



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO SUBJEKTŲ VYKDOMŲ FUNKCIJŲ PASISKIRSTYMAS

2009 m. gegužės 20 d. Nr. VA-P-30-14-10
Vilnius

Auditas atliktas, vykdant
Valstybės kontrolės 3-iojo audito departamento
l. e. direktoriaus pareigas Romualdos Masiulionienės
2008-07-01 pavedimą Nr. P-30-14

Auditą atliko valstybinių auditorių grupė:
Inga Gaidukovė (grupės vadovė)
Venera Michalovska (nuo 2008-07-01 iki 2008-09-30)
Aurita Buragienė (nuo 2008-09-29)
Arūnas Zinkevičius (nuo 2008-09-29 iki 2009-03-23)
Kostas Bauža (nuo 2008-09-29)
Ieva Norušaitienė (nuo 2008-09-29)

Auditas pradėtas 2008-07-01
Auditas baigtas 2009-05-20

Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti
Valstybės kontrolės interneto puslapyje
adresu www.vkontrolė.lt

TURINYS

Santrauka	3
Ižanga	5
Audito apimtis ir procesas	7
Audito rezultatai	11
1. Viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų paskirstymo reformų įgyvendinimo problematika	11
2. Apskričių viršininkų, kaip viešojo administravimo sistemos dalyvių, kompetencijos nustatymas	21
2.1. Apskričių viršininkų kompetencijai neperduotos funkcijos	22
2.2. Apskričių viršininkų kompetencijai nebūdingų funkcijų vykdymas	23
2.3. Funkcijų vykdymas tarp kelių viešojo administravimo subjektų	27
3. Regioninio lygmens valdymo tobulinimo galimybės	33
Išvados ir rekomendacijos	40
Priedai	44

SANTRAUKA

Kiekvienos valstybės viešojo valdymo sistema – tai tam tikrą struktūrą turintis darinys, sudarytas iš skirtingo dydžio valstybės teritorijos administracinių vienetų, kuriuose viešojo valdymo funkcijas įgyvendina tarpusavyje valdymo ryšiais susiję viešojo administravimo subjektai. Šių subjektų tikslas yra tenkinti gyventojų visuomeninius poreikius, teikiant viešąsias paslaugas, todėl valstybės valdymo sistema turėtų būti tinkama naudotis visuomenei, o jos veikla – rezultatyvi, jos išlaikymas – ekonomiškai.

Siekdami įvertinti viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymą, atsižvelgiant į šių subjektų kompetencijos ir atsakomybės ribas, audito metu analizavome, kaip įgyvendinama funkcijų perskirstymo reforma ir kaip atskiriama viešojo administravimo subjektų kompetencija, daugiausia dėmesio skiriant teritoriniams-regioniniams valstybinio administravimo subjektams. Taip pat siekėme nustatyti reikšmingiausias šios srities problemas ir pasiūlyti galimus jų sprendimo būdus.

Audito metu nustatyta:

- Viešojo administravimo sistemos reformų įgyvendinimas, struktūruojant valstybinio administravimo ir vietos savivaldos posistemes ir skirtingiems viešojo administravimo subjektams nustatant jų kompetencijos ribas, nenuoseklus, todėl viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų optimizavimo procesas nepakankamai efektyvus.
- Šiuo metu numatomi regioninio lygio valdymo pertvarkymai, todėl toliau vykdyti Decentralizavimo koncepciją ir jos priemonių planus yra netikslinga, nes juose numatyta perskirstyti viešojo administravimo subjektų vykdomas funkcijas, jas priskiriant ir apskričių viršininkams.
- Apskričių reforma vyksta 14 metų, reformuojant atskiras apskričių viršininkų kompetencijai priskirtas funkcijas, todėl ne visais atvejais apskričių viršininkų, kaip viešojo administravimo sistemos dalyvių, kompetencija nustatoma racionaliai ir tikslingai, kai kuriais atvejais vykdomos funkcijos yra dubliuojamos.

Audito metu pateiktos rekomendacijos, kurios, auditorių nuomone, leidžia ar sudaro prielaidas spręsti nustatytas problemas.

Lietuvos Respublikos Vyriausybei rekomendavome:

- Pavesti Vidaus reikalų ministerijai parengti dokumentą, kuriame būtų apibrėžti valstybės vykdomosios valdžios sistemos tobulinimo principai ir pagrindinės kryptys, kuriais remiantis būtų priimami reformų sprendimai, užtikrinantys aiškesnę viešojo administravimo

subjektų steigimą, tiksliau apibrėžtą šių subjektų kompetenciją, geresnę jų veiklos kontrolę ir koordinavimą, o kartu ir valstybės valdymui skirtų lėšų efektyvesnę naudojimą.

- Sustiprinti Vidaus reikalų ministerijos, kaip valdymo reformų koordinatorės, vaidmenį ir jos administracinius gebėjimus, vykdant valdymo reformų eigos ir viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų paskirstymo stebėseną (monitoringą).
- Peržiūrėti apskričių viršininkų vykdomas funkcijas, racionaliai perskirstyti jas ir panaikinti apskričių viršininkų administracijas.
- Paveisti Vidaus reikalų ministerijai imtis priemonių, kad būtų sukurtos struktūros, kurios įgyvendins valstybės regioninę politiką.

Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijai rekomendavome atlikti teisės aktų, reglamentuojančių teritorinį valstybės valdymą, peržiūrą ir parengti siūlymus dėl jų tolesnio vykdymo ir galiojimo tikslingumo.

IŽANGA

Kiekvienos valstybės viešojo valdymo sistema – tai tam tikrą struktūrą turintis darinys, sudarytas iš skirtingo dydžio valstybės teritorijos administracinių vienetų, valstybinio valdymo veiklos zonų ir valdymo lygių, kuriuose viešojo valdymo funkcijas įgyvendina tarpusavyje sąveikaudami įvairūs viešojo administravimo subjektai. Viešojo administravimo subjektų veikla yra skirta įstatymams ir kitiems teisės aktams įgyvendinti. Šiuo metu Lietuvoje įstatymus vykdančios viešojo administravimo subjektai skirstomi į centrinis, teritorinius-regioninius (toliau – regioniniai) ir teritorinius-vietinius (toliau – vietiniai) viešojo administravimo subjektus.

Viešojo administravimo sistemos tobulinimas centriniu, regioniniu ir vietiniu lygiais yra nesibaigiantis procesas, nes šią struktūrą nuolat veikia politiniai, ekonominiai ir kultūriniai pokyčiai. Iki šiol siekiama optimizuoti viešojo administravimo sistemos valdymą, labiau decentralizuoti kai kurias centrinio administravimo subjektų atliekamas funkcijas¹. Tačiau tobulinant valdymą, nuolat tikslinant teisės aktus ir perskirstant kai kurias valstybės valdžios kompetencijai priskirtas funkcijas, t. y. dekoncentruojant² ir decentralizuojant³ valdymą, būtina atskirti skirtingų valdymo lygių subjektų kompetencijos ribas. Tikslus funkcijų padalijimas garantuoja atitinkamo valdymo lygio atsakomybę, nuo ko priklauso priskirtų funkcijų vykdymo optimizavimas ir efektyvumas. Vykdančios dekoncentravimo, decentralizavimo, apskričių ir savivaldos reformas Lietuvoje iki šiol nepavyko išspręsti centrinio valstybinio administravimo, apskričių viršininkų ir savivaldos funkcijų (kompetencijos) atskyrimo klausimų.

Viešojo administravimo sistemos nesubalansavimas lemia tai, kad ministerijų, apskričių viršininkų ir savivaldybių funkcijos nėra tiksliai paskirstytos, yra nesuderintos arba dubliuoja viena kitą. Taigi įgyvendinant viešojo administravimo sistemos reformas susiduriama su problema, kaip struktūruoti valstybinio administravimo ir vietos savivaldos posistemes ir kokias kompetencijos ribas nustatyti skirtingų lygių viešojo administravimo subjektams, siekiant kuo geriau patenkinti gyventojų visuomeninius poreikius.

Daugiausia nesutarimų kyla dėl apskričių valdymo reformos. Apskritis viršininko institucija buvo įsteigta 1995 metais įgyvendinant Lietuvos Respublikos Konstitucijos 123 str. 1 d.

¹ 2003 m. Vyriausybė patvirtino „Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepciją“ (Žin., 2003, Nr. 61-2804), kuria siekiama patobulinti teritorinį valdymą, pagerinti funkcijų pasiskirstymą, panaikinti jų dubliavimą, patobulinti institucinius ryšius tarp centrinės, regioninės ir vietos valdžios institucijų ir demokratizuoti apskričių valdymą. Šios koncepcijos įgyvendinimas suskirstytas į tris etapus (2003–2004 m., 2005–2008 m., 2009–2012 m.).

² Dekoncentravimas – funkcijų perdavimas iš centrinių valstybinio administravimo subjektų jų teritoriniams padaliniais arba teritoriniam valstybinio administravimo subjektui – apskrities viršininkui: šių subjektų vykdomos funkcijos priartinamos prie gyventojų. Šiuo atveju perduodamos funkcijos išlieka valstybinio administravimo dalimi. Decentralizavimo koncepcijos 3 p.

³ Decentralizavimas – centrinių ir teritorinių valstybinio administravimo subjektų vykdomų funkcijų perdavimas savivaldybių administravimo subjektams. Decentralizavimo koncepcijos 3 p.

nuostata, kad aukštesniuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė. „Jas (apskritis) kuriant siekta dekoncentruoti valdymą, priartinti valdymą prie vietos sąlygų, sumažinti valdymo išlaidas. Valdymas iš tiesų buvo iš dalies dekoncentruotas, tačiau abejotina, ar pagerėjo valdymo kokybė“⁴. Be to, apskričių viršininkų kompetencijos pertvarkymai, atsižvelgiant į viešojo administravimo subjektų sistemą, vyksta iki šiol.

Jau 2001 metais buvo svarstoma galimybė panaikinti apskritis⁵. Kai kurie ekspertai irgi pripažįsta, kad tokios apskritys, kokios yra dabar, nereikalingos⁶. Kadangi iki šiol dėl apskričių viršininkų, kaip viešojo administravimo subjektų, nebuvo vieningo politinio sprendimo, todėl apskritys buvo reformuojamos, peržiūrint atskiras jų kompetencijai priskirtas funkcijas. Tik 2008 metais Seimas pritarė (2008 m. gruodžio 9 d. nutarimu Nr. XI-52) naujosios penkioliktosios Vyriausybės veiklos programai, kurioje numatyta, įkūrus regionus ir apskričių funkcijas perdavus savivaldybėms, panaikinti apskritis.

Įvardytos priežastys paskatino Valstybės kontrolę atlikti sisteminę viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymo analizę, siekiant įvertinti, kaip įgyvendinama funkcijų perskirstymo reforma ir kaip atskiriama viešojo administravimo subjektų kompetencija, daugiausia dėmesio skiriant regioniniams valstybinio valdymo subjektams, taip pat nustatyti šioje srityje reikšmingiausias problemas ir pasiūlyti galimus jų sprendimo būdus.

Valstybinio audito metu nagrinėti klausimai pateikti trijose ataskaitos dalyse. Pirmoje dalyje nagrinėjamas viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymo reformų įgyvendinimas, problematika ir priežiūra. Antroje dalyje analizuojamas apskričių viršininkų, kaip viešojo administravimo sistemos dalyvių, kompetencijos nustatymas. Trečioje dalyje nagrinėjami klausimai, susiję su regioninio lygmens valdymo tobulinimo galimybėmis.

⁴ A. Bakaveckas Lietuvos vykdomoji valdžia. – Vilnius: Eugrimas, 2007.

⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-04-26 nutarimu Nr. 476 patvirtintų Apskričių teritorinės reformos krypties 13 p. „Pagal šią alternatyvą apskritys panaikinamos, vietoj jų įsteigiami 4 arba 5 atstovaujiamieji vienetai.

⁶ Lietuvos Etninės kultūros globos tarybos Regionų komisijos ekspertų išvados dėl Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos pateikto „Apskričių reformos koncepcijos (projekto)“: „apskričių reformą būtina atlikti todėl, kad apskritys buvo sudarytos neatsižvelgiant į vietinių bendruomenių interesus ir poreikius, o apskričių ribos nustatytos pažeidžiant šalies istorinį paveldą bei etnokultūrinį vientisumą“. [Žiūrėta 2009-03-31] Prieiga per internetą http://www.samogit.lt/kultura/et_tarybas_pareiskems.htm; Lietuvos apskričių reforma. Strateginiai metmenys. Naujosios viešosios vadybos fondas: „regioninis valdymo lygmuo neatitinka efektyvaus viešojo administravimo reikalavimų, netenkina šalies gyventojų, taigi yra nekokybiškas“. [Žiūrėta 2009-03-31] Prieiga per internetą http://www.nvv.lt/files/reformas/valdymas/apskritys/nvv_regionai_www.nvv.lt_pdf; Straipsnyje „Ar atsisakysime apskričių?“ rašoma: „manome, kad tos funkcijos, kurias šiandien vykdo apskritys, t. y. žmonėms teikiamos paslaugos, turėtų būti arčiau žmonių, ir jos turėtų būti savivaldybės žinioje“. [Žiūrėta 2009-03-31] Prieiga per internetą <http://www.delfi.lt/archive/article.php?id=12942191>

AUDITO APIMTIS IR PROCESAS

Audito objektas – viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymas.

Audito subjektai:

1 lentelė. Audito subjektai

Valdymo lygmuo	Audituojamas subjektas
Centrinis lygmuo	Aplinkos ministerija (kodas 188602370). Sveikatos apsaugos ministerija (kodas 188603472). Socialinės apsaugos ir darbo ministerija (kodas 188603515). Vidaus reikalų ministerija (kodas 188601464).
Regioninis lygmuo	Kauno apskrities viršininko administracija (kodas 188601998). Šiaulių apskrities viršininko administracija (kodas 188602185). Vilniaus apskrities viršininko administracija (kodas 188601845).
Vietos lygmuo	Kauno miesto savivaldybės administracija (kodas 188764867). Kauno rajono savivaldybės administracija (kodas 188756386). Radviliškio rajono savivaldybės administracija (kodas 188726247). Šiaulių miesto savivaldybės administracija (kodas 188771865). Vilniaus miesto savivaldybės administracija (kodas 188710061). Vilniaus rajono savivaldybės administracija (kodas 188708224).

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Audito tikslas – įvertinti viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymą, atsižvelgiant į šių subjektų kompetencijos ir atsakomybės ribas.

Vertinimo kriterijai:

- viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų paskirstymo atitiktis subsidiarumo principui, kuris numato, kad viešojo administravimo subjektų sprendimai turi būti priimami ir įgyvendinami tuo viešojo administravimo sistemos lygiu, kuriuo jie yra efektyviausi;
- panašių funkcijų paskirstymo viešojo administravimo subjektams atitiktis Valstybės ilgalaikės raidos strategijoje numatyta nuostatai, kad panašias funkcijas turi vykdyti vienas viešojo administravimo subjektas;
- vykdančių tą pačią funkciją viešojo administravimo subjektų kompetencijos paskirstymo aiškumas ir atitiktis atsakomybės lygiui.

Audito apimtis. Audituojamas laikotarpis – 1995–2008 metai. Audituojami subjektai, kuriuose buvo atliekamas viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymo auditas, buvo pasirinkti atrankos būdu. Audito subjektų atrankos kriterijai pateikiami 1 priede.

Viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų atranką atlikome įvertinę galimą riziką, kad viešojo administravimo subjektų kompetencija gali būti paskirstyta neracionaliai. Nustatėme, kad rizikingiausios sritys yra susijusios su sveikatos apsauga, aplinkos ir socialine apsauga. Atsižvelgdami į tai, nustatėme audituojamų apskričių viršininkų kompetencijai priskirtų funkcijų apimtis – tai 24 funkcijos (2 priedas):

-
- Apskritis valdymo įstatymo 7–12 straipsniuose numatytos 46 apskričių viršininkų funkcijos, iš jų 15 funkcijų (33 proc.) buvo audituota. Pažymime, kad 15 Apskritis valdymo įstatyme numatytų ir audituotų funkcijų atliekant audito procedūras buvo išskaidyta į 17 funkcijų, atsižvelgiant į veiklos sritis;
 - kadangi Apskritis valdymo įstatyme apskričių viršininkų kompetencijai priskirtų funkcijų sąrašas nėra baigtinis, auditoriai papildomai pasirinko 7 funkcijas, numatytas kituose teisės aktuose.

Atsižvelgiant į tai, kad audito metu audituota dalis apskritis viršininko kompetencijai priskirtų funkcijų, audito ataskaitoje pateikiami siūlymai dėl tolesnio audituotų funkcijų vykdymo tikslingumo.

Audito apimties apribojimai. Siekiant įvertinti funkcijų paskirstymą tarp centrinio, regioninio ir vietos viešojo administravimo subjektų, audito metu nebuvo atskirai tikrinamas funkcijų pasiskirstymas tarp šių subjektų, esančių viename valdymo lygyje. Audito metu taip pat nebuvo vertinama viešojo administravimo subjekto tam tikrų vykdomų funkcijų atlikimo kokybė. Kadangi nacionalinio biudžeto lėšų skyrimas ir jų panaudojimas nedetalizuojamas pagal viešojo administravimo subjektų vykdomas funkcijas, audito metu negalėjome įvertinti, kiek kainuoja atskiros funkcijos vykdymas.

Atsižvelgiant į tai, kad tam tikriems viešojo administravimo subjektams funkcijų vykdymas numatomas teisės aktuose, nepaisant to, kad audito procedūros atliktos atrankos būdu pasirinktuose subjektuose, audito metu nustatyta, kad šių audituojamųjų subjektų, kaip viešojo administravimo subjektų, vykdomų funkcijų paskirstymo tendencijos yra sisteminės.

Audito procesas. Audito metu duomenys buvo renkami:

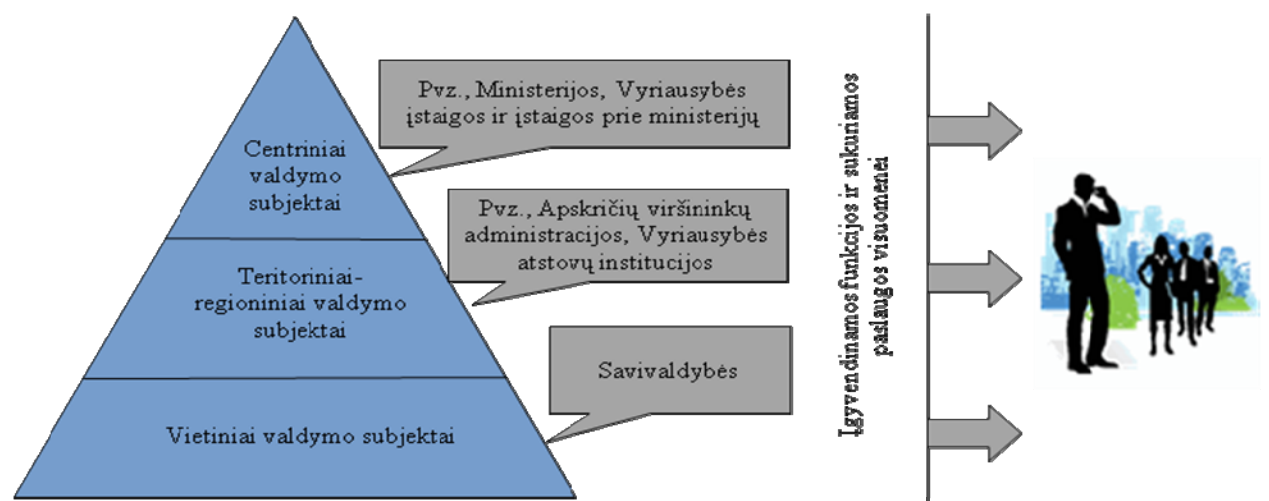
- nagrinėjant teisės aktus;
- nagrinėjant Lietuvos Respublikos Vyriausybės Valstybės valdymo sistemos tobulinimo komisijos dokumentus, susijusius su viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų paskirstymu;
- nagrinėjant mokslinę literatūrą, straipsnius ir konferencijų pranešimų medžiagą apie viešojo administravimo sistemos reformas;
- analizuojant ir vertinant Vidaus reikalų, Aplinkos, Sveikatos apsaugos ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerijų informaciją, pateiktą atsakant į Valstybės kontrolės klausimynus ar surinktą per pokalbius su darbuotojais;
- analizuojant ir vertinant Vilniaus, Kauno, Šiaulių, Telšių, Panevėžio, Klaipėdos, Marijampolės, Tauragės, Alytaus ir Utenos apskričių viršininkų administracijų informaciją, pateiktą atsakant į Valstybės kontrolės klausimynus;

- nagrinėjant Vilniaus, Kauno ir Šiaulių apskričių viršininčių administracijų dokumentus – nuostatus, pareigybių aprašymus, raštus, pažymas ir kitus dokumentus, susijusius su viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų paskirstymu;
- analizuojant ir vertinant informaciją, surinktą per pokalbius su Vilniaus, Kauno ir Šiaulių apskričių viršininčių administracijų darbuotojais;
- nagrinėjant Vilniaus, Kauno ir Šiaulių miestų, Vilniaus, Kauno ir Radviliškio rajonų savivaldybių administracijų dokumentus – nuostatus, pareigybių aprašymus, raštus, pažymas ir kitus dokumentus, susijusius su viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų paskirstymu;
- analizuojant ir vertinant informaciją, surinktą per pokalbius su Vilniaus, Kauno ir Šiaulių miestų, Vilniaus, Kauno ir Radviliškio rajonų savivaldybių administracijų darbuotojais;
- analizuojant ir vertinant Vyriausybės atstovų apskrityse informaciją, pateiktą atsakant į Valstybės kontrolės klausimą;
- nagrinėjant Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo sprendimus, susijusius su audituojama sritimi.

