

Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje

Algirdas Astrauskas

Lietuvos teisės universitetas
Ateities g. 20, LT – 2057 Vilnius

Straipsnyje apibūdinama dabar Lietuvoje egzistuojanti viešojo administravimo sistema bei vietos savivaldos subjektų vieta toje sistemoje, formuluojami „tikrosios“, arba dar kitaip „realiosios“, vietos savivaldos požymiai ir jų pagrindu išskiriamos potencialiai galimos aštuonios vietos savivaldos problemų grupės, taip pat nurodomos pagrindinės Lietuvos savivaldybių problemos dabartiniu metu bei galimi jų sprendimo organizavimo būdai.

Raktažodžiai: *viešasis administravimas, vietos savivalda.*

Keywords: *public administration, local selfgovernment.*

Įvadas

Lietuvai integruojantis į Europos administravimo erdvę yra be galo svarbu taip modernizuoti savo viešojo administravimo sistemą, kad ji atitiktų demokratinio decentralizuoto ir efektyvaus valdymo principus. Viena iš viešojo administravimo sistemos sudėtinųjų dalių – vietos savivaldos posistemė. Lietuva nuo 1990 metų nuosekliai tobulina savivaldybių institucinę sąrangą, stiprina vietos savivaldų ekonominius ir teisinius pagrindus, formuoja partnerystės principais pagrįstus santykius tarp skirtingų lygių viešojo administravimo subjektų. Tačiau esti dar nemažai problemų, kurių sėkmingu sprendimu yra suinteresuoti visi: savivaldybių bendruomenių nariai, vietos savivaldybių institucijos ir valstybės valdžia. Šį straipsnį sudaro trys dalys:

– **pirmoji dalis** skirta trumpai apibrėžti Lietuvos valstybės formą ir viešojo administravimo sistemą, išryškinant savivaldybių vietą toje sistemoje,

– **antroji dalis** skirta nurodyti tam tikrus požymius, kuriuos atitinkanti vietos savivaldos sistema vadinama „tikra“, arba „realia“,

– **trečioji dalis** skirta nurodyti svarbiausias vietos savivaldos problemas Lietuvoje dabartiniu metu ir pateikti kai kuriuos pasiūlymus, kaip organizuoti tų problemų sprendimą.

1. Lietuvos valstybė ir viešojo administravimo sistema dabartiniu metu

Lietuva yra santykinai nedidelė Europos valstybė, esanti prie Baltijos jūros. Lietuvoje pagal paskutinio gyventojų surašymo (atlikto 2000 m.) duomenis gyvena 3,4 mln. gyventojų. Jos teritorija – 65,2

tūkst. kv. km. Lietuvos kaimynės – Latvija, Lenkija, Baltarusija ir Rusija (Kaliningrado sritis).

Lietuva **1) pagal valstybės valdymo formą** – parlamentinė respublika su mišraus (pusiau prezidentinio) valdymo elementais;

2) pagal politinį režimą – demokratinio politinio režimo valstybė;

3) pagal teritorinę santvarką – unitarinė valstybė.

Lietuvos, kaip unitarinės valstybės, teritorija neskirstoma į valstybinius darinius. Tačiau visuomenės valdymo reikalams Lietuvos teritorija padalyta į dviejų lygių administracinius–teritorinius vienetus:

1) administracinius–teritorinius vienetus – savivaldybes, kurių nuo 2000 metų yra 60. Didžiausias vienetas – Vilniaus miesto savivaldybė (550 tūkst. gyv.); mažiausias – Neringos savivaldybė (2,4 tūkst.gyv.); vidutinis dydis – 60 tūkst. gyv.; vyrauja vienetai, kuriuose gyventojų yra nuo 20 iki 40 tūkst.

2) aukštesnius administracinius–teritorinius vienetus (apskritis), jų nuo 1995 metų yra 10. Didžiausia apskritis – Vilniaus apskritis (850 tūkst.gyv.), mažiausia – Tauragės apskritis (135 tūkst. gyv.).

Valstybės teritorijos administracinių vienetų sistema per laikotarpį nuo 1990 metų iki dabar kito. Tai pavaizduota 1 pav.

Dabartiniu metu Lietuvoje funkcionuoja decentralizuota viešojo administravimo sistema (žr.2 pav.) Ją sudaro dvi dalys:

1) valstybinio administravimo subjektai;

2) savivaldybių administravimo (vietos savivaldos) subjektai.

Valstybinio administravimo subjektai skirstomi į tris lygius (pakopas):

1) centrinis valstybinio administravimo subjektas, kurie vykdo veiklą visoje šalies teritorijoje;

2) **teritorinius–regioninius** valstybinio administravimo subjektus, kurie vykdo veiklą aukštesniuose administraciniuose–teritoriniuose vienetuose (apskirtyse) ir administravimo zonose;

3) **teritorinius–vietinius** valstybinio administravimo subjektus, kurie vykdo veiklą administraciniuose – teritoriniuose vienetuose–savivaldybėse.

Centriniam valstybinio administravimo subjektams, autoriaus nuomone, priskirtini:

1) Vyriausybė ir ją aptarnaujanti Vyriausybės kanceliarija;

2) 13 ministerijų, kurioms vadovauja ministrai – Vyriausybės nariai.

