

Vietos savivalda ir sprendimų priėmimas

Vygandas Paulikas, Vidmantas Adomonis

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

Lietuvos vietos savivaldos funkcionavimo bei jos galių klausimu daug diskutuojama įvairių lygių valdžios institucijose, visuomeninėse organizacijose, bendruomenėse. Vieningai pritariama, jog būtina suteikti didesnes galias pačioms bendruomenėms bei jų išrinktoms vietos valdžios institucijoms spręsti tas problemas, kurias jos geriausiai išmano (subsidiarumas). Deja, metai iš metų, kalbant apie vietos savivaldos galių didinimą, nesikeičia vietos savivaldos finansinė ir fiskalinė priklausomybė nuo centrinės valdžios, lieka nepagrįstai dideli savivaldybių teritorijos dydžiai (gyventojų kiekis). Tai lemia ribotas sprendimų priėmimo galimybes, jau priimtų sprendimų įgyvendinimą. Lietuvos vietos savivaldos finansinis ir fiskalinis savarankiškumas bei iš to sekanti sprendimų priėmimo galimybė gerokai skiriasi nuo kitų Baltijos bei Vidurio Europos ir Skandinavijos valstybių. Šis straipsnis skirtas mūsų valstybės vietos savivaldos fiskalinio bei finansinio savarankiškumo bei savivaldybių dydžių palyginti su Skandinavijos, Vidurio Europos ir Baltijos valstybėmis nulemtai sprendimų priėmimo galių analizei.

Raktažodžiai: vietos savivalda, finansinis ir fiskalinis savivaldybių savarankiškumas.

Keywords: local self-government, financial and fiscal independence.

Įvadas

Visame civilizuotame pasaulyje per pastaruosius šimtmečius ir dešimtmečius didėjo vietos valdžios galios sprendžiant vietos bendruomenių reikalus. Ne visada Europos valstybių vietinė valdžia turėjo tokias dideles teises, o vietos bendruomenės buvo tokios aktyvios formuodamos savo valdžios institucijas ir per jas sprendžiamas vietinius reikalus, kaip tai vyksta dabartinėse Europos Sąjungos bei kitose Vakarų civilizuoto pasaulio valstybėse. Dažniau buvo priešingai – valdžia buvo telkiama centrinės valdžios rankose.

Apie centrinės valdžios galių sutelkimo sukeltas socialines blygybes dar 1835 m. rašė žymus prancūzų rašytojas, užsienio reikalų ministras ir publicistas A. de Tokevilis. Palyginęs bendruomenių savivaldos reikalus JAV bei Prancūzijoje, jis nurodė dėl savivaldos stokos Prancūzijoje kylančias visuomenės doros ir pilietiškumo problemas: „<...> jiems visiškai nerūpi kaimo gerovė, gatvės saugumas, jų bažnyčios ir parapijos likimas: jų manymu, visa tai jiems yra svetima ir priklauso visagaliam svetimšaliui, vadinamam vyriausybe. Nesirūpinimas savimi toks didelis, jog, jiems ar jų vaikams grėšiant pavojui, užuot stengęsi pašalinti grėsmę, jie, sudėję rankas, laukia, kada visas kraštas ateis jiems į talką. Nors visiškai atsižadėję savo laisvos valios, jie ne mažiau nei kas kitas nemėgsta paklusnumo. Jie taikstosi su valdininkų savivale, bet vos tik jėgai nuo jų nutolus, tuojau pamina įstaty-

mą kaip nugalėtą priešą. <...> šaliai patekus į tokią padėtį, reikia keisti ir įstatymus, ir papročius, kad ji nežūtų, nes galutinai yra pašlijusi visuomenės dora: valdinių dar esama, bet piliečių nebėra. <...> bendruomeninė laisvė turi išsimekti į papročius, o tai gali atsitikti tik tada, kai ji bus ilgai gyvavusi įstatymų įteisinta“ [6, p. 101–105].

Nežinant, kas yra šių minčių autorius, būtų galima pamanyti, kad kažkuris iš dabartinių Lietuvos visuomenės veikėjų aprašo nūdienos mūsų kaimų ir miestų bendruomenes, jų dabartinę būseną bei savivaldos problemas.

Daug bendrų vietos bendruomenės savivaldos bruožų ir panašių problemų galima išvelgti visose iš totalitarinių režimų arba despotiškų monarchų išsivadavusiose valstybėse, ir tai nepriklausys nuo to, kuriame šimtmetyje ir kioje valstybėje visa tai vyko.

Vietos savivalda Europoje seniau ir dabar

R. Nisbetas [12, p. 6] teigia, kad susirūpinimas dėl „bendruomenės“ išlikimo ir savivaldos yra neblėsianti Europos socialinės ir politinės refleksijos tema.

W. Personas [15, p. 430] nurodo, kad „bendruomeninio“ požiūrio į viešąją politiką ištakos siekia kolonijinių Prancūzijos, Britanijos, Belgijos administravimą, kai administratoriai vietos bendruomenes mėgino padaryti labiau savarankiškas – joms pačioms suteikdavo teisę spręsti vietos problemas.

Nors nūdienos Vakarų valstybėse vietos valdžia ir bendruomenės turi dideles galias priimti sprendimus dėl vietos reikalų, visgi, platų politinį šalininkų spektrą turi „komunitarizmo“ idėjos, kurias propaguoja D. Willetsas [23, p. 10], A. Etzioni [7] ir kiti, o remia B. Klintonas, Ž. Delorsas, H. Kolis, šiuolaikiniai britų leiboristai bei JAV respublikonai.

„Komunitaristai“ teigia, kad šiuolaikinė visuomenė, kurioje individo teisės iškeliamos virš pareigų ir atsakomybės, praranda bendruomeniškumo jausmą ir savanoriško bendradarbiavimo tradicijas.

