

# **KLAIPĖDOS UNIVERSITETAS**

Socialinių ir humanitarinių mokslų fakultetas

Viešojo administravimo ir socialinės geografijos katedra

## **LIETUVOS, LATVIJOS IR DANIJOS SAVIVALDYBIŲ BENDRADARBIAVIMAS ORGANIZUOJANT VIEŠŲJŲ**

### **PASLAUGŲ TEIKIMĄ**

Magistro baigiamasis darbas

Autorė SMIRV17 gr. stud. Oksana Dagyte-Jucienė

Vadovas Doc. Remigijus Riekašius

Klaipėda, 2019

Dagytė–Jucienė O. Lietuvos, Latvijos ir Danijos savivaldybių bendradarbiavimas organizuojant viešųjų paslaugų teikimą. Darbo vadovas doc. Remigijus Riekašius, Klaipėdos Universitetas, Socialinių ir humanitarinių mokslų fakultetas, Viešojo administravimo ir socialinės geografijos katedra, Klaipėda, 2019, 84 p.

## SANTRAUKA

XX amžiaus pabaigoje Europoje prasidėjusių ir iki šiol masiškai įgyvendinamų teritorinių reformų tikslas – pertvarkyti tradicinę, biurokratija ir centralizuotu valdymu pasižyminčią viešojo valdymo sistemą. Didžioji dalis viešųjų reikalų vis labiau decentralizuojama perduodant juos žemiausiajam valdymo lygiui – savivaldybėms. Šios institucijos yra arčiausiai piliečių, todėl svarbiausia joms tenkanti užduotis – organizuoti viešųjų paslaugų teikimą taip, kad būtų patenkinti nuolat didėjantys visuomenės poreikiai. Savivaldybių skirtumai ne tik tarp šalių, bet ir kiekvienos šalies viduje yra akivaizdūs, tačiau joms pavestos užduotys ir atsakomybės už jų įgyvendinimą dažniausiai yra vienodos. Savivaldybių heterogeniškumas ir dinamiški aplinkos pokyčiai, dažnai savivaldybei sukuria nepalankias sąlygas, dėl kurių viešųjų paslaugų teikimas darosi vis sunkiau įgyvendinamas. Europos šalyse jau kurį laiką taikoma lanksti savivaldybių bendradarbiavimo strategija, kur naudojantis įvairiais partnerystės modeliais siekiama sukurti masto ekonomijos efektą, pagerinti viešųjų paslaugų teikimą ir sustiprinti piliečių dalyvavimą viešajame sektoriuje priimant sprendimus.

Baigiamojo darbo **tyrimo problema:** institucinis šalies kontekstas ir bendradarbiavimui nepritaikyta teisinė bazė lemia taikomų bendradarbiavimo modelių įvairovę organizuojant viešųjų paslaugų teikimą

**Tyrimo objektas:** Lietuvos, Latvijos ir Danijos savivaldybės.

**Tyrimo tikslas:** palyginti Lietuvos, Latvijos ir Danijos šalyse taikomas savivaldybių bendradarbiavimo formas organizuojant viešųjų paslaugų teikimą.

**Tyrimo metodai:** lyginamoji atvejo studija ir antrinė duomenų analizė.

**Tyrimo rezultatai:** Lietuvoje ir Latvijoje komunalinių atliekų tvarkymui savivaldybės bendradarbiauja steigdamos bendroves regioniniu lygmeniu: Lietuvoje – uždarąsias akcines bendroves arba viešąsias įstaigas, Latvijoje – akcines bendroves. Abiejų šalių savivaldybes bendradarbiauti organizuojant atliekų tvarkymą paskatino Europos Sąjungos direktyvos ir finansinės paramos, skirtos regionams. Danijoje atliekų tvarkymo sritis vystoma ne vieną dešimtmetį. Ne tik savivaldybės, bet ir sąmoninga visuomenė vadovaujasi normomis ir vertybėmis kuriant tvarią ir ekologišką "bendruomenėmis ir steigiant įvairaus masto interesų partnerystės bendroves. Privalomo bendradarbiavimo rezultatas Danijoje - viešojo transporto paslaugas teikiančios savivaldybių bendrai įsteigtos regioninio lygmens bendrovės. Jų dėka kiekvieno regiono piliečiai gauna vienodas ir kokybiškas paslaugas.

**Tyrimo išvados:** Nuo šalies centrinės valdžios ir jos įgyvendinamos politikos priklauso savivaldybių bendradarbiavimo, organizuojant viešąsias paslaugas, mastas. Tik skatinamas ir privalomas bendradarbiavimas apima visas šalies savivaldybes. Savanoriškai bendradarbiauti savivaldybės nėra linkusios dėl bendradarbiavimui nepritaikytos teisinės bazės, baimės prarasti autonomiją ar nenoro dalintis turimais ištekliais. Savivaldybės, kurios bendradarbiauja, naudoja skirtingus bendradarbiavimo modelius, kurie suvienodina paslaugos gavimą savivaldybių gyventojams, tačiau didina skirtumus tarp regionų.

**Reikšminiai žodžiai:** *bendradarbiavimas, komunalinės atliekos, modeliai, partnerystė, savivaldybė, viešoji paslauga, viešasis transportas, vietos savivalda*

**Dagytė–Jucienė O. Municipal cooperation in Lithuania, Latvia and Denmark in organizing the provision of public services. Work manager assoc. prof. Remigijus Riekašius, Klaipėda University, Faculty of Humanities and Social Sciences, Department of Public Administration and Social Geography, Klaipėda, 2019. - 84 p.**

## SUMMARY

The aim of the territorial reforms that started in Europe at the end of the 20th century and is still being implemented massively is to reorganize the system of traditional, bureaucratic and centralized management. These institutions are the closest to the citizen, and their main task is to organize the provision of public services meeting the ever-increasing needs of society. Municipal disparities not only between countries but also within each country, are tedious, but the tasks assigned to them and their responsibility for their implementation are usually the same. Municipal heterogeneity and dynamic environmental change often create disadvantages for the municipality that make the delivery of public services increasingly difficult. European countries have for some time been subject to a flexible strategy for municipal cooperation, where different partnership models aim to create economies of scale, improve the delivery of public services and strengthen citizens' participation in decision-making in the public sector.

**The problem of the research:** the institutional context of the country and the non-cooperative legal framework determines the diversity of applied cooperation models in organizing public service provision.

**The subject of the research:** municipalities in Lithuania, Latvia and Denmark.

**The purpose of the research:** to compare the forms of cooperation between municipalities in Lithuania, Latvia and Denmark in organising the public service provision.

**Research Methods:** Comparative Case Study and secondary Data Analysis.

**Research results:** In Lithuania and Latvia, municipalities co-operate in municipal waste management by establishing companies at regional level: limited liability companies or public institutions in Lithuania, and limited liability companies in Latvia. Municipalities from both countries have been cooperating in the organization of waste management to promote the European Union directives and financial support for the regions. In Denmark, waste management has been developing for decades. Not only the municipalities but also the conscious society is guided by norms and values in creating a sustainable and environmentally friendly environment. The majority of municipal waste management is organized in cooperation with municipal communities and by setting up partnerships of varying degrees of interest. The result of the mandatory cooperation in Denmark is the regionally established companies providing municipal transport services jointly where citizens in each region receive equal and quality services.

**Research findings:** The extent of cooperation between municipalities in organizing public services depends on the central government and its policies. Only promoted and compulsory cooperation covers all the municipalities in the country. Municipalities that volunteer for cooperation are not inclined to have a non-cooperative legal framework, fear of losing autonomy or reluctance to share their resources. Municipalities that collaborate use different models of cooperation that unify the service to municipal residents, but increase regional differences.

**Keywords:** co-operation, waste, models, partnership, municipality, public service, public transport.

## **Lentelių sąrašas**

1. Lietuvos, Latvijos ir Danijos savivaldybių demografinių rodiklių palyginimas.....38

## Paveikslų sąrašas

1. Bendradarbiavimo proceso integracijos etapai.....	15
2. Savivaldybių bendradarbiavimo privalumai.....	24
3. Viešųjų paslaugų teikimo modeliai bendradarbiaujant.....	25
4. Savivaldybių bendradarbiavimo modelius formuojantys veiksniai ir jų elementai .....	28
5. Savivaldybių bendradarbiavimo modelius formuojantys veiksniai.....	31
6. Danijos savivaldybių bendradarbiavimo sritys.....	44
7. Lietuvos savivaldybių bendradarbiavimo modelis organizuojant komunalinių atliekų tvarkymą.....	47
8. Latvijos savivaldybių bendradarbiavimo modelis organizuojant komunalinių atliekų tvarkymą.....	50
9. Savivaldybių bendrai įkurta bendrovė I/S Norfors.....	53
10. Danijos savivaldybių bendradarbiavimas organizuojant komunalinių atliekų tvarkymą.....	54
11. Viešojo transporto paslaugų modelis Klaipėdos regione .....	59
12. Centralizuota viešojo transporto sistema Latvijoje.....	61
13. Viešojo transporto paslaugas organizuojančios bendrovės Danijoje.....	63

## Santrumpų sąrašas

Dan. - daniškai

ES – Europos Sąjunga

IMC – intermunicipal cooperation

Lat. - latviškai

Liet. - lietuviškai

LR – Lietuvos Respublika

Pav. - paveikslas

Pvz. - pavyzdžiui

RATC – regioninis atliekų tvarkymo centras

VšĮ – viešoji įstaiga

VT – viešasis transportas

UAB – uždaroji akcinė bendrovė

# TURINYS

<b>ĮVADAS</b> .....	8
<b>I BENDRADARBIAVIMO SAMPRATA VIETOS SAVIVALDOJE</b> .....	12
1.1. Bendradarbiavimo sąvokos integralumas.....	12
1.2. Bendradarbiavimo integracijos etapai ir bruožai.....	15
<b>II SAVIVALDYBIŲ BENDRADARBIAVIMAS ORGANIZUOJANT VIEŠŲJŲ PASLAUGŲ TEIKIMĄ</b> .....	18
2.1. Savivaldybių bendradarbiavimo priežastys.....	18
2.2. Savivaldybių bendradarbiavimo modeliai.....	24
2.3. Savivaldybių bendradarbiavimą formuojantys veiksniai.....	28
2.4. Savivaldybių bendradarbiavimo trūkumai.....	32
<b>III. LIETUVOS, LATVIJOS IR DANIJOS SAVIVALDYBIŲ BENDRADARBIAVIMAS ORGANIZUOJANT VIEŠŲJŲ PASLAUGŲ TEIKIMĄ</b> .....	36
3.1. Tyrimo metodologija.....	36
3.2. Lietuvos, Latvijos ir Danijos šalių administracinis – institucinis kontekstas.....	37
3.3. Komunalinių atliekų tvarkymas.....	45
3.3.1. Komunalinių atliekų tvarkymas Lietuvos savivaldybėse.....	46
3.3.2. Komunalinių atliekų tvarkymas Latvijos savivaldybėse.....	49
3.3.3. Komunalinių atliekų tvarkymas Danijos savivaldybėse.....	51
3.4. Viešojo transporto paslaugos.....	57
3.4.1. Viešojo transporto paslaugos Lietuvos savivaldybėse.....	57
3.4.2. Viešojo transporto paslaugos Latvijos savivaldybėse.....	60
3.4.3. Viešojo transporto paslaugos Danijos savivaldybėse.....	62
<b>IŠVADOS</b> .....	65
<b>REKOMENDACIJOS</b> .....	67
<b>LITERATŪRA</b> .....	68
<b>PRIEDAI</b> .....	77

## ĮVADAS

**Darbo temos aktualumas.** Demokratija, kaip modernios valstybės vizitinė kortelė, įgalina valdančiuosius nuolat ieškoti efektyvių valdymo būdų ir įtraukti kuo platesnį ratą suinteresuotųjų į valstybės gerovės kūrimą. XX a. pabaigoje, Europoje kintant aplinkos sąlygoms, prasidėjusios ir iki šiol besitęsiančios įvairios administracinės – teritorinės reformos neišvengiamai pertvarko nusistovėjusį tradicinį hierarchiją ir biurokratinį požiūrį grįstą viešąjį valdymą, keisdamos jį į decentralizuotą. Viešųjų reikalų tvarkymas tampa žemiausių valdymo lygių atsakomybe, nes daug funkcijų priskiriama vietos savivaldos teisę turinčioms institucijoms. Viešųjų paslaugų teikimo funkcijos – bene svarbiausia užduotis savivaldybėms, nes įstatymais paremtas valdymas jas įpareigoja sukurti jų teritorijose gyvenantiems asmenims tokias sąlygas, kad kiekvienas pilietis turėtų galimybę pasinaudoti viešosiomis paslaugomis ir kad jos būtų teikiamos nenutrūkstamai. Dauguma savivaldybėms perduotų funkcijų yra gyvybiškai svarbios piliečiams ir naudojimas jomis yra kasdienis ir neišvengiamas procesas. Viešųjų paslaugų teikimo kokybė įtakoja ne tik visuomenės vystymąsi, bet ir pačių savivaldybių autonomijos ir identiteto išsaugojimą. Tačiau savivaldybių turima teisė savarankiškai veikti organizuojant viešųjų paslaugų teikimą ne visada įgyvendinama sklandžiai ir efektyviai. Joms būtina nuolat stebėti aplink vykstančius procesus, analizuoti, semtis patirties iš kitų šalių ir pasirinkti tai, kas galbūt labiausiai pasiteisins jų aplinkoje įgyvendinant pavestas užduotis. Kai kurių Europos šalių patirtis rodo, jog savivaldybių bendradarbiavimas, organizuojant viešųjų paslaugų teikimą, yra vertinamas kaip viena iš veiksmingų priemonių, kur savivaldybėms sukooperavus savo turimus finansinius ir žmogiškuosius išteklius, įmanoma ne tik pasilengvinti pavestų užduočių įgyvendinimą, bet kartu pasiekti ir nemažai naudos. Savivaldybių bendradarbiavimas yra jau kurį laiką taikomas fenomenas Europoje, kuris veiksmingiausiai veikia tik aiškiai ir tvirtai įsisavinus, jog nustatytų teritorinių ribų peržengimas bendradarbiaujant reiškia ne autonomijos praradimą, o visuotinės gerovės kūrimo galimybių atsiradimą.

**Ištirtumas.** Nors pavieniai savivaldybių bendradarbiavimo atvejai reiškiasi jau nuo XIX amžiaus (Olandijoje, Prancūzijoje), tačiau akademinis dėmesys į šį fenomeną buvo nukreiptas palyginti neseniai – maždaug gerą dvidešimtmetį atgal, kuomet buvo pastebėtas šio proceso ryškus augimas ir skirtingų bendradarbiavimo formų atsiradimas. Tyrėjai vengia diskusijų šia tema, argumentuodami tuo, jog sritis, apimanti savivaldybių bendradarbiavimą organizuojant viešųjų paslaugų teikimą, yra labai įvairi, nepastovi ir netgi dažnai prieštaraujanti. Nors politiniai ir moksliniai debatai dėl tarpusavio sąveikos tarp savivaldybių teikiant viešąsias paslaugas vis

papildo akademinės literatūros sąrašą šia tema, tačiau tai dažniausiai susiję su ekonominių aspektų vertinimu: efektyvumu, išlaidų mažinimu ar ekonominiu pelningumu (Baldersheim et.al., 2010; Tavares et.al., 2014; Bel et.al., 2015). Nemaža dalis atliktų tyrimų nukreipti į didelius miestus, metropolius (Nunes et al., 2002; Heinelt et.al., 2005). Tačiau įmanoma rasti keletą dėmesio vertų mokslinių aprašomųjų ir lyginamųjų darbų, kurie garantuoja tvirtą atskaitos tašką tolimesniems savivaldybių bendradarbiavimo aspektams tirti. Savivaldybių bendradarbiavimo teorinį pažinimą aprašė Alexander (1995), Hulst et.al., (2007), Leknes et al. (2013). Jį papildė Teles (2016), Swianiewicz (2018). Situacijas, susijusias su optimalaus savivaldybių dydžio paieškomis bendradarbiaujant, kurios leistų tenkinti visuomenės poreikius ir teikti ekonomiškai naudingas viešąsias paslaugas, analizavo Hulst (2007), Feiock et. al., (2010), Nergelius (2013), Lago-Peñas et.al., (2013). Savivaldybių bendradarbiavimui alternatyvias strategijas publicistiniuose straipsniuose pateikė Dollery et al., (2009), Baldersheim et.al., (2010), Reingewertz (2012), Hanes (2015), Swianiewicz (2018). Konkrečių šalių bendradarbiavimo tarp savivaldybių situacijas ir ypatybes analizavo Agranoff (2009), Baldersheim et.al., (2010) ir Wollmann (2010). Dviejų šalių bendradarbiavimo atvejus tyrė ir po kelių metų tyrimus pakartojo Hulst et.al., (2007, 2011). Skirtingų Europos šalių bendradarbiavimo tarp savivaldybių atvejus, nukreiptus į optimalaus dydžio paieškas, analizavo ir lygino Hulst and van Montfort (2007), Baldersheim et.al., (2010), Swianiewicz (2011), Swianiewicz et.al., (2018). Lietuvos mokslininkų publikacijų, aprašančių savivaldybių tarpusavio bendradarbiavimą nėra gausu. Tai gali būti dėl dviejų priežasčių: arba toks viešųjų paslaugų teikimo modelis nėra populiarus Lietuvoje arba akademikai nesiryžta analizuoti šios srities, nes mano, kad bus sunku Europos šalims skirtą literatūrą adaptuoti Lietuvos savivaldybėms. Bendradarbiavimas teikiant viešąsias paslaugas lietuvių autorių darbuose apima plačią įvairių viešojo sektoriaus institucijų abipusę partnerystę, kurioje kartu dirba įvairių viešų, privačių ar nevyriausybinų organizacijų atstovai (Raišienė, 2006), neišskiriant ir neakcentuojant vien tik savivaldybių tarpusavio bendradarbiavimo. Vertinant Lietuvos ir užsienio autorių savivaldybių bendradarbiavimo ištirtumą labiausiai trūksta išsamių tyrimų šia tema tose šalyse, kurios turi kokių nors panašumų su Lietuva. Dauguma tiriamųjų darbų apima dideles šalis, tokias kaip Ispanija, Italija ar Vokietija, su mažomis savivaldybėmis. Šią situaciją apsunkina ne tik skirtingi valdymo modeliai Europoje, bet ir toks veiksnys kaip ypatingai mažas savivaldybių dydis daugumoje Europos šalių lyginant su mūsų šalimi, kuris taip pat įtakoja bendradarbiavimo mastą, modelius ir rezultatus.

**Tyrimo problema.** Savivaldybės yra heterogeniškos ne tik tarp šalių, bet ir kiekvienos šalies viduje. Skirtumai dažniausiai yra susiję su valdymo sistema, finansiniais ir žmogiškaisiais

ištekliais, teisine baze, pavestų funkcijų mastu, politikų įtaka, sprendimo priėmimo galių pasidalijimu, teritoriniais ir instituciniais savivaldybių dydžiais, gyventojų skaičiumi, kompetencijomis, rinkos mechanizmais ir panašiai. Šie skirtumai yra svyruojantys dėl aplinkoje vykstančių socialinių, ekonominių, aplinkosauginių procesų. Nors skirtumai akivaizdūs, tačiau įstatymai ir atsakomybės dažniausiai visoms savivaldybėms šalyse vienodi. Dinamiška aplinka vienas savivaldybes verčia, kitas skatina ieškoti efektyvių viešųjų paslaugų organizavimo modelių, kurie padėtų atrasti optimalų teritorijos dydį bei leistų tenkinti vis didėjančius gyventojų poreikius teikiant ekonomiškai naudingas, bet kokybiškas viešąsias paslaugas. Savivaldybių bendradarbiavimo dėka vietos valdžios institucijos gali lengviau susidoroti su finansinių ir žmogiškųjų išteklių stoka, suvienodinti viešųjų paslaugų teikimą ir tuo pačiu sumažinti skirtumus tarp pačių savivaldybių ir jų gyventojų. Tačiau veikla, grįsta abipusiu sutarimu, veiksminga tik tuomet, kai savivaldybėms sudaromos palankios sąlygos bendradarbiauti, jos turi pakankamai kompetencijų kuriamus ryšius plėsti ir stiprinti. Sėkmė didžiajia dalimi priklauso nuo pačių savivaldybių, jų gebėjimo derėtis, sąžiningumo, aktyvumo, patirties, bet joms tenka užduotis ne tik pasirūpinti piliečiais, bet tuo pačiu ir susidoroti su iš centrinės valdžios priimamų sprendimų rezultatais, kurie įtakoja viešųjų paslaugų organizavimą. Kadangi savivaldybės nėra identiškos, bendradarbiavimo kompetencijų, patirties, paramos stoka gali išryškinti problemas, kurios skirtumus tarp savivaldybių dar labiau paaštrina. Taigi paslaugų teikimas bendradarbiaujant, savivaldybėms nėra lengvas, greitas ir visada sėkmę garantuojantis procesas. Ši strategija reikalauja gilios analizės, kuri leistų ne tik palyginti skirtingų šalių savivaldybių vaidmenį viešajame administravime, nustatyti bendradarbiavimo mastą ir priežastis, taikomus modelius ir juos įtakojančius veiksnius, bet ir pasinaudoti gerąja kitų šalių patirtimi stiprinant sąveiką tarp savivaldybių Lietuvoje. Svarstant bendradarbiauti ar ne, svarbu iš anksto nusimatyti kokios problemos gali atsirasti savivaldybių dalyviams dirbant drauge. Gal kartais tiesiog geriau nebendradarbiauti ir pagalvoti apie alternatyvius būdus, kurie būtų tiek pat veiksmingi ir sudarytų savivaldybėms galimybes savarankiškai organizuoti viešųjų paslaugų teikimą gyventojams nesikooperuojant su kitomis savivaldybėmis ir taip išsaugant autonomiškumą.

**Hipotezė.** Savivaldybės nėra linkusios savanoriškai tarpusavyje bendradarbiauti organizuojant viešųjų paslaugų teikimą, jeigu šalies teisinė bazė neįpareigoja to daryti.

**Tyrimo objektas.** Savivaldybių bendradarbiavimas.

**Tyrimo tikslas:** palyginti savivaldybių bendradarbiavimo raišką, nustatant taikomus modelius ir jų pasirinkimą lemiančius veiksnius organizuojant viešųjų paslaugų teikimą.

### ***Darbo uždaviniai:***

1. Išryškinti savivaldybių bendradarbiavimo sampratą ir integracijos etapus;
2. įvardinti savivaldybių bendradarbiavimo priežastis ir trūkumas;
3. identifikuoti savivaldybių bendradarbiavimo modelius ir juos įtakojančius veiksnius organizuojant viešųjų paslaugų teikimą.

***Tyrimo metodai.*** Baigiamojo darbo teorinėje dalyje kokybinės turinio analizės pagalba nagrinėjamas užsienio ir lietuvių autorių moksliniuose darbuose analizuotas savivaldybių bendradarbiavimo konceptas, integracijos etapai, galimi viešųjų paslaugų teikimo modeliai ir juos įtakojančios veiksniai, dažniausiai išryškėjantys bendradarbiavimo trūkumai bei pateikiamos alternatyvios strategijos, kurių dėka taip pat galima įgyvendinti savivaldybėms pavestas užduotis. Tyrimo dalyje naudojama lyginamoji analizė, skirta nustatyti ir palyginti savivaldybių bendradarbiavimo galimybes, pasinaudojimo jomis mastą ir modelius organizuojant viešųjų paslaugų teikimą Lietuvos, Latvijos ir Danijos savivaldybėse. Šiam tikslui įgyvendinti analizuojama pasirinktų šalių teisinė bazė, savivaldybių valdomų įmonių steigimo dokumentai, atliktų auditų išvados. Duomenys renkami naudojantis oficialiomis pasirinktų šalių duomenų bazėmis, talpinančiomis įstatymų rinkinius, taip pat naudojamosi kiekvienos savivaldybės, jos valdomos įmonės, kitų viešųjų paslaugų subjektų internetiniuose puslapiuose pateiktais paslaugų teikimą reglamentuojančiais dokumentais. Tyrimas taip pat pasitarnaus kaip priemonė, leidžianti patikrinti ar savivaldybių piliečiams sudarytos sąlygos laisvai gauti juos dominančią informaciją, susijusią su viešųjų paslaugų organizavimu ir teikimu, kuri įstatymų nustatyta tvarka ir turi būti pateikiama viešai.

***Darbo struktūra.*** Pirmoji šio darbo dalis skirta pristatyti bendradarbiavimo sąvokos sudėtį ir vietos savivaldos teisę turinčių institucijų vaidmenį įgyvendinant deleguotas viešųjų paslaugų funkcijas. Šioje dalyje sisteminamas bendradarbiavimo strategijos vystymasis pagal integracijos etapus. Antroje darbo dalyje analizuojami savivaldybių bendradarbiavimo modeliai, juos įtakojančios veiksniai bei savivaldybių bendradarbiavimo priežastys. Ši darbo dalis taip pat skirta nustatyti ir įvertinti bendradarbiavimo trūkumus, kurie gali paskatinti centrinę valdžią imtis veiksmų įgyvendinant alternatyvias viešųjų paslaugų efektyvumo strategijas. Paskutinė darbo dalis skirta nustatyti, palyginti ir įvertinti bendradarbiavimo raišką Lietuvos, Latvijos ir Danijos savivaldybėse organizuojant viešųjų paslaugų teikimą.

# I BENDRADARBIAVIMO SAMPRATA VIETOS SAVIVALDOJE

Valdymo sistema – struktūriškai organizuojama veikla, į kurios procesą vis dažniau siekiama įtraukti kuo daugiau suinteresuotųjų. Siekiant, kad įstatymais įvesta sistema funkcionuotų, reikalinga darni ir vieninga visų suinteresuotųjų veiklos visuma. Aukščiausi valdžios pareigūnai privalo veikti taip, kad žemiausias valdymo lygis – vietos savivaldos teisę turinčios institucijos – savivaldybės galėtų sistemingai įsiliesti į bendrą veiklos stiprinimo sistemą, jį plėsti ir stiprinti. Tačiau šiandieninė įtempta situacija Europos šalyse vietos savivaldos institucijoms kelia daug ekonominių ir socialinių iššūkių, su kuriais susidoroti vienoms darosi vis sudėtingiau. Savivaldybės turi du radikaliai priešingus pasirinkimus sprendžiant įvairias problemas: ieškoti veiksmingų būdų, kurie skatintų konkurencingumą, garantuotų pranašumą ir išsaugotų autonomiškumą arba naudotis horizontaliais ryšiais, peržengti teritorijas, suvienyti žmogiškuosius išteklius, resursus, patirtis, idėjas ir tokiu būdu siekti bendrų tikslų įgyvendinimo. Turint tikslą įsisąvinti bendradarbiavimo pritaikymo galimybes savivaldybių veikloje, šioje darbo dalyje siekiama išgryninti pačio bendradarbiavimo sąvokos reikšmę ir šiam procesui būdingus integracijos etapus, nuo kurių priklauso tikėtini rezultatai.

## 1.1. Bendradarbiavimo sąvokos integralumas

Etimologinė žodžio „bendradarbiavimas“ reikšmė įvardijama kaip bendras darbas ar darbas, kuriame dirbama bendrai su kitais. Viešajame administravime bendradarbiavimo sąvoka suvokiama platesne prasme, nes ji turi ne vieną šio žodžio atitikmenį ir reikšmę, apibūdinantį tą patį arba labai panašų veiksmą (Raišienė, 2006; Hulst et al., 2009). Kadangi savivaldybių bendradarbiavimas, kaip viešųjų paslaugų teikimo strategija, pirmiausia susiformavo Amerikoje, būtina pažymėti jog savivaldybių susitarimai Europos kontekste skiriasi nuo susitarimų, būdingų Amerikos kontekstui (Holzer et.al., 2011). Savivaldybių sąvoka ten ir Europoje dažniausiai išreiškiama skirtingai. Amerikoje būdingi išsireiškimai „*interlocal contracting*“, „*local-to-local cooperation*“, „*inter-local partnerships*“, „*interlocal cooperation*“. Tuo tarpu Europos autorių literatūroje dažniau sutinkami tokie pavadinimai kaip „*inter-municipal cooperation*“ (dažnai naudojamas akronimas *IMC*), „*inter-municipal partnerships*“, „*institutional partnerships*“, „*horizontal partnerships*“, „*inter-municipal collaboration*“. Analizuojant mokslinę literatūrą, paaiškėjo, jog bendriausia prasme bendradarbiavimo sąvoka vartojama tarpusavio tarp savivaldybių arba tarp savivaldybių ir kitų viešųjų ar privačių institucijų sąveikai išreikšti ir gali

būti pakeičiama tokiais žodžiais kaip partnerystė, jungtinė veikla, sutartinė veikla ar kooperacija. Šiam procesui apibūdinti nestinga ir įvairių epitetų, tokių kaip „plataus masto veikla“ (Sweeting, 2002), teritorines sienas „sušvelninanti“ ar panaikinanti veikla (Teles, 2016).

Kadangi viešojo administravimo diskurse bendradarbiavimas tarp institucijų gali vystytis ir vertikaloje ir horizontalioje dimensijoje, šiame darbe analizuojamas tik bendradarbiavimo procesas apimantis horizontalųjį lygmenį. Bendradarbiavimas tarp savivaldybių teikiant viešąsias paslaugas yra iš decentralizuotos viešojo valdymo sistemos išsivystęs rezultatas, kuris sukuria aukštesnės pakopos tarp savivaldybės ir centrinės valdžios grandį ir sudaro tinkamas sąlygas teikti viešąsias paslaugas, kurios labiausiai atitinka suinteresuotųjų poreikius. Įvairaus pobūdžio susitarimai tarp šių institucijų, kurie dažniausiai orientuoti į ilgalaikę patirtį įgyvendinant pavestas privalomas užduotis ir sprendžiant visuomenės problemas, yra susiję procesai, kurių dėka efektyvus valdymas nebeįsivaizduojamas veikiantis pavieniui (Hambleton, 2005) – jis reikalauja sutarimo ir bendrų tikslų siekimo per kasdienes veiklas, peržengiant savivaldybių organizacines ir teritorines ribas (Hulst, 2000; Airaksinen et.al., 2003; Hepburn et. al., 2014), sujungiant kompetencijas, dalijantis resursais ir balansuojant tarp skirtingų galių.

