

Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai

Alvydas Raipa ir Eglė Backūnaitė

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

Straipsnyje analizuojamos decentralizacijos reformų formos, atkreipiant dėmesį į svarbiausius jų bruožus. Apibrėžiami pagrindiniai reformų tikslai ir instrumentai jiems pasiekti. Nagrinėjamos decentralizacijos vertinimo galimybės, pateikiant vertinimo rodiklius, kuriais remiantis būtų galima atlikti valstybių lyginamąją analizę. Vadovaujantis decentralizacijos reformų tikslais, kurie atitinka decentralizacijos sistemos kriterijus, modeliuojami galimi decentralizacijos reformų rezultatai, išryškinant pagrindinius reformų privalumus ir trūkumus.

Raktažodžiai: decentralizacija, decentralizacijos formos, decentralizacijos reformų tikslai, decentralizacijos reformų instrumentai, decentralizacijos kriterijai.

Keywords: decentralization, decentralization forms, decentralization aims, decentralization instruments, decentralization criteria.

Įvadas

Šiame amžiuje daugelyje žmogaus veiklos sričių (politikoje, viešajame administravime, ekonomikoje, ir t.t.) pastebimos decentralizacijos tendencijos, kurios formuoja naują visuomenę, įgyjančią kokybiškai naujų savybių, tokių kaip globalumas, integralumas, informuotumas.

Decentralizacija – viena svarbiausių šių dienų valdymo sistemų reformų krypčių – gali būti laikoma būtina sąlyga ne tik vietos savivaldos, bet ir pilietinės visuomenės vystymuisi. Valdymo permainos viešajame sektoriuje nėra tik tam tikrų pavienių, savitų reiškinių kombinacija. Permainas reikia vertinti kaip vieną politinių problemų ir atsakų į jas [1, p.16]. Decentralizacija apima fiskalinius, politinius bei administracinius pokyčius ir gali iš esmės paveikti visus vystymosi aspektus. Ryšių tarp valdžios lygių struktūra dari įtaką įvairiausiems procesams – nuo paslaugų teikimo, socialinės apsaugos ir skurdo mažinimo, iki finansų sektoriaus vystymosi ir makroekonominio stabilumo. Decentralizacija sudaro prielaidas atkreipti dėmesį į skurdo, lyčių nelygybės, aplinkos

apsaugos, sveikatos apsaugos, švietimo sistemų ir kitas problemas. Decentralizacija sąlygoja valstybės teikiamų paslaugų kiekį bei kokybę ir yra piliečių įtraukimo į visuomeninį gyvenimą sąlyga [2].

XXI amžiuje toliau tęsiamos XX amžiaus antroje pusėje prasidėjusios viešojo sektoriaus permanentinės reformos, kuriomis siekiama viešojo administravimo efektyvumo ir pažangos, sprendžiant finansines ir organizacines problemas [3, p.366]. Reformos yra susijusios tiek su naujomis valdymo teorijomis, tiek su praktikos inovacijomis. Jos apima valdymo modernizavimą ir esminių valdymo institucijų atnaujinimą. Valdymo kultūros materialųjį pagrindą sudarys decentralizuotos valdymo struktūros su moderniomis komunikacijų ir informacinėmis sistemomis, kuriose dirbs kvalifikuoti, profesionalūs darbuotojai. Valdymo kultūros idėjinį pagrindą sudarys veiklos orientavimas ne į procedūras ar veiksmus, bet į veiklos rezultatus, lankstumą ir efektyvumą, pagarbą piliečių prigimtiniams ir įstatymais nustatytiems teisėms.

1. Decentralizacijos formos

Pasak C. Pollitt ir G. Bouckaert, viešojo valdymo reformą sudaro sąmoningi pokyčiai viešojo sektoriaus organizacijų struktūrose ir procesuose, siekiant, kad jie veiktų geriau. Struktūriniai pokyčiai – viešojo sektoriaus organizacijų sujungimas (sukuriama mažiau didesnių departamentų, kad jie būtų geriau koordinuojami) arba atskyrimas (sukuriama daugiau mažesnių departamentų, kad išryškėtų dėmesio centras ir būtų skatinama specializacija). Procesiniai pokyčiai –

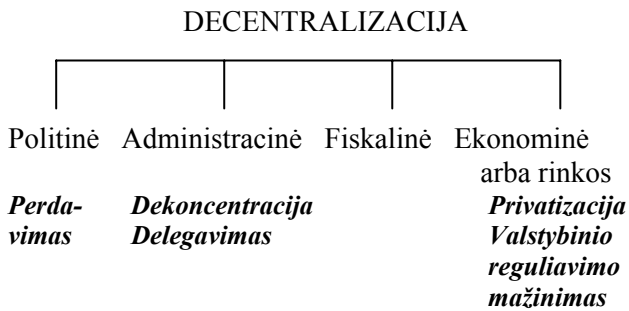
Alvydas Raipa – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros profesorius, socialinių mokslų daktaras.
El. paštas: alvydas.raipa@ktu.lt

Eglė Backūnaitė – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros asistentė.
El. paštas: egle.backunaitė@ktu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2004 m. vasario mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2004 m. kovo mėn.

tai veiklos procedūrų (pvz. licencijų išdavimo, negražinamų išmokų teikimo, kokybės standartų tam tikroms paslaugoms nustatymo, naujos biudžeto sudarymo tvarkos įdiegimo, valstybės tarnautojų įdarbinimo, mokymo, įvertinimo ir t.t.) pokyčiai [1, p.22].

Decentralizacija viešajame administravime – valdžios ir atsakomybės už viešųjų funkcijų vykdymą perdavimas iš centrinės valdžios jai pavaldžiai valdžiai ar kvazinepriklausomoms valstybinėms organizacijoms ir (arba) privačiam sektoriui [4]. Terminas *decentralizacija* turi daugiareikšmis (žr. 1 pav.).



1 pav. Decentralizacijos tipai

Kiekvieno tipo decentralizacija – politinė, administracinė, fiskalinė ar rinkos – turi skirtingas charakteristikas, politikos sudedamąsias dalis ir sąlygas sėkmei.

Politinė decentralizacija. Politinės decentralizacijos tikslas – suteikti piliečiams ar jų išrinktiems atstovams daugiau galių priimant viešuosius sprendimus. Ji dažnai susiejama su pliuralistine politika ir atstovaujama valdžia, bet tai taip pat gali paspartinti demokratizaciją, suteikiant piliečiams ar jų atstovams didesnės įtakos formuojant ir įgyvendinant politiką. Decentralizuoti sprendimai, priimti esant gausesniam dalyvavimui, dažnai geriau išreiškia visuomenės interesus negu priimti valstybės politinės valdžios.

Politinės decentralizacijos forma yra *perdavimas*. Perdavimas apima atsakomybės, sprendimų priėmimo, išteklių ir pajamų surinkimo pervedimą vietinio lygio viešajai valdžiai, kuri turėtų būti autonomiška ir visiškai nepriklausoma nuo perduodančios valdžios.

