama optimizuoti viešojo valdymo sistemą, o ypač regioninio ir vietinio valdymo lygmenis, Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2003 metais patvirtino „Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepciją“ (Viešasis administravimas Lietuvoje, 2005, p. 17).“

„Koncepcija numato tobulinti viešojo administravimo sistemą: decentralizuoti, dekoncentruoti ir perskirstyti funkcijas tarp skirtingų valdymo lygmenų, taip pat demokratizuoti apskrities valdymą, sukurti savaveiksmiškumo pagrindais veikiančias atstovaujamasias institucijas Lietuvos Respublikos teritorijos aukštesniuose administraciniuose vienetuose – apskrityse – ir sustiprinti šiuo metu veikiančias regionų plėtros tarybas (Viešasis administravimas Lietuvoje, 2005, p. 17).“

Koncepcijoje buvo nustatyti tikslai, kurių siekiama planuojamais apskričių valdymo sistemos pertvarkymais:

- „atskirti skirtingų valdymo lygių valdžios institucijų funkcijas, bei padalinti jų įgaliojimus, remiantis nacionalinių interesų ir savivaldos principų derinimu;
- optimizuoti valdymą, jį dekoncentruojant ir decentralizuojant;
- nustatyti optimalius centrinio valdymo, apskrityse veikiančių, ir savivaldybių institucijų ryšius (Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija, 2003).“

Koncepcijoje buvo numatytos ir pagrindinės teritorinio administravimo tobulinimo kryptys, t. y.:

- „centrinių valstybinio administravimo subjektų vykdomų funkcijų dekoncentravimas - funkcijų perdavimas iš centrinių valstybinio administravimo subjektų jų teritoriniams padaliniais, arba teritoriniam valstybinio administravimo subjektui – apskrities viršininkui, tokiu būdu

priartinant šių subjektų vykdomas funkcijas arčiau piliečių. Šiuo atveju perduodamos funkcijos išlieka valstybinio administravimo dalimi;

- centrinių ir teritorinių valstybinio administravimo subjektų vykdomų funkcijų decentralizavimas – centrinių ir teritorinių valstybinio administravimo subjektų vykdomų funkcijų perdavimas savivaldybių viešojo administravimo subjektams (savivaldybių institucijoms);
- apskrities valdymo demokratizavimas, sukuriant atstovavimo institucijas Lietuvos Respublikos teritorijos aukštesniuose administraciniuose vienetuose – apskrityse (Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija, 2003).“

Ši reforma turėjo būti įgyvendinama trimis etapais:

I – uoju etapu turėjo būti dekoncentruojamos ir decentralizuojamos kai kurios centrinio valdymo institucijų vykdomos funkcijos ir perskirstomos kai kurios valstybinės funkcijos. Šį etapą buvo numatyta įgyvendinti 2003 – 2004 metais.

II – uoju etapu buvo numatyta decentralizuoti kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomas funkcijas, perskirstyti atsakomybę už kai kurių funkcijų vykdymą tarp apskričių viršininkų ir savivaldybių bei demokratizuoti apskrities valdymą. Tai turėjo būti padaryta nuo 2006 m. sausio 1 d.

III – asis etapas žadėjo tolesnį apskrities valdymo demokratizavimą. Šio etapo įgyvendinimo terminas koncepcijoje nebuvo apibrėžtas, jis turėjo priklausyti nuo II etapo rezultatų (Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija, 2003).“

Pirmuoju etapu buvo atlikti šie pertvarkymai:

- „Profesinės mokyklos buvo pertvarkytos į viešąsias profesinio mokymo įstaigas – daugiaprofilinius profesinio rengimo centrus (...).
- Pertvarkyta Švietimo ir mokslo ministerijos Pedagoginio psichologinio centro struktūra, jo skyrių funkcijos perduotos savivaldybėse steigiamoms pedagoginėms psichologinėms tarnyboms.
- Apskričių viršininkams perduotos kai kurių bibliotekų steigėjų funkcijos, perskirstyta dalis valstybinių funkcijų visuomenės ir asmens sveikatos priežiūros srityje.
- Savivaldybėms perduotos kai kurios funkcijos žemėtvarkos srityje (Viešasis administravimas Lietuvoje, 2005, p. 18)“.

Antrąjį etapą buvo žadama vykdyti dviem kryptimis:

1) Perskirstant įgaliojimus tarp centrinių ir teritorinių valstybinio administravimo ir savivaldybės administravimo subjektų (kai kurių žemėtvarkos funkcijų perdavimas savivaldybėms,

atskaitomybės už socialinių paslaugų organizavimą perskirstymas tarp apskričių viršininkų ir savivaldybių).

2) Demokratizuojant valdymą regioniniu lygmeniu didinant regionų plėtros tarybų įgaliojimus (joms suteikiamos teisės veiksmingiau ir suinteresuočiau dalyvauti valstybės regioninėje politikoje, vykdomoje centralizuotu būdu – paskirstyti lėšas savivaldybių teikiamiems investiciniams projektams, atitinkamiems regiono plėtros planą ir svarbiems regiono plėtrai naudotis lėšomis, reikalingomis projektų rengimui finansuoti) (Viešasis administravimas Lietuvoje, 2005, p. 18).

Per trečiąją koncepcijos įgyvendinimo etapą toliau turėjo būti perskirstomi įgaliojimai tarp centrinių ir teritorinių valstybinio administravimo subjektų ir vietos savivaldos subjektų. Dalis valstybinės žemės, reikalingos savivaldybių funkcijoms vykdyti, taip pat savivaldybės socialinei ir ekonominei plėtrai, turėjo būti perduodama valdyti savivaldybėms. Toliau turėjo būti demokratizuojamas apskrities valdymas. Tam reikėjo suformuoti tiesiogiai renkamas apskričių tarybas (Viešasis administravimas Lietuvoje, 2005, p. 19).

