

## Decentralizacija vietos savivaldybėje: esmė, turinys ir formos

Algirdas Astrauskas

Mykolo Romerio universitetas  
Ateities g. 20, LT-2057 Vilnius

*Straipsnyje apibrėžiama decentralizacija vietos savivaldybėje (sinonimai – vidinė decentralizacija, vidinė decentralizacija vietos savivaldybėje): aiškina jos esmę ir turinys, nurodomos jos pagrindinės formos: dekoncentravimas, įgaliojimų perdavimas, finansinė decentralizacija, ekonominė decentralizacija. Apibrėžiant decentralizaciją vietos savivaldybėje vadovaujasi nuostata, kad ji savo esme, turiniu ir formomis yra labai panaši į decentralizaciją tokioje labai sudėtingoje socialinėje sistemoje (teritoriniame socialiniame junginyje) kaip valstybė. Todėl tai, kas tinka apibūdinant decentralizaciją valstybėje, dialektiškai gali būti panaudota ir apibrėžiant decentralizaciją vietos savivaldybėje. Taip pat rašoma apie tai, kokios decentralizacijos formos dabartiniu metu dažniausios Lietuvos ir kitų šalių vietos savivaldybėse.*

**Pagrindinės sąvokos:** vietos savivaldybė, decentralizacija, dekoncentravimas, fiskalinė decentralizacija, ekonominė decentralizacija.

**Keywords:** local government, decentralization, deconcentration, fiscal decentralization, economic decentralization.

### Įvadas

Lietuvoje jau antrą dešimtmetį diskutuojama įvairiomis vietos savivaldos temomis: apie tinkamiausią vietos savivaldybių tarybų rinkimų sistemą ir optimalią vietos savivaldybių politinę-administracinę struktūrą, apie vietos savivaldybių kompetenciją (funkcijas) ir jos (jų) skirstymą į grupes, apie vietos savivaldybėms tenkančių materialinių ir finansinių išteklių atitikimą jų kompetencijai (funkcijoms) ir galimybes didinti vietos savivaldybių finansinį savarankiškumą, apie strateginį planavimą vietos savivaldybėse ir vietos savivaldybių biudžetų sudarymą pagal programas, apie viešųjų paslaugų teikimą ir viešosios infrastruktūros kūrimą bei modernizavimą pritraukiant privatų sektorių, apie savivaldybių administracinę priežiūrą ir santykius tarp skirtingo lygio valdžių ir t. t. Svarbių vietos savivaldybėms temų sąrašą paskutiniu metu papildė dar viena įdomi tema – apie vidinės decentralizacijos vietos savivaldybėse būtinumą ir galimybes. Viešojo administravimo įstatyme įtvirtintas draudimas tam pačiam subjektui teikti ir administruoti viešąsias paslaugas, valstybės politikų pažadai stiprinti seniūnijas, perduoti joms kuo daugiau įgaliojimų, didinti jų finansinį savarankiškumą, tiesiogiai rinkti seniūnus reikalauja išsiaiškinti ir mokslininkų mažiau išnagrinėtą decen-

tralizacijos vietos savivaldybėje (kitai vadinamą vidine decentralizacija) temą, apmąstyti, ką ir kaip būtų galima decentralizuoti panašioje į valstybę ir ne mažiau sudėtingoje socialinėje sistemoje – vietos savivaldybėje. Vietos savivaldybė taip, kaip ir valstybė, turi hierarchinę (daugiapakopę) struktūrą, sudarytą ir iš elementų, kuriuose svarstomi ir (ar) priimami politiniai sprendimai (savivaldybės taryba, komitetai, komisijos ir pan.), ir iš elementų, kuriuose atliekamos viešojo administravimo funkcijos (savivaldybės vykdomoji institucija, savivaldybės administracija ir pan.), ir iš elementų, kurie skirti tiesiogiai teikti viešąsias paslaugas (savivaldybių įstaigos ir įmonės ir pan.).

Teigtina, kad decentralizacijos valstybėje fenomenas (reiškinys) yra išnagrinėtas gana visapusiškai ir išsamiai. Nors visuotinai nesusitarta dėl atskirų decentralizacijos valstybėje formų ir jų pavadinimų (pvz., nesutariama, ar centrinių valstybinio administravimo subjektų įgaliojimų perdavimą teritoriniams valstybinio administravimo subjektams geriau vadinti administracine decentralizacija ar dekoncentravimu), bet decentralizacijos valstybėje esmė, turinys ir pagrindinės formos daugeliui yra aiškūs. Tą negalima pasakyti apie decentralizaciją vietos savivaldybėje. Mokslinių tyrimų bei analitinių apžvalgų beveik nėra. Atskirų autorių darbuose galima surasti tik

vieną kitą užuominą, išvalgą ar orginalesnę mintį šia tema.

Šiuo straipsniu siekiama pradėti kloti decentralizacijos vietos savivaldybėje (vidinės decentralizacijos) teorinius pamatus: apibrėžti jos esmę, turinį, nustatyti jos pagrindines formas ir formų rūšis. Tai daroma dialektiškai pasinaudojant teoriniais teiginiais apie decentralizaciją valstybėje. Užsibrėžto tikslo straipsnyje siekiama šiais veiksmis:

- 1) aiškina žodžio „decentralizacija“ kilmę ir reikšmę;
- 2) apibrėžiama decentralizacijos valstybėje esmė, turinys bei formos;
- 3) apibrėžiama decentralizacijos vietos savivaldybėje esmė ir turinys, įvardijamos pagrindinės jos formos ir formų rūšys;
- 4) pateikiamos kitų šalių vietos savivaldybėse dabartiniu metu dažniausiai taikomos vidinės decentralizacijos formos.

### Žodžio „decentralizacija“ kilmė ir reikšmė

Visų pirma tikslinga išsiaiškinti (tiksliau – žinoti) žodžio *decentralizacija* kilmę ir reikšmę. Žodis decentralizacija yra sudarytas iš priešdėlio *de* ir žodžio *centralizacija*. Tarptautinių žodžių žodynai pateikia tokią informaciją apie žodžių *centralizacija* ir *centralizuoti* kilmę ir reikšmę:

- *Centralizacija* (1) (vok. Zentralisation < lot. centralis – vidurinis) – ko nors kaupimas, koncentravimas vienoje vietoje; vadovavimo ar valdymo sutelkimas viename centre (Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas, 2004. P. 175).
- *Centralizacija* (< lot. Centralis – vidurinis) – kaupimas, telkimas į vieną centrą; valdymo, vadovavimo, ekonominės galios sutelkimas vienoje vietoje, nedaugelyje

centrinių įstaigų (Tarptautinių žodžių žodynas internete).

- *Centralizuoti* (vok. Zentralisieren, pranc. Centraliser < lot. centralis – vidurinis) /0 sutelkti vienoje vietoje (centre) valdžią, valdymą, operacijas; vykdyti centralizaciją (Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas, 2004. P. 175).

V. Vaitkevičiūtė apie priešdėlį *de* pateikia tokią informaciją:

*De* (lot.) – žodžio priešdėlis, reiškiantis atskyrimą nuo ko nors, pašalinimą, panaikinimą; judėjimą žemyn, smukimą, pvz., degradacija, demulgavimas (Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas, 2004. P. 203).

Su priešdėliu *de* žodžiai *centralizacija* ir *centralizuoti* tampa antonimais ir reiškia jau priešingą veiksmą:

- *Decentralizacija* (1) (plg. Decentralizuoti): 1. Centralizacijos panaikinimas arba jos susilpninimas.
- *Decentralizuoti* (de - + centralizuoti) – centralizaciją panaikinti arba ją susilpninti (Vaitkevičiūtė V. Tarptautinių žodžių žodynas. Vilnius: Žodynas, 2004. P. 203).

### Decentralizacijos valstybėje esmė, turinys ir formos

1 lentelėje surinkti kai kuriuose teisės aktuose ir moksliniuose leidiniuose vartojami decentralizacijos valstybėje apibrėžimai ir apibūdinimai (išplėstiniai paaiškinimai). Kartu su decentralizacijos valstybėje sąvokos apibrėžimais tikslingai pateikiami ir kitos artimos jai sąvokos – *dekoncentravimas* – apibrėžimai. Tai daroma siekiant geriau išsiaiškinti ir išsiaiškinti decentralizacijos esmę ir turinį.

1 lentelė. Decentralizacijos ir dekoncentracijos apibrėžimai ir apibūdinimai

| Decentralizacijos apibrėžimai ir apibūdinimai   | Dekoncentracijos apibrėžimai ir apibūdinimai  |
|---|---|
| 1. <u>Decentralizacija</u> – tai atsakomybės perdavimas (angl. <i>transfer</i> ) demokratiškai nepriklausomiems žemesniesiems valdymo lygiams, duodant jiems daugiau valdymo laisvės (angl. <i>managerial discretion</i> ), bet nebūtinai daugiau finansinio savarankiškumo (OECD. <i>Managing across levels of government</i> . P. 11).                      | <u>Dekoncentracija (dekoncentravimas)</u> – tai atsakomybės perdavimas (angl. <i>transfer</i> ) iš centrinių ministerijų teritoriniams daliniams (angl. <i>field offices</i> ) ar labiau nepriklausomoms agentūroms, taip priartėjant prie piliečių, bet tuo pačiu išliekant centrinio valdymo dalimi (angl. <i>part of central government</i> ) (OECD, <i>Managing across levels of government</i> . P. 11). |
| 2. <u>Decentralizavimas</u> – centrinių ir teritorinių valstybinio administravimo subjektų vykdomų funkcijų perdavimas savivaldybių administravimo subjektams (Kai kurių centrinių valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos, patvirtintos Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. nutarimu Nr. 824, 3 punkto 2 dalis). | 2. <u>Dekoncentravimas</u> – funkcijų perdavimas iš centrinių valstybinio administravimo subjektų jų teritoriniams padaliniais arba teritoriniams valstybinio administravimo subjektui – apskrities viršininkui: šių subjektų funkcijos priartinamos prie gyventojų. Šiuo atveju perduodamos funkcijos išlieka valstybinio administravimo dalimi (Kai kurių centrinių valdymo                                 |