Auditas atliktas vadovaujantis Valstybinio audito reikalavimais⁷. Audito įrodymai buvo renkami taikant tikrinimo, apklausos ir analitines procedūras. Buvo vadovujamasi nuostata, kad audituojami ir kiti subjektai pateikė išsamią ir objektyvią informaciją, o pateiktų dokumentų kopijos atitinka originalus.

Audito aplinka. Viešojo administravimo subjektų sistema suprantama kaip pavaldumo ir koordinaciniais ryšiais tarpusavyje susieti viešojo administravimo subjektai, turintys įstatymų nustatytus įgaliojimus atlikti viešąjį administravimą, kurio naudą gavėjas yra visuomenė.

1 pav. Viešojo administravimo subjektų sistema



Šaltinis – Valstybės kontrolė

⁷ Patvirtinti Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriaus 2002-02-21 įsakymu Nr. V-26.

Šiuo metu Lietuvoje funkcionuoja decentralizuota viešojo administravimo sistema, kurią sudaro valstybinio administravimo subjektai (centriniai ir teritoriniai), savivaldybių administravimo subjektai ir kiti viešojo administravimo subjektai⁸.

- **Valstybiniai administravimo subjektai** vykdo veiklą:
 - ▶ arba visoje šalies teritorijoje – tai **centriniai** valstybinio administravimo subjektai, pvz., ministerijos, Vyriausybės įstaigos ir įstaigos prie ministerijų;
 - ▶ arba aukštesniuose teritorijos administraciniuose vienetuose (apskirtyse) ir administravimo zonose – tai **teritoriniai-regioniniai** valstybiniai administravimo subjektai, pvz., Vyriausybės atstovas apskrityje, apskrities viršininkas ir apskrities viršininko administracija, centrinių vykdomosios valdžios institucijų teritorinės struktūros.
- **Savivaldybių administravimo subjektai** vykdo veiklą teritorijos administraciniuose vienetuose – savivaldybėse.

⁸ Fiziniai ar juridiniai asmenys (viešosios įstaigos, valstybės įmonės, nevyriausybines organizacijos, asociacijos), kurie pagal įstatymus turi įgaliojimus atlikti viešąjį administravimą.

AUDITO REZULTATAI

1. Viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų paskirstymo reformų įgyvendinimo problematika

Viešojo administravimo subjektų sistema. Viešojo administravimo subjektų tikslas yra tenkinti gyventojų visuomeninius poreikius teikiant viešąsias paslaugas, t. y. kuriant, tobulinant ir pertvarkant ekonominę, socialinę, kultūrinę ir ekologinę valdomos teritorijos sandarą, derinant visuomenės ir atskiruose valdymo lygiuose veikiančių institucijų interesus. Todėl viešojo administravimo subjektų sistema turėtų būti tinkama naudotis visuomenei, o jos veikla – rezultatyvi, jos išlaidos – ekonomiškai.

Sistemiškai požiūriu Lietuvos viešojo administravimo sistemos nustatymo teisinis pagrindas yra 1992 m. spalio 25 d. priimta Lietuvos Respublikos Konstitucija. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra ne kartą konstatavęs (1998-02-18, 2002-12-24 ir kituose nutarimuose), kad pagal Konstituciją valstybės valdymas ir vietos savivalda sudaro dvi atskiras viešosios valdžios sistemas. Atskiruose Konstitucijos straipsniuose yra įtvirtintos nuostatos, susijusios su viešojo administravimo sistema. Atkreipiame dėmesį, kad Konstitucija tiesiogiai nereglamentuoja valstybės valdymo ir vietos savivaldos institucijų sistemos, įtvirtindama tik aukščiausiųjų valstybės valdžios institucijų – Seimo, Respublikos Prezidento, Vyriausybės, teismų bei vietos savivaldos teisinio statuso pagrindus.

Seimo nutarimu patvirtintas strateginis dokumentas viešojo administravimo ir vietos savivaldos politikos įgyvendinimo srityse, numatantis viešojo administravimo subjektų reformų įgyvendinimą, yra Valstybės ilgalaikės raidos strategija⁹. Tačiau ji taip pat nenumato viešojo administravimo subjektų sistemos, o reglamentuoja tik atskiras jos formavimo principines nuostatas, pvz., funkcijos turi būti aiškiai apibrėžtos, kaip ir ryšiai tarp skirtingų institucijų, arba glaudžiai susijusius klausimus pavesta tvarkyti vienai valstybės institucijai.

Pagrindinius sprendimus dėl viešojo administravimo ir valstybės valdymo sistemos reformų, regionų ir vietos savivaldos plėtros, susijusius su viešojo administravimo subjektų funkcijų paskirstymu, priima Vyriausybė. Pavyzdžiui, Vyriausybės nutarimais buvo patvirtinta Apskričių valdymo reformos koncepcija, Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija, Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategija (šioje ataskaitoje jos bus nagrinėjamos). Vidaus reikalų ministerija, kaip Vyriausybės

⁹ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 2002-11-12 nutarimu Nr. IX-1187.

įgaliota institucija, yra atsakinga už valstybės politikos viešojo administravimo srityje, nacionalinės regioninės ir vietos savivaldos politikos įgyvendinimą.

Ieškant optimalios valstybinio administravimo ir vietos savivaldos struktūros ir siekiant, kad ji maksimaliai būtų skirta gyventojų poreikiams tenkinti, nuo 1995 metų įgyvendinamas viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų perskirstymas, centralizuojant, decentralizuojant ir dekoncentruojant dalį šių subjektų kompetencijai priskirtų funkcijų (plačiau ataskaitos 13–15 psl.). Taigi, valstybės valdymo sistemos pertvarkymai, optimizuojant centrinės, regioninės ir vietinės valdžių funkcijas ir perskirstant viešojo administravimo subjektų kompetencijos sritis, yra nesisteminiai, t. y. įgyvendinant viešojo administravimo reformas pasirenkamas atskirų subjektų vykdomų funkcijų dekoncentracijos arba decentralizacijos būdas, tačiau iki šiol nėra vienos nuomonės, kaip sistemingai struktūruoti valstybinio administravimo ir vietos savivaldos posistemes ir kokias kompetencijos ribas nustatyti skirtingų lygių viešojo administravimo subjektams. Viena iš priežasčių – nėra vieningo strateginio dokumento, kuriame būtų aiškiai suformuluota viešojo administravimo subjektų sistemos plėtros ir tvarkymo vizija.

Vidaus reikalų ministerijos nuomonė

Numačius funkcijų pertvarkymus viename strateginio planavimo dokumente ir paskyrus jo įgyvendinimą koordinuoti vienai institucijai, būtų sudaryta palanki aplinka užtikrinanti, kad viešojo administravimo subjektų funkcijų pertvarkymo reformos būtų įgyvendinamos atsižvelgiant ne į kai kurių funkcijų pertvarkymus, o į visą valstybės valdymo sistemą. Be to, turėtų būti atliekamas kompleksiškas numatomų reformų poveikio vertinimas ne tik atskirai valdymo sričiai, bet ir visai valstybės valdymo sistemai.

Auditorių nuomone, nesant vieningo strateginio dokumento, kuriame būtų numatyta sisteminė valstybės valdymo reformų įgyvendinimo bazė, optimalus funkcijų pasiskirstymas tarp visų valdymo lygių ir aiškūs jų sąveikos taškai, atsiranda galimybė pasirinkti nepakankamai efektyvų atskirų viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų dekoncentracijos arba decentralizacijos būdą.

Kadangi viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų paskirstymo reformos vyksta jau 14 metų, o per šiuos metus viešojo administravimo subjektų funkcijos paskirstomos remiantis besikeičiančiais teisės aktais arba galiojančiais vienu metu, atlikdami auditą analizavome teisės aktus, numatančius viešojo administravimo subjektų funkcijų perskirstymą, daugiausia dėmesio skirdami apskričių viršininkų kompetencijos pertvarkymui, atsižvelgiant į viešojo administravimo subjektų sistemą.

Viešojo administravimo subjektų funkcijų perskirstymas. Atsižvelgiant į tai, kad viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų paskirstymą numato skirtingi teisės aktai (2 lentelė), atlikdami auditą nustatėme, kad šis procesas įgyvendinamas nenuosekliai, t. y. vienais atvejais

funkcijos nėra perduodamos, kitais – perduodamos iš dalies arba prieš persikirstant grąžinamos ją vykdžiusiam subjektui.

2 lentelė. Pagrindiniai teisės aktai, kuriais remiantis buvo atliekamas viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų paskirstymas

	Galiojimo laikotarpis
1994-12-20 Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo įgyvendinimo“	Nuo 1995-01-06 iki 1998-11-03
Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998-01-26 nutarimas Nr. 92 „Dėl ministerijų ir Vyriausybės įstaigų kai kurių įgaliojimų, objektų bei atitinkamų materialinių ir finansinių išteklių perdavimo apskričių viršininkų administracijoms“	Nuo 1998-01-31 Galioja
Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-04-26 nutarimas Nr. 476 „Dėl Apskričių valdymo reformos koncepcijos, Apskričių teritorinės reformos kryptių ir Apskričių teritorinės reformos kryptių pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano“	Nuo 2001-05-03 iki 2003-06-27
Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003-06-25 nutarimas Nr. 824 „Dėl Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“	Nuo 2003-06-28 Galioja
Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-04-28 nutarimas Nr. 488 „Dėl Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo“	Nuo 2004-05-01 Galioja

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Įgyvendinant Lietuvos Respublikos įstatymo „**Dėl Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo įgyvendinimo**“ nuostatas, nuo 1995 metų apskričių viršininkų įgaliojimai buvo formuojami perimant iš savivaldybių ir centralizuojant dalį funkcijų, susijusių su valstybės interesais (žemės reforma, švietimo inspektavimas ir kita). Kitą dalį apskričių viršininkų funkcijų turėjo sudaryti dekoncentruotos centrinių institucijų regioninio pobūdžio funkcijos (ūkinės ministerijų funkcijos, valstybės turto valdymas, profesinio ir aukštesniojo mokymo organizavimas) ir centrinių valstybės institucijų dekoncentruotų padalinių veiklos koordinavimas¹⁰. Savivaldybės perdavė visas numatytas funkcijas, o ministerijos (įstaigos prie ministerijų) neperdavė dalies funkcijų. Neperduotos funkcijos yra šios: vykdyti kultūros vertybių ir paminklų apsaugą; vykdyti miškų būklės, naudojimo ir atkūrimo priežiūrą; organizuoti veiklą apskričiai priskirtose saugomose teritorijose ir dalyvauti valdant kitas valstybės saugomas teritorijas (rezervatus); vykdyti konkurencijos ir vartotojų teisių gynimo priežiūrą; naudoti augalų apsaugos priemones. Šias funkcijas atitinkamai atlieka Kultūros paveldo departamentas prie Kultūros ministerijos, Aplinkos ministerijai pavaldūs Generalinė miškų urėdija, regionų aplinkos apsaugos departamentai ir Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba, Konkurencijos taryba, Valstybinė augalų apsaugos tarnyba prie Žemės ūkio ministerijos.

Pažymime, kad funkcijų perdavėjai – ministerijos ir Vyriausybės įstaigos – nebuvo įpareigotos¹¹ perdavimą atlikti tam tikrais terminais, todėl, įgyvendinant minėto teisės akto

¹⁰ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-04-28 nutarimu Nr. 488 Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategija, 21 p.

¹¹ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998-01-26 nutarimu Nr. 92 Kai kurių ministerijų ir Vyriausybės įstaigų tam tikrų įgaliojimų perdavimo apskričių viršininkams bei šių įgaliojimų ir materialinių išteklių perdavimo tvarka.

nuostatas, dalis ministerijų ir Vyriausybės įstaigų funkcijų apskričių viršininkams liko neperduota. Tais atvejais, kai įgyvendinant viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų perskirstymą nenustatomi funkcijų perdavimo terminai, įgaliojimų perdavimas trunka ilgai ir tai priklauso tik nuo perdavėjo.

Kita apskričių valdymo reforma buvo numatyta Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimu Nr. 476. Šiuo nutarimu buvo patvirtinta **Apskričių valdymo reformos koncepcija** (toliau – Apskričių koncepcija), Apskričių teritorinės reformos kryptis, Apskričių teritorinės reformos krypties pateikimo visuomenei svarstyti priemonių planas. Taip pat buvo numatyta iki 2001 m. rugpjūčio 1 d. parengti ir Vyriausybei pateikti Apskričių teritorinės reformos projektą. Minėtas nutarimas galiojo dvejus metus ir buvo panaikintas 2003 m. birželio 28 d. Tačiau ne visi numatyti darbai buvo atlikti, t. y. Apskričių koncepcijos įgyvendinimo priemonių planas taip ir nebuvo parengtas, o funkcijų perskirstymas buvo atliktas iš dalies¹², pavyzdžiui, dalies statybos leidimų išdavimo funkcijos¹³, dalies žemės ūkio funkcijų.

Pažymime, kad nesisteminius viešojo administravimo sistemos pertvarkymus numato ir Vyriausybės 2003 m. birželio 28 d. patvirtinta **Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija**¹⁴ (toliau – Decentralizavimo koncepcija), kurioje nors ir siekiama patobulinti teritorinį valdymą, pagerinti funkcijų pasiskirstymą ir institucinius ryšius tarp centrinės, regioninės ir vietos valdžios institucijų, tačiau pasirenkamas atskirų viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų dekoncentracijos arba decentralizacijos būdas. Be to, auditoriai pastebi, kad Decentralizavimo koncepcijos įgyvendinimo pirmojo, antrojo ir trečiojo etapo priemonių planai nebuvo patvirtinti laiku, kas trukdė planingai vykdyti kai kurių viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų perskirstymą (3 lentelė).

3 lentelė. Decentralizavimo koncepcijos įgyvendinimas

Etapas	Numatytas funkcijų perskirstymas	Planuojamas įgyvendinimo laikotarpis	Priemonių plano patvirtinimo terminas
1 etapas	Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimas ir dekoncentravimas ¹⁵ .	2003-2004 m.	2003-11-11 LR Vyriausybės nutarimu Nr. 1390
2 etapas	Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimas ir dekoncentravimas ¹⁶ .	Nuo 2005-07-01 iki 2008-12-31	2006-08-25 LR Vyriausybės nutarimu Nr. 814
3 etapas	Tolesnis kai kurių centrinių ir teritorinių	Nuo 2009-01-01	Nepatvirtintas

¹² Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003-06-25 nutarimu Nr. 824 Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija, 6.2. p.

¹³ Apskričių valdymo reformos koncepcijoje (2001-04-26 Nr. 476) numatyta savivaldybėms iš apskričių viršininkų perduoti statybos leidimų išdavimą, tačiau Statybos įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymas (2001-11-13 Nr. IX-598) nuo 2002-01-01 statybos leidimų išdavimo kompetenciją paskirsto tarp dviejų viešojo administravimo subjektų: apskričių ir savivaldybių.

¹⁴ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003-06-25 nutarimu Nr. 824.

¹⁵ Pvz.: 7. Perduoti savivaldybėms kai kurias žemėtvarkos funkcijas: 7.3. parengti LR Vyriausybės 1995-09-27 nutarimo Nr. 1278 „Dėl žemės servitutų nustatymo, įregistravimo ir panaikinimo tvarkos patvirtinimo“ pakeitimo projektą.

¹⁶ Pvz.: 4. Specialiųjų mokyklų, sanatorinių mokyklų, ligoninių mokyklų, menų gimnazijų, kurios komplektuojamos daugiausiai iš savivaldybės teritorijoje gyvenančių vaikų steigėjo funkcijų perdavimas savivaldybėms.

 valstybinio administravimo subjektų ir
 savivaldybių vykdomų funkcijų perskirstymas

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Kadangi esminę įtaką viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų perskirstymui turi politinės nuostatos, auditorių nuomone, penkioliktajai Lietuvos Respublikos Vyriausybei numačius panaikinti apskritis¹⁷, šiuo metu nėra tikslingas tolesnis kai kurių centrinių ir teritorinių valstybinio administravimo subjektų ir savivaldybių vykdomų funkcijų perskirstymas, t. y. Decentralizavimo koncepcijos trečiojo etapo planavimas ir vykdymas.

Atsižvelgiant į tai, kad yra numatomi regioninio lygmens valdymo pertvarkymai, auditorių nuomone, tolesnis Decentralizavimo koncepcijos ir jos priemonių planų (taip pat ir trečiojo etapo, kuris šiuo metu nėra patvirtintas) vykdymas yra netikslingas.

Auditorių nuomone, kai funkcijos nėra perduodamos arba funkcijų perdavimas ne visais atvejais vykdomas pagal nustatytus planus, arba pasirenkamas dalinis funkcijų perdavimas, funkcijų perskirstymo procese turėtų būti atsižvelgiama į reformos nevykdymo priežastis (pvz., ar funkcijos perdavimas nėra tikslingas, ar funkcijos perdavimo procesui įgyvendinti būtinas papildomas laikotarpis) ir atitinkamai koreguojamos reformą numatančio teisės akto nuostatos, kad būtų užtikrintas efektyvus funkcijų perskirstymo proceso vykdymas bei reformą įgyvendinančių subjektų veiksmų suderinamumas.

Kadangi apskrities viršininko kompetencijai priskirtos funkcijos ne kartą buvo keičiamos, audito metu pastebėjome, kad dalis 1995 metais centralizuotų savivaldybių funkcijų, perduotų apskrities viršininko kompetencijai, vėl gražinamos jas vykdžiusiems viešojo administravimo subjektams – savivaldybėms, kas, auditorių nuomone, dar kartą patvirtina sisteminio požiūrio į viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų paskirstymą nebuvimą ir vykdomų procesų nenuoseklumą.

Pavyzdys

 Traktorių, savaeigių važiuoklių, traktorinių priekabų ir kelių tiesimo mašinų registravimas:

- iki 1994-12-31 šią funkciją vykdė savivaldybės¹⁸;
 - nuo 1994-12-31 iki 2002-04-01, t. y. 7 metus – apskričių viršininkų administracijos¹⁹;
 - nuo 2002-04-01 – iki dabar – savivaldybių administracijos²⁰.
-

Neįgyvendinant viešojo administravimo subjektų funkcijų perskirstymo, arba jį įgyvendinant ne laiku, iš dalies arba gražinant *status quo*, viešojo administravimo

¹⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008-2012 metų programos įgyvendinimo priemonės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-02-25 nutarimu Nr. 189, 2 lentelė 6.9 p.

¹⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1995-03-29 nutarimu Nr. 451 patvirtintos Vietos savivaldos institucijoms įstatymais nedeleguotos funkcijos, perduodamos apskričių valdytojams.

¹⁹ Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas, 1994-11-15 Nr. I-707.

²⁰ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimas, 2001-12-10 Nr. IX-633.

subjektų funkcijų paskirstymo reforma vykdoma nenuosekliai, dėl to stabdomas valdymo tobulinimo procesas ir skirtingų valdymo lygių valstybės ir savivaldybių institucijų bei įstaigų funkcijų optimizavimas ir nesudaromos prielaidos vykdomos reformos tęstinumui užtikrinti. Tai sukelia riziką, kad ne visos numatytos priemonės gali duoti lauktų rezultatų.