Politinė decentralizacija reikalauja konstitucinių arba įstatyminių reformų, politinių partijų didesnės įtakos, įstatymus leidžiančiosios valdžios stiprinimo, efektyvių viešų interesų grupių skatinimo. Politinei decentralizacijai būtinas aktyvus visuomenės dalyvavimas ir naujas požiūris į bendruomenines institucijas, demokratijos vertybes ir principus [2].

Administracinė decentralizacija. Administracine decentralizacija siekiama valdžios, atsakomybės ir finansinių išteklių, būtinų viešosioms paslaugoms teikti, persikirstymo tarp skirtingų valdžios lygių. Atsakomybės perdavimas apima kai kurių centrinės valdžios viešųjų funkcijų planavimo, finansavimo,

valdymo perdavimą kitiems valdžios institucijų vienetams, tarp jų regionų valdžiai ir savivaldybėms. Išskiriamos dvi pagrindinės administracinės decentralizacijos formos – *dekoncentracija* ir *delegavimas*.

Dekoncentracija yra sprendimų priėmimo galios, finansinės ir valdymo atsakomybės persikirstymas tarp skirtingų centrinės valdžios lygių, išlaikant tą pačią atsiskaitomybės hierarchiją, pradedant nuo vietinių vienetų iki centrinės valdžios ministerijų ar įstaigų [2]. Ši decentralizacijos forma dažniausia unitarinėse valstybėse. Dekoncentracija gali tik perkelti atsakomybę nuo centrinės valdžios pareigūnų dirbančioms regionuose, arba gali sukurti stiprią valdymo sritį bei vietos valdymo kompetenciją, esant centrinės valdžios ministrų priežiūrai. Dekoncentracija gali būti suprantama kaip pirmas žingsnis decentralizuoto valdymo link, siekiant pagerinti paslaugų teikimą.

Delegavimas yra platesnė decentralizacijos forma, kada centrinė valdžia perduoda sprendimų priėmimo ir viešųjų funkcijų valdymo atsakomybę pusiau autonomiškomis organizacijoms, kurios nėra visiškai kontroliuojamos centrinės valdžios, bet galiausiai atskaitingos jai. Valdžia deleguoja atsakomybę, kai sukuria valstybines įmones, korporacijas ar specialius projektus įgyvendinančius vienetus. Dažnai šios organizacijos turi didelę laisvę priimant sprendimus. Jos gali būti mažiau suvaržytos negu valdžios įstaigos, gali turėti teisę apmokestinti tiesioginius paslaugų gavėjus.

Fiskalinė decentralizacija. Decentralizacijos pagrindinis komponentas yra finansinė atsakomybė. Kad vietos valdžia ir privačios organizacijos efektyviai realizuotų decentralizuotas funkcijas, jos turi turėti atitinkamo lygio pajamas – nesvarbu ar padidintas vietoje, ar pervedtas iš centrinės valdžios – taip pat kaip ir galią priimti sprendimus dėl išlaidų. Yra daug fiskalinės decentralizacijos formų. Jos gali apimti:

- savęs finansavimą ar išlaidų sugrąžinimą per naudojimo mokesčius;
- kofinansavimo, arba bendros gamybos, per kurią vartotojai dalyvauja tiekdami paslaugas piniginiu ir darbo indėliu, pritaikymą;
- vietos pajamų padidinimą per nuosavybės, prekybos arba netiesioginius mokesčius;
- lėšų pervedimus tarp valdžios lygių, kurie padidina bendrąsias pajamas iš mokesčių, surinktų centrinės valdžios, vietos valdžiai bendriems ar specialioms poreikiams;
- skolinimosi teisės vietos valdžiai suteikimą ir nacionalinių arba vietos valdžios išteklių mobilizavimą paskoloms garantuoti.

Daugelyje besivystančių valstybių vietos valdžia ar kiti administraciniai vienetai turi įstatymų nustatytą galią apmokestinti, bet tų mokesčių bazė yra maža,

ir todėl išlieka įsisenėjęs priklausomumas nuo centrinės valdžios subsidijų.

Ekonominė arba rinkos decentralizacija. Viena iš plačiausiai taikomų decentralizacijos formų yra *privatizacija* ir *valstybės reguliavimo silpninimas*, atsakomybę už tam tikras veiklos sritis perkeliant iš viešojo į privatų sektorių. Privatizacija dažniausiai, bet ne visada, vyksta kartu su ekonomikos liberalizavimu ir rinkos santykių vystymu. Tokiu būdu dalis valstybės institucijų funkcijų ir uždavinių perduodama verslo sektoriui, bendruomeninėms grupėms, kooperatyvams, savanoriškoms asociacijoms ar kitoms nevyriausybinėms organizacijoms.

Privatizacija gali būti įvairių lygių: nuo kai kurių gėrybių ir paslaugų teikimo iki valstybinio ir privataus sektoriaus bendradarbiavimo rinkos sąlygomis, kooperuotai teikiant paslaugas ar infrastruktūrą. Privatizacija gali apimti:

- leidimą privačioms įmonėms atlikti anksčiau valdžios monopolizuotas funkcijas;
- sutartis su komercinėmis įmonėmis dėl viešųjų paslaugų ar infrastruktūros teikimo;
- viešojo sektoriaus programų finansavimą per kapitalo rinką, esant atitinkamam reguliavimui, mažinančiam centrinės valdžios atsakomybę arba skolinimosi riziką;
- valstybinių įmonių pardavimą ir atitinkamai atsakomybės už paslaugų teikimą perdavimą iš viešojo į privatų sektorių.

Valstybinio reguliavimo mažinimas reiškia, kad panaikinami teisiniai apribojimai privačiam dalyvavimui teikiant paslaugas arba varžantis privatiems tiekėjams dėl paslaugų, kurias anksčiau teikė valdžios įstaigos.

Politinė, administracinė, fiskalinė ir rinkos decentralizacija skirtingose valstybėse ir tos pačios valstybės skirtinguose sektoriuose gali įgauti įvairias formas. Tačiau bet kuriuo atveju decentralizacija reiškia žemesnių valdžios lygių institucijų padidėjusią autonomiją vienoje ar kitoje dimensijoje. Decentralizacijos laipsnis, apimtis ir fiskalinių reformų tarp valdžios lygių ribos atspindi valstybių istorinius, politinius, etninius, geografinius ir demografinius skirtumus. Institucinio, ekonominio ir politinio vystymosi skirtumai taip pat gali veikti decentralizacijos laipsnį. Decentralizacijos formos pasirinkimui įtaką daro daug kintamųjų: subnacionalinių valdžios lygių skaičius, jų dydis ir padėtis, funkcijų paskirstymas, institucijų kilmė, konstitucijoje numatytas jų vaidmuo ir statusas, taip pat esama politinė situacija [4].

2. Decentralizacijos reformų tikslai ir instrumentai

Valdžia pasirenka decentralizacijos politiką dėl įvairių priežasčių. Išskiriama daug decentralizacijos

sistemos tikslų, tačiau pagrindiniai yra keturi, atitinkantys decentralizacijos sistemos ar reformos kriterijus [5, p.14].

