

ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ MOKSLŲ FAKULTETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA

Mantas BLINSTRUBAS
Viešojo valdymo studijų programos studentas

VIETOS SAVIVALDOS AUTONOMIJA LIETUVOJE

Magistro darbas

Šiauliai, 2016

ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ MOKSLŲ FAKULTETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA

Mantas BLINSTRUBAS

VIETOS SAVIVALDOS AUTONOMIJA LIETUVOJE

Magistro darbas

Socialiniai mokslai, Viešasis administravimas (N700)

Darbo vadovė:
prof. dr. Diana ŠAPARNIENĖ

Teigiu, kad magistro darbas, kurį teikiu Viešojo administravimo magistro kvalifikaciniam laipsniui įgyti, yra originalus autorinis darbas.

(Studento parašas)

Blinstrubas, M. (2016). Vietos savivaldos autonomija Lietuvoje: viešojo administravimo magistro darbas. Darbo vadovė: prof. dr. D. Šaparnienė. Šiaulių universitetas, Viešojo administravimo katedra, 88 p. (101 p.).

SANTRAUKA

Magistro kvalifikaciniame darbe nagrinėjama vietos savivaldos autonomija Lietuvoje 1990–2015 m. laikotarpiu. Ataskaitoje pristatomo *tyrimo problema* išreiškiama klausimais „Kokios yra vietos savivaldos autonomijos sampratos bei matavimo specifika? Kokie buvo vietos savivaldos autonomijos Lietuvoje mastas ir raiška 1990–2015 metų laikotarpiu? Kokie yra vietos savivaldos autonomijos Lietuvoje galimi pokyčiai?“

Teorinėje darbo dalyje atskleidžiamos ir palyginamos vietos savivaldos autonomijos sampratos bei matavimo specifika, apžvelgiama vietos savivaldos ir jos autonomijos filosofinė bei sociokultūrinė problematika. Daromi apibendrinimai, jog: 1. Vietos savivaldos autonomijos konceptas yra daugiadimensinis. 2. Aprašant šį reiškinį beveik visada tiesiogiai arba netiesiogiai iškyla dichotominė problema – „kokia autonomija yra teoriškai, ir kokia yra praktiškai“. 3. Galima išskirti tris vietos savivaldos autonomijos tipus: politinė–administracinė, finansinė, subjektinė. 4. Vietos savivalda yra labai svarbi viešajame valdyme. Ji tarnauja kaip mokykla ne tik politikams, bet ir visiems piliečiams. Per ją vyksta politinė visuomenės socializacija, yra perduodami politinės kultūros elementai, suteikiamas stabilumas bei adaptyvumas visai politinei sistemai. 5. Vietos savivaldos autonomijos nereikėtų laikyti absoliučia vertybe. Jos mastas turėtų atitikti egzistuojantį politinės bei pilietinės kultūros lygį.

Empiriniame tyrime taikyti metodai: teisiųjų dokumentų analizė, mokslinės bei kitos literatūros analizė. Teisiniais dokumentais remtasi analizuojant vietos savivaldos autonomijos Lietuvoje mastą ir raišką 1990–2015 m. laikotarpiu, o mokslinė bei kita literatūra – aptariant vietos savivaldos autonomijos Lietuvoje galimus pokyčius. Panaudotas projekto „Local Autonomy Index“ tyrimo instrumentas.

Pagrindiniai empirinio tyrimo rezultatai:

Vietos savivaldos autonomija Lietuvoje nuo 1990 m. iki 2015 m. padidėjo, tačiau mažai – labiausiai tą nulėmė po 2002 m. mokesčių reformų sumažėjusi finansinė autonomija. Dauguma kitų autonomijos dedamųjų lėtai didėjo. Tai rodo, jog Lietuvos vietos savivaldos politikos pokyčiai vyksta ganėtinai lėtai, mažai inovacijų, nors potencialo didinti autonomiją dar yra daug – 2015 m. vietos savivaldos autonomijos indekso reikšmė buvo 23,5 balo iš maksimaliai galimų 37 balų. Aptarti pokyčiai šiose srityse: savivaldybių kompetencijos skirstymas Vietos savivaldos įstatyme; autonomijos didinimas policijos srityje, mažinimas viešojo transporto srityje; savivaldybių galios turto mokesčių ir GPM atžvilgiu; vietinių mokesčių įteisinimas bei išplėtojimas; kai kurių specialiųjų tikslinių dotacijų vertimas į bendrąsias; savivaldybių obligacijų įteisinimas; valstybės tarnautojų pareiginės algos koeficientų pakeitimas iš fiksuotų į intervalinius; įvairios formos padidinti teritorinių vienetų įtaką valstybės valdymui. „Local Autonomy Index“ tyrimo instrumentas laikomas optimaliai detaliai tirti plačiam laikotarpiui. Tačiau, einamųjų metų vietos savivaldos autonomijos matavimui (ypač – siekiant numatyti galimas pokyčių kryptis) jis nėra pakankamai detalus.

Raktiniai žodžiai: autonomija, savivaldybių autonomija, vietos savivalda, vietos savivaldos autonomija.

Blinstrubas, M. (2016). Local Autonomy in Lithuania: Master's thesis of public administration. Advisor: Prof. Dr. D. Šaparnienė. Šiauliai University, Department of Public Administration, 88 p. (101 p.).

SUMMARY

Master's thesis examines local autonomy in Lithuania in 1990–2015. The scientific problem of the thesis is expressed with these questions: „What are conceptions of local autonomy and particularities of its measuring? What were extent and expression of local autonomy in Lithuania in 1990–2015? What are feasible changes of local autonomy in Lithuania?“

Theoretical part of the thesis reveals and compares conceptions of local autonomy and particularities of its measuring, examines philosophical and sociocultural issues of local government and its autonomy. Summing-up that: 1. Local autonomy is a multidimensional concept. 2. When describing this phenomenon always directly or indirectly arises a dichotomic problem – “how is autonomy theoretically and how it is practically?” 3. There may be three types of local autonomy: political–administrative, financial, subjectful. 4. Local government is highly important for the public governance. It serves as a school not only for politicians, but for all citizens. It implements political socialization, transfers elements of political culture, gives stability and adaptability for the entire political system. 5. Local autonomy should not be considered as an absolute worth. Its extent should comply with the existing level of political and civic culture.

Empirical research methods: analysis of legal documents, analysis of scientific and other literature. Analysis of legal documents has been used to reveal extent and expression of local autonomy in Lithuania in 1990–2015. Analysis of scientific and other literature has been used to consider feasible changes of local autonomy in Lithuania. Project's “Local Autonomy Index” instrument has been applied in the research.

Main results of the empirical research:

Local autonomy in Lithuania from 1990 to 2015 increased, but few. Mostly due to the tax reforms in 2002, which reduced the financial autonomy. Most other components of autonomy were slowly increasing. This shows that Lithuania's local government policy is being changed slowly, there is little innovation – while there is still a big potential to increase autonomy – local autonomy index value in 2015 was 23.5 points out of a maximum possible 37 points. Feasible changes have been discussed in the following areas: local government competence division in the legislation; increasing autonomy in the police, decreasing autonomy in the public transport; local government powers on property taxes and on the personal income tax; legitimation and development of local taxes; changing some of the conditional transfers to unconditional; legitimation of municipal bonds; changing civil servants salary coefficients from fixed to interval; various forms of increasing territorial units influence over the entire state governance. Project's “Local Autonomy Index” instrument can be considered as an optimally detailed for a wide-period research. Though, it is not enough detailed for a short-period research (especially – with the intention of predicting potential trends of local government development).

Keywords: autonomy, local autonomy, local government, local government autonomy.

LENTELĖS

2.1 lentelė. Tyrimo instrumento struktūra (indikatorių sąrašas ir įverčių skalės).....	27
3.1 lentelė. Pirmojo indikatoriaus („Institucinis gilumas“) charakteristikos.....	30
3.2 lentelė. Kompleksinio antrojo indikatoriaus („Politikos apimtys“) bendrasis aprašas.....	31
3.3 lentelė. Kompleksinio antrojo indikatoriaus („Politikos apimtys“) įverčiai ir vertinimo kriterijai.....	31
3.4 lentelė. Kompleksinio trečiojo indikatoriaus („Efektyvi politinė diskrecija“) bendrasis aprašas.....	40
3.5 lentelė. Kompleksinio trečiojo indikatoriaus („Efektyvi politinė diskrecija“) įverčiai ir vertinimo kriterijai.....	40
3.6 lentelė. Ketvirtojo indikatoriaus („Fiskalinė autonomija“) charakteristikos.....	45
3.7 lentelė. Penktojo indikatoriaus („Finansinių pervedimų sistema“) charakteristikos.....	46
3.8 lentelė. Penktojo indikatoriaus („Finansinių pervedimų sistema“) vertinimas ir argumentacija.....	48
3.9 lentelė. Šeštojo indikatoriaus („Finansinis savęs išlaikymas“) charakteristikos.....	52
3.10 lentelė. Šeštojo indikatoriaus („Finansinis savęs išlaikymas“) vertinimas ir argumentacija.....	53
3.11 lentelė. Septintojo indikatoriaus („Skolinimosi autonomija“) charakteristikos.....	54
3.12 lentelė. Kompleksinio aštuntojo indikatoriaus („Organizacinė autonomija“) charakteristikos.....	56
3.13 lentelė. Devintojo indikatoriaus („Teisinė apsauga“) charakteristikos.....	59
3.14 lentelė. Dešimtojo indikatoriaus („Administracinė priežiūra“) charakteristikos.....	60
3.15 lentelė. Vienuoliktojo indikatoriaus („Centrinė ar regioninė prieiga“) charakteristikos.....	60

PAVEIKSLĖLIAI

1.1 pav. Projekto „Local Autonomy Index“ tyrimo instrumento indikatorių autorinė tipologija.....	19
2.1 pav. Tyrimo plano schema.....	28
2.2 pav. Tyrimo objekto operacionalizacijos schema.....	29
3.1 pav. Vietos savivaldos autonomijos indekso kaita (1990–2015 metais).....	62
3.2 pav. Vietos savivaldos autonomijos indikatorių įverčiai (2015 m.).....	64

TURINYS

IVADAS	7
1. VIETOS SAVIVALDOS AUTONOMIJA IR JOS MATAVIMAS	10
1.1. Vietos savivaldos autonomijos sąvokos apibrėžties problemiškas.....	10
1.2. Vietos savivaldos ir jos autonomijos filosofinė bei sociokultūrinė problematika.....	12
1.3. Vietos savivaldos autonomijos kompleksinė struktūra ir jos matavimas.....	13
1.3.1. Įvairūs požiūriai į vietos savivaldos autonomijos kompleksinę struktūrą ir jos matavimą.....	13
1.3.2. Projekto „Local Autonomy Index“ požiūris į vietos savivaldos autonomijos matavimą.....	18
1.3.3. Apžvelgtų požiūrių palyginimai.....	20
1.4. Vietos savivalda ir jos autonomija Lietuvoje.....	21
1.4.1. Lietuvos vietos savivaldos teisinio reglamentavimo raida.....	21
1.4.2. Ankstesni bandymai matuoti Lietuvos vietos savivaldos autonomiją.....	22
2. TYRIMO METODIKA IR PROCEDŪROS	25
2.1. Tyrime taikyti metodai.....	25
2.2. Tyrimo imtis.....	26
2.3. Tyrimo instrumentas ir jo taikymas.....	26
2.4. Tyrimo eiga.....	28
3. VIETOS SAVIVALDOS AUTONOMIJA LIETUVOJE	30
3.1. Vietos savivaldos autonomijos Lietuvoje 1990–2015 metų laikotarpiu vertinimas.....	30
3.2. Vietos savivaldos autonomijos Lietuvoje 1990–2015 metų laikotarpiu vertinimo apibendrinimas.....	62
3.3. Vietos savivaldos autonomijos Lietuvoje galimi pokyčiai.....	64
3.4. Projekto „Local Autonomy Index“ instrumento tinkamumo aptarimas.....	69
IŠVADOS IR APIBENDRINIMAI	71
REKOMENDACIJOS	75
LITERATŪRA	77
PRIEDAI	89

IVADAS

Darbo aktualumas. Vietos savivalda – vienas iš pagrindinių politinių-visuomeninių institutų bet kurioje demokratinėje valstybėje. Jo svarba pastaraisiais metais tolydžiai auga, tam įtakos turi keli veiksniai – demokratijos stiprėjimas, subsidiarumo principo svarbos didėjimas, naujų mokslinių koncepcijų raida. Lietuvos bei daugelio kitų valstybių atveju, vietos savivaldos svarbos klausimas praktiškai visada susiveda į dichotomiją „centrinė valdžia—vietos savivalda“. Galima gana buitiškai aprašyti šią dichotomiją taip: „kai vienai duodama daugiau – kitai lieka mažiau“. Tendencijos yra tokios, jog vietos savivaldai yra „siekiama duoti daugiau“ – būtent šią proporciją ir aprašo mokslinis konceptas „vietos savivaldos autonomija“, kuris yra tyrinėjamas šiame kvalifikaciniame darbe. Konceptą nagrinėja gana seniai daugelis autorių, kai kurių jų veikalai jau yra laikomi klasikiniiais: Stephens, 1974; Page, 1982; Clark, 1984; Goldsmith, 1990; Wolman ir Goldsmith, 1990; Brown, 1992. Nepaisant to, koncepto tyrinėjimai yra aktualūs ir iki šių dienų: Pratchett, 2001, 2004; Hansen ir Klausen, 2002; Fleurke ir Willemse, 2004, 2006; Petersson, 2004; Cappelen ir Tungodden, 2007; Jacob, et al., 2008; Löhmus, 2008; Wolman, et al., 2008a, 2008b – taip pat ir dėl konceptualaus jo apibrėžimo. Be to, nors konceptas ir yra nagrinėjamas gana išsamiai, žymiai mažiau įdirbio yra jo metodologiško matavimo sferoje. Tuo tarpu vietos savivaldos autonomijos matavimas ir yra priemonė, kuri galėtų leisti objektyviai įvertinti vietos savivaldos autonomijos pasireiškimo mastą, bei iš to išplaukiantį vietos savivaldos tolesnį vystymą.

Šio darbo moksliniam aktualumui pagrįsti pasitelkiama Wolman, et al. (2008a, p. 377) išvada: „Egzistuojantys vietos savivaldos autonomijos tyrinėjimai atspindi konceptualią painiavą traktuojant šios sąvokos prasmę. Nors jau buvo bandymų matuoti kai kurių giminingų konceptų [fiskalinė diskrecija, decentralizacija, „namų taisyklė“ – aut. past.] įvairius aspektus [...], nebuvo nei vieno bandymo pamatuoti platesnį konceptą „vietos savivaldos autonomija“. Taipogi, skirtingi šio koncepto traktavimai kelia sunkumų bandant jį apibendrinti ir palyginti skirtingų autorių darbuose.“

Pagrindžiant darbo socialinį aktualumą remtasi idėja, jog vietos savivaldos autonomijos kokybiškesnis supratimas ir galimybės tiksliau pamatuoti esamą autonomijos mastą, sudarytų sąlygas efektyvesniam sprendimų priėmimui ir įgyvendinimui savivaldybėse. Naudos pirmiausiai iš to gautų patys gyventojai – efektyvi vietos savivaldos organų veikla skatina visokeriopą tos vietovės vystymąsi.

Tyrimo praktinis aktualumas yra argumentuojamas tuo, jog konceptą „vietos savivaldos autonomija“ matuojančių indikatorių detalus identifikavimas, susisteminimas galėtų duoti naudos visiems vietos savivaldos organams: kaip savęs įsivertinimo forma, kaip objektyvių kriterijų rinkinys institucijų veiklos planų, programų, strategijų kūrime. Taip pat, kvalifikaciniame darbe išnagrinėtos sąvokos, apibrėžimai, skirstymai turėtų praversti teisėkūros procesuose.

Remiantis darbo aktualumo argumentacija formuluojama **tyrimo problema**, išreiškiama klausimais: Kokios yra vietos savivaldos autonomijos sampratos bei matavimo specifika? Kokie buvo vietos savivaldos autonomijos Lietuvoje mastas ir raiška 1990–2015 metų laikotarpiu? Kokie yra vietos savivaldos autonomijos Lietuvoje galimi pokyčiai?