Kaip minėta, viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų paskirstymą numato daug skirtingų teisės aktų, tačiau nė vienas iš jų nenumato sisteminės viešojo administravimo pertvarkos. Įgyvendinant Decentralizavimo koncepciją taip pat išgaliojo **Viešojo administravimo plėtros strategija**²¹, kurios vienas iš tikslų – tobulinti regiono valdymo institucijų vidinę sandarą ir jų veiklą: dekoncentruoti ir decentralizuoti valdymą. Auditoriai pastebi, kad, įgyvendinant Viešojo administravimo plėtros strategiją, buvo planuojama arba priimami nauji teisės aktai, kurie susiję su viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų paskirstymu, pavyzdžiui, 2005–2006 metų priemonių plane²² numatyta:

- pateikti LR Vyriausybei **valdymo sričių valstybinio dereguliavimo (arba valstybinio reguliavimo sumažinimo) strateginių kryptių** projektą, siekiant nustatyti sritis ir principus, kuriais vadovaujantis būtų optimizuojamas uždavinių ir funkcijų padalijimas tarp valstybinio ir nevalstybinio sektorių. Pažymime, kad patvirtintos Valstybinio reguliavimo mažinimo strateginės kryptys²³ iš dalies kartoja kitų koncepcijų ir teisės aktų nuostatas, tačiau nenurodo, kokias funkcijas reikėtų perskirstyti;

Pavyzdys

Valstybinio reguliavimo mažinimo strateginėse kryptyse numatoma: racionalus uždavinių ir funkcijų paskirstymas tarp valstybinio ir nevalstybinio sektorių (funkcijų privatizavimas numatytas Valstybės ilgalaikės raidos strategijoje²⁴), geresnio reglamentavimo praktikos plėtra (tai numatyta ir Geresnio reglamentavimo programoje²⁵), racionalus uždavinių ir funkcijų paskirstymas tarp valstybinio (centrinio ir teritorinio), savivaldybių ir kitų viešojo administravimo subjektų, viešojo administravimo procesų tobulinimas, bendrojo vertinimo modelio taikymas (numatyta ir Viešojo administravimo plėtros strategijoje²⁶, Decentralizavimo koncepcijoje²⁷).

- parengti **demokratizuoto regioninio valdymo modelio** projektą, tačiau Decentralizavimo koncepcijoje Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006-03-14 nutarimu Nr. 249 panaikinama nuostata dėl apskričių valdymo demokratizavimo, todėl ši priemonė nebuvo įgyvendinta;

²¹ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-04-28 nutarimu Nr. 488.

²² Patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005-02-21 nutarimu Nr. 197.

²³ Patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006-12-22 nutarimu Nr. 1333.

²⁴ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 2002-11-12 nutarimu Nr. IX-1187.

²⁵ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008-02-13 nutarimu Nr. 185.

²⁶ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-04-28 nutarimu Nr. 488.

²⁷ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003-06-25 nutarimu Nr. 824.

- parengti **valstybės institucijų optimalų sandaros modelio** projektą, tačiau šios priemonės įgyvendinimas buvo perkeltas į antrąjį etapą²⁸.

Be to, Lietuvos Respublikos Seimas 2007-07-04 nutarimu Nr. X-1258 „**Dėl Lietuvos regionų (apskričių) valdymo modelio tobulinimo**“ LR Vyriausybei pasiūlė iki 2007 m. gruodžio 31 d. patvirtinti Lietuvos regionų (apskričių) valdymo tobulinimo koncepciją ir jos įgyvendinimo priemonių planą, tačiau nei Lietuvos regionų (apskričių) valdymo tobulinimo koncepcija, nei jos įgyvendinimo priemonių planas nėra patvirtinti.

Vidaus reikalų ministerijos nuomonė

Lietuvos Respublikos Vyriausybei Vidaus reikalų ministerijos 2008-07-31 raštu Nr. 1D-5742(31) pateiktas Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo „Dėl Lietuvos teritorinio valdymo tobulinimo 2009–2013 metų koncepcijos ir jos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“ projektas, tačiau nebuvo priimtas ir manytina, kad nebus priimtas, nes Lietuvos Respublikos Seimui pritarus penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos programai iš esmės keičiasi nuostatos dėl apskričių valdymo modelio.

Auditorių nuomone, ilgą laiką skirtinguose teisės aktuose planuojant funkcijų perdavimą, atsiranda rizika, kad ne visi viešojo administravimo dalyviai vienodai supras siūlomos pertvarkos esmę, todėl gali būti laiku nesiimta priemonių pertvarkymams įgyvendinti ir (ar) funkcija gali būti nevykdoma.

Pažymėtina, kad kai kurie mokslininkai teigia, jog reformų atidėjimas gali atnešti valstybei didelių ekonominių praradimų ir labai apsunkinti tolesnį reformos vykdymą. Apskričių reformos ideologijos pagrindas turėtų būti racionalus funkcijų perskirstymas²⁹. Šias nuostatas patvirtina ir Vyriausybės sudarytos Valstybės valdymo sistemos tobulinimo komisijos (toliau – Saulėlydžio komisija) teikiami pasiūlymai dėl viešojo administravimo reformos, kurių rezultatas – valstybės biudžeto lėšų ekonomija, nustačius paprastesnį ir efektyvesnį viešojo administravimo subjektų funkcijų pasiskirstymą.

Pavyzdys. Saulėlydžio komisijos atliktos reformos³⁰

Saulėlydžio komisija ėmėsi pertvarkyti vieną sudėtingiausių ir problemiškesnių valstybės funkcijų – rinkos priežiūrą. Pasiūlyta reorganizuoti tuo metu veikiančias Valstybinę veterinarijos tarnybą, Valstybinę higienos inspekciją, Valstybinę kokybės inspekciją į dvi vieningas maisto ir veterinarijos bei ne maisto produktų saugos inspekcijas. Ketverius metus buksavusi reforma pagaliau buvo įgyvendinta. Reforma panaikino iki šiol egzistavusį įvairių institucijų funkcijų dubliavimą, kėlusį teisėtą ūkio subjektų nepasitenkinimą, sumažino šioje sistemoje dirbančių darbuotojų skaičių (537 etatais) ir sudarė sąlygas įgyvendinti Europos Sąjungos reikalavimus produktų saugos kontrolei. Atlikus reformą, ateityje tikimasi sutaupyti 8–10 mln. Lt kiekvienais metais.

Saulėlydžio komisijos siūlymu Vyriausybė nusprendė iš esmės pertvarkyti vidaus reikalų sistemą, sujungiant Vidaus reikalų ir Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijas bei atskiriant teisingumo vykdymo funkcijas nuo valdymo funkcijų. Įgyvendinus plane-grafike numatytas priemones, jau 2000 m. tikimasi sutaupyti apie 30 mln. Lt.

²⁸ Patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006-11-06 nutarimu Nr. 1097 Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos įgyvendinimo 2007-2010 metų priemonių planas, 1.1.2. p.: iki 2009 m. II ketvirčio parengti Valstybinės institucijos sąrangos koncepcija, kurioje būtų įtvirtintas optimalus viešojo administravimo institucijų sistemos sandaros modelis.

²⁹ Kavaliauskas P. Dėl Lietuvos Respublikos teritorinės sandaros tobulinimo. [Žiūrėta 2008-08-05] Prieiga per internetą http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=2231&p_d=33493

³⁰ Komisijos pasiūlymams dėl valstybės valdymo sistemos tolesnės struktūrinės reformos rengti („Saulėlydžio komisijos“) 2000-09-22 veiklos ataskaita.

Auditorių nuomone, nepakankamą viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymo reformų įgyvendinimą lemia teisės aktų, reglamentuojančių funkcijų pasiskirstymą tarp skirtingų valdymo lygių, gausa ir ilgas jų priėmimo procesas, kas gali turėti neigiamos įtakos viešojo administravimo sistemos formavimo efektyvumui.

Viešojo administravimo subjektų funkcijų pasiskirstymo reformų koordinavimas ir stebėseną. Esminė bet kokių reformų įgyvendinimo sąlyga yra atitinkama teisinė bazė ir reformas numatančių teisės aktų įgyvendinimo priežiūra. Strateginių valstybės politikos viešojo administravimo srityje ir vietos savivaldos politikos įgyvendinimo dokumentų³¹, numatančių valdymo reformų įgyvendinimą, atžvilgiu koordinavimo funkcija pavesta Vidaus reikalų ministerijai, tačiau tokių dokumentų, kaip Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija, Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų sistemos tobulinimo koncepcija, kitų įstatymų ar Vyriausybės nutarimų, numatančių valstybės valdymo reformų vykdymą, atžvilgiu ši funkcija Vidaus reikalų ministerijai nenumatyta. Taigi šiuo metu reformų įgyvendinimo koordinavimo funkcija Vidaus reikalų ministerijai pavesta iš dalies.

Valdymo reformų įgyvendinimo rezultatyvumo neužtikrina ir tai, kad šiuo metu Vidaus reikalų ministerijai, kaip institucijai, atliekančiai valstybės valdymo funkcijas viešojo administravimo ir valstybės valdymo sistemos reformos, regionų ir vietos savivaldos plėtros srityse, nėra pavesta valdymo stebėsenos organizavimo funkcija.

Vidaus reikalų ministerijos nuomonė

Vidaus reikalų ministerijos kompetencijai priskirtos funkcijos yra nepakankamos, siekiant užtikrinti, kad Vyriausybės nutarimai, numatantys viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pertvarkymus tarp trijų lygių valdžios (centrinės, regioninės ir vietinės), būtų laiku ir rezultatyviai įgyvendinti.

Tais atvejais, kai nepakankamai užtikrinamas teisės aktų įgyvendinimas, pvz., nesant įstatymų įgyvendinančiųjų teisės aktų, nenustatant įgyvendinimo terminų ir t. t., sunkiau organizuoti viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų perdavimą ir jo priežiūrą. Pastebėjome, kad ilgą laiką neįgyvendinami teisės aktai, priimti neribotam laikui, neperžiūrimi ir nekoreguojami, gali neatitikti pasikeitusių politinių nuostatų šioje valdymo srityje ar visuomenės poreikių. Įstatymo nuostatų ir viešojo administravimo subjektų reformų neatitikimas lemia tai, kad ypač svarbios valstybei srities teisinis reguliavimas yra neaiškus, todėl gali kilti problemų įstatymų nuostatas taikant praktikoje. Auditorių nuomone, šių procesų kontrolę užtikrintų viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų ir jų pertvarkymų stebėsenos sistema.

³¹ Valstybės ilgalaikės raidos strategija; Nacionalinė darnaus vystymosi strategija; Lietuvos regioninės politikos iki 2013 m. strategija; Valstybinio reguliavimo mažinimo strateginės kryptys; Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 metų strategija; Nacionalinė Lisabonos strategijos įgyvendinimo programa; Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategija.

Atsižvelgiant į tai, būtina stiprinti valdymo reformų įgyvendinimo koordinavimą ir stebėseną. Tai sudarytų prielaidas teisinio reglamentavimo aiškumui ir nedviprasmiškumui, taip pat sąlygotų valdymo reformų įgyvendinimo nuoseklumą.

Šiuo metu Vidaus reikalų ministerijos kompetencijai priskirtos funkcijos neužtikrina, kad valdymo reformų įgyvendinimas būtų koordinuojamas visapusiškai ir kompleksiškai, t. y. koordinavimo funkcija Vidaus reikalų ministerijai pavesta iš dalies, tik atsižvelgiant į jos kompetenciją ir vieną teisės aktą – politikos įgyvendinimo strategiją, o valdymo stebėsenos organizavimo funkcija nepavesta. Auditorių nuomone, nesant institucijos, kuri stebėtų ir koordinuotų ne tik jos kompetencijai priskirtų funkcijų įgyvendinimą, bet ir kitų viešojo administravimo subjektų veiksmus, įgyvendinant valdymo reformas, ir kuri koordinuotų ne tik strateginių dokumentų, bet ir kitų valdymo reformų įgyvendinimą numatančių įstatymų ar Vyriausybės nutarimų vykdymą, yra rizika, kad valdymo reformos ir ateityje nebus įgyvendinamos pakankamai rezultatyviai.

Taigi šioje valstybinio audito ataskaitos dalyje buvo vertinama viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymo reformų įgyvendinimo problematika. Apibendrinant galima teigti, kad viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymo reformos įgyvendinamos nepakankamai rezultatyviai, nes:

- nėra vieningo strateginio dokumento, kuriame būtų aiškiai suformuluota viešojo administravimo subjektų sistemos plėtros ir tvarkymo vizija. Todėl viešojo administravimo sistemos pertvarkymai, optimizuojant centrinės, regioninės ir vietinės valdžių funkcijas ir perskirstant viešojo administravimo subjektų kompetencijos sritis, nėra sisteminiai;
- yra daug teisės aktų, reglamentuojančių funkcijų pasiskirstymą tarp skirtingų valdymo lygių, ilgas šių funkcijų pasiskirstymo optimizavimo procesas, dalinis funkcijų perdavimas. Todėl atsiranda rizika, kad ne visi valstybės valdymo dalyviai vienodai supras siūlomos pertvarkos esmę;
- įgyvendinant valstybės valdymo reformas, pasirenkamas atskirų viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų dekoncentravimo arba decentralizavimo būdas, tačiau iki šiol nėra vieningos nuomonės, kaip sistemingai struktūruoti valstybinio valdymo ir vietos savivaldos posistemes ir kokias kompetencijos ribas nustatyti skirtingų lygių viešojo administravimo subjektams;
- viešojo administravimo subjektų funkcijų pertvarkymo įgyvendinimo koordinavimo ir stebėsenos sistema yra nepakankamai veiksminga. Todėl sunkiau organizuoti viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų perdavimą ir jų priežiūrą.

Viešojo administravimo subjektų funkcijų pasiskirstymo tarp centrinio, regioninio ir vietos lygmenų problemas per apklausą taip pat įvardijo Vidaus reikalų ministerija ir apskričių viršininkų administracijos. Rezultatai pateikiami 3 priede.

Atsižvelgdami į tai, kad auditui keliamas tikslas – įvertinti viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymą, ir į tai, kad apskričių viršininkai, kaip viešojo administravimo sistemos dalyviai, nuo reformų pradžios dalyvauja šiame procese, toliau nagrinėsime apskričių viršininkų kompetencijos paskirstymą.

2. Apskričių viršininkų, kaip viešojo administravimo sistemos dalyvių, kompetencijos nustatymas

Apskrities valdymo įstatymas apskrities viršininkui suteikia plačius įgaliojimus įvairiose valdymo srityse – švietimo, kultūros, sveikatos priežiūros, teritorijų planavimo, žemėtvarkos, žemės ūkio, aplinkos apsaugos ir kitose. Šiuo metu Apskrities valdymo įstatyme apskrities viršininko kompetencijai priskiriamos 46 funkcijos. Tačiau šio įstatymo 12 str. 2 d. numatyta, kad apskrities viršininkas atlieka ir kitus Lietuvos Respublikos įstatymuose ir Vyriausybės nutarimuose numatytus įgaliojimus. Taigi, be minėto įstatymo, apskrities viršininko įgaliojimai išdėstyti ir daugelyje kitų teisės aktų (pvz., Civilinės saugos, Mobilizacijos ir mobilizacinio rezervo rengimo įstatymuose ir kt.).

Pažymime, kad, remiantis Vidaus reikalų ministerijos pateiktais duomenimis³², apskrities viršininko kompetencijai šiuo metu priskiriamos 127 funkcijos, iš jų 82 funkcijos (65 proc.) numatytos ne pagrindiniame teisės akte, apibrėžiančiame apskrities viršininko kompetenciją (Apskrities valdymo įstatyme), bet kituose teisės aktuose. Auditorių nuomone, apskrities viršininkų kompetencija nuo jų veiklos pradžios (nuo 1995 metų), yra nepagrįstai išplėsta.

Audito metu buvo analizuojamos 24 apskrities viršininko kompetencijai priskirtos funkcijos, iš kurių 16 funkcijų gali būti panaikinta, o kitos gali būti perduotos vykdyti kitiems viešojo administravimo subjektams (4 priedas). Be to, iš 24 audituotų apskrities viršininko kompetencijai priskirtų funkcijų³³:

- 62 proc. (15 funkcijų) paskirstyta vykdyti keliems viešojo administravimo subjektams;
- 30 proc. (7 funkcijos) yra nevykdoma;
- 21 proc. (5 funkcijos) yra nebūdingos apskrities viršininko kompetencijai.

Auditorių nuomone, yra rizika, kad ir kitos neaudituotos apskrities viršininko kompetencijai priskirtos funkcijos gali būti nevykdomos arba jų vykdymas paskirstytas keliems viešojo administravimo subjektams. Šie duomenys kelia pagrįstų abejonių, ar apskričių viršininkų administracijos yra reikalingos, ar jų vykdomos funkcijos gali duoti tikėtinos naudos visuomenei.

Kai kurias audituotų apskričių viršininkų kompetencijai priskirtas funkcijas panagrinėsime plačiau.

³² Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos 2009-04-02 raštas Nr. 1D-2444(31) „Dėl apskričių viršininkų vykdomų funkcijų perskirstymo“. Ministerijų siūlymai dėl apskričių viršininkų vykdomų funkcijų perskirstymo.

³³ Pastaba: keturios funkcijos (5, 6, 7,12) yra priskirtos prie dviejų grupių: nebūdingų funkcijų vykdymo ir prie funkcijų, kurių vykdymas paskirstytas tarp kelių viešojo administravimo subjektų. Žr. ataskaitos 4priedą.

2.1. Apskričių viršininkų kompetencijai neperduotos funkcijos

Apskričių viršininkų įgaliojimai buvo formuojami perimant iš savivaldybių ir centrinių valstybės institucijų dalį funkcijų. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998-01-26 nutarimu numatyta apskričių viršininkų administracijoms perduoti ministerijų ir Vyriausybės įstaigų kai kuriuos įgaliojimus, objektus, materialinius ir finansinius išteklius³⁴.

Pavyzdys

Ministerijos, Vyriausybės įstaigos pavadinimas	Perduodami įgaliojimai	Perduodamas objektas, materialiniai ir finansiniai ištekliai
Žemės ir miškų ūkio ministerija	Vykdyti miškų būklės, naudojimo ir atkūrimo priežiūrą	Lėšos iš Miško fondo vienam darbuotojui išlaikyti kiekvienai apskričiai
Kultūros ministerijos Kultūros vertybių apsaugos departamentas	Vykdyti kultūros vertybių ir paminklų apsaugą	Regioniniai kultūros vertybių apsaugos padaliniai (išskyrus darbuotojus, vykdančius kontrolės funkciją)

Praėjus penkeriems metams, 2003-06-25 Decentralizavimo koncepcijoje³⁵ numatyta panaikinti apskrities viršininkui priskirtas valstybinės miškų būklės, naudojimo, atkūrimo ir apsaugos kontrolės ir paminklotvarkos funkcijas (iki 2006 m. IV ketvirčio³⁶). Lietuvos Respublikos Seimui buvo pateikti trys Apskrities valdymo įstatymo 5, 9, 11 ir 12 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymų projektai Nr. XP-2021(2)(3), kuriais siekiama panaikinti apskrities viršininkui priskirtus įgaliojimus, susijusius su valstybine miškų būklės, naudojimo, atkūrimo ir apsaugos kontrole ir paminklotvarka³⁷, tačiau projektai buvo atmesti³⁸. Todėl iki šiol Apskrities valdymo įstatymu³⁹ šių funkcijų vykdymas yra priskirtas apskrities viršininko kompetencijai.

Audito metu nustatėme, kad nors teisės aktais minėtos funkcijos apskričių viršininkų kompetencijai buvo priskirtos, tačiau faktiškai jos nebuvo perduotos, jas vykdo kiti viešojo administravimo subjektai⁴⁰. Tai audito metu patvirtino apskričių viršininkai, nurodę, kad miškų būklės naudojimo ir atkūrimo priežiūros nevykdo – 6, o kultūros vertybių ir paminklų apsaugos – 7 apskričių viršininkų administracijos⁴¹. Numatytos funkcijos neperduotos todėl, kad nebuvo priimti

³⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998-01-26 nutarimas Nr. 92 „Dėl ministerijų ir Vyriausybės įstaigų kai kurių įgaliojimų, objektų bei atitinkamų materialinių ir finansinių išteklių perdavimo apskričių viršininkų administracijoms“.

³⁵ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003-06-25 nutarimu Nr. 824 Kai kurių centrinių valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija, 15.8., 15.9. p.