1. *Ekonominis efektyvumas*; šis tikslas turi dvi reikšmes: paskirstytas efektyvumas ir produktyvus efektyvumas; paskirstytas efektyvumas reiškia tiekiamo gėrybių ir paslaugų derinio atitiktį visuomenės norimam gėrybių ir paslaugų deriniui; produktyvus efektyvumas vertinamas pagal teikiamų viešųjų gėrybių pagaminimo kainą, t.y. ar ji decentralizuojant padidėjo, ar sumažėjo.

2. *Politinis efektyvumas – decentralizacijos sistema turi svarbias politines pasekmes ir reikšmę*:

- esant palankioms decentralizacijos galimybėms, padidėja vietos valdžios dalyvavimas priimant socialiai naudingus politinius sprendimus;
- aktyvi vietos valdžia yra demokratijos mokykla tiek elektoratui, tiek ir politikams; visuomenė įpranta diskutuoti socialines problemas, geriau supranta pasiūlytų galimybių pobūdį, kompromisų būtinumą;
- stipresnės subnacionalinio lygio valdžios yra kontrgalia centrinei valdžiai, nes apsaugo nuo centrinės valdžios autoritarinių tendencijų įsigalėjimo.

3. *Makroekonominis stabilumas* – makroekonominis valdymas, išreikštas augimu ir infliacija, yra pagrindinė valdžios pareiga, kurią vienijaa decentralizacijos mastas ir formos [6].

4. *Perskirstymas* – pajamų perskirstymas tarp žmonių ir vietovių yra viešosios politikos tikslas.

Pagrindiniai instrumentai decentralizuotai sistemai sukurti yra šie:

- *vietos valdžios rinkimų taisyklės* – nėra decentralizacijos be pakankamai nepriklausomos ir politiškai veikiančios vietos valdžios; taisyklės, pagal kurias formuojama ir funkcionuoja vietos valdžia, yra integrali decentralizacijos dalis; tai apima rinkimų, valdymo taisyklės ir vietos valdžios struktūrą [7; p.27];
- *atsakomybės paskirstymas* tarp valdymo institucijų dėl viešųjų gėrybių ir paslaugų teikimo: kai kuriais atvejais viskas yra aišku (pvz., valstybės gynyba yra centrinės valdžios, gatvių tvarkymas – vietos valdžios atsakomybė), o kartais (pvz., švietimas) atsakomybė už paslaugų teikimą turi būti paskirstoma tarp valdžios lygių – vietos valdžia turi būti įtraukta į paslaugų teikimą, nes geriau žino vietos sąlygas ir savitumą, o centrinė valdžia turi būti įtraukta į paslaugų teikimą dėl politinių ir ekonominių priežasčių; pa-

staruoju atveju iš-kyla valdžios lygių koordinacijos ir kooperacijos klausimas [8; p.70];

- *mokesčių paskirstymas* – viešosios gėrybės ir paslaugos, bent jau iš dalies, turi būti finansuojamos iš biudžeto, ir todėl būtina nustatyti kokius mokesčius ir kaip dalysis valdžios lygiai;
- *pervedimų sistema* – atsakomybė ir mokesčiai turi būti decentralizuojami kartu; kiekvienas valdžios lygis turi finansuoti savo išlaidas. Daugelyje valstybių atsakomybė yra daugiau decentralizuota nei mokesčiai, todėl centrinė valdžia finansuoja subnacionalinius valdžios lygius;
- *skolinimosi kompetencija ir pajėgumas* – subnacionalinė valdžia turi turėti galimybę dalyvauti kapitalo rinkoje, paskolos gali būti vienas iš ilgalaikių projektų išlaidų šaltinių;
- *centrinės valdžios kontrolė* – decentralizacija yra apibūdinama kaip centrinės valdžios funkcijų ir galių perdavimas subnacionalinių lygių valdžioms, tačiau centrinė valdžia turi išlaikyti tam tikrą kontrolės formą, prižiūradama ką daro vietos valdžia išlaidų, skolinimosi, mokesčių, biudžeto, audito ir kitose srityse [5; 6; 7; 9; 10].

Daugelyje studijų bandoma įvertinti decentralizacijos poveikį tam tikrus decentralizacijos matavimus siejant su fiskalinio stabilumo, ekonominio augimo, viešojo sektoriaus dydžio ekonominiais rezultatais [2].

Bandant nustatyti ryšį tarp decentralizacijos ir makroekonominių rodiklių, dažnai taikoma Tarptautinio valiutos fondo parengta *Valstybės finansų statistikos* (Government Finance Statistics – GFS) metodologija. *Valstybės finansų statistika* (VFS) šiuo metu yra geriausias informacijos šaltinis, atliekant įvairių valstybių finansinių srautų analizę, ir gali būti panaudota monitoringui, analizei bei bendram viešojo sektoriaus darbui įvertinti. Vienas svarbiausių VFS bruožų yra fiskalinių kintamųjų standartizacija. Todėl decentralizaciją vertinant remiantis VFS informacija, būtina atsižvelgti ir į tai, kad standartizacija neišvengiamai sąlygoja tam tikros informacijos ir jos detalių praradimą. VFS apima išsamią, kasmet atnaujinamą informaciją apie 149 valstybes. Vertinant finansų srautus, naudojama daugiau nei 50 kintamųjų.

Galima iškirti decentralizacijos fiskalinius ir kokybinius rodiklius. Fiskalinių decentralizacijos rodiklių pagrindas yra VFS.

Fiskaliniai rodikliai:

- subnacionalinių valdžios lygių išlaidų dalis;
- subnacionalinių valdžios lygių pajamų dalis;
- vertikalės disbalansas.

Kokybiniai rodikliai:

- išlaidų paskirstymas;

- pajamų paskirstymas;
- subnacionalinių valdžios lygių skolinimosi kontrolė;
- pervedimų sistemos charakteristikos.

Pagal Vakarų Europoje priimtą metodiką valdymo decentralizacijos laipsnis įvertinamas pagal vietos valdžios savarankiškų pajamų ar išlaidų santykį su nacionalinio biudžeto pajamomis ar išlaidomis ir bendruoju vidaus produktu (BVP). Kuo didesnė nacionalinio biudžeto dalis, palyginti su subnacionalinių valstybės biudžete, tuo fiskalinės decentralizacijos laipsnis mažesnis. Tačiau, suprantama, toks vertinimas nėra vienintelis ir visiškai tobulas fiskalinės decentralizacijos matas.

Tarptautinis valiutos fondas, atlikęs fiskalinės decentralizacijos reformas įgyvendinančių valstybių subnacionalinių lygių valdžios pajamų ir išlaidų dalių nacionaliniame biudžete rodiklių tyrimus, nustatė, kad subnacionalinių lygių valdžios vidutinės pajamos sudaro apie 22 proc. nacionalinio biudžeto pajamų, išlaidos – apie 29 proc. nacionalinio biudžeto išlaidų [11]. 1996 – 1998 metais subnacionalinių lygių valdžios pajamų ir išlaidų dalis padidėjo apie 5 proc. Šių rodiklių kilimo tendenciją rodo ir pastarųjų metų duomenys.