„Siekiant optimizuoti kai kurių funkcijų vykdymą, Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. rugpjūčio 25 d. nutarimu Nr. 814 patvirtintos Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos įgyvendinimo antrojo etapo priemonės. Vykdamas šias priemones, parengtas Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 5, 9, 11 ir 12 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas Nr. XP-2021, reglamentuojantis apskrities viršininko nusikaltimų kontrolės ir prevencijos srities politikos įgyvendinimą kaip atskirą uždavinį, panaikinantį apskrities viršininkui priskirtus įgaliojimus valstybinės miškų būklės, naudojimo, atkūrimo ir apsaugos kontrolės ir paminklotvarkos klausimais. Į viešąsias įstaigas pertvarkytos 4 profesinės mokyklos – Elektrėnų profesinio mokymo centras, Klaipėdos laivų statybos ir remonto mokykla, Kauno mechanikos mokykla, Raseinių politechnikos mokykla. Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2006 m. spalio 6 d. įsakymu Nr. A1-277 sudaryta tarpinstitucinė darbo grupė vaikų globos įstaigų poreikiui Lietuvoje nustatyti ir vaikų globos įstaigų tinklo optimizavimo planui parengti. (LR Vyriausybės 2007 m. kovo 21 d. nutarimas Nr. 307 dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 metų veiklos ataskaitos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui).“

2007 m. „toliau vykdytos Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos įgyvendinimo antrojo etapo priemonės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. rugpjūčio 25 d. nutarimu Nr. 814. Parengti ir Lietuvos Respublikos Seimui pateikti Lietuvos Respublikos žemės įstatymo kai kurių straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo, Lietuvos Respublikos žemės reformos įstatymo 16, 19 ir 20 straipsnių pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 8 straipsnio papildymo įstatymo ir Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 10 straipsnio pakeitimo įstatymo projektai, numatantys tobulinti valstybės valdymą, atskirti skirtingų valdymo lygių viešojo administravimo funkcijas,

perskirstyti žemėtvarkos funkcijas tarp savivaldybių, apskričių ir ministerijų (LR Vyriausybės 2008 m. kovo 20 d. nutarimas Nr. 267 dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 metų veiklos ataskaitos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui).“

Trečiuoju reformos etapu turėjo būti demokratizuojamas apskrities valdymas, tačiau, pasak Žilinsko, Lietuvai taip ir nepavyko iki galo demokratizuoti apskričių valdymo. „Tai, kad valdant apskritį ir regioną trūksta demokratijos ir atsakomybės, rodo jų nedidelis įnašas į politiką tiek teritoriniu, tiek nacionaliniu lygiais (Žilinskas, 2009 b, p. 90).“

Kondratienė (2012, p. 338) teigia, jog „tik nedaugelis šios koncepcijos nuostatų buvo įgyvendinta. Pavyzdžiui, 6.3. punktas, kuriame numatyti tikslai „2001 metų pabaigoje pasirinktas dalinis pertvarkymo būdas: remiantis subsidiarumo principu, dalį apskrities viršininko įgaliojimų, kuriuos vykdė jau esantys savivaldybėse apskrities viršininko administracijos teritoriniai padaliniai, perduoti vykdyti savivaldybėms. Įstatymais nuo 2002 m. sausio 1 d. savivaldybėms iš apskričių viršininkų administracijų perduota vykdyti dalies statybos leidimų išdavimo funkcija (Lietuvos Respublikos statybos įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymas (*Valstybės žinios*, 2001, Nr. 101-3598), nuo 2002 m. balandžio 1 d. – kai kurios funkcijos žemės ūkio srityje (Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 8, 17, 19, 21 straipsnių papildymo ir pakeitimo įstatymas (*Valstybės žinios*, 2001, Nr. 110-3984), Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 4, 5, 10 ir 12 straipsnių pakeitimo įstatymas (*Valstybės žinios*, 2001, Nr. 112-4088)“ iš esmės buvo įgyvendinti. Pažymėtina, kad šios koncepcijos įgyvendinimo etapai būdavo nuolat nukeliami pakeičiant Vyriausybės nutarimą, o Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. birželio 25 d. Nr. 660 nutarimu visi Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimai, susiję su kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija ir jos įgyvendinimo etapais buvo pripažinti netekusiais galios. Kadangi atsisakyta valdymo sistemos decentralizavimą ir dekoncentravimą nustačiusio dokumento, 2009 m. liepos 1 d. panaikintų apskričių viršininkų administracijų funkcijos vėl grąžintos valstybės centrinio valdymo subjektams, taip ir neperdavus jų savivaldybėms.“

Tačiau Astrauskas (2011, p. 289) teigia, kad Lietuva per dvidešimt atkurtos nepriklausomybės metų nors ir nelengvai, bet vis dėlto „sugebėjo centralizuotą valstybės valdymo sistemą (vietos savivaldybių institucijos ir įstaigos joje buvo tik valstybės valdžios ir valdymo organų sistemos sudėtinė dalis) transformuoti į demokratinę decentralizuotą ir dekoncentruotą viešojo valdymo sistemą, kurioje:

- a) viešąjį valdymą (viešąją valdžią) sudaro valstybės valdymas ir vietos (teritorinė) savivalda,
- b) vietos (teritorinė) savivalda – tai savaveiksmiškumo pagrindais veikianti viešojo administravimo sistema, tiesiogiai nepavaldi valstybės valdžios institucijoms,
- c) valstybės valdymas (tiksliau – valstybinis administravimas) yra dekoncentruotas: valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose (apskirtyse ir savivaldybėse) ir administravimo

zonose veiklą vykdo valstybinio vietos valdymo subjektai, priklausantys dviem tipams – prefekto tipo subjektams (pvz., Vyriausybės atstovas) ir dekoncentruotosios administracijos tipo subjektams (pvz., Policijos departamento teritorinės įstaigos, Mokesčių inspekcijos teritorinės įstaigos, darbo biržos teritorinės įstaigos ir kt.).“

Bandant decentralizuoti, dekoncentruoti bei demokratizuoti valstybės valdymą Lietuvoje buvo nueitas ilgas kelias, tačiau reforma buvo įgyvendinta tik iš dalies. Didžioji dalis „Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos“ nuostatų taip ir liko neįgyvendinta. Ir nors iš dalies ir pavyko decentralizuoti valstybės valdymą ir dekoncentruoti kai kurias funkcijas, tačiau nepavyko demokratizuoti apskričių valdymo.

3.3. Apskričių valdymo tobulinimas ir apskričių viršininkų bei jų administracijų panaikinimas 2006-2010 m.

Nuo 2006 metų toliau buvo bandoma tobulinti iki tol neefektyviai veikusį apskričių valdymą. Nuo minėtų metų vyko intensyvios Vyriausybės diskusijos, kaip tą padaryti. Kurį laiką imta svarstyti, ar tikrai Lietuvai reikia pertvarkų apskričių valdyme. Iki 2007 m. Vyriausybė laikėsi pozicijos, kad nereikia naikinti šiuo metu dešimt šalyje veikiančių apskričių, tik, anot Kirkilo (2007) būtina perskirstyti apskričių funkcijas. 2008 m. Seimo planuose vėl atsirado apskričių reorganizavimo klausimas, vėl buvo atsigręžta į 2001 metais iškeltas idėjas. Kubilius (2008) teigė, jog svarstoma Lietuvoje palikti tik 4-5 apskritis. Po metų Palaitis (2009 b) taip pat kalbėjo, kad numatyta reorganizuoti apskritis į euroregionus, tik jau svarstoma, kad pagal gyventojų skaičių jų turėtų būti tik 3-4.