³⁶ Patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006-08-25 nutarimu Nr. 814 Kai kurių centrinių valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos įgyvendinimo antrojo etapo priemonės, 7 p.

³⁷ Apskrities valdymo įstatymo 5, 9, 11 ir 12 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projekto aiškinamasis raštas, 2007-01-25 Nr. XP-2021. [Žiūrėta 2008-10-30] Prieiga per internetą

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=291391&p_query=&p_tr2=

³⁸ Lietuvos Respublikos Seimo interneto tinklalapio duomenimis, projektas Nr. XP-2021 (3) atmestas nuo 2007 m. birželio 12 d.

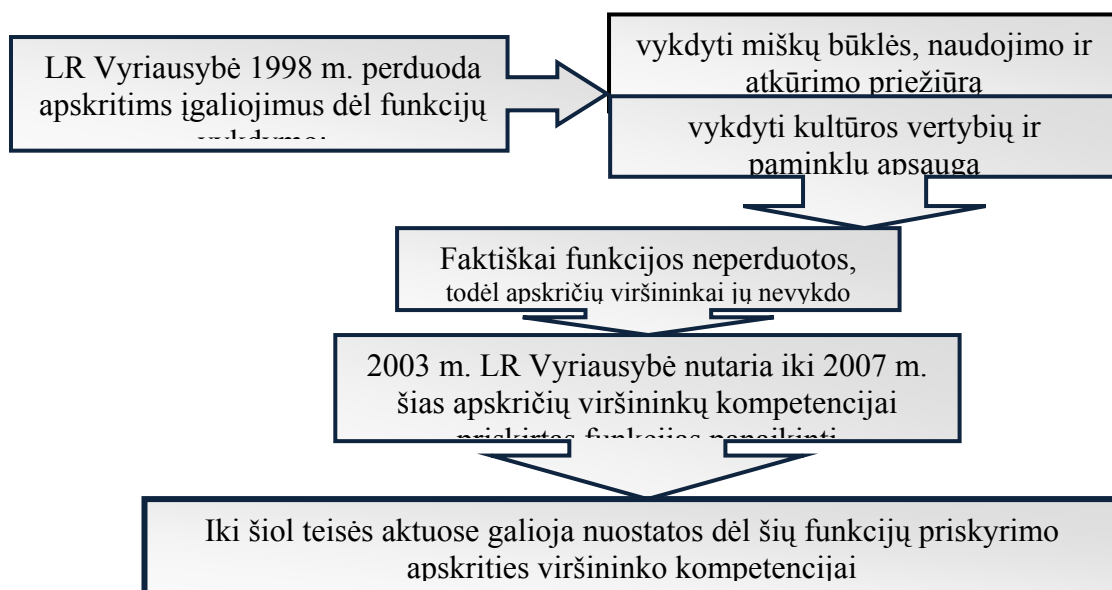
³⁹ Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas, 1994-12-15 Nr. I-707, 11 str. 5 p., 9 str. 8 p.

⁴⁰ Valstybinę miškų būklės, naudojimo, atkūrimo ir apsaugos kontrolę pagal kompetenciją vykdo kiti viešojo administravimo subjektai, pvz., Aplinkos ministerijos Regionų aplinkos apsaugos departamentai, valstybiniai miškų pareigūnai. Kultūros vertybių ir paminklų apsaugos funkciją vykdo, pvz., Kultūros paveldo departamentas prie Kultūros ministerijos, savivaldybių administracijos.

⁴¹ Kitos apskričių viršininkų administracijos nuomonės šiuo klausimu nepateikė.

atitinkami teisės aktai, nenustatyti funkcijų perdavimo terminai, neperduoti materialiniai ištekliai ir kt.⁴².

2 pav. Kai kurių funkcijų perdavimo apskričių viršininkų kompetencijai procesas



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Apskričių viršininkai funkcijų – vykdyti miškų būklės, naudojimo ir atkūrimo priežiūrą, vykdyti kultūros vertybių ir paminklų apsaugą – nevykdo, nes šios funkcijos nebuvo perduotos, o šią veiklą vykdo kiti viešojo administravimo subjektai. Atsižvelgiant į tai, auditorių nuomone, minėtas funkcijas priskirti apskričių viršininkų kompetencijai buvo netikslinga.

2.2. Apskričių viršininkų kompetencijai nebūdingų funkcijų vykdymas

Audito metu įvertinę galiojančių teisės aktų nuostatas, apibrėžiančias apskričių viršininkų kompetenciją, nustatėme, kad apskričių viršininkai vykdo apskrities viršininko kompetencijai nebūdingas funkcijas, kurias taip pat vykdo arba galėtų vykdyti kiti viešojo administravimo subjektai.

Laidojimo paslaugų teikimo veiklos licencijavimas. Teisę teikti laidojimo paslaugas turi įmonės, turinčios laidojimo paslaugų teikimo veiklos licencijas ir higienos pasus. Licencijas išduoda apskrities, kurios teritorijoje yra juridinio asmens buveinė, viršininko administracija⁴³.

⁴² Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-04-28 nutarimu Nr. 488 Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategija, 23 p.

⁴³ Patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008-03-12 nutarimu Nr. 240 Laidojimo paslaugų teikimo veiklos licencijavimo taisyklės, 3 p. Laidojimo paslaugų teikimo veiklos licencijavimo taisyklių nuostatos taikomos nuo 2009 m. liepos 1 d.

Auditorių nuomone, toks funkcijos priskyrimas apskričių viršininkų kompetencijai yra neracionalus, nes:

- pagal Vietos savivaldos įstatymą⁴⁴, viena iš savarankiškų savivaldybių funkcijų yra leidimų (licencijų) išdavimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka;
- savivaldybės išduoda per 30 įvairaus pobūdžio leidimų (licencijų) ir turi ilgametę patirtį šioje srityje;

Pavyzdys

Savivaldybių administracijų išduodamos licencijos (leidimai):

- verstis mažmenine prekyba alkoholiniais gėrimais;
- vežti keleivius lengvaisiais automobiliais taksi.

- laidojimo paslaugų teikimo veiklos licencijų išdavimo funkcijos priskyrimas apskrities viršininko administracijai neatitinka subsidiarumo principo⁴⁵.

Geros praktikos pavyzdys

Siekiant pertvarkyti viešojo administravimo sistemą vykdant funkcijų dekoncentravimą ir decentralizavimą, remiantis subsidiarumo principu įstatymais nuo 2002-01-01 savivaldybėms iš apskričių viršininkų administracijų perduota vykdyti dalies statybos leidimų išdavimo funkciją⁴⁶.

Pažymime, kad laidojimo paslaugų teikimo veiklos licencijavimas, remiantis Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl paslaugų vidaus rinkoje⁴⁷, vertintinas kaip nustatantis apribojimus laisvai teikti paslaugas⁴⁸. Auditorių nuomone, reikalavimas įmonėms, teikiančioms laidojimo paslaugas, turėti higienos pasus, remiantis Paslaugų vidaus rinkoje direktyva⁴⁹ taip pat suprantamas kaip administracinis suvaržymas pradėti veiklą. Todėl toms pačioms paslaugoms nustatytas ir licencijavimo reikalavimas negali būti pateisintas proporcingumo ir būtinumo kriterijais. Aplinkos ministerijos duomenimis⁵⁰, šiuo metu rengiamas Žmonių palaikų laidojimo įstatymo pakeitimo įstatymo projektas, kuriame siūloma laidojimo paslaugų teikimo veiklos nelicencijuoti.

⁴⁴ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994-07-07 Nr. I-533 (2008-09-15 Nr. X-1722 red.), 6 str. 39 p.

⁴⁵ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003-06-25 nutarimu Nr. 824 Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija, 11 p.: **subsidiarumo principas:** aukštesnio valdymo lygio viešojo administravimo subjektams vykdomo funkcija perduodama tuomet, jeigu ją neracionaliai (neekonomiškai, neefektyviai, nerezultatyviai, nekokybiškai) vykdo žemesnio valdymo lygio viešojo administravimo subjektai.

⁴⁶ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu 2004-04-28 Nr. 488Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategija, 25 p.

⁴⁷ Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/123/EB, 2006-12-12 dėl paslaugų vidaus rinkoje.

⁴⁸ Lietuvos Respublikos žmonių palaikų laidojimo įstatymo 2, 6, 9, 11, 16, 20, 21, 24, 27, 29, 30, 31, 33, 34 straipsnių pakeitimo ir papildymo 11-1 ir 16-1 straipsniais įstatymo projekto aiškinamasis raštas: Paslaugų direktyvos 54 konstatuojamojoje dalyje sakoma, kad paslaugų teikimui kompetentingų institucijų leidimas galėtų būti reikalaujamas tuo atveju, jeigu toks sprendimas atitinka nediskriminavimo, būtinumo ir proporcingumo kriterijus. Tai visų pirma reiškia, kad leidimų išdavimo tvarka turėtų būti leidžiama taikyti tik jeigu vėlesnis tikrinimas nebūtų veiksmingas dėl to, kad vėliau nebūtų įmanoma nustatyti tų paslaugų trūkumą, tinkamai atsižvelgus į riziką ir pavojus, kurie gali kilti be išankstinio tikrinimo. Jeigu tą patį tikslą galima pasiekti mažiau ribojančiomis priemonėmis, reikalavimas turėti licenciją turi būti panaikintas.

⁴⁹ Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2006/123/EB, 2006-12-12 dėl paslaugų vidaus rinkoje, 10 str. 3 d.: naujo steigimo leidimo išdavimo sąlygos neturi dubliuoti tokių pačių arba iš esmės panašių reikalavimų ir kontrolės priemonių, taikomų teikėjui kitoje valstybėje narėje arba toje pačioje valstybėje narėje.

⁵⁰ Aplinkos ministerijos 2009-03-05 raštas Nr. (16-3)-d-8-1960 „Dėl laidojimo paslaugų teikimo veiklos licencijavimo“.

Auditorių nuomone, laidojimo paslaugų teikimo veiklos licencijų išdavimo funkcijos priskyrimas apskričių viršininkų administracijų kompetencijai yra netikslingas, nes savivaldybės šiuo metu išduoda per 30 skirtingo pobūdžio leidimų (licencijų) ir turi ilgametę patirtį šioje srityje. Be to, laidojimo paslaugų teikimo veiklos licencijavimas vertintinas kaip nustatantis apribojimus laisvai teikti paslaugas.

Problemą išspręstų Aplinkos ministerijos rengiamas Žmonių palaikų laidojimo įstatymo pakeitimo įstatymo projektas, kuriame siūloma laidojimo paslaugų teikimo veiklos nelicencijuoti.

Saugomų teritorijų apsauga ir tvarkymas. Apskritis valdymo įstatymu apskričių viršininkams pavesta organizuoti veiklą apskričiai priskirtose saugomose teritorijose ir dalyvauti valdant kitas valstybės saugomas teritorijas (išskyrus rezervatus)⁵¹. Auditorių nuomone, šią funkciją priskirti apskričių viršininkams buvo netikslinga, nes:

- apskričių viršininkų administracijos saugomų teritorijų apsaugos ir tvarkymo nevykdo, nes šioms administracijoms nėra priskirtų saugomų teritorijų⁵²;
- saugomų teritorijų apsaugos ir tvarkymo organizavimo funkciją vykdo kiti viešojo administravimo subjektai;

Pavyzdys

Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba prie Aplinkos ministerijos organizuoja valstybės įsteigtų saugomų teritorijų, išskyrus kultūrinius rezervatus, kultūrinius draustinius, istorinius nacionalinius parkus bei kultūros paveldo objektus, apsaugą ir tvarkymą

Savivaldybių merai organizuoja savivaldybių įsteigtų saugomų teritorijų apsaugą ir tvarkymą

Šaltinis – Valstybės kontrolė⁵³

Audituotų apskričių viršininkų nuomone, tikslinga, kad funkciją – organizuoti veiklą apskričiai priskirtose saugomose teritorijose ir dalyvauti valdant kitas valstybės saugomas teritorijas (išskyrus rezervatus) – vykdytų Aplinkos ministerija ar jai pavaldi institucija.

Atsižvelgiant į tai, kad apskričių viršininkai nevykdo funkcijos – organizuoti veiklą saugomose teritorijose, nes neturi priskirtų saugomų teritorijų, o šią veiklą saugomose teritorijose organizuoja kiti viešojo administravimo subjektai, auditorių nuomone, minėtos funkcijos priskyrimas apskričių viršininkų kompetencijai buvo netikslingas.

⁵¹ Lietuvos Respublikos apskritis valdymo įstatymas, 1994-12-15 Nr. I-707, 11 str. 1 p.

⁵² Apskričių viršininkų administracijos dalyvauja kai kurių valstybinių parkų jungtinių tarybų sudėtyje.

⁵³ Lietuvos Respublikos saugomų teritorijų įstatymo pakeitimo įstatymas, 2001-12-04 Nr. IX-628, 27 str.

Duomenų analizė. Apskritis valdymo įstatyme⁵⁴ nurodoma, kad apskrities viršininkas, neviršydamas savo įgaliojimų, analizuoja apskrities socialinę, ekonominę, ekologinę būklę ir jos pokyčius ir apie tai praneša gyventojams. Audito metu nustatėme, kad audituotos apskričių viršininkų administracijos atlieka bendrųjų ir tikslinių teritorinių rodiklių analizę. Analitiniai duomenys naudojami rengiant apskričių bendruosius planus, paraiškas finansavimui iš ES fondų gauti ir kt., skelbiami apskričių interneto tinklalapiuose, leidiniuose.

Minėtame įstatyme⁵⁵ taip pat nurodoma, kad apskrities viršininkas analizuoja apskrities savivaldybių gyventojų sveikatos būklę, jos pokyčius, tai lemiančius veiksnius ir teikia Vyriausybei ir Sveikatos apsaugos ministerijai su apskrities savivaldybėmis suderintus pasiūlymus dėl apskrities gyventojų sveikatos išsaugojimo, atgavimo ir stiprinimo.

Auditorių nuomone, šių funkcijų priskyrimas apskričių viršininkų kompetencijai buvo netikslingas, nes:

- Statistikos departamentas prie LR Vyriausybės įgyvendina bendrą valstybės politiką statistikos metodologijos ir organizavimo srityse, koordinuoja ministerijų ir kitų institucijų veiklą oficialiosios statistikos srityje, rengia regioninius ir administracinius teritorinius rodiklius⁵⁶. Duomenys pateikiami įvairiais pjūviais: savivaldybių, apskričių ir šalies lygmeniu;
- apskričių viršininkų administracijos analizei naudoja antrinius duomenis, t. y. surinktus ir apibendrintus kitų institucijų, pvz., Statistikos departamento prie LR Vyriausybės, Lietuvos sveikatos informacijos centro, teritorinių ligonių kasų, savivaldybių ir kitų institucijų duomenis, kuriuos taip pat skelbia interneto tinklalapiuose, leidiniuose;

Pavyzdys

Kauno apskrities viršininko administracija ⁵⁷	Vilniaus apskrities viršininko administracija ⁵⁸	Statistikos departamento prie LRV interneto tinklapis ⁵⁹
Gyventojų skaičius apskrityje	Gyventojų natūralus judėjimas per 2008 m. vienuolika mėnesių	Gyventojų skaičius apskrityse
Sergamumas atvira plaučių tuberkulioze Kauno apskrityje ir Lietuvoje 1995–2006 m	Ligotumas tuberkulioze	Sergamumas ir ligotumas aktyvia tuberkulioze apskrityse

⁵⁴ Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas, 1994-12-15 Nr. I-707, 12 str. 2 p.

⁵⁵ Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas, 1994-12-15 Nr. I-707, 8 str. 1 d. 2 p.

⁵⁶ Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės. [Žiūrėta 2009-01-22] Prieiga per internetą <http://www.stat.gov.lt/lt/pages/view/?id=1155>

⁵⁷ Kauno apskrities viršininko administracija. [Žiūrėta 2009-02-21] Prieiga per internetą <http://www.kaunas.aps.lt/ava/selectPage.do?docLocator=7513E6FADB6511DBBC3C746164617373&inLanguage=lt&pathId=466>. Kauno apskrities visuomenės sveikatos ugdymo centro 2009-01-16 raštas Nr. V5.8(1.11)-9 „Dėl 2008 m. ataskaitų pateikimo“.

⁵⁸ Vilniaus apskrities viršininko administracija. [Žiūrėta 2009-02-21] Prieiga per internetą <http://www.apskritis.lt/ava/content/newsList.jsp?url=&categoryId=195&inLanguage=lt&pathId=741>

⁵⁹ Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės. [Žiūrėta 2009-02-21] Prieiga per internetą http://www.stat.gov.lt/lt/catalog/list_free_releases?year=2007&cat_id=3&x=13&y=11. Kauno apskrities visuomenės sveikatos ugdymo centro 2009-01-16 raštas Nr. V5.8(1.11)-9 „Dėl 2008 m. ataskaitų pateikimo“.

- savivaldybės⁶⁰ vykdo visuomenės sveikatos stebėseną (monitoringą), atlieka savivaldybių socialinės, ekonominės ir ekologinės būklės analizę;
- visuomenės sveikatos stebėseną (monitoringą) vykdo Sveikatos apsaugos ministerijos įgaliota institucija – Lietuvos sveikatos informacijos centras⁶¹.

Nors Statistikos departamentas prie LR Vyriausybės įgyvendina bendrą valstybės politiką statistikos metodologijos ir organizavimo srityse, rengia regioninius ir administracinius teritorinius rodiklius, tačiau apskrities socialinės, ekonominės, ekologinės, gyventojų sveikatos būklės analizės funkcija priskirta apskrities viršininko kompetencijai.

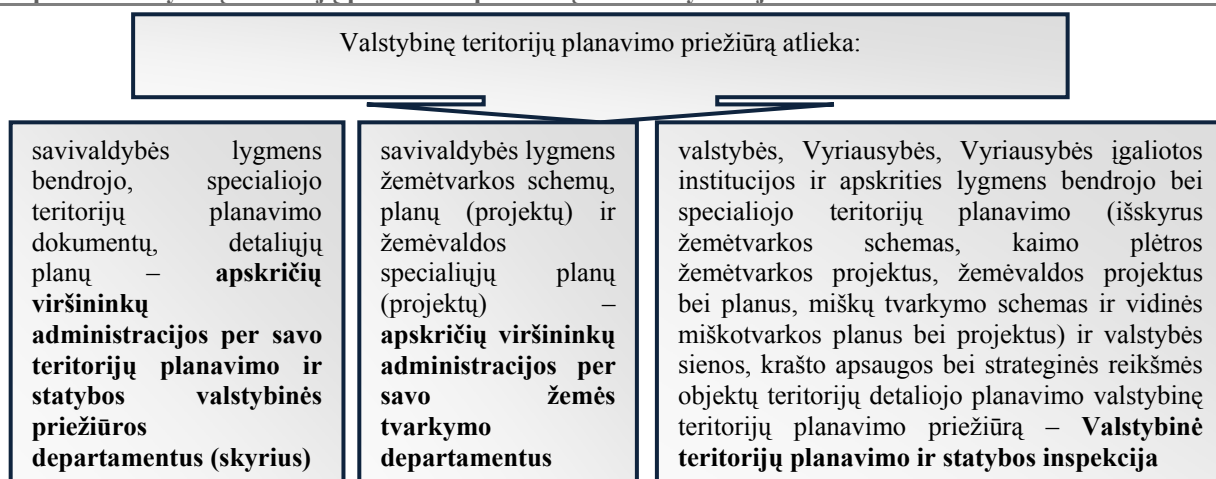
Auditorių nuomone, toks funkcijų paskirstymas tarp skirtingų lygių viešojo administravimo subjektų yra neracionalus, nes funkcijų vykdymas dubliuojamas.

2.3. Funkcijų vykdymas tarp kelių viešojo administravimo subjektų

Priežiūros funkcijų vykdymas. Audito metu nustatėme, kad apskričių viršininkų kompetencijai yra priskirtos priežiūros funkcijos teritorijų planavimo⁶², statybos, statinių pripažinimo ir kitose srityse, nors priežiūros funkcijas vykdo ir kiti viešojo administravimo subjektai.

Teritorijų planavimo įstatyme nustatyta, kad valstybinė teritorijų planavimo priežiūros funkcija vykdoma dviejuose valdymo lygmenyse⁶³.

3 pav. Valstybinę teritorijų planavimo priežiūrą atliekantys subjektai



Šaltinis – Valstybės kontrolė

⁶⁰ Lietuvos Respublikos visuomenės sveikatos priežiūros įstatymas, 2002-05-16 Nr. IX-886, 6 str. 1 d. 1 p.

