

Valstybės valdymo ir vietos savivaldos sąveikos ypatumai

Agota Giedrė Raišienė

Lietuvos teisės universitetas
Ateities g. 20, LT-2057 Vilnius

Straipsnyje nagrinėjami centrinių valstybės valdymo subjektų ir savivaldybių sąveikos ypatumai, regioninės valstybės politikos ir vietos savivaldos santykis, apskričių sąsajos su savivaldybėmis bei vietos gyventojais. Išanalizavus Lietuvos Respublikos vietos savivaldos, Regioninės plėtros ir Apskritis valdymo įstatymus, teigiama, jog santykinai tarp valstybės valdymo subjektų ir savivaldybių yra grįsti įvairialypė ir detalioji kontrolė, varžančia savivaldos plėtojimą; regionai ir apskritys institucijų požiūriu egzistuoja kaip nedalomas vienetas, todėl tarp valstybės valdymo ir savivaldos sistemų egzistuoja Konstitucijoje nenumatyti pavaldumo ryšiai; pažeidžiamas subsidarumo principas: Apskritis valdymo įstatymas nustato konkrečius santykius su pavieniais gyventojais ne jų pačių, bet valstybės iniciatyva.

Straipsnyje pateiktas teorinis sisteminis valstybės valdymo modelis. Jame patobulinti valstybės institucijų bei savivaldybių ryšiai, supaprastinti gyventojų bei valdžios institucijų santykiai.

Raktažodžiai: administravimo subjektai, apskritis, vietos savivalda.

Keywords: Subjects of state government, self-government, counties.

Įvadas

Lietuvai siekiant integruotis į Europos Sąjungą, pastarąjį dešimtmetį daugiausia dėmesio buvo kreipiama į užsienio šalių patirtį Lietuvai problemiškos valstybės valdymo bei savivaldos sistemos kūrimo srityse. Buvo manoma, kad atkuriant nepriklausomą valstybę, pertvarkant jos struktūrą, perskirstant funkcijas tereikia pasinaudoti jau sukaupta pasauline patirtimi. Kadangi Lietuva dėl istoriškai susiklosčiusių aplinkybių savivaldos patirties neįgijo, buvo mėginta remtis valstybių, turinčių šimtametę savivaldos funkcionavimo patirtį, pavyzdžiais. Vakarų valstybių valdymo patirties perkėlimo ir įgyvendinimo klaidos sukėlė painingą Lietuvos Respublikos valdymo sistemoje: valstybės valdymą apibrėžiantys įstatymai dažnai prieštaravo vieni kitiems bei buvo (ir yra) reikalingi pataisų ar papildymų, atsakomybės priskyrimo tvarka tam tikroms valstybės valdymo posistemėms liko sudėtinga arba neapibrėžta, administracinių-teritorinių vienetų funkcijos dubliuojamos, apskritys, t. y. regioninės valdžios institucijos, ir gyventojai susieti tarpusavio ryšiais valstybės, o ne piliečių iniciatyva. Valstybės valdymo modelis liko ganėtinai iškreiptas. Tai straipsnyje iliustruojama 4 paveikslu, nubraižytu remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nenumatytais, bet realiai egzistuojančiais valstybės institucijų ir savivaldybių bei valstybės institucijų ir gyventojų pavaldumo ryšiais.

Dažni įstatymų pakeitimai bei papildymai [12] rodo, kad reformuojant mūsų valstybės valdymo modelį, mėginimai iš pasirinktųjų Europos šalių perimti tik tai, kas pastarosioms užtikrino sėkmę ir gerovę, Lietuvai nedavė lauktų rezultatų. Minėtinos dvi svarbesnės tai lėmusios priežastys: 1) nebuvo pasirinkta ar sukurta metodika, kaip vakarietiškų valstybių patirtį pritaikyti, nesukeliant prieštaravimų valstybės valdymo sistemoje; 2) patirties perėmimo galimybės ir padariniai nebuvo apgalvoti, atsižvelgiant į tai, jog Lietuva priklauso Centrinės ir Rytų Europos šalims, kurių istorinė raida ir sąlygos gerokai skiriasi nuo Vakarų Europos šalių [17].

Paskutiniaisiais dešimtmečiais valstybės valdymo sistemos reforma Europos valstybėse tapo nuolatiniu darbotvarkės klausimu [1, 3, 6, 15, 16]. Mokslininkai intensyviai nagrinėja Viešojo sektoriaus modelius, institucijų struktūrą, tačiau nei lyginant modelius tarptautiniu mastu, nei laiko tarpsnių požiūriu nepavyko atskleisti pagrindinių visose sistemose veikiančių „sėkmės“ veiksnių. J. A. Lybeckas bei kiti politikos mokslų atstovai padarė išvadą, kad pasitelkus bendruosius tyrimo metodus, neįmanoma atskleisti vienodų sėkmės dėsnų, vertingiausias yra išvados, pagrįstos tiriamosios šalies specifinių duomenų analize [7]. Taikant šią išvadą, galima teigti, kad atkuriant nepriklausomą Lietuvos valstybę buvo du keliai: 1) remtis vienos pasirinktos šalies pavyzdžiu, mėginant išvengti jos klaidų; 2) remtis savos šalies

specifine patirtimi ir veikti, siekiant numatyto tikslo.