Mokslinėje literatūroje bendradarbiavimas dažniausiai įvardijamas kaip tam tikrų bendrų arba susijusių tikslų siekimas tarp skirtingų subjektų, kurie turi apsieisti kažkuo vertingu, dažniausiai ištekliais: specifinėmis viešosiomis gėrybėmis, paslaugomis, įrenginiais, pinigais ar net darbuotojais (Ansell et.al., 2007; Andrew, 2009). Hulst et.al. (2009, p. 265) savivaldybių bendradarbiavimą įvardija kaip sąveiką tarp partnerių, kurie turi bendrą tikslą ar užduotį ir juos sieja tam tikras integracijos laipsnis. Kiti autoriai (Hulst et.al., 2012; Bel et.al., 2014) bendradarbiavimą apibūdina kaip dviejų ar daugiau savivaldybių bendrą veiklą, kurioje sujungiami turimi resursai, kurių dėka būtų galima susidoroti su iškilusia problema ar gauta užduotimi. Teles (2016) šį reiškinį apibrėžia kaip „bendradarbiavimo susitarimų organizavimą, kuris „peržengia“ institucijos sienas idant pasiekti konkrečių tikslų“ (p. 10). Bendradarbiavimo susitarimuose sėkmė didžiaja dalimi priklauso nuo gerų derybinių įgūdžių ir kompetencijų suderinti skirtingus požiūrius ar veiksmus dirbant kartu dėl bendro tikslo (Alexander, 1995). Ši nuostata skatina įsivaizduoti koks daugialypis ir visa apimantis procesas vystomas, kuriame derinami skirtingi dalyvių prioritetai, nuomonės, siekiai ir struktūros. Autorius Steiner (2003, 553 p.) savivaldybių bendradarbiavimą aiškina kaip visuomeninės užduoties atlikimą, kur dalyvauja dvi ar daugiau savivaldybių kartu arba įkuriamas trečias juridinis subjektas (Bryson et al. 2006, p.11), kai tos užduoties įgyvendinimas pasitarnauja mažiausiai toms dviem savivaldybėms ir jos

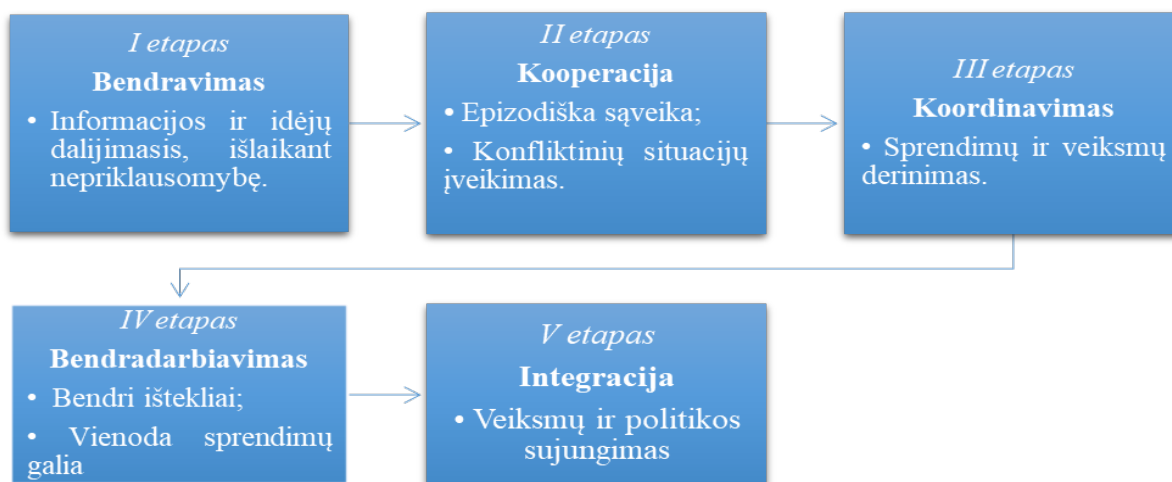
pačios dalyvauja šiame procese tiesiogiai (vykdo užduotį) arba netiesiogiai (organizuoja ir koordinuoja užduoties vykdymą). Kiti autoriai (Agranoff et.al., 2003) savivaldybių bendradarbiavimą traktuoja kaip priemonę (*angl.* a mean) gauti masto ekonomijos teikiamą naudą, pagerinti viešųjų paslaugų kokybę ir paskatinti regioninių paslaugų koordinavimą tarp susiskaldžiusių savivaldybių regionuose, kurios apima sutartis ar jungtinę įmonę su kitomis vietos valdžios institucijomis (*angl.* local governments). Raišienė (2006) bendradarbiavimo sampratą apibūdina kaip bendrą veiklą, į kurią gali įsitraukti įvairios savivaldos institucijos, abipusiams tikslams siekti (43 p.). Autorės nuomone, bendradarbiavimo sąvoka apima daug dalyvių ir skirtingų veiklų, kuriose pasireiškia skirtingo stiprumo tarpusavio sąveikos dirbant kartu dėl bendrų tikslų. Tokia nuomonė leidžia manyti, kad bendradarbiavimas tarp įvairių dalyvių siekiant bendro efekto yra pakankamai lankstus ir universalus, todėl gali būti adaptuojamas skirtingose institucijose pagal poreikį. Citroni et al. (2013) bendradarbiavimą traktuoja ne kaip bendrą veiklą, o kaip sprendimą (*angl.* decision) veikti kartu susidorojant su teritorinių apimčių problemomis ir siekiant abipusių tikslų, susijusių su išlaidų mažinimu. Šiuo atveju galima manyti, kad jau sprendimo priėmimas apima pirminę bendradarbiavimo stadiją ir bendradarbiavimas prasideda daug anksčiau – tada, kai pasiekiamas kompromisas veikti kartu, o ne kai bendra veikla jau procese. Teles (2016, 30 p.) savivaldybių bendradarbiavimą netgi vadina tam tikra institucinės inovacijos forma, kur savivaldybės bendromis pastangomis vykdo užduotis, kad pasiektų abipusių tikslų naudojant turimas kompetencijas ir jeigu jų nepakanka, įgyjant naujų. Novatoriškumas gali išryškėti tuomet, kai naujų kompetencijų formavime savivaldybės sujungia turimas galias ir patirtis su turima laisve eksperimentuoti ir mokytis. Bendradarbiavimas savivaldybėms leidžia būti lanksčioms ir modernioms susikuriant sąlygas tobulėti ir ieškoti tinkamų būdų, kurie leistų pasiekti abipusius užsibrėžtus tikslus. Kai kurie autoriai (Raišienė, 2006; Teles 2016) pačią bendradarbiavimo sąvoką sutapatina su integracija: į šiuos procesus įsitraukia kelios atskiros, šiuo atveju savivaldybės, kurios ne visada būna homogeniškos, bet geba sutartinai rasti sprendimus, teikti kokybiškas viešąsias paslaugas ir gauti abipusę naudą nepaisant hierarchinių struktūrų ir teritorinių sienų egzistavimo (Hulst, 2000; Airaksinen et.al., 2003; Hepburn et al. 2004; Heinelt et.al., 2005; Raišienė, 2006; Savitch et.al., 2009; Allmendinger et.al., 2009, Teles, 2016).

Remiantis aukščiau pateikta informacija, galima apibendrinti, jog bendradarbiavimas - tai ilgalaikis ryšių užmezgimo ir palaikymo būdas, kuriame dalyvauja dvi ar daugiau savivaldybių, siekiančių abipusės naudos, orientuotos į visuomenės gyvensenos gerinimą per viešųjų paslaugų teikimą. Bendradarbiavimas – į konkretų tikslą orientuota veikla, kuri apima ne tik veiksmų derinimą tarp institucijų, bet ir derybose dalyvaujančius pačius veikėjus, jų kompetencijas,

įsitikinimus, požiūrius, poreikius, įgūdžius, turimus išteklius, teises ir tikslus. Visų šių komponentų sujungimas į vieną kolokaciją sukuria sudėtingą, bet kartu ir integralų bendradarbiavimo reiškinį.

## 1.2. Bendradarbiavimo integracijos etapai ir bruožai

Bendradarbiavimo veiklos pagrindinis bruožas – tęstinumas, kuris neturi vienodo, apibrėžto ir pastovaus veiklos baigties termino, tačiau visada garantuoja rezultatą. Koks jis bus pasiektas, naudingas visiems dalyviams, kai kuriems ar nė vienam, priklauso nuo savivaldybių įsitraukimo į bendrą veiklą masto ir palaikomų abipusių ryšių stiprumo ir ilgalaikiškumo. Bendradarbiavimas tarp savivaldybių yra tam tikra serijinė ilgalaikių ryšių tarp dviejų ar daugiau savivaldybių užmezgimo ir palaikymo forma (1 pav.), kuri dažniausiai prasideda nuo paprasčiausio neįpareigojančio ir jokiais formalumais nesusaisyto bendravimo ir informacijos dalijimosi ir vėliau perauga į įvairaus pobūdžio, skirtingą formalumo lygį, struktūrą ir specifinius tikslus turintį bendradarbiavimo susitarimą (Blair et.al., 2013; Teles, 2018)



1 paveikslas. Bendradarbiavimo proceso integracijos etapai (sudaryta darbo autorės)

Dauguma autorių (Kagan, 1990; Hogue, 1993; Cigler, 2001; Brown et.al., 2008; Raišienė, 2006; Stead et.al., 2009; Janousek et.al., 2013) sutaria, jog bendradarbiavimo procesas yra tęstinė ir į ateities perspektyvas orientuota veikla, kuri perrauga į vis sudėtingesnę lygmenį, tačiau autoriai neranda vieningo sutarimo dėl bendradarbiavimo etapų skaičiaus ir hierarchinio jų išsidėstymo.

Teoretikai šiuo klausimu pasidalina į tris grupes: vieni išskiria tik tris bendradarbiavimo etapus (Kagan, 1990; Brown et.al., 2008), kiti įžvelgia keturis (Stead et.al., 2009), tačiau yra ir tokių autorių (Hogue, 1993; Cigler, 2001), kurie žodinį bendravimą fiksuoja kaip esminį ryšių palaikymo etapą, kuris arba perauga į glaudesnius ryšius, arba juos pabaigia.

Nors bendravimo (*angl.* communication) etapas (Stead et.al., 2009) laikomas kaip pirminė stadija, padedanti pasiekti bendrus tikslus dalijantis informacija ir patirtimi, tačiau ji gali būti laikoma ir pačia vertingiausia, jeigu šiame etape pavyksta užtikrintai pastebėti ir įvertinti potencialius partnerius. Bendravimas pasižymi laisva forma, todėl šiam etapui nebūdingi suvaržymai, konfliktai ar konkurencija. Šis etapas taip pat nepasižymi rizikomis ar praradimais, jeigu keičiamasi bendrinio pobūdžio informacija ar žiniomis, kurių pritaikymas tam tikrose srityse neatneša žalos ar nesudaro konkurencijos informacija pasidalijusiai institucijai. Raišienė (2006) bendravimo etapą sutapatina su tinklais, o Hogue (1993) ir Cigler (2001) tai vadina neformaliais ryšiais.

Kooperacija (*angl.*: cooperation) - sutartinis susivienijimas įsipareigojimų pagrindu, kuris skirtas siekti abipusių tikslų tam tikroje srityje (Raišienė, 2006). Šis etapas nepasižymi aiškia struktūra, nėra priimami reikšmingi sprendimai, savivaldybės išlaiko visišką autonomiją, palaikomi ryšiai nėra pastovūs, o ištekliai riboti siekiant bendro tikslų įgyvendinimo. Tačiau savivaldybės šiame etape sutartinai įgyvendina trumpalaikius projektus, kurie nereikalauja jokio sprendimų priėmimo. Kagan (1990) kooperaciją laiko sąveikos tarp savivaldybių pagrindu, nuo kurio priklauso tolimesnė bendradarbiavimo kokybė. Kiti autoriai (Stead et.al., 2009) turi priešingą nuostatą ir šį etapą vertina kaip nepakankamai reikšmingą. Jų nuomone kooperacija yra tik tarpinė ryšių vystymosi stadija, kurios metu formuojant tarpusavio bendradarbiavimą, ieškant kompromisų ir bandant prisitaikyti prie partnerių svarbiausia yra vengti konfliktų. Šį autorių požiūrį galima vertinti kaip nepakankamai pagrįstą, nes konfliktinių situacijų išvengimas arba jų įveikimas yra svarbus kriterijus visuose santykių tarp savivaldybių palaikymo etapuose, jeigu siekiama ilgalaikių ir efektyvių rezultatų tarp partnerių.

Koordinavimo (*angl.*: coordination) etape tarp savivaldybių pradeda ryškėti vidutiniška tarpusavio priklausomybė per sprendimų ir veiksmų derinimą, tačiau dar pasigendama aiškios struktūrinės sąrangos. Šiame etape resursų mainai taip pat riboti. Savivaldybių bendradarbiavimas gali reikštis trumpalaikių projektų įgyvendinimu, pavyzdžiui kaimyninėms savivaldybėms vykdant bendrą projektą, skirtą aplinkos taršos mažinimui ar viešojo transporto naudojimosi skatinimui. Savivaldybės bendrai sutaria dėl priemonių, skirtų projekto įgyvendinimui ir efektyvumui pasiekti, dalijasi informacija, susiderina veiksmų planą ir jau bendrai priima sprendimus, kurie yra

reikšmingi abiemis savivaldybėms, bet jų rezultatai neturi reikšmės bendrai naudai. Šiame etape taip pat gali būti rengiami ir derinami tarpusavyje įvairias veiklas ir sritis apimantys planai.

Bendradarbiavimo (*angl.*: collaboration) etapas jau pasižymi reikšmingais pokyčiais: atsiranda jungtinis veiklos planavimas, pradedama dalintis turimais resursais, daugiau formalių struktūrų, tačiau palaikoma vienoda sprendimų galia. Kai kurių autorių nuomone (Kagan, 1990; Brown et.al., 2008), bendradarbiavimo etapas yra galutinė ryšių palaikymo išraiška, kuri reikalauja glaudžios savivaldybių tarpusavio priklausomybės siekiant kompleksinių užduočių įgyvendinimo. Šiame etape bendradarbiavimo rezultatu gali tapti jungtinės veiklos sutartis arba bendros įmonės įkūrimas.

Integracija (*angl.* integration) yra pats aukščiausias ir intensyviausias sąveikos tarp savivaldybių palaikymo etapas, iš kurio galima tikėtis vertingiausių rezultatų. Šiame etape pasitikėjimas nebekelia klausimų, o politikos ir veiksmų suderinamumas duoda abipusį ilgalaikį rezultatą. Integraciją galima laikyti ilgalaikio užtikrinto bendradarbiavimo rezultatu, kurio kokybę garantuoja laiko patikrintas ir užtikrintas įdirbis bei profesionali komanda.

Taigi bendradarbiavimas prasideda nuo neformalaus ir jokiais struktūromis nepasižyminčio epizodinio bendravimo, kurio metu tiesiog dalijamasi patirtimi, idėjomis, patarimais. Jeigu pradiniam etape viskas vyksta sklandžiai, išvengiama konkurencijos ir konfliktų, yra tikimybė, jog ateityje suinteresuotas šalis sujungs glaudesni ir labiau formalizuoti bendradarbiavimo ryšiai, kuriuose pasitikėjimas bus sustiprintas per patirtis ankstesniuose etapuose. Nors konfliktinių situacijų pasireiškimas galimas visuose etapuose, tačiau jų sprendimo būdai nulemia tolimesnę bendradarbiavimo eigą ir tuo pačiu, rezultatus.

## **II SAVIVALDYBIŲ BENDRADARBIAVIMAS ORGANIZUOJANT VIEŠŲJŲ PASLAUGŲ TEIKIMĄ**

Demokratinėse šalyse vietos savivaldos teisę turinčių institucijų vaidmuo prisidedant prie valstybės gerovės kūrimo yra aiškiai apibrėžtas Europos vietos savivaldos chartijoje (1999). Dokumente pabrėžiama, jog sprendimų priėmimo galia ir teisė tvarkyti visus svarbius bendruomenės gyvenimo klausimus, yra suteikiama savivaldybėms, paskiriant jas vietos bendruomenių atstovėmis ir demokratijos principų įgyvendinimą garantuojančiomis institucijomis. Vis labiau decentralizuojant viešųjų paslaugų sistemą, kartu su teise valdyti ir tvarkyti didžiąją dalį viešųjų paslaugų, savivaldybės prisiima ir pilną atsakomybę pavestas užduotis įgyvendinti vadovaujantis bendruomenių interesais, kurie neprieštaruoja įstatymų nustatyti tvarkai. Kad savivaldybės nepradėtų naudotis joms suteiktomis teisėmis per daug ar ne pagal paskirtį, kiekvienos šalies teisinė bazė daugiau ar mažiau kontroliuoja jų veiklą. Viešųjų paslaugų organizavimas bene sudėtingiausia savivaldybėms tenkanti veiklos dalis. Savivaldybių indėlis šioje srityje yra reikšmingas, turintis įtakos politikos ir ekonomikos tobulinimui kiekvienoje šalyje. Kadangi viešųjų paslaugų organizavimas didžiąją dalimi deleguotas savivaldybių kompetencijai, jos privalo siekti gerovės ir ekonominės naudos ne tik savo bendruomenėms, bet ir prisidėti prie visos šalies darnaus vystymosi. Dažniausiai viešosios paslaugos įvardijamos kaip kompleksinė gėrybė, su kuria neišvengiamai susiduriama kasdien. Švietimas, socialinės paslaugos, sveikatos paslaugos, viešasis transportas, aplinkos apsauga, vandens tiekimas, atliekų ir nuotekų tvarkymas - paslaugos, kurių dauguma yra gyvybiškai svarbios bendruomenėms, todėl jų teikimui reikalinga aiški ir kryptingai veikianti sistema. Tam tikrų viešųjų paslaugų teikimas vietos lygmeniu yra neefektyvus, nes viešųjų paslaugų teikimas reikalauja ne tik aiškaus supratimo, kad būtina pasirūpinti bendruomene, bet ir didelių finansinių išteklių ir gebėjimo organizuoti kompetencijų, kurios garantuotų piliečių pasitenkinimą ir stiprintų kiekvienos savivaldybės egzistavimą. Kadangi savivaldybės privalo garantuoti, kad viešosios paslaugos būtų kokybiškos, nenutrūkstamos ir prieinamos visiems jų teritorijose gyvenantiems piliečiams, jos ieško būdų, kaip visa tai įgyvendinti kuo efektyviau.

### **1.1. Savivaldybių bendradarbiavimo priežastys**

Savivaldybių bendradarbiavimas nėra naujas reiškinys Europos šalyse. Nors jo fenomenas pirmiausia atsirado Jungtinėse Amerikos Valstijose, mūsų žemyne jo apraiškų fiksuojama maždaug pusšimtis metų atgal. Šiuo viešųjų paslaugų teikimo modeliu aktyviau pradėta

naudotis nuo 2008 m., kuomet Europą užklupo ekonominė ir fiskalinė krizė ir savivaldybės, ypač mažesnės, susidūrė su iškilusiais taupymo politikos iššūkiais (Raudla et.al., 2018). Centrinės valdžios funkcijos ir atsakomybės vis dažniau deleguojamos žemiausiai valdančiajai pakopai – savivaldybėms (Kuhlmann, 2010), vertė jas ieškoti veiksmingų būdų, padedančių susidoroti su didėjančiomis iš „viršaus į apačią nuleistomis“ atsakomybėmis, sudėtingėjančiais politikos klausimais ir nuolat augančiais gyventojų poreikiais. Toliau pristatomos mokslinėje literatūroje dažniausiai aptariamos savivaldybių bendradarbiavimo tarpusavyje priežastys.

**Savivaldybių teritorinis dydis.** Mokslinėje literatūroje daug dėmesio skiriama svarstymams, nukreiptiems į optimalų savivaldybių dydį, kuris leistų tinkamai organizuoti viešąsias paslaugas ir vykdyti formalius įsipareigojimus. Nors Europos šalyse nėra nustatytų konkrečių savivaldybių dydžio modelių ir nepateikiama konkrečių argumentų, susijusių su didesnio masto privalumais (Askim et al., 2016) vykdanteritorines reformas, tačiau „dydžio kriterijaus įtaka“ (Hulst et al., 2009; Hertzog, 2010; Lago-Peñas et.al., 2013; Rayle et.al., 2013; Nergelius, 2013; Bläscke 2014; Giancomini 2015; Holum et.al., 2016; Giancomini et al. 2018) teikiant viešąsias paslaugas yra neišvengiamas disputas moksliniame ir politiniame kontekste. Mokslinėje literatūroje teigiama, jog, pirmiausia, bendradarbiavimo strategija yra ypač palanki mažoms (Hulst et.al., 2007; Astrauskas ir kt., 2009; Nergelius 2013), kompetencijų stokojančioms ir ribotus ekonominius išteklius turinčioms savivaldybėms, kurios be reikšmingų nuostolių (Nilsen et.al., 2007; Leknes et al., 2013) siekia masto ekonomijos ir kokybiškų viešųjų paslaugų savo bendruomenėms. Šią strategiją savivaldybės vertina kaip efektyvią priemonę, kurios pagalba atsiranda galimybė įsiliesti į jų vystymuisi naudingų savivaldybių gretas ir dirbant išvien gauti tam tikrą naudą konkrečiai savo savivaldybės gerovei sukurti. Nors ne visada ši priemonė pateisina jų lūkesčius, tačiau savivaldybės yra tikslinio rezultato siekėjos ir kai kada nebijo rizikuoti ir pasinaudoti savo turimomis teisėmis ir ribotais ištekliais siekiant užsibrėžtų tikslų. Hulst et.al. (2009) ir Giancomini (2015) teigė, jog vien tik mažų savivaldybių bendradarbiavimas tarpusavyje nėra efektyvus, nes joms visoms dažnai trūksta kompetencijų, reikiamų išteklių ir pajėgumų, kad pasiekti ekonominį pelningumą ir pagerinti viešųjų paslaugų kokybę. Šie autoriai teigė, jog mažoms savivaldybėms bendradarbiavimo strategija yra ekonomiškai naudinga tik tuomet, kai į viešųjų paslaugų teikimą kartu su jomis įsitraukia daug gyventojų turinti savivaldybė. Tačiau vėliau Giancomini (2018) pakartotinis tyrimas šį faktą paneigė. Savivaldybių dydis daugelyje šalių yra traktuojamas kaip teritorinio identiteto suformuotas palikimas, kuris kartu atspindi ir istorinį kiekvieno regiono vystymąsi. Tai ypač būdinga Pietų Europos šalims, nes jose nuo

senų laikų yra išlikusi tradicija turėti daug susiskaldžiusių mažų savivaldybių (Holzer et.al., 2011; Lago-Peñas et.al., 2013). Bolgherini (2016) teigia, jog teritorinis susiskaldymas tarp savivaldybių labiau motyvuoja jas įvairiems susijungimams ir abipusei veiklai dėl iš viršaus į apačią nukreipto spaudimo. Kai kurios valstybės, (Danija, Olandija, Latvija, Suomija) ieškomos tinkamo savivaldybių dyžio kokybiškoms viešosioms paslaugoms teikti įgyvendina drąstiškas teritorines reformas keisdamos savivaldybių apimtis. Tuo tarpu dažnai teritorinių reformų veikiamos savivaldybės, ypač mažesnės, praranda stabilumą ir kompetencijas, nespėja sukurti ilgalaikių produktų ir tuo pačiu nebepajėgia tenkinti augančių visuomenės poreikių, todėl bendradarbiavimas gali pasitarnauti tik kaip ilgalaikė efektyvi priemonė, padedanti išlaikyti stabilumą, padidinti savo išteklius ir įgyti įvairių kompetencijų ir patirties tobulinant viešųjų paslaugų teikimą.

**Masto ekonomija.** Kuo viešoji paslauga reikalauja didesnio kapitalo (brangių technologijų ar kompetencijų) tuo labiau savivaldybės linkusios ieškoti su panašia problema susiduriančių partnerių, kad galėtų susikooperuoti ir viešąsias paslaugas teikti didesniai skaičiui gyventojų arba didesnei teritorijai (Henry, 1995), tokiu būdu sutaupant išlaidas arba gerinant paslaugos kokybę. Atlikti įvairūs tyrimai Europos šalyse ne tik išskyrė masto ekonomijos siekį kaip vieną iš pagrindinių priežasčių, dėl ko savivaldybės renkasi bendradarbiauti, bet ir patvirtino teigiamą naudą dirbant kartu dėl šios priežasties (Bel et.al., 2006; Bel et.al., 2006; Baltušnikienė ir kt., 2009; Baldersheim et.al., 2010; Mohr et al., 2010; Hefetz et.al., 2012; Bel et.al., 2013; Wassenaar et al., 2013; Zafra-Gómez et al. 2013; Hefetz et al. 2014b; Bel et.al., 2015, p. 56). Bel et al. (2013) nuomone, bendradarbiaujant masto ekonomija gali būti lengviau pasiekama tik „sumažinus sandorių išlaidas ir dėmesį skiriant konkurencinių sąlygų silpnėjimo užtikrinimui“ (p. 450). Hulst et. al. (2009), Citroni et.al. (2013, p. 210), Giacomini et. al. (2018) teigia, jog masto ekonomijos nauda ypač akivaizdi mažose savivaldybėse, nes jos dažniau susiduria su resursų stoka.

**Taupymo politika.** Įvairios finansinės krizės, su kuriomis susiduria savivaldybės, neigiamai veikia ne tik visuomenės gyvenimo kokybę, viešųjų paslaugų teikimo kokybę, bet ir centrinės valdžios biudžetą. Valdžia, siekdama suvaldyti finansines krizes iššaukiančias situacijas, imasi taupymo politikos įgyvendinimo per įvairias reformas, kur atsakomybę už rezultatus „užkrauna“ ant savivaldybių pečių. Jų finansinė autonomija stipriai priklauso nuo centrinės valdžios sprendimų priėmimo teisės (ji turi teisę keisti mokesčių ar skolinimosi įstatymus, sumažinti dotacijas ar keisti jų pobūdį ir panašiai) ir savivaldybės šiuo aspektu yra lengvai pažeidžiamos. Kad išlaikyti finansinį stabilumą krizių metu jos turi arba branginti viešųjų

paslaugų teikimą arba teikti prastesnės kokybės paslaugas už tą pačią kainą, kad surinkti trūkstamas lėšas į biudžetą. Bet kokių atveju, abejos situacijos dažniausiai sulaukia neigiamos visuomenės reakcijos. O savivaldybėms tai nėra palanku: jų siekis yra kiek įmanoma ekonomiškai naudingiau ir kokybiškiau tenkinti visuomenės poreikius, neiššaukiant nepasitenkinimo. Nors Sørensen (2007) ir Garrone et.al. (2010) atlikti tyrimai rodo, jog bendradarbiavimu grįstas taupymo politikos įgyvendinimas ne visada padeda sutaupyti, tačiau didžioji dalis mokslininkų su šiuo teiginiu nesutinka ir savivaldybių bendradarbiavimo poveikį taupymo politikai vertina kaip teigiamą (Bel et.al., 2006; Dkjgraaf et.al., 2013; Zafra-Gomez et.al., 2013; Bel et.al., 2014). Raudla et.al. (2018) netgi mano, jog finansinių krizių laikotarpiu iššauktas taupymo politikos įgyvendinimas yra palankiausias metas išbandyti įvairius bendradarbiavimo modelius. Anot autorių, kuo gilesnė krizė – tuo daugiau galimybių pasinaudoti reformų teikiama nauda. Tačiau Raudla et.al. (2015b) nuostatai prieštarauja Pollitt (2010, p. 18), kuris teigia jog bet kokia reforma, kuria siekiama pagerinti status quo, neįmanoma be didelių finansinių išteklių. Taigi jo nuomone, taupymo politika prieštarauja kokybiškam savivaldybių bendradarbiavimui ir tikslų įgyvendinimui.

**Europos Sąjungos investiciniai projektai.** Europos Sąjunga ir jos teikiama finansinė parama įvairiems regioninės plėtros projektams, kurių tikslas didinti teritorinę socialinę sanglaudą, savivaldybes skatina ieškoti partnerių ir bendradarbiauti regioniniu lygmeniu. Siekis integruotis į Europos Sąjungą ir pasinaudoti finansinėmis plėtros galimybėmis, įpareigojo centrinės valdžios valdymo mechanizmą decentralizuoti ir prisiderinti prie Europos Sąjungos iškeltų savivaldos organizavimo bei regioninės politikos formavimo ir įgyvendinimo reikalavimų.

**Rinkos spaudimas ir konkurencija.** Rinkos veiksniai veikia nepriklausomai nuo paslaugų gamintojų ar tiekėjų norų (Puškorius, 2006, p. 59), tačiau juos suvaldyti ir sumažinti paslaugų privatizavimo galimybę įmanoma sprendžiant tokias problemas jungtinių veiklų dėka. Janousek et.al., (2013) teigia, jog savivaldybių bendradarbiavimas padeda išlaikyti tam tikras paslaugas rinkoje viešas, nes atsiranda galimybė į ją integruoti stiprią bendrovę, įsteigtą bendradarbiaujančių savivaldybių. Nors konkurencija tarp savivaldybių egzistuoja dėl siekio pritraukti įvairias investicijas ar politinių partijų rėmimą, tačiau kai kurie autoriai (Lombard et.al., 2010, p. 73-74; Warner, 2011) teigia, jog dėl įvairių globalizacijos procesų, konkurencijos vaidmuo tampa suderinamas su bendradarbiavimu ir varžymasis labiau pasireiškia šalių lygmeniu nei savivaldybėse.

