

Savivaldybių funkcijų ir galių kaita Lietuvoje 1994–2016 metais

Gabrielė Burbulytė-Tsiskarishvili, Jaroslav Dvorak, Agnė Žernytė

*Klaipėdos universitetas
Minijos g. 153, LT-Klaipėda*

crossref <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppa.17.3.21955>

Anotacija. *Straipsnyje analizuojama Lietuvos savivaldybių funkcijų ir galių kaita 1994–2016 m. ir tai, kokios priežastys turėjo įtakos kaitai. Atliekant tyrimą, taikomi dokumentų analizės ir statistinės analizės metodai. Atlikus tyrimą nustatyta, jog savivaldybių funkcijų tiriamojo laikotarpio pradžioje sparčiai daugėjo, tačiau per pastaruosius šešerius tyrimo laikotarpio metus stabilizavosi. Kartu didėjanti savivaldybių biudžetų deficitui savivaldybės pradėjo vis daugiau skolintis, todėl joms teko teikti žemesnės kokybės paslaugas arba neatlikti kai kurių funkcijų. Atlikus tyrimą nustatyta, kad didėjant savivaldybių funkcinei atsakomybei vietos valdžios diskrecija, deja, liko suvaržyta. Vadinasi, suvaržytas savivaldybių galias. Galiausiai savivaldybių galių kaitai turėjo poveikį išoriniai ir vidiniai veiksniai: Europos vietos savivaldos chartijos ratifikacija, narystė ES ir NATO ir Vyriausybės programose įtvirtinti imperatyvai plėsti vietos savivaldos galias.*

Raktažodžiai: *savivaldybių galios, savivaldybių funkcijos, funkcinė atsakomybė, diskrecija, fiskalinė decentralizacija.*

Keywords: *local government powers, municipal functions, functional responsibility, discretion, fiscal decentralization.*

Įvadas

Išplėtota vietos savivalda yra ne tik svarbi bet kurios šiuolaikinės valstybės viešojo valdymo dalis, bet ir demokratinės visuomenės pagrindas. Būtent ji suteikia galimybę šalių piliečius įtraukti į sprendimų priėmimo ir valstybės valdymo procesus ir skatina valdžios institucijų atskaitingumą ir atsakingumą savo rinkėjams. Vietinės valdžios institucijoms geriausiai žinant ir suprantant vietinės bendruomenės poreikius, ypatumus ir problemas ir gebant priimti tinkamiausius vietos sąlygas atitinkančius sprendimus, skatinamas ir valstybių valdymo veiksmingumas. Todėl vietos savivaldos subjektų galių, tiesiogiai priklausomų nuo funkcijų skaičiaus, jo pasiskirstymo tarp atskirų funkcijų rūšių ir finansinio savarankiškumo atliekant

funkcijas klausimas yra aktualus visoms šiuolaikinėms valstybėms.

Šis klausimas ypatingo dėmesio susilaukė XX a. pabaigoje–XXI a. pradžioje, kai daugelyje šiuolaikinių demokratinių valstybių imta vykdyti decentralizacijos procesą, pagrįstą subsidiarumo principu ir išreiškiantį idėją, kad dalis valstybinio valdymo subjektų funkcijų turi būti perduotos jas veiksmingiau ir efektyviau gebantiems įgyvendinti regioninės ir (arba) vietinės valdžios subjektams, suteikiant ir didesnę savarankiškumą jas atliekant. Savivaldybių galių klausimas svarbus ir Lietuvoje. Dar 1990 m. mūsų šalyje imta pertvarkyti vietos savivaldą, o 1994 m. imta vykdyti ir administracinę-teritorinę reformą, kuriomis siekta demokratizuoti šalies viešąjį valdymą, priartinant sprendimų priėmimą prie gyventojų. Tačiau, praėjus daugiau nei dvidešimčiai metų, naujausiais Eurobarometro (2017, p. 76) duomenimis, pasitenkinimas demokratija Lietuvoje lieka vienas iš žemiausių rodiklių, palyginti su kitomis ES valstybėmis, ir nesiekia net ES vidurkio (palyginimui 2017 m.: ES – 54 %, o LT – 34 %). Tai reiškia, kad, nepaisant gražių vizijų, strategijų ir veiksmų planų, egzistuoja „*paralelinis savivaldybių pasaulis*“, kuriame demokratinis šalies valdymas ir gyventojų įgalinimas yra tik *simuliakras*.

Analizuojamuoju metu, ne kartą priėmus Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimus, patvirtinus įvairius Konstitucinio Teismo ir Vyriausybės nutarimus, Lietuvoje sukurta savivaldybių veiklą ir funkcijas reglamentuojanti teisinė bazė, kurioje įtvirtinti subsidiarumo, savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės principai. Nepaisant to, savivaldybių galių klausimas Lietuvos autorių darbuose neretai kritikuojamas, teigiant, kad, net ir įvykdžius įvairius vietos savivaldos pertvarkymus, Lietuvos savivaldybių galios liko suvaržytos. Kadangi jos daugiausia priklauso nuo savivaldybių funkcijų skaičiaus, rūšies ir joms atlikti skirto finansinio savarankiškumo, keliamas *probleminis klausimas*, kaip Lietuvos savivaldybių funkcijų kaita 1994–2016 m. lėmė savivaldybių galių kaitą? Atliekant tyrimą buvo iškelti trys pagrindiniai uždaviniai. Pirma: atlikti savivaldybių funkcijų ir galių mokslinių tyrimų retrospektyvinę analizę bei sudaryti atnaujintą savivaldybių funkcijų klasifikaciją. Antra: iširti Lietuvos savivaldybių funkcijų skaičiaus kaitą 1995-2016 m. išskiriant Lietuvos atvejo specifiką per kuriamos viešosios vertės gyventojams prizmę. Trečia: nustatyti Lietuvos savivaldybių finansinių išteklių pakankamumą funkcijų vykdymui nagrinėjamo laikotarpio metu. Tyrimo laikotarpio pasirinkimą lėmė tokie trys veiksniai: 1) daugiausia tai laikotarpis iki tiesioginių merų rinkimų; 2) atlikome retrospektyvinę dvidešimtmečio apžvalgą; 3) analizuojamuoju laikotarpiu turėjome aiškią parlamentinę dvipartinę sistemą (kairė keitė dešinę ir atvirksčiai).

Galima pastebėti, kad Lietuvoje mokslininkai plačiai analizuoja įvairius savivaldos klausimus. Mūsų tyrime būtina paminėti A. Astrausko ir J. Baltušnikienės darbus (Astrauskas, 2002a, b, 2003, 2006, 2007, 2013a, b, 2014a, b; Baltušnikienė, 2009, 2012; Astrauskas, Baltušnikienė, 2005; Baltušnikienė, Astrauskas, 2006, 2009), kuriuose analizuojami įvairūs savivaldybių veiklos aspektai, decentralizacijos klausimai. Vietos savivaldos santykių su centriniais valdymo subjektais klausimams daug dėmesio skiria G. Žilinskas ir A. Raipa (Žilinskas, 1999, 2004, 2009; Raipa,

Backūnaitė, 2004; Raipa, Žilinskas, 2002), A. G. Raišienė (2003), J. Mačiulytė ir P. Ragauskas (2007). Lietuvos savivaldybių ekonomines ir finansines problemas savo darbuose analizavo R. Stačiokas ir J. Rimas (1996, 2002, 2003). Fiskalinės decentralizacijos klausimus plačiausiai savo darbuose analizuoja G. Davulis (2006, 2013; Davulis ir kt., 2013). Gyventojų pasitenkinimą savivaldybių teikiamomis paslaugomis ištyrė J. B. Vilke ir M. Vilkas (2018). Tačiau savivaldybių funkcijų, o juo labiau galių klausimai yra analizuojami fragmentiškai, trūksta išsamesnio kompleksinio vertinimo.

Užsienio autorių darbuose irgi galima pastebėti, kad savivaldybių galių klausimas nėra itin plačiai išplėtotas. Kitą vertus, galima pritarti H. Wollmano ir kt. (2008) teiginiui, kad savivaldybių galių klausimas įvairių autorių darbuose yra labai diferencijuotas. Šią diferenciaciją lemia skirtingos terminologijos vartojimas anglakalbėje literatūroje. Galima aptikti tokius pagrindinius terminus, kaip *vietos autonomija*, *vietos fiskalinė diskrecija*, *decentralizacija* ar net *namų taisyklės* (angl. *home rule*), kurių kiekvienas žymi lyg ir panašius, nors iš dalies ir skirtingus savivaldybių galios aspektus. Žymiausių, jau klasika tapusių, užsienio autorių darbuose (E. Page ir M. Goldsmith (1987), E. Page (1991), M. S. De Vries (2000), P. John (2001), A. Vetter ir N. Kersting (2003), A. Vetter (2002, 2007), J. M. Sellers ir A. Lidström (2007), H. Wollman ir kt. (2008)) bei naujausiose publikacijose (P. Triantafillou (2012), P. Swianiewicz (2010, 2014, 2018), S. Kuhlmann ir G. Bouckaert (2016), J. Askim ir kt. (2017), S. Bolgherini ir kt. (2018), R. Steiner ir kt. (2018)) analizuojama savivaldybių funkcijų decentralizacijos ir galių tema, pateikiami atliekamų tyrimų duomenys.

Šiame tyrime siekiama pateikti autentišką savivaldybių galių tyrimo modelį, grįstą pirmiausia įstatymiškai nustatytų funkcijų kaita pagrindiniame vietos savivaldą Lietuvoje reglamentuojančiame teisės akte, t. y. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme (1994) ir šio įstatymo pakeitimo įstatymuose. Tačiau realus galių disponavimas yra neatsiejamas nuo disponavimo finansiniais ištekliais. Todėl antroji galių tyrimo modelio dalis grindžiama fiskalinės decentralizacijos kriterijų ir šiuos kriterijus atspindinčių rodiklių kaitos analize.

Savivaldybių funkcijų ir galių analizės teorinis pagrindimas

Šiuolaikinėse demokratinėse valstybėse savivaldybių savarankiškumą valstybinės valdžios institucijos įtvirtina Konstitucijose ir (ar) įstatymuose. Todėl tokie savivaldybių veiklai svarbūs elementai: kompetencija, funkcijos, kartu ir jas naudojant įgyjamos savivaldybių galios, yra priklausomos tik nuo valstybės įstatymų leidžiamosios institucijos valios. Minėtos sąvokos nėra tapačios, tačiau glaudžiai susijusios, todėl jas būtina aptarti plačiau.