Tyrimo objektas – vietos savivaldos autonomija Lietuvoje 1990–2015 metų laikotarpiu.

Tyrimo tikslas – išnagrinėti vietos savivaldos autonomiją Lietuvoje 1990–2015 metų laikotarpiu aptariant galimus jos pokyčius.

Tyrimo uždaviniai:

1. Atskleisti ir palyginti vietos savivaldos autonomijos sampratas bei matavimo specifiką.
2. Apžvelgti vietos savivaldos ir jos autonomijos filosofinę bei sociokultūrinę problematiką.
3. Išnagrinėti vietos savivaldos autonomijos Lietuvoje mastą ir raišką 1990–2015 metų laikotarpiu.
4. Aptarti vietos savivaldos autonomijos Lietuvoje galimus pokyčius.
5. Nustatyti projekto „Local Autonomy Index“ tyrimo instrumento privalumus ir trūkumus vietos savivaldos autonomijos matavimo kontekste.

Tyrimo naujumas grindžiamas faktais apie problemos iširtumą Lietuvoje ir užsienyje:

- Lietuvoje. Kompleksinis „vietos savivaldos autonomijos“ konceptas Lietuvoje yra beveik nenagrinėtas. Pati sąvoka pavartota plačiau neaprašant ir tik vieną kartą (Kuokštis, 2013, p. 85). Lietuvoje daugiau yra nagrinėjami šie giminingi arba daliniai konceptai: **decentralizacija** (Raipa ir Backūnaitė, 2004; Baltušnikienė, 2006, 2009; Daugirdas ir Mačiulytė, 2006; Astrauskas, 2007), **fiskalinė decentralizacija** (Baltušnikienė, 2004; Smirnovaitė, 2010; Fedosovaitė, 2014), **savivaldybių kompetencijos** (Stačiokas ir Rimas, 2003; Baltušnikienė, 2005, 2008, 2010; Baltušnikienė ir Astrauskas, 2005, 2009; Astrauskas, 2013a, 2014), **savivaldybių savarankiškumas** (tik ekonominiu-finansiniu aspektu) (Astrauskas ir Striškaitė, 2003; Stačiokas ir Rimas, 2004; Civinskis ir Tolvaišis, 2006), ir kt.
- Užsienyje. Konceptas „vietos savivaldos autonomija“ užsienio moksliniuose šaltiniuose tiriamas gana seniai: Stephens, 1974; Page, 1982; Clark, 1984; Goldsmith, 1990; Wolman ir Goldsmith, 1990; Brown, 1992. Nepaisant to, koncepto tyrinėjimai yra aktualūs iki šių dienų: Pratchett, 2001, 2004; Hansen ir Klausen, 2002; Fleurke ir Willemse, 2004, 2006; Petersson, 2004; Cappelen ir Tungodden, 2007; Jacob, et al., 2008; Løhmus, 2008; Wolman, et al., 2008a, 2008b. Visgi, vietos savivaldos autonomijos matavimas – ne toks jau ir senas reiškinys. Beje, tirtas gana retokai: Fleurke ir Willemse, 2006; Wolman, et al., 2008a, 2008b.

Naudoti tyrimo metodai ir literatūros šaltiniai. Tyrime panaudoti tyrimo metodai: mokslinės bei kitos literatūros analizė (atskleidžiant vietos savivaldos ir jos autonomijos specifiką, aptariant vietos savivaldos autonomijos Lietuvoje galimus pokyčius), teisinių dokumentų analizė (nagrinėjant vietos savivaldos autonomijos Lietuvoje mastą ir raišką 1990–2015 metų laikotarpiu). Darbe buvo panaudoti 189 šaltiniai: 74 moksliniai šaltiniai (40 lietuvių k., 34 užsienio k.), taip pat – 115 kitų šaltinių (107 lietuvių k., 8 užsienio k.).

Kvalifikacinio darbo tema buvo perskaitytas pranešimas pavadinimu „Vietos savivaldos autonomija Lietuvoje 1990–2014 metų laikotarpyje“. Pranešimas perskaitytas 15-ojoje Jaunųjų tyrėjų tarptautinėje mokslinėje konferencijoje „Ekonomikos ir vadybos aktualijos“, vykusioje 2015 m. balandžio 17 d. Pranešimas įvertintas II-ąja vieta sekcijoje tarp devynių pranešimų. Pažymėjimas, pagrindžiantis dalyvavimą, yra pateiktas 1 priede.

Kvalifikacinio darbo struktūra ir apimtis. Kvalifikacinį darbą sudaro įvadas, 3 dalys, išvados ir apibendrinimai, rekomendacijos, šaltinių sąrašas, priedai. Darbe pateikta – 16 lentelių, 5 paveikslėliai, 5 priedai. Darbo apimtis – 88 puslapiai (be priedų).

Tyrimo apsiribojimas ir praktinis pritaikomumas

Šio tyrimo pradžia galima vadinti darbo vadovės iniciatyvą išbandyti šio kvalifikacinio darbo rengimo procese konkretų tyrimo instrumentą. Tas instrumentas buvo gautas dalyvaujant Europos Komisijos inicijuotame projekte „Local Autonomy Index“. Šio projekto tikslas – išmatuoti visų Europos Sąjungos šalių (bei kelių kitų) vietos savivaldos autonomiją 1990–2014 metų laikotarpiu. Tyrimo praktinis pritaikomumas pasireiškė tuo, jog kvalifikacinio darbo autorius surinko medžiagą, kuri galėtų atspindėti vietos savivaldos autonomijos Lietuvoje raidą 1990–2014 metų laikotarpiu. Medžiaga buvo epizodiškai rinkta 2015 metų I-ąjį pusmetį, o surinkta – perduota darbo vadovei, kuri, konsultuodamasi su ekonomikos ir vadybos specialistais, ilgamečiais savivaldos atstovais, ją pildė, tikslino, skaičiavo autonomijos indeksą ir jį pateikė projekto ataskaitai. Pagal surinktą medžiagą (bei ją papildžius) kvalifikacinio darbo autorius jau nepriklausomai nuo minėtojo projekto nagrinėjo vietos savivaldos autonomiją Lietuvoje – tai buvo daryta 2015 metų II-ąjį pusmetį. Atsižvelgiant į šio kvalifikacinio darbo galimą sklaidą ir prieinamumą, verta būtų pabrėžti, jog darbe pateikti rezultatai gali skirtis nuo projekto „Local Autonomy Index“ oficialiai paskaičiuoto vietos savivaldos autonomijos Lietuvoje indekso. Taipogi, tikimasi, jog darbo išvalgos bus naudingos Lietuvos vietos savivaldos vystymui bei panašaus pobūdžio mokslinių tyrimų vykdymui.

Tyrimo apsiribojimas pasireiškė tuo, jog tiriant daugelį indikatorių buvo tirta Lietuvos vietos savivaldą reglamentuojanti teisinė bazė, dar keli indikatoriai buvo matuoti remiantis statistiniais duomenimis. Tokia (deduktyvioji) tyrimo prieiga suteikė vertingą galimybę sudaryti Lietuvos vietos savivaldos autonomijos kryptingą vaizdą, kurį galima būtų iliustruoti klausimu „O kaip gi Lietuvos vietos savivaldos autonomija oficialiai, teisiškai atrodė nuo pat šalies Nepriklausomybės atkūrimo?“

1. VIETOS SAVIVALDOS AUTONOMIJA IR JOS MATAVIMAS

1.1. Vietos savivaldos autonomijos sąvokos apibrėžties problemiškas

Konceptas *vietos savivaldos autonomija* – tai naujas, lietuviškoje mokslinėje literatūroje iki šiol beveik nevartotas konceptas. Nors užsienio literatūroje jis vartojamas jau senokai, tačiau jo apibrėžimai vis dar tebėra diskusijų objektas (Wolman, et al., 2008a). Dėl šio naujumo vertėtų ne tik panagrinėti jo apibrėžimus ir sampratas, bet išsamiau pažvelgti į jo kilmę, giminingus jam konceptus, ir kt. Dėl to šiame skyriuje aptariamos aktualios sąvokos (autonomija, savarankiškumas, vietos savivalda, vietos valdžia, decentralizacija), jų vartoseną lietuviškoje literatūroje, ryšys su konceptu *vietos savivaldos autonomija*.

„Autonomija“ – tarptautinis žodis, kilęs iš graikų kalbos. „Autos“ reiškia „pats“, „nomos“ – įstatymas, taisyklė (Soanes ir Stevenson, 2006, p. 108). Lietuviškame tarptautinių žodžių žodyne (Bendorienė, ir kt., 2005, p. 82) irgi yra išaiškinama panašiai: „1. Savivalda, nepriklausomybė, savarankiškumas, teisė pačiam apsispręsti, tvarkytis; 2. Valstybės dalies (teritorinė autonomija) arba jos gyventojų nacionalinės, religinės ar kitokios grupės, organizacijos ar institucijos (kultūrinė autonomija) teisė savarankiškai valdytis, tvarkyti savo vidaus reikalus“. Iš šių apibrėžimų galima įmatyti dėsninę sąvokos apibrėžimuose pabrėžiamą, jog tai yra teisė. Ypač, teisė pačiam priimti sprendimus. Manoma, kad praktinėje realybėje egzistuojanti šios sąvokos prasmė, taip pat ir šios sąvokos atitikmeniai lietuvių kalboje („savarankiškumas“) dažnai suteikiama prasmė, nusako ne tik teisę pačiam nuspręsti – o taip pat – pasiekti tų sprendimų įgyvendinimo pasitelkus reikalingus išteklius.

Prisimenant šio kvalifikacinio darbo mokslinę sritį – t. y. viešąjį administravimą – galima atkreipti dėmesį į tai, jog dauguma sąvokų turi savo „atspalvį“ atskirose mokslinėse srityse. Taip pat ir viešajame administravime sąvoka „autonomija“ dažniausiai vartojama su tam tikra prasme. Pavyzdžiui, net ir mūsų kaimyninėse šalyse egzistuoja vadinamieji „autonominiai regionai“, „autonominiai miestai“ – greta vietos savivaldos, kuri taipogi šiose valstybėse egzistuoja. Apie tai, kuo skiriasi bendruomenei, vietovei suteikiami savivaldos arba autonomijos statusai, rašo¹ (seniai, tačiau tikrai įdomiai) Jonučio Juozė (1908, p. 530):

Autonomija yra tai praplatinta savyvalda. Jeigu prie savyvaldos patįs žmonės atlieka savo viešus reikalus, tai įvykus autonomijai jie dar gali susirinkę seimais leisti kai kuriems dalykams įstatymus. Prie savyvaldos to nėra. Savyvaldos įstaigos gali išduoti savo parėdymus tik ant tiek, kiek tai leidžia bendri valstijos įstatymai, ant kiek tie parėdymai neprieštarauja įstatymams išleistiems centralinės (vidurinės) valdžios. Beto autonomija skiriasi nuo savyvaldos ir tuo, kad autonomija

¹ Kalba netaisyta (aut. past.).

apima platesnę krašto dalį, visą tautą; savyvalda gi užima tik nedidelę apygardą, daugiausia guberniją. Prie autonomijos savo keliu esti ir savyvaldos įstaigos, kurios pridera nuo autonomiškų įstaigų. Tas kraštas, kuris įgija autonomiją, dar nelieka neprigulmingu: jis pridera nuo tos viešpatijos, kuri jam yra davusi autonomiją, toji viešpatija visuomet gali atsiimti atgal duotąją autonomiją. Bet jeigu valstija duoda kokiam savo kraštui autonomiją, tai ji paskiria ir dalykus, kuriuos autonomiškos įstaigos, būtent seimas gali tvarkyti saviškai, neveizint į bendrus valstijos įstatymus. Todėl ir autonomija gali būt ir platesnė ir siauresnė, žiūrint kokį dalykų skaičių centralinė valdžia paveda autonomiškoms įstaigoms.

Iš šio teksto aiškiai atsispindi, jog valstybės valdyme į teritorijai suteikiama autonomijos statusą yra įprasta žvelgti kaip į vienetinius atvejus, nepanašius vienas į kitą. Tokį požiūrį labai detalai aprašo, jį tipologizuoja Ульяновцев (2008). Pagal jį – konkrečiai teritorijai autonomijos statusas gali būti suteikiamas tiek unitarinėse, tiek federacinėse valstybėse. Iš kitų šio autoriaus pamąstymų galima suprasti, jog kiekvienai teritorijai suteikiamas autonomijos statusas yra traktuojamas kaip unikumas. Jis kiekvienam atvejui suteikiamas išskirtine tvarka, be to – kiekviena autonominė teritorija nuo tos pačios valstybės gali gauti skirtingo laipsnio (masto) autonomiją. Tuo tarpu šiame darbe vartojant sąvoką *vietos savivaldos autonomija* yra linkstama į bendra tvarka suteikiamą autonomiją visiems to paties lygio administraciniais-teritoriniams dariniams (turintiems vietos savivaldą).

Vietos savivalda – sąvoka, kuri talpina savyje pusę sąvokos „valdžia“ prasmės. Taip yra, nes valdžia kyla arba iš visos tautos, arba iš jos dalies – bendruomenės. Konstitucijoje¹ teigiama: „Lietuvos valstybę kuria Tauta. Suverenitetas priklauso Tautai“ (2 str.); „Aukščiausią suverenią galią Tauta vykdo tiesiogiai ar per demokratiškai išrinktus savo atstovus“ (4 str.). Taigi, kuomet atstovus gali rinkti visa tauta – taip yra kuriama centrinė valdžia. O kuomet atstovus gali rinkti tautos dalis (teritoriniu pagrindu sudaryta bendruomenė) – tai kuria vietos savivaldą. Tai ir yra aprašoma Vietos savivaldos įstatyme: „Vietos savivalda – įstatymo nustatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų bendruomenės, kuri turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją“ (3 str. 2 d.²).

Vietos savivaldos sąvoka yra dažnai painiojama su sąvokomis vietos valdžia, vietos valdymas. Abi šios valdžios rūšys veikia ne visoje valstybėje, o tik konkrečioje jos teritorijoje. Skirtumas tarp jų yra – iš kur kyla valdžia. Kai vietos savivaldos atveju ji kyla iš vietinės bendruomenės, tai vietos valdžios atveju – ji kyla iš centrinės valdžios valios, deleguojant teritoriniuose dariniuose savo vietininkus. Tai valdžią priartina prie gyventojų, bet politinė valia lieka centrinės valdžios rankose. Tą aiškiai pabrėžia Grigienė (2011, p. 1489): „Yra laikomasi nuomonės, kad vietos valdymas – tai

¹ *Teisės aktų registras*. 2006-04-25, Nr. X-572.

² *Teisės aktų registras*. 2015-12-03, Nr. XII-2114.

valstybinio valdymo (vykdomosios valdžios) organinė dalis, jo tęsinys vietose. Dažnai tai apibūdinama kaip valdžios dekoncentracija, t. y. centrinės valdžios įgaliojimų dalinis perkėlimas į vietas – administracinius vienetus.“

Dar viena svarbi sąvoka – decentralizacija. Ją viešojo administravimo kontekste nusako Raipa ir Backūnaitė (2004, p. 23): „Decentralizacija viešajame administravime – valdžios ir atsakomybės už viešųjų funkcijų vykdymą perdavimas iš centrinės valdžios jai pavaldžiai valdžiai ar kvazinepriklausomoms valstybinėms organizacijoms ir (arba) privačiam sektoriui.“ Ji labai gimininga sąvokai *vietos savivaldos autonomija*, bet tikrai nėra tapati. Tą akcentuoja ir daugelis autorių (Pratchett, 2001; Fleurke ir Willemsse, 2006; Wolman, et al., 2008a, 2008b), pabrėždami, jog klaidinga yra ją sulyginti su sąvokomis „decentralizacija“, „vietos savivaldos fiskalinis savarankiškumas“, nes jos yra tik dalis kompleksinės, plačios sąvokos *vietos savivaldos autonomija*.

