

# ОТВЕТ МЕСТНЫХ ВЛАСТЕЙ ЛИТВЫ НА ПЕРВУЮ ВОЛНУ COVID-19

**Я. Дворак**

Клайпедский университет,  
92294, Литва, Клайпеда

Поступила в редакцию 12.11.2020 г.  
doi: 10.5922/2079-8555-2021-1-4  
© Дворак Я., 2021

*Анализируется ответ местных органов власти Литвы на первую волну COVID-19 с точки зрения предоставления различных мер экономической поддержки. Информация о мерах, принимаемых в столицах других стран Балтии — Риге и Таллине, используется для сравнения. Основная цель углубленного исследования — сравнить меры экономической политики в борьбе с первой волной COVID-19, обозначенные в планах действий двух крупных литовских муниципальных администраций, и охарактеризовать концепцию борьбы, разрабатываемую в обоих городах. Методология настоящего исследования представляет собой анализ литературы и планов действий, а также заключается в проведении тематического исследования. Муниципалитеты Вильнюса и Клайпеды утвердили планы действий по поддержке жителей и бизнеса. Большинство принимаемых мер имеют общий характер, но различаются контекстом и объемами их оказания. Муниципалитеты готовы предоставить освобождение от различных сборов и налогов, при этом они также предлагают новаторские меры. Например, в Вильнюсе, как отмечают мировые СМИ, предоставляется возможность открытия уличных кафе, работа которых была приостановлена в период пандемии. Согласно результатам исследования, действия муниципальных администраций могут считаться более успешными, чем действия органов государственной власти, поскольку муниципалитеты более осведомлены о потребностях населения и смогли быстрее и гибче реагировать на них. Очевидно, что утверждение муниципалитетами планов действий по борьбе с пандемией COVID-19 создало что-то вроде спасительного нарратива, вселяя жителям надежду.*

## **Ключевые слова:**

органы местного самоуправления, план действий, пандемия COVID-19, меры экономической политики, карантин

## **Введение**

В целях сдерживания пандемии COVID-19 в Литве 16 марта 2020 года был введен карантин. В конце февраля 2020 года правительство объявило чрезвычайное положение в стране и руководителем операции был назначен министр здравоохранения. Во-первых, карантинные меры были реализованы с применением централизованного подхода, который подвергся критике со стороны мэров крупных муниципалитетов и исследователей [1; 2] по причине промедлений, отсутствия сотрудничества и создания ведомственной структуры, которая не удовлетворяет задачам борьбы с пандемией. Во-вторых, административные возможности центрального правительства подвергались критике со стороны нынешних и бывших глав

**Для цитирования:** Дворак Я. Ответ местных властей Литвы на первую волну COVID-19 // Балтийский регион. 2021. Т. 13, № 1. С. 70–88. doi: 10.5922/2079-8555-2021-1-4.

государства и лидеров оппозиционных партий. В-третьих, учреждения здравоохранения в крупных муниципалитетах стали горячими точками COVID-19 из-за отсутствия средств индивидуальной защиты, что привело к распространению вируса среди персонала больниц и пациентов. Снабжение этих учреждений должно было обеспечить центральное правительство. Все эти факторы способствовали потере доверия к муниципальным властям, которые по своему положению лучше понимают нужды населения и несут ответственность за реализацию большинства мер борьбы с пандемией COVID-19, принятых центральным правительством; анализ, проведенный ОЭСР<sup>1</sup>, подтверждает эту тенденцию.

С 15 апреля 2020 года началось постепенное ослабление карантинных условий, и перед местными властями встала дилемма: как вернуть муниципалитетам привычный образ жизни, не подвергая их при этом опасности распространения COVID-19. Разработка плана действий должна была происходить в новых условиях — предыдущие планы перестали быть отправной точкой для этого процесса, а государственные деятели не являлись основными разработчиками, в отличие от специалистов и муниципальных чиновников. В результате были разработаны такие планы действий, которые учитывают основные потребности населения и при этом отличаются своей упрощенной формой [3, р. 8].

Десять лет назад Пойстер охарактеризовал будущее стратегического планирования следующим образом: «Стратегическое планирование должно будет играть более важную роль в 2020 году, чем в настоящее время, если государственные менеджеры смогут предвидеть и умело управлять изменениями и решать новые проблемы, которые, похоже, будут возникать все быстрее» [4, р. 248]. Похоже, что автор был прав, хотя он, конечно, не предвидел, что менеджерам государственного сектора придется решать проблемы, вызванные COVID-19. Кроме того, план действий всегда является посланием жителям и другим муниципалитетам, а именно представляет собой возможность управления городским нарративом, создания новой истории города, привлечения и удержания факторов развития [5, р. 1132; 6, р. 276—278]. С другой стороны, нужно учитывать реакцию бизнеса и жителей на меры, предложенные государством в кризисный период [7].

Основная цель настоящего исследования — сравнить меры экономического реагирования на первую волну COVID-19, обозначенные в планах действий двух крупных литовских муниципальных администраций — Вильнюса и Клайпеды, и охарактеризовать концепцию, разрабатываемую в обоих городах. Для достижения этой цели необходимо было решить следующие задачи: определить, каково значение муниципалитета в системе государственного управления Литвы; проанализировать, чем различаются между собой меры экономической поддержки в отношении жителей и предприятий, принятые в муниципалитетах странах Балтии в ответ на первую волну COVID-19. Данная работа вносит вклад в разработку проблемы, поставленной исследователями из Оксфордского университета [8]: по мере внедрения правительствами государств мер реагирования на распространение COVID-19 представляется необходимым изучать степень их эффективности. Настоящая статья не решает поставленной проблемы, но рассматривает инструменты и контекст применения, которые могут быть полезны другим городам при поиске способов улучшения качества жизни и условий ведения бизнеса в эпоху после COVID-19. Проблема эффективности инструмента бенчмаркинга освещается другой группой исследователей государственного управления в более широкой перспективе [9, р. 696].

---

<sup>1</sup> *Cities Policy Responses* // OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). URL: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/cities-policy-responses-fd1053ff/#p-d1e11740> (дата обращения: 14.09.2020).

В статье использованы следующие методы исследования: анализ и синтез, систематизация научной литературы, анализ планов действий, структурных интервью и правовых актов. Применение данных методов направлено на определение основополагающих концептов, описание модели литовского самоуправления, а также выявление принципов предпринимательства и государственного управления в соотношении с мерами экономической политики. Анализ литературы имеет целью не только концептуализацию исследуемого явления, но и обобщение эмпирического материала.

*Метод тематического исследования* связан с выявлением особенностей отношений в отдельных муниципалитетах. Следует отметить, что он довольно часто используется в сфере изучения государственного управления, поскольку позволяет лучше понять предмет рассмотрения. Преимущество применения этого метода заключается в возможности выделения причинных факторов исследуемого явления. В целях детализации и уточнения сведений были проведены несколько интервью с одним вопросом.

*Ограничения.* Результаты настоящего исследования не демонстрируют культурные, экономические, ментальные и иные отличия Литвы от других государств ЕС или соседних стран. Однако представляется возможным охарактеризовать Литву как небольшое государство с точки зрения количества населения, территориального размера и объемов экономики.

## **Описание муниципалитетов Литвы**

Что представляет собой муниципалитет в Литве? В этом разделе дается краткое объяснение основных правовых аспектов муниципального управления в Литве. Согласно Закону Литовской Республики о местном самоуправлении, муниципалитет — это «определенная законом административная единица территории государства, община которой имеет право на самоуправление, гарантированное Конституцией и реализуемое посредством муниципального совета, избираемого постоянными жителями этой административной единицы на территории государства, где такой совет создает исполнительные и другие учреждения и учреждения, подотчетные ему, с целью непосредственного исполнения законов и решений Правительства Литовской Республики (далее — Правительство) и муниципальный совет. Муниципалитет является государственным юридическим лицом»<sup>2</sup>. Концепция муниципалитета предусматривает, что Литва является высокоцентрализованной административной системой с относительно низкой фискальной автономией местного самоуправления, что ограничивает возможности финансовой автономии муниципалитетов [10, p. 528; 11, p. 409—410].

Муниципалитеты создаются для выполнения определенных функций, предусмотренных законом. В соответствии с вышеупомянутым Законом Литовской Республики о местном самоуправлении функции муниципалитетов — это «функции, связанные с местным самоуправлением, государственным управлением и предоставлением государственных услуг, определенные Конституцией и закрепленные за муниципалитетами этим и другими законами» (ст. 3, абз. 8)<sup>3</sup>.