Savivaldybių kompetencijos terminologiją savo publikacijose labai plačiai ištyrė A. Astrauskas (2013 a, b, 2014 a, b). Šio autoriaus teigimu, savivaldos tyrimuose priimtinausia kompetencijos kaip teisinės kategorijos interpretacija (2014 a, p. 190). Būtent pagal kompetencijas yra nustatomos savivaldybių funkcijos, kurias galima suprasti kaip „svarbiausias veiklos kryptis ir (ar) sritis siekiant svarbiausių tikslų ir

siekių“. Tačiau toks požiūris turi ir ribotumą, nes kompetencijos turi užtikrinti pasitikėjimą savivaldybe, o teisinė prieiga remiasi hierarchiniu iš aukščiau – žemyn požiūriu, kai lūkesčiai apibrėžiami teisės aktuose ir neatsigriežiama į piliečius, gyventojus, pamirštant specifines socialines problemas.

Savivaldybių galių sąvoka yra kur kas sudėtingesnė. Ji neturi vienos bendrai priimtinos sampratos. Viena vertus, galima pasiremti M. Weberio (1968) klasikiniu galios apibūdinimu: „Galia – tai žmogaus arba žmonių grupės galimybė įvykdyti jų asmeninę valią socialiniame veiksmė, netgi pasipriešinant kitiems, kurie dalyvauja veiksmė.“ (Knoke, 1990, p.1) Kita vertus, galima pasiremti Lietuvių kalbos žodyne pateiktu apibrėžimu, nurodančiu, kad galia gali būti suprantama kaip „stiprybė, reikšmė“. Remiantis šiuo apibūdinimu, *savivaldybių galias* galima suprasti kaip jų stiprybę ir reikšmę valstybės viešojo valdymo sistemoje ribojant valstybinės valdžios galias, kitaip tariant, *savivaldybių galių vertinimas glaudžiai susijęs su jų veiklos savarankiškumu ir autonomija*. Tačiau turime nepamiršti, jog galia gali būti sąlyginė, besikeičianti ir nepastovi (Knoke, 1990, p. 2). Nenuostabu, jog užsienio autorių darbuose (pvz., Vetter, 2002; Pratchett, 2004; Sellers, Lidström, 2007; Wolman ir kt., 2008; Triantafyllou, 2012; Smith, Spicer, 2015) randame savivaldybių galių termino alternatyviasias (*anglakalbes*) sampratas – tai *vietos autonomija* (angl. *local autonomy*), *vietos gebėjimai* (angl. *local capacities*) ar net *namų taisyklės* (angl. *home rules*).

Apibrėždami vietos autonomijos sampratą, autoriai skiria skirtingus šios sampratos vartojimo aspektus. L. Pratchettas, teigdamas apie vietos autonomijos neatskirtinumą nuo vietos demokratijos ir remdamasis politinės minties raida, skiria tris vietos autonomijos sampratos vartojimo aspektus: pirmiausia, vietos autonomija gali būti suvokiama kaip laisvė nuo (angl. *freedom from*) aukštesnių galios šaltinių (angl. *higher authorities*); antra, vietos autonomija gali būti apibrėžiama kaip laisvė siekti savo tikslų (politinės minties atitikmuo „laisvė kam“ – angl. *freedom for*); trečia, vietos autonomija gali būti apibrėžiama kaip vietos bendruomenės galimybės ugdyti savo (vietos) identitetą (Pratchett, 2004, p. 363)]. Atsiradus vietos autonomijai, padidėja konkurencija tarp vietos valdžios, nes faktiškai vietos valdžia įgyja galių nustatyti mokesčių tarifus, rinkliavas ir (arba) skirstyti ir išleisti savo įplaukas. Kita vertus, tai reiškia, kad vietos valdžia naikina centrinės valdžios monopolį į teisėkūrą ir informacijos teikimo šaltinį, vertybių ir simbolių nustatymą.

H. Wolmanas ir kt. (2008) skiria tris *vietos autonomijos* dimensijas, kurių kiekvienai dar priskiriamos ir atitinkamos subdimensijos. *Pirmoji dimensija* yra *vietos valdžios svarba*. Tokia vietos valdymo sistema, kurioje vietos valdžia yra laisva daryti ką nori, tačiau negali daryti nieko svarbaus, neatitinka vietos autonomijos koncepto. Svarba reiškiasi šalies ekonomiką siejant su aukštesniais valdymo vienetais. H. Wolman ir kt. (2008) teigimu, siekiant suvokti vietos valdžios svarbos dimensiją, būtina atsakyti į du klausimus: 1) ar vietos valdžios veiksmai veikia šalies ekonomiką? 2) ar vietos valdžia atlieka svarbų vaidmenį visoje valdymo sistemoje? *Antroji dimensija* yra *vietos valdžios diskrecija*. Ši dimensija reiškia vietos valdžios galimybes veikti laisvai, nepriklausomai nuo centrinės valdžios primetamų

apribojimų. Autoriai skiria tris skirtingas subdimensijas: 1) struktūrinė ir funkcinė atsakomybė ir teisinė kompetencija (valstybės priskirtos vietos valdžios struktūra ir funkcijos); 2) fiskalinės diskrecijos ribos (valstybės nustatytos galimybės vietos valdžiai rinkti pajamas, išlaidos, galimybės skolintis); 3) neapribotos pajamos (vietos pajamų dalis, kurią vietos valdžia gali leisti savo nuožiūra, o ne pagal kitų valdymo lygmenų nustatytas taisykles). *Trečioji dimensija* – tai *vietos valdžios gebėjimai*. H. Wolmano ir kt. (2008) teigimu, vietos valdžia gali būti ir svarbi ir turėti pakankamai diskrecijos, tačiau neturėti priemonių savo tikslams įgyvendinti. Vietos valdžios gebėjimai apima tokias priemones: išteklių (pajamų) pakankumą ir stabilumą, profesinius įgūdžius, vadybos gebėjimus, teikiamų paslaugų kokybę ir kt.

Savivaldybių galių vertinimą sulyginus su savarankiškumo laipsnio (ar autonomijos) nustatymu, reikėtų pabrėžti, kad dėl jo įvertinimo lietuvių autorių darbuose galima rasti tris pagrindines kriterijų grupes:

1. G. Žilinsko teigimu, „apie savarankiškumo laipsnį galima spręsti iš teisės normų, kurios nustato vietos savivaldos priežiūros dydį“ (2009, p. 95).
2. Astrausko [2006, p. 214), A. Astrausko ir B. Galinienės (2003, p. 30), A. Raišienės (2003, p. 20), J. Mačiulytės ir P. Ragausko (2007, p. 93), B. Kleponio (2005) teigimu, savivaldybių savarankiškumą parodo savarankiškųjų funkcijų su valstybinėmis ir priskirtosiomis funkcijomis santykis.
3. R. Lazdyno (2005, p. 59), A. Raipos ir E. Backūnaitės (2004, p. 26) ir G. Davulio (2013 a, b, 2014) teigimu, savivaldybių savarankiškumą reikėtų vertinti remiantis fiskalinės decentralizacijos rodikliais.

Pirmoji šių nuomonių pernelyg diskutuotina, todėl jos plačiau nenagrinėsime. Galima tik paminėti, kad centrinės valdžios perduodamų *galių* ir vietos valdžios įgyjamas *autonomijos* antiteziškumą labai puikiai pristato P. Triantafillou (2012). Šio autoriaus teigimu, tyrimuose taikant dominuojančią *kiekybinio gebėjimo* (angl. *quantitative capacity*) metodologiją neleidžiama suprasti tokių (dažnų) atvejų, kai padidėjus vietos autonomijai neskatinama sumažėjusi centrinės valdžios intervencija, netgi priešingai – pastaroji padidėja. P. Triantafillou (2012) teigimu, tokias decentralizacijos vingrybes leidžia suvokti M. Foucaulto *disciplinuojančio valdymo* (angl. *governmentality*¹) požiūriu grindžiami tyrimai. Visgi, šio konkretaus tyrimo autorių nuomone, *disciplinuojančio valdymo* požiūris skatina gilesnį decentralizacijos diskursą, todėl, siekdami atlikti Lietuvos savivaldybių disponuojamų galių įvertinimą, autoriai toliau remsis *kiekybinio pajėgumo* metodologiniu požiūriu ir plačiau aptars antrąją ir trečiąją nuomonių grupes.

Taigi antroji nuomonių grupė yra susijusi su tradiciniu savivaldybių kompetencijos skirstymo variantu, pagal kurį savivaldybių kompetencija skiriama į

¹ M. Foucaulto *disciplinuojančio valdymo* samprata lietuviškoje mokslo terminologijoje yra verčiama įvairiai. Pvz., M. Bileišio daktaro disertacijoje (2012) anglškasis terminas neverčiamas, tiesiog apibrėžiamas kaip „M. Foucaulto terminas, reiškiantis, kad valstybė ne tik valdo, bet ir formuoja visuomenės mentalitetą, t. y. nustato, ko iš valstybės reikia tikėtis ir ko nereikia“ (Bileišis, 2012, p.7). Kadangi šiame straipsnyje analizuojama savivaldybių galių tema yra platesnio decentralizacijos diskurso, toliau skatinančio dar platesnį valdysenos diskursą (žr. Burbulytė-Tsiskarishvili, 2016, p. 36), autoriai pasirinko vartoti būtent *disciplinuojančio valdymo* sampratą.

dvi dalis – nuosavą (dar vadinamą savarankišką, prigimtine, autonomine arba bendrąja) ir priskirtąją (dar vadinamą valstybės pavestąja, privalomąja, valstybine). Įgyvendinamos savarankiškajai kompetencijai priskirtas funkcijas, savivaldybės disponuoja plačia veikimo laisve. Valstybės priskirtųjų funkcijų atveju savivaldybės varžomos kur kas labiau – valstybinės valdžios institucijos savivaldybes įpareigoja atlikti valstybinės kilmės pareigas, kurias savivaldybės privalo įgyvendinti. Apibendrinant šią savivaldybių savarankiškumo nustatymo idėją, galima teigti, kad, jos autorių teigimu, savivaldybės įgyvendina svarbias valstybinės valdžios joms priskirtas funkcijas, kurios visos turi tam tikrą „svoį“ savivaldybių galioms, tačiau valstybinės ir priskirtosios funkcijos, palyginti su savarankiškosiomis, neturėtų dominuoti, nes tai rodytų, jog savivaldybių galios lieka suvaržytos.