3) 23 Vyriausybės įstaigos, tiesiogiai pavaldžios Vyriausybei (departamentų, tarnybų, inspekcijų ir kt.), pvz., Statistikos departamentas, Atominės energijos saugos inspekcija, Tautinių mažumų ir išeivijos reikalų departamentas ir kt.

4) 102 įstaigos prie ministerijų, tiesiogiai pavaldžios ministerijoms (departamentų, tarnybų, inspekcijų ir kt.), pvz., Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, Turizmo departamentas prie Ūkio ministerijos ir kt.

Teritoriniai–regioniniai valstybinio administravimo subjektai yra:

1) **Vyriausybės atstovas**, įstatymo nustatytais formomis ir tvarka vykdamas savivaldybių administracinę priežiūrą (prižiūri, ar savivaldybės laikosi Konstitucijos ir įstatymų, ar vykdo Vyriausybės sprendimus);

2) **apskritis viršininkas**, kurį Ministro Pirmininko teikimu skiria ir atleidžia Vyriausybė ir kuris įgyvendina Vyriausybės politiką bei vykdo funkcijas, nustatytas specialiaame Apskritis valdymo įstatyme. Jam funkcijas vykdyti padeda administravimo įstaiga – **apskritis viršininko administracija**;

3) **dekoncentruotosios administracijos** – tai poministerinėms struktūroms pavaldžios administravimo įstaigos, pvz., teritorinės mokesčių inspekcijos, aukštesnieji policijos komisariatai, teritoriniai statistikos skyriai, aplinkos apsaugos departamentai ir t. t.

Teritoriniai–vietiniai valstybinio administravimo subjektai savo veiklą vykdo administraciniuose – teritoriniuose vienetuose–savivaldybėse ir gali būti:

1) arba apskritis viršininko administracijos teritoriniai padariniai (pvz., žemėtvarkos tarnybos, statybų valstybinės priežiūros inspektoriai);

2) arba poministerinių struktūrų ar jų regioninių administravimo įstaigų teritoriniai padaliniai, pvz., teritorinės darbo biržos, žemesnieji policijos komisariatai, statistikos skyriai, mokesčių inspekcijos padaliniai, aplinkos apsaugos inspektoriai ir kt.).

Visų šių minėtų – centrinių ir teritorinių – valstybinio administravimo subjektų veikla – tai savivaldybės funkcijų vykdymas, finansuojant iš valstybės biudžeto ir kitų valstybės piniginių fondų.

Teritorinės (vietos) savivaldos teisė Lietuvoje suteikta tik administraciniuose–teritoriniuose vienetuose – savivaldybėse esančioms žmonių bendruomenėms. Jų yra 60. Aukščiausią valdžią, tvarkant dalį viešųjų reikalų, kurie priskirti pagal įstatymą, vykdo **savivaldybės taryba**. Savivaldybės tarybos nariai nuo 2002 metų renkami ketverių metų kadencijai, taikant proporcinę rinkimų sistemą su reitingavimo elementais (rinkėjai gali suteikti pirmumo balsus penkiems kandidatams iš to sąrašo, už kurį jie balsuoja). Reitingavimo mechanizmas įvestas 2000 metais ir turėjo įtakos didinant bendruomenės narių aktyvumą per 2000 metais vykusius savivaldybių tarybų rinkimus. Savivaldybės tarybą gali sudaryti atstovų skaičius, svyruojantis nuo 21 iki 51. Tikrasis skaičius priklauso nuo savivaldybės bendruomenės narių skaičiaus.

Savivaldybių tarybų sprendimams ir vietos savivaldos įstatyme numatytiems įgaliojimams įgyvendinti sudaromos **vykdomosios institucijos**.

Savivaldybės administracija – tai administravimo įstaiga, kurioje dirba savivaldybės viešojo administravimo karjeros tarnautojai ir savivaldybės darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis ir jiems moka iš savivaldybės biudžeto. Savivaldybės administracijos struktūrą nustato, nuostatus ir moko fondą tvirtina savivaldybės taryba. Įstatymai nevaržo savivaldybės tarybos nustatyti tokią savivaldybės administracijos struktūrą, kokią ji nori. Įstatymai **nenumato privalomai** steigtinų savivaldybės administracijos padalinių (departamentų ir skyrių) nei savarankiškosioms, nei valstybės vardu vykdomoms funkcijoms. Savivaldybės tarybai suteikta teisė savo sprendimais savivaldybėse teritoriją dalyti į smulkesnius teritorinius darinius ir juose organizuoti dalies viešojo administravimo funkcijų vykdymą. Tai daroma per seniūnijas. Jų yra daugiau kaip 460.

Savivaldybės biudžeto naudojimo kontrolę bei vidaus auditą atlieka **savivaldybės kontrolierius ir jo tarnyba**. Savivaldybės kontrolierius – 5 metams konkurso būdu skiriamas savivaldybės pareigūnas. Atrankos komisiją sudaro, sprendimą dėl savivaldybės kontrolieriaus priėmimo į pareigas ir atleidimo iš pareigų priima savivaldybės taryba. Pagal įstatymą ji į atrankos komisiją turi įtraukti ir Finansų ministerijos atstovą. Be savivaldybės kontrolieriaus savivaldybėje dar yra sudaromas **Kontrolės komitetas**, į kurį frakcijos deleguoja po vienodą skaičių atstovų. Šis komitetas yra ypatingas, nes jo sudarymą ir veiklą reglamentuoja įstatymas.