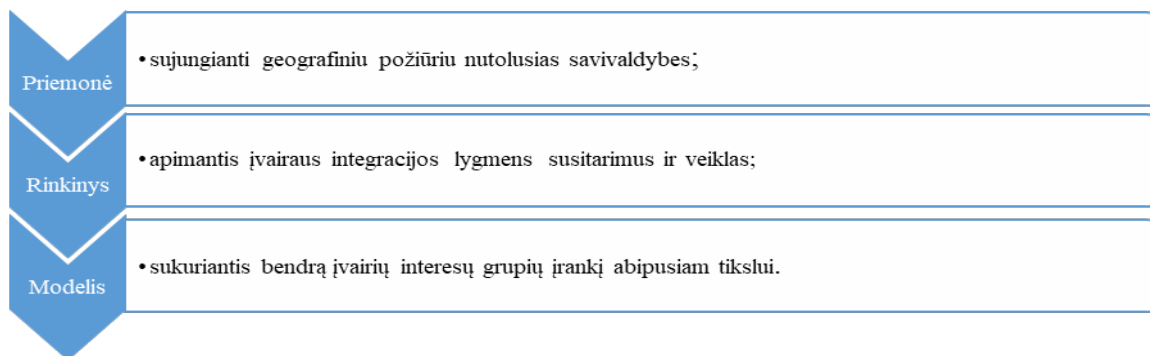
Aukščiau pateiktos savivaldybių bendradarbiavimo priežastys apima daugiausiai su ekonomineis aspektais susijusias situacijas, kurios atsiranda dėl centrinės valdžios sukurtų taisyklių ar priimtų

sprendimų. Ir nors daugelis autorių mano, jog savivaldybių bendradarbiavimas teikiant viešąsias paslaugas pirmiausia yra orientuotas į išlaidų mažinimą (Potoski 2003; Bel et.al., 2006; Bel et.al., 2008; Brown et al., 2008; Feiock, 2009; Levin et.al., 2010; Hefetz et.al., 2012; Wassenaar et al. 2013; Zafra- Gómez et al., 2013; Bel et.al., 2014; Gradus et al. 2014), tačiau tai neturėtų būti esminis ir aukščiau kitų bendradarbiavimo tikslų iškeltas uždavinys. Juolab, kad autoriaus Sørensen (2007) atlikti tyrimai susiję su išlaidų mažinimu teikiant viešąsias paslaugas, parodė, jog kai kuriais atvejais savivaldybės ne tik kad nesutaupo, bet priešingai, patiria dar didesnes išlaidas. Tai reiškia, jog labai svarbu nusimatyti ne tik tikslus, kurių bendradarbiavimu bus siekiama, bet ir tinkamai apgalvoti ir įvertinti būdus, kuriais bus to siekiama. Susitarimai tarp savivaldybių, kurie orientuoti tik į išlaidų mažinimą, ne visada atneša abipusį ilgalaikį ir pelningą rezultatą, nes savivaldybės neįvertina bendradarbiavimo trūkumų ir poveikio kitiems jų plėtrai kokybei svarbiems aspektams. Tuo tarpu susitarimai, kurių tikslai apima platesnius užmojus, tokius kaip viešųjų paslaugų kokybės gerinimas ar regioninių paslaugų koordinavimas pasirenkant tinkamus būdus, gali būti prognozuojami kaip ilgalaikiai, ekonomiškai naudingi ir gyventojų poreikius atitinkantys veiksmai, kurių pagrindinė varomoji jėga ir vertybė yra savivaldybių dalijimosi patirtis (Aldag et.al., 2017). Ji kaskart duoda neįkainojamos naudos gerinant pačią bendradarbiavimo kokybę ir tuo pačiu stiprinant ryšius tarp savivaldybių. Galima teigti, kad savivaldybės, kurios bendradarbiavimą suvokia tik kaip taupymo įrankį, yra nelanksčios arba neturi įgūdžių suvokti kitų galimybių ir naudos, kurią galima įsisavinti bendradarbiaujant. Be to tokios savivaldybės turėtų patirti dar daugiau išlaidų ir dėl to, nes dažniau keičia partnerius, neįgyja reikšmingesnės patirties ir dažniau su iššūkiais turi susidoroti vienos.

Aukščiau pateiktas bendradarbiavimo priežastis vertėtų papildyti situacijomis, prie kurių netiesiogiai prisideda ekonominiai ir socialiniai aspektai susiję su savivaldybių teritorijoje gyvenančiais piliečiais ir siekiu gerinti jų gyvenimo kokybę (Citroni et al., 2013). Visų pirma, *gyventojų amžius* (Nergelius, 2013) pakankamai stipriai motyvuoja savivaldybes teikti viešąsias paslaugas bendradarbiaujant. Kuo teritorijoje daugiau pensinio amžiaus gyventojų, tuo didesnis jų skaičius atleidžiamas nuo kai kurių mokesčių. Nesurinkus reikiamo biudžeto neįmanoma teikti kokybiškų ir nuolat modernėjančių viešųjų paslaugų. *Gyventojų skaičius* savivaldybėse – kitas svarbus kriterijus, lemiantis savivaldybių jungtinės veiklos poreikį. Viešųjų paslaugų teikimas, kuris reikalauja didelių resursų yra ekonomiškai nenaudingas retai apgyvendintoje savivaldybėje, nes per mažas gyventojų skaičius reiškia ir mažesnę pelną surenkamą iš viešųjų paslaugų teikimo. Tokia situacija komplikuoja paslaugų kokybės gerinimą ir gyventojų pritraukimą į savivaldybę,

todėl jai ekonomiškai naudingiau viešųjų paslaugų teikimą arba perduoti kaimyninei savivaldybei arba, turint pajėgumų, aptarnauti ne tik savo gyventojus, bet ir aplinkinėse savivaldybėse esančius piliečius. *Gyventojų mažos arba vidutinės pajamos* taip pat iššaukia bendradarbiavimo poreikį (Morgan et.al., 1991). Bendradarbiaujant pačios viešosios paslaugos teikimas didesniai skaičiui vidutiniškai gyvenančių piliečių kartais leidžia sumažinti paslaugos teikimo kaštus ir tuo pačiu paslaugos kainą. Tokia situacija naudinga ir tuo, jog gyventojų gyvenimo kokybė suvienodėja ir sumažinamas konfliktų skaičius tarp pačių gyventojų teikiant vienodos kokybės ir kainos paslaugą. Visai kita situacija, kai kalbama apie savivaldybes, kurių gyventojai gauna dideles pajamas. Atsižvelgiant į bendradarbiavimo buvimą arba ne tokiose savivaldybėse, situacija gali būti vertinama dviprasmiškai. Iš vienos pusės, turtinga savivaldybė, siekianti išsaugoti autonomiškumą ir identitetą, gali būti mažiau linkusi į bendradarbiavimą ir išteklių dalijimąsi su kitomis savivaldybėmis, nes ji yra pati pajėgi teikti kokybiškas viešąsias paslaugas naudodamasi savo turimais resursais, o gyventojai gali sau leisti už tas paslaugas susimokėti. Iš kitos pusės, ekonominiam elitui priklausančios savivaldybės kaip tik gali siekti bendradarbiavimo teikiant viešąsias paslaugas, nes jos gali iš papildomų kaštų sau leisti naudotis specialiomis ir išskirtinėmis viešųjų paslaugų teikimo galimybėmis ir dažniau eksperimentuoti su alternatyviais viešųjų paslaugų teikimo būdais (Morgan et.al., 1991).

Bendradarbiavimo priežasčių įvairovė priklauso nuo konkrečių problemų ir uždavinių kiekvienoje savivaldybėje. Tačiau nepaisant jų pobūdžio, Teles and Swianiewicz (2018) teigia, jog savivaldybių bendradarbiavimas bet kuriuo atveju, atneša naudą, jei ne ekonominę, tai bent patirtinę, kurios dėka galima tobulėti per įgytas kompetencijas ir patirtį. Be to autoriai siūlo į susitarimus tarp savivaldybių žiūrėti kaip į priemonę, didinančią politikos pajėgumus žemiausiame lygmenyje ir tinkančią spręsti optimalaus savivaldybių dydžio problemas bei išvengti drastiškų veiksmų, tokių kaip priverstinė amalgamacija (Teles, 2016). Šių autorių vertinimą reikėtų papildyti autoriaus Clarke (2010) anksčiau pateiktais reikšmingais bendradarbiavimo privalumais. Jis savivaldybių bendradarbiavimą siūlo įvertinti trejomis, neginčijamą vertę teikiančiomis galimybėmis (2 pav.), kurios sukuria idėjų ir veiksmų derinimo mechanizmą pavestoms užduotims įgyvendinti arba problemoms spręsti.



**2 paveikslas. Savivaldybių bendradarbiavimo privalumai (Clarke, 2010)**

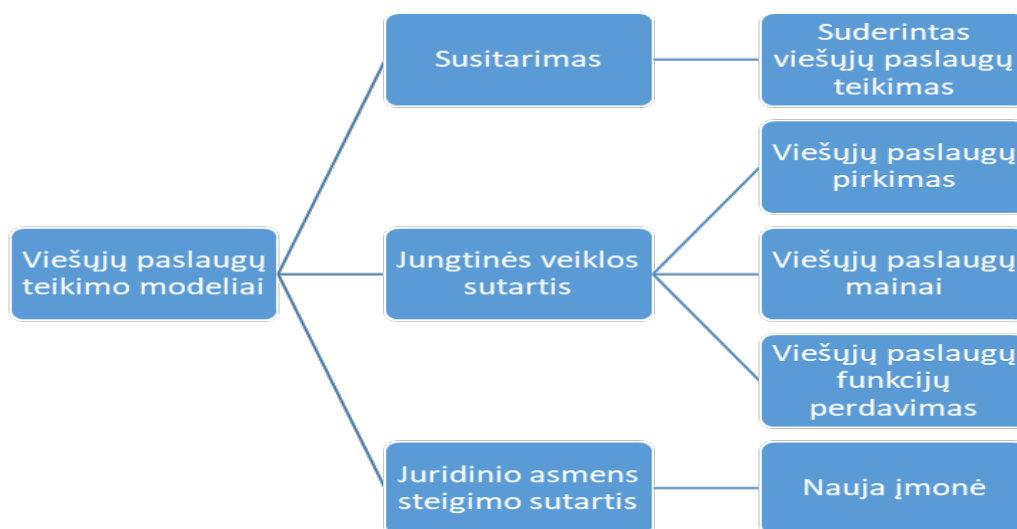
Apibendrinant šią darbo dalį, galima teigti, jog moksliniai darbai, analizuojantys savivaldybių bendradarbiavimo priežastis ir jų teikiamą naudą daugiausiai apima ekonominius aspektus, tokius kaip masto ekonomijos teikiama nauda, taupymo politikos įgyvendinimas ar resursų padidinimas. Šios priežastys atsiranda dėl vyriausybės arba savivaldybių įgyvendinamos politikos. Tačiau yra veiksniai, kurie nepriklausomai nuo savivaldybių struktūros ir vykdomos veiklos, tampa priežastimi bendradarbiauti ir tokiu būdu kompensuoti nesurenkamas lėšas į biudžetą – tai gyventojų pasiskirstymas teritorijose, jų amžius, turimos pajamos ar migracija iš savivaldybės į savivaldybę ieškant geresnių gyvenimo sąlygų ir kokybiškesnių viešųjų paslaugų.

## **1.2. Savivaldybių bendradarbiavimo modeliai**

Europos šalyse vyrauja įvairaus pobūdžio ir apimties bendradarbiavimo formos tarp savivaldybių, kurios gali pasižymėti tiek laisvesne abipuse epizodiška partneryste, tiek formaliais ir įteisintais veiksmais. Ši darbo dalis skirta pristatyti pagrindinius viešųjų paslaugų teikimo modelius (3 pav.) ir jų ypatybes.

Viešųjų paslaugų teikimą savivaldybės organizuoja naudojantis sutartimis, kuriose be pasirinkto viešųjų paslaugų teikimo modelio taip pat apibrėžiami bendradarbiavimo tikslai, apimtys, trukmė, numatomi rezultatai, nustatomos atsakomybės, pareigos, teisės. Pasirenkant bendradarbiavimo modelį svarbiausia, kad jis pilnai atitiktų bendradarbiaujančiųjų poreikius ir sistemą ar situaciją, kurioje bus naudojamas. Kai bendradarbiavimas gali laviruoti nuo neformalių laisvo pobūdžio partnerysčių iki sudėtingų ir aiškiai apibrėžtų hierarchinių organizacinių struktūrų (Alexander, 1995; Agranoff et.al., 2003; Blair et.al., 2013; Teles, 2016) sukurtų per derybines sutartis, teisinius veiksmus ar įvairias chartijas, o jų veikla nėra griežtai reglamentuota, savivaldybėms paliekama daugiau teisių pačioms organizuoti bendrą veiklą ir pritaikyti ją pagal poreikius. Apačioje pristatomi mokslinėje literatūroje dažniausiai analizuojami viešųjų paslaugų organizavimo ir

teikimo modeliai, kurie laikui bėgant gali būti keičiami ir iš naujo pritaikomi atsižvelgiant į aplinkos permainas, ilgalaikius ar trumpalaikius reikalavimus bei visuomenės poreikius.



3 paveikslas. Viešųjų paslaugų teikimo modeliai bendradarbiaujant (sudaryta darbo autorės)

- Suderintas viešųjų paslaugų teikimas (*angl.* coordinated service provision). Šis modelis apima veiklas ir priemones, kurias savivaldybės tarpusavyje derina per susitarimus organizuodamos viešųjų paslaugų teikimą savo teritorijose. Šio bendradarbiavimo modelio rezultatas tarp savivaldybių tarybų gali būti išreikštas per koordinuotus savivaldybių plėtros planus, per suderintus konkrečių viešųjų paslaugų planus, įvairaus pobūdžio įstatymų ir teisės aktų rengiamus pakeitimus. Kadangi ši abipusės veiklos forma įtvirtinama tik susitarimu, ji nesuteikia jokių teisinių garantijų, tiesiogiai neįtakoja viešųjų paslaugų įgyvendinimo, savivaldybių savarankiškumo ir funkcionavimo. Be to įvairūs procesiniai reikalai, susiję su įstatymų pataisų rengimu, atima nemažai laiko, kol randamas sutarimas, naudingas visoms šiame procese dalyvaujančioms savivaldybėms (Mäeltseemes et al., 2013).
- Viešųjų paslaugų teikimas naudojantis jungtinės veiklos sutartimis (*angl.* agreements). Šis modelis gali pasireikšti keliais būdais, todėl dažniausiai ir apibūdinamas kaip paslaugų pirkimo ar pardavimo sandoriai tarp savivaldybių. Pirmiausia, savivaldybės gali ne tik tam tikrą viešąją paslaugą gauti ją perkant iš kitos savivaldybės, tačiau jos gali sutartimis įtvirtinti ir viešųjų paslaugų mainus. Be to, naudojantis sutartimis, savivaldybė ar kelios savivaldybės paslaugos organizavimą ir (ar) teikimą gali perduoti vykdyti kitai savivaldybei ir jos valdomai įmonei aptarnaujant jų teritorijose esančius gyventojus (Alexander, 1995; Cropper et.al., 2008; Sandfort et.al., 2008; Hulst et al. 2009; Janousek et.al., 2013; Hulst et.al., 2012; Maeltseemes et.al., 2013; Bel et.al., 2015). Nors bendra įmonė tarp savivaldybių nėra įkuriama, tačiau viešąsias paslaugas,

tokias kaip vandens tiekimas, šildymas ar mokyklos transportas teikianti savivaldybė yra įvardijama kaip hierarchinis lyderis, kuris turi sutartis pasirašyti atskirai su kiekviena bendradarbiaujančia institucija, kurios teritorijoje teiks paslaugas. Gali būti naudojamos dvišalės arba daugiašalės sutartys, kurias rengia ir tvirtina savivaldybių tarybos. Naudojant šį mechanizmą, dėl bendradarbiavimui nepritaikytos teisinės bazės ir įstatymų spragų gali išryškėti atskaitomybės užtikrinimo ir skaidrumo problemos (Mäeltseemes et al., 2013). Taip pat sunku kontroliuoti paslaugos kokybę ir įtakoti jos gerinimą, nes paslaugos teikimu rūpinasi ne savivaldybei nuosavybės teise priklausanti įmonė (Schmid 2003; Hodges, 2012). Savivaldybės, perleisdamos viešųjų paslaugų teikimą turi arba besąlygiškai pasitikėti jų gyventojus aptarnaujančia įmone arba turi būti apgalvoję veiksmingas ir patikimas atskaitomybės užtikrinimo priemonės, ir turėti reikiamų pajėgumų ir kompetencijų kontroliuojant sutartines paslaugas (Bel et.al., 2008). Alexander (1995) perspėja, jog intuityviai gali pasirodyti, kad daugiašalės sutarties sudarymas iššaukia nenumatytas sandorių išlaidas, susijusias su iniciavimu, derybomis ir priežiūra, tačiau autoriaus atlikti tyrimai paneigė šią nuostatą. Hulst et al. (2009, p. 278) teigia, jog savivaldybių bendradarbiavimas sutarčių pagrindu yra ekonomiškai naudingesnis nei naujai įkurta bendra savivaldybių įmonė viešosioms paslaugoms teikti. Jo nuomone, bendradarbiavimas per sutartis padeda sutaupyti išlaidas, nes nereikia jokio įstatinio kapitalo ir nebūna išlaidų, susijusių su valdymu ar vadovavimu. Sutartimis grįstas bendradarbiavimas ypač naudingas mažoms savivaldybėms, kurioms atsiranda galimybė sukurti masto ekonomijos efektą, kartu išsaugant autonomijos teises. Tačiau Spicer (2014, p. 253) įspėja, jog bendradarbiavimas sutarčių forma neužtikrina stabilumo ir ilgalaikio efektyvumo dėl periodiško sutarčių atnaujinimo, derybų vedimo, pasikeitusių vidaus tvarkos taisyklių ir panašiai.

- Bendra naujai įkurta įmonė. Aukščiausių formalumo laipsnį turinti, dviejų ar daugiau savivaldybių bendrai įkurta įmonė, kurios paskirtis, integruoti iš savivaldybių perimtas individualiai teiktas viešąsias paslaugas į naujai įsteigtą įmonę ir jas bendrai teikti visų bendradarbiaujančių savivaldybių gyventojams. Naujai įkurta įmonė yra savarankiška institucija, turinti savo išteklius, pajėgumus, sprendimų priėmimo teisę ir veikianti autonomiškai (Alexander, 1995; Cropper et.al., 2008; Sandfort et.al., 2008; Hulst et.al. 2009; Hulst et.al., 2012; Janousek et.al., 2013; Bel et.al., 2015). Tačiau priimamiems sprendimams įtakos turi įmonės steigėjų, dalininkų arba akcininkų balsai. Priklausomai nuo to, kokį statusą įsteigta įmonė turi, steigėjų balsai gali priklausyti visiems lygiomis dalimis arba jie padalinami atitinkamai pagal gyventojų skaičius savivaldybėse. Bendrai įkurta įmonė pasižymi hierarchine struktūra ir yra pavaldi valdybai, kurią sudaro bendradarbiaujančių savivaldybių atstovai. Naujai įsteigtos įmonės

funkcijos gali apimti tik vieną paslaugos sritį arba ji gali tapti daugiafunkcine organizacija, teikiančia plataus masto ir įvairaus pobūdžio paslaugas (pavyzdžiui jai pavesta rūpintis socialinėmis paslaugomis ir suaugusiųjų mokymu). Tokiu atveju, įmonė, įsteigusi savo padalinius savivaldybėse, pati tampa regioninio lygmens institucija, kuri ne tik teikia viešąsias paslaugas, bet ir tampa atsakinga už koordinavimą ir planavimą.

Ir sutarčių pagrindu vykdomas viešųjų paslaugų teikimas ir bendra įmonė reikalauja išteklių, susijusių su informacijos dalijimusi, derybomis bei stebėjimu (Feiock, 2007). Giancomini (2018) tyrimas atskleidė, jog viešųjų paslaugų teikimas per naujai įkurtą bendrą savivaldybių įmonę duoda žymiai daugiau ekonominės naudos, nei viešųjų paslaugų teikimas naudojantis sutartimis (p. 341), tačiau šis viešųjų paslaugų modelis pakankamai rizikingas ir galintis atnešti nemažai papildomų išlaidų. Pirmiausia, įkurti naują bendrovę reikia turėti pradinį kapitalą, darbinus ir intelektualinius išteklius. Kitu atveju, įmonės įkūrimas, įstatų rengimas, įvairių teisinių procedūrų įforminimas, skaidrumo ir atskaitomybės užtikrinimo mechanizmų kūrimas, administracijos darbuotojų įdarbinimas ir valdymas bei panašūs dalykai gali prisidėti prie sandorių išlaidų didėjimo ir ekonominio naudingumo išbalansavimo. Taip pat yra tikimybė, jog laikui bėgant tarp savivaldybių – partnerių gali atsirasti trintis ir konkurencija, kurią gali paskatinti didesnės ir ekonomiškai stabilesnės savivaldybės vaidmuo ar koalicijų formavimasis ir varžymasis tarpusavyje. Autoriai Hulst et.al. (2007) ir Wollmann (2010) įvardina sąrašą trūkumų, kuriuos gali atnešti sprendimų priėmimo teisės perdavimas naujai įmonei: tiesioginio demokratinio teisėtumo užtikrinimo stoka, gyventojų įtraukimo į sprendimų priėmimo procesus mažėjimas, skaidrumo ir atskaitomybės užtikrinimo problemos, susipynusios arba neaiškiai apibrėžtos atsakingos pareigos ir atsakomybės dėl spragų teisiniuose reglamentuose. Taip pat reikia nepamiršti, kad kuo daugiau savivaldybių įsitraukia į viešųjų paslaugų teikimą per savivaldybių nuosavybės teise priklausančią organizaciją, tuo didesnė tikimybė padidinti politinių sandorių išlaidas dėl per didelės nuosavybės sklaidos tarp savivaldybių (Sørensen, 2007; Giacomini et. al., 2018; Voorn et.al. 2017).

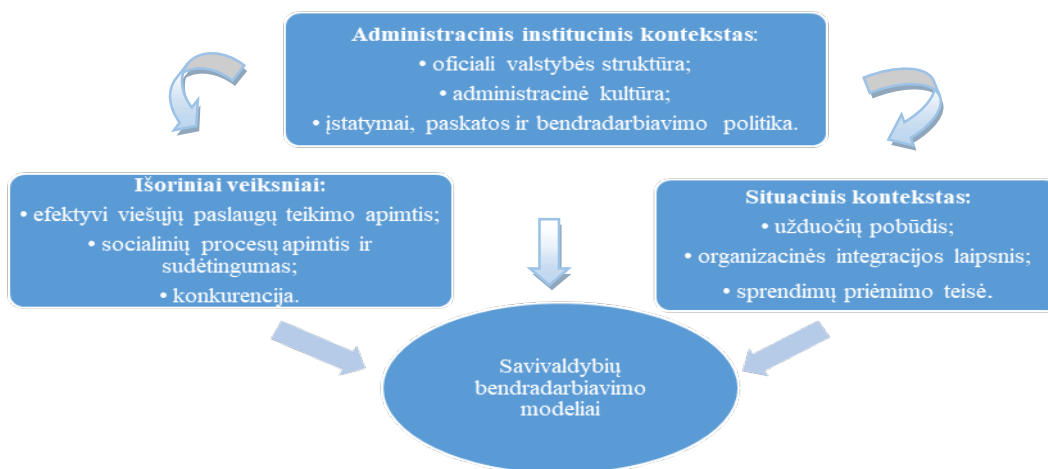
Taigi viešųjų paslaugų teikimas gali būti organizuojamas ir įvairaus pobūdžio sutarčių pagalba ir įsteigiant naują įmonę. Savivaldybės, kurioms iškyla poreikis tam tikrų reikalavimų atitikimui ar išteklių, kompetencijų, patirties įgyjimui, viešųjų paslaugų teikimą gali organizuoti renkantis rizikingesnę, bet ilgalaikį ir pastovesnę būdą – kooperuojant turimus išteklius ir bendrai įkuriant naujas įmones. Kitos gi savivaldybės, įstatymų nustatyta tvarka, viešųjų paslaugų teikimą gali organizuoti naudojantis sutarčių forma. Šis modelis reikalauja mažesnių finansinių ir žmoniškųjų išteklių ir išsaugo autonomiškumą, tačiau kelia grėsmę skaidrumo užtikrinimui, nepagrįstų kainų augimui bei pasimetimui rinkoje. Jeigu atsiranda poreikis arba būtinybė organizuoti ir teikti

plataus pobūdžio viešąsias paslaugas, tada savivaldybės gali įkurti regioninio lygmens įmones, kurių nauda tenkinasi ne tik stambios savivaldybės, bet ir pačios mažiausios, priklausančios tam regionui.

### 1.3. Savivaldybių bendradarbiavimą įtakoiantys veiksniai

Mokslinėje literatūroje akcentuojama, jog susitarimai tarp savivaldybių skiriasi ne tik tarp šalių, bet ir kiekvienos šalies viduje tarp savivaldybių. Negana to, šie susitarimai nėra pastovūs ir laikui bėgant jie gali kisti atsižvelgiant į apimtis, struktūrą, situacinį kontekstą, iniciatorius ar organizacinę integracijos laipsnį. Įvairūs bendradarbiavimo modelius formuojantys veiksniai (*angl. drivers*) (Hulst et.al., 2007; Hulst et.al., 2009; Teles, 2016; Bel et.al., 2016; Kim, 2018) įtakoja bei puoselėja (Feiock, 2007, 2009; Andersen et.al., 2010; Blair et.al., 2013) bendradarbiavimo pobūdį, jo sėkmes ir nesėkmes. Ši darbo dalis skirta nustatyti bendradarbiavimo modelius formuojančius veiksnius, jų komponentus ir esminius bruožus.

Teoretikai (Hulst et.al., 2007; Hulst et.al., 2009; Teles, 2016) išsamiai tyrę susitarimų pobūdžius tarp savivaldybių teikiant viešąsias paslaugas, priėjo išvadą, jog šie susitarimai gali būti vertinami kaip rezultatas, kuris gaunamas sąveikaujant skirtingiems veiksniams, apimantiems *situacinį, administracinį - institucinį kontekstą* ir *išorinius veiksnius*. Visi šie trys veiksniai sudaro bendradarbiavimo reiškinio pagrindą, kuris nusipelno ypatingo dėmesio. Hulst et.al. (2011) apibrėžė reikšmingiausius savivaldybių bendradarbiavimą įtakančius veiksnius ir jų sudedamąsias dalis (4 pav.).



4 paveikslas. Savivaldybių bendradarbiavimo modelius įtakoiantys veiksniai ir jų elementai (Hulst and van Montfort, 2011)

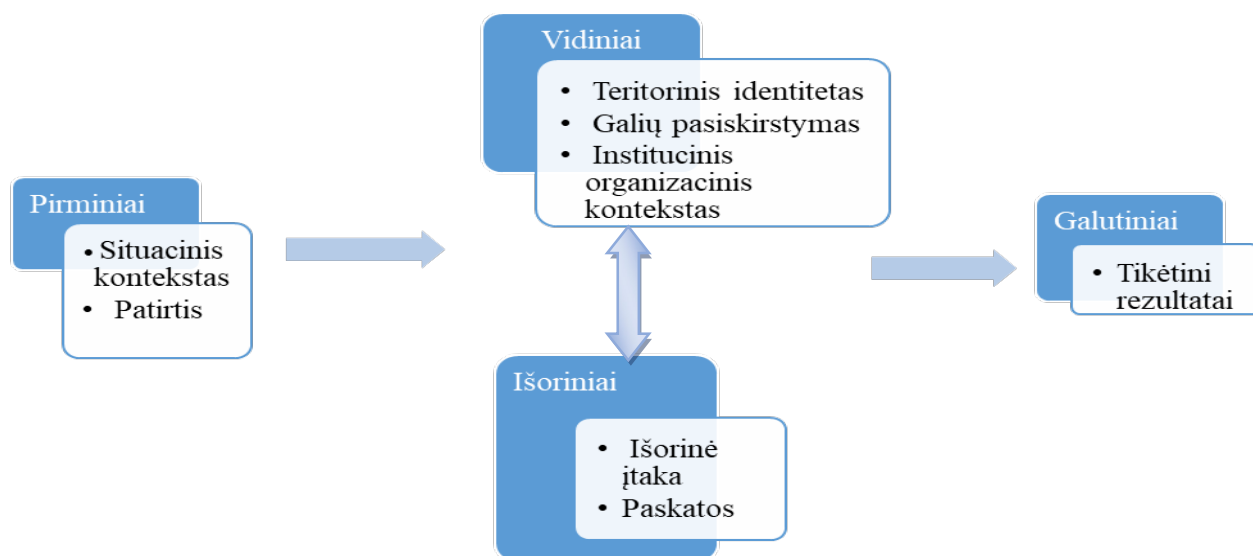
Tyrėjų Hulst et.al. (2011) nuomone, svarbiausią vaidmenį bendradarbiavime atlieka administracinis - institucinis kontekstas ir jo sudedamosios dalys, kurios įtakoja ne tik bendradarbiavimo modelius, bet ir situacinį kontekstą bei išorinių veiksnių pobūdį. Institucinį kontekstą sudaro oficiali valstybės struktūra, administracinė kultūra ir su bendradarbiavimo politika susijęs centrinės valdžios vaidmuo. Valstybės struktūra nustatoma šalių konstitucijose ir susistemintuose teisės aktuose. Ji apima valdymo pakopų skaičių, atsakomybių paskirstymą tarp jų, savivaldybių skaičių, dydį, jų savarankiškumo ribas ir vaidmenis teikiant viešąsias paslaugas. Į administracinės kultūros sąvoką įeina teisiškai neįformintų vertybių, normų ir tradicijų komplektai. O trečioji sudedamoji administracinio konteksto dalis apima su savivaldybių bendradarbiavimu susijusius įstatymus, teisinį reglamentavimą, skatinimo struktūras, centrinės ir regioninės valdžios politiką. Įstatymai ne visada palankūs savivaldybėms dirbti kartu (Andersen et.al., 2010; Feiock, 2007): jie gali varžyti abipusių veiksmų laisvę, atbaidyti nuo šios strategijos arba per prievartą versti ją įgyvendinti. Esant reikalui gali pasitaikyti privalomas (*angl. compulsory*) bendradarbiavimas, kuris gali būti taikomas keliais atvejais. Pirmiausia, jei vyriausybė apibrėžia tam tikrai viešajai paslaugai teikti privalomą gyventojų skaičių, kuris nesusidaro vienoje savivaldybėje. Kitas atvejis, kuomet įstatymai iš anksto nustato tam tikrų teritorijų ir tam tikrų jų teikiamų viešųjų paslaugų nukreipimą ir į kaimynines savivaldybes (pavyzdžiui, šalies sostinės zona, aplink kurią išsidėstę mažos savivaldybės). Arba, kai savivaldybė turi tam tikrų specifinių resursų, galinčių pagerinti viešųjų paslaugų kokybę (pavyzdžiui išvystytą transporto ar švietimo sistemą). Galiausiai, privalomas bendradarbiavimas yra laikomas veiksminga priemone siekiant ateityje reorganizuoti teritorinę valdžią valstybės mastu. Tačiau Mäeltsees et.al (2013) privalomo bendradarbiavimo atveju išvelgia didelę grėsmę atstovaujamosios demokratijos principų ir vietos autonomijos išsaugojimui, nes dažniausiai valdantysis organas šiame viešųjų paslaugų teikimo modelyje formuojamas atsižvelgiant ne į piliečių balsą, o į bendradarbiavime dalyvaujančių savivaldybių ir jų atstovų balsus (p. 76). Visai priešinga situacija savivaldybėms laisva valia naudojantis bendradarbiavimo teikiama nauda. Savanoriškas (*angl. voluntary*) bendradarbiavimas – „iš apačios į viršų kylantis“ veiksmas, kurio metu savivaldybės pačios inicijuoja bendrą veiklą abipusėms problemoms spręsti ar tikslams įgyvendinti. Savanoriškas bendradarbiavimas dažniausiai įgyvendinamas naudojantis kontraktais ar sutartimis ir yra nukreiptas į konkretų vieną tikslą, tačiau gali pasitaikyti ir ilgalaikio savanoriško bendradarbiavimo atveju, savivaldybėms steigiant bendrą įmonę. Savanoriškas bendradarbiavimas viešųjų paslaugų teikime dažnai pasirenkamas kaip veiksmingas būdas įveikti organizacinių kompetencijų stoką arba sprendžiant regionines problemas. Tais

atvejais, kai efektyvumo siekis nėra pagrindinis tikslas inicijuojantis bendradarbiavimą, savivaldybės jį renkasi norėdamos apsaugoti nuo centrinės valdžios primestų institucinių pokyčių ar amalgamacijos (Teles, 2016). Tačiau kai kurie autoriai (Swianiewicz, 2010, p. 195; Mäeltseemes et.al., 2013) perspėja, jog savanoriškas bendradarbiavimas nėra iki galo teisiškai apsaugotas: daugeliu atvejų šis bendradarbiavimo tipas yra priklausomas nuo įvairių politinių interesų, teisinės sistemos spragų, administracinės kultūros ir nusistovėjusių tradicijų šiuose elementuose. Be to Swianiewicz (2018) skeptiškai vertina savanorišką vien mažų savivaldybių tarpusavio bendradarbiavimą, teigdamas, jog jos tikrai susidurs su gebėjimų stoka efektyviai vystyti jungtinę veiklą (4 p.). Atsižvelgiant į jo prielaidą, viešųjų paslaugų teikimo modelis efektyvesnis, kai viena didelė savivaldybė bendradarbiauja su aplinkinėmis mažomis savivaldybėmis ir joms suteikia trūkstamas kompetencijas ar resursus.