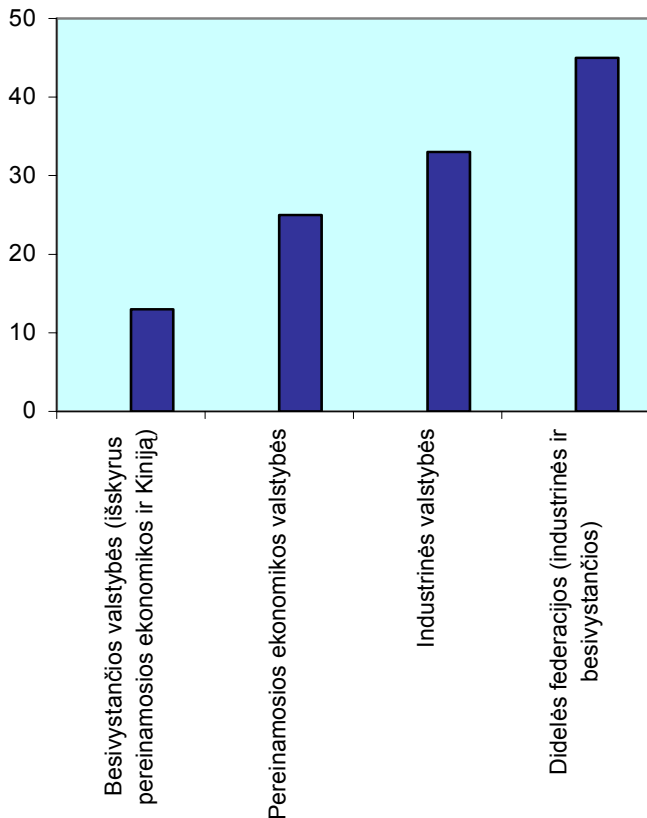
Mažai decentralizuotų šalių vietinėms išlaidoms tenka iki 20 proc. valstybės išlaidų ir iki 7 proc. BVP. Vidutinė decentralizacija yra tokia, kai vietos valdžia disponuoja iki 26 proc. visų valstybės išlaidų ir iki 10 proc. BVP. Prie tikros savivaldos šalių priskiriamos valstybės, kuriose vietos valdžia disponuoja daugiau nei 26 proc. nacionalinių išlaidų ir apie 10 proc. BVP [12, p.12-13].

Fiskalinės decentralizacijos rodiklius veikia valstybės valdymo forma, valstybės dydis, gyventojų skaičius, pajamų lygio kitimas ir BVP rodiklio dydis. Valstybių, kurios pasižymi aukštu pajamų lygiu, fiskalinės decentralizacijos rodikliai yra didesni. Aukščiausi yra OECD valstybių fiskalinės decentralizacijos rodikliai.

Analizė rodo, kad šalių, kurių valstybės biudžeto pajamų lyginamasis vidurkis konsoliduotuose biudžetuose yra daug mažas vienodas, savivaldybių biudžetų dalys būna gana skirtingos. Tai byloja apie didelę vietos savivaldos socialinės ir ekonominės raiškos ir finansinio savarankiškumo įvairovę.

Pastebima tendencija, kad federalinių valstybių subnacionalinių lygių (vidurinių ir vietos) valdžios išlaidos sudaro didesnę valstybės išlaidų dalį nei unitarinių valstybių (žr. 2 pav.[13]). Tačiau pajamų padidėjimas turi didesnę reikšmę subnacionalinių lygių valdžios išlaidų padidėjimui unitarinėse valstybėse nei federalinėse. Gyventojų skaičiaus kitimas subnacionalinių lygių valdžios išlaidoms svarbesnis federalinėse valstybėse: padidėjus gyventojų skaičiui, atitinkamai turi daugėti ir teikiamų paslaugų. 1998 me-

tais subnacionalinių lygių valdžios išlaidos sudarė vidutiniškai 38 proc. visų valstybės išlaidų federalinėse ir 22 proc. unitarinėse valstybėse [11; p.6].



2 pav. Subnacionalinių lygių valdžios išlaidos

Šaltinis: Decentralization: Rethinking Government, Rethinking the 21st Century: The Changing Development Landscape, World Development Report 1999/2000 <http://www.worldbank.org/wdr/2000/pdfs/chap5.pdf>

VFS sistemoje išlaidos klasifikuojamos pagal funkcinį ir ekonominį tipą. Funkcinis išlaidų klasifikavimas naudinga priemone analizuojant decentralizaciją sektoriniu aspektu, kadangi įvairiose valstybėse labai skiriasi decentralizuotų išlaidų grupės.

Lyginant valstybių išlaidas pagal funkcinę klasifikaciją, būtina įvertinti tai, kad VFS informacija, be tiesioginių funkcinių išlaidų, apima ir pervedimus tarp valdžios lygių. Ekonominis išlaidų klasifikavimas išskiria einamąsias ir kapitalo išlaidas, bet neįtraukia palūkanų mokėjimo. Gynyba ir palūkanų mokėjimas retai decentralizuojamos sritys, ir tai gali iškreipti decentralizacijos rodiklius. Nors, naudojantis VFS duomenimis, galima vertinti išlaidas pagal įvairias struktūras, tačiau ši vertinimo metodika nepateikia duomenų apie išlaidų autonomiją. Išlaidos centrinės valdžios deleguotoms funkcijoms atlikti VFS sistemoje tampa subnacionalinių lygių valdžios išlaidomis, nors subnacionalinis valdžios lygis neturi autonomijos priimti sprendimus dėl šių išlaidų.

VFS metodikoje pajamos skirstomos į mokesčines ir nemokesčines pajamas, pervedimus tarp valdžios lygių ir kitas dotacijas. Pajamos priskiriamos jas gaunančiam valdžios lygiui. Mokesčiai, dalijami tarp valdžios lygių, šioje sistemoje yra subnacionalinių lygių valdžios pajamos, nors ir neturi autonomijos nustatant pajamų bazę ir dydį. Vertikalusis disbalansas yra subnacionalinių lygių valdžios priklausymo nuo centrinės valdžios pajamų, dengiant jų išlaidas, laipsnis, ir jis gali būti vertinamas kaip pervedimų tarp valdžios lygių subnacionalinių išlaidų dalis. Tačiau VFS duomenyse neišskiriama šių sąlyginių pervedimų bendroji paskirtis ir proporcijos. VFS taip pat nėra pateikiama duomenų apie nepelno siekiančias institucijas ir viešąsias finansines institucijas [14]. Tai gali iškreipti duomenis, nes kai kuriose valstybėse šiose srityse veiklą vykdo valdžios.

3. Decentralizacijos vertinimo galimybės

Vertinant decentralizaciją, skirtumai tarp to paties lygio institucijų yra svarbūs indikatoriai, tačiau pagal VFS duomenis negalima vertinti horizontaliojo disbalanso, nes visi duomenys sukaupiami toje pačioje pakopoje.

