



LIETUVOS SAVIVALDA: SAVARANKIŠKOS VISUOMENĖS LINK?



LIETUVOS SAVIVALDA:

savarankiškos visuomenės link?

Jurgita Mačiulytė
Petras Ragauskas



VERSUS
AUREUS

LIETUVOS SAVIVALDA: SAVARANKIŠKOS
VISUOMENĖS LINK?

Jurgita Mačiulytė
Petras Ragauskas

LIETUVOS SAVIVALDA: SAVARANKIŠKOS VISUOMENĖS LINK?



PILIEČIŲ
VISUOMENĖS
INSTITUTAS



UDK 352(474.5)
Li331

Recenzavo
dr. Arūnas Poviliūnas
dr. Tomas Janeliūnas

Redagavo
Ieva Petronytė

Studijos leidimą parėmė Ilgalaikė
pilietišio ir tautinio ugdymo programa



ISBN 978-9955-34-023-2

© Jurgita Mačiulytė, Petras Ragauskas, 2007
© Pilietišios visuomenės institutas, 2007
© „Versus aureus“ leidykla, 2007

TURINYS

Lentelės ir paveikslai	7
PRATARMĖ	9
ĮVADAS	11
KAS YRA SAVIVALDA.....	13
Kodėl visuomenės gerovė priklauso nuo savivaldos.....	14
Kaip veikia savivaldos principai Lietuvoje	19
Kaip savivalda įgyvendinama	33
LIETUVAI SVARBIOS VIDURIO EUROPOS PATIRTYS	50
Vietos savivalda	50
Regionų savivalda Vidurio Europoje	58
LIETUVOS KELIAS SAVIVALDOS LINK.....	62
Istorinis palikimas ir šių dienų problemų ištakos	62
Visuomenės lūkesčiai.....	74
Lietuviškoji savivalda	84
IŠVADOS IR SIŪLYMAI VIEŠAJAI POLITIKAI	100
ŠALTINIAI	107

LENTELĖS IR PAVEIKSLAI

1 pav. Ryšiai tarp vietinio valdymo modelio ir teritorinio tinklo	49
1 lentelė. Vietos savivaldybių dydžiai Vidurio Europos šalyse	53
2 lentelė. Žemiausio teritorinio lygmens vietos savivaldybių raida Čekijoje (1950-1997)	54
3 lentelė. Žemiausio teritorinio lygmens vietos savivaldybės Vengrijoje (1998).....	55
4 lentelė. Žemiausio teritorinio lygmens vietos savivaldybės Lenkijoje (2001)	55
5 lentelė. Vietos savivaldos teritoriniai lygmenys Vidurio Europoje (2002).....	61
6 lentelė. Teritorijos administracinių vienetų raida Lietuvoje XX a.	69
2 pav. Lietuvos administracinio susiskirstymo raida	75
7 lentelė. „Ar Jūsų miesto (kaimo) vietos valdžia atstovauja beveik visų, daugumos, mažos dalies ar tik labai mažos grupės piliečių interesams?“	78
3 pav. „Kas turėtų tvarkyti kasdienius Jūsų gyvenamosios vietovės reikalus?“	81
4 pav. „Kaip turėtų gauti įgaliojimus vietos seniūnijų valdžia?“	82
5 pav. „Ar pritariate savivaldos teisių suteikimui seniūnijoms?“	83
8 lentelė. Vidutinis teritorijos dydis ir gyventojų skaičius įvairių pasaulio šalių savivaldybėse.....	86
9 lentelė. Lietuvos savivaldybių pasiskirtymas pagal gyventojų skaičių ir plotą	95

PRATARMĖ

„Norint įveikti Lietuvoje išsigalėjusį bejėgiškumo jausmą – nuostatą, kad *nuo mūsų niekas nepriklauso* – reikėtų pradėti nuo savivaldos stiprinimo. <...> Savivaldos sustiprinimas ir perkėlimas arčiau žmonių galėtų pralaužti tą uždarą ratą, kai piliečiai nieko nedaro, nes netiki savo galiomis, o nieko nedarydami tik dar labiau sustiprina savo tikėjimą, kad padaryti nieko negalima“, – teigė Pilietinės visuomenės instituto inicijuotos ir 2005-2006 metais atliktos studijos „Neatrasta galia“ autorės¹. Tokia išsamiais visuomenės tyrimais pagrįsta išvada verčia klausti, kodėl šiandien Lietuvoje veikianči savivaldos sistema neleidžia lietuviams būti ir jaustis savo vietovės, savo krašto, savo valstybės šeimininkais? Ko lietuviškai savivaldai stinga? Ar ji atitinka mūsų visuomenės lūkesčius ir kitose Europos Sąjungos šalyse veikiančius savivaldos modelius? Kaip mūsų savivaldos sistema turėtų būti keičiama, kad lietuviai pajustų, jog bendri reikalai yra jų valioje, kad įgytų galių, būtinų šiems reikalams tvarkyti?

Šiuos klausimus aptaria naujas Pilietinės visuomenės instituto iniciatyva atliktas tyrimas. Jo autoriai – Prancūzijos socialinių mokslų universiteto asocijuota mokslininkė, Vilniaus universiteto Gamtos mokslų fakulteto docentė dr. Jurgita Mačiulytė ir Teisės instituto direktoriaus pavaduotojas, Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto docentas

1 Rūta Žiliukaitė, Ainė Ramonaitė, Laima Nevinskaitė, Vida Beresnevičiūtė, Inga Vinogradnaitė, *Neatrasta galia: Lietuvos pilietinės visuomenės žemėlapis*. Vilnius: Versus aureus, 2006, p. 268-269.

dr. Petras Ragauskas – nagrinėja savivaldos būklę Lietuvoje sociologijos, visuomeninės geografijos ir teisės požiūriais. Autoriai rėmėsi ir dr. Lauros Stračinskienės pateiktomis išvalgomis. Tikimės, kad ši studija, joje išdėstyti argumentai ir rekomendacijos viešajai politikai sulauks tiek visuomenės, tiek politikų dėmesio ir prisidės prie lietuviškos savivaldos stiprinimo – savarankiškos lietuvių visuomenės kūrimo.

Darius Kuolys

ĮVADAS

Teritorinės administracinės reformos, pradėtos Lietuvoje ir kitoje Vidurio Europos valstybėse žlugus sovietiniam režimui, įtvirtino pokomunistinėje erdvėje Vakarų Europos institucijų modelio principus, besiremiančius politine demokratija ir vietos savivalda. Reformų kūrėjai vadovavosi Europos vietos savivaldos chartija, kurią 1985 metais patvirtino Europos Taryba, o vėliau ratifikavo Vidurio Europos šalys. „Naujoje Europoje“ Lietuva šiandien iš kitų šalių išsiskiria vietos savivaldos institucijų stiprumu, mažu decentralizacijos laipsniu ir neužbaigta teritorine administracine reforma.

Stipri vietos savivalda – neatsiejamas brandžios demokratinės valstybės elementas. Centrinės ir vietos valdžios santykis – vienas iš šalies demokratiškumo rodiklių. Europos vietos savivaldos chartija, kurią 1999 metais ratifikavo Lietuvos Respublikos Seimas, įpareigoja šalis laikytis pagrindinių taisyklių, garantuojančių politinį, administracinį bei finansinį vietos valdžios savarankiškumą. 2001 metais Europos Tarybos vietos ir regioninių valdžios institucijų Kongreso ekspertai, pateikę išvadą apie savivaldą Lietuvoje, konstatavo, jog savivaldą reglamentuojanti teisinė bazė yra pakankamai suderinta su Europos vietos savivaldos chartijos nuostatomis. Kita vertus, vietos savivaldą Lietuvoje būtina plėtoti, derinti kol kas problemiškus, o kartais ir konfliktiškus centrinės ir vietos valdžių santykius.

Konstitucijoje įtvirtintas savivaldybių veiklos savarankiškumo principas – tai vietos bendruomenių dalyvavimo valdant šias teritorijas garantija. Laikytis šio principo nepaprastai svarbu Lietuvoje

įgyvendinant valstybės valdymo decentralizavimą: dalies funkcijų, priskiriamų valstybinio administravimo institucijoms, perdavimą savivaldybėms.

Savivaldybių ir centrinės valdžios institucijų interesai turi būti derinami, bendri veiksmai koordinuojami siekiant reikšmingų socialinių, ekonominių tikslų. Įstatymais nustatant savivaldybių funkcijas bei kompetenciją negalima ignoruoti pagrįstų vietos bendruomenės interesų, negalima priskirti savivaldybių institucijoms tokių funkcijų, kurių šios nebūtų pajėgios atlikti.

Šioje studijoje siekiama apžvelgti vietos savivaldos sampratą, savivaldos principus, jos įgyvendinimo mechanizmus bei vietos savivaldos institucijų vaidmenį demokratinėje visuomenės raidoje. Kitų šalių vietos savivaldos modelių analizė, išskirtiną dėmesį skiriant Vidurio Europos šalims, turinčioms bendrą su Lietuva istorinį palikimą, leidžia atskleisti decentralizacijos proceso raidą ir vietos savivaldos sistemų įvairovę. Lietuvos vietos savivaldos būklės analizė rėmėsi kokybiniais ir kiekybiniais moksliniais tyrimais, kurie apėmė socialinių subjektų, dalyvaujančių vietos savivaldoje, apklausą² ir dvi reprezentatyvias Lietuvos gyventojų apklausas. Visiems, skyrusiems dalį savo laiko ir pasidalinusiems savo mintimis bei rūpesčiais, šios studijos autoriai nuoširdžiai dėkoja.

2 Tyrimo metu buvo apklausti keturių rajono savivaldybių (Molėtų, Plungės, Rietavo ir Joniškio) merai, administracijos direktoriai, seniūnai ir kaimo bendruomenių lyderiai. Buvo siekiama įvertinti vietos savivaldos institucijų savarankiškumo lygį, funkcionavimo problemas ir jų priežastis, santykius tarp atskirų vietos savivaldos teritorinių lygmenų institucijų bei centrinės valdžios. Daugiapakopė apklausa, nuo aukščiausios vietos savivaldos grandies iki žemiausios, leido atskleisti vietos savivaldos modelio trūkumus ir numatyti galimus reformos kelius.

KAS YRA SAVIVALDA

Vietos savivaldai ir teritoriniams vienetams, turintiems savivaldos teises, įvardyti yra naudojami labai įvairūs terminai. Teritoriniai vienetai, turintys savivaldos teisę, Lietuvoje vadinami savivaldybėmis³. Vietos savivalda mūsų šalyje tėra vieno lygmens. Tačiau atliekant lyginamąją pasaulio valstybių vietos savivaldos sistemų analizę iškyla būtinybė turėti bendrinį pavadinimą savivaldos teise turintiems teritoriniams vienetams bei patikslinti vietos savivaldos terminą.

Pasaulyje vartojami skirtingi terminai vietos savivaldai ir teritoriniams vienetams, turintiems savivaldos teisę, apibūdinti. Anglai vietos savivaldai naudoja terminą *self-government*, vokiečiai – *Selbstverwaltung*, olandai – *zelfbestuur*, čekai – *samospráva*. Minėti terminai akcentuoja „vietos valdymo“ ir „administravimo autonomijos“ idėją. O Prancūzija, ilgą laiką buvusi centralizuota valstybė, vietos savivaldai apibūdinti vartoja decentralizacijos terminą kartu su vietos arba teritorinių bendruomenių terminu. Teritoriniai vienetai, turintys savivaldos teisę, Europoje taip pat yra vadinami skirtingai: anglosaksiškose šalyse – *local authorities*, Prancūzijoje – *collectivités locales* arba *territoriales*, Ispanijoje – *entes territoriales*, Portugalijoje – *autarquias locais*. Lietuvių kalba apibūdinti teritorinėms bendruomenėms, kurios turi savivaldos teisę, mes siūlome vartoti vietos savivaldybių terminą, kuris

3 Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme apibrėžta, kad savivaldos teisę turi savivaldybė – valstybės teritorijos administracinis vienetas, turintis juridinio asmens statusą bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per savivaldybės tarybą.

apima ne tik Lietuvoje įteisintas savivaldybes. Vietos savivaldai apibūdinti mes vartosime Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo įteisintą sąvoką, pagal kurią „Vietos savivalda – valstybės teritorijos administracinio vieneto – savivaldybės – teisė laisvai ir savarankiškai tvarkytis pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus per administracinio vieneto nuolatinių gyventojų tiesiogiai išrinktų atstovų savivaldybės tarybą bei jos sudarytą vykdomąją ir kitas institucijas“.

Nors pasaulyje vartojami įvairūs terminai, kurių reikšmė ir prasmė ne visuomet sutampa, vietos savivaldybės turi tam tikrus bendrus bruožus:

- savo teritoriją, kuri dažniausiai sudaro valstybės administracinę teritorinę vienetą;
- tam tikrą autonomijos lygį, įteisintą Konstitucijoje;
- valdžios institucijas, renkamas tiesioginiuose visuotiniuose tos teritorijos gyventojų rinkimuose;
- teisės aktų leidimo teisę. Teisiniai aktai leidžiami vietos savivaldybių teritorijoje sudarant valdžios institucijas, vykdamas joms priskirtas kompetencijas ir naudojant finansinius resursus.

Išvardintų elementų visuma leidžia suvokti vietos savivaldybių autonomijos laipsnį.

KODĖL VISUOMENĖS GEROVĖ PRIKLAUSO NUO SAVIVALDOS

Vietos savivalda neatsiejama nuo decentralizacijos politikos. Daugiau kaip prieš kelis dešimtmečius Europos Sąjungos šalys pradėjo vykdyti šią decentralizacijos politiką, kurią įgyvendinant sprendimų priėmimo teisė perduodama iš centrinės valdžios vietos savivaldos institucijoms. Politinės valdžios atstovai rėmėsi idėja, kad visuomenės valdymas yra veiksmingesnis ir demokratiškesnis, jei sprendimai priimami artimesnių gyventojams, geriau suprantančių jų poreikius ir galinčių juos įgyvendinti institucijų, taip pat – jei tam skirtos priemonės yra pakankamai lankščiai panaudojamos.

Nuo paprasto piliečio centrinė valdžia yra per daug nutolusi, kad tenkintų jo kasdienes poreikius ir spręstų problemas. Žmogus ir jo šeima jaučiasi labiau susieti su vietine valdžia. Deja, valstybių, turinčių centralizuotą administravimo sistemą, vyriausybės dažniausiai neįvertina vietos valdžios svarbos gerai ir efektyviai tvarkant viešuosius reikalus. Nepaisant to, kad buvo vykdomos reformos ir išleistos didelės pinigų sumos, daugelio centralizuotų šalių valdžia nesugebėjo sukurti geros vietinių paslaugų sistemos. Tam įtakos turėjo ne tik finansinių resursų trūkumas, bet ir neefektyvus turimų resursų panaudojimas ir sunkumai, kuriuos sukelia geografinis bei psichologinis atstumas, skiriantis vyriausybę nuo didžiosios dalies piliečių.

Geografinis centrinės valdžios nutolimas sukelia informacijos apie visuomenės poreikius ir problemas trūkumą. Jei centrinės valdžios tarnautojai ir siekia būti naudingi vietinei bendruomenei, jie mažai žino apie tos bendruomenės ypatumus. Šias problemas taikliai apibūdina mokslininkas Francesis Kendallis: „Tarnautojai, dirbantys centrinei valdžiai, nėra susipažinę su vietinėmis sąlygomis, o tų žinių jiems reikia norint suteikti efektyvias administravimo paslaugas. Milijonai individų, sudarančių administruojamą visuomenę, žino, ko jiems reikia, tačiau jų žinojimas negali būti perduotas centrinėms planavimo institucijoms“⁴. Tokių teiginių patvirtina ir vienos centrinės valdžios institucijos tarnautojo prisipažinimas: „Kaip mes galėtume nuspręsti, ar kaimui, kurio pavadinimą girdime pirmą kartą ir net tiksliai nežinome, kur jis yra, tikrai reikia naujų valymo įrenginių?“. Net ir labai gerai funkcionuojantis centrinės valdžios aparatas negali nuspręsti, ko ir kada reikia vietinei bendruomenei. Tik vietinės valdžios institucijos gali žinoti vietinės bendruomenės prioritetus.