Nors mokslinėje literatūroje apibrėžiami tik savanoriškas ir priverstinis bendradarbiavimo modeliai, tačiau Teles (2016) išskiria ir tarpinį variantą – skatinamasis bendradarbiavimas. Jis laikomas laisvesnio pobūdžio jungtine veikla, kur tarpusavio ryšių palaikymą savivaldybės nėra verčiamos įgyvendinti per teisinį aparatą, tačiau jaučiamas centrinės valdžios „spaudimas“ naudotis bendradarbiavimo teikiamomis galimybėmis, kurių atsiradimą ir lemia aukščiausiosios valdžios vykdoma politika. Pasak Hooghe et.al. (2001), vyriausybės vykdoma skatinimo politika šalyse labai stipriai įtakoja savivaldybių veiklą, susijusią su bendradarbiavimo vystymu. Jos arba įgyvendina skatinimo politiką inicijuodamos savivaldybes savanoriškai ir aktyviau įsitraukti į tokio pobūdžio veiklas, kurių dėka būtų pagerinta paslaugų kokybė, įgyjamos naujos kompetencijos, atsivertų galimybės prieiti prie tolimesnių resursų regioninės integracijos lygmeniu arba ne. Nors Alford (2011) teigia, jog materialinis atlygis savivaldybes stipriai motyvuoja siekti bendradarbiavimo, tačiau reikėtų apsvarstyti vyriausybės siekius skatinant tokį bendradarbiavimą. Kai kada vyriausybės prisidengia šia priemone dėl ateityje numatytų reformų, kurių metu vykdomas savivaldybių skaičiaus mažinimas jas sujungiant.

Situacinis kontekstas, iškilus bendradarbiavimo poreikiui, priklauso nuo problemų pobūdžio ir užduočių kiekio, organizacinės integracijos laipsnio ir formalių kompetencijų. Užduotis gali būti orientuota į paslaugų teikimą arba paslaugų teikimo politikos įgyvendinimą ir koordinavimą. Pirmuoju atveju bendradarbiavimo tikslas – teikti viešąsias paslaugas, tokias kaip atliekų tvarkymas, viešasis transportas ar vandens tiekimas per jungtines veiklas. Viešųjų paslaugų politikos įgyvendinimas bendradarbiaujant apima išorės veiksmų, susijusių su politikos įgyvendinimu vietos lygmeniu reguliavimą ir ribotų išteklių paskirstymą. Koordinavimo ir planavimo veikloje organizacinis integracinis laipsnis dažniausiai reiškiasi per laisvai susietus

ryšius tarp bendradarbiaujančių savivaldybių, kurios juos naudoja kaip priemonę palyginančią konsultacijas tarp sąveikaujančiųjų (Hulst, 2000; Airaksinen et.al., 2003, p. 8-11). Formalūs susitarimai jau pasireiškia stipresniu integracijos laipsniu, kur savivaldybės priima gyvybiškai svarbius sprendimus, juos įteisina ir veikia kartu dėl bendro tikslo įgyvendinimo. Šiame etape jos sąveikauja dviem būdais: viešųjų paslaugų teikimas gali būti perduotas organizacijai sutarties pagrindu arba bendradarbiaujančios savivaldybės įkuria naują bendrą įmonę+, kuriai pagal nustatytas teises ir įsipareigojimus perleidžia sprendimų priėmimo teisę, integruoja savo turimus išteklius ir kapitalą, kad pasiektų abipusį rezultatą. Teles (2016, p. 10) siūlo bendradarbiavimą tarp savivaldybių vertinti per kitokį šių veiksmų klasifikavimą, kur esmė yra ne taikomi savivaldybių bendradarbiavimo modeliai, o rezultatas, gaunamas jų dėka. Bendradarbiavimą įtakojančius veiksmus autorius skirsto į pirminius, galutinius, vidinius, išorinius, kurių kiekvienam būdingi tam tikri elementai (5 pav.).



5 paveikslas. Savivaldybių bendradarbiavimo modelius įtakojančios veiksniai (sudaryta darbo autorės)

Teles (2014) teigia, jog bendradarbiavimo tarp savivaldybių modelį labiau formuoja situacinis nei institucinis kontekstas. Susidūrus su problema arba gavus užduotį, kurios savivaldybė nepajėgi išspręsti viena, atsiranda bendradarbiavimo poreikis. Problemos pobūdis ir turima bendradarbiavimo patirtis dažnai diktuoja tolimesnių veiksmų pasirinkimą ir įgyvendinimą. Savivaldybės, atsiradus bendradarbiavimo poreikiui, rezultatų įgyvendinimą planuoja per vidinių ir išorinių kriterijų atitikmenis. Anot jo, savivaldybės, mėstančios bendradarbiauti ar ne, pirmiausia remiasi esama konkrečia situacija ar problema ir ankstesnėmis bendradarbiavimo patirtimis. Tinkamai pasinaudojus jomis galima sukurti pastovius ir naudingus ryšius, sumažinti sandorių išlaidas, pagerinti viešųjų paslaugų kokybę (Mattisson et.al., 2007; Clark et.al., 2004,

Giancomini et.al., 2013). Savaimė suprantama, jei savivaldybės anksčiau patyrė nesėkmę bendroje veikloje arba neturi visai tokios patirties, jos vengs bendradarbiauti ir apie tikėtinus rezultatus ateityje jos galvos mažiausiai, nes neigiama patirtis (jei ji yra apskritai), įgyta bendradarbiaujant, rodo, jog bendra veikla teikiant viešąsias paslaugas gali vystytis ne visada taip, kaip buvo planuojama pradžioje. Todėl bendradarbiavimas dažniau yra efektyvus ir patiriantis sėkmę, kai savivaldybės – partnerės atranda kuo daugiau bendrų bruožų, vertinant ne tik pačią problemą, kurią jos tikisi įveikti drauge, bet ir kitas, ne ką mažiau reikšmingas aplinkybes, tokias kaip bendri interesai, poreikiai, instituciniai ir organizaciniai bruožai, galių balansas, ištekliai, reikalavimai susiję su viešųjų paslaugų teikimu ir panašiai. Taigi Teles (2016) tikėtinus rezultatus ateityje, kaip bendradarbiavimą motyvuojantį veiksnį, savivaldybėms reikėtų įvertinti per labai svarbius ir rezultatų kokybę įtakančius veiksnius, nes ryšių palaikymas tarpusavyje yra ne visada pastovus ir garantuojantis naudą: dėl jo lankstumo gali pasikeisti aplinkybės, kurios bendradarbiavimo procesą gali ne sustiprinti, o priešingai, užslopinti. Savivaldybėms, kurios bendradarbiaudamos nori pasiekti abipusę ir ilgalaikę naudą teikiant viešąsias paslaugas, būtina mąstyti globaliau ir nebijoti pokyčių.

Apibendrinant šią darbo dalį galima teigti, jog savivaldybių tarpusavio bendradarbiavimas gali būti įtakojamas įvairiausių veiksnių. Vis dėl to didžiausią įtaką turi centrinės valdžios vaidmuo viešajame sektoriuje, jos sukurtos sąlygos bendradarbiavimui ir požiūris į bendrą savivaldybių veiklą. Jeigu centrinė valdžia išvelgia potencialą ir naudą viešųjų paslaugų teikime savivaldybėms bendradarbiaujant, ji bus suinteresuota finansiškai skatinti šią strategiją arba netgi versti savivaldybes imtis bendrų veiklų vadovaujantis įstatymais.

#### **1.4. Savivaldybių bendradarbiavimo trūkumai**

Jau ankstesnėse darbo dalyse minėta, jog savivaldybės yra skirtingos ne tik tarp šalių, bet ir kiekvienos šalies viduje. Ir nors visoms savivaldybėms šalyje dažniausiai pavedamos vienodos funkcijos ir galioja tie patys bendradarbiavimą reglamentuojantys teisės aktai, tačiau savivaldybių heterogeniškumas ir centrinės valdžios vaidmuo neretai iššaukia įvairaus pobūdžio problemas savivaldybių bendradarbiavime. Šioje darbo dalyje pristatomi ir analizuojami dažniausiai moksliniuose darbuose akcentuojami sunkumai, su kuriais susiduria bendradarbiaujančios institucijos.

- **Demokratijos deficitas.** Ši problema išryškėja tuomet, kai savivaldybės palieka sudėtingas viešųjų paslaugų teikimo problemas, kurios yra priskirtos jų viešajai nuosavybei, naujoms valdymo struktūroms ar decentralizuotoms elito valdomoms organizacijoms (Aars et.al., 2005;

Andersen et.al., 2010; Pierre, 2011; Andersen, 2012). Elitu čia vadinamos savivaldybės, kurios yra didelės, savarankiškos ir ekonomiškai stiprios. Tai dažniau apima naujai įkurtų savivaldybių bendroves, kurios perima iš savivaldybių savarankiškumą bei teisę priimti svarbius sprendimus organizuojant viešąsias paslaugas. Bendradarbiaujančiose savivaldybėse jos užima vadovaujančiąją poziciją ir nuo jų priimamų sprendimų priklauso, kokie bendradarbiavimo projektai, veiklos ar veiksmai bus atlikti derybų ir susitarimo pagrindu. Wollman (2010, p. 273) teigia, jog demokratijos problema sustiprėja dar labiau, kai savivaldybės suteikia naujai sukurtoms organizacijoms dar daugiau privilegijų, negu numato įstatymai, o pastarosios laikui bėgant tampa suinteresuotos rūpintis savo interesais ir pelnu, o ne savivaldybių ir jų gyventojų poreikiais.

- **Demokratijos kontrolė.** Su šiuo iššūkiu dažniau susiduriama, kai savivaldybės bendradarbiauja priverstinai. Naujai įkurtose viešųjų paslaugų teikimo įmonėse deleguoti atstovai iš bendradarbiaujančių savivaldybių perrima sprendimų priėmimo teisę, palikdami ne tik gyventojus be tiesioginės teisės įtakoti jų veiklą, bet ir pačių savivaldybių dalyvavimo galimybes. Kiekvienos savivaldybės investicijos į bendrą įmonę skirtingai įtakoja teisę į sprendimų priėmimus. Sprendimų priėmimo teisė perkeliama į aukštesnį lygmenį, o demokratinė kontrolė ir atsakomybė išlieka senojoje vietos valdžios institucijoje. (Mäeltseemes, p. 76).
- **Autonomijos išsaugojimas.** Savivaldybės vengia projektų, kuriuose bendradarbiaujant yra rizika pažeisti pagrindinę vietos savivaldos koncepciją “laisvai ir savarankiškai savo atsakomybe reguliuoti bei tvarkyti visuomenės reikalus ir tenkinti gyventojų poreikius” (LR Vietos Savivaldos įstatymas, 1994). Feiock et.al. (2010), pabrėžia jog nepriklausomai nuo santykių tarp savivaldybių formalumo, autonomiškumas ir gebėjimas savarankiškai atsirinkti partnerius, užmegzti kontaktą su jais ar netgi nutraukti bendradarbiavimą palaikančius santykius yra svarbus kriterijus, kuris palengvina patį procesą ir parodo savivaldybės stabilumą ir lankstumą. Tačiau nors autonomijos teisė savarankiškai veikti pabrėžiama ir konkuruojant ir bendradarbiaujant tarpusavyje, tačiau vykdant pastarąją veiklą ši teisė sunkiau tolygiai išlaikoma tarp institucijų. Priklausomai nuo pasirinktų bendradarbiavimo modelių, ji arba išlieka stabili arba perduodama naujoms sukurtoms organizacijoms.
- **Atskaitomybės užtikrinimas.** Nesvarbu kurią strategiją, bendradarbiavimą ar jam prilygstančią alternatyvą, savivaldybės būtų suinteresuotos rinktis viešųjų paslaugų teikimui, joms būtina suvokti, jog didėjantis atstumas nuo savivaldybės iki paslaugos teikėjo ne tik iššaukia atskaitomybės užtikrinimo problemas, bet gali dviprasmiškai įtakoti ir susilpninti

visuomenės suvokimą apie savivaldybės veiklas, kurios yra įgyvendinamos priklausant nuo kitų dalyvių (Holum et.al., 2016, p. 600). Piliečiai yra tiesioginiai naudos gavėjai ir vertintojai, ir jeigu jie moka už paslaugą, savivaldybė privalo jiems užtikrinti būdus, leidžiančius gauti dominančią informaciją apie paslaugos tiekėją ir paslaugos organizavimą.

- **Biurokratinės kliūtys ir teisinio reglamentavimo stoka.** Savivaldybės dažnai vengia bendradarbiauti dėl per daug laiko užimamų formalumų, kuriais reikia įtvirtinti bendradarbiavimą gaunant daugelio atsakingų asmenų pritarimą. Tinkamai nesukurta teisinė bazė bendradarbiavimui, sukuria savivaldybėms ar jų įsteigtoms bendrovėms palankią terpę manipuliuoti turimomis teisėmis ir iškraipyti bendradarbiavimo struktūrą. Teisės aktai, įstatymai nėra taip dažnai atnaujinami, kaip įgyvendinamos įvairios programos ar projektai, kurių tikslams pasiekti reikalingas didesnio masto bendradarbiavimas. Visos šios kliūtys sulėtina bendradarbiavimo procesą, todėl dažnai savivaldybės vengia įsivelti į bendras veiklas, kurioms nenusisekus bijo patirti nuostolius.
- **Didelės laiko sąnaudos.** Savivaldybių bendradarbiavimas nėra idealus toms savivaldybėms, kurios tikisi greito ryšių užmezgimo ir plėtojimo. Kadangi bendradarbiavimo procese dalyvauja įvairiais aspektais išsiskiriančios suinteresuotos šalys, daug laiko užima potencialių partnerių atsirinkimas, bendradarbiavimo modelių pasirinkimas, derybiniai klausimai dėl suinteresuotoms pusėms priimtinių sprendimų (Vanags et.al., 2006).
- **Stabilumo stoka.** Jau ankstesnėse darbo dalyse buvo minėta, kad savivaldybių bendradarbiavimas yra nuolat besikaitaliojanti, prie įvairių situacijų ir veikėjų besitaikanti strategija, kuriai dažnai stinga stabilumo. Ne tik teritorinės reformos, bet ir įvairūs įstatymų pakeitimai, savivaldybėms sudaro papildomas išlaidas. Jeigu su viešųjų paslaugų teikėju šalies įstatymai savivaldybėms leidžia sudaryti sutartis trumpalaikiam laikotarpiui, savivaldybė kaitaliodama partnerius gali susidurti su rizika nuosekliai tvarkyti administracinius reikalus ir padidinti administracinius kaštus. Kai įstatymai negarantuoja pastovumo, sunku planuoti ir numatyti bendradarbiavimo plėtrą ir ateities rezultatus.
- **Išaugusios bendradarbiavimo išlaidos.** Ne visada bendradarbiavimas atneša abipusę naudą (*angl.*: win-win situation). Nenumatytos išlaidos gali atsirasti dėl daugelio veiksnių, ypač dėl kompetencijų ir patirties stokos. Sėkmingam bendradarbiavimui būtina patirtis. Nors abipusis bendravimas ir dalijimasis žiniomis gali sumažinti sandorių išlaidas, tačiau tikėtina, kad kai kada gera komunikacija gali padidinti aktyvumą, kuriuo suinteresuotieji aktyviai gina savo pageidaujamus sprendimus (Jones, 2010, p. 87). Kuo ilgiau nerandama kompromiso, tuo didesnė tikimybė rasti įtampai, konfliktams ir nenumatytoms išlaidoms.

Visos aukščiau pateiktos problemos, su kuriomis yra galimybė savivaldybėms susidurti dirbant kartu, neabejotinai reikalauja kompetencijų, kurios padėtų šias problemas aplenkti arba bent jau sušvelninti. Kitu atveju, nesugebėjus šių trūkumų įveikti, gali kilti nemažai konfliktų, kurių rezultatas – savivaldybių polinkis labiau konkuruoti nei bendradarbiauti siekiant ekonominės naudos viešajame sektoriuje.

Atskleidus trūkumų gausą ir įvairovę, galinčią išryškėti tarp bendradarbiaujančių institucijų, daroma išvada, jog patirtis, derybiniai įgūdžiai, profesionalumas ir kompetencijos yra labai svarbūs plėtojant jungtinę veiklą. Žinoma, kai kurių problemų raiška, tokių kaip biurokratiniai reikalavimai ar įstatymų bazė, nepriklauso nuo savivaldybių kompetencijų, tačiau kai kada šie trūkumai gali apsaugoti institucijų teises iškilus konfliktams arba savivaldybės gali nusistatyti aiškias tarpusavio vidaus taisykles, kurių dėka būtų galima supaprastinti ir pasilengvinti abipusės veiklos vystymą. Bendradarbiavimo strategija turi būti gerai apgalvota, numatyti ne tik ateities tikslai ar rezultatai, bet ir galimi sprendimo būdai tikėtinioms problemoms spręsti.

### III. LIETUVOS, LATVIJOS IR DANIJOS SAVIVALDYBIŲ BENDRADARBIAVIMAS ORGANIZUOJANT VIEŠŪJŲ PASLAUGŲ TEIKIMĄ

#### 3.1. Tyrimo metodologija

Baigiamojo darbo hipotezei patvirtinti naudojama lyginamoji atvejo studija (angl. case study) ir antrinė duomenų analizė skirta ištirti konkrečius Lietuvos, Latvijos ir Danijos šalių savivaldybių bendradarbiavimo atvejus. Tyrimas nukreiptas į viešąsias paslaugas, apimančias komunalinių atliekų tvarkymą<sup>1</sup> ir viešąjį transportą. Šios paslaugos pasirinktos atsižvelgiant į jų neginčijamą svarbą darniam šiandieninės bei ateities kartų vystymuisi ir į tai, kad analizuojant teorinę dalį jos buvo tarp dažniausiai pasitaikančių viešųjų paslaugų, kurios skirtingose Europos šalyse pavestos savivaldybėms kaip jų privalomos funkcijos. Lyginamojo metodo pagalba siekiama palyginti ir įvertinti panašų teritorinį dydį turinčių šalių savivaldybių bendradarbiavimo galimybes, modelių taikymą ir mastą organizuojant konkrečių viešųjų paslaugų teikimą gyventojams. Antrinė duomenų analizė apėmė anksčiau atliktų mokslinių straipsnių ir veiklos auditų ataskaitas. Tyrimo rezultatams gauti pirmiausia buvo apžvelgtas ir palygintas Lietuvos, Latvijos ir Danijos šalių institucinis kontekstas: valdymo struktūra, savivaldybių vieta ir vaidmuo valdymo sistemoje, centrinės valdžios įtaka organizuojant savivaldybių veiklas, svarbiausi įvykiai, palietę ir pertvarkę valdymo sistemas šalyse. Vėliau pristatomi kiekvienos šalies įstatymai ir kiti teisiniai reglamentai, pateikiami oficialiose šalių įstatymų duomenų bazėse (Lietuvoje: [www.e-seimas.lrs.lt](http://www.e-seimas.lrs.lt); Latvijoje: [www.varam.gov.lv](http://www.varam.gov.lv); Danijoje: [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk), [www.lovtidende.dk](http://www.lovtidende.dk); [www.ft.dk](http://www.ft.dk)), kurie susiję su savivaldybių bendradarbiavimu organizuojant viešųjų paslaugų teikimą. Galiausiai, duomenys apie dabartinį konkrečių viešųjų paslaugų organizavimą buvo renkami, analizuojami, lyginami ir vertinami naudojantis visų savivaldybių šalyse, jų valdomų įmonių, viešųjų paslaugų teikėjų ir atsakingų už savivaldybių veiklos priežiūrą institucijų internetiniais puslapiais.

**Tyrimo tikslas:** palyginti Lietuvos, Latvijos ir Danijos šalyse taikomus savivaldybių bendradarbiavimo modelius organizuojant viešųjų paslaugų teikimą.

**Tyrimo uždaviniai:**

1. pristatyti Lietuvos, Latvijos ir Danijos šalių savivaldybių bendradarbiavimą reglamentuojančią teisinę bazę;
2. nustatyti savivaldybių bendradarbiavimo modelius organizuojant viešąsias paslaugas;

---

<sup>1</sup> Šiame darbe sąvoka „atliekos“ ir „komunalinės atliekos“ vartojama sinonimiškai.

- įvertinti bendradarbiavimo modelių privalumus ir trūkumus.

### **3.2. Lietuvos, Latvijos ir Danijos šalių administracinis – institucinis kontekstas**

Šioje darbo dalyje pristatomos Lietuvos, Latvijos ir Danijos šalių oficialios valdymo sistemos, teisinė bazė, aprašomos reikšmingos, su savivaldybių funkcionavimu susijusios teritorinės reformos ir jų pasekmės, lyginamas savivaldybių vaidmuo, savarankiškumo mastas ir atsakomybių paskirstymas organizuojant viešųjų paslaugų teikimą, pristatoma savivaldybių skaičiaus, teritorinio dydžio bei gyventojų pasiskirstymo reikšmė, ieškoma veiksnių, galinčių įtakoti (skatinti arba riboti) savivaldybių bendradarbiavimą.

Lietuvos Latvijos ir Danijos savivaldybėms deleguotos daugiau ar mažiau su viešųjų reikalų tvarkymu susijusios funkcijos. Visose šalyse, šios, vietos savivaldos teisę turinčios institucijos, yra arčiausiai žmonių, tačiau heterogeniškumas pasireiškia ne tik tarp šalių, bet ir jų viduje. Latvijos ir Lietuvos valstybių teritorijų dydžiai (2 lentelė) bei gyventojų skaičius yra labai panašūs, tačiau vidutinis savivaldybių teritorijų dydis ir skaičius Latvijoje yra dvigubai didesnis nei Lietuvoje. Lietuva, priešingai nei Latvija ar Danija, pasižymi didelėmis savivaldybių teritorijomis, lyginant ne tik tarpusavyje visas tris šalis, bet ir Europos mastu. Vidutinis teritorijos dydis, tenkantis vienai savivaldybei yra 1 088 km<sup>2</sup>, o tai 22 kartus viršija Europos Sąjungos valstybių narių savivaldybių teritorijų dydį, kuris tesiekia vos 48,2 km<sup>2</sup>. Danijos vidutinis savivaldybių dydis yra pats mažiausias lyginant su Lietuva ir Latvija. Po įgyvendintos reformos šalyje, kurios metu buvo išplėstos savivaldybių teritorijos ir patrigubintas gyventojų skaičius jose, Danijoje liko tik labai mažas procentas savivaldybių, kuriose gyvena iki 10 000 tūkstančių gyventojų. Tuo tarpu susijungimo reformą įgyvendinusioje Latvijoje toks savivaldybių dydis, kur vienoje savivaldybėje gyvena iki 10 000 tūkstančių, yra dažniausiai pasitaikantis. Lietuvai ir Danijai nėra būdingos mažos savivaldybės, šiose šalyse daugiausia savivaldybių, kuriose gyvena iki 50 000 tūkstančių gyventojų, tačiau pagal gyventojų tankumą Danija ženkliai pirmauja. Ši šalis pasižymi tankiai ir tolygiai pasiskirsčiusiais gyventojais: nėra atotrūkio tarp gyventojų kūrimosi miesto ir kaimo vietovėse. Tokią situaciją lemia tinkamai išvystyta transporto infrastruktūra visomis transporto rūšimis, patikima socialinė aplinka, darbo vietų pasiūla. Nors Latvija ir Danija stambino savivaldybes, tačiau Latvijoje buvo suformuotos mažos pagal gyventojų skaičių ir teritorijos dydį, retai apgyvendintos savivaldybės. Danijoje suformuotos mažos pagal teritorijos dydį, tačiau didelės pagal gyventojų skaičių ir tankumą savivaldybių teritorijos. Lietuvai, būdingos nemažos pagal gyventojų skaičių ir teritorijos dydį, tačiau retai apgyvendintos savivaldybės.

Savivaldybės, skaičiuojančios 100 000 ir daugiau gyventojų Lietuvoje pasiskirstė tarp 4 didžiųjų miestų (Vilniaus, Kauno, Klaipėdos ir Šiaulių) ir vieno rajono (Vilniaus raj.), Latvijoje didžiausia gyventojų telktis tik sostinėje Rygoje, o Danijoje virš 100 000 tūkstančių turinčių savivaldybių net 7 (sostinė Kopenhaga, šalia jos įsikūręs Frederiksbergas, Orhusas, Alborgas, Esbjergas, Vailė ir Odensė).

**1 lentelė. Lietuvos, Latvijos ir Danijos savivaldybių demografinių rodiklių palyginimas (%)**

Gyventojų skaičius*		Lietuva	Latvija	Danija
< 999		0	0	0
1000 - 5000		3.3	33	3
5001 – 10 000		3.3	33.9	1
10 001 – 50 000		73.4	29.7	56.1
50 001 – 100 000		11.7	2.5	32.7
> 100 000		8.3	0.9	7.2
<i>Viso savivaldybių</i>		<i>60</i>	<i>118</i>	<i>98</i>
<i>Šalies plotas km<sup>2</sup></i>		<i>65 300</i>	<i>64 589</i>	<i>42 933</i>
Vidutinis savivaldybių teritorijų dydis km <sup>2</sup>		1 088	547	438
Vidutinis gyventojų skaičius savivaldybėje		46 835	16 393	58 284
Gyventojų tankumas žm./ km <sup>2</sup>		43	30	133

\* remiantis 2018 m. statistikos duomenimis

**Lietuvos** valstybės indėlių į savivaldybių, kaip institucijų, prisidedančių prie valstybės gerovės kūrimo, svarbą galima pradėti matuoti nuo šalies nepriklausomybės atgavimo datos. Nors pati pradžia atgavus nepriklausomybę, savivaldybėms reikšmingų pokyčių neatnešė ir dar iki šiol primena apie sovietmečiu įgyvendintą stambią valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemą ir centralizuotą komandinį valdymą, tačiau laikui bėgant pokyčiai Europoje įtakojo Lietuvos valdymo sistemos pertvarkymą vis labiau ją decentralizuojant ir daugiau funkcijų perduodant savivaldybėms. Lietuvoje posovietiniu laikotarpiu įgyvendintos dvi esminės savivaldybių reformos. Pirmoji apėmė 1994-1999 m. laikotarpį, kurio metu Lietuvos teritorija buvo suskirstyta į 56 savivaldybes ir 10 apskričių. Antro etapo metu (1999 m. pabaigoje) buvo įkurtos kelios naujos savivaldybės (Rietavo, Elektrėnų, Pagėgių, Kalvarijos) ir praplėstos kai kurių esamų savivaldybių teritorijos (Druskininkų, Birštono, Marijampolės ir kitos). 2010 m. panaikintos administracinės apskritys, paliktos tik teritorinės. Daugiau reikšmingesnių teritorinių pertvarkymų, kurie būtų susiję su savivaldybių skaičiaus pokyčiu šalies viduje neįvyko. Savivaldybių skaičiaus nežymus pokytis nuo 1990 m. galbūt liudija apie giliai išsisknijusias sovietines tradicijas, politinės valios ir iniciatyvų stoką. Pamatiniai šalies dokumentai, kurių nuostatomis šiandien vadovaujasi savivaldybės, yra Lietuvos Respublikos Konstitucija (1992),

(toliau LR), LR Vietos savivaldos įstatymas (1994), ratifikuota Europos vietos savivaldos chartija (1999). Konstitucijoje (1992) teigiama, jog savivaldybė yra įstatymo numatyto valstybės teritorijos vieneto bendruomenė, turinti Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę veikti savaveiksmiškumo pagrindais ir pavestas funkcijas įgyvendinti atsižvelgiant į vietos sąlygas ir aplinkybes, kurios neprieštarauja įstatymų nustatytai tvarkai. Vėliau priimtas Vietos savivaldos įstatymas (1994) dar kartą patvirtino savivaldybių vietos savivaldos teisę veikti autonomiškai pagal Konstitucijoje ir šalies įstatymuose apibrėžtą kompetenciją, kartu įtvirtindamas vietos savivaldos principus, savivaldybės institucijas, jų kompetencijas, funkcijas, teises, pareigas ir kita. Visi aukščiau paminėti dokumentai apsaugo savivaldybių administracinę ir finansinę nepriklausomybę tvarkant ir valdant pagrindinę viešųjų reikalų dalį, tuo pačiu prisiimant už tai pilną atsakomybę. Šiandien vietos valdžios sistema Lietuvoje susideda iš vienos pakopos valdymo. Perduotų funkcijų vykdymas įgyvendinamas per savivaldybių tarybas, kurios yra atskaitingos Vyriausybei. Savivaldybės Lietuvoje labai skiriasi, tačiau joms visoms perduotos vienodos valstybinių ir savarankiškų viešųjų paslaugų organizavimo funkcijos. Savivaldybės, atsižvelgdamos į gyventojų interesus, atsakingai privalo pasirūpinti socialinių, sveikatos priežiūros, švietimo, vandens tiekimo, komunalinių atliekų ir nuotekų tvarkymo bei daugelio kitų paslaugų prieinamumu ir kokybe. Kad būtų sumažinti skirtumai, atsirandantys dėl įvairių veiksnių, ir kiek įmanoma labiau gerinama paslaugų kokybė savivaldybėse, LR Vietos savivaldos įstatymo (1994) II skirsnio 5 straipsnio 3 punktą pripažįsta savanorišką savivaldybių bendradarbiavimą siekiant bendrų tikslų. Jos gali pasinaudoti jungtinės veiklos (partnerystės) arba bendrų viešųjų pirkimų sutartimis su kitomis savivaldybėmis. Civilinio kodekso (2000) 6.969 straipsnyje jungtinės veiklos sutartis įvardijama kaip dviejų ar daugiau asmenų savanoriškas įsipareigojimas bendrai konkrečiai veiklai kooperuojant turtinius, darbinius ir interektualinius išteklius. Pagal teisinę paskirtį jungtinės veiklos sutartis teisės doktrinoje priklauso bendradarbiavimo sutarčių grupei, kurių esminis požymis yra sutartį sudarančių šalių bendri interesai nukreipti į visos partnerių grupės ilgalaikę gerovę. Naudojantis jungtinės veiklos sutartimi partneriai bendrai atsako pagal iš bendros veiklos kylančias prievoles ir vienodai prisiima atsakomybę už nesėkmes bei dalijasi pelnu. Tai reiškia, kad dvi ir daugiau savivaldybių gali būti partnerės ir bendrų interesų vedamos dalintis turimais resursais, patirtimis, kompetencijomis ir tokiu būdu ne tik suvienodinti tų teritorijų gyventojams viešosios paslaugos teikimą, bet ir pagerinti kokybę. To pačio įstatymo 4 punktą leidžia viešųjų paslaugų funkcijas perleisti kitai savivaldybei abipusiu savivaldybių tarybų sutarimu, tačiau atsakomybė už jų įgyvendinimą pasilieka perduodančioji savivaldybė. Ši savivaldybėms suteikta laisvė gali duoti dvejopų rezultatų. Jeigu yra kaimyninė savivaldybė, kuri

turi administracinių ir finansinių pajėgumų organizuoti viešųjų paslaugų teikimą ne tik savo teritorijoje, perduodančiai šią teisę savivaldybei gali sumažėti organizacinių ir finansinių reikalų našta. Tačiau gali būti, kad būnant priklausomai nuo kitos savivaldybės, išaugs paslaugos kaina ar sumažės galimybės lanksčiai reaguoti į bendruomenės interesus dėl atsiradusio atstumo tarp paslaugos gavėjo ir tiekėjo arba dėl neskaidrių veiksmų apskaičiuojant paslaugos kainą. Žinant tai, kad atsakomybė naudojantis šiuo paslaugos organizavimo modeliu, neperleidžiama kartu su paslaugos teikimu, savivaldybei ypatingai svarbu neatsiriboti nuo organizacinių reikalų, stebėti, kontroliuoti ir laiku reaguoti į piliečių poreikius.