Straipsnio objektas yra valstybės valdymo sistema, dalykas – sąveika tarp valstybės posistemių: apskričių ir savivaldybių. Straipsnio tikslas – išryškinti valstybės valdymo ir vietos savivaldos sąveikos ypatumus, remiantis teisės aktu, įsigaliojusiu iki 2003 m. kovo 1 d., analize ir sisteminiais tyrimo metodais. Straipsnyje valstybė yra nagrinėjama kaip aibė elementų, kurių sąryšis, atsižvelgiant į jų vietą ir funkcijas visumoje, lemia vientisas šios aibės savybes. Nors Lietuvos Respublikos Konstitucijoje skiriamos dvi viešosios valdžios sistemos: valstybės valdymas ir vietos savivalda [4, 2 str., 17 d.], centralizacijos ir decentralizacijos principai, formuojant mūsų valstybės sandarą, yra derinami tarpusavyje [4 d. 17 d., p. 3]. Tai leidžia valstybę nagrinėti kaip sistemą, o jos elementus interpretuoti kaip posistemas. Straipsnyje siekiama ne tiek nustatyti konkrečių valstybės, kaip sistemos, elementų ypatybes, kiek išsiaiškinti jos struktūros savybes, specifinius sistemą sudarančius integracinius ryšius. Siekiant suprasti sistemos sanklodos kokybę, aiškinamasi, kaip atitinkamos posistemės įgyvendina *valdymo* procesus – būdus, kuriais vienos sistemos dalys daro poveikį kitoms. Straipsnyje taip pat keliamas klausimas, ar siekiant užtikrinti sistemos gyvavimą būtini visi egzistuojantys elementai. Valstybės struktūros veiksmingumo klausimas šiuo metu yra ypač aktualus: daugelį valstybės institucijų krečia restruktūrizacija ir reorganizacija.

Regioniniai valstybės administravimo subjektai straipsnyje trumpai vadinami valstybės administracija.

Straipsnyje pateiktas teorinis sisteminis valstybės valdymo modelis (5 pav.). Jame panaikintas tiesioginis centrinių valstybės valdymo subjektų poveikis savivaldybėms, supaprastinti gyventojų ir valstybės administracijos santykiai.

I. Centrinių valstybės valdymo subjektų ir savivaldybių sąveika

Viešasis administravimas – sąvoka, aprėpianti viso viešojo sektoriaus veiklą. Viešasis administravimas yra aiškinamas kaip visuomenės išrinktosios valdžios politikos įgyvendinimas per įvairias valdymo priemones bei mechanizmus, pirmiausia – valstybės administravimo subjektus ir įstatymus. Išskiriami trejopi valstybės administravimo subjektai, vykdanys valstybės funkcijas: centriniai, regioniniai (vyriausybės priežiūros institucijos, apskritys) ir vietiniai (apskritis viršininko administracijos teritoriniai padaliniai bei poministerinės struktūros).

Įstatymais ir kitais teisės aktais yra reglamentuojami pačių valstybės administravimo subjektų bei valstybės institucijų ir savivaldybių santykiai. Savivaldybės yra atsakingos už savivaldos teisės įgyvendinimą.

Savivalda turėtų būti suprantama kaip „valstybės teritorijos administracinių vienetų bendruomenių, kurias sudaro šių vienetų nuolatiniai gyventojai, savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją“ [4, 2 str., 17 d.]. Tai gi savivaldos teisė Lietuvos Respublikoje yra suteikta bendruomenėms. Europos vietos savivaldos chartijoje taip pat pabrėžiama vietos gyventojų svarba: vietos savivalda apibrėžiama kaip vietinės valdžios organų teisė ir gebėjimas neperžengiant įstatymų nustatytų ribų tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimant visą atsakomybę ir vadovaujantis vietos gyventojų interesais [2]. Bendruomenių nariai rinkimų metu net dviem skirtingais lygmenimis „užsisako“ tinkamas socialinio sambūvio taisykles, bet išrinktieji savivaldybių atstovai neturi pakankamai įgaliojimų priimti sprendimus savo nuožiūra. Tai gi savivaldos teisė tampa suvaržyta, nes savivaldos institucijų veikla Lietuvoje yra pernelyg „procedūrinė“ – smulkmeniškai numatyta valstybės teisiuose aktuose (įstatymuose, poįstatyminiuose aktuose, potvarkiuose ir pan.). Smauros savivaldybių sprendimų priėmimo galios riboja galimybę lanksčiai atliepti skirtingų savivaldybių gyventojų skirtingus poreikius, prisitaikyti prie savivaldybės aplinkos įvairovės, pavyzdžiui, demografinių ypatybių, – taip tarsi atmetamas savitvarkos principas, nuostata vadovautis vietos gyventojų interesais.

Pagal centrinės valdžios galią vietos valdžiai – konkrečioms savivaldybėms valstybės galėtume pažymėti skalėje nuo centralizuotų (socialistinės, programinio planavimo) iki decentralizuotų (federacijos, valstijos).

Dauguma vakarietiškų valstybių valdymo reformų rėmėsi decentralizacijos principu: buvo manoma, kad viešasis administravimas bus efektyvesnis, institucijos paslankesnės, piliečių lūkesčiai tinkamai patenkinti, jei sprendimų priėmimo galia bus suteikta regioninio lygmens valstybinėms institucijoms arba vietos valdžios sistemai. Decentralizacijos strategija labai išplėtė savivaldybių sektorių. Nors vėliau paaiškėjo, kad perduoti išteklių valdymą žemesniam lygiui nepakanka, nes valdymo efektyvumo problemos šiuo būdu nėra visais atvejais išsprendžiamos, o tik perkeliama žemesniam lygiui, daugelis šalių ėmėsi restruktūrizuoti valstybę, didelę dalį galios ir kompetencijos perduodamos vietinei valdžiai. Decentralizacija apėmė ir unitarines, ir federacines valstybes. Tokios valdymo priemonės kaip detalus planavimas, niveliuotos taisyklės ir įvairaus pobūdžio kontrolė buvo pakeistos teisine institucijų veiklos sistema, regioninės ir vietos valdžios veikimo laisvės bei valdymo įvertinimo priemonėmis, vietoj valdžios autoriteto skatinama konkurencija. Ypač buvo kritikuojamas sprendimų įgyvendinimo metodas „iš viršaus žemyn“,

nes decentralistinių pobūdį atitinka tik sprendimų įgyvendinimo metodas „iš apačios aukštyn“ [5; p. 137–238]. Atsižvelgiant į tai, kaip suprantama decentralizacija, teigti, kad Lietuvos Respublika yra decentralizuotą valstybių skalės pusėje, nebūtų teisinga, nes valdžios galias yra sutelkusi valstybės administracija. Galima kalbėti tik apie decentralizacijos laipsnį, kuris geriausiai atskleidžiamas, nagrinėjant savivaldybių funkcijas.