|  |  |
|--|--|
|  | <p>institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos, patvirtintos Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. nutarimu Nr. 824, 3 punkto 1 dalis).</p>  |
| <p>3. <u>Decentralizacija</u> – viena iš svarbiausių šių dienų valdymo reformų krypčių – gali būti laikoma būtina sąlyga ne tik vietos savivaldos, bet ir pilietinės visuomenės vystymuisi. Decentralizacija apima fiskalinius, politinius bei administracinius pokyčius ir gali iš esmės paveikti visus vystymosi aspektus (Raipa A., Backūnaitė E. Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai. <i>Viešoji politika ir administravimas</i>. 2004. Nr. 27. P. 23).</p> <p>4. <u>Decentralizacija</u> viešajame administravime – valdžios ir atsakomybės už viešųjų funkcijų vykdymą perdavimą priežiūrai. (Raipa A., Backūnaitė E. Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai. <i>Viešoji politika ir administravimas</i>. 2004. Nr. 27. P. 24)</p> <p>Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai. <i>Viešoji politika ir administravimas</i>. 2004. Nr. 27. P. 24).</p>   | <p>3. <u>Dekoncentracija</u> yra sprendimų priėmimo galios, finansinės ir valdymo atsakomybės perskirstymas tarp skirtingų centrinės valdžios lygių išlaikant tą pačią atskaitomybės hierarchiją, pradedant nuo vietinių vietų iki centrinės valdžios ministerijų ar įstaigų. Ši decentralizacijos forma dažniausia unitarinėse valstybėse. Dekoncentracija gali tik perkelti atsakomybę nuo centrinės valdžios pareigūnų dirbantiems regionuose arba gali sukurti stiprią valdymo sritį bei vietos valdymo kompetenciją, esant centrinės valdžios ministrų mas iš centrinės valdžios jai pavaldžiai valdžiai ar kvazinepriklausomoms valstybinėms organizacijoms ir (arba) privačiam sektoriui (A. Raipa ir E. Backūnaitė.</p>  |
| <p>5. Viešojo valdymo centralizacija gali būti sumažinta trimis būdais: dekoncentravimu, delegavimu ir decentralizavimu (devoliucija). <u>Decentralizacija</u> (devoliucija) – tai įstatymais pagrįstas valdymo funkcijų perdavimas iš valstybės valdymo subjektų savaveiksmiškumo pagrindais veikiantiems regioninėms ir vietinėms (arba tik vietinėms) savivaldos subjektams. Pastaroji definicija netiesiogiai leidžia suvokti, kad žemesniųjų valdymo lygių valdžios institucijos, turėdamos tam tikrą autonomijos laipsnį, pirmiausia – atskaitingos ne valstybės valdymo subjektams, o regiono arba vietos rinkėjams. Šalies parlamentas suteikia teisę ir nustato pareigą valstybės valdžiai reguliuoti savaveiksmiškumo pagrindais veikiančių regioninės ir vietinės savivaldos subjektų veiklą tik teisinėmis ir ekonominėmis priemonėmis bei vykdyti jų veiklos administracinę, dalykinę ir finansinę kontrolę. (Baltušnikienė J., Astrauskas A. <i>Viešojo valdymo institucijų funkcijų ir decentralizavimo aspektų analizė. Savivaldos institucijų politinis veiksmingumas</i>. Monografija. Vilnius: MRU, 2006. P. 32).</p> | <p>4. Viešojo valdymo centralizacija gali būti sumažinta trimis būdais: dekoncentravimu, delegavimu ir decentralizavimu (devoliucija). <u>Dekoncentravimas</u> – tai teisės aktais pagrįstas funkcijų perdavimas iš centrinių valstybinio valdymo subjektų teritorinio valdymo subjektams, neturintiems savivaldos teisių. Svarbu tai, kad nei dekoncentravimo, nei delegavimo mechanizmai nesuteikia teritoriniams valdžios subjektams realių savarankiškumo galių, nes jos išlieka atsakingos ir atskaitingos pirmiausia centriniams valstybės valdymo subjektams, o ne vietos gyventojams. (Baltušnikienė J. ir Astrauskas A. <i>Viešojo valdymo institucijų funkcijų ir decentralizavimo aspektų analizė. Savivaldos institucijų politinis veiksmingumas</i>. Monografija. Vilnius: MRU, 2006. P. 32).</p>   |
| <p>6. Decentralizacijos tikslas skiriasi nuo dekoncentracijos, nes valstybinė valdžia sutinka atsisakyti dalies kompetencijos kitų viešųjų juridinių asmenų naudai, kurie atlieka tam tikroje vietoje nustatytas suvereniteto funkcijas. Vadinasi, esant decentralizuotai politinei sistemai, valstybinė valdžia perduoda dalį savo valdžios galių kitiems viešiesiems kolektyvams. Tokia valdžios perdavimo reikšmė yra labiau politinė negu techninė, nes valstybinė valdžia pripažįsta savo konkurentų, disponuojančių nors ir nedidele valdžia, egzistavimą.</p> <p><u>Decentralizacija</u> – tai valstybės organizacijos sistema, kurioje pripažįstama sprendimų teisė įvairiems teritoriniams kolektyvams (pavedama dalis teritorijos) arba viešosioms įstaigoms (pavedamos paslaugos). <u>Decentralizavimas</u> yra įstatymais pagrįstas valdymo funkcijų perdavimas iš centrinių valstybinės valdžios institucijų savivaldos teises turinčioms teritorijoms (savivaldybėms).</p> <p>Decentralizuotų teritorinių kolektyvų valdžia yra apribota. Pagrindinis apribojimas – tai, kad jie negali viršyti nusta-</p>                 | <p>5. Unitarinė valstybė, siekdama išvengti centralizacijos keliamų pavojų vietoms, deleguoja dalį savo valdžios įgaliojimų.</p> <p><u>Dekoncentravimas</u> – tai teisės aktais pagrįstas administravimo funkcijų perdavimas iš centrinės valdžios institucijos teritorinėms institucijoms, esančioms administraciniuose-teritoriniuose vienetuose. Šių institucijų veiklą kontroliuoja centrinės valdžios institucija. Dekoncentracijos principas nesudėtingas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Valstybinė valdžia paskiria atstovą, kuris užtikrina vietinį valdymą, remdamasis valstybės jam deleguotomis jurisdikcijomis, finansinėmis priemonėmis ir žmonių resursais. Vadinasi, kalbama apie centralizacijos sušvelninimą, apie lankstumo suteikimą jai, o tai sudaro geresnes galimybes atsižvelgti į vietines problemas, priartinti prie jų valstybinę valdžią.</li> <li>2. Valstybinės valdžios paskirti atstovai jai lieka visiškai pavaldūs ir įgyvendina jos direktyvas. Vadinasi, nekalbama apie valstybinės valdžios suteikiamą galimybę iš</li> </ol> |

|  |   |
|--|---|
| <p>tytos kompetencijos ribų. Valstybinė valdžia įstatymų nustatytais atvejais prižiūri, kaip decentralizuoti kolektyvai vykdo jiems nustatytą kompetenciją (Žilinskas G. <i>Valstybinės valdžios politinė-teritorinė organizacija ir jos formos. Viešasis administravimas</i>. Monografija. Kaunas: KTU, 1999. P. 66–67).</p>                                    | <p>reikšti vietų specifika, o vien tik veikimo efektyvumą, esant netoli problemų.<br/> Dekoncentravimo tikslas – sutrumpinti centrinės valstybinės valdžios nutarimų kelius, kuo labiau juos priartinti prie vietos gyventojų, sukurti tarpines valstybės grandis stiprių ir veiksmingų teritorinių struktūrų valdose.<br/> Apibendrintai galima teigti, kad dekoncentracijos nau dingumas, efektyvumas yra iš esmės techninis. Ji sudaro galimybę įvertinti, gerbti vietinių gyventojų poreikius, kuriems efektyviai realizuoti pakanka nedidelių ar vidutinių vietinių mokesčių. Tačiau dekoncentracija yra apribota politiškai, nes vietos gyventojai tik konsultuojami, klauso nurodymų, o patys negali priimti sprendimų (G. Žilinskas. <i>Valstybinės valdžios politinė-teritorinė organizacija ir jos formos. Viešasis administravimas</i>. Monografija. Kaunas: KTU, 1999. P. 64–66).</p> |
| <p>7. <u>Decentralizacija</u> pasireiškia tuo, kad centras atskirus valdingus įgaliojimus perduoda vietos (regioninėms) savivaldybių institucijoms – savarankiškiems viešiesiems teisiniams institutams, nesantiems valstybinės valdžios sistemos dalimi (Jevdokimov V., Starcev J. <i>Vietiniai valdžios organai užsienio šalyse</i>. Maskva, 2001. P. 13).</p> | <p>6. <u>Dekoncentracija</u> – valstybinių įgaliojimų perdavimas centro paskirtiems valdininkams, taip pat vieno lygio valdžios „skaldymas“.<br/> (Jevdokimov V., Starcev J. <i>Vietiniai valdžios organai užsienio šalyse</i>. Maskva, 2001. P. 13).</p>   |

Išsamiai išnagrinėjus bei sistemiškai įvertinus 1 lentelėje surinktus decentralizacijos (valstybėje) apibrėžimus ir apibūdinimus, straipsnio autorius nuomone, galima teigti, kad:

**decentralizacijos valstybėje esmė** – tai toks valstybės kaip labai sudėtingos socialinės sistemos valdymo ir (ar) paslaugų teikimo posistemų *PERTVARKYMO BŪDAS*, kai įgaliojimų, paskirstytų tarp valdymo ir (ar) paslaugų teikimo posistemius sudarančių elementų, *proporcija* yra keičiama *mažinant įgaliojimų*, nustatytų aukštesniam hierarchiniam lygiui priklausantiems subjektams (esantiems „arčiau centro“, kuriame sutelkta valdžia, administravimas ar paslaugų teikimas), *dalį* ir atitinkamai *didinant įgaliojimų*, nustatytų žemesniam hierarchiniam lygiui priklausantiems subjektams (esantiems „toliau nuo centro“, kuriame sutelkta valdžia, administravimas ar paslaugų teikimas), *dalį arba įgaliojimai yra padalijami didesniam skaičiui to paties hierarchinio lygio subjektų*.

**Decentralizacijos valstybėje turinys** – tai subjektams, pagal vietą valstybės kaip labai sudėtingos socialinės sistemos hierarchinėje struktūroje užimantiems aukštesniąją poziciją (arba esantiems „arčiau centro“, kuriame sutelkta valdžia, administravimas ar paslaugų teikimas), suteiktų *įgaliojimų PERDAVIMAS* subjektams, pagal vietą hierarchinėje struktūroje užimantiems žemesniąją poziciją (arba esantiems „toliau nuo centro“, kuriame sutelkta valdžia, administravimas ar

paslaugų teikimas), arba įgaliojimų *PASKIRSTYMAS* didesniam skaičiui to paties hierarchinio lygio subjektų. Įgaliojimus gavusiems subjektams garantuojama tam tikra diskrecija (laisvė) veikti (ji gali būti didesnė ar mažesnė) bei nustatoma tam tikro pobūdžio sąveika (ryšiai) tarp įgaliojimus perdavusio ir juos gavusio subjekto (subjektų), kuri irgi gali būti įvairi (nuo detalaus reglamentavimo ir griežtos kontrolės iki apsiribojimo bendro pobūdžio teisiniu reglamentavimu ir vien tik teismine kontrole).

Savo požiūrį į decentralizacijos valstybėje esmę ir turinį paaiškinsime išsamiau.

