



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA APSKRIČIŲ VIRŠININKŲ ADMINISTRACIJŲ FUNKCIJŲ PERSKIRSTYMAS

2011 m. rugsėjo 21 d. Nr. VA-P-30-7-14

Vilnius

Auditas atliktas vykdant 2010-10-01 pavedimą Nr. P-30-7

Auditą atliko valstybinių auditorių grupė:
Aurita Buragienė (grupės vadovė)
Indrė Stancevičiūtė (nuo 2010-11-18)
Kostas Bauža (nuo 2010-11-02 iki 2011-02-07)

Auditas pradėtas 2010-10-01
Auditas baigtas 2011-09-20

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

TURINYS

Santrauka	3
Įžanga	4
Audito apimtis ir metodai	5
Audito rezultatai	7
1. Apskričių viršininkų funkcijų perskirstymo planavimas	7
2. Apskričių viršininkų funkcijų perskirstymas	12
3. Apskričių reformos stebėseną	20
Išvados ir rekomendacijos	24
Priedai	26

SANTRAUKA

Apskritis viršininko institucija buvo įsteigta 1995 metais, tačiau jau 2001 metais buvo svarstoma galimybė panaikinti apskritis¹. Ilgą laiką dėl apskričių viršininkų nebuvo vieningo politinio sprendimo, todėl apskritis buvo reformuojamos, peržiūrint kai kurias jų kompetencijai priskirtas funkcijas. Dėl to nebuvo išvengta funkcijų dubliavimo ir iš dalies neužtikrintas gyventojų poreikių tenkinimas. Tik 2008 metais Seimas pritarė penkioliktosios Vyriausybės veiklos programai, kurioje numatyta, įkūrus regionus ir apskričių funkcijas perdavus savivaldybėms, panaikinti apskritis².

Viešojo administravimo sistemos pokyčiai, siekiant užtikrinti skaidresnį valstybės valdymą ir taupyti valstybės išlaidas, buvo būtini ir vertintini teigiamai. Vyriausybė, nustačiusi ambicingą tikslą – likviduoti apskričių viršininkų administracijas, susidūrė su nemažais iššūkiais. Per pusantrų metų reikėjo inicijuoti 82 įstatymų pakeitimus, priimti beveik 200 nutarimų pakeitimus, įvertinti apskričių viršininkų funkcijų vykdymo tolesnį poreikį, perskirstyti apskričių viršininkų administracijų turtą ir įstaigas. Akivaizdu, kad reikėjo nuveikti tikrai daug. Audito metu įvertinę tai, kas šioje srityje padaryta, ir siekdami, kad apskričių reformos nauda būtų didesnė, pateikiame pastebėjimus ir nurodome tobulintinus aspektus.

Likvidavus apskričių viršininkų administracijas, panaikinta 44 proc. jų kompetencijai priskirtų funkcijų, kitos perduotos valstybės valdžios institucijoms ir savivaldybėms. Apskričių reformos stebėseną nepakankamai veiksminga, Vyriausybė nedisponuoja išsamia informacija apie apskričių viršininkų funkcijų perskirstymą, todėl ateityje bus sudėtinga laiku spręsti kylančias problemas ir įvertinti, ar pasiekti šios reformos tikslai ir gauta nauda.

Biudžeto lėšų ekonomija bus pasiekta, tačiau jos mastas ne toks, kokį skelbia Vyriausybė. Su apskričių viršininkų funkcijų perskirstymu tiesiogiai susijusių pareigybių panaikinta mažiau, negu nurodo Vyriausybė, todėl lėšų, tiesiogiai susijusių su funkcijų perskirstymu, bus sutaupyta mažiau, negu planuota. Tikrieji rezultatai panaikinus apskritis ir nauda pasireišk tik ilgalaikėje perspektyvoje. Todėl siekiant įvertinti pažangą ir naudą, lanksčiai spręsti kylančias problemas ir valdyti pokyčius, Vyriausybei pateikėme rekomendacijas – siūlome vykdyti apskričių reformos tolesnę stebėseną ir atlikti paskesnijį (*ex post*) šios reformos vertinimą.

Perduodant apskričių viršininkų funkcijas savivaldybėms neįvertinti visų funkcijų įgyvendinimui reikalingi išteklių. Todėl ne visos perduotos funkcijos gali būti vykdomos tinkamai. Siekiant užtikrinti iš apskričių viršininkų savivaldybėms perduotas funkcijas – ypatingų statinių naudojimo priežiūros vykdymą, Aplinkos ministerijai rekomendavome įvertinti ypatingų statinių naudojimo priežiūros vykdymą savivaldybėse ir numatyti priemones, užtikrinančias tinkamą šių statinių naudojimo priežiūrą savivaldybėse.

¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-04-26 nutarimu Nr. 476 patvirtintų Apskričių teritorinės reformos krypties 13 p.

² Patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 2008-12-09 nutarimu Nr. XI-52.

IŽANGA

Penkioliktoji Lietuvos Respublikos Vyriausybė veiklos programoje³ numatė parengti apskričių atliekamų funkcijų perskirstymo modelį, perduodant savivaldybėms funkcijas, kurios gali būti įgyvendinamos vietos lygiu. Valstybė išlaikys tik funkcijas, kurių reikia norint vykdyti bendrąją tam tikrų sričių nacionalinę politiką. Įkūrus regionus ir apskričių funkcijas perdavus savivaldybėms, panaikinti apskritis. Iki 2014 m. turi būti pertvarkyta Lietuvos teritorinė statistinė struktūra ir suformuoti regionai, atitinkantys Europos Sąjungos teritorinių statistinių vienetų nomenklatūros antrąjį lygį (NUTS 2). NUTS klasifikatorius⁴ padalija valstybių narių ekonominę teritoriją į teritorinius vienetus. NUTS 2 – regionai, kur gyventojų skaičius siekia nuo 800 tūkst. iki 3 mln. Regionų pagrindu nuo 2014 m. būtų planuojama ir administruojama ES struktūrinė parama. Vienas iš etapų tai pasiekti – apskričių reforma, kurios tikslas iki 2010 m. liepos 1 d. panaikinti tarpinį centrinės valdžios lygmenį – apskrities viršininkų administracijas, jų funkcijas ir įstaigas perskirstyti savivaldybėms ir valstybės valdžios institucijoms, o dubliuojamas ir perteklines funkcijas panaikinti⁵.

Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepcijoje⁶ numatyta tobulinti teritorinio valdymo sistemą: panaikinti apskrities viršininko instituciją ir apskričių viršininkų administracijas, jų funkcijas paskirstyti valstybės įstaigoms ir savivaldybėms, atsisakyti dubliuojamų funkcijų. Siekta:

- sudaryti sąlygas skaidriau ir rezultatyviau atlikti funkcijas – atsisakyti dalies nereikalingų funkcijų, dalį jų perduoti savivaldybėms;
- sukurti sąlygas efektyviau naudoti biudžeto lėšas;
- sumažinti administracinę naštą verslui ir gyventojams – panaikinti tarpinę valdymo grandį.

Įvardytos priežastys paskatino Valstybės kontrolę į metinę valstybinio audito programą įtraukti ir atlikti valstybinį veiklos auditą „Apskričių viršininkų administracijų funkcijų perskirstymas“.

³ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 2008-12-09 nutarimu Nr. XI-52.

⁴ Statistikos departamentas „Teritorinių statistinių vienetų klasifikatorius (NUTS)“. [Žiūrėta 2011-05-17] Prieiga per internetą <http://www.stat.gov.lt/lt/pages/view/?id=2797>

⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 metų veiklos prioritetai, patvirtinti 2010-02-17 nutarimu Nr. 165 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 metų veiklos prioritetų“.

⁶ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-11-11 nutarimu Nr. 1511 (su vėlesniais pakeitimais).

AUDITO APIMTIS IR METODAI

Audito objektas – apskričių viršininkų administracijų funkcijų perskirstymas.

Audito subjektai:

Valstybinio administravimo subjektai ⁷	Savivaldybių administravimo subjektai ⁸
1) Aplinkos ministerija	10) Kauno miesto savivaldybė
2) Būsto urbanistinės plėtros agentūra	11) Kauno rajono savivaldybė
3) Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie AM	12) Klaipėdos miesto savivaldybė
4) Švietimo ir mokslo ministerija	13) Klaipėdos rajono savivaldybė
5) Vidaus reikalų ministerija	14) Vilniaus miesto savivaldybė
6) Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie VRM	15) Vilniaus rajono savivaldybė
7) Regioninės plėtros departamentas prie VRM	
8) Žemės ūkio ministerija	
9) Nacionalinė žemės tarnyba prie ŽŪM	

Subjektų atrankos kriterijai: valstybinio administravimo – daugiausia perduota funkcijų ir pareigybių; savivaldybių administravimo – didžiausias gyventojų skaičius ir skirtų dotacijų dydis.

Audituojamas laikotarpis – 2009–2011 m. I pusmetis.

Audito tikslas – įvertinti, ar pasiekti apskričių reformos tikslai.

Audito įrodymai buvo renkami taikant skaičiavimą, patvirtinimą, patikrinimą, paklausimą ir analitines audito procedūras.

Duomenų rinkimo ir vertinimo metodai, informacijos šaltiniai:

- dokumentų peržiūra, pokalbiai ir interviu:
 - ▶ nagrinėjome su audito objektu susijusius teisės aktus, straipsnius, pranešimus;
 - ▶ vertinome Vyriausybės, ministerijų, apskričių viršininkų administracijų, audituotų savivaldybių veiklos ataskaitas ir kitus dokumentus. Analizuojant juos dėmesys buvo kreipiamas į apskričių reformos eigą, funkcijų tarp ministerijų ir savivaldybių perskirstymą ir įgyvendinimą;
 - ▶ analizavome ir vertinome informaciją, surinktą per pokalbius su audito subjektais;
 - ▶ atlikome dokumentų peržiūrą ir interviu su kitais subjektais, kuriems buvo perduotos apskričių viršininkų funkcijos: Socialinės apsaugos ir darbo, Sveikatos, Kultūros, Krašto apsaugos ministerijomis, Kūno kultūros ir sporto departamentu prie LRV, Aplinkos apsaugos agentūra, Valstybės tarnybos departamentu prie VRM, VĮ Valstybės žemės fondu;
- apklausa ir anketavimas:
 - ▶ siekdami identifikuoti apskričių viršininkų kompetencijai priskirtas funkcijas, analizavome teisės aktus, kurių pagrindu sudarėme klausimynus ir pateikėme funkcijas perėmusioms ministerijoms, pavaldžioms įstaigoms ir audituotoms savivaldybėms;

⁷ Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, 1999-06-17 Nr. VIII-1234, 4 str. 3 d. Valstybinio administravimo subjektai – valstybės institucijos ar įstaigos, jų valstybės tarnautojai ir pareigūnai, valstybės įmonės, viešosios įstaigos, kurių savininkė arba dalininkė yra valstybė [...], įgalioti atlikti viešąjį administravimą.

⁸ Ten pat, 4 str. 5 d. Savivaldybių administravimo subjektai – savivaldybių institucijos ar įstaigos, jų valstybės tarnautojai ir pareigūnai, savivaldybės įmonės, viešosios įstaigos, kurių savininkė ar dalininkė yra savivaldybė, asociacijos, įgalioti atlikti viešąjį administravimą.

► atsižvelgdami į tai, kad valstybės valdymo funkcijas viešojo administravimo ir valstybės valdymo sistemos reformos, regionų ir vietos savivaldos plėtros srityse atlieka Vidaus reikalų ministerija, audito metu pateikėme jai klausimyną dėl apskričių reformos.