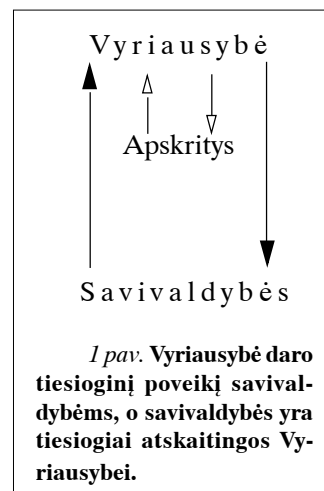
Lietuvos vietos savivaldos įstatymas apibrėžia dvejopas, priskirtas aptariamojo ir kitų įstatymų, savivaldybių funkcijas – viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų. Antrajame Vietos savivaldos įstatymo skirsnyje savivaldybių funkcijos pagal sprendimų priėmimo laisvę skirstomos į keturis tipus: savarankiškas, priskirtas, valstybines ir sutartines. Tačiau įdomu tai, kad savarankiškųjų funkcijų išskiriama 14, priskirtųjų (riboto savarankiškumo) numatoma 27, o valstybinių (perduotųjų) – 21 [10;11]. Remiantis šiais skaičiais matyti, kad savivaldybių savarankiškumas yra stipriai varžomas. Juolab, kad funkcijos išdėstytos smulkiai, o veikimo laisvė griežtai apibrėžta įvairių poįstatyminių aktų.

Savivaldybių veikla ribojama ir nuolatinės detalios valstybės administracijos kontrolės. Nors Vietos savivaldos, Apskritis valdymo bei Regionų plėtros įstatymuose valstybės administracijos ir savivaldybių santykiai apibūdinami kaip komunikacija ir bendradarbiavimas, o Vietos savivaldos įstatyme teigiama, kad savivaldybės nėra pavaldžios valstybės institucijoms, iš tiesų šiuos santykius būtų galima pavadinti painiais pavaldumo santykiais. Vietos savivaldos įstatyme rašoma, kad „Valstybės kontrolė organizuoja tikslinius patikrinimus bei revizijas savivaldybės institucijose ir įstaigose“, „savivaldybės kontrolierius pagal Seimo kontrolierių prašymą teikia pastariesiems reikalingą informaciją“, „savivaldybė atsiskaito Finansų ministerijai už ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimą“, be to, „kaip savivaldybė laikosi Konstitucijos ir vykdo Vyriausybės sprendimus, prižiūri Vyriausybės skiriami atstovai“ [11]. Šiuose santykiuose ydinga tai, kad bet kokio tipo kontrolę savivaldybėse vykdo centrinio valdymo lygmens institucijos, tačiau niekur neužsimenama apie apskričių kontrolės galią savivaldybėms. Taip nėra išlaikoma valstybės valdymo sistema. Nors savivaldybės, kaip jau buvo minėta, nėra pavaldžios apskritims, pateiktosios įstatymų citatos byloja, kad jos faktiškai tampa pavaldžios aukštesniojo lygio valstybės institucijoms. Taigi pažeidžiamas vienas iš decentralizacijos principų: atsisakyti viską apimančios nuolatinės kontrolės. Kaip matysime vėliau, ne tik kontrolės, bet ir sprendimo teisę yra pasilikusi centrinė valdžia.

Centriniai valstybės administravimo subjektai ne tik kontroliuoja, kaip naudojami finansiniai išteki-

liai, bet taip pat reguliuoja vietinių rinkliavų tvarką. Valstybės priskirtoms arba perduotoms funkcijoms atlikti savivaldybėms skiriama lėšų tiek, kiek valstybės centrinė valdžia mano esant reikalinga, mažai remdamasi konkrečios bendruomenės ypatumais, savivaldybės patirtimi, skaičiavimais bei prognozėmis. Smulkmeniškas aukščiausiojo lygmens planavimas taikomas kaip vienintelė išeitis. Nors skaitant įstatymus atrodo, kad planuojama visais valdžios lygmenimis ir įvairiems laiko terminams, bet iš tiesų pasiekiami prieštaringi arba nuviliantys rezultatai. Planuojant aukščiausiu lygmeniu, savivaldybių pasiūlymai, planai ir reikalavimai yra svarstomi, bet į juos nėra rimtai atsižvelgiama. Regioninės plėtros įstatyme sakoma, jog reikėtų įvertinti ir savivaldybių pasiūlymus [10]. Tačiau problema ta, kad nėra jokio racionalaus pasiūlymų vertinimo metodo, nėra būdų, kurie leistų numatyti netikėtas situacijas ir išvengti įvairių besikartojančių klaidų – keisti planus verčia daugelis nenumatytų aplinkybių, kiekviena savivaldybė susiduria su skirtingais sunkumais. Reikėtų labiau vertinti savivaldybių nuomonę, pagrįstą specifinių sąlygų, kuriomis turės būti įgyvendinami kasdieniai uždaviniai, analize. Todėl kyla klausimas, ar detalus valstybės administracijos sprendimų įgyvendinimo planavimas dera su decentralizacijos siekiu. Juolab, kad planinio valstybės valdymo patirtis mūsų šalyje yra aiškiai neigiamą. Planavimas galėtų būti pakeistas veiklos įvertinimu, o tikslus reguliavimas – įstatyminiu ribų apibrėžimu. Aukščiausiu valdymo lygiu labai konkretizuoti vietos valdymo tikslai yra iš anksto pasmerkti nesėkmei, nes bendruomenės tikslai – judantis laike ir erdvėje objektas, kurį turėtų vis iš naujo nustatyti vietinė valdžia. Centrinė valdžia įstatymais turėtų nubrėžti tik savivaldos veiklos ribas. Iki šiol šiuo atžvilgiu buvo daroma ryški bei vadybos požiūriu neleistina organizacinės struktūros formavimo klaida: Lietuvos Respublikos Seimo nariai neretai būdavo ir savivaldybių tarybų nariai. Todėl nustatant minėtas ribas gyvavo reali galimybė priimti tokių Seimo ir savivaldybių tarybų narių pakoreguotus, tik tam tikrai savivaldybei naudingus sprendimus. Tik 2003 m. vasario 25 d. buvo paskelbtas Konstitucinio Teismo nutarimas, kuriame įtvirtinamas dvigubo mandato draudimas [4, 2 str. 20 d. p. 1, 4].