Trečiosios idėjos autoriai laikosi nuostatos, kad savivaldybių savarankiškumas reiškia jų laisvę disponuoti turimais finansiniais ištekliais, skirtais savivaldybių funkcijoms atlikti. Kadangi savivaldybių finansinį savarankiškumą parodo *fiskalinės decentralizacijos* lygis, būtent jį šie autoriai ir linkę vertinti. Tačiau galima rasti ir kitų alternatyvų. Pavyzdžiui, P. Swianiewicz'iaus (2014, p. 297) teigimu, lėšų kiekis, reikalingas funkcijoms atlikti, gali būti įvardytas kaip *funkcinė decentralizacija*, kurią galima įvertinti skaičiuojant *vietos valdžios išlaidų procentinę dalį šalies bendrajame vidaus produkte* (BVP). Idėja nėra nauja. Panašią *funkcinės atsakomybės* sampratą randame A. Vetterio ir N. Kerstingo (2007) darbe, kuriame autoriai siūlo funkcinę atsakomybę įvertinti skaičiuojant *vietos valdžios išlaidų procentinę dalį bendrųjų valdžios išlaidų kontekste*. O ši mintis mus grąžina prie jau minėtų vietos valdžios klasikų – prie E. Page ir M. Goldsmith'o (1987) ir E. Page (1991) darbų. Būtent jie vieni pirmųjų išplėtojo mintį apie tai, kad vietos autonomijos diskurse svarbūs du aspektai: vietos valdžios *funkcinė atsakomybė* ir vietos valdžios *diskrecijos* mastas. Šių autorių teigimu, vietos valdžios funkcinė atsakomybė yra tik viena medalio pusė. Disponavimas *funkcine atsakomybe* dar nereiškia, kad vietos valdžia gali daryti poveikį pačiai funkcijai ir jos įgyvendinimui. Kitaip sakant, vietos valdžios *diskrecija* gali būti labai maža nepaisant didelės *funkcinės atsakomybės* (2002, p. 5). *Diskrecijai* įvertinti autoriai A. Vetteris ir N. Kerstingas (2002, 2007) siūlo taikyti kitą rodiklį negu *funkcinei atsakomybei* įvertinti – tai *vietos mokesčių procentinė dalis visoje vietos pajamų struktūroje*. Tik esant aukštomis abiejų rodiklių (tiek *funkcinės atsakomybės*, tiek ir *diskrecijos*) įvertims, galima teigti, jog savivaldybių galios yra didelės.

Apibendrinant šias abi idėjų grupes galima teigti, kad, norint visapusiškai išanalizuoti savivaldybių galių kaitą, tikslinga analizuoti savivaldybių funkcijų ir joms atlikti skirtų finansinių išteklių ir disponavimo savarankiškumo kaitos klausimus.

Tyrimo metodika

Tyrimė taikomas empirinis duomenų rinkimo metodas – dokumentų analizės metodas. Dokumentų analizės metodas – tai sistemingas pirminių duomenų metodas (tiek spausdintinių, tiek ir elektroninių), taikomas kaip pagrindinių informacijos bei

žinių šaltinių ir jų interpretacija (Bowen, 2009, p.27). Šiame tyrime tirti oficialūs, verbaliniai, pirminiai, juridiniai dokumentai – nuo 1994 iki 2016 m. egzistavusios Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo redakcijos ir šio įstatymo pakeitimo įstatymai. Be dokumentų analizės, taikytas ir statistinių duomenų analizės metodas. Analizuojami oficialūs, pirminiai, statistiniai duomenys – Lietuvos Respublikos statistikos departamento rodiklių duomenų bazėje ir atskirų metų Lietuvos statistikos metraščiuose pateikiami statistiniai rodikliai, reikalingi fiskalinei decentralizacijai (funkcinės atsakomybės bei diskrecijos) vertinti. Kadangi visi šie dokumentai ir rodiklių duomenų bazės yra oficialūs šaltiniai, autentiški, nėra perrašyti ar grįsti ankstesnio tyrėjo vertinimais, taip pat viešai prieinami ir skaitomi originalo kalba, galima teigti, kad šie šaltiniai yra patikimi ir tinkami tyrimui.

Atsižvelgiant į tyrimo tikslą, pirmiausia analizuota savivaldybių funkcijų kaita, atliekant horizontaliąją ir vertikaliąją analizę – t. y. tiriant funkcijų kaitą laike aštuoniose veiklos srityse. Šioje tyrimo stadijoje svarbios įtakos turėjo netapatus savivaldybių funkcijų reglamentavimas. 1994–1999 m. LR vietos savivaldos įstatymo redakcijose savivaldybių funkcijos nebuvo išskirtos atskiru straipsniu, todėl tyrime jos išskirtos remiantis atskirais savivaldos institucijų kompetencijas reglamentuojančiais straipsniais. Be to, šiuose įstatymuose nenurodyta, kurios funkcijos kuriai savivaldybių grupei priskirtos. 2000–2016 m. laikotarpiu LR vietos savivaldos įstatyme ir jo pakeitimo įstatymuose savivaldybių funkcijos išskiriamos atskiru straipsniu, vis dėlto, analizuojant šio laikotarpio savivaldybių funkcijas, siekiant tikslingumo, tirti ir savivaldos institucijų įgaliojimus nurodantys įstatymo straipsniai. Paminėtina ir tai, kad 2000–2008 m. pagal sprendimų priėmimo laisvę savivaldybių funkcijos skirstytos į savarankiškasias, priskirtąsias, valstybines, sutartines (sutartinės funkcijos šiame tyrime neanalizuojamos), o 2008–2016 m. – tik į savarankiškasias ir valstybines. Taip pat pažymėtina, jog skirtingais laikotarpiais egzistavusiose nagrinėto įstatymo redakcijose savivaldybių funkcijas numačiusiuose straipsniuose dažnai atvejais keletas funkcijų įvardijamos kaip viena arba ta pati funkcija, tik skirtingais pavadinimais. Dėl šios priežasties toliau pateiktame tyrime savivaldybių funkcijų ir galių kaita vertinama remiantis funkcijų esme, o ne įstatymų galios pavadinimais.

Atlikus funkcijų skaičiaus kaitos laike analizę, toliau atliekami fiskalinės decentralizacijos masto (laipsnio) skaičiavimai. Jau minėta, kad P. Swianiewiczzius (2014) siūlo skaičiuoti *funkcinės decentralizacijos* mastą, o šiems skaičiavimams siūlo taikyti *vietos valdžios išlaidų procentinės dalies BVP* rodiklį. G. Davulis (2006, 2013 a, b, 2014), taip pat remdamasis užsienio valstybių patirtimi, siūlo vertinti plačiau ir taikyti *fiskalinės decentralizacijos*, kaip finansinio savivaldybių savarankiškumo (o nuo to itin stipriai priklauso ir bendrosios savivaldybių galios – *aut. past.*), masto skaičiavimus. *Fiskalinei decentralizacijai* įvertinti yra taikomi du rodikliai – tai *savivaldybių išlaidų procentinė dalis BVP* ir *savivaldybių išlaidų procentinė dalis nacionaliniame (konsoliduotame) biudžete*. Autorius teigia, kad „mažos fiskalinės decentralizacijos atveju savivaldybių biudžetų išlaidos siekia iki 20 proc. nacionalinio biudžeto išlaidų ir iki 7 proc. BVP, vidutinės decentralizacijos

atveju – iki 26 proc. nacionalinio biudžeto išlaidų ir iki 10 proc. BVP, didelės decentralizacijos atveju – nuo 26 proc. nacionalinio biudžeto išlaidų ir nuo 10 proc. BVP“ (2013 a, p. 20). Visgi pagal šiuos rodiklius gautieji duomenys parodo tik bendrąsias savivaldybių finansinio savarankiškumo tendencijas (t. y. apibendrintas finansines galimybes įgyvendinti funkcijas). Todėl dar vienu svarbiu rodikliu funkceinei decentralizacijai įvertinti tampa jau minėta *diskrecija*. Nors anksčiau minėta, kad autoriai (A. Vetter ir A. Vetter ir N. Kersting (2002, 2003) siūlo *diskrecijai* įvertinti taikyti *vietos mokesčių dalies vietos pajamų struktūroje rodiklį*, galima ir kita interpretacija – tai *valstybės dotacijų, skiriamų valstybės funkcijoms įgyvendinti, dalis savivaldybių biudžetuose*. Kuo valstybės dotacijų dalis yra didesnė, tuo savivaldybių funkcinis savarankiškumas yra mažesnis, nes savivaldybės yra apribotos teikiant valstybės funkcijas.

Šiame tyrime, siekiant įvertinti savivaldybių galias fiskalinės decentralizacijos aspektu, pasirinkta analizuoti du fiskalinės decentralizacijos kriterijus – tai vietos valdžios *funkcinė atsakomybė* ir vietos valdžios *diskrecija*. Pirmasis kriterijus įvertinamas analizuojant du rodiklius: 1) *vietos valdžios ir savivaldybių išlaidų procentinė dalis bendrųjų valdžios išlaidų kontekste* ir 2) *savivaldybių biudžetų išlaidų procentinė dalis BVP*. Antrasis kriterijus įvertinamas analizuojant vieną rodiklį – tai *valstybės dotacijų procentinė dalis savivaldybių pajamų struktūroje*. Rodiklių įvertims apskaičiuoti naudojami LR statistikos departamento Oficialiojoje rodiklių duomenų bazėje pateikiami duomenys. Analizuojama rodiklių kaita laike (pokytis grandininio būdu) ir pateikiama tos kaitos tendencija (t. y. *trendas*).

Atlikus savivaldybių funkcijų kaitos analizę ir remiantis apskaičiuotais fiskalinės decentralizacijos rodikliais, vertinama savivaldybių finansinio savarankiškumo kaita ir savivaldybių galių kaita, laikantis šių nuostatų: 1) kiekviena papildomai savivaldybėms priskirta funkcija didina jų bendrąsias galias; 2) valstybinių (ir 2000–2008 m. egzistavusių priskirtųjų) funkcijų skaičiui viršijus savarankiškųjų funkcijų skaičių, savivaldybių galios yra suvaržytos; 3) žemas fiskalinės decentralizacijos lygis ir aukštas valstybės biudžeto dotacijų lygis nuosavų savivaldybių pajamų atžvilgiu atspindi žemą savivaldybių finansinio savarankiškumo lygį, todėl tokiu atveju teigtina, jog savivaldybių galios lieka suvaržytos.