Taigi, iš šių esminių sąvokų kilmės aptarimo geriau galima suvokti ir sąvoką *vietos savivaldos autonomija* – prieš pradėdant nagrinėti, kaip ją aprašo tiesiogiai įvairūs autoriai. Be to, dar buvo apžvelgtas šios sąvokos vartojimas lietuvių kalba parašytoje literatūroje. Sąvoka *vietos savivaldos autonomija* buvo rasta tik viename šaltinyje – tai V. Kuokščio daktaro disertacijoje, apgintoje 2013 metais. Tačiau ir joje sąvoka paminėta tik vieną kartą: „Baltijos valstybės turi unitarines, o ne federacines sistemas, ir vietos savivaldos autonomija yra silpna“ (Kuokštis, 2013, p. 85). Reikia pažymėti įdomų sutapimą, jog vienintelis šios sąvokos panaudojimo atvejis savyje talpina *vietos savivaldos autonomijos* nepagrįstą įvertinimą. O šio kvalifikacinio darbo vienas iš uždavinių ir yra pabandyti objektyviai pamatuoti Lietuvos vietos savivaldos autonomijos mastą. Sinonimiška sąvoka „savivaldybių savarankiškumas“ moksliniuose šaltiniuose lietuvių kalba yra vartojama. Tačiau, kaip jau minėta darbo įvade, apie kompleksinį požiūrį į tai nerasta informacijos – tik ekonominis-finansinis savarankiškumas nagrinėtas literatūroje lietuvių kalba: Astrauskas ir Striškaitė, 2003; Stačiokas ir Rimas, 2004; Civinskas ir Tolvaišis, 2006.

1.2. Vietos savivaldos ir jos autonomijos filosofinė bei sociokultūrinė problematika

Vietos savivalda – išskirtinis, daugelį amžių skirtingų valstybių valdymo istorijoje svarbų vaidmenį turėjęs institutas. Viena iš vietos savivaldos kilmės teorijų netgi ir teigia, kad susidarė šiuolaikinės valstybės iš tarpusavyje aktyviai sąveikavusių vietinių bendruomenių (Ильцов, 2013). Šiuolaikinėje valstybėje vietos savivaldai tebeiteikiama didelė reikšmė, be to, ji pastaraisiais metais dar ir didėja. Taip pat, viešajame administravime jau kelis ar net keliolika metų populiariausia ir pažangiausia mokslinė koncepcija yra laikomas *naujasis viešasis valdymas* (angl. *New Governance*), kartais dar vadinamas *naująja viešąja tarnyba* (angl. *New Public Service*) (Guogis, 2010, p. 137). Šios koncepcijos pagrindiniai bruožai yra stiprinantys vietos savivaldos instituto svarbą – tokie

kaip: decentralizacija, piliečių dalyvavimas, ir pan. Teigiama, jog „Atstovaujamosios vietos savivaldos institucijos turi daugiau galimybių įtraukti į politinę veiklą ar diskusijas didesnę žmonių ratą, nei tai gali padaryti centrinės valdžios institucijos.“ (Mill, 1861, cit. pgl. Urmonas ir Novikovas, 2011, p. 1026).

Apie vietos savivaldos instituto įvairiakryptį ugdomąjį bei vystomąjį poveikį pamini Тихонов (2001, p. 1): „Vietos savivalda – tai politinis institutas, kuris tarnauja (kaip pastebėjo dar Tokvilis) kaip mokykla ne tik politikams, bet ir visiems piliečiams. Kalba eina apie politinę visuomenės socializaciją – per pilietinės visuomenės institutų sistemą, per įvairias betarpiškos demokratijos formas. Galimybės, kuriomis pasižymi vietos savivaldos institutas, kuriant prielaidas politiniam piliečių dalyvavimui – ypač didžiulės. Vietos savivaldos organai vaidina unikalų vaidmenį perduodant politinės kultūros elementus. Galiausiai, jų veikla suteikia stabilumo ir adaptyvumo visai politinei sistemai.“ Raipa ir Backūnaitė (2004) taipogi mini, jog vienas iš giminingų konceptų – decentralizacija – ir yra vienas tų veiksmų, kuris skatina pilietinės visuomenės vystymąsi. Visgi, netgi ir vietos savivaldos autonomija nėra absoliuti vertybė. Autonomijos mastas turėtų atitikti visuomenėje egzistuojantį politinės bei pilietinės kultūros lygį.

1.3. Vietos savivaldos autonomijos kompleksinė struktūra ir jos matavimas

1.3.1. Įvairūs požiūriai į vietos savivaldos autonomijos kompleksinę struktūrą ir jos matavimą

Wolman, et al. (2008a, 2008b) požiūris

Wolman, et al. (2008a, 2008b) teoriškai aptarė vietos savivaldos autonomijos elementus ir remiantis tuo sukūrė savo tyrimo instrumentą – „Local Government Autonomy index“. Juo buvo išmatuotas vietos savivaldos autonomijos mastas visose 50-yje JAV valstijų (kiekvienoje iš valstijų buvo nagrinėta jos vietos savivaldos sistema). Autoriai akcentuoja, jog kiti tyrėjai gali pasinaudoti jų metodologija kaip priemone kuriant indeksą ir ne JAV atvejui. Arba, kuriant indeksą, kuris būtų skirtas matuoti panašioms daugiadimensiniams konceptams kaip „vietos savivaldos autonomija“. Bet kokių atvejų – jie pamini, jog šį jų instrumentą galima tobulinti ir toliau.

Pažymima, jog sąvoka „vietos savivaldos autonomija“, nors ir dažnai yra vartojama įvairiose diskusijose, bet labai retai kruopščiai būna apibrėžiama, operacionalizuojama ir orientuojama į empirinį pamatavimą. Šie autoriai ją apibrėžia taip – tai yra vietos savivaldos sistema, kurioje vietos savivaldos vienetai: turi reikšmingą vaidmenį ekonomikoje ir valdžios sistemoje; turi diskreciją sprendžiant ką jie darys be pernelyg didelio spaudimo iš aukštesnių valdžios grandžių; turi priemones ar pajėgumus taip elgtis. Paraleliai su apibrėžimu jie išskiria ir 3 šio koncepto dimensijas, dar skaidomas į subdimensijas.

Pirmoji dimensija – vietos savivaldos svarba (angl. *local government importance*). Išskiriamos 2 subdimensijos pagal tokius klausimus: 1. Ar savivaldybių veikla daro svarbią įtaką šalies ekonomikai? 2. Ar savivaldybių veikla vaidina svarbų vaidmenį visoje valdžios sistemoje? Antroji dimensija – vietos savivaldos diskrecija (angl. *local government discretion*). Joje yra išskiriamos šios 3 subdimensijos: 1. Savivaldybių struktūrinė ir funkcinė autonomija bei teisių apimtys; 2. Savivaldybių fiskalinės diskrecijos limitai; 3. Savivaldybių nesuvaržytos pajamos. Trečioji dimensija – vietos savivaldos pajėgumas (angl. *local government capacity*). Minima, kad vietos savivaldai turint pirmąsias dvi dimensijas, bet neturint trečiosios, vietos savivalda tiesiog neturės priemonių iškeltiems tikslams pasiekti. Autoriai pamini, kad ši dimensija gali turėti įvairiais subdimensijas: pajamų šaltinių stabilumas ir pakankamumas, profesiniai gebėjimai, vadybiniai gebėjimai, paslaugų teikimo kokybė, ir kt. Tačiau, instrumente jiems pavyko išskirti indikatorius tik vienai subdimensijai – tai pajamų šaltinių stabilumas ir pakankamumas.

Taigi, buvo išskirtos 3 dimensijos, kurias sudaro 6 subdimensijos, kurias sudaro 20 indikatorių su savo matavimo vienetais arba kriterijais. Visas šių autorių tyrimo instrumentas yra pateikiamas toliau tekste išverstas į lietuvių kalbą, o originalo (anglų) kalba patalpintas 2 priede. Be to, darant vertimą, buvo atsižvelgta į šių autorių publikacijose aptartus išsamius paaiškinimus. Taipogi – atsižvelgta ir į Lietuvoje paplitusias sąvokas – tam, jog priartinti ir padaryti šį instrumentą suprantamesniu bei labiau panaudojamu Lietuvos atveju.

1. Savivaldybių svarba:¹

- 1.1. Savivaldybių pajamos iš savų šaltinių (%) nuo nacionalinio biudžeto pajamų.
- 1.2. Savivaldybių išlaidos (%) nuo BNP.
- 1.3. Savivaldybių darbuotojų skaičius (%) nuo šalies darbuotojų skaičiaus.
- 1.4. Savivaldybių išlaidos (%) nuo nacionalinio biudžeto išlaidų.
- 1.5. Savivaldybių darbuotojų skaičius (%) nuo visų viešojo sektoriaus darbuotojų skaičiaus.

2. Savivaldybių struktūrinė ir funkcinė autonomija bei teisių apimtys:²

- 2.1. Savivaldybių struktūrinė autonomija (galimybė keisti teritorijos ribas):
0 = jokios; 1 = siaura; 2 = vidutinė; 3 = plati.
- 2.2. Savivaldybių funkcinė autonomija (galimybės spręsti kokias funkcijas, veiklas atlikinėti):
0 = jokios; 1 = siaura; 2 = vidutinė; 3 = plati.
- 2.3. Savivaldybių funkcinės atsakomybės sritys (0–4):
sveikatos priežiūra, viešoji infrastruktūra, socialinė apsauga, švietimas.
- 2.4. Dilono taisyklės nebuvimas: 2 = nėra; 1 = kartais yra; 0 = visada yra.

¹ Nors ši dimensija ir turi 2 subdimensijas, tačiau jų abiejų indikatoriai instrumente pateikti apjungti (aut. past.).

² Šios subdimensijos indikatoriuose vartojamos JAV valdymo sistemai būdingos sąvokos: *home rule* ir *Dillon's Rule*. Dėl šių sąvokų kyla įvairių diskusijų, tačiau paprastai jas būtų galima paaiškinti taip – pirmoji apeliuoja į tai, kad savivaldybės gali vykdyti įvairias funkcijas – nebūtinai paskirtas aukštesnių valdžios grandžių. Antroji – į tai, jog savivaldybės gali vykdyti tik tai, ką tiksliai ir aiškiai joms yra nurodžiusios aukštesnės valdžios grandys. Taigi, šios dvi sąvokos iš pirmo žvilgsnio atrodo priešingos, bet, iš tikrųjų, jos gali egzistuoti abi toje pačioje sistemoje (Richardson, Gough, Puentes, 2003; Spitzer, 2015). Lietuvos atveju tai turbūt atspindi tokiu reiškiniu kaip *likutinės kompetencijos*.

3. Savivaldybių fiskalinės diskrecijos limitai:

- 3.1. Skolinimosi limitai taikomi:
1 = savivaldybėms ir apskritims; 2 = arba tam, arba tam; 3 = netaikomi.
- 3.2. Centrinė valdžia nustato tikslus, kuriems savivaldybės gali skolintis: 1 = ne; 0 = taip.
- 3.3. Apmokestinimo limitai: 1 = nėra; 0 = šiek tiek.
- 3.4. Turto mokesčių tarifų limitai:
0 = limitų keisti negalima; 1 = gyventojų referendumo absoliučiąja dauguma galima keisti limitus; 2 = gyventojų referendumo paprastąja dauguma galima keisti limitus, 3 = tarybos dauguma gali keisti limitus, 4 = taryba gali keisti limitus; 5 = limitų nėra.
- 3.5. Pajamų/išlaidų limitai:
0 = limitų nėra, tačiau pajamų/išlaidų keisti negalima; 1 = gyventojų referendumo absoliučiąja dauguma galima keisti limitus; 2 = gyventojų referendumu galima keisti limitus, 3 = tarybos absoliučioji dauguma gali keisti limitus; 4 = tarybos dauguma gali keisti limitus; 5 = limitų nėra.

4. Savivaldybių nesuvaržytos pajamos:

- 4.1. Savivaldybių pajamos iš savų šaltinių (%) nuo visų savivaldybių pajamų.
- 4.2. Savivaldybių mokestinės pajamos + nesąlyginiai finansiniai pervedimai (%) nuo visų savivaldybių pajamų.
- 4.3. Savivaldybių pajamos iš savų šaltinių + nesąlyginiai finansiniai pervedimai (%) nuo visų savivaldybių pajamų.

5. Savivaldybių pajamų šaltinių įvairovė:¹

- 5.1. Pajamų iš savų šaltinių Įvairovės Indeksas (%) nuo savivaldybių pajamų iš savų šaltinių.
- 5.2. Savivaldybių pajamų Įvairovės Indeksas (%) nuo visų savivaldybių pajamų.
- 5.3. Savų mokestinių pajamų šaltinių kiekis (skaičiuojami tik tie šaltiniai, kurie teikia daugiau nei 1% nuo savivaldybių pajamų iš savų šaltinių).

Šiek tiek apžvelgiant šių autorių metodologinį požiūrį verta paminėti, jog jie pabrėžia pasirinkimą, skaičiuojant bendrą vietos savivaldos autonomijos indeksą, šių trijų dimensijų svorį (svertinius koeficientus) laikyti vienodais. Tokį sprendimą jie priėmė dėl teorijos trūkumo detalesniam šių dimensijų svarbos supratimui (Wolman, et al., 2008a). Tačiau, gana didelis statistinis įdirbis buvo padarytas išskiriant indikatorius bei skaičiuojant tų indikatorių svertinius koeficientus. Jie tam panaudojo faktorinės bei koreliacinės analizės metodus.

Jacob, et al. (2008) požiūris

Jacob, et al. (2008) aptaria du reiškinius – tai vietos savivaldos autonomija (angl. *local autonomy*) ir vietos savivaldos pajėgumas (angl. *local capacity*). Jų įžvalgos remiasi atlikta teorijos analizės bei pusiau-struktūruoto interviu tyrimu keliose savivaldybėse su išrinktais politikais ir

¹ Šiam subindikatoriumi tyrimo eigoje autoriai sudarė 2 darbinis indeksus: 1. Pajamų iš savų šaltinių Įvairovės Indeksas. 2. Savivaldybių pajamų Įvairovės Indeksas. Apie tai, kaip jie sudarė indeksus, informacijos pateikta mažai. Apie pirmąjį indeksą yra sakoma, jog buvo turėta omenyje 5 skirtingų savų šaltinių pajamų įvairovė. Tos rūšys pagal juos yra: turto mokesčiai, bendrieji pardavimo mokesčiai, specialieji pardavimo mokesčiai, pajamų mokesčiai, vietinės rinkliavos. Antrasis indeksas, anot jų, buvo dar išsamesnis, nes buvo žiūrima į šias 5 jau minėtas rūšis, kartu su finansinių pervedimų įvairove (aut. past.).

savivaldybės tarnautojais. Autoriai aptaria, kad vietos savivaldos autonomijos konceptas dažnai aprašomas kaip turintis dvi dimensijas: iniciatyvumas (angl. *initiative*), imunitetas (angl. *immunity*). Iniciatyvumas yra apibrėžiamas kaip vietos savivaldos organų galia reguliuoti ir teisiškai reglamentuoti savo teritorijos gyventojų elgseną. Imunitetas apibrėžiamas kaip vietos savivaldos organų gebėjimas funkcionuoti nepriklausant nuo aukštesnės valdžios grandžių. Šie autoriai savo apibrėžimo šitam konceptui nepateikia.

Taipogi, jie apžvelgia, jog literatūroje viešojo administravimo klausimais vyrauja nuomonė, jog yra dvi vietos savivaldos pajėgumo formos. Pirmoji, vadybinis pajėgumas – valdžios gebėjimas formuoti, nukreipti ir kontroliuoti savo išteklius siekiant savo politikos ir programos įsipareigojimų vykdymo. Antroji, fiskalinis pajėgumas – valdžios gebėjimas amortizuoti ar suvaldyti išorinės aplinkos pokyčių ir neapibrėžtumo sukeltas pasekmes dėl pasiekto savo lankstumo, diskrecijos ar finansinio pertekliaus lygio fiskalinėje struktūroje – ir pasireiškiantis bent jau kelerių metų laikotarpyje. Patys jie pajėgumą apibrėžia taip – „tai individo ar grupės gebėjimas organizuoti savo išteklius, siekiant bendruomenės lygmeniu vertinamų tikslų“ (Jacob, et al., 2008, p. 412).

