

Austrijos ir Lietuvos savivaldos sistemos lyginamoji analizė

Algis Junevičius

*Kauno technologijos universitetas
K. Donelaičio g. 20, LT-44239 Kaunas*

Simona Ereminaitė

*Klaipėdos universitetas
Herkaus Manto g. 84, LT-92294 Klaipėda*

crossref <http://dx.doi.org/10.5755/j01.ppaa.11.3.2502>

Anotacija. Straipsnyje, remiantis lyginamosios analizės metodu, analizuojama Lietuvos ir Austrijos vietos savivaldos sistema. Autoriai siekia identifikuoti valstybių savivaldos sistemų esminius bruožus, aptaria teisinius vietos savivaldos pagrindus. Ypatingas dėmesys skiriamas savivaldos santykiams su valstybės institucijomis ir piliečių dalyvavimo vietos savivaldos institucijose galimybių analizei. Straipsnyje daroma išvada, kad Lietuvai būtų tikslinga perimti kai kuriuos Austrijos politinės sistemos elementus, pavyzdžiui, įtraukti bendruomenes į vietos savivaldos sistemą, suteikiant joms juridinį statusą atstovauti ir dalyvauti sprendžiant vietos problemas. Vietos savivalda Austrijos Respublikoje yra regioninė. Tokios savivaldos sistemos esminis skirtumas, palyginti su Lietuvos savivaldos sistema, yra tas, kad vietos savivaldos institucijoms suteikta autonomija ir jos turi suteiktus įgaliojimus veikti bendruomeniniais tikslais.

Raktažodžiai: savivalda, vietos savivaldos sistema, piliečių dalyvavimas.

Keywords: self-government, local government system, citizens participation.

Įvadas

Lietuvos Respublikos Vyriausybė siekia padidinti valstybės valdymo institucijų administracinius gebėjimus, efektyviau panaudoti valdymui skirtas biudžeto lėšas, geriau teikti viešąsias paslaugas piliečiams. Tiesa, ne visada Vyriausybei pavyksta siekti tų tikslų, kurie įvardijami Vyriausybės programoje ir strategines Lietuvos raidos kryptis nustatančiuose dokumentuose. Bene svarbiausia problema yra ta, kad Lietuvos politinė ir administracinė aplinka pernelyg centralizuota. Didelę įtaką Lietuvos viešojo administravimo sistemai daro egzistuojanti vienpakopė vietos savivaldos sistema. Žemas žmogaus socialinės raidos indeksas, silpnas vietos savivaldos sistemos konkurencingumas ir nepakankama viešųjų paslaugų kokybė skatina Lietuvos centrinės valdžios institucijas kištis į vietiniu lygmeniu

įgyvendinamą politiką. Lietuvoje vietos valdžiai suteiktas vykdytojo vaidmuo ir teisės aktai vietinės valdžios institucijoms nesuteikia reikalingos veikimo laisvės.

Austrijos Respublika – politiškai stabili valstybė. Jos politinė sistema turi daug savitų bruožų. Pirmiausia reikia pažymėti, kad šios šalies politinė ir administracinė aplinka decentralizuota. Vienas svarbiausių Austrijos politinės sistemos principų – socialinė partnerystė, kuri formavosi keletą pastarųjų šimtmečių. Austrija 1995 m. įstojo į ES (Lietuva – 2004 m.). Tai taip pat turėjo teigiamos įtakos visai jos politinei raidai bei savivaldos sistemai. Šios šalies patirtis ir praktika yra geras pavyzdys kitoms šalims, kaip galima tikslingai ir kryptingai plėtoti visą savivaldos sistemą. Austrijos administraciniam valdymui būdingas pliuralizmas ir subsidiarumas bei aktyvus piliečių dalyvavimas priimant sprendimus. Austrijos Respublikos politinė sistema turi nemažai teigiamų savybių, kurias tikslinga šiandien analizuoti. Lietuva turėtų ko šioje srityje pasimokyti ir galėtų perimti bei pritaikyti sukauptą įvairiose savivaldos sistemos srityse patirtį. Atsižvelgiant į tai, tikslinga palyginti Austrijos ir Lietuvos politinę ir administracinę aplinkas ir nustatyti problemas, su kuriomis dažniausiai susiduriama. Šiuo straipsniu autoriai siekia Lietuvos valstybės valdžios institucijoms ir piliečiams suteikti informacijos apie svarbiausius Austrijos savivaldos sistemos funkcionavimo principus.

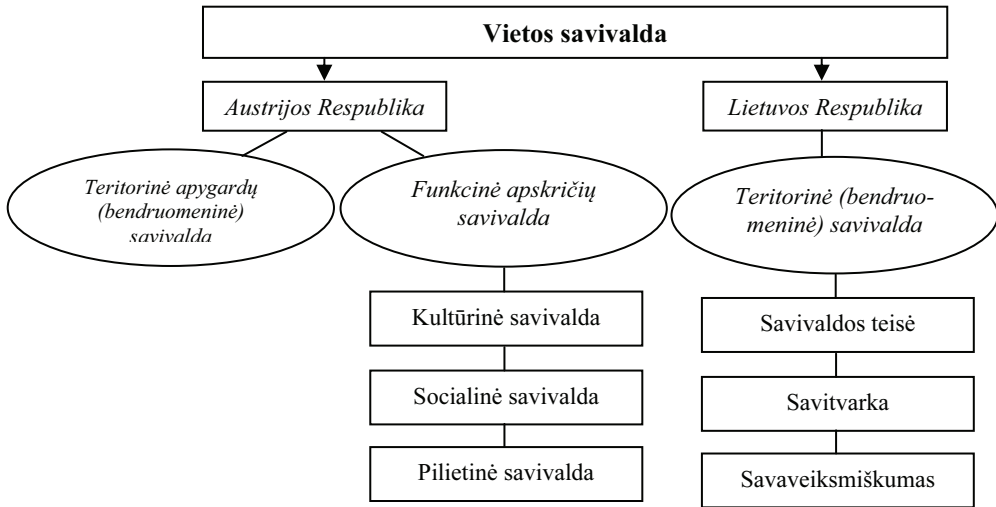
Teisiniai vietos savivaldos pagrindai

1962 m. Austrijos Respublikos Konstitucija suteikė teisę teritorijas sujungti į skirtingas vietos savivaldybes. Nuo 1988 m. šios dvi asociacijos Austrijos Konstitucijoje buvo paminėtos kaip vietos valdžios atstovai (115 str.: *miestų asociacija, miestų ir savivaldybių asociacija yra kompetentingos atstovauti vietos valdžios struktūrose*). 1989 m. buvo pristatytas prašymas dėl narystės ES. Tuomet Austrijos Respublikos Federalinė Vyriausybė nusprendė sujungti skirtingas teritorijas, sudarydama žemes (vok. Länder), kurioms būtų perduodamos atitinkamos funkcijos ir suteikiama autonomija [7].