Visų pirma atkreiptinas dėmesys į tai, kad decentralizacija valstybėje yra apibrėžta kaip pokytis (pertvarkymas, perdavimas, paskirstymas), vykstantis (tiksliau – tikslingai vykdomas) *valstybėje – kaip labai sudėtingoje socialinėje sistemoje, ją sudarančiose posistemėse*. Todėl būtina prisiminti ir sąvokos *sistema* apibrėžimą bei sistemos išskirtines savybes (ypatybes). Pasinaudosime V. Damašienės mokomojoje knygoje „Valdymo pagrindai“ pateiktu sistemos apibrėžimu ir sistemai priskiriamomis išskirtinėmis savybėmis (ypatybėmis).

„*Sistema* – tai tam tikrais ryšiais susietų ir tam tikru būdu sutvarkytų komponentų (objektų, elementų, procesų, reiškinių ir pan.) visuma su jai būdingomis savybėmis, kurių neturi ją sudarantys komponentai“ (Damašienė V. *Valdymo pagrindai*. Šiauliai: ŠU, 2002. P. 22).

„[...] pirmoji sistemos ypatybė – nauja kokybė, kurią sukuria sistemos elementai, sujungti atitinkamais ryšiais.“ (Damašienė V. *Valdymo pagrindai*. Šiauliai: ŠU, 2002. P. 25).

„Sistemų hierarchija – antroji sistemų ypatybė. Išsamiau išanalizavus šią ypatybę galima daryti tokias išvadas:

- yra ne tik sistemų, bet ir funkcijų hierarchija;
- sistemų, esančių skirtingose hierarchinėse pakopose, funkcijos iš esmės gali būti skirtingos;
- hierarchinę funkciją gali atlikti atitinkamos pakopos sistema;
- sistemų hierarchijoje visiškai nereikalinga pakopa, kuri nesukuria naujos kokybės.“ (Damašienė V. *Valdymo pagrindai*. Šiauliai: ŠU, 2002. P. 25).

„Kiekvienas daiktas turi formą, kurią suteikė konstruktorius, atsižvelgdamas į jo turinį. Visų reguliavimosi sistemų turinys yra jos funkcija, o forma – jos struktūra. Struktūra – trečioji sistemos ypatybė [...]

Kiekvienoje sudėtingoje sistemoje jos elementai atsižvelgiant į sistemai keliamus tikslus pagal įvairius požymius skirstomi į grupes, posistemius. Sistemos elementų grupė, pasižyminti glaudžiais ryšiais ir skirta atlikti tai pačiai funkcijai, vadinama sistemos posistemiu [...]

Kas sudaro reguliavimosi sistemos posistemius? Reguliavimosi sistemose ne visi elementai atlieka vienodas funkcijas. Vieni elementai, tarkime, numato, kokio pobūdžio reguliavimąsi reikia atlikti, o kiti jį atlieka, t. y. elementai pasiskirstę į du posistemius. Analogiškai posistemiai vadinami valdančiuoju ir valdomuoju, yra visose operacinėse sistemose. Elementariai aiškinant galima sakyti, kad nedidelėse organizacijose yra vadovai ir pavaldiniai, o stambiose – administracija ir gamybos arba paslaugas teikiantys padaliniai (žr. 1 schemą). Taigi susiduriama su sistemų vadybos problema.

Apibūdinant operacinių sistemų struktūrą galime daryti šias išvadas:

- Sistemos struktūra turi atitikti sistemos funkcijas;
- Struktūroje turi būti išskirta valdančiojo ir valdomojo posistemų struktūros;
- Sistemos struktūra sudaryta iš pakopų, atitinkančių funkcijų hierarchiją;
- Struktūroje būtina įsivaizduoti tiesioginius (pavaldumo) ir netiesioginius (operatyvinius) ryšius tarp struktūrinių (funkcinių) pakopų ir grandžių pakopose.“ (Ten pat. P. 25–26).

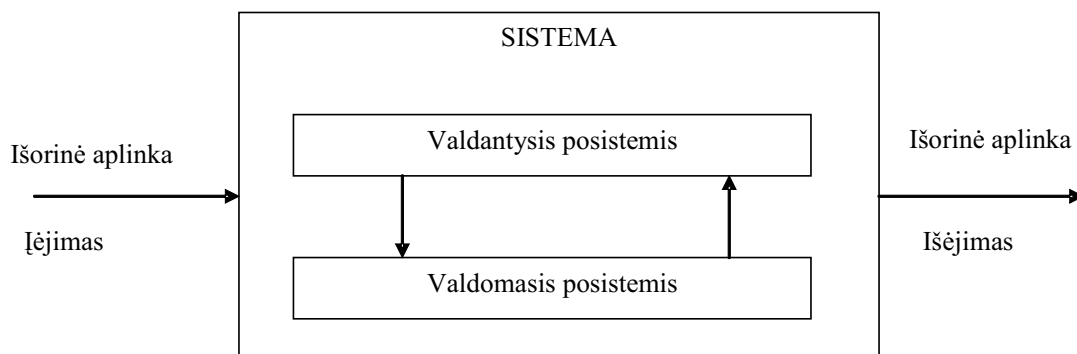
Šie teiginiai apie sudėtingų sistemų ypatybes sudaro prielaidas geriau suprasti valstybės (sudėtingos socialinės sistemos) struktūrą ir hierarchiją bei joje galimus vykdyti valdymo ir (ar) paslaugų teikimo posistemų pertvarkymus, vadinamus decentralizacija ir centralizacija. Taip, kaip įsivaizduojame valstybę su centralizuotomis ar decentralizuotomis valdymo ir (ar) paslaugų teikimo posistemėmis (kaip statinėmis būsenomis) bei centralizaciją ar decentralizaciją kaip tam tikrus valdymo ir (ar) paslaugų teikimo posistemų pertvarkymo būdus, parodyta 2 schemoje.

Analizuojant 2 schemą atkreiptinas dėmesys į šiuos svarbius dalykus:

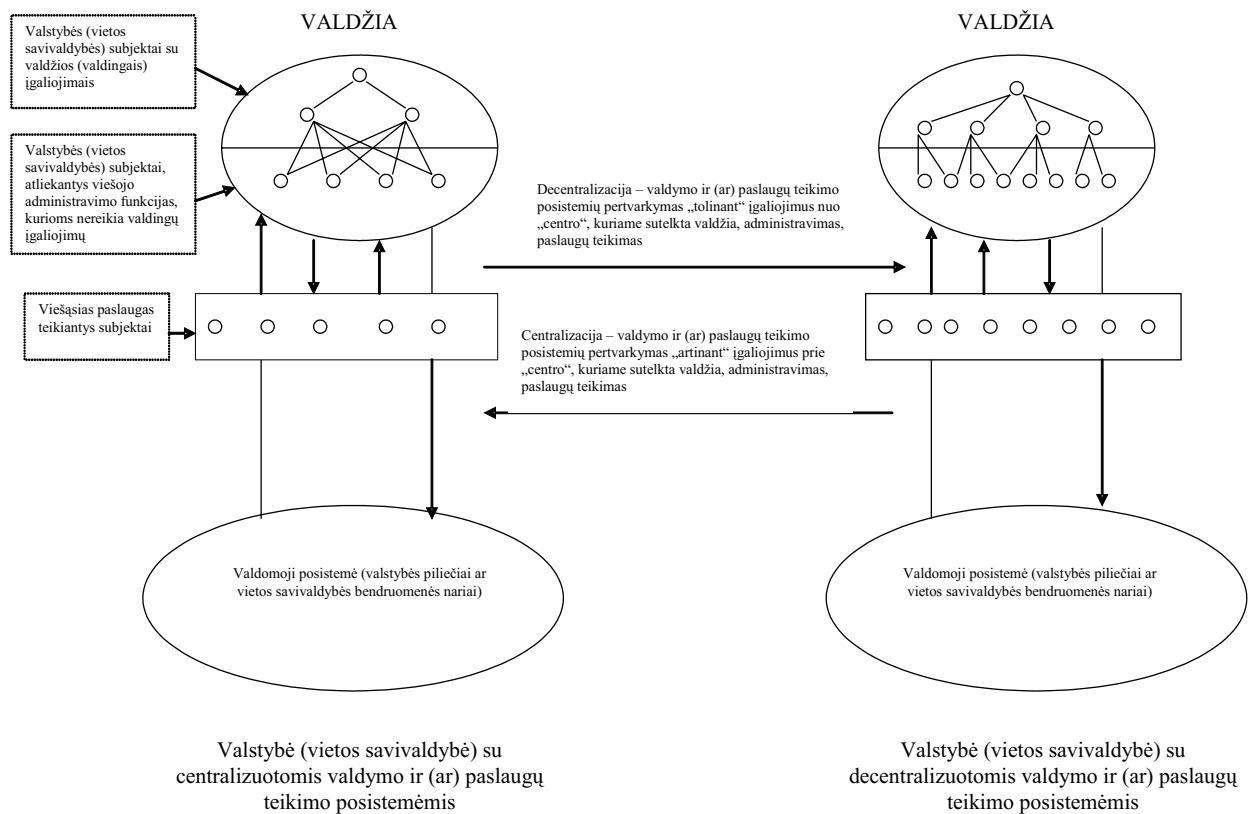
1. Socialinė sistema (valstybė) su centralizuotomis valdymo ir (ar) paslaugų teikimo posistemėmis nuo socialinės sistemos (valstybės) su decentralizuotomis valdymo ir (ar) paslaugų teikimo posistemėmis skiriasi:

a) skirtingu skaičiumi elementų kiekvienoje – aukštesnėje („arčiau centro“) ir žemesnėje („toliau nuo centro“) – pozicijoje;

b) skirtinga įgaliojimų, nustatytų minimus posistemius sudarantiems elementams, kurie sistemos hierarchinėje struktūroje užima aukštesnę poziciją (arba yra „arčiau centro“), lyginant su



1 schema. Valdymo sistema ir posistemiai



2 schema. Valstybė (vietos savivaldybė) su įvairių tipų valdymo ir (ar) paslaugų teikimo posistemėmis

elementais, kurie hierarchinėje struktūroje užima žemesnę poziciją (arba yra „toliau nuo centro“), apimtimi;

c) skirtinga posistemų elementams garantuota *diskrecija* (laisvė) spręsti ir veikti.

Būtent todėl apibendrintai galima teigti, kad valstybei, kaip socialinei sistemai, yra būdinga tam tikra įgaliojimų, nustatytą skirtingą vietą valstybės hierarchinėje struktūroje užimantiems elementams (institucijoms, įmonėms, įstaigoms, pareigūnams, tarnautojams ir t. t.), *proporcija* (santykis). Valdymo ir (ar) paslaugas teikiančių subjektų įgaliojimų perskirstymas lemia proporcijos (santykio) kitimą ta ar kita kryptimi – „artinant“ ar „tolyn nuo centro“, kur sutelkta valdžia, administravimas ar paslaugų teikimas. Dėl to socialinė sistema (valstybė) tampa daugiau ar mažiau decentralizuota (ar centralizuota). Nors teoriškai galima išivaizduoti „absoliučiai“ centralizuotą (vienas kraštutinis) arba „absoliučiai“ decentralizuotą (antras kraštutinis) socialinę sistemą, bet to neįmanoma pasiekti realiai, t. y. tokių sudėtingų socialinių sistemų kaip valstybė atveju. Todėl dažnai yra prasmingiau nagrinėti ne socialinės sistemos (valstybės) statinę būseną, bet būtent procesą (valdymo ir (ar) paslaugų teikimo posistemų pertvarkymų kryptį) ir taip gautą

rezultatą – daugiau ar mažiau decentralizuotą socialinę sistemą.