Siekiant nustatyti decentralizacijos laipsnį ir jo kitimą, svarbūs yra šie bruožai:

- decentralizuotų vienetų kompetencijos apimtis ir centrinės valdžios vykdomos priežiūros prigimtis;
- decentralizuotų vienetų mokesčiai, įvertinant tai, kad tankiau apgyvendintose ir turtingesnėse vietovėse savivaldžios institucijos turi didesnę autonomiją negu turinčios nedaug gyventojų ir neturtingos;
- decentralizuotų vienetų finansinių šaltinių, ypač mokesčių, reikšmė, nes būtent tai sąlygoja realią jų laisvę; būtina išskirti, kokią decentralizuotų vienetų finansinių lėšų dalį sudaro:
 - a) lėšos, kurias įstatymais nustato centrinė valdžia;
 - b) lėšos, kurias gauna savivaldos vienetai, patys nustatydami vietinius mokesčius ir rinkliavas.

Remiantis kokybiniais fiskalinės decentralizacijos rodikliais, galima įvertinti subnacionalinių valdžios lygių autonomiškumą, priimant sprendimus dėl išlaidų, mokesčių tarifų nustatymo ir mokesčių administravimo, galimybę dalyvauti finansų rinkoje, pervedimų sistemos charakteristikas.

Iš išlaidų paskirstymo vertinimo turėtų būti matoma, kuris valdžios lygis atsakingas už skirtingas funkcijas, susijusias su valdžios teikiamomis paslaugomis (apgyvendinimas, maitinimo programos, pradinis ir ikimokyklinis švietimas ir t.t.), bei tų paslaugų mastas, struktūra, įvykdymas ir priežiūra. Pavyzdžiui, Lietuvoje universitetus finansuoja centrinė valdžia, o atsakomybė už pradinės mokyklas

padalyta tarp centrinės ir vietos valdžios. Nors vietos valdžia valdo pradinės mokyklas, tačiau jų struktūra ir skaičius nustatoma bendradarbiaujant su centrine valdžia. Kada tai įmanoma, turėtų būti nurodoma, kokiam valdžios lygmeniui lieka pagrindinė atsakomybė už tam tikros paslaugos teikimą. Pavyzdžiui, nors visa atsakomybė už ligonines yra padalyta tarp valdžios lygių, tačiau pagrindinė atsakomybė tenka centrinei valdžiai.

Pajamų paskirstymo analizė turėtų parodyti, kuris valdžios lygis atsakingesnis už tam tikras funkcijas: priemonių, tarifų nustatymą, mokesčių administravimą, ar mokestis yra dalijamas tarp valdžios lygių, ar ne. Atliekant kelių valstybių analizę, kaip pagrindą reiktų pasirinkti dažniausiai valstybėse pasitaikančius mokesčių tipus, tiesiogiai susijusius su subnacionaliniais valdžios lygiais. Dalijamų arba pridėtinųjų mokesčių kategorija parodo, ar mokestis yra dalijamas tarp skirtingų valdžios lygių, ar žemesnio lygio valdžia prašo papildomų mokesčių, prie esamų. Jeigu tai yra dalijamas mokestis, yra parodoma subnacionalinio lygio valdžios dalis. Subnacionalinių valdžios lygių skolinimosi kontrolės ribos garantuoja saugų subnacionalinių valdžios lygių skolinimąsi, riboja riziką ir sukuria kreditorių pasitikėjimą. Įvairiose valstybėse skolinimosi ribos kinta, bet duomenų struktūrizavimas suteikia tam tikrų normų atsiradimo perspektyvą. Pervedimų sistemą sunkiausia apibūdinti, kadangi ji dažniausiai susideda iš programų, o kiekviena šių programų aprašoma atskirai. Labai svarbūs yra duomenys apie dalijamus mokesčius ir pervedimus. Šie du pajamų šaltiniai beveik visada yra subnacionalinių lygių valdžios lėšos, kontroliuojamos aukštesnio lygio valdžios.

Fiskalinės decentralizacijos vertinimas turi apimti pagrindines decentralizuotos sistemos charakteristikas, tokias kaip vietoje tvirtinamas biudžetas, vietos valdžios skolinimosi galios, vietos valdžios gebėjimai rinkti mokesčius ir pan. Įvairių valstybių fiskalinės decentralizacijos laipsnio palyginimas yra kompleksinė

ir daugelį aspektų apimanti užduotis, kurios įgyvendinimui būtina identifikuoti subnacionalinių valdžios lygių autonomiją ir veiksmų laisvę pajamų ir išlaidų srityse. Nors yra buvę tarptautinių ir dvišalių organizacijų bandymų sukurti valstybių fiskalinės decentralizacijos statistikos palyginimo metodologiją, tačiau kol kas visavertės standartizuotos informacijos nėra.

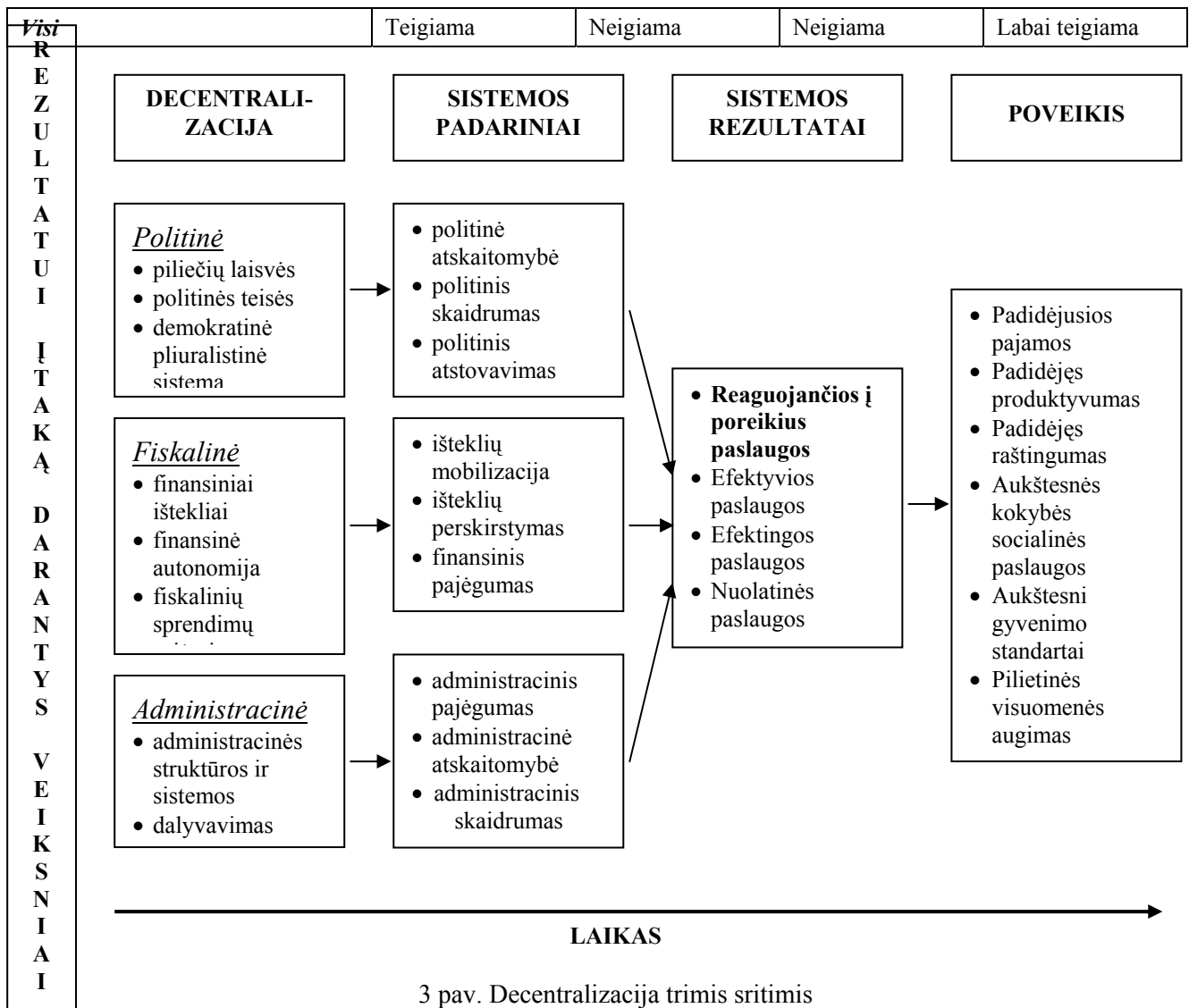
VFS įvairiose valstybėse nevienodai vertinama, tačiau tai vienintelis fiskalinės decentralizacijos ir viešųjų finansų analizės informacijos šaltinis. Kaip minėta, tai nėra idealus fiskalinės decentralizacijos matas: standartizavus finansinius kintamuosius, prarandama dalis informacijos. Pavyzdžiui, VFS pateikia duomenų apie išlaidas pagal funkcijas ir ekonominį tipą, tačiau tai neatspindi išlaidų autonomijos. Be to, VFS centrinės valdžios perduotos išlaidos tampa subnacionalinių valdžių lygių išlaidomis. Panašiai ir pajamoms. VFS apima duomenis apie mokesčines, nemokesčines pajamas ir dotacijas, bet neišskiria, ar mokesčiai surenkami per dalijamus mokesčius, ar per vietinius „nuosavus“ mokesčius, ir nenurodoma, kurią dalį dotacijų sudaro sąlyginės, o ne bendrosios paskirties dotacijos.