Tuometinis apskričių valdymas nebuvo efektyvus, todėl buvo ruošiamasi reformuoti visą apskričių valdymo sistemą. Buvo priimta keletas teisės aktų, reglamentuojančių šią reformą, sukurta apskričių reformos koncepcija, tačiau nebuvo nustatyta aiškių šios koncepcijos įgyvendinimo etapų. Galiausiai nuspręsta, kad neefektyviai dirba ir apskričių viršininkai. Jie tapo politinio pasitikėjimo pareigūnais, kurie buvo keičiami po kiekvienų Seimo rinkimų ir Vyriausybės pasikeitimų. Apskritis viršininko funkcijas sudarė dekoncentruotos centrinių valdžios institucijų funkcijos. Taip pat apskritis gavo tik nedidelę dalį planuotų joms perduoti ministerijų ir vyriausybės institucijų funkcijų. Lietuva su vienos pakopos savivalda tapo unikalia valstybe pasaulyje (Mačiulytė, Ragauskas, 2007, p. 71). Nepaisant to, funkcijos tarp savivaldybių ir apskričių viršininkų buvo padalintos neracionaliai, dauguma funkcijų dubliavosi, to pasekoje, daug valstybės biudžeto lėšų, skirtų apskričių viršininkų administracijoms, buvo tiesiog švaistoma veltui. Todėl buvo suabejota šių institucijų egzistavimo tikslingumu ir 2010 metų liepos 1d. apskričių viršininkų administracijos buvo panaikintos.

„Likvidavus apskričių viršininkų administracijas, iš 88 apskričių viršininkų vykdytų funkcijų panaikintos 58 funkcijos. Iš apskrities viršininko įsteigtų biudžetinių įstaigų steigėjo teisių ir viešosiose

įstaigose įgyvendinamų savininko (dalininko) turtinių ir neturtinių teisių 111 perduota valstybės institucijoms, o 110 – savivaldybių institucijoms. Panaikintos (likviduotos) 8 įstaigos (Viešasis administravimas Lietuvoje, 2010).“

Apskričių viršininkų administracijų funkcijos įvairioms įstaigoms buvo perskirstytos taip (žr. 12 lentelę):

12 lentelė. Apskričių viršininkų administracijų funkcijų perskirstymas

Funkcijos	Funkcijas vykdo
1.1. Savivaldybių teritorijų planavimo ir statybų valstybinė priežiūra	Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos padaliniai
1.2. Apskritis lygmens teritorijų planavimas	Būsto ir urbanistinės plėtros agentūros prie Aplinkos ministerijos regioninių padalinių skyriai
1.3. Pajūrio juostos tvarkymas ir teisės medžioti suteikimo ir panaikinimo komisijos sudarymas	Aplinkos apsaugos agentūra prie Aplinkos ministerijos
2.1. Stichinių nelaimių, avarijų padarinių likvidavimas, paieškos ir gelbėjimo darbų organizavimas. Civilinės sauga.	Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamento prie Vidaus reikalų ministerijos apskričių priešgaisrinės gelbėjimo valdybos
2.2. Nacionalinės regioninės politikos įgyvendinimas	Vidaus reikalų ministerijos Regionų plėtros skyrius
3.1. Žemės tvarkymas ir administravimas	Nacionalinė žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos teritoriniai žemėtvarkos skyriai
3.2. Melioracijos darbų ir melioracijos statinių naudojimo valstybinė priežiūra	Žemės ūkio ministerija
4. Regioninės reikšmės socialinių paslaugų įstaigų steigimas, gestų kalbos vertėjų paslaugų apskrityse organizavimas	Socialinės apsaugos ir darbo ministerija
5. Bendrosios valstybinės švietimo politikos vykdymo priežiūra. Vaikų socializacijos centrų ir Rytų Lietuvos švietimo įstaigų steigimas	Švietimo ir mokslo ministerija
6. Mobilizacijos rengimas, vykdymas organizavimas, koordinavimas, mobilizaciniai mokymai ir metodinė pagalba	Mobilizacijos departamentas prie Krašto apsaugos ministerijos
7. Sveikatos apsauga	Sveikatos apsaugos ministerija
8. Kultūros įstaigų steigimas, reorganizavimas ir likvidavimas	Kultūros ministerija
9. Kultūrinis turizmas	Ūkio ministerija
10. Apskritis sporto medicinos centrų steigimas, reorganizavimas, likvidavimas ir buvusios SDAALR turto valdymas	Kūno kultūros ir sporto departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės

Šaltinis: LR Vidaus reikalų ministerija. Apskričių viršininkų administracijų reforma. Apie reformą.

„Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai perduotos 45 apskričių viršininkų socialinių paslaugų įstaigų steigėjo teisės ir pareigos. Nacionalinė žemės tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos perėmė žemės tvarkymo ir administravimo funkcijas. Žemės tvarkymo departamentų Teritorinių žemėtvarkos skyrių pagrindu įsteigti Nacionalinės žemės tarnybos struktūriniai padaliniai – 48 Teritoriniai žemėtvarkos skyriai. Švietimo ir mokslo ministerijai perduotos 29 švietimo įstaigų savininko teisės ir pareigos. 49 švietimo įstaigų savininko teisės, pareigos ir turtas perduotas savivaldybėms. Atsisakyta 2 viešųjų švietimo įstaigų dalininko turtinių ir neturtinių teisių. Likviduotos 2 švietimo įstaigos. Panaikinta 10 apskričių viršininkų administracijų švietimo padalinių, 56 valstybinės švietimo priežiūros skyrių valstybės tarnautojų pareigybės, likviduotas Švietimo centras. Švietimo ir mokslo

ministerijoje įsteigtas Švietimo kokybės ir regioninės politikos departamentas (Viešasis administravimas Lietuvoje, 2010).“

Po 2010 m. reformos ko ne daugiausiai naštos atiteko savivaldybėms. Joms „perduotas didelės vertės ilgalaikis materialusis turtas – daugiau kaip 40 mokyklų, 30 globos namų, 15 įvairių centrų, 12 ligoninių, šių įstaigų steigėjų valdymo funkcijos ir dar apie dešimt apskričių viršininkų vykdytų funkcijų. Savivaldybėms perduotos tokios svarbios funkcijos kaip specialiųjų mokyklų tinklo formavimas; pagalbos mokiniui, mokytojui įstaigų steigimas; ypatingų statinių ir valstybinės reikšmės bei rizikos objektuose esančių statinių naudojimo priežiūra; sveikatos, socialinės apsaugos ir kitų sričių funkcijos. Panaikinus apskričių viršininkų administracijas, savivaldybių atliekamų funkcijų padaugėjo, o Vyriausybės atstovų apskrityse vaidmuo, vykdam savivaldybių administracinę priežiūrą, tapo dar svarbesnis (Kiurienė, Zajančauskaitė, 2013 , p. 7-8).“