Taigi savivaldos suvaržymai reiškiasi



per ribotą sprendimų laisvę, ribotus finansinius išteklius valstybės perduotoms funkcijoms vykdyti, įvairiapę veiklos kontrolę ir ypač detalius savivaldybių plėtros bei veiklos planus.

Tampa sunku nustatyti centrinės ir regioninės valdymo struktūrų ribas: nors savivaldybės, laikantis sisteminio požiūrio, turėtų būti apskričių posistemės, tačiau įvairiais tarpusavio ryšiais jos yra labiau susijusios ne su apskritimis, o su vyriausybės institucijomis. 1 pav. parodyti savivaldybių, Vyriausybės ir apskričių santykiai. Čia matyti pažeista valstybės, kaip sistemos, struktūra, todėl toliau bus glaustai nagrinėjami du klausimai: kokį vaidmenį atlieka apskritis, kaip valstybės valdymo posistemės; koks yra apskričių ir savivaldybių bei apskričių ir vietos gyventojų sąryšis?

II. Apskritis: jos vieta valstybės struktūroje, santykiai su savivaldos institucijomis ir piliečiais

Apskrities valdymo įstatyme apskritis apibrėžiama kaip LR teritorijos aukštesnysis administracijos vienetas, taip pat rašoma, kad „apskrities valdymas yra sudėtinė valstybės valdymo dalis“, „apskrities valdymui organizuoti ir viršininko funkcijoms įgyvendinti lėšos skiriamos iš valstybės biudžeto“, be to, apskrities viršininkas atsiskaito Vyriausybei. Apskrities viršininkas jam priskirtoms funkcijoms įgyvendinti formuoja administraciją ir jai vadovauja [8]. Taigi apskritis yra valstybės administravimo subjektas, turintis valstybės struktūrinio padalinio požymių bei susijusi su centrine valdžia tiesioginiais pavaldumo ryšiais. Apskrities valdymo įstatyme yra numatyti santykiai su apskrities teritorijoje esančiais subjektais: valstybės valdymo institucijos apskrityje nėra pavaldžios apskrities viršininkui, santykiai su savivaldos institucijomis apibrėžiami kaip bendradarbiavimo.

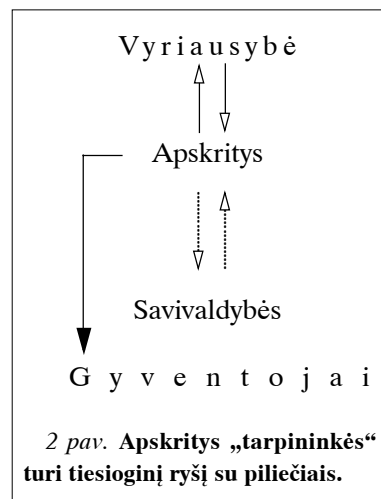
Apskrities paskirtis geriausiai atsiskleidžia nagrinėjant jos funkcijas arba uždavinius. Apskrities valdymo įstatyme numatyti trys uždaviniai: 1) įgyvendinti valstybės politiką įvairiose socialinėse srityse bei vykdyti apskrityje valstybines ir *tarprejonines* programas; 2) koordinuoti apskrityje esančių ministerijų ir kitų Vyriausybės institucijų struktūrinių padalinių veiklą bei derinti savivaldos vykdomųjų institucijų veiklą, įgyvendinant *regionines* programas, 3) numatyti prioritetingas apskrities raidos kryptis ir rengti programas.

Iš uždavinių matyti, kad apskritis iš esmės skirtos būti atsakingos už regioninės politikos įgyvendinimą. Kokių nors ypač specifinių uždavinių jos neturi. Apskričių veikla labiausiai susijusi su centrinės valdžios sprendimų administravimu. Nelabai prasmingu uždaviniu būtų galima laikyti apskrities raidos programų rengimą, nes savivaldybės, kaip jau buvo mi-

nėta, yra labai priklausomos nuo valstybės finansavimo ir tik maža dalis jų programų iš tiesų gali būti įgyvendinta, juo labiau, kad Vyriausybės regioninės politikos procesai regionų, o kartu ir savivaldybių programos gerokai pakoreguoja. Taigi parengti regiono plėtros plano projektą [9, 14 str., p. 1.] ir „numatyti apskrities raidos kryptis“ [8, 5 str.], žinant, kad regioninę politiką vykdo apskrities viršininkas ir jo administracija, yra visiškai tas pats.

Nagrinėjant apskrities viršininko įgaliojimus, paaiškėjo, kad nėra išlaikyta valstybės valdymo sistema. Apskrities valdymo įstatymas numato apskrities ir vietos gyventojų santykius: perduoda ar kitaip perleidžia privačion nuosavybėn valstybinę žemę; sprendžia tikslinės žemės paskirties keitimo klausimus; nagrinėja fizinių asmenų pareiškimus bei prašymus ir priima dėl jų sprendimus. Gyventojai yra įtraukiami į santykius su apskritimis pastarųjų iniciatyva – savivaldybėms nesuteikti įgaliojimai tvarkyti visus pavienių gyventojų reikalus. Pastarasis faktas rodo, kad subsidiarumo principas nėra įgyvendintas.