Buvo vadovaujamosi nuostata, kad audituojami ir kiti subjektai pateikė išsamią ir objektyvią informaciją, o pateiktų dokumentų kopijos atitinka originalus.

AUDITO REZULTATAI

1. Apskričių viršininkų funkcijų perskirstymo planavimas

Lietuvoje kaip ir kitose valstybėse viešojo sektoriaus reformos dažniausia siejamos su viešojo sektoriaus atliekamų funkcijų peržiūra ir jų optimizavimu (toliau – funkcijų perskirstymas). Akademinei visuomenė pripažįsta, kad sėkmingą funkcijų perskirstymo procesą sudaro šie pagrindiniai etapai: planavimas, vykdymas ir stebėseną⁹. Todėl audito metu vertinome, ar apskričių viršininkų funkcijų perskirstymui numatytos priemonės buvo įgyvendintos, ar visos funkcijos perskirstytos, ar užtikrinama tolimesnė stebėseną, susijusi su perimtų funkcijų vykdymu.

Vykdamas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008–2012 metų programos įgyvendinimo priemones¹⁰, Ministras Pirmininkas 2009 m. sausio 28 d. sudarė tarpinstitucinę darbo grupę¹¹ pasiūlymams dėl apskričių viršininkų vykdomų funkcijų perskirstymo tarp valstybės ir savivaldybių institucijų modelio parengti. Ministerijos pagal kompetenciją, atlikusios funkcijų analizę, įvertinusios perskirstymo privalumus ir trūkumus, tarpinstitucinei darbo grupei pateikė informaciją apie galimą apskričių viršininkų funkcijų perskirstymą. Grupė, atsižvelgdama į ministerijų pagal kompetenciją pateiktus duomenis, parengė pasiūlymus dėl funkcijų tarp valstybės ir savivaldybių institucijų perskirstymo.

Ministras Pirmininkas 2009 m. balandžio 16 d. sudarė kitą tarpinstitucinę darbo grupę¹², kuri įvertino ankstesnės darbo grupės pateiktus duomenis, įvertino apskričių viršininkų funkcijų bei teikiamų paslaugų aktualumą ir pateikė Vyriausybei pasiūlymus dėl šių funkcijų perskirstymo. Vyriausybė 2009 m. gegužės 15 d. siūlymams pritarė¹³. Šiais duomenimis apie perskirstytas funkcijas remiasi Vyriausybė, 2010 metų veiklos ataskaitoje nurodydama, kad iš 88 apskričių viršininkų funkcijų 58 panaikintos, o 30 perduota valstybės ir savivaldybių institucijoms¹⁴. Vidaus reikalų ministerija, teikdama informaciją dėl apskričių viršininkų funkcijų perskirstymo, taip pat vadovaujasi minėtais duomenimis¹⁵ (1 pav.).

⁹ V. Nakrošis „Viešojo valdymo reformos Lietuvoje: kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą“. [Žiūrėta 2011-06-01] Prieiga per internetą <http://www.leidykla.vu.lt/fileadmin/Politologija/61/65-98.pdf>; Funkcijų analizės ir biudžeto programų vertinimo priemonių Lietuvoje ir užsienio šalyse tyrimo ataskaita. [Žiūrėta 2011-06-01] Prieiga per internetą <http://www.lrv.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/knyga2.pdf>

¹⁰ Patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-02-25 nutarimu Nr. 189.

¹¹ Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko 2009-01-28 potvarkis Nr. 44.

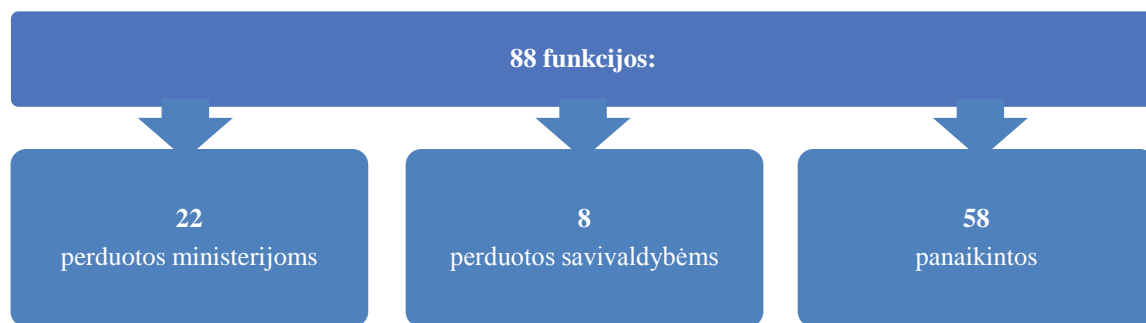
¹² Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko 2009-04-16 potvarkis Nr. 140.

¹³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-05-11 protokolas Nr. 37.

¹⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 metų veiklos ataskaita, kuriai pritarta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011-03-30 nutarimu Nr. 371.

¹⁵ Vidaus reikalų ministerijos informacija apie apskričių viršininkų administracijų likvidavimą (2010-11-24). [Žiūrėta 2010-12-01] Prieiga per internetą <http://www.vrm.lt/index.php?id=1321>

1 pav. Duomenys apie apskričių viršininkų funkcijų perskirstymą



Šaltinis – Valstybės kontrolė, pagal Vidaus reikalų ministerijos duomenis

Siekdami nustatyti apskričių viršininkų kompetencijai priskirtas funkcijas, analizavome teisės aktus, kurių pagrindu sudarėme klausimynus. Į juos atsakė ir duomenis patvirtino funkcijas perėmusios ministerijos, pavaldžios įstaigos ir audituotos savivaldybės. Apibendrinę gautus duomenis nustatėme, kad apskričių viršininkų kompetencijai buvo priskirta 170 funkcijų – 82 funkcijomis daugiau, negu nurodo Vyriausybė ir Vidaus reikalų ministerija. Pažymime, kad tarpinstitucinių darbo grupių Vyriausybei pateiktuose siūlymuose buvo identifikuotos ne visos apskričių viršininkų funkcijos, todėl visuomenei iki šiol pateikiama nepakankamai tiksli ir išsami informacija apie funkcijų perskirstymą. Neturint tikslių duomenų apie perskirstytas apskričių viršininkų funkcijas, bus sudėtinga vykdyti tolesnę šių funkcijų įgyvendinimo stebėseną.

Duomenų skirtumas susidarė dėl šių priežasčių:

- 41 funkcija neįtraukta į darbo grupių siūlymus dėl apskričių viršininkų funkcijų perskirstymo;

Pavyzdys

- apskaičiuoja mokesčio dydį už leidimą, išduodamą be aukciono, naudoti žūklės plotą;
- administruoja nemokamą maitinimą mokiniams, kurie mokosi apskrities viršininko įsteigtose mokyklose ir ilsisi tų mokyklų organizuotose dieninėse vasaros poilsio stovyklose;
- įstatymų nustatyta tvarka steigia, reorganizuoja ir likviduoja apskrities kūno kultūros ir sporto įstaigas;
- suteikia valstybės kultūros centrams kategorijas.

- likusios funkcijos skirtingai suskaičiuotos;

Pavyzdys

Regioninės plėtros įstatyme apskrities viršininkui pavestos 8 funkcijos, kurias tarpinstitucinė darbo grupė skaičiuoja kaip vieną.

- keičiant teisės aktų nuostatas, dėl apskričių viršininkų funkcijų perskirstymo buvo priimti kiti sprendimai, nei siūlė darbo grupės.

Pavyzdys

- visas apskrities viršininko funkcijas sveikatos priežiūros klausimais siūlyta panaikinti, tačiau Sveikatos apsaugos ministerijai perduotos įgyvendinti 3 funkcijos (teikia siūlymus Vyriausybei skelbti apskrities teritoriją ar jos dalį pavojaus ar žalos visuomenės sveikatai rajonu; suderinus su Sveikatos apsaugos ministerija, steigia, reorganizuoja ir likviduoja apskričių ligonines, taip pat nustatytas ir įrašytas į Sveikatos apsaugos ministerijos patvirtintą sąrašą antrinės sveikatos priežiūros specializuotas stacionarines asmens sveikatos priežiūros įstaigas; valdo jai pavaldžias valstybės asmens sveikatos priežiūros viešąsias įstaigas) ir 8 pareigybės šioms funkcijoms vykdyti;
- funkciją – bendrosios valstybinės kultūros politikos vykdymo priežiūra – buvo siūlyta naikinti, tačiau jos vykdymas perduotas Kultūros ministerijai.

Planuojant funkcijų perskirstymą tarpinstitucinių darbo grupių siūlymuose buvo identifikuotos ne visos apskričių viršininkų funkcijos. Todėl Vyriausybė nedisponuoja pakankamai tikslia ir išsamia informacija apie perskirstytas funkcijas. Nedisponuojant tiksliais ir išsamiais duomenimis, nebus užtikrinta tolesnė funkcijų vykdymo stebėseną, kuri būtina kylančioms problemoms dėl perskirstytų funkcijų įgyvendinimo spręsti.

Lietuvos Respublikos Seimas 2009 m. liepos 7 d. priėmė įstatymą¹⁶, pagal kurį apskričių viršininkų administracijos likviduojamos teisės aktų nustatyta tvarka 2010 m. liepos 1 d. Įstatyme nustatyta, kad Vyriausybė iki 2009 m. lapkričio 1 d. pateikia Seimui įstatymų dėl apskričių viršininkų funkcijų perskirstymo ir įstatymų, kuriuose minimas apskrities viršininkas ir apskrities viršininko administracija, pakeitimo ir (arba) papildymo įstatymų projektus.

Apskričių viršininkų funkcijų perskirstymui, užtikrinant perskirstytų funkcijų vykdymo ir paslaugų teikimo nepertraukiamumą, 2009 m. liepos 22 d. Vyriausybė patvirtino Priemonių apskričių viršininkų vykdomoms funkcijoms perskirstyti planą¹⁷ (toliau – planas). Jis turėjo užtikrinti numatytų priemonių įgyvendinimą laiku. Vyriausybė plane numatė trylika priemonių, įvykdymo terminus ir atsakingus vykdytojus. Audito metu įvertinome 7 iš 13 plano priemonių, atsižvelgdami į galimybes jas įvertinti (1 priedas). Visos audito metu įvertintos septynios priemonės (1, 2, 3, 4, 7, 8, 13) vėluotos įgyvendinti. Pavyzdžiui:

- pirmojoje priemonėje ministerijoms pagal kompetenciją numatyta parengti 82 įstatymų pakeitimus ir iki 2009 m. spalio 1 d. pateikti Vyriausybei. Ministerijos iki šios datos Vyriausybei pateikė 25 (31 proc.) įstatymų projektus, po 2009 m. spalio 1 d. – 57 (69 proc.). Trijų įstatymų pakeitimai – Tautinio paveldo produktų, Branduolinės energijos, Turizmo – pateikti Seimui, tačiau audito metu (iki 2011-06-28) priimti nebuvo;

- septintojoje priemonėje ministerijoms pagal valdymo sritis ir nustatytą kompetenciją pavesta iki 2010 m. vasario 15 d. parengti ir pateikti Vyriausybei nutarimų pakeitimo projektus. Reikėjo pakeisti 166 Vyriausybės nutarimus¹⁸. Atsitiktinės atrankos būdu

¹⁶ Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo ir jį keitusių įstatymų pripažinimo netekusiais galios įstatymas, 2009-07-07 Nr. XI-318.