„Siekiant, kad panaikinus apskričių viršininkų administracijas, paramos regionų plėtrai procesai vyktų veiksmingiau, įvykdyta regioninės politikos įgyvendinimo institucinė pertvarka. Svarbiausios apskričių viršininkų administracijų vykdytos regioninės politikos įgyvendinimo funkcijos perduotos Vidaus reikalų ministerijai. Jas vykdyti įsteigta nauja įstaiga prie Vidaus reikalų ministerijos – Regioninės plėtros departamentas, turintis savo teritorinius skyrius kiekvienoje apskrityje. Užtikrinant partnerystės principo laikymąsi, pakeista regionų plėtros tarybų sudarymo tvarka – vietoje apskričių viršininkų į regionų plėtros tarybas įtraukti Vyriausybės paskirti asmenys (Viešasis administravimas Lietuvoje, 2010).“

Esminiai apskričių viršininkų administracijų reformos siekiai buvo efektyviau naudoti biudžeto lėšas, mažinti biurokratizmą, geriau ir skaidriau vykdyti funkcijas bei kiek galima jas priartinti prie žmonių poreikių (Palaitis, 2008).

„Įgyvendinus apskričių valdymo reformą, pasiekti šie tikslai:

1. Panaikintas tarpinis centrinės valdžios lygmuo;
2. Panaikintas besidubliuojančios ir tarpinės funkcijos;
3. Pagerės funkcijų vykdymo kokybė, sutrumpės sprendimų priėmimo trukmė;
4. Bus aiškesni, skaidresni valdymo procesai, užkertantys kelią korupcijai;
5. Praplėstos savivaldos funkcijos;
6. Sumažės biurokratizmas ir administracinė našta verslui;
7. Prie gyventojų priartintas paslaugų teikimas;
8. Valstybės biudžeto lėšų ekonomija (LR Vidaus reikalų ministerija. Apskričių viršininkų administracijų reforma. Reformos eiga).“

Lietuvos apskričių viršininkų administracijų reforma turėjo daug pasekmių ir teigiamų ir neigiamų. Tačiau ją įvykdyti buvo būtina, nes apskričių viršininkų institucijos per 15 savo gyvavimo metų taip ir nepavyko realizuoti joms iškeltų tikslų.

„Gyventojai taip pat buvo nepatenkinti šių įstaigų darbu, nebuvo vieningos visų apskričių viršininkų administracijų veiklos kontrolės sistemos. Be to, šiai institucijai dalis funkcijų buvo priskirta dirbtinai, o dalis jų tapo nebeaktualios plečiantis informacinių technologijų galimybėms arba baigiamos įgyvendinti. (...) Šio neefektyvaus tarpinio valstybės administravimo vieneto likvidavimas iš esmės turėtų sumažinti korupcijos galimybes, pagerinti verslo ir jo plėtros sąlygas, pagreitinti visą sprendimų priėmimo procesą, o gyventojams sumažinti administracinę naštą (Palaitis, 2009 a).

Šios didelio masto reformos įgyvendinimas turėjo ir privalumų ir trūkumų. Jie pateikti 13 lentelėje.

13 lentelė. Lietuvos apskričių viršininkų administracijų reformos privalumai ir trūkumai

Privalumai	Trūkumai
<ul style="list-style-type: none"> • Panaikintos besidubliuojančios funkcijos • Sutaupyta nemažai valstybės lėšų • Greičiau ir paprasčiau teikiamos paslaugos • Daugiau paslaugų teikiama vietos savivaldoje • Sumažinta administracinė našta gyventojams 	<ul style="list-style-type: none"> • Ne mažai tarnautojų neteko darbo • Didesnis krūvis likusiems tarnautojams

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis LR Vidaus reikalų ministerijos duomenų archyvu (Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerija. Apskričių viršininkų administracijų reforma)

Apibendrinant galima pasakyti, jog panaikinus tarpinę valdžios grandį, t. y., apskričių viršininkų administracijas, buvo pasiekta šių rezultatų: greičiau ir paprasčiau tvarkomi dokumentai ir panaikintos besidubliuojančios funkcijos, taupiau ir racionaliau panaudojamos lėšos, o paslaugos teikiamos greičiau ir paprasčiau, daugiau jų teikiama tiesiog vietos savivaldoje, tačiau ne mažai tarnautojų liko be darbo, o likusiems tarnautojams atiteko didesnis darbo krūvis (Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerija. Apskričių viršininkų administracijų reforma).

3.4. Apskričių valdymas 2010-2013 m.

Panaikinus apskričių viršininkų institucijas, „Vyriausybė apskričių valdymą ir toliau organizuoja per ministerijoms pavaldžius (atskaitingus) teritorinius padalinius ir kitus jai atskaitingus valdymo subjektus. XV Vyriausybės programoje numatyta nuo 2013 m. įsteigti (sudaryti) 3–5 regionus, skirtus planuoti ir administruoti nuo 2014 m. Lietuvai teksimą Europos Sąjungos struktūrinių fondų finansinę paramą. Juose veiklą turėtų vykdyti delegavimo būdu iš vietos savivaldybių atstovų sudarytos Regionų tarybos (Astrauskas, 2011, p. 288).“ Tačiau, kaip parodė laikas, 2014 metais pertvarka nebuvo padaryta ir Lietuvoje vis dar egzistuoja 10 apskričių, o ne 3-5 regionai.

2010 liepos 1 d. dalis apskričių reformos buvo įvykdyta. Panaikinus apskričių viršininkų administracijas, pasak Dudinskaitės (2011, p. 26) regioninės reikšmės funkcijų dubliavimasis buvo išspręstas, tačiau siekiant nuo 2014 metų gauti struktūrinę paramą buvo būtina kurti regionus pagal ES reikalavimus. Administravimo zonų nesutapimas su apskritimis ir nepakankamas decentralizacijos lygis, pasak autorės, apsunkina efektyvios regioninės politikos įgyvendinimą. Orientacija į silpnai išsivysčiusius regionus tik skatina šių regionų priklausomybę nuo ES paramos, nemažindama

ekonominių socialinių skirtumų. Panaikinus tarpinę grandį – apskričių viršininkų administracijas – neišnyko būtinybė spręsti regionines problemas. Jei buvo nuspręsta panaikinti šias institucijas, tai, anot Dudinskaitės, reikia jas kažkuo ir pakeisti, kad regioninis valdymas nebūtų paliktas savieigai.