Savivaldybės tarybai suteikta teisė sudaryti **nuolatinius komitetus** iš savivaldybės tarybos narių. Komitetai gali priimti tik rekomenduojamo pobūdžio sprendimus. Savivaldybėse paprastai yra nuo 2 iki 7 komitetų. Savivaldybės tarybai taip pat suteikta teisė sudaryti **nuolatines ir laikinas komisijas**, įtraukiant

į jų sudėtį ne tik savivaldybės tarybos narius.

Lietuvos savivaldybėms ne tik nustatyta atsakomybė už didelės dalies viešųjų reikalų tvarkymą, bet ir sudarytos materialinės–finansinės prielaidos tuos viešuosius reikalus tvarkyti:

1) **savivaldybėms suteikta teisė valdyti, naudoti ir disponuoti turtu nuosavybės teise.** Savivaldybės turto savininko teisės priklauso savivaldybės tarybai. Savivaldybės institucijos, įstaigos, įmonės savivaldybės turtą valdo patikėjimo teise ir gali juo disponuoti tiek, kiek jiems leidžia savivaldybės taryba.

Savivaldybių nuosavybė iš esmės buvo suformuota 1995–1996 metais, kai priėmus įstatymą, joms nuosavybėn buvo perduotas nekilnojamas turtas (išskyrus žemę), infrastruktūros objektai, savivaldybės įstaigų ir įmonių turtas, taip pat įmonių akcijos;

2) **savivaldybėms suteikta teisė sudaryti ir tvirtinti savo biudžetą.** Savivaldybių biudžeto pajamas sudaro mokestinės ir nemokestinės pajamos, specialiosios ir bendroji dotacijos. Savivaldybėms suteikta teisė mažinti mokesčius savo biudžeto sąskaita, nustatyti vietinių rinkliavų dydį. Lietuvoje savivaldybės nerenka mokesčių (tai daro mokesčių inspekcijos, kurios savivaldybei priklausančią dalį surinktų pajamų perveda į biudžetą).

Lietuvoje siekiant užtikrinti panašias veiklos sąlygas visoms savivaldybėms, taikomi pajamų išlyginimo mechanizmai. Lėšos išlyginimui sukaupiamos iš dalies fizinių asmenų pajamų mokesčio (iš savivaldybių, kuriose pajamų iš fizinio asmens pajamų mokesčio, skaičiuojant vienam gyventojui, surenkama santykinai daugiau nei vidutiniškai, atskaitoma nuo 10 iki 80 procentų pajamų į valstybės išdą).

Daugiau teisių savivaldybėms suteikta planuojant savivaldybių biudžetų išlaidų dalį. Išskyrus lėšas, skiriama tikslinė paskirtimi, visi kiti asignavimai paskirstomi savivaldybės tarybos sprendimu. Sutaupytos lėšos ir viršplaninės pajamos paskirstomos vėlgį savivaldybės tarybos sprendimais.

Vietos savivaldos sistema Lietuvoje funkcionuoja ant tvirtų teisinių pamatų. Nemažai nuostatų nustatyta:

1) Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, priimtoje 1992 metais,

2) Vietos savivaldos įstatyme (priimtame 2000 m. spalio mėn.), Savivaldybių tarybų rinkimų įstatyme ir daugelyje kitų įstatymų, reglamentuojančių tiek savivaldybių veiklą, tiek ir ekonominius–finansinius klausimus,

3) Lietuvos Seimas 1996 metais ratifikavo Europos bendrąją (Madrido) konvenciją dėl bendradarbiavimo per sienas, 1999 metais – Europos vietos savivaldos chartiją.

2000–2001 metais Europos Tarybos Vietinių ir regioninių valdžių kongreso ekspertai, atvykę įvertinti

padėties, rekomendacijose konstatavo, kad vietos savivaldos teisinė bazė gali būti pavyzdžiu ir kitoms jaunoms Europos demokratinėms šalims. Vis dėlto įgyvendinant įstatymus kyla nemažai problemų.

2. Tikrosios, arba „realiosios“, vietos savivaldos požymiai

Prieš trejetą metų Lietuvoje buvo karštai diskutuojama, ar vietos savivalda yra „tikra“ („reali“), ar ne. Šią diskusiją inicijavo savivaldybių politikai ir savivaldybių interesams atstovaujanti Lietuvos savivaldybių asociacija. Šios diskusijos tikslas buvo išsiaiškinti:

- 1) ar ne per daug suvaržyta savivaldybių veikla,
- 2) ar pakanka savivaldybėms finansinių išteklių vykdyti įstatymų numatytas funkcijas,
- 3) ar savivaldybės gali apginti savo pažeistas teises,
- 4) ar valstybės valdžia pripažįsta savivaldybes kaip lygiavertčius partnerius, ar tik kaip paklusnius jų sprendimų vykdytojus.