Psichologinis atstumas tarp centrinės valdžios tarnautojų ir administruojamos visuomenės yra kita priežastis, kodėl vyriausybė nesugeba suteikti tinkamų paslaugų vietos lygmenyje. Labai dažnai centrinės valdžios veikla vietos lygmenyje yra sąlygota ne paprastų piliečių poreikių, bet inicijuojama institucijų, kurių politika atitinka vyriausybės interesus. Dažnai gyventojai nemano, kad taikomos priemonės jiems turi tiesioginės įtakos ir gali net

4 Frances Kendall, *The Heart of the Nation: Regional and Community Government in the New South Africa*. Norwood, 1991, p. 15.

atmesti jiems skirtas centrinės valdžios „dovanos“. Mažą vietinės bendruomenės pritarimą centrinės valdžios veiklai lemia ne tiek pati veikla, kiek būdai, kuriais ta veikla įgyvendinama.

Valdžios nepajėgumas tenkinti vietos bendruomenės poreikių daro žalą visai valstybei. Jei vyriausybė nesugeba išspręsti problemų, su kuriomis žmogus susiduria kasdien įvairiose gyvenimo srityse (pavyzdžiui, problemų, susijusių su kanalizacija, viešoju transportu, švietimu), piliečiai nebetiki, kad vyriausybė gali spręsti labai svarbias visos tautos problemas. Tad silpnėja pasitikėjimas valdžios institucijomis ir pačia valstybe.

Centralizuotos valdymo sistemos trūkumai paskatino daugelio pasaulio valstybių vyriausybes pradėti decentralizaciją ir stiprinti vietinės valdžios institucijas. Trys pagrindinės priežastys, dėl kurių pasirenkama decentralizacija, yra: didesnis vietinės valdžios institucijų veiksmingumas ir atsakingumas lyginant su centrinės valdžios institucijų veikla, teigiamas poveikis vietei plėtrai ir demokratijos principų tvirtinimas bei geresnė piliečių laisvių apsauga⁵. Visas šias priežastis verta aptarti detaliau.

Vietinės valdžios veiksmingumas ir atsakingumas

Decentralizacijos reformomis yra siekiama veiksmingesnio viešojo administravimo. Lyginant su centrine šalies vyriausybe, decentralizuota institucija yra labiau prieinama vietei bendruomenei, labiau suprantanti ir dėmesinga jos problemoms. Todėl vietos valdžios institucijos gali greičiau ir veiksmingiau įgyvendinti įvairias programas bei suteikti paslaugas, kurios atitinka vietos bendruomenės sąlygas ir poreikius. Taip pat vietos valdžios atstovai, priešingai nei centrinių valdžios institucijų tarnautojai, gali geriau ir greičiau surinkti būtiną informaciją, kuri užtikrintų sėkmingą įvairių programų įgyvendinimą.

Taip pat svarbus yra vietos valdžios atsakingumo piliečiams veiksnys. Patirtis rodo, kad sprendimų priėmimas vietos lygmenyje mažina piktnaudžiavimo valdžia galimybę. Tai lemia dvi priežastys. Pirma, gyventojai pažįsta vietos valdžios atstovus ir

5 *Décentralisation et développement, Ecrits sur le développement de la DDC*, Berne, 1999, p.48.

jų šeimas, todėl korupcijos atvejai vietos valdžios lygmenyje yra labiau pastebimi. Vietos valdžios atstovams yra sunkiau nuslėpti neteisėtus veiksmus nei centrinių institucijų tarnautojams. Be to, renkami vietos valdžios atstovai ir tarnautojai turėtų būti atsakingesni rinkėjams už savo poelgius nei labiau politinių partijų proteguojami aukštesnės valdžios atstovai.

Vietos sąlygų ir poreikių žinojimas bei didesnis vietos valdžios atsakingumas gyventojams leidžia geriau panaudoti turimus materialinius ir finansinius resursus. Valstybės lėšos bus naudojamos efektyviau, jei jų valdymas bus patikėtas tam valdžios lygmeniui, kuris yra arčiausiai gyventojų, besinaudojančių tomis lėšomis⁶.

Vietos savivalda padeda mažinti valstybės išlaidas. Nedideli projektai yra atliekami mažesnėmis sąnaudomis, jei juos vykdo vietos valdžia kartu su bendruomene. Užsienio ekspertai teigia, kad jei gyventojai manys, jog tai yra jų pinigai, jie stengsis kontroliuoti išlaidas ir kuo efektyviau panaudoti turimus resursus. Savanoriškas gyventojų prisidėjimas suteiks projektui ar programai dar didesnės svarbos⁷.

Vietos savivalda prisideda prie administravimo gerinimo, ypač suteikiant viešąsias paslaugas. Ji suteikia galimybių geriausiai įvertinti vietinės bendruomenės poreikius ir rasti galimus sprendimo būdus. Valstybė siekia suteikti vienodas viešąsias paslaugas (sveikatos apsaugos, švietimo, būsto ir t.t.) visoje teritorijoje. Tačiau visuomenė nėra homogeniška, todėl vienoje teritorijoje tos paslaugos bus reikalingesnės, kitoje – ne tokios reikalingos. Vietos savivaldos dėka galima bendrus visos visuomenės poreikius derinti prie vietinių bendruomenių specifinių poreikių.

Vietos savivalda leidžia geriau kontroliuoti viešųjų paslaugų teikimą. Centralizuotoje valstybėje viešųjų paslaugų teikimui yra sukuriamas didelis administracinis aparatas, kurio išlaikymui reikalingos didelės lėšos, be to, atsiranda funkcijų nesuderinamumo tarp atskirų administracijos grandžių ir prastos suteiktų paslaugų kokybės pavojus. Svarbu, kad vartotojas galėtų efektyviai kontroliuoti paslaugų teikimą, o tam, kad šis tikslas būtų pasiektas, turi

6 Teresa Ter – Minassian, *Decentralizing Government. Finance & Development*, September 1997, p. 36.

7 *Rapport sur le développement humain*, PNUD, 1993, p. 75.

sumažėti grandžių tarp sprendimo priėmėjo ir vykdytojo skaičius. Vietos valdžios institucijos ir yra administracijos lygmuo, esantis arčiausiai vartotojo.

Vietinė plėtra

Vietinės plėtros⁸ gerinimas buvo viena iš priežasčių, dėl kurios daugelis šalių vykdė decentralizaciją ir stiprino vietos valdžios institucijas. Vietos valdžios institucijos aktyviau dalyvauja plėtros projektuose, jei pačios yra už juos atsakingos. Jos taip pat sugeba geriau įgyvendinti projektus atsižvelgdamos į vietos gyventojų poreikius ir šiam tikslui sutelkti vietos bendruomenę. Patirtis parodė, kad vietos bendruomenė aktyviai dalyvauja plėtros projektuose, jei yra atsižvelgiama į jos nuomonę ir bendruomenės nariai mato konkrečią naudą. Gyventojai, įtraukti į projekto koncepcijos kūrimą ir vykdymą, jaučiasi atsakingi už projekto sėkmę ir savanoriškai skiria savo laiką ir lėšas projekto įgyvendinimui. Psichologiniai ir materialiniai interesai skatina piliečius daryti viską, kad projektas būtų kuo geriau įgyvendintas. Pavyzdžiui, Lietuvos kaimo bendruomenės sėkmingai įgyvendina įvairius projektus aktyvaus bendruomenės narių dalyvavimo dėka.

Paminėtina, jog rinkos ekonomikos sąlygomis įmonės ieško specifinių resursų ir palankių sąlygų. Tik vietos savivaldybės gali kurti ir įgyvendinti strategijas, kurių dėka būtų pritraukiami investuotojai į regionus.

Partnerystė tarp atskirų socialinių subjektų labai svarbi ekonominėje ir socialinėje plėtroje. Pavyzdžiui, didinant gyventojų užimtumą reikalingas bendradarbiavimas tarp verslininkų, mokykloje mokytojų, darbo biržos ir nevyriausybinėse organizacijose, kurios rūpinasi gyventojų integracija į visavertį visuomeninį gyvenimą. Vietos lygmuo projekto partneriams yra tinkamiausias siekiant nustatyti problemas, kartu jas spręsti, keistis informacija, mobilizuoti resursus ir priimti atsakomybę.

8 Plėtrą suprantame plačiąja prasme – kaip tam tikros vietos visuomenės ekonominę, socialinę ir kultūrinę plėtrą.

Demokratijos principų tvirtinimas

Demokratija neapsiriboja tik piliečių dalyvavimu laisvuose nacionaliniuose rinkimuose. Demokratijos samprata apima ir gyventojų galimybę daryti įtaką jiems svarbiems kasdieniniams sprendimams. Tokią galimybę veikti valdžios priimamus sprendimus, būti arčiau pačių valdžios institucijų piliečiams suteikia vietos savivalda. Piliečių ir valdžios artumas leidžia piliečiams lengviau kontroliuoti vietos valdžios institucijas, vertinti ir taisyti jų vykdomą politiką. Tiesa, demokratijos bei individo laisvių principų laikymasis nepriklauso vien nuo decentralizacijos. Tačiau pastaroji prisideda prie šių principų tvirtinimo. Taigi vietos savivalda yra vienas iš demokratijos principų.

Vietos savivalda suteikia žmonėms bendruomeniškumo jausmą ir leidžia realiau dalyvauti vietos gyvenime. Daugelyje šalių teritoriniams vienetams suteikta savivalda atlieka mažumų teisių apsaugos nuo galimo nacionalinės daugumos spaudimo funkciją⁹. Taip pat valdžios pasiskirstymas atskiruose lygmenyse ir valdžių tarpusavio konkurencija padeda atsirasti abipusės kontrolės sistemai, kuri sumažina piktnaudžiavimo valdžia galimybę.

Vietos savivalda prisideda ir prie politinio stabilumo. Jei, pavyzdžiui, šalies vyriausybė yra sudaryta iš vienos politinės jėgos, vietos valdžia gali atstovauti kitoms politinėms partijoms ir atlikti opozicijos vaidmenį. Šalyse, kuriose dažnai keičiasi nacionalinė vyriausybė, vietos valdžia, dirbanti visą mandato laiką, padeda užtikrinti politikos tęstinumą.

KAIP VEIKIA SAVIVALDOS PRINCIPAI LIETUVOJE

Kiekvienas socialinis institutas grindžiamas tam tikrais principais. Vietos savivalda – ne išimtis. Šie principai gali turėti teisinę, politinę ir socialinę išraišką. Taigi gali būti teisiniai, politiniai, socialiniai principai. Tačiau tai daugiau teorinis modelis. Praktikoje visi trys išraiškos būdai persipina ir tas pats principas paprastai pasireiškia visais trim pavidalais. Jei principas reiškiasi tik vienu iš minėtų pavidalų, jo „tikrumu“ apskritai verta abejojti.

9 Louis Henkin, *Federalizm. Decentralisation and Human Rights. Federalizm and Decentralization*, 1987, 2, p. 392.

Žinoma, teisinėje valstybėje teisinis vietos savivaldos principų apibrėžimas specifinis ir turi ypatingą reikšmę. Teisinės formos buvimas principams suteikia aiškumo, tikslumo ir griežtumo. Tačiau Lietuvos nacionalinės teisės lygmenyje šie principai ne visada yra pakankamai aiškiai apibrėžti. Ypač Konstitucijos tekste.

Apskritai su vietos savivalda susiję principai gali būti skiriami į dvi grupes: 1) vietos savivaldos esmę apibūdinančius principus ir, 2) vietos savivaldos institucijų veiklos principus, kurie šiuolaikinėse demokratijose taikomi daugumai viešąją valdžią įgyvendinančių institucijų (teisėtumas, atskaitingumas, atsakingas valdymas, skaidrumas ir pan.).

Lietuvos Respublikos Konstitucijos tekste galima aptikti abiejų tipų principų. Deja, jie pateikti gana fragmentiškai. Kai kuriuos iš šių principų yra išplėtojęs Konstitucinis Teismas.

Lietuvai labai svarbi Europos vietos savivaldos chartija (toliau tekste – Chartija) – tarptautinis dokumentas, įtvirtinantis svarbiausius tarptautiniu mastu pripažintus vietos savivaldos principus. Šį tarptautinės teisės aktą Seimas ratifikavo 1999 m. ir pagal Konstituciją jis „yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis“ (Konstitucijos 138 straipsnis, 3 dalis). Dar daugiau. Remiantis Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių įstatymu (11 straipsnio 2 dalis), jei mūsų įstatymai numatytų kitokias normas nei Chartija, taikomos turėtų būti ne atitinkamų Lietuvos įstatymų, o Chartijos nuostatos. Na, o pagal Konstitucinio Teismo nutarimų formuojamą doktriną, šis dokumentas (kaip ir bet kuri kita Seimo ratifikuota tarptautinė sutartis) savo juridine galia lenkia net konstitucinius įstatymus.

Politinis (siaurąja prasme) vietos savivaldos principų egzistavimo lygmuo sietinas su politinių partijų ir kitų politinio proceso dalyvių deklaruojamomis ir praktikoje realizuojamomis arba, priešingai, ignoruojamomis vertybėmis bei jomis grindžiamu vietos savivaldos įgyvendinimo mechanizmu.

Socialinis vietos savivaldos principų egzistavimo lygmuo tuo pat metu yra ir giliausias, ir sekiausias. Giliausias, nes išreiškia tam tikras vertybes atspindinčių principų išsiskverbimą į visos

visuomenės sąmonę bei elgseną ir dėl to nėra lengvai keičiamas. Sekliausias, nes, vartojat Friedricho von Hayeko terminologiją, formuojasi spontaniškai. O spontaninė tvarka tik labai ribotai grindžiama sąmoningai telkiama politine valia. Tad, vis dar neturėdami gilesnių demokratinės savivaldos tradicijų, negalime jų sukurti taip greitai kaip norėtume.

Teisinių garantijų principas

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 119 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad „savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams“. 120 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad „pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją“ savivaldybės veikia laisvai ir savarankiškai.

Deja, mūsų Konstitucija konkrečių garantijų vietos savivaldai iš esmės nenumato: bemaž viskas paliekama įstatymų leidėjų valiai. Konstitucija pakankamai aiškiai apibrėžia ir absoliučiai gina, tad nuo įstatymų leidėjo valios iš esmės nepriklausomas padaro tik šias savivaldybių teises – teisę sudaryti ir tvirtinti savo biudžetą bei savivaldybių tarybų teisę dėl jų teisių pažeidimo kreiptis į teismą¹⁰. Tam tikra prasme absoliuti yra ir savivaldybių tarybų teisė suformuoti joms atskaitingas vykdomąsias institucijas, tačiau tai daugiau jų tarpusavio santykius, o ne santykius su valstybės valdžios institucijomis apibūdinanti nuostata. Visos kitos teisės, kaip minėta, priklauso nuo įstatymų leidėjų valios.

Beje, atsižvelgiant į Konstitucinių normų nukreipiamąjį pobūdį (nukreipiama į įstatymus), net ir teisės į teisminę gynybą absoliutumas iš esmės reiškia tik tai, kad siaurindama vietos savivaldos galias centrinė valdžia turi laikytis tam tikrų išankstinių sąlygų – prieš tai pagal nustatytas procedūras pakeisti atitinkamą

10 Tiesa, 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime Konstitucinis Teismas yra nurodęs dar vieną absoliutaus pobūdžio garantiją, kuri Konstitucijos tekste tiesiogiai nėra minima – garantiją, kad valstybei perdavus tam tikras funkcijas savivaldybėms ir numčius pareigas, turi būti numatomos ir tam reikalingos lėšos.

įstatymą. Čia ne kažin ką gali pagelbėti ir konstitucinis teisėtų lūkesčių principas, mat jis siejamas tik su konkrečių subjektinių teisių, o ne galimybių jas įgyti, užtikrinimu.