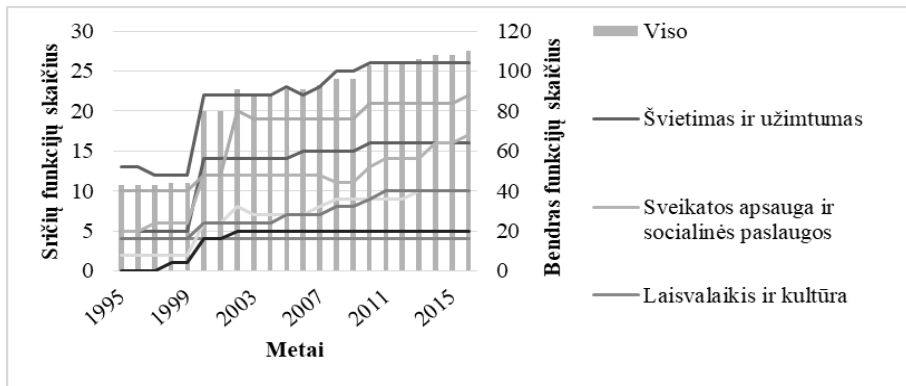
Tyrimo rezultatai

Atlikus savivaldybių funkcijų kaitos analizę, galima vertinti jų galių kaitą. Kaip minėta anksčiau, savivaldybių galias pirmiausia lemia bendras savivaldybių funkcijų skaičius ir šių funkcijų skaičiaus kaita atskirose savivaldybių veiklos srityse² (žr. 1 pav.).

Kaip matyti iš diagramos (1 pav.), nuo analizuoto laikotarpio pradžios, t. y. 1995 m., kada įsigaliojo 1994 m. priimtas LR vietos savivaldos įstatymas, iki 2000 m.,

² Šiluma, vandens tiekimas, atliekų tvarkymas ir transportas sugrupuoti į vieną paslaugų grupę, nes Jungtinės Tautos šias gyvybiškai svarbias paslaugas yra įvardijusios kaip pagrindines paslaugas (angl. basic services). Tai yra paslaugos, kuriomis siekiama pagerinti gyvenimo standartus (Burkšienė, Dvorak, Burbulytė-Tsiskarishvili, 2017, p. 42-43).

kada įsigaliojo LR vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas, savivaldybių funkcijų skaičius buvo labai ribotas, joms suteikiant tik nežymią reikšmę valstybės viešojo valdymo sistemoje. Tai galima aiškinti ribotais savivaldybių administraciniais gebėjimais ir žmonių ištekliais. Nuo 2000 m. pastebima žymiausia analizuotuoju laikotarpiu savivaldybių funkcijų skaičiaus plėtra, žyminti savivaldybių funkcijų padidėjimą, savivaldybėms suteikiant realesnę galimybę dalyvauti valstybės valdymo procesuose. Būtent nuo tų metų, išskyrus 2003–2004 m., funkcijų periodiškai daugėjo, taigi ir nuolatos didėjo savivaldybių reikšmė piliečių gyvenime. Taip pat būtina atkreipti dėmesį, kad pastaraisiais metais (maždaug nuo 2011 m.) nestebime žymaus funkcijų didėjimo, funkcijų skaičiaus kaita siejama labiau su esamų funkcijų persikirstymu, įstatymo formuluočių tikslinimu, keitimu.

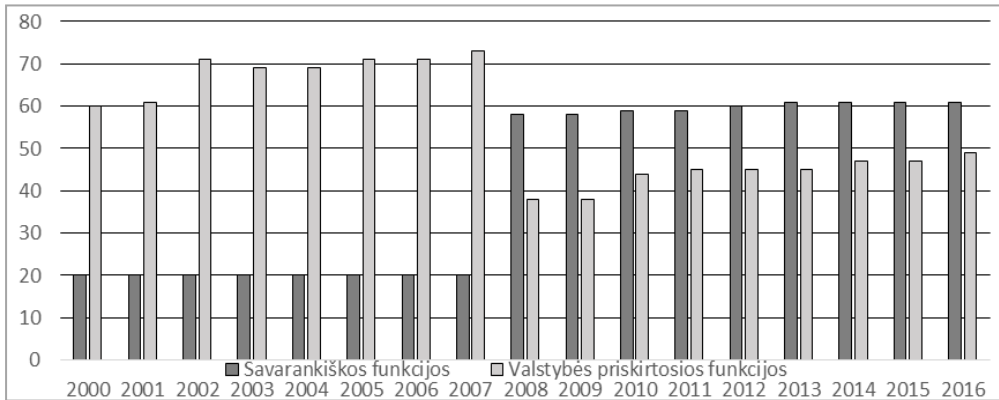


1 pav. Savivaldybių funkcijų skaičiaus kaita 1995–2016 m.

Šaltinis: sudaryta autorių remiantis LR vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymais 1994–2016 m.

Savivaldybių funkcijų skaičius atskirose veiklos srityse kito skirtingai. Kaip matyti iš 1 paveikslas, savivaldybių funkcijų skaičius didėjo septyniose iš aštuonių išskirtų savivaldybių veiklos sričių. Labiausiai statiškai atsilikio laisvalaikio ir kultūros veiklos sritis, kurioje visu analizuotuoju laikotarpiu savivaldybių funkcijų skaičius nepakito. Nors tokios tendencijos rodo neabejotiną savivaldybių įtakos didėjimą, tačiau reikėtų pastebėti ir tai, kad visu nagrinėtuoju laikotarpiu daugiausia funkcijų savivaldybės atliko bendrojo valdymo veiklos srityje, taigi nuolatos dominavo administracinio pobūdžio funkcijos, kurios savivaldybių bendruomenių kasdiniame gyvenime mažiausiai jaučiamos.

Kadangi savivaldybių funkcijų skaičius yra tik vienas rodiklių, parodančių savivaldybių galias, būtina pateikti ir jo pasiskirstymą skirtingose funkcijų grupėse. Nuo 2000 m., priėmus LR vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymą, funkcijos pradedamos klasifikuoti pagal veiklos pobūdį ir sprendimų priėmimo galias. Šio tyrimo kontekste aktualus funkcijų klasifikavimas pagal sprendimų priėmimo galias (žr. 2 pav.).



2 pav. Savarankiškųjų ir valstybinių (priskirtųjų) savivaldybių funkcijų skaičiaus kaita ir kuriama viešoji vertė gyventojams.

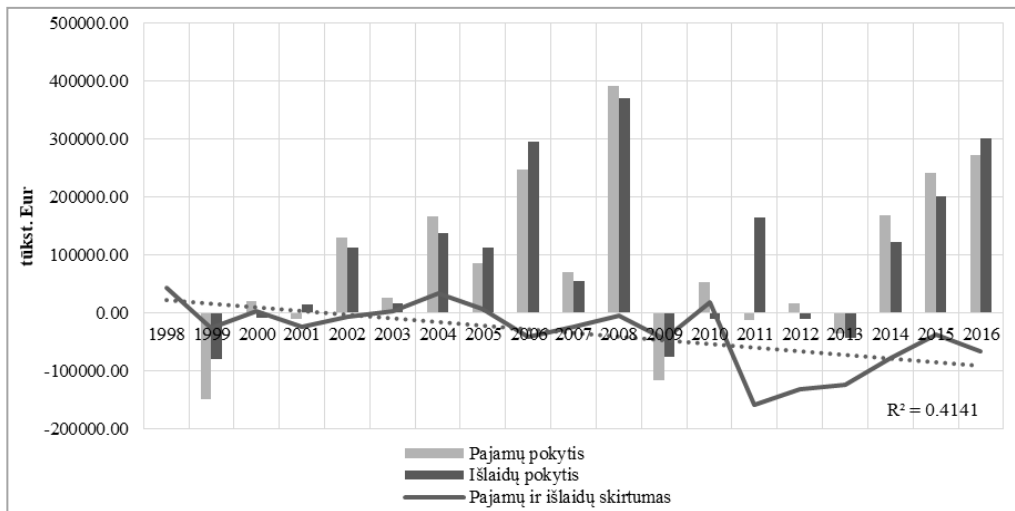
Šaltinis: sudaryta autorių remiantis LR Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymais 1994–2014 m.

Iš 2 paveikslo matyti, kad nors, kaip anksčiau minėta, 2000 m. savivaldybių funkcijų labiausiai padaugėjo, vis dėlto tuo metu valstybinių ir priskirtųjų funkcijų kiekis savarankiškųjų funkcijų skaičių viršijo net tris kartus. Taigi, net perleidusi nemenką skaičių naujų funkcijų, centrinė šalies valdžia savivaldybių galias stengėsi kiek įmanoma labiau apriboti. Šią tendenciją patvirtina ir tai, kad visą 2000–2007 m. laikotarpį savivaldybių funkcijų daugėjo tik valstybinių (priskirtųjų) funkcijų atžvilgiu. Situacija smarkiai pakito tik 2008 m. įsigaliojus naujai LR vietos savivaldos įstatymo redakcijai, kai savivaldybėms ne tik priskirta naujų funkcijų, bet savarankiškųjų funkcijų skaičius tuo metu pirmą kartą viršijo valstybinių funkcijų kiekį. Tai rodo, kad pirmą kartą nagrinėtuju laikotarpiu centrinės valdžios institucijos savivaldybėms suteikė pakankamą savarankiškumą atliekant funkcijas ir įstatymiškai nusprendė savivaldybių galių nebevaržyti. Vis dėlto, kaip matyti iš 2 paveikslo, net ir nuo 2008 m. valstybinių savivaldybių funkcijų daugėjo sparčiau nei savarankiškųjų, o pastaraisiais metais daugėjant valstybinių funkcijų (nors ir labai nežymiai) dar labiau mažėja skirtumas tarp savarankiškųjų ir valstybinių funkcijų.

Įstatyminio savivaldybių galių padidėjimo nepakanka. Vietos savivalda veiksmingai gali funkcionuoti tik savarankiškai disponuodama pakankamomis lėšomis, reikalingomis funkcijoms atlikti. Taigi toliau analizuojame savivaldybių finansinio savarankiškumo kaitą, pradėdami nuo savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų santykio kaitos (žr. 3 pav.).