H. Wilensky [22, p. 190] informacinę revoliuciją mėgina susieti su organizacijos kaita. Jis siekia išsiaiškinti, kaip nesugebėjimas taikyti žinias gali būti siejamas su struktūriniais ir ideologiniais veiksniais ir nurodo, kad egzistuoja 3 bendri nesugebėjimo taikyti žinias veiksniai, maksimaliai padidinantys žinių išskrypimą ir blokavimą:

- struktūriniai – per didelė hierarchija, per didelė žinių centralizacija, per daug specializacijų ir specializuotų vienetų;
- doktrinos – konfliktas tarp žinių rinkimo ir slaptos informacijos, įsitikinimas slaptų žinių pranašumu, vertinimas vietoj orientavimosi reikaluose;
- problemų ir procesų tipai – įsitvirtinusių organizacijų primetamos problemos, sprendimai, implikuojantys didelius kaštus.

Autorius rašo, kad žmonės, esantys centrinės valdžios viršūnėse, yra atitrūkę nuo tikrovės, kad jiems sunku gauti geros informacijos, o dar sunkiau ją išklausyti.

Pagrindiniu šiuolaikinių demokratinių valstybių viešojo sektoriaus analizės objektu tampa viešosios politikos paslaugų teikimo būdai arba „sistemos“. Paprastas hierarchines viešųjų paslaugų teikimo sistemos keičia mišrios sistemos, kuriose valstybiniai mechanizmai naudojami kartu su privačiojo sektoriaus „partnerystės“ formomis, rinkos mechanizmais ir komercializuota viešąja politika.

Viešosios paslaugos teikimo mišinys (centrinis-vietinis-privatus-savanoriškas) Europos kontinente yra gana nevienodas ir priklauso ne vien nuo centralizuotų unitarinių valstybių ar decentralizuotų federacinių sistemų pobūdžio.

R. Batley ir G. Stokeris [3, p. 215] nurodo, kad Prancūzijoje, Vokietijoje, Didžiojoje Britanijoje, Olandijoje, Airijoje, Danijoje, Norvegijoje, Ispanijoje, Portugalijoje viešojo sektoriaus reformų retorika yra labai panaši. Visur kalbama apie viešosios paslaugos artumą piliečiams, biurokratinių kliūčių šalinimą, kompleksškumą, pasirinkimo galimybę. Kai kuriose šalyse reformos labiau grindžiamos konkurencijos, rinkos ir verslo efektyvumo ideologija (Britanija, Olandija, Vokietija, iš dalies Italija). Kitose

valstybėse toji ideologija labiau siejama su demokratinės valstybės prieinamumo piliečiams idealais (Švedija, Norvegija, Ispanija, Portugalija). Daugumoje šalių esama abiejų ideologijų elementų.

B. Smithas [20, p. 201] nurodo, kad vadybiniai nacionalinių organizacijų reikalavimai gali būti patenkinti tik perduodant sprendimo galias žemesnėms grandims. Politinių grėsmių, kurias integralumui kelia pavienės bendruomenės, galima išvengti tik decentralizacijos priemonėmis. Autorius teigia, kad valdymo lygmenų mišinys reikalauja centralizacijos, kad būtų stipresnė kontrolė, ypač finansų panaudojimo, tačiau, jis reikalauja ir decentralizacijos, kad būtų efektyvesnis valdymas. Centralizacija siekiant decentralizacijos ir decentralizacija kaip centralizacijos būdas – tai pagrindinis valdymo ir atsakomybės galių paskirstymo šiuolaikinėje valstybėje paradoksas.

Vietos savivalda ir tarptautinė teisė

1985 m. Rio de Žaneire įvykusiame pasaulio vietos savivaldos asociacijos XXVII suvažiavime buvo patvirtinta **Pasaulio vietos bendruomenių finansavimo ir vietos savivaldos deklaracija**. Vadovaujantis tuo, kad vietos valdžios sprendimų priėmimo galios ir priimtų sprendimų įgyvendinimo galimybės žymia dalimi priklauso nuo jos finansinio ir fiskalinio savarankiškumo, daug dėmesio šioje deklaracijoje skiriama vietos bendruomenių finansavimo klausimams. Deklaracijos 8 straipsnis numato vietos savivaldos finansinę autonomiją bei pagrindinius principus, kuriais vadovaujantis turi būti grindžiami vietos savivaldos ir centrinės valdžios santykiai:

- vietos valdžia disponuoja nustatyto dydžio ištekliais, neatsižvelgdama į tai, kokiais ištekliais disponuoja kitų valdžios lygių atstovai ir laisvai naudoja šiuos išteklius;
- lėšos, kuriomis disponuoja vietos valdžia, turi atitikti jai pavedamų užduočių įgyvendinimą;
- dalį vietos savivaldai finansuoti naudojamų lėšų turi surinkti savivaldos institucijos. Vietos savivaldai paliekama teisė keisti jai pavedamų surinkti mokesčių dydį.

Pagal Rio de Žaneiro vietos bendruomenių finansavimo ir vietos savivaldos deklaraciją lėšos gali būti įgyjamos šiais būdais:

- nuosavos savivaldos lėšos, surenkamos iš mokesčių bei vietos bendruomenės įmokų;
- lėšos, priskiriamos pagal centrinės valdžios paskirtas vietos savivaldai vykdyti funkcijas;
- papildomos lėšos (įgyjamos dovanų, subsidijų, dotacijų, paskolų ir kitais pavidalais).