Negalima neatkreipti dėmesio į tai, kad pagal Chartiją pirmenybė akivaizdžiai teikiama konstituciniam vietos savivaldos kompetencijos įtvirtinimui¹¹. Kyla natūralus klausimas: kodėl Lietuvoje vietos savivaldos kompetencija įtvirtinta (išskyrus kelias su biudžetiniais dalykais susijusias nuostatas) ne Konstitucijos, o įstatymų lygmenyje?

Atsakymai gali būti keli ir visi jie iš dalies priimtini: todėl, kad Konstitucija priimta anksčiau nei ratifikuota Chartija (nors tai nepaaiškina paties sprendimo argumentų, tik jo santykį su Chartijos dvasia); todėl, kad priimant Konstituciją turėjome pernelyg menką patirtį ir nebuvome tikri dėl to, kokias galias vietos savivaldai dėtų suteikti; todėl, kad toks reglamentavimas suteikia lankstumo (atsiradus poreikiui, įstatymą pakeisti lengviau nei Konstituciją).

Kita vertus, šis pasirinkimas nėra palankus realios savivaldos formavimuisi ir teisiniam tikrumui. Pažvelgę į Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą pamatysime, kad per 12 metų nuo priėmimo jis keistas bemaž 50 kartų (vidutiniškai po keturis kartus per metus). Toks teisinis nestabilumas, be abejo, nėra palankus nuosekliam vietos savivaldos funkcionavimui.

Vertindami kitų šalių patirtį galėtume pastebėti du ne itin ryškius, bet, nepaisant to, atpažįstamus modelius: senas demokratijos ir savivaldos tradicijas turinčiose šalyse pirmenybė teikiama įstatyminiam vietos savivaldos kompetencijos įtvirtinimui, tuo tarpu naujosiose demokratijose pagrindinė vietos savivaldos kompeten-

11 Beje, čia verta atkreipti dėmesį į oficialaus („Valstybės žiniuose“ skelbto) Chartijos teksto lietuvių kalba (t.y. vertimo) netikslumą. Nepaisant pakankamai akivaizdžios Chartijos tekstuose anglų („where practicable“) ir prancūzų („autant que possible“) kalbomis vartojamų terminų prasmės, lietuviškame vertime konstitucinis vietos savivaldos principo pripažinimo reikalavimas modifikuojamas terminą „ten, kur įmanoma“ keičiant mažesnę standartą įtvirtinančiu terminu „ten, kur būtina“. Atsižvelgiant į prastą vertimo kokybę, toliau cituojant Chartiją ne visuomet remiamasi Lietuvoje oficialiai skelbtu jos tekstu (nes Chartijos galia kyla iš Lietuvos įsipareigojimų tarptautinei bendrijai, tad ir laikytis Lietuva privalo nuostatų, suformuluotų pasirašytame tekste, o ne nacionaliniam „vartojimui“ skirtame jos vertime).

cija dažniau įtvirtinama konstituciniu lygmeniu¹². Kartu šis skirtumas gali būti įvertintas ir kiek kitu aspektu: senesnėse konstitucijose vietos savivaldos kompetencija apibūdinama gerokai šykščiau nei naujausiose (ypač po sovietinio bloko subyrėjimo).

Žinoma, detalus vietos savivaldos kompetencijų vardijimas nelabai dera su Konstitucijos paskirtimi. Siekiant išspręsti šią problemą ir iš esmės nemažinti atitinkamo teisinio reguliavimo stabilumo, kai kurios šalys savo konstitucijose aiškiai numato specialią vietos savivaldos reikalus reglamentuojančio įstatymo priėmimo ir keitimo tvarką. Antai Vengrijos Konstitucijoje numatyta, kad vietos savivaldos reikalus reglamentuojantis įstatymas priimamas 2/3 balsų dauguma (žr. 44C straipsnį).

Galimybė taikyti panašų modelį yra ir Lietuvoje. Turime konstitucinių įstatymų, kurie priimami daugiau kaip pusės, o keičiami 3/5 visų Seimo narių balsų dauguma, institutą.

Tačiau atsižvelgiant į politikų interesus (ir praktiką) nuolat keisti Vietos savivaldos įstatymą, akivaizdu, kad politiniame lygmenyje teisinių vietos savivaldos garantijų principas nėra pripažįstamas kaip reikšminga vertybė. Todėl padėti pakeisti galėtų nebent visuomenės spaudimas. Deja, ir šio spaudimo kol kas praktiškai nėra, nes bendriausia prasme ir pačios teritorinės bendruomenės save pernelyg menkai sieja su savivalda (prie to prisideda faktas, kad jos neturi praktiškai jokių realių galių). Taigi nei politiniu, nei socialiniu lygmeniu teisinių garantijų principas nėra giliau įsišaknijęs.

Autonomijos principas

Vietos savivaldos autonomijos principas atsispindi pačiame vietos savivaldos apibrėžime. Antai Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtinta: „Vietos savivalda reiškia, kad vietinės valdžios institucijos įstatymų nustatytose ribose turi teisę ir gebėjimą reglamentuoti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdamos visišką atsakomybę ir vadovaudamosi vietos gyventojų interesais“ (3 straipsnio 1 dalis). Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įsta-

12 Žr., pavyzdžiui: Vengrijos Konstitucijos 41-44C straipsnius, Lenkijos Konstitucijos 163-172 straipsnius.

tyme, apibrėžiant pagrindinius vietos savivaldos principus, šis principas taip pat įvardintas: „savivaldybės institucijų veiklos laisvė ir savarankiškumas, kai jos, įgyvendindamos įstatymus, kitus teisės aktus ir išpareigojimus bendruomenei, priima sprendimus“ (4 straipsnio 4 punktą).

Deja, abu principo apibrėžimai nėra pakankamai korektiški, nes autonomiją (o ir pačią savivaldą) priskiria ne teritorinei vietos bendruomenei, o ją atstovaujančioms ir aptarnaujančioms „valdžios institucijoms“. Toks pasirinkimas tik iš pirmo žvilgsnio gali pasirodyti neesminis. Iš tiesų jis atspindi tiek daugumos Chartiją kūrusių šalių signatarių, tiek mūsų įstatymų leidėjų poziciją: savivalda yra vietinės valdžios, o ne žmonių reikalas.

Taigi nors teisinis ir politinis autonomijos principo įtvirtinimas nekelia abejonių, šio principo suvokimo ribotumas gerokai menkina jo vertę. Tiesą sakant, ir kaip socialinis principas, bent jau Lietuvoje, jis nėra platesnis nei įtvirtina minėti teisės aktai: dauguma žmonių iš esmės netiki savo savavaldiškumu. Dažniausiai autonomija suvokiama ne kaip neatimama teisė, o kaip valstybės dovana: didesniosios (nacionalinės) valdžios – mažesniajai valdžiai (vietos savivaldos institucijoms).

Reikia pastebėti, kad tokia galiojančio Vietos savivaldos įstatymo koncepcija nelabai dera su Konstitucijos tekstu ir tuo, ką Konstitucinis Teismas yra pasakęs apie mūsų Konstitucijoje įtvirtintą nuostatą (2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas): nors pagal galiojančią Vietos savivaldos įstatymą „savivaldybė – valstybės teritorijos administracinis vienetas, turintis juridinio asmens statusą bei Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per savivaldybės tarybą“, pagal Konstituciją (pasak Konstitucinio Teismo) „savivaldybė yra įstatymo numatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto bendruomenė, turinti Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę“; nors pagal Vietos savivaldos įstatymą „vietos savivalda – valstybės teritorijos administracinio vieneto – savivaldybės teisė laisvai ir savarankiškai tvarkytis pagal Konstituciją ir įstatymus per [...] savivaldybės tarybą bei [...] kitas institucijas“, pagal Konstituciją (pasak Konstitucinio Teismo) „vietos savivalda yra

įstatymo numatytų administracinių vienetų *teritorinių bendruomenių valdžia*“. Deja, Seimas šios Konstitucinio Teismo pozicijos „neišgirdo“.

Vietos savivaldos institucijų autonomijos principas susijęs su vietos valdžios institucijų galimybe savarankiškai nustatyti savo vidinę administracinę struktūrą. Juk faktinei autonomijai įgyvendinti reikalingas deramas institucinis aparatas. Ši Chartijos 6 straipsnyje numatyta galimybė papildoma paaiškinimu, kad „vietos valdžios darbuotojų sąlygos turi būti tokios, kurios leistų samdyti aukštos kvalifikacijos personalą, atsižvelgiant į jų nuopelnus ir kompetenciją; todėl dirbantiems būtina sudaryti galimybę mokytis ir tobulintis, gauti deramą užmokestį, daryti karjerą“.

Pažymėtina, kad autonomijos principas jokia būdu nereiškia, kad net savo įgaliojimų srityje vietos valdžia ar bendruomenė gali elgtis kaip tinkamos. Jos visada subordinuotos Konstitucijos nustatytai tvarkai, o dažniausiai ir bendriesiems įstatymams. Dar daugiau, priimdamos sprendimus jos privalo atsižvelgti ne tik į savus, bet ir į visos valstybės interesus¹³.

Todėl labai svarbus vietos savivaldos autonomijos aspektas – ribų, kuriose vietinės valdžios institucijos gali būti prižiūrimos, nustatymas. Beveik visuotinai įprasta, kad centrinė valdžia prižiūri vietos savivaldos institucijas. Tokios priežiūros ribos ir formos skiriasi priklausomai nuo savivaldos realumo: realios savivaldos atveju vietos savivaldos institucijų administracinė priežiūra apsiriboja galimybėmis kreiptis į teismą; fiktyvios savivaldos atveju centrinių valdžios institucijų tarnautojai turi teisę savivaldos institucijų sprendimus keisti, naikinti ar stabdyti patys arba siūlyti tai daryti juos delegavusiai centrinės valdžios institucijai.

Tiesa, Chartijoje nurodoma, kad „vietos valdžios institucijų administracinė priežiūra vykdoma taip, kad kontroliuojančių institucijų įsikišimas būtų proporcingas interesams, kuriuos jos numato ginti“ (8 straipsnio 3 dalis). Tačiau iš pačios formuluotės aiškiai matyti, kad proporcingumo klausimas yra tik vertinamoji kategorija.

13 Žr. Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimą.

Igyvendinant autonomijos principą ypatingą reikšmę turi ir vietos bendruomenės bei jos valdžios institucijų galimybė apsiginti. Šios priemonės gali būti neformalios (viešosios opinijos formavimas, kreipimasis į užsienio šalių visuomenes ir vyriausybes bei tarptautines tarpvyriausybines arba nevyriausybines organizacijas) ir formalios (visų pirma, kreipimasis į teismą).

Savivaldybių teisę teismine tvarka ginti savo interesus numato tiek mūsų Konstitucija (122 straipsnis), tiek ir Chartija (11 straipsnis). Deja, ši teisė garantuojama tik vietos valdžios institucijoms (mūsų Konstitucijoje ji garantuojama dar siauriau – tik savivaldybių taryboms).

Tiesa, pagal bendrąsias Konstitucijos nuostatas „asmuo, kurio konstitucinės teisės ar laisvės pažeidžiamos, turi teisę kreiptis į teismą“ (30 straipsnio 1 dalis). Tačiau šių nuostatą detalizuojantys įstatymai ją gerokai apriboja. Nors pagal Administracinių bylų teisenos įstatymą „skundą (prašymą) dėl viešojo ar vidaus administravimo subjekto priimto administracinio akto ar veiksmo (neveikimo) turi teisę paduoti asmenys, [...] kai jie mano, kad jų teisės ar įstatymų saugomi interesai yra pažeisti“ (22 straipsnio 1 dalis), ši nuostata taikoma atsižvelgiant į to paties įstatymo nuostatą: „*įstatymų nustatytais atvejais* prokuroras, administravimo subjektai, valstybės institucijos, įstaigos, organizacijos, tarnybos ar fiziniai asmenys gali *kreiptis į teismą su pareiškimu, kad būtų apgintas viešasis interesas arba apgintos valstybės, savivaldybės ir asmenų teisės bei įstatymų saugomi interesai*“ (56 straipsnio 1 dalis). Todėl viešasis interesas (nors tam tikru mastu paliečia ir konkretų teritorinės bendruomenės narį) skiriamas nuo privatus intereso ir ginamas tik 56 straipsnyje, bet ne 22 straipsnyje numatytais sąlygomis. Kitaip sakant – tik „įstatymų nustatytais atvejais“. Deja, nustatyta tokių atvejų faktiškai nėra.

Atsižvelgiant į tai, kad tam tikrais atvejais vietos valdžios institucijos gali bijoti arba dėl tam tikrų interesų nesiimti ginti savivaldos teisių ar savivaldybės interesų, o ypač į tai, kad jos pačios gali varžyti teritorinės bendruomenės teises, aptariama problema gali būti pakankamai opi.

Beje, autonomijos principas nereiškia, kad vietos valdžia ar

bendruomenė gali rinktis, kokios kompetencijos nori¹⁴. Konstitucinis Teismas yra nurodęs, kad savivaldybių savarankiškumą varžo specialus konstitucinis savivaldybių ir valstybės interesų derinimo principas¹⁵. Beveik visais atvejais kompetentinga centrinės ar regioninės valdžios institucija gali deleguoti tam tikrus įgaliojimus savivaldybėms (netgi prieš pastarųjų valią)¹⁶. Tiesa, bent jau Europoje, pagal Chartiją, tokiu atveju vietos valdžios institucijos turi teisę juos įgyvendinti, kiek tai įmanoma, savo nuožiūra ir kaip galima labiau atsižvelgdamos į vietos sąlygas (Chartijos 4 straipsnio 5 dalis). Šią jų teisę iš esmės pripažįsta ir mūsų nacionalinė teisė¹⁷.

Ekonominio savarankiškumo principas

Nors ekonominio savarankiškumo principas iš esmės yra vienas iš keleto autonomijos principo aspektų, dėl savo ypatingos svarbos jis vertas išskyrimo.

Remiantis Chartijos 9 straipsnio nuostatomis, šalies ekonomikos politiką derėtų tvarkyti taip, kad vietinės valdžios institucijos

14 Tiesa, kai kurių šalių politinės ir teisinės sistemos bent iš dalies suderinamos ir su tokia galimybe. Antai, Jungtinėse Amerikos Valstijose savivaldybės gali būti kuriamos valstijos valdžiai adresuotos tam tikros teritorijos gyventojų peticijos pagrindu; vienos valstijose tokia naujai įkurta savivaldybė veikia pagal bendro įstatymo nuostatas (kaip yra pas mus), tuo tarpu kitose valstijose įstatymų leidžiamoji institucija patvirtina chartiją (statutą), kuri individualiai apibrėžia kiekvieno municipaliteto savivaldos ribas ir kompetenciją. Pastaruoju atveju atskirais aktais įkurtos savivaldybės tam tikra prasme gali „rinktis“ iš galimos kompetencijos „menu“. Žr.: Ann O'M. Bowman, Richard C. Kearney, *State and local government*. Houghton Mifflin Company, 2005 (šeštasis leidimas), p. 281.

15 Žr. Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimą.

16 Žr. Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimą: „nuostata, kad savivaldybės pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai, reiškia ir tai, kad jeigu Konstitucijoje ar įstatymuose tam tikros funkcijos yra priskirtos savivaldybėms, tai savivaldybės ir vykdo šias funkcijas ta apimtimi, kuria šios yra joms priskirtos. Tai reiškia, kad tam tikra dalis savivaldybių kompetencijos turi būti įgyvendinama tiesiogiai, kad savivaldybių tarybų sprendimų, priimtų neperžengiant jų kompetencijos ribų, įgyvendinimas neturi būti saistomas kurių nors valstybės institucijų ar pareigūnų sprendimų (leidimų, sutikimų ir pan.)“.

17 Žr. Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 1 dalį ir Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimą.

įgytų teisę turėti atitinkamus savo finansinius išteklius, kuriuos jos savo nuožiūra galėtų laisvai panaudoti suteiktų įgaliojimų ribose. Vietos valdžios institucijos bent dalį finansinių išteklių turėtų gauti iš vietos mokesčių ir rinkliavų, kurių dydį, vadovaudamosi įstatymu, nustato jos pačios. Kartu su Konstitucijos nuostatomis¹⁸, minėtos Chartijos nuostatos išreiškia teisinį ekonominio savarankiškumo principo turinį.