Kaip teigiamą reikėtų išryškinti Apskrities valdymo įstatymo nuostatą, kad apskrities viršininko, valstybės valdymo ir savivaldos institucijų santykiai turi remtis bendradarbiavimu, nuomonių derinimu. Apskritis pagal šį įstatymą tarsi atlieka tarpininkės tarp Vyriausybės ir savivaldybių vaidmenį. Tiesioginės galios savivaldybėms ji neturi, tačiau atsiranda ryšys su piliečiais. Ši valstybės administracijos ir savivaldos sąveikos ypatybė pavaizduota 2 pav.



III. Savivaldos ir regioninės valstybės politikos santykis

Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatyme regionas apibrėžiamas kaip vientisa valstybės teritorijos dalis, kurioje vykdoma regioninė politika. Regioninė politika – kaip valstybės institucijų ir kitų subjektų tikslinė veikla, kuria daromas diferencijuotas poveikis valstybės regionų socialinei ir ekonominei plėtrai, siekiant mažinti socialinius-ekonominius regionų skirtumus ir išsivystymo netolygumus pačiuose regionuose [9]. Regioninė politika – vadinamųjų

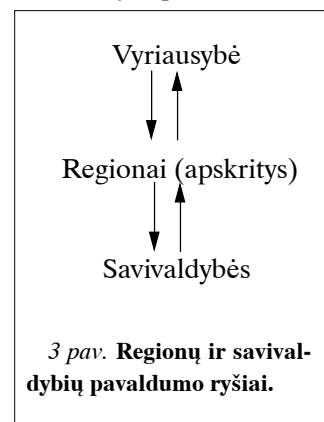
probleminių teritorijų rėmimas, finansuojant plėtos projektus iš valstybės biudžeto ar Europos Sąjungos paramos fondų. Probleminių teritorijų struktūros pagrindas yra bendras administracinės ribas turinti teritorija: kelios besiribojančios savivaldybės vienoje apskrityje, visos vienos apskrities savivaldybės, kelios bendras ribas turinčios apskritys.

Regioninė politika yra vykdoma apskrityse. Regiono plėtos planą rengia apskrities viršininko administracija, o regionų socialinės ir ekonominės būklės lyginamąją analizę atlieka ir regionų skirtumų planą rengia Vyriausybės įgaliota institucija – viena iš ministerijų. Probleminės teritorijos plėtos programą tvirtina Vyriausybė, prieš tai apsvarsčius Nacionalinės regioninės plėtos tarybai.

Regioninės plėtos įstatyme sakoma, kad planuodama regiono plėtra, apskrities viršininko administracija turėtų įvertinti visų kompetentingų institucijų, taip pat savivaldybių, iniciatyvas ir pasiūlymus. Pirmajame poskyryje buvo minėta valstybės administracijos dėmesio stoka, vertinant savivaldybių pasiūlymus, problema. Viena iš probleminių teritorijų atsiradimo priežasčių gali būti įvardyta tai, kad nepakankamai dėmesio plėtos ir išteklių klausimais skiriama savivaldybių nuomonei. Savivaldybės turi paklusti regiono (apskrities) ir Vyriausybės įgaliotų institucijų valdžiai, nes atlieka daugybę valstybės perduotų ar priskirtų funkcijų, kurioms vykdyti lėšų gauti ne tiek, kiek, savivaldybių nuomone, reikėtų, bet tiek, kiek jų skiria centrinė valstybės valdžia, „įvertinusi“ savivaldybių pasiūlymus. Kadangi į pasiūlymus retai atsižvelgiama, pačios savivaldybės tampa nesuinteresuotos juos teikti. Savivaldos institucijų entuziazmas dirbti: stebėti, analizuoti, kurti – mažėja. Savivaldybės ima savo funkcijas vykdyti formaliai, jų socialiniai ir ekonominiai plėtos rodikliai prastėja. Tai gi jos yra pavadinamos problemine teritorija, kuriai skiriamas papildomas valstybės finansavimas. Tačiau ir tuomet savivaldybės nesprenžia problemų savarankiškai – įgaliotoji ministerija vėl „įvertina“ probleminėje teritorijoje esančių savivaldybių iniciatyvas ir suplanuoja, kaip joms privalu elgtis toliau, kad pagerėtų socialiniai ekonominiai rodikliai, palyginti su „neprobleminiais“ regionais. Pasyvumas savivaldybėse tarsi įtvirtinamas ydingu priežasties–pasekmės ratu: kuo savivaldybės pasyvesnės, tuo labiau reikalingos paramos, kuo labiau remiamos, tuo stipriau kontroliuojamos, kuo stipriau kontroliuojamos, tuo labiau suvaržytos, kuo labiau suvaržytos, tuo pasyvesnės... Iš šio rato savivaldos institucijas galėtų išgelbėti tik garantijos, jog savivaldybės pasiūlymai iš tiesų lems jos gerovę mažiausiai penkerius metus. Savivaldybės turėtų konkuruoti tarpusavyje, siekdamos didesnio valstybės finansavimo, turėtų pateikti labai pagrįstus veiklos planus ir kartu pajusti formalių pasiūlymų ir apraidumo kainą.

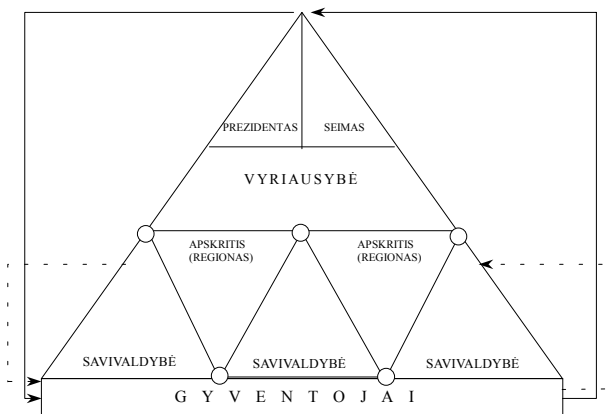
Savivaldybių nenorą arba nematymą prasmės dirbti daugiau, nei reikalauja „aukštesnė valdžia“, vaizdžiai iliustravo pats Regioninės plėtos įstatymas (Žin., 2000, Nr. 66–1987), pakeistas 2002 m. gruodžio 24 d. [9]. Šio įstatymo 8.1.3 dalyje buvo rašoma, kad, jei savivaldybės neparengusios strateginių planų, rengiant regiono plėtos planą reikia įvertinti savivaldybių konkrečių ūkio sektorių strategijas. Jei buvo savivaldybių, kurios neturėjo strategijos, t. y. nenumatė nei tikslų, nei kaip jų sieks, tai šios savivaldybės arba veikė aklai, arba joms vadovavo valstybės valdymo lygmens institucijos. Labiau galima tikėtis antrojo varianto, nes juk tuomet jų veikla buvo numatyta regiono plėtos plane. Savivaldybės tapo stipriai susaistytos su regionais.