2. *Decentralizacija ir centralizacija* yra socialinės sistemos (valstybės) valdymo ir (ar) paslaugų teikimo posistemų *pertvarkymų būdai*, kurie kiekvienas turi aiškiai išreikštą kryptį. Jei dėl pertvarkymų:

- daugėja* „toliau nuo centro“, kuriame sutelkiama valdžia, administravimas ar paslaugų teikimas, ar tame pačiame hierarchiniame lygyje veikiančių valdymo ir (ar) paslaugų teikimo posistemų *elementų* (institucijų, įmonių, įstaigų, pareigūnų, tarnautojų ir t. t.),
- ir (ar) *daugėja* jiems nustatomų *įgaliojimų apimtis*,
- ir (ar) *didėja jų diskrecija* (laisvė) spręsti ir veikti, tai galima teigti, kad socialinėje sistemoje (valstybėje) vykdoma decentralizacija. Ir atvirkščiai.

Straipsnio autoriaus nuomone, decentralizacijos (valstybėje) turinys priklauso nuo to:

- kokiems subjektams perduodami įgaliojimai,
- kokie įgaliojimai perduodami,
- kokia diskrecija (laisvė) garantuojama įgaliojimus gavusiems subjektams.

Visų pirma svarbu išsiaiškinti, kokiems subjektams, vykdant decentralizaciją (valstybėje), gali būti perduoti įgaliojimai. Šiuo požiūriu viską nulemia (straipsnio autoriaus nuomone) tai, kokie santykiai sieja įgaliojimus perduodančius ir įgaliojimus gaunančius subjektus, t. y. ar juos sieja pavaldumo santykiai, o jei taip, tai kokio tipo pavaldumo santykiai juos sieja. Mokslininkai išskiria net keturis pavaldumo santykių tipus:

- 1) *linijinis pavaldumas* (požymiai: aukštesnio lygio subjekto vadovo teisė skirti ir pareigas ir atleisti iš pareigų pavaldaus subjekto vadovą, teisė pavaldžiam subjektui duoti privalomus atlikti nurodymus, teisė anuliuoti pavaldaus subjekto vadovo priimtus sprendimus ir kt.);
- 2) *funkcinis pavaldumas* (požymiai: teisė duoti privalomus atlikti tam tikroje srityje nurodymus visiems pavaldiems ir nepavaldiems subjektams, teisė kontroliuoti nurodymų vykdymą ir pan.);
- 3) *procedūrinis pavaldumas* (nurodymų, liečiančių tam tikrą procedūrą, davimas, teisė kontroliuoti jų vykdymą ir pan.);
- 4) *koordinacija* (veiklos koordinavimas, rekomendacijų davimas, teisė gauti informaciją ir pan.) (Jevdokimov J., Starcev J. *Vietos valdžios organai užsienio šalyse*. Maskva, 2001. P. 36).

Antra, svarbu išsiaiškinti ir tai, kokie įgaliojimai gali būti perduoti vykdant decentralizaciją. 1 lentelėje, kurioje surinkti įvairūs decentralizacijos esmę ir turinį apibūdinantys teiginiai, galima rasti įvairių sąvokų, naudojamų išreikšti tai, kas yra perduodama pagal hierarchiją žemesnio lygio ar paskirstoma to paties lygio subjektams:

- 1) valdžia, sprendimų galia;
- 2) kompetencija, įgaliojimai;
- 3) atsakomybė (atsakomybės);
- 4) funkcijos ir pan.

Straipsnio autorius mano, kad iš vienu kitais socialinės sistemos (valstybės) valdymo ir (ar) paslaugų posistemės elementams (institucijoms, įstaigoms, įmonėms, pareigūnams, tarnautojams ir pan.) yra perduodami įgaliojimai (t. y. tarp jų perskirstoma įstatymais ir (ar) valdymo aktais nustatyta kompetencija). Kaip matyti iš 2 schemos „tolyn nuo centro“ perduodamus ar to pačio lygio subjektams paskirstomus įgaliojimus galima skirstyti į tam tikras grupes:

- 1) valdžios ir (ar) valdingus įgaliojimus;
- 2) įgaliojimus vykdyti viešojo administravimo funkcijas, kurioms atlikti nereikia turėti valdingų įgaliojimų;

3) įgaliojimus teikti viešąsias paslaugas.

Autoriaus nuomone, vykdant decentralizaciją socialinėje sistemoje žemesnio ar to pačio lygio subjektams gali būti perduodamos tokios įgaliojimų veikti „kombinacijos“:

- 1) visų trijų grupių įgaliojimai iškart (t. y. valdžios ir (ar) valdingi įgaliojimai, įgaliojimai vykdyti viešojo administravimo funkcijas, kurioms atlikti nereikia turėti valdingų įgaliojimų, įgaliojimai teikti viešąsias paslaugas);
- 2) tik dviejų pirmųjų grupių įgaliojimai (t. y. valdžios ir (ar) valdingi įgaliojimai, įgaliojimai vykdyti viešojo administravimo funkcijas, kurioms atlikti nereikia turėti valdingų įgaliojimų);
- 3) tik antros ir trečios grupių įgaliojimai (t. y. įgaliojimai vykdyti viešojo administravimo funkcijas, kurioms atlikti nereikia turėti valdingų įgaliojimų, ir įgaliojimai teikti viešąsias paslaugas);
- 4) tik antrai grupei priskiriami įgaliojimai (t. y. įgaliojimai vykdyti viešojo administravimo funkcijas, kurioms atlikti nereikia turėti valdingų įgaliojimų);
- 5) tik trečiai grupei priskiriami įgaliojimai (t. y. įgaliojimai teikti viešąsias paslaugas).

Straipsnio autoriaus nuomone, decentralizavimu laikytinas ir *deregulavimas*, t. y. turėtų įgaliojimų panaikinimas (t. y. atsisakymas juos nustatyti vieniems subjektams tuo pačiu jų neperduodant kitiems subjektams).

Daugelis mokslininkų pripažįsta, kad decentralizacija yra daugialypis, daug sričių vienu metu apimantis socialinės sistemos valdymo ir (ar) viešųjų paslaugų teikimo posistemų pertvarkymas. A. Raipa ir E. Backūnaitė rašo: „Decentralizacija apima fiskalinius, politinius bei administracinius pokyčius ir gali iš esmės paveikti visus vystymosi aspektus“ (žr. 1 lentelę, 3 paaiškinimą). Vis dėlto kartais decentralizacija sutelkiama į atskiras sritis, pavyzdžiui, finansų ar ekonomikos sritį. Tai sudaro prielaidas atsirasti tokioms *specifinėms decentralizacijos formoms* kaip:

- 1) fiskalinė decentralizacija;
- 2) ekonominė decentralizacija.

Trečia, decentralizacijos socialinėje sistemoje turinys priklauso ir nuo to, *kokia diskrecija* (laisvė) spręsti ir veikti yra *garantuojama* įgaliojimus gavusiems subjektams.

Kaip rodo tam tikrų šalių patirtis (pvz., Prancūzijos iki ir po 1982 metų), priklausomai nuo to, ar įgaliojimus gavusieji subjektai turi teisę sa-

varanikiškai be išankstinės kontrolės ar vizavimo priimti sprendimus, ar jie yra smulkmeniškai reguliuojami administraciniu ir veikiama finansiniu aspektais, atskiri mokslininkai išskiria tam tikrus decentralizacijos „lygius“. Pavyzdžiui, G. Žilinskas rašo:

„Pirmasis lygis yra „minimali“ decentralizacija, kuri nuo seno reiškėsi Prancūzijoje. Iki 1982 m. Prancūzijoje buvo viena silpniausių decentralizuotų valdžios sistemų. Joje buvo tik du politinę sistemą decentralizuojantys vietos savivaldybių lygiai – komuna ir departamentas. Komunos ir departamentai disponavo menkomis finansinėmis lėšomis, turėjo autonomiją tik vietos reikalų srityje, kurią apribojo smulkmeniška administracinė ir finansinė globa. Ji reiškėsi tuo, kad prieš kiekvieną sprendimą vietos savivaldos institucijos turėjo gauti valstybinės valdžios atstovų – prefektų – sutikimą“. (Žilinskas G. *Valstybinės valdžios politinė-teritorinė organizacija ir jos formos*. Monografija. Kaunas: Technologija, 1999. P. 69).

Šis ir kiti pavyzdžiai leidžia apibendrintai teigti, kad tarp įgaliojimus perdavusio ir įgaliojimus gavusio subjektų (diskrecijos spręsti ir veikti aspektu) gali atsirasti trijų tipų santykiai:

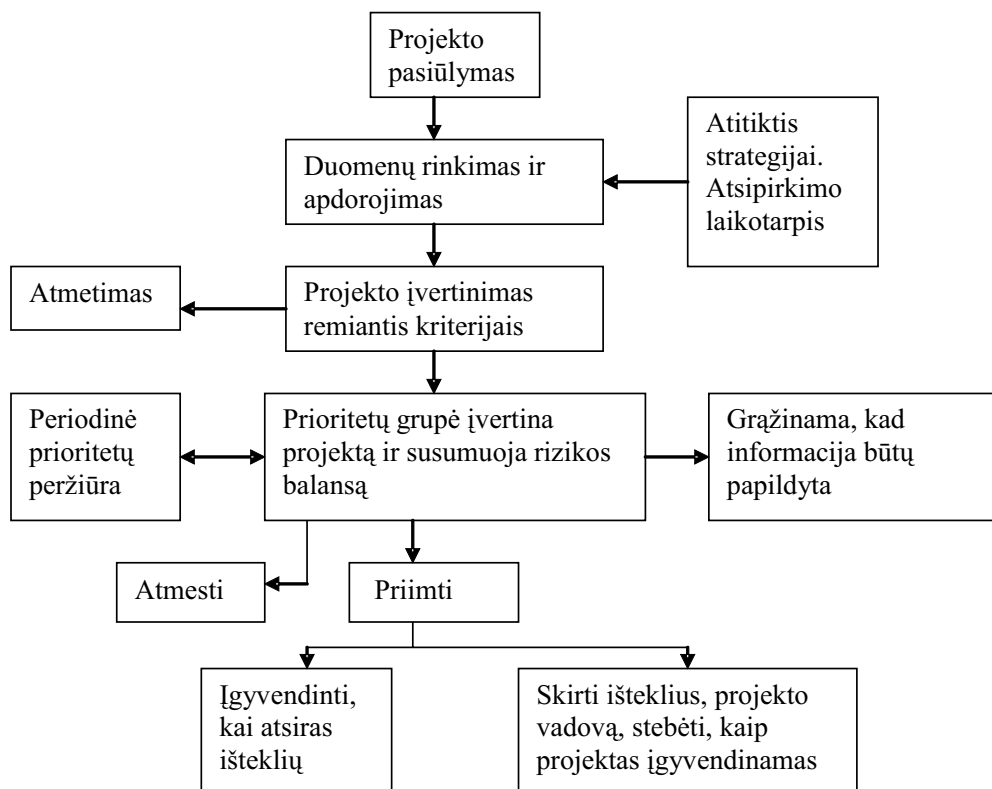
- 1) perdavusiam įgaliojimus subjektui suteikiama teisė tik minimalia apimtimi reguliuoti gavusio įgaliojimų subjekto veiklą, vykdyti administracinę (teisinę) priežiūrą

ir teisminę kontrolę, o gavusiam įgaliojimus subjektui suteikiama didelė diskrecija pačiam priimti norminius ir (ar) individualius teisės aktus (paprastai be išankstinio suderinimo ar vizavimo) bei juos savo nuožiūra įgyvendinti;