¹⁷ Patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-07-22 nutarimu Nr. 815.

¹⁸ Valstybės kontrolės duomenys ir Vidaus reikalų ministerijos 2010-10-05 pažyma apie apskričių viršininkų administracijų likvidavimą.

pasirinkę 50 keistinių nutarimų nustatėme, kad visi jie Vyriausybei pateikti po 2010 m. vasario 15 d. Daugiausia vėluota pateikti nutarimų pakeitimo projektus žemės (56 proc.), aplinkos (10 proc.) ir švietimo (10 proc.) klausimais. Šešiolika nutarimų pateikta Vyriausybei, tačiau audito metu (iki 2011-06-28) nebuvo pakeisti;

Pavyzdys

Nutarimas	Nepakeistos nuostatos
1997-08-04 Nr. 889 „Dėl mokyklinio amžiaus vaikų iki 16 metų apskaitos tvarkos patvirtinimo“	10. Savivaldybės teritorijoje gyvenančių vaikų apskaitos tvarkymą mokyklose prižiūri apskričių viršininkų administracijų valstybinės švietimo priežiūros skyriai (tarnybos).
1998-04-01 Nr. 385 „Dėl žemės reformos vykdymo kaimo gyvenamojoje vietovėje“	3. Įpareigoti apskričių viršininkus: 3.1. kontroliuoti žemės reformos darbus ir teikti Žemės ūkio ministerijai informaciją apie atliktą žemės reformos darbų kontrolę jos nustatyta tvarka ir terminais;
2004-06-16 Nr. 753 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės teritorijos bendrojo (generalinio) plano rengimo tvarkos aprašo patvirtinimo“	11. Ministerijos, joms pavaldžios įstaigos, apskričių viršininkai, kitos valstybės institucijos ir įstaigos pagal kompetenciją teikia Bendrojo plano organizatoriui turimą informaciją ir jį konsultuoja.

▪ tryliktojoje priemonėje ministerijoms, kitoms valstybės ir savivaldybių institucijoms ir įstaigoms pagal valdymo sritis ir nustatytą kompetenciją iki 2010 m. liepos 1 d. pavesta priimti žinybinių teisės aktų pakeitimus. Atsitiktinės atrankos būdu pasirinkę 72 keistinius žinybinius teisės aktus nustatėme, kad iš jų iki šios datos pakeisti 9 (13 proc.), po 2010 m. liepos 1 d. pakeisti 24 (33 proc.), nepakeista 39 (54 proc.) (2 priedas). Iš 72 tikrintų žinybinių teisės aktų, daugiausia vėluota pakeisti Aplinkos (22 proc.), Žemės ūkio (22 proc.), Švietimo ir mokslo (11 proc.) ministerijų kompetencijai priskirtus žinybinius teisės aktus. Audito subjektų teigimu, teisės aktų pakeitimai yra rengiami.

Priemonių apskričių viršininkų vykdomoms funkcijoms perskirstyti plane numatytos priemonės yra susijusios viena su kita, todėl pavėlavus įgyvendinti vieną priemonę, buvo vėluota įgyvendinti ir kitas. Nustatytu laiku nepateikus įstatymo pakeitimo buvo vėluota priimti reikiamus poįstatyminių teisės aktų pakeitimus. Pavyzdžiui, daugiausia (56 proc.) vėluota pateikti nutarimų pakeitimo projektus žemės klausimais, nes neapsispręsta, kam turi būti priskirtas valstybinės žemės valdymo, naudojimo ir disponavimo ja funkcijų vykdymas. Svarstant žemės tvarkymo klausimus buvo analizuojamos keturios alternatyvos dėl priskyrimo funkcijų, susijusių su žemės reforma, disponavimu valstybine žeme, žemės naudojimo valstybine kontrole, nuosavybės teisių į žemę, mišką, vandens telkinius atkūrimu.

Pavyzdys¹⁹

- I alternatyva – visos funkcijos perduodamos naujai steigiamam Valstybės žemės fondui;
 II alternatyva – visų funkcijų vykdymą deleguoti savivaldybėms;
 III alternatyva – funkcijas, susijusias su disponavimu valstybine žeme urbanistinėse teritorijose, perduoti savivaldybėms. Visas kitas funkcijas perduoti Nacionalinei žemės tarnybai prie ŽŪM (Valstybės žemės fondui). Šiuo metu Nacionalinės žemės tarnybos vykdomą atitinkamos srities teisėkūros funkciją perduoti ŽŪM;
 IV alternatyva – savivaldybėms deleguoti funkcijas, susijusias su žemės reforma ir nuosavybės teisių į

¹⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-05-11 protokolas Nr. 37.

žemę, mišką, vandens telkinius atkūrimu. Funkcijas, susijusias su valstybinės žemės disponavimu, žemės naudojimo valstybės kontrole, perduoti Nacionalinei žemės tarnybai prie ŽŪM (Valstybės žemės fondui).

Žemės įstatymo pakeitimas priimtas²⁰ 2010 m. birželio 18 d., likus septynioms darbo dienoms iki apskričių viršininkų administracijų likvidavimo. Vėlavimas pakeisti teisės aktus galėjo turėti įtakos žemėtvarkos funkcijų vykdymo nepertraukiamumui. Tai patvirtina gyventojų pateikti skundai Seimo kontrolieriams, kurių veiklos tikslas – ginti žmogaus teisę į gerą viešąjį administravimą, užtikrinanti žmogaus teises ir laisves, prižiūrėti, ar valdžios įstaigos vykdo pareigą tinkamai tarnauti žmonėms²¹.

Pavyzdžiai iš Seimo kontrolierių pažymų

- „pareiškėjo nuomone, dėl Lietuvoje įvykdytos apskričių reformos atsakymai iš Šiaulių AVA TPSVPD SSNVPS vyr. specialisto, Statinio pripažinimo tinkamu naudoti komisijos pirmininko V. Kriščiūno, Šiaulių AVA TPSVPD SSNVPS viršininko R. J. Šileikos nebuvo gauti dėl to, jog keitėsi šių institucijų pavaldumas“²²;
- „Tarnybos direktoriaus pavaduotojas G. Vasiliauskas nurodė, jog atsakymas pareiškėjui nepateiktas Viešojo administravimo įstatymo nustatytu terminu, nes po 2010-07-01 padidėjus darbo krūviui, kurį sudaro ne tik skundų (prašymų), kurių Nacionalinė žemės tarnyba paskutiniu metu gauna itin daug, nagrinėjimas, bet ir teisės aktų pakeitimo projektų, susijusių su apskričių viršininkų iki 2010-07-01 vykdytų žemės tvarkymo ir administravimo funkcijų perskirstymu kitiems valstybinės žemės patikėtiniams, rengimas“²³;
- „atkreiptinas dėmesys, kad Nacionalinė žemės tarnyba 2010-07-01 iš Vilniaus apskrities viršininko administracijos perėmė didelį kiekį Vilniaus mieste nepatikrintų žemės sklypų kadastro duomenų bylų. Šių bylų patikrinimas reikalauja specifinių kvalifikacinių gebėjimų bei žmogiškųjų resursų, todėl greitas žemės sklypų kadastro duomenų bylų patikrinimas neprarandant patikros kokybės nėra įmanomas“²⁴.

Iš pateiktų skundų matyti, kad gyventojai negalėjo gauti tinkamų paslaugų tiek dėl institucijų pavaldumo pasikeitimų, tiek dėl padidėjusio darbo krūvio perskirstant funkcijas.

Perskirstant apskričių viršininkų funkcijas nesilaikyta Vyriausybės patvirtintame Priemonių apskričių viršininkų vykdomoms funkcijoms perskirstyti plane nustatytų terminų. Ministerijos vėlavo Seimui pateikti 69 proc. reikiamų įstatymų projektų, todėl vėluota pateikti ir pakeisti kitus poįstatyminius teisės aktus. Daugiausia (56 proc.) vėluota pateikti nutarimų pakeitimo projektus žemės klausimais, tai neigiamai paveikė žemėtvarkos funkcijų vykdymo nepertraukiamumą ir turėjo neigiamos įtakos ir piliečiams, ir funkcijas vykdančioms valstybės tarnautojams.

²⁰ Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 2, 3, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2010-06-18 Nr. XI-912.

²¹ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymas, 1998-12-03 Nr. VIII-950, 3 str.

²² Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2010-11-08 pažyma Nr. 4D-2010/1-1006 „Dėl skundo prieš Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie Aplinkos ministerijos Šiaulių teritorijų planavimo ir statybos valstybinės priežiūros skyrių“. [Žiūrėta 2011-06-02] Prieiga per internetą <http://www.lrski.lt/index.php?p=0&l=LT&n=62&pazyma=4680>

²³ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2011-02-24 pažyma Nr. 4D-2011/1-28 „Dėl skundo prieš Nacionalinę žemės tarnybą prie Žemės ūkio ministeriją bei Nacionalinės žemės tarnybos prie Žemės ūkio ministerijos Tauragės ir Pagėgių žemėtvarkos skyrių“. [Žiūrėta 2011-06-02] Prieiga per internetą <http://www.lrski.lt/index.php?p=0&l=LT&n=62&pazyma=4953>

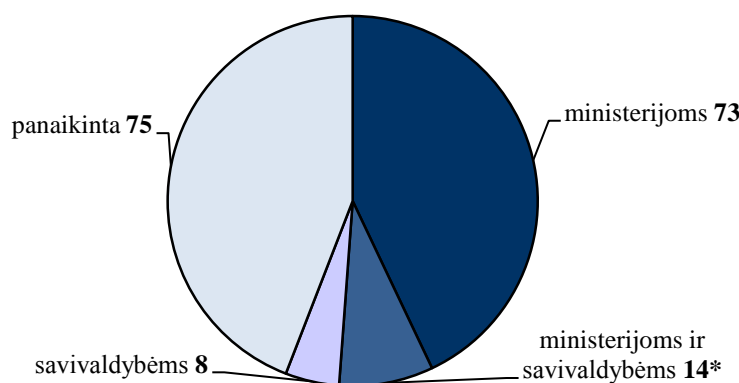
²⁴ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2011-01-27 pažyma Nr. 4D-2010/1-1126 „Dėl skundo prieš Nacionalinę žemės tarnybą prie Žemės ūkio ministerijos“. [Žiūrėta 2011-06-02] Prieiga per internetą <http://www.lrski.lt/index.php?p=0&l=LT&n=62&pazyma=4881>

2. Apskričių viršininkų funkcijų perskirstymas

Funkcijų analizės ir biudžeto programų vertinimo priemonių Lietuvoje ir užsienio šalyse tyrimo ataskaitoje²⁵ nurodoma, kad viena iš viešojo administravimo sistemos pertvarkos priemonių, padedanti išgryninti valstybės institucijų kompetenciją, funkcijas, pavaldumą ir atskaitomybę, yra funkcijų perskirstymas.

Apskričių viršininkų kompetencijai buvo priskirta 170 funkcijų. Tarpinstitucinių darbo grupių pasiūlymuose nurodytos ne visos funkcijos, tačiau visos 170 funkcijų buvo perskirstytos (2 pav.).

2 pav. Apskričių viršininkų kompetencijai priskirtų funkcijų perskirstymas



* Pvz. viena funkcija, bet ją vykdo ir ministerija, ir savivaldybė (2.3 poskyris).