В ст. 5 Закона говорится, что функции местного самоуправления, государственного управления и предоставления общественных услуг классифицируются в за-

<sup>2</sup> Lietuvos Respublikos vietos įstatymas. 1994 m. liepos 7d. Nr. I-533. Vilnius. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5884/asr> (дата обращения: 14.09.2020).

<sup>3</sup> Ibid.

висимости от вида деятельности. Для выполнения каждой из этих функций соответствующие местные органы власти наделены соответствующей компетенцией. Компетенция по оказанию государственных услуг (согласно п. 2 ст. 5) возложена на поставщиков услуг, учрежденных муниципалитетами или другими публично избранными физическими и юридическими лицами (в соответствии с заключенными соглашениями). Также предусмотрено (согласно п. 3, 4 ст. 5), что договоры о совместной деятельности могут заключаться с другими государственными учреждениями или другими муниципалитетами для оказания государственных услуг, в то время как государственные услуги могут предоставляться другим муниципалитетом на основе соглашений.

Таким образом, муниципалитеты являются субъектом и элементом выражения не только представительной демократии, но и государственных услуг, предоставляемых населению. Последний аспект, несомненно, обусловлен введением принципа субсидиарности, продвигаемого Европейским союзом. Этот принцип, закрепленный в Законе Литовской Республики о государственном управлении, гласит: «Решения субъектов государственного управления должны приниматься и выполняться на том уровне системы государственного управления, на котором они наиболее эффективны» (согласно п. 7 ст. 3)<sup>4</sup>.

После введения первого карантина в Литве 16 марта 2020 года на следующий день были приняты поправки к Закону Литовской Республики о местном самоуправлении, касающиеся организации работы муниципального совета. Статьи 13—15 Закона были дополнены положениями об удаленных заседаниях муниципального совета, комитетов, комиссий в случае чрезвычайных ситуаций или карантина. Эти поправки обеспечили право муниципальных советников своевременно получать информацию и выражать свою позицию. Однако удаленная работа также создала побочные эффекты, так, например, член совета Клайпедского городского самоуправления, присутствовавший на заседании одного комитета, которое проводилось публично и дистанционно, назвал членов комитета «ослами».

С окончанием первой волны пандемии COVID-19 была принята важная поправка для установления межмуниципального сотрудничества. Пункт 4 ст. 5 Закона Литовской Республики о местном самоуправлении гласит: «Муниципалитет может передать выполнение административных и общественных функций другому муниципалитету по взаимному согласию муниципальных советов на основе соглашений. Муниципалитет также может по решению муниципального совета передать совету регионального развития особые полномочия по администрированию процесса предоставления государственных услуг, реализация которых подробно описана в соглашении между муниципалитетом и советом регионального развития. Передающий муниципалитет несет ответственность за выполнение функций муниципального совета, переданных другому муниципалитету или региональному совету развития»<sup>5</sup>. С одной стороны, такое изменение должно приводить к экономии затрат на оказание муниципальных услуг и улучшить координацию деятельности, с другой — может привести к возникновению дополнительного административного слоя, который увеличит стоимость услуг мониторинга [31, р. 48—49].

В свете различного опыта реагирования на пандемию COVID-19 два крупнейших литовских муниципалитета публично объявили о планах экономического раз-

<sup>4</sup> Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. 1999 m. birželio 17 d. Nr. VIII-1234. Vilnius. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.83679/asr> (дата обращения: 14.09.2020).

<sup>5</sup> Lietuvos Respublikos vietos įstatymas. 1994 m. liepos 7 d. Nr. I-533. Vilnius. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5884/asr> (дата обращения: 14.09.2020).

вития и управления после COVID-19 в мае 2020 года. Пятого мая 2020 года появился план Вильнюсского городского самоуправления «Вильнюс 4 × 3», а 18 мая 2020 года Клайпедское городское самоуправление представило план экономического развития муниципалитета и управления кризисом COVID-19. Каунас, второй по численности населения город Литвы, публично не представил план по преодолению последствий COVID-19. В ходе интервью с одним вопросом сотрудник администрации Каунаского городского самоуправления отметил, что администрация не разработала специальный план экономического продвижения после COVID-19<sup>6</sup>. Этот факт во время интервью подтвердил и аналитик государственной политики. По словам аналитика, общественного доступа к такому плану нет и маловероятно, что план существует, поскольку в начале года муниципалитет Каунаса собирался взять крупные займы для реализации инфраструктурных проектов и не имел лишних финансовых ресурсов<sup>7</sup>. Потребность Каунаса в финансовых ресурсах может быть связана с реализацией проекта «Культурная столица Европы» в 2021 году [12, р. 71].

В целях дальнейшего анализа проводилось сравнение мер экономической политики, применяемых двумя основными городами Литвы, в отношении жителей и предприятий. Информация о мерах, принимаемых муниципалитетом Каунаса, в анализе не рассматривается. В качестве инструмента сравнения использовалась платформа *Google* для поиска информации о реакции местных властей на COVID-19 в других столицах стран Балтии. По словам В. Буркшене и соавт., «общие стратегии и действия позволяют городам учиться друг у друга, обмениваться информацией и инновациями, внедрять передовой опыт» [13, р. 322]. Частичная информация о мерах, принимаемых столицей Латвии Ригой и столицей Эстонии Таллином, была почерпнута на сайте *Eurocities*.

В плане действий Вильнюса выделены четыре области и три шага к конкурентоспособности города: люди, бизнес, культура и возможности. Три шага охватывают то, что Вильнюс уже сделал, что планирует сделать и что предлагает сделать правительству. План действий Клайпеды сфокусирован на пяти областях: остановка распространения вируса, сохранение рабочих мест для граждан, поддержка бизнеса, поддержание финансовой стабильности муниципалитета и взгляд в будущее. Для настоящего исследования выбраны две указанные в планах обоих муниципалитетов меры экономической политики, применяемые в отношении жителей и предприятий. Следует отметить, что необходимость таких планов подтверждается аудиторскими консультационными компаниями, которые отмечают, что планы «обеспечивают незамедлительную безопасность и долгосрочную устойчивость в качестве ответа на кризис, вызванный распространением COVID-19»<sup>8</sup>.

В 2020 году в муниципалитете Вильнюса проживало 580 тыс. человек. Город — центр привлечения инвестиций: в 2017 году две трети прямых иностранных инвестиций приходилось на Вильнюс<sup>9</sup>. В начале 2020 года в столице насчитывалось более 150 финтехкомпаний<sup>10</sup>. Вильнюс предлагает 121 электронную муниципальную услугу, которой можно пользоваться через мобильный телефон или не выходя из дома.

<sup>6</sup> Интервью с чиновником органов самоуправления города Каунаса. 14.09.2020.

<sup>7</sup> Интервью с аналитиком государственной политики. 14.09.2020.

<sup>8</sup> *COVID-19: Local Government Response Plan* // KPMG. URL: <https://home.kpmg/au/en/home/insights/2020/03/covid-19-coronavirus-local-government-response-plan.html> (дата обращения: 22.05.2020).

<sup>9</sup> *Lietuvos savivaldybių indeksas 2018*. URL: <http://www.lkti.lt/Files/LLRI/Lietuvos.savivaldybiu.indeksas.2018.pdf> (дата обращения: 22.05.2020).

<sup>10</sup> *Rodikliai* // Vilnius City Municipality. URL: <https://vilnius.lt/lt/savivaldybe/rodikliai/> (дата обращения: 22.05.2020).

С 2016 года Вильнюс последовательно сокращал свой долг с 383 млн евро до 236 млн евро<sup>11</sup>. По данным Литовского института свободного рынка, ставка налога на недвижимость и сборы за бизнес-лицензии в Вильнюсе были самыми высокими среди крупных литовских муниципалитетов<sup>12</sup>. Индекс муниципального благосостояния 2019 года, представленный Вильнюсским институтом анализа политики, показал, что Вильнюс находится на первом месте среди городских муниципалитетов<sup>13</sup>.