Nors iš pirmo žvilgsnio atrodo, kad viskas sudėliota į savo vietas: besidubliuojančios funkcijos panaikintos, likusios išdalintos kitoms institucijoms, tačiau Dudinskaitė prieštarauja tokiam perskirstymui teigdama, jog „regioninės reikšmės funkcijų priskyrimas savivaldybėms ar ministerijoms yra netinkamas, nes kyla abejonių, ar pavyktų jas tinkamai įgyvendinti ne vien dėl regioninių problemų tikslingesnio išsprendimo, tiek dėl pavaldumo ryšių, nes regioninė taryba veikiau klausys ministerijų nei savivaldybių nuomonės. Tai reiškia, kad tarpinė grandis tarp centrinės ir vietinės valdžios skatina valdymo lankstumą, demokratinius procesus bei ekonominį augimą. Šiuolaikinei regioninės plėtros politikai būtina įgyvendinti esminius šalies teritorinės-administracinės sandaros pokyčius (Dudinskaitė, 2011, p. 26).“ Šia reforma buvo pasiektas didesnis centralizavimo lygis, todėl, pasak autorės, reikalingas naujas apskričių (regionų) valdymo modelis, kuris būtų tinkamas Europos Sąjungos regioninei politikai įgyvendinti.

„Lietuvos regioninė politika yra dar pakankamai nauja viešosios politikos sritis, kurios atsiradimą lėmė ES. Žemės ūkio politikoje ir kitose srityse teritorinis planavimas ar savivaldybių biudžetų pajamų išlyginimas egzistavo ir anksčiau. Tačiau regioninė politika kaip atskira Lietuvos Vyriausybės darbo sritis susiformavo tik dėl poreikio rengtis narystei ES, kad būtų galima efektyviau pasinaudoti ES teikiama pagalba. Ši politika buvo pradėta plėtoti ne dėl vidaus socialinių ir ekonominių plėtros poveikių, bet dėl išorinio spaudimo. ES raginama Lietuvos Vyriausybė pripažinti, kad šaliai būtina regioninės politikos formavimo ir įgyvendinimo sistema (Puidokas, Daukaitė, 2013, p. 67).“

Taigi šiandien Lietuvos regioninės politikos institucinė sistema atrodo taip:

- „Lietuvos Respublikos Vyriausybė;
- Vidaus reikalų ministerija;
- Nacionalinė regioninės plėtros taryba;
- Regionų plėtros tarybos;
- savivaldybės, ekonominiai ir socialiniai partneriai (Puidokas, Daukaitė, 2013, p. 70).“

Kaip jau minėta, **LR Vyriausybė** apskričių valdymą organizuoja per įvairias jai pavaldžias valstybines institucijas. „Apskričių valdyme dalyvauja ministerijos ir kitos Vyriausybės institucijos, tarp jų teritorines ligonių kasos, apskričių statistikos valdybos, teritorinės darbo biržos, aplinkos apsaugos agentūros, regioninių parkų direkcijos ir kt. (Žilinskas, 2010, p.61).“ Viena iš tokių institucijų yra ir Vyriausybės atstovas apskrityje. Jis vykdo savivaldybių priežiūros funkciją.

Pasak Kiurienės ir Zajančauskaitės (2013, p. 10), „Vyriausybės atstovas apskrityje yra valstybės tarnautojas – įstaigos vadovas, į pareigas konkurso būdu ketveriems metams skiriamas ir

atleidžiamas Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymu nustatyta tvarka. Vyriausybės atstovas yra pavaldus Vyriausybei ir atskaitingas Ministrui Pirmininkui. Kiekvienoje apskrityje skiriamas vienas Vyriausybės atstovas, jam įgyvendinti įgaliojimus ir teises padeda Vyriausybės atstovo apskrityje tarnyba.“

„Vyriausybės atstovas, įgyvendindamas įgaliojimus, turi gana plačias teises, nustatytas Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatyme: susipažinti su savivaldybės administravimo subjektų teisės aktais; reikalauti šių teisės aktų ir su jais susijusių dokumentų kopijų, paaiškinimų, kodėl šie teisės aktai buvo priimti; dalyvauti Vyriausybės posėdžiuose ir valstybės institucijų organizuojamuose renginiuose, kai svarstomi savivaldybių veiklos klausimai; pagal kompetenciją kreiptis į valstybės nutarimų taikymo tvarką; dalyvauti savivaldybės institucijų posėdžiuose, savivaldybės tarybos nariams pranešti, kad jų svarstomi klausimai neatitinka įstatymų ar Vyriausybės nutarimų. Vyriausybės atstovas apskrityje, vadovaudamasis Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymu, atlieka išankstinę savivaldybės kolegialių administravimo subjektų rengiamų teisės aktų projektų priežiūrą (Kiurienė, Zajančkauskaitė, 2013, p. 10).“

LR vidaus reikalų ministerija „įgyvendindama nacionalinę regioninę politiką apskrityse:

- ministro nustatyta tvarka rengia regiono plėtros plano projektą ir pasiūlymus dėl regiono plėtros plano įgyvendinimo, regionų socialinių ir ekonominių skirtumų mažinimo programos, probleminių teritorijų išskyrimo ir jose įgyvendinamiems projektams teiktinos valstybės pagalbos;
- dalyvauja vykdant probleminės teritorijos plėtros programas;
- koordinuoja savivaldybių institucijų, socialinių ir ekonominių partnerių veiklą jiems vykdant priimtus sprendimus, susijusius su nacionalinės regioninės politikos įgyvendinimu tame regione;
- atlieka regiono plėtros tarybos sekretoriato funkcijas;
- organizuoja tarptautinių sutarčių ir projektų rengimą, užtikrina šių tarptautinių sutarčių ir susitarimų vykdymą bei bendradarbiavimą su atitinkamomis užsienio valstybėmis;
- įgyvendina vidaus tarnybos valdymą;
- informuoja visuomenę apie ministerijos veiklą;
- atlieka kitas įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir kitų teisės aktų nustatytas funkcijas (Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos nuostatai, 2010).“

„Nacionalinė regioninės plėtros taryba – tai konsultacinė grupė, susidedanti iš ministerijų, kitų valstybės institucijų ir įstaigų, Lietuvos savivaldybių asociacijos, socialinių ir ekonominių partnerių atstovų ir regionų plėtros tarybų pirmininkų. Nacionalinė regioninės plėtros taryba prisideda formuojant pagrindines regioninės politikos įgyvendinimo nuostatas:

1. svarsto nacionalinės regioninės politikos tikslą, uždavinius ir priemones, atskirų ūkio šakų (sektorių) plėtros strategijas ir teikia išvadas bei pasiūlymus jų rengėjams ir Vyriausybei;
2. svarsto nacionalinei regioninei politikai įgyvendinti skiriamas programas ir teikia išvadas bei pasiūlymus jų rengėjams ir Vyriausybei (Lietuvos regioninė politika. Nacionalinė regioninės plėtros taryba).“

Regionų plėtros tarybos:

1. „Tvirtina regioninio lygmens plėtros planavimo dokumentus – regionų plėtros planus;
2. Vyriausybės nustatyta tvarka atrenka regiono socialinės ir ekonominės plėtros projektus, skirtus šiems planams įgyvendinti, ir teikia dėl jų savo išvadas finansavimą skiriančioms institucijoms;
3. Teikia siūlymus Vidaus reikalų ministerijai ir Nacionalinei regioninės politikos tarybai regioninės politikos formavimo ir įgyvendinimo klausimais (Lietuvos regioninė politika. Regionų plėtros tarybos).“

„Regionų plėtros įstatymas apskritis yra įtvirtinęs ir kaip nacionalinės regioninės politikos įgyvendinimo regionus, kuriuose įstatymu numatytą veiklą vykdo *regionų plėtros tarybos*. Šios tarybos nėra regionų gyventojų tiesiogiai renkamos valdžios (savivaldos) institucijos, bet yra sudarytos delegavimo būdu iš Vyriausybės sprendimu skiriamo Vidaus reikalų ministro pasiūlyto atstovo ir visų tos apskrities teritorijoje esančių savivaldybių merų bei tarybos narių. Jų skaičius nustatomas pagal kvotą. Regiono plėtros tarybą, kurios kompetencija nustatyta minėtame Regioninės plėtros įstatyme, aptarnauti patikėta Vidaus reikalų ministerijai (iki 2010 m. gruodžio 31 d. – Regioninės plėtros departamentui kaip Vidaus reikalų ministerijos administracijos padaliniiui, o nuo 2011 m. sausio 1 d. – Regioninės plėtros departamentui kaip įstaigai prie Vidaus reikalų ministerijos su teritoriniais filialais). (Astrauskas, 2011, p. 288).“

Savivaldybės regioninę politiką įgyvendina atlikdamos regionų plėtros tarybų joms patikėtas funkcijas.

Apibendrinant galima pasakyti, kad optimalaus apskričių valdymo modelio buvo ieškoma ne vienerius metus. Nuo 2000 –ųjų metų buvo intensyviai ieškoma optimaliausio teritorinio administracinio suskirstymo varianto. 2001 m. buvo keliamos idėjos reformuoti apskritis, jas sujungiant į 4-5 stambesnius regionus, tačiau šis projektas nepasiteisino tad taip ir liko neįgyvendintas. 2003 m. buvo bandoma decentralizuoti valstybės valdymą ir dekoncentruoti apskričių viršininkų funkcijas, tačiau ir šis bandymas nedavė žadėtos naudos, buvo nuspręsta, kad ši institucija veikia neefektyviai, jos funkcijos dubliuojamos, taip veltui švaistomas valstybės biudžetas, todėl 2010 m. apskričių viršininkų institucija buvo likviduota. Nuo reformos pradžios jau praėjo 14 metų, tačiau apskričių valdymas taip ir liko iki galo nereformuotas – vis dar egzistuoja 10 aukštesniųjų teritorinių vienetų, nors vietoj jų nuo 2013 m. buvo numatyta įsteigti 3–5 regionus.

IŠVADOS

1. Teritorinis administracinis suskirstymas suprantamas, kaip būtinas veiksnys nuolatiniam valstybės vystymuisi ir ekonominių bei socialinių šalies problemų racionaliam sprendimui. Atskiri administraciniai vienetai gali efektyviau išnaudoti savo turimus privalumus ir tinkamiau tvarkyti savo krašto reikalus, nei tai būtų daroma valstybės mastu. Skiriami du teritorinio administracinio suskirstymo lygiai: aukštesnieji administravimo vienetai ir žemesnieji administravimo vienetai. Efektyviam šalies valdymui didelę reikšmę turi aukštesnieji administraciniai vienetai, nes būtent jų dėka valstybė decentralizuoja šalies valdymą, perduodama dalį centrinės valdžios funkcijų aukštesniesiems administraciniams vienetais, taip sumažindama išsikerojusias valstybės valdymo struktūras ir priartindama sprendimų priėmimą prie žmonių, kur problemos sprendžiamos geriausiai.
2. 1994 m. buvo sudaryta 10 aukštesniųjų šalies administracinių vienetų – apskričių, kas iš esmės pakeitė visą Lietuvos teritorinio valdymo sistemą. Įkūrus apskritis, atsirado tarpinė valdymo grandis tarp nacionalinės ir vietos valdžios, t. y. teritorinė institucija, kuriai vadovavo apskričių viršininkų administracijos. Šiai institucijai buvo perduota dalis savivaldybių funkcijų, tačiau apskričių viršininkų kompetencija nuolat kito iki 2000 m.
3. Galima išskirti tris pagrindinius apskričių reformos etapus 2000-2013 m.: optimalaus teritorinio administracinio suskirstymo paieška, centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų dekoncentravimas ir decentralizavimas ir apskričių viršininkų bei jų administracijų panaikinimas. 2001 m. LR Vyriausybė intensyviai ieškojo optimalaus Lietuvos teritorinio administracinio suskirstymo modelio, buvo svarstomos trys alternatyvos, tačiau jos turėjo nemažai trūkumų, o tokio masto apskričių reorganizacijai reikėjo didžiulių išteklių, todėl šios idėjos taip ir liko neįgyvendintos. Vėliau bandyta decentralizuoti ir dekoncentruoti valstybės valdymą, tačiau reforma buvo įgyvendinta tik iš dalies. Funkcijos tarp savivaldybių ir apskričių viršininkų buvo padalintos neracionaliai, dauguma funkcijų dubliavosi, to pasekoje, daug valstybės biudžeto lėšų, skirtų apskričių viršininkų administracijoms, buvo tiesiog švaistoma veltui. Todėl buvo suabejota šių institucijų egzistavimo tikslingumu ir 2010 metų liepos 1d. apskričių viršininkų administracijos buvo panaikintos. Panaikinus apskričių viršininkų institucijas, Vyriausybė apskričių valdymą ir toliau organizuoja per ministerijoms pavaldžius (atskaitingus) teritorinius padalinius ir kitus jai atskaitingus valdymo subjektus. Tačiau apskričių valdymas taip ir liko iki galo nereformuotas. LR Vyriausybė nuolat atidėliojo reformos įgyvendinimą keisdama Vyriausybės nutarimuose numatytas reformos įgyvendinimo etapų datas ir nukeldama jas

tolesniam laikui, todėl vis dar egzistuoja 10 aukštesniųjų teritorinių vienetų, nors vietoj jų nuo 2013 m. buvo numatyta įsteigti 3–5 regionus.