Šaltinis – Valstybės kontrolė, pagal ministerijų pateiktus duomenis

Panaikintos funkcijos

Valstybės kontrolės ataskaitoje „Viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymas“ nurodoma²⁶, kad apskrities viršininkų kompetencija nuo jų veiklos pradžios (1995 metų) buvo nepagrįstai išplėsta – 65 proc. jų kompetencijai priskirtų funkcijų numatyta ne Apskrities valdymo įstatyme, bet kituose teisės aktuose. Konstatuota, kad ne visais atvejais apskričių viršininkų, kaip viešojo administravimo sistemos dalyvių, kompetencija nustatyta racionaliai ir tikslingai, kai kuriais atvejais vykdomos funkcijos buvo dubliuojamos.

Nustatėme, kad panaikintos 75 apskričių viršininkų kompetencijai priskirtos funkcijos. Ministerijos nepateikė tikslių duomenų, kiek funkcijų buvo besidubliuojančių, nebūdingų ir nevykdomų audito metu. 2009 m. atlikto audito metu nustatyta, kad tokių funkcijų tikrai buvo. Nevykdytos aplinkos apsaugos ir kultūros sričių funkcijos, nebūdingos – aplinkos ir sveikatos, besidubliuojančios – sveikatos, civilinės saugos, teritorijų planavimo ir aplinkos apsaugos.

²⁵ Funkcijų analizės ir biudžeto programų vertinimo priemonių Lietuvoje ir užsienio šalyse tyrimo ataskaita. [Žiūrėta 2011-06-01] Prieiga per internetą <http://www.lrv.lt/bylos/VORTprojektas/Dokumentai/knyga2.pdf>

²⁶ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2009-05-20 ataskaita Nr. VA-P-30-14-10 „Viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymas“.

Pavyzdys iš valstybinio audito ataskaitos „Viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymas“

Paskirstyta vykdyti keliems viešojo administravimo subjektams	15 funkcijų
Nevykdomos	7 funkcijos
Nebūdingos apskrities viršininko kompetencijai	5 funkcijos

Audito metu nustatėme, kad panaikintos tos funkcijos, kurių faktiškai apskričių viršininkai nevykdė, jas vykdė ir šiuo metu vykdo kiti viešojo administravimo subjektai.

Pavyzdys

Teisės aktais apskričių viršininkų kompetencijai buvo pavesta:

- organizuoti veiklą apskričiai priskirtose saugomose teritorijose ir dalyvauti valdant kitas valstybės saugomas teritorijas (išskyrus rezervatus);
- pagal savo kompetenciją teikti pasiūlymus gamtos išteklių naudojimo limitams nustatyti;
- vykdyti kultūros vertybių ir paminklų apsaugą;
- valdyti pavaldžias valstybės asmens sveikatos priežiūros viešąsias įstaigas (kraujo donorystės įstaigas);
- steigti LNSS valstybės visuomenės sveikatos priežiūros viešąsias įstaigas kaip paslaugų užsakovai sudaro sutartis.

Faktiškai apskričių viršininkai šių funkcijų nevykdė, jas pagal kompetenciją visuomet vykdė ir vykdo ministerijos ir savivaldybės.

Panaikintos ir besidubliuojančios funkcijos, kurių vykdymas buvo priskirtas keliems viešojo administravimo subjektams.

Pavyzdys

Lygiai	Iki 2009-12-31 ²⁷	Nuo 2010-01-01 ²⁸
Valstybinis	<p>Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ perspėja ir informuoja valstybės institucijas, ūkio subjektus bei gyventojus apie žmonių gyvybei, sveikatai, turtui bei aplinkai gresiantį valstybės masto pavojų ekstremalių situacijų atvejais 	<p>Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas ir jam pavaldžios įstaigos</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ perspėja ir informuoja gyventojus, valstybės ir savivaldybių institucijas ir įstaigas, kitas įstaigas apie gresiančią ar susidariusią valstybės lygio ekstremaliąją situaciją, galimus padarinius, jų šalinimo priemones ir apsisaugojimo nuo ekstremaliosios situacijos būdus
Apskritis	<p>Apskritis viršininkas</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ perspėja valstybės ir savivaldybių institucijas, ūkio subjektus, įstaigas, gyventojus apie ekstremalios situacijos grėsmę, informuoja apie jos pobūdį, išplitimo tikimybę 	–
Savivaldybės	<p>Savivaldybės administracijos direktorius</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ perspėja valstybės institucijas, ūkio subjektus, įstaigas, gyventojus apie ekstremalios situacijos grėsmę, informuoja apie jos pobūdį, išplitimo tikimybę, būtinus gyventojų veiksmus 	<p>Savivaldybės administracijos direktorius</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ perspėja ir informuoja gyventojus, valstybės ir savivaldybių institucijas ir įstaigas, kitas įstaigas apie gresiančią ar susidariusią ekstremaliąją situaciją, galimus ekstremaliosios situacijos padarinius ir priemones jiems pašalinti ir apsisaugojimo nuo ekstremaliosios situacijos būdus

Besidubliuojančių funkcijų, kurios perskirstant apskričių viršininkų funkcijas buvo panaikintos, buvo ir daugiau. Pavyzdžiui, mokyti visuomenę sveikos gyvensenos ir įtraukti gyventojus į sveikatos

²⁷ Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymas, 1998-12-15 Nr. VIII-971 (su vėlesniais pakeitimais).

²⁸ Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymo pakeitimo įstatymas, 2009-12-22 Nr. XI-635.

problemų sprendimo veiklą; analizuoti apskrities socialinę, ekonominę ir ekologinę būklę bei jos pokyčius ir apie tai pranešti gyventojams; steigti, reorganizuoti, likviduoti valstybės įmones, valdyti apskričių valdytojams perduotų įmonių valstybei priklausančias akcijas ir kt. Besidubliuojančių funkcijų panaikinimas atitinka Valstybės ilgalaikės raidos strategijos²⁹ nuostatą, kad glaudžiai susijusius klausimus turi tvarkyti viena valstybės institucija. Tai lemia aiškesnį viešojo administravimo institucijų kompetencijos ribų nustatymą.

Perskirstant panaikintos ir tos apskričių viršininų funkcijos, kurios jų kompetencijai nebūdingos ir jas vykdo arba galėtų vykdyti ir kiti viešojo administravimo subjektai.

Pavyzdys³⁰

Teisę teikti laidojimo paslaugas turi įmonės, turinčios laidojimo paslaugų teikimo veiklos licencijas ir higienos pasus. Licencijas išduodavo apskrities, kurios teritorijoje yra juridinio asmens buveinė, viršinininko administracija³¹. Auditorių nuomone, toks funkcijos priskyrimas apskričių viršininų kompetencijai yra neracionalus, nes:

- pagal Vietos savivaldos įstatymą³², 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;

Panaikinus apskričių viršininų funkcijas, buvo panaikintos ir pareigybės. Jos naikinamos atitinkamais Vyriausybės nutarimais „Dėl didžiausio leistino valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis ir gaunančių darbo užmokestį iš valstybės biudžeto ir valstybės pinigų fondų, pareigybių skaičiaus patvirtinimo“.

Vyriausybės 2010 metų veiklos ataskaitoje³³ nurodoma, kad, panaikinus nereikalingą tarpinę valdžios grandį, tarnautojų skaičius sumažėjo 1 146 pareigybėmis. Audito metu nustatėme, kad pareigybių skaičius iš tiesų sumažėjo, tačiau ne visų jų panaikinimas siejamas su apskričių reforma ir apskričių viršininų funkcijų perskirstymu.

Pavyzdys

- 40 pareigybių sumažinta Vyriausybės 2009 m. kovo 4 d. nutarimu Nr. 172, įgyvendinant Vyriausybės 2009-01-28 posėdžio protokolinią pavidimą Vidaus reikalų ministerijai parengti Vyriausybės nutarimo projektą dėl ilgiau kaip 6 mėnesių laisvų pareigybių skaičiaus sumažinimo valstybės institucijose ir įstaigose³⁴;
- 576 pareigybių sumažinta³⁵, nes baigiasi žemės reforma, todėl apskričių viršininų administracijų teritoriniuose žemėtvarkos skyriuose 2009 m. buvo atleista dalis darbuotojų (žemėtvarkos skyrių specialistai dirbantys seniūnijose ir kt.).

²⁹ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 2002-11-12 nutarimu Nr. IX-1187.

³⁰ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2009-05-20 ataskaita Nr. VA-P-30-14-10 „Viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymas“.

³¹ Laidojimo paslaugų teikimo veiklos licencijavimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008-03-12 nutarimu Nr. 240, 3 p. (originali redakcija).

³² Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 1994-07-07 Nr. I-533 (2008-09-15 Nr. X-1722 red.), 6 str. 39 p.

³³ Pritarta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011-03-30 nutarimu Nr. 371.

³⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-03-04 posėdžio medžiaga. Žiūrėta [2011-05-17] Prieiga per internetą http://www.lrv.lt/Posed_medz/2009/090304/14.pdf

³⁵ Remiantis Valstybės tarnautojų registro 2011-05-17 duomenimis.

Atsiskaitymai su atleidžiamais žemės ūkio institucijų darbuotojais (1b forma)

PROGRAMOS APRAŠYMAS

Biudžetiniai metai	2009-ieji		
Asignavimų valdytojas	Šiaulių apskrities viršininko administracija	Kodas	90 031 1352
Programos kodas	3.17		
Programos parengimo argumentai: Programa parengta baigiantis žemės reformai, siekiant sumažinti žemėtvarkos skyrių darbuotojų skaičių, taip taupant valstybės biudžeto lėšas. Programa užtikrins atsiskaitymą su atleidžiamais darbuotojais, išmokant išeitines kompensacijas.			

Atkreipiame dėmesį, kad tik nuo 2010 m. sausio 1 d. realiai prasidėjo apskričių viršininkų funkcijų perskirstymas – kitoms institucijoms perduotos funkcijos ir pareigybės joms vykdyti. Dėl šios priežasties pareigybių skaičiaus mažėjimą, tiesiogiai susijusį su apskričių viršininkų funkcijų perskirstymu, tikslinga skaičiuoti nuo 2010 m. sausio 1 d.

1 lentelė. Pareigybių skaičius apskričių viršininkų administracijose 2009-12-31

Didžiausias leistinas pareigybių skaičius ³⁶	Patvirtinta pareigybių	Užimta pareigybių
2 364	1 669,5	1 636

Šaltinis – Valstybės kontrolė, pagal Vyriausybės nutarimą ir Valstybės tarnautojų registro duomenis³⁷

Kaip matyti (1 lentelė), apskričių viršininkų administracijose 2009 m. gruodžio 31 d. patvirtintas pareigybių skaičius 1 669,5, faktiškai užimtas – 1 636. Nuo 2010 m. sausio 1 d. iki 2010 m. liepos 1 d. į kitas institucijas perkelta 1 354 pareigybės (2 lentelė).

2 lentelė. Pareigybių skaičiaus pokytis apskričių viršininkų administracijose nuo 2010-01-01

Data	Perkelta	
	Pareigybių skaičius	Institucija
2010-01-01	204	Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie AM ³⁸
2010-01-20	59	Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie VRM ³⁹
2010-07-01	1 091	Ministro Pirmininko tarnyba, ministerijos ir jų pavaldžios institucijos ⁴⁰
Iš viso	1 354	

Šaltinis – Valstybės kontrolė, pagal atitinkamus Vyriausybės nutarimus ir ministerijų pateiktus duomenis

Vyriausybė nurodo, kad panaikinus apskritis ir sumažėjus valstybės tarnautojų skaičiui, kasmet vien darbo užmokesčiui bus sutaupoma apie 30 milijonų litų⁴¹. Vidaus reikalų ministerijos teigimu, nuo 2009 m. sausio 1 d. iki 2010 m. liepos 1 d. pareigybių sumažėjo 1 146-iomis. Pasak ministerijos, vidutinis mėnesinis valstybės tarnautojų darbo užmokestis yra 2 654 Lt (2010 m. IV ketvirčio statistiniai duomenys), todėl gaunama 36,5 mln. Lt kasmetinė valstybės biudžeto lėšų,

³⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-05-06 nutarimas Nr. 394 (su vėlesniais pakeitimais).