Taipogi, autoriai padaro išvargą, jog, pagal šiuos apibrėžimus, vietos savivaldos pajėgumas yra tas savivaldybių gebėjimas, kuris yra nevienodas skirtingose savivaldybėse. Jo išvystymo mastas – tarsi savivaldybės veiklos pasekmė, rezultatas, kuris priklauso nuo įdirbio vystant įvairias sritis. Apibendrinami savo išvargas autoriai pateikia tokią savo poziciją, kad „vietos savivaldos autonomija“ turėtų būti laikoma būtina bei svarbia, tačiau ne vienintele dalimi platesnio koncepto „vietos savivaldos pajėgumas“. Jie teigia, kad vietos savivaldos autonomija reikalinga, kad vietos savivalda galėtų „pati nustatyti žaidimo taisykles“. Tačiau ji pati netalpina savyje priemonių, jog savivaldybei pavyktų: tinkamai vykdyti savo pareigas, būti konkurencingai, didinti savo tvarumą.

Vykdamas empirinį tyrimą, autoriai atrado, jog egzistuoja keturios pajėgumo dimensijos, kurios itin tampriai lemia, ar bus pasinaudota padidėjusia autonomija: strateginis planavimas, piliečių dalyvavimas ir palaikymas, profesinių kompetencijų auginimas, galimybės disponuoti pajamomis. Dar autoriai pateikia ir konkrečių praktinių pastebėjimų dėl poros iš šių dimensijų pritaikymo vietos savivaldoje. Minima, jog dėl piliečių dalyvavimo ir palaikymo, savivaldybėms naudinga užimti proaktyvią poziciją – siekti pačioms įtraukti gyventojus į planavimo bei sprendimų priėmimo veiklas. Vietiniai lyderiai galėtų būti specialiai apmokomi būtent taip dirbti su gyventojais, ir net papildomai skatinami už efektyvų ir sėkmingą gyventojų įtraukimą. Profesinių kompetencijų auginimas yra svarbus tiek vietos savivaldos politikų, tiek ir viso savivaldybės personalo atžvilgiu.

Autoriai apibendrina savo išvargas teigdami, jog ir politikai, ir mokslininkai, svarstydami autonomijos vertę vietos savivaldos reformose, turėtų atkreipti dėmesį į vietos savivaldos pajėgumą

ta padidėjusia autonomija pasinaudoti – autonomijos padidėjimas visai nebūtinai tiesiogiai padidina pajėgumą.

Fleurke ir Willemse (2006) požiūris

Fleurke ir Willemse (2006) pateikė originalų savo požiūrį į vietos savivaldos autonomijos matavimą, ir, remiantis tuo, sudarė savo instrumentą, kuriuo pamatavo vietos savivaldos autonomiją kai kuriose Nyderlandų savivaldybėse.

Autoriai kvestionuoja plačiai paplitusį požiūrį į vietos savivaldos autonomijos matavimą. Dažniausiai ji matuojama pagal dvi indikatorių grupes: teisiniai indikatoriai; finansiniai ir ekonominiai indikatoriai. Jie tokį požiūrį pavadino deduktyviuoju požiūriu – nes yra žiūrima, kiek valstybės valdymas yra centralizuotas, o visa tai, kas lieka – parodo decentralizacijos laipsnį. Teigiama, kad tokia požiūryje šios dvi sąvokos – „vietos savivaldos autonomija“ ir „decentralizacija“ beveik visad laikomos sinonimais. Kritika tokiam požiūriui išsakoma pabrėžiant, kad tokie indikatoriai tik parodo, kiek teoriškai vietos savivalda galėtų būti autonomiška. Kalbėdami apie savo požiūrį, jie teigia, jog žymiai tiksliau vietos savivaldos autonomija galėtų būti matuojama paliekant makro-indikatorius nuošalyje. Ir koncentruojantis į praktinę vietos savivaldos pusę – „ką iš tikrųjų vietos savivalda daro, o ko – nedaro“ (Fleurke ir Willemse, 2006, p. 73). Remiantis tuo, jie pateikia savo alternatyvų metodą, matuojantį vietos savivaldos autonomiją tiesioginiu būdu. Fleurke ir Willemse (2006, p. 75) koncepte „vietos savivaldos autonomija“ išskiria šias tris dimensijas:

- Iniciatyvumas (angl. *initiative*) – laipsnis, kiek vietos savivalda gali nusistatyti savo darbotvarkę.
- Pasirinkimo laisvė (angl. *freedom of choice*) – laipsnis, kiek kitos valdžios grandys suteikia vietos savivaldai politikos kūrimo (politinių pasirinkimų) laisvės.
- Priklausomumas (angl. *dependency*) – laipsnis, kiek vietos savivalda yra priklausoma nuo kitų institucijų sprendimų priėmimo procesuose.

Iniciatyvumas yra nustatomas nagrinėjant, ar konkretus savivaldybės sprendimas buvo išprovokuotas kitų valdžios grandžių priimto sprendimo (ieškant to, žiūrima „kaip į pėdsaką“ atgal). Jeigu to „pėdsako“ nėra – laikoma, kad sprendimas buvo priimtas pačios savivaldybės iniciatyva. Visgi, ši dimensija gali būti traktuojama gana dichotomiškai. Pavyzdžiui, aukštesnės valdžios grandys gali pavesti savivaldybei sukurti planą arba paslaugą tokia tvarka – neverčiant to jų atlikti, bet motyvuojant – jog sukūrus planą arba paslaugą savivaldybė gautų dotaciją. Tokiu atveju, lyg ir privalomumo nėra, bet jei savivaldybė tą sprendimą priima, ją motyvavo būtent aukštesnė valdžia. Pasirinkimo laisvė apibūdinama pagal tai: jeigu kitos valdžios grandys, nurodydamos savivaldybei kažką daryti, leidžia savivaldybei rinktis bent iš dviejų alternatyvų, kurios veda link akivaizdžiai skirtingų rezultatų. Priklausomumas yra apibūdinamas kaip galėjimas arba negalėjimas įgyvendinti

sprendimą be kooperacijos su kitu (-ais) veikėju (-ais). Taipogi, autoriai vertino savivaldybių priimtų sprendimų autonomiškumą ne tiktai pagal išskirtąsias tris dimensijas, tačiau ir pagal politikos sritis, kurių išskyrė jie keturiolika:

1. Teritorijų planavimas ir žemėtvarka
2. Aprūpinimas būstu ir statybų kontrolė
3. Viešasis gerbūvis ir rekreacija
4. Keliai ir transportas
5. Aplinka ir atliekų tvarkymas
6. Ekonominės aktualijos
7. Viešoji tvarka ir saugumas
8. Socialinės aktualijos
9. Turizmas
10. Kultūrinės aktualijos
11. Sportas
12. Švietimas
13. Sveikatos priežiūra
14. Vandens tiekimas

1.3.2. Projekto „Local Autonomy Index“ požiūris į vietos savivaldos autonomijos matavimą

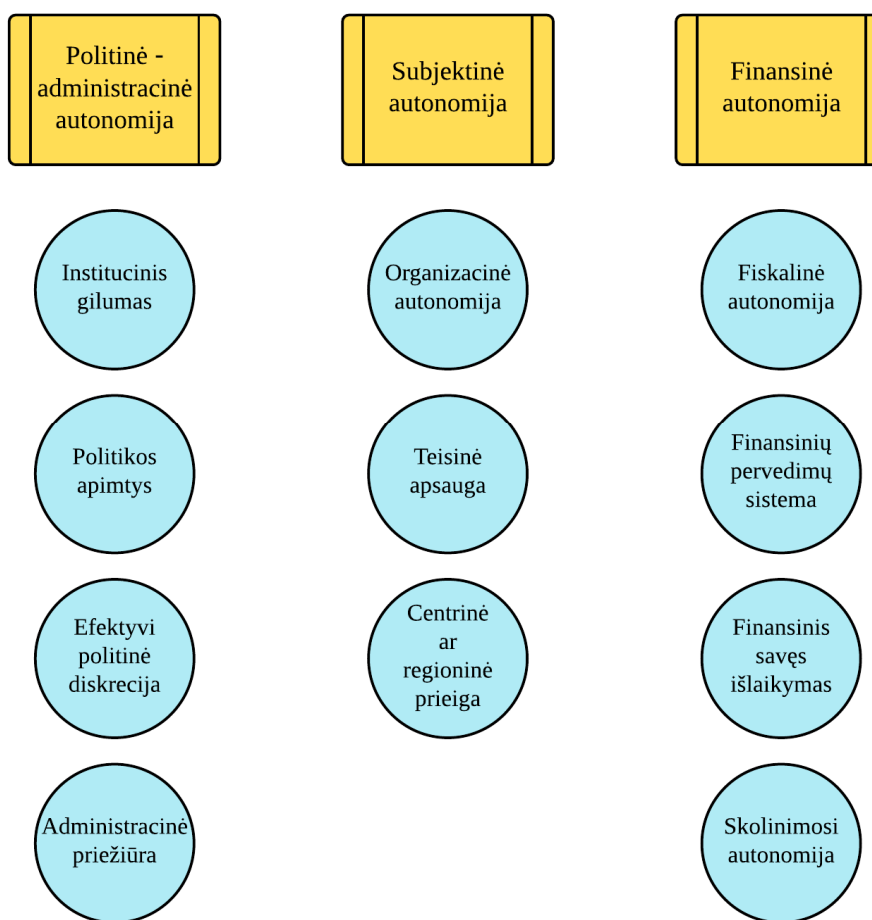
Šio kvalifikacinio darbo empiriniam tyrimui atlikti buvo taikytas Europos Komisijos inicijuoto projekto „Local Autonomy Index“ tyrimo instrumentas. Šis instrumentas skirtas visų Europos Sąjungos šalių vietos savivaldos autonomijos 1990–2014 metų laikotarpiu išmatavimui. Nuspręsta, jog jo sukūrimo kontekstas yra gan autoritetiškas, todėl vertėtų pasitelkti šio instrumento struktūrą kaip dar vieną požiūrį teorinei vietos savivaldos autonomijos matavimo analizei. Instrumentas yra sudarytas iš 11 indikatorių – jie tekste išvardyti tokia eilės tvarka, kokia yra ir instrumente:

1. Institucinis gilumas (angl. *institutional depth*).
2. Politikos apimtys (angl. *policy scope*).
3. Efektyvi politinė diskrecija (angl. *effective political discretion*).
4. Fiskalinė autonomija (angl. *fiscal autonomy*).
5. Finansinių pervedimų sistema (angl. *financial transfer system*).
6. Finansinis savęs išlaikymas (angl. *financial self-reliance*).
7. Skolinimosi autonomija (angl. *borrowing autonomy*).
8. Organizacinė autonomija (angl. *organisational autonomy*).
9. Teisinė apsauga (angl. *legal protection*).
10. Administracinė priežiūra (angl. *administrative supervision*).
11. Centrinė ar regioninė prieiga (angl. *central or regional access*).

Šiame skyriuje apžvelgiami požiūriai į koncepto *vietos savivaldos autonomija* struktūrą. Nuspręsta sustruktūruoti ir šituos 11 indikatorių asmeniniu kvalifikacinio darbo autoriaus požiūriu.

Kaip pagrindas tam buvo pasirinkta koncepto „decentralizacija“ tipologija, lietuviškai pateikta Raipos ir Backūnaitės (2004). Pasiremiant jų politinės bei administracinės decentralizacijos apibūdinimais, individualiai apibendrinus visus su finansais susijusius indikatorius, identifikavus papildomą, teorijoje neapibrėžtą autonomijos rūšį, buvo sukurtas vietos savivaldos autonomijos rūšiavimas (1.1 pav.). Manytina, jog klasifikacijos ar kategorizacijos „etiketės“ šiam surūšiavimui būtų per daug ambicingos, tad pasirinkta jau Raipos ir Backūnaitės (2004) panaudota „etiketė“ – tipologija.

VIETOS SAVIVALDOS AUTONOMIJA



1.1 pav. Projekto „Local Autonomy Index“ tyrimo instrumento indikatorių autorinė tipologija

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus.

Viešojo administravimo kontekste neįprastai skamba vienas iš kategorijų pavadinimų – subjektinė autonomija. Mokslinėje lietuvių kalboje yra labai mažai išnagrinėti sąvokų „subjektyvumas“ ir „subjektiškumas“ skirtumai. Nors ir užsienio kalbomis vartojant šias sąvokas kartais painiojamasi, tačiau jau yra mokslinės literatūros, atskleidžiančios šių dviejų sąvokų skirtumus. Minima, kad „subjektyvumas“ yra siauresnė sąvoka, ji reiškia – „individualumo pasireiškimas santykių sistemoje, veiklos ir jos rezultatų charakteristika“ (Шадриков, 2013, p. 177). Taigi – tai yra bruožas, kuris būdingas visiems individams.

Tuo tarpu „subjektiškumas“ turi kitokią prasmę. Mokslinėje literatūroje lietuvių kalba šita sąvoka dažniau aptinkama tik teisės moksluose – apibrėžiant sąvoką „teisinis subjektiškumas“. Vitkevičius (2004, p. 111) mini, jog „teisinį subjektiškumą galima apibūdinti kaip teisės subjekto bendrų ir konkrečių subjektinių [...] teisių ir pareigų sistemą“. Visgi – tai labiau specifinė, teisinė interpretacija, kuri nėra labai pritaikoma savivaldybėms. Tuo tarpu lengviau ir aiškiau šią sąvoką galima suprasti iš apibrėžimų, kuriuose labiau orientuojamasi į filosofinius aspektus. Teigiama, jog „subjektiškumas“ – tai platesnė, sisteminė sąvoka. Гребенникова (2013, p. 142) taip susistemina, apibendrina daugelio autorių pateikiamus subjektiškumo bruožus – tai savybė, reikalinga tam, kad „asmenybė galėtų vystytis pati ir būti vystoma kitų; apibūdinanti gebėjimą vadovaujantis savita vertybių sistema keisti aplinkinį pasaulį ir save; apibūdinanti gebėjimą pasirinkti savo aktyvaus pasireiškimo pasaulyje formas ir prisiimti atsakomybę už tokių pasirinkimų sukeltas pasekmes“.

Sąvokos „subjektiškumas“ supratimas šito darbo kontekste turi svarbą būtent todėl, kad būtų galima suvokti šios sąvokos vartojimą neįprastame kontekste – t. y. vartojant ją ne aprašant individus, o – grupes ar organizacijas. Viena iš organizacijų yra savivaldybė, kuriai vertėtų pasižymėti subjektiškumu. Remiantis aukščiau išdėstytais apibrėžimais ir teiginiais galima teigti, jog savivaldybės subjektiškumas – tai savivaldybei būdingas savitų organizacijos vertybių turėjimas, gebėjimas daryti pokyčius ir veikti tiek išorinėje, tiek vidinėje aplinkoje. Todėl, vietos savivaldos subjektinė autonomija – matas, parodantis, kiek aukštesnės valdžios grandys neapriboja galimybių plėtotis ir reikštis vietos savivaldos subjektiškumui.

1.3.3. Apžvelgtų požiūrių palyginimai

Sampratos aspektas

Vietos savivaldos autonomija laikoma daugiadimensiniu konceptu. Nuomonės apie šio koncepto sampratą yra skirtingos bemaž pas visus tą aptariančius autorius. Šio kvalifikacinio darbo autoriaus nuomone – kokias dimensijas kurie autoriai beišskirtų – jose galima įžvelgti du polius. Juos paprastai būtų galima įvardyti tokiu teiginiu – „kokia autonomija yra teoriškai, ir kokia yra praktiškai“. Kadangi šie du dalykai sudaro dichotomiją, tai nuspręsta juos taip ir pavadinti. „Teorinis polius“ – tai sąlygos autonomijai. „Praktinis polius“ – tai realus autonomijos pasireiškimas.

„Teorinis polius“ tarpe visų to paties lygmens vietos savivaldos vienetų dažniausiai yra panašus, ypač unitarinėse valstybėse. Jį iš esmės determinuoja vietos savivaldą reglamentuojanti teisinė bazė, kurią kuria centrinė įstatymų leidžiamoji valdžia (parlamentas). Jei parlamentas yra dviejų rūmų, tuomet ją labiau negu esant vienerių rūmų parlamentui gali įtakoti vietos savivaldos vienetai. Finansinis aspektas gali labiau varijuoti tarp to paties lygmens vietos savivaldos vienetų.