Клайпеда — третий по численности населения город Литвы и единственный портовый город. В начале 2020 года население Клайпедского городского самоуправления составляло 166 000 человек. В 2016 году Клайпеда привлекла 828 млн евро прямых иностранных инвестиций<sup>14</sup>. Коммунальные услуги в Клайпедке частично предоставляет частный сектор экономики. В 2016 году долг города был самым низким среди крупнейших муниципалитетов и составил 10,4% от утвержденного бюджета. В 2017 году средняя ставка земельного налога, базовая ставка налога на недвижимость и сборы за бизнес-лицензии были одними из самых низких в стране. Низкая средняя цена бизнес-лицензий способствовала тому, что в 2017 году количество их приобретений и продлений показало наибольший рост в Клайпедке — 5,8 на 1000 жителей<sup>15</sup>. Согласно индексу благосостояния муниципалитетов 2019 года, представленному Вильнюсским институтом анализа политики, Клайпеда заняла второе место среди городских муниципалитетов<sup>16</sup>.

На выборах муниципального совета и мэра 2019 года избирательные комитеты, возглавляемые нынешними мэрами, победили в обоих муниципалитетах, при этом избранные мэры являются представителями партии «Либеральное движение», популярность которой резко упала в результате возбуждения антикоррупционного дела против ее бывшего председателя. В современных исследованиях вопросов местного самоуправления отмечается, что муниципалитеты, управляемые влиятельными мэрами, могут функционировать эффективно. Жители, в частности, связывают свои ожидания от деятельности мэра с его ролью в качестве администратора и управленца [14, р. 282].

## **Меры муниципальной экономической поддержки, направленные на смягчение последствий первой волны пандемии COVID-19**

**Меры поддержки жителей.** Меры экономической политики охватывают широкий спектр действий. И нормативные акты, и принимаемые меры могут одновременно характеризоваться положительно и отрицательно. В частности, экономические инструменты представляют собой дихотомию оплаты наличными и натурой

<sup>11</sup> *Rodikliai* // Vilnius City Municipality. URL: <https://vilnius.lt/lt/savivaldybe/rodikliai/> (дата обращения: 22.05.2020).

<sup>12</sup> *Lietuvos savivaldybių indeksas* // Lithuanian Free Market Institute. URL: <http://www.lkti.lt/Files/LLRI/Lietuvos.savivaldybiu.indeksas.2018.pdf> (дата обращения: 22.05.2020).

<sup>13</sup> *Savivaldybių gerovės indeksas 2019*. URL: <https://vilniusinstitute.lt/wp-content/uploads/2019/12/SGI-2019.pdf> (дата обращения: 22.05.2020).

<sup>14</sup> *Klaipėda 2030: ekonominės plėtros strategija ir įgyvendinimo planas*. URL: [https://www.klaipeda.lt/data/public/uploads/2020/03/proverzis-veiksmu-planas\\_lt\\_2018.pdf](https://www.klaipeda.lt/data/public/uploads/2020/03/proverzis-veiksmu-planas_lt_2018.pdf) (дата обращения: 22.05.2020).

<sup>15</sup> *Lietuvos savivaldybių indeksas* // Lithuanian Free Market Institute. URL: <http://www.lkti.lt/Files/LLRI/Lietuvos.savivaldybiu.indeksas.2018.pdf> (дата обращения: 22.05.2020).

<sup>16</sup> *Savivaldybių gerovės indeksas 2019*. URL: <https://vilniusinstitute.lt/wp-content/uploads/2019/12/SGI-2019.pdf> (дата обращения: 22.05.2020).



Кризис вынудил муниципальные власти Клайпеды освободить жителей от платы муниципальным учреждениям неформального образования, группам продленного дня в муниципальных начальных школах, муниципальным спортивным школам и муниципальным детским садам. По данным администрации, городской бюджет потеряет 0,55 млн евро годового дохода<sup>17</sup>. Администрация Вильнюсского городского самоуправления объявила об освобождении от родительской платы за посещение детского сада, в Эстонии от родительской платы освобождены родители детей, посещающих детские сады, находящиеся в ведении Таллинской городской администрации<sup>18</sup>, в Риге применены меры, направленные на бедные и малообеспеченные семьи, которым предоставляются потребительские карточки<sup>19</sup>.

Планы обоих муниципалитетов включают меры по сохранению рабочих мест, что соответствует идее Р. Роуза о том, что города всегда могут предложить более высокооплачиваемую и разнообразную работу, чем сельские общины [20, р. 374]. На конец марта 2020 года уровень зарегистрированной безработицы в Литве составлял 9,8%, а на конец апреля безработными были 11,2% человек<sup>20</sup>. Администрация Клайпедского городского самоуправления уделяет особое внимание сохранению рабочих мест в частных детских садах, спортивных клубах и учреждениях неформального образования. План предусматривает, что частные дошкольные учреждения посещают 527 детей, а частные спортивные секции — 2 900 детей<sup>21</sup>. В 2020 году администрация обязалась выделить 2,9 млн евро на софинансирование проектов и мероприятий неправительственных организаций. Становится очевидным, что принимаемые только муниципальные меры могут лишь частично облегчить ситуацию с безработицей. Так, в июле 2020 года в Литве было зарегистрировано 209 тыс. безработных, это 12% от общей численности населения трудоспособного возраста, или примерно каждый восьмой [21]. Таллинская городская администрация постановила, что расходы общественным организациям в связи с невозможностью проведения конференций или спортивных мероприятий вследствие карантина должны быть возмещены<sup>22</sup>. Муниципалитет Вильнюса принял решение не сокращать рабочие места и зарплаты в тех сферах занятости, которые подлежат муниципальному контролю.

Характер проблем, вызванных потерей дохода, на решение которых направлены планы управления кризисом COVID-19, различается. Оба муниципалитета предоставляют жителям денежные пособия. Клайпедское городское самоуправление запланировало выделить выплаты в размере 100% минимальных потребительских потребностей: 257 евро на первого члена семьи, 206 евро — на второго

<sup>17</sup> *Klaipėdos miesto ekonomikos skatinimo ir COVID-19 krizės suvaldymo planas*. URL: <https://www.klaipeda.lt/data/public/uploads/2020/05/klaipeda-klaipeda-2020.pdf> (дата обращения: 22.05.2020).

<sup>18</sup> *Measures by City of Tallinn to Cope with COVID-19 crisis* // Eurocities. URL: [https://covidnews.eurocities.eu/wp-content/uploads/2020/04/Overview-of-COVID-19-Measures-inTallinn\\_30April2020.pdf](https://covidnews.eurocities.eu/wp-content/uploads/2020/04/Overview-of-COVID-19-Measures-inTallinn_30April2020.pdf) (дата обращения: 03.09.2020).

<sup>19</sup> *What kind of support can inhabitants of Riga receive during the emergency?* // Eurocities. URL: <https://covidnews.eurocities.eu/wp-content/uploads/2020/04/Riga-measures-during-COVID-crisis.pdf> (дата обращения: 03.09.2020).

<sup>20</sup> *Statistiniai rodikliai // Užimtumo tarnyba*. URL: <https://uzt.lt/darbo-rinka/statistiniai-rodikliai/> (дата обращения: 10.09.2020).

<sup>21</sup> *Klaipėdos miesto ekonomikos skatinimo ir COVID-19 krizės suvaldymo planas*. URL: <https://www.klaipeda.lt/data/public/uploads/2020/05/klaipeda-klaipeda-2020.pdf> (дата обращения: 20.05.2020).

<sup>22</sup> *Measures by City of Tallinn to Cope with COVID-19 crisis* // Eurocities. URL: [https://covidnews.eurocities.eu/wp-content/uploads/2020/04/Overview-of-COVID-19-Measures-inTallinn\\_30April2020.pdf](https://covidnews.eurocities.eu/wp-content/uploads/2020/04/Overview-of-COVID-19-Measures-inTallinn_30April2020.pdf) (дата обращения: 03.09.2020).

и 180 евро — на остальных. Жители Вильнюса могут получить два вида финансовой помощи: целевые пособия до 975 евро, если среднемесячный доход одного гражданина не превышает 437,50 евро, 375 евро лицам, проживающим совместно с этими гражданами, и периодические пособия до 117 евро для жителей Вильнюса трудоспособного возраста, которые не имеют источника дохода или имеют средний ежемесячный доход менее 156,25 евро. Данные противоречат исследованию, в котором утверждается, что «местные органы власти будут еще больше полагаться на экономическую политику, не требующую денежных затрат сегодня» [22, р. 829]. Жителям Риги предоставляются различные денежные льготы: граждане, уровень дохода которых не покрывает основных потребностей, могли получить 128 евро на человека. Администрация города создала положительный имидж в глазах иностранных студентов, предоставляя им такую же возможность получить денежное пособие, в случае если они испытывают финансовые трудности.