³⁷ Remiantis Valstybės tarnautojų registro 2011-05-17 duomenimis.

³⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-12-23 nutarimas Nr. 1758 (nuo 2010-01-01).

³⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010-01-12 nutarimas Nr. 21 (nuo 2010-01-20).

⁴⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010-06-16 nutarimas Nr. 791 (nuo 2010-07-01).

⁴¹ Vyriausybės 2010 metų veiklos ataskaitoje, kuriai pritarta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011-03-30 nutarimu Nr. 371.

reikalingų vien tik darbo užmokesčiui, ekonomija, o pridėjus 31 proc. atsiskaitymų socialiniam draudimui gaunama 48 mln. Lt lėšų ekonomija.

Mūsų duomenimis, kasmet darbo užmokesčiui gali būti sutaupoma apie 13 mln. Lt (įskaitant atsiskaitymus socialiniam draudimui). Nuo apskričių viršininkų administracijų likvidavimo praėjo tik vieneri metai, todėl tikrąją ekonominę naudą bus galima įvertinti vėliau.

Vyriausybės teigimu, likvidavus apskričių viršininkų administracijas ir panaikinus 1 146 pareigybes, kasmet vien darbo užmokesčiui bus sutaupoma apie 30 milijonų litų. Iš tiesų pareigybių skaičius sumažėjo, tačiau ne visos jos yra tiesiogiai susijusios su apskričių viršininkų funkcijų perskirstymu. Todėl lėšų bus sutaupyta, tačiau tiesiogiai susijusių su apskričių viršininkų funkcijų perskirstymu lėšų bus sutaupyta ne tiek, kiek planuota. Rezultatai ir nauda pasireišk tik ilgalaikėje perspektyvoje, kai nusistovės visų perskirstytų funkcijų įgyvendinimas ir bus aiškūs joms vykdyti reikalingi žmogiškieji ištekliai.

Ministerijoms perduotos funkcijos

Devynioms ministerijoms ir Ministro Pirmininko tarnybai perduotos 73 apskričių viršininkų funkcijos, o joms įgyvendinti – 1 354 pareigybės (3 priedas). Audituotoms ministerijoms ir joms pavaldžioms įstaigoms perduotos 64 funkcijos, o joms įgyvendinti – 1 295 pareigybės (3 lentelė).

3 lentelė. Institucijų kompetencijai perduotų funkcijų ir pareigybių skaičius

Institucijos	Funkcijų skaičius (dalis)	Pareigybių skaičius (dalis)
Iš viso perduota	87 (100%)	1 354 (100%)
Iš jų audituotoms ministerijoms:	64 (73%)	1 295 (96%)
Aplinkos	14 (16%)	222 (16%)
Švietimo ir mokslo	7 (8%)	35 (3%)
Vidaus reikalų	16 (18%)	103 (8%)
Žemės ūkio	27 (31%)	935 (69%)

Šaltinis – Valstybės kontrolė, pagal atitinkamus Vyriausybės nutarimus, ministerijų pateiktus duomenis

Ministerijoms daugiausia perduota valstybinės priežiūros, įstaigų steigimo ir politikos formavimo funkcijų. Pavyzdžiui: bendrosios valstybinės kultūros, socialinės, švietimo politikos vykdymo priežiūra, žemės naudojimo, melioracijos darbų ir melioracijos statinių naudojimo valstybinė priežiūra ir kt. Šios funkcijos, pradėtos vykdyti valstybės lygmeniu, atitinka ministerijų vaidmenį valstybės valdymo procese – t. y. formuoti valstybės politiką ministrui pavestose valdymo srityse, organizuoti, koordinuoti ir kontroliuoti šios politikos įgyvendinimą⁴².

⁴² Vykdomosios valdžios sandaros tobulinimo koncepcijos, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-11-11 nutarimu Nr. 1511 (su vėlesniais pakeitimais), 8.2.3. p.

Persikirstant apskričių viršininkų funkcijas, valstybės lygmeniui buvo priskirtos ir kitos funkcijos. Sprendžiant apskričių viršininkų administracijų vykdytų valstybinės žemės valdymo, naudojimo ir disponavimo ja funkcijų perdavimo klausimą ilgai diskutuota, kuriuo lygmeniu jos turėtų būti vykdomos. Siekiant užtikrinti tinkamą visos valstybinės žemės tvarkymo, naudojimo, valdymo ir disponavimo ja įgyvendinimą ir priežiūrą, buvo nutarta⁴³, kad valstybinę žemę visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje valdytų, naudotų ir ja disponuotų centralizuotai viena valstybės institucija – Nacionalinė žemės tarnyba prie ŽŪM. Tokiu būdu tarnybai buvo priskirtos funkcijos, susijusios su nekilnojamųjų daiktų kadastro duomenų bylų registravimu, žemės sklypų kadastro duomenų nustatymo tikrinimu ir kt.

Kadangi nuo apskričių viršininkų administracijų likvidavimo praėjo vieneri metai, pareikšti pagrįstą nuomonę apie ministerijoms perduotų funkcijų įgyvendinimo kokybę dar anksti.

Audito metu Vidaus reikalų ministerija nurodė, kad funkcijų vykdymo kokybė pagerėjo, nes sumažėjo gyventojų skundų, o įgyvendinant apskričių viršininkų vykdytas funkcijas Aplinkos ministerijos valdymo srityje operatyviau priimami sprendimai. Remiantis Seimo kontrolierių 2010 m. veiklos ataskaitos duomenimis matyti, kad situacija yra priešinga.

Seimo kontrolierių teigimu, perdavus apskričių viršininkų funkcijas valstybės institucijoms, labai padaugėjo nagrinėjamų skundų dėl valstybės institucijų ir įstaigų pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo, išsiplėtė skundų problematika⁴⁴:

- beveik dvigubai, palyginti su 2009 metais (73 sprendimai), išaugo Seimo kontrolieriaus sprendimų dėl Aplinkos ministerijos pareigūnų veiklos skaičius – 2010 metais priimta 130 sprendimų, susijusių su Aplinkos ministerijai pavaldžių institucijų veikla. Tai sietina su apskričių panaikinimu ir jų atliekamų funkcijų perdavimu Valstybinei teritorijų planavimo bei statybos inspekcijai prie Aplinkos ministerijos. 2010 metais pagrįstais pripažinti net 65 proc. skundų dėl minėtos inspekcijos pareigūnų veiksmų;

- su panaikintų apskričių viršininkų administracijų žemėtvarkos skyrių perėmimu Nacionalinės žemės tarnybos prie ŽŪM žinion sietinas ir 2,5 karto išaugęs skaičius sprendimų (2009 metais – 32, 2010 metais – 80), priimtų dėl Žemės ūkio ministerijos ir jai pavaldžių pareigūnų veiksmų.

Auditorių nuomone, skundų skaičius didėjo dėl šių priežasčių: iš apskričių viršininkų perimtų funkcijų vykdymas ministerijose tik prasidėjo, keičiami žinybiniai teisės aktai, formuojamos valdymo struktūros, vyksta darbuotojų atrankos, labai padidėjo darbuotojų skaičius. Pavyzdžiui, aplinkos apsaugos srityje įsteigtos 222, žemėtvarkos – 935 pareigybės. Atsižvelgdami į tai, kad iš apskričių viršininkų perimtos funkcijos pradėtos vykdyti neseniai, negalime tikėtis sklandaus

⁴³ Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 2, 3, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2010-06-18 Nr. XI-912.

⁴⁴ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių 2010 m. veiklos ataskaita. [Žiūrėta 2011-05-24] Prieiga per internetą <http://www.lrski.lt/files/402.pdf>

funkcijų įgyvendinimo. Todėl svarbu daugiau dėmesio skirti funkcijų vykdymo priežiūrai ir stebėsenai, tai parodytų esamą situaciją ir reikiamus pokyčius skundų skaičiui mažinti.

Padidėjo skundų aplinkos apsaugos ir žemėtvarkos klausimais skaičius dėl valstybės institucijų ir įstaigų pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo. Objektyviai įvertinti funkcijų vykdymo kokybę bus galima tik praėjus ilgesniam laikui, kai bus pakeisti visi reikiami teisės aktai, suformuotos valdymo struktūros.

Ministerijoms ir savivaldybėms perduotos funkcijos

Perskirstant apskričių viršininkų funkcijas buvo atvejų, kai vieną funkciją pavesta vykdyti keliems subjektams. Nustatėme, kad 14 tokių funkcijų buvo perduota ministerijoms ir savivaldybėms. Jos susijusios su apskričių viršininkų įsteigtų biudžetinių įstaigų steigėjo teisių ir viešosiose įstaigose apskrities viršininko įgyvendinamų savininko (dalininko) teisių ir pareigų perdavimu.

Pavyzdys⁴⁵

Apskričių viršininkų įsteigtos įstaigos arba viešosiose įstaigose vykdytos dalininko ar savininko teisės ir pareigos perduotos:

Ministerijoms – 106, iš jų:	Savivaldybėms – 110, iš jų:
pensionatai – 29	bendrojo lavinimo ir specialiosios mokyklos – 49
mokyklos – 18	vaikų globos namai – 28
ligoninės – 15	ligoninės – 13
globos namai – 8	socialinių paslaugų ir reabilitacijos centrai – 7
socializacijos centrai – 7	sutrikusio vystymosi kūdikių namai – 4
bibliotekos – 5	
kitos įstaigos (muziejai, sanatorijos, reabilitacijos centrai, gestų kalbos vertėjų centrai, konservatorijos, vaikų darželiai ir kt.) – 24	kitos įstaigos (specialiųjų poreikių ugdymo centrai, turizmo informacijos centrai, regiono plėtros agentūros ir kt.) – 9

Perduodant apskričių viršininkų įsteigtų įstaigų arba viešosiose įstaigose vykdytų dalininko ar savininko teises ir pareigas kilo problemų:

- savivaldybės delsė spręsti įstaigų perėmimo klausimus, nes abejojo dėl joms perduodamų naujų funkcijų tinkamo finansavimo iš valstybės biudžeto⁴⁶;
- audituotose savivaldybėse įstaigų perdavimas ne visais atvejais buvo sklandus;

Pavyzdys

Biudžetinės įstaigos Klaipėdos sutrikusio vystymosi kūdikių namų vadovo 2010 m. veiklos ataskaitoje nurodoma, kad nuo 2010 m. liepos 1 d. pasikeitus įstaigos steigėjui, finansavimas visiškai sutriko, todėl du mėnesius (liepą, rugpjūtį) nebuvo galima atsiskaityti su tiekėjais, neišmokėtas darbo užmokestis.

- įstaigų steigėjo funkcijos perduotos ministerijai, nors planuota perduoti savivaldybei.

Pavyzdys

Biudžetinės įstaigos Šiaulių filharmonijos savininko teisių ir pareigų įgyvendinimas perduotas Kultūros

⁴⁵ Vidaus reikalų ministerijos informacija apie apskričių viršininkų administracijų likvidavimą (2010-11-05).