Savivaldybių ir regioninę politiką įgyvendinančių apskričių bendradarbiavimas reiškiasi per bendrą savivaldybių merų, deleguotų tarybų atstovų ir apskrities viršininko veiklą Regiono plėtos taryboje. Regiono plėtos taryba svarsto ir tvirtina apskrities administratoriaus parengtą plėtos plano projektą bei teikia įvairius su juo susijusius pasiūlymus atsakingoms ministerijoms ir Vyriausybei. Nors priimant Regiono plėtos tarybos sprendimus dalyvauja visų apskrities savivaldybių atstovai, pastarieji nėra įgalioti organizuoti savivaldybėse nacionalinės regioninės politikos vykdymą – savivaldybių institucijų veiklą, susijusią su regioninės plėtos politikos įgyvendinimu atitinkamame regione, koordinuoja apskrities viršininko administracija. Kadangi regionas nėra kokia nors šalia savivaldybių egzistuojanti teritorija, o pats sudarytas iš savivaldybių, apskrities viršininko administracija daro tiesioginį poveikį savivaldybėms. Savivaldybių ir regionų santykis pagal Regioninės plėtos įstatymą [9] pavaizduotas 3 pav.



IV. Valstybės administravimo ir vietos savivaldos santykių modelis

Ankstesnėse straipsnio dalyse buvo atkreiptas dėmesys į kai kuriuos svarbius vietos savivaldos bei valstybės administravimo subjektų sąveikos bruožus ir pateikti juos iliustruojantys paveikslai. Paveikslai skirtingai vaizduoja valstybės posistemų ryšius, tai priklauso nuo to, kuriuo įstatymu yra remiamasi. Siekiant atskleisti visą sąryšių sistemą ir nustatyti, kas, mūsų nuomone, turėtų būti taisyntina, 4 pav. pateikiamas valstybės valdymo modelis, jungiantis visus tris



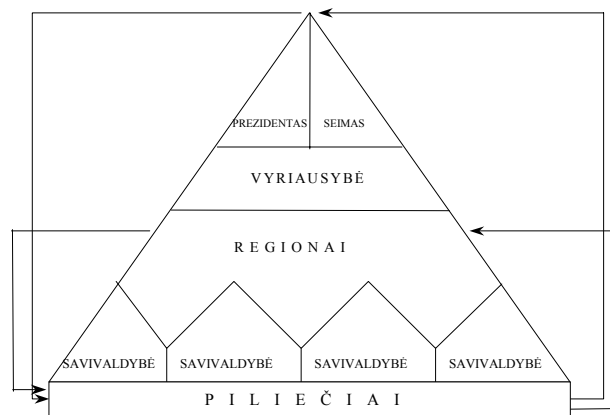
4 pav. „Ydingas“ valdžios trikampis.
* apskritimai – ydingos sąveikos sritys.

ankstesniusius paveikslus. Jame pavaizduoti prieštaringi dabartiniai valstybės administravimo subjektų ir savivaldybių valdymo ir atsakomybės ryšiai. Modelyje išryškintos ydingos sąveikos sritys: apskričių ir gyventojų bei savivaldybių ir vyriausybės institucijų, aplenkiant apskritis, sąveikos taškai. Taip pat pažymėtas grįžtamasis aukščiausios valstybės valdžios ir piliečių ryšys: Seimo ir prezidento atskaitomybė leidžia piliečiams įvertinti centrinės valdžios darbą ir per rinkimus išreikšti sutikimą arba nesutikimą su vykdoma politika. Grįžtamojo vietos gyventojų ir renkamų savivaldybių tarybų ryšio veiksmingumas kelia abejonių, nes savivaldybės dėl įvairių priežasčių, pavyzdžiui, savivaldos suvaržymų, nėra pajėgios vykdyti savo išsipareigojimų vietos gyventojams bei tvarkyti visų socialinių ekonominių reikalų. Ypatinga yra ir tai, kad nors apskritys ir savivaldybės neturi jokių pavaldumo ryšių, t. y. aukštesnioji valdymo posistemė tarsi nėra susijusi su savivaldos sistema (laikomasi Lietuvos Respublikos Konstitucijoje išdėstytos nuostatos), savivaldybės yra priklausomos nuo regionų, kurių vaidmenį atlieka tos pačios apskritys. Kitaip tariant, per regionus savivaldybės visgi tampa valstybės valdymo posisteme.

Šiuo metu Lietuvos Respublikos teritorija yra suskirstyta į dešimt apskričių – regionų. Palyginti su Europos Sąjungos šalimis, apskričių yra daug. Nors valstybės teritorijos dydžio atžvilgiu yra panašių ar net mažesnių už Lietuvą šalių, kurių aukštesniųjų teritorinių vienetų skaičius taip pat yra panašus, tačiau dauguma jų turi keletą kartų daugiau gyventojų. Pavyzdžiui, Danijos plotas sudaro 43,1 tūkst. km², ji turi 5,1mln. gyventojų ir yra suskirstyta į 14 provincijų, Nyderlandų plotas – 41,1 tūkst. km², gyventojų skaičius – 15 mln., šalis suskirstyta į 12 provincijų, Belgijos plotas – 30,5 tūkst. km², gyventojų skaičius – 10 mln., ji suskirstyta į 3 regionus ir 10 provincijų [14]. Lietuvos plotas yra 65 tūkst. km², o gyventojų skai-