3 paveiksle pavaizduoti duomenys rodo dvi Lietuvos savivaldybių finansiniam savarankiškumui neigiamas tendencijas. Pirmoji yra ta, kad didžiąją dalį analizuojamojo laikotarpio savivaldybių biudžetai buvo deficitiniai, dėl ko savivaldybės buvo priverstos skolintis, gyventojams teikti mažiau kokybiškas paslaugas arba kai kurių funkcijų visai neatlikti, taip pažeidžiant vieną iš Europos vietos savivaldos chartijos principų, kad „savivaldos organų finansiniai ištekliai turi

būti proporcingi Konstitucijos ir įstatymų numatytiems įsipareigojimams“. Šią biudžetų deficitų tendenciją gana gerai iliustruoja 3 paveiksle pateiktas pajamų ir išlaidų skirtumo *trendas* (t. y. apskaičiuotasis determinacijos koeficientas), kurio gautoji reikšmė ($R^2=0,4141$) yra artima vidutinei. Taigi, įvertinus beveik 20 metų savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų duomenis, stebima gana aiški tendencija, jog (kitiems veiksniams nesikeičiant) ir artimiausioje ateityje savivaldybių išlaidos viršys pajamas. Antroji pastebėta tendencija yra ta, kad, didėjant savivaldybių funkcijų skaičiui, savivaldybių pajamos dažnu atveju kito nežymiai, taigi, perduodant naujas funkcijas, buvo perduoti ne visi joms finansuoti reikalingi ištekliai, pavyzdžiui, 2000 m. savivaldybių funkcijų skaičiui padidėjus kone dvigubai, savivaldybių pajamos padidėjo tik 19 199,43 tūkst. Eur. Vadinasi, perdavus funkcijas, finansinės galimybės joms atlikti perduotos nebuvo (turint omenyje tai, kad padaugėjo būtent valstybės priskirtųjų funkcijų).



3 pav. Savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų (tūkst. Eur) kaita 1998–2016 m.

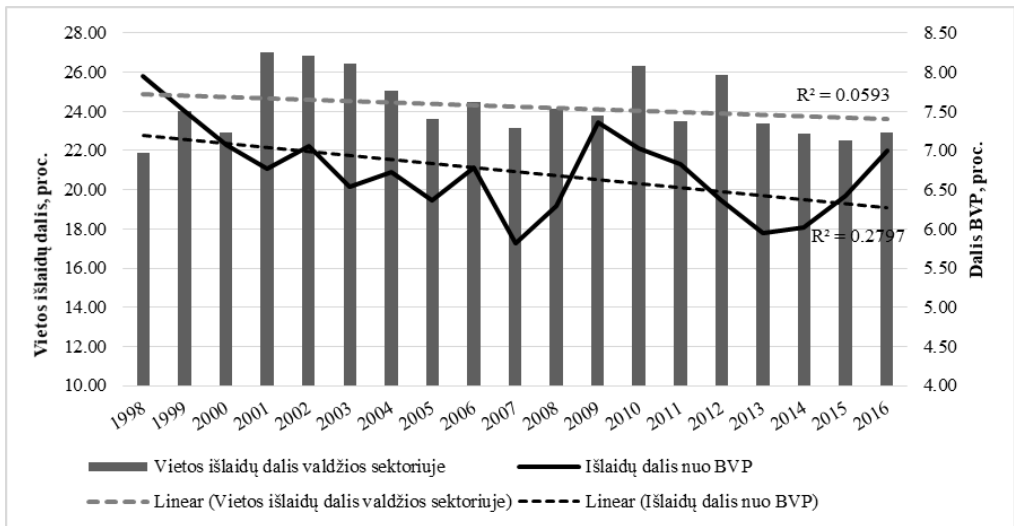
* pajamų ir išlaidų absoliutinis pokytis, apskaičiuotas grandininio būdu (formulė: $\Delta y = y_i - y_{i-1}$)

Šaltinis: sudaryta darbo autorių remiantis LR statistikos departamento oficialia rodiklių duomenų baze.

Vis dėlto pagrindinis matas savivaldybių finansiniam savarankiškumui nustatyti yra fiskalinės decentralizacijos lygmuo. Nors jo vertinimo metodikų esama įvairių, pasiremsime pagrindiniais funkcinės decentralizacijos įvertinimo rodikliais – *vietinės valdžios išlaidų procentine dalimi nuo visų valdžios sektoriaus išlaidų* ir *savivaldybių biudžetų išlaidų procentine dalimi bendrajame vidaus produkte (BVP)*. Gautieji duomenys pateikti 4 paveiksle.

Gautiems rezultatams analizuoti pritaikytos tyrimo metodikos dalyje autoriaus G. Davulio (2006, 2013 a, 2014) išskirtos reikšmės. Pagal šias reikšmes analizuojant

statistinių duomenų kaitą matyti, kad tik pavieniais laikotarpiais Lietuvą galima būtų priskirti šalims, kurių savivaldybės disponuoja gana plačia funkcinė decentralizacija. Dominuojanti tendencija pagal vietos išlaidų dalies valdžios sektoriuje rodiklį rodo, kad Lietuva priskirtina šalims, kurioms būdinga vidutinė fiskalinė decentralizacija, varžanti savivaldybių finansinio savarankiškumo galimybes. Išlaidų nuo BVP rodiklis rodo gerokai blogesnes tendencijas – pagal šį rodiklį Lietuva būtų priskirtina šalims su žemu funkcinės decentralizacijos lygiu. Abiem rodikliams apskaičiuoti *trendai* (t. y. determinacijos koeficientai) rodo, kad savivaldybių išlaidos kaip valdžios sektoriaus išlaidų dalis ($R^2=0,0593$) išliks panašios ir ateityje (kitiems veiksniams nesikeičiant), o visuminiam BVP savivaldybių išlaidų dalis netgi rodo nedideles tendencijas mažėti ($R^2=0,2797$).



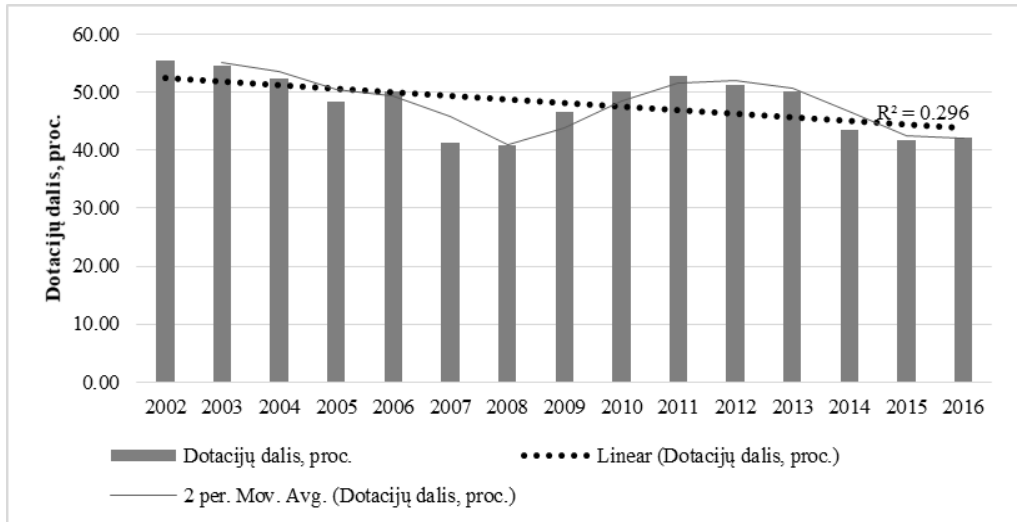
4 pav. Savivaldybių biudžetų išlaidų dalis valdžios sektoriaus išlaidose ir BVP (proc.)

Šaltinis: sudaryta autorių remiantis LR statistikos departamento oficialia rodiklių duomenų baze.

Norint patvirtinti teiginį, kad Lietuvoje yra žemas fiskalinės decentralizacijos lygis, verta išanalizuoti savivaldybių biudžetų pajamų struktūrą, kuri atspindi vietos valdžios diskreciją. Anot G. Davulio, „savivaldybės finansiniu savarankiškumu disponuoja tik esant žemam valstybės biudžeto dotacijų, kurių savivaldybės negali lemti, lygiui bendroje pajamų struktūroje“ (2006, 2013 a, 2014). Taigi, išanalizavus Lietuvos savivaldybių pajamų struktūros kaitą, gautieji rezultatai pateikiami 5 paveiksle.

Kadangi LR statistikos departamentas rodiklių duomenų bazėje duomenis apie valstybės dotacijas pateikia tik nuo 2002 m. (o tai sąlygota pasikeitusio savivaldybių biudžetų formavimo teisinio reglamentavimo), analizuojamas laikotarpis šiek tiek sutrumpėja. Tačiau jis yra pakankamas trendui nustatyti (laiko eilutė daugiau nei 12

metų). Taigi, kaip matyti iš 5 paveiksle pateiktos informacijos, visu analizuojamuoju laikotarpiu valstybės biudžeto dotacijų dalis bendroje savivaldybių biudžetų pajamų struktūroje išlieka itin didelė, dėl ko pagrįstai galima konstatuoti, jog savivaldybių finansinis savarankiškumas (diskrecija) visu analizuojamuoju laikotarpiu išlieka suvaržyta. Apskaičiuotoji trendo (t. y. determinacijos koeficiento) reikšmė ($R^2=0,296$) atskleidžia, kad ši tendencija išliks ir ateityje.



5 pav. Valstybės dotacijų dalis savivaldybių biudžetų pajamų struktūroje (proc.)

Šaltinis: sudaryta darbo autorių remiantis LR statistikos departamento oficialia rodiklių duomenų baze.

Apibendrinant tyrimo rezultatus galima teigti, kad, nepaisant įstatyminio savivaldybių savarankiškumo išplėtimo (*funkcinės atsakomybės*), visu analizuotuoju laikotarpiu savivaldybių finansinis savarankiškumas buvo apribotas ar netgi nepakankamas savivaldybių funkcijoms įgyvendinti, todėl realios savivaldybių galios (*diskrecija*) liko neišplėtos.

Gautųjų rezultatų apibendrinimas

Savaime suprantama, kad analizuotą savivaldybių galių kaitą lėmė tam tikri veiksniai, paskatinę Lietuvos valstybinės valdžios atstovus keisti savivaldybių funkcijų skaičių, rūšį ar finansinio savarankiškumo galimybes. Žinoma, kad šiandien visus šiuos veiksnius įvardyti praktiškai neįmanoma, tačiau pagrindiniai jų gana aiškūs. Galima išskirti išorinius ir vidinius veiksnius.

Išoriniai veiksniai. Svarbiais išoriniais veiksniais, lėmusiais savivaldybių galių plėtrą šalyje, laikytini integracijos į tarptautines organizacijas – kaip ES ir NATO – procesai. Lietuvai, tapusiai šių organizacijų nare, priskirta visiškai naujų įsipareigojimų, dalis kurių, natūralu, teko ir savivaldybėms. Atliekant tyrimą

nustatyta, kad integracijos ES atveju savivaldybėms priskirta teikti reikalingą informaciją Europos Komisijai, o integracijos į NATO atveju savivaldybėms teko naujos funkcijos, susijusios su saugumo klausimais.