Lietuvos Respublikoje valdymo reformos, formuojant savarankiškas savivaldybes, pradėtos įgyvendinti 1990 m. Galima skirti dvi reformas: 1) 1990 m. savivaldos reforma; 2) 1995 m. pradėta administracinė-teritorinė reforma, kuri praktiškai vyksta iki šiol. Pirmoji reforma nebuvo baigta. Laikotarpį tarp abiejų reformų (1991–1994 m.) galima laikyti evoliuciniu, nes pirmoji savivaldos reforma taip ir užsibaigė Vietos savivaldos pagrindų įstatymu. Kiti šiame įstatyme išvardyti savivaldą reglamentuojantys teisės aktai taip ir nebuvo priimti. 1991–1994 m. rengiantis naujai reformai buvo daromos tik Vietos savivaldos pagrindų įstatymo pataisos. Pagrindiniai dabartinės valdymo sistemos principai nustatyti 1992 m. spalio 25 d. priimtoje Lietuvos Respublikos Konstitucijoje. 1994 m. priimti pagrindiniai administracinės-teritorinės reformos įstatymai: Teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas; Vietos savivaldos įstatymas; Apskritis valdymo įstatymas. Reformos būtinybė buvo grindžiama tuo, jog pereinama į laisvąją rinką, pertvarkomos ekonominės ir socialinės struktūros. Taigi reikėjo keisti teritorijos administracinį suskirstymą ir administracinį valdymą.

Vietos savivalda Austrijos Respublikoje yra *regioninė*. Tokios savivaldos sistemos esminis skirtumas, palyginti su Lietuvos savivaldos sistema, yra tas, kad vietos savivaldos institucijoms yra suteikta autonomija ir jos turi suteiktus įgaliojimus veikti bendruomeniniais tikslais. Politikos įgyvendinimas ir planavimas realizuojamas atitinkamu autonomijos lygmeniu, t. y. veikia subsidiarumo principas. Žemės (toliau – apskritys) ir politinės apygardos (toliau – savivaldybės) vykdo joms pavestą politiką. Taigi būtų galima išskirti tris valdymo pakopas: centrinė valdžia, regioninė savivalda ir vietos savivalda. Kaip teigiama Austrijos Respublikos Konstitucijoje, Austrija pagal valdymo formą yra parlamentinė demokratinė federacinė respublika, kurią sudaro devynios apskritys [8]. Konstitucija apibrėžia, kad savivaldybė – vietos savivaldos institucija, atstovaujanti tame administraciniame vienetė gyvenantiems bendruomenės nariams ir turinti teisę savarankiškai veikti [17]. Lietuvos Respublikos teritorijos administraciniai vienetai yra apskritys ir savivaldybės [27, 1 str.]. Austrijos Respublikos Konstitucijoje taip pat išdėstyti pagrindiniai vietos savivaldos funkcionavimo principai, tačiau kiekviena apskritis turi savo atskirą Konstituciją, kuria vadovaujantis yra sudarytas vietos savivaldos institucijų aparatas. Konstitucija šioje šalyje yra pagrindinis įstatymas, todėl, analizuojant vietos savivaldos sistemą, svarbu atsižvelgti į pagrindiniame įstatyme apibrėžtą Austrijos Respublikos administracinį suskirstymą. Reikia pažymėti, jog pagal 1993 m. parengtą Lietuvos Respublikos teritorijos administracinės reformos projektą ir atliktus reformos variantų ekonominius skaičiavimus buvo pasiūlyta įsteigti 10 apskričių ir 93 savivaldybes. Apskričių skaičius pagal šį variantą iš esmės atitinka vidutinį šio lygmens administracinių vienetų skaičių ES valstybėse, o savivaldybių skaičius perpus mažesnis už vidutinį. Tačiau Seimas nesiryžo iškart taip padidinti savivaldybių skaičiaus. Per pirmąjį administracinės reformos etapą buvo suformuoti visi įstatyme numatyti aukštesniojo lygmens administraciniai vienetai, pavyzdžiui, apskritys. Tačiau numatyta savivaldybių lygmens administracinių vienetų reforma iš esmės neįgyvendinta. Todėl dabartiniai savivaldybių lygmens administraciniai vienetai yra per stambūs, palyginti su analogiškais municipalinio tipo administraciniais vienetais kitose Europos valstybėse. Vietos valdžios organai, vadovaudamiesi Europos vietos savivaldos chartija, pagal įstatymų nustatytas ribas turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdamos visą atsakomybę ir vadovaudamosi vietos gyventojų interesais [16, 3 str., 1 d.]. Taigi vietos savivaldos institucijos turi tam tikrą autonomiją savarankiškai veikti atitinkamoje teritorijoje.

Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos pranešime po 2005 m. kovo mėn. Budapešte įvykusios XIV-osios Europos Tarybos konferencijos sesijos buvo teigiama, kad Austrijos Respublika pasisakė už regioninės savivaldos chartiją. Ši nuostata buvo aktyviai remiama Europos Tarybos vietinės ir regioninės valdžios kongreso [35]. Būtų galima teigti, kad šalies poreikiai atsispindi vietos savivaldos institucijų veikloje, taigi, norint geriau suvokti savivaldos aparatą Austrijos Respublikoje ir Lietuvoje, reikėtų apibrėžti vietos savivaldos formas (žr. 1 pav.).



1 pav. Austrijos ir Lietuvos vietos savivaldos formos

Šaltinis: sudaryta autorių pagal [28; 37].

Vietos savivalda ir jos funkcionavimas Austrijos Respublikoje suprantamas plačiau ir apima dvi sritis: teritorinę ir funkcinę autonomiją. Teritorinę savivaldą būtų galima suvokti kaip atskirų vietos savivaldos institucijų, bendruomenių iniciatyvų veikimą atskirose apygardose. Lietuvos Respublikoje savivalda yra teritorinė, kuri praktikoje įgyvendinama veikiant atskiroms savivaldybėms ir seniūnijoms. Funkcinė savivalda reiškiasi kilus atitinkamai problemai konkrečioje apskrities vietos savivaldos institucijoje. Tuomet problemą siekiama išspręsti pasinaudojant funkcijų tarp atskirų komitetų, organizuojant pasitarimus, posėdžius ar apvaliuosius stalus. Toks vietos savivaldos apibrėžimas garantuoja, kad sprendimo alternatyvos bus įvertintos ir teisingiausiai pasirinktos. Kultūrinė autonomija aktuali sprendžiant finansavimo problemas atitinkamų projektų įgyvendinimo perspektyvoje arba kultūrinio švietimo srityse. Socialinė savivalda remia pilietiškumo skatinimo iniciatyvas, teisėtų piliečių interesų gynimą. Pilietinė savivalda parodo piliečių dalyvavimo laipsnį visuomeniniame gyvenime.