⁴⁶ Koordinacinės apskričių viršininkų administracijų likvidavimo komisijos posėdžio 2009-11-11 protokololas Nr. 1.

ministerijai⁴⁷, nes Šiaulių miesto savivaldybės taryba nusprendė neperimti⁴⁸ šios įstaigos steigėjo funkcijų.

Apskričių viršininkų administracijoms pavaldžių ir kitų įstaigų bei įmonių savininko (dalininko) teisių, pareigų ir turto perdavimo klausimai nagrinėti Valstybės kontrolės valstybinio audito 2011 m. kovo 29 d. ataskaitoje⁴⁹ Nr. FA-P-30-3-3, todėl šio audito metu plačiau nebuvo vertinti.

Savivaldybėms perduotos funkcijos

Savivaldybių kompetencijai buvo perduotos aštuonios apskričių viršininkų funkcijos. Perduotos tos, kurios gali būti įgyvendinamos vietos lygiu, pavyzdžiui ypatingų statinių naudojimo priežiūra, statybos leidimų išdavimas (statiniui kelių savivaldybių valdomoje teritorijoje) ir kt. Audituotų savivaldybių teigimu, funkcijoms vykdyti pareigybių neperduota.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra konstatavęs, kad, jeigu įstatymais savivaldybėms perduodamos valstybės funkcijos ir jeigu joms įstatymais arba kitais teisės aktais sukuriamos pareigos, turi būti numatomos ir šioms funkcijoms (pareigoms) reikalingos lėšos. Pagal Konstituciją savivaldybės privalo vykdyti įstatymus, taigi ir tuos, 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 aktuose⁵⁰.

Audito metu vertindami, ar audituotos savivaldybės įgyvendina perimtas funkcijas, pastebėjome praktikoje kylančias problemas, susijusias su naujai perimtos funkcijos – ypatingų statinių naudojimo priežiūra, įgyvendinimu.

Vadovaujantis Statybos įstatymu, nuo 2010 m. sausio 1 d. savivaldybių kompetencijai perduota apskričių viršininkų vykdyta ypatingų statinių naudojimo priežiūros funkcija⁵¹. Pagal Statybos techninį reglamentą STR 1.12.08:2010 „Statinių naudojimo priežiūros tvarkos aprašas“⁵² savivaldybė turi sudaryti statinių, kurių priežiūrą atliks, naudotojų sąrašą ir atlikti ypatingų statinių priežiūrą vietoje ne rečiau kaip vieną kartą per metus.

Problemos, kylančios vykdant šių statinių naudojimo priežiūrą audituotose savivaldybėse:

⁴⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010-06-29 nutarimas Nr. 932.

⁴⁸ Šiaulių miesto savivaldybės tarybos 2010-02-25 sprendimas Nr. T-79.

⁴⁹ Prieiga per internetą www.vkontrolė.lt

⁵⁰ 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>

⁵¹ Lietuvos Respublikos statybos įstatymas, 1996-03-19 Nr. I-1240, 42 str. 1 d. 3 p. (2009-11-19 įstatymo Nr. XI-501 redakcija).

⁵² Patvirtintas Lietuvos Respublikos aplinkos ministro 2010-09-27 įsakymu Nr. D1-825.

- Kauno m., Vilniaus m. ir Vilniaus r. savivaldybėms neperduoti apskričių viršininkų administracijų teritorijoje buvusių ypatingų statinių sąrašai;
- Klaipėdos m., Klaipėdos ir Kauno r. savivaldybėse ypatingų statinių naudojimo priežiūra vykdoma fragmentiškai – ne visų statinių priežiūra vietoje atliekama vieną kartą per metus (4 lentelė).

4 lentelė. Duomenys apie ypatingų statinių naudojimo priežiūros vykdymą 2010 m.

Savivaldybė	Statinių skaičius	Patikrintų statinių skaičius	Patikrinta dalis
Klaipėdos m.	571	11	2%
Klaipėdos r.	322	48	15%
Kauno r.	72	5	7%

Šaltinis – Valstybės kontrolė, pagal audituotų savivaldybių ir Valstybinės teritorijų planavimo ir statybos inspekcijos prie AM duomenis

Audituose savivaldybėse nepakankamą šios funkcijos vykdymą lemia ir tai, kad jos įgyvendinimui neperduota pareigybių ir neskirta lėšų.

Tinkama ypatingų statinių naudojimo priežiūra itin svarbi ir aktuali visuomenei, nes apima priežiūrą statinių, kuriuose saugomos pavojingos medžiagos, yra pavojingi įrenginiai ar sudėtingos konstrukcijos. Kadangi atlikome auditą tik šešiose savivaldybėse, tikslinga sistemiškai įvertinti, kokia situacija kitose. Tai galėtų atlikti Vyriausybės atstovai, atliekantys savivaldybių administracinę priežiūrą – prižiūrintys, ar jos laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus⁵³. Pasitvirtinus ypatingų statinių naudojimo priežiūros problemoms ir kitose savivaldybėse, jos turėtų būti sprendžiamos. Aplinkos ministerija atsakinga už valstybės politikos formavimą statybos ir jos priežiūros srityje, koordinavimą ir įgyvendinimo kontrolę.

Perduodant apskričių viršininkų funkcijas savivaldybėms nebuvo tinkamai suplanuoti funkcijų įgyvendinimui reikalingi išteklių. Todėl ne visos perduotos funkcijos gali būti vykdomos visa apimtimi ir tinkamai.

Audituose savivaldybėse per metus patikrinama maža dalis ypatingų statinių (nuo 2 iki 15 proc.). Jei nebus imtasi priemonių šių statinių priežiūrai užtikrinti, tai gali būti viena iš statinių avarių, kurios sukelia sunkių padarinių žmogaus gyvybei ir aplinkai, priešasčių.

3. Apskričių reformos stebėseną

Apskričių reforma – ilgalaikis procesas, jos poveikį ir rezultatus valstybė ir visuomenė galės įvertinti tik praėjus keleriems metams, kai nusistovės valdymo suformuotos struktūros ir jų procesai, apskričių viršininkų perduotos funkcijos bus vykdomos tuo lygmeniu, kuriuo yra

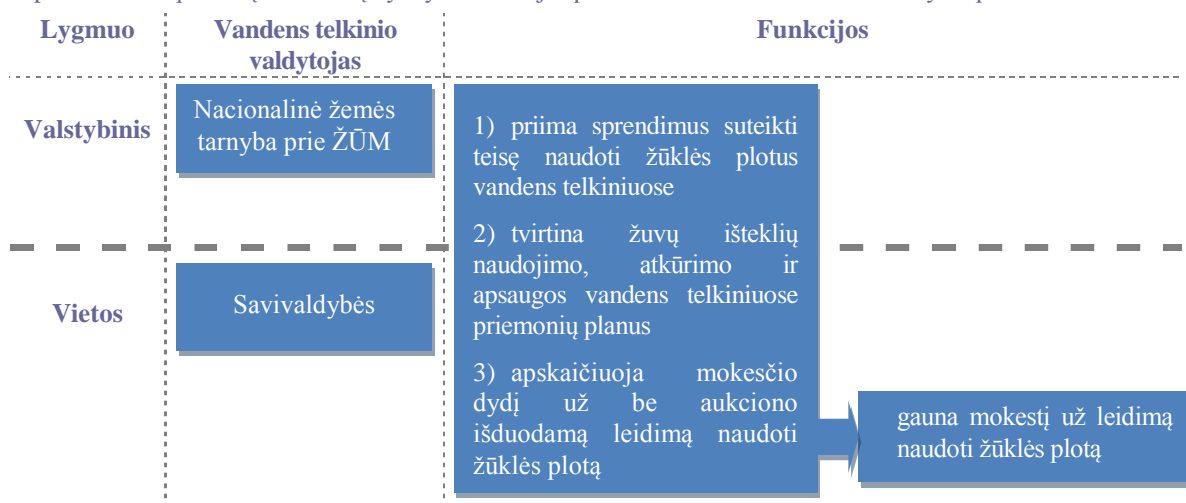
⁵³ Lietuvos Respublikos savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas, 1998-05-14 Nr. VIII-730, 2 str. 1 d.

efektyviausios. Atlikus funkcijų perskirstymą reikalinga tiksli ir išsami informacija apie perskirstytas funkcijas, kad būtų užtikrinta jų įgyvendinimo stebėseną. Tai svarbu siekiant užtikrinti skaidresnį valstybės valdymą, efektyvesnį jam skiriamų lėšų panaudojimą, piliečių pasitikėjimą valstybe ir jos institucijomis.

Kaip minėta, ne visos sklandžiam apskričių viršininkų funkcijų perskirstymui numatytos priemonės įgyvendintos laiku, identifikuotos ne visos apskričių viršininkų funkcijos. Vyriausybė ir Vidaus reikalų ministerija iki šiol disponuoja nepakankamai tikslią informaciją apie apskričių viršininkų funkcijų perskirstymą. Todėl ir visuomenei iki šiol teikiama nepakankamai tiksli ir išsami informacija apie šių funkcijų perskirstymą. Be to, audituotose savivaldybėse užtikrinamas ne visų perimtų funkcijų tęstinumas, išaugo skundų skaičius dėl valstybės institucijų ir įstaigų pareigūnų piktnaudžiavimo ar biurokratizmo. Neišvengta atvejų, kai perskirstomos funkcijos buvo perduotos įgyvendinti valstybės lygmeniu, o galėtų būti vykdomos vietos lygmeniu – taip paslaugos būtų teikiamos arčiau gyventojų.

Pavyzdys

Iki apskričių reformos apskričių viršininkų administracijoms ir savivaldybėms buvo pavesta priimti sprendimus suteikti teisę naudoti žūklės plotus ir tvirtinti žuvų išteklių naudojimo priemonių planus⁵⁴. Mokesčio dydį už leidimą naudoti žūklės plotą apskaičiuodavo savivaldybės ir apskričių viršininkų administracijos. Jis buvo ir yra mokamas į sąskaitą⁵⁵ savivaldybės, kurios administruojamoje teritorijoje yra naudojamas plotas. Nuo 2010 m. liepos 1 d. šios apskričių viršininkų vykdytos funkcijos perduotos Nacionalinei žemės tarnybai prie ŽŪM.



Įvykus apskričių reformai, į Aplinkos ministeriją dažnai kreipiasi piliečiai, norintys gauti konkrečiam vandens telkiniui leidimą naudoti žūklės plotą ar žūklės plotų naudotojai, norintys pakoreguoti žuvų išteklių naudojimo ir apsaugos priemonių planus. Žemės ūkio ministerijos teigimu, Nacionalinė žemės tarnyba prie ŽŪM neturi šios srities specialistų, todėl negali tinkamai vykdyti funkcijų. Siekiant spręsti iškilusias problemas, Aplinkos ministerija perengė Mėgėjiškos žūklės įstatymo pakeitimo įstatymo projektą Nr. XIP-45(2). Jame numatyta funkcijas, susijusias su vandens išteklių naudojimu perduoti savivaldybėms.

Tokių atvejų, kai funkcijos buvo perduotos įgyvendinti ne efektyviausiu lygmeniu, gali būti daugiau. Todėl lanksčiai spręsti kylančias problemas, valdyti pokyčius ir tam, kad būtų galima įvertinti, ar buvo pasiekti apskričių reformos tikslai ir kokia nauda gauta, būtina tolesnė apskričių

⁵⁴ Lietuvos Respublikos mėgėjiškos žūklės įstatymas, 2004-07-15 Nr. IX-2389, 4 str.