Reikia konstatuoti, kad tuomet nebuvo aiškiai ir vienareikšmiškai apibrėžta „tikrosios“ („realiosios“) vietos savivaldos samprata. Diskusijų dalyviai dažnai turėdavo savo subjektyvią nuomonę tuo klausimu, todėl diskusijos ne visada būdavo konstruktyvios. Nepretenduodamas į neginčijamas išvadas, pabandyčiau suformuluoti 8 požymius, kurie, mano manymu, leidžia pagrįsčiau teigti, kad vietos savivaldos sistema yra „tikra“ („reali“):

1) **santykinai didelė savivaldybėms pavestų tvarkyti viešųjų reikalų apimtis ir didelė tų viešųjų reikalų visuomeninė svarba** (t. y. kuo daugiau svarbių viešųjų reikalų priskiriama tvarkyti savivaldybėms ir kuo mažiau jų lieka valstybės valdžiai, tuo vietos savivalda „realesnė“);

2) **aukštas savarankiškumo tvarkyti priskirtus viešuosius reikalus laipsnis** (t. y. kuo daugiau savivaldybėms suteikiama teisių ir laisvių priimti sprendimus ir juos įgyvendinti, tuo savivalda yra „realesnė“). Savarankiškumo laipsnis priklauso nuo **savivaldybių funkcijų struktūros, savivaldybių veiklos administracinio reglamentuotumo**, savivaldybių vykdomos veiklos **priežiūros rūšies ir apimties** (t. y. ar vykdoma tik teisminė ir finansinė, ar ir administracinė–dalykinė priežiūra ir kt.);

3) **savivaldybių materialinių–finansinių išteklių adekvatumas priskirtiems viešiesiems reikalams** (t. y. kuo daugiau savivaldybėms pavedama vykdyti funkcijų, neskiriant pakankamai finansinių išteklių joms vykdyti, tuo vietos savivalda yra formalesnė);

4) **aukštas savarankiškumo laipsnis reguliuojant finansinių–materialinių išteklių dydį bei nustatant lėšų panaudojimo kryptis** (t. y. kuo savivaldybės turi daugiau savo finansinių išteklių (vietinių mokes-

	1990 – 1995 m.		1995 – 2000 m.	2000 – 2002 m.
	Iš viso – 581		Iš viso – 66	Iš viso – 70
	VALSTYBĖ		VALSTYBĖ	VALSTYBĖ
ANT- RA- SIS LYGIS	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">44 RAJONAI</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">11 RESPUBLI- KINIŲ MIESTŲ</div> </div>	AUKŠTES- NIEJI ADMI- NIST- RACI- NAI VIENE- TAI (II LYGIS)	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">10 APSKRIČIŲ</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">10 APSKRIČIŲ</div>
PIRMA- SIS LYGIS	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">81 MIESTAS</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">22 MIESTO TIPO GYVEN- VIETĖS</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">423 APYLIN- KĖS</div> </div>	ADMI- NIST- RACINIAI VIENETAI (I LYGIS)	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">56 SAVIVAL- DYBĖS</div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">SENIŪNIJOS</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">SENIŪNIJOS</div> </div> <p style="text-align: center; margin-top: 5px;">546</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; text-align: center;">60 SAVIVAL- DYBIŲ</div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">SENIŪNIJOS</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">SENIŪNIJOS</div> </div> <p style="text-align: center; margin-top: 5px;">546</p>

1 pav. Lietuvos Respublikos administracinių vienetų sistema

čių ir rinkliavų ir pan.), kurių dydį gali nustatyti tiek didėjimo, tiek ir mažėjimo kryptimi, kuo labiau nepriklausomos paskirstydamos asignavimus norimomis kryptimis, kuo laisvesnės pasirinkdamos turto valdymo ar viešųjų paslaugų teikimo formas, tuo vietos savivalda „tikresnė“);

5) **visiškas teisių apginti savo pažeistas teises užtikrinimas** (t. y. jei savivaldybėms garantuojama, kad neatsižvelgiama į tai, ar jų teises pažeidė fizinis asmuo ar valstybė, jos gali nevaržomai apsiginti teisme, tuomet vietos savivalda „reali“);