Austrijos Respublikoje kiekviena apskritis turi atskirą vietos savivaldos teisinę bazę, kurioje reglamentuoti detalūs savivaldos principai. Svarbu pabrėžti ir tai, kad Austrijos Respublikoje nėra konkretaus vietos savivaldos įstatymo ar dokumento. Vietos valdžios funkcijos ir pareigos reglamentuotos skirtinguose dokumentuose ir procedūrų aprašymuose. Dažniausiai akcentuojamas vietos savivaldos institucijų autonomiškumas ir savarankiško veikimo užtikrinimas.

Vietos valdžios struktūra

Austrijos Respublikoje tarp skirtingų Vyriausybės lygmenų bendradarbiaujama dėl įvairių priežasčių. Vyrauja įsitikinimas, kad derybų metodas yra labiausiai tinkamas naujoms idėjoms įgyvendinti. Reguliavimo ir koordinavimo mechanizmai

praktikoje naudojami labai dažnai. Austrijos Respublikos administracinė struktūra yra centralizuota. Apie 65 % viešųjų išlaidų tenka Federalinei Vyriausybei. 35 % išlaidų padalyti apylygiai devynioms apskritims ir 2357 savivaldybėms [1].

Austrijos Respublikos Konstitucijoje reglamentuota, kad mažiausią savivaldybę gali sudaryti 20 tūkstančių gyventojų [17]. Vietos savivaldos institucijų pozicija yra pakankamai kryptinga ir tikslinga, nes nedidelės savivaldybės problemos nėra taip sunkiai išsprendžiamos, atsižvelgiant į tai, kad finansavimas skiriamas ne tik apskričių vietos savivaldos institucijoms, bet ir tiesiogiai savivaldybėms, nepaisant gyventojų skaičiaus. Šiuo metu Lietuvos Respublikoje yra 10 apskričių ir 60 savivaldybių [27, 5 str.]. Austrijos Respublikoje vietos valdžia yra arčiau piliečių dėl to, kad yra daugiau vietos valdžios institucijų. Kuo savivaldybė yra mažesnė, tuo glaudžiau galima bendradarbiauti ir kartu siekti abipusės naudos ateityje įgyvendinant politiką. Nuo 2010 m. liepos 1 d. Lietuvos Respublikoje panaikintos apskrities viršininko pareigybės ir apskrities administracija. Apskritis išliko tik kaip teritorinis administracinis vienetas. Iš 88 apskričių funkcijų 58 iš viso panaikintos, 10 atiduota savivaldybėms ir 20 valstybės institucijoms. Austrijos Respublikos sostinė Viena yra tiek apskrities administracinis vienetas, tiek miesto, kaip atskiros apygardos, savivaldybė [18]. Pats vietos savivaldos mechanizmas apskrityje nesiskiria, tačiau kiekviena savivaldybė veikia remdamasi savu teisiniu pagrindu, priimtu tiek centrinės, tiek regioninės valdžios lygmenimis.

Vietos valdžios struktūroje svarbus vaidmuo tenka mero institutui. Mero pareigybė Austrijos Respublikoje yra svarbi ne tik politiniu aspektu. Jis palaiko pagrindinius ryšius tarp centrinės, regioninės valdžios ir vietos savivaldos. Austrijos Respublikoje meras vadinamas Gubernatoriumi (apskrityje) arba Burmistru (savivaldybėje). Kiekviena Austrijos Respublikos apskritis turi Gubernatorių, kuruojantį visos savivaldybės vietos valdžios institucijas. Burmistras veikia atskirose savivaldybėse ir yra atskaitingas tos apskrities Gubernatoriui [12; 17]. Lietuvos Respublikoje savivaldybės taryba savo įgaliojimų laikui iš tarybos narių renka savivaldybės merą ir mero siūlymu skiria vieną ar kelis mero pavaduotojus [28, 19 str.]. Kai kurie merai Lietuvoje buvo atstatydinti vos spėjus juos išrinkti. Pavyzdžiui, per paskutiniuosius dešimt mėnesių posto neteko jau septintas meras. Sudėtingų koalicijų pagrindu sudarytai vietos valdžiai stinga stabilumo. Nors ir ankstesnės tarybos dažnai keisdavo merus, tačiau politinę įtampą skatina merų rinkimų tvarka, teisinė jų padėtis. Gubernatoriaus ir Burmistro kompetencija Vienos apskrityje ir kartu savivaldybėje priklauso tam pačiam asmeniui [6]. Vienos atvejis lyginant visos šalies mastu yra unikalus, nes vienas asmuo vykdo tiek Gubernatoriaus, tiek Burmistro funkcijas. Lietuvoje valdžių atskyrimas ir šiandien išliko tik kaip sąlyginis reiškinys, nes meras atlieka vykdomosios valdžios funkciją, nors turėtų būti miesto strategas. Meras skiria tarybos direktorių, kuris ir turėtų būti tas vykdytojas, tačiau retai kuris pilietis žino, kas dabar yra tarybos direktorius jo vietos valdžioje. Pastebėtina, kad dėl šios priežasties mažėja merų atsakomybė ir kartu ši politinė figūra labiau traktuojama kaip simbolinis postas reprezentuoti jo atstovaujamą instituciją ir bendruomenę. Svarbu pažymėti, kad pusė ES valstybių tiesiogiai renka merus. Lietuvos parlamentariai ginčijasi, ar verta šalyje įvesti tiesioginius merų rinkimus. Tiesiogiai