⁵⁵ Be aukciono išduodamų leidimų naudoti žūklės plotus valstybiniuose vandens telkiniuose mokesčio dydžio nustatymo ir mokėjimo tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005-03-30 nutarimu Nr. 335, 4.1., 4.2. ir 6 p.

reformos ir apskričių viršininkų perskirstytų funkcijų vykdymo stebėseną (*monitoringas*). Audito metu siekėme įvertinti, ar tokia stebėseną vykdoma. Vyriausybė 2010 m. veiklos prioritetų įgyvendinimo per I–IV ketvirčius pažangos lentelėje⁵⁶ teikia duomenis apie vieno iš prioritetų įgyvendinimą – apskričių reformą.

Pavyzdys

Tikslai	Pažangos vertinimas
4.1. Iki 2010 m. liepos 1 d. perduoti savivaldybėms ir kitoms valstybės institucijoms ir įstaigoms šiuo metu apskričių viršininkų atliekamas funkcijas, įstaigas, teises, pareigas ir lėšas perduotoms funkcijoms atlikti, o dubliuojamas ir perteklines funkcijas panaikinti	Rodiklis pasiektas Reikiami įstatymų projektai Seimui pateikti
4.3. Įsteigti valstybės įmonę Valstybės žemės fondą, kuris įgyvendintų apleistos žemės mažinimo priemones ir organizuotų žemės konsolidavimo procesą	Rodiklis pasiektas Vyriausybės 2010-08-12 nutarimu Nr. 1169 įsteigta valstybės įmonė Valstybės žemės fondas

Vyriausybės 2010 metų veiklos prioritetų įgyvendinimo pažangos lentelėje pateikiama informacija neužtikrins perskirstytų apskričių viršininkų funkcijų stebėsenos, nes nenumatyti tikslai ir vertinimo rodikliai, susiję su tolesniu apskričių viršininkų perskirstytų funkcijų vykdymu, jų kokybe ir reikiamų išteklių paskirstymu.

Pažangos vertinimas, apimantis tik tai, kas buvo padaryta, neleis lanksčiai spręsti kylančias problemas, įvertinti, ar pasiekti apskričių reformos tikslai ir gauta nauda. Veiksmingam stebėjimui reikalinga susisteminta, patikima ir laiku gaunama informacija apie perimtų funkcijų poreikį, jų vykdymą, išteklius (finansinius, žmogiškuosius ir kt.), reikiamų teisės aktų pakeitimus, institucijų suformuotas struktūras ir kt. Tai sudarytų galimybę atlikti paskesnį apskričių reformos vertinimą (*ex post*), kuris parodytų tikruosius reformos rezultatus:

- kokios funkcijos vykdomos ir kurioms nėra poreikio – atsisakant ir optimizuojant viešojo administravimo subjektų funkcijų skaičių;
- ar funkcijos vykdomos tuo lygiu, kuriuo yra efektyviausios – išgryninant funkcijų vykdymą, nedubliuojant kitų institucijų veiklos;
- koks tinkamas išteklių paskirstymas funkcijoms vykdyti – mažinant biurokratizmą ir taupant valstybės biudžeto lėšas;
- ar pagerėjo funkcijų vykdymo kokybė – užtikrinant perduotų funkcijų įgyvendinimo tęstinumą, trumpinant sprendimų priėmimo trukmę, mažinant skundų skaičių;
- ar valdymo procesai tapo aiškesni ir skaidresni – taip visuomenei informacija taptų lengviau prieinama ir suprantama, aiškesnė priežiūros ir kitų valstybinių funkcijų vykdymo struktūra.

⁵⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2010 metų veiklos prioritetų įgyvendinimo per I–IV ketvirčius pažangos lentelė. [Žiūrėta 2011-06-02] Prieiga per internetą <http://www.lrv.lt/bylos/Naujienos/Pazangos%20lentele%20I-IV%20ketv.pdf>

Atliekant paskesnį apskričių reformos vertinimą (*ex post*) būtinos metodologinės vertinimo priemonės. Pavyzdžiui, atliekant Lietuvos SAPARD programos paskesnį įvertinimą⁵⁷ remtasi:

- bendraisiais ir specialiaisiais įvertinimo klausimais;
- vertinimo kriterijais;
- priežiūros rodikliais;
- vertinimo metodais;
- informacijos / duomenų šaltiniais.

Paskesnysis apskričių reformos vertinimas (*ex post*) Vyriausybei padėtų įvertinti pažangą, lanksčiai spręsti kylančias problemas ir valdyti pokyčius. Stebėseną ir vertinimą sudarys galimybes visuomenei ir viešojo administravimo institucijoms teikti tikslią informaciją apie reformos naudą. Siekdama, kad nauda būtų kaip galima didesnė, prie apskričių reformos ir apskričių viršininkų perskirstytų funkcijų vykdymo stebėsenos prisidės ir Valstybės kontrolė finansiniais (teisėtumo) ir veiklos auditais.

Esama apskričių reformos stebėseną neapima tolesnio apskričių viršininkų perskirstytų funkcijų vykdymo, todėl nesudaro sąlygų ateityje įvertinti, ar pasiekti reformos tikslai ir gauta nauda. Nesant sistemingos ir nuolatinės stebėsenos, bus sudėtinga laiku spręsti kylančias problemas, vertinti reformos pažangą, palyginti vykstančius pokyčius ir imtis reikiamų priemonių jiems valdyti.

⁵⁷ Nacionalinės žemės ūkio ir kaimo plėtros 2000–2006 metų (SAPARD) programos *ex-post* įvertinimo galutinė ataskaita. [Žiūrėta 2011-06-01] Prieiga per internetą http://www.zum.lt/min/failai/FINAL_SAPARD_ex-post_vertinimas.pdf

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Išvados

1. Likvidavus apskričių viršininkų administracijas, apskričių reforma įvykdyta: panaikinta 44 proc. jų kompetencijai priskirtų funkcijų, kitos perduotos valstybės valdžios institucijoms ir savivaldybėms. Su apskričių viršininkų funkcijų perskirstymu tiesiogiai susijusių pareigybių panaikinta mažiau, negu nurodo Vyriausybė, todėl lėšų, tiesiogiai susijusių su šių funkcijų perskirstymu, bus sutaupyta mažiau, negu planuota. Rezultatai panaikinus apskritis ir nauda pasireikš tik ilgalaikėje perspektyvoje (2 dalis, 16 psl.).

2. Vyriausybės patvirtinto Priemonių apskričių viršininkų vykdomoms funkcijoms perskirstyti plano įgyvendinimas vėlavo. Tai turėjo neigiamos įtakos funkcijų įgyvendinimo nepertraukiamumui žemėtvarkos srityje (1 dalis, 11 psl.).

3. Apskričių reformos stebėseną nepakankamai veiksminga, Vyriausybė nedisponuoja išsamia informacija apie apskričių viršininkų funkcijų perskirstymą. Esant tokiai situacijai ateityje bus sudėtinga laiku spręsti kylančias problemas ir įvertinti, ar pasiekti šios reformos tikslai ir gauta nauda (3 dalis, 23 psl.).

4. Perduodant apskričių viršininkų funkcijas savivaldybėms neįvertinti visų funkcijų įgyvendinimui reikalingi ištekliai. Todėl ne visos perduotos funkcijos gali būti vykdomos tinkamai. Audituotos savivaldybės perimtą apskričių viršininkų funkciją – ypatingų statinių naudojimo priežiūrą vykdo fragmentiškai – per metus patikrinama maža dalis ypatingų statinių (nuo 2 iki 15 proc.). Tokia priežiūra gali lemti ypatingų statinių avarijas (2 dalis, 20 psl.).

Rekomendacijos

Lietuvos Respublikos Vyriausybei:

1. Pavesti pagal kompetenciją ministerijoms vykdyti apskričių reformos ir apskričių viršininkų perskirstytų funkcijų (valstybės ir savivaldybių institucijoms) tolesnę stebėseną, kad būtų galima lanksčiai spręsti kylančias problemas ir valdyti pokyčius.

2. Atlikti paskesnįjį (*ex post*) apskričių reformos ir apskričių viršininkų perskirstytų funkcijų vertinimą, siekiant įvertinti šios reformos pažangą ir naudą.

Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijai:

3. Įvertinti ypatingų statinių naudojimo priežiūros vykdymą savivaldybėse ir numatyti priemones, užtikrinančias tinkamą šių statinių naudojimo priežiūrą savivaldybėse.

6-ojo audito departamento direktoriaus pavaduotoja

Romualda Masiulionienė

5-ojo audito departamento vyriausioji valstybinė auditorė

Aurita Buragienė

Valstybinio audito ataskaitos kopijos (po vieną egz.) pateiktos:

- 1) Lietuvos Respublikos Seimo Audito komitetui;
- 2) Ministro Pirmininko tarnybai;
- 3) Aplinkos ministerijai;
- 4) Būsto urbanistinės plėtros agentūrai;
- 5) Valstybinei teritorijų planavimo ir statybos inspekcijai prie AM;
- 6) Švietimo ir mokslo ministerijai;
- 7) Vidaus reikalų ministerijai;
- 8) Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentui prie VRM;
- 9) Regioninės plėtros departamentui prie VRM;
- 10) Žemės ūkio ministerijai;
- 11) Nacionalinei žemės tarnybai prie ŽŪM;
- 12) Kauno miesto savivaldybei;
- 13) Kauno rajono savivaldybei;
- 14) Klaipėdos miesto savivaldybei;
- 15) Klaipėdos rajono savivaldybei;
- 16) Vilniaus miesto savivaldybei;
- 17) Vilniaus rajono savivaldybei.

PRIEDAI

Valstybinio audito ataskaitos
„Apskričių viršininkų administracijų
funkcijų perskirstymas“
1 priedas

Priemonių apskričių viršininkų vykdomoms funkcijoms perskirstyti planas

	Priemonės pavadinimas	Atsakingi vykdytojai	Priemonės įvykdymo terminas	Pastabos
1.	Parengti ir pateikti Lietuvos Respublikos Vyriausybei 82 įstatymų projektus	Ministerijos	iki 2009 m. spalio 1 d.	Teisės aktų projektuose nustatomas apskričių viršininkų vykdomų funkcijų perdavimas kitiems subjektams arba funkcija naikinama
2.	Parengti ir pateikti Lietuvos Respublikos Vyriausybei Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo dėl koordinacinės apskričių viršininkų administracijų likvidavimo komisijos sudarymo (iš valstybės institucijų ir, suderinus su Lietuvos apskričių vadovų sąjunga, Lietuvos savivaldybių asociacija, Lietuvos apskričių ir savivaldybių darbuotojų profesine sąjunga, – iš šių įstaigų atstovų) ir šios komisijos darbo reglamento patvirtinimo projektą	Vidaus reikalų ministerija	iki 2009 m. rugsėjo 1 d.	Nagrinėja ginčus dėl materialinių ir finansinių išteklių perdavimo valstybės institucijoms ir savivaldybėms, taip pat kitus su apskričių viršininkų administracijų panaikinimu susijusius klausimus ir, įvertinusi apskričių viršininkų administracijų likvidavimo darbo grupių pasiūlymus, rengia ir teikia Lietuvos Respublikos Vyriausybei teisės aktų ar kitų sprendimų projektus
3.	Parengti ir pateikti Lietuvos Respublikos Ministro Pirmininko potvarkio dėl apskričių viršininkų administracijų likvidavimo darbo grupių sudarymo projektą	Vidaus reikalų ministerija	iki 2009 m. rugsėjo 1 d.	Teikia koordinacinei apskričių viršininkų administracijų likvidavimo komisijai pasiūlymus dėl materialinių ir finansinių išteklių perdavimo valstybės institucijoms ir savivaldybėms, taip pat kitus su apskričių viršininkų administracijų panaikinimu susijusius klausimus
4.	Parengti ir pateikti Lietuvos Respublikos Vyriausybei Lietuvos Respublikos 2010 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo	Finansų ministerija, Aplinkos ministerija, Kultūros ministerija, Krašto	per Lietuvos Respublikos 2010 metų valstybės	Ministerijos kartu su apskričių viršininkais pagal kompetenciją ir valdymo sritis