1985 m. Europos Tarybos priimtoje Europos vietos savivaldos chartijoje pabrėžiama vietos savival-

dos svarba įgyvendinant piliečių teisę dalyvauti sprendimų dėl aktualių vietos bendruomenės reikalų priėmimo procese [8, p. 3]. Chartijoje nurodoma, kad vietos savivalda privalo turėti galimybę steigti nuosavas administracines struktūras, reikalingas norint įgyvendinti vietos savivaldos teises ir pareigas, surinkti bei racionaliai panaudoti mokesčius ir įmokas vadovaujantis konstitucijos ir kitų įstatymų suteikta teise.

Europos vietos savivaldos chartijos 9 straipsnis nurodo pagrindines teises ir pareigas, susijusias su savivaldos finansavimui skirtų lėšų panaudojimu:

- vietos valdžia turi teisę disponuoti jai priklausančiais finansiniais ištekliais;
- vietos savivaldos finansiniai ištekliai privalo būti adekvatūs įstatymais suteiktoms funkcijoms vykdyti;
- dalis lėšų privalo būti surenkama mokesčių ir įmokų, kurių dydį vietos valdžia gali keisti pagal savo nuostatuose patvirtintus kriterijus, pavidalu.

Lietuvos vietos savivaldos teisė

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 120 str. numatyta, kad savivaldybės veikia laisvai ir savarankiškai, neperžengdamos įstatymų nustatytos kompetencijos ribų.

Lietuvos vietos savivaldos įstatymas (2) numato savivaldybių sprendimų priėmimo laisvę pagal šias funkcijas:

- savarankiškąsias;
- priskirtąsias (ribotai savarankiškas);
- valstybines (perduotas savivaldybėms);
- sutartines (atliekamas pagal sutartis).

Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 36 straipsnio nuostatos dėl savivaldybės finansinių išteklių ir jų panaudojimo atitinka analogiškas Pasaulio vietos bendruomenių finansavimo ir vietos savivaldos deklaracijos bei Europos vietos savivaldos chartijos nuostatas.

Šis įstatymas nustato, kad kiekviena Lietuvos savivaldybė turi savo savarankišką biudžetą, tvirtinamą savivaldybės tarybos sprendimu. Savivaldybės biudžetas sudaromas ir tvirtinamas vieneriems metams – nuo sausio 1 iki gruodžio 31 dienos įskaitytinai. Savivaldybių biudžetai yra rengiami pagal Biudžetinės sandaros įstatymą. Savivaldybių pajamų sistema detaliuota 1997 m. priimtame Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatyme. Pagal jį savivaldybių biudžetų pajamų šaltiniai skirstomi į 3 grupes:

- mokesčines pajamas;
- nemokesčines pajamas;
- dotacijas.

Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 36 str. nurodyta, kad savivaldybių finansinius išteklius sudaro:

1. pagal įstatymus ir kitus teisės aktus iš mokesčių gaunamos savivaldybių biudžetų pajamos;
2. pajamos iš savivaldybių turto (nuosavybės);
3. baudos, gautos įstatymų nustatyta tvarka;
4. vietinės rinkliavos;
5. savivaldybių biudžetinių įstaigų pajamos už teikiamas paslaugas;
6. pajamos už savivaldybių lėšų likučius einamosiose sąskaitose;
7. pajamos, gautos vyriausybės nustatyta tvarka paskirsčius lėšas už parduotus ir išnuomotus ne žemės ūkio paskirčiai valstybinės žemės sklypus;
8. valstybės biudžeto dotacijos;
9. kitos įstatymų nustatytos pajamos;
10. negrąžintina finansinė parama (piniginės lėšos);
11. paskolos.

V. Novikevičius [13, p. 2] nurodo, kad Lietuvos teisės aktai daugiau ar mažiau nustato savivaldybių finansinės veiklos priežiūrą, netgi tam tikrą centrinės valdžios kišimąsi į savivaldybės tvarkomus reikalus. Teigiama, kad finansinis savivaldybių savarankiškumas įstatymų nustatyta tvarka formuoti savo pajamas iš mokesčių ir rinkliavų yra fiktyvus. Beveik viskas plaukia į centrinę išdą ir šis tas iš jo grįžta. Autoriaus nuomone, savivaldybių nušalinimas nuo galimybės daryti įtaką mokesčių administravimui lemia situaciją mūsų valstybėje, kai „niekam ne paslaptis šešėlinės ekonomikos mąstai bei mokesčių slėpimo būdai“.

Savivaldybės, gerai žinodamos, kokie yra daugelio ūkio subjektų ir pavienių asmenų pajamų šaltiniai, suteikęs joms atitinkamas teises, galėtų prisidėti gerinant mokesčių administravimą, mažinant „šešėlinės ekonomikos“ lyginamąjį svorį valstybės ekonomikoje.

Lietuvos savivaldybėms yra suteikta teisė savarankiškai nustatyti prekyviečių mokesčių, didinti arba mažinti patento mokesčio tarifą ir mažinti nekilnojamojo turto mokesčio tarifą. Iš šių mokesčių yra surenkama tik labai nežymi savivaldybės pajamų dalis.

Pagal Seimo patvirtintą Savivaldybės biudžeto 1998–2000 metų mokesčių pajamų struktūrą, didžiausią dalį sudarė fizinių asmenų pajamų mokesčio įplaukos (82,4–88,1 proc.), žyminis mokeskis – apie 2,5 proc., prekyviečių mokeskis – tik 0,2 proc. ir apie 8 proc. – visi kiti mokesčiai. Dalijamo Fizinių asmenų pajamų mokesčio normatyvai nustatomi kasmet kiekvienai savivaldybei individualiai, atsižvelgiant į apskaičiuotas išlaidas. Tokia dabar egzistuojanti tvarka diskredituoja pačią mokesčio priskyrimo savivaldybėms, kaip fiskalinės decentralizacijos, idėją. Tai niekuo nesiskiria nuo dotavimo.