⁶¹ Patvirtinti Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2005-04-28 įsakymu Nr. V-326 Lietuvos sveikatos informacijos centro nuostatai, 10.3. p.: viena iš LSIC funkcijų – analizuoti gyventojų sveikatos statistinius duomenis ir teikti rezultatus valstybės sveikatos politiką formuojančioms ir įgyvendinančioms institucijoms.

⁶² Patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-04-16 nutarimu Nr. 370 (2004-07-12 Nr. 867 red.) Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros nuostatai 3.2., 3.4. p.

⁶³ Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo pakeitimo įstatymas, 2004-01-15 Nr. IX-1962, 34 str. 2 d.

Pagrindinis skirtingų lygių viešojo administravimo subjektų valstybinės teritorijų planavimo priežiūros vykdymo skirtumas yra toks: apskrities viršininkas vykdo savivaldybės lygmens teritorijų planavimo priežiūrą, Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija – valstybės, apskrities lygmens.

Tačiau ne visais atvejais funkcijos vykdymas paskirstytas racionaliai, pvz., Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros nuostatų 23.1 p. numatyta, kad apskrities viršininko administracija pagal savo kompetenciją atlieka **visų** statinių statybos valstybinę priežiūrą apskrities lygiu, o 24.3 p. numatyta, kad Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos **atrankos būdu** tikrina **bet kurio Lietuvos Respublikoje statomo** statinio statybos techninės veiklos pagrindinių sričių subjektų ir statybos dalyvių veiklą, viešai skelbia tikrinimo išvadas ir reikalavimus pašalinti nustatytus pažeidimus bei trūkumus (jeigu jų yra), kontroliuoja, ar šie reikalavimai įvykdomi.

Auditorių nuomone, toks priežiūros funkcijų vykdymo paskirstymas keliems viešojo administravimo subjektams yra neracionalus ir neatitinka Valstybės ilgalaikės raidos strategijos⁶⁴ nuostatos, kad glaudžiai susijusius klausimus turi tvarkyti viena valstybės institucija.

Funkcijos išskaidymo trūkumus nurodo ir kiti viešojo administravimo subjektai.

Pavyzdys

LR Valstybinė kultūros paveldo komisija: „teritorijų planavimo bei statybų administracinė priežiūra liko priskirta apskričių viršininkams – jų pavaldume liko valstybinė priežiūra šioje srityje vykdančios tarnybos, kurios yra viena silpnųjų valdymo grandžių. Jos pademonstruoja neveiksmumą, nuolaidžiavimą vietinei valdžiai ar net jos palaikymą, iškilus nesutarimams su centriniais valdymo subjektais⁶⁵“.

Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija: „siekiant iš esmės pagerinti teritorijų planavimo ir statybos valstybinę priežiūrą, tikslinga apskričių viršininkų administracijų Teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros departamentus sujungti su Inspekcija. Taip būtų sudarytos palankios sąlygos planuoti valstybės biudžeto lėšas teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros programai vykdyti ir užtikrinti asignavimų panaudojimą pagal paskirtį tik šiam tikslui. Tokia reforma valstybei būtų naudinga, nes padėtų operatyviai ir efektyviai spręsti teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros srities problemas⁶⁶“.

Pažymime, kad penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonėse⁶⁷ numatyta parengti teisės aktų, susijusių su apskričių viršininkų administracijoms priskirtų teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros funkcijų perdavimu Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai prie Aplinkos ministerijos, projektus. Auditorių nuomone, įgyvendinus šią priemonę būtų galima racionaliau paskirstyti funkcijų vykdymą. Tai sudarytų prielaidas ekonomiškiau panaudoti valstybės biudžeto lėšas.

⁶⁴ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 2002-11-12 nutarimu Nr. IX-1187.

⁶⁵ LR Valstybinės kultūros paveldo komisijos 2008-06-25 raštas Nr. A11-208(1.13) „Dėl Kuršių Nerijos ir pajūrio juostos valstybinio valdymo ir viešojo administravimo audito“.

⁶⁶ Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos 2008-12-08 atsakymas į klausimą, vykdant valstybinį auditą „Baltijos pajūrio teritorijos naudojimas visuomenės ir valstybės reikmėms“, 2008-09-30 pavedimas Nr. P-30-15.

⁶⁷ Patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-02-25 nutarimu Nr. 189. Atsakingi vykdytojai: Aplinkos ministerija, Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie Aplinkos ministerijos; įvykdymo data – 2009 m. IV ketvirtis).

Priežiūros funkcijų priskyrimo apskričių viršininkų kompetencijai neracionalumą patvirtina ir tai, kad savivaldybių administracinės priežiūros funkcijas pavesta vykdyti Vyriausybės atstovams apskrityse. Nors vietos savivalda, kaip vietinio lygio viešojo administravimo subjektų posistemė, yra nepavaldi valstybės valdžios institucijoms⁶⁸, tačiau valstybė įstatymų numatytais formomis prižiūri savivaldybių veiklą. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 123 str. antroje dalyje nurodoma, kad Vyriausybės skiriami atstovai prižiūri, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus.

4 pav. Savivaldybių veiklos administracinės priežiūros instituto reikšmė

Priežiūros objektai	Savivaldybės
Priežiūros dalykai	Ar laikomasi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdomi Vyriausybės sprendimai
Priežiūros subjektai	Vyriausybės skiriami atstovai

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Pažymėtina, kad apskrities viršininkų kompetencijai priskirtų teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros funkcijų vykdymas privalomas visiems su teritorijų planavimu ir statyba susijusiems fiziniams ir juridiniams asmenims, taip pat savivaldybėms, o Vyriausybės atstovai gali turėti įtakos tik savivaldybių veiklai.

Idėjos išplėsti Vyriausybės atstovo įgaliojimus ir reorganizuoti apskritis, siekiant efektyvesnio valdymo ir kontrolės, stambinant teritorinius vienetus ir atsižvelgiant į Europos Sąjungos rekomendacijas bei regionų vystymo politiką (ar programas), nėra naujos⁶⁹. Tačiau atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo išaiškinimus⁷⁰, šiuo metu tai padaryti, neatlikus Lietuvos Respublikos Konstitucijos 123 str. pataisų, yra sudėtinga.

Vyriausybės atstovų apskrityse bendra nuomonė⁷¹

Priskirti naujas funkcijas Vyriausybės atstovams reikėtų atsižvelgiant į konstitucinį valstybės valdžių padalijimo principą bei Konstitucijoje apibrėžtą savivaldybių veiklos priežiūros instituto sritį – Vyriausybės atstovai, vykdamys savivaldybių administracinę priežiūrą, prižiūri, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus.

Auditorių nuomone, priežiūros funkcijų vykdymas keliuose valdymo lygmenyse rodo, kad viešojo administravimo subjektų funkcijų paskirstymas neatitinka Valstybės

⁶⁸ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1999-07-07 Nr. I-533 (2008-09-15 Nr. X-1722 red.), 52 str. 2 d.

⁶⁹ Vyriausybės atstovo Panevėžio apskrityje 2009-03-12 raštas Nr. 1-93(2.17) „Dėl valstybinio audito „Viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymas“ pasiūlymų ir jų įgyvendinimo galimybių“.

⁷⁰ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimai: 1998-02-18; 1999-12-21; 1999-06-03; 2007-08-13.

⁷¹ Vyriausybės atstovo Telšių apskrityje 2009-03-04 raštas Nr. S-39 „Dėl valstybinio audito „Viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymas“.

ilgalaikės raidos strategijos nuostatos, kad glaudžiai susijusius klausimus turi tvarkyti viena valstybės institucija.

Visuomenės sveikos gyvensenos mokymas. Visuomenės sveikatos priežiūros įstatyme nurodyta, kad valstybės ir savivaldybių visuomenės sveikatos priežiūros įstaigos organizuoja savivaldybių bendruomenių narių, suinteresuotų visuomeninių organizacijų narių mokymą, kaip spręsti visuomenės sveikatos problemas⁷². Vykdydamas šią funkciją Valstybinis aplinkos sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos moko visuomenę sveikatą palaikančios aplinkos plėtros, sveikos gyvensenos, vykdo neformalųjį švietimą.

Įgyvendinant Decentralizavimo koncepcijos pirmojo etapo įgyvendinimo priemonių planą 2003 m. buvo patvirtinta Apskričių viršininkų administracijų vykdomo visuomenės sveikos gyvensenos mokymo organizavimo tvarka, kurioje numatyta, kad apskričių viršininkų administracijos vykdo visuomenės sveikos gyvensenos mokymo priemones⁷³. Audito metu nustatėme, kad ir audituotos apskritys, ir savivaldybės vykdo visuomenės sveikatos programas, projektus, kuriuos įgyvendinant organizuojami įvairūs renginiai, demonstruojami videofilmai, skaitomos paskaitos, rengiamos diskusijos, viktorinos, piešinių konkursai įvairiomis sveikos gyvensenos temomis lopšeliuose-darželiuose, mokyklose, vaikų globos namuose ir t. t.

Pavyzdys

Šiuo metu Kauno apskrityje įgyvendinamas projektas „Nerūkanti klasė 2008–2009 m. Kauno, Panevėžio, Vilniaus apskrityse“. Projekto partneriai: Kauno jaunimo narkologinės pagalbos centras; Kauno, Panevėžio, Vilniaus apskričių savivaldybės ir Sveikatos biurai; Kauno, Panevėžio, Vilniaus apskričių viršininkų administracijos; Panevėžio ir Vilniaus apskričių visuomenės sveikatos ugdymo centrai.

Auditorių nuomone, toks funkcijos išskaidymas yra neracionalus, tam pritaria ir audituotos savivaldybės. Vykdamas šią funkciją savivaldybėse, auditorių nuomone, galima daugiau atsižvelgti į konkrečios savivaldybės ar bendruomenės gyventojų poreikius ir problemas.

Auditorių nuomone, neracionalu, kai funkcijos – mokyti visuomenę sveikos gyvensenos ir įtraukti gyventojus į sveikatos problemų sprendimo veiklą – vykdomas išskaidytas trijuose valdymo lygmenyse, nes tokiu atveju sudaroma funkcijos vykdymo dubliavimo galimybė.

Įstaigų steigimas. Įstatymų nustatyta tvarka apskrities viršininkas steigia, reorganizuoja ir likviduoja apskrities valstybines švietimo, išskyrus aukštąsias mokyklas, įstaigas, bibliotekas, muziejus, teatrus, koncertines įstaigas, kultūros centrus ir kitas kultūros įstaigas, kūno kultūros ir

⁷² Lietuvos Respublikos visuomenės sveikatos priežiūros įstatymas, 2002-05-16 Nr. IX-886, 34 str.

⁷³ Patvirtinta Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2003-12-31 įsakymu Nr. V-790 Apskričių viršininkų administracijų vykdomo visuomenės sveikos gyvensenos mokymo organizavimo tvarka, 3 p.

sporto, regioninės reikšmės socialinių paslaugų įstaigas⁷⁴. Pažymėtina, kad iš 24 audituotų apskričių viršininkų kompetencijai priskirtų funkcijų, 17 proc. (4 funkcijos) yra susijusios su įstaigų steigimu. Švietimo, socialinių paslaugų, kultūros ir kitas įstaigas teisės aktais pavedama steigti ir kitų valdymo lygmenų viešojo administravimo subjektams.

Pavyzdys

Švietimo įstaigas steigia: ⁷⁵		
Švietimo ir mokslo ministerija – profesinio mokymo, neformaliojo suaugusiųjų švietimo mokyklas, prirėikus – mokyklas, skirtas visos šalies mokinių ugdymo (-si) poreikiams tenkinti (nacionalinę menų mokyklą, specialiąją mokyklą ir kt.), pagalbą mokiniui, mokytojui ir mokyklai teikiančias įstaigas, gavusi finansų ministro raštišką sutikimą	Apskričių viršininkai – specialiojo ugdymo, profesinio mokymo, neformaliojo suaugusiųjų švietimo mokyklas, prirėikus – bendrojo lavinimo mokyklas, pagalbą mokiniui, mokytojui ir mokyklai teikiančias įstaigas, gavęs švietimo ir mokslo ministro bei finansų ministro raštiškus sutikimus	Savivaldybių tarybos – ikimokyklinio ugdymo, kitas neformaliojo švietimo mokyklas – savarankiškai, o bendrojo lavinimo, specialiojo ugdymo, profesinio mokymo mokyklas, pagalbą mokiniui mokytojui ir mokyklai teikiančias įstaigas – vadovaudamasi Vyriausybės nustatytais kriterijais

Audito metu nustatėme, kad steigimo funkcijas vykdo kelių valdymo lygių viešojo administravimo subjektai. Auditorių nuomone, steigimo funkcijas paskirstant tarp kelių valdymo lygių, atsiranda galimybė funkcijas dubliuoti, nesistemiškai kurti ir plėsti įstaigų tinklą, o tai gali neužtikrinti veiksmingos viešojo administravimo sistemos plėtos ir turėti neigiamos įtakos ekonomiškam valstybės biudžeto lėšų panaudojimui.

Pavyzdys

Bendrojo lavinimo mokyklų steigėjai:

Švietimo ir mokslo ministerija – Šalčininkų Lietuvos tūkstantmečio gimnazija⁷⁶;

Vilniaus apskrities viršininkas – Riešės gimnazija⁷⁷;

Vilniaus miesto savivaldybės taryba – Vilniaus Adomo Mickevičiaus gimnazija⁷⁸.

Auditorių nuomone, steigimo funkcijų vykdymo paskirstymas keliems skirtingo lygmens viešojo administravimo subjektams sudaro prielaidas nesistemiškai įstaigų tinklo plėtrai, funkcijų dubliavimui, o tai gali turėti neigiamos įtakos ekonomiškam valstybės biudžeto lėšų naudojimui.

Siekiant išvengti funkcijų dubliavimo, auditorių nuomone, tikslinga įstaigų steigimo funkcijas perduoti savivaldybėms. Atsižvelgiant į tai, kad dalis apskričių viršininkų įsteigtų įstaigų

⁷⁴ Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas, 1994-12-15 Nr. I-707, 7 str. 1 d.

⁷⁵ Lietuvos Respublikos švietimo įstatymas, 1991-06-25 Nr. I-1489, 42 str. 1 d.

⁷⁶ Šalčininkų Lietuvos tūkstantmečio gimnazijos nuostatai, patvirtinti Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2005-05-16 įsakymu Nr. ISAK-863.

⁷⁷ Riešės gimnazijos nuostatai, patvirtinti Vilniaus apskrities viršininko 2009-02-11 įsakymu Nr. 2.3-1859-1701.

⁷⁸ Vilniaus Adomo Mickevičiaus gimnazijos nuostatai, patvirtinti Vilniaus miesto savivaldybės administracijos Švietimo skyriaus vedėjo 2007-02-05 įsakymu Nr. A500-151-(1.2-KSB-1).

teikia specialiosios paskirties paslaugas, klausimai dėl šių įstaigų steigėjo funkcijų perdavimo savivaldybėms ar ministerijoms turi būti svarstomi atskirai, atsižvelgiant į konkrečios įstaigos pobūdį.

Audito metu nustatyti faktai dėl viešojo administravimo subjektų funkcijų paskirstymo reformų įgyvendinimo ir apskrities viršininko, kaip viešojo administravimo sistemos dalyvio, kompetencijos nustatymo rodo, kad reformos vykdomos nesistemiškai, o viešojo administravimo subjektų vykdomos funkcijos ir kompetencija paskirstytos nepakankamai racionaliai, todėl funkcijos dubliuojamos. Auditorių nuomone, yra netikslinga funkcijų vykdymą priskirti apskričių viršininkų kompetencijai, nes centriniai valstybinio administravimo subjektai (ministerijos) formuoja atskirų valdymo sričių politiką, o savivaldybių administravimo subjektai, šią politiką įgyvendina būdami arčiausiai gyventojų ir ūkio subjektų.

Kadangi dalis audituotų apskrities viršininko kompetencijai priskirtų funkcijų nevykdoma (30 proc.), dalies funkcijų vykdymas paskirstytas keliems viešojo administravimo subjektams (62 proc.), todėl viešojo administravimo subjektų kompetencijos pasiskirstymas yra neracionalus ir neefektyvus, taigi ir funkcijų vykdymas dubliuojamas. Be to, centriniai valstybinio administravimo subjektai formuoja atskirų valdymo sričių politiką, o savivaldybių administravimo subjektai šią politiką įgyvendina būdami arčiausiai gyventojų ir ūkio subjektų. Todėl, auditorių nuomone, tikslinga apskričių viršininkų kompetencijai priskirtas funkcijas panaikinti arba perduoti vykdyti kitiems viešojo administravimo subjektams.

Taigi, siekiant efektyvesnės viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymo reformos, būtini esminiai pokyčiai, todėl ataskaitos 3 dalyje analizuosime regioninio lygmens valdymo tobulinimo perspektyvas.

3. Regioninio lygmens valdymo tobulinimo galimybės

Apskričių viršinių administracijų vykdomų funkcijų perskirstymo perspektyvos. Kaip minėta, valdymo reforma, perskirstant viešojo administravimo subjektų vykdomas funkcijas, vyksta jau 14 metų. Visą šį laiką nebuvo vieningo politinio sprendimo dėl apskričių viršinių vietos viešojo administravimo subjektų sistemoje, nebuvo pakankamai aiškios vizijos, kaip ją pertvarkyti, todėl apskritys buvo reformuojamos tik peržiūrint kai kurias jų kompetencijai priskirtas funkcijas, dėl to nebuvo išvengta funkcijų dubliavimo ir iš dalies neužtikrintas gyventojų poreikių tenkinimas. Be to, funkcijų paskirstymo metu nebuvo numatyti perdavimo terminai, arba jie buvo atidėti, todėl dalis funkcijų liko neperduota ir (ar) nevykdoma.

Taigi auditoriai pritaria, kad efektyvesnei viešojo administravimo subjektų sistemai užtikrinti būtini pokyčiai, kuriuos audito metu patvirtino Lietuvos Respublikos Vyriausybė⁷⁹:

- parengti apskričių atliekamų funkcijų perskirstymo modelį, perduodant savivaldybėms funkcijas, kurios gali būti įgyvendinamos vietos lygiu. Valstybė išlaikys tik funkcijas, kurių reikia norint vykdyti bendrąją nacionalinę politiką atskirose srityse;
- įkūrus regionus ir apskričių funkcijas perdavus savivaldybėms, panaikinti apskritis, įvertinus įsipareigojimus ES ir laikantis nuostatos neprarasti regionams skirtos struktūrinės paramos pagal 2007–2013 m. finansinę perspektyvą.

Auditorių nuomone, parengtas apskričių atliekamų funkcijų perskirstymo modelis ir kitos apskričių pertvarkymo įgyvendinimo priemonės sudarys galimybę:

- baigti apskričių reformą ir funkcijų perskirstymą jas centralizuojant, decentralizuojant, dekoncentruojant (laikantis subsidiarumo principo) – ši reforma vyksta jau 14 metų, kurios metu apskritys buvo reformuojamos peržiūrint ir perskirstant pavienes, t. y. atskiras jų kompetencijai priskirtas funkcijas;
- tarp viešojo administravimo lygių sukurti racionalius santykius, pagrįstus aiškiais valdymo ir bendradarbiavimo ryšiais, suteiktais įgaliojimais ir teisėmis – tai atitiktų Valstybės ilgalaikės raidos strategijos⁸⁰ nuostatą – nustatyti optimalius centrinio valdymo institucijų, aukštesniųjų administracinių vienetų ir savivaldos institucijų ryšius;
- viešojo administravimo sistemą decentralizuoti, suteikti didesnes sprendimų priėmimo galias savivaldybėms – tai atitiktų Valstybės ilgalaikės raidos strategijos⁸¹ nuostatą – decentralizuoti ir dekoncentruoti valstybės valdymą, išplėsti savivaldybių teises sumažinant

⁷⁹ Patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-02-25 nutarimu Nr. 189 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008-2012 metų programos įgyvendinimo priemonės, 2 lentelė 6.8 p., 6.9 p.

⁸⁰ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 2002-11-12 nutarimu Nr. IX-1187.