Kaimyninėje **Latvijoje**, priešingai nei Lietuvoje, nuo nepriklausomybės atgavimo 1991 m. nors ir prireikė dvidešimties metų, kad įvyktų vietos savivaldos teisę turinčių bendruomenių reorganizacija, tačiau 2009 m. ji įgyvendinta. Kadangi iki reformos Latvijos teritorija buvo suskirstyta smulkiai į administracinius – teritorinius vienetus – valsčius (*latv.* pagasti) ir jie turėjo vietos savivaldos teisę, bet buvo pavaldūs rajonui, šalies vyriausybė priėmė administracinės – teritorinės reformos įstatymą (1998) pertvarkyti administracinę - teritorinę skirstymą, sujungiant juos į didesnius vienetus. Nuo 2003 m. Latvijoje oficialiai prasidėjo savanoriško savivaldybių susijungimo projekto įgyvendinimas. Jos pačios galėjo nuspręsti su kuo ir kaip susijungti. 2004 m. prasidėjęs II etapas, tęsėsi toliau, tik jis buvo privalomojo pobūdžio, nes atsakomybė už savivaldybių susijungimą jau buvo perduota atsakingoms valstybės institucijoms, bijant, kad be jų įsikišimo, savanoriškas susijungimas gali užtrukti labai ilgai. Tačiau tai, kad pirmiausia savivaldybėms pačioms buvo palikta teisė savarankiškai apsispręsti, parodo demokratišką valstybės valdžios požiūrį į jų kompetencijas bei pasitikėjimą jomis. Taigi iki didžiojo pertvarkymo šalyje vietos savivaldos teisę turėjo 26 rajonai (*latv.* pilsētu lauku teritorijas), 7 miestai (*latv.* pilsētas) ir 489 valsčiai, tačiau įgyvendinant reformą, rajonai buvo panaikinti, o miestai ir valsčiai, buvo perskirstyti į 109 savivaldybes (*latv.* novadi) ir 9 respublikinio pavaldumo miestus (*latv.* Republikas pilsētas), kurie šiandien turi vienodas funkcijas, tik miestai neturi rajoninių teritorijų. Šiandien administracinę valdymo sistemą Latvijoje sudaro du lygiai: pirmąjį sudaro regionai, turintys administracinę bei teisėkūros galias, o antrasis priklauso žemesniajai valdymo struktūrai – savivaldybėms. Latvijoje savivaldybių teisės, pareigos ir pamatiniai principai įtvirtinti šalies Konstitucijoje (1993), Savivaldybių įstatyme (1994), ir Valstybės valdymo struktūros įstatyme (2002). Dauguma viešojo gyvenimo reikalų yra priskirta savivaldybių savarankiškosioms funkcijoms (Savivaldybių įstatymas, 15 straipsnis) veikiant pagal savo kompetenciją ir teises arba deleguotoms funkcijoms, kurias paveda viešojo administravimo institucijos. Siekiant efektyvaus funkcijų įgyvendinimo ir vietos savivaldos stiprinimo šalies

teisinis reglamentas kuria bendras savivaldybių tarpusavio santykių taisykles, pareigas ir galimybes. Savivaldybių įstatymas (1994 m.) įtvirtina galimybę savivaldybėms bendradarbiauti su kitomis viešojo sektoriaus institucijomis atliekant viešojo administravimo institucijų perduotas funkcijas (XIII skyrius). Įstatyme teigiama, jog siekiant išspręsti kelias ar visas savivaldybės dominančias užduotis jos turi teisę bendradarbiauti ir abipusiu sutarimu steigti bendras institucijas, kurios veikia pagal atitinkamų savivaldybių tarybų patvirtintus įstatus. Savivaldybės gali steigti keletą bendrų įstaigų, kurių veiklą koordinuoja viena stebėtojų taryba, sudaryta iš kiekvienos savivaldybės deleguotų pareigūnų (99 straipsnis). Bendros įmonės stebėtojų tarybos pirmininko pareigas gauna didžiausios savivaldybės tarybos pirmininko pavaduotojas, jeigu nesutariama kitaip. Savivaldybių įstatymo 98 straipsnis, nurodo, jog savivaldybės, neturinčios reikiamų resursų ar infrastruktūros objektų, būtinų viešųjų paslaugų organizavimui, privalo bendradarbiauti su kitomis savivaldybėmis, kad užtikrintų įstatymais nustatytų funkcijų vykdymą. Tai parodo, jog ne visos savivaldybės yra pajėgios savarankiškai susidoroti su pavestomis užduotimis: savivaldybės, kurios geba deleguotas funkcijas įgyvendinti savarankiškai, turi daugiau galimybių išlikti nepriklausomomis, tačiau finansinių ir administracinių išteklių stokojančioms savivaldybėms bendradarbiavimas yra pristatomas kaip rekomendacinio pobūdžio užduotis. Savivaldybių įstatymas taip pat numato joms galimybę, bet kokią administracinę užduotį, kylančią iš kiekvienos savarankiškos funkcijos, perduoti privačiam asmeniui arba kitam viešajam asmeniui. Administracijos užduoties delegavimo tvarką, rūšis ir ribas nustato Valstybinės administracijos struktūros įstatymas (2002). Šis įstatymas praplečia savivaldybių teisę vykdyti bendrą veiklą su kitomis viešosiomis institucijomis siekiant užtikrinti veiksmingą viešojo administravimo funkcijų vykdymą. Įstatymo 54 straipsnis aprašo savivaldybių bendradarbiavimo taisykles ir galimybes įgyvendinant savarankiškąsias ir deleguotas viešųjų reikalų užduotis. Savivaldybės gali sudaryti bendradarbiavimo sutartis (61 straipsnis), kurios nepažeidžia teisės aktais joms nustatytų kompetencijų ir neprieštaruoja hierarchiniams santykiams tarp įvairių viešųjų asmenų ir jų institucijų. Savivaldybė, remiantis Valstybinės administracijos struktūros įstatymu (2002), gavusi pasiūlymą bendradarbiauti, turi teisę jo atsisakyti, pagrįsdama bent vieną priežastį iš toliau išvardintų: teisinės bazės, susijusios su bendradarbiavimo procedūra, kliūtys; jei į bendradarbiavimą įtraukiama kita vietos savivaldos institucija su ženkliai mažesniais ištekliais nei kitų partnerių; jei bendradarbiavimo vystymas reikalauja nepagrįstai didelių investicijų, kad būtų patenkinti bendradarbiavimo iniciatoriaus poreikiai. Jei viena iš partnerių mano, kad siūlomo bendradarbiavimo tikslas nebuvo pasiektas dėl kitos institucijos netinkamų veiksmų ar neveikimo (bendradarbiavimas yra nepakankamas arba nepakankamai užtikrintas), ji gali informuoti

atitinkamas aukštesnes institucijas ir prašyti žalos atlyginimo. Šios, įstatymu įtvirtintos nuostatos leidžia teigti, jog savivaldybės turi teisę rinktis su kuo vystyti bendrą veiklą, atsižvelgiant į savo galimybes ir į aukščiau išvardintas priežastis. Jos yra apsaugotos nuo veiksmų, kurie gali nepalankiai įtakoti bendradarbiavimą. Tačiau jei savivaldybės vis dėl to pasirenka bendradarbiauti ir šis susitarimas duoda naudos, įstatymas neriboja jo trukmės ir masto: bendradarbiavimas gali būti nuolatinis, apimti kelias sritis ir pritaikytas kiekvienu konkrečiu atveju pagal poreikį.

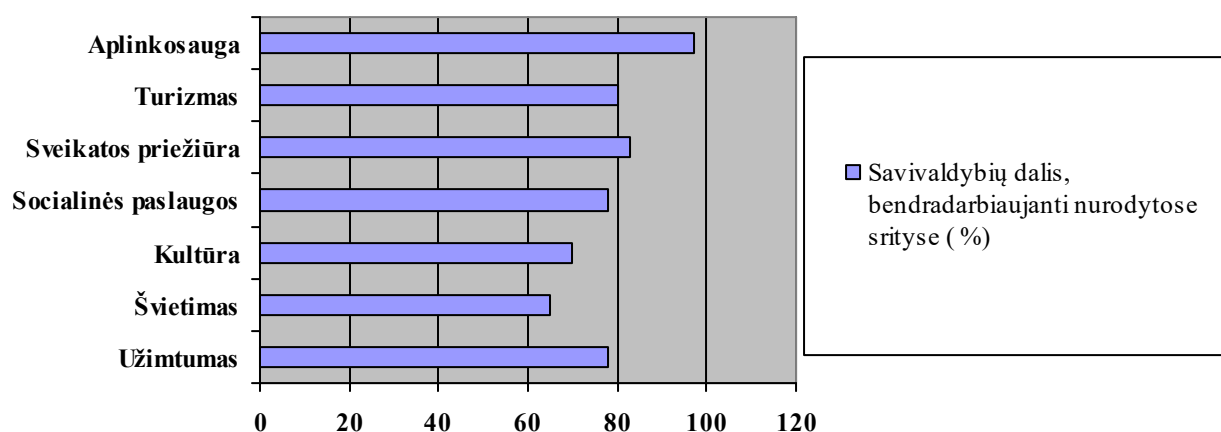
**Danija** iš visų trijų tyrimui pasirinktų šalių pasižymi stipriu ekonominiu augimu ir teritorinių reformų dėka išgryninta efektyvia valdymo sistema. Nors šalis ir mažesnė už Lietuvą bei Latviją, o paslaugų kainos ir mokesčiai joje ženkliai lenkia daugumą Europos šalių, tačiau Danija gali pasigirti dvigubai didesniu gyventojų skaičiumi, kuris tiesiogiai ir prisideda prie ekonominio augimo ir visuotinio šalies progreso. Politinių pastangų dėka per paskutinius 50 metų Danijoje buvo įgyvendinami reikšmingi vietos savivaldos sistemos pokyčiai, kurie laikui bėgant iš pagrindų pertvarkė visą valdymą: perskirstė funkcijas, sukūrė naują finansinį mechanizmą, pakeitė organizacinę ir sprendimų priėmimo sistemą. Reikšmingiausiu šalies pertvarkymu galima įvardinti 2001-2007 m. vykdytą teritorinę – administracinę – funkcinę reformą, kurios tikslas buvo supaprastinti viešąjį sektorių, susilpninti biurokratijos mechanizmą, pagerinti viešųjų paslaugų kokybę ir sustiprinti piliečių vaidmenį per dalyvaujамąją valdyseną. 2001 metais rinkimus laimėję socialdemokratai centrinei valdžiai įsipareigojo sustiprinti savivaldybių vaidmenį. Jų dėka viešajame sektoriuje savivaldybėms buvo patikėta daugiau funkcijų mainais į tai, jog mažos savivaldybės (iki 20 000 gyventojų) priims vyriausybės pasiūlymą nesipriešinti teritoriniam sujungimui arba vystys privalomąjį bendradarbiavimą (Bekendtgørelse af lov om forpligtende kommunale samarbejder, 2007 m.) kartu su kaimyninėmis savivaldybėmis teikiant viešąsias paslaugas. Ši situacija atskleidė, kokį svarbų tarpininkavimo vaidmenį atliko politinių partijų atstovai ieškodami kompromisų tarp centrinės valdžios ir savivaldybių ir kaip reikalingi geri derybiniai įgūdžiai derinant skirtingus interesus tarp skirtingo lygmens suinteresuotųjų (Hansen, 2010). Privalomo bendradarbiavimo įstatymas savivaldybių bendradarbiavimą nurodė vykdyti taip, kad pagal geografinę vietą būtų patenkinti visų gyventojų poreikiai (§2). Reikia paminėti, jog privalomasis bendradarbiavimas negaliojo keletui savivaldybių suteikiant joms galimybę veikti kaip nepriklausomoms institucijoms dėl nepalankių geografinių sąlygų (pvz.: Bornholm savivaldybė) arba jei tam tikros specializuotos užduotys buvo sprendžiamos vienos ar daugiau netoliese esančių savivaldybių (pvz.: Ærø, Samsø savivaldybės). Įgyvendinat reformą iki 2005 m. sausio 1 d. savivaldybės dalyvavo atvirame procese, vedančiame į savanoriškus susitarimus, kaip nubraižyti naujas sienas savivaldybių žemėlapyje. Po derybų su kaimyninėmis savivaldybėmis ir

atsižvelgiant į vietos piliečių pasisakymus, dauguma sprendimų buvo priimami savivaldybėms pačioms savanoriškai organizuojant susijungimo veiklas, rengiant reformos įgyvendinimo planus ir gaunant jiems centrinės valdžios pritarimą. Hansen (2010) teigimu, savivaldybės pačios aktyviai įsitraukė į reformos įgyvendinimo procesą, vien dėl to, jog baiminosi centrinės valdžios aktyvaus ir ankstyvo įsikišimo į jungimosi procesą ir tuo pačiu nepalankių ir neteisėtų veiksmų taikymą neatsižvelgiant į bendruomenių interesus.

Taigi reformos metu šalis buvo perskirstyta į 5 regionus (Sostinės regionas, Pietų Danijos regionas, Šiaurės Jutlandijos regionas, Vidurio Jutlandijos regionas, Zelandijos regionas), kurie pakeitė iki tol buvusias 13 apskričių ir iš šalyje buvusios 271 savivaldybės liko tik 98: 32 savivaldybės išliko nepaliestos reformos, 66 savivaldybės buvo įsteigtos naujai sujungus likusias savivaldybes (Bekendtgørelse om revision af den kommunale og regionale inddeling og om forpligtende kommunale samarbejder, 2005). 2007 m. baigta įgyvendinti didžiausio masto ir reikšmės vietos savivaldai teritorinė reforma pirmiausia pasižymėjo didesniais savivaldybių ir regionų teritoriniais vienetais ir viešųjų funkcijų perskirstymu tarp jų. Regionams buvo paliktos įgyvendinti tos užduotys, kurios geriausiai išsprendžiamos decentralizuotai, bet tuo pačiu reikalauja didesnio gyventojų skaičiaus. Savivaldybėms iš regioninės pakopos buvo perleistos tokios funkcijos kaip specializuotos visą parą teikiamos socialinės paslaugos (integracija ir užimtumas), sveikatos priežiūra (reabilitacija), regioniniai keliai ir viešasis transportas, aplinkosauga, kultūra (bibliotekos) bei didžioji dalis funkcijų, susijusių su regioniniu planavimu ir vystymusi. Lyginant su Lietuva ir Latvija, vėlyvas šių funkcijų delegavimas Danijos savivaldybėms parodo centrinės valdžios prisiimamą atsakomybę už tai, kaip šalyje įgyvendinama jos vystoma valdymo struktūrų politika. Antra, vietos savivaldos finansų sistema taip pat neišvengė pertvarkymo. Nors pajamų apmokestinimas paliktas vietos savivaldos kompetencijai, tačiau įvestas visuotinis išlyginamasis mechanizmas tarp savivaldybių. Tai reiškė, kad savivaldybės, kurios surenka daugiau mokesčių, pajamų perviršį paskirsto skurdesnėms savivaldybėms. Iš vienos pusės, ši sistema padeda sumažinti ekonominę atskirtį tarp savivaldybių, iš kitos pusės, gali išryškėti motivacijos stoka efektyviau organizuoti resursų didinimą. Šiandien prie ekonominio savivaldybių vystymosi Danijoje taip pat prisideda ir privalomais gyventojų pajamų mokestis, kuris yra mokamas tam regionui, kuriame žmogus gyvena. Nors Lietuvoje ir Latvijoje šis mokestis taip pat egzistuoja, tačiau esminis skirtumas yra tas, kad šiose šalyse surinktą mokestį administruoja centrinė valdžia, kuri ir nusprendžia kam ir kiek lėšų skirti. Tokia situacija Latvijos ir Lietuvos savivaldybėms sukuria neapibrėžtumo jausmą, o Danijoje

sukuriamas efektyvesnis skaidrumo ir atskaitomybės mechanizmas, nes piliečiai labiau motyvuoti mokėti mokesčius, kurie kryptingai panaudojami tų pačių piliečių poreikių tenkinimui.

Šiandien Danijos valdymas priklauso valstybei, regionams ir savivaldybėms. Regionai ir savivaldybės yra atskiri subjektai, turi skirtingas funkcijas ir atsakomybes ir nėra pavaldūs vieni kitiems. Regionai yra finansuojami iš valstybės biudžeto ir savivaldybių įnašų ir neturi teisės rinkti mokesčių. Savivaldybių biudžetą tuo tarpu pildo skiriamos dotacijos, surenkami žemės, turto mokesčiai. Danijoje pavestas viešąsias funkcijas įgyvendinančios savivaldybės vadovaujasi šalies Konstitucijoje<sup>2</sup> (1953) įtvirtintomis pamatinėmis nuostatomis, apimančiomis šalies valdymo sistemą, parlamento<sup>3</sup>, vyriausybės ir kitų institucijų struktūras, procedūras ir įgaliojimus. Dokumente įtraukta savivaldybių savarankiškoji teisė tvarkyti savo reikalus atsižvelgiant į valstybės ir įstatymu galias (§82). Konstitucijos priėmimo data liudija apie gilių ir nusistovėjusių tradicijų ir vertybių puoselėjimą kuriant šalies gerovę. Kitas teisinis dokumentas, kuriuo vadovaujasi savivaldybės Danijoje, yra Vietos savivaldos įstatymas (2007). Šis įstatymas apima minimalias su savivaldybių bendradarbiavimu susijusias nuostatas (§60): savivaldybių atsisakymo bendradarbiauti ar sutarties nutraukimo procedūras. Centrinė valdžia bendradarbiavimo strategiją skatina kaip veiksmingą priemonę, padedančią pasiekti masto ekonomiją, stiprinti demokratiją ir kurti tvarią ir darnią bendruomenę. Savivaldybių bendruomenės<sup>4</sup> taip pat pripažįsta, jog bendradarbiavimas yra lanksti strategija, kuri leidžia pasirinkti su kuo ir kaip bendradarbiauti ir jo dėka išspręsti daug viešojo gyvenimo iššūkių, tačiau svarbu sukurti pagrįstą ir bendradarbiavimui palankią teisinę bazę, kuri padėtų išnaudoti visą šios strategijos potencialą.



6 paveikslas. Danijos savivaldybių bendradarbiavimo sritys (2018 m. Danijos savivaldybių asociacijos ataskaitos duomenimis)

<sup>2</sup> danų kalba: Danmarks Riges Grundlove.

<sup>3</sup> danų kalba: Folketinget

<sup>4</sup> Savivaldybių bendruomenė (§60) – tarp dviejų ar daugiau savivaldybių vystomas bendradarbiavimas, kur savivaldybių susitarimai lemia atskirų savivaldybių tarybų įgaliojimų mažinimą pagal savivaldybių įstatymus.

2018 m. savivaldybių asociacijos parengtoje ataskaitoje<sup>5</sup> pateikiama šiandieninis savivaldybių bendradarbiavimo mastas įvairiose viešųjų paslaugų srityse (6 pav.). Duomenys rodo, jog daugiausia bendradarbiavimo atvejų fiksuojama aplinkosaugos srityje (vandens tiekimas, nuotekų valymas, jūrų aplinkos apsauga, gyvulininkystės ir trašų naudojimas, dirvožemio užterštumas). Tam įtakos turi privalomojo savivaldybių bendradarbiavimo įstatymas, kuris ir nurodo šią sritį kaip vieną iš prioritetinių bendradarbiavimui. Ataskaitoje teigiama, jog savivaldybės labiau linkę taikyti neformalius tarpusavio išipareigojimus (susitarimai, sutartys, asociacijos) nei formalius (bendrų įmonių steigimas) organizuojant viešųjų paslaugų teikimą. Mažiau nei 10 % savivaldybių partnerysčių organizuojamos įmonių forma. To priežastimi savivaldybių atstovai įvardino netinkamai parengtus savivaldybių veiklą reglamentuojančius įstatymus, kurie pasižymi per dideliais biurokratiniais reikalavimais, yra nelankstūs ir apima siauras bendradarbiavimo veiklų galimybes. Šią situaciją apsunkina dar ir tai, jog bendradarbiavimas daugelyje sričių vystomas nevienodai dėl skirtingų iššūkių ir susidorojimo su jais galimybių, kuriuos savivaldybės turi. Taigi neįmanoma sukurti vieno bendro ir visiems tinkančio bendradarbiavimo modelio atitinkamoje srityje ar teritorijoje.

### **3.3. Komunalinių atliekų tvarkymas**

Natūralu, kad sparčiai besivystančioje visuomenėje atliekų kiekiai didėja kartu su augančiais vartotojiškumo poreikiais. Atliekų tvarkymui būtina išvystyta infrastruktūra, specialus transportas, brangi technika, nemaži žmogiškieji ir finansiniai ištekliai. Visose trijose tyrimui pasirinktose šalyse atliekų tvarkymo funkcija deleguota savivaldybėms. Jau ankstesnėse darbo dalyse minėta, jog savivaldybės daugiau skirtingos nei panašios. Tai leidžia daryti prielaidą, jog ir atliekų tvarkymas jose organizuojamas nevienodai, atsižvelgiant į įvairius veiksnius. Ši darbo dalis skirta nustatyti ar Lietuvos, Latvijos ir Danijos šalių teisinė bazė sudaro galimybes ir įtvirtina nuostatas, susijusias konkrečiai su savivaldybių bendradarbiavimu organizuojant komunalinių atliekų tvarkymą, ar savivaldybės tuo pasinaudoja ir koku mastu bei kokius bendradarbiavimo modelius dažniausiai renkasi įgyvendinant pavestą funkciją.

---

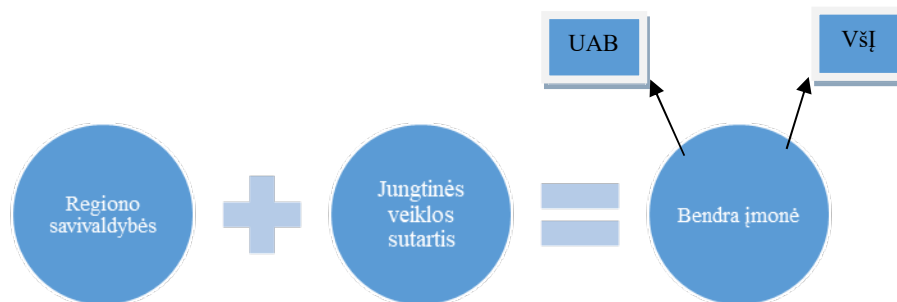
<sup>5</sup> [https://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id\\_85175/cf\\_202/De\\_samarbejdende\\_kommuner.PDF/](https://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_85175/cf_202/De_samarbejdende_kommuner.PDF/)

### 3.3.1. Atliekų tvarkymas Lietuvos savivaldybėse

Lietuvoje savivaldybių funkciją organizuoti komunalinių atliekų tvarkymą be vietos savivaldos įstatymo reglamentuoja atliekų tvarkymo įstatymas (1998), Atliekų tvarkymo taisyklės (1999), Valstybinis strateginis atliekų tvarkymo planas (2002), regioniniai ir savivaldybių parengti atliekų tvarkymo planai. Nors vietos savivaldos įstatymas suteikia savivaldybėms galimybę bendradarbiauti organizuojant viešųjų paslaugų teikimą, tačiau išanalizavus Atliekų tvarkymo įstatymą (1998), paaiškėjo, kad savivaldybėms šiuo įstatymu atskirai nėra įtvirtinta tokia galimybė. Tačiau vėlesnėse, 1999 m. patvirtintose atliekų tvarkymo taisyklėse, tokia nuostata įtraukiama. Šių taisyklių 58 punktas teigia, jog vietos savivaldos institucijos šiam tikslui gali įsteigti specialiosios paskirties bendroves arba sudaryti sutartis su privačiomis ar valstybės įmonėmis, kurios prižiūrėtų atliekų tvarkymo sistemas.

Didelį perversmą atliekų tvarkymo srityje padarė Europos Sąjunga (toliau ES). Jos iniciatyva vykdomi projektai ir jiems keliami reikalavimai tapo bene rimčiausiu ir didžiausio masto savivaldybių bendradarbiavimo galimybės ir gebėjimams išbandymu. Lietuvai ruošiantis įstojimui į šią organizaciją, ES išklė s sąlygą Lietuvai, kaip ir daugeliui kitų Europos šalių, sukurti modernią komunalinių atliekų tvarkymo sistemą, kuri būtų pajėgi įgyvendinti ES keliamus reikalavimus. Dėl šios priežasties Aplinkos ministerija priėmė nutarimą (2002) dėl strateginio atliekų tvarkymo plano, kurio III straipsnio 19 punkte įtvirtinta rekomendacija savivaldybėms bendradarbiauti išvien kuriant regionines atliekų tvarkymo sistemas. Atsižvelgiant į tai, jog regionių atliekų tvarkymo sistemų diegimą palaikė vyriausybė, visų šalies apskričių savivaldybėms buvo pavesta tarpusavyje susitarti dėl regioninių atliekų tvarkymo centrų steigimo. Iki 2006 m. visoje Lietuvoje buvo įsteigti atliekų tvarkymo centrai, kuriuos iš dalies finansavo valstybė, ES struktūriniai fondai bei prisidėjo pačios savivaldybės. Savivaldybių bendradarbiavimas komunalinių atliekų tvarkymo srityje tapo didelio masto organizuota bendra veikla, kuri iškart apėmė visas regionų savivaldybes. Pirminis jų steigimo tikslas buvo sukurti regionines atliekų tvarkymo sistemas ir jas plėtoti naudojantis ES struktūrinių fondų parama. Taip buvo sukurta komunalinių atliekų tvarkymo sistema dviem lygiais: vietiniu ir regioniniu. Vietiniu lygmeniu savivaldybės atliekų tvarkymą savo administracinėse teritorijose iki šiol organizuoja pačios per joms pavaldžias įmones, viešųjų konkursų būdu pasirinktus paslaugos tiekėjus arba tiesiogiai deleguojant šias funkcijas koncesijos sutartimi. Regioniniu lygmeniu bendradarbiauja visos regiono savivaldybės, delegavę savo atstovus į įsteigtas bendroves. Šiandien Lietuvoje veikia 10 regioninių atliekų tvarkymo centrų (toliau RATC), kuriems priklauso visos 60

savivaldybių (2 priedas). Kiekvieno regiono savivaldybės tarpusavyje pasirašė jungtinės veiklos sutartis, kuriose nurodė steigiančios bendrai nuosavybės teise joms priklausančias bendroves – regioninius atliekų tvarkymo centrus, kurių paskirtis – sukurti ir plėtoti vieningą komunalinių atliekų tvarkymo sistemą regionuose pasinaudojant ES investicijomis (7 pav.). Kai kurie centrai įsteigė savo filialus savivaldybėse.