Что касается коммунальных услуг, органы самоуправления Клайпеды рекомендовали отсрочить платежи своим предприятиям или организовать рассрочку платежей. Администрация Вильнюса доверила принятие решений самим муниципальными предприятиями. Администрация Риги снизила тарифы на услуги водоснабжения и теплоэнергии<sup>25</sup>.

Различное внимание уделяется администрациями двух городов вопросам финансового стимулирования социальных работников. Социальные работники первыми столкнулись с пандемией. Им не хватало информации, иногда ресурсов, работа часто велась по телефону, присутствовал постоянный страх заражения и передачи вируса подопечным. Более того, меры, принимаемые центральным правительством, не всегда соответствовали действительности, так зачастую нельзя предоставить социальные услуги людям с ограниченными возможностями без прямого контакта. План, принятый администрацией Клайпеды, предусматривает премирование социальных работников за выполнение чрезвычайно важной работы по борьбе с COVID-19. Однако финансирование реализации этой меры зависит от центрального правительства, поскольку средства выделяются из государственного бюджета и впоследствии распределяются муниципалитетом. По словам госслужащего, участвовавшего в разработке плана, предполагалось, что средства на реализацию этой меры выделит муниципалитет, однако позже стало известно, что нести ответственность будет государство. Подобные меры стимулирования не упоминаются в плане Вильнюсской администрации.

По мнению К. Шустера и соавт., пандемия изменила распорядок дня работников бюджетной сферы [23, р. 792]. У многих добавились новые функции, хотя в определенных сферах количество работы даже уменьшилось. Тем, у которых объем работы вырос, муниципалитеты старались выплачивать надбавки. В Клайпедке были введены надбавки сотрудникам Бюро общественного здравоохранения и Департамента общественного порядка, работающим в составе бригад на передвижном пункте тестирования и встречающих жителей, возвращающихся на пароме. После начала карантина единственной возможностью вернуться в страну была паромная переправа из Германии. Администрация Вильнюса, в свою очередь, планирует предложить освобождение от уплаты процентов за коммунальные платежи, пропущенные в период карантина, и предоставляет отдельный пакет мер помощи для врачей. Объем помощи, оказываемой врачам Вильнюсского муниципалитета, сравним с объемом помощи бизнесу, поскольку количество заболевших в Литве было одним из самых высоких, достигнув почти 20% всех зараженных коронавирусом за один год.

<sup>25</sup> *What kind of support can inhabitants of Riga receive during the emergency?* // Eurocities. URL: <https://covidnews.eurocities.eu/wp-content/uploads/2020/04/Riga-measures-during-COVID-crisis.pdf> (дата обращения: 14.09.2020).

**Меры поддержки бизнеса.** Как уже упоминалось, карантин был введен 16 марта 2020 года. Новаторские меры борьбы с пандемией принимались с учетом опыта других стран, однако возможности перенятия опыта на уровне управления политическим, административным и управленческим аппаратом было ограничено [24, р. 336—337; 25, р. 772]. Решения о запрете различных видов деятельности и ограничении поездок принимались реактивным образом, то есть в зависимости от страны прибытия въезжающих инфицированных людей и т. д. Литва выбрала самую строгую модель ограничения бизнеса по сравнению с другими странами Балтии (табл. 2). Утверждается, что европейские страны, которые проявили более активную позицию реагирования на COVID-19, экономически пострадали больше [26]. С мая по август 2020 года ситуация с COVID-19 в Литве и Латвии снова начала ухудшаться, и этот процесс продолжается. По сравнению с другими странами-членами ЕС положение в этих странах не самое лучшее. Очевидно, что рост случаев COVID-19 зачастую вызван поведением общества. Ситуация в Эстонии остается одной из лучших (см. 14-дневное кумулятивное количество COVID-19 на 100 тыс. человек в таблице 2). По словам Р. Раудла, правительство Эстонии не только применяло централизованные меры, но и позволило органам местной власти самостоятельно решать, где требуется принятие более строгих мер [27, р. 8].

Таблица 2

**Ограничения для ведения бизнеса в странах Балтии  
в период карантина по пандемии COVID-19**

Страна	Торговые центры	Вокзалы, дороги	Аптеки	Рынки	Продовольственные магазины	Аэропорты	Общепит, бары, рестораны	14-дневное кумулятивное количество COVID-19 на 100 тыс. чел (12.11.2020) <sup>24</sup>
Литва	Закрыты	Открыты	Открыты	Открыты	Открыты	Открыты	Закрыты	577,1
Латвия	Открыты	Открыты	Открыты	Открыты	Открыты	Закрыты	Закрыты	192,9
Эстония	Открыты	Ограничена работа	Открыты	Открыты	Открыты	Открыты	Открыты	144,8

*Источник:* подготовлено на основе [28].

Несомненно, ограничительные меры оказали значительное влияние на предприятия общественного питания, сферы развлечений, спорта и отдыха, а также на граждан, задействованных в этих сферах. За новый пакет мер поддержки бизнеса отвечает Министерство экономики и инноваций. Это меры поддержки пострадавших от COVID-19 и меры по продвижению бизнеса. Они включают гарантии до 80% по инвестициям и кредитам, ссуды от 25 000 евро до 1 млн евро, 100%-ное возмещение уплаченных процентов. Гарантийную ответственность за реализацию этих мер несет учреждение АО «Investiciju ir verslo garantijas» (INVEGA). Функции учредителя и куратора этой компании возложены на Министерство экономики и инноваций. В апреле 2020 года, с началом смягчения карантинных условий и введением пакета мер по поддержке бизнеса в период COVID-19, появились жалобы общественности на медленные темпы оказания поддержки. Вероятно, медлительность институтов, ответственных за этот процесс, подтолкнула муниципальную

<sup>24</sup> COVID-19 situation update for the EU/EEA and the UK, as of 31 August 2020 // European Centre for Disease Prevention and Control. URL: <https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea> (дата обращения: 13.11.2020).

администрацию к поиску альтернативных средств поддержки бизнеса на своей территории. По данным INVEGA, они отклонили около 18—19% заявок компаний на льготные кредиты и более 50 % заявок на компенсацию процентов [29]. Важно отметить, что один из основных критериев оказания поддержки основан на результатах деятельности компании по итогам 2019 года.

В этом разделе представлена характеристика мер муниципальной государственной поддержки, оказанной предпринимательству в ответ на первую волну пандемии COVID-19. Дается объяснение мер поддержки бизнеса, принимаемых муниципалитетами для смягчения последствий первой волны пандемии COVID-19. Рассматриваемые меры можно разделить на фискальные и меры по поддержке инициативы. По данным портала официальной статистики Литвы, в Вильнюсском муниципалитете пострадавшими оказались 14 169 коммерческих организаций, а в муниципалитете Клайпеды — 2826<sup>25</sup>.

Пакеты фискальной поддержки бизнеса в разных городах очень похожи, но различаются по своему содержанию и объему (табл. 3). Конечно, имеются и нестандартные решения. Муниципалитеты решили освободить владельцев принадлежащих муниципалитету помещений от оплаты аренды на период карантина, и муниципалитет Клайпеды намеревается сохранять эту меру в течение одного месяца после окончания карантина. Местная администрация столицы Эстонии Таллина сделала тот же шаг, устранив или снизив арендную плату для предпринимателей<sup>26</sup>.

Таблица 3

**Меры фискальной поддержки бизнеса  
муниципалитетами Вильнюса, Клайпеды, Риги и Таллина**

Город	Снижение арендной платы	Снижение налога на недвижимость	Выплаты за деятельность, пострадавшую от введения карантина	Выплаты за перекрытие улиц в процессе работ	Изменение коммунальных тарифов	Выплаты за содержание уличных кафе
Вильнюс	+	+	+	+	Индивидуальное решение коммунальных служб	+
Клайпеда	+	+	+	+	Предлагаются льготные условия	+
Рига	Нет данных	+	Нет данных	Нет данных	Сниженный тариф на водоснабжение и отопление	Нет данных
Таллин	+	Нет данных	Нет данных	Нет данных	Нет данных	Нет данных

<sup>25</sup> *Companies affected by COVID-19* // Official Statistics Portal of Lithuania. URL: <https://osp.maps.arcgis.com/apps/webappviewer/index.html?id=0d489e0bb68243728f646ed038338c59> (дата обращения: 11.11.2020).