4. Decentralizacijos reformų privalumai ir trūkumai

Decentralizacijai, kaip ir bet kuriam kitam visuomenės reiškiniui, būdingi ir teigiami, ir neigiami padariniai. Įgyvendinant reformas, būtina iš anksto žinoti, kokie galimi rezultatai. Tai leidžia daryti galimas ir pesimistines, ir optimistines prognozes. Žinoma, kiekvienoje valstybėje tos pačios reformos rezultatai gali būti labai skirtingi, tačiau, remiantis tiek teorija, tiek ir kitų valstybių praktika, galima modeliuoti reformų rezultatus. Modeliuojant galima remtis 1 lentelėje ir 3 pav. [11] apibendrintomis politikos instrumentų panaudojimo sąsajomis su atskirų politikos sričių įgyvendinimu.

1 lentelė. Politikos instrumentų įtaka atskirų politikos sričių įgyvendinimui (parengta pagal [5])

	<i>Ekonominis efektyvumas</i>	<i>Makroekonominis stabilumas</i>	<i>Perskirstymas</i>	<i>Politinis efektyvumas</i>
<i>Atsakomybės paskirstymas</i>	Teigiama	Neigiama	Neigiama	Labai teigiama
<i>Mokesčių paskirstymas</i>	Neigiama	Labai neigiama	Labai neigiama	Labai teigiama
<i>Pervedimų sistema</i>	Teigiama	Teigiama	Labai teigiama	Neigiama
<i>Centrinės valdžios kontrolė</i>	Teigiama	Teigiama	Neutralia	Neutralia
<i>Vietos valdžios rinkimų taisyklės</i>	Teigiama	Labai neigiama	Neigiama	Labai teigiama



3 pav. Decentralizacija trimis sritimis

Šaltinis: R. D. Ebel, S. Yilmaz Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview World Bank Institute 2002, p.26. <http://www1.worldbank.org/wbiwp/decentralization/library3/Ebel&Yilmaz.pdf>

Esant atitinkamam apmokestinimo ar išlaidų galių paskirstymui, subnacionalinių lygių valdžia gali būti itin svarbi teikiant valstybės paslaugas, nesvarbu kiek ji aukštesniam valdžios lygiui pavaldi ar atskaitinga [15]. Kada subnacionalinių lygių valdžia turi realią fiskalinę ir politinę atsakomybę, decentralizacija gali skatinti tokių socialinių siekių kaip politinis dalyvavimas ir demokratinė atsiskaitomybė padidėjimą. Fiskalinė decentralizacija, išlaisvindama vietinę ir regioninę iniciatyvą, skatina socialinį ir ekonominį vystymąsi, kuris geriau tenkina gyventojų poreikius ir mažina teritorijų išsivystymo netolygumus.

Ekonomikos teoretikai decentralizacijos būtinybę grindžia remdamiesi daugiau valdymo efektyvumo siekiu, siejant jį su viešosiomis išlaidomis. Vietos valdžia, būdama arčiau žmonių ir reaguodama į vietos poreikius, gali priimti geresnius, atspindinčius gyventojų poreikius, išlaidų sprendimus nei centrinė

valdžia. Antra, žmonės yra labiau linkę mokėti už paslaugas, kurios geriau atitinka jų prioritetus, ypač jei jie yra įtraukti į paslaugų tiekimo sprendimų priėmimo procesą. Decentralizacija gali padidinti valdžių „konkurencingumą“ ir skatinti novatoriškumą, tenkinant gyventojų norus [16; p.333 – 335].

Didesnis savivaldos institucijų savarankiškumas suteikia didesnę manevringumą šalies finansų sistemai ir leidžia spręsti subnacionalinių lygių valdžios ekonomines problemas, neimant lėšų iš centrinės valdžios biudžeto. Esant lanksčiai mokesčių sistemai, kai subnacionalinė valdžia gali įvesti naujus mokesčius ir rinkliavas, didinti arba mažinti jų tarifus, taikyti mokesčių lengvatas, subnacionalinių valdžios lygių finansų politika padeda plėtoti nacionalinę ekonomiką ir mažinti valstybės biudžeto deficitą.

Apibendrinant galima išskirti šiuos decentralizacijos privalumus:

- padidinamas subnacionalinių lygių valdžios priėjimas prie centrinės valdžios išteklių;
- išplečiamas piliečių dalyvavimas ir vietos valdžiai suteikiama galimybė spausti centrinės valdžios institucijas, kad būtų padidinta nacionalinių pajamų dalis vietos problemoms spręsti;
- padidinami vietos valdžios techniniai ir administraciniai gebėjimai, kuriamos naujos vietinio lygio organizacijos;
- nacionalinio vystymo strategijose daugiau dėmesio skiriama regioninio ir vietinio lygio raidos programoms [2;6;14;17;18;19].

Fiskalinės decentralizacijos laipsnio didinimas, atsakomybės už vykdomų funkcijų išlaidas, naudojant surinktas mokesťines pajamas, griežtas paskirstymas tarp valdžios lygių yra viena svarbiausių ekonominio augimo ir investicijų į privatų ir viešą verslą skatinimo sąlygų [20, p.183].