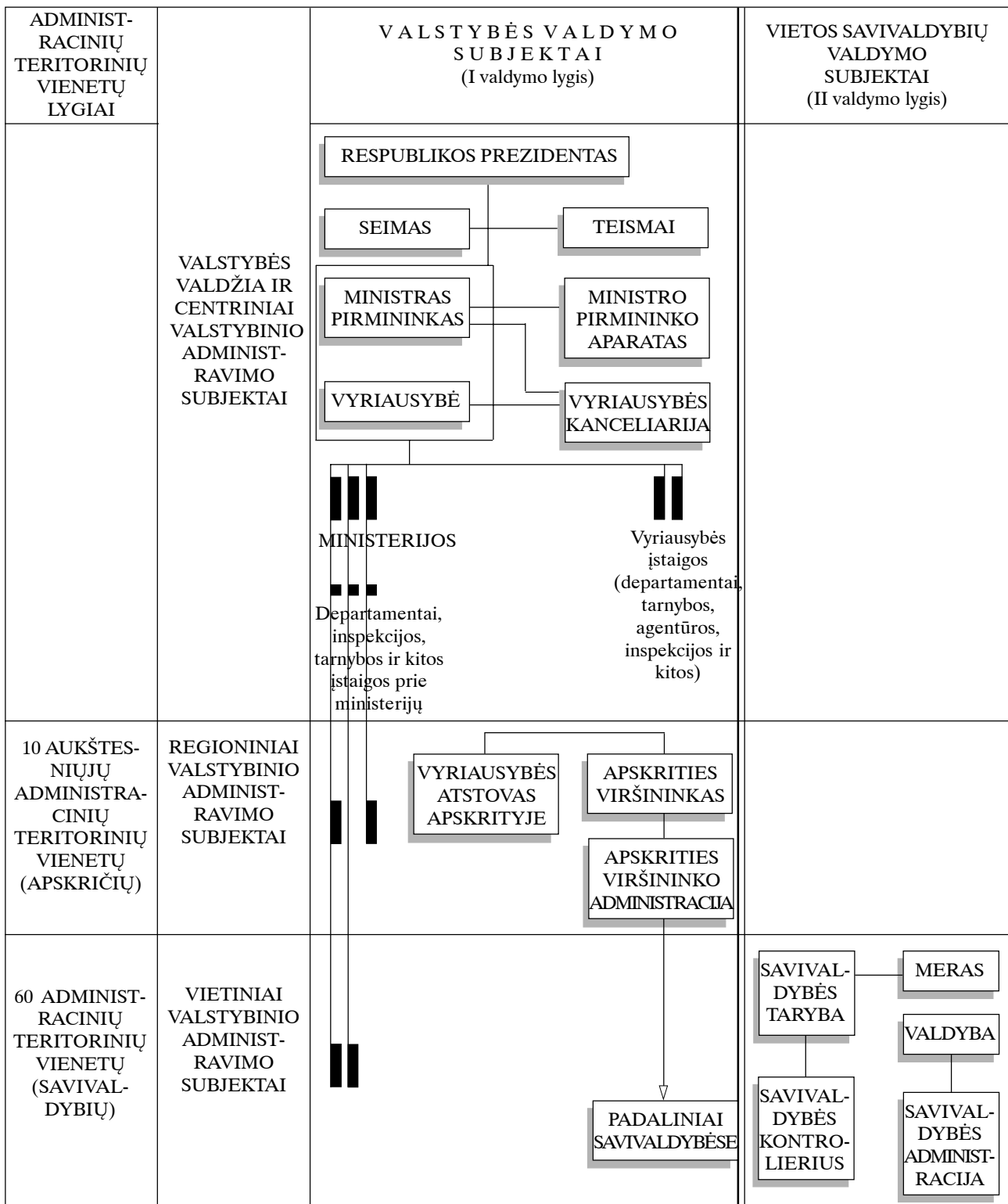
6) **santykių tarp valstybės valdžios, priimančios privalomus sprendimus, ir savivaldos institucijų konstruktivumas** (t. y. jei klausimai nagrinėjami be išankstinio susiskirstymo į „viršininkus“ ir „pavaldinius“, abiem šalims ieškant priimtinausio būdo spręsti išylančias problemas, garbingai laikomasi susitarimų, tuo vietos savivalda „tikresnė“);

7) **didelis bendruomenės narių įtrauktumo į vietos reikalų tvarkymą mastas** (t. y. kuo daugiau ir įvairesnių tiesioginės demokratijos formų yra taikoma, kuo labiau išiklausoma ir reaguojama į bendruomenės narių interesus, tuo vietos savivalda yra „realesnė“);

8) **aukštas savivaldos institucijų ir įstaigų vyk-**

domos veiklos efektyvumo ir efektingumo lygis (t. y. kuo geresnis savivaldybės vidaus administravimas, greičiau priimami bendruomenės daugumos lūkesčius atitinkantys sprendimai, mažiau biurokratizmo, korupcijos ir piktnaudžiavimo valdžia, tuo vietos savivalda yra „tikresnė“).

Lietuvos ar kitos valstybės vietos savivaldos sistema, atitinkanti visus 8 anksčiau nurodytus požymius, mano nuomone, laikytina „tikra“ („realia“). Tačiau realus gyvenimas yra sudėtingesnis už teorinę konstrukciją. Kokį sprendimą reikėtų priimti, jei vietos savivaldos sistema atitinka, tarkim, 4 iš 8 požymių (t. y. 50 proc.) arba 5 iš 8 (t. y. 60 proc.) požymių? Kokiai ribai esant galėtume teigti, kad vietos savivaldos sistema „dar reali“ ar jau „nebereal“? Antra vertus, tas pats požymis (pvz., savarankiškumo tvarkyti vietos reikalus laipsnis) gali būti daugiau arba mažiau išreikštas. Taigi galimi įvairūs apsisprendimai dėl vietos savivaldos sistemos „tikrumo“ („realumo“). Todėl reikia sukurti **vietos savivaldos „realumo“ vertinimo metodiką**. Tokia metodika būtų geras pagrindas vertinant vietos savivaldos sistemos būklę ir raidos pažangą Lietuvoje bei atliekant keliose valstybėse funkcionuojančių vietos savivaldos sistemų lyginamąją analizę.



2 pav. Visuomenės valdymo sistema Lietuvoje 2002 metais

3. Svarbiausios vietos savivaldos problemos Lietuvoje dabartiniu metu

Prieš dvejus metus Teisės universitete organizuotos mokslinės konferencijos metu vietos savivaldos problemą autorius apibrėžė kaip nukrypimą nuo „normalių“ vietos savivaldos sistemos funkcionavimo są-

lygų, sukeltą sistemoje neigiamų pokyčių.