Lietuvoje šių reikalavimų iš esmės laikomasi. Kai kurie mokesčiai ir rinkliavos ar jų dalis priklauso (pervedami) savivaldybėms. Antai fizinių asmenų pajamų mokestis priskiriamas priklausomai nuo savivaldybės finansinio pajėgumo: prasčiau besiverčiančioms savivaldybėms jis pervedamas visas¹⁹, o kitoms – tik dalis (pavyzdžiui, 2006 m. Vilniaus miesto savivaldybei – 40 proc., Klaipėdos miesto savivaldybei – 64 proc.). Savivaldybėms priskiriami ir kiti jų teritorijoje surenkami mokesčiai (žemės, paveldimo turto, įmonių ir organizacijų nekilnojamojo turto mokesčiai bei mokestis už aplinkos teršimą), taip pat kai kurios rinkliavos.

Reikšmingą savivaldybių pajamų dalį sudaro iš valstybės biudžeto savivaldybėms skiriamos dotacijos: specialiosios tikslinės (pavyzdžiui, mokinio krepšeliui finansuoti) ir bendrųjų dotacijų kompensacijos (pavyzdžiui, lengvatiniam keleivių vežimui apmokėti).

Sunkiau įgyvendinamas to paties Chartijos straipsnio reikalavimas, kad „savivaldos institucijų finansiniai ištekliai turi būti proporcingi konstitucijos ir įstatymų numatytiems įsipareigojimams“. Savivaldybės dažnai skundžiasi tuo, kad valstybė ne tik neskiria pakankamai lėšų vietos savivaldai priskirtų funkcijų įgyvendinimui, bet ir nesudaro galimybių tas lėšas susirinkti taikant lankstesnius mokesčių politikos mechanizmus. Tiesa, iki šiol nebuvo bandymų remiantis minėta Chartijos nuostata skųstis dėl nepakankamo finansavimo, nors tokia teisinė galimybė yra.

18 Šios nuostatos: „savivaldybės pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai“, „savivaldybė sudaro ir tvirtina savo biudžetą“ ir „savivaldybių tarybos turi teisę įstatymo numatytose ribose ir tvarka nustatyti vietines rinkliavas, savo biudžetų sąskaita gali numatyti mokesčių bei rinkliavų lengvatas“ (120 ir 121 Konstitucijos straipsniai).

19 2006 m. tokių savivaldybių buvo 90 proc.

Žinoma, finansiškai silpnesnių savivaldybių apsauga reikalauja, kad būtų įvestos finansinio sulyginimo procedūros ar lygiavertės priemonės, kurios pakoreguotų nelygų potencialių finansinių išteklių paskirstymą ir vietos valdžios institucijoms tenkančias finansinės atsakomybės pasekmes. Lietuvoje ši korekcija atliekama remiantis Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos ir kitais įstatymais. Tačiau svarbu pažymėti, kad pagal Chartiją šios priemonės neturi mažinti vietos valdžios institucijų veiklos savarankiškumo.

Geriant vietos savivaldos ekonominio savarankiškumo principą labai svarbu, kad su vietos valdžios institucijomis būtų tinkamu būdu konsultuojamasi dėl to, kaip perduoti naujai paskirstytus finansinius išteklius. Nustatyta, kad savivaldybės arba jų vardu Lietuvos savivaldybių asociacija derina teisės akto, pagal kurį numatomas savivaldybių funkcijų, pajamų ir išlaidų pasikeitimas, projektą kartu su prie jo pridėtais finansiniais skaičiavimais²⁰. Žinoma, pareiga konsultuotis nereiškia pareigos atsižvelgti į savivaldybių poziciją.

Subsidiarumo principas

Šiandien subsidiarumo principas Lietuvoje bene geriausiai žinomas iš Europos Sąjungos teisės. Tačiau šiame, savivaldos, kontekste jis turi „išvirkštinę“ prasmę. Europos Sąjungos steigimo sutarčių kontekste jis reiškia, kad *suverenios valstybės narės Bendrijai atiduoda* tik tiek kompetencijų, kiek būtina bendriems Europos Sąjungos tikslams pasiekti. Kalbant apie teritorinės savivaldos kompetenciją jis reiškia, kad *suvereni valstybė teritorinėms bendruomenėms suteikia* tiek kompetencijų, kiek vietos savivaldos institucijos jų gali efektyviai panaudoti.

Aptariant vietos savivaldos kompetencijos nustatymo instrumentus, Lietuvos nacionalinėje teisėje subsidiarumo principas tiesiogiai neminimas. Tačiau jis pakankamai aiškiai suformuluotas Chartijoje: „Viešas pareigas pirmumo tvarka įgyvendina arčiausiai piliečių esančios valdžios institucijos. Pareigų, perduodamų ki-

20 Žr. Vietos savivaldos įstatymo 36 straipsnio 4 dalį.

toms valdžios institucijoms, apimtis turi atitikti užduoties apimtį ir jos pobūdį, taip pat efektyvumo ir ekonomiškumo reikalavimus“ (4 straipsnio 3 dalis).

Tačiau toks šio principo apibūdinimas nebūtų visiškai tikslus. Reikalas tas, kad ką tik cituotoje Chartijos dalyje numatyta, kad „Vietos valdžios institucijos teisės nustatytose ribose turi visišką laisvę vykdyti veiklą, susijusią su klausimais, kurie nėra išbraukti iš jų kompetencijos ar priskirti kitoms valdymo institucijoms (4 straipsnio 2 dalis). Taigi, nepaisant to, kad savivaldai perduodamos tos funkcijos, kurias ji gali geriausiai atlikti, kartu galioja savivaldos likutinės kompetencijos principas: visos „laisvos“ galios ir kompetencijos priklauso vietos savivaldai.

Vietos savivaldos įstatyme taip pat numatyta, kad savarankiškosios savivaldybių funkcijoms priskiriamos funkcijos, kurios nepriskirtos valstybės institucijoms (6 straipsnio 14 punktas). Deja, nors nuostata skamba gražiai, atsižvelgiant į tai, kad pagal Konstituciją Vyriausybė yra bendrosios kompetencijos institucija²¹, kuri „tvarko krašto reikalus“, taip pat „garantuoja valstybės saugumą ir viešąją tvarką“ (žr. Konstitucijos 94 straipsnio 1 punktą), tos likutinės kompetencijos net teoriškai vargu ar gali būti.

Taigi Lietuvos nacionalinė teisė pateikia tik vieną su subsidiarumo principu susijusią taisyklę – visa „likutinė“ (t.y. valstybės institucijoms nepriskirta) kompetencija priklauso savivaldybėms, o Lietuvoje teisinę galią turinčioje Chartijoje be analogiškos taisyklės pateikiamos dar dvi: pareigos valstybės institucijoms perduodamos tik tuo atveju, jei tai atitinka efektyvumo ir ekonomiškumo reikalavimus.

Kaip subsidiarumo principą apibūdinti padedančiu dokumentu pagal analogiją galima naudotis prie Amsterdamo sutarties pridėtu protokolu dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo²². Remiantis šiuo dokumentu, su subsidiarumo principo vykdymu siejamos dar trys detalizuotos taisyklės: 1) svarstomas

21 Žr., pavyzdžiui, Konstitucinio Teismo 1999 m. balandžio 20 d. nutarimą: „Vyriausybė yra kolegiali bendrosios kompetencijos valstybės valdymo institucija“.

22 Amsterdamo sutartis. Protokolas dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo. Prieiga internete: <http://www3.lrs.lt/pls/interi/dokpaieska.showdoc_l?p_id=29686&p_query=&p_tr2=2>.

klausimas peržengia savivaldybės ribas ir negali būti tinkamai išspręstas savivaldybės priemonėmis; 2) vien pačios savivaldybės veiksmams ar valstybės neveikimas prieštarautų Konstitucijos reikalavimams ar kitaip reikšmingai pažeistų savivaldybės interesus; 3) valstybės veiksmas, lyginant su savivaldybės veiksmu, būtų žymiai naudingesnis dėl jo masto ir veiksmingumo²³.

Svarbu paminėti ir tai, kad pagal Chartiją subsidiarumo principas gali ir turėtų veikti ne tik centrinės valdžios ir savivaldybių, bet ir pačių savivaldybių institucijų (pavyzdžiui, rajono savivaldybės ir seniūnijų) tarpusavio santykius (4 straipsnio 3 dalis). Deja, dabartinės seniūnijų kompetencijos ribos aiškiai rodo, kad ir pačiame vietos savivaldos lygmenyje aptariamo principo įgyvendinimas susiduria su rimtomis kliūtimis.

Gyventojų tiesioginio dalyvavimo principas

Bene fundamentaliausias yra ir reikšmingiausias vietos savivaldos idėją apibūdina gyventojų tiesioginio dalyvavimo principas. Tik realus šio principo įgyvendinimas reiškia, kad kalbame apie vietos savivaldą tikrąja šio žodžio prasme. Kitu atveju galima kalbėti nebent apie teritorinį ar vietinį valdymą (Andriaus Kubiliaus taikliai pavadintą „vietvalda“²⁴). Deja, šis Chartijos preambulės nuostatoje išreikštas principas Lietuvoje tebelieka siekiamybe. Nors formaliai gyventojų tiesioginis dalyvavimas įstatymais numatytas²⁵, praktikoje savivaldybės šią gyventojų teisę ignoruoja ar net stengiasi „neutralizuoti“²⁶.

23 Taisyklės pateikiamos modifikavus ir pritaikius savivaldybės-valstybės santykiams. Taisyklės įvardintos Protokolo 5 punkte.

24 Žr. Andrius Kubilius, *Savivalda ar vietvalda? Veidas*, 2002, nr. 41.

25 Žr. Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnio 2 punktą: „Pagrindiniai principai, kuriais grindžiama vietos savivalda, yra [...] gyventojų dalyvavimas tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus. Savivaldybės institucijos sudaro sąlygas gyventojams tiesiogiai dalyvauti rengiant sprendimų projektus, organizuojant apklausas, susirinkimus, sueigas, viešą peticijų nagrinėjimą, skatina kitas pilietinės iniciatyvos formas. Savivaldybės institucijos diegia savivaldos principus švietimo, kultūros ir kitose įstaigose, remia visuomeninių organizacijų iniciatyvas, susijusias su viešųjų savivaldybės reikalų tvarkymu“.

26 Apie tai plačiau – skyrizje „Funkcinis atotrūkis“.

Vietos savivaldos institucijų veiklos principai

Igyvendindamos joms priskirtas funkcijas vietos savivaldos institucijos turi vadovautis tam tikrais veiklos principais. Svarbiausieji pakankamai aiškiai įvardinti Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnyje:

- atsakingumas rinkėjams. Savivaldybės tarybos nariai (toliau – tarybos nariai) už savo veiklą yra atsakingi ir atskaitingi rinkėjams;
- savivaldybių ir valstybės interesų derinimas tvarkant viešuosius savivaldybių reikalus;
- veiklos skaidrumas. Savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla turi būti aiški ir suprantama gyventojams, kurie tuo domisi, jiems sudaromos sąlygos gauti paaiškinimus, kas ir kodėl daroma;
- bendruomenės ir atskirų savivaldybės gyventojų interesų derinimas. Bendruomenės interesais grindžiami savivaldybės institucijų priimti sprendimai neturi pažeisti įstatymų garantuotų atskirų gyventojų teisių;
- viešumas ir reagavimas į gyventojų nuomonę. Gyventojai ar jų atstovai turi teisę susipažinti su savivaldybės institucijų priimtais sprendimais, gauti viešus ir motyvuotus atsakymus į pareikštą nuomonę apie savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų bei atskirų valstybės tarnautojų darbą. Savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla gali būti slapta ar konfidenciali tik įstatymų nustatytais atvejais;
- savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumas. Savivaldybės institucijų ir kitų savivaldybės viešojo administravimo subjektų veikla bei visais jų veiklos klausimais priimti sprendimai turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus;
- žmogaus teisių bei laisvių užtikrinimas ir gerbimas. Savivaldybės institucijų ar valstybės tarnautojų priimami sprendimai neturi pažeisti žmogaus orumo, jo teisių ir laisvių bei moterų ir vyrų lygių galimybių.

Savo veikloje vietos savivaldos institucijos turi vadovautis ir Konstitucinio Teismo jurisprudencijoje atskleistu atsakingo valdymo principu, taip pat gero administravimo principais, tarp kurių paminėtini administracinis sąžiningumas, nuoseklumas, kruopštumas, informavimas (jį sudaro trys susijusios pareigos: pareiga neklaidinti, pareiga paaiškinti ir pareiga pagrįsti)²⁷.

KAIP SAVIVALDA ĮGYVENDINAMA

Vietos savivaldos įtvirtinimo mechanizmas

Apibūdinant vietos savivaldos įtvirtinimo mechanizmą, vertėtų išskirti keturis pagrindinius jo elementus:

- 1) vertybinį (aptariamame kontekste jį bene geriausiai atskleidžia politinės kultūros ir politinės socializacijos kategorijos);
- 2) institucinį;
- 3) teisinį;
- 4) finansinį (platesne prasme – ekonominį).

Jei bent vienas šio mechanizmo elementas yra labiau „atsilikęs“ nuo kitų, jis koreguoja visą sistemą. Kitaip sakant, mechanizmas kaip visuma iš esmės derinasi prie silpniausios savo grandies – silpniausias elementas lemia viso mechanizmo kokybę. Tiesa, ši apibendrinta taisyklė neveikia matematiškai tiksliai, mat atskirų elementų įtaka visam vietos savivaldos įtvirtinimo mechanizmui nėra vienoda.

Svarbiausiu (ir kitus elementus determinuojančiu) laikytinas vertybinis vietos savivaldos įtvirtinimo mechanizmo elementas. Taip yra dėl to, kad jis lemia pačią vietos savivaldos sampratą, lemia jos plotį ir gylį.

Kiti elementai yra instrumentinio pobūdžio ir padeda (arba trukdo) praktiškai įgyvendinti esamą savivaldos sampratą. Tiesa, kartais pasitaiko, kad šie elementai (visų pirma, teisinis) padeda keisti ir esamą vietos savivaldos sampratą, formuoti vertybes.

27 Plačiau žr.: John A. Usher, *Bendrieji Europos Bendrijos teisės principai*. Vilnius, 2001, p. 120-143.

Vienareikšmiškai pasakyti, ar teisės „ėjimas priekyje“ yra geras dalykas, vargu ar galima. Šiuo požiūriu galimi du scenarijai: per pakankamai greitą laiką (5-10 metų) prie naujų standartų iš esmės prisiderinama ir jie imami vertinti kaip natūralus dalykas (visuomenės sąmonė juos ideologiškai absorbuoja), tačiau galimas ir kitas variantas – esant pernelyg menkai paramai, visuomenės ir politinėje elgsenoje, o kartu ir sąmonėje, susiformuoja imitacinis mechanizmas, prie kurio pripratus, padėti keisti ganėtinai sunku. Standartas arba ilgam sukompromituojamas, arba jo imitacija fiksuojama kaip vienintelė autentiška išraiška.

Vertybės: politinė kultūra ir politinė socializacija

Politinę kultūrą galima apibrėžti kaip politiškai reikšmingo elgesio tendencijas lemiančią visuomenės, bendruomenių ir atskirų individų santykį su politinėmis institucijomis. Politinė kultūra, visų pirma, atspindi politinę ideologiją: vyraujančius nusistatymus tam tikrais gyvenimo klausimais.

Bendriausia prasme politinė kultūra apima piliečių orientavimąsi į tris lygmenis: 1) politinę sistemą, 2) politikos formavimo procesą bei 3) politikos rezultatų lūkesčius²⁸.

Politinės sistemos lygmuo sietinas su piliečių ir visuomenės lyderių požiūriu į pagrindines vertybes, apibūdinančias vietinę politinę sistemą. Savivaldos lygmenyje šioms pagrindinėms vertybėms priskirtini bendruomeninis identitetas ir su juo susijusi savivaldos idėja, taip pat vietos valdžios legitimumas. Jei bendruomeninis identitetas neegzistuoja, realios savivaldos iš esmės negali būti. Galimas tik mechaninis funkcijų perskirstymas ir sprendimų priėmimo galių suteikimas („nuleidimas“) administraciniu požiūriu žemesnio lygmens institucijoms. Beje, iš esmės būtent su šiuo procesu pastarąjį dešimtmetį ir susidūrė Lietuvoje. Tačiau tai nėra tikroji savivalda kaip teritorinės bendruomenės autonomija. Dar daugiau. Toks funkcijų perskirstymas tikros savivaldos neugdo ir vargu ar apskritai gali ugdyti.