Savivaldybių galimybes veikti šių mokesčių dydį ir bazę riboja atitinkami įstatymai. Taip pačios savivaldybės nėra suinteresuotos surinkti daugiau paja-

mų, nes tai gali būti joms nepalanku tvirtinant kitų metų biudžetą. Gali kilti pavojus, kad bus sumažinti mokesčiai.

Fiskalinis ir finansinis savivaldybių savarankiškumas Lietuvoje, Skandinavijos ir kai kuriose OECD valstybėse

Fiskalinės decentralizacijos klausimas Lietuvoje svarstomas visą dešimtmetį. Nors niekas neprieštarauja fiskalinės decentralizacijos idėjai, padėtis bėgant metams nesikeičia. 1998 m. apie fiskalinės decentralizacijos būtinybę Lietuvoje rašyta: „efektyviai veikiančios subnacionalinio valdymo institucijos yra esminė sąlyga vietinės infrastruktūros valdymui, atnaujinimui ir plėtojimui, labiausiai atitinkančiam bendruomenės poreikius. <...> vietinė valdžia susiduria su sunkumais sprendžiant šiuos klausimus – lėšų paskirstymas yra neprognozuojamas ir dėl to neįmanoma planuoti ir įgyvendinti ilgametės vystymo programos“ [18, p. 3].

2002 m. rugsėjo 25 d. Lietuvos savivaldybių asociacijos valdybos nutarimu Nr.51(2) konstatuojamas nepritarimas 2003 m. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektui, nes bendra visų savivaldybių biudžetų apimtis nustatyta nesilaikant galiojančios Lietuvos Respublikos Seimo 2001 m. gruodžio 13 d. rezolucijos „Dėl 2002, 2003, 2004 metų Nacionalinio biudžeto prognozuojamų rodiklių“ 2 punkto, pagal kurį 2003 m. visų savivaldybių biudžetų prognozuojamos išlaidos turi būti nustatytos ne mažesnės kaip 3678 mln. litų. Tačiau 2003 m. Biudžeto projekte numatytos savivaldybių biudžetų išlaidos sudaro vos 3473,8 mln. litų ir sumažėja 14 mln. litų, palyginti su patikslinta 2002 m. bendra visų savivaldybių biudžetų apimtimi.

Pirmasis Nepriklausomos Lietuvos teisingumo ministras ir pirmojo Lietuvos valstybės istorijoje Savivaldybės įstatymo autorius profesorius Petras Leonas [10, p. 62] rašė: „<...>turto jėgas savivaldybė daugiausia įgyja iš mokesnių...“. Ši citata liudija, kad tarpukario Lietuvos įstatymų leidėjai gerai suvokė savivaldybių fiskalinio ir finansinio savarankiškumo svarbą. Tuo tikslu tarpukario Lietuvos centrinė valdžia suteikė teisę savivaldybėms pačioms nustatyti žymios dalies mokesčių dydžius. Buvo pradėta sėkmingai derinti socialines sąnaudas su socialine nauda.

Ekonominėje literatūroje dauguma atvejų sutariama, kad fiskalinė decentralizacija lemia efektyvesnę ir racionalesnę savivaldai skirtų lėšų panaudojimą [14, 16, p. 4].

Pasaulio banko ekspertų teigimu [24, p. 3], centrinė valdžia gali sėkmingai įgyvendinti fiskalinę decentralizaciją, jeigu:

- skiriamos įplaukos atitinka nustatytas išlaidas;
- fiskalinę decentralizaciją stebi ir kontroliuoja kompetentingos institucijos;
- lanksčiai keičiamas decentralizacijos pobūdis, nes ta pati sistema netinka miestui ir kaimui;
- vietos pareigūnams suteikiama fiskalinė autonomija, didinant jų atsakomybę;
- išlaikoma nesudėtinga transferų sistema;
- kaip tinkami vietos įplaukų šaltiniai naudojami fizinių asmenų pajamų, turto, transporto priemonių, vartotojų mokesčiai. PVM nėra tinkamas vietos valdžios įplaukų šaltinis;
- centrinė vyriausybė kelia griežtus biudžeto reikalavimus vietinei valdžiai ir atsisako gėbėti tuos, kurie per daug išlaidauja.

Skirtingose OECD valstybėse skiriasi vietos valdžios išlaidos, finansuojamos iš pačių savivaldybių kontroliuojamų finansinių šaltinių ir ypač mokesčių bazės, priskirtos vietos savivaldai administruoti. Tai lemia ir vietos savivaldos funkcijų skirtingumą. Vienose valstybėse vietos valdžia turi veiksmų „pasirinkimo“ galimybę, kitose labiau atlieka centrinės valdžios kontroliuojamos „agentūros“ funkcijas. Pagal „pasirinkimo“ modelį vietos valdžia traktuojama kaip būdas leisti vietos bendruomenėms daryti vietos gerovės poreikių tenkinimo sprendimus geriau, negu tai gali daryti centrinė vyriausybė.

Pagal „agentūros“ modelį, vietos savivalda yra tik įrankis centrinės valdžios sprendimams įgyvendinti. Šiuo atveju centrinė valdžia pageidauja tokių vietos valdžios sprendimų, kurie sutampa su „centro“ norais.

OECD valstybėse ir visame pasaulyje vietos savivalda yra vienoks ar kitoks šių dviejų modelių derinys, o derinio sudėtis priklauso nuo politinės kultūros ir administravimo tradicijų.

J. Caulfieldas [5, p. 4], remdamasi OECD statistikos duomenimis, palygino šiai organizacijai priklausančių valstybių vietos valdžios fiskalinį savarankiškumą. Didžiausias pajamas ir didžiausią fiskalinę autonomiją iš visų OECD valstybių vietos valdžia turi Danijoje, nuo jos nedaug atsilieka Suomija, Švedija, Norvegija. Šių šalių savivaldybės atsakingos už didžiąją dalį viešųjų išlaidų, skirtų sveikatos apsaugai, švietimui. Už jas federacinėse valstybėse paprastai būna atsakingos valstijų, žemių arba daugumoje unitariinių valstybių – centrinės vyriausybės.