Tačiau, dažniausiai išsiskiria tik maža dalis vienetų. Galima iliustruoti tą Lietuvos pavyzdžiais. Pavyzdžiui, Vilniaus miesto savivaldybė jau daugelį metų kelia klausimą, jog ji yra „savivaldybė-donorė“ (jai skiriama per maža dalis jos teritorijoje surenkamo gyventojų pajamų mokesčio). Arba, valstybės įmonės „Ignalinos AE“ mokamų mokesčių įplaukos dažnai būdavo įskaitomos ne į tos teritorijos savivaldybės, bet į valstybės biudžetą.

„Praktinis poliūs“ skiriasi žymiai labiau to paties lygmens vietos savivaldos vienetų tarpe. Bet tai yra visiškai natūralu, nes šį polių nulemia veiksniai, kurie bemaž visur yra skirtingi, pavyzdžiui: piliečių aktyvumas ir jų požiūris į valdžią; vietos savivaldos politikų bei administratorių asmeninės savybės ir profesinės kompetencijos; ūkinė situacija; ir kt.

Matavimo aspektas

Pastebėtas skirtingų skalių taikymas aptartuose instrumentuose. Projekto „Local Autonomy Index“ tyrimo instrumente yra naudojama tik ranginė skalė. Wolman, et al. (2008a, 2008b) derina ranginę ir santykinę skales. Be to, šie autoriai kurdami indeksą skyrė pakankamai dėmesio nustatant atskirų indikatorių svertinius koeficientus – tam jie naudojo faktorinės bei koreliacinės analizės metodus. Manoma, kad santykinės skalės panaudojimas leido Wolman, et al. (2008a, 2008b) pasitelkti daugiau finansinių indikatorių nei yra „Local Autonomy Index“ projekto instrumente. Šie indikatoriai yra svarbūs, todėl, jeigu yra galimybė gauti reikiamus duomenis, reikėtų jų analizuoti kuo įvairesnių.

Pastebėtas skirtingas politikos sričių pasirinkimas vertinant autonomijos mastą jose. Wolman, et al. (2008a, 2008b) pateikė vos 4 sritis, o „Local Autonomy Index“ projekto instrumente jų buvo jau daugiau – 8. Visgi, išsamiausiai šias politikos sritis išskyrė Fleurke ir Willemse (2006) – net 14. Siūloma atsižvelgti būtent į jų išskirtas sritis atliekant vietos savivaldos autonomijos tyrimus (o ypač, jei tokiais tyrimais siekiama nustatyti galimus vietos savivaldos autonomijos pokyčius). Detalumas ir išsamumas tokio pobūdžio tyrimuose yra svarbu, nes vietos savivalda apima įvairias sritis. Neapžvelgus dalies iš jų, gali sulėtėti visos vietos savivaldos vystymasis – daugelis iš šių sričių yra persipynusios su kitomis sritimis, taigi, reikia į tai žiūrėti sistemiskai, nepamirštant visų sistemos dedamųjų.

1.4. Vietos savivalda ir jos autonomija Lietuvoje

1.4.1. Lietuvos vietos savivaldos teisinio reglamentavimo raida

Nors vietos savivaldą Lietuvoje reglamentuoja daug įvairių teisės aktų, kai kurie jų yra laikomi pagrindiniais. Lietuvos Respublikos Konstitucijoje¹, priimtoje 1992-10-25, yra būtent vietos savivaldai skirtas skirsnis: jis iš viso apima šešis (119–124) straipsnius. Taipogi, Lietuvoje visada galiojo ir specializuotas vietos savivaldai skirtas įstatymas. Nuo nepriklausomybės atkūrimo, 1990-03-11, juo buvo Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas². Jo galiojimas *de jure* buvo nutrauktas 1995-03-26 pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą³, kuris tebegalioja iki šių dienų, nors ir pakeistas 96 kartus⁴. Dar vienas svarbus teisės šaltinis vietos savivaldai – tai Europos vietos savivaldos chartija⁵, kuri buvo priimta 1985-10-15 Strasbūre. Lietuva ratifikavo⁶ ją 1999-05-25 – tuo ją pripažindama, bei įsipareigodama įgyvendinti jos nuostatas nacionalinėje teisėje (Urmonas ir Novikovas, 2011).

Bakaveckas (2005, p. 109) išnagrinėjęs šį aspektą pabrėžia, jog „bet kokio pobūdžio problemų vietos savivaldos srityje sprendimas yra tiesiogiai ir netiesiogiai susijęs su pirmiau minėtos srities teisiniu reglamentavimu“. Tačiau sklandumo pritaikant šį reglamentavimą vis išskylančioms aktualijoms trūksta: „Vietos savivaldos teisinės bazės plėtrai ypatingą reikšmę turi politinis aspektas. Sprendžiant svarbiausius vietos savivaldos teisinio reguliavimo klausimus vietos politikai (savivaldybių merai) ne visada randa kompromisą su centrinei valdžiai atstovaujančiais politikais (Seimo ir Vyriausybės nariais).“ Be to, akcentuojama, jog tobulinant teisinį reglamentavimą „labiau reikėtų vadovautis moksliniais tyrimais bei ekonominiais skaičiavimais, vengti emocijų ar įtakingų politikų asmeninės nuomonės“.

1.4.2. Ankstesni bandymai matuoti Lietuvos vietos savivaldos autonomiją

Būtent vietos savivaldos autonomijos reiškinys Lietuvoje iki šiol nebuvo nagrinėtas, tuo labiau – pamatuotas. Kita vertus, tikslinga apžvelgti, kaip Lietuvoje buvo matuoti giminingi konceptai:

- Smirnovaitė (2010) išmatavo bei įvertino 2005–2009 m. fiskalinę decentralizaciją Lietuvoje. Ji rėmėsi keturiomis fiskalinės decentralizacijos dedamosiomis (tekste pabraukta – aut. past.). Išlaidų paskirstymą atspindėjo savivaldybių savarankiškų išlaidų santykis su nacionalinio biudžeto išlaidomis ir bendruoju vidaus produktu (BVP), taipogi, nagrinėta išlaidų struktūra. Pajamų paskirstymą atspindėjo pajamų dydis ir struktūra, šie rodikliai buvo lyginami su visos šalies pajamomis. Nagrinėjant finansinius pervedimus, atsižvelgta į savivaldybių priklausomybę

¹ *Teisės aktų registras*. 2006-04-25, Nr. X-572.

² *Teisės aktų registras*. 1990-02-12, Nr. XI-3676.

³ *Teisės aktų registras*. 1994-07-07, Nr. I-533.

⁴ *Teisės aktų registras*. 2015-12-03, Nr. XII-2114.

⁵ *Teisės aktų registras*. 1985-10-15.

⁶ *Teisės aktų registras*. 1999-05-25, Nr. VIII-1197.

nuo centrinės valdžios finansinių pervedimų, aptarta jų sudėtis. Skolinimosi mechanizmus atspindėjo tokie dalykai kaip savivaldybių galimybės gauti paskolas bei skolinimosi limitai.

- Fedosovaitė (2014) išmatavo bei įvertino 2008–2012 m. fiskalinę decentralizaciją Lietuvoje pagal jau aprašytą išlaidų, pajamų, pervedimų ir skolinimosi dedamąsias.

Manoma, jog vietos savivaldos finansinės autonomijos vertinimo, matavimo bandymų buvo ir daugiau, tik tokie tyrimai inkorporuoti į kitus tyrimus. Tačiau kitų vietos savivaldos autonomijos tipų metodologiško išmatavimo rasta nebuvo – vyrauja tik teorinės apžvalgos, interpretacijos – nebuvo rasta operacionalizacijų bei bandymų kurti šiam reiškiniui matuoti skirtą instrumentą.

Kvalifikacinio darbo teorinės dalies apibendrinimai:

Vietos savivaldos autonomija – lietuviškoje mokslinėje literatūroje naujas konceptas. Užsienietiškoje literatūroje jis jau vartojamas gana seniai, visgi, jo apibrėžimai vis dar yra diskusijų objektas. Metodologinė šio koncepto pusė (jo matavimas) taipogi yra pakankamai nauja sritis – teigta, jog jis retai yra operacionalizuojamas, orientuojamas į empirinį pamatavimą.

Daugelis autorių pabrėžia, jog vietos savivaldos autonomijos konceptas yra daugiadimensinis. Įvairios viešojoje erdvėje sinonimiškai vartojamos sąvokos, pavyzdžiui: decentralizacija, fiskalinis savarankiškumas – tai tik dalis didesnės, kompleksinės sąvokos vietos savivaldos autonomija. Apibendrinus daugelio autorių požiūrį į šį konceptą pastebėta, jog jį aprašant beveik visada tiesiogiai arba netiesiogiai iškyla dichotominė problema – „kokia autonomija yra teoriškai, ir kokia yra praktiškai“. Šioje problemoje „teorinis poliūs“ yra sąlygos autonomijai. „Praktinis poliūs“ – realus autonomijos pasireiškimas. Sąlygos autonomijai yra gana panašios tarp to paties lygmens vietos savivaldos vienetų, nes, iš esmės, priklauso nuo teisinės bazės, finansavimo modelio, ir pan. Realus autonomijos pasireiškimas žymiai labiau gali išsiskirti tarp to paties lygmens vietos savivaldos vienetų – jį lemia gan individualūs dalykai, tokie kaip: piliečių aktyvumas ir jų požiūris į valdžią; vietos savivaldos politikų bei administratorių asmeninės savybės bei profesinės kompetencijos; ūkinė situacija; ir kt.

Remiantis projekto „Local Autonomy Index“ tyrimo instrumento indikatorių sąrašu, buvo išskirti trys vietos savivaldos autonomijos tipai: politinė–administracinė, finansinė, subjektinė. Apsibrėžta nauja lietuviškame (ir ne tik) moksle sąvoka – subjektinė autonomija. Teigta, jog ji yra matas, kuris parodo, kiek aukštesnės valdžios grandys neapriboja galimybių plėtotis ir reikštis vietos savivaldos subjektiškumui. Jis yra savivaldybei būdingas savitų organizacijos vertybių turėjimas, gebėjimas daryti pokyčius ir veikti tiek išorinėje, tiek vidinėje aplinkoje.

Vietos savivalda – išskirtinis, daugelį amžių skirtingų valstybių valdymo istorijoje svarbų vaidmenį turėjęs institutas. Šiuolaikinėje valstybėje vietos savivaldai tebeikiama didelė reikšmė, be to, ji paskutiniaisiais metais dar ir didėja – dėl mokslinių ir vadybinių tendencijų. Vietos savivaldos institucijos turi daugiau galimybių įtraukti į politinę veiklą ar diskusijas didesnę žmonių ratą, nei tai gali padaryti centrinės valdžios institucijos. Todėl vietos savivalda – tai politinis institutas, kuris tarnauja kaip mokykla ne tik politikams, bet ir visiems piliečiams. Per ją vyksta politinė visuomenės socializacija, yra perduodami politinės kultūros elementai, suteikiamas stabilumas bei adaptyvumas visai politinei sistemai. Nuspręsta, jog vietos savivaldos autonomijos nereikėtų laikyti absoliučia vertybe. Jos mastas turėtų atitikti egzistuojantį politinės bei pilietinės kultūros lygį.

2. TYRIMO METODIKA IR PROCEDŪROS

2.1. Tyrime taikyti metodai

Tyrime buvo taikyti šie duomenų rinkimo ir apdorojimo metodai:

Mokslinės bei kitos literatūros analizė. Mokslinės literatūros šaltinių buvo ieškota per internetines paieškos sistemas, duomenų bazėse, kitose vietose. Iš lietuviškų duomenų bazių ieškota *Lietuvos virtualioje bibliotekoje*. Iš tarptautinių duomenų bazių ieškota: *Credo Reference*, *EBSCOhost* duomenų bazėse, *Emerald Insight*, *Oxford University Press Journals*, *ScienceDirect*, *Springer Link*, *Taylor & Francis*. Ieškotų raktažodžių pavyzdžiai:

- Lietuvių k.: autonomija, decentralizacija, savivaldybė, savivaldybės, vietos savivalda, ir kt.
- Anglų k.: local authorities autonomy, local government autonomy, local self government autonomy, municipalities autonomy, self government autonomy, ir kt.
- Rusų k.: автономия местного самоуправления, автономия самоуправления, местная автономия, ir kt.

Taipogi, siekiant rasti papildomos naudingos informacijos buvo nagrinėjami vertingų šaltinių bibliografiniai aprašai.

Teisinių dokumentų analizė. Šis metodas – tai viena iš metodo, vadinamo *dokumentų analizė*, rūšių. Teisinių dokumentai būna įvairių: tai ir teismo sprendimai, ir kiekvienas įstatymas, teisinės praktikos aktas, notarinis aktas, ir kt. Šių dokumentų analizės atlikimui sociologijoje (galima suprasti – kad ir viešajame administravime) patartina laikytis tokių dviejų taisyklių: 1. Teisinį dokumentą reikia vertinti siekiant atskleisti juridinio reiškinio esmę, o ne teisės normos taikymo teisingumą. Patariama šalia teisinių dokumentų analizės telktis ir papildomus duomenis (pavyzdžiui, apie socialines sąlygas), kad analizė būtų vertingesnė. 2. Teisinis dokumentas neturėtų būti suvokiamas kaip objektyvus realybės atspindys – reikia suvokti, kad dokumentas gali būti apgaulingas (Tidikis, 2003).

Kvalifikaciniame darbe buvo į nagrinėjamus reiškinius žvelgta siekiant atkleisti reiškinių esmę, o ne teisės normos taikymo teisingumą, buvo pasitelkiami papildomi duomenys. Tačiau, dėl ribotų tyrimo resursų, vietos savivaldos autonomijos elementai buvo vertinti suvokiant teisiniuose dokumentuose rastus teiginius kaip objektyvius realybės atspindžius – tai jau buvo aprašyta darbo įvade apie tyrimo apsiribojimą. Kita vertus, tokia tyrimo prieiga duoda unikalią vertingą galimybę sukurti tokio reiškinio kaip vietos savivaldos autonomija, galima sakyti, kryptingą dirbtinį vaizdą – „o kaip gi Lietuvos vietos savivaldos autonomija oficialiai, teisiškai atrodė nuo pat šalies Nepriklausomybės atkūrimo?“

Yra išskiriami keletas šio metodo privalumų bei trūkumų. Trūkumai dažniausiai taikomi ne plataus masto teisės aktams, o šiame tyrime buvo nagrinėjami plataus masto teisės aktai – pagrinde įstatymai, Vyriausybės nutarimai, ministrų įsakymai. Galbūt dėl to (kaip priešingybė) tyrimui atitiko dauguma šio metodo taikymo privalumų:

- galimybė tyrinėti informaciją apie šiuo metu nebeesamus įvykius bei procesus;
- galimybė dokumentus studijuoti kiek norima;
- metodo nebrangumas – daugelį dokumentų galima rasti bibliotekose, skaityklose, archyvuose;
- užtikrinta analizės kokybė, nes nemaža dokumentų parašyta profesionaliai (Tidikis, 2003).

2.2. Tyrimo imtis

Empirinio tyrimo imtis, nors ir truputį neįprasta, visgi gali būti apibūdinama pagal tradicinius imties bruožus. Empiriniame tyrime buvo tirtas Lietuvos valstybės atvejis – kokia Lietuvoje buvo vietos savivaldos autonomija 1990–2015 metų laikotarpiu. Atskiros savivaldybės kaip tiriamieji vienetai neegzistavo – vietos savivaldos autonomija buvo vertinama pagal teisės aktus, galiojusius visoms savivaldybėms vienodai. Dėl to, generalinė aibė šiame tyrime – tai laikotarpis nuo 1990 m. (Lietuvos Nepriklausomybės atkūrimo) iki 2015 m. (tyrimo atlikimo). Ir pagal tyrimo instrumentų autorių rekomendacijas, ir pagal šio kvalifikacinio darbo autoriaus poziciją, racionaliausia buvo pasirinkti vertinti kiekvienus kalendorinius metus. Taip kiekvienas indikatorius gavo 26 įvertinimus. Vizualiai tas matosi iš apibendrinto vietos savivaldos autonomijos indekso (5 priedas).