Kaip nustatyta atlikto tyrimo metu, reikšmingiausias savivaldybių skaičiaus pokytis, turėjęs žymiausią reikšmę savivaldybių galių plėtrai, įvyko 2000 m. Jis sietinas su Europos vietos savivaldos chartijos ratifikacija 1999 m., lėmusia LR vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymo priėmimą, kuriame ir buvo pritaikytos nuostatos, lėmusios decentralizacijos šalyje procesus. Tačiau reikia prisiminti, kad 1999 m. Lietuva susidūrė su Rusijos krizės padariniais. Kadangi daugelis Lietuvos įmonių tuo metu buvo orientuotos į Rusijos rinką, Vyriausybei teko imtis valstybės biudžeto gelbėjimo ir, mažėjant biudžeto pajamoms, tuometinė konservatorių vyriausybė pateikė savivaldybėms skaičiavimus apie tariamus jų išskolinimus valstybės biudžetui nuo 1994 m. (kurių vien Vilniaus miesto savivaldybės dalis siekė 94 mln. litų, kitų savivaldybių – 22,5 mln. litų). Europos vietos savivaldos chartijos ratifikavimas įgalino savivaldybes pradėti kovą dėl savo pažeistų teisių. Pirmiausia, vadovaujantis Chartijos nuostatomis (Chartijos 10 straipsnis), 2000 m. pasirašyta dvišalio bendradarbiavimo tarp Lietuvos savivaldybių asociacijos (LSA) ir LR Vyriausybės sutartis, ir sudaryta dvišalio bendradarbiavimo komisija (kuri realiai veiklą pradėjo tik 2001 m.). Antra, tais pačiais 2000 m. LSA kreipėsi į Europos Tarybos (ET) Europos vietos ir regionų valdžios kongresą (EVRVK) dėl, pasak LSA, Lietuvoje pažeidžiamų savivaldybių teisių, kai centrinė valdžia priskiria savivaldybėms naujų funkcijų, bet neskiria pakankamai lėšų toms funkcijoms įgyvendinti. EVRVK 2001 m. pateikė rekomendacijas „Dėl vietos ir regionų demokratijos Lietuvoje“, kuriose ekspertai akcentavo, kad 1) savivaldybės Lietuvoje turi labai mažas galias (teises) nustatyti ir praktiškai rinkti vietos mokesčius; 2) Vyriausybė, priskirdama savivaldybėms naujas funkcijas, turi perduoti ir atitinkamus finansinius išteklius šioms funkcijoms įgyvendinti; 3) akcentuotas subsidiarumo principo silpnas įtvirtinimas Lietuvos teisinėje sistemoje (Europos Taryba, 2001). Trečia, nelaukdamas EVRVK išvadų, savivaldybės pasinaudojo Chartijoje (Chartijos 11 straipsnis) įtvirtinta galimybe (kuri įteisinta ir LR Konstitucijos 122 straipsnyje) kreiptis į teismus dėl savo teisių pažeidimo: 2000 m. rugpjūčio mėn. 39 savivaldybės kreipėsi į Aukštesnįjį administracinį teismą dėl Vyriausybės veiksmais padarytos žalos atlyginimo ir savivaldybių pažeistų teisių gynimo. Šiam teismui atsisakius priimti savivaldybių prašymą apeliuojant tuo, kad administracinių bylų teisenos įstatymo nuostata nenumato galimybės administraciniams teismams tirti Vyriausybės veiklos, bylos teisingumą sprendė Lietuvos apeliacinis teismas. Šio teismo nutarimu savivaldybių byla tapo teisinga, ir galiausiai po ilgai užtrukusio bylinėjimosi proceso 2002 m. Vilniaus apygardos administracinis teismas įpareigojo Vyriausybę pateikti siūlymus kompensuoti 1997–2000 m. savivaldybių negautąsias pajamas. Tais pačiais 2002 m. ir LR Konstitucinis Teismas konstatavo, kad „jeigu įstatymais savivaldybėms perduodamos valstybės funkcijos, taip pat jeigu joms įstatymais arba kitais teisės aktais sukuriamos pareigos, turi būti numatomos ir šioms funkcijoms (pareigoms) reikalingos lėšos“ (LR Konstitucinis Teismas, 2002). Skolos baigtos

gražinti tik 2005 m., tačiau ši „savivaldybių byla“ tapo precedentu ne tik sutvarkyti teisinę bazę, sudarant savivaldybėms sąlygas pasinaudoti savo konstitucine teise (jau minėtu 122 LR Konstitucijos straipsniu), bet ir siekti aiškaus funkcijų reglamentavimo, kas galiausiai buvo įtvirtinta 2008 m. naujojoje LR vietos savivaldos įstatymo redakcijoje. Visgi, kaip atskleidžia tyrimo duomenys, nors savivaldybių funkcijų reglamentavimas tapo aiškesnis, o savivaldybių pajamos padidėjo, tačiau, remiantis fiskalinės decentralizacijos rodikliais, teigti, kad savivaldybės įgijo pakankamą finansinį savarankiškumą (*diskreciją*), negalima. Tai akivaizdžiai matyti ir 2012 m. pateiktose pakartotinėse EVRVK išvadose, kuriose, kaip ir 2001 m., vėl akcentuojama, jog 1) savivaldybėms nepakanka finansinių išteklių vykdyti joms pavestas funkcijas (ką dar labiau pablogino ekonominė krizė), 2) įgyvendinant atskiras funkcijas savivaldybių kompetencija buvo sumažinta „paverčiant jas procedūrų vykdytojomis, o ne sprendimus priimančiais subjektais“ (Europos Taryba, 2012). 2018 m. EVRVK ruošiasi pateikti jau trečiąją ataskaitą „Dėl vietos ir regionų demokratijos Lietuvoje“, kurioje, išankstiniais LSA duomenimis, vėl bus akcentuojamas savivaldybių finansinio savarankiškumo klausimas, ypač atsižvelgiant į tai, kad valstybė dalį 2008 m. ekonominės krizės padarinių „yra perkėlusį ant savivaldybių pečių. Krizės pradžioje beveik 30 proc. sumažėjęs finansavimas savarankiškosios funkcijoms vis dar ne visiškai atkurtas, nepaisant biudžeto pajamų augimo“ (LSA, 2018).

Vidiniai veiksniai. Esama ir vidinių, pačios centrinės valdžios iniciatyva organizuotų, savivaldybių galių kaitos aspektų. Reikšmingiausiai juos veikė Vyriausybės nuostatos, išdėstytos jų programose. Įdomu yra tai, kad minėtose programose nuostatų dėl savivaldybių galių plėtimo būta dažnu atveju. Tačiau, remiantis atlikto tyrimo duomenimis, galima teigti, kad realiai įgyvendintos buvo IX Vyriausybės programos nuostatos, kuriomis numatyta suteikti savivaldybėms daugiau funkcijų sveikatos priežiūros srityje ir peržiūrėti savivaldybių funkcijas statybos srityje. Siekiai plėtoti vietos savivaldą realizuoti ir X Vyriausybės valdymo laikotarpiu, kuriuo įgyvendinant Europos vietos savivaldos chartijos nuostatas, kaip ir numatyta šios Vyriausybės programoje, buvo parengtas Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymo projektas. Vis dėlto programoje buvo užfiksuotas ir ypač svarbus savivaldybių kompetencijos siaurinimo atvejis, numatant „antrines sveikatos priežiūros paslaugas teikiančias įstaigas palaiapsniui perduoti apskričių viršininkų administracijų pavaldumui“ (LR Seimas, 1999). Būtina paminėti ir XI Vyriausybės programos nuostatas, kuriose aiškiai įvardytas siekis „žemės ūkio klausimus perduoti savivaldybėms“ (LR Seimas, 2000). Tiesa, reiktų paminėti, jog, nors daugumos šio pobūdžio funkcijų perdavimą inicijavo XI Vyriausybė, šios nuostatos įsigaliojo 2002 m., XII Vyriausybės valdymo laikotarpiu. Vis dėlto keletu papildomų funkcijų žemės ūkio srityje perdavimas savivaldybėms buvo inicijuotas ir pačios XII Vyriausybės, kurios programoje taip pat būta nuostatų dėl savivaldybių galių plėtros. Siekį plėsti savivaldybių kompetenciją įgyvendino ir XIII bei XIV Vyriausybės. Tiesa, pastarosios programoje būta tikslų ne tik plėsti savivaldybių funkcijų skaičių, bet ir „didinti jų veiklos savarankiškumą“ (LR Seimas, 2006). Taigi

darytina prielaida, kad būtent šios Vyriausybės iniciatyva buvo parengtas Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymo projektas, kuriame numatyta ne tik padidinti savivaldybių funkcijų skaičių, bet ir gerokai išplėsti savarankiškųjų funkcijų spektrą. Svarbu paminėti ir XV Vyriausybės įtaką savivaldybių galių plėtrai, kuri, įgyvendindama savo programą, pateikė įstatymo projektą, kuriame numatytas apskričių viršininkų pareigybių ir jų administracijų naikinimas, dalį jų funkcijų perduodant savivaldybėms. Dėl šio proceso savivaldybėms 2010 m. priskirta naujų funkcijų, deja net ir tada, nepaisant deklaruoto subsidiarumo principo, LR Valstybės kontrolės duomenimis, „neišvengta atvejų, kai perskirstomos funkcijos buvo perduotos įgyvendinti valstybės lygmeniu, o galėtų būti vykdomos vietos lygmeniu“ (LR Valstybės kontrolė, 2011, p. 21). Galiausiai tiek XVI, tiek ir XVII Vyriausybės savo programose ypač akcentuoja savivaldybių ekonominio ir finansinio savarankiškumo stiprinimą. XVI Vyriausybės programoje įtvirtinta nuostata tobulinti „savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodiką“ (LR Seimas, 2012) buvo įgyvendinta 2015 m., kai savivaldybėms buvo sugrąžinta iki 2011 m. galiojusi savivaldybėms tenkančio gyventojų pajamų mokesčio (GPM) dalies apskaičiavimo tvarka. XVII Vyriausybė įsipareigojo tobulinti „savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodiką“ (LR Seimas, 2016) ir, vykdydama šį įsipareigojimą, 2017 m. pabaigoje priėmė atitinkamas savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos pataisas, dėl kurių „2018 m. pirmą kartą nuo ekonominės krizės laikotarpio 38 savivaldybių biudžetas realiai padidėjo“ (LSA, 2018).