Danijoje savivaldos pajamos 1995 m. siekė 34,5 proc., Suomijoje – 26 proc., Švedijoje – 24 proc., o Lietuvoje jos tesiekė 7,7 proc. BVP vertės (8 pav.).

Savivaldos nuosavos pajamos 1995 m. Danijoje siekė 19 proc., Suomijoje – 18,5 proc., Švedijoje – 19 proc., Čekijoje – 6 proc. BVP vertės, o Lietuvoje šis

rodiklis, pagal Finansų ministerijos pateikiamus 2001 m. duomenis, nesiekė 1 proc. (7 pav.). Palyginti 7 pav. pateikiami Turkijos savivaldos nuosavų pajamų duomenys (2,5 proc.).

Vietos valdžios mokesčių pajamų procentinis santykis su visomis savivaldos pajamomis 1997 metais didžiausias buvo Danijoje ir siekė 32 proc. Nuo Danijos pagal šį rodiklį nedaug atsiliko Švedijos ir Suomijos savivalda. Mažiausias šis rodiklis iš Vakarų Europos valstybių buvo Olandijoje, jis tesiekė 3 proc. (6 pav.). Lietuvoje vietos valdžios mokesčių pajamos 2001 m. tesiekė 0,5 proc. visų pajamų.

Vietos valdžios mokesčių pajamų, palyginti su valstybės BVP, nuo 1975 metų daugiausiai gaunama Danijoje. 1975 m. šis rodiklis Danijoje siekė 12 proc., 1985 m. padidėjo iki 14 proc., o 1997 m. – iki 16 proc. Analogiškai šios pajamos didėjo ir kitose Skandinavijos valstybėse. Mažiausios vietos valdžios mokesčių pajamos iš Vakarų Europos valstybių buvo Olandijoje, 1997 m. jos siekė tik 1,9 proc. Lietuvoje šis savivaldos pajamų rodiklis tesiekė vieną šimtą dalį procento (5 pav.).

Fiskalinis ir finansinis savivaldybių savarankiškumas Lietuvoje ir kitose Baltijos bei Vidurio Europos valstybėse

Pagal OECD 2001 metais atliktų tyrimų duomenis [9, p. 2] iš šešių posovietinio bloko valstybių vietos valdžia daugiausiai nuosavų pajamų turi Čekijoje, čia jos siekia net 40,2 proc. (1 pav.). Nedaug pagal šį rodiklį nuo Čekijos atsilieka Lenkija ir Vengrija. Tuo tarpu Lietuvoje šis rodiklis tesiekia 4,8 proc. ir yra beveik dešimtkart mažesnis nei Čekijoje ir keturiskart mažesnis nei Latvijoje (1 pav.).

Lietuvos vietos valdžia nedalyvauja vietos mokesčių administravimo procese, o Vengrijoje iš tokių mokesčių savivaldybės surenka net 16,3 proc. visų savivaldos pajamų, Lenkijoje – 10,6 proc., Estijoje – 6,3 proc. (2 pav.).

OECD 2000 metų duomenimis [7] vietos valdžia daugiausiai nuosavų nemokesčių pajamų turi Čekijoje, čia jos viršija 36 proc. visų savivaldos pajamų. Pagal šį rodiklį nuo Čekijos nedaug atsilieka Lenkija, Latvija, Vengrija. Lietuva ir pagal šį rodiklį žymiai atsilieka nuo visų kitų Vidurio Europos ir Pabaltijo valstybių [5].

Lietuvos ir kaimyninių valstybių savivaldybių dydžiai

Vietos valdžios sprendimų priėmimo procesą bei priimamų sprendimų ir vietos bendruomenių interesų atitikimą lemia ribotas Lietuvos savivaldybių tar-

nautojų informuotumas apie bendruomenių reikalus. Didelėse Lietuvos savivaldybių teritorijose, kurioms yra priskirta nepalyginti daugiau gyventojų nei kitų Baltijos bei Vidurio Europos valstybių savivaldybėms, sudėtinga deramai išigilinti į kiekvienos vietos bendruomenės problemas ir priimti tinkamus sprendimus. Rajonų centruose esanti savivaldybių valdžia vietos bendruomenių nariams yra beveik tokia pat tolika kaip ir Lietuvos centrinė valdžia, esanti apskrityse ar ministerijose. Savivaldybių vadovai dėl pernelyg didelės darbų apimtys net ir norėdami nepajėgia išigilinti į kiekvienos bendruomenės vietos reikalus.

Tarpukario Lietuvos patirtis, kai savivaldybių teritorijos prilygo ne dabartinių rajonų, bet dabartinės žemesnės pakopos savivaldybių ar to laikotarpio valsčių teritorijoms, kuriose buvo atitinkamai mažesnis gyventojų kiekis, todėl jos buvo lengviau ir efektyviau administruojamos. Daugelio šiandienos demokratinių valstybių savivaldybių dydžiai prilygsta tarpukario Lietuvos savivaldybių dydžiams ir labai skiriasi nuo šiandieninių Lietuvos savivaldybių dydžių. Štai pagal OECD ekspertų 2000 m. atliktų tyrimų duomenis Lietuvoje tik 3,3 proc. savivaldybių turėjo iki 10 000 gyventojų, o Čekijoje tokių savivaldybių buvo net 97,8 proc.; Vengrijoje – 95,5 proc.; Estijoje – 94 proc.; Latvijoje – 95,5 proc.; Lenkijoje – 66 proc. (4,7 pav.).