<sup>26</sup> *Measures by City of Tallinn to Cope with COVID-19 crisis* // Eurocities. URL: [https://covidnews.eurocities.eu/wp-content/uploads/2020/04/Overview-of-COVID-19-Measures-in-Tallinn\\_30April2020.pdf](https://covidnews.eurocities.eu/wp-content/uploads/2020/04/Overview-of-COVID-19-Measures-in-Tallinn_30April2020.pdf) (дата обращения: 03.09.2020).

Муниципалитет Вильнюса полностью отменил налог на недвижимость на год карантина, а муниципалитет Клайпеды предлагает 10%-ное снижение налога на недвижимость. Предполагается, что это обойдется муниципальному бюджету в 300—400 тыс. евро<sup>27</sup>. Эффективность применения этой меры была признана сомнительной. В начале сентября 2020 года самоуправление Клайпеды объявило о потерях годового дохода в размере 3,7 млн евро. На сегодняшний день хуже всего проходят сборы подоходного налога и налога на недвижимость. При этом государству не удалось возместить все запланированные расходы, связанные с реагированием на COVID-19 в марте — мае 2020 года. Клайпедский муниципалитет подал заявку на получение около 1,3 млн, а правительство признало приемлемыми расходами только около 630 тыс. евро. Следует отметить, что меры по сохранению рабочих мест граждан не сработали, а освобождение от налога на недвижимость пока принесло пользу только владельцам этой собственности.

Администрация Риги перенесла срок уплаты налога на недвижимость с 31 марта на 15 мая<sup>28</sup>. Оба муниципалитета собираются освободить предприятия от различных сборов в период карантина. Клайпедский муниципалитет на момент написания настоящей статьи планировал введение освобождения от уплаты пошлин в определенных сферах в период с 16 марта по 31 декабря 2020 года. Примечательно, что в список предприятий, для которых будет сокращена пошлина, входят предприятия, на которые не распространяется действие карантина, так, например, планировалось освободить от уплаты налога предприятия, продающие рождественские елки. При этом муниципалитет не собирался освобождать от уплаты сбора предпринимателей, которые торговали на Морском фестивале в конце июля 2020 года.

Что касается коммунальных услуг, самоуправление Вильнюса оставило решение об освобождении от их оплаты на усмотрение предприятий, находящихся в ведении самоуправления, а самоуправление Клайпеды заявило, что оно предлагает льготные условия для ведения бизнеса. В Риге приняли решение снизить тариф на коммунальные услуги.

В начале ослабления карантинного режима мэрия Вильнюса применила исключительную инициативную меру поддержки — свободу деятельности уличных кафе (табл. 4). Информация о введении данной меры быстро распространилась по миру и была отмечена глобальными СМИ (*CNN*, *The Guardian*, *Euronews*, *LonelyPlanet*). Слова мэра Вильнюса: «Площади, скверы и улицы — близлежащие кафе в этом сезоне смогут бесплатно поставить столики на открытом воздухе и, таким образом, вести свою деятельность во время карантина. Просто открывайтесь, работайте, сохраняйте рабочие места и сохраняйте жизнь Вильнюсу»<sup>29</sup>. Эта мера оказалась не просто поддержкой, оказанной муниципалитетом местным предпринимателям, но очередной раз продемонстрировала, что города конкурируют друг с другом в стремлении привлечь потенциальный бизнес, туристов или будущих жителей [6, p. 277].

<sup>27</sup> *Klaipėdos miesto ekonomikos skatinimo ir COVID-19 krizės suvaldymo planas*. URL: <https://www.klaipeda.lt/data/public/uploads/2020/05/klaipeda-klaipeda-2020.pdf> (дата обращения: 22.05.2020).

<sup>28</sup> *What kind of support can inhabitants of Riga receive during the emergency?* // Eurocities. URL: <https://covidnews.eurocities.eu/wp-content/uploads/2020/04/Riga-measures-during-COVID-crisis.pdf> (дата обращения: 14.09.2020).

<sup>29</sup> *Vilnius Set to Become One Giant Outdoor Café: Municipality Shares Public Spaces with Restaurants* // Vilnius City Municipality. URL: <https://vilnius.lt/en/2020/04/27/vilnius-set-to-become-one-giant-outdoor-cafe-municipality-shares-public-spaces-with-restaurants/> (дата обращения: 22.05.2020).

Таблица 4

**Меры поддержки инициативных предприятий  
муниципалитетами Вильнюса, Клайпеды, Риги и Таллина**

Город	Свобода уличных кафе	Либерализация размещения фуд-траков	Продоволь- ственные купоны	Поддержка медицинских работников	Символическая поддержка
Вильнюс	+	+	+	+	–
Клайпеда	–	+	–	–	+
Рига	Нет данных	Нет данных	+	Нет данных	Неприменимо
Таллин	Нет данных	Нет данных	Нет данных	Нет данных	Неприменимо

Введение карантина также способствовало либерализации размещения фуд-траков. Оба муниципалитета позволили вести эту торговую деятельность без необходимости получения отдельного разрешения. Муниципалитет Вильнюса постановил, что такая деятельность может осуществляться где угодно, кроме Старого города, поскольку Старый город был внесен в список Всемирного наследия ЮНЕСКО в 1994 году. Вильнюсский городской муниципалитет стал патроном проекта Talonai.lt, который осуществляется за счет муниципальных ресурсов, проект поощряет приобретение ресторанных услуг через выдачу специальных купонов<sup>30</sup>. Муниципалитет Риги предоставил возможность получать горячую пищу нуждающимся<sup>31</sup>. Муниципалитет Вильнюса также выделил медицинскому персоналу 400 тыс. евро, которые он может потратить только в культурных учреждениях или ресторанах города<sup>32</sup>. Городское самоуправление Клайпеды оказало символическую (этот термин использовался в плане развития и управления города Клайпеды) поддержку открытия уличных кафе для бизнеса. Каждое кафе должно быть обеспечено бесплатной дезинфицирующей жидкостью для обеспечения безопасной среды<sup>33</sup>.

Настоящий анализ показал, что муниципалитеты пытались оказать помощь бизнесу посредством различных стимулов. Однако фактически было невозможно выявить, каким предприятиям и насколько тяжело приходилось справляться с последствиями первой волны COVID-19. Некоторые данные свидетельствуют о том, что предприятия добились разных успехов в преодолении этих последствий, при этом если одни потратили средства, которые ранее заработали, на поддержку своей деятельности, то другие просто положили их на депозиты в банке. Так, в январе 2020 года депозиты юридических лиц составили 6,67 млрд евро, эта цифра резко возросла до 8,05 млрд евро в августе, а в сентябре — до 8,09 млрд евро [30].

## **Выводы**

Исследование показало, что несмотря на то, что строгие карантинные меры способствовали эффективному управлению эпидемией, экономические проблемы, вызванные пандемией, вероятно, значительно повлияют на благосостояние населения.

<sup>30</sup> *Vilnius planas 4 × 3* // Vilnius City Municipality. URL: <https://vilnius.lt/en/2020/05/05/its-official-vilnius-introduced-its-plan-for-combating-after-effects-of-the-pandemic/> (дата обращения: 22.05.2020).

<sup>31</sup> *What kind of support can inhabitants of Riga receive during the emergency?* // Eurocities. URL: <https://covidnews.eurocities.eu/wp-content/uploads/2020/04/Riga-measures-during-COVID-crisis.pdf> (дата обращения: 14.09.2020).

<sup>32</sup> *Vilnius planas 4 × 3* // Vilnius City Municipality. URL: <https://vilnius.lt/en/2020/05/05/its-official-vilnius-introduced-its-plan-for-combating-after-effects-of-the-pandemic/> (дата обращения: 22.05.2020).

<sup>33</sup> *Klaipėdos miesto ekonomikos skatinimo ir COVID-19 krizės suvaldymo planas*. URL: <https://www.klaipeda.lt/data/public/uploads/2020/05/klaipeda-klaipeda-2020.pdf> (дата обращения: 22.05.2020).