čius tesiekia 3,5 mln. Tokių apskričių skaičių daugiausiai lemia jų valdymo pobūdis: apskritys atlieka valstybės regioninės administracijos vaidmenį, o tarp Europos šalių efektyviausiu pripažintas regioninės, tiesiogiai renkamos valdžios tipas, pasižymintis politine ir ekonomine sprendimų laisve [6, p. 398]. Kadangi Europos Sąjunga Lietuvą traktuoja kaip vieną regioną, palyginti didelis apskričių skaičius lemia didesnes regioninės plėtros projektų bei Europos Sąjungos subsidijų administravimo išlaidas. Be to, sumažinus apskričių valdymo funkcijų skaičių jas perduodant savivaldybėms, sumažėtų administracinio darbo krūvis, o drauge ir valstybės tarnautojų skaičius. Taigi net iš esmės nekeičiant valstybės valdymo ir savivaldos modelio, o apsiribojant apskričių skaičiaus sumažinimu, savivaldybių funkcijų, galių ir sprendimų kompetencijos išplėtimu, padidėtų decentralizacija, savivaldybių lankstumo ir adaptacijos galimybė, valdžia priartėtų prie piliečių. Du tūkstančiai pirmaisiais metais Vyriausybė pateikė visuomenei svarstyti apskričių teritorinės reformos kryptį veiksmų planą [13]. Jame numatoma daugumą apskrities funkcijų pavesti savivaldybėms ir kitoms institucijoms.

5 pav. pateikiamas valstybės ir savivaldos sąveikos modelis, išlaikantis sisteminių požiūrį į valstybės struktūrą. Šiame modelyje panaikinama valstybės institucijų ir gyventojų sąveika valstybės iniciatyva. Siūloma įvesti autonomiškos, gyventojų renkamos regionų tarybos instituciją, turinčią sprendimų priėmimo ir biudžeto formavimo galią. Siekiant įgyvendinti subsidarumo principą, regionai neturėtų teikti paslaugų gyventojams ar vykdyti kitų savivaldybėms priskirtinų funkcijų. Pagrindine jų funkcija turėtų tapti regioninės plėtros planavimas bei savivaldybių veiklos vertinimas *a posteriori*. Panaikinus apskritis ir įsteigus keletą regionų, savivaldybėms turėtų būti suteikta teisė jungtis į mobilias laiko ir erdvės požiūriu sąjungas, kurios būtų suinteresuotos regiono tarybai įrodyti paramos būtinybę, investicijų programos pa-



5 pav. Sisteminis valstybės valdymo modelis

grįstumą ir laimėti regiono, tikslinių valstybės programų arba Europos Sąjungos fondų finansavimą. Savivaldybės, jungdamosi į naujo tipo problemines teritorijas, būtų priverstos vengti pasyvumo bei atsiskyti formalumo, atlikdamos pavestas funkcijas. Vienos savivaldybės privalėtų įrodyti kitoms savivaldybėms – partnerėms, kad su jomis jungtis naudinga. Perdavus sprendimų priėmimą regionams, nebebūtų taip paprasta visas savo nesėkmes primesti centrinei valdžiai bei smulkmeniškai kontrolei. Tačiau esminis valstybės valdymo struktūros permodeliavimas – rimtas iššūkis, ir jo niekas nenori priimti: dėl istoriškai nusistovėjusių paternalistinių nuostatų išrinktieji vietos ir valstybės atstovai apskrities problemoms spręsti yra linkę teikti tokius pasiūlymus, kurie potencialiai galėtų sulaukti daugumos savosios specialistų grupės pritarimo.

Apibendrinant reikia pasakyti, kad apskričių valdymo ir savivaldos plėtojimo problemos reikalauja visapusiškos analizės, o apskričių valdymo reforma turėtų būti pradėta kaip vienas iš etapų vykdamas ilgalaikes ir tyrimais pagrįstas valstybės valdymo sistemos reformas.

Išvados ir pasiūlymai

Išanalizavus Lietuvos Respublikos apskrities valdymo, Regioninės plėtros ir Vietos savivaldos įstatymus, galima teigti, kad:

1. Nors regionų ir apskričių tikslai, funkcijos bei atsakomybė yra įstatymais atskirti, regionai ir apskritys egzistuoja kaip nedalomas loginis vienetas.

2. Savivaldybių ir valstybės administravimo subjektų sąveika yra sudėtinga ir nepagrįsta: sunku apibrėžti atsakomybės ribas, atskirti bendradarbiavimo – komunikacijos procesus nuo valdymo procesų. Tėnka konstatuoti, kad valstybės administracijos ir savivaldybių santykis yra grįstas daugialype kontrole, o ne įstatymuose numatytu bendradarbiavimu.

3. Dabartinės valstybės administravimo sistemos veikimo realijos prieštarauja Vietos savivaldos įstatymo teiginiui, kad savivaldybės nėra pavaldžios valstybės institucijoms.

4. Lieka neįgyvendintas decentralizacijos principas: savivaldybių sprendimai, veikla ir finansiniai ištekļai yra detaliam kontroliuojami Vyriausybės.

5. Lieka neįgyvendintas subsidiarumo principas: Apskrities valdymo įstatymas nustato konkrečius santykius su pavieniais gyventojais ne jų pačių, bet valstybės iniciatyva, o savivaldybėms nėra suteikti įgaliojimai tvarkyti visus vietos gyventojų reikalus.

6. Ryškūs nepagrįstos valstybės struktūros pavidariai:

- struktūrinių vienetų susiskaldymas;

- funkcijų dubliavimo problema, kilusi dėl dalinio valdžių sutapimo;
- detalios kontrolės problema – didelės valdymo išlaidos;
- neefektyvus sprendimų priėmimas, nulemtas didelio hierarchijos lygių atotrūkio.