99,7 proc. gyventojų Čekijoje, 99,3 proc. Vengrijoje, 99,1 proc. Latvijoje, 98 proc. Estijoje, 96 proc. Lenkijoje gyveno savivaldybėse, kurių teritorijose priskaičiuojama tik iki 50 000 gyventojų. Lietuvoje net trečdalis gyventojų gyveno savivaldybėse, turinčiose daugiau kaip 50 000 gyventojų (4,7 pav.).

Akivaizdu, jog didelėse Lietuvos savivaldybėse sprendimų priėmimo procesas negali būti toks racionalus kaip kaimyninių Baltijos ir Vidurio Europos valstybių savivaldybėse. Siekiant priartinti vietinę valdžią prie jos atstovaujama vietos bendruomenių bei racionalių sprendimų priėmimo proceso, tvarkant vietinius reikalus būtina atlikti savivaldybių reformą, kuri Lietuvoje buvo pradėta vykdyti 1999 metais, bet taip ir liko neužbaigta dėl Rusijos krizės sukeltų ekonominių-finansinių sunkumų.

Apibendrinimas

Lietuvos vietos valdžia (savivaldybės) turi nepalyginti mažiau galių nei kaimyninių Skandinavijos, Vidurio Europos bei kitų Baltijos valstybių savivaldybės disponuoti nuosavomis lėšomis, daryti įtaką vietos mokesčių administravimo procesui ir dalyvauti priimančiam sprendimus dėl aktualiausių vietos bendruomenės problemų, įgyvendinant jau priimtus sprendimus. Skandinavijos ir Vidurio Europos valstybių vie-

tos valdžia, disponuodama dešimtis kartų didesnėmis fiskalinio ir finansinio savarankiškumo galiomis nei Lietuvos savivaldybės (1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 pav.), atitinkamai gali priimti daugiau sprendimų, lemiančių vietos bendruomenių gerovės reikalus, įtraukti vietos bendruomenes bei konkrečius jų narius į sprendimų priėmimo ir priimtų sprendimų įgyvendinimo procesus.

Finansiškai nepagrįsti Lietuvos vietos valdžios sprendimai gali tik abstrakčiai morališkai ir doroviškai įpareigoti, bet negali tapti vietos ekonominių, socialinių pertvarkymų pagrindu, tuo labiau, kad šias funkcijas vietos bendruomenėse yra kam atlikti kvalifikuočiau (dvasininkija), nei tai gali atlikti specialaus išsilavinimo neturintys savivaldybių valdininkai.

Lietuvos vietos valdžios sprendimų priėmimo procesą bei priimamų sprendimų ir vietos bendruomenių interesų atitikimą lemia ribotas vietos valdininkų informuotumas apie bendruomenių reikalus. Tai nulemia Lietuvos aukštesnės pakopos savivaldybių dydis bei jų gyventojų kiekis. Vidurio Europos ir kitose Baltijos valstybėse daugiau kaip 90 proc. žmonių gyvena savivaldybėse, turinčiose mažiau nei 10 000 gyventojų, o Lietuvoje per 96 proc. žmonių gyvena didesnėse nei 10 000 gyventojų turinčiose savivaldybėse. Trečdalyje Lietuvos savivaldybių gyvena net per 50 000 gyventojų (4 pav.). Tokių didelių Lietuvos savivaldybių merai, administratoriai ir kiti vadinamosios vietinės valdžios pareigūnai yra ne ką lengviau prieinami vietos bendruomenių nariams nei centrinės valdžios pareigūnai ministerijose ir apskrityse. Didelėse Lietuvos savivaldybių teritorijose savivaldybių renkamiems pareigūnams ir samdomiems specialistams sudėtinga deramai įsigilinti į kiekvienos bendruomenės problemas, tartis su vietos bendruomenių nariais ir priimti tinkamus sprendimus.

Siekiant gerinti Lietuvos vietos valdžios sprendimų priėmimo kokybę ir kiekybę bei į vietos reikalų tvarkymą labiau įtraukti vietos bendruomenių narius, tikslinga reformuoti Lietuvos savivaldybes, mažinant jų dydžius bei suteikiant joms daugiau fiskalinio ir finansinio savarankiškumo.

Kalbant apie Lietuvos savivaldybes ir taip visų pageidaujamą jų savarankiškumą visiškai pamirštama, kad savivaldybė yra sukurta ir apribota centrinės valdžios, o ne žmonių bendruomenės, savivalda turėtų būti demokratijos mokykla, bendruomenės savarankiškumo išraiškos būdas. Tai, kad savivaldybėse vyksta rinkimai, nulemia tik tai, kokie vietinės valdžios atstovai bus išrinkti, bet ne jos esmę.

Literatūra

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Žin.*, 1992, Nr. 33–1014.
2. Lietuvos Respublikos vietos Savivaldos įstatymas. *Žin.*, 2002, Nr. 68–2765.