LITERATŪRA

1. Aiškinamasis Merriam – Webster žodynas. District [žiūrėta 2014 10 12]. *Prieiga per internetą*: <<http://www.merriam-webster.com/dictionary/district?show=0&t=1389525055>>.
2. Andruškevičius, A. (2004). *Administracinės teisės principai ir normų ribos*. Vilnius: Teisinės informacijos centras.
3. Astrauskas, A. (2007). Decentralizacija vietos savivaldybėje: esmė, turinys ir formos. *Viešoji politika ir administravimas*, (20), 9–23.
4. Astrauskas, A. (2010). Teritorinė savivalda. Kn. Smalskys V. (red.), *Viešasis valdymas. Monografija* (pp. 214–237). Vilnius: MRU leidybos centras.
5. Astrauskas, A. (2011). Vietos savivaldos raida Lietuvoje 1990-2010 metais. *Viešoji politika ir administravimas*, 10 (2), 283–298.
6. Astrauskas, A. (2006). Vietos savivaldos institucijų vieta viešojo valdymo sistemoje ir valdymo problemos Lietuvoje. Kn. Puškorius S. (red.), *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Monografija* (pp. 203–215). Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras.
7. Astrauskas, A., Svetikas, Ž. (2005). Valdymas Lietuvos Respublikos valstybės teritorijos aukštesniuose vienetuose (apskričiuose) ir jo tobulinimo galimybės. *Viešoji politika ir administravimas*, (12), 9–24.
8. Balčiūnas, P. (2008). Lietuvos administracinis–teritorinis suskirstymas [žiūrėta 2014 11 26]. Prieiga per internetą: <<http://www.miestai.net/forumas/archive/index.php/t-3174.html>>.
9. Baltušnikienė, J., Astrauskas, A. (2006 a). Savivaldybių ir apskričių viršinių institucijų kompetencija ir sąveika Lietuvoje. Kn. Puškorius S. (red.), *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Monografija* (pp. 252–275). Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras.
10. Baltušnikienė, J., Astrauskas, A. (2006 b). Viešojo valdymo institucijų funkcijų ir decentralizavimo aspektų analizė. Kn. Puškorius S. (red.), *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Monografija* (pp. 30–38). Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras.
11. Baltušnikienė, J. (2009). Viešojo valdymo sistemos decentralizacija: turinys, pranašumai ir trūkumai. *Viešoji politika ir administravimas*, (27), 79–89.
12. Dapkus, R. (2013). Lietuvos regioninės politikos vertinimas: mokslininkų įžvalgos. Druskininkai.
13. Denhardt, R. B. (2001). *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė.
14. Dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos ir apskričių teritorinės reformos kryptį. *Lietuvos regioninių tyrimų instituto atliekamų tyrimų rezultatai* [žiūrėta 2014 11 26]. Prieiga per internetą: <www.lrti.lt/nuomone/LRTI_del_apskriciu_reformos.doc>.
15. Dudinskaitė, L. (2011) *Viešojo administravimo reforma Lietuvoje: apskričių viršinių administracijų panaikinimas*. Magistro darbas: socialiniai mokslai, viešasis administravimas (62603S204). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
16. Interaktyvus Lietuvos žemėlapis. Lietuvos apskritys [žiūrėta 2014 11 26]. Prieiga per internetą: <<http://neris.mii.lt/LT/MIESTAI/apskritys.php>>.

17. Išoraitė, M. (2006). Lietuvos regionų raidos perspektyvos. Kn. Puškorius S. (red.), *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Monografija* (pp. 165–179). Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras.
18. Juraitė, K. (2005). Lyginamieji tyrimo metodai: nuo intensyvaus ir ekstensyvaus prie visapusiško tyrimo. [žiūrėta 2014 12 01]. Prieiga per internetą: <http://fcis.vdu.lt/~z.lydeka@adm.vdu.lt/KJuraitė_paskaita%20ISM%202.pdf>.
19. Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija. *Žin.*, 2003, Nr. 61-2804.
20. Kirkilas, G. (2007). Vyriausybė apskričių kol kas nenaikins [žiūrėta 2014 12 02]. Prieiga per internetą: <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/vyriausybe-apskriciu-kol-kas-nenaikins.d?id=15227053>>.
21. Kiurienė, V., Zajančauskaitė, R., (2013). Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovų apskrityse įgaliojimų įgyvendinant savivaldybių administracinę priežiūrą analizė: 2008 – 2012 metai. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 3 (31), 7–21.
22. Kubilius, A. (2008). Iki 2009 m. liepos Lietuvoje turėtų likti 4-5 apskritys [žiūrėta 2014 12 02]. Prieiga per internetą: <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/iki-2009-m-liepos-lietuvoje-turetu-likti-4-5-apskritys.d?id=19305798>>.
23. Kundrotienė, V. (2012). Subsidiarumo kaip Europos Sąjungos teisės principo taikymas Lietuvos valstybės valdymo sistemai decentralizuoti. *Viešoji politika ir administravimas*, 11 (2), 331–343.
24. Lazdynas, R. (2005). *Savivalda: filosofija, teorija, praktika*. Šiauliai: Saulės delta.
25. Lietuvos administracinis–teritorinis suskirstymas [žiūrėta 2014 11 26]. Prieiga per internetą: <<http://www.miestai.net/forumas/showthread.php?p=532469>>.
26. Lietuvos regionai po reorganizacijos. *Žemėlapis* [žiūrėta 2014 11 26]. Prieiga per internetą: <http://www.skrastas.lt/gallery/_skrastas/2008/11/11/Lietuva%20apskritys%20Panevezys%20copy%20copy.jpg>.
27. Lietuvos regioninė politika. Nacionalinė regioninės plėtros taryba [2014-12-07]. Prieiga per internetą <<http://www.nrp.vrm.lt/index.php?id=166>>.
28. Lietuvos regioninė politika. Regionų plėtros tarybos [2014-12-08]. Prieiga per internetą <<http://www.nrp.vrm.lt/index.php?id=167>>.
29. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas. *Žin.*, 1994, Nr. 101-2015.
30. Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas. *Žin.*, 2000, Nr. 66-1987.
31. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas. *Žin.*, 1994, Nr. 60-1183.
32. Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų sistemos tobulinimo koncepcija. *Žin.*, 2003, Nr. Nr. 59-2679.
33. Lietuvos Respublikos Seimas. Regionų politika ir plėtra. Dėl Lietuvos Respublikos teritorinės sandaros tobulinimo [žiūrėta 2014 11 26]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_d=33493&p_k=1&p_r=2231>.