Децентрализованный подход к управлению экономическим кризисом в таком контексте, несомненно, является выгодным и эффективным. Предыдущие исследования показали, что центральное правительство способно нарушать работу городских администраций, но города могут извлечь выгоду из общественной поддержки и демократического руководства. Как отмечает Д. Чан, «национальное правительство говорит, города действуют», поскольку действия центральной власти не обязательно отражают интересы всех жителей и предпринимателей [31, р. 157]. В этом контексте действия муниципальных администраций могут быть более успешными, так как муниципалитеты осведомлены о потребностях своих жителей и предпринимателей и могут более быстро и гибко реагировать на них. Очевидно, что разработка планов действий по управлению последствиями пандемии COVID-19 в муниципалитетах создала что-то вроде спасительного нарратива, вселяя их жителям надежду на счастливый конец, при этом местные власти не имеют представления о том, чем должны закончиться некоторые принятые решения, какие меры должны быть прекращены, а какие продолжены. Муниципалитеты выбирали разные модели, режимы, подходы и инструменты управления первой волной COVID-19. Меры поддержки применялись не только в сфере общественного здравоохранения, но и в сфере личного здоровья граждан, экономического развития, образования и многих других.

Муниципалитеты Вильнюса и Клайпеды представили планы оказания мер экономической поддержки жителей и предприятий, направленных на повышение уровня занятости, производительности, экономического развития и обеспечение биологической безопасности. При этом значение имеют не только степень реализации мер, но и показатели их эффективности, которые будут контролироваться муниципалитетами для выявления конкретного воздействия оказанной поддержки на жителей и бизнес, поскольку, предприняв смелый шаг по преодолению последствий пандемии COVID-19 в одиночку, невозможно ожидать помощи от центрального правительства. В будущем также будет важно знать, были ли муниципальные средства после освобождения от налогов и сборов использованы рационально и соответствовали ли ожиданиям и потребностям жителей и предприятий. При этом меры поддержки должны быть гибкими и лишены бюрократических проволочек, поскольку малоимущие жители муниципалитетов нуждаются в индивидуальном подходе, учитывая тот факт, что социальная изоляция лишь усугубляет проблему неравенства среди населения.

Наконец очевидно, что оценивать результаты экономических мер, принимаемых муниципалитетами, на данном этапе слишком рано, но утвержденные планы демонстрируют проактивность стремлений муниципалитетов в оказании поддержки гражданам. С другой стороны, анализ мер реагирования отдельных муниципалитетов на кризис, вызванный COVID-19, может быть полезен для муниципальных служащих, борющихся с пандемией в других странах, и может послужить руководством к удовлетворению основных потребностей уязвимых слоев населения [32, р. 789—790].

## Список литературы

1. *Nakrošis V.* Klaidos valdant COVID-19 epidemija Lietuvoje // Nuomonės. 24.03.2020. URL: [https://www.lrt.lt/naujienos/nuomones/3/1154138/vitalis-nakrosis-klaidos-valdant-covid-19-epidemija-ietuvoje?fbclid=IwAR1kfhLZCQ5JYOyjINbr\\_KtlfKC1JZ\\_RDl6lJb843JSDShoBRwSJ\\_2NUEXM](https://www.lrt.lt/naujienos/nuomones/3/1154138/vitalis-nakrosis-klaidos-valdant-covid-19-epidemija-ietuvoje?fbclid=IwAR1kfhLZCQ5JYOyjINbr_KtlfKC1JZ_RDl6lJb843JSDShoBRwSJ_2NUEXM) (дата обращения: 13.05.2020).
2. *Šiugždiniėnė J.* Kiek dar krizių turėsime išgyventi, kad pagaliau suprastume valstybės tarnybos svarbą // Suprasti akimirksniu. 20.04.2020. URL: [https://www.15min.lt/naujiena/aktuali/nuomones/jurgita-siugzdiniene-kiek-dar-kriziu-turesime-isgyventi-kad-pagaliau-suprastume-valstybes-tarnybos-svarba-18-1306136?fbclid=IwAR3s8aAV1CSeekRgo69\\_vSIU2TimbVRTCXlrW\\_qXgkHEJwqkvUgENiFzEuA](https://www.15min.lt/naujiena/aktuali/nuomones/jurgita-siugzdiniene-kiek-dar-kriziu-turesime-isgyventi-kad-pagaliau-suprastume-valstybes-tarnybos-svarba-18-1306136?fbclid=IwAR3s8aAV1CSeekRgo69_vSIU2TimbVRTCXlrW_qXgkHEJwqkvUgENiFzEuA) (дата обращения: 13.05.2020).
3. *Johanson J. E., Pekkola E., Husman P.* Government programme as a strategy — The Finnish experience // *Administrative Sciences*. 2017. Vol. 7, № 2. P. 1—16. <https://doi.org/10.3390/admsci7020016>.

4. *Poister T.H.* The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance // *Public Administration Review*. 2020. Vol. 70, S1, P. s246-s254. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02284.x>.

5. *Deslatte A., Stokan E.* Hierarchies of need in sustainable development: A resource dependence approach for local governance // *Urban Affairs Review*. 2019. Vol. 55, № 4. P. 1125—1152. <https://doi.org/10.1177/1078087417737181>.

6. *Thomas M.B., Fay D.L., Berry F.S.* Strategically Marketing Florida's Cities: An Exploratory Study Into How Cities Engage in Public Marketing // *The American Review of Public Administration*. 2020. Vol. 50, № 3. P. 275—285. <https://doi.org/10.1177/0275074019897599>.

7. *McKenzie G., Adams B.* A Country Comparison of Place-based Activity Response to COVID-19 policies // *Applied Geography*. 2020. Vol. 125. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2020.102363>.

8. *Hale T., Petherick A., Phillips T., Webster S.* Variation in government responses to COVID-19 // *Blavatnik School of Government Working Paper*. 2020. 31. URL: <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-03/BSG-WP-2020-031-v2.0.pdf>.

9. *George B., Verschuere B., Wayenberg E., Zaki B.L.* A Guide to Benchmarking COVID-19 Performance Data // *Public Administration Review*. 2020. Vol. 80, № 4. P. 696—700. <https://doi.org/10.1111/puar.13255>.

10. *Bučaitė-Vilkė J., Vilkas M.* Discussing municipal performance alternatives: Public Perceptions of Municipal Services Delivery in Lithuania // *International Journal of Public Sector Management*. 2018. Vol. 31, № 4. P. 525—542. <https://doi.org/10.1108/ijpsm-01-2017-0011>.

11. *Burbulytė-Tsiskarishvili G., Dvorak J., Žernytė A.* Changes of Local Functions and Local Powers in Lithuania 1994—2016 // *Public Policy And Administration*. 2018. Vol. 17, № 3. P. 399—420. <https://doi.org/10.5755/j01.ppa.17.3.21955>.

12. *Burksiene V., Dvorak J., Burbulyte-Tsiskarishvili G.* Sustainability and sustainability marketing in competing for the title of European Capital of Culture // *Organizacija*. 2018. Vol. 51, № 1. P. 66—78. <https://doi.org/10.2478/orga-2018-0005>.

13. *Burksiene V., Dvorak J., Burbulytė-Tsiskarishvili G.* City Diplomacy in Young Democracies: The Case of the Baltics // S. Amiri, E. Sevin (eds). *City Diplomacy*. Palgrave Macmillan Series in Global Public Diplomacy. Palgrave Macmillan, Cham, 2020. P. 305—330. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-45615-3\\_14](https://doi.org/10.1007/978-3-030-45615-3_14).

14. *Lazauskienė A., Bučaitė-Vilkė J.* Vietos politinės lyderystės paieškos: kokio mero nori Lietuvos gyventojai // *Filosofija. Sociologija*. 2018. Vol. 29, № 4. P. 276—284.

15. *Vedung E.* Policy Instruments: Typologies and Theories // M. L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist, E. Vedung (eds). *Carrots, Sticks & Sermons*. New Brunswick ; L., 2007. P. 1—277.

16. *Guogis A., Koht H.* Why not the Nordic model of welfare state in Lithuania? Trends in Lithuanian and Norwegian social policies // J. Aidukaite (ed.). *Poverty, urbanity and social policy. Central and Eastern Europe in a broader context*. N. Y., 2009. P. 1—19.

17. *Green R.K., White M.J.* Measuring the benefits of homeownership: Effects on children // *Journal of urban economics*. 1997. Vol. 41, № 3. P. 441—461.

18. *Gabris G.T., Nelson K.L.* Transforming Municipal Boards into Accountable, High-Performing Teams: Toward a Diagnostic Model of Governing Board Effectiveness. *Organizational Learning Mechanisms: A Structural-Cultural Approach to Organizational Learning* // *Public Performance & Management Review*. 2013. Vol. 36, № 3. P. 472—495. <https://doi.org/10.2753/pmr1530-9576360305>.