**7 paveikslas. Lietuvos savivaldybių bendradarbiavimas organizuojant komunalinių atliekų tvarkymą**

Iš 10 regioninių komunalinių atliekų centrų 2 turi viešosios įmonės statusą (toliau VšĮ) - Šiaulių ir Kauno RATC ir 8 įsteigti su uždarnosios akcinės bendrovės statusu (toliau UAB) – Telšių, Klaipėdos, Marijampolės, Alytaus, Panevėžio, Tauragės, Vilniaus ir Utenos RATC. Naujai įsteigtų VšĮ teisinį reglamentą reguliuoja Civilinis Kodeksas (toliau CK) ir LR Viešųjų įstaigų įstatymas (2002). Išanalizavus pastarąjį, galima teigti, jog jo nuostatos atitinka vietos savivaldos principų užtikrinimą. Abiejuose įstatymuose pabrėžiama viešųjų interesų tenkinimo ir naudos siekimo, pirmiausia piliečiams, o ne institucijai, svarba. Ne pelno siekiančiose bendrovėse žymiai mažesnė rizika susidurti su problemomis, kurias gali išaukti konkurencija ir pelno dalybos. Kelioms savivaldybėms steigti VšĮ, o ne UAB yra paprasčiau dėl to, jog tokios įmonės valdymas yra paprastesnis ir ne toks rizikingas: savivaldybėms lengviau pasitikėti įsteigtos įmonės vykdoma veikla, nes pajamos gaunamos už paslaugas neišdalintos dalininkams, o išleidžiamos tik įstatuose numatytiems tikslams pasiekti, t. y. komunalinių atliekų sistemos gerinimui regione. Taip pat, nepriklausomai nuo bendradarbiavime dalyvaujančių savivaldybių dydžio (pagal gyventojų skaičių), visos jos turi po lygiai balsų dalyvaujant VšĮ priimamuose sprendimuose. Tačiau visai kita situacija likusiuose 8 bendrai savivaldybių įsteigtuose RATC. Jų steigimą šalyje reglamentuoja LR Civilinis Kodeksas ir LR akcinių bendrovių įstatymas (2000). Išanalizavus pastarąjį įstatymą, išryškėja teisinės bazės spraga aiškiai neapibrėžianti savivaldybių steigiamų bendrovių, kurios turėtų būti orientuotos tik į viešąjį interesą, statuso. Uždarnosios akcinės bendrovės paskirtis pagal interesų tenkinimo pobūdį, yra tenkinti privatų interesą, todėl šiuo atveju susikerta viešųjų ir privačiųjų interesų derinimo problemos. Savivaldybės bendru sutarimu įsteigiančios uždarąją bendrovę susikooperuoja nebe piliečių poreikių tenkinimo palankiausiomis

sąlygomis, tikslui, o į didesnio pelno siekį, skirtą bendrovės ir jų akcininkų naudai. Ši situacija nebeatitinka pirminių vietos savivaldos principų ir sukuria verslo plėtros mechanizmą, kuris nėra palankus regionams siekiant mažiau išsivysčiusias bendruomenes pritraukti prie išsivysčiusių. Sprendimų priėmimo teise partneriai nebesidalija lygiavertiškai: turimų balsų skaičius priimant svarbius sprendimus atitinkamai padalijamas pagal gyventojų skaičius atskirose savivaldybėse. RATC įstatuose įtraukta nuostata, jog bendradarbiavimo tikslas yra tenkinti viešuosius interesus, užtikrinti, kad sukurta komunalinių atliekų tvarkymo sistema galėtų naudotis visi gyventojai ir rūpintis, kad atliekų tvarkymo paslaugos teikimas nevirstų pelno siekiančia veikla, tačiau tai akivaizdžiai prieštarauja akcinių bendrovių įstatymui. RATC veiklos skaidrumo užtikrinimą ir teikiamų paslaugų palyginimą tarp regionų dar labiau apsunkino 2012 m. papildytas atliekų tvarkymo įstatymas, kuriuo Aplinkos ministerija išplėtė RATC funkcijas. Nauja įstatymo redakcija suteikė teisę kelioms ar visoms į komunalinių atliekų tvarkymo regioną įeinančioms savivaldybėms įstatymu pavestų funkcijų organizavimą ir administravimą (kaip privalomą užduotį) perduoti RATC, paskiriant jį komunalinių atliekų administratoriumi<sup>6</sup>.

Išanalizavus savivaldybių atliekų tvarkymo taisykles, 2014 – 2020 m. komunalinių atliekų tvarkymo planus, valstybinio audito ataskaitą (2013) ir regioninių atliekų tvarkymo centrų duomenis, pateiktus Lietuvos savivaldybių ir RATC internetiniuose puslapiuose, paaiškėjo, jog tik maža dalis savivaldybių pasiliko šią teisę sau. Daugiau negu pusė Lietuvoje esančių savivaldybių (2 priedas) pasinaudojo šia teise pasirašydamos koncesijos sutartis su regioniniais centrais ir perduodamos joms priskirtą funkciją pačioms organizuoti ir administruoti savo savivaldybių teritorijose komunalinių atliekų tvarkymą. Tie regioniniai centrai, kurie turi uždarnosios akcinės bendrovės statusą, gavo dar daugiau teisių ir privilegijų tvarkyti komunalinių atliekų sistemas taip, kad pirmiausia būtų patenkinti bendrovių interesai. Teisių perdavimas regioninio lygmens bendrovei organizuoti komunalinių atliekų tvarkymą savivaldybėje prieštarauja vietos savivaldos įstatyme įtvirtintam subsidiarumo principui, kuris teigia, kad „sprendimai turi būti priimami ir įgyvendinami tuo lygmeniu, kuriuo jie yra efektyviausi“. Dažna savivaldybė nebekontroliuoja situacijos savo teritorijoje: nebeveda atliekų turėtojų ir atliekų kiekių apskaitos duomenų bazėse, nerenka rinkliavos, neanalizuoja kainų sektoriaus, atitrūksta nuo bendruomenės realių poreikių ir jų patenkinimo, nebegali užtikrinti išlaidų mažinimo galimybių, skaidrumo ir atskaitomybės principų, sužlugdo konkurencinį mechanizmą (jeigu RATC patiki ne tik administruoti, bet ir rinkti, tvarkyti, rūšiuoti, perdirbti atliekas), pažeidžiamos demokratijos plėtros ir piliečių

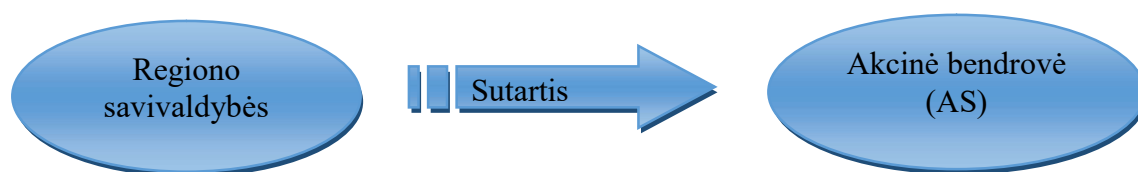
<sup>6</sup> Vienos, kelių ar visų į komunalinių atliekų tvarkymo regioną įeinančių savivaldybių įsteigtas juridinis asmuo, savivaldybės (savivaldybių) pavedimu atliekantis komunalinių atliekų tvarkymo sistemos organizavimo funkcijas, komunalinių atliekų tvarkymo įrenginių valdymą ir (ar) teikiantis atliekų tvarkymo, išskyrus komunalinių atliekų surinkimą ir vežimą, paslaugas.

dalyvavimo tvarkant viešuosius reikalus galimybės, apribojamos savarankiškumo veikti teisės. Tai patvirtina ir Valstybinio audito ataskaita (2014), kurioje teigiama, kad atliekų tvarkymo sistemos regionuose yra sunkiai valdomos ir kontroliuojamos, o jų veiklos rezultatai nepalyginami, nes priklausomai nuo šalies savivaldybių priimtų nesuderintų sprendimų ir regioninių atliekų tvarkymo centrų iniciatyvos, labai skiriasi ne tik centrų veiklos pobūdis, funkcijos, atsakomybė, veiklų rezultatai, bet ir apskritai komunalinių atliekų tvarkymo sistema. Taigi visuose 10 regionų situacija organizuojant komunalinių atliekų tvarkymą yra skirtinga: vieni centrai vykdo daugiau funkcijų, susijusių su komunalinių atliekų tvarkymu, mokesčių rinkimu ir visos sistemos administravimu, kiti gi apsiriboja tik regioninių sąvartynų eksploatavimu ir / ar apskaita juose.

### **3.3.2. Atliekų tvarkymas Latvijos savivaldybėse**

Kaip ir Lietuvoje, kaimyninėje Latvijoje atliekų tvarkymas savivaldybių įstatymu (1994) deleguotas savivaldybėms. Joms pavesta funkcija įgyvendinama vadovaujantis Atliekų tvarkymo įstatymu (2010), kuriame teigiama, kad savivaldybės pačios organizuoja jų administracinėje teritorijoje susidarančių atliekų tvarkymą atsižvelgdamos į nacionalinį 2013 - 2020 m. atliekų tvarkymo planą, regioninius bei savivaldybių parengtus ir Ministrų kabineto patvirtintus atliekų tvarkymo planus. Atliekų tvarkymo įstatymo 8(4) straipsnis numato savivaldybėms galimybę bendradarbiauti steigiant bendras įmones su kitomis savivaldybėmis arba perduodant pavestas funkcijas kitam privačiam arba viešajam asmeniui laikantis savivaldybių įstatymo ir Valstybės valdymo struktūros įstatymo nuostatų (2002). Nedidelė dalis savivaldybių (pavyzdžiui Kuldiga, Aucė, Jelgava, Dobelė, Olainė, Iecava, Ropažu) turi įsteigusios joms pavaldžias akcines bendroves vadovaujantis Viešųjų akcijų ir kapitalo bendrovių valdymo įstatymu (2014), kurios ir rūpinasi atliekų tvarkymu savo administracinėse teritorijose. Šiose savivaldybėse įsteigtų bendrovių vienintelės 100 procentų akcininkės yra pačios savivaldybės. Likusios savivaldybės atliekų tvarkytoją pasirenka vadovaujantis Viešųjų pirkimų įstatymu (2016) ar Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės įstatymu (2009). Viešųjų pirkimų įstatymas suteikia visiems paslaugos teikėjams vienodas galimybes dalyvauti konkurse, į rinką įtraukti vis naujų dalyvių, tačiau sutarties trumpalaikiškumas ir mažiausios kainos kriterijus ne visada pateisina kokybę, nes konkurso dalyvių tikslas visgi yra pelnas, o ne vieši interesai. Tyrimo metu nustatyta, jog Latvijoje savivaldybės bendradarbiauja komunalinių atliekų sektoriuje regioniniu lygmeniu dėl priimtų ES atliekų tvarkymo direktyvų. Atliekų tvarkymo įstatymo 18(3) straipsnis numato galimybę savivaldybėms abipusiu sutarimu sukurti bendrą komunalinių atliekų tvarkymo zoną, į kurią įeina

kelių atliekų tvarkymo regiono savivaldybių administruojamos teritorijos. Atliekų tvarkymo įstatymo pagrindinis tikslas – efektyviai įgyvendinti Europos Sąjungos direktyvas ir suvienodinti savivaldybių praktiką sudarant atliekų tvarkymo sutartis. Atsižvelgiant į įstatymuose nustatytas galimybes savivaldybėms bendradarbiauti ir tokiu būdu sukurti efektyvią atliekų tvarkymo sistemą modernizuojant aplinkosaugos reikalavimus atitinkančią atliekų šalinimo infrastruktūrą, tam tikslui panaudojant turimus išteklius bei pasisavinant Europos Sąjungos lėšas Latvijoje buvo įsteigti atliekų tvarkymo regionai (3 priedas). Jų ribų nustatymas buvo grindžiamas 1998-2002 m. atliktomis ekonominėmis analizėmis. Savivaldybių priskyrimas regionams įtvirtintas ir 2013 m. atliekų tvarkymo nuostatose.



**8 paveikslas. Latvijos savivaldybių bendradarbiavimas organizuojant komunalinių atliekų tvarkymą**

Visos savivaldybės ir respublikinio pavaldumo miestai regionuose vieningai sutarė įsteigti ribotos atsakomybės akcines bendroves (8 pav.) vadovaujantis Viešųjų akcijų ir kapitalo bendrovių valdymo įstatymu (2014). Kiekviename regione įkurtos ribotos atsakomybės bendrovės įstatinį kapitalą sudaro savivaldybių partnerių investuoti pinigai, kurių sumos atitinka įgyjamų akcijų kiekį. Visos respublikinio pavaldumo miestų savivaldybės įsteigtose bendrovėse paskirtos vykdančiomis institucijomis, atsakingomis už regioninių atliekų sąvartynų tvarkymą, regioninių atliekų planų rengimą ir regioninių projektų įgyvendinimą. Jos gali sudaryti sutartis bendrovės vardu. Savivaldybės – partnerės yra pasyvios dalyvės, atsakingos tik už finansinių lėšų kiekį, investuotą į bendrovę. Jos turi teisę stebėti kaip bendrovė, į kurią investavo, yra valdoma, tačiau į jos veiklą nesikiša. Joms leidžiama nors kartą per metus peržiūrėti bendrovės registravimo ir apskaitos žurnalus. Ribota atsakomybė garantuoja, jog nesėkmės atveju steigėjų asmeninis turtas nenukentės, nes yra atskirtas nuo bendrovės turto. Taigi savivaldybės, įsteigusios naujas bendroves regionuose, ne tik pagerina komunalinių atliekų tvarkymo sistemą naudojantis Europos Sąjungos teikiamomis paramomis regionams, bet ir niekuo nerizikuoja, kaip tik savo įstatinio kapitalo dalimi.

Išanalizavus visuose Latvijos savivaldybių internetiniuose puslapiuose pateiktus duomenis, paaiškėjo, jog jų tarpusavio bendradarbiavimą regionuose, kaip ir Lietuvoje, inicijavo Europos Sąjungos vykdomi plėtros projektai. Esminiai bendradarbiavimo skirtumai organizuojant komunalinių atliekų tvarkymą šiose šalyse yra du. Pirma, Latvijoje visos savivaldybės įsteigė

bendras įmonės, vadovaujantis tuo pačiu viešųjų akcijų ir kapitalo bendrovių valdymo įstatymu. Taigi visos 10 regioninių įmonių turi tą pačią valdymo struktūrą, tokias pat teises ir vadovaujasi tais pačiais valdymo principais ir nuostatomis. Antra, pavestų funkcijų mastas naujai įsteigtoms įmonėms yra tikslingas ir visiskai neįtakoja savivaldybių veiklos organizuojant atliekų tvarkymą savo administracinėse teritorijose. Jeigu Lietuvoje regioniniai atliekų centrai turi nevienodas funkcijas dėl priimtų įstatymų galimybių, tai Latvijoje savivaldybės naujai įsteigtai įmonei pavedę tik administruoti regioninį atliekų sąvartyną, rūpintis investicijomis ir projektų įgyvendinimu modernizuojant komunalinių atliekų tvarkymo sistemas regionuose bei savanoriškai rengti regioninius atliekų tvarkymo planus. Savivaldybių bendradarbiavimas susijęs tikslingai tik su regioninių tikslų įgyvendinimu. Kiekvienoje administracinėje teritorijoje savivaldybės įstatymu pavestą atliekų tvarkymo funkciją įgyvendina savarankiškai: atliekų tvarkymą organizuoja per savivaldybės įsteigtą įmonę, vadovaujantis viešųjų pirkimų įstatymu, organizuoja viešuosius konkursus ir pasirenka paslaugos teikėjus atsižvelgiant į ekonomiškai naudingiausią ir techninius reikalavimus atitinkantį pasiūlymą arba sudaro sutartis pagal viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės principus.

### **3.3.3. Atliekų tvarkymas Danijos savivaldybėse**

Danijoje ypatingai didelis dėmesys skiriamas atliekų tvarkymui. Ši sritis yra Aplinkos apsaugos agentūros prioritetas. Jai pavaldžių energetikos, tiekimo ir klimato ministerijų žinion yra perduotos atsakomybės, susijusios su atliekų sektoriaus struktūrinės ir ekonominės sistemos plėtra. Atliekų sektoriaus integracija į vieningą aplinkosaugos sistemą apima plačius tikslus: sukurti gerai veikiančią konkurencingą atliekų rinką, plėtoti žiedinę ekonomiką, įdiegti naujoves, efektyviai panaudoti atsinaujinančius išteklius, sumažinti neigiamą poveikį aplinkai. Atliekų tvarkymas nėra reglamentuojamas privalomojo savivaldybių bendradarbiavimo, priešingai nei daugelis kitų šio sektoriaus sričių. Tai reiškia, jog už atliekų tvarkymą visapusiškai atsakingos yra savivaldybės ir jos pačios gali laisvai nuspręsti kaip joms tvarkyti atliekas, susidarančias namų ūkiuose ir įmonėse jų administracinėse teritorijose. Danijoje įkurtas atliekų ir išteklių kompetencijos centras DAKOFA<sup>7</sup>, kurio pagrindinis uždavinys koordinuoti Danijos atliekų ir išteklių sektorių, kad jis gebėtų prisitaikyti prie dinamiškos visuomenės ir globalaus pasaulio. Padidėję išteklių efektyvaus naudojimo nurodymai, griežtesni teisiniai reikalavimai ir išorės spaudimas nuolatiniam aplinkos gerinimui sukuria žinių, informacijos, keitimosi patirtimi ir naujovių poreikį. Šie veiksniai skatina

---

<sup>7</sup> Dansk Kompetencecenter for Affald og Ressourcer

pačias savivaldybes inicijuoti bendradarbiavimą ir vieningai įveikti pavestas užduotis. Kompetencijos centro veiklos sritys apima visą atliekų ir išteklių sritį, įskaitant švaresnes technologijas, į produktus orientuotas aplinkos pastangas, atliekų prevenciją ir išteklių naudojimo efektyvumą. Atliekų tvarkymas Danijoje organizuojamas glaudžiai ir aktyviai bendradarbiaujant su Europos Sąjunga ir vadovaujantis Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/98/EF, kurioje įtvirtinta nuostata, jog komunalinių atliekų tvarkymui turi būti sukurtas savivaldybių bendradarbiavimo tinklas pagal poreikį, atsižvelgiant į geografines sąlygas ir atliekų rūšis (§32). Remiantis ES direktyva, Danijos Vyriausybė ir Aplinkos Ministerija yra parengusios nacionalinį atliekų tvarkymo planą „Danija be atliekų“ 2015-2024 m., kuriuo siekiama skatinti atliekų perdirbimą ir iki plano įgyvendinimo pabaigos pasiekti, jog daugiau nei 50 % perdirbamų atliekų būtų grąžinta pakartotiniam naudojimui. Vyriausybė nacionalinius atliekų planus rengia 12 metų laikotarpiui, kas 6 metus juos peržiūri; savivaldybėms vietinius atliekų planus privaloma rengti bent kas 4 metus, bet esant poreikiui jie gali būti koreguojami. Aplinkos apsaugos agentūros iniciatyva sukurta nacionalinė reguliavimo duomenų bazė NSTAR<sup>8</sup>, kuri talpina visų savivaldybių atliekų tvarkymo taisykles. Kiekviena savivaldybė privalo turėti vieną reglamentą dėl buitinių atliekų. Kiti įstatymai, reglamentuojantys atliekų tvarkymą naudojantis savivaldybių bendradarbiavimu yra šiuo metu galiojantis Aplinkos apsaugos įstatymo pakeitimo aktas (2008) ir vykdomoji nutartis dėl atliekų (2012). 2008 m. Aplinkos apsaugos įstatymo pakeitimo akte įtvirtinama nuostata, jog savivaldybėms privaloma išplėsti dalyvių ratą atliekų šalinimo sistemoje įsteigiant atliekų administravimo įmones arba prisijungiant prie kitų savivaldybių bendruomenių (§54(1)). Aplinkos ministerija įpareigoja savivaldybių bendruomenėms priimti kitų savivaldybių, kurios nedalyvauja bendruomenėje, atliekas ir tokių būdu bent neformaliai bendradarbiauti (§54(2)). Savivaldybės ar savivaldybių bendruomenės steigia ir valdo atliekų tvarkymo įmones, kuriose atliekos priimamos netik iš savivaldybių įsteigtų atliekų tvarkymo įmonių, bet ir iš privačių vežėjų (§84(2)). Vykdomosios nutarties (2012) §15-18 straipsniai apima nuostatas dėl savivaldybių ir savivaldybių bendruomenių privalomų rengti atliekų tvarkymo planų, kuriuose turi būti pateikiamos ataskaitos apie atliekų kiekius savivaldybėse, eksportuojamas ir importuojamas atliekas į savivaldybes, atliekų surinkimo schemas, valdomų sąvartynų ir įrenginių apžvalga, pateikiamos finansinės išlaidos ir mokesčių apskaičiavimo sistemos.

Išanalizavus visų 98 Danijos savivaldybių, atliekų tvarkymo asociacijos Dansk Affaldsforening ir nacionalinės duomenų bazės NSTAR internetiniuose puslapiuose pateiktą informaciją, paaiškėjo, jog iš visų savivaldybių šalyje, komunalinių atliekų tvarkymą bendradarbiaujant su kitomis

---

<sup>8</sup> <https://nstar.ens.dk>

kaimyninėmis savivaldybėmis vykdo 55 savivaldybės trylikoje bendrovių (3 priedas). Naudojantis partnerystės sutartimi (*dan.*: interessentskab; toliau I/S) savivaldybės yra įsteigę bendroves (9 pav.) pagal vietos savivaldos įstatymo §60 straipsnį. Partnerystės pagrindu įkurta bendrovė (10 pav.) gali būti sukurta ilgalaikiam verslui arba tik tam, kad būtų įvykdyta tam tikra užduotis. Šiuo atveju savivaldybės suinteresuotos ilgalaikiu bendradarbiavimu, nes kai kurios iš jų įsteigtos dar prieš teritorinę reformą. Toks bendradarbiavimo modelis Danijoje grindžiamas tuo, jog didesnėje teritorijoje susidarančias atliekas yra ekonomiškiau tvarkyti dėl masto ekonomijos, nes bendradarbiaujančiose savivaldybėse įkuriami tankiai išsidėstę skirtingų kategorijų atliekų tvarkymo punktai, į kuriuos atliekas gali pristatyti visi atliekas tose teritorijose renkantis subjektai. Taigi kiekviena savivaldybė rūpinasi atliekomis savo administracinėje teritorijoje, tačiau tolimesnis jų tvarkymas eksportuojamas į kaimynines savivaldybes, kuriose surinktos atliekos tvarkomos pagal reikalavimus. Vykstantys surinktų atliekų mainai tarp savivaldybių bendruomenių sukuria vieningą, pajėgų tinklą, kuriame partnerės yra suinteresuotos



9 paveikslas. Savivaldybių bendrai įkurta bendrovė I/S Norfors

Nors interesų partnerystės bendrovei netaikomi jokie teisės aktai, tačiau savarankiškų specifinių teisės aktų nebuvimas reiškia, kad suinteresuotieji subjektai patys turi reguliuoti savo santykius per partnerystės sutartį, jei jiems netaikomi minėti principai. Iš vienos pusės, sutartis yra lanksti ir savivaldybės pačios nusprendžia dėl jos turinio. Iš kitos pusės, abipusės veiklos vystymas gali užtrukti dėl derybų visais bendrovės steigimo klausimais. Interesų partnerystės sutartis teisiškai neįpareigoja dėl valdymo formos bendrovėje. Suinteresuotosios šalys gali pačios nuspręsti, ar bendrovė turi turėti vykdomąją valdybą, direktorių valdybą ar abu. Bendrovės vadovą renka valdyba ir jis visapusiškai yra atsakingas už bendrovės veiklą. Savivaldybių įsteigtų bendrovių

veiklos principas grįstas tuo, jog visos bendradarbiaujančios savivaldybės ir įkurta bendrovė kartu rengia suderintus atliekų tvarkymo planus, kurie galioja visose suinteresuotose savivaldybėse. Įsteigta bendrovė taip pat renka komunalines atliekas, konsultuoja savivaldybes partneres dėl efektyvumo didinimo, prižiūri sąvartynus ir atliekų deginimo įrenginius, organizuoja perdirbamų atliekų sistemos plėtrą.



**10 paveikslas. Danijos savivaldybių bendradarbiavimas organizuojant komunalinių atliekų tvarkymą**

Kadangi įsteigti interesų bendrovei reikia bent dviejų steigėjų, o limito nėra, Danijos savivaldybių bendradarbiavimas naudojantis partnerystės sutartimi apima nuo dviejų (pvz. I / S Refa, I/S Renosyd) iki 9 savivaldybių (pvz. I/S ARGO (3 priedas)). Tarp daugumos bendradarbiaujančių savivaldybių bendruomenėje dalyvauja bent viena labai maža ir viena pakankamai didelė savivaldybė. Interesų partnerystės bendrovei būdinga tai, jog savivaldybės partnerės yra solidariai atsakingos vienos už kitas dėl vykdomos veiklos ir už nusizengimus atsako asmeniniu turtu. Maža tikimybė, jog įsteigtų bendrovių sudėtis ateityje gali keistis, nes mažai tikėtina, jog kažkuri savivaldybė ryšis rizikuoti ir prisiimti atsakomybę už veiklas, kurių nekontroliavo anksčiau. Iš kitos pusės, tokių bendrovių steigimas kelia daugiau pasitikėjimo piliečiams ir pačioms savivaldybėms vienoms dėl kitų, integruojantis į bendrovės veiklą vienu metu. Pasitikėjimas šioje vietoje nebėra derybų tikslas. Interesų bendrovės privalumas - nereikalauti, kad partnerystėje būtų konkretus pradinis kapitalas, nes visos savivaldybės yra ir taip solidariai atsakingos už bendrovės įsipareigojimus. Tai leidžia pačioms nuspręsti, kiek kapitalo reikia steigiamai įmonei. Paprastai patys subjektai prisideda prie kapitalo, jei nesutariama kitaip, pagal išlyginimo principą, kad kiekviena suinteresuotoji šalis įneštų vienodą kapitalą ir tokiu būdu įgytų vienodą teisę priimant, tačiau gali būti, kad deponuojamos ir skirtingos sumos atsižvelgiant į gyventojų skaičius savivaldybėse. Bendrovės veiklos auditą atlieka valstybės įgaliotas buhalteris, o pačios partnerystės bendrovės įpareigosios kismet teikti metines ataskaitas. Visos 13 savivaldybių į bendras įmones investavę sumas atitinkamai pagal gyventojų skaičių.

Likusi dalis savivaldybių komunalinių atliekų tvarkymą organizuoja pačios per įsteigtas akcines bendroves pagal akcinių bendrovių įstatymo vykdomąjį raštą [Bekendtgørelse af lov om aktie- og anpartsselskaber]. Viena iš nebendradarbiavimo priežasčių yra nepalanki geografinė padėtis.

Pavyzdžiui, Sostinės regionui priklausanti, saloje įsikūrusi Bornholm savivaldybė, kuri turi apie 40 000 tūkstančių gyventojų, palankiai vertina savo galimybes dėl atliekų tvarkymo savarankiškai. Geografiškai nepalanki situacija bendradarbiauti, savivaldybę paskatino pačią pasirūpinti kokybišku atliekų tvarkymu. Savivaldybė yra užsibrėžusi tikslą iki 2035 m. sukurti tokį atliekų sektorių, kuriame visos susidarančios atliekos būtų panaudojamos perdirbant jas. Danijoje didžioji dalis savivaldybių pasižymi dideliu gyventojų skaičiumi, kuris leidžia įgyvendinti masto ekonomiją ir sukurti ekonomiškai naudingą paslaugos teikimą. Tai paaiškina, kodėl dalis savivaldybių, tokių kaip Frederiksberg, Aarhus, Aalborg, kuriose gyventojų skaičius perlipa 50 000 tūkstančių ir daugiau, nebendradarbiauja. Jos turi didelius pajėgumus pačios savarankiškai organizuoti komunalinių atliekų tvarkymą: yra įsteigę ne vieną atliekų rūšiavimo, perdirbimo, deginimo stotį, joms nestinga išteklių ir kompetencijų. Tačiau kai kurių savivaldybių 2018 m. ataskaitose teigiama, jog įgyvendinti Europos Sąjungos numatytas normatyvas dėl atliekų tvarkymo yra per sunku, reikia steigti naujus įrenginius, tačiau jų steigimas nėra ekonomiškai naudingas dėl nepakankamo atliekų kiekio. Savivaldybių analizės rodo, kad yra poreikis sukurti bendrą rūšiavimo įmonę, tačiau per ateinančius metus savivaldybės tikisi išnagrinėti smulkiau esamą situaciją ir nuspręsti ar yra kitų alternatyvų tvarkant komunalines atliekas jų administracinėse teritorijose. Pietų Danijos regione esanti Faaborg-Midtfyn savivaldybė pripažįsta, jog didėjantys ES reikalavimai vis dažniau verčia pagalvoti apie bendradarbiavimą su kaimyninėmis savivaldybėmis, kurios taip pat kol kas dar nebendradarbiauja, o atliekas tvarko pačios.

Apibendrinant bendradarbiavimo raišką organizuojant komunalinių atliekų tvarkymą Lietuvos, Latvijos ir Danijos savivaldybėse, galima daryti išvadą, jog ši strategija yra plačiai taikoma. Lietuvoje ir Latvijoje bendradarbiavimas apima visas savivaldybes ir jų įsteigtas bei joms pavaldžias bendroves regionuose. Savivaldybių bendradarbiavimą „paskatino“ galimybės pasinaudoti ES finansinėmis paramomis, skirtomis atliekų sistemų kūrimui regionuose. Lietuvoje savivaldybių bendradarbiavimui tinkamai neapibrėžta teisinė bazė leidžia savivaldybėms steigti skirtingus statusus ir funkcijas turinčias bendroves taip atitolstant nuo vietos savivaldos principų bei sudarant sunkumų lyginant paslaugos organizavimą tarp regionų ir regionų viduje. Danijoje savivaldybės bendradarbiauja mažesniais teritoriniais vienetais nei regionas. Bendradarbiaujančios savivaldybės veikia per interesų partnerystės bendroves, kurių skaidrumą garantuoja asmeninė atsakomybė. Tos, kurios nebendradarbiauja arba pačios geba ekonomiškai ir kokybiškai pasirūpinti atliekų tvarkymu savo administracinėse teritorijose arba atsakingai renkasi partnerius ir mąsto apie bendradarbiavimą ateityje. Savivaldybių bendradarbiavimą atliekų srityje skatina

įgyvendinama ES politika, šalies administracinis kontekstas ir gyventojų sąmoningumas dėl tvarios aplinkos.

### **3.4. Viešojo transporto paslaugos**

Viešojo transporto (toliau VT) sritis ypatinga tuo, jog savivaldybėse esantys keliai nesibaigia ties teritorijų siena ir bet koku atveju sujungia su kitomis savivaldybėmis. Kokybiškoms šios srities paslaugoms teikti reikia išvystytos kelių infrastruktūros, modernios atsiskaitymo už kelionės bilietą sistemos, techniškai tvarkingų ir šiuolaikiškų transporto priemonių. Šia paslauga dažniausiai naudojasi jaunimas, bedarbiai ir pagyvenę žmonės, todėl savivaldybėms organizuojant šią paslaugą neretai patiriami ir nuostoliai. Iš kitos pusės, savivaldybės suvokia, jog investicijos į šios paslaugos priemonių gerinimą palaipsniui gali prisidėti prie savivaldybių bendrojo ekonominio stiprinimo, nes pritraukiama ne tik daugiau keleivių, atsisakančių automobilio, bet ir naujų gyventojų, kurie nori greitai ir patogiai pasiekti reikiamus objektus. Be to dažnesnis VT pasirinkimas vietoj automobilio mažina spūstis ir tuo pačiu padeda išvengti neigiamų pasekmių sugaišto laiko, triukšmo ir aplinkos taršos požiūriu. Atskirai vietos valdžios institucijos nėra pajėgios tinkamai susidoroti su šiomis problemomis. Ši darbo dalis skirta nustatyti kaip Lietuvos, Latvijos ir Danijos savivaldybės bendradarbiauja tarpusavyje siekdamas susidoroti su aukščiau išvardintomis problemomis organizuojant VT paslaugas.