Taigi galima teigti, kad, įstatymiškai plečiant savivaldybių galias, Vyriausybių nuostatos atliko svarbų vaidmenį. Įdomu yra tai, kad tokios nuostatos buvo įgyvendintos tiek Vyriausybių, kurių daugumą sudarė dešinieji, tiek ir Vyriausybių, kurių daugumą sudarė kairieji. Vis dėlto, galima pastebėti ir negatyvią tendenciją. Nors dauguma Vyriausybių deklaravo ir tebedeklaruoja siekius plėsti finansinių savivaldybių savarankiškumą, centrinės valdžios valios imtis ryžtingų veiksmų vis pritrūksta, savivaldybių galių plėtimas vėluoja dešimtmetį ir daugiau.

Apibendrinant galima teigti, kad savivaldybių kaitą lėmė svarbūs išoriniai veiksniai: Europos vietos savivaldos chartijos ratifikacija, integracija į ES ir NATO ir LR Konstitucinio teismo nutarimai, ir vidiniai veiksniai: Vyriausybių nuostatos. Deja, reikšmingo postūmio, kuris paskatintų centrinę valstybės valdžią priimti ryžtingus sprendimus nebevaržyti savivaldybių finansinio savarankiškumo ir taip savivaldybėms – šalies demokratiškumo pagrindui – suteikti realias galias, pritrūko.

Išvados

1. Savivaldybių galių klausimas yra žavus savo subjektyvumo doze – kadangi pats galių įgijimas yra imperatyviai priklausomas nuo centrinės valdžios valios, tikriausiai nė viena vietos valdžia nepasakytų, kad turi pakankamai galių laisvės veikti aspektu. Kitą vertus, nekvestionuotina, kad tiek pozityvioji, tiek ir negatyvioji laisvės sampratos šiuo atveju tiesiogiai priklauso nuo 1) disponuojamų funkcijų kiekio; 2) galimybės gautąsias funkcijas laisvai įgyvendinti savo nuožiūra; 3) pakankamų finansinių išteklių šioms funkcijoms įgyvendinti.

2. Ištyrus, kaip keitėsi savivaldybių funkcijos Lietuvoje nuo 1994 m. iki 2016 m., paaiškėjo, kad galima išskirti du itin svarbius lūžio momentus – tai 2000 m. ir 2008 m., kai, veikiant išoriniams ir vidiniams veiksniams, savivaldybėms suteiktų funkcijų gerokai daugėjo. Tačiau, išsigrūninus funkcijų klasifikacijai pagal sprendimų priėmimo galias, matyti, kad kiekybine prasme skirtumas tarp savarankiškųjų ir valstybės priskirtų funkcijų yra visai nedidelis. Dėl to galime identifikuoti pirmuosius signalus, jog savivaldybių galios (funkciniu aspektu) yra gana ribotos.

3. Ši nustatyta tendencija verifikuojama taikant fiskalinės decentralizacijos kriterijus – tai vietos valdžios *funkcinė atsakomybė* ir vietos valdžios *diskrecija*. Abu kriterijai yra lengvai įvertinami analizuojant savivaldybių finansinius rodiklius: vietos valdžios išlaidas ir pajamų struktūrą. Ištyrus šių finansinių rodiklių kaitą laike paaiškėjo, kad nors savivaldybių biudžetas ir didėja (absoliutine prasme) didėjant funkcijų skaičiui, tačiau stebimos tokios neigiamos tendencijos: 1) savivaldybių biudžetų deficito *trendas* reiškia, kad savivaldybės arba turi skolintis, arba teikti mažiau paslaugų, arba teikti žemesnės kokybės paslaugas; 2) nekintančiai mažas vietos valdžios išlaidų dalies *trendas* reiškia, kad savivaldybių funkcinė atsakomybė stagnuoja ties žemos *fiskalinės decentralizacijos* riba; 3) didelės valstybės dotacijų dalies savivaldybių pajamų struktūroje *trendas* reiškia, kad savivaldybių *diskrecija* yra ribota.

4. Teisės norminių aktų ir statistinių duomenų kombinuotoji analizė ir šios analizės rezultatai leidžia konstatuoti, kad didėjanti savivaldybių funkcinė atsakomybė nebuvo lydima atitinkamai didėjančios diskrecijos, dėl ko Lietuvos savivaldybių galios išlieka apribotos nepaisant funkcijų skaičiaus augimo.

Literatūra

1. Askim, J., Klausen, J. E., Vabo, S. I., Bjurstrom, K. Territorial Upscaling of Local Governments: A Variable-Oriented Approach to Explaining Variance Among Western European Countries. *Local Government Studies*, 2017, Vol. 43, No 4, p. 555–576.
2. Astrauskas, A. Vietos savivaldos problemos Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 2002a, No 3, p. 71–78.
3. Astrauskas, A. Vietos savivaldos, savivaldybės ir savivaldybės valdžios samprata. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, 2002b, No 20, p. 15–28.
4. Astrauskas, A. *Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003.
5. Astrauskas, A. *Vietos savivaldos institucijų vieta viešojo valdymo sistemoje ir valdymo problemos Lietuvoje. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Kaunas: Technologija, 2006.
6. Astrauskas, A. Decentralizacija vietos savivaldybėje: turinys ir formos. *Viešoji politika ir administravimas*, 2007, No 20, p. 9–23.
7. Astrauskas, A. Vietos savivaldos raida Lietuvoje 1990–2010 metais. *Viešoji politika ir administravimas*, 2011, Vol. 10, No 2, p. 283–298.
8. Astrauskas, A. Vietos savivaldos raida Lietuvoje nuo 1990 m. iki dabar. *Viešoji politika ir administravimas*, 2013a, Vol 12, No 2, p. 260–271.

9. Astrauskas, A. Vietos savivalda Lietuvoje 1990–2013 metais: vietos savivaldybių kompetencijos pokyčiai. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2013b, Vol. 4, No 32, p. 127–133.
10. Astrauskas, A. Vietos savivaldybių kompetencija ir jos kaita Lietuvoje 1990–2013 metais. *Viešojo politika ir administravimas*, 2014a, Vol. 13, No 2, p. 187–208.
11. Astrauskas, A. Kam Lietuvoje laiduota (vietos) savivaldos teisė ir kaip ji įgyvendinama? *Viešojo politika ir administravimas*, 2014b, Vol 13, No 4, p. 671–689.
12. Astrauskas, A., Baltušnikienė J. Savivaldybių ir apskričių viršininkų institucijų kompetencija ir sąveika Lietuvoje. *Viešojo politika ir administravimas*, 2005, No 14, p. 11–31.
13. Astrauskas, A., Galininė B. *Vietos savivalda Lietuvoje: teoriniai ir istoriniai aspektai*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2003.
14. Baltušnikienė, J. Viešojo valdymo sistemos decentralizacija: turinys, pranašumai ir trūkumai. *Viešojo politika ir administravimas*, 2009, No 27, 79–89.
15. Baltušnikienė, J. *Decentralizacijos procesų turinys viešajame valdyme. Modernus viešasis valdymas*. Kaunas: Vitae Litera, 2012.
16. Baltušnikienė, J., Astrauskas A. *Viešojo valdymo institucijų funkcijų ir decentralizavimo aspektų analizė. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2006.
17. Baltušnikienė, J., Astrauskas A. Subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymo teoriniai modeliai. *Viešojo politika ir administravimas*, 2009, No 28, p. 7–22.
18. Bileišis, M. *Institucinis vyriausybės veiklos aspektas Lietuvos viešajame valdyme*. Daktaro disertacija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2012.
19. BNS. Lietuvai primenama apie pagarbą savivaldybių teisėms. Delfi, 2001 m. birželio 5 d. <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/lietuvai-primenama-apie-pagarba-savivaldybiu-teisems.d?id=344316> [2018-01-27]
20. Bolgherini, S., Casula, M., Marotta, M. Municipal Reaction to Functional Rescaling in Italy. *International Journal of Public Sector Management*, 2016, Vol. 31, No 4, p. 448–465. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-12-2016-0204> [2018-01-27]
21. Bowen, G. A. Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 2009, Vol. 9, No 2, p. 27–40.
22. Burbulytė-Tsiskarishvili, G. (Regionų) modernizacijos pėdsakai valdysenos diskursuose: nebyliosios konotacijos ir regioniniai imperatyvai. In: Dvorak, J. (sud.). *Regionų valdysena: nuo teorijos iki praktikos*. Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, 2016, p. 30–49.
23. Burkšienė, V., Dvorak, J., Burbulytė-Tsiskarishvili, G., Normantė, I., Dūda, M., Civinskas, R. *Viešosios paslaugos: iššūkiai kuriant gerovės visuomenę*. Klaipėda: Klaipėdos universiteto leidykla, 2017.
24. Davulis, G. *Lietuvos savivaldybių finansai: struktūra, raida, perspektyvos*, 2006. geddav.home.mruni.eu/wp-content/uploads/.../statistikai-str-2006.doc [2014-03-08].
25. Davulis, G. Lietuvos savivaldybių finansų analizė fiskalinės decentralizacijos požiūriu. http://geddav.home.mruni.eu/wp-content/uploads/2008/11/davulio_pranesimas.doc