	Priemonės pavadinimas	Atsakingi vykdytojai	Priemonės įvykdymo terminas	Pastabos
	projektą	apsaugos ministerija, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Susisiekimo ministerija, Sveikatos apsaugos ministerija, Švietimo ir mokslo ministerija, Teisingumo ministerija, Ūkio ministerija, Vidaus reikalų ministerija, Žemės ūkio ministerija, apskričių viršininkai	biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo plane, patvirtintame Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. kovo 4 d. nutarimu Nr. 153, nustatytus terminus	apskaičiuoja ir su savivaldybėmis bei kitomis suinteresuotomis institucijomis suderina lėšų poreikį ir skaičiavimus pateikia Finansų ministerijai pagal jos nustatytą formą
5.	Pagal valdymo sritį parengti ir, suderinus su savivaldybėmis, patvirtinti apskričių viršininkų įsteigtų biudžetinių įstaigų steigėjo teisių ir viešosiose įstaigose apskrities viršininko įgyvendinamų dalininko / savininko teisių ir pareigų perdavimo savivaldybėms priemonių planus	Kultūros ministerija, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Sveikatos apsaugos ministerija, Švietimo ir mokslo ministerija, Ūkio ministerija, Žemės ūkio ministerija, apskričių viršininkai, savivaldybės	iki 2010 m. vasario 1 d.	Priemonių planuose numatomas ir apskričių viršininkų vykdomų programų, dokumentų (susirašinėjimo, derinimo, funkcijų vykdymo ir panašiai) ir archyvų perdavimas
6.	Pagal valdymo sritį parengti ir patvirtinti apskričių viršininkų įsteigtų biudžetinių įstaigų steigėjo teisių ir viešosiose įstaigose apskrities viršininko įgyvendinamų dalininko / savininko teisių ir pareigų perdavimo valstybės institucijoms priemonių planus	Aplinkos ministerija, Kultūros ministerija, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Sveikatos apsaugos ministerija, Švietimo ir mokslo ministerija, Ūkio ministerija, Žemės ūkio ministerija, Kūno kultūros ir sporto departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, apskričių viršininkai	iki 2010 m. vasario 1 d.	Priemonių planuose numatomas ir apskričių viršininkų vykdomų programų, dokumentų (susirašinėjimo, derinimo, funkcijų vykdymo ir panašiai) ir archyvų perdavimas
7.	Parengti ir pateikti Lietuvos Respublikos Vyriausybei Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų pakeitimo projektus	ministerijos pagal valdymo sritis ir nustatytą kompetenciją	iki 2010 m. vasario 15 d.	Teisės aktų pakeitimai atliekami pagal pakeistų įstatymų nuostatas
8.	Patvirtinti valstybės institucijų, perimančių apskričių viršininkų vykdytas funkcijas, nuostatus, struktūras ir pareigybių aprašymus*	Aplinkos ministerija, Krašto apsaugos ministerija, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Švietimo ir mokslo	iki 2010 m. vasario 28 d.	Struktūra ir pareigybių aprašymais turi būti užtikrinamas perimtų funkcijų vykdymas

	Priemonės pavadinimas	Atsakingi vykdytojai	Priemonės įvykdymo terminas	Pastabos
		ministerija, Vidaus reikalų ministerija, Žemės ūkio ministerija,		
9.	Rekomenduoti savivaldybėms patvirtinti savivaldybių administracijų struktūras ir pareigybių aprašymus atsižvelgiant į perimamas apskričių viršininkų vykdomas funkcijas	savivaldybės	iki 2010 m. vasario 28 d.	Struktūra ir pareigybių aprašymais turi būti užtikrinamas perimtų funkcijų vykdymas
10.	Įvertinti atleidžiamų iš tarnybos apskričių viršininkų administracijų valstybės tarnautojų prašymus ir galimybes perkelti juos į savivaldybių administracijas, perimančias apskričių viršininkų vykdytas funkcijas	apskričių viršininkai, savivaldybių administracijų direktoriai	iki 2010 m. kovo 31 d.	
11.	Įvertinti atleidžiamų iš tarnybos apskričių viršininkų administracijų valstybės tarnautojų prašymus ir galimybes perkelti juos į valstybės institucijas, perimančias apskričių viršininkų vykdytas funkcijas	apskričių viršininkai, Aplinkos ministerija, Krašto apsaugos ministerija, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Švietimo ir mokslo ministerija, Vidaus reikalų ministerija, Žemės ūkio ministerija	iki 2010 m. kovo 31 d.	
12.	Parengti ir pateikti Lietuvos Respublikos Vyriausybei pasiūlymus dėl valstybei nuosavybės teise priklausančio ir apskričių viršininkų patikėjimo teise valdomo nekilnojamojo turto perdavimo kitiems subjektams	apskričių viršininkai	iki 2010 m. balandžio 30 d.	
13.	Priimti žinybinių teisės aktų pakeitimus	ministerijos, kitos valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos pagal valdymo sritis ir nustatytą kompetenciją	iki 2010 m. liepos 1 d.	Teisės aktų pakeitimai atliekami pagal pakeistų įstatymų ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimų nuostatas

* vertinome tik audito subjektų

Siekdami pareikšti pakankamą nuomonę apie šio plano įgyvendinimą, įvertinome septynias priemones. Kitų nevertinome, nes:

- apskričių viršininkų įsteigtų biudžetinių ir viešųjų įstaigų buvo per 200, todėl būtų buvę sudėtinga įvertinti visus perdavimo savivaldybėms ir ministerijoms priemonių planus (5 ir 6 priemonės);
- priemonė yra ne privalomoji, bet rekomendacinio pobūdžio (9 priemonė);
- 2009 m. gruodžio 31 d. apskričių viršininkų administracijose faktiškai užimtų pareigybių 1 636, todėl būtų buvę sudėtinga įvertinti visų atleidžiamų darbuotojų prašymus ir galimybes perkelti juos į valstybės institucijas ar savivaldybių administracijas (10 ir 11 priemonės);
- apskričių viršininkų administracijų likvidavimo eiga, susijusi su valstybės lėšų ir turto valdymu, naudojimu ir disponavimu jais buvo įvertinta Valstybės kontrolės finansinio audito metu⁵⁸ (12 priemonė).

⁵⁸ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito 2011-03-29 ataskaita Nr. FA-P-30-3- 3 „Dėl apskričių viršininkų administracijų likvidavimo eigos vertinimo“.

Valstybinio audito ataskaitos
„Apskričių viršininkų administracijų
funkcijų perskirstymas“
2 priedas

Žinybinių teisės aktų atranka ir pakeitimai

Institucija priėmusi teisės aktą		Atrinkta teisės aktų	Pakeista		Nepakeista (2011-06-28)
			iki 2010-07-01	po 2010-07-01	
Ministerijos	Aplinkos	15	1	6	8
	Švietimo ir mokslo	15	7	6	2
	Žemės ūkio	10	0	2	8
	Sveikatos apsaugos	10	0	3	7
	Kitos (dvi/trys)	10	0	3	7
Įstaigos	Nacionalinė žemės tarnyba	6	0	2	4
	Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija	3	1	1	1
	Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas	2	0	1	1
	Valstybinė mokesčių inspekcija	1	0	0	1
Iš viso:		72 (100%)	9 (13%)	24 (33%)	39 (54%)

Šaltinis – Valstybės kontrolė, pagal INFOLEX teisės aktų duomenų bazę

Valstybinio audito ataskaitos
„Apskričių viršininkų administracijų
funkcijų perskirstymas“
3 priedas

Ministerijoms ir jų pavaldžioms įstaigoms perduotų funkcijų ir pareigybių skaičius

Istaiga	Perduotų funkcijų skaičius	Padidintas didžiausias leistinas pareigybių skaičius
Aplinkos ministerija	0	0
Būsto urbanistinės plėtros agentūra	10	16
Valstybinė teritorijų planavimo ir statybos inspekcija prie AM	2	204
Aplinkos apsaugos agentūra	2	2
Švietimo ir mokslo ministerija	7	35
Vidaus reikalų ministerija* (nuo 2011-01-01 funkcijos ir pareigybės perduotos Regioninės plėtros departamentui prie VRM)	8	42
Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie VRM	7	59
Valstybės tarnybos departamentas prie VRM	1	2
Žemės ūkio ministerija	0	0
Nacionalinė žemės tarnyba prie ŽŪM	24	935
VĮ Žemės fondas**	3	0
Sveikatos apsaugos ministerija	3	8
Socialinės apsaugos ir darbo ministerija		11
Socialinės globos įstaigų administravimo tarnyba prie SADM	8	15
Neįgalųjų reikalų departamentas prie SADM		2
Krašto apsaugos ministerija	0	0
Mobilizacijos departamentas prie KAM	4	4
Kūno kultūros ir sporto departamentas prie LRV	1	5
Kultūros ministerija	5	3
Ūkio ministerija	1	1
Ministro Pirmininko tarnyba	1	10
Iš viso***:	87	1 354
<p>*Vidaus reikalų ministerijai 3 mėn. laikotarpiui (nuo 2010-07-01 iki 2010-10-01) buvo padidintas didžiausias leistinas pareigybių skaičius 40 pareigybių, kurios reikalingos apskričių viršininkų administracijų likvidavimui užbaigti. Atsižvelgiant į tai, kad šios pareigybės jau panaikintos, į padidintą didžiausią leistiną pareigybių skaičių įskaičiuotos nebus.</p> <p>** VĮ Žemės fondo duomenimis, jiems perduotos 3 funkcijos, pareigybių šioms funkcijoms vykdyti neperduota.</p> <p>***73 funkcijos perduotos ministerijoms ir 14 funkcijų perduota ministerijoms ir savivaldybėms.</p>		

Šaltinis – Valstybės kontrolė, pagal atitinkamus Vyriausybės nutarimus ir ministerijų pateiktus duomenis

Valstybinio audito ataskaitos
 „Apskričių viršininkų administracijų
 funkcijų perskirstymas“
 4 priedas

Rekomendacijų įgyvendinimo planas

Nr.	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (data)
1.	Pavesti pagal kompetenciją ministerijoms vykdyti apskričių reformos ir apskričių viršininkų perskirstytų funkcijų (valstybės ir savivaldybių institucijoms) tolesnę stebėseną, kad būtų galima lanksčiai spręsti kylančias problemas ir valdyti pokyčius.	Lietuvos Respublikos Vyriausybei	-	2012-07-01
2.	Atlikti paskesnįjį (<i>ex post</i>) apskričių reformos ir apskričių viršininkų perskirstytų funkcijų vertinimą, siekiant įvertinti šios reformos pažangą ir naudą.	Lietuvos Respublikos Vyriausybei	-	2013-06-01
3.	Įvertinti ypatingų statinių naudojimo priežiūros vykdymą savivaldybėse ir numatyti priemones, užtikrinančias tinkamą šių statinių naudojimo priežiūrą savivaldybėse.	Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijai	-	2012-03-01