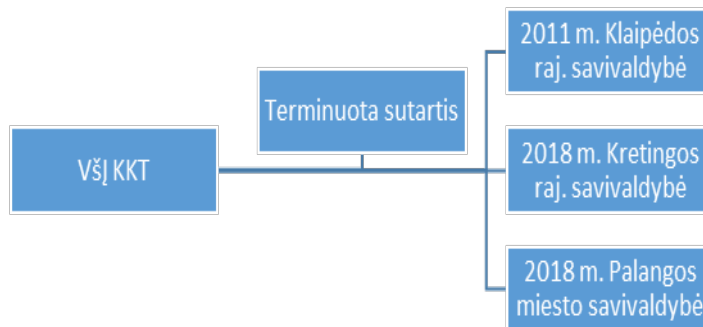
#### **3.4.1. Viešojo transporto paslaugos Lietuvoje**

Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 33 punktą nurodo, jog keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimas ir lengvatinio keleivių vežimo kompensacijų skaičiavimas bei mokėjimas priskirtas prie savivaldybių savarankiškųjų funkcijų. Šios paslaugos teikimą detaliau reglamentuoja LR kelių transporto kodeksas (1996). Tačiau šiame dokumente išlaikoma nuostata, jog VT paslauga turi būti organizuojama kiekvienos savivaldybės teritorijoje individualiai atsižvelgiant į vietos gyventojų poreikius. Kadangi Lietuvoje nėra jokio teisinio reglamentavimo dėl savivaldybių bendradarbiavimo šioje srityje, ši strategija dar laikoma inovacija lyginant su kitomis Europos šalimis (Švedija, Vokietija, Austrija, Danija). Savivaldybės įprastai šią paslaugą organizuoja per jų valdomas įmones, kurios paslaugą teikia pačios arba dalinasi kartu su privataus sektoriaus teikėjais, atrinktais viešųjų konkursų būdu.

Lietuvoje savivaldybių bendradarbiavimo VT sektoriuje pirmaisiais ir kol kas vieninteliais iniciatoriais galima laikyti Klaipėdos miesto savivaldybę ir jos valdomą viešąją įstaigą Klaipėdos keleivinį transportą (toliau VšĮ KKT). Šios iniciatyvos imtis paskatino sparčiai Klaipėdos rajone kuriantis gyvenvietėms, VT nebuvo pritaikytas jų poreikiams greitai ir patogiai atvažiuoti į miestą.

Mieste persėdimai ir nevieninga už kelionę atsiskaitymo sistema ilgino maršruto laiką, kuris šiuolaikiniam skubančiam žmogui yra labai svarbus. Gyventojai neturėdami galimybės VT greitai ir patogiai pasiekti darbą ir ugdymo įstaigas, savo automobiliais užkišdavo miesto gatves ir tuo pačiu didindavo taršą mieste. Klaipėdos miesto savivaldybė, ieškodama išeičių keletą metų stengėsi suvienyti aplinkines savivaldybes ir sukurti vieningą modernią VT sistemą regione. Pirmasis žingsnis tikslo link buvo žengtas 2011 m., kai Klaipėdos miesto ir Klaipėdos rajono savivaldybės pasirašė terminuotą bendradarbiavimo sutartį (Klaipėdos miesto savivaldybės 2011 m. kovo 17 d. sprendimas Nr. T2-54), kuria sutarė bendradarbiauti organizuojant VT ir maršrutinių taksi paslaugų teikimą Klaipėdos rajono savivaldybės gyventojams ir dalytis informacija, susijusia su VT organizavimu, priimant sprendimus. Vėį KKT sutartimi buvo perduota funkcija administruoti šios paslaugos įgyvendinimą sujungiant Klaipėdos miesto ir rajono teritorijas į bendrą VT sistemą. Kadangi Klaipėdos miesto vizija – išvystyta VT paslaugų sistema visame regione, Klaipėdos miesto savivaldybė ilgai derėjosi su kitomis, iki 25 km. nutolusiomis, kaimyninėmis savivaldybėmis: Palangos miesto, Neringos miesto, Kretingos rajono. Nors bendradarbiavimas tęsėsi pakankamai ilgai ir produktyviai su Klaipėdos rajono savivaldybe, tačiau likusios savivaldybės nebuvo geranoriškai nusiteikusios įsitraukti į šį savanorišką bendradarbiavimą. 2017 m. savivaldybės administracijos Transporto skyriaus vedėjas Rimantas Mockus duotame interviu dienraščiui “Mano Gargždai” teigė: *“tikimės geranoriškai išspręsti ginčus ir kaimyniškai bendradarbiauti. Su Klaipėdos rajonu 2011 metais sudarėme sutartį, tad jau 5 metus sistema veikia, integruojame maršrutus. Su Kretinga aptartos elektroninio bilieto galimybės, maršrutai, tačiau jie dar svarsto. Neringos savivaldybės taryba gruodį pritarė bendriems principams, artimiausiu metu tam turi pritarti ir Klaipėdos miesto taryba. Tad tik su Kretinga ir Palanga ryškesnio bendradarbiavimo dar nematyti. Tai politiniai sprendimai, mes iš savo pusės esame visą informaciją pateikę.”* Šis nenoras prisidėti prie bendros iniciatyvos galėjo būti susijęs ne tik su skirtingų politinių interesų ir ambicijų derinimu, bet ir su siekiu išlaikyti šios paslaugos teikimą per savivaldybėms pavaldžias įmones, nesidalinant pelnu su dar vienu paslaugos teikėju. Vis dėl to derybos davė rezultatų ir 2018 m. balandžio mėn. Kretingos rajono ir Palangos miesto savivaldybės pasirašė sutartis (11 pav.) ir prisijungė prie vieningos Vėį KKT regiono VT sistemos. Vėį metinėse ataskaitose pateikiami duomenys rodo, jog nuo bendradarbiavimo pradžios tarp bendradarbiaujančių savivaldybių nuolat auga besinaudojančių VT paslauga skaičius. Sėkmingam bendradarbiavimui naudos davė ir tai, jog šios savivaldybės turi patirties įgyvendinant įvairius projektus drauge ir kitose veiklose (atliekų tvarkymo, turizmo, švietimo, “Klaipėdos regiono” asociacija). Paskutiniai įgyvendinti projektai regiono savivaldybėse

apėmė ne tik trijų zonų terminuoto bilieta sistemos diegimą ir taikymą šiose savivaldybėse, bet ir naują maršrutą į Veiviržėnus, išplėstus maršrutų tinklus iki Ditutvos, Agluonėnų, Divilų, Jokubavo bei dviejų naujų stotelių įrengimą Kretingoje. VšĮ KKT dėka rajono gyventojai ir moksleiviai gali patogiai pasiekti mieste esančias institucijas, nes sudaryti tokie maršrutų tvarkaraščiai, kad būtų galimybė ryte prieš darbą ar pamokas po jų grįžti namo į rajoną.



**11 paveikslas. Viešojo transporto paslaugų modelis Klaipėdos regione**

Nors Klaipėdos regiono savivaldybių bendradarbiavimas organizuojant VT sistemą vystomas dar pakankamai trumpą laiką, bet galima tikėtis sėkmės, jeigu visos savivaldybės aktyviai įsitrauks į šios sistemos plėtrą. Be to, jeigu atsirastų teisinis reglamentavimas, apimantis VT organizavimą bendradarbiaujant bei centrinė valdžia pradėtų taikyti “skatinimo politiką”, ne tik Klaipėdos regiono savivaldybės būtų labiau motyvuotos partnerystei šioje srityje. Lietuva turėtų mokytis iš kitų Europos šalių (Danijos, Vokietijos, Šveicarijos, Švedijos, Austrijos) ir sukurti regionines VT sistemas, kuriose veiktų kelioms savivaldybėms bendri VT maršrutai. Susisiekimo ministro patarėjas G. Vaitkevičius (2019) teigia, jog menką savivaldybių bendradarbiavimą VT sektoriuje dažnai lemia nesutarimai tarp savivaldybių dėl pelningų maršrutų ir kompensacijų lengvatiniams, kuriuos sudėtinga yra apskaičiuoti. Europos Sąjungos žaliojoje knygoje (2007) teigiama, jog pirmas svarbus žingsnis regioninės VT sistemos kūrimo link yra vieningas bilietų sistemos diegimas naudojant išmaniąsias technologijas. VšĮ KKT naujausią modernią atsiskaitymo už bilietus sistemą mieste ir regiono savivaldybėse pradėjo taikyti 2018 m. lapkričio mėnesį. Klaipėdos miesto darnaus judumo plane (2017) pateiktas susistemintas veiksmų planas siekiant suvienodinti miesto ir priemiesčio gyventojų VT paslaugą regiono lygmeniu.

- Būtina užsitikrinti vietinės ir regioninės valdžios palaikymą;
- Atsižvelgti į teisinio reglamentavimo galimybes bendradarbiauti VT srityje;
- Įdiegti bendrą bilietų sistemą;
- Apgalvoti veiksmų planą perimant keleivių srautus iš privataus sektoriaus;
- Suderinti bendrą maršrutų tinklą su kuo minimaliaisiais persėdimais;

- Suderinti tvarkaraščius.

Apibendrinant Lietuvos savivaldybių bendradarbiavimą VT srityje, galima teigti, jog kol kas tai nėra populiaru. Klaipėdos regiono atvejį galima įvardinti kaip eksperimentinį, kuriuo galbūt ateityje pasinaudos kiti šalies regionai. Iš kitos pusės, šiame darbe jau buvo aptarti savanariško bendradarbiavimo ypatumai, kurie ir pasitvirtina Klaipėdos regiono pavyzdžiu: bandant įgyvendinti viešųjų paslaugų teikimą bendradarbiaujant savanoriškai, tikėtinas susidūrimas su iniciatyvų stoka, ilgalaikėmis derybomis ir konfliktais derinant partnerių tikslus ir įgyvendinimo priemones.

### 3.4.2. Viešojo transporto paslaugos Latvijoje

Po teritorinės reformos šalyje 2010-2013 m. planavimo regionams (Noteikumi par plānošanas reģionu teritorijām, 2009) buvo pavesta organizuoti viešojo transporto autobusais paslaugas vietiniais maršrutais. Tačiau mažėjant gyventojų skaičiui, brangstant kuro kainoms, į rinką „išsibrovus“ nelegaliems vežėjams dėl atsiradusių nepatogumų gyventojams keliauti viešuoju transportu, mažėjant dotacijoms iš valstybės biudžeto, randantis paslaugos „persiliejimui“ buvo nuspręsta reorganizuoti VT sistemą. Nuo 2014 m. pagal Viešojo transporto paslaugų įstatymo pakeitimus (2013) įsigaliojo centralizuota VT paslaugų valdymo ir organizavimo sistema, apimanti regioninius vietinius<sup>9</sup> ir regioninius tarp miestinius<sup>10</sup> maršrutus keliaujant autobusais ir traukiniais. Už regioninių tarp miestinių ir regioninių vietinių maršrutų tinklų organizavimą atsakomybė buvo perduota Viešojo transporto tarybai, sudarytai iš Transporto ministerijos, Autotransporto direkcijos ir planavimo regionų atstovų bei Respublikinių miestų savivaldybėms. Viešojo transporto paslaugų įstatymu (2007) transporto tarybos kompetencija apima vieningo regioninio maršrutų tinklo sukūrimą koordinuojant jai pavaldžių institucijų veiklą, priimančią sprendimus dėl regioninio maršrutų tinklo, rengiant pasiūlymus, prižiūrint valstybės ir savivaldybių skirtų finansų maršrutų tinklams panaudojimą, tvirtinant tarifų ir mokesčių sistemas (§5(1)). Respublikinio pavaldumo miestai administruoja maršrutus tinkle jų administracinėje teritorijoje, organizuoja VT maršrutus, teikia Viešojo transporto tarybai ir Autotransporto direkcijai siūlymus, racionaliai valdo gaunamus finansinius išteklius, užtikrina VT apimančios VT paslaugų organizavimą, paslaugų poreikio ir apimties nustatymą, finansinių išteklių iš valstybės biudžeto paskirstymą ir prašymų organizuoti VT maršrutus tam tikrose administracinėse

<sup>9</sup> Maršrutai, kurie apima judėjimą tarp gretimų savivaldybių ir jų rajonų.

<sup>10</sup> Maršrutai, kurie apima judėjimą iš vieno planavimo regiono administracinės teritorijos į kito planavimo regiono administracinę teritoriją arba jungiantys Respublikos miestus.

teritorijose rengimą (§5(2)). Transporto direkcija bendradarbiauja su planavimo regiono institucijomis, teikia siūlymus Viešojo transporto tarybai, organizuoja VT paslaugas regioniniais maršrutais, administruoja duomenų bazę ir apskaitos sistemą. Planavimo regionai kompetetingi domėtis ir teikti išvadas dėl savivaldybėms ir gyventojams teikiamų VT paslaugų, prižiūrėti stoteles, jų įrengimą, sudarinėti maršrutų tvarkaraščius. Taigi Viešojo transporto tarnyba yra kolegiali institucija, bendradarbiaujanti su suinteresuotomis šalimis ne tik valstybės lygmeniu, bet atsižvelgianti bent teoriškai ir į regiono ir savivaldybių interesus.



12 paveikslas. Centralizuota viešojo transporto sistema Latvijoje

Šiuo metu Latvijoje viešojo transporto paslaugas teikia 28 vieši (priklausantys savivaldybei ar kelioms savivaldybėms) ir privatūs vežėjai. Jie renkami vadovaujantis Viešųjų pirkimų įstatymu (2015) arba koncesijos sutartimi. Perkančioji organizacija, šiuo atveju Autotransporto direkcija, skelbia atvirą konkursą VT paslaugoms teikti ir parenka vežėją, kuris pagal užsakymą priskirtose teritorijose organizuoja pavėžėjimo paslaugas (12 pav.). Remiantis Viešojo transporto įstatymu (§8(5)), vienas vežėjas negali aptarnauti daugiau kaip 40% visų tarpregioninių ir regioninių tarp miestinių maršrutų regioniniame tinkle, išskyrus geležinkelių transportą. Galiojanti VT sistemos įstatyminė bazė šiuo atveju yra liberali ir lanksti, nes daugumą administracinių teritorijų gali aptarnauti ne viena transporto bendrovė. Taip sudaromos sąlygos visiems vežėjams dalyvauti rinkoje lygiomis teisėmis. Kadangi viešojo transporto paslaugų įstatymas (2007) nedraudžia keliems vežėjams teikti bendrą pasiūlymą konkurse dėl paslaugos, čia atsiranda galimybė savivaldybėms bendradarbiauti. Išanalizavus 28 VT vežėjų sąrašą, paaiškėjo, jog 5 vežėjų bendrovės (4 priedas) yra bendrai valdomos kelių savivaldybių. Bendrovės įkurtos dar iki teritorinės reformos šalyje, todėl jų bendradarbiavimas yra laiko patikrintas ir atviras. Jos turi galimybę konsultuotis tarpusavyje, dalintis idėjomis ir tobulėti.

Vertinant visą VT sistemą Latvijoje privalumas yra tai, jog rinkoje gali dalyvauti daug skaidriai atrinktų paslaugos teikėjų, kurie turi daugiau išteklių organizuoti ilgesnio, įvairesnio ir patogesnio

pobūdžio VT paslaugas nei kiekviena savivaldybė atskirai. Tuo labiau, kad savivaldybių teritorijos yra mažos ir joms ekonomiškai nėra naudinga. Tačiau ir trūkumų tokioje sistemoje nestinga: daug vežėjų taiko skirtingas nuolaidų sistemas, daug biurokratijos ir neaiškumų gyventojams, slopinama demokratijos raiška ir nevisada atsižvelgiama į gyventojų poreikius.

### 3.4.3. Viešojo transporto paslaugos Danijoje

Danijoje VT paslaugų teikimas organizuojamas vadovaujantis Transporto bendrovių įstatymu (2005). Kadangi šioje šalyje, kaip jau žinome, savivaldybėms yra privalomas bendradarbiavimas įgyvendinat kai kurių viešųjų paslaugų teikimą, transporto įstatymas (§5) nurodo kiekvieno regiono tarybai įsteigti bent vieną transporto bendrovę, kuriai būtų pavesta atsakomybė organizuoti reguliarius maršrutus, nustatyti tarifus, įdiegti vieningą bilietų sistemą, rūpintis neįgaliųjų pavėžėjimu ir privačių geležinkelių veikla, rengti transporto paslaugų koordinavimo ir planavimo strategijas. Kiekvieno regiono visoms savivaldybėms privaloma dalyvauti įsteigtos bendrovės veikloje ir prisidėti prie bendros transporto sistemos kūrimo. Transporto bendrovės gali būti steigiamos bendradarbiaujant keliems regionams, o toje pačioje zonoje gali veikti kelios transporto įmonės. Transporto bendrovės regionuose turi teisę naudotis privačiomis geležinkelių linijomis, jeigu sudaro sutartis su geležinkelių valdančiomis įmonėmis pagal viešųjų paslaugų teikimą ir moka atitinkamą mokestį už keleivių vežimą, arba veikia kaip infrastruktūros valdytojos, sudariusios koncesijos sutartis pagal geležinkelių valdymą reglamentuojančius įstatymus.

Danija daug dėmesio skiria kovai su automobilių spūstimis ir išmetamosiomis dujomis taikydama didelius mokesčius automobiliams. Vietoj to, šalies politika aktyviai skatina naudotis VT ir dviračiais modernizuodama šių transporto priemonių infrastruktūrą. VT sistema apima vieningą geležinkelių, metro ir autobusų tinklą. Iki 1990 m. VT paslaugos buvo monopolinės. Geležinkelio paslaugas teikė viena didžiausių geležinkelio bendrovių DSB<sup>11</sup>, tačiau po 1990 m. į VT rinką buvo įleisti ir privatūs autobusų paslaugų teikėjai siekiant sukurti konkurencijos mechanizmą. Įgyvendinus teritorinę reformą šalyje ir įpareigojus savivaldybes bendradarbiauti VT sektoriuje, 2007 m. Danijoje buvo įsteigtos jungtinės viešos savivaldybių transporto bendrovės (13 pav.) vadovaujantis Transporto bendrovių įstatymu (2005), kurios šiandien yra atsakingos už VT sistemos plėtrą regionuose.

---

<sup>11</sup> DSB (dan. Danske Statsbaner) – didžiausia Danijos traukinių kompanija, atsakinga už vietinio geležinkelio sistemą aplink sostinę Kopenhagą ir keleivinių traukinių eksploatavimą.



**13 paveikslas. Viešojo transporto paslaugas organizuojančios bendrovės Danijoje**

VT sistemą aptarnaujančios bendrovės veikia pagal savo įstatus ir yra valdomos ne daugiau nei 9 narių valdybos, kurią skiria regionų ir savivaldybių tarybų atstovai. Savivaldybės, daugiausiai finansuojančios įkurtą bendrovę turi daugiausiai vietų bendrovės valdyboje. Transporto bendrovės įstatyme (2005) numatyta, jog regioninių transporto bendrovių kapitalas susideda iš pajamų, gautų parduodant atsiskaitymo korteles ir bilietus bei iš subsidijų, kurias skiria savivaldybės ir regionai. Savivaldybės nustato ir finansuoja vietinius autobusų tinklus, regionai atsakingi už regioninių autobusų sistemą, o centrinė valdžia finansuoja valstybinį geležinkelį DSB. Transporto bendrovės ne tik organizuoja visa transporto sistemą šalyje, bet ir konsultuoja savivaldybes bei regionus dėl autobusų ir geležinkelių operacijų ir infrastruktūros tobulinimo rengdamos kasmet detalias ataskaitas. Kadangi įsteigtų transporto bendrovių įstatuose numatytas bendradarbiavimas su kitų regionų, kurių sienos ribojasi, transporto bendrovėmis, visa VT sistema vieninga ne tik kiekviename regione, bet ir visoje šalyje, nes bendrovės dalinasi patirtimi plačiu mastu. Transporto bendrovė Movia priklauso 2 regionams (Zelandijos ir Sostinės) ir 45 savivaldybėms. Tai yra didžiausia bendrovė iš visų. Likusios kitos transporto bendrovės yra pasidalinusios po vieną regioną, kuriam priklauso nuo 10 iki 19 savivaldybių. Bendrovė Movia valdo vietinių traukinių tinklą Lokaltog A/S, nes jai priklauso 75 % akcijų. Kitos akcijos išsidalina tarp 14 savivaldybių ir smulkių privačių investuotojų. Siekiant dar stipresnės transporto sistemos

integracijos, 2017 m. susivienijo DSB (geležinkelių valdytojas), metro ir Movia (autobusų valdytojas) ir įkūrė bendrą įmonę DOT, kurios paskirtis – sukurti įvairių VT rūšių platformą, atitinkančią piliečių poreikius (DOT strategija 2017-2020 m.).

VT sistemos įgyvendinimas Danijos regionuose per savivaldybių įsteigtas viešas bendroves ne tik prisideda prie vieningos sistemos kūrimo ir paslaugos suvienodinimo regionų gyventojams, bet ir savivaldybėms sukuria palankesnes sąlygas plėtoti bendradarbiavimą didesniu mastu dalijantis patirtimi ir idėjomis. Be to apgalvota ir patogi VT sistema skatina piliečių sąmoningumą prisidėti prie ekologiško ir nuoseklaus judėjimo automobilių pakeičiant ekologiškesne ir tokia pat patogia VT priemone.

Apibendrinant visų trijų šalių savivaldybių bendradarbiavimo raišką organizuojant VT paslaugas, galima dar kartą įsitikinti, jog norint efektyviai įgyvendinti savivaldybėms pavestas funkcijas, reikia jas skatinti arba versti bendradarbiauti. Lietuvoje nesant teisinio reglamentavimo, apimančio konkrečius savivaldybių bendradarbiavimo šioje srityje veiksmus, koordinuota abipusė veikla taikoma minimaliai. Nors Europos šalyse nemažai gerosios patirties pavyzdžių organizuojant VT tinklus regionuose, Lietuvoje savivaldybės jais naudojasi dar nedrąsiai. Latvijoje ši strategija taikoma plačiau, tačiau dar irgi nėra vienas regionas negali pasigirti vieninga, visą regioną apimančia sistema. Kadangi maršrutų tinklus administruoja ir organizuoja ne viena institucija, Latvijoje VT paslaugų teikimas negali būti tinkamai įvertintas, nes ši paslauga tarp savivaldybių ir regionų organizuojama naudojantis skirtingais modeliais. Dalis savivaldybių dar iki teritorinės reformos buvo įsteigę bendras akcines bendroves, todėl turi ilgametę patirtį bendradarbiaujant ir dalyvaujant įvairaus masto viešuosiuose pirkimuose dėl VT paslaugų teikimo kitose regionų savivaldybėse. Danija iš visų trijų tirtų šalių pasižymi aiškia ir vieninga VT sistema, kuri įgyvendinama regiono lygiu. Tam įtakos turi reglamentuotas privalomas bendradarbiavimas. Nepaisant imperatyvaus bendradarbiavimo tarp savivaldybių, regionai taip pat tarpusavyje bendradarbiauja dalijantis patirtimi ir koordinuojant veiklas. Savivaldybių bendradarbiavimas leidžia regiono gyventojams naudotis patogiomis ir vienodomis pavėžėjimo paslaugomis.

## IŠVADOS

1. Mokslinėje literatūroje bendradarbiavimas apibūdinamas kaip procesas tarp dviejų ir daugiau savivaldybių, kurios įgyvendina priskirtas funkcijas ar pavestas užduotis per susitarimus ir koordinuotas veiklas. Bendradarbiavimas tarp savivaldybių dažniausiai prasideda nuo neįpareigojančio ir neformalaus bendravimo, kurio metu dalijamasi informacija, idėjomis ir patirtimi. Laikui bėgant jis gali peraugti į formalius ryšius, kurie įteisinami įvairaus pobūdžio sutartimis ar steigiant bendrą įmonę. Bendradarbiavimo sėkmė priklauso ne tik nuo savivaldybių, bet ir nuo administracinio ir institucinio šalies konteksto. Ši partnerystės forma yra lanksti, nes vidaus taisyklės bendradarbiaujančios savivaldybės gali nusistatyti pačios, kiek tai neprieštarauja šalies įstatymams ir teisės aktams.
2. Savivaldybės bendradarbiauja dėl įvairių priežasčių, kurias nulemia ne tik jų heterogeniškumas. Teritorinis savivaldybių dydis ir masto ekonomija įvardijamos kaip dažniausios priežastys, kurios iššaukia bendradarbiavimo poreikį. Ypač jis aktualus mažoms savivaldybėms ir naudingas, turint galimybę abipusių tikslų siekti kartu su didelėmis savivaldybėmis. Bendradarbiavimas taikomas norint teikti ekonomiškai naudingas, tačiau kokybiškas paslaugas, siekiant sutaupyti dalijantis užduoties ar paslaugos įgyvendinimo kaštais, stiprinant rinkos mechanizmą ir neleidžiant įsitvirtinti monopolijai.
3. Baigiamojo darbo pradžioje iškelta hipotezė pasitvirtino iš dalies. Lietuvoje organizuojant komunalinių atliekų tvarkymą savivaldybės pradėjo bendradarbiauti tik tada, kai ES įpareigojo kurti vieningas atliekų tvarkymo sistemas, o vyriausybė teisinę bazę papildė rekomendacija bendradarbiauti. Savivaldybės nesipriešino, nes siekė įsisavinti ES teikiamas paramas. Latvijoje analogiška situacija. Danijos atvejis hipotezė paneigė. Nors savivaldybėms netaikomas privalomas bendradarbiavimas komunalinių atliekų tvarkymo sektoriuje, tačiau didžioji dalis savivaldybių bendradarbiauja steigdamos bendras įmones tarp kelių gretimų savivaldybių. Viešojo transporto sektoriuje Lietuvoje savivaldybės nebendradarbiauja, išskyrus vieną regioną, kuriame derybos dėl bendradarbiavimo užtruko ilgai. Vyriausybės finansinė skatinimo politika pakeistų šią situaciją. Latvijoje savivaldybės bendradarbiauja minimaliai: kelios dar iki teritorinės reformos buvo įsteigę bendras viešojo transporto įmones. Centralizuota viešojo transporto sistema sudaro galimybes privačiam sektoriui aktyviau dalyvauti viešojo transporto rinkoje ir teikti ekonomiškai naudingas paslaugas. Danijoje visos savivaldybės bendradarbiauja regionuose per įsteigtas bendroves, nes įstatymai jas įpareigoja

bendradarbiauti šiame sektoriuje steigiant bendrą regioninę įmonę. Išvystyta vieninga transporto sistema ir automobilių spūsčių mažėjimas liudija, jog sukurta sistema yra naudinga.

## **REKOMENDACIJOS**

1. Lietuvoje daugumos savivaldybių teritorijos yra per didelės ir retai apgyvendintos, todėl rekomenduojama „perbraižyti“ tokių savivaldybių sienas, mažinanant jų teritorijas.
2. Vyriausybei rekomenduojama skatinti savivaldybių bendradarbiavimą organizuojant viešojo transporto paslaugas per įvairias finansines paramas arba atleidžiant nuo tam tikrų mokesčių.
3. Reikia peržiūrėti Lietuvos įstatyminę bazę, reglamentuojančią konkrečių viešųjų paslaugų organizavimą ir papildyti ją nuostatomis, rekomenduojančiomis rajonų savivaldybėms bendradarbiauti.
4. Rekomenduojama parengti savivaldybių bendradarbiavimo vadovą.
5. Latvijoje kuriama regioninė transporto sistema kol kas labai nevienoda ne tik tarp regionų, bet ir tarp savivaldybių juose. Sistemą reikia patobulinti įvedant aiškesnę ir vienodesnę paslaugos teikimą tarp kelių gretimų savivaldybių.

## LITERATŪRA

1. Administratīvi teritoriālās reformas likums [Administratīvās teritoriālās reformas likums], 2007 m. birželio 29 d., Nr. 322/325.
2. Atkritumu apsaimniekošanas likums [Atlieku tvarkymo įstatymas], 2010 m. spalio 28 d., Nr. 183 [aktuali redakcija nuo 2018-11-28].
3. Bekendtgørelse af lov om forpligtende kommunale samarbejder [Vykdomoji nutartis dėl komunalinio savivaldybių bendradarbiavimo įstatymo], 2007 m. gegužės 3 d., Nr. 382 [aktuali redakcija nuo 2018-05-05].
4. Bekendtgørelse om revision af den kommunale og regionale inddeling og om forpligtende kommunale samarbejder [Vykdomasias įsakymas dėl savivaldybės ir regiono persvarstymo ir privalomo savivaldybių bendradarbiavimo], 2005 m. birželio 29 d., Nr. 656 [aktuali redakcija nuo 2017-12-20].
5. Bekendtgørelse om affald [Vykdomoji nutartis dėl atliekų], 2008 m. gruodžio 18 d., Nr. 1309 [aktuali redakcija nuo 2019-03-08].
6. Bekendtgørelse af lov om aktie- og anpartsselskaber (selskabsloven) [Akcinių bendrovių įstatymo vykdomasias raštas], Nr. 1089 [2015-09-14].
7. Bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse [Vykdomoji nutartis dėl vietos savivaldos įstatymo], Nr. 47 [aktuali redakcija nuo 2019-01-17].
8. Bekendtgørelse af lov om trafikkselskaber [Transporto bendrovių įstatymo vykdomasias įsakymas], 2015 m. kovo 20 d., Nr. 323 [aktuali redakcija nuo 2019-05-09].
9. Danmarks Riges Grundlov [Danijos Konstitucija], 1953 m. birželio 05 d., Nr. 169.
10. Europos vietos savivaldos chartija. 1985 m. spalio 15 d., Nr. 82-2418.
11. Grozījumi likumā Par pašvaldībām [Savivaldybių įstatymo pakeitimai], 2008 m. liepos 13 d., Nr. 116.
12. Grozījumi Sabiedriskā transporta pakalpojumu likumā [Viešojo transporto paslaugų įstatymo pakeitimai], 2013 m. gruodžio 11 d., Nr. 241.
13. Latvijas Republikas Par Pašvaldībām likums [Latvijos Republikos savivaldybių įstatymas], 1994 m. gegužės 24 d., Nr. 61 [aktuali redakcija nuo 2015-11-06].
14. Latvijas Republikas Satversme [Latvijos Republikos Konstitucija], 1922 m. lapkričio 07 d. [aktuali redakcija nuo 2019-01-01].