- 2) gavusiam įgaliojimus subjektui suteikiama gana didelė diskrecija spręsti ir veikti, bet perdavęs įgaliojimus subjektas detalaus administracinio reglamentavimo, tikslinio finansavimo (skiriant lėšas tikslinė paskirtimi) ir įvairialypės priežiūros (administracinės, dalykinės, finansinės) pagalba gali padaryti reikšmingą poveikį įgaliojimus gavusio subjekto veiklai;
- 3) įgaliojimus gavusio subjekto diskrecija leisti teisės aktus bei veiksmų laisvė įgyvendinant priimtus sprendimus yra labai suvaržyta, vykdomi plačios apimties veiklos reguliavimas ir kontrolė.

Visapusiškai išnagrinėjus ir sistemiškai įvertinus įvairių mokslininkų nuomonę (požiūrius) dėl decentralizacijos (valstybėje) formų ir (ar) lygių, atsižvelgiant į anksčiau pateiktus samprotavimus dėl decentralizacijos valstybėje turiniui įtaką darančių veiksnių, teigtina, kad, vadovaujantis trimis kriterijais (požymiais):

- 1) kokiems subjektams perduodami įgaliojimai veikti (t. y. ar perduodantį ir gau-



3 pav. Projektų vertinimo proceso schema [1, p. 40]



nantį įgaliojimus sieja (nesieja) pavaldumo santykiai),

- 2) ar perduodami įgaliojimai priskirtini (nepriskirtini) vienai specifinei sričiai,
- 3) koks diskrecijos (laisvės) laipsnis priimti sprendimus (leisti teisės aktus) ir veikti (įgyvendinti priimtus sprendimus) garantuojamas įgaliojimus gaunantiems subjektams,

yra išskirtinos šios decentralizacijos valstybėje formos (žr. 3 schemą), kurias galima skirstyti į dvi grupes:

- 1) bendrosios decentralizacijos formos:
  - a) politinė decentralizacija,
  - b) dekoncentravimas,
  - c) delegavimas (įgaliojimų perdavimas).
- 2) specifinės decentralizacijos formos:
  - a) fiskalinė decentralizacija,
  - b) ekonominė decentralizacija.

Atskirų mokslininkų nuomonė apie decentralizacijos formų pavadinimus ir skirstymą į grupes pateikta 4 schemoje.

### Decentralizacijos vietos savivaldybėje esmė, turinys ir formos

Mokslinių ar publicistinių leidinių, kuriuose būtų nuosekliai ir išsamiai nagrinėjama vidinė decentralizacija, aiškinamas jos santykis su politine ar teritorine decentralizacija, vertikaliuoju

ar horizontaliuoju dekoncentravimu, delegavimu (įgaliojimų perdavimu) ir panašiai, yra labai mažai. Apie decentralizaciją *mikrolygmeniu* yra rašę S. Stoškus ir D. Beržinskienė savo vadovėlyje „Vadyba“ (Kaunas: Technologija, 2005. P. 125–159), taip pat J. Staponkienė. Ji teigia:

„Naujosios viešosios vadybos kontekste decentralizacija *makrolygmeniu* suprantama kaip užduočių iš centrinės valdžios perdavimas regioninei arba vietinei valdžiai, numatant viešųjų paslaugų plėtojimą šalia viešųjų paslaugų vartotojų. Decentralizacija praplečia savivaldos organizacijų sektorių – jos tampa atsakingos už viešųjų paslaugų paskirstymą [...]

Decentralizacija *mikrolygmenyje* suprantama kaip viešųjų organizacijų skaidymas į atskiras, savarankiškas agentūras, mažinant valdymo hierarchiją, deleguojant valdymo funkcijas žemesnėms organizacijos valdymo grandims. Decentralizavimas sudaro prielaidas viešąsias paslaugas teikti dėmesingiau ir sparčiau, labiau suderinus su vietiniais ir individualiais poreikiais. Jis leidžia atsirasti labiau patenkintam ir skatinamam personalui, kurio darbas praturtėja, prisiimant atsakomybę už rezultatus ir valdymą ir išvengiant pernelyg didelės centralizuoto valdymo naštos [...]

Decentralizacija suponuoja mažiausiai tris strateginius pasirinkimus. Pirmasis pasirinkimas tarp politinio decentralizavimo, kai centrinė valdžia perduoda įgaliojimus vietos valdžiai, ir perduodami įvairioms specializuotoms administraci-

| Eil. Nr. | A. Astrauskas<br>B. Kleponis<br>M. Bernotienė<br>J. Marcinkutė | OECD leidinio autoriai | A. Raipa ir<br>E. Backūnaitė,<br>vadovaudamiesi<br>D. Rondinelli                             | G. Žilinskas   | M. Boex<br>J. Baltušnikienė<br>A. Astrauskas | J. Litvack<br>J. Agmad,<br>R. Bird         | J. Jeydokimovas<br>J. Starcev   |
|----------|--|------------------------|--|--|--|--|---|
| 1.       | Politinė decentralizacija                                      | Decentralizacija       | Politinė decentralizacija  | Decentralizacija (valdymo funkcijų perdavimas savivaldos teisės turinčioms teritorinėms savivaldybėms) | Decentralizacija                             | Devoliucija (decentralizacijos tipai)      | Teritorinė decentralizacija (prancūzų moksl.), kuri gali būti:<br>1) teritorinė,<br>2) žinybinė. Įstatymus leidžiančioji devoliucija (anglų moksl.) |
| 2.       | Dekoncentravimas:<br>2.1. vertikalusis<br>2.2. horizontalusis  | Dekoncentravimas       | Administracinės decentralizacijos forma – dekoncentravimas                                   | Dekoncentravimas   | Dekoncentravimas                             | Dekoncentravimas (decentralizacijos tipas) | Dekoncentravimas (kuris gali būti:<br>1) horizontalusis,<br>2) vertikalusis. Administracinė devoliucija (anglų moksl.)                              |
| 3.       | Įgaliojimų perdavimas (delegavimas)                            |                        | Administracinės decentralizacijos forma – delegavimas  | Decentralizacija (valdymo funkcijų perdavimas viešosioms įstaigoms)                                    | Delegavimas                                  | Delegavimas (decentralizacijos tipas)      | Žinybinė decentralizacija (prancūzų moksl.)   |
| 4.       | Fiskalinė decentralizacija                                     |                        | Fiskalinė decentralizacija   |  | Fiskalinė decentralizacija                   |  |   |
| 5.       | Ekonominė (rinkos) decentralizacija                            |                        | Ekonominė decentralizacija ir jos formos: privatizacija ir valstybės reguliavimo silpninimas |  | Ekonominė (rinkos) decentralizacija          |  |   |

4 schema. Mokslininkų nuomonė dėl decentralizacijos formų pavadinimų ir skirstymo į grupes

nėms organizacijoms (pvz., mokykloms, sveikatos priežiūros organizacijoms [...] Trečiasis pasirinkimas – tarp vidinio decentralizavimo, kai valdžia perduodama organizacijos viduje, ir išorinio decentralizavimo, kai valdžia perduodama nepriklausomoms, savarankiškomis organizacijoms.“ (Staponkienė J. Naujosios viešosios vadybos elementų identifikavimas. *Viešojoji politika ir administravimas*. 2005. Nr. 13. P. 85).

Straipsnio autorius daro prielaidą, kad *decentralizacija mikrolygmenyje* arba kitaip – *vidinė decentralizacija* yra – *mažesnių negu valstybės socialinių sistemų* (vietos savivaldybių, viešųjų organizacijų ir pan.) *valdymo* ir (ar) *paslaugų teikimo posistemų pertvarkymas*:

- 1) perduodant funkcijas žemesniems organizacijos valdymo lygiams, grandims, funkcinėms vietoms ir (ar) suteikiant jiems didesnę diskreciją (laisvę) spręsti bei veikti ir (ar) naudoti finansinius išteklius, derinant tai su atsakomybės nustatymu;
- 2) pereinant nuo viešųjų paslaugų teikimo per organizacijos struktūrinius padalinius prie viešųjų paslaugų teikimo per įsteigtas įstaigas, įmones, bendras su privačiu sektoriumi įmones, turinčias santykinai didesnę juridinį, organizacinį, ekonominį savarankiškumą arba pasiekiant „centre“ tik viešųjų paslaugų administravimą, o jų teikimą perduodant pavaldžioms organizacijoms ar privačiam sektoriui;
- 3) įtraukiant įvairiomis formomis organiza-

cijos narius į jos valdymą, teritorinės bendruomenės narius – viešųjų ir administracinių paslaugų vartotojus – į vietos reikalų tvarkymą (pvz., įvairių funkcinį ir (ar) teritorinių visuomeninių tarybų ir komisijų sudarymas, gyvenamųjų vietovių atstovų rinkimas, švietimo įstaigų savivaldos struktūrų sudarymas ir jų veiklos skatinimas ir pan.).

Atsižvelgdamas į tai, kad valstybė ir vietos savivaldybė (teritoriniai socialiniai junginiai) yra daug kuo panašūs (analogiški), straipsnio autorius mano, kad *decentralizacija vietos savivaldybėje* (vidinė decentralizacija) *savo esme ir turiniu turėtų būti analogiška decentralizacijai valstybėje*, nors tam tikrais aspektais gali skirtis. Objektų, kuriuose vyksta decentralizacija (procesas), nevienodumas (tenka pripažinti, kad valstybė yra sudėtingesnė socialinė sistema nei vietos savivaldybė), vis dėlto lemia objektyvius skirtumus vykstant decentralizaciją valstybėje ir vietos savivaldybėje.

Išanalizavęs realiai vykstančius šio pobūdžio pertvarkymus vietos savivaldybėse (Lietuvoje ir kitose šalyse), straipsnio autorius taip pat mano, kad *decentralizacija vietos savivaldybėje vykdoma taikant keturias iš penkių valstybėje taikomų decentralizacijos formų*. Panašumai ir skirtumai, lyginant decentralizacijos formas, taikomas valstybėje ir vietos savivaldybėje, parodyti 5 schemoje.