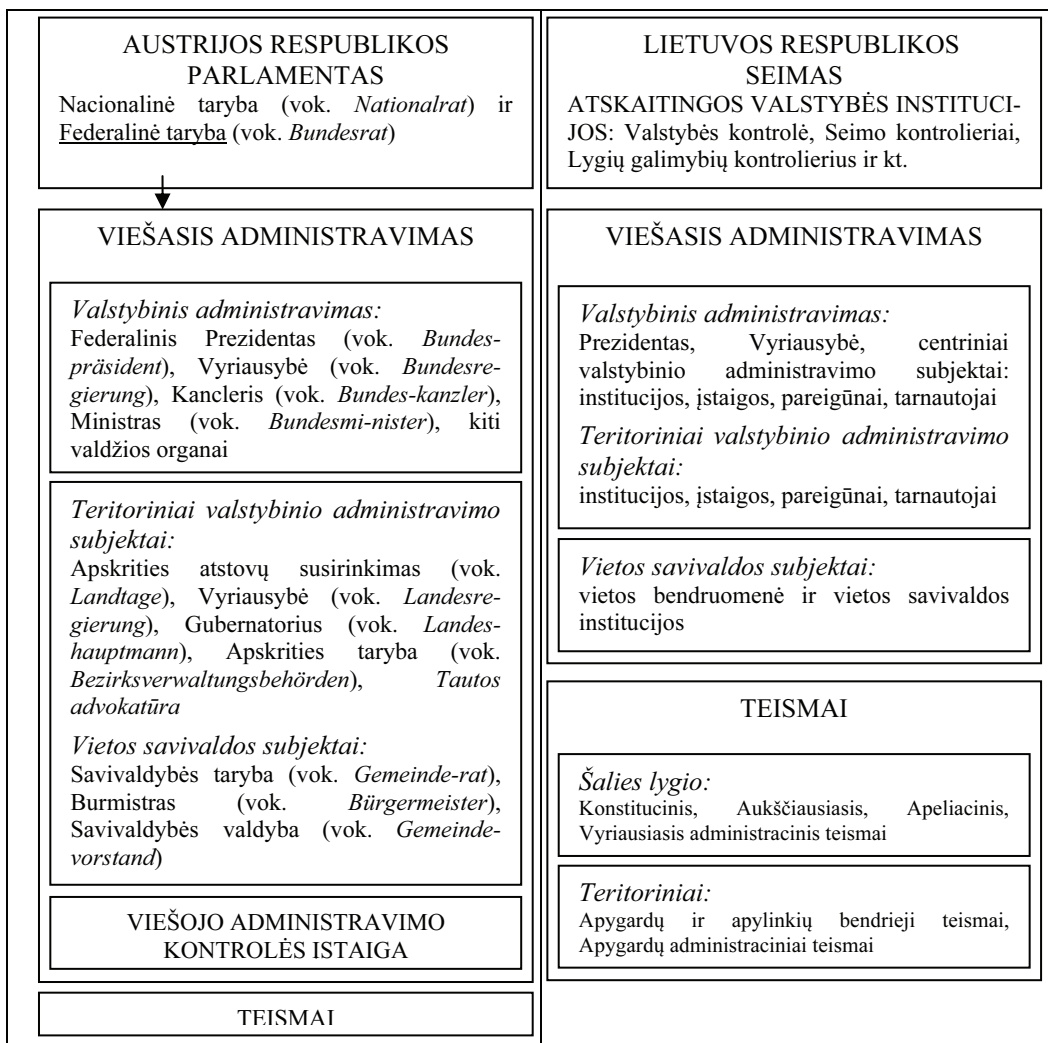
renkamam merui tektų didesnė atsakomybė už priimamus sprendimus, jis būtų ne tik matoma, bet ir politiškai atsakinga figūra. Esant tiesioginiams mero rinkimams ir didėjant atsakomybei, gyventojų pasitikėjimas vietos valdžia ir jų išrinktu meru taip pat didėtų. Jeigu meras ateityje nepateisintų rinkėjų lūkesčių, antrą kartą jis nebūtų išrenkamas. Tačiau svarbu yra iš anksto apibrėžti tiesiogiai renkamo mero galias, atsakomybę ir jo santykį su kitu renkamu vietos valdžios organu – savivaldybės taryba.

Atliekant tyrimą buvo pasirinkta viena mažiausia Austrijos Respublikos apskritis – Burgenlandas. Svarbiausios Burgenlando *vietos valdžios funkcijos* yra švietimo sistemos tobulinimas, socialinių garantijų gyventojams užtikrinimas, ekonomikos plėtra, urbanistika (miesto planavimas), saugumo bendruomenės nariams užtikrinimas ir finansų valdymas [9; 13]. Lietuvos Respublikoje savivaldybės vykdomoji institucija yra savivaldybės administracijos direktorius, savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojas (pavaduotojai), turintys viešojo administravimo teises ir pareigas [24; 28, 29 str.]. Austrijos Respublikos savivaldybių funkcijos daugiau ar mažiau pateikiamos tos pačios. Ekonomiškai ir politiškai svarbiausių užduočių atlikimas bei atsakomybė yra apskričių kompetencija. Remiantis Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 5 str., savivaldybių funkcijos pagal sprendimų priėmimo laisvę skirstomos į savarankiškas ir valstybines. Savivaldybių funkcijos pagal veiklos pobūdį taip pat skirstomos į vietos valdžios, viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo [28].

Galima teigti, kad Austrijoje Respublikoje apskritims suteikiama didesnė atsakomybė. Norint įgyvendinti atitinkamą teisės aktą, apskrities valdžia atsako už jai priklausančios savivaldybės funkcijų atlikimą. Be to, reikalinga susitarti tiek centrinei, tiek regioninei, tiek vietos valdžiai. Lietuvoje aktuali problema yra ta, kad vietos valdžios institucijos neretai manipuliuoja savo nesavarankiškumu, t. y. visą atsakomybę už nepasiektus viešosios politikos tikslus palieka centrinei valdžiai. Vietos valdžia įgyja neliečiamumo statusą prieš rinkėjus ir teisinasi suteiktų įgaliojimų veikti ribotumu ir kompetencijos stoka.

Savivaldybių santykiai su valstybės institucijomis

Austrijos Respublikos Parlamentas sudarytas iš dvejų rūmų. Nacionalinė taryba (vok. *Nationalrat*), kurią sudaro 183 nariai, tiesioginiuose rinkimuose renkama ketverių metų kadencijai. Federalinės taryba (aukštesnieji rūmai), turinti 62 narius, renkama ketverių arba šešerių metų kadencijai. Jos nariai atstovauja kiekvienos savivaldybės interesams. Austrijos Respublikos centrinė valdžia daro įtaką vietos savivaldos institucijų veikimo aparatui priimdama sprendimus, palaikydama oficialius santykius, tardamasi vietos savivaldos institucijoms aktualiais klausimais. Austrijos ir Lietuvos viešojo valdymo sistemos pagrindiniai elementai pateikti 3 paveiksle.



3 pav. Austrijos ir Lietuvos viešojo valdymo sistemų palyginimas

Šaltinis: sudaryta autorių pagal [2; 26; 28; 31].