34. Lietuvos Respublikos Seimas. Regionų politika ir plėtra. Lietuvos etnografinių regionų žemėlapis [žiūrėta 2014 11 26]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=2231&p_d=33289&p_k=1>.
35. Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerija. Apskričių viršinių administracijų reforma. Apie reformą [žiūrėta 2014 03 16]. Prieiga per internetą: <<http://www.vrm.lt/index.php?id=1125>>.
36. Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerija. Apskričių viršinių administracijų reforma. Reformos eiga [žiūrėta 2014 03 16]. Prieiga per internetą: <<http://www.vrm.lt/index.php?id=1321>>.
37. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimas Nr. 476 dėl apskričių valdymo reformos koncepcijos, apskričių teritorinės reformos kryptių ir apskričių teritorinės reformos kryptių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano. *Žin.*, 2001, Nr. 37-1250.
38. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. Nutarimas Nr. 824. „dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“. *Žin.*, 2003, Nr. 61-2804.
39. LR Vyriausybės 2007 m. kovo 21 d. nutarimas Nr. 307 dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 metų veiklos ataskaitos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui.
40. LR Vyriausybės 2008 m. kovo 20 d. nutarimas Nr. 267 dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 metų veiklos ataskaitos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui.
41. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. sausio 26 d. nutarimas „Dėl ministerijų ir Vyriausybės įstaigų kai kurių įgaliojimų, objektų bei atitinkamų materialinių ir finansinių išteklių perdavimo apskričių viršinių administracijoms“. *Žin.*, Nr. 1998, Nr. 10-253.
42. Mačiulytė, J., Ragauskas, P. (2007). *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link? Vilnius: Versus aureus.*
43. Nausėda, A., Tamošiūnas, T. (2009). Lietuvos regioninės politikos kaitos tendencijos Europos Sąjungos kontekste. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos, 1 (14)*, 177–186.
44. Orenius, A. (2005). Regionalizacija ir regioninė šalies plėtra. *Viešoji politika ir administravimas, (14)*, 107–114.
45. Palaitis, R. (2008). Apskritys kaip teritoriniai vienetai išliks, reorganizuojamos bus tik apskričių viršinių administracijos [2014 12 08]. Prieiga per internetą: <<http://www.teisesforumas.lt/index.php/idomybes-ir-naudinga-informacija/602-apskritys-isliks.html>>.
46. Palaitis, R. (2009 a). Apskričių naikinimą numatantis įstatymo projektas – Vyriausybėje [2014 12 08]. Prieiga per internetą: <<http://zebra.15min.lt/lt/naujienos/lietuva/apskriciu-naikinima-numatantis-istatymo-projektas-vyriausybeje-157707.html>>.
47. Palaitis, R. (2009 b). A.Kubilius dėl apskričių reformos: „Darom!“ [žiūrėta 2014 12 02]. Prieiga per internetą: <<http://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/akubilius-del-apskriciu-reformos-darom.d?id=21642272>>.
48. Petkevičius, P. (2004). Civilinė teisė. Kn., *Lietuvos teisės pagrindai.* (pp. 131-177). Vilnius: Justitia.
49. Puidokas, M., Daukaitė, I., (2013). Lietuvos regioninės politikos tobulinimo kryptys Europos Sąjungos regioninės politikos kontekste. *Viešoji politika ir administravimas, 12 (1)*, 65–79.

50. Raipa, A., Backūnaitė, E. (2004). Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai. *Viešojo politika ir administravimas*, (7), 23–32.
51. Regioninės plėtros Departamento prie Vidaus reikalų ministerijos 2010 m. lapkričio 29 d. nuostatai. Nr. 1V-720.
52. Skrindžiauskienė, I. (2008). *Vietos valdymo ir vietos savivaldos konstituciniai pagrindai*. Magistro darbas: socialiniai mokslai, parlamento teisė ir valstybės valdžios institucijos (62401S104). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
53. Statistikos Departamentas. Gyventojų skaičius apskrityse [žiūrėta 2014 11 03]. Prieiga per internetą: <<http://db1.stat.gov.lt/statbank/selectvarval/saveselections.asp?MainTable=M3010211&PLanguage=0&TableStyle=&Buttons=&PXSIId=3767&IQY=&TC=&ST=ST&rvar0=&rvar1=&rvar2=&rvar3=&rvar4=&rvar5=&rvar6=&rvar7=&rvar8=&rvar9=&rvar10=&rvar11=&rvar12=&rvar13=&rvar14=>>>.
54. Šimėnas, V. (2002). Lietuvos Respublikos Seimas. Regionų politika ir plėtra. Lietuvos Respublikos suskirstymo į savivaldos regionus žemėlapių projektinio varianto: recenzija-ekspertizė dr. Valdemaras Šimėnas [žiūrėta 2014 09 09]. Prieiga per internetą <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=2231&p_d=21327&p_k=1>.
55. Tyla, A. (2001). Lietuvos Respublikos Seimas. Regionų politika ir plėtra. Pastabos dėl Apskričių valdymo reformos koncepcijos prof. habil. dr. Antanas Tyla [žiūrėta 2014 09 09]. Prieiga per internetą: <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=2231&p_d=21323&p_k=1>.
56. Viešasis administravimas Lietuvoje. 2010 metų apžvalga (2010). *Apskričių valdymo reforma: pasiekti rezultatai ir nauda*. Vilnius: Vidaus reikalų ministerija.
57. Viešasis administravimas Lietuvoje (2005). *Dėl kai kurių centrinių valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos pakeitimo projekto*. Vilnius: Vidaus reikalų ministerija.
58. Vikipedija laisvoji enciklopedija. Valdymas [žiūrėta 2015 01 12]. Prieiga per internetą <<http://lt.wikipedia.org/wiki/Valdymas>>.
59. Vyšniauskaitė, A. (2001). Lietuvos Respublikos Seimas. Regionų politika ir plėtra. Nuomonė ir pasiūlymai dėl Lietuvos regionavimo projekto prof. habil. dr. Angelė Vyšniauskaitė [žiūrėta 2014 12 02]. Prieiga per internetą <http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=2231&p_d=21324&p_k=1>.
60. Žigienė, G. (2012). Decentralizacijos principų atspindys nustatant vietos savivaldos funkcijas. *Vadyba*, 2 (21), 95–102.
61. Žilinskas, G. (2010). Lietuvos Respublikos vietos valdymo raidos konstituciniai aspektai. *Viešojo politika ir administravimas*, (33), 57–68.
62. Žilinskas, G. (2003). Valstybinės valdžios politinė – teritorinė organizacija ir jos formos. Kn. Raipa A. (red.), *Viešasis administravimas. Monografija* (pp. 61–86). Kaunas: Technologija.
63. Žilinskas, G. (2001). Vietos savivalda Lietuvos Respublikoje 1990 – 2000 m. Kn. Raipa A. (red.), *Viešojo administravimo efektyvumas. Monografija* (pp. 198–223). Kaunas: Technologija.
64. Žilinskas, G. (2009 a). Vietos savivaldos sistema. Kn. Raipa A. (red.), *Įvadas į viešąjį valdymą. Monografija* (pp. 92–104). Kaunas: Technologija.

65. Žilinskas, G. (2009 b). Šiuolaikinės apskričių ir regionų valdymo problemos Lietuvos Respublikoje. *Viešoji politika ir administravimas*, (27), 90–100.