Straipsnio autoriaus nuomone, vadovaujantis aukščiau pateiktais teoriniais teiginiais apie

### Decentralizacijos formos, taikomos valstybiniu lygiu

| Politinė decentralizacija   | Dekoncentravimas   | Igaliojimų perdavimas (delegavimas)  | Fiskalinė decentralizacija  | Ekonominė decentralizacija   |
|---|--|--|---|--|
| Valstybinio valdymo igaliojimų perdavimas savarankiškumo pagrindais veikiantiems viešojo administravimo subjektams, t. y. teritorinėms bendruomenėms regioniniu ir (ar) vietiniu lygiu. Garantuojama diskrecija priimti sprendimus ir juos įgyvendinti. Veiklos reguliavimas teisinėmis ir ekonominėmis priemonėmis ir administracinė priežiūra bei teisminė kontrolė | Horizontalusis dekoncentravimas<br>Igaliojimų veikti padalijimas keliems tame pačiame lygmenyje veikiantiems valstybinio administravimo subjektams (pvz., ministerijoms)<br><br>Vertikalusis dekoncentravimas<br>Centrinių valstybinio administravimo subjektų igaliojimų perdavimas teritoriniams valstybinio administravimo subjektams | Valstybinio administravimo igaliojimų perdavimas subjektams, kurie nėra tiesiogiai pavaldūs valstybės valdžiai, suteikiant diskreciją spręsti ir veikti, bet darant žymią įtaką per detalią administracinę reglamentavimą, tikslinį finansavimą, įvairiatypę priežiūrą<br><br>Igaliojimų perdavimas vietos savivaldybėms (valstybės deleguota kompetencija)<br><br>Igaliojimų perdavimas nevyriausybinėms organizacijoms (pvz., PPP, ŽUR ir pan.)<br><br>Igaliojimų perdavimas įmonėms (registrų centrams) | Igaliojimų valstybės finansų srityje persikirstymas subnacionalinių darinių (regionų, teritorinių savivaldybių) finansinio savarankiškumo didinimas | Įvairių valstybės turto ir viešųjų paslaugų privatizavimo formų ir būdų taikymas bei valstybinio reguliavimo mažinimas tokiu būdu mažinant administravimą, nastą verslui |

### Decentralizacijos formos, taikomos vietos savivaldybės lygiu

| Politinė decentralizacija                                 | Dekoncentravimas  | Igaliojimų perdavimas įvairiems subjektams  | Fiskalinė decentralizacija  | Ekonominė decentralizacija  |
|---|---|---|---|---|
| Ši forma taikoma tik vykstant decentralizaciją valstybėje | Horizontalusis dekoncentravimas<br>Savivaldybės administracijos struktūrinių padalinių specializavimas ir (ar) jų skaičiaus didinimas, ir (ar) naujo tipo organizacinių struktūrų diegimas, ir (ar) diskrecijos veikti bei naudoti finansinius išteklius didinimas<br><br>Vertikalusis dekoncentravimas<br><br>Igaliojimų veikti perdavimas savivaldybės administracijos struktūriniams-teritoriniams padaliniais ir (ar) jų skaičiaus didinimas ir (ar) diskrecijos veikti bei naudoti finansinius išteklius didinimas | 1. Aukštesnės pakopos savivaldybės igaliojimų veikti perdavimas žemesnės pakopos savivaldybei (nustatant veiklos režimą ir vykdatant griežtą kontrolę)<br>2. Igaliojimų veikti suteikimas rinkimų ar delegavimo būdu sudarytoms specifinėms savivaldos ar planavimo struktūroms (švietimo tarybos JAV) arba bendruomeninėms organizacijoms<br>3. Savivaldybės tarybos igaliojimų perdavimas vykdomajai institucijai<br>4. Savivaldybės tarybos igaliojimų perdavimas tarybos komitetams, komisijoms suteikiant diskreciją spręsti tarybos vardu<br>5. Igaliojimų veikti suteikimas gyvenamųjų vietovių teritorinėms bendruomenėms ar jų atstovų taryboms (komisijoms) | Savivaldybės tarybos sprendimais suteikiamos teisės subjektams, teikiantiems administracines ir viešąsias paslaugas, savarankiškai (nustatytose ribose) paskirstyti ir panaudoti jiems skiriamus iš savivaldybės biudžeto ir (ar) sukauptus iš kitų šaltinių finansinius išteklius. | Teritorinės bendruomenės nuosavybės teise priklausančio turto ir viešųjų paslaugų, už kurias atsako vietos savivaldybės, privatizavimas taikant įvairias formas ir būdus. Atsisakymas teikti viešąsias paslaugas tiesiogiai per savivaldybės administracijos ūkinis padalinius ir santykinį savarankiškumą turinčių darinių steigimas: įstaigų, įmonių, kontraktacijos, koncesijos ir pan. formų taikymas. Viešųjų paslaugų teikimo apsirbojimas administravimu jų teikimą perduodant privačiam centrai |

5 schema. Decentralizacijos formų, taikomų valstybės lygiu ir vietos savivaldybės lygiu, panašumai ir skirtumai

decentralizaciją valstybėje bei darant prielaidą, kad decentralizacija abiejų tipų socialinėse sistemose – valstybėje ir vietos savivaldybėje – yra analogiška decentralizacijai (esme, turiniu, formomis, formų rūšimis) vietos savivaldybėje (arba kitaip – vidinei decentralizacijai vietos savivaldybėje), galima apibrėžti taip:

*decentralizacija vietos savivaldybėje (vidinė decentralizacija vietos savivaldybėje) (esmė)* – tai toks vietos savivaldybės valdymo ir (ar) viešųjų paslaugų teikimo posistemų **pertvarkymo būdas**, kai mažinama aukštesniam hierarchiniam lygiui priklausantiems subjektams nustatytų įgaliojimų veikti dalis ir atitinkamai didinama žemesniajam hierarchiniam lygiui priklausantiems subjektams tenkanti dalis arba įgaliojimai padalijami didesniai skaičiui to paties lygio subjektų;

*decentralizacija vietos savivaldybėje (arba vidinė decentralizacija vietos savivaldybėje) (turinys)* – tai aukštesniajam hierarchiniam lygiui priklausantiems savivaldybės subjektams nustatytų įgaliojimų **perdavimas** žemesniajam hierarchiniam lygiui priklausantiems pavaldiems ar nepavaldiems subjektams arba įgaliojimų padalijimas didesniai skaičiui to paties hierarchinio lygio subjektų. Įgaliojimus gavusiems subjektams yra garantuojama tam tikra diskrecija spręsti ir veikti. Taip pat numatoma tam tikro pobūdžio sąveika (ryšiai tarp įgaliojimus perdavusio ir įgaliojimus gavusio subjektų). Vidinė decentralizacija vietos savivaldybėje yra vykdoma šiomis decentralizacijos formomis:

- 1) dekoncentravimu;
- 2) įgaliojimų perdavimu (delegavimu);
- 3) fiskaline decentralizacija;
- 4) ekonomine decentralizacija.

*Dekoncentravimas vietos savivaldybėje* – tai tokia vietos savivaldybės vidinės decentralizacijos forma, kai centralizacija vietos savivaldybės administracijoje mažinama įgaliojimus padalijant didesniai skaičiui to paties hierarchinio lygio savivaldybės administracijos padalinių arba (ir) įgaliojimus perduodant žemesniam hierarchiniam lygiui priklausantiems pavaldiems savivaldybės administracijos padaliniams. Įgaliojimus gavusiems vietos savivaldybės administracijos padaliniams garantuojama tam tikra diskrecija veikti. Taip pat yra nustatoma tam tikra sąveika (ryšiai ir atsakomybė) tarp įgaliojimus perdavusio ir įgaliojimus gavusio subjektų. Dekoncentravimas vietos savivaldybėje gali būti dviejų rūšių: horizontalusis ir vertikalusis.

*Horizontalusis dekoncentravimas vietos savivaldybėje* – tai tokia dekoncentravimo rūšis, kai įgaliojimai padalijami didesniai skaičiui to paties hierarchinio lygio vietos savivaldybės admi-

nistracijos padalinių. Įgaliojimus gavusiems vietos savivaldybės administracijos padaliniams garantuojama tam tikra diskrecija veikti teikiant administracines paslaugas ir administruojant viešąsias paslaugas ir nustatoma tam tikra atsakomybė už jų vykdomą veiklą, priimamus sprendimus, naudojamus finansinius ir materialinius išteklius.

*Vertikalusis dekoncentravimas vietos savivaldybėje* – tai tokia dekoncentravimo rūšis, kai aukštesniam hierarchiniam lygiui priklausantių vietos savivaldybės administracijos padalinių įgaliojimai yra perduodami žemesniam hierarchiniam lygiui priklausantiems pavaldiems vietos savivaldybės administracijos padaliniams, paprastai struktūriniais teritoriniais vietos savivaldybių administracijos padaliniams. Įgaliojimus gavusiems vietos savivaldybės administracijos padaliniams garantuojama tam tikra diskrecija veikti teikiant administracines paslaugas ir administruojant viešąsias paslaugas. Taip pat yra nustatoma tam tikra atsakomybė už įgaliojimus gavusių vietos savivaldybės administracijos padalinių veiklą, sprendimus, finansinių ir materialinių išteklių naudojimą.

*Įgaliojimų perdavimas (delegavimas) vietos savivaldybėje* – vietos savivaldybės vidinės decentralizacijos forma, kai centralizacija vietos savivaldybėje mažinama savivaldybės tarybos įgaliojimus (išskyrus išimtinis) perduodant savivaldybės vykdomajai institucijai ar savivaldybės tarybos sudarytiems dariniams (komitetams, komisijoms) ar savivaldybės institucijų valdžios ar viešojo administravimo įgaliojimus perduodant tiesiogiai nepavaldiems subjektams. Įgaliojimus gavusiems subjektams garantuojama tam tikra diskrecija veikti ir nustatoma tam tikro pobūdžio sąveika (ryšiai ir atsakomybė) tarp įgaliojimus perdavusio ir įgaliojimus gavusio subjektų.

*Fiskalinė vietos savivaldybės decentralizacija* – vietos savivaldybės vidinės decentralizacijos forma, kai centralizacija vietos savivaldybėje mažinama savivaldybės tarybos sprendimais suteikiant teises subjektams, teikiantiems administracines ir viešąsias paslaugas, savarankiškai (nustatytose ribose) paskirstyti ir panaudoti jiems skiriamus iš savivaldybės biudžeto ir (ar) sukauptus iš kitų šaltinių finansinius išteklius.