15. Lietuvos Respublikos Konstitucija. 1992 m. lapkričio 02 d., Nr. 220-0 [aktuali redakcija nuo 2014-01-24].
16. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. 1994 m. liepos 07 d., Nr. 55-1049 [aktuali redakcija nuo 2019-03-15].
17. Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas. 1998 m. birželio 16 d., Nr. VIII-787 [aktuali redakcija nuo 2019-03-01].
18. Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo taisyklės. 1999 m. liepos 21 d., Nr. 63-2065 [aktuali redakcija nuo 2018-12-06].
19. Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymas. 2000 m. liepos 31 d., Nr. 64-1914 [aktuali redakcija nuo 2019-02-01].
20. Lietuvos Respublikos Civilinis Kodeksas. 2000 m. rugsėjo 06 d., Nr. 74-2262 [aktuali redakcija nuo 2019-05-01].
21. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo“. 2002 m. balandžio 17 d., Nr. 40-1499 [aktuali redakcija nuo 2018-07-17].
22. Lietuvos Respublikos viešųjų įmonių įstatymas. 2002 m. balandžio 17 d., Nr. 40-1499 [aktuali redakcija nuo 2019-01-01].
23. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. 1999 m. birželio 17 d., Nr. 77-2975 [aktuali redakcija nuo 2019-01-01].
24. Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymo 2, 4, 25, 27, 28, 30, 31, 35 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir įstatymo papildymo 30-1, 30-2 straipsniais įstatymas. 2012 m. balandžio 19 d., Nr. 50-2445 [aktuali redakcija nuo 2012-12-31].
25. Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse [Aplinkos apsaugos įstatymo pakeitimo aktas], 2008 m., Nr. 152 [aktuali redakcija nuo 2009-02-27].
26. Lov om ændring af lov om forpligtende kommunale samarbejder og lov om ændringer af landets inddeling i kommuner og regioner og om opløsning og udpegelse af forpligtende kommunale samarbejder [Įstatymas dėl privalomo savivaldybės bendradarbiavimo nutraukimo ir įstatymo dėl šalies padalijimo į savivaldybes ir regionus pakeitimo], 2012 m. balandžio 26 d., Nr. 169.
27. Noteikumi par atkritumu apsaimniekošanas reģioniem [Nuostatos dėl atliekų tvarkymo regiono], prot. Nr.36 [aktuali redakcija nuo 2013-08-21].
28. Nutarimas dėl valstybinio strateginio atliekų tvarkymo plano patvirtinimo. 2002 m. balandžio 12 d., Nr. 519 [aktuali redakcija 2018-07-17].

29. Noteikumi par plānošanas reģiona teritorijām [Planavimo regiono teritorijos nuostatos], 2009 m. gegužės 05 d., Nr. 391 [aktuali redakcija nuo 2011-04-02].
30. Par sabiedriskā transporta pakalpojumu sniegšanu ar autobusiem maršrutu tīkla reģionālajos starppilsētu nozīmes maršrutos [Dél viešojo transporto paslaugu teikimo autobusais maršrutu tinklo regioniniuose tarp miestiniuose maršrutuose], 2008 m. gegužės 20 d., Nr. 265 [2008-09-08].
31. Publisko iepirkumu likums [Viešuju pirkimu istatymas], 2015 m. sausio 01 d., Nr. 254 [aktuali redakcija nuo 2019-04-18].
32. Publiskas personas kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likums [Viešuju akciju ir kapitalo bendroviu valdymo istatymas], 2014 m. spalio 16 d., Nr. 216 [aktuali redakcija nuo 2018-04-03].
33. Sabiedriskā transporta pakalpojumu likums [Viešojo transporto paslaugu istatymas], 2007 m. liepos 15 d., 106 [aktuali redakcija nuo 2017-12-06].
34. Sabiedriskā transporta pakalpojumu organizēšanas kārtība maršrutu tīklā [Viešojo transporto maršrutu tinklo organizavimo tvarka], 2010 m. gegužės 05 d., Nr. 122 [aktuali redakcija nuo 2019-04-19].
35. Valsts pārvaldes iekārtas likums [Valstybės valdymo struktūros istatymas], 2002 m. birželio 06 d., Nr. 94 [aktuali redakcija nuo 2018-06-01].
36. Aars J., Fimreite A. L. 2005. Local Governments and Governance in Norway: Stretched Accountability in Networks Politics'. *Scandinavian Political studies*, vol. 28(3), p. 239-256.
37. Agranoff R., McGuire M. 2003. *Collaborative Public Management: New strategies for Local Governments*. Georgetown University Press.
38. Alford J. 2011. Public Value from Co-production by Clients. In Benington J. and Moore M. H. (Eds.), *Public Value: Theory and Practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, p. 1-30.
39. Allmendinger P., Haughton G. 2009. Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway, *Environment and Planning A*, vol. 41(3), p. 617–633.
40. Andersen A. J. 2012. Balancing efficiency, Effectiveness and Democracy in organizing inter-municipal partnerships: Conflicting aims? *Scandinavian Journal of Public Administration*, vol. 15(2).
41. Andersen O.J., Pierre J. 2010. Exploring the strategic region: rationality, context, and institutional collective action, *Urban Affairs Review*, vol. 46(2), p. 218–240.
42. Ansell Ch., Gash A. 2007. Collaborative governance in theory and practice. *Journal Public Administration Research and Theory*, vol. 18, p. 543-571.

43. Askim J., Klausen J. E., Vabo S. I., Njurtrom K. 2016. What Causes Municipal Amalgamation Reform? Retional Explanations Meet Western European Experiences, 2004-2013. In *Local Public Sector Reforms in Times oc Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, edited by Kuhlmann S. and Bouckaert G. London: Palgarve-McMillan, p. 59-80.
44. Astrauskas A., Baltušnikienė J. 2009. Subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymo teoriniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 28, p. 7-22.
45. Baldersheim H., Rose L.E. (eds.). 2010. *Territorial Choice: The Politics of Boundaries and Borders*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
46. Bel G., Costas, A. 2006. Do public sector reforms get rusty? Local privatization in Spain. *Journal of Policy Reform*, vol. 9, p. 1–24.
47. Bel G., Fageda, X. 2006. Between privatization and intermunicipal cooperation: small municipalities, scale economies and transaction costs. *Urban Public Economics Review*, vol.6, p. 13–31.
48. Bel G., Fageda X. 2008. Reforming the Local Public Sector: Economics and Polities in Privatization of water and Solid Waste. *Journal of Economic Policy Reform*, vol. 11(1), p. 45-65.
49. Bel G., Fageda X., Mur M. 2013. Why do Municipalities Cooperate to Provide Local Public Services. An Empyrical Research. *Local Government Studies*, vol. 39(3), p. 435-454.
50. Bel G., Warner M. E. 2014. Inter-municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence. *Public Administration*, vol. 93(1), p. 52-67.
51. Bel G., Warner M., 2015. Inter-municipal cooperation and cost: expectations and evidence. *Public Administration*, vol. 93(1), p. 52-67.
52. Bel G., Warner M., E. 2016. Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta regression analysis. *Journal of Economic Policy Reform*, vol. 19(2), p. 91-115.
53. Bel G., Gradus R. 2018. Privatisation, contracting-out and inter-municipal cooperation: new developments in local public service delivery. *Local Government Studies*, vol. 44(1), p. 11-21.
54. Blair R., Janousek Ch. L. 2013. Collaborative Mechanisms in Interlocal Cooperation: A Longitudinal Examination. *State and Local Government Review*, No. 45(4), p. 268-282.
55. Bläscke F. 2014. What drives small municipalities to cooperate? Evidence from Hessian municipalities. *MAGKS Discussion Paper*, No. 14-2014.

56. Brown T. L., Potoski M., Slyke D. M. 2008. Changing Modes of Service Delivery: How Past Choices Structure Future Choices. *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 26(1), p. 127-143.
57. Bryson J. M., Crosby B. C., Stone M. M. 2006. The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, vol. 66(1), p. 44-55.
58. Citroni G., Lippi A., Profeti S. 2013. Remapping the State: Inter-municipal Cooperation through Corporatisation and Public-Private Governance Structures. *Local Government Studies*, vol. 39(2), p. 208-235. Prieiga per EBSCO.
59. Clarke N. 2010. Globalising care? Town twinning in Britain since 1945. *Geoforum*, vol. 42(1), p. 115-125.
60. DOT strategija – Jūsų viešasis transportas 2017 – 2020 m. [žiūrėta 2019 m. balandžio 14 d.]. Prieiga per Internetą: [https://www.moviatrafik.dk/media/5728/strategi-for-dot\\_2017.pdf](https://www.moviatrafik.dk/media/5728/strategi-for-dot_2017.pdf).
61. Feiock R. C. 2007. Rational choice and regional governance”, *Journal of Urban Affairs*, vol. 29 (1), p. 47-63.
62. Feiock R. C. 2009. Metropolitan governance and institutional collective action. *Urban Affairs Review*, vol. 44, p. 356-377.
63. Feiock R. C., Scholz J. T. 2010. Self- Organizing Governance of Institutional Collective Action Dilemma: An Overview’, in R. C. Feiock R. C. and Scholz J. T. (eds.), *Self-Organizing Federalism*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.
64. Garrone P., Grilli L., Rousseau X. 2010. Management discretion and political interference in municipal enterprises. Evidence from Italian utilities. *Local Government Studies*, vol. 39, p. 514–540.
65. Giacomini D., Sancino A., Simonetto A. 2018. The introduction of mandatory inter-municipal cooperation in small municipalities. Preliminary lessons from Italy. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 31(3), p. 331-346.
66. Gradus R., Dijkgraaf E., Wassenaar M. 2014. Understanding Mixed Forms of Refuse Collection, Privatization and Its Reverse in the Netherlands. *International Public Management Journal*, vol. 17(3), p. 328-343.
67. Hambleton R. 2005. Leading localities – rethinking the agenda. In: Haus M., Heinelt H. and Stewart M. (eds.). *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement*. London: Routledge, p. 190-213.

68. Hanes N. 2015. Amalgamation impacts on local public expenditures in Sweden. *Local Government Studies*, vol. 41(1), p. 63-77.
69. Hansen J. B. 2010. Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: the Danish Local Government Reform in 2007. *Scandinavian Political Studies*, vol. 33(1), p. 51-73.
70. Heinelt H., Kübler D. (eds.). 2005. *Metropolitan Governance: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. London/New York: Routledge.
71. Hefetz A., Warner M. E. 2012. Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market and Management Characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 22(2), p. 289-317.
72. Hefetz A., Warner M. E., Vigoda-Gadot E. 2014b. Professional Management and Local Government Service Delivery: Strategic Decisions across Alternative Markets. *Public Performance and Management Review*, vol. 38(2), p. 261-283.
73. Holzer M., Fry J. 2011. *Shared Services and Municipal Consolidation*. Public Technology Institute, Alexandria, VA.
74. Holum M. L., Jakobøen T. G. 2016. Inter-Municipal Cooperation and satisfaction with Services: Evidence from the Norwegian Citizen Study. *International Journal of Public Administration*, vol. 39(8), p. 597-609.
75. <https://kauno.diena.lt/naujienos/kaunas/miesto-pulsas/kauno-darnaus-judumo-plane-nera-vietos-rajonui-902992> [žiūrėta 2019-05-18].
76. Hulst J.R. 2000. *De bestuurlijke vormgeving van regionale beleidsvoering*. Delft: Eburon.
77. Hulst R., van Montfort A. 2007. *Inter-municipal Cooperation in Europe*, Springer, Dordrecht.
78. Hulst R., Montfort A., Haveri A., Airaksinen J., Kelly J. 2009. Institutional Shifts in Inter-Municipal Service Delivery. *Public Organisation Review*, vol. 9(3), p. 263-286 p. Prieiga per EBSCO.
79. Hulst J. R., Montfort A. J. G. M. 2011. Institutional features of inter-municipal cooperation: Cooperative arrangements and their national contexts. *Public Policy and Administration*, No. 27(2), p. 121-144.
80. Hulst J.R., van Montfort A. 2012. Institutional features of intermunicipal cooperation: cooperative arrangements and their national contexts. *Public Policy and Administration*, vol.27, p. 121–144.

81. Klaipėdos miesto savivaldybės tarybos sprendimas „Dėl pritarimo bendradarbiavimo sutarties dėl viešojo transporto paslaugų organizavimo su Klaipėdos rajono savivaldybe pasirašymui. 2011 m. kovo 17 d., Nr. T2-54.
82. Klaipėdos miesto darnaus judumo planas. 2017. [žiūrėta 2019 m. gegužės 03 d.]. Prieiga per Internetą: < <https://www.klaipeda.lt/data/public/uploads/2018/01/iiiitomaspdf.pdf> >, p. 76.
83. Lago-Peñas S. Martinez-Vazquez J. (eds.). 2013. The Challenge of Local Government Size. Theoretical Perspectives, International Experience, and Policy Reform. Cheltenham: Edward Elgarleknas
84. Leknes E., Gjertsen A., Holmen A. K. T., Lindelov B., Aars J. J., Sletnes I., Roiseland A. 2013. Intermunicipal cooperation – consequences, possibilities and challenges. Rapport IRIS – 2013/008). Stavanger, Norway: IRIS.
85. Levin J., Tadelis S. 2010. Contracting for Government Services: Theory and Evidence from U.S. Cities. The Journal of Industrial Economics, vol. 58(3), p. 507-541.
86. Regioninė atliekų tvarkymo sistemų veikla. 2013 m. rugpjūčio 02 d. Nr. VA-P-20-9-11.
87. Lombard J. R., Morris, J. C. 2010. Competing and Cooperating across State Borders in Economic development: A Call for „Coopertition“. State and Local Government Review, 42(1), p. 73–81.
88. Mäeltsemees R., Lõhmus M., Ratas J. 2013. Inter-municipal Cooperation: Possibility for Advancing Local Democracy and Subsidiarity in Estonia. Administrative Culture, vol. 14(1), p. 73-97.
89. Mohr R., Deller S., Halstead J. 2010. Alternative methods of service delivery in small and rural municipalities. Public Administration Review, vol. 70(6), p. 894-905.
90. Nergelius J. 2013. Cooperation vs. Big Municipalities: what do small municipalities have to gain from expanded cooperation? Sweden: Stockholm.
91. Nunes S., Barlow M. 2002. Developments in the government of seven European metropolitan areas. GeoJournal, vol. 58, p. 1-72.
92. Pierre J. 2011. Cost–efficiency and public interest in inter-local partnerships”, in Urban Research and Practice, vol. 4(1), p. 13-22.
93. Pollitt C. 2010. Cuts and reforms. Public services as we move into a new era. Society and Economy, vol. 32(1), p. 17–31.
94. Puškorius S. 2006. Tinklinis vietos savivaldos ir kitų institucijų sąveikos modelis. Leidinyje: Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas: monografija (atsak. red. S. Puškorius). Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, p. 59-63.

95. Raišienė A. G. 2006. Teoriniai vietos savivaldos institucijų bendradarbiavimo aspektai. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas: monografija (atsak. red. S. Puškorius). Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, p. 39-58.
96. Raudla R., Tavares A., F. 2018. Size, density and small scale elections: A multi-level analysis of voter turnout in sub-municipal governments. *Electoral Studies*, vol. 56, p. 1-13.
97. Reingewertz Y. 2012. Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel. *Journal of Urban Economics*, vol. 72(2-3), p. 240-251.
98. Sandfort J., Milward H. B. 2008. Collaborative service provision in the public sector. In Cropper S., Ebers M., Huxham C., Ring P. S. (Eds.), *The Oxford handbook of inter-organizational relations*. Oxford: Oxford University Press, p. 147-174.
99. Sørensen R.J. 2007. Does dispersed public ownership impair efficiency? The case of refuse collection in Norway. *Public Administration*, vol. 85(4), p. 1045–1058.
100. Stead D., Meijers E. 2009. Spatial planning and policy integration: concepts, facilitators, and inhibitors. *Planning Theory and Practice*, vol. 10(3), p. 317–332.
101. Steiner R. 2003. The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland. *Public Management Review*, vol. 5(4), p. 551-571.
102. Swianiewicz P. (ed.). 2011. *Working Together. Inter-municipal Cooperation in Five Central European Countries*. Budapest: Open Society Institute.
103. Swianiewicz P. 2018. If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? – Ten years later. *Local government studies*, vol. 44(1), p. 1-10.
104. Sweeting D. 2002. Leadership in urban governance: the mayor of London. *Local Government Studies*, vol. 28(1), p. 3–20.
105. Teles F. 2016. *Local Governance and Inter-municipal Cooperation*. Palgrave Macmillan.
106. Teles F., Swianiewicz P. 2018. *Inter-municipal cooperation in Europe. Institutions and governance*. Palgrave Macmillan.
107. Vanags E., Vilka I. 2006. Local Government in the Baltic States: Similar but Different. *Local Government Studies*, vol. 32(5), p. 623-637.
108. Warner M. E. 2011. Competition or Cooperation in Urban Service Delivery? *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 82(4), p. 421–435.
109. Wassenaar M., Groot T., Gradus R. 2013. Municipalities' Contracting out Decisions: An Empirical Study on Motives. *Local Government Studies*, vol. 39(3), p. 414-434..
110. Wollmann H. 2010. Comparing Two Logics of Inter-local Cooperation: the Cases of France and Germany. *Urban Affairs Review*, vol. 46(2), p. 263-292.

111. Zafra-Gómez J. L., Prior D., Díaz A. M. P., Lòpez-Hernández A. M. 2013. Reducing costs in times of crisis: Delivery forms in small and medium sized local governments' waste management services. *Public Administration*, vol. 91, p. 51–68.

# PRIEDAI

1 priedas

## Lietuvos regioninių komunalinių atliekų tvarkymo centrų išsidėstymas ir sudėtis



Eil. nr.	Savivaldybių bendra įmonė - regiono atliekų tvarkymo centras	Regiono savivaldybės	Savivaldybės plotas km <sup>2</sup>	Gyventojų skaičius tūkst.**	RATC funkcijų mastas*

1.	VšĮ ŠRATC	Akmenės raj.	844	21 332	SF / RF
		Joniškio raj.	1 151	24 310	RF
		Kelmės raj.	1 705	30 303	RF
		Radviliškio raj.	1 635	39 043	SF / RF
		Šiaulių raj.	1 807	41 767	RF
		Šiaulių m.	81	104 569	SF / RF
		Pakruojo raj.	1 316	21 555	SF / RF
<b>Viso:</b>		<b>8 539</b>	<b>282 879</b>		
2.	UAB TRATC	Telšių raj.	1 439	43 922	SF / RF
		Mažeikių raj.	1 220	55 441	SF / RF
		Plungės raj.	1 105	36 053	SF / RF
		Rietavo raj.	586	8 096	SF / RF
<b>Viso:</b>		<b>4 350</b>	<b>143 512</b>		
3.	UAB KRATC	Skuodo raj.	911	18 498	RF
		Kretingos raj.	989	39 758	RF
		Palangos m.	79	15 379	RF
		Klaipėdos m.	98	157 350	SF / RF
		Klaipėdos raj.	1 336	52 831	RF
		Neringos	90	2 879	SF / RF
		Šilutės raj.	1 706	41 814	RF
<b>Viso:</b>		<b>5 009</b>	<b>328 519</b>		
4.	UAB MAATC	Marijampolės	755	58 027	SF / RF
		Kalvarijos	440	11 486	SF / RF
		Kazlų Rūdos	555	12 494	SF / RF
		Šakių raj.	1453	30 321	SF / RF
		Vilkaviškio raj.	1 259	40 258	SF / RF
<b>Viso:</b>		<b>4 462</b>	<b>152 586</b>		
5.	UAB ARATC	Lazdijų raj.	1 309	20 813	SF / RF
		Alytaus m.	48	56 364	SF / RF
		Druskininkų	453	20 728	SF / RF
		Varėnos raj.	2218	23 528	SF / RF
		Alytaus raj.	1 404	27 126	SF / RF
		Birštono	127	4371	SF / RF
<b>Viso:</b>		<b>5 559</b>	<b>152 930</b>		
6.	UAB PRATC	Panevėžio m.	50	95 202	SF / RF
		Panevėžio raj.	2 179	37 173	SF / RF
		Kupiškio raj.	1 080	18 678	SF / RF
		Rokiškio raj.	1 807	32 191	SF / RF
		Biržų raj.	1 476	26 479	SF / RF
		Pasvalio raj.	1 289	26 213	SF / RF
<b>Viso:</b>		<b>7 881</b>	<b>235 936</b>		
7.	VšĮ Kauno RATC	Raseinių raj.	1 573	35 013	RF
		Kėdainių raj.	1677	50 906	RF
		Kauno m.	157	301 357	RF
		Kauno raj.	1 495	88 396	RF
		Jonavos raj.	943	44 481	RF
		Kaišiadorių raj.	1 087	31 915	RF
		Prienų raj.	1 031	28 181	SF / RF
<b>Viso:</b>		<b>7 963</b>	<b>580 249</b>		

8.	UAB TRATC	Tauragės raj.	1 179	41 341	SF / RF
		Šilalės raj.	1 188	25 200	SF / RF
		Pagėgių	537	8 711	SF / RF
		Jurbarko raj.	1 506	28 162	SF / RF
		<b>Viso:</b>	<b>4 410</b>	<b>103 414</b>	
9.	UAB VAATC	Vilniaus m.	304	539 939	RF
		Vilniaus raj.	2 129	637 971	RF
		Širvintų raj.	906	16 333	RF
		Ukmergės raj.	1 395	36 919	RF
		Trakų raj.	1 208	33 437	RF
		Šalčininkų raj.	1 491	32 705	RF
		Elektrėnų raj.	509	24 164	RF
		Švenčionių	1 692	25 719	RF
<b>Viso:</b>	<b>7 942</b>	<b>1 321 468</b>			
10.	UAB URATC	Utenos raj.	1229	40 454	RF
		Zarasų raj.	1334	17 035	SF / RF
		Ignalinos	1447	17 145	RF
		Visagino	58	20 249	RF
		Molėtų raj.	1368	19 233	RF
		Anykščių raj.	1 764	26 898	RF
<b>Viso:</b>	<b>7200</b>	<b>141 014</b>			

\*SF – savivaldybės pavestos ūkinės funkcijos koncesijos sutartimi ( pavyzdžiui vietinės rinkliavos rinkimas ir administravimas; atliekų turėtojų apskaitos vedimas; konkursų, atliekų surinkėjui parinkti, organizavimas).

RF – regioninio lygmens funkcijos (regioninių atliekų tvarkymo infrastruktūros projektų valdymas ir plėtra; uždarytų sąvartynų priežiūra; investicijų paieška)

\*\* Remiantis 2018 m. Lietuvos Statistikos Departamento duomenimis

## Latvijas atlieku tvarkymo regionai ir jų sudėtis



Sutrumpinimo paaīškinimas: *iedz.* – *iedzīvotājiem (latv.) – gyventojai*

Eil. Nr.	Atlieku tvarkymo regionas	Savivaldybės ir respublikos miestai	Bendradarbiavimo forma (SIA – akcinė bendrovė)
1.	Rytų Latgalos ( <i>latv.</i> Austrumlatgales) atlieku tvarkymo regionas	Cīblas, Karsavas, Ludzas, Rezeknes, Vilanu, Zilupes savivaldybės, Rezeknes miestas	Bendra įmonė SIA „ALAAS“
	Pietų Latgalos ( <i>latv.</i> Dienvidlatgales) atlieku tvarkymo regionas	Aglonas, Dagdas, Daugavpils, Ilūkstės, Kraslavas, Livanu, Preili, Riebinu, Varkavas savivaldybės, Daugavpils	Bendra įmonė SIA „AADSO“

2.		miestas.	
3.	Liepojos ( <i>latv.</i> Liepajas) atlieku tvarkymo regionas	Aizputes, Brocēnu, Durbes, Grobinas, Liepajas, Pāvilostas, Priekules, Rucavas, Saldus, Skrundas, Vainodes savivaldības, Liepojos miestas.	Bendra ģimone – SIA Liepajas RAS
4.	Malienos ( <i>latv.</i> Malienas) atlieku tvarkymo regionas	Alūksnes, Apes, Baltinavas, Balvu, Cesvaines, Gulbenes, Lubānas, Rugāju, Vilakas savivaldības	Bendra ģimone – SIA Alba-5
5.	Pajūrio ( <i>latv.</i> Piejūras) atlieku tvarkymo regionas	Dundagas, Engures, Jaunpils, Kandavas, Mēsrags, Rojas, Talsu, Tukuma savivaldības, Jūrmalos miestas	Bendra ģimone – SIA „Piejūra“
6.	Pierigos ( <i>latv.</i> Pierigas) atlieku tvarkymo regionas	Ādažu, Babītes, Baldones, Carnikavas, Garkalnes, Ikšķiles, Inčukalna, Keguma, Kekavas, Lielvārdes, Marūpes, Mālpils, Ogres, Olaines, Rīgas, Ropažu, Salaspils, Saulkrastu, Sējas, Siguldas, Stopinu savivaldības, Rygos miestas.	Bendra ģimone - SIA “Getliņi Eko”
7.	Ventspilio ( <i>latv.</i> Ventspils) atlieku tvarkymo regionas	Alsungas, Kuldīgas, Ventspils savivaldības, Ventspilio miestas.	Bendra ģimone - SIA “Ventspils Labiekārtošanas kombināts”
8.	Vidusdauguvos ( <i>latv.</i> Vidusdaugavas)	Aizkraukles, Aknīstes, Ērgļu, Jaunjelgavas, Jēkabpils, Kokneses, Krustpils, Madonas, Neretas, Plavīnu, Salas, Skrīvenu, Viesītes, Varaklānu savivaldības, Jēkabpils miestas.	Bendra ģimone - SIA “Vidusdaugavas SPAAO”
		Auces, Bauskas, Dobeles, Iecavas, Jelgavas,	

9.	Žemgalēs (latv. Zemgales) atliekų tvarkymo regionas	Ozolnieku, Rundāles, Tērvetes, Vecumnieku savivaldības, Jelgavas miestas.	Bendra įmonė - SIA "Zemgales Eko"
10.	Šiaurės Vidžemēs (latv. Ziemeļvidzemes) atliekų regionas	Alojas, Amatas, Beverīnas, Burtnieku, Cēsu, Jaunpiebalgas, Kocēnu, Krimuldas, Limbažu, Ligātnes, Mazsalacas, Naukšēnu, Pārgaujas, Priekulu, Raunas, Rūjienas, Salacgrīvas, Smiltenes, Strenču, Valkas, Valmieras, Vecpiebalgas savivaldības, Valmieras miestas.	Bendra įmonė - SIA "ZAAO"

## Savivaldybių bendrai įkurtos komunalinių atliekų bendrovės

<b>Eil. Nr.</b>	<b>Bendradarbiaujančios savivaldybės ir gyventojų skaičius jose (2018 m. duomenys)</b>	<b>Rezultatas</b>
1.	Faaborg-Midtfyn - 51 538 tūkst. Kerteminde – 23 773 tūkst. Langeland – 12 641 tūkst. Nyborg – 32 032 tūkst. Svendborg – 27 210 tūkst. Ærø – 6 178 tūkst.	I/S Klintholm
2.	Dragør – 12 124 tūkst. Frederiksberg – 103 960 tūkst. Hvidovre - 53 2841 tūkst. København – 623 404 tūkst. Tårnby – 42 984 tūkst.	I/S ARC (Amager Ressourcecenter)
3.	Allerød – 25 235 tūkst. Fredensborg – 8 611 tūkst. Helsingør – 47 346 tūkst. Hørsholm – 25 028 tūkst. Rudersdal – 55 989 tūkst.	I/S Norfors
4.	Holstebro – 58 418 tūkst. Lemvig – 19 998 tūkst. Skive – 20 809 tūkst. Struer – 10 375 tūkst.	I/S Nomi4s
5.	Lolland – 41 982 tūkst. Guldborgsund – 61 219 tūkst.	I / S REFA
6.	Odder – 12 237 tūkst. Skanderborg – 19 185 tūkst.	I/S Renosyd
7.	Brønderslev – 12 598 tūkst. Jammerbugt – 38 638 tūkst. Mariagerfjord – 42 125 tūkst. Rebild – 29 916 tūkst. Aalborg – 213 558 tūkst.	I/S Reno Nord
8.	Faxe – 36 513 tūkst. Ringsted – 22 657 tūkst. Næstved – 43 345 tūkst. Slagelse – 33 871 tūkst. Sorø – 29 669 tūkst. Vordingborg – 18 043 tūkst.	I/S AffaldPlus
9.	Billund – 26 629 tūkst. Hedensted – 46 616 tūkst. Herning – 88 917 tūkst. Ikast-Brande – 41 191 tūkst. Ringkøbing-Skjern – 57 005 tūkst. Varde – 13 989 tūkst.	I/S AFLD

10.	Norrdjurs – 38 197 tükst. Syddjurs – 42 768 tükst.	I/S Reno Djurs
11.	Greve – 49 974 tükst. Holbæk – 28 538 tükst. Kalundborg – 16 523 tükst. Køge – 37 557 tükst. Lejre – 27 544 tükst. Odsherred – 33 083 tükst. Roskilde – 87 382 tükst. Solrø – 22 518 tükst. Stevns – 22 782 tükst.	I/S Argo
12.	Hjørring – 25 815 tükst. Brønderslev – 12 598 tükst.	I/S AVV

**Savivaldybės, bendradarbiaujančios valdant viešojo transporto bendroves Latvijoje**

<b>Eil. Nr.</b>	<b>Savivaldybių bendradarbiavimas viešojo transporto bendrovėje</b>	<b>Viešojo transporto bendrovei priklausančios savivaldybės ir Respublikinio pavaldumo miestai</b>
1.	Sia Cata	Cesis, Limbažu, Aikraule
2.	Sia Balvu Autotransports	Rugaju, Balvu, Vilokas, Baltinavas
3.	Sia Ekspres Adaži	Alūksnē, Saldus, Adaži
4.	Sia Jekabpils autobusu parks	Jekabpilio miestas, Jekabpilis, Aknistes, Krustpils, Salas, Viesites
5.	VTU Valmiera	Valmiera, Burtnieku, Kočenu, Rūjienas, Mazsalacas, Beverinas, Naukšēnu