Decentralizacijos plėtojimas ir savivaldybių finansinio savarankiškumo didinimas yra glaudžiai susijęs su regioninės plėtros politika savivaldos lygmeniu. Jei savivaldybės turi daugiau teisių, o kartu ir savarankiškumo formuojant vietinius biudžetus, jos gali tinkamai įgyvendinti regiono ir savivaldos socialinės ir ekonominės plėtros planus. Kuo didesnis vietinės valdžios finansinis priklausomumas nuo centrinės valdžios, tuo mažesnė vietinės valdžios įtaka formuojant regioninę politiką [10].

Tačiau decentralizacija nėra panacėja, ji turi ir trūkumų.

Decentralizacija ne visada garantuoja administravimo efektyvumą, kadangi atsiranda sunkumų perkeliant nacionalinės politikos valdymo funkcijas, kuriant įvairaus lygmens subnacionalines institucijas, perduodant įvairių rūšių valdymo ir administravimo funkcijas subnacionalinių valdymo lygių subjektams. Tai gali išprovokuoti regionalizmo nuostatas, mažumų ignoravimą, projektų finansavimo, administracinės atsakomybės sampratos realizavimo problemas, neleisti įtvirtinti viešojo administravimo sistemos atvirumo.

Decentralizuotoje valstybinėje administracinėje sistemoje valstybės tarnautojams atsiranda galimybė sau prisiskirti jiems nebūdingą politikos formulavimo funkciją. Jie gali interpretuoti valstybinės politikos įgyvendinimą, projektų ir programų administravimą. Dėl nepakankamo įstatyminio valdymo funkcijų reguliavimo, t.y. esant nepakankamai apibrėžtomis valstybės tarnautojų galioms ir kompetencijai bei jų kontrolės procedūroms, sunku organizuoti valstybės tarnautojų veiklos procedūrinę kontrolę.

Politinės valdžios ir fiskalinė decentralizacija gali paskatinti neigiamas tendencijas tarp valstybės ir vietos valdžios pareigūnų, o tai gali pakenkti

makroekonominiam stabilumui kaip viešųjų gėrybių tiekimui [6]. Galios ir atsakomybės padalijimas tarp valdžios lygių padidina institucinius, valdymo gebėjimus, tačiau, tai taip pat gali sąlygoti ir korupciją bei kitus įvairius piktnaudžiavimo valdžia reiškinius.

Decentralizacija ne visada yra efektyvi, ypač standartizuotoms ir rutininėms paslaugoms. Decentralizacija gali sąlygoti ekonominį disbalansą, centrinės valdžios kontrolės finansiniams ištekliams praradimą, mažesnę tiekiamų paslaugų efektyvumą ir efektingumą dėl vietos valdžios silpnų ekonominių ir techninių gebėjimų, nelygų paslaugų tiekimą ir priežiūrą skirtingose teritorijose, valstybinės politikos koordinavimo sudėtingumą dėl galimo funkcijų sukoncentravimo vietinio elito rankose, nepasitikėjimą tarp viešojo ir privataus sektoriaus, kuris gali pakenkti vietinio lygio kooperacijai. Be to:

- decentralizacija ir privatizacija turi tendenciją didinti skirtingas organizacines galimybes turinčių bendruomenių ir regionų nelygybę;
- sudaromos nevienodos galimybės vietos elitui dalyvauti projektų planavime ir valdyme;
- viešųjų ar privačių institucijų silpnumas kartais papildomas vietos valdžios valdymu;
- programos dažniausiai kuriamos remiantis efektingumo ir administracinio efektyvumo kriterijais, o vertinamos pagal politinius rezultatus.

Nors decentralizacijos tendencija šiuo metu pasaulyje plačiai paplitusi, jos reikšmė, rezultatai ir poveikis kiekvienoje valstybėje skiriasi. Dabartinė patirtis teikia šias tris decentralizacijos pamokas.

Pirmausia, decentralizacija labiausiai veikia makroekonominį stabilumą, skurdo mažinimą, socialinių paslaugų tiekimą bei valdymo kokybę. Tinkamai vykdoma decentralizacija gali suteikti daug ekonominės naudos, padidinti lankstumą, atsiskaitomybę ir efektyvumą, teikiant vietos gyventojų pageidaujamas paslaugas. Netinkamai atliktos decentralizacijos gali būti nepageidautinos pasekmės: makroekonominis nestabilumas, padidėti regionų skirtumai ir kilti tarp jų konfliktai arba sumažėti viešųjų paslaugų kokybė ir kiekis [18]. Šiaip ar taip, nėra vieno teisingo decentralizacijos kelio, o tam tikros decentralizacijos apimtys ir tipo nustatymas yra politiniai sprendimai, padedantys išvengti dažnai pasitaikančių klaidų (pavyzdžiui, klystama, jei decentralizuojamos pajamos, nedecentralizuojant atitinkamų atsakomybės sričių, arba suteikiamos tokios pat pajamos ir atsakomybės sritys ir mažiems, ir dideliems vietos savivaldos vienetams).

Antra, kadangi decentralizacija yra visur tebevykstantis, evoliucionuojantis procesas, būtina tam tikra institucinė infrastruktūra, kuri vystytų, tikrintų ir

įgyvendintų decentralizacijos politiką. Institucinė infrastruktūra apima įstatymų leidybos, priežiūros sistemą, koordinavimo organizacijas ir gebėjimus didinančias programas. Patirtis rodo būtinumą plėtoti ir skelbti tikslią ir patikimą visus decentralizacijos procesų aspektus apimančią informaciją. Tai sumažina sumaištį, galimybę politinių ir biurokratinių konfliktų, kuriuos dažnai išprovokuoja bet kokie pokyčiai.

Trečia, reformos sėkmingai įgyvendinamos tik visų valdžios lygių pastangomis.

Kaip minėta, decentralizacijos procesų rezultatai gali turėti ir teigiamų, ir neigiamų pasekmių. Be to, tarp jų galima išvelgti priežastinius ryšius. Decentralizacija sąlygoja didesnes interesų grupių galimybes ir veiklos plėtrą rengiant sprendimus, vertinant viešųjų institucijų sugebėjimą plėsti piliečių dalyvavimo vaidmenį ir reikšmę demokratinėje visuomenėje. Ir nors decentralizavimas didina viešųjų institucijų galimybes plėsti poveikį piliečių organizacijoms, tačiau aktyvus piliečių dalyvavimas skatina decentralizacijos procesų, valdžios institucijų atsakomybės plėtrą.