*Ekonominė vietos savivaldybės decentralizacija* – vietos savivaldybės vidinės decentralizacijos forma, kai centralizacija vietos savivaldybėje mažinama taikant įvairias vietos savivaldybės turto ir teikiamų viešųjų paslaugų privatizacijos formas ir būdus ir (ar) keičiant viešųjų paslaugų teikimo režimą. Įgyvendindama ekonominę decentralizaciją, vietos savivaldybė priima sprendimą

viešąsias paslaugas teikti ne per vietos savivaldybės įsteigtus viešųjų paslaugų teikėjus (biudžetines ir viešąsias įstaigas, savivaldybės įmones ir kitus subjektus), o perduoti viešųjų paslaugų teikimą privatiems asmenims.

### **Kitų šalių vietos savivaldybėse taikomi vidinės decentralizacijos ir dekoncentravimo būdai**

Išanalizavus įvairių šalių, priskirtinų šalims, turinčioms britiškąją vietos savivaldos sistemą (Anglija, Škotija, Naujoji Zelandija), romaniškąją vietos savivaldos sistemą (Prancūzija, Italija, Ispanija), germaniškąją vietos savivaldos sistemą (Vokietija, Olandija, Austrija), skandinaviškąją vietos savivaldos sistemą (Danija, Švedija, Suomija), taip pat Rytų ir Pietryčių Europos šalių (Lenkijos, Slovakijos, Čekijos, Vengrijos, Slovėnijos ir kt.) patirtį, galima teigti, kad:

1. *Šių šalių vietos savivaldybėse yra taikomos visos vidinės decentralizacijos formos*: dekoncentravimas, įgaliojimų perdavimas (delegavimas), fiskalinė ir ekonominė decentralizacija, taip pat įvairios dekoncentravimo rūšys (vertikalusis ir horizontalusis dekoncentravimas) bei įvairios įgaliojimų perdavimo (delegavimo) rūšys: a) savivaldybių tarybų įgaliojimų perdavimas (delegavimas) tarybų komitetams; b) atstovaujamosios valdžios institucijos įgaliojimų perdavimas (delegavimas) vykdomajai institucijai; c) įgaliojimų ar jų dalies perdavimas (delegavimas) gyvenamųjų vietovių teritorinėms bendruomenėms ar atstovų taryboms (teritorinėms komisijoms), d) įgaliojimų perdavimas (delegavimas) įvairaus tipo bendruomeninėms organizacijoms ar atskirų sektorių įstaigų savivaldos organams (pvz., mokyklų taryboms) ir kt.

2. *Dažniausiai taikomos (populiariausios) yra šios decentralizacijos formos ir rūšys*:

1) savivaldybių tarybų šakinių ir (ar) funkcinų komitetų (komisijų) sudarymas bei įgaliojimų jiems veikti ir sprendimų priimti tarybos vardu suteikimas (delegavimas).

Ši delegavimo vietos savivaldybėse rūšis yra plačiai taikoma šalyse, kuriose taikoma britiškoji vietos savivaldos sistema (Anglija, Škotija ir kt.) ir skandinaviškoji vietos savivaldos sistema (Danija, Švedija, Suomija ir kt.). Tai galima aiškinti šalių vietos savivaldybėse taikomų principinių institucinės struktūros modelių specifika: pvz., Anglijoje ir Škotijoje populiariausias yra principinis institucinės struktūros modelis, kuriame visa sprendimo galia sukoncentruota būtent atstovaujamosios valdžios institucijos (tarybos) ir iš jos

narių sudarytų darinių (komisijų, komitetų) rankose, o vykdomoji valdžios institucija iš viso nesudaroma. Todėl šakiniai (sektoriniai) ir funkciniai (išteklių, strateginio valdymo ir kt.) komitetai (komisijos) įgaliojami įgyvendinti dalį tarybos kompetencijos. Danijoje taip pat yra taikomas vadinamasis „komitetinis“ savivaldybės institucinės struktūros modelis, kuriame komitetams numatytas „politinio vadovavimo“ administracijai vaidmuo.

Ši delegavimo rūšis taikoma paprastai derinant ją dar ir su vertikaliajo dekoncentravimo rūšimi. Tuomet atitinkami savivaldybės administracijos padaliniai yra „priskiriami“ aptarnauti atitinkamus savivaldybės tarybos komitetus (komisijas), pavyzdžiui, švietimo komitetą aptarnauja švietimo skyrius (tarnyba), transporto komitetą – transporto skyrius (tarnyba) ir pan. Taip savivaldybės administracija tarsi „suskyla“ į tiek dalių, kiek yra komitetų (komisijų);

2) savivaldybių tarybų (atstovaujamųjų valdžios institucijų) dalies įgaliojimų perdavimas (delegavimas) vykdomajai valdžios institucijai.

Šią įgaliojimų perdavimo rūšį taip pat lėmė objektyvios priežastys, t. y. įgaliojimų paskirstymo tarp savivaldybės valdžios institucijų principas, kuris paprastai įtvirtinamas įstatymu. Taikant vieną iš dviejų teorijoje žinomų įgaliojimų paskirstymo tarp atstovaujamosios ir vykdomosios institucijų principą, savivaldybės tarybai suteikiama teisė dalį jai įstatymais nustatytų įgaliojimų „perdeleguoti“ vykdomajai institucijai (pvz., tvirtinti teritorinio planavimo dokumentus pačiai ar pavesti tai daryti vykdomajai institucijai). Toks delegavimo būdas dažnai taikomas šalių, kurioms būdinga romaniškoji ir germaniškoji vietos savivaldos sistemos savivaldybėse;

3) įvairių ekonominės decentralizacijos būdų taikymas, pradedant nuo pačių paprasčiausių ir pereinant prie sudėtingų PPP formų diegimo. Jų esmė – viešųjų paslaugų ir bendruomenės (bendro) turto privatizacija (kai atsisakoma viešąsias paslaugas teikti tiesiogiai per savivaldybės administracijos ūkines tarnybas (švietimo, vandens tiekimo, būtų ūkio ir kt.) ir iš pradžių steigiami santykinį savarankiškumą (teisinių, organizacinių, finansinių) turintys dariniai: biudžetinės įstaigos, savivaldybių įmonės, akcinės bendrovės, o vėliau taikomos įvairios viešųjų paslaugų privatizacijos formos, viešųjų paslaugų teikimą (operatoriaus funkcijas) perduodant privačiam sektoriui, o savivaldybės institucijoms pasiliekanč tik paslaugų administravimo funkcijas). Šios decentralizacijos formos taikymo būtinumą lemia didėjantis paslaugų vartotojų reiklumas paslaugų

asortimentui ir kokybei, siekis mažinti didelę viešųjų paslaugų teikimo kainą, aštrėjanti viešojo sektoriaus konkurencija su privačiu sektoriumi teikiant paslaugas ir pan. kai kuriose šalyse (pvz., Anglijoje XX a. devintąjį dešimtmetį įstatymu buvo net nustatytas privalomas konkurencinis paslaugų teikimas). Ši forma buvo įdiegta per trumpą laiką, įstatymiškai įpareigojant savivaldybes keisti viešųjų paslaugų teikimo organizavimo ir finansavimo modelius. Kitose šalyse šie pokyčiai vyksta ne tokiu prievartiniu būdu (pvz., šalyse, turinčiose skandinaviškąją vietos savivaldos sistemą);

4) įgaliojimų perdavimas (delegavimas) gyvenamųjų vietovių ar jų dalių teritorinėms bendruomenėms (su vykdomaisiais organais). Ši delegavimo rūšis yra dažna šalyse, kuriose žemiausio lygio vietos savivaldybės yra gana didelės (pagal gyventojų skaičių ir teritorijos plotą), šio lygio savivaldybės teritorijoje yra kelios ar keliolika skirtingų ir vienas nuo kito nutolusių gyvenamųjų vietovių: kaimai, miesteliai, nedideli miestai, arba ta savivaldybė yra didelis miestas, tradiciškai skirstomas į savitus miesto rajonus (mikrorajonus). Tai būdinga britiškosios ir skandinaviškosios vietos savivaldų sistemos šalims. Esant tokiai situacijai atskirų gyvenamųjų vietovių teritorinėms bendruomenėms (jei jos to pageidauja) yra suteikiami įgaliojimai labiau (ar mažiau) diskretiškai tvarkyti tam tikrus kasdienius vietos reikalus. Tokiems reikalams tvarkyti teritorinės bendruomenės renkasi į „gyventojų susirinkimus“ (kuriuose svarstomi klausimai), o sprendimų įgyvendinimas pavedamas susirinkimo išrinktam *seniūnui* (angl. *Ward*) (tas būdinga kaimo gyvenamosioms vietovėms) arba (tai būdinga dideliems miestams) renkamos miestų rajonų (mikrorajonų) teritorinių bendruomenių atstovų tarybos, kurios svarsto ir sprendžia rūpimus klausimus. Šios įgaliojimų perdavimo rūšies taikymo pavyzdys – *Lenkijos gminų kaimiškujų bendruomenių (lenk. solectwo) susirinkimai ir „kaimo administratoriai“ (lenk. soltys) bei didžiųjų miestų rajonų (lenk. dzielnica) ar mažųjų miestų rajonų (lenk. ociedla) bendruomenių atstovų tarybos su kolegialiomis vykdomosiomis institucijomis;*

5) įgaliojimų perdavimas (delegavimas) bendruomeninėms organizacijoms, dažnai vadinamomis „kaimynystės bendruomenėmis“. Tai – nedidelėse (kaimo gyvenamosiose vietovėse ar nedideliuose miesteliuose) ir paprastai nutolusiose nuo savivaldybės centro (kur yra savivaldybės valdymo institucijų ir dauguma viešąsias paslaugas teikiančių žmonių ir (ar) įstaigų) vietovėse gyvenančių žmonių interesus atstovaujantys susivie-

nijimai (asociacijos), kurie rūpinasi tos vietovės žmonių reikalų tvarkymu. Su savivaldybės valdžios ir valdymo institucijomis susivienijimus sieja da-lykiniai santykiai, nes

- rengiami ir įgyvendinami konkretūs socialiniai ir (ar) smulkūs infrastruktūriniai projektai,
- tarp savivaldybės ir tokios bendruomeninės organizacijos yra pasirašomos sutartys (kontraktai) su abipusiais įsipareigojimais.

Tokios kaimynystės bendruomenės atsirado britiškosios vietos savivaldos sistemos šalyse, prigijo ir išplito kitose šalyse (su kitomis vietos savivaldos sistemomis). Jos tapo (ir yra) tiek reikšmingos, kad net jų veiklai plėtoti yra skiriama parama iš ES struktūrinių fondų specialios programos *LEADER plus*;

6) įgaliojimų perdavimas (delegavimas) mokyklų savivaldos organams, viešųjų paslaugų vartotojų apsaugos taryboms ir panašioms dariniams.