⁸¹ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 2002-11-12 nutarimu Nr. IX-1187.

centrinės valdžios teises – į aukštesnį lygį patenka tik tie uždaviniai, kurie efektyviai ir racionaliai negali būti išspręsti savivaldybėse. Piliečiams informacija taptų lengviau prieinama ir suprantama, aiškesnė priežiūros ir kitų valstybinių funkcijų vykdymo struktūra (pasiskirstymas tarp viešojo administravimo subjektų, jų atskaitomybė ir atsakomybė);

- savivaldybėms perduoti visas funkcijas, susijusias su gyventojų reikmėmis – tai atitiktų Decentralizavimo koncepcijos⁸² nuostatą – sprendimai, kurių reikia gyventojų ir ūkio subjektų veiklai užtikrinti, priimami arčiausiai jų esančiose viešojo administravimo įstaigose. Atkreipiame dėmesį, kad jeigu savivaldybėms įstatymais arba kitais teisės aktais sukuriamos pareigos (perduodamos funkcijos), turi būti numatomos ir šioms funkcijoms (pareigoms) reikalingos lėšos. Be to, savivaldybių institucijoms turi būti priskirtos ir perduotos tik tokios funkcijos, kurias jos pajėgtų atlikti, kiekvienu atveju įvertinus finansines galimybes ir savivaldybėms esant visiškai pasirengusioms šias funkcijas atlikti⁸³;

Iš Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimo⁸⁴

Konstitucijoje įtvirtintas savivaldybių veiklos savarankiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją suponuoja tai, kad jeigu įstatymais savivaldybėms perduodamos valstybės funkcijos, taip pat jeigu joms įstatymais arba kitais teisės aktais sukuriamos pareigos, turi būti numatomos ir šioms funkcijoms (pareigoms) reikalingos lėšos. Jeigu biudžetiniams metams nepasibaigus savivaldybėms perduodamos dar ir kitos valstybės funkcijos (nustatomos pareigos), tam taip pat turi būti skiriamos lėšos. Pagal Konstituciją savivaldybės privalo vykdyti įstatymus, taigi ir įstatymus, kuriais savivaldybės įpareigojamos vykdyti joms perduotas valstybės funkcijas. Šios pareigos savivaldybės negalėtų vykdyti, jeigu finansiškai nebūtų užtikrinamas jos vykdymas. Lėšos valstybės savivaldybėms perduotoms funkcijoms įgyvendinti turi būti numatytos valstybės biudžeto įstatyme, o ne biudžeto vykdymo aktuose.

- viešojo administravimo subjektams vykdyti aiškias funkcijas ir nedubliuoti kitų institucijų veiklos – tai atitiktų Valstybės ilgalaikės raidos strategijos⁸⁵ nuostatą – aiškiai nustatyti kiekvienos viešojo administravimo institucijos kompetencijos sritis, glaudžiai susijusius klausimus pavesti tvarkyti vienai valstybės institucijai;
- sutaupyti valstybės biudžeto lėšų – valstybei būtinas funkcijas vykdytų centrinės valdžios ar dekoncentruotos institucijos⁸⁶.

Tačiau galima rizika, kad reorganizacijos laikotarpiu lėtės kai kurių darbų sparta: pavyzdžiui, kai kuriose savivaldybių teritorijose dar yra nemažai neatliktų darbų atkuriant

⁸² Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003-06-25 nutarimu Nr. 824, 12.1 p.

⁸³ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-04-28 nutarimu Nr. 488 Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategija, 65.3.1 p.

⁸⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002-01-14 nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000-12-19 redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 16 str. atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. [Žiūrėta 2009-02-21] Prieiga per internetą <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2002/n020114.htm>

⁸⁵ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 2002-11-12 nutarimu Nr. IX-1187.

⁸⁶ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos 2009-04-02 raštas Nr. 1D-2444(31) „Dėl apskričių viršinių vykdomų funkcijų perskirstymo“. Ministerijų siūlymai dėl apskričių viršinių vykdomų funkcijų perskirstymo: pvz., melioracijos darbų ir melioracijos statinių naudojimo valstybinės priežiūros funkcijos vykdymo perdavimas iš apskričių viršinių Žemės ūkio ministerijos kompetencijai, 2010 m. šiai funkcijai vykdyti planuojamas lėšų poreikis sumažės 421,92 tūkst. Lt.

piliečiams nuosavybės teises į žemę bei įteisinant asmeniniam ūkiui suteiktą ir naudojamą žemę⁸⁷. Kai kurioms decentralizuotoms funkcijoms vykdyti reikės papildomų valstybės biudžeto lėšų: pavyzdžiui, savivaldybės, perėmusios specialiąsias mokyklas, turės priimti mokinius, gyvenančius kitose savivaldybėse, reikės papildomų lėšų etatams steigti, mažėjant vaikų skaičiui gali tekti uždaryti kai kurias mokyklas⁸⁸. Be to, kai kurioms funkcijoms vykdyti steigiamos naujos įstaigos prie ministerijų, pavyzdžiui, bendrosios valstybinės švietimo politikos priežiūros funkcijai vykdyti planuojama steigti Valstybinę švietimo inspekciją prie Švietimo ir mokslo ministerijos⁸⁹. Tam gali prireikti papildomų valstybės biudžeto lėšų.

Be to, 2007–2013 metų Europos Sąjungos struktūrinių fondų paramai gauti parengtuose dokumentuose jau numatytos programų įgyvendinimo teritorijos (pagal apskritis)⁹⁰. Atsižvelgiant į tai, kad programų įgyvendinimo teritorijos jau numatytos, o keičiant apskričių teritorijas iki 2013 metų reikėtų keisti programų dokumentus, pakeitimus suderinti su Europos Komisija ir valstybėmis, dalyvaujančiomis įgyvendinant programas, gali susidaryti netinkamos sąlygos įsisavinti Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšas.

Auditorių nuomone, parengtas apskričių atliekamų funkcijų perskirstymo modelis ir kitų apskričių pertvarkymo priemonių įgyvendinimas sudarys galimybę baigti apskričių reformą ir funkcijų perdavimą, patobulinti viešojo administravimo subjektų sistemą ir išvengti funkcijų dubliavimo, tačiau būtina atsižvelgti į galimą riziką ir jos valdymo būdus.

Regionų steigimo būtinumas. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008–2012 metų programos įgyvendinimo priemonėse⁹¹ numatyta tobulinti Lietuvos Respublikos teritorinį valdymą, parengti reformų paketą, leisiantį po 2013 m. pertvarkyti Lietuvos teritorinę statistinę struktūrą ir suformuoti regionus, atitinkančius Europos Sąjungos teritorinių statistinių vienetų nomenklatūros antrąjį lygį (NUTS 2).

⁸⁷ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos 2009-04-02 raštas Nr. 1D-2444(31) „Dėl apskričių viršinių vykdomų funkcijų perskirstymo“. Ministerijų siūlymai dėl apskričių viršinių vykdomų funkcijų perskirstymo.

⁸⁸ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos 2009-04-02 raštas Nr. 1D-2444(31) „Dėl apskričių viršinių vykdomų funkcijų perskirstymo“. Ministerijų siūlymai dėl apskričių viršinių vykdomų funkcijų perskirstymo.

⁸⁹ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos 2009-04-02 raštas Nr. 1D-2444(31) „Dėl apskričių viršinių vykdomų funkcijų perskirstymo“. Ministerijų siūlymai dėl apskričių viršinių vykdomų funkcijų perskirstymo.

⁹⁰ P vz. Lietuvos ir Lenkijos bendradarbiavimo per sieną programa. Programos teritorija Lietuva: Marijampolės ir Alytaus apskritys; Lenkija: Balstogės-Suvalkų ir Elko subregionai. Gretutinės teritorijos: Lietuva: Tauragės, Kauno ir Vilniaus (be Vilniaus miesto savivaldybės) apskritys; Lenkija: Lomžos ir Olštino subregionai Programos biudžetas: 71,7 mln. eurų (Europos regioninės plėtros fondo lėšų). [Žiūrėta 2009-02-21] Prieiga per internetą <http://www.vrm.lt/nrp/index.php?id=184>

⁹¹ Patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-02-25 nutarimu Nr. 189 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008–2012 metų programos įgyvendinimo priemonės, 2 lentelė, 6.8 p., 6.9 p., 9.7. p.

Teritorinių statistinių vienetų nomenklatūra

Europos Sąjungos valstybių regioninė statistika remiasi unifikuota hierarchine teritorinių statistinių vienetų nomenklatūra (NUTS⁹² – pranc. „*Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*“). Siekiant nustatyti, kuriam NUTS lygiui turi būti priskirta atitinkama valstybės narės administracinių vienetų klasė, atsižvelgiama į valstybės narės administracinių vienetų klasės vidutinį gyventojų skaičių⁹³:

- NUTS 1 – 3 milijonai–7 milijonai;
- NUTS 2 – 800 000–3 milijonai;
- NUTS 3 – 150 000–800 000.

Aukštesniųjų administracinių vienetų būtinumą grindžia LR Konstitucijos nuostata, kad aukštesniuose administraciniuose vienetuose įstatymo nustatyta tvarka valdymą organizuoja Vyriausybė⁹⁴.

Iš Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimo⁹⁵

Vietos valdymas yra valstybinio valdymo (t. y. vykdomosios valdžios) funkcijų vykdymas vietose – atitinkamuose administraciniuose vienetuose. Vietos valdymo funkcijas paprastai vykdo centrinės valdžios skirti pareigūnai arba jų suformuotos institucijos, dažniausiai veikiančios centrinės valdžios vardu ar jos pavedimu (igaliojimu). Yra laikomasi nuomonės, kad vietos valdymas – tai valstybinio valdymo (vykdomosios valdžios) organinė dalis, jo tęsinys vietose. Dažnai tai apibūdinama kaip valdžios dekoncentracija, t. y. centrinės valdžios igaliojimų dalinis perkėlimas į vietas – administracinius vienetus. Daugelyje Europos valstybių vietos valdymas organizuojamas aukštesniuose administraciniuose vienetuose – regionuose, departamentuose, provincijose, prefektūrose ir pan.

Taigi Konstitucijoje įtvirtinta nuostata dėl valdymo organizavimo būtinumo aukštesniuose administraciniuose vienetuose lemia tai, kad panaikinus apskričių viršinių administracijų, viešojo administravimo subjektų sistemoje turi atsirasti kitokios valdymo institucijos⁹⁶, pavyzdžiui, regionai. Todėl, auditorių nuomone, apskričių reforma turi būti vykdoma nuosekliai.

Pažymėtina, kad pastaruoju metu vis didesnę reikšmę įgyja regioninė politika, vykdoma tiek šalies, tiek tarptautiniu mastu. Pagrindinis nacionalinės regioninės politikos tikslas – mažinti socialinius ir ekonominius skirtumus tarp regionų ir regionų viduje, skatinti visos valstybės teritorijos tolygią ir tvarią plėtrą⁹⁷. Šiuo metu svarstomos įvairios regioninės politikos įgyvendinimo teritorinės statistinės struktūros tobulinimo galimybės. Vidaus reikalų ministerija, kaip institucija,

⁹² Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1059/2003, 2003-05-26 „Dėl bendro teritorinių statistinių vienetų klasifikatoriaus (NUTS) nustatymo“; 1 str. 1 d.: šio reglamento tikslas – sukurti bendrą teritorinių statistinių vienetų klasifikatorių, toliau – „NUTS“, kad būtų užtikrintas suderintos regioninės statistikos rinkimas, kompiliavimas ir platinimas Bendrijoje.

⁹³ Ten pat.

⁹⁴ Lietuvos Respublikos Konstitucija, 1992-10-25, 123 str. 1 d.

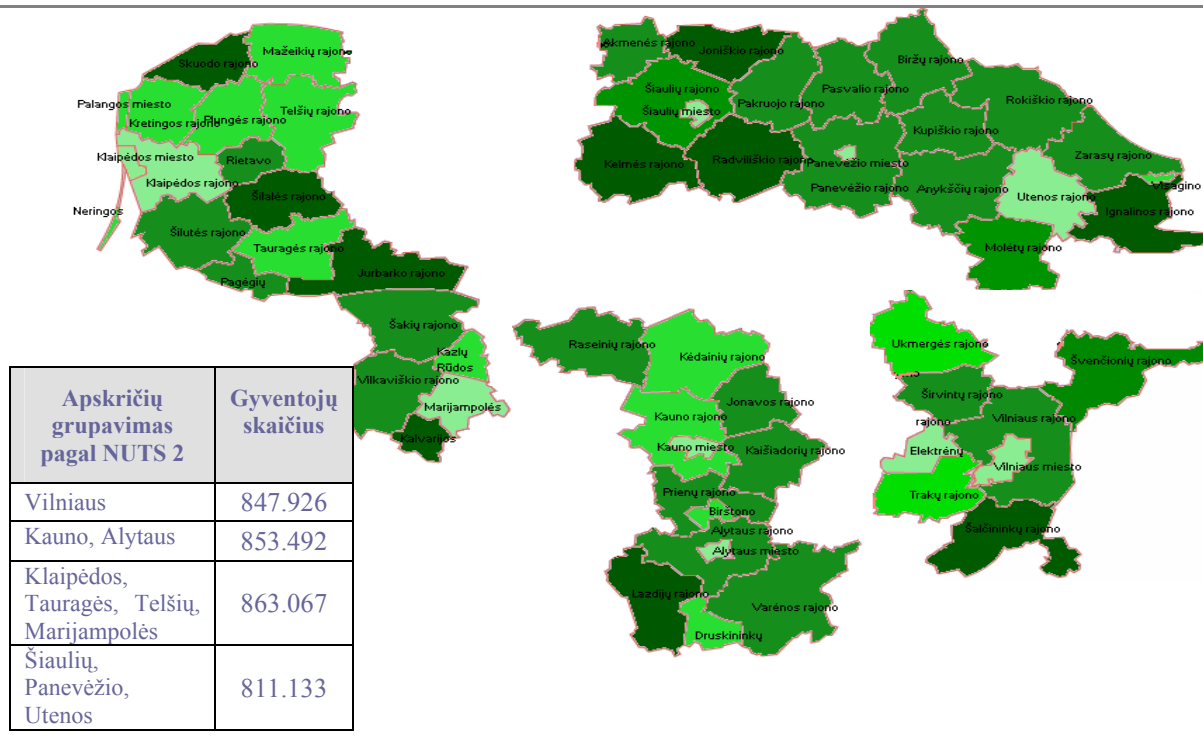
⁹⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1998-02-18 nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos apskričių valdymo įstatymo pakeitimo ir papildymo bei Vyriausybės atstovo įstatymo pripažinimo netekusiu galios įstatymo ir Lietuvos Respublikos Seimo 1996 m. gruodžio 12 d. nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės valdymo tarnybos „A“ lygio valdininkų pareigybių sąrašo papildymo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. [Žiūrėta 2008-12-17] Prieiga per internetą <http://www.lrkt.lt/dokumentai/1998/n810218a.htm>

⁹⁶ Straipsnyje „Apskričių reforma – spąstuose“ rašoma: „Pirmiausia atkreipiamas dėmesys, kad bus būtina užtikrinti apskričių valdymą, jeigu jos bus paliktos kaip teritoriniai vienetai. „Kokie nors valdymo principai turi egzistuoti. Negali būti taip, kad visai nebūtų jokio valdymo“, – įsitikinęs teisininkas, buvęs Konstitucinio Teismo teisėjas Vytautas Sinkevičius.“ [Žiūrėta 2009-04-20] Prieiga per internetą <http://vilniaus.diena.lt/dienrastis/lietuva/apskriciu-reforma-spastuose-213160>

⁹⁷ Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas, 2000-07-20 Nr. VIII-1889, 3 str. 1 d.

atsakinga už regioninės politikos įgyvendinimą, 2008 m. užsakė Regioninės politikos įgyvendinimo teritorinės statistinės struktūros tobulinimo galimybių studiją⁹⁸, kurioje pateikiamos teritorijų tobulinimo alternatyvos.

Pavyzdys. Apskričių, turinčių panašią ekonominę-socialinę padėtį, grupavimas pagal NUTS 2 (3-ioji alternatyva)⁹⁹



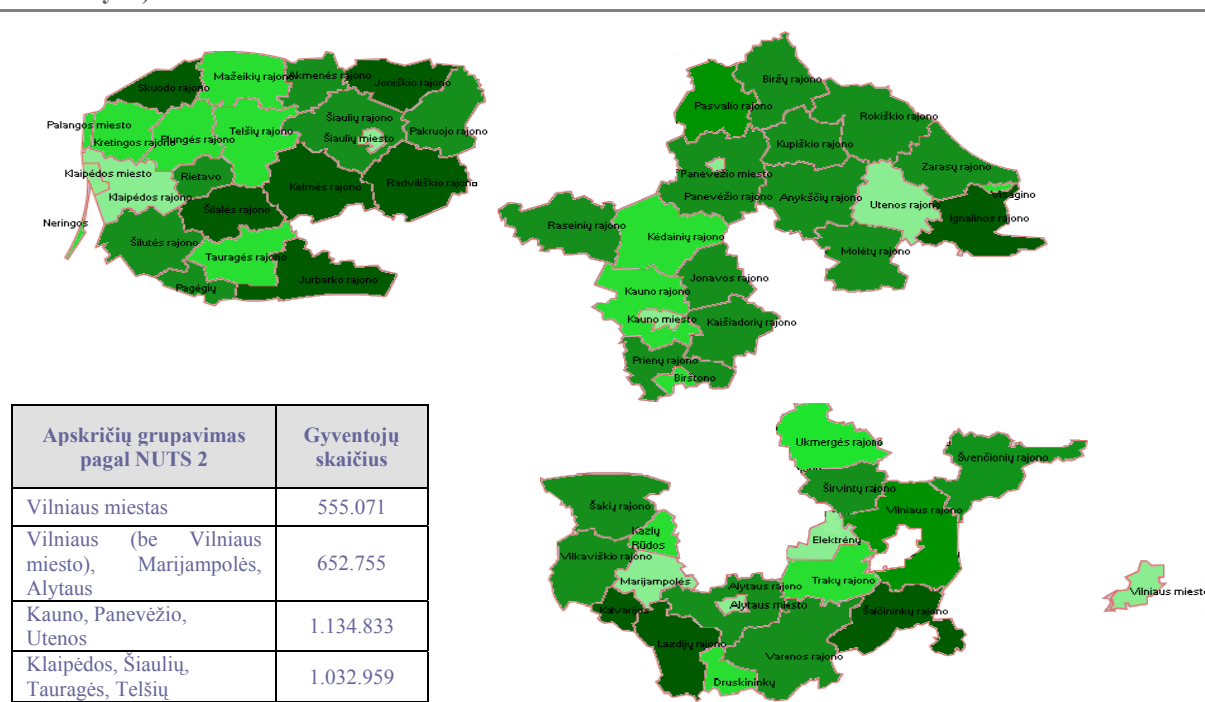
Kaip matome, pagal šią alternatyvą Lietuva skirstoma į 4 regionus, kur kiekvieno regiono gyventojų skaičius būtų daugiau kaip 800 tūkst.

Kita alternatyva – Lietuva skirstoma į 4 regionus, iš Vilniaus apskrities išskiriant Vilniaus miestą kaip atskirą regioną.

⁹⁸ Regioninės politikos įgyvendinimo teritorinės statistinės struktūros tobulinimo galimybių studija, 2008-11-28, vykdytojas UAB „Eurointegracijos projektai“.

⁹⁹ Regioninės politikos įgyvendinimo teritorinės statistinės struktūros tobulinimo galimybių studija.

Pavyzdys. Apskričių, turinčių panašią ekonominę-socialinę padėtį, grupavimas pagal NUTS 2 (5-oji alternatyva)¹⁰⁰



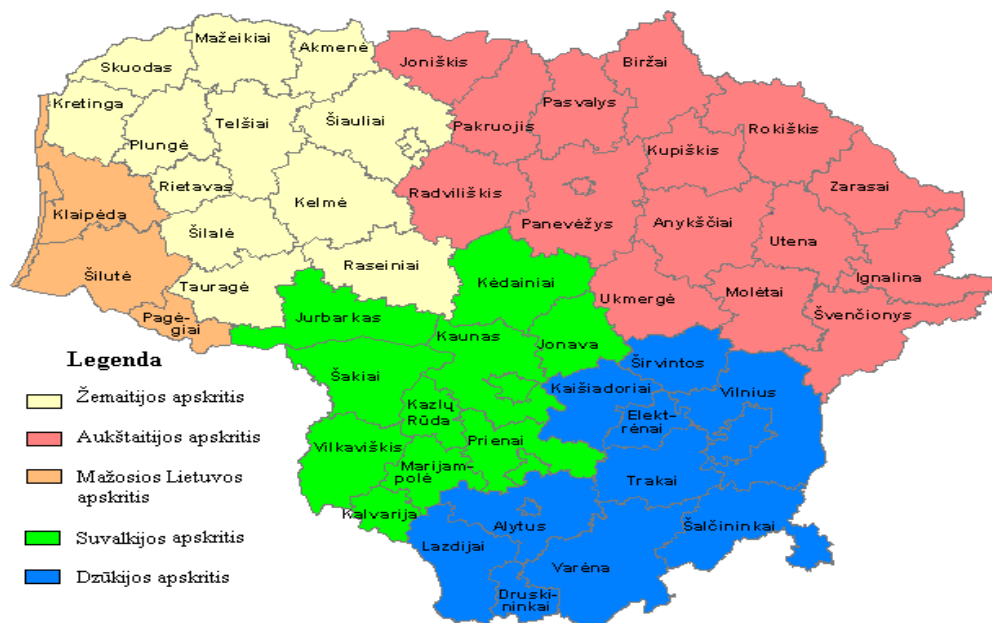
Taip pat siūlomas Lietuvos Respublikos teritorijos suskirstymas į 5 aukštesnius administracinius vienetus – Aukštaitiją, Žemaitiją, Dzūkiją (Dainavą), Suvalkiją (Sūduvą) ir Mažąją Lietuvą (Pamari)¹⁰¹.