„Normalios“ sąlygos buvo siūlytos įvertinti tam tikrais kriterijais (rodikliais) ir jų reikšmių dydžiu. Vietos savivaldos sistemos funkcionavimo sąlygos buvo siūlytos skirstyti į vienarūšes grupes, artimas šiame pranešime minėtiems 8 vietos savivaldos sistemos realumo vertinimo požymiams. Manau, kad tarp vietos sa-

vivaldos sistemos „realumo“ ir „normalių“ vietos savivaldos funkcionavimo sąlygų yra glaudus ryšys. Tą ryšį nesunku paaiškinti: kuo daugiau egzistuoja problemų vienoje ar kitoje vietos savivaldos sistemos funkcionavimo srityje arba kitaip – kuo daugiau nukrypimų nuo „normalių“ sąlygų, tuo vietos savivaldos sistema mažiau „reali“, ir atvirkščiai.

Remiantis šiais teiginiais išskirsiu potencialiai galimas aštuonias vietos savivaldos problemų grupes, t. y., problemas, kylančias dėl:

1) **savivaldybėms pavestų tvarkyti viešųjų reikalų apimties bei savivaldybių veiklos tvarkant viešuosius reikalus atskiruose sektoriuose** (pvz., švietimo, kultūros, socialinės paramos, sveikatos priežiūros, ap rūpinimo vandeniu ar šiluma ir kt. sektoriuose);

2) **savivaldybių veiklos nepakankamo savarankiškumo**;

3) **savivaldybėms pavestų funkcijų ir joms reikalingų materialinių – finansinių išteklių neadekvatumo** ;

4) **savivaldybių nepakankamo savarankiškumo valdant, naudojant savivaldybės turtą ir juo disponuojant**;

5) **negalėjimo savivaldybėms apginti savo teises ir teisėtus interesus**;

6) **nekonstruktyvių savivaldybių ir valstybės valdžios santykių**;

7) **bendruomenės narių nepakankamo įtraukimo į vietos reikalų tvarkymą** ;

8) **nepakankamo savivaldos institucijų ir įstai-gų veiklos efektyvumo ir efektingumo**.

Sukauptos žinios ir įgyta patirtis valstybės tarnyboje leidžia man teigti, kad dabar Lietuvoje vietos savivaldos sistema susiduria su šiomis svarbiausiomis problemomis, kurias suskirsčiau į 5 grupes:

1) **pirmoji problemų grupė, kurią pavadinau „užgniauztas savarankiškumas“**.

Užgniauzto savarankiškumo požymiai:

a) pernelyg **didelis** savivaldybių funkcijų detalizavimas įstatymuose. 2000 m. spalio mėnesį priimta-me Vietos savivaldos įstatyme detalčiai nurodytos vi-sos savivaldybių funkcijos. Be to, jos sugrupuotos į 4 grupes: savarankiškąsias, ribotai savarankiškas, vals-tybines ir sutartines;

b) **akivaizdus valstybinių funkcijų** (t. y. funkci-jų, vykdomų valstybės vardu) **ir ribotai savarankiškų funkcijų** (t. y. funkcijų, vykdomų laikantis poįstaty-minių aktų nustatytos tvarkos ir taisyklių) dominavi-mas;

c) **per daug administracinio reglamentavimo** (t. y. egzistuoja daug poįstatyminių aktų, kuriuose nustaty-tos procesinės normos per griežtai apriboja savival-dybių veiklą, pernelyg gausu derinimo arba leidimo gavimo prieš priimant sprendimus atvejų).

Esamą padėtį vienareikšmiškai vertinti sunku. Vis

dėlto tikslinga atlikti tyrimus ir įvertinti, iki kokio ly-gio galima varžyti savivaldybių veiklą materialinėmis ir procesinėmis normomis, detalizuoti atliekamas funkcijas ir įgaliojimus, numatyti derinimų ir leidimų gavimo prieš primant sprendimus atvejais;

2) **antroji problemų grupė pavadinta „nepakan-kamas santykių konstruktyvumas tarp skirtingų val-dymo lygių valdžios institucijų“**.

Nekonstruktyvius santykius galima pastebėti iš šių reiškinių:

a) dažna tik formali teisės aktų projektų derini-mo su Savivaldybių asociacija procedūra (Savivaldy-bių asociacijos pastabos ir pasiūlymai išklausomi, bet į juos neatsižvelgiama);

b) pažeidžiama kasmet vykstančių derybų dėl sa-visualdybių biudžeto pajamų dydį lemiančių rodiklių, procedūra (projektai teikiami derinti pavėluotai, ki-tokia nuomonė dažnai ignoruojama ir pan.);

c) apskričių viršininkų ir savivaldybių merų pri-klausymas skirtingoms politinėms partijoms, nepagrįs-tai trukdo sėkmingai spręsti paprastus ūkinius klausimus.