Skandinaviškosios vietos savivaldos sistemos šalyse ypač skatinamas tiesioginis gyventojų delegavimas tam tikrų viešąsias paslaugas teikiančių struktūrų valdymo organuose (tai – mokyklų bendruomenių tarybos, pagyvenusių žmonių globos namų komitetai, paslaugų vartotojų apsaugos tarybos ir pan.). Ši delegavimo rūšis tampa vis populiarenesnė ir šalyse, kurioms būdingos germaniškoji bei britiškoji vietos savivaldos sistemos, taip pat kai kuriose postkomunistinėse (Rytų ir Pietų) šalyse, pasiryžusiose kurti atviras, pilietines visuomenes;

7) savivaldybės administracijos struktūrinių teritorinių padalinių (įvairaus teisinio statuso) sudarymas bei įgaliojimų jiems tvarkyti vienos ar kelių gyvenamųjų vietovių gyventojų reikalus, teikti jiems administracines ir (ar) viešąsias paslaugas perdavimas (delegavimas).

Ši vertikalios dekoncentracijos rūšis dažnai taikoma šalyse, kuriose, vykdant administracinių teritorinių vienetų sistemos reformas, labai sumažėjo smulkiųjų vietos savivaldybių (pvz., skandinaviškosios vietos savivaldos sistemos šalyse: Danijoje, Švedijoje, Islandijoje ir t. t.). Sujungus į vieną didesnę vietos savivaldybę (viena integruota vietos valdžia) ir tokiu būdu padidinus savivaldybės finansinį (ekonominį) pajėgumą, yra stengiamasi, kad labai nenukentėtų: 1) viešųjų paslaugų „prieinamumas“, 2) vietinės demokratijos kokybė. Siekiant išsaugoti buvusių teritorinių bendruomenių identitetą ir „nenutolinti“ viešųjų pastangų nuo šių bendruomenių (jei jos nepageidauja valdyti pačios), yra „dekoncentruojama“ savivaldybės administracija. Buvusių „ma-

žųjų“ savivaldybių centruose išlaikomos administravimo funkcijas vykdančios ir (ar) viešąsias paslaugas teikiančios tarnybos su didesne ar mažesne diskrecija veikti ir (ar) naudoti jiems skiriamus finansinius išteklius. Ilgainiui, kaip rodo praktika, ši vertikaliosios dekoncentracijos rūšis yra keičiama vienokia ar kitokia delegavimo rūšimi (pvz., įgaliojimų delegavimas gyvenamųjų vietovių teritorinėms bendruomenėms ir jų išrinktiems seniūnams).

## Išvados

1. Autoriaus nuomone, decentralizacija vietos savivaldybėje (vidinė decentralizacija vietos savivaldybėje) savo esme, turiniu ir formomis yra labai panaši į decentralizaciją, vykdomą tokioje labai sudėtingoje socialinėje sistemoje (teritoriniame socialiniame junginyje) kaip valstybė. Todėl tai, kas tinka apibūdinant decentralizaciją valstybėje, dialektiškai gali būti panaudota ir apibrėžiant decentralizaciją vietos savivaldybėje.

2. *Decentralizacijos vietos savivaldybėje (vidinės decentralizacijos vietos savivaldybėje) esmė* – tai toks vietos savivaldybės valdymo ir (ar) viešųjų paslaugų teikimo posistemių pertvarkymo būdas, kai mažinama aukštesniam hierarchiniam lygiui priklausantiems subjektams nustatytų įgaliojimų veikti dalis ir atitinkamai didinama žemesniajam hierarchiniam lygiui priklausantiems subjektams tenkanti dalis arba įgaliojimai padalijami didesniai skaičiui to paties lygio subjektų.

3. *Decentralizacijos vietos savivaldybėje (arba vidinės decentralizacijos vietos savivaldybėje) turinys* – tai aukštesniajam hierarchiniam lygiui priklausančių savivaldybės subjektams nustatytų įgaliojimų *perdavimas* žemesniajam hierarchiniam lygiui priklausantiems pavaldiems ar nepavaldiems subjektams arba įgaliojimų padalijimas didesniai skaičiui to paties hierarchinio lygio subjektų. Įgaliojimus gavusiems subjektams yra garantuojama tam tikra diskrecija spręsti ir veikti. Be to, numatoma tam tikro pobūdžio sąveika (ryšiai, atsakomybė) tarp įgaliojimus perdavusio ir įgaliojimus gavusio subjektų.

Straipsnio autoriaus nuomone, decentralizacijos turinys priklauso nuo to:

- 1) kokiems subjektams (pavaldiems ar nepavaldiems) yra perduodami įgaliojimai;
- 2) kokie įgaliojimai yra perduodami;
- 3) kokia diskrecija (laisvė) yra garantuojama įgaliojimus gavusiems subjektams.

4. Decentralizacijos formos ir valstybėje, ir vietos savivaldybėje išskiriamos vadovaujantis šiais kriterijais (požymiais):

- 1) kokiems subjektams perduodami įgalioji-

mai veikti (t. y. ar perduodanti ir gaunanti įgaliojimus sieja pavaldumo santykiai);

- 2) ar perduodami įgaliojimai priskirtini vienai specifinei sričiai;

- 3) koks diskrecijos (laisvės) laipsnis priimti sprendimus (leisti teisės aktus) ir veikti (įgyvendinti priimtus sprendimus) garantuojamas įgaliojimus gaunantiems subjektams.

Vidinė decentralizacija vietos savivaldybėje, straipsnio autoriaus nuomone, yra vykdoma šiomis formomis:

- 1) dekoncentravimu;
- 2) įgaliojimų perdavimu (delegavimu);
- 3) fiskaline decentralizacija;
- 4) ekonomine decentralizacija.
5. Išanalizavus įvairių šalių patirtį, galima teigti, kad dabartiniu metu dažniausiai taikomos vidinės decentralizacijos savivaldybėse formos yra šios:

- 1) savivaldybių tarybų šakinių ir (ar) funkcinių komitetų (komisijų) sudarymas bei įgaliojimų jiems veikti ir sprendimų priimti tarybos vardu perdavimas (delegavimas);

- 2) savivaldybių tarybų (atstovaujamojo valdžios institucijų) dalies įgaliojimų perdavimas (delegavimas) vykdomajai valdžios institucijai;

- 3) įvairių ekonominės decentralizacijos būdų taikymas pradedant nuo pačių paprasčiausių ir pereinant prie sudėtingų PPP formų diegimo;

- 4) įgaliojimų perdavimas (delegavimas) gyvenamųjų vietovių ar jų dalių teritorinėms bendruomenėms (su vykdomaisiais organais);

- 5) įgaliojimų perdavimas (delegavimas) bendruomeninėms organizacijoms, dažnai vadinamoms „kaimynystės bendruomenėmis“;

- 6) įgaliojimų perdavimas (delegavimas) mokyklų savivaldos organams, viešųjų paslaugų vartotojų apsaugos taryboms ir panašioms darymams;

- 7) savivaldybės administracijos struktūrinių teritorinių padalinių (įvairaus teisinio statuso) sudarymas bei įgaliojimų jiems tvarkyti vienos ar kelių gyvenamųjų vietovių gyventojų reikalus, teikti jiems elementarias administracines ir (ar) viešąsias paslaugas perdavimas (delegavimas).

## Literatūra

1. Baltušnikienė J., Astrauskas A. *Viešojo valdymo institucijų funkcijų ir decentralizavimo aspektų analizė. Savivaldos institucijų politinis veiksmingumas*. Monografija. Vilnius: MRU, 2006.
2. *Dabartinės lietuvių kalbos žodynas*. Vilnius, 1993.
3. Damašienė V. *Valdymo pagrindai*. Šiauliai: ŠU.
4. Jasevičius L. *Viešojo administravimo decentralizacija*. Teisinės minties šventė. 2002.

5. Jevdokimov V., Starcev J. *Vietiniai valdžios organai užsienio šalyse*. Maskva, 2001.
6. *OECD*. Managing across levels of government.
7. Raipa A., Backūnaitė E. Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*. 2004. Nr. 27.
8. Staponkienė J. Naujosios viešosios vadybos elementų identifikavimas. *Viešoji politika ir administravimas*. 2005. Nr. 13.
9. Vaitkevičiūtė V. *Tarptautinių žodžių žodynas*. Vilnius: žodynas, 2004.
10. Žilinskas G. *Valstybinės valdžios politinė-teritorinė organizacija ir jos formos*. *Viešasis administravimas*. Monografija. Kaunas: KTU, 1999. P. 64–66.

Algirdas Astrauskas

### Internal Decentralization: Purport and Forms

#### Summary

This article seeks to lay a theoretical foundation of the internal decentralization (decentralization in the local municipality): its essence and content are defined, the main forms as well as the kinds of forms are identified. This is performed by using theoretical propositions of decentralization in the state (at the state level) following different researchers' works and verifying whether they are suitable for local municipalities of Lithuania and other countries. In the article the set goal is being sought by these actions:

- 1) the origin and the meaning of the word "decentralization" are explained;
- 2) the essence and the content of decentralization in the state (at the state level) are defined;
- 3) the essence and the content of decentralization in the local municipality are defined, its main forms and kinds of forms are named;
- 4) currently the most frequently applied forms of internal decentralization in local municipalities of other countries are submitted.

In the opinion of the author of the article, *decentralization in the local municipality (or internal decentralization in the local municipality)* means the *transfer* of the powers assigned to municipal bodies, which belong to a higher hierarchical level, to a subordinate or non-subordinate bodies, which belong to a lower hierarchical level, or division of powers to a bigger number of bodies of the same hierarchical level. The bodies that have received these powers are guaranteed some discretion to make decisions and operate. Moreover, a certain interaction (relations, responsibilities) between the bodies that have transferred the powers and the ones that have received those powers is foreseen.

From the author's of the article point of view, the internal decentralization in the local municipality is performed by these forms:

- 1) deconcentration;
- 2) transfer of powers (delegation);
- 3) fiscal decentralization;
- 4) economic decentralization.

The author thinks that at present the most frequently applied forms of internal decentralization in municipalities of different countries are the following ones:

- 1) composition of branch and/or functional committees (commissions) of municipal councils and transfer of powers (delegation) to them to operate and to adopt decisions on behalf of the municipal council;
- 2) transfer of a part of powers (delegation) of municipal councils (representative government institutions) to the executive institution;
- 3) application of different ways of economic decentralization, starting with the most ordinary and gradually moving to the introduction of more complicated forms of PPP (Public Private Partnership);
- 4) transfer of powers (delegation) to the territorial communities (with executive bodies) of residential areas or their parts;
- 5) transfer of powers (delegation) to communal organizations, frequently called „neighbourhood communities“;
- 6) transfer of powers (delegation) to the self-government bodies of schools, to public services consumers' protection councils or bodies of a similar type;
- 7) composition of structural-territorial subdivisions of the municipal administration (with different legal status) and transfer of powers (delegation) to them to manage the affairs of the inhabitants of one or several residential areas, to provide basic administrative and/or public services.

---

*Algirdas Astrauskas* – Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo fakulteto Viešojo administravimo katedros docentas, socialinių mokslų daktaras

Telefonas (+370 5) 233 064

Elektroninis paštas algirdas.astrauskas@lrs.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2007 balandžio mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2007 m. birželio mėn.