Pavyzdys. Lietuvos apskričių suskirstymas į 5 aukštesnius administracinius vienetus¹⁰²

¹⁰⁰ Regioninės politikos įgyvendinimo teritorinės statistinės struktūros tobulinimo galimybių studija.

¹⁰¹ Pagal gyventojų skaičių Dzūkijos ir Suvalkijos regionai atitinka NUTS 2 reikalavimus, o Aukštaitijos, Žemaitijos ir Mažosios Lietuvos – NUTS 3 reikalavimus.

¹⁰² Naujosios viešosios vadybos fondas „Lietuvos apskričių reforma“, Strateginiai metmenys, 2007. [Žiūrėta 2009-02-21] Prieiga per internetą http://www.nvv.lt/images/stories/nvv_regionai.pdf



Taigi šiuo metu svarstomos įvairios regioninės politikos įgyvendinimo teritorinės statistinės struktūros tobulinimo alternatyvos, tačiau pasirinkimas, kaip suskirstyti Lietuvą į regionus, priklauso nuo politinio sprendimo, kurį priimtų Lietuvos Respublikos Seimas tvirtindamas Lietuvos regionų struktūrą.

Auditorių nuomone, reforma, kurios metu būtų pertvarkyta Lietuvos teritorinė statistinė struktūra, yra būtina, tačiau kuriant regionų sistemą būtina užtikrinti pertvarkymų nuoseklumą ir atsižvelgti į kuriamų institucinių darinių efektyvumą ir galimybes veikti. Atsižvelgiant į tai, vykdant apskričių reformą ir steigiant regionus turėtų būti:

- peržiūrėtos ir išgrynintos visos viešojo administravimo subjektų vykdomos funkcijos, kompleksiskai įvertinant visą viešojo administravimo sistemą;
- aiškiai identifikuotos regionų funkcijos ir jų statusas;
- įvertintos galimos teritorinio suskirstymo alternatyvos, atsižvelgiant į funkcijų pasiskirstymą, įvertinant ekonominę naudą, gyventojų visuomeninius poreikius, valdymo sistemos pokyčių ekonomines pasekmes ir regionų plėtros galimybių užtikrinimą;
- vykdoma teritorinė reforma.

Auditorių nuomone, siekiant optimizuoti viešojo valdymo sistemą, ypač regioninio valdymo lygmeniu, apskričių reformos užbaigimas ir regionų formavimas turėtų vykti nuosekliai – teritorinę reformą vykdyti po to, kai bus priimti aiškūs sprendimai dėl viešojo administravimo subjektų, taip pat ir regionų, funkcijų paskirstymo visoje viešojo administravimo sistemoje, ir pasirinkta teritorinio suskirstymo alternatyva, teikianti gyventojams didžiausią ekonominę naudą.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Išvados

Dėl viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymo reformų:

1. Viešojo administravimo sistemos reformų įgyvendinimas, struktūruojant valstybinio administravimo ir vietos savivaldos posistemas ir skirtingiems viešojo administravimo subjektams nustatant jų kompetencijos ribas, nenuoseklus, todėl viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų optimizavimo procesas nepakankamai efektyvus:

1.1. iki šiol nėra vieningo strateginio dokumento, kuriame būtų aiškiai suformuluota viešojo administravimo subjektų sistemos plėtros ir tvarkymo vizija, todėl valstybės valdymo sistemos pertvarkymai, optimizuojant centrinės, regioninės ir vietinės valdžių funkcijas ir persikirstant viešojo administravimo subjektų kompetencijos sritis, vyko nesistemiškai; (1 dalis, 11, 12 psl.)

1.2. iki šiol viešojo administravimo subjektų vykdomos funkcijos nėra sistemingai struktūruotos – funkcijos paskirstomos skirtingų valdymo lygių institucijoms ir ne visais atvejais aiškiai nustatomos jų kompetencijos ribos, dėl to funkcijos dubliuojamos; (1 dalis, 12–15 psl.)

1.3. teisės aktų, reglamentuojančių funkcijų pasiskirstymą tarp skirtingų valdymo lygių, įgyvendinimas nepakankamai užtikrinamas, ilgai trunka funkcijų pasiskirstymo optimizavimo procesas, dėl to stabdomas valdymo proceso tobulinimas ir nesudaromos prielaidos vykdomų reformų tęstinumui užtikrinti; (1 dalis, 16–18 psl.)

1.4. priežiūros sistema nepakankamai veiksminga, Vidaus reikalų ministerijai nesuteikti pakankami įgaliojimai, todėl neužtikrinama visapusiška ir kompleksiška vykdomų valdymo reformų įgyvendinimo stebėseną ir koordinavimą, valdymo reformų įgyvendinimas nėra pakankamai rezultatyvus. (1 dalis, 18–19 psl.)

2. Šiuo metu numatomi regioninio lygio valdymo pertvarkymai, todėl toliau vykdyti Decentralizavimo koncepciją ir jos priemonių planus yra netikslinga, nes juose numatyta persikirstyti viešojo administravimo subjektų vykdomas funkcijas, jas priskiriant ir apskričių viršininkams. (1 dalis, 15 psl.)

Dėl apskričių viršininkų, kaip viešojo administravimo sistemos dalyvių, kompetencijos nustatymo:

3. Apskričių reforma vyksta 14 metų, reformuojant atskiras apskričių viršininkų kompetencijai priskirtas funkcijas, todėl ne visais atvejais apskričių viršininkų, kaip viešojo

administravimo sistemos dalyvių, kompetencija nustatoma racionaliai ir tikslingai, kai kuriais atvejais vykdomos funkcijos yra dubliuojamos:

3.1. dalis apskričių viršininkų kompetencijai priskirtų funkcijų (pvz., paminklotvarkos, miškų būklės, naudojimo ir atkūrimo priežiūros) nevykdoma, nes faktiškai funkcijos nebuvo perduotos, o jas vykdo kiti viešojo administravimo subjektai; (2 dalis, 22 ir 23 psl.)

3.2. dalis apskričių viršininkų kompetencijai priskirtų funkcijų yra nebūdingos apskričių viršininkams, kaip viešojo administravimo sistemos dalyviams (pvz., laidojimo paslaugų teikimo veiklos licencijavimas, veiklos organizavimas saugomose teritorijose, socialinės, ekonominės, ekologinės būklės analizė, gyventojų sveikatos būklės analizė); (2 dalis, 23–27 psl.)

3.3. dalis apskričių viršininkų kompetencijai priskirtų funkcijų (pvz., mokyti visuomenę sveikos gyvensenos, steigimo ir priežiūros funkcijos) išskaidyta tarp kelių valdymo lygių. (2 dalis, 27–32 psl.)

Rekomendacijos

Lietuvos Respublikos Vyriausybei:

1. Siekiant efektyvesnės valstybės valdymo reformos, pavesti Vidaus reikalų ministerijai parengti dokumentą, kuriame būtų apibrėžti valstybės vykdomosios valdžios sistemos tobulinimo principai ir pagrindinės kryptys, kuriais remiantis būtų priimami reformų sprendimai, užtikrinantys aiškesnį viešojo administravimo subjektų steigimą, tiksliau apibrėžtą šių subjektų kompetenciją, geresnę jų veiklos kontrolę ir koordinavimą, o kartu ir valstybės valdymui skirtų lėšų efektyvesnį naudojimą. (1.1. ir 1.2. išvados)

2. Sustiprinti Vidaus reikalų ministerijos, kaip valdymo reformų koordinatorės, vaidmenį ir jos administracinius gebėjimus, vykdamas valdymo reformų eigos ir viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų paskirstymo stebėseną (monitoringą). (1.3. ir 1.4. išvados)

3. Siekiant tiksliau apibrėžti viešojo administravimo subjektų kompetenciją ir išvengti funkcijų dubliavimo, peržiūrėti apskričių viršininkų vykdomas funkcijas, racionaliai perskirstyti jas ir panaikinti apskričių viršininkų administracijas. (3 išvada)

4. Užtikrinant nuoseklų teritorinio valstybės valdymo pertvarkymą, pavesti Vidaus reikalų ministerijai imtis priemonių, kad būtų sukurtos struktūros, kurios įgyvendins valstybės regioninę politiką. (3 dalis)

Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijai:

5. Atsižvelgiant į numatomą teritorinio valstybės valdymo pertvarkymą, atlikti teisės aktų, reglamentuojančių teritorinį valstybės valdymą, peržiūrą ir parengti siūlymus dėl jų tolesnio vykdymo ir galiojimo tikslingumo. (2 išvada)

3-iojo audito departamento direktoriaus pavaduotoja

Romualda Masiulionienė

3-iojo audito departamento vyriausioji valstybinė auditorė

Aurita Buragienė

Valstybinio audito ataskaitos kopijos (nuorašai) pateiktos: Lietuvos Respublikos Seimo Audito komitetui, Lietuvos Respublikos Vyriausybei, Aplinkos ministerijai, Sveikatos apsaugos ministerijai, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai, Vidaus reikalų ministerijai, Vilniaus, Kauno

ir Šiaulių apskričių viršininkų administracijoms, Vilniaus, Kauno ir Šiaulių miestų savivaldybių administracijoms, Vilniaus, Kauno ir Radviliškio rajonų savivaldybių administracijoms.

PRIEDAI

Valstybinio audito ataskaitos „Viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymas“ 1 priedas

Audito subjektų atranka

Valdymo lygmuo	Atrankos kriterijai	Audituojamas subjektas
Centrinis lygmuo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ į atrinktą imtį turi patekti centrinio lygmens viešojo administravimo subjektai, kuriojantys rizikingiausias valdymo sritis, t. y. aplinkos apsaugą, sveikatos apsaugą ir socialinę apsaugą; ▪ į atrinktą imtį turi patekti centrinio lygmens viešojo administravimo subjektas, kuriojantis viešojo administravimo reformų įgyvendinimą. 	Aplinkos ministerija, Sveikatos apsaugos ministerija, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija ir Vidaus reikalų ministerija
Regioninis lygmuo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ į atrinktą imtį turi patekti apskritis, kurioje yra didžiausias gyventojų skaičius¹⁰³ ir kurios gaunama valstybės biudžeto lėšų¹⁰⁴ dalis didžiausia; ▪ į atrinktą imtį neturi patekti mažiausios apskritys, kurios gali būti prijungtos prie stambesnių apskričių – Vilniaus, Kauno, Šiaulių, Klaipėdos, t. y. audito subjektų atrankoje nedalyvauja Telšių, Tauragės, Marijampolės, Alytaus apskričių viršinių administracijų. 	Vilniaus apskrities viršinininko administracija, Kauno apskrities viršinininko administracija ir Šiaulių apskrities viršinininko administracija
Vietos lygmuo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ į atrinktą imtį turi patekti savivaldybė, kuri yra audituojamų apskričių teritorijoje; ▪ į atrinktą imtį turi patekti savivaldybė, kurios gaunamų pajamų dydis, lyginant su atitinkamos apskrities savivaldybėmis, yra didžiausias. 	Vilniaus, Kauno ir Šiaulių miestų savivaldybės, Vilniaus, Kauno ir Radviliškio rajonų savivaldybės

Šaltinis – Valstybės kontrolė

¹⁰³ Apskirtyje gyvenančių asmenų skaičius, kaip atrankos kriterijus, pasirinktas atsižvelgiant į tai, kad viešojo administravimo subjektai, atliekantys jiems pavestas funkcijas, teikia piliečiams viešąsias paslaugas. Kuo didesnis gyventojų skaičius apskrityje, tuo didesnę visuomenės dalį gali paliesti su funkcijų persikirstymo procesu susijusios problemos.

¹⁰⁴ Gaunamų pajamų dydis, kaip atrankos kriterijus, pasirinktas atsižvelgiant į tai, kad funkcijų įgyvendinimas yra finansuojamas valstybės biudžeto lėšomis. Neracionalus funkcijų persikirstymas gali būti neefektyvus ir neekonomiškas valstybės biudžeto lėšų naudojimo priežastis. Kuo didesnis gaunamų pajamų dydis, tuo didesnė valstybės biudžeto lėšų dalis gali būti naudojama neracionaliai.

Valstybinio audito ataskaitos
 „Viešojo administravimo subjektų
 vykdomų funkcijų pasiskirstymas“
 2 priedas

**Audituojamų apskričių viršininkų kompetencijai priskirtų funkcijų
 atranka**

Atrankos kriterijai	<p>Atsižvelgdami į įstaigų, vykdančių panašias funkcijas kaip ir apskrities viršininko, skaičių, nustatėme funkcijų dubliavimosi rizikos reikšmę:</p> <p>1 įstaiga – 0 balų; 2 įstaigos – 1 balas; 3 įstaigos – 2 balai; 4 įstaigos – 3 balai; 5 įstaigos – 4 balai; 6 įstaigos – 5 balai; 7 įstaigos – 6 balai; 8 ir daugiau įstaigų – 7 balai.</p> <p>Dubliavimo riziką įvertinome: 1–2 balai – maža, 3–4 balai – vidutinė, 5 ir daugiau balų – didelė.</p>
Rizikos laipsnis	Audituojamos funkcijos
12 funkcijų, kurioms nustatyta didžiausia kompetencijos paskirstymo rizika	<ul style="list-style-type: none"> ▪ įstatymų nustatyta tvarka steigia, reorganizuoja ir likviduoja apskrities valstybines švietimo, išskyrus aukštąsias mokyklas, įstaigas, atsako už šių valstybinių įstaigų funkcionavimą ir jų išlaikymą; ▪ įstatymų nustatyta tvarka steigia, reorganizuoja ir likviduoja bibliotekas, muziejus, teatrus, koncertines įstaigas, kultūros centrus ir kitas kultūros įstaigas, kūno kultūros ir sporto įstaigas, atsako už šių valstybinių įstaigų funkcionavimą ir jų išlaikymą; ▪ organizuoja ir vykdo socialinių darbuotojų atestavimą; ▪ moko visuomenę sveikos gyvensenos ir įtraukia gyventojus į sveikatos problemų sprendimo veiklą; ▪ dalyvauja formuojant apskrities visuomenės sveikatos duomenų bazines; ▪ analizuoja apskrities savivaldybių gyventojų sveikatos būklę, jos pokyčius lemiančius veiksnius; ▪ teikia Vyriausybei ir Sveikatos apsaugos ministerijai su apskrities savivaldybėmis suderintus pasiūlymus dėl apskrities gyventojų sveikatos išsaugojimo, atgavimo ir stiprinimo; ▪ pagal savo kompetenciją atlieka valstybinę miškų būklės, naudojimo, atkūrimo ir apsaugos kontrolę; ▪ išduoda leidimus (licencijas) aplinkos apsaugos srityje (laidojimo paslaugų); ▪ steigia, reorganizuoja, likviduoja valstybės įmones, valdo apskričių valdytojams perduotų įmonių valstybei priklausančias akcijas; ▪ Vyriaybės įgaliotos institucijos nustatyta tvarka atstovauja valstybei akcinėse bendrovėse ar uždarosiose akcinėse bendrovėse, kuriose valstybei priklausančių akcijų valdytojas yra Valstybės turto fondas ar kita valstybės institucija; ▪ analizuoja apskrities socialinę, ekonominę ir ekologinę būklę bei jos pokyčius ir apie tai praneša gyventojams.
6 funkcijos, kurioms nustatyta vidutinė kompetencijos paskirstymo rizika*	<ul style="list-style-type: none"> ▪ įstatymų nustatyta tvarka ir pagrindais teikia siūlymus Vyriausybei skelbti apskrities teritoriją ar jos dalį pavojaus ar žalos visuomenės sveikatai rajonu; ▪ sveikatos apsaugos srityje išduoda leidimus (licencijas); ▪ nustatyta tvarka rengia sąlygas apskrities ir savivaldybių teritorijų planavimo dokumentams; ▪ nustatyta tvarka organizuoja teritorijų planavimo priežiūrą; ▪ koordinuoja ir prižiūri atliekų tvarkymą; ▪ organizuoja veiklą apskričiai priskirtose saugomose teritorijose ir dalyvauja valdant kitas valstybės saugomas teritorijas (išskyrus rezervatus).
6 funkcijos,	<ul style="list-style-type: none"> ▪ pagal savo kompetenciją renka, kaupia, apdoroja informaciją apie visuomenės sveikatos

kurioms nustatyta maža kompetencijos paskirstymo rizika*	<p>saugos teisės aktų pažeidimus, jų priežastis ir kitus veiksniai;</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ organizuoja Vyriausybės patvirtintų valstybinių sveikatos strategijų ir sveikatos apsaugos reformos įgyvendinimą apskrityje; ▪ administruoja nemokamą maitinimą mokiniams, kurie mokosi apskrities virštininko įsteigtose mokyklose ir ilsisi šių mokyklų organizuotose dieninėse vasaros poilsio stovyklose; ▪ įstatymų nustatyta tvarka steigia, reorganizuoja ir likviduoja regioninės reikšmės socialinių paslaugų įstaigas, atsako už šių valstybinių įstaigų funkcionavimą ir jų išlaikymą; ▪ vykdo kultūros vertybių ir paminklų apsaugą, tvarko jų apskaitą ir organizuoja paminklotvarkos priežiūrą; ▪ nustatyta tvarka išduoda statybos leidimus (išskyrus tuos, kurių išdavimas įstatymų pavestas savivaldybės administracijos direktoriui).
--	---

* Pasirinkdami vidutinės ir mažos rizikos apskričių virštininkų kompetencijai priskirtas funkcijas atsižvelgėme į tai, ar jos patenka į didžiausios rizikos sritis – sveikatos apsaugos, aplinkos apsaugos, socialinės apsaugos.