19. *Maher C.S., Hoang T., Hindery A.* Fiscal Responses to COVID-19: Evidence from Local Governments and Nonprofits // *Public Administration Review*. 2020. Vol. 80, № 4. P. 644—650. <https://doi.org/10.1111/puar.13258>.

20. *Rose R.* Micro-economic responses to a macro-economic crisis: a pan-European perspective // *Journal of communist studies and transition politics*. 2011. Vol. 27, № 3—4. P. 364—384.

21. *Janauskaitė I., Tizenhauzienė V.* Karantino metu išaugo bedarbių skaičius — kritikuojama “patogi” pašalpu politika // LRT. 01.07.2020. URL: <https://www.lrt.lt/naujienos/verslas/4/1193921/karantino-metu-isaugo-bedarbiu-skaicius-kritikuojama-patogi-pasalpu-politika> (data обращения: 11.11.2020).

22. *Deslatte A., Hatch M.E., Stokan E.* How Can Local Governments Address Pandemic Inequities? // *Public Administration Review*. 2020. Vol. 80, № 5. P. 827—831. <https://doi.org/10.1111/puar.13257>.

23. *Schuster C., Weitzman L., Sass Mikkelsen K. et al.* Responding to COVID-19 through Surveys of Public Servants // *Public Administration Review*. 2020. Vol. 80, № 5. P. 792—796. <https://doi.org/10.1111/puar.13246>.

24. Dvorak J. Lithuanian COVID-19 lessons for public governance // P. Joyce, F. Maron, P. Sivanarain Reddy (eds). *Good Public Governance in a Global Pandemic*. Brussels, 2020. P. 329—338.

25. Bouckaert G., Van Hecke S., Galli D. et al. European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis // *Public Administration Review*. 2020. Vol. 80, № 5. P. 765—776. <https://doi.org/10.1111/puar.13242>.

26. He E. The Results of Europe's Lockdown Experiment Are In // *Bloomberg Opinion*. 20.05.2020. URL: <https://www.bloomberg.com/graphics/2020-opinion-coronavirus-europe-lockdown-excess-deaths-recession/> (дата обращения: 23.05.2020).

27. Raudla R. Estonian response to COVID-19 pandemic: advantages of smallness, learning and cooperation // *Revista de Administração Pública*. 28.08.2020. URL: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81779> (дата обращения: 28.08.2020).

28. Navakas N. Patvirtinti dar du koronaviruso atvejai // *Verslo Zinios*. 19.03.2020. URL: <https://www.vz.lt/verslo-aplinka/2020/03/19/patvirtinti-dar-du-koronaviruso-atvejai> (дата обращения: 13.05.2020).

29. Šimelevičienė, J. „Invegos“ vadovas K. Motiejūnas į aidinčią verslo kritiką: „Mes ir patys norėtume, kad viskas suktųsi greičiau“ // *Verslas*. 26.04.2020. URL: <https://www.15min.lt/verslas/naujiena/finansai/invega-vadovas-k-motiejunas-mes-ir-patys-noretume-kad-viskas-suktusi-greiciau-662-1308828> (дата обращения: 13.05.2020).

30. Rakauskė R. Pandemijos metu — rekordiniai Lietuvos imonių indėliai bankuose // *Delfi*. 11.11.2020. URL: <https://www.delfi.lt/verslas/verslas/pandemijos-metu-rekordiniai-lietuvos-imoniu-indeliai-bankuose.d?id=85694598> (дата обращения: 11.11.2020).

31. Chan D. K. H. City diplomacy and “glocal” governance: revitalizing cosmopolitan democracy // *Innovation: The European Journal of Social Science Research*. 2016. Vol. 29, № 2. P. 134—160.

32. Ito N. C., Pongeluppe, L. S. The COVID-19 Outbreak and the Municipal Administration Responses: Resource Munificence, Social Vulnerability, and the Effectiveness of Public Actions // *Revista de Administração Pública*. 2020. Vol. 54, № 4. P. 782—838.

## Об авторе

**Ярослав Дворак**, заведующий кафедрой государственного управления и политических наук, Клайпедский университет, Литва.

E-mail: [Jaroslav.dvorak@ku.lt](mailto:Jaroslav.dvorak@ku.lt)

<https://orcid.org/0000-0003-1052-8741>

## RESPONSE OF THE LITHUANIAN MUNICIPALITIES TO THE FIRST WAVE OF COVID-19

**J. Dvorak**

Klaipėda University  
84 Herkaus Manto, Klaipėda, 92294, Lithuania

Received 12 November 2020  
doi: 10.5922/2079-8555-2021-1-4  
© Dvorak, J., 2021

*This article analyses the response of Lithuanian local authorities to the first wave of COVID-19 with a special focus on the economic support measures they took. The main goal of this in-depth study is to compare the economic response measures included in the action plans of Riga and*

**To cite this article:** Dvorak, J. 2021, Response of the Lithuanian municipalities to the First Wave of COVID-19, *Balt. Reg.*, Vol. 13, no. 1, p. 70–88. doi: 10.5922/2079-8555-2021-1-4.

Tallinn, two large Lithuanian municipal administrations, as well as to analyse the narrative developed in the two cities. The methodology of this research is based on the review of literature, the analysis of action plans, and a case study. The Vilnius and Klaipėda city municipalities adopted action plans to support residents and businesses. Although there are many measures the plans have in common, they differ in the context and scope of application. Municipalities are willing to grant exemptions from various fees and taxes. They have used innovative measures: Vilnius allowed the opening of outdoor cafes, the practice, which was observed by global media. According to the research findings, the actions of municipal authorities can be successful, as municipalities are closer to the residents and can respond to their needs and those of entrepreneurs more quickly and flexibly. The approval of COVID-19 management action plans by municipalities has contributed to the narrative of recovery and hope.

### Keywords:

local authorities, action plan, COVID-19, economic policy measures, quarantine

### References

1. Nakrošis, V. 2020, Klaidos valdant COVID-19 epidemija Lietuvoje, *Nuomonės*, 24.03.2020, available at: URL: [https://www.lrt.lt/naujienos/nuomones/3/1154138/vitalis-nakrosis-klaidos-valdant-covid-19-epidemija-lietuvoje?fbclid=IwAR1kfhLZCQ5JYOyjINbr\\_KtlfKC1JZ\\_RDI6IjB-843JSDShoBRwSJ\\_2NUEXM](https://www.lrt.lt/naujienos/nuomones/3/1154138/vitalis-nakrosis-klaidos-valdant-covid-19-epidemija-lietuvoje?fbclid=IwAR1kfhLZCQ5JYOyjINbr_KtlfKC1JZ_RDI6IjB-843JSDShoBRwSJ_2NUEXM) (accessed 13. 05.2020).
2. Šiugždinienė, J. 2020, Kiek dar krizių turėsime išgyventi, kad pagaliau suprastume valstybės tarnybos svarbą, *SUPRASTI AKIMIRKSNIU*, 20.04.2020, available at: [https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/nuomones/jurgita-siugzdiniene-kiek-dar-kriziu-turesime-isgyventi-kad-pagaliau-suprastume-valstybes-tarnybos-svarba-18-1306136?fbclid=IwAR3s8aAV1CSeekRgo69\\_vSIU2TimbVRTCXlrW\\_qXgkHEJwqkvUgENiFzEuA](https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/nuomones/jurgita-siugzdiniene-kiek-dar-kriziu-turesime-isgyventi-kad-pagaliau-suprastume-valstybes-tarnybos-svarba-18-1306136?fbclid=IwAR3s8aAV1CSeekRgo69_vSIU2TimbVRTCXlrW_qXgkHEJwqkvUgENiFzEuA) (accessed 13. 05.2020).
3. Johanson, J. E., Pekkola, E., Husman, P. 2017, Government programme as a strategy — The Finnish experience, *Administrative Sciences*, vol. 7, no. 2, p.1—16 doi: <https://doi.org/10.3390/admsci7020016>.
4. Poister, T. H. 2020, The future of strategic planning in the public sector: Linking strategic management and performance, *Public Administration Review*, vol. 70, s. 1, p. s246-s254. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02284.x>.
5. Deslatte, A., Stokan, E. 2019, Hierarchies of need in sustainable development: A resource dependence approach for local governance, *Urban Affairs Review*, vol. 55, no. 4, p. 1125—1152. doi: <https://doi.org/10.1177/1078087417737181>.
6. Thomas, M. B., Fay, D. L., Berry, F. S. 2020, Strategically Marketing Florida's Cities: An Exploratory Study Into How Cities Engage in Public Marketing, *The American Review of Public Administration*, vol. 50, no. 3, p. 275—285. doi: <https://doi.org/10.1177/0275074019897599>.
7. McKenzie, G., Adams, B. 2020, A Country Comparison of Place-based Activity Response to COVID-19 policies, *Applied Geography*, vol. 125, 102363. doi: <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2020.102363>.
8. Hale, T., Petherick, A., Phillips, T., Webster, S. 2020, Variation in government responses to COVID-19, *Blavatnik School of Government Working Paper*, no. 31, available at: <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-03/BSG-WP-2020-031-v2.0.pdf> (accessed 13. 05.2020).
9. George, B., Verschuere, B., Wayenberg, E., Zaki, B. L. 2020, A Guide to Benchmarking COVID-19 Performance Data, *Public Administration Review*, vol.80, no. 4, p. 696—700. doi: <https://doi.org/10.1111/puar.13255>.
10. Bučaitė-Vilkė, J., Vilkas, M. 2018, Discussing municipal performance alternatives: Public Perceptions of Municipal Services Delivery in Lithuania, *International Journal of Public Sector Management*, vol. 31, no. 4, p. 525—542. doi: <https://doi.org/10.1108/ijpsm-01-2017-0011>.
11. Burbulytė-Tsiskarishvili, G., Dvorak, J., Žernytė, A. 2018, Changes of Local Functions and Local Powers in Lithuania 1994—2016, *Public Policy And Administration*, vol. 17, no. 3, p. 399—420. doi: <https://doi.org/10.5755/j01.ppa.17.3.21955>.
12. Burksiene, V., Dvorak, J., Burbulyte-Tsiskarishvili, G. 2018, Sustainability and sustainability marketing in competing for the title of European Capital of Culture, *Organizacija*, vol. 51, no. 1, p. 66—78. doi: <https://doi.org/10.2478/orga-2018-0005>.