Apibendrinamas galėčiau pasakyti, kad daug problemų šioje srityje kyla ne dėl teisės aktų ir jų kykybės, bet dėl politinių motyvų;

3) **trečioji problemų grupė pavadinta „savival-dybės ekonominės problemos“**. Lietuvoje susiduria-ma su šiomis problemomis:

a) naujos funkcijos nustatomos neskiriant finan-sinių išteklių arba skiriant jų mažiau, nei reikėtų (sa-visualdybių asociacijos duomenimis, 1998–2000 metais valstybė savivaldybėms dėl šios priežasties „išsiskoli-no“ apie 500 mln. Lt. Valstybės valdžia iš dalies pripa-žino šią pretenziją ir sutiko kompensuoti 208 mln. Lt per trejus metus, pradėdam mokėti ją 2002 metais);

b) silpnas vietinių mokesčių institutas, pajamos iš šių mokesčių sudaro pernelyg mažą savivaldybių biu-džetų dalį; ribotos savivaldybių teisės didinti mokes-čių tarifus (pajamos iš mokesčių, kurių tarifą gali nu-statyti savivaldybės, sudaro tik 1 proc. visų biudžeto pajamų);

c) nuolat mažėja savivaldybių galimybės savo nuo-žiūra planuoti asignavimus (2002 metais daugiau kaip 50 proc. savivaldybių biudžetų pajamų sudarė tiksli-nės dotacijos, kurių panaudojimo paskirtis griežtai apibrėžta);

d) savivaldybės neištraukiamos į mokesčių kon-tingentų planavimo procesą (tą daro mokesčių inspek-cijos ir finansų ministerija) nesitariant su savivaldy-bėmis;

e) ribotos savivaldybių teisės valdyti, naudoti ir disponuoti nežemės ūkio paskirties žemės sklypais;

f) savivaldybėms suteiktos ribotos galimybės tai-kyti įvairias turto valdymo ir viešųjų paslaugų teikimo organizavimo formas.

4) **Ketvirtoji grupė problemų – tai „bendruome-**

nių narių neįtrauktumas į vietos reikalų tvarkymą“.

Nors Lietuvoje priimta tikrai nemažai teisės aktų ir sudarytos neblogos teisinės prielaidos bendruomenės narius įvairiomis formomis įtraukti į vietos reikalų tvarkymą (rinkimai, sueigos, peticijos, apklausos, viešieji svarstymai, seniūnijų bendruomenių atstovai ir tarybos, laikinosios komisijos, savivaldybės merų ataskaitos ir kt.), tačiau žmonės dėl nepakankamai žinomų priežasčių vis tiek neaktyvūs sprendžiant vietos problemas. Todėl šią problemą tikslinga išnagrinėti išsamiai.

5) Penktoji problemų grupė pavadinta „savivaldybės inertiškumas“.

Savivaldybių vidaus administravimas, sprendimų priėmimo procedūra, veiklos strateginio planavimo, finansinės kontrolės ir vidaus audito sistemos, personalo valdymas ir administraciniai gebėjimai rengiant projektus yra palyginti žemo lygio. Tam didelę įtaką daro nuolatinė savivaldybės tarnautojų kaita, besikeičiant politikams kas dveji–treji metai, maži atlyginimai, gabaus jaunimo išvykimas į miestus arba užsienį ir kita.

Sprendžiant šias problemas savivaldybėms galėtų daugiau padėti aukštosios mokyklos ir konsultacinės firmos. Tikslinga atlikti savivaldybių vidaus administravimo sistemos būklės tyrimus, siūlyti diegti strateginio planavimo ir programinio biudžetavimo sistemas, tobulinti personalo valdymą, diegti informacines technologijas, didinti administracinius gebėjimus projektų vadybos srityje.

Baigdamas norėčiau pateikti keletą pasiūlymų, kaip būtų galima spręsti minėtas problemas:

1) sukurti vietos savivaldos sistemos vertinimo metodiką,

2) rengti studijas ir tyrimus, norint nustatyti optimalų santykį tarp savivaldybių veiklos savarankiškumo ir reglamentuotumo,

3) rengti ir teikti rekomendacijas, kaip efektyviau taikyti pažangias turto valdymo ir viešųjų paslaugų teikimo organizavimo formas savivaldybėse,

4) atlikti tyrimą, norint išsiaiškinti bendruomenės narių nepakankamo aktyvumo sprendžiant vietos problemas priežastis,

5) rengti ir teikti rekomendacijas, kurios padėtų tobulinti Lietuvos savivaldybių vidaus administravimo ir sprendimų priėmimo sistemą; diegti strateginio planavimo, programinio biudžetavimo ir vidaus audito sistemas; didinti administracinius gebėjimus projektų vadyboje, tobulinti personalo valdymą.

Apibendrinimas

1. Nors Lietuvoje nuo 1990 metų nuosekliai tobulinama vietos savivaldos institucinė sąranga, stiprinami savivaldybių ekonominiai ir teisiniai pagrindai, ieškoma konstruktyvių tarpusavio santykių tarp skirtingų lygių valdžių užtikrinančių mechanizmų, vis dėlto esti daug problemų, kurių sprendimu suinteresuoti vi-

si: savivaldybių bendruomenių nariai, vietos savivaldos ir valstybės valdžios institucijos.