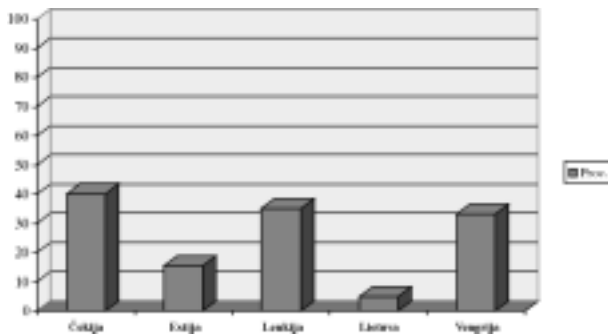
3. Batley R., Stocker G. *Local Government in Europe: Trends and Developments*. London: Macmillan, 1991, 215.
4. Blazick C. D. et al. *Financing of Local Self-Government* (Scientific and Research project). Podgorica, 2001, 23–24.
5. Caulfield J. Local Government Finance in OECD Countries. Paper presented to „Local Government at the Millennium“ international seminar. University of New South Wales, 2000.
6. Tocqueville A. Apie demokratiją Amerikoje. I leidimas Prancūzijoje 1835 m. Vertimas į lietuvių kalbą 1996 m. Vilnius: Amžius, 101–105.
7. Etzioni A. *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda*. New York: Crown Publishers, 1993.
8. *European Charter of Local Self-Government*. Council of Europe. European Treaty Series No. 122, Strasbourg, 15-10-1985.
9. Fiscal Design across Levels of Government. Year 2000 surveys. Organization for Economic Co-operation and Development, 2001, <http://lgi.osi.hu/publications/2001/85/SummaryNote.pdf>
10. Leonas P. *Lietuvos savivaldybės*. II leidimas. Kaunas: VU Tyrimo ir mokymo centras, 1991, 62–66.
11. *Netherlands Scientific Council for Government Policy. Institutions and the City: the Dutch Experience*, 1990.
12. Nisbet R. *The Social Philosophers: Community and Conflict in Western Thought*. London: Heinemann, 1977, 6–9.
13. Novikevičius V. Savivaldybių biudžetų formavimo problemos Lietuvoje, http://www.ltu.lt/~fmtk/2001_20/V.Novikevicius.htm
14. OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). *Revenue Statistics*. 1965/1998 Special Feature, 1999.
15. Persons W. *Viešoji politika* (vertimas iš angl. k.) Vilnius: Eugrimas, 2001, 430–498.
16. Pola G. et al. *Developments in Local Government Finance*. Edvard Elgar, 1996, 4–5.
17. *Viešojo sektoriaus institucijų administravimas*. Monografija. Puškorius S. (ats. redakt.). Lietuvos teisės universitetas. 2002, 94–128.
18. Savivaldybių 2002 m. biudžetų prognozuojamos pajamos bei valstybės biudžeto dotacijos pagal priimtą Lietuvos Respublikos 2002 metų valstybės ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo 2001 12 13 įstatymą Nr. IX–643, <http://www.finmin.lt/liet/98biud/lis2002.htm>
19. Skardžius P. *Municipal development in Lithuania, Realities and Perspectives*. Fifth Regional Workshop: Private Sector involvement in municipal development. Tallin, April 28–29, 1998.
20. Smith B. C. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: Alen and Unwin, 1985, 201–202.
21. Tilbout C. M. A Pure Theory of Local Government Expenditures. *Journal of Political Economy*, 1956, Vol. 64, 5.

22. Willensky H. *Organizational Intelligence: Knowledge and Policy in Government and Industry*. New York: Basic Books, 1967, 190–191.
23. Willets D. *Civic Conservatism*. London: Social Market Foundation, 1994, 10–15.

24. World Bank Fiscal Decentralization Course 1999, <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Topic01.8.htm>

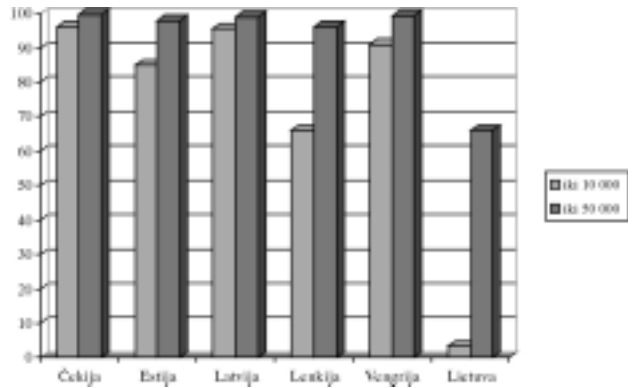
Priedai

1 pav. Savivaldybių nuosavų pajamų proc. nuo visų pajamų (1999)



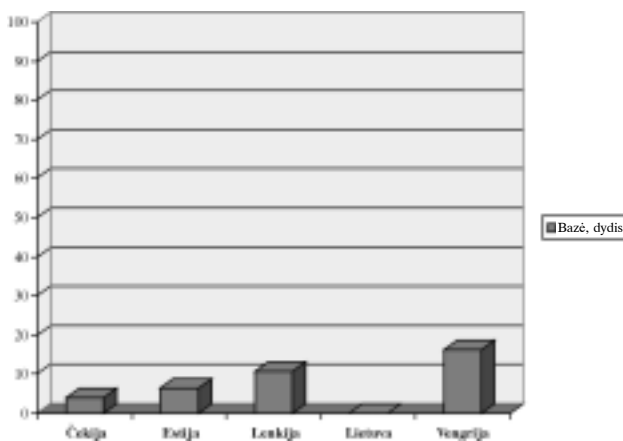
OECD 2000 m. apžvalga.

4 pav. Savivaldybių, kuriose gyvena iki 10 000 ir iki 50 000 gyventojų, proc. (1999)



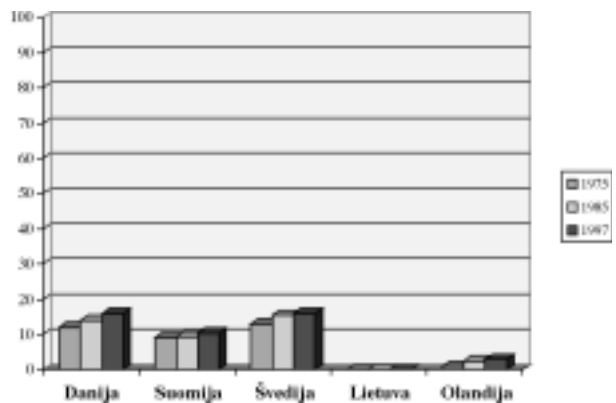
OECD 2000 m. apžvalga.