Legitimumas taip pat yra būtina sėkmingo politinio proceso

28 Plačiau žr.: Gabriel A. Almond (sud.), *Comparative politics today: a world view*. Longman, 2005 (aštuntasis leidimas), p. 46-51.

sąlyga: jei žmonės nepasitiki vietos savivaldos institucijomis (nėsvarbu – ar dėl jų formavimo, ar dėl sprendimų priėmimo būdo), bus silpna ir savo funkcijas sunkiai pajėgs atlikti ne tik viena ar kita vietos savivaldos institucija – neveiks ir pati savivalda kaip viešųjų reikalų tvarkymo forma.

Antrasis politinės kultūros lygmuo atspindi tai, ko visuomenė tikisi iš politinio proceso. Jis apima individų požiūrį į jų santykį su vietos valdžios ir kitomis vietos politinės sistemos institucijomis, taip pat požiūrį į tai, ko iš jų, kaip piliečių, tikimasi (piliečio vaidmuo vietos savivaldoje, politinių teisių ir laisvių suvokimas, etc.).

Galimi trys piliečio vaidmens politiniame procese tipai: 1) į politinį procesą aktyviai įsitraukęs „dalyvis“, informuotas apie vietos politiką, reiškiantis su ja susijusius reikalavimus ir vietinius politinius lyderius remiantis pagal jų realią veiklą, 2) pasyviai valdymui paklūstantis „pavaldinys“ ir 3) vietos savivaldos klausimais menkai nusimanantis „parapijietis“, kuris nuo viešųjų klausimų sprendimo gali būti nutolęs tiek dėl pernelyg menko išsilavinimo arba fizinių apribojimų, trukdančių dalyvauti politiniame procese (pavyzdžiui, gyvenimo nuošalyje vietoje), tiek ir dėl to, kad apskritai nesidomi viešųjų sprendimų priėmimu bei poveikiu jo gyvenimui. Pažymėtina, kad konkretaus asmens priklausymas vienam ar kitam tipui labai glaudžiai susijęs ir su jo priklausymu tam tikroms socialinėms grupėms (socialiniam sluoksniui, religinei grupei, asociacijai ir pan.). Beje, atskirų visuomenių branda nereiškia, kad pasyvesnių grupių apskritai nebėra.

Vykdomos politikos rezultatų lūkesčiai (trečiasis politinės kultūros lygmuo) iš esmės apibūdina tai, ko žmonės pirmiausia laukia iš vietos savivaldos: veiksmingesnės socialinės apsaugos, daugiau, įvairesnių socialinių paslaugų, geresnės infrastruktūros, veiksmingesnės teisėtvarkos (visų pirma, fizinės apsaugos), veiksmingesnės aplinkos bei kultūrinio paveldo apsaugos, paramos kultūrai ir menui ir t.t.

Kalbant apie politinę kultūrą itin svarbus vaidmuo tenka politinei socializacijai, žyminčiai mechanizmas, kuris formuoja vertybes ir leidžia iš kartos į kartą perduoti politinės kultūros nuostatas. Pagrindiniai politinės socializacijos „veikėjai“ – šeima, mokykla,

religinės institucijos, socialinės grupės, socialinės klasės, visuomenės informavimo priemonės, interesų grupės (profesinės sąjungos, asociacijos), politinės partijos. Politinės socializacijos procese gana reikšmingi ir tiesioginiai kontaktai su valdžios institucijomis²⁹. Tenka apgailestauti, kad Lietuvoje šie politinės socializacijos elementai veikia labai menkai. Tačiau pagrindinė priežastis – ne tiek jų funkcinis nepajėgumas ar neveiksmingumas, kiek perduotinių vertybių stoka. Daugeliu atveju jos dar tik formuojasi.

Institucijos

Institucijos yra praktinis instrumentas, padedantis realizuoti visuomenėje pripažintas vertybes. Nuo jų kokybės priklauso, ar te ritorinė bendruomenė yra pajėgi spręsti jai keliamus uždavinius ir įveikti jai išylančias problemas.

Lietuvos Konstitucijoje įvardintos tik savivaldybių tarybos ir joms atskaitingos vykdomosios institucijos, tačiau nėra nustatytos šių vykdomųjų institucijų rūšys (kolegialios, vienasmenės), jų formavimo tvarka, pavadinimai, tarpusavio santykiai, o jų funkcijos ir kompetencija nustatytos tik bendriausiais bruožais: pagal Konstituciją savivaldybių taryboms atskaitingos vykdomosios institucijos sudaromos įstatymams, Vyriausybės bei savivaldybės tarybos sprendimams tiesiogiai įgyvendinti (119 straipsnio 4 dalis). Todėl, pasak Konstitucinio Teismo, savivaldybių taryboms atskaitingų vykdomųjų institucijų funkcijas ir kompetenciją paliekama nustatyti Seimui įstatymu³⁰.

Pagal Vietos savivaldos įstatymą³¹ egzistuoja tik dvi *vietos savivaldos institucijos*: savivaldybės taryba (atstovaujamoji institucija) ir savivaldybės administracijos direktorius (vykdomoji institucija).

Bene pagrindinė vietos savivaldos institucijų problema – menkas jų legitimumas. Kadangi šiuo metu rinkimuose dalyvaujama tik pagal politinių partijų sąrašus, pirmiausia tai lemia esama proporcinė rinkimų sistema. Ji turi kelis trūkumus. Visų pirma, apriboja galimybę su politinėmis partijomis nesusijusiems vietinių

29 *Ten pat.*

30 Žr. Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimą.

31 Žr. Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 3 dalį.

bendruomenių lyderiams oficialiai dalyvauti savivaldybės politikos formavime ir įgyvendinime. Antra, atskirų savivaldybės teritorijų gyventojai tarp išrinktų savivaldybės tarybos narių sunkiai identifikuoja savo atstovus (formaliai visus savivaldybės gyventojus atstovauja kiekvienas tarybos narys, o praktiškai – nė vienas).

Valdžios institucijų legitimumas nukenčia ir dėl to, kad pagrindinė savivaldos institucijų figūra – meras – ne tik nerenkamas visuotiniuose rinkimuose, bet juo kartais tampama ir ne itin skaidriais būdais.

Tiesa, reikia pripažinti, kad įsigaliojus Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimui, mero galios ir su šia institucija susiję žmonių lūkesčiai gerokai išsiskyrė, tad šiandien ši institucija daugiau siejama su buvusiomis galiomis ir išlikusiais sentimentais nei su realiu politiniu svoriu. Kita vertus, kadangi meras dažnai kartu yra ir valdančiosios partijos ar koalicijos lyderis, jo neformali įtaka savo bendražygiams kartais gali būti didesnė nei tai numatyta įstatyme.

Formaliai geresnė padėtis yra parenkant seniūnų kandidatūras, nes įstatyme numatyta, kad skiriant į seniūno pareigas „palanki gyventojų nuomonė laikoma kandidato privalumu“³². Tačiau reali padėtis – jei ne blogesnė, tai tikrai ir ne geresnė. Mat visuotinai paplitusi praktika į šias (formaliai konkurso būdu skiriamo karjeros tarnautojo) pareigas skirti valdančiojoje koalicijoje dalyvaujančių politinių partijų „kvotų“ principu. Tai ne tik itin sumažina pasitikėjimą seniūnu kaip bendruomenės atstovu, bet ir prieštarauja galiojantiems Lietuvos Respublikos įstatymams. Paprastai gyventojų nuomonės apie kandidatus net nebandoma aiškintis.

Paminėjimo vertas ir institucijų silpnumas – menkas gebėjimas įgyvendinti joms priskirtas funkcijas. Ši problema aktuali tiek politikų, tiek ir specialistų lygmenyje.

Dažnai politikai menkai pasirengę spręsti savivaldybių strateginės plėtros klausimus, nes tam jiems dažnai trūksta reikiamų žinių ir idėjų. Žinoma, galima sakyti, jog tai rinkėjų problema.

32 Žr. Vietos savivaldos įstatymo 30 straipsnio 3 dalį.

Juk politikus pasirenka jie. Tačiau esant proporcingai rinkimų sistemai, kuri nesudaro sąlygų geriau pažinti renkamus politikus ir orientuojasi į asmens atpažinimą sąraše (reitinguojant penkis iš sąraše nurodytų asmenų, kandidato atpažinimas yra pagrindinis jo sėkmės garantas), net didžiausią mandatų skirstymo kvotą turinčiame Vilniuje Tarybos nariui išrinkti pakanka 0,36 proc. savi-valdybės rinkėjų balsų³³.

Be rinkimų sistemos keitimo, vienas galimų šios problemos sprendimo būdų – galimybės rinkti profesionalius savivaldybių tarybų narius sudarymas. Tai reikštų, kad reikia mažinti dabartinių savivaldybių tarybų narių skaičių. Negalima nepastebėti, kad lyginant su kitomis šalimis jis tikrai nėra mažas. Antai viename didžiausių Jungtinių Amerikos Valstijų miestų – Los Andžele – yra tik 15 tarybos narių. Tačiau jie dirba kaip profesionalai. Apskritai, Jungtinėse Amerikos Valstijose yra dvidešimt už Vilnių didesnių miestų, tačiau tik viename jų – Niujorke, turinčiame apie 8 milijonus gyventojų, – yra tiek narių, kiek ir Vilniaus miesto taryboje – 51. Įprastai šios šalies didmiesčių tarybose jų yra apie 10³⁴.

Tuo tarpu Lietuvoje savivaldybių galimybės pasitelkti kvalifikuotus specialistus apribotos net galiojančiais įstatymais. Nors pagal Chartiją, „vietos valdžios darbuotojų sąlygos turi būti tokios, kurios leistų samdyti aukštos kvalifikacijos personalą, atsižvelgiant į jų nuopelnus ir kompetenciją; todėl dirbantiesiems būtina sudaryti galimybę [...] gauti deramą užmokestį“³⁵, Valstybės tarnybos įstatymas numato tokią atlyginimų sistemą, kuri iš esmės žlugdo savivaldybes. Pavyzdžiui, bet kurios ministerijos vyriausiojo specialisto atlyginimo viršutinė riba daugiau nei 45 proc. viršija Vilniaus miesto savivaldybės vyriausiojo specialisto atlyginimo

33 2002 m. gruodžio 22 d. savivaldybių tarybų rinkimuose dalyvavo 221 225 vilniečiai, tad mandatų skirstymo kvota Vilniaus miesto savivaldybės taryboje buvo 3 458 balsai (tiek balsų sąrašui suteikė teisę gauti 1 mandatą). Paskutinis pagal „A. Zuoko koalicijos „Už Vilnių, kuriame gera visiems“ Liberalai ir modernieji krikščionys demokratai“ sąrašą teisę į mandatą įgijęs asmuo gavo vos 795 reitingo balus, t.y. 0,36 proc. visų rinkėjų balsų.

34 Žr.: Bowman, Kearney, *State and local government*, p. 321.

35 Žr. Europos vietos savivaldos chartijos 6 straipsnio 2 dalį.

viršutinę ribą. Mažesnėse savivaldybėse šis skirtumas siekia beveik 60 proc. Tokia padėtis atima iš savivaldybių galimybes efektyviau konkuruoti dėl darbuotojų (ypač kvalifikuotų ekonomistų, teisininkų ir vadybininkų, kurių atlyginimai privačiame sektoriuje dar didesni nei ministerijose).

Žinoma, skirtingų valstybių praktika šiuo požiūriu nėra vienoda. Tarkim, Japonijos pavyzdys rodo visiškai priešingą požiūrį. Visų pirma, čia savivaldybių tarnautojai gali uždirbti net daugiau nei vyriausybės tarnautojai. Patys japonai tai grindžia keliais argumentais. Visų pirma, savivaldybių tarnautojų statusas (ypač dėl turimų galių) yra menkesnis, tad jį mėginama kompensuoti pinigais. Antra, atsižvelgiama į savivaldos institucijų poreikį užtikrinti pakankamą reikiamus gebėjimus turinčių tarnautojų skaičių (jei jų pakanka, atlyginimai gali būti ir mažesni)³⁶.

Beje, nuo prieškarinio laikų Japonijoje taikomas vienas įdomus su savivaldybės tarnautojų kompetencija susijęs mechanizmas – valstybės ir savivaldybių tarnautojų rotacija. Pagal šią sistemą ministerijų tarnautojai periodiškai siunčiami dirbti į prefektūrų ir municipalitetų administracijas. Toks mechanizmas užtikrina, kad centrinės valdžios tarnautojai puikiai išmano municipalitetų ir regionų problemas, todėl gali siūlyti patirtimi bei žiniomis paremtus, efektyvius jų sprendimo būdus, o vietos valdžios tarnautojai žino, kaip veikia centrinės valdžios aparatas, tad esant reikalui sugeba veiksmingai ginti vietinius interesus³⁷.

Lietuvoje pagal įstatymą „seniūnijoje iš gyvenamųjų vietovių bendruomenės atstovų gali būti sudaroma patariamoji visuomeniniais pagrindais dirbanti seniūnijos taryba“³⁸. Dalyje seniūnijų tokios tarybos sudarytos. Tiesa, praktinis jų vaidmuo minimalus. Tai lemia kelios priežastys. Visų pirma, jos turi tik patariamąją galią. Tačiau tai nėra didžiausia problema – pačios seniūnijos tų galių turi itin mažai. Kita vertus, šios institucijos susiduria su rimta legitimumo problema, nes praktinis jų sudarymo būdas neatitinka ne tik įstatymo reikalavimų, bet ir

36 Plačiau žr. Michio Muramatsu (sud.), *Local Government Development in Post-war Japan*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 162-163.

37 *Ten pat*, p. 132-152.

38 Žr. Vietos savivaldos įstatymo 30 straipsnio 5 dalį.

tinkamo atstovavimo principų. Dažnai šios tarybos sudaromos ne iš teritorinių bendruomenių (kaip numato įstatymas), o iš asociacijų ir viešųjų įstaigų atstovų.

Žinoma, galima sakyti, kad turėti tokį atstovavimą yra geriau nei jokie. Bet toks vertinimas teisingas tik tuo atveju, jei savo atstovus gali deleguoti ne vien vietos valdžiai lojalūs, o visi nevyriausybinių sektoriaus atstovai. Deja, praktika rodo, kad taip yra toli gražu ne visada.

Kaip vietos savivaldos institucija galėtų veikti ir visi vietos gyventojai. Tiesioginės demokratijos užuomazgas numato ir galiojantys įstatymai³⁹. Deja, kol kas vietos gyventojų referendumas kaip institucija *de facto* neveikia – iki šiol Lietuvoje tokių referendumų nebuvo⁴⁰. Atrodo, tai lemia ne tik valdančiųjų vietos politikų nenoras aiškintis bendruomenės poziciją, bet dar bent dvi aplinkybės: surinkti apklausos iniciatyvą palaikančių 10 procentų rinkimų teisę turinčių gyventojų parašus nėra paprasta, o toks referendumas turi tik patariamąjį galią. Akivaizdu, kad bent jau teisę priimti privalomus sprendimus savivaldybių gyventojams suteikti būtina. Tai derėtų ir su nacionalinio referendumo galia.

Jei vietos savivaldos institucijas vertintume pagal trijų lygmenų politinės kultūros schemą, rezultatai optimizmo neteiktų. Visoms vietos savivaldos institucijoms trūksta legitimumo, o bendruomeninė tapatybė ir su ja susijusi savivaldos idėja instituciniame lygmenyje aktyviai slopinama (visų pirma todėl, kad bendruomenės neturi aiškių atstovavimo mechanizmų). Ne ką geresnė padėtis išryškėja ir vertinant bendruomenių bei atskirų piliečių dalyvavimą formuojant ir įgyvendinant vietos politiką. Jis minimalus. Optimizmo neteikia ir politikos rezultatų lygmuo. Tiesa, jis menkas ne vien dėl to, kad vietos savivaldos institucijos nesugeba reikalingų sprendimų priimti, bet ir dėl to, kad tam jos neturi reikiamų įgaliavimų bei išteklių.