Centralizacija ir decentralizacija nėra tarpusavyje nesuderinamos alternatyvos. Daugelyje valstybių tam tikras centralizacijos ir decentralizacijos balansas yra būtinas, kad valdžia funkcionuotų efektyviai. Ne visos funkcijos turi ir gali būti valdomos bei finansuojamos decentralizuotai. Netgi tada, kai valstybinė valdžia decentralizuoja atsakomybę, centrinė valdžia išlaiko svarbius politikos ir priežiūros vaidmenis. Centrinė valdžia turi sukurti arba palaikyti tam tikras sąlygas, kad vietos valdžios vienetai ar nevyriausybinės organizacijos galėtų prisiimti didesnę atsakomybę. Ministerijos, kurdamos atitinkama, efektyvią valstybinę politiką, reglamentuodamos decentralizaciją, stiprindamos vietos valdžios institucinius gebėjimus prisiimti atsakomybę už naujų funkcijų įgyvendinimą, atlieka lemiamą vaidmenį skatinant ir remiant decentralizaciją, formuodamos decentralizavimo strategines kryptis ir užduotis.

Išvados

1. Per pastaruosius du dešimtmečius pasaulyje įsivyravo tendencija decentralizuoti politines, finansines ir(arba) administracines centrinės valdžios atsakomybės sritis, perduodant jas žemesniems valdymo lygiams arba privačiam sektoriui. *Decentralizacija* – tai valdžios ir atsakomybės už valstybinių pareigų vykdymą perdavimas iš centrinės valdžios jai pavaldžiai valdžiai ar kvazinepriklausomoms valstybinėms organizacijoms ir(arba) privačiam sektoriui.

2. Decentralizacijos formos pasirinkimą veikia daug kintamųjų: subnacionalinių valdžios lygių

skaičius, jų dydis ir padėtis, funkcijų paskirstymas, institucijų kilmė, konstitucijoje numatytas jų vaidmuo ir statusas, techninės charakteristikos ir esama politinė situacija.

3. Decentralizacija apima fiskalinius, politinius ir administracinius pokyčius, galinčius iš esmės paveikti visus vystymosi aspektus: daro reikšmingą įtaką išteklių mobilizavimui ir paskirstymui, makroekonominiam stabilumui, paslaugų teikimui ir lygybei. Decentralizacija kaip politinė ir ekonominė realybė daugelyje besivystančių valstybių, gali daryti įtaką ekonominiam vystymuisi, skurdo mažinimui.

4. Vertinant decentralizacijos poveikį, bandoma tam tikrus decentralizacijos matus susieti su fiskalinio stabilumo, ekonominio augimo, viešojo sektoriaus dydžio ekonominiais rezultatais, tačiau esami rodikliai neįvertina subnacionalinių valdžios lygių autonomiškumo priimant sprendimus dėl išlaidų, mokesčių tarifų nustatymo ir mokesčių administravimo, galimybės dalyvauti finansų rinkoje ir pervedimų sistemos charakteristikų.

Literatūra

1. Pollitt, C., Bouckaert, G. *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė* (iš anglų k. vertė J. Musteikytė, R. Griekienis). Vilnius: Algarvė, 2003.
2. Robertson, W. Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Improved Governance and Human Development, 2nd International Conference on Decentralisation Federalism: The Future of Decentralizing States?, 25–27 July 2002, Manila, Philippines, Decentralisation Democratic Governance Team IDG/BDP, UNDP New York <http://www.undp.org/governance/docsdecentral/overview-decentralisation-worldwide-paper.pdf>
3. Raipa, A., Smalskys, V. Šiuolaikinio viešojo administravimo raidos tendencijos.. (Ats. red. Raipa). Viešojo administravimo efektyvumas. Kaunas: Technologija, 2001, 352-368.
4. Rondinelli, D. What is Decentralization? Intergovernmental Fiscal Relations & Local Financial Management Program, Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview, World Bank Institute, 2002 <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/library3/Ebel&Yilmaz.pdf>
5. Prud'homme, R. *Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations*. Summary Report Prepared for the UNCDF symposium on Decentralization Local Government in Africa, 2001 http://www.uncdf.org/english/local_governance/thematic_papers/capetown_paper1.pdf
6. Litvack, J., Ahmad, J., Bird, R. Rethinking Decentralization at the World Bank. A Discussion Paper, <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/library1/litvack.htm>
7. Horvath, T. Decentralization: Experiments and Reforms. Local Government and Public Service Reform Initiative Open Society Institute OSI/LGI, Hungary, 2000, 22-57.
8. Žilinskas, G. Valstybinės valdžios politinė-teritorinė organizacija ir jos formos. (Ats. red. Raipa). Viešasis administravimas. Kaunas: Technologija, 2001, 62-86.

9. Pallai, K. The Framework of Decentralization Prepared for World Bank Institute, 2001. <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/library1/Katalin%20Palli.pdf>
10. Decentralization in the transition economies: challenges and the road ahead, The World Bank, Europe and Central Asia, Poverty Reduction and Economic Management Unit, June 14, 2001, http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/library1/decentralization_transitionecon.pdf
11. Ebel, R. D., Yilmaz, S. Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview, World Bank Institute, 2002 <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/library3/Ebel&Yilmaz.pdf>
12. Lazdynas, R. Valstybė, apskritis, savivaldybė. *Savivaldybių žinios*, 2001, Nr.26(148), 12-13.
13. Decentralization: Rethinking Government, Rethinking the 21th Century: The Changing Development Landscape, World Development Report 1999/2000 <http://www.worldbank.org/wdr/2000/pdfs/chap5.pdf>
14. Ebel, R.D., Yilmaz, S. On The Measurement and Impact of Fiscal Decentralization, 2002 http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/fiscalfederalism_Russia/measurement_decentralization.pdf
15. Bird, R. M. *Setting the Stage: Municipal Finance and Intergovernmental Finance* <http://www.worldbank.org/wbi/urbancitymgt/toronto/assets/t-bird-mod03.pdf>
16. Peters, B. Guy Biurokratijos politika (iš anglų k. vertė K.Dubnikas, A.Radžvilienė, O.Stokis). Vilnius, 2002, 327-375, 437-479.
17. Basta, L. R. Decentralization – Key Issues, Major Trends and Future Developments. http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/SDC_keyissues.pdf
18. Ebel, R., Febres, G. The New Century of Globalization...and Localization. World Bank Institute, June 2, 2000 <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/library1/globalization.pdf>
19. Peteri, G. Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe. Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute OSI/LGI, Hungary, 2002, 38-39.
20. Stačiokas R., Rimas J. *Lietuvos savivaldybių raida ir veiklos finansavimas*. Kaunas: Technologija, 2002.

Alvydas Raipa and Eglė Backūnaitė

Theoretical and Applied Aspects of Decentralization Reforms

Summary

The forms of decentralization, focusing on the main features and differences of these forms, are analyzed in this article. It is shown that each type of decentralization - political, administrative, fiscal, and market - has different characteristics, policy implications, and conditions for success. There are defined the main goals of decentralization reforms and identified the tools for their achievement. Decentralization is considered as a *sine qua non* not only in the development of local self-government, but with regard to civil society as a whole and the greatest factor of social change. Decentralization can address poverty, gender inequality, environmental concerns, and the improvement of healthcare, education and access to technology. Moreover, decentralization does not only affect government and civil service, but is conditional on the involvement of community organizations, stakeholders in the private sector, international aid organizations and citizens. The measurements of decentralization are analyzed too. Since, the standard measures fail to take into account the different degrees of decentralization and the true decision-making authority of sub-national institutions over revenues and expenditures, there are focusing on the search for more impartial and integrated evaluation indicators.