Lyginant abiejų valstybių viešojo valdymo sistemas, reikia pažymėti, kad Austrijos Respublikoje trys valdymo lygmenys (centrinis, regioninis ir vietinis) tarpusavyje bendradarbiauja ir komunikuoja viešosios politikos įgyvendinimo klausimais. Lietuvoje aktuali problema yra ta, kad išlikus dviem valdymo lygmenims (centriniam ir regioniniam (vietiniam)), stinga bendradarbiavimo ir diskusijų tarp centrinio ir regioninio (vietinio) lygmens, o piliečių vaidmuo suprantamas tik kaip formalios aplinkos, atitinkančios šalies teisinę bazę, sukūrimas. Austrijos Respublikoje Parlamentas turi įstatymų leidžiamąją galią, o Federalinė taryba tiesiogiai atstovauja Austrijos Respublikos apskričių interesams, kurie gali būti susiję tiek su atitinkamu

išteklių panaudojimu, tiek su piliečių atstovavimu ir aktualių gyventojų problemų sprendimu. Federalinei tarybai būtina pritarti, kad įstatymas būtų priimtas. Lietuvos Respublikoje įstatymų leidžiamąją galią turi tik Lietuvos Respublikos Seimas. Federalinis Prezidentas (vok. *Bundespräsident*) Austrijos Respublikoje pasirašo ir paskelbia Parlamento priimtus įstatymus. Federalinis Kancleris (vok. *Bundeskanzler*), skiriamas Prezidento, vadovauja įstatymų vykdomajai valdžiai. Apskričių meras – Gubernatorius (vok. *Landeshauptmann*) – vadovauja savivaldybėms ir įpareigoja jas vykdyti savo funkcijas [31]. Savivaldos teisė Lietuvoje užtikrinama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams. Ji įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas [26, 119 str.]. Lietuvoje savivaldos rinkimuose savo kandidatūras gali iškelti tik partijos ir pavieniai asmenys, o visuomeninės organizacijos, bendruomenės kandidatūrų iškelti negali. Galima teigti, kad ši praktika Lietuvoje pažeidžia žmogaus teises dalyvauti valstybės valdymo procese. Pastebėtina, kad eiliniam piliečiui Seime ir savivaldybėje niekas neatstovauja. Pačioms savivaldybėms Seime taip pat neatstovaujama. Tokia teisė turėtų būti tarsi partijų prerogatyva.

Austrijos Respublikos Federalinės tarybos (vok. *Bundesrat*) procedūrinėse taisyklėse reglamentuojama, kad Federalinės tarybos narius, kurių skaičius siekia 62, renka devynių apskričių tarybų deleguoti atstovai. Nacionalinės tarybos parengti įstatymų projektai ir valstybiniai susitarimai nedelsiant perduodami svarstyti Federalinei tarybai [32]. Federalinė taryba daro tiesioginę įtaką įstatymų leidžiamajai valdžiai [14]. Lietuvos Respublikoje valdoma iš *viršaus į apačią*. Taip pat nėra bendradarbiavimo tarp skirtingų valstybės valdymo lygmenų ir institucijų. Dažniausiai sunku sulaukti grįžtamojo ryšio įgyvendinant viešąją politiką. Todėl būtų tikslinga Lietuvoje aktyviau įtraukti bendruomenę į vietos savivaldos sistemą, suteikti joms juridinį statusą atstovauti ir dalyvauti sprendžiant vietos problemas, numatant naujas augimo perspektyvas, ir įtvirtinti gaudesnę centrinio ir regioninio (vietinio) valdžių lygmens bendradarbiavimą.

Atsižvelgiant į jau pateiktas nuostatas, galima teigti, kad Lietuvos Respublikoje būtina sustiprinti pačios kontrolės mechanizmą, o įstaigos, kontroliuojančios vietos valdžios institucijas, neturėtų apsiriboti vien rekomendacijų rengimu, nepastebėdamos rimtesnių valdymo problemų, galimų korupcijos atvejų ar kitų neskaidrumo problemų. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė ir savivaldybės kontrolierius turėtų būti atskaitingi centrinėms valdžios institucijoms, tačiau kartu jiems negali būti daroma įtaka galimai suinteresuotų valstybės tarnautojų ar pareigūnų. Kontrolė ir jos stiprinimas yra būtini siekiant akivaizdesnių laimėjimų Lietuvos valdymo procese, bendruomeniškumo stiprinimo bei politikos vystymo ateityje. Ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus, prižiūri Vyriausybės skiriami atstovai [26, 123 str.; 34]. Savivaldybių tarybų, jų vykdomųjų organų ir jų pareigūnų aktai ar veiksmai, pažeidžiantys piliečių ir organizacijų teises, gali būti skundžiami teisme [26, 124 str.].

Apibendrinant Austrijos Respublikos viešojo administravimo institucijų kontrolės reikšmę centrinės, regioninės ir vietos valdžios lygiams, galima teigti, kad Viešojo administravimo kontrolės įstaiga yra įpareigota nuolat kontroliuoti institucijas. Ji yra pagrindinė institucija, kontroliuojanti vietos savivaldos institucijų veiklą šalyje.

Lietuvoje aktuali politinė problema yra nenoras atskleisti korupcijos atvejus vietos valdžios struktūrose, visuomenė mažai informuojama apie svarbiausias problemas ir jų sprendimo būdus. Galiausiai savivaldos institucijų veikla pasižymi cikliškumu, t. y. noru vykdyti tik standartines procedūras.

Piliečių dalyvavimo vietos savivaldos institucijoje galimybės

Dabartinės viešojo sektoriaus tendencijos rodo, kad geras valdymas yra toks, kuriam būdingas didesnis piliečių dalyvavimas, pliuralizmas, subsidiarumas, skaidrumas, atsiskaitomumas, prieinamumas, bendradarbiavimas ir efektyvumas. Remiantis Austrijos Respublikos Bendro administracinės tvarkos įstatymo 8 str., *asmenys, kurie naudojasi valdžios paslaugomis, yra suinteresuoti asmenys*. Valdžia suteikiama žodžiu, įgaliojimo forma įrašoma memorandume [19]. Bendra pilietinė viešojo erdvė yra visuomeninis forumas, kurį sudaro piliečiai – visuomenės veikėjai – ir Federalinė taryba, kelianti konkrečius reikalavimus apskričių vietos savivaldos institucijoms.