39 Žr. Vietos savivaldos įstatymo tryliktąjį skirsnį.

40 Išskyrus pagal Teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymą privalomas visuotines gyventojų apklausas keičiant savivaldybių teritorijų ribas.

Finansai

Finansiniai ištekliai – vietos savivaldos gebėjimo įgyvendinti jai priskirtas funkcijas pagrindas. Lyginant vietos savivaldos institucijų išlaidas su valstybės išlaidomis galima nusakyti savivaldos lygį ir decentralizacijos laipsnį. Šiaurės šalyse vietos savivaldos institucijų išlaidos viršija pusę nacionalinių viešųjų išlaidų. Norvegijoje jos sudaro 61 proc., Danijoje ir Švedijoje – po 59 proc. Lietuvoje pastaruoju metu – tik apie 25 proc.

Ekonominio savarankiškumo principas – viena svarbiausių vietos savivaldos garantijų. Decentralizacijos proceso metu vietos savivaldos institucijoms yra suteikiamos kompetencijos. Svarbu, kad šios kompetencijos būtų perduotos „blokais“, o ne padalintos tarp atskirų lygmenų. Deleguotoms kompetencijoms vykdyti vietos savivaldos institucijoms yra reikalingi finansiniai resursai. Jie gali būti formuojami perduodant lėšas, kurios anksčiau buvo naudojamos tai funkcijai vykdyti, arba leidžiant savivaldybėms pačioms tiesiogiai rinkti tam tikrus mokesčius. Finansinių išteklių reikia ir konkrečioms vietos savivaldoje vykdomoms programoms įgyvendinti, ir jų įgyvendinimą aptarnaujančioms institucijoms išlaikyti. Todėl vietos savivaldos institucijos turi turėti:

- teisę rinkti mokesčius ir iš centrinės valdžios gauti finansinius resursus, būtinus deleguotoms funkcijoms atlikti;
- teisę naudoti finansinius resursus be per didelės išankstinės aukštesnės valdžios kontrolės;
- teisę priimti sprendimus dėl savo veiklos nesikišant centrinės valdžios administracijai (planavimo institucijoms ir ministerijoms);
- pakankamą, kompetentingą personalą ir teisę įdarbinti bei atleisti naujus personalo narius;
- reikalingą techninę ir materialinę įrangą bei gauti konsultacinę pagalbą iš centrinės valdžios institucijų.

Atsižvelgus į Chartijos nuostatas, mūsų įstatymuose numatyta, kad savivaldybių finansiniai ištekliai yra dvejopi: savivaldybės „nuosavos“ lėšos ir iš valstybės biudžeto ar kitų valstybės piniginių fondų mokamos išmokos.

Pagal įstatymus savivaldybių „nuosavus“ finansinius išteklius sudaro:

- 1) iš mokesčių, kurių tarifus, neviršydamos įstatymų numatytų dydžių, didina ar mažina savivaldybių tarybos, 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, gautos už savivaldybių lėšų likučius einamosiose sąskaitose;
- 7) pajamos, gautos už išnuomotą valstybinę žemę bei valstybinio vidaus vandenų fondo vandens telkinius, Vyriausybės nustatyta tvarka paskirsčius lėšas už parduotus ne žemės ūkio paskirčiai valstybinės žemės sklypus.

Valstybės biudžeto ar kitų valstybės piniginių fondų išmokos mokamos kaip valstybės biudžeto dotacijos ir negražintina finansinė parama.

Deja, tyrimai rodo, kad pastaruoju metu savivaldybių finansinis savarankiškumas gerokai sumažėjo. 1999-2001 metais mokesstinės („nuosavos“) savivaldybių pajamos sudarė apie 90 proc. bendrųjų jų biudžetų pajamų, o 2002-2004 metais šis skaičius sumažėjo iki 35 proc. Didžiausias lūžis įvyko 2002 m.: tuomet lyginant su 2001 m. savivaldybių mokesstinės pajamos sumažėjo daugiau nei dvigubai. Nuo 2002 m. daugiau nei pusę savivaldybių biudžetų įplaukų sudaro valstybės biudžeto dotacijos. Tokios tendencijos ne tik mažina savivaldybių realų finansinį savarankiškumą, bet ir kuria jų kaip valstybės išlaikytinių įvaizdį⁴¹.

Europos valstybėse subsidijų dalis sudaro nuo trečdalis iki pusės savivaldybių biudžeto. Išimtis – Vokietija ir Skandinavijos šalys, kuriose beveik visas vietos savivaldos institucijų biudžetas yra sudaromas iš jų pačių surenkamų mokesčių. JAV valstybės

41 Detalesnius šių tyrimų aprašymus žr.: Stasys Puškorius (atsakingasis redaktorius), *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Vilnius, 2006, p. 141-148.

subsidijos sudaro trečdalį vietos savivaldybių finansinių resursų, Didžiojoje Britanijoje – 50 %, Prancūzijoje – 40 %.

Savivaldybių biudžetų lėšos gali būti naudojamos tik savivaldybių funkcijoms: savivaldybių tarybų patvirtintoms socialinėms ir ekonominėms bei kitoms programoms įgyvendinti, savivaldybių biudžetinėms įstaigoms išlaikyti ir viešųjų paslaugų teikimui organizuoti. Galioja bendra taisyklė, kad lėšos savivaldybėms perduotoms valstybinėms funkcijoms atlikti skiriamos iš valstybės biudžeto arba valstybės piniginių fondų ir pervedamos savivaldybėms kaip specialioji dotacija.

Nors Vietos savivaldos įstatymas įtvirtina bendrą taisyklę, kad „papildomos ir planą viršijančios biudžeto pajamos, gautos vykdydant biudžetą, taip pat sutaupytos lėšos (išlaidos) lieka savivaldybėms“, patirtis rodo, kad ji pakankamai neapsaugo savivaldybių finansinių interesų. Pavyzdžiui, 2005 m. buvo nuspręsta iš savivaldybių atimti nepanaudotą specialių tikslinių dotacijų dalį.

Siekiant veiksmingesnės savivaldos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004–2008 metų programoje buvo numatyta „formuoti seniūnijų – asignavimų valdytojų – biudžetus joms priskirtoms funkcijoms atlikti iš savivaldybių biudžetų lėšų“. Deja, per dvejus metus ši pozityvi nuostata taip ir liko net nepradėta įgyvendinti. Naujos Vyriausybės 2006–2008 metų programos įgyvendinimo priemonių plane nuo „biudžetų“ pereita iki „sąmatų“, o tam reikalingų projektų parengimo terminas nukeltas iki 2007 m. pabaigos.

Teisė

Šis vietos savivaldos įtvirtinimo mechanizmo elementas yra „ap-tarnaujančio“ pobūdžio. Jis užtikrina kitų trijų elementų veikimą, nubrėžia tam tikras ribas ir suteikia tikslumo.

Nors Lietuvoje vietos savivalda teisiškai reglamentuota pakankamai detalai, problemų yra. Reikšmingiausios susijusios su garantijų stoka. Numatytos teisės dažnai neapgintos teisinėmis priemonėmis. Nors nuo romėnų laikų žinoma teisinė maksima „*ubi ius – ibi remedium*“ (ten kur teisė, ten ir priemonė jai apginti), mūsų įstatymuose ji pakankamai dažnai ignoruojama.

Lietuvai būdingas unifikuotos savivaldos modelis, nulemtas is-

torinių vietos savivaldos raidos aplinkybių. Vakarų demokratijose galima aptikti įvairių pavyzdžių. Antai Jungtinėse Amerikos Valstijose savivaldybės („municipality“) paprastai steigiamos valstijos valdžiai patvirtinant atskirą kiekvienos savivaldybės statutą⁴². Tai sudaro galimybes ne tik numatyti skirtingas atskirų savivaldybių savarankiškumo ribas, bet ir nevienodus institucinius jų valdymo modelius.

Pastaruoju metu Vakarų Europoje randasi valstybių, kurios sąmoningai konstruoja institucinio pliuralizmo galimybes. Antai Jungtinėje Karalystėje 2000 m. priimtas Vietos valdžios įstatymas („The Local Government Act“), kuris numato šešis institucinius vietos valdžios sudarymo modelius. Kiekviena savivaldybė gali rinktis tą, kuris jai atrodo tinkamesnis⁴³. Panaši padėtis ir Norvegijoje (tiesa, pasirinkimas siauresnis – siūlomi du alternatyvūs modeliai: vykdomąją valdžią įgyvendina arba valdyba, arba vienas asmenis vadovas)⁴⁴.

Kadangi mūsų savivaldybės yra labai skirtingos (visų pirma tai pasakytina apie skirtumus tarp kaimo ir didžiųjų miestų savivaldybių), reikalingi ir skirtingi instrumentai jų valdymui. Jei, sekdama kitų Europos šalių pavyzdžiu, esamas savivaldybes mažintume, tie skirtumai dar labiau ryškėtų. Taigi, atrodo, kad britų diversifikuotas vietos savivaldos institucinis modelis galėtų būti sėkmingai panaudotas ir Lietuvoje. Tai įgalintų rinktis tarp tiesiogiai ir netiesiogiai renkamo mero, tarp profesionalių (nuolat dirbančių) ir kompensaciniais pagrindais dirbančių savivaldybės tarybos narių bei tarp įvairių kitų variantų. Be to, toks pasirinkimas labiau aktyvintų ir vietos bendruomenę, nes ji referendumu galėtų apsispręsti, kurio modelio nori, ir, jei pasirinktas modelis jos netenkina, jį pakeisti. Nacionaliniu mastu tai leistų palyginti vieno ar kito modelio efektyvumą bei, vertinant kaimyninių savivaldybių sėkmes ir nesėkmes, sudarytų sąlygas plėtoti ir plisti mūsų socialinėmis sąlygomis tinkamiausiam modeliui.

42 Žr.: Bowman, Kearney, *State and local government*, p. 281.

43 UK *Local Government Act 2000*. Prieiga internete: <<http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/20000022.htm>> (prisijungta 2006 m. spalio 10 d.).

44 Norwegian *Local Government Act*. Prieiga internete: <<http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19920925-107-eng.doc>> (prisijungta 2006 m. spalio 10 d.).

Teritorinis administracinis tinklas

Vietos savivaldybė negali egzistuoti be teritorijos, kurioje ji atlieka jai suteiktas funkcijas. Teritorinis administracinis tinklas padalina valstybės teritoriją į teritorinius vienetus, kurie turi didesnę ar mažesnę savivaldą. Vakarų Europos teritorinis administracinis tinklas yra labai senas. Žemiausio lygmens (bendruomenių) teritorinis administracinis tinklas buvo suformuotas dar viduramžiais pagal parapijų, miestų ir miestelių ribas. Aukštesnio lygmens teritoriniai vienetai buvo formuojami remiantis istoriniais, lingvistiniais ir ekonominiais kriterijais. Vėliau savivalda buvo įteisinta jau anksčiau egzistavusiose teritorinėse ribose. Pavyzdžiui, XVIII a. Prancūzijos komunos įteisintos buvusių parapijų ribose. Danijos 1849 metų konstitucija savivaldos teisę suteikė teritorinėms bendruomenėms parapijų, miestelių ir grafysčių ribose. Norvegijos departamentų ribos – tai ribos, susiformavusios dar nuo vikingų laikų. XX a. antrojoje pusėje žemiausio lygmens teritorinis administracinis tinklas buvo keičiamas, stambinant žemiausio lygmens vietos savivaldybes. Pavyzdžiui, 1970 metais Danijoje komunų skaičius sumažėjo nuo 1388 iki 273. Lyginant su pokomunistinėmis Europos šalimis, Vakarų Europos teritorinis administracinis tinklas turi istorinį tęstinumą, o pakeitimai nebuvo radikalūs ir vyko atsižvelgiant į vietinės bendruomenės nuomonę.

Vidurio ir Rytų Europoje teritorinis administracinis tinklas buvo dažnai transformuojamas dėl politinės sistemos kaitos. Tai rodo, kad egzistuoja glaudus ryšys tarp socialinės ir ekonominės ideologijos ir teritorinio administracinio suskirtymo. Teritorinis tinklas, skirstantis šalies teritoriją į atskirus teritorinius vienetus, „įrėmina“ žmonių veiklą ir valdžios veikimą. Nuo 1990 metų pokomunistinės šalys įteisina vietos savivaldą ir pradeda teritorinių administracinių vienetų reformą. Vietos savivalda priklauso nuo teritorinio tinklo, tai yra, nuo to, kokiais principais buvo išskirti teritoriniai vienetai, kuriuose reiškia piliečių valia ir egzistuoja vietos demokratija.

Jau seniai vyksta teorinės diskusijos tarp socialinių mokslų atstovų dėl optimalaus teritorinio administracinio tinklo modelio.

Tačiau teorinių pasiūlymų įgyvendinimui didelę įtaką daro šalies politinė ir ekonominė sistema, visuomenės praeitis ir vietos bendruomenės nuotaikos. Skirtingi reformos keliai, kuriuos pasirinko Vidurio Europos šalys, rodo, kad minėti veiksniai turi įtakos teritorinei administracinei reformai ir šiame regione. Mes pateiksim keletą koncepcijų ir aptarsime keletą veiksnių, lemiančių teritorinio administracinio tinklo kūrimą.

Pirmoji iš teritorinio tinklo kūrimo koncepcijų grindžiama „matomumo“ ir noro valdyti principu. Šiuo atveju teritorija suskirstoma į geometriškai vienodus dalis, neatsižvelgiant į teritorinius visuomenės skirtumus. Centrinės valdžios valdymas yra homogeniškas visoje teritorijoje, kuri realybėje nėra vienalytė. Homogenišką teritorijos suskirstymą lemia ir ekonominis šalies valdymas. Tokį teritorinį administracinį suskirstymą pasirenka šalys, kuriose politinė valdžia yra susijusi su ekonominiais subjektais. Administracinis teritorinis suskirstymas sutampa su ekonominės veiklos zonomis. „Viską matyti, kad viską žinotum, kad viską galėtum“ – tokiu principu paremtas totalitarinių valstybių teritorinis administracinis suskirstymas.

Antroji teritorinio administracinio suskirstymo koncepcija grindžiama teritorinių visuomenės skirtumų identifikavimu. Teritorijos ribos skiria teritorines bendruomenes, kurių gyventojai turi tik jiems būdingų ryšių su sava teritorija. Ryšys tarp bendruomenės ir teritorijos yra sudėtingas. Tai jausmas, ne visada sąmoningas, kad individas, kaip bendruomenės dalis, priklauso tam tikrai teritorijai ir stengiasi ją „turėti“. Vietos bendruomenės susitapatinimą su tam tikra teritorija lemia veikiau kultūriniai ir antropologiniai, nei ekonominiai ir socialiniai veiksniai. Ryšys su teritorija yra viena vietinės bendruomenės solidarumo formų ir vienas vietos savivaldos veiksnių. Taigi teritorinis administracinis tinklas gali atlikti dvi skirtingas funkcijas: jis gali būti centrinės valdžios teritorinio valdymo išraiška arba teritorinių bendruomenių, turinčių savivaldą, funkcionavimo teritorinis pagrindas⁴⁵.

Pirmoji koncepcija sukuria „abstraktų“ teritorinį administracinį tinklą, kuriame teritoriniai administraciniai vienetai buvo

45 Maurel, Marie-Claude, Pour une géopolitique du territoire. L' étude du maillage politico-administratif. *Hérodote*. 1984, nr. 33-34, p. 131-143.

valdžios išskirti mechaniškai „iš viršaus“. O „konkretus“ administracinis teritorinis tinklas teritoriją suskirsto į dalis, kuriose visuomenė save identifikuoja⁴⁶. Kuriant teritorinį administracinį tinklą politinė valdžia naudoja viena arba kita koncepcija atsižvelgdama į politinę ir ekonominę sistemą. Dažniausiai politinė valdžia siekia derinti abi teritorinio administracinio tinklo koncepcijas, o viena iš koncepcijų yra pasirenkama didelių socialinių ir ekonominių perversmų metu.