2. „Tikrosios“, arba „realiosios“, vietos savivaldos samprata nėra aiškiai ir vienareikšmiškai apibrėžta. Tai apsunkina siektinų tikslų, uždavinių ir priemonių formulavimą ir įgyvendinimą, nes nėra aiški „idealiųjų“ vietos savivaldos sistema. Siekiant nors iš dalies užpildyti egzistuojančią spragą, straipsnyje apibrėžti aštuoni požymiai, kurie leidžia pagrįsciau teigti, kad vietos savivaldos sistema yra „tikra“ („reali“).

3. Vietos savivaldos problemą apibrėžus kaip nukrypimą nuo „normalių“ vietos savivaldos sistemos funkcionavimo sąlygų, sukeltą neigiamų pokyčių sistemoje, galima matyti glaudų ryšį tarp „normalių“ vietos savivaldos funkcionavimo sąlygų ir suformuluotų „tikrosios“ („realiosios“) vietos savivaldos požymių. Remiantis šiuo ryšiu (priklausomybe) išskirtos aštuonios galimos vietos savivaldos problemų grupės.

4. Remiantis sukauptomis žiniomis ir įgyta patirtimi išskirtos penkios ypač aktualių Lietuvos vietos savivaldai problemų grupės, kurios sąlyginai pavadintos 1) „užgniaužtas savarankiškumas“, 2) nepakankamas santykių konstruktyvumas, 3) savivaldybių ekonominės problemos, 4) bendruomenių narių neįtraukimas į vietos reikalų tvarkymą, 5) savivaldybių inertiškumas.

5. Suformuluoti pasiūlymai, kurie, autoriaus nuomone, padėtų spręsti straipsnyje minėtas problemas:

1) sukurti vietos savivaldos sistemos vertinimo metodiką,

2) rengti studijas, siekiant nustatyti optimalų santykį tarp savivaldybių veiklos savarankiškumo ir reglamentuotumo,

3) rengti rekomendacijas, kaip efektyviau taikyti savivaldybėse pažangias turto valdymo bei viešųjų paslaugų organizavimo formas,

4) atlikti tyrimą, siekiant išsiaiškinti bendruomenės narių nepakankamo aktyvumo sprendžiant vietos reikalus priežastis,

5) rengti rekomendacijas, kurios padėtų tobulinti savivaldybių institucinę sąrangą, sprendimų priėmimo procesą, diegti strateginio planavimo, programinio biudžetavimo ir vidaus audito sistemas, didinti administracinius gebėjimus projektų vadyboje bei personalo valdyme.

Literatūra

1. Žilinskas G. Vietos savivalda Lietuvos Respublikoje 1990–2000m. *Viešojo administravimo efektyvumas*. Monografija. Kaunas: Technologija, 2001, p. 198–224.
2. Vaitiekienė E., Vidrinskaitė S. Savivaldos teisės pagrindai. *Lietuvos konstitucinės teisės įvadas*. Vilnius: Justitia, 2001, p. 165–184.
3. Savivaldos institucijų ypatumai. *Viešojo sektoriaus institucijų administravimas*. Monografija. Ats. red. prof. habil. dr. S. Puškorius. Vilnius. 2002, 94–131.

4. Astrauskas A. Vietos savivaldos, savivaldybės ir savivaldybės valdžios samprata. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*. 2002.
5. *Managing across levels of government. Organization for economic co-operation and development*. 1997, 15–46.
6. *Decentralization: experiments and reforms. Edited by T. M. Horvath. Local governments in central and eastern Europe*. 1999, 165–217.

Algirdas Astrauskas

Local Self-government and the Problems of Local Self-government in Lithuania

Summary

In this article a presently existing public administration system in Lithuania as well as the position of municipalities (subjects of local self-government) in that system are described, the features of the „real” local self-government are being formulated, potentially possible groups of problems of local self-government are distinguished and currently main problems of municipalities of Lithuania are indicated.

The author of the article notes that in Lithuania up till now the concept of the „real” local self-government has not been clearly and unambiguously defined yet. That makes the formulation of target goals, tasks and means as well as their implementation developing the system of local self-government more difficult. Seeking at least partly to fill the existing gap, the author of the article formulates eight features of the „real” local self-government.

Having defined the problem of local self-government as a deviation from the „normal” conditions for the functioning of the local self-government system that cause negative changes in the system, the author of the article shows the relationship between the „normal” conditions for the functioning of local self-government and the formulated features of the „real” local self-government. According to this relationship the author of the article indicates eight potentially possible groups of problems of local self-government.

On the basis of the accumulated knowledge and acquired experience the author of the article points out five groups of currently particularly important problems for local self-government of Lithuania, which are conditionally named as follows: 1) suppressed independence; 2) insufficient constructiveness of the relationship among different levels of government; 3) economic problems of municipalities; 4) not involving community members in managing local affairs; 5) inertness of municipalities.

Algirdas Astrauskas – Vidaus reikalų ministerijos sekretorius, Lietuvos teisės universiteto Viešojo administravimo katedros docentas; socialinių mokslų daktaras. Autorius turi praktinio, mokslinio ir pedagoginio darbo patirtį.

Telefonas +370 5 2718738.

Elektroninis paštas vanda@vrm.lt

Straipsnis įteiktas 2002 m. rugsėjo mėn; recenzuotas; parengtas spausdinti 2002 m. gruodžio mėn.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.3.27305