Austrijos Respublikoje aktyvią rinkimų teisę (teisę balsuoti) turi asmenys, kuriems rinkimų dieną sukako 16 metų [15]. Taigi tokią teisę Austrijoje turi didesnė negu Lietuvoje piliečių dalis ir jauni žmonės į politinį gyvenimą įsitraukia daug anksčiau. Austrija tapo pirmąja valstybe Europoje, kuri suteikė teisę šešiolikmečiams balsuoti. Galima teigti, kad tai tiesiogiai susiję su piliečių aktyvumu: į politikos įgyvendinimo procesą įtraukiami jauni žmonės. Galbūt kiek neįprastai tai atrodytų Lietuvos Respublikoje. Vietos savivaldos institucijose iš jaunimo tikimasi aiškesnės politinės pozicijos, kadangi ateities perspektyvos juos turėtų labiausiai dominti. Pagrindinio įstatymo dėl bendrų piliečių teisių 12 str. reglamentuojama, kad *Austrijos piliečiai turi teisę jungtis į asamblėjas ir sudaryti asociacijas*. Kiekvienas pilietis turi peticijos teisę ir pagal įstatymą teisę laisvai reikšti savo nuomonę žodžiu ar raštu. Be to, pilietinės teisės ir politinių teisių suteikimas nepriklauso nuo religijos [4; 11]. Toks piliečių aktyvumas yra skatinamas ir pačių valdžios organų. Austrijos Respublikos Konstitucijoje reglamentuota, kad piliečiai referendumu metu turi teisę dalyvauti priimant atitinkamus sprendimus. Referendumai rengiami ne tik prireikus keisti Konstituciją, bet ir kilus tam tikriems klausimams vietos savivaldos institucijų lygmeniu [17; 22].

Gyventojų aktyvumas priklauso nuo Austrijos Respublikos apskrityje esančių savivaldybių skaičiaus. Atsižvelgiant į šalies demografinius rodiklius, galima daryti prielaidą, kad gyventojai tendencingai linkę apsigyventi didmiesčiuose [1]. Viena labiausiai diskutuotinų jaunimo temų – informacijos teikimas moksleiviams apie Austrijos Respublikos politinę sistemą. Nors aktyvi rinkimų teisė suteikiama šešiolikmečiams, tačiau pabrėžiama, kad šalies politiniu gyvenimu ir sprendimų priėmimo procesu domisi ir jaunesni moksleiviai [21]. Galima teigti, kad pilietiškumas šioje šalyje yra įdiegtas jau nuo vaikystės ir poreikis dalyvauti tiek savivaldos institucijų veikloje jaunimo klausimais, tiek spręsti konkrečios apskrities ar savivaldybės problemas yra suprantamas kaip įprasta pilietiškumo išraiška. Jaunimas ypač suinteresuotas veikla valdžios struktūrose ir aktyviai dalyvauja vietos

rinkimuose. Vietos savivaldos institucijos susiduria su įvairaus pobūdžio problemineis klausimais, todėl skatinama, kad piliečiai aktyviai dalyvautų savivaldos institucijose. Kaip pavyzdį būtų galima pateikti Vilacho savivaldybės visuomeninių reikalų tvarkymo atvejį ir jį palyginti su situacija Lietuvoje (2 lent.). Lentelėje pateiktas Vilacho savivaldybės tarybos veikimo mechanizmas, kurį reglamentuoja Visuomeninių reikalų tvarkymo įstatymas. Analogiškas įstatymas Lietuvoje – Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas.

2 lentelė. Austrijos Respublikos Vilacho savivaldybės ir Lietuvos Respublikos vietos savivaldos funkcionavimo principai

	Vilacho visuomeninių reikalų tvarkymo įstatymas (2001)	Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas (1994)
Tarybos nario statusas	Tarybos narys, gavęs mandatą, turi ištikimai laikytis Konstitucinės teisės ir atsižvelgti į įstatymų pakeitimus, skatinti bendruomenę domėtis pagrindiniais šalies įstatymais (§ 1).	Tarybos narys yra Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo nustatyta tvarka savivaldybės nuolatinių gyventojų išrinktas savivaldybės bendruomenės atstovas (22 str. 1 d.).
Komitetu, komisijų, klubų sudarymas	Tarybos nariai pagal savo kompetenciją, siekdami spręsti atitinkamą problemą, jungiasi į klubus, kurių tikslas – visuomenei rengti svarbias programas ir jas įgyvendinti, tartis su piliečiais aktualiais klausimais (§ 3).	Savivaldybės tarybos veikla tarp savivaldybės tarybos posėdžių tęsiama komitetuose ir komisijose, taip pat tarybos nariams bendraujant su rinkėjais (12 str. 3 d.).
Tarybos atsakomybė	Savivaldybės tarybai suteikta didžiausia kompetencija. Tarybai suteikta teisė sudaryti miesto viešųjų paslaugų pirkimo ir kolektyvinės sutartis. Taip pat ji atsako už šių sutarčių turinį ir jų įgyvendinimą. Taryba turi pritariamąjį balsą vykstančiuose susirinkimuose ir posėdžiuose. Taryba savo veikloje turi vadovautis teisėtumo, ekonomiškumo, efektyvumo ir finansų valdymo veiksmingumo principais (§ 8).	Savivaldos teisę įgyvendinanti institucija yra savivaldybės taryba. Tarybos narys visas valstybės politiko ir savivaldybės bendruomenės atstovo teises įgyja tik po to, kai prisiekia šio įstatymo nustatyta tvarka (11 str.).

Šaltinis: sudaryta autorių pagal [20; 28].

Austrijos Respublikoje vietos valdžios institucijų bendradarbiavimas su piliečiais reglamentuojamas kaip pilietinės pareigos išraiška. Vilacho Visuomeninių reikalų tvarkymo įstatyme reglamentuojama Vilacho savivaldybės piliečių nutarimų ir sprendimų priėmimo inicijavimo tvarka. Kiekvienas tarybos narys, gavęs mandatą, įpareigotas skatinti piliečių domėjimąsi viešąja tvarka. Savivaldybės taryba yra atskaitinga Burmistruui ir valdybai. Nors taryba daro tiesioginę įtaką bendruomenės socialinei, ekonominei ir kitoms sritims, tačiau sprendimų priėmimo galia priklauso Burmistruui ir Gubernatoriui. Vilacho savivaldybės taryboje jau senai viešai aptariama problema – atliekų surinkimas ir tokios paslaugos palankios gyventojams kainos nustatymas. Atsižvelgiant į daugybę kilusių diskusijų, rengtų posėdžių bei pokalbių su piliečiais, vienas Vilacho gyventojas pasiūlė šioje srityje įdiegti naujausią technologiją ir sukurti specialų atliekų surinkimo centrą [5; 36]. Taip pat buvo priimtas sprendimas, kad gyventojams ši paslauga teikiama nemokamai. Remiantis atliktais skaičiavimais, šis sprendimas finansine prasme yra reikšmingas Vilacho savivaldybės gyventojams. Tradiciškai piliečių dalyvavimas suvokiamas kaip bendradarbiavimas tarp piliečių ir valdžios: valdžia informuoja piliečius ir juos išklauso, o piliečiai