Teritorinio administracinio tinklo geometriniai rodikliai (administracinio teritorinio vieneto dydis, forma ir ryšys su aukštesniais vienetais) yra svarbūs teritorinio administracinio suskirstymo elementai. Vietos savivalda, ypač žemiausiame, vietos, lygmenyje, priklauso nuo to, kokio dydžio teritoriniuose vienetuose vyksta šis procesas. Teritorinių vienetų, kuriuose reiškiamą piliečių valia ir egzistuoja vietos demokratija, dydį lemia principai, kuriais remiantis buvo išskirti tie teritoriniai vienetai.

Galima išskirti dvi optimalaus teritorinio administracinio vieneto dydžio koncepcijas: funkcionalią ir bendruomeniškąją. Funkcionalumo koncepcija remiasi ekonominio efektyvumo principu teikiant viešąsias paslaugas administruojamos teritorijos gyventojams. Siekiant optimalaus rezultato teritoriniai administraciniai vienetai yra didinami. Vienas iš tokio pasirinkimo argumentų – didesniuose teritoriniuose vienetuose viešųjų paslaugų teikimas, administracinio aparato ir infrastruktūros išlaikymas kainuoja pigiau. Taip pat didesnės vietos savivaldybės gali atlikti daugiau funkcijų, teikti daugiau paslaugų, yra pajėgesnės realizuoti įvairius plėtros projektus.

Bendruomeninė koncepcija remiasi idėja, kad vietos valdžia turi būti artima piliečiams. Mažuose teritoriniuose administraciniuose vienetuose šis principas įgyvendinamas geriau. Nedidelėse vietos savivaldybėse ryšiai tarp piliečių ir jų valdžios atstovų glaudesni, o pasitikėjimas valdžios atstovais paremtas asmeniniais ryšiais ir kasdiene patirtimi. Taip pat nedidelėse vietos savivaldybėse yra mažesnis administracinis aparatas, todėl viešųjų reikalų tvarkymas

46 Claude Raffestin, *Pour une géographie du pouvoir*. Litec, Paris, 1980, p. 249.

yra ne toks biurokratinis. Be to, mažesnių teritorinių vienetų įtvirtinimas stiprina konkurenciją tarp vietovių ir skatina vietos valdžios dinamiškumą bei naujų plėtros idėjų paieškas.

Apibendrinant galima teigti, kad smulkesnis teritorinis administracinis tinklas geriau skatina pilietinę visuomenės raišką, o stambesni teritoriniai vienetai leidžia užtikrinti įvairesnes ir aukštesnės kokybės viešąsias paslaugas.

Apgyvendinimo sistema – gyventojų tankumas, miestų ir miestelių dydis – taip pat daro įtaką teritorinių administracinių vienetų dydžiui ir jų konfiguracijai. Naujai kuriamas arba keičiamas teritorinis administracinis tinklas turi sudaryti palankias sąlygas jau egzistuojančiai infrastruktūrai funkcionuoti ir nekliudyti naujiems kraštotvarkos projektams.

Tuo tarpu aukščiausių (regioninių) vietos savivaldos vienetų išskyrimas turi remtis samprata, kad regionas yra tam tikra teritorija, darinys, kurį galima išskirti pagal jam būdingas gamtines ir visuomenines savybes, suteikiantis galimybių vykdyti tam tikrą politiką. Regionų nustatymas grindžiamas šiais principais: homogeniškumu ir funkciniu integralumu, gyventojų solidarumu ir jų tarpusavio ryšiais, ryšiais su kitais regionais, pačia valstybe bei užsienio valstybėmis.

Koncepciniai vietos savivaldos modeliai
Funkcionalioji ar bendruomeniškoji koncepcija?

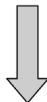
Administravimo ir valdymo forma

- *Viešųjų paslaugų organizavimas*
- *Vietos ekonominė veikla*
- *Funkcijų išplėtimas*
- *Vietos plėtros skatinimas*

Pilietiškumo raiškos būdai

- *Santykiai su vietos valdžia*
- *Piliečių dalyvavimas*
- *Pasitikėjimu grindžiami ryšiai*
- *Domėjimasis vietiniais reikalais*
- *Tiesioginių ryšių įtvirtinimas*

Optimalios vietinės teritorinės sistemos paieška



Teritorinis tinklas
Stambinimas versus Smulkinimas
Funkcionalistinis ar identifikacijos principas ?

1 pav. Ryšiai tarp vietinio valdymo modelio ir teritorinio tinklo (šaltinis: Marie-Claude Maurel, pranešimas, skaitytas konferencijoje „Refonder les territoires“. ENS, Lyon, 2003).

LIETUVAI SVARBIOS VIDURIO EUROPOS PATIRTYS

Nuo 1990 metų Vidurio Europos pokomunistinės šalys pradeda decentralizacijos procesą ir pripažįsta vietos savivaldą naujame arba iš sovietinių metų paveldėtame teritoriniame administraciniame tinkle. Pirmojo teritorinės administracinės reformos etapo metu vietos savivalda buvo įteisinta žemiausiame, vietos lygmenyje. Aukštesnių teritorinių savivaldos vienetų kūrimas užtruko ilgiau ir iki šiol nėra visiškai užbaigtas. Vietos savivaldos raida bus aptarta trijose Vidurio Europos valstybėse: Čekijoje, Vengrijoje ir Lenkijoje.

VIETOS SAVIVALDA

Savivaldos pripažinimas žemiausiam teritoriniam lygmeniui yra demokratizacijos ir decentralizacijos procesų pasekmė. Teritorinės administracinės reformos Vidurio Europoje įtvirtino Vakarų Europos institucinio modelio principus, kurie remiasi politine demokratija ir vietos savivalda. Reformų kūrėjai vadovavosi Europos vietos savivaldos chartija. Net ir labai nedidelių miestelių ir kaimų gyventojai atgavo savivaldos teisę, veikimo, iniciatyvos ir sprendimo laisvę tvarkant vietos reikalus. Teritorinės administracinės reformos metu sukurtos vietos savivaldybės (Čekijoje vadinamos *obec*, Lenkijoje – *gminy*, o Vengrijoje – *települès*) turi daug panašumų visose šalyse.

Savivaldos institucijos

Vietos savivaldybės turi atstovaujамąją instituciją, kurią apibendrintai galima vadinti taryba, renkamą kas ketverius metus, bei vykdomąją instituciją – merą, kurį, pavyzdžiui, Čekijoje renka taryba, o Lenkijoje (nuo 2002 metų) ir Vengrijoje – gyventojai tiesioginiuose rinkimuose. Vietos savivaldybės yra atsakingos už ikimokyklinį ir pradinį ugdymą, pirminę sveikatos priežiūrą, socialines bei kultūrinės paslaugas, prižiūri ir plėtoja infrastruktūrą (vietinius kelius, vandentiekį, vandens valymo įrenginius ir t.t.), organizuoja civilinę ir priešgaisrinę saugą. Taip pat jos gali turėti ir valstybės deleguotų kompetencijų, pavyzdžiui, atlikti civilinės metrikacijos funkciją, tvarkyti įmonių registrą. Kaip juridiniai asmenys vietos savivaldybės disponuoja žeme ir kitu nekilnojamu turto, turi savo biudžetą ir pajamas. Čekijoje vietos savivaldybių pajamas sudaro savi finansiniai ištekliai ir subsidijos. Dalį savų finansinių išteklių sudaro centralizuotai surinkti mokesčiai. Tokia centralizuotai surinktų mokesčių dalis savuose finansiniuose ištekluose 1999 metais sudarė 45 proc. Vietos savivaldybėms trūksta savų finansinių išteklių, todėl jos ieško įvairių būdų, kaip padidinti savo pajamas. Pirmaisiais jų egzistavimo metais pajamos, gautos už valstybės perduoto turto pardavimą, buvo vienas iš jų pajamų šaltinių. Pavyzdžiui, 1993 m. Čekijos savivaldybėse pajamos, gautos už turto pardavinimą, sudarė net 20 proc. savų išteklių. Tačiau šis pajamų šaltinis greitai išseko ir šiuo metu vietos savivaldybės savo finansinius resursus didina skolindamosi.

Vietos valdžios socialinis-politinis profilis

Jau įvykę ketveri vietos savivaldos rinkimai leidžia išskirti kai kuriuos bendrus naujojo vietos politinio elito bruožus Vidurio Europoje. Vietos valdžios institucijose yra labai mažai moterų (23 proc. Vengrijoje ir 15,6 proc. Lenkijoje), maža dalis jaunesnių nei keturiasdešimt metų žmonių (mažiau kaip penktadalis). Daugumą sudaro keturiasdešimtmečiai – penkiasdešimtmečiai, turintys vidurinį arba aukštąjį išsilavinimą.

Vietos tarybų narių ir merų priklausomybė politinėms partijoms skirtinga. Vengrijos vietos valdžia, ypač kaimo vietos savivaldybėse, yra apolitiška ir daugumą valdžios institucijose sudaro nepriklausomi kandidatai (63 proc. – 1990 metais ir 80 proc. – 1998 metais). Lenkijoje, kuo didesnė gyventojų skaičiumi *gmina*, tuo labiau kandidatai yra priklausomi nuo vienos ar kitos politinės partijos, nors vis daugiau kandidatų į vietos savivaldybes yra iškeliami ir palaikomi nepriklausomų rinkimų komitetų.

Vietinės valdžios tęstinumas taip pat skiriasi. Vengrijoje jis yra mažas. Pavyzdžiui, 1998 metais tik 48 proc. savivaldybių tarybų narių buvo perrinkti naujai kadencijai. Lenkijoje vietinės valdžios tęstinumas yra didesnis: 2000 metais 70 proc. tarybos narių ėjo pareigas antrą kadenciją. Mažose savivaldybėse tarybos narių kaita yra mažesnė nei didelėse savivaldybėse ir miestuose.

Merų kaita mažesnė nei vietos savivaldybių tarybų narių. Vengrijoje per 1998 metų rinkimus net 72 proc. merų buvo perrinkti antrajai kadencijai. Lenkijoje merų perrinkimas antrajai kadencijai priklausė nuo naujos savivaldybės tarybos, kuri rinkdavo merą, sudėties. Tačiau nuo 2002 metų įteisinus tiesioginius merų rinkimus galima tikėtis didesnio jų darbo tęstinumo. Pastebima bendra tendencija, kad per paskutinį dešimtmetį išaugo merų profesionalumas. Mero darbas yra apmokamas ir didžioji dauguma merų dirba visu etatu. Išimtį sudaro tik nedidelės Čekijos vietos savivaldybės.

Tik nedidelė dalis merų atstovauja vienai ar kitai politinei partijai. Pavyzdžiui, Vengrijoje tik 12 proc. merų atstovauja kokiam nors politinei partijai. Lenkijos politiškai priklausomų merų dalis yra didesnė ir sudaro 40 proc. Dauguma pretendentų į mero postą yra linkę kandidatuoti kaip nepriklausomi kandidatai, nes vietinei bendruomenei yra svarbios kitos jų savybės – socialinė padėtis, garbingas elgesys šeimoje, išsilavinimas, dalyvavimas bendruomeniniame gyvenime. Galima daryti išvadą, kad piliečiai vietos reikalų nesiejia su politinėmis partijomis ir jų ideologijomis.

Čekijoje merus renka vietos savivaldybės tarybos. Nedidelėse kaimiškose Čekijos savivaldybėse galima išskirti tris socialinius

merų tipus⁴⁷. Pirmąjį tipą sudaro merai, kurie dar sovietiniais metais ėjo vietos komitetų prezidentų pareigas. Dauguma jų yra pensijinio amžiaus. Jie puikiai sugeba atlikti mero pareigas ir spręsti kasdienes vietos bendruomenės reikalus, tačiau naujose situacijose jiems dažnai pritrūksta žinių ir patirties. Antrąjį tipą sudaro merai, kurie turi kitą darbą ir mero pareigas atlieka laisvu laiku. Tokiems merams trūksta laiko tvarkyti vietos bendruomenės reikalus, todėl techninės pagalbos jie prašo iš aukštesių valdžios institucijų. Trečiąją grupę sudaro merai “profesionalai”, dirbantys visu etatu. Profesionalūs merai, dažnai jauni – keturiasdešimties metų, turi gerų teisinių žinių ir asmeninių ryšių, išstobulintus paraiškų ruošimo įgūdžius ir sugeba sėkmingai dalyvauti įvairiuose konkursuose bei įgyvendinti įvairius bendruomenės plėtros projektus. Vietos savivaldybės, vadovaujamos tokių merų, sugebėjo sukurti strategijas, skatinančias nacionalines ir užsienio investicijas⁴⁸.

Vietos savivaldybių dydžiai

Savivalda Vidurio Europos šalyse buvo suteikta įvairaus dydžio teritorinėms bendruomenėms.

1 lentelė. Vietos savivaldybių dydžiai Vidurio Europos šalyse

Šalis	Vidutinis gyventojų skaičius	Vidutinis dydis (km ²)	Savivaldybių, turinčių mažiau nei 1000 gyventojų, dalis (%)
Lenkija	16 000	130	0
Vengrija	3 300	32	54
Slovakija	1 900	17	68
Čekija	1 700	13	80

Šaltinis: Pawel Swianiewicz, *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, 2002, p. 7.

47 R. Perlin, The role of Public administration in small communities. Kn.: J. Jabes (sud.) *Public Administration and Social Policies in Central and Eastern Europe*. NISPAcee, Charles University, 1999, p. 333-341.

48 Marie Claude Maurel, pranešimas, skaitytas mokslinėje konferencijoje „Re-fonder les territoires“. ENS, Lyon, 2003.

Vietos savivaldybių dydžių skirtumus lėmė gyventojų tankumas ir apgyvendinimo sistema bei anksčiau sukurtos teritorinės administracinės struktūros. Sovietiniais metais Vidurio Europos administracinis teritorinis tinklas nebuvo vieningas, nors ir buvo formuojamas remiantis tais pačiais principais. Septintajame – aštuntajame dešimtmetyje teritoriniai administraciniai vienetai buvo stambinami siekiant optimalesnį ekonominių struktūrų funkcionavimo. Nuo 1990 vyko priešingas procesas – administracinių teritorinių vienetų smulkėjimas. Ryškus pavyzdys yra Čekija, kurioje įvyko didžiausia teritorinių vienetų fragmentacija, todėl dabar šioje šalyje net keturi penktadaliai komunų neturi nė tūkstančio gyventojų. Kaimai, kurie sovietiniais metais prarado administracines teises, pasikeitus režimui siekė jas atgauti. Čekijoje 1990-1992 m. buvo įkurta 2000 naujų vietos savivaldybių. Maždaug ketvirtadalis Čekijos vietos savivaldybių turi mažiau nei 200 gyventojų, o trečdalyje savivaldybių gyvena nuo 200 iki 500 gyventojų.

2 lentelė. Žemiausio teritorinio lygmens vietos savivaldybių raida Čekijoje (1950-1997)

Savivaldybių tipai pagal gyventojų skaičių	Metai					
	1950	1960	1970	1980	1991	1997
Mažiau nei 199 gyv. skaičius proc.	4163 36,3	2018 23,1	1490 19,8	528 11,1	1328 23,0	1741 27,9
200-499 gyv. skaičius proc.	4204 36,7	3341 38,3	2805 37,3	1535 32,1	1955 33,9	2007 32,2
500-999 gyv. skaičius proc.	1825 15,9	1876 21,5	1794 23,9	1345 28,1	1224 21,2	1230 19,7
1000-1999 gyv. skaičius proc.	734 6,4	853 9,8	800 10,7	705 14,8	647 11,2	649 10,4
2000-4999 gyv. skaičius proc.	374 3,3	436 5,0	400 5,3	390 8,2	347 11,2	348 5,6
5000-9999 gyv. skaičius proc.	159 1,4	115 1,3	120 1,6	136 2,8	131 6,0	134 2,1
Daugiau nei 10000 gyv. skaičius proc.	0 0,0	87 1,0	102 1,4	139 2,9	136 2,3	133 2,1
Iš viso skaičius proc.	11459 100,0	8726 100,0	7511 100,0	4788 100,0	5768 100,0	6242 100,0

Šaltinis: R. Perlin, *The role of Public administration in small communities*, p. 333-341.