2.3. Tyrimo instrumentas ir jo taikymas

Pradedant apibūdinti šio tyrimo instrumentą, svarbu paminėti, jog jis yra neautorinis. Tyrimo instrumentą parengė Luizianos universiteto (Šveicarija) atstovai. Tyrimo instrumentas sukurtas toks, jog tiktų matuoti skirtingų šalių vietos savivaldos autonomiją – pagal jį projekto „Local Autonomy Index“ rėmuose buvo išmatuota vietos savivaldos autonomija visose Europos Sąjungos ir dar keliose kitose šalyse. Tyrimo instrumentas sukurtas anglų kalba, o šio kvalifikacinio darbo autoriaus išverstas į lietuvių kalbą. Originalus pagrindinis tyrimo instrumentas pateiktas 3 priede. Po pirmojo tyrimo etapo gautas jo papildymas pateiktas 4 priede. Į lietuvių kalbą išverstas tyrimo instrumentas pateikiamas dalimis 3-oje darbo dalyje. Taip pat, tyrimo instrumentas jau buvo aptartas teorinėje darbo dalyje (1.3 skyriuje „Vietos savivaldos autonomijos kompleksinė struktūra ir jos matavimas“) dėl to, kad jis yra neautorinis, gana autoritetiškas, ir dėl to tinkamas vietos savivaldos autonomijos matavimo konceptualiam, teoriniam nagrinėjimui. 2.1 lentelėje pateikiami instrumentą sudarančių 11 indikatorių pavadinimai bei įverčių skalės:

Tyrimo instrumento struktūra (indikatorių sąrašas ir įverčių skalės)

Eil. nr.	Indikatoriaus pavadinimas	Įverčių skalė
1.	Institucinis gilumas	0–3
2.	Politikos apimtys (kompleksinis indikatorius)	0–4
3.	Efektyvi politinė diskrecija (kompleksinis indikatorius)	0–4
4.	Fiskalinė autonomija	0–4
5.	Finansinių pervedimų sistema	0–3
6.	Finansinis savęs išlaikymas	0–3
7.	Skolinimosi autonomija	0–3
8.	Organizacinė autonomija (kompleksinis indikatorius)	0–4
9.	Teisinė apsauga	0–3
10.	Administracinė priežiūra	0–3
11.	Centrinė ar regioninė prieiga	0–3
11 indikatorių		0–37

Instrumento taikymo komentarai:

- Pagal tyrimo instrumento autorių rekomendacijas, tirti konkretų indikatorių buvo pradama nuo pačių naujausių metų (2015), ir „eita“ atgal. Indikatoriai vertinti pagal konkrečių metų sausio 1-ąją dieną galiojusius teisės aktus. Išskyrus 1990-uosius metus – dėl valstybės raidos ypatumų vadovautasi anksčiausiai tais metais pateikta informacija.
- Tyrimo instrumente indikatoriai buvo ranginės skalės, dažniausiai kiekvienam indikatoriumi buvo galima pasirinkti kelis skirtingus įverčius-rangus. Pats vertinimo procesas vyko taip: siekta, jog loginio samprotavimo ir „atmetimo“ būdu pavyktų pasiekti labiausią atitikimą vienam iš įverčių. Dažniausiai šis loginis samprotavimas ir „atmetimas“ buvo pradamas nuo kraštinių (minimalaus ir maksimalaus) įverčių.

Rezultatų aprašymo stiliaus komentarai:

- Nors buvo vertinami 26 atskiri metai – visgi įverčiai nesikeisdavo taip dažnai, keisdavosi dažniausiai kelis kartus – po tam tikrų reformų. Todėl dažniausiai įverčio argumentacija buvo aprašoma kelerių iš eilės einančių metų laikotarpiui. Tačiau, jeigu įvertis nesikeisdavo, tačiau keisdavosi jo argumentacija (pavyzdžiui, jau pagal kitą įstatymą), tai toks laikotarpis irgi būdavo išskiriamas kaip atskiras.
- Konkretaus laikotarpio aprašyme dažniausiai buvo aptariamoms seniausiam ir naujausiam tuo laikotarpiu galiojusi teisės akto redakcija. Tarpinės redakcijos iš esmės nepakeisdavo nei įverčių,

nei argumentacijos, todėl pateikimas seniausios ir naujausios redakcijos leido akivaizdžiai iliustruoti tirtą situaciją, kartu neapkraunant skaitytojo besikartojančia, neesmine medžiaga.

- Šiame kvalifikaciniame darbe buvo gana gausiai naudotasi teisės šaltiniais. Dėl to patogiau juos buvo cituoti išnašose, o ne tekste. Jog citavimo stilius taptų griežtesnis ir tikslesnis, tik „Teisės aktų registre“ patalpinti teisės šaltiniai buvo cituoti išnašose. Beje, iš kitų vietų pasitaikė tik keli teisės šaltiniai. Taipogi, kai kurios kvalifikacinio darbo autoriaus pastabos taip pat būdavo pateiktos išnašose.

2.4. Tyrimo eiga

Tyrimas buvo vykdomas 2015 m. sausio – gruodžio mėnesiais. Tyrimą sudaro penki etapai, kurie aprašomi žemiau esančiame tekste bei pateikiami tyrimo plano schemeje (2.1 pav.):

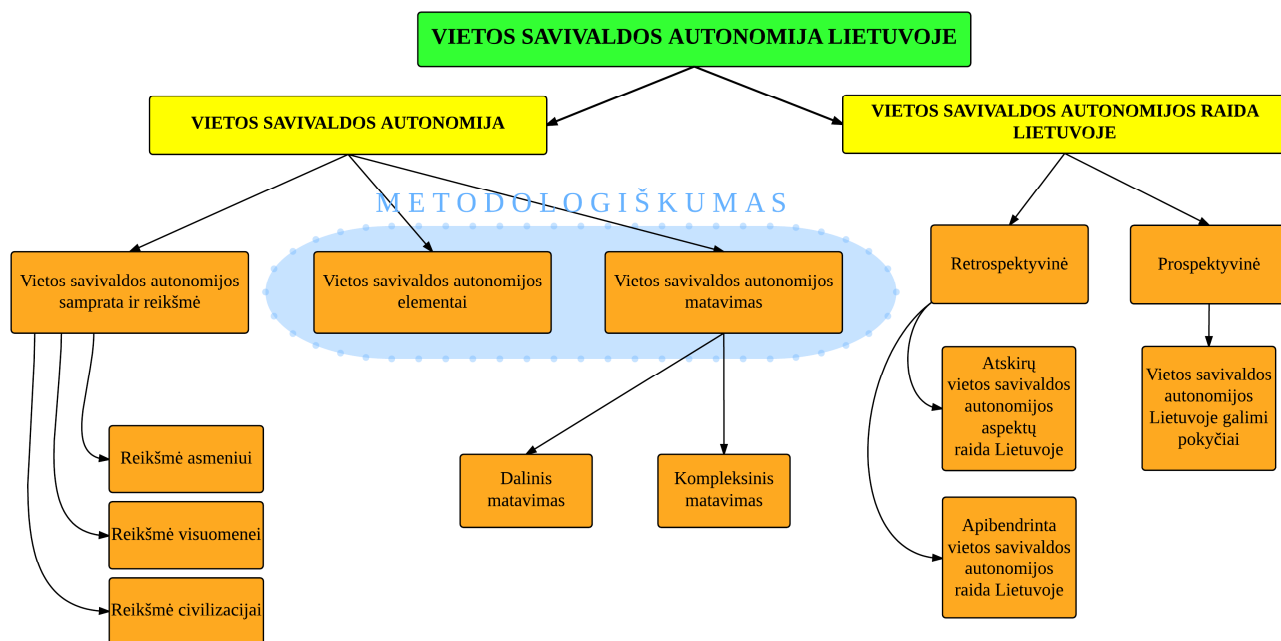
5 etapas: „Empirinio tyrimo apibendrinimas“ Užduotis – vietos savivaldos autonomiją Lietuvoje apžvelgti kaip vientisą reiškinį; aptarti tolimesnius galimus pokyčius.
4 etapas: „Empirinio tyrimo gilinimas ir praplėtimas“ Užduotis – išsamiau, kruopščiau, labiau interpretuojant pakartoti atliktą tyrimą; prijungti 2015 metų vertinimą.
3 etapas: „Literatūros apžvalga“ Užduotis – susisteminti teorinio-metodologinio pobūdžio informaciją apie vietos savivaldos autonomiją bei jos matavimą.
2 etapas: „Empirinio tyrimo tikslinimas“ Užduotis – pagal gautus papildomus paaiškinimus patikslinti, pakoreguoti atliktą tyrimą.
1 etapas: „Empirinis tyrimas“ Užduotis – atlikti vietos savivaldos autonomijos Lietuvoje 1990–2014 metų laikotarpiu lakonišką vertinimą.

2.1 pav. Tyrimo plano schema

Pirmasis etapas – „Empirinis tyrimas“. Etapas vykdytas 2015 m. sausio – vasario mėnesiais. Tyrimo instrumento autorių sukurtu instrumentu (išsamiau žr. 2.3 sk.) atliktas empirinis tyrimas, kurio pobūdį ženkliai įtakojo šios dvi priežastys: 1. Instrumento autoriai nurodė ganėtinai ribotą tyrimo ataskaitos apimtį. 2. Instrumento autorių nurodytas tyrimo atlikimo laikotarpis buvo trumpas. Dėl šių priežasčių tyrimas buvo atliktas: tik bendrais bruožais įsigilinant į tiriamą reiškinį; grindžiant indikatorių vertinimų reikšmes dažniausiai vos vienu argumentu; tyrimo ataskaitoje dominuojant konstatavimo, o ne interpretavimo stiliui.

Antrasis etapas – „Empirinio tyrimo tikslinimas“. Etapas vykdytas 2015 metų birželio mėnesį. Tikslinant empirinio tyrimo rezultatus vadovautasi instrumento autorių pateiktais papildomais paaiškinimais, instrumento praplėtimu, patikslinimais. Atliktos korekcijos šiems 5 indikatoriams (išsamiau žr. 2.1 lentelę): antrajam, trečiajam, ketvirtajam, šeštajam, vienuoliktajam.

Trečiasis etapas – „Literatūros apžvalga“. Etapas vykdytas 2015 m. rugsėjo ir gruodžio mėnesiais. Šiame etape buvo sisteminta teorinio-metodologinio pobūdžio informacija apie vietos savivaldos autonomiją bei jos matavimą. Išsamiau apie literatūros sisteminimą – 2.1 skyriuje „Tyrimė taikyti metodai“. Susistemintos informacijos pagrindu atlikta tyrimo objekto operacionalizacija (2.2 pav.), kuri tapo svarbia tolesniems tyrimo etapams. Pati operacionalizacija nepasitarnavo tyrimo instrumento kūrimui, tačiau padėjo empirinį tyrimą atliktas nuodugniau, tyrimo koncepciją suformuoti konceptualiau. Operacionalizacija atlikta pasiremiant mokslinė literatūra, metodologinėmis žiniomis, panašių vietos savivaldos tyrimų patirtimi.



2.2 pav. Tyrimo objekto operacionalizacijos schema

Ketvirtasis etapas – „Empirinio tyrimo gilinimas ir praplėtimas“. Etapas vykdytas 2015 m. spalio – lapkričio mėnesiais. Etapo rezultatas – atsižvelgiant į darbo tikslą ir uždavinius, smarkiai pagilintas ir praplėstas empirinis tyrimas (atliktas pirmajame ir antrajame etapuose). Esminiai tyrimo gilinimo ir praplėtimo aspektai:

1. Lietuvos vietos savivaldos autonomijos vertinimas buvo atliktas kruopščiau, stengtasi tiriama reiškinių panagrinėti įvairesniais aspektais, skirta daugiau dėmesio interpretavimui.
2. Tiriamas laikotarpis buvo praplėstas: nuo 1990–2014 metų iki 1990–2015 metų.

Penktasis etapas – „Empirinio tyrimo apibendrinimas“. Etapas vykdytas 2015 metų gruodžio mėnesį. Etapo rezultatai – vietos savivaldos autonomijos raida Lietuvoje išnagrinėta žvelgiant į ją kaip į vientisą reiškinį; aptartos tolimesnės galimos Lietuvos vietos savivaldos autonomijos pokyčių kryptys (pagal 2015 metų situaciją).

3. VIETOS SAVIVALDOS AUTONOMIJA LIETUVOJE¹

3.1. Vietos savivaldos autonomijos Lietuvoje 1990–2015 metų laikotarpiu vertinimas

Šis skyrius yra sustruktūruotas pagal tyrimo instrumentą, turintį 11 indikatorių. Trys iš šių indikatorių yra kompleksiniai, todėl ir aprašyti truputį išsamiau – tai antrasis (*politikos apimtys*), trečiasis (*efektyvi politinė diskrecija*) ir aštuntasis (*organizacinė autonomija*).

3.1 lentelė

Pirmojo indikatoriaus („Institucinis gilumas“) charakteristikos

Indikatoriaus pavadinimas	Indikatoriaus aprašas	Įverčiai ir vertinimo kriterijai
Institucinis gilumas (<i>Institutional depth</i>)	Nurodoma, kiek savivaldybės formaliai yra autonomiškos ir gali pačios pasirinkti vykdytiną užduotį	0 = Savivaldybės gali vykdyti tik deleguotas užduotis
		1 = Savivaldybės gali rinktis iš labai siauro iš anksto apibrėžto užduočių spektro
		2 = Savivaldybės yra akivaizdžiai autonomiškos ir gali rinktis iš plataus, bet iš anksto apibrėžto užduočių spektro
		3 = Savivaldybės gali imtis bet kokių naujų užduočių (likutinių kompetencijų), nepriskirtų kitoms valdžios grandims

2015 — 1996 (3 balai). Savivaldos institucijų užduotys, kaip įvardyta tyrimo instrumente, – arba savivaldos institucijų kompetencijos, kaip įvardyta Vietos savivaldos įstatyme, egzistavo ne vien tik deleguotosios. Jau vertinant 1996 m., pasiremta įstatymo 14 str. 1 d.²: „Savivaldos institucijų kompetencija yra savarankiškoji ir valstybės deleguotoji.“ Vėlesniais metais savivaldos institucijų kompetencijos rūšių atsirado dar ir įvairesnių (Astrauskas, 2014), tačiau jos visada buvo ne vien tik deleguotosios. Savivaldybių kompetencijos buvo gana plačios, apimančios įvairias veiklos bei viešosios politikos sritis. Net ir kiekybiškai žiūrint įstatyme išdėstytų kompetencijų skaičius yra ganėtinai didelis. Pavyzdžiui, jis varijavo nuo 29 kompetencijų 1996 m.³ iki 79 kompetencijų 2015 m.⁴ Kalbant apie likutines kompetencijas – jos irgi visu minėtuoju laikotarpiu priskiriamos savivaldybėms – tai akivaizdžiai įstatymo tekste nurodyta 1996 m.: „Be to, savivaldybėse sprendžiamos ir kitos jų gyventojų bendruomenės nariams iškylančios problemos, kurias spręsti nepriskirta valstybės institucijų kompetencijai.“ (14 str. 2 d.⁵). O dažnai, vertinant vėlesnius metus, likutinės kompetencijos nurodomos tokia forma – paskutiniuoju punktu visų kompetencijų sąrašė (pavyzdžiui, įstatymo 6 str. 44 p.⁶ įrašyta – „kitos funkcijos, nepriskirtos valstybės institucijoms“).

¹ Kvalifikaciniame darbe pateikti rezultatai gali būti kitokie nei projekto „Local Autonomy Index“ oficialiai paskaičiuotas vietos savivaldos autonomijos Lietuvoje indeksas.

² *Teisės aktų registras*. 1994-07-07, Nr. I-533.

³ Žr. 2 išnašą.

⁴ *Teisės aktų registras*. 2014-12-18, Nr. XII-1508.

⁵ Žr. 2 išnašą.

⁶ Žr. 4 išnašą.