pateikia savo nuomonę ir pageidavimus valdžiai. Prognozuojama, kad šiame amžiuje naujųjų vadybinėmis nuostatomis grindžiamų viešojo administravimo sistemų raida turėtų spartėti. Tačiau kai kurie autoriai, pvz., L. Terry, R. Denhardt ir L. DeLeon, B. G. Peters, pastarųjų metų publikacijose susirūpina, kad naujoji viešojo vadyba yra ypač problematiška demokratinių vertybių administravimo požiūriu [10; 30; 33]. Visuomenės interesai gali būti pakeisti siaurais atskirų žmonių grupių savanaudiškais interesais [29]. Kaip reakcija į naujosios viešosios vadybos demokratijos stygių susiformavo nauja viešosios vadybos ideologija, gavusi naujosios viešosios tarnybos pavadinimą. Imta akcentuoti, kad viešajame administravime turėtų dominuoti sąvokos „demokratija“, „savigarba“ ir „pilietis“, o ne „rinka“, „konkurencija“ ir „klientas“. Lietuvoje galima skirti šiuos problemiškesnius aspektus, turinčius įtakos piliečių dalyvavimui: informacijos teikimo problemos (sunku surasti reikiamą informaciją; pateikiama informacija neinformatyvi; neišsami informacija vykdomosios valdžios ir savivaldybių lygmeniu); nepanaudotos piliečių dalyvavimo savivaldoje galimybės (referentumai, apklausos, bendruomenių tarybos ir pan.); projektų ir sprendimų vertinimo objektyvumo problema, ypač Vyriausybės lygmeniu; valdžios sprendimų priėmimo nuspėjamumas ir grįžtamojo ryšio iš valdžios institucijų nebuvimas; per didelis valdžios ir piliečių santykių formalizavimas: taisyklių, o ne galimybių akcentavimas, šviečiamosios informacijos stoka (trūksta švietimo politikos nuo mokyklos iki universitetų, mokant piliečius, kaip naudotis galimybėmis bendraujant su valdžia).

Atlikus piliečių dalyvavimo vietos savivaldos institucijose galimybių analizę, galima konstatuoti, kad Austrijos apskrities ir savivaldybės taryba nėra abejinga ir skatina piliečių domėjimąsi ne tik problemų sprendimo būdais, bet ir svarbiausiais šalies teisės aktais. Taryba siekia išanalizuoti ir įvertinti situaciją, numatyti optimalius sprendimų priėmimo būdus. Svarbiausia šioje situacijoje yra tai, kad visa savivaldybės veikla turi būti orientuota į piliečių poreikių patenkinimą. Sveikatos, socialinė, švietimo ir transporto politika, statybų infrastruktūra bei urbanistika yra neatsiejama kiekvienos vietos savivaldos institucijos veiklos sritis. Lietuvoje itin trūksta dėmesio kiekvienai iš viešosios politikos rūšių ir kartu noro įtraukti piliečius į naujų projektų įgyvendinimą.

Išvados

1. Lietuvoje iki šiol nėra numatytas piliečių įtraukimo į vietos valdžios sistemą mechanizmas ir neįvertinta galima šio įtraukimo politinė nauda. Dėl to neveikia vietos valdžios institucijų atsiskaitymo gyventojams mechanizmas. Tai pašalina juos iš sprendimų priėmimo proceso. Valdžia priima sprendimus savo nuožiūra, nejausdama gyventojų ir centrinės valdžios kontrolės.

2. Didelę įtaką Lietuvos viešojo administravimo sistemai daro tai, kad vis dar egzistuoja vienpakopė vietos savivaldos sistema. Tai rodo itin žemą Lietuvos valstybės politinės decentralizacijos lygį. Lietuvoje taip ir neužbaigta administracinė-teritorinė reforma nesudaro sąlygų ir neįpareigoja vietos valdžios institucijų bendradarbiauti su pilietine visuomene bei jai atstovauti politiniu vietos valdžios lygmeniu. Nors per dvidešimt Lietuvos Respublikos nepriklausomybės metų labai

pasikeitė Lietuvos savivaldos teritorinis ir kartu organizavimo pagrindas, tačiau valstybės ir vietos valdžios institucijos nebendradarbiauja, todėl išlieka žemas komunikacijos laipsnis.

3. Lietuvos Respublikoje savivaldybių biudžetai kasmet mažėja. Tai ne visada leidžia kelti ambicingus strateginius uždavinius ir tikėtis geresnių rezultatų viešajame valdyme. Tačiau būtina suvokti, kad ne vien biudžeto dydis lemia valdžios efektyvumą ir jos veiklos kokybę. Lietuvoje politikai, valstybės tarnautojai ir pareigūnai neturėtų teisintis piliečiams remdamiesi finansiniais rodikliais, nes bendruomeniškumo stiprinimas daugiausia priklauso nuo savivaldybės žmogiškųjų išteklių ir jų veiklos realizavimo kokybės, tik paskui nuo biudžeto.

Literatūra

1. Administrative Einteilung Österreichs. *Statistik Austria*, 2008. http://www.statistik.at/web_de/statistiken/regionales/regionale_gliederungen/Ortschaften/index.html [2011-12-04].
2. Astrauskas A. Vietos savivaldos raida Lietuvoje 1990–2010 metais. *Viešoji politika ir administravimas*, 2011, Nr. 2, p. 283–298.
3. Astrauskas A. Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 2002, Nr. 3, p. 71–78.
4. Basic Law on the General Rights of Nationals. *Bundeskanzleramt: Rechtsinformationssystem*, 2003. http://www.ris.bka.gv.at/erv/erv_1867_142.pdf [2011-12-03].
5. Bezirkshauptmannschaften. *Burgenland*. <http://www.bgld.gv.at/politikverwaltung/bezirkshauptmannschaften> [2011-12-09].
6. Bundeskanzleramt Österreich. *Bundeskanzler*, 2011. <http://www.bka.gv.at/site/3331/default.aspx> [2011-12-06].
7. Council of European Municipalities and Regions. *White Paper On Consultation Procedures of Local and Regional Authorities In Europe*, 1999. <http://www.staedtebund.at/de/recht/Consultation%20Procedure.pdf> [2011-12-01].
8. Das Aussenministerium. *Parlamentarische Demokratie*, 2012. <http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/oesterreich/staat-und-politik/parlamentarische-demokratie.html> [2011-12-01].
9. Das Burgenland. *Burgenland*. <http://www.bgld.gv.at/burgenland> [2011-12-10].
10. Denhardt, J. V., Denhardt, R. B. *The New Public Service: Serving not Steering*. New York, London: M. E. Sharpe, 2003.
11. Der Burgenländische Landtag. *Burgenland*. <http://www.bgld.gv.at/politikverwaltung/landtag> [2011-12-10].
12. Der Gerichtshof. *Der österreichische Verwaltungsgerichtshof*, 2011. <http://www.vwgh.gv.at/Content.Node/de/gerichtshof/frameset.php> [2012-01-10].
13. Die Eingabe an die Volksanwaltschaft. *Volksanwaltschaft*, 2011. http://www.volksanw.gv.at/i_volksanw.htm [2012-01-08].
14. Die Gesetzgebung. *Präsidentschaft der Europäischen Union*, 2011. http://www.eu2006.at/de/Austria/political_system/legislation.html [2011-12-19].
15. *E-Government Burgenland*, 2011. http://www.wahlen.bgld.gv.at/default.aspx?landtag-&./wahlen/landtag/Hauptframes/Wahlvorgang_Bgld.htm&item=2 [2012-01-17].