Beveik dvigubai vietos savivaldybių skaičius išaugo ir Vengrijoje: nuo 1610 iki 3135. Nedideli kaimai (mažesni 1000 gyventojų) renka savo savivaldos institucijas, tačiau gali turėti bendrą administraciją ir jos vadovą, vadinamą notaru (*jegyző*), veikianti buvusio rajono notariato (*körjegyzőség*) pagrindu. Tokios savivaldybių administracijos aptarnauja vidutiniškai kiek daugiau nei tris kaimus. Taip administruojama yra maždaug pusė Vengrijos kaimų.

3 lentelė. Žemiausio teritorinio lygmens vietos savivaldybės Vengrijoje (1998)

Savivaldybės	Savivaldybės su administracija	Kaimai, susijungę į rajono notariatus	Rajono notariatai su bendra administracija	Rajono notariato centrai		
				Miestai	Dideli kaimai	Kaimai
3154	1759	1395	505	28	35	436

Šaltinis: Ilona Palne Kovacs, Regional development and local government in Hungary. Kn.: Zoltan Hajdu (sud.) *Regional processes and spatial structures in Hungary in the 1990's*. Hungarian Academy of sciences, 1999, p. 54-55.

Lenkijoje vietos savivaldybių skaičius (2489 *gminos*) išliko beveik toks pat kaip jų įkūrimo metu: 1973 metais buvo 2365 *gminos*. Lenkijoje vietos savivaldybės (*gminos*) yra didesnės plotu ir gyventojų skaičiumi. Nė viena *gmina* neturi mažiau nei tūkstančio gyventojų ir tik penktadalis (daugiausia kaimiškų) turi mažiau nei penkis tūkstančius gyventojų. Pusė Lenkijos savivaldybių yra gana stambios, turi daugiau kaip dešimt tūkstančių gyventojų.

4 lentelė. Žemiausio teritorinio lygmens vietos savivaldybės Lenkijoje (2001)

Statusas	Savivaldybės	
	Skaičius	Proc.
Kaimo	1609	64,6
Kaimo ir miesto	561	22,5
Miesto	319	12,8
Iš viso	2489	100,0

Šaltinis: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej, 2001.

Vidurio Europos pokomunistinėse valstybėse teritorijos administracinis suskirstymas ir savivaldybių susmulkėjimas vyko visuomenės iniciatyva ir rodo valdymo decentralizavimo poreikį, vietinių bendruomenių norą sugrįžti prie tradicinių, „konkrečių“ teritorinių ribų – prie teritorijos, kurioje gyventojai save identifikuoja kaip bendruomenę. Vidurio Europoje teritorinių bendruomenių noras įtvirtinti vietos identiškumą nugalėjo teorines diskusijas dėl optimalaus administracinio teritorinio vieneto dydžio⁴⁹.

Vietos savivaldybių smulkėjimo procesą galima paaiškinti kaip vietos bendruomenių reakciją į sovietiniais metais vykdytą teritorinių vienetų stambinimą siekiant ekonominio racionalumo. 1990 metais galimybė įteisinti savivaldą toje teritorijoje, kurioje pati bendruomenė nori, buvo suvokiama kaip viena iš demokratijos sąlygų. Sovietiniais metais bendruomenių socialinis ir kultūrinis gyvenimas vyko „darbo kolektyvo“ (žemės ūkio įmonės, gamyklos) pagrindais. Pavyzdžiui, kaimo teritorijose didžioji dalis teikiamų socialinių bei kultūrinių paslaugų priklausė ne nuo rajono valdžios, bet nuo žemės ūkio įmonės vadovų. Tačiau vietos bendruomenės pasirodė esančios sudėtingesnis socialinis darinys nei darbo kolektyvas. 1990 metais pasikeitus politiniam režimui šimtai vietinių teritorinių bendruomenių Čekijoje ir Vengrijoje pareiškė norą įtvirtinti savivaldą savo gyvenamoje teritorijoje. Lenkijoje, kur žemės ūkis išvengė kolektyvizacijos, vietos bendruomenės ir sovietiniais metais sugebėjo išsaugoti tradicines struktūras ir vietos savivalda buvo įteisinta pagal iki to laiko egzistavusius teritorinius vienetus.

Vietos savivaldybių smulkinimo procesas yra vertinamas labai prieštaringai. Vengrijos ir Čekijos politinė valdžia turi išspręsti savivaldybių dydžio dilemą: ar „mažos ir neefektyvios“, ar „didelės, bet mažiau demokratiškos“⁵⁰. Mažų savivaldybių šalininkai akcentuoja mažo dydžio svarbą vietos demokratijai įgyvendinti.

49 Marie-Claude Maurel, *Les collectivités locales. De nouveaux modes de gestion en Europe centrale. Le courrier des pays de l'Est*. 2003, nr. 1033, mars, p. 16-27.

50 Pawel Swianiewicz (sud.), *Consolidation or fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Open Society Institute, Budapest, 2002, p. 329.

Smulkaus administracinio teritorinio tinklo kritikai pabrėžia, kad mažas dydis neleidžia gerai dirbti administracijai, trukdo surinkti reikiamus finansinius resursus ir teikti geras viešąsias paslaugas vietos gyventojams, plėsti infrastruktūrą. Tačiau nepaisant kritikos savivaldybių stambinimo idėja yra sunkiai įgyvendinama dėl vietos valdžios, kuri šiame procese išvelgia kėsinimąsi į vietos demokratiją, priešinimosi. Vienas iš būdų gerinti paslaugų teikimą ir administravimą yra savanoriškas kaimyninių savivaldybių kooperavimasis, kuris įteisintas vietos savivaldos įstatymuose. Vietos savivaldybių kooperacija aktyviai vyksta Vengrijoje. Vietos savivaldybėms, turinčioms mažiau kaip 1000 gyventojų, yra rekomenduojama sudaryti bendrą administraciją, kuri teiktų paslaugas visų susijungusių savivaldybių gyventojams. Nuo 1997 metų Vengrijos valdžia skiria papildomas subsidijas, skatinančias savanorišką vietos savivaldybių jungimąsi. Papildomas finansavimas suaktyvino savivaldybių bendradarbiavimą ir šiuo metu bendros savivaldybių administracijos aptarnauja nuo 1000 iki 2000 piliečių. 2003 metais išskirti 150 mažieji regionai, kurie sudaro teritorinį pagrindą vietos savivaldybių bendradarbiavimui sveikatos, švietimo, socialinių paslaugų, ekonominės plėtros ir teritorijų planavimo srityse. Vietos savivaldybių jungimasis į mažuosius regionus yra savanoriškas, tačiau neįstojusios savivaldybės negali dalyvauti įvairiuose centrinės valdžios finansuojamuose plėtros projektuose. Mažajam regionui vadovauja taryba, sudaryta iš vietos savivaldybių merų ir prezidentas, kuriuo dažniausiai tampa didžiausio miesto meras. Mažojo regiono biudžetas yra sudaromas iš savivaldybių įnašų ir valstybės dotacijų.

Vietos savivaldybių kooperacija vyksta ir Čekijoje. Remiantis Čekijos vietinės ir regioninės plėtros ministerijos duomenimis, 2000 metais buvo 372 vietos savivaldybių asociacijos, iš kurių 71 proc. (arba 263 asociacijos) veikė tame pačiame regione, 17 proc. – dviejuose regionuose ir 12 proc. asociacijų jungė daugelio regionų vietos savivaldybes. Vietos savivaldybės bendradarbiauja labai įvairiuose projektuose: regioninės plėtros, turizmo, transporto, vandentvarkos, atliekų tvarkymo, energijos ir t.t. Europos Sąjungos struktūriniai fondai skatina teritorinių bendruomenių bendradarbiavimą.

Kelių metų patirtis ir atlikti moksliniai tyrimai parodė, kad vietos savivaldybių kooperacija yra vienas iš pažangiausių būdų gerinti viešąsias paslaugas. Tuo tarpu mechaninis vietos savivaldybių jungimas padarytų daugiau žalos negu duotų naudos vietos savivaldai Vidurio Europoje.

REGIONŲ SAVIVALDA VIDURIO EUROPOJE

Siekiant tolygios visos šalies ekonominės ir socialinės plėtros bei efektyvaus administravimo, greitai iškilo būtinybė įteisinti savi-valdą didesniuose teritoriniuose administraciniuose vienetuose. Europos Sąjunga vaidino svarbų vaidmenį skatindama regionalizaciją Vidurio Europoje. Derybose dėl stojimo į ES pokomunistinės valstybės sulaukė griežtos kritikos dėl silpnos regioninės politikos ir tai davė impulsą savivaldos įteisinimui regioniniame lygmenyje. Iš pokomunistinių Vidurio Europos valstybių Lenkija yra toliausiai pažengusi įtvirtindama savivaldą aukštesniuose teritoriniuose lygmenyse. Taip pat ji vienintelė turi trijų pakopų vietos savivaldos sistemą.

Antrojo administracinės teritorinės reformos etapo metu Lenkijos vyriausybė pagrindinį dėmesį skyrė regionų – vaivadijų – savivaldos stiprinimui. Teritoriniam regionų išskyrimui buvo pasiūlyti trys projektai: „makro-regioninis“, įteisinantis nuo 9 iki 12 regionų, „tradicinis“, pripažįstantis 17 regionų, egzistavusių iki 1973 metų reformos, ir „regioninis“, išskiriantis 25 regionus pagal didžiuosius miestus. 1998 metų Vietos savivaldos įstatymas įteisinavo 16 regionų. Regionų ribos buvo nubrėžtos atsižvelgiant į teritorijos ekonominį potencialą, socialinius, geografinius bei etnokultūrinius kriterijus. Pagal Europos Sąjungos statistines formas nauji regionai atitinka NUTS2 lygį.

Lenkijos regionų funkcijos apima tris sritis: ekonominę plėtrą, viešąsias paslaugas (aukštasis mokslas, specializuota medicinos priežiūra, kultūra) ir darnią raidą – racionalų gamtinių ir kultūrinių resursų naudojimą.

Atstovaujamoji regiono institucija yra taryba, vadinama Seimeliu, kurią tiesioginiuose rinkimuose keturių metų laikotarpiui

renka gyventojai. Seimelis renka prezidentą ir vykdomąsias institucijas, tai yra vaivadijos valdybą ir maršalą, kuris prižiūri regiono politikos vykdymą. Regiono taryba kuria vaivadijos plėtros strategiją ir teritorinį planavimą. Regionas turi savo nepriklausomą biudžetą, kurį sudaro savi finansiniai resursai ir valstybės subsidijos. Taip pat regione yra ir centrinės valdžios atstovas vaivada, skiriamas Ministro Pirmininko. Vaivada kontroliuoja, kaip laikomasi įstatymų, kaip pervedamos ir naudojamos finansinės lėšos, rūpinasi viešąja tvarka.

Antrojo reformos etapo metu įteisintas ir tarpinis administracinis lygmuo – pavietai. Vietoj 268 pavietų, egzistavusių 1968 metais, buvo įkurti 308 pavietai ir 68 miestų pavietai. Atstovaujamoji pavieto institucija yra taryba, kurią ketverių metų laikotarpiui renka visi vietos gyventojai. Taryba renka vykdomąsias savivaldos institucijas: pavieto valdybą ir jo seniūną. Pavieto kompetencijos yra vidurinis mokymas, civilinė sauga, kelių statyba ir priežiūra, socialinė rūpyba, sanitarinė ir higieninė priežiūra, viešasis transportas, aplinkos apsauga, žemės ūkis, miškininkystė, žvejyba ir gyventojų užimtumas.

Čekijoje regioninio lygmens savivalda buvo įteisinta vėlai. Tik 2000 metais įvyko pirmieji rinkimai į regionų – kraštų – savivaldybes. Keturiolikos regionų ribos atitinka 1949-1959 metais egzistavusių kraštų, pokaryje pakeitusių istorines provincijas, ribas. Regionai buvo suformuoti mechaniškai apjungiant rajonus. Tačiau 76 rajonų, egzistavusių nuo 1960 metų, panaikinimas ir dviapakopės savivaldos sistemos įvedimas dėl turto ir kompetencijų perdalijimo užtruko iki 2003 metų. Čekijos regionai yra maži ir pagal oficialias Europos Sąjungos statistikos formas yra laikomi trečio lygmens. Regionai buvo išskirti neatsižvelgiant į istorinį ir kultūrinį tęstinumą. Regiono pavadinimai sutampa su svarbiausio miesto – regiono centro – pavadinimu. Atstovaujamoji regiono institucija yra asamblėja (*zastupitelstvo*), renkama visuotiniais rinkimais ketverių metų laikotarpiui. Regiono valdyba (*rada*) ir jo prezidentas (*hejtman*) renkami asamblėjos ir yra vykdomoji savivaldos institucija. Regiono kompetencijai priskirtas vidurinis mokymas, keliai ir viešasis transportas, socialinė rūpyba ir sveikatos apsauga, regioninė plėtra.

Vengrijos departamentų (*megyék*), turinčių istorinių provincijų tęstinumą, vaidmuo susilpnėjo suteikus savivaldos teisę žemiausioms savivaldos institucijoms (miestams ir kaimams). Čia be 19 departamentų yra 22 miestai, kurie turi ir departamento statusą. Departamento asamblėja, renkama visuotiniuose rinkimuose ketverių metų laikotarpiui, iš savo narių renka prezidentą – vykdomąją instituciją. Lyginant su žemiausio lygmens vietos savivaldybėmis, departamentai turi mažai savivaldos, santykiai tarp dviejų lygių institucijų yra asimetriški. Departamentai, teikiantys viešąsias paslaugas didesnėje teritorijoje, turi perimti ir tas funkcijas, kurių nenori atlikti komunos. Tokia sistema sukūrė didelių finansinių problemų departamentams. Taip pat komunos turi teisę iš departamentų perimti tas funkcijas, kurias, jų many- mu, jos gali atlikti geriau. Departamentai yra atsakingi už vidurinį mokymą, kultūros centrus, ligonines ir pagyvenusių žmonių globos namus, teritorijų tvarkymą ir turizmą. Jau dešimtmetį vyksta diskusijos dėl optimalaus departamentų skaičiaus ir savivaldos įteisinimo regioniniame lygmenyje. 1999 metais regioninei plėtrai ir Europos Sąjungos struktūrinių fondų panaudojimui buvo įkurti 7 regionai, neturintys savivaldos teisės. Regionui vadovauja regioninės plėtros taryba, sudaryta iš vietos savivaldybių ir centrinės valdžios atstovų.

Taigi teritorinė administracinė reforma Vidurio Europos šalyse nėra užbaigta, ypač regioniniame lygmenyje. Išskirti regionai nėra pakankamai veiksmingi, kartais jiems trūksta istorinio bei kultūrinio tęstinumo. Lenkijos patirtis rodo, kad regionalizacijos procesas yra ilgas ir prieštaringas. Regionalizacija turi atitikti pačios šalies poreikį: jos nereikėtų siekti norint atitikti neegzistuojantį vieningą europietišką politinį administracinį modelį.

5 lentelė. Vietos savivaldos teritoriniai lygmenys Vidurio Eu-

	Lenkija	Čekija	Vengrija
Plotas (km ²)	313 000	79 000	93 000
Gyventojų skaičius	38 649 000	10 272 000	10 024 000
Regioninis lygmuo	NUTS 2	NUTS 3	
Skaičius	16	14	
Vidutinis gyventojų skaičius	2 414 000	733 000	
Vidutinis plotas (km ²)	20 000	5 633	
Tarpinis lygmuo	NUTS 4		NUTS 3
Skaičius	380		19
Vidutinis gyventojų skaičius	101 660		527 579
Vidutinis plotas (km ²)	7 100		4 895
Vietinis lygmuo	NUTS 5	NUTS 5	NUTS 5
Skaičius	2 478	6 200	3 135
Vidutinis gyventojų skaičius	14 900	1 700	3 246
Vidutinis plotas (km ²)	125	13	30