1995 — 1990 (2 balai). Pagal Vietos savivaldos pagrindų įstatymo¹ kelias formuluotes galima suvokti, jog ir šiuo laikotarpiu savivaldybės vykdė ne vien tik deleguotas užduotis, o taip pat turėjo laisvę rinktis apibrėžtame užduočių spektre:

- „Vietos savivalda – [...] savivaldybės organų savarankiška veikla Lietuvos TSR įstatymų nustatytoje ribose spręsti savo reikalus ir įgyvendinti priimtus sprendimus.“ (1 str. 1 d.).
- „Savivaldybės organai savo kompetenciją įgyvendina savarankiškai. Tarpusavio susitarimu jie gali perduoti dalį savo teisių [...] kitos pakopos savivaldybėms arba kitiems organams.“ (25 str. 3 d.).
- „Įstatymo nustatytas funkcijas savivaldybės organams galima perduoti tik valstybės organo ir savivaldybės organo sutartimi.“ (25 str. 4 d.).

Iš šių teiginių galima išvelgti suteiktą savivaldybėms savarankiškumą. O taipogi – ne imperatyvų valstybės ir savivaldybės organų tarpusavyje dalinimąsi funkcijomis, kiek dialogišką – pagrįstą susitarimais ir sutartimis. Vertinant šį laikotarpį svarbu paminėti, jog nebuvo rasta teiginių apie likutinių kompetencijų atidavimą savivaldybėms. Tuo tarpu, kitų kompetencijų spektras buvo gana platus – jis apėmė įvairias veiklos bei viešosios politikos sritis, be to – ir kiekybiškai jų buvo net 24.

3.2 lentelė

Kompleksinio antrojo indikatoriaus („Politikos apimtys“) bendrasis aprašas

Indikatoriaus pavadinimas	Indikatoriaus aprašas	Vertinamos politikos sritys
Politikos apimtys (<i>Policy scope</i>)	Šiuo indikatoriumi yra nusakoma, koku mastu savivaldybės yra įtrauktos į įvairių viešosios politikos sričių įgyvendinimą (paslaugų teikimą). Šio indikatoriaus atveju nekeliamas klausimas, ar savivaldybės turi tai sričiai politinę diskreciją. Vertinant konkrečius metus, surinktų balų skaičius yra dalijamas iš 3. Taip įvertis svyruoja ribose nuo $\frac{0}{3} = 0$ iki $\frac{12}{3} = 4$	Švietimas (0-2)
		Socialinė parama (0-2)
		Sveikatos priežiūra (0-2)
		Žemėtvarka (0-2)
		Viešasis transportas (0-1)
		Aprūpinimas būstu (0-1)
		Policija (0-1)
		Rūpyba, globa (0-1)

Visos vertinamos politikos sritys – tai įprastos viešosios politikos sritys. Akivaizdu, jog nei vienoje iš šių sričių savivaldybės neveikia visiškai vienos. Todėl tyrimo instrumento autoriai nurodė politikos srities pobūdį (interpretaciją) įprastai būdingą vykdyti savivaldybėms (3.3 lentelė).

3.3 lentelė

Kompleksinio antrojo indikatoriaus („Politikos apimtys“) įverčiai ir vertinimo kriterijai

Vertinama politikos sritis	Politikos srities interpretacija	Įverčiai ir vertinimo kriterijai
----------------------------	----------------------------------	----------------------------------

¹ Teisės aktų registras. 1990-02-12, Nr. XI-3676.

Vertinama politikos sritis	Politikos srities interpretacija	Įverčiai ir vertinimo kriterijai
Švietimas (0-2)	Reiškia pradinį ugdymą	+1 balas, jei savivaldybė yra visiškai atsakinga už mokyklų pastatų statybą ir/arba remontą
		+1 balas, jei savivaldybė yra visiškai atsakinga už mokytojų samdymą ir darbo apmokėjimą
Socialinė parama (0-2)	Reiškia ekonominę ir kitokią pagalbą nepasiturintiems asmenims; socialinis draudimas (pvz., nedarbo išmokos) neįtraukiamos	+1 balas, jei savivaldybė yra visiškai atsakinga už socialinių išmokų bei kompensacijų nepasiturintiems mokėjimą
		+1 balas, jei savivaldybė yra visiškai atsakinga už kitos socialinės paramos nepasiturintiems teikimą
Sveikatos priežiūra (0-2)	Reiškia pirminę sveikatos priežiūrą	+1 balas, jei savivaldybė yra visiškai atsakinga už poliklinikų ar ambulatorijų (ne ligoninių ar specializuotų sveikatos priežiūros institucijų) pastatų statybą ir/arba remontą
		+1 balas, jei savivaldybė yra visiškai atsakinga už gydytojų samdymą ir darbo apmokėjimą
Žemėtvarka (0-2)	Reiškia statybos leidimus ir teritorijos zonavimą	+1 balas, jei savivaldybė yra visiškai atsakinga už statybos leidimų administravimą
		+1 balas, jei savivaldybė yra visiškai atsakinga už teritorijos zonavimo administravimą
Viešasis transportas (0-1)	Reiškia viešojo transporto paslaugas (ne kelius, gatves, gatvių apšvietimą, ir pan.)	+1 balas, jei savivaldybė yra visiškai atsakinga už viešojo transporto paslaugas
		+0,5 balo, jei savivaldybė yra iš dalies atsakinga už viešojo transporto paslaugas
Aprūpinimas būstu (0-1)	Reiškia aprūpinimą būstu ir gyvenvietės vystymą	+1 balas, jei savivaldybė yra visiškai atsakinga už aprūpinimą būstu ir gyvenvietės vystymą
		+0,5 balo, jei savivaldybė yra iš dalies atsakinga už aprūpinimą būstu ir gyvenvietės vystymą
Policija (0-1)	Reiškia kelių policiją ir viešosios tvarkos policiją	+1 balas, jei savivaldybė yra visiškai atsakinga už policiją
		+0,5 balo, jei savivaldybė yra iš dalies atsakinga už policiją
Rūpyba, globa (0-1)	Reiškia vaikų darželius, paslaugas pagyvenusiems, neįgaliems, ir pan.	+1 balas, jei savivaldybė yra visiškai atsakinga už rūpybos, globos funkcijas
		+0,5 balo, jei savivaldybė yra iš dalies atsakinga už rūpybos, globos funkcijas

Kompleksinio indikatoriaus vertinimas (suminis):

2015 — 1998 (9/3 = 3 balai); 1997 (8,5/3 ≈ 3 balai); 1996 — 1990 (8/3 ≈ 2,5 balo).

Švietimas: 2015 — 1990 (1 balas).

Ši politikos sritis pagal tyrimo instrumento autorių metodiką interpretuota kaip angl. *primary education*. Ši sąvoka, nors lingvistiškai verčiama gana lengvai, visgi, gali būti laikoma ypatinga dėl to, jog yra suvokiama skirtingai įvairiose šalyse. Makedonijoje ir Turkijoje šis ugdymo etapas trunka trejus, o Islandijoje ir Norvegijoje – net septynerius metus (European Commission, 2014). Gana vieningai tvirtinama, jog *primary education* vienas iš esminių bruožų – tik amžiaus cenzo reikalavimas – nėra būtina būti praėjus kitus formaliojo ugdymo etapus prieš pradėdant šita.

Lietuvoje *primary education* sąvoka švietimo politikos įstaigų suprantama kaip *pradinis ugdymas*, kurio trukmė Lietuvoje yra ketveri metai (Studijų kokybės vertinimo centras, 2015).

- **Mokyklų pastatų statyba ir/arba remontas.** Ši švietimo politikos dalis teisės aktuose buvo reglamentuota pakankamai neaiškiai. Priėmus Švietimo įstatymą, 1992–1995 metų laikotarpiu, teigta, jog savivaldybės „užtikrina pavaldžių švietimo įstaigų veiklos materialines-technines sąlygas“ (33 str. 3 p.¹). Laikotarpiu nuo 1996 m. iki 2003 m. formuluotė buvo dar abstraktesnė – jog savivaldybės „užtikrina pavaldžių švietimo įstaigų funkcionavimą ir išlaikymą“ (38 str. 7 p.²). Nuo 2004 metų ši sritis tapo reglamentuota jau šiek tiek aiškiau – apibrėžiant, kad „savivaldybių lygiu investicinės lėšos švietimo plėtotei [statyboms, renovacijai, ir kt.] skiriamos pagal programas, nurodytas savivaldybių tarybų patvirtintuose biudžetuose“ (68 str.³). Taigi, nuo 2004 metų savivaldybė dalyvavo mokyklų pastatų statybos ir/arba remonto veiklose, nes pati kūrė investicines programas. Manoma, kad ir iki 2004 metų savivaldybė buvo visiškai atsakinga už šią sritį. Bendram akiračio praplėtimui verta paminėti faktą, jog Lietuvoje mokyklų pastatų statyba beveik ir nevyko – nuo 1990 metų pirmoji mokykla buvo pastatyta tik 2011 metais (Bernardinai.lt, 2011).
- **Mokytojų samdymas ir darbo apmokėjimas.** Apie savivaldybių dalyvavimą mokytojų samdymo veiklose visu tiriamu laikotarpiu nebuvo minima vietos savivaldai skirtuose specializuotuose įstatymuose. O nuo 2004 metų⁴ tą jau tiesiogiai patvirtina ir Švietimo įstatymo nuostatos, jog „skiria ir atleidžia mokytojus“ švietimo įstaigos vadovas. Mokytojų darbo apmokėjimą tvarką reglamentavo įvairūs teisės aktai, tokie kaip: 1992–1993 m. Vyriausybės nutarimas⁵, 1994–1995 m. kultūros ir švietimo ministro įsakymas⁶, 1996–1998 m. švietimo ir mokslo ministerijos įsakymai (3), 1999–2015 m. švietimo ir mokslo ministro įsakymai (11). Visuose juose nėra minimas savivaldybės dalyvavimas mokytojų darbo apmokėjimo veiklose. Manoma, kad taip buvo ir 1990–1991 m. laikotarpiu.

Socialinė parama: 2015 — 1990 (1,5 balo).

- **Socialinių išmokų bei kompensacijų nepasiturintiems mokėjimas.** Savivaldos institucijų dalyvavimas šioje srityje reglamentuotas aiškiai tik nuo 2001 metų – įvairios jo formos buvo nurodytos Vietos savivaldos įstatyme, pavyzdžiui: „kompensacijų (šildymo išlaidų, išlaidų šaltam ir karštam vandeniui, lengvatinio keleivių vežimo ir kt.) skaičiavimas ir mokėjimas“ (8 str. 6 p.⁷); „socialinių išmokų skaičiavimas ir mokėjimas“ (8 str. 8 p.¹). Socialinių išmokų ir

¹ Teisės aktų registras. 1994-01-20, Nr. I-381.

² Teisės aktų registras. 2000-11-21, Nr. IX-38.

³ Teisės aktų registras. 2003-06-17, Nr. IX-1630.

⁴ Žr. 3 išnašą.

⁵ Teisės aktų registras. 1991-07-09, Nr. 270.

⁶ Teisės aktų registras. 1993-07-23, Nr. 898.

⁷ Teisės aktų registras. 2000-10-12, Nr. VIII-2018.

kompensacijų mokėjimas iki pat 2015 metų liko kaip savivaldybės funkcija. Nebuvo rasta informacijos, jog kartu su savivaldybėmis šita funkcija būtų priskirta dar ir kitoms institucijoms. O Piniginės socialinės paramos mažas pajamas gaunančioms šeimoms (vieniems gyvenantiems asmenims) įstatyme nuo 2004 metų akivaizdžiai teigiama, kad „piniginę socialinę paramą administruojanti institucija“ yra savivaldybė (15 str.²). Įvertinant laikotarpį nuo 1990 m. iki 2000 m. buvo stokota informacijos, tačiau, remiantis pora argumentų, nuspręsta, jog ir šiuo laikotarpiu savivaldybės turėjo visišką atsakomybę. Pirma, atsižvelgta į tai, kad nuo 2001 m. savivaldybių atsakomybė buvo visiška, todėl galima būtų manyti, jog tokia tvarka galiojo ir anksčiau. Antra, jau 1990 m. išleistame Gyventojų pajamų garantijų įstatyme reglamentuota, kad: „Asmenys įstatymų nustatyta tvarka atsako už pajamų deklaravimo teisingumą. Nuslėptų pajamų ir trigubos išmokėtos socialinės pašalpos suma išieškoma ir paimama į savivaldybių biudžetus. Ši suma išieškoma teismine tvarka pagal savivaldybių ieškinį.“ (13 str.³). Šis būtent tik savivaldybės veiklos akcentavimas leidžia teigti, kad savivaldybių atsakomybė už socialinių išmokų ir kompensacijų mokėjimą 1990–2000 m. laikotarpiu taipogi buvo visiška.

- **Kitos socialinės paramos nepasiturintiems teikimas.** Pirmiausia, verta panagrinėti, ką gali reikšti sąvoka „kita socialinė parama“ – t. y. kokia ji dar gali būti be jau aptartų piniginės socialinės paramos formų (išmokų bei kompensacijų). Viena iš svarbių, nors ir atrodytų „nematerialių“ socialinės paramos formų, – tai informavimas, konsultavimas, tarpininkavimas ir atstovavimas (Kauno miesto socialinių paslaugų centras, 2015). Kita gana plačiai paplitusi socialinės paramos nepasiturintiems forma – tai maisto daviniai. Turbūt viena žinomiausių Lietuvoje veikiančių organizacijų šioje srityje – labdaros ir paramos fondas „Maisto bankas“. Ši organizacija glaudžiai bendradarbiauja su savivaldybėmis, būtent jai savivaldybių socialiniai darbuotojai ir atsiunčia sąrašus tų šeimų, kurioms reikalinga parama maistu. Minima, kad ir Europos Sąjungos fondas, teikdamas savo nefinansinę pagalbą, bendradarbiauja ne tik su kitomis labdaros organizacijomis, tačiau ir su savivaldybėmis (Maisto bankas, 2015a, 2015b). Taipogi, kaip socialinė parama gali būti teikiamos ir reikalingiausios buities prekės, pavyzdžiui, rūbai, avalynė, muilas, šampūnas, kanceliarinės prekės, ir pan. (FEAD, 2015). Apie savivaldybės įsitraukimą į šių paslaugų teikimą gali byloti ir Vietos savivaldos įstatymo 7 str. 4 p.⁴ nurodyta viena iš savivaldybių funkcijų – „socialinių paslaugų ir kitos socialinės paramos teikimas“. Kadangi savivaldybė paslaugų teikime dalyvavo, tačiau ne viena, galima teigti, jog jos dalyvavimas buvo dalinis. Manoma, kad tai vyko ne tik įstatyme apibrėžtu 2001–2015 m. laikotarpiu, o ir iki to.

¹ Teisės aktų registras. 2000-10-12, Nr. VIII-2018.

² Teisės aktų registras. 2003-12-18, Nr. IX-1912.

³ Teisės aktų registras. 1990-09-27, Nr. I-618.

⁴ Žr. 1 išnašą.

Sveikatos priežiūra: 2015 — 1990 (1 balas).

- **Poliklinikų ar ambulatorijų (ne ligoninių ar specializuotų sveikatos priežiūros institucijų) pastatų statyba ir/arba remontas.** Pirmoje Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymo redakcijoje (1995 m.¹) teigiama, jog savivaldybės vykdo jos „nuosavybei priklausančių pirminės sveikatos priežiūros įstaigų projektavimo, statybos, kapitalinio remonto užsakovo funkcijas“. Šitas teiginys visiškai tiksliai galiojo iki pat 2010 m., o vėliau² buvo praplėstas. Savivaldybė šias funkcijas pradėjo vykdyti ne tik pirminės sveikatos priežiūros įstaigoms, o visoms, kurių ji yra steigėja. Galima kelti prielaidą, jog ir iki 1995 m. savivaldybės dalyvavo šiuose procesuose, tačiau, vykstant teisėkūros procesams, tai nebuvo taip aiškiai reglamentuota. Pavyzdžiui, Vietos savivaldos pagrindų įstatyme (kurio dalis galiojo 1990–1992 m.) tai buvo paminėta, nors ir abstrakčiai: savivaldybė „steigia ir plečia sveikatos apsaugos [...] įstaigas ir organizacijas, užtikrina jų funkcionavimą“ (24 str. 1 d. 15 p.³).
- **Gydytojų samdymas ir darbo apmokėjimas.** Šioje srityje savivaldybė iš principo beveik nedalyvavo. Nors Sveikatos priežiūros įstaigų įstatyme nuo 1998 m.⁴ (su patikslinimais – nuo 1999 m.⁵) iki 2015 m. ir buvo reglamentuota, jog „LNSS⁶ viešosios įstaigos steigėjo (steigėjų) kompetencijai priklauso [...] nustatyti LNSS viešosios įstaigos išlaidų, skirtų darbo užmokesčiui ir medikamentams, normatyvus arba pavesti juos patvirtinti pačiai LNSS viešajai įstaigai“ (šiam tyrimui yra nagrinėjama pirminės sveikatos priežiūros įstaigų situacija, o jų steigėju kaip tik ir yra savivaldybė). Taigi, savivaldybė dalyvavo tik iš dalies – nustatydama normatyvus, kas gali tik netiesiogiai įtakoti galutinius atlyginimus gydytojams. Kad aiškiau suprasti tokią situaciją, ją verta iliustruoti buvusios viceministrės žodžiais: „Konkrečiose įstaigose situacija gali labai nemažai skirtis viena nuo kitos. Mes mokam visom įstaigom vienodai už tokią pat paslaugą. Priklausomai nuo to, kokias paslaugas įstaiga teikia, kaip organizuojama visa veikla, kaip organizuojamas šilumos tiekimas. Labai įvairūs faktoriai nulemia, kokį atlyginimą gali mokėti įstaiga savo darbuotojams [...] Didele dalimi priklauso, kaip vadovai sugeba administruoti gautus pinigus“ (BNS, 2010). Jog savivaldybė dalyvautų gydytojų samdyje nebuvo rasta jokiuose teisės aktuose.