13. Burksiene, V., Dvorak, J., Burbulytė-Tsiskarishvili, G. 2020, City Diplomacy in Young Democracies: The Case of the Baltics. In: Amiri, S., Sevin, E. (eds) *City Diplomacy. Palgrave Macmillan Series in Global Public Diplomacy*, Palgrave Macmillan, Cham. p. 305–330. doi: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-45615-3\\_14](https://doi.org/10.1007/978-3-030-45615-3_14).
14. Lazauskienė, A., Bučaitė-Vilkė, J. 2018, Vietos politinės lyderystės paieškos: kokio mero nori Lietuvos gyventojai, *Filosofija sociologija*, vol. 29, no. 4, p. 276–284.
15. Vedung, E. 2007, Policy Instruments: Typologies and Theories. In: Bemelmans-Videc, M. L., Rist, R. C., Vedung, E. C. *Carrots, Sticks & Sermons. New Brunswick*, London, Transaction Publishers, p. 1–277.
16. Gabris, G. T., Nelson, K. L. 2013, Transforming Municipal Boards into Accountable, High-Performing Teams: Toward a Diagnostic Model of Governing Board Effectiveness: Organizational Learning Mechanisms: A Structural-Cultural Approach to Organizational Learning, *Public Performance & Management Review*, vol. 36, no. 3, p. 472–495. doi: <https://doi.org/10.2753/pmr1530-9576360305>.
17. Guogis, A., Koht, H. 2009, Why not the Nordic model of welfare state in Lithuania? Trends in Lithuanian and Norwegian social policies. In J. Aidukaite (Ed.), *Poverty, urbanity and social policy. Central and Eastern Europe in a broader context*. New York: Nova Sciences, p. 1–19.
18. Green, R. K., White, M. J. 1997, Measuring the benefits of homeownership: Effects on children, *Journal of urban economics*, vol. 41, no 3. p. 441–461
19. Maher, C. S., Hoang, T., Hindery, A. 2020, Fiscal Responses to COVID-19: Evidence from Local Governments and Nonprofits, *Public Administration Review*, vol. 80, no. 4, p. 644–650. doi: <https://doi.org/10.1111/puar.13238>.
20. Rose, R. 2011, Micro-economic responses to a macro-economic crisis: a pan-European perspective, *Journal of communist studies and transition politics*, vol. 27, no. 3–4, p. 364–384.
21. Janauskaitė, I., Tizenhauzienė, V. 2020, Karantino metu išaugo bedarbių skaičius – kritikuojama “patogi” pašalpu politika, *LRT*, 01.07.2020, available at: <https://www.lrt.lt/naujienos/verslas/4/1195921/karantino-metu-isaugo-bedarbiu-skaicius-kritikuojama-patogi-pasalpu-politika> (accessed 11.11.2020).
22. Deslatte, A., Hatch, M. E., Stokan, E. 2020, How Can Local Governments Address Pandemic Inequities? *Public Administration Review*, vol. 80, no. 5, p 827–831. doi: <https://doi.org/10.1111/puar.13257>.
23. Schuster, C., Weitzman, L., Sass Mikkelsen, K., Meyer-Sahling, J., Bersch, K., Fukuyama, F., Paskov, P., Rogger, D., Mistree, D., Kay, K. 2020, Responding to COVID-19 Through Surveys of Public Servants, *Public Administration Review*. vol. 80, no. 5, p. 792–796. doi: <https://doi.org/10.1111/puar.13246>.
24. Dvorak, J. 2020, Lithuanian COVID-19 lessons for public governance. In Joyce, P., Maron, F., Reddy, P. S. (eds) *Good Public Governance in a Global Pandemic*, Brussels: IIAS-IISA, p. 329–338.
25. Bouckaert, G., Van Hecke, S., Galli, D., Kuhlmann, S., Reiter, R. 2020, European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis, *Public Administration Review*, vol. 80, no. 5, p. 765–776. doi: <https://doi.org/10.1111/puar.13242>.
26. He, E. 2020, The Results of Europe’s Lockdown Experiment Are, *Bloomberg Opinion*, 20.05.2020, available at: <https://www.bloomberg.com/graphics/2020-opinion-coronavirus-europe-lockdown-excess-deaths-recession/> (accessed 23.05. 2020).
27. Raudla, R. 2020, Estonian response to COVID-19 pandemic: advantages of smallness, learning and cooperation, *Revista de Administração Pública*, 28.08.2020, available at: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81779> (accessed 28.08. 2020).
28. Navakas, N. 2020, Patvirtinti dar du koronaviruso atvejai, *Verslo Zinios*, 19.03.2020, available at: <https://www.vz.lt/verslo-aplinka/2020/03/19/patvirtinti-dar-du-koronaviruso-atvejai> (accessed 13.05.2020).
29. Šimelevičienė, J. 2020, „Invegos“ vadovas K. Motiejūnas į aidinčią verslo kritiką: „Mes ir patys norėtume, kad viskas sukštų greičiau“, *Verslas*, 26.04.2020, available at: <https://www.15min.lt/verslas/naujiena/finansai/invega-vadovas-k-motiejunas-mes-ir-patys-noretume-kad-viskas-suktusi-greiciau-662-1308828> (accessed 13. 05.2020).
30. Rakauskė, R. 2020, Pandemijos metu – rekordiniai Lietuvos įmonių indėliai bankuose, *Delfi*, 11.11.2020, available at: <https://www.delfi.lt/verslas/verslas/pandemijos-metu-rekordiniai-lietuvos-imoniu-indeliai-bankuose.d?id=85694598> (accessed 11.11.2020).

31. Chan, D. K. H. 2016, City diplomacy and “glocal” governance: revitalizing cosmopolitan democracy, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*. vol. 29, no. 2, p. 134–160.

32. Ito, N. C., Pongeluppe, L. S. 2020, The COVID-19 Outbreak and the Municipal Administration Responses: Resource Munificence, Social Vulnerability, and the Effectiveness of Public Actions, *Revista de Administração Pública*, vol. 54, no. 4, p. 782–838.

33. Burkšienė, V., Dvorak, J., Burbulytė-Tsiskarishvili, G., Normantė, I., Dūda, M., Civiškas, R. 2017, Viešosios paslaugos: iššūkiai kuriant gerovės visuomenę: mokslo studija, Klaipėdos universiteto leidykla.

### **About author**

---

**Prof. Jaroslav Dvorak**, Head of Department of Public Administration and Political Sciences, Klaipėda University, Lithuania.

E-mail: Jaroslav.dvorak@ku.lt

<https://orcid.org/0000-0003-1052-8741>

---