16. Europos vietos savivaldos chartija. *Lietuvos Respublikos Seimas*, 1885. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=48874 [2011-12-02].
17. Federal Constitutional Law. *Bundeskanzleramt: Rechtsinformationssystem*, 2004. http://www.ris.bka.gv.at/erv/erv_1930_1.pdf [2011-12-02].
18. Gemeindegeldverwaltung in Österreich. *Österreichischer Städtebund*, 2011. <http://staedtebund.wien.at/> [2011-12-20].
19. General Administrative Procedure Act. *Bundeskanzleramt: Rechtsinformationssystem*, 2003. http://www.ris.bka.gv.at/erv/erv_1991_51.pdf [2012-01-16].
20. Geschäftsordnung. *Bundeskanzleramt: Rechtsinformationssystem*, 2001. http://www.ris2.bka.gv.at/Dokumente/Gemeinderecht/GEMRE_KA_20201_1_2004.html [2012-01-20].
21. Kaufmann, M., Spörk, S. Gewalt muss raus aus der Schule. *Österreichische Monatshefte*, 2008, Nr. 1. <http://www.oevp.at/index.aspx?pageid=6372> [2012-01-10].
22. Landesgesetzblatt für das Burgenland. *Burgenland*, 2005. http://www.burgenland.at/media/file/589_Referatseinteilung.pdf [2011-12-15].
23. Landesgesetzblatt für Wien. *Verfassung der Bundeshauptstadt Wien*, 2007. <http://www.magwien.gv.at/recht/landesrechtwien/landesgesetzblatt/jahrgang/2007/pdf/lg2007033.pdf> [2011-12-05].
24. Landesverwaltung. *Burgenland*, 2011. <http://www.burgenland.gv.at/politikverwaltung/landesverwaltung> [2011-12-09].
25. Lietuvos Respublikos Apskritis valdymo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 101-2015.
26. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.
27. Lietuvos Respublikos Teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 60-1183.
28. Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 55-1049.
29. Palidauskaitė J. Etniniai iššūkiai „Naujamajam viešajam vadybai“. Iš Raipa A. (ats. red.). *Naujoji viešoji vadyba*. Kaunas: Technologija, 2007, p. 76–99.
30. Peters, B. G. The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions. *Viešoji politika ir administravimas*, 2003, Nr. 5, p. 10–20.
31. Präsidentschaft der Europäischen Union. *Das politische System*, 2006. http://www.eu2006.at/de/Austria/political_system/index.html [2011-12-04].
32. Rules of Procedure of the Federal Council. *Bundeskanzleramt: Rechtsinformationssystem*, 2003. http://www.ris.bka.gv.at/erv/erv_1988_361.pdf [2011-12-16].
33. Terry, L. Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement. *Public Administration Review*, 1998, Vol. 58, No. 1, p. 194–200.
34. The Austrian E-Government Act. *Bundeskanzleramt: Rechtsinformationssystem*, 2004. http://www.ris.bka.gv.at/erv/erv_2004_1_10.pdf [2011-12-16].
35. Vietinė ir regioninė demokratija: naujiems iššūkiams reikia naujų atsakymų. *Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerija*, 2005. http://www.vrm.lt/index.php?id=131-&backPID=129&begin_at=780&tt_news=527& [2011-12-03].
36. Villach: Stadtzeitung. *Neues Altstoffsammelzentrum startet: Riesen-Qualitätsschritt in unserer Abfallentsorgung*, 2008, Nr. 6. <http://194.177.142.131/downloads/InVillach-0608.pdf> [2011-12-04].

37. Wirtschaftskammern Österreich. *Das System der demokratischen Selbstverwaltung in Österreich*, 2003. http://wko.at/wp/extra/verbaende/verbaende_5.htm [2011-12-03].

Algis Junevičius, Simona Ereminaitė

Comparative Analysis of Austria's and Lithuania's Self-Government System

Abstract

Today, in terms of policy as a fundamental phenomenon, often associate with the concept of bureaucracy in two definitions good and bad. *Austria's government structure* has some unique features, which is important to analyze, given the fact that the Republic of Lithuania in this field must learn. One of the most important principles in Austria is social partnership, which is accompanied by a democratic political factors and a long history of development. The Republic of Austria joined in the EU since 1995 (Lithuania – in 2004), so the experience and practice of this country is an example for other in local government system is appropriate and purposeful.

The Government in the Republic of Lithuania wants to improve the management of the institutional capacity, to manage effectively budget funds, to improve public services for citizens. It is true that the government does not always succeed in achieving those objectives, which are named in the Government program and strategic direction setting of development of Lithuanian documents. Perhaps the most important reason – undemocratic states and the public in the past. Today's fundamental consequence of the Republic of Austria is extremely stable polar state. They noticed a number of political changes in countries that are now gaining political experience. To assess the stability of the Republic of Austria with local political context, it is important to review the country's legal framework, practical application of the active participation of citizens and local institutions. The main Austrian political system of local government in respect of properties are summarized and analyzed in this article.

Algis Junevičius – Kauno technologijos universiteto Socialinių mokslų fakulteto Viešojo administravimo katedros profesorius, socialinių mokslų daktaras.

E. paštas: algis.junevicius@ktu.lt

Simona Ereminaitė – Klaipėdos universiteto Viešojo administravimo ir Teisės katedros asistentė, vadybos ir verslo administravimo magistrė.

E. paštas: simona.ereminaite@ku.lt

Algis Junevičius, Doctor of Social Sciences, is a Professor at the Department of Public Administration of the Faculty of Social Sciences, Kaunas University of Technology.

E-mail: algis.junevicius@ktu.lt

Simona Ereminaitė, Master of Management and Business administration, is assistant at the Department of Public Administration and Law of the Faculty of Social Sciences, Klaipėda University.

E-mail: simona.ereminaite@ku.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2012 m. gegužės mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2012 m. rugsėjo mėn.