- [2014-05-14].
26. Davulis, G. Concept of Fiscal Decentralization and Its Development in the Baltic Countries. *Review of Contemporary Business Research*, 2013, No. 2, p. 18–27.
 27. Davulis, G., Paleckis, K., Slavinskaitė, N. Development of Local Municipality Taxes and Principles of Fiscal Policy in Lithuania. *American International Journal of Contemporary Research*, 2013, No. 8, p. 38–50.
 28. De Vries M. S. The Rise and Fall of Decentralization: A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries. *European journal of political research*, 2000, Vol. 38, No 2, p. 193–224.
 29. Europos Komisija. *Likus dvejiems metams iki 2019 m. Europos Parlamento rinkimų. Speciali Europos parlamento apklausa. Eurobarometras 2017*. http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2017/2019ee/two_years_until_ee2019_synthesis_lt.pdf [2018-01-23].
 30. Europos Taryba. *Europos vietos ir regionų valdžios institucijų kongresas. Dėl vietos ir regionų demokratijos Lietuvoje*, 2001. <http://www.lsa.lt/lt/teisine-informacija> [2018-01-26].
 31. Europos Taryba. *Europos vietos ir regionų valdžios institucijų kongresas. Dėl vietos ir regionų demokratijos Lietuvoje*, 2012. <http://www.lsa.lt/lt/teisine-informacija> [2018-01-26].
 32. John, P. *Local Governance in Western Europe*. London: Sage Publications, 2001.
 33. Junevičius, A., Ereminaitė, S. Austrijos ir Lietuvos savivaldos sistemos lyginamoji analizė. *Viešoji politika ir administravimas*, 2012, No 3, p. 447–460.
 34. Kleponis, B. Savivaldybių funkcijos, 2005. www.logincee.org/remote_libraryitem/7054?lang=lt. [2014-08-08].
 35. Knoke, D. *Political Networks: The Structural Perspective*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511527548> [2018-06-20].
 36. Kondratienė, V. Subsidiarumo kaip Europos Sąjungos teisės principo taikymas Lietuvos valstybės valdymo sistemai decentralizuoti. *Viešoji politika ir administravimas*, 2012, No 2, p. 331–343.
 37. Kuhlmann, A., Bouckaert, G. (eds.). *Local Public Sector Reforms in Times of Crises. National Trajectories and International Comparisons*. London: Palgrave, 2016.
 38. Lazdynas, R. *Savivalda: filosofija, teorija, praktika*. Šiauliai: Saulės delta, 2005.
 39. Lietuvos savivaldybių asociacija. *Europos Tarybai – šeši pasiūlymai savivaldos savarankiskumui stiprinti*, 2018. <http://www.lsa.lt/lt/naujienos/lsa-naujienos/1161-europos-tarybai-sesi-pasiuylmai-savivaldos-savarankiskumui-stiprinti> [2018-01-28].
 40. LR Konstitucinis teismas. *LR Konstitucinio teismo nutarimas byloje Nr. 49/2000*. 2002 m. gruodžio 24 d. <http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta313/content> [2018-01-28].
 41. LR Valstybės kontrolė. *Valstybinio audito ataskaita. Apskričių viršininkų administracijų funkcijų perkirstymas*. 2011 m. rugsėjo 21 d. Nr. VA-P-30-7-14. Vilnius. https://www.vkontrole.lt/audito_ataskaitos.aspx?tipas=2 [2018-01-28].
 42. *LR Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999–2000 metų veiklos programos“*. 1999 m. lapkričio 11 d. Nr. VIII-1420. <https://www.e->

- tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.6A4B6963B664 [2018-02-18].
43. LR Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000–2004 metų programos“. 2000 m. lapkričio 9 d. Nr.IX-20. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.25008E8DB48A> [2018-02-18].
 44. LR Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. 2006 m. liepos 18 d. Nr. X-767. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.C98BBC7B772B> [2018-01-28].
 45. LR Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. 2012 m. gruodžio 13 d. Nr. XII-51. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.2CAE5225E06C> [2018-01-28].
 46. LR Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. 2016 m. gruodžio 13 d. Nr. XIII-82. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/ed6be240c12511e6bcd2d69186780352> [2018-01-28].
 47. Lietuvos statistikos departamentas. *Lietuvos statistikos metraštis*. Vilnius: Statistikos departamentas, 2001, 2004, 2007, 2010, 2013.
 48. Mačiulytė, J., Ragauskas, P. *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link? Vilnius: Versus aureus, 2007.*
 49. Novikovas, A. Vietos savivaldos esmė ir socialinė paskirtis visuomenėje. *Jurisprudencija*, 2005, Vol. 77, No 69, p. 58–64.
 50. Pratchett, L. Local Autonomy, Local Democracy and the “New Localism”. *Political Studies*, 2004, No 52, p. 358–375.
 51. Raipa, A., Backūnaitė, E. Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai. *Viešojo politika ir administravimas*, 2004, No 7, p. 23–32.
 52. Raipa, A., Žilinskas G. Nuosavoji ir deleguotoji vietos savivaldybių kompetencija: jos raida Lietuvos Respublikos 1918–1940 m. teisės aktuose. *Istorija*, 2002, No 52, p. 53–59.
 53. Raišienė, A. G. Valstybės valdymo ir vietos savivaldos sąveikos ypatumai. *Viešojo politika ir administravimas*, 2003, No 4, p. 18–25.
 54. Sellers, J. M., Lidström A. Decentralization, Local Government, and the Welfare State. Governance: An *International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2007, Vol. 20, No 4, p. 609–632.
 55. Smith, A., Spicer Z. Measuring Local Autonomy in Canada. Paper Presented at the Canadian Political Science Association Annual Conference Local and Urban Policies, University of Ottawa, June 4, 2015. https://www.assocsvr.ca/cpsa_acsp/2015event/Smith_Spicer.pdf (autorių leidimas cituoti gautas 2015 liepos mėn.).
 56. Stačiokas, R., Rimas J. *Savivaldybių mokesčiai ir rinkliavoms*. Kaunas: Spindulys, 1996.
 57. Stačiokas, R., Rimas J. *Lietuvos savivaldybių raida ir veiklos finansavimas*. Kaunas: Technologija, 2002.
 58. Stačiokas, R., Rimas J. Savivaldybių ekonominio ir finansinio savarankiškumo tvirtėjimo prielaidos. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, 2003, No 25.
 59. Steiner, R., Kaiser, C., Tapscott, C., Navarro, C. Is Local Always Better? Strengths and Limitations of Local Governance for Service Delivery. *International Journal of Public*

- Sector Management*, 2018, Vol. 31, No 4, p. 394–409.
60. Swianiewicz, P. If territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? An East European perspective. *Local Government Studies*, 2010, Vol. 36, No 2, p.183–203. <https://doi.org/10.1080/03003930903560547> [2018-06-15].
 61. Swianiewicz, P. An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. *Local Government Studies*, 2014, Vol. 40, No 2, p. 292–311.
 62. Swianiewicz, P. If Territorial Fragmentation is a Problem, is Amalgamation a Solution? – Ten Years Later. *Local Government Studies*, 2018, Vol. 44, No 1, p. 1–10.
 63. Triantafyllou, P. Decentralization as the Exercise of Power and Autonomy: The Case of Danish Employment Policy. *Journal of Political Power*, 2012, Vol. 5, No 1, p. 55–71.
 64. Vetter, A. Lokale Politik als Ressource der Demokratie in Europa? *Lokale Autonomie, lokale Strukturen und die Einstellungen der Bürger zur lokalen Politik*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2002. <https://doi.org/10.1007/978-3-663-10686-9> [2018-06-15].
 65. Vetter, A. Local Politics: A Resource for Democracy in Western Europe? *Local Autonomy, Local Integrative Capacity, and Citizens' Attitudes toward Politics*. New York: Lexington books, 2007.
 66. Vetter, A.; Kersting, N. Democracy Versus Efficiency? Comparing Local Government Reforms Across Europe. In: N. Kersting, A. Vetter (eds.). *Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2003, p. 11–28. https://doi.org/10.1007/978-3-663-11258-7_1[2018-06-15].
 67. Vilke, J. B., Vilkas M. Discussing Municipal Performance Alternatives: Public Perceptions of Municipal Services Delivery in Lithuania. *International Journal of Public Sector Management*, 2018, Vol. 31, No 4, p. 525–542.
 68. Wolman, H., McManmon, R., Bell, M., Brunori, D. *Comparing Local Government Autonomy Across States*. GWIPP Working Paper, 2008.
 69. Žilinskas, G. Valstybinės valdžios politinė-teritorinė organizacija ir jos formos. *Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija, 1999.
 70. Žilinskas, G. *Vietos savivalda. Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: Poligrafija ir informatika, 2004.
 71. Žilinskas, G. *Vietos savivaldos sistema. Įvadas į viešąjį valdymą*. Kaunas: Technologija, 2009.
 72. Page, E., Goldsmith M. J. *Central and Local Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage, 1987.
 73. Page, E. *Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government*. Oxford: Oxford university press, 1991.

Gabrielė Burbulytė-Tsiskarishvili, Jaroslav Dvorak, Agnė Žernytė

Changes of Local Functions and Local Powers in Lithuania 1994–2016

Abstract

The interconnection of functions and powers at local level in Lithuania during the period of 1994-2016 is analysed in the article. Using the *quantitative capacity* methodological

approach, the authors provide a novel research model based on the analysis of legal documents and statistical data. The analysis of legal documents, mainly the Law on Local Self-Government (1994) and its amendments, reveal the constant growth of local functions since the beginning of the period. However, the substantial part of the state's delegated functions in the total of the local functions is the first indicator of the ruling influence of state on local government. To prove the limited capacities of local governments the indicators disclosing *functional responsibilities* and *local discretion* are calculated. Several trends reveal as the results of these calculations: (i) the steady trend of the deficit of the local budgets, meaning that municipalities have or to increase their debts, or to provide less services, or to provide services of less quality; (ii) the immutably small trend of local expenditures as the part of total general government expenditures and as the part of the GDP, meaning the stagnancy in the growth of *functional responsibilities* and low level of *fiscal decentralization*; (iii) the constant trend of significant state's subsidies, meaning the constrained *local discretion*. These calculations prove that the increase of *functional responsibilities* at local level has not been accompanied by the increase of *discretion*, thus, the main conclusion of the research is that *powers of local governments in Lithuania remain constrained despite the increase of functions*.

Gabrielė Burbulytė-Tsiskarishvili – Viešojo administravimo magistrė, Klaipėdos universiteto, Viešojo administravimo ir politikos mokslų katedros lektorė.

E. paštas: gabriele.burbulyte@gmail.com

Jaroslav Dvorak – Socialinių mokslų daktaras, Klaipėdos universiteto Viešojo administravimo ir politikos mokslų katedros docentas, vedėjas.

E. paštas: jaroslav.dvorak@ku.lt

Agnė Žernytė – Klaipėdos universiteto, Viešojo administravimo ir politikos mokslų katedros, Viešojo administravimo magistrė.

E. paštas: agnezrnt@gmail.com

Gabrielė Burbulytė-Tsiskarishvili – Master of Public Administration, Lecturer at Klaipėda University, Department of Public Administration and Political Sciences.

E-mail: gabriele.burbulyte@gmail.com

Jaroslav Dvorak – Doctor of Social Sciences, Assoc. Professor and Head of Department of Public Administration and Political Sciences at Klaipėda University.

E-mail: jaroslav.dvorak@ku.lt

Agnė Žernytė – Master of Public Administration, Department of Public Administration and Political Sciences, Klaipėda University.

E-mail: agnezrnt@gmail.com

Straipsnis įteiktas redakcijai 2018 m. birželio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2018 m. rugsėjo mėn.