2 pav. Savivaldybės nustato mokesčių bazę ir (arba) jų dydžius proc. nuo visų mokesčių (1999)



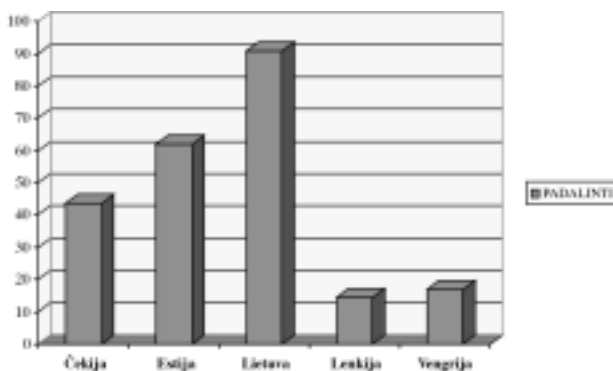
OECD 2000 m. apžvalga.

5 pav. Vietos valdžios mokesčių pajamų proc. nuo BVP



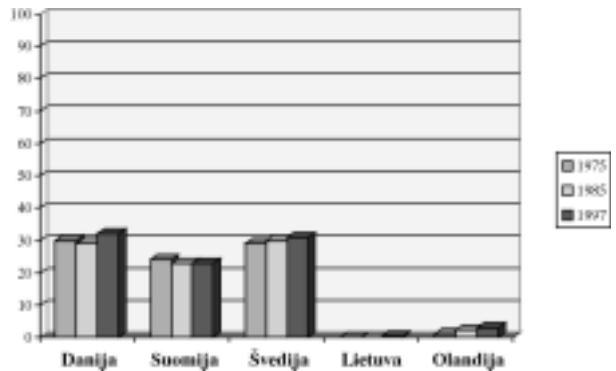
Pagal Caulfield J. (OECD) ir Lietuvos 2001 m. biudžetą.

3 pav. Pajamų dalies proc. padalintų mokesčių pavidalu (1999)



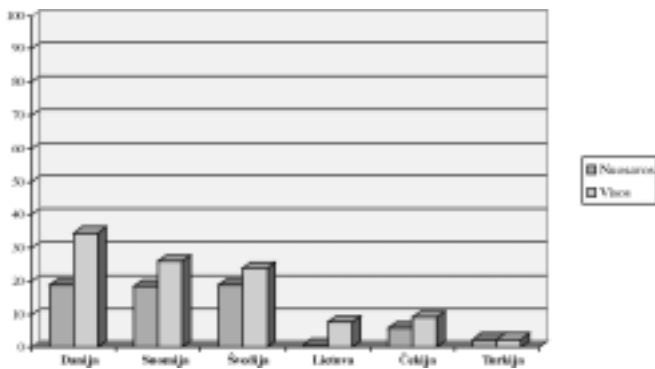
OECD 2000 m. apžvalga.

6 pav. Vietos valdžios mokesčių pajamų proc. nuo visų mokesčių

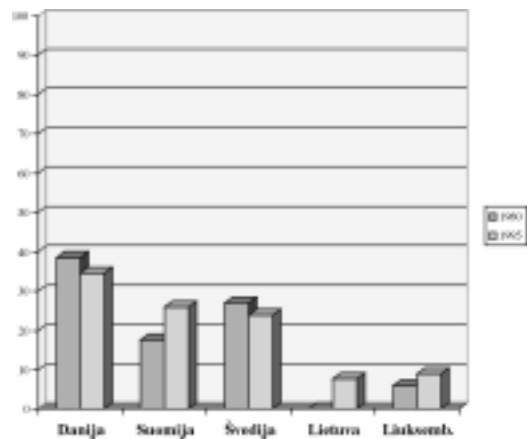


Pagal Caulfield J. (OECD) ir Lietuvos 2001 m. biudžetą.

7 pav. Savivaldos nuosavų ir visų pajamų proc. nuo BVP (1995) ir Lietuvoje (2001)



8 pav. Vietos savivaldos visų pajamų proc. nuo BVP Lietuvoje (2001)



Pagal Caulfield J. (OECD) ir Lietuvos 2001 m. biudžetą.

Vygandas Paulikas, Vidmantas Adomonis

Decision Making in local Self-Governance

Summary

The functions and powers of local self-governance are broadly discussed at all levels of government institutions, non-governmental organizations and communities. There is an expressed position that local communities and their local self-governing institutions should be given the power of subsidiary decision making in locally specific issues. However, year after year, the unanimous attitude is suppressed by financial and fiscal dependence upon the central government, unreasonably large territorial units with high population density. These circumstances limit down the decision-making and, moreover, the implementation of the decisions. From this point of view, the financial and fiscal powers of local self-governing institutions and, consequently, the decision-making strata are significantly different from those in other Baltic and Central European countries, as well as Scandinavian states. This article deals with the analysis of local self-governing administration in terms of its fiscal and financial empowerment, the size of the local communities and its impact on decision-making. A comparison is drawn with Scandinavian, central European and Baltic countries.

Vygandas Paulikas – Lietuvos teisės universiteto Valstybinio valdymo fakulteto Politologijos katedros profesorius, habilituotas biomedicinos mokslų daktaras

Tel. +370 5 2 71 45 89

Elektroninis paštas pmk@ltu.lt

Straipsnis įteiktas 2003 m. sausio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2003 m. birželio mėn.

Vidmantas Adomonis – Lietuvos teisės universiteto Valstybinio valdymo fakulteto Politologijos katedros docentas, biofizikos mokslų daktaras

Tel. +370 5 2 71 45 89

Elektroninis paštas pmk@ltu.lt

Straipsnis įteiktas 2003 m. sausio mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2003 m. birželio mėn.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.4.27246