7. Savivaldos suvaržymai reiškiasi per ribotą sprendimų laisvę, ribotus finansinius ištekļius valstybės perduotoms funkcijoms vykdyti, intensyvią veiklos kontrolę ir ypač smulkmenišką savivaldybių plėtrą bei veiklos planus.

8. Palyginti didelis apskričių skaičius lemia didesnę regioninės plėtros projektų bei ES subsidijų administravimo išlaidas.

Vietos savivaldos ir valstybės administravimo sąveikos tobulinimo pasiūlymai:

1. Apskritis būtų naudinga sujungti į keletą regionų, bendradarbiaujančių su probleminėmis savivaldybėmis tam tikrose apibrėžtose teritorijose.

2. Rekėtų sudaryti galimybę savivaldybėms jungtis į mobilias laiko ir teritorijos atžvilgiais sąjungas, kurios konkuruotų dėl regioninės, valstybės ar ES fondų paramos.

3. Siekiant įgyvendinti subsidiarumo principą, regionai neturėtų teikti paslaugų vietos gyventojams ar vykdyti kitų savivaldybėms priskirtinų funkcijų. Pagrindine jų funkcija turėtų tapti regioninės plėtros planavimas bei savivaldybių veiklos vertinimas *a posteriori*.

4. Išplėtus savivaldybių funkcijas, galias ir sprendimų kompetenciją, padidėtų decentralizacija, savivaldybių lankstumo ir adaptavimosi galimybė, valdžia priartėtų prie piliečių.

Literatūra

1. Beckmann A. Centre VS Regions: The Big Yawn: Decentralisation in the Czech Republic. In *Central Europe Review* [online]. <http://www.ce-review.org/99/13/beckmann13.html>.
2. Europos vietos savivaldos chartija. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 82-2418. Įsigaliojo 1999-10-01.
3. Foundation for Local Government Reform. www.flgr.bg.
4. Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 straipsnio 4 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 straipsnio 1 dalies 2 punkto (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 straipsnio 1 dalies (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 straipsnio 1 dalies 2, 3, 4, 8, 15 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 straipsnio 1 dalies 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 punktų (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 punkto (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl Lietuvos Respublikos Kon-

- stitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos, konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo“ atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai. *Valstybės Žinios*, 2003.02.25, Nr. 19, publikacijos Nr. 828.
5. Lane J. A. *Viešasis sektorius*. Vilnius: Margi raštai, 2001.
 6. Larsson T. Intermediate Level of Government in European States: Summary and Conclusions. In Larson T., Nomden K., Petiteville F. *The Intermediate Level of Government in European States: Complexity versus Democracy?* Maastricht, 1999.
 7. Lybeck J. A., Henrekson M. *Explaining the Growth of Government*. Amsterdam: North-Holland, 1988.
 8. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 101-2015; 1996, Nr. 35-876; 1997, Nr. 97-2444; 1998, Nr. 96-2655; 1999, Nr. 30-854, Nr.50-1602; 2000, Nr. 24-1190, Nr. 92-2886; 2001, Nr. 104-3702, Nr. 112-4088.
 9. Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 123-5558. Įsigaliojo 2002-12-24.
 10. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3, 5, 6, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 28, 29, 30, 31, 33, 49, 50 straipsnių pakeitimo ir 19 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas. *Valstybės žinios*, 2003, Nr.17-704. Įsigaliojo 2003-02-25.
 11. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 91-2832.
 12. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo papildymai ir pakeitimai. <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps1?RegKodas=&NuoMetai=&NuoMenuo=02&NuoDiena=01&IkiMetai=&IkiMenuo=12&IkiDiena=31&Organizacija=&DokTipas=%C1statymas&Kalba=&PavZodis=savivaldos&TekstZodis=&LeidPav=&LeidMetai=&LeidNr=&EilNr=&ESRadio=2&TezRadio=3&SubmitButton=Ie%F0koti>
 13. Lietuvos Respublikos vyriausybės nutarimas „Dėl Apskričių valdymo reformos koncepcijos, Apskričių teritorinės reformos kryptį ir Apskričių teritorinės reformos kryptį pateikimo visuomenei svarstyti priemonių plano, 2001-09-11. *Žin.*, 2001, Nr. 37-1250.
 14. Marcou G. *Regionalization in Europe: Executive Summary and Tables*. <http://www4.europarl.eu.int/estudies>.
 15. Pismo Samorządu Terytorialnego. Historia samorządu. <http://www.wspolnota.org.pl>
 16. Regional Planning and Land-use Policy. <http://odin.dep.no/md/engelsk/publ/stmeld/022001-040004/index-dok000-b-n-a.html>
 17. Regioninių tyrimų instituto nuomonė ir pasiūlymai dėl apskričių valdymo reformos bei apskričių teritorinės reformos kryptį. <http://www.lrti.lt/nuomone.html>

Agota Giedrė Raišienė

Interaction Problems of State Government and Local Self-government

Summary

The aims of this article are to describe the fundamental connection between State government, counties and municipalities and to expose peculiarities of interaction of State government subjects and Local Self-government institutions. The survey method is grounded on the systemic research and analysis of the Lithuanian legal acts: Law on the Local Self-government, Law on the Governing of the County and Law on the Regional Development. The main conclusions of the article are following: a) the objects, functions and responsibility of Regional institutions and Counties are separated by legal acts, but in fact Regional institutions and Counties are indivisible unit; b) in reality municipalities become subordinate to the State government and restraint from Self-government institutions appreciable by limited liberty of decision making and finance resources, and intensive state inspection of procedures; c) there is not fully realized principle of decentralization. In the future State government system and Local Self-government reforms could take the way of self-governmental regions making and the power, functions and decision making competence of municipalities could be extended.

Agota Giedrė Raišienė – Lietuvos teisės universiteto Valstybinio valdymo fakulteto Valdymo teorijos katedros asistentė.
 Telefonas +370 5 2 74 15 29
 Elektroninis paštas vtk@ltu.lt
 Straipsnis įteiktas redakcijai 2003 m. sausio mėn.; recenzuotas, parengtas spaudai 2003 m. birželio mėn.