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Valstybinio audito ataskaitos
„Viešojo administravimo subjektų
vykdomų funkcijų pasiskirstymas“
3 priedas

Viešojo administravimo subjektų funkcijų pasiskirstymo problemos

Problemos	VRM nuomonė	VRM komentaras	Problema patvirtinusių apskričių viršinių skaičius
Viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų paskirstymo optimizavimo procesas vyksta ilgą laikotarpį.	taip	Viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų paskirstymas trunkantis ilgą laikotarpį turi neigiamos įtakos reformos proceso efektyvumui. Tačiau dėl tokio proceso sudėtingumo ir kompleksiskumo sudėtinga užtikrinti greitą reformos įvykdymą ir pamatuojamų rezultatų pasiekimą.	7
Viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų optimizavimą numatančios koncepcijos ir (ar) strategijos nesuderintos viena su kita.	taip	Strateginio planavimo dokumentų nesuderinamumas stabdytų reformos procesą, apsunkintų jo koordinavimą ir greitesnį įgyvendinimą.	7
Viešojo administravimo subjektų funkcijų perskirstymas neįgyvendinamas pagal planus, arba funkcija perduodama tik iš dalies.	taip	Numatytų reformų vykdymas nesilaikant planavimo dokumentuose nustatytos darbų apimties ir terminų apsunkina reformos eigą ir neužtikrina iškeltų reformos tikslų įgyvendinimo.	7
Viešojo administravimo subjektų funkcijų pertvarkymo įgyvendinimo stebėsenos ir kontrolės sistema yra nepakankamai veiksminga.	taip	Viešojo administravimo subjektų funkcijų pertvarkymo įgyvendinimo stebėsenos ir kontrolės sistema yra nepakankamai veiksminga, kadangi ši stebėsenos ir kontrolė atliekama ne nuolat o periodiškai.	7
Viešojo administravimo subjektai, įgyvendinantys funkcijų perdavimą, nėra įpareigoti atsiskaityti reformą koordinuojančiam subjektui – Vidaus reikalų ministerijai.	taip	Viešojo administravimo subjektai, įgyvendinantys funkcijų perdavimą, turi atsiskaityti reformą koordinuojančiam subjektui – Vidaus reikalų ministerijai. Tai paprastai vyksta Vidaus reikalų ministerijai pareikalavus. Pareiga teikti ataskaitas nustatytu periodiškumu ir savo iniciatyva viešojo administravimo subjektams, įgyvendinantiems funkcijų perdavimą, nėra nustatyta.	*
Lietuvos Respublikos teisinės bazės netobulumas.	*		5

* problema klausimyne nebuvo pateikta

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Valstybinio audito ataskaitos
 „Viešojo administravimo subjektų
 vykdomų funkcijų pasiskirstymas“
 4 priedas

Auditorių nuomonė dėl audituotų apskričių viršininčių funkcijų vykdymo tolesnio tikslingumo

Auditorių nuomone, siekiant sukurti optimalią viešojo administravimo subjektų struktūrą, apskričių viršininčių kompetencijai priskirtų funkcijų paskirstymas kitiems viešojo administravimo subjektams galėtų būti vykdomas remiantis šiais principais:

- aukštesnio valdymo lygio viešojo administravimo subjektams vykdoma funkcija perduodama tada, jeigu ją neracionaliai (neekonomiškai, neefektyviai, nerezultatyviai, nekokybiškai) vykdo žemesnio valdymo lygio viešojo administravimo subjektai¹⁰⁵;
- viešas pareigas pirmumo tvarka įgyvendina arčiausiai piliečių esantys vietinės valdžios organai¹⁰⁶ – savivaldybėms perduodamos funkcijos, susijusios su gyventojų reikmėmis ir poreikių tenkinimu;
- valdžios funkcijos turi būti aiškiai apibrėžtos, o glaudžiai susijusius klausimus pavesti tvarkyti vienai valstybės institucijai¹⁰⁷.

Eil. Nr.	Funkcija	Auditorių nuomonė dėl funkcijos vykdymo tolesnio tikslingumo
1.	Įstatymų nustatyta tvarka steigia, reorganizuoja ir likviduoja apskrities valstybines švietimo, išskyrus aukštąsias mokyklas, įstaigas, atsako už šių valstybinių įstaigų funkcionavimą ir jų išlaikymą.	Perduoti – klausimai dėl šių įstaigų steigėjo funkcijų perdavimo savivaldybėms ar ministerijoms turi būti svarstomi atskirai, atsižvelgiant į konkrečios įstaigos pobūdį.
2.	Įstatymų nustatyta tvarka steigia, reorganizuoja ir likviduoja bibliotekas, muziejus, teatrus, koncertines įstaigas, kultūros centrus ir kitas kultūros įstaigas, kūno kultūros ir sporto įstaigas, atsako už šių valstybinių įstaigų funkcionavimą ir jų išlaikymą.	Perduoti – klausimai dėl šių įstaigų steigėjo funkcijų perdavimo savivaldybėms ar ministerijoms turi būti svarstomi atskirai, atsižvelgiant į konkrečios įstaigos pobūdį.
3.	Organizuoja ir vykdo socialinių darbuotojų atestavimą.	Panaikinti – apskričių viršininčių administracijos šios funkcijos nevykdo. Funkciją vykdo kiti viešojo administravimo subjektai (Socialinės apsaugos ir darbo ministerija ir Lietuvos darbo rinkos mokymo tarnyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos).
4.	Moko visuomenę sveikos gyvensenos ir įtraukia gyventojus į sveikatos problemų sprendimo veiklą.	Panaikinti – funkciją vykdo ir kiti viešojo administravimo subjektai, pvz.: Valstybinis aplinkos sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos, savivaldybės (ataskaitos 2.3 dalis).
5.	Dalyvauja formuojant apskrities visuomenės sveikatos duomenų bazes.	Panaikinti – apskričių viršininčių administracijos šios funkcijos iš dalies nevykdo. Funkciją vykdo ir kiti viešojo administravimo subjektai, pvz.: Valstybinė visuomenės sveikatos priežiūros tarnyba, savivaldybės.
6.	Analizuoja apskrities savivaldybių gyventojų sveikatos būklę, jos pokyčius lemiančius veiksnius.	Panaikinti – funkciją vykdo ir kiti viešojo administravimo subjektai, pvz.: Lietuvos sveikatos informacijos centras, Statistikos departamentas, savivaldybės (ataskaitos 2.2 dalis).
7.	Teikia Vyriausybei ir Sveikatos apsaugos ministerijai su apskrities savivaldybėmis suderintus pasiūlymus dėl apskrities gyventojų sveikatos išsaugojimo, atgavimo ir stiprinimo.	Panaikinti – funkciją vykdo ir kiti viešojo administravimo subjektai, pvz.: Lietuvos sveikatos informacijos centras, savivaldybės.

¹⁰⁵ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003-06-25 nutarimu Nr. 824 Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcija, 11 p.

¹⁰⁶ Europos vietos savivaldos chartija, 1985-10-15, 4 str. 3 d.

¹⁰⁷ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 2002-11-12 nutarimu Nr. IX-1187 Valstybės ilgalaikės raidos strategija.

8.	Pagal savo kompetenciją atlieka valstybinę miškų būklės, naudojimo, atkūrimo ir apsaugos kontrolę.	Panaikinti – apskričių viršinininkų administracijos šios funkcijos nevykdo. Funkciją vykdo kiti viešojo administravimo subjektai (Regionų aplinkos apsaugos departamentai prie Aplinkos ministerijos, savivaldybės) (ataskaitos 2.1. dalis).
9.	Aplinkos apsaugos srityje leidimų (licencijų) išdavimas (laidojimo paslaugų).	Panaikinti – siūloma laidojimo paslaugų teikimo veiklos nelicencijuoti (ataskaitos 2.2 dalis).
10.	Steigia, reorganizuoja, likviduoja valstybės įmonių, valdo apskričių valdytojams perduotų įmonių valstybei priklausančias akcijas.	Perduoti ministerijoms pagal kuruojamas sritis.
11.	Vyriausybės įgalios institucijos nustatyta tvarka atstovauja valstybei akcinėse bendrovėse ar uždaruose akcinėse bendrovėse, kuriose valstybei priklausančių akcijų valdytojas yra Valstybės turto fondas ar kita valstybės institucija.	Panaikinti – apskričių viršinininkų administracijos šios funkcijos nevykdo. Funkciją vykdo kiti viešojo administravimo subjektai, pvz.: ministerijos, pagal kuruojamas sritis.
12.	Analizuoja apskrities socialinę, ekonominę ir ekologinę būklę bei jos pokyčius ir apie tai praneša gyventojams.	Panaikinti – funkciją vykdo ir kiti viešojo administravimo subjektai, pvz.: Statistikos departamentas, savivaldybės (ataskaitos 2.2 dalis).
13.	Įstatymų nustatyta tvarka ir pagrindais teikia siūlymus Vyriausybei skelbti apskrities teritoriją ar jos dalį pavojaus ar žalos visuomenės sveikatai rajonu.	Panaikinti – apskričių viršinininkų administracijos šios funkcijos nevykdo, nes tokių situacijų nebuvo. Funkciją vykdo kiti viešojo administravimo subjektai, pvz.: Ekstremalių sveikatai situacijų centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos.
14.	Sveikatos apsaugos srityje išduoda leidimus (licencijas).	Pastaba: teisės aktuose nepavesta išduoti tokius leidimus.
15.	Nustatyta tvarka rengia sąlygas apskrities ir savivaldybių teritorijų planavimo dokumentams.	Perduoti Aplinkos ministerijai (arba pavaldžiai įstaigai), pvz. Aplinkos ministerijos regionų aplinkos apsaugos departamentai išduoda teritorijų planavimo sąlygas, kai planuojamas žemės sklypas yra saugomoje teritorijoje, kuri neturi Valstybinių parkų, valstybinių rezervatų ir biosferos rezervato direkcijos ir kt.
16.	Nustatyta tvarka organizuoja teritorijų planavimo priežiūrą.	Perduoti – Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai prie Aplinkos ministerijos.
17.	Koordinuoja ir prižiūri atliekų tvarkymą.	Panaikinti – funkciją vykdo kiti viešojo administravimo subjektai (atliekų tvarkymą organizuoja savivaldybės, o savivaldybių administracinę priežiūrą vykdo Vyriausybės atstovai apskrityse).
18.	Organizuoja veiklą apskričiai priskirtose saugomose teritorijose ir dalyvauja valdant kitas valstybės saugomas teritorijas (išskyrus rezervatus).	Panaikinti – apskričių viršinininkų administracijos šios funkcijos nevykdo. Funkciją vykdo kiti viešojo administravimo subjektai, pvz.: Valstybinė saugomų teritorijų tarnyba prie Aplinkos ministerijos, savivaldybės (ataskaitos 2.2. dalis).
19.	Pagal savo kompetenciją renka, kaupia, apdoroja informaciją apie visuomenės sveikatos saugos teisės aktų pažeidimus, jų priežastis ir kitus veiksnius.	Panaikinti – apskričių viršinininkų administracijos šios funkcijos nevykdo. Funkciją vykdo kiti viešojo administravimo subjektai, pvz.: Valstybinė visuomenės sveikatos priežiūros tarnyba ir jai pavaldžios teritorinės visuomenės sveikatos priežiūros įstaigos.
20.	Organizuoja Vyriausybės patvirtintų valstybinių sveikatos strategijų ir sveikatos apsaugos reformos įgyvendinimą apskrityje.	Panaikinti – funkciją vykdo kiti viešojo administravimo subjektai, pvz.: savivaldybės.
21.	Administruoja nemokamą maitinimą mokiniams, kurie mokosi apskrities viršinininko įsteigtose mokyklose ir ilsisi šių mokyklų organizuotose dieninėse vasaros poilsio stovyklose.	Panaikinti – funkciją vykdo kiti viešojo administravimo subjektai, pvz.: savivaldybės.
22.	Įstatymų nustatyta tvarka steigia, reorganizuoja ir likviduoja regioninės reikšmės socialinių paslaugų įstaigas, atsako už šių valstybinių įstaigų	Perduoti – klausimai dėl šių įstaigų steigėjo funkcijų perdavimo savivaldybėms ar ministerijoms turi būti svarstomi atskirai, atsižvelgiant į konkrečios įstaigos

	funkcionavimą ir jų išlaikymą.	pobūdį.
23.	Vykdo kultūros vertybių ir paminklų apsaugą, tvarko jų apskaitą ir organizuoja paminklotvarkos priežiūrą.	Panaikinti – apskričių viršinių administracijos šios funkcijos nevykdo. Funkciją vykdo kiti viešojo administravimo subjektai (Kultūros paveldo departamentas prie Kultūros ministerijos, savivaldybės) (ataskaitos 2.1. dalis).
24.	Nustatyta tvarka išduoda statybos leidimus (išskyrus tuos, kurių išdavimas įstatymų pavestas savivaldybės administracijos direktoriui).	Perduoti savivaldybėms, šiuo metu išduodančioms dalį šių leidimų.

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Iš jų:

▪ 7 nevykdomos funkcijos (3, 8, 11, 13, 18, 19, 23):

3. organizuoja ir vykdo socialinių darbuotojų atestavimą; 8. pagal savo kompetenciją atlieka valstybinę miškų būklės, naudojimo, atkūrimo ir apsaugos kontrolę; 11. Vyriausybės įgaliotos institucijos nustatyta tvarka atstovauja valstybei akcinėse bendrovėse ar uždarosiose akcinėse bendrovėse, kuriose valstybei priklausančių akcijų valdytojas yra Valstybės turto fondas ar kita valstybės institucija; 13. įstatymų nustatyta tvarka ir pagrindais teikia siūlymus Vyriausybei skelbti apskrities teritoriją ar jos dalį pavojaus ar žalos visuomenės sveikatai rajonu; 18. organizuoja veiklą apskričiai priskirtose saugomose teritorijose ir dalyvauja valdant kitas valstybės saugomas teritorijas (išskyrus rezervatus); 19. pagal savo kompetenciją renka, kaupia, apdoroja informaciją apie visuomenės sveikatos saugos teisės aktų pažeidimus, jų priežastis ir kitus veiksnius; 23. vykdo kultūros vertybių ir paminklų apsaugą, tvarko jų apskaitą ir organizuoja paminklotvarkos priežiūrą.

Pastaba: funkcijas vykdo ne apskričių viršinių administracijos, bet kiti viešojo administravimo subjektai.

▪ 5 nebūdingos funkcijos (5, 6, 7, 9, 12):

5. dalyvauja formuojant apskrities visuomenės sveikatos duomenų bases; 6. analizuoja apskrities savivaldybių gyventojų sveikatos būklę, jos pokyčius lemiančius veiksnius; 7. teikia Vyriausybei ir Sveikatos apsaugos ministerijai su apskrities savivaldybėmis suderintus pasiūlymus dėl apskrities gyventojų sveikatos išsaugojimo, atgavimo ir stiprinimo; 9. išduoda leidimus (licencijas) aplinkos apsaugos srityje (laidojimo paslaugų); 12. analizuoja apskrities socialinę, ekonominę ir ekologinę būklę bei jos pokyčius ir apie tai praneša gyventojams.

▪ 15 funkcijų vykdymas paskirstytas tarp kelių viešojo administravimo subjektų (1, 2, 4, 5, 6, 7, 10, 12, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 24):

1. įstatymų nustatyta tvarka steigia, reorganizuoja ir likviduoja apskrities valstybines švietimo, išskyrus aukštąsias mokyklas, įstaigas, atsako už šių valstybinių įstaigų funkcionavimą ir jų išlaikymą; 2. įstatymų nustatyta tvarka steigia, reorganizuoja ir likviduoja bibliotekas, muziejus, teatrus, koncertines įstaigas, kultūros centrus ir kitas kultūros įstaigas, kūno kultūros ir sporto įstaigas, atsako už šių valstybinių įstaigų funkcionavimą ir jų išlaikymą; 4. moko visuomenę sveikos gyvensenos ir įtraukia gyventojus į sveikatos problemų sprendimo veiklą; 5. dalyvauja formuojant apskrities visuomenės sveikatos duomenų bases; 6. analizuoja apskrities savivaldybių gyventojų sveikatos būklę, jos pokyčius lemiančius veiksnius; 7. teikia Vyriausybei ir Sveikatos apsaugos ministerijai su apskrities savivaldybėmis suderintus pasiūlymus dėl apskrities gyventojų sveikatos išsaugojimo, atgavimo ir stiprinimo; 10. steigia, reorganizuoja, likviduoja valstybės įmones, valdo apskričių valdytojams perduotų įmonių valstybei priklausančias akcijas; 12. analizuoja apskrities socialinę, ekonominę ir ekologinę būklę bei jos pokyčius ir apie tai praneša gyventojams; 15. nustatyta tvarka rengia sąlygas apskrities ir savivaldybių teritorijų planavimo dokumentams; 16. nustatyta tvarka organizuoja teritorijų planavimo priežiūrą; 17. koordinuoja ir prižiūri atliekų tvarkymą; 20. organizuoja Vyriausybės patvirtintų valstybinių sveikatos strategijų ir sveikatos apsaugos reformos įgyvendinimą apskrityje; 21. administruoja nemokamą maitinimą mokiniams, kurie mokosi apskrities viršinio įsteigtose mokyklose ir ilsisi šių mokyklų organizuotose dieninėse vasaros poilsio stovyklose; 22. įstatymų nustatyta tvarka steigia, reorganizuoja ir likviduoja regioninės reikšmės socialinių paslaugų įstaigas, atsako už šių valstybinių įstaigų funkcionavimą ir jų išlaikymą; 24. nustatyta tvarka išduoda statybos leidimus (išskyrus tuos, kurių išdavimas įstatymų pavestas savivaldybės administracijos direktoriui).

Pastaba: 5, 6, 7 ir 12 funkcijos yra priskirtos prie dviejų grupių: nebūdingų funkcijų vykdymo ir prie funkcijų, kurių vykdymas paskirstytas tarp kelių viešojo administravimo subjektų.

Valstybinio audito ataskaitos
 „Viešojo administravimo subjektų
 vykdomų funkcijų pasiskirstymas“
 5 priedas

Rekomendacijų įgyvendinimo planas

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (data)
1.	Siekiant efektyvesnės valstybės valdymo reformos, pavesti Vidaus reikalų ministerijai parengti dokumentą, kuriame būtų apibrėžti valstybės vykdomosios valdžios sistemos tobulinimo principai ir pagrindinės kryptys, kuriais remiantis būtų priimami reformų sprendimai, užtikrinantys aiškesnį viešojo administravimo subjektų steigimą, tiksliau apibrėžtą šių subjektų kompetenciją, geresnę jų veiklos kontrolę ir koordinavimą, o kartu ir valstybės valdymui skirtų lėšų efektyvesnį naudojimą.	Lietuvos Respublikos Vyriausybė	1. Patvirtinti Viešojo administravimo plėtros iki 2015 metų strategiją.	2010 metų III ketvirtis
			2. Patvirtinti Viešojo administravimo plėtros iki 2015 metų strategijos įgyvendinimo priemonių planą.	2010 metų IV ketvirtis
2.	Sustiprinti Vidaus reikalų ministerijos, kaip valdymo reformų koordinatorės, vaidmenį ir jos administracinius gebėjimus, vykdamas valdymo reformų eigas ir viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų paskirstymo stebėseną (monitoringą).	Lietuvos Respublikos Vyriausybė	1. Pakeisti Vidaus reikalų ministerijos nuostatus.	2009 m. III ketvirtis
3.	Siekiant tiksliau apibrėžti viešojo administravimo subjektų kompetenciją ir išvengti funkcijų dubliavimo, peržiūrėti apskričių viršininkų vykdomas funkcijas, racionaliai perskirstyti jas ir panaikinti apskričių viršininkų administracijas.	Lietuvos Respublikos Vyriausybė	1. Parengti Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo, jį keitusių bei su juo susijusių įstatymų pripažinimo netekusiais galios įstatymo projektą.	2009 m. II ketvirtis
			2. Patvirtinti priemonių apskričių viršininkų vykdomoms funkcijoms perskirstyti plano projektą.	2009 m. II ketvirtis
			3. Parengti Lietuvos Respublikos įstatymų, kuriais būtų perskirstytos apskričių viršininkų ir jų administracijų funkcijos, pakeitimo ir (ar) papildymo įstatymų projektus bei įstatymų, kuriuose minimas apskrities viršininkas, apskrities viršininko administracija ar pateikiamos nuorodos į Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymą, pakeitimo ir (arba) papildymo įstatymų projektus.	2009 m. IV ketvirtis

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (data)
			4. Priimti Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų pakeitimus, reikalingus perskirstyti apskrities viršininko įgaliojimus panaikinus apskrities viršininko instituciją.	2010 m. II ketvirtis
			5. Ministerijos kitos valstybės institucijos ir įstaigos priima žinybinius teisės aktus, reikalingus perskirstyti apskrities viršininko įgaliojimus panaikinus apskrities viršininko instituciją.	2010 m. II ketvirtis
4.	Užtikrinant nuoseklų teritorinio valstybės valdymo pertvarkymą, pavesti Vidaus reikalų ministerijai imtis priemonių, kad būtų sukurtos struktūros, kurios įgyvendins valstybės regioninę politiką.	Lietuvos Respublikos Vyriausybė	Parengti Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymo pakeitimo projektą.	2009 m IV ketvirtis
5.	Atsižvelgiant į numatomą teritorinio valstybės valdymo pertvarkymą, atlikti teisės aktų, reglamentuojančių teritorinį valstybės valdymą, peržiūrą ir parengti siūlymus dėl jų tolesnio vykdymo ir galiojimo tikslingumo.	Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija	1. Parengti ir Lietuvos Respublikos Vyriausybei pateikti Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. nutarimo Nr. 824 „Dėl Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“ ir jį keitusių nutarimų pripažinimo netekusiais galios“ projektą.	2009 m. II ketvirtis
			2. Parengti ir Lietuvos Respublikos Vyriausybei pateikti Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. rugpjūčio 25 d. nutarimo Nr. 814 „Dėl Kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos įgyvendinimo antrojo etapo priemonių patvirtinimo“ ir jį keitusių nutarimų pripažinimo netekusiais galios“ projektą.	2009 m. II ketvirtis
Rekomendacijų įgyvendinimo planus Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija pateikė 2009-05-14 raštu Nr. 6-3025, Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija pateikė 2009-05-14 raštu Nr. 1D-3615 (31).				