Žemėtvarka: 2015 — 1998 (2 balai); 1997 — 1990 (1,5 balo).

- **Statybos leidimų administravimas.** Nuo 1990 metų pagal Vietos savivaldos pagrindų įstatymą savivaldybės „nustato visų objektų teritorijoje statybos, plėtimo ir rekonstrukcijos, pastatų ir

¹ *Teisės aktų registras*. 1994-07-19, Nr. I-552.

² *Teisės aktų registras*. 2010-04-20, Nr. XI-766.

³ *Teisės aktų registras*. 1990-02-12, Nr. XI-3676.

⁴ *Teisės aktų registras*. 1997-06-24, Nr. VIII-288.

⁵ *Teisės aktų registras*. 1998-11-24, Nr. VIII-940.

⁶ Lietuvos nacionalinės sveikatos sistemos (aut. past.).

teritorijos užstatymo, architektūros bei landšafto formavimo reikalavimus ir kontroliuoja, kaip jų laikomasi“ (24 str. 1 d. 5 p.¹). Iš formuluotės gana sunku spręsti, ar savivaldybė tikrai statybos leidimų administravime dalyvavo visiškai – manoma, kad šios srities reikalavimų nustatymas bei jų laikymosi kontrolė leidžia pagrįstai teigti, jog dalinis savivaldybės dalyvavimas tikrai buvo. 1996²–1997³ m. panaši formuluotė galiojo ir Vietos savivaldos įstatymo 18 str. 1 d. 6 p. O jau nuo 1998 m. toks reglamentavimas buvo pakeistas teiginiu, jog savivaldybės „tvirtina kompleksinį statybos dokumentą su projektavimo sąlygomis ir reikalavimais, derina parengtą statytos projektą“ (18 str. 1 d. 6 p.⁴). Tuo jau galima pagrįsti visišką savivaldybės dalyvavimą statybos leidimų administravime. Jis išliko ir vėlesniu laiku, tik formuluotės vis tikslėjo. Pavyzdžiui, nuo 2001 m.: „leidimų statyti, rekonstruoti, remontuoti ar griauti statinius išdavimas pagal kompetenciją“ (7 str. 13 p.⁵). O, pavyzdžiui, paskutinėje, 2015 metus reglamentuojančioje redakcijoje: „specialiųjų architektūros reikalavimų nustatymas ir statybą leidžiančių dokumentų išdavimas įstatymų nustatyta tvarka“ (6 str. 20 p.⁶).

- **Teritorijos zonavimo administravimas.** Ši sritis nebuvo aiškiai reglamentuota tiriamo laikotarpio pačioje pradžioje, bet gan aiškiai buvo reglamentuota vėlesniu laikotarpiu. Vietos savivaldos pagrindų įstatyme (nuo 1990 m.⁷) panašiausiai apie šį reiškinį buvo paminėta, jog savivaldybės nustato visų objektų teritorijoje pastatų ir teritorijos užstatymo bei landšafto formavimo reikalavimus ir kontroliuoja, kaip jų laikomasi (24 str. 1 d. 5 p.); „koordinuoja ir reguliuoja savo teritorijoje socialinės infrastruktūros objektų išdėstymą“ (24 str. 1 d. 14 p.). Manoma, kad šie teiginiai pakankamai aiškiai apeliuoja į teritorijos zonavimo administravimą, kad būtų galima laikyti, kad savivaldybės dalyvavimas buvo visiškas. Nuo 1995 m. iki 2015 m. šios srities reglamentavimas jau buvo labai aiškus:
 - Pradedant 1995 metais, tą reglamentavo Žemės įstatymo 30 str. 4 d. 5 p.⁸ – savivaldybės „tvirtina ir įgyvendina žemėtvarkos schemas ir projektus bei kitus teritorinio planavimo dokumentus“.
 - Jau nuo 1996 metų ši sritis buvo aprašyta Vietos savivaldos įstatymo įvairiose redakcijose. Jog savivaldybės „tvirtina savivaldybės teritorijos plėtojimo generalinį planą ir jo pakeitimus, miestų ir miestelių plėtimo ir kūrimo generalines schemas“ (15 str. 18 p.⁹).

¹ Teisės aktų registras. 1990-02-12, Nr. XI-3676.

² Teisės aktų registras. 1994-07-07, Nr. I-533.

³ Teisės aktų registras. 1996-05-07, Nr. I-1330.

⁴ Teisės aktų registras. 1997-11-06, Nr. VIII-497.

⁵ Teisės aktų registras. 2000-10-12, Nr. VIII-2018.

⁶ Teisės aktų registras. 2014-12-18, Nr. XII-1508.

⁷ Žr. 1 išnašą.

⁸ Teisės aktų registras. 1994-04-26, Nr. I-446.

⁹ Žr. 2 išnašą.

- Nuo 1998 metų – savivaldybės „organizuoja teritorijų planavimo dokumentų reikalavimų vykdymo kontrolę, nustato planavimo sąlygas ir reikalavimus bendrajam, specialiajam ir detaliajam planavimui“ (18 str. 1 d. 6 p.¹).
- Nuo 2001 metų² – „tvirtina teritorijų planavimo dokumentus“ (17 str. 25 p.); „atlieka įstatymų nustatytas teritorijų planavimo funkcijas“, „tvirtina specialiuosius ir detaliuosius planus“ (19 str. 1 d. 9 p.).
- Ir iki pat 2015 metų³, Vietos savivaldos įstatymu apibūdinant savivaldybių funkcijas, teritorijų planavimas išliko kaip savivaldybės funkcija.

Viešasis transportas: 2015 — 1990 (1 balas).

Šią sritį Lietuvoje 1992–2015 metų laikotarpiu reglamentavo Transporto veiklos pagrindų įstatymas. Jame visu šiuo laikotarpiu iš esmės buvo teigta, jog viešojo vietinio transporto paslaugų teikimą organizuoja savivaldybės savo teritorijoje. Pavyzdžiui, pirmoje įstatymo redakcijoje tą apibrėžia teiginys – „Vietos savivaldybių žinioje esantį transportą įstatymo nustatyta tvarka valdo atitinkamos savivaldybės.“ (5 str. 2 d.⁴). O nuo 2003 metų buvo teigta: „Savivaldybių institucijos formuoja viešojo vietinio transporto veiklos strategiją ir organizuoja jos įgyvendinimą.“ (4 str. 4 d.⁵). Taigi, galima daryti išvadą, jog savivaldybės buvo atsakingos už savo teritorijoje (arba, dėl susitarimų su kitomis savivaldybėmis – dar ir gretimoje teritorijoje) teikiamų viešojo transporto paslaugų organizavimą. Galima manyti, kad 1990–1992 metais irgi egzistavo tokia pati tvarka.

Aprūpinimas būstu: 2015 — 1990 (1 balas).

Savivaldybės visu tiriamu laikotarpiu buvo atsakingos už aprūpinimą būstu:

- 1990–1995 m. Vietos savivaldos pagrindų įstatymu reglamentuota, jog savivaldybės „sprendžia gyventojų aprūpinimo gyvenamuoju plotu klausimus“ (24 str. 1 d. 14 p.⁶).
- 1996–2000 m. Vietos savivaldos įstatymu reglamentuota, jog savivaldybės „įstatymų nustatyta tvarka organizuoja gyvenamųjų patalpų statybą, eksploataciją, sudaro ir tvarko piliečių eiles valstybės paramai gauti, nuomoja ir parduoda savivaldybių fondo gyvenamąsias patalpas“ (18 str. 1 d. 12 p.⁷).
- 2001–2015 m. Vietos savivaldos įstatymu ši funkcija irgi priskirta savivaldybėms: „valstybės paramos būstui įsigyti tvarkymas, socialinių būstų suteikimas“ (7 str. 17 p.⁸); „savivaldybės socialinio būsto fondo sudarymas ir jo remontas, socialinio būsto nuoma“ (6 str. 15 p.¹).

¹ *Teisės aktų registras*. 1997-11-06, Nr. VIII-497.

² *Teisės aktų registras*. 2000-10-12, Nr. VIII-2018.

³ *Teisės aktų registras*. 2014-12-18, Nr. XII-1508.

⁴ *Teisės aktų registras*. 1991-10-08, Nr. I-1863.

⁵ *Teisės aktų registras*. 2002-02-28, Nr. IX-747.

⁶ *Teisės aktų registras*. 1993-10-12, Nr. I-273.

⁷ *Teisės aktų registras*. 1998-11-24, Nr. VIII-937.

⁸ Žr. 2 išnašą.

Policija: 2015 — 1990 (0,5 balo).

Pagal šio tyrimo instrumentą yra nagrinėjama kelių policija bei viešosios tvarkos policija. 1990–1995 metų laikotarpiu Vietos savivaldos pagrindų įstatyme teigta, jog savivaldybės „organizuoja valstybinės ir viešosios tvarkos, piliečių teisių ir laisvių bei juridinių ir fizinių asmenų turto apsaugą, kelių eismo priežiūrą“ (24 str. 1 d. 24 p.²). Pirmoje Vietos savivaldos įstatymo redakcijoje (nuo 1996 m.) nurodyta, jog savivaldos institucijos gali „organizuoti savivaldybių policiją“ (16 str. 1 d.³). Taipogi ir vėlesniais metais šiame įstatyme pateiktos formuluotės, nors ir buvo ne tokios konkrečios, visgi apibrėžė savivaldybių dalyvavimą užtikrinant tokius dalykus, kaip: viešąją tvarką, triukšmo prevenciją, švarą ir tvarką viešose vietose, ir pan.

Taigi, iš pateiktų formuluočių galima manyti, jog policijos funkcijos savivaldybėms priklausė visu tiriamu laikotarpiu. Tačiau realiai savivaldybių rolė kelių policijos ir viešosios tvarkos policijos funkcijų vykdyme buvo ganėtinai maža. Šalia visą laiką egzistavo tikroji šalies policija, kuri vykdė kelių eismo bei viešosios tvarkos priežiūrą. Jog geriau suprasti savivaldybių policijos veiklos mastelius, galima tai iliustruoti tokia statistika: jau 2015 metais tik 16-oje iš 60-ies Lietuvos savivaldybių veikė Viešosios tvarkos skyriai (Utyra, 2015). O 2012 metais didžiausioje pagal gyventojų skaičių Vilniaus m. savivaldybėje tokiaame skyriuje dirbo 39 specialistai, o antroje pagal gyventojų skaičių Kauno m. savivaldybėje – vos 16 specialistų (Vaitkevičiūtė, 2012). Ir Novikovas (2010, p. 126) pabrėžia, jog „dabartinė situacija viešosios tvarkos apsaugos srityje gali būti apibūdinta ekonomine sąvoka – tai policijos monopolija“. Tačiau, šis tyrimo instrumentas ribotas tuo, jog vertinimas gali būti tik: 0 arba 0,5 arba 1 balas. Kadangi savivaldybės iš dalies buvo atsakingos už policijos funkcijas – todėl įvertis visam tiriamam laikotarpiui yra 0,5 balo. Tačiau tai nereiškia, jog savivaldybės šiose funkcijose buvo lygiavertės su tradicine policija – šis klausimas toliau praplėtotas 3.3 skyriuje „Vietos savivaldos autonomijos Lietuvoje galimi pokyčiai“.

Rūpyba, globa: 2015 — 1997 (1 balas); 1996 — 1990 (0,5 balo).

Šio indikatorius supratimas reikalauja šiek tiek detalesnio įsigilinimo į tai, kas juo yra turima omenyje. Angliškai tyrimo instrumento autorių vartota sąvoka *caring functions*, ko gero, labiausiai atitinka lietuviškai vartojamas sąvokas *rūpyba* ir *globa*. Jos, nekaip angliškai, esti dvi, tačiau tarpusavyje labai glaudžiai susijusios, be to – joms yra skirta visa Lietuvos Respublikos civilinio kodekso VII-oji dalis⁴. *Rūpyba* būna nustatoma ribotai veiksniam fiziniam asmeniui (3.239 str.), o *globa* – neveiksniam fiziniam asmeniui (3.238 str.). Į tai įeina tokie dalykai kaip pagyvenusių asmenų namai, vaikų namai, įvairi pagalba privačiame asmens būste, ir pan. Gana keistai gali atrodyti, jog tyrimo instrumente prie to paties nurodyti ir vaikų darželiai (ikimokyklinio ugdymo

¹ *Teisės aktų registras*. 2014-12-18, Nr. XII-1508.

² *Teisės aktų registras*. 1993-10-12, Nr. I-273.

³ *Teisės aktų registras*. 1994-07-07, Nr. I-533.

⁴ *Teisės aktų registras*. 2015-10-15, Nr. XII-1961.

įstaigos). Ši sritis Lietuvoje nelabai yra priskirtina rūpybai arba globai. Veikiau – švietimo sričiai, kuriojamai Švietimo ir mokslo ministerijos. Tačiau instrumento autorių nuomonę veikiausiai galima būtų pagrįsti taip pat ir Lietuvos atveju – pavyzdžiui, ta pati Švietimo ir mokslo ministerija numato sąlygas, kurioms esant ikimokyklinis ugdymas tampa privalomu. Bendras švietimo ir mokslo ministro bei socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas „Dėl Privalomo ikimokyklinio ir priešmokyklinio ugdymo nustatymo ir skyrimo tvarkos aprašo patvirtinimo“¹ numato, kad „privalomas ikimokyklinis ar priešmokyklinis ugdymas skiriamas vaikui, kuris auga šeimoje, įrašytoje į socialinės rizikos šeimų apskaitą“ (6 str.). Šiuo atveju ikimokyklinis ugdymas jau gali būti laikomas rūpyba, globa. Jis taip tampa tarsi konjunkcija šių dviejų viešosios politikos sričių (neveltui įsakymas priklauso ne vieno, o dviejų ministrų kompetencijai). Bet, objektyviai žiūrint, Lietuvoje ikimokyklinį ugdymą tinkamiau būtų priskirti švietimo, o ne rūpybos bei globos sričiai. Šios srities reglamentavimas leidžia teigti, jog 1990–1996 m. savivaldybės buvo dalinai atsakingos už rūpybos ir globos funkcijų vykdymą (teikimą). O jau nuo 1997 m. jų atsakomybė buvo visiška. Šį reiškinį reglamentavo įvairūs teisės aktai, kurie vienas kitą truputį papildydavo – jie yra pateikti toliau tekste:

- 1990–1992 m. Vietos savivaldos pagrindų įstatymu reglamentuota, jog savivaldybės „steigia ir plečia [...] socialinės rūpybos [...] įstaigas ir organizacijas, užtikrina jų funkcionavimą“ (24 str. 1 d. 15 p.²).
- 1992–1998 m. Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymu reglamentuota: „Invalidų medicininį ir socialinį aptarnavimą namuose organizuoja invalidą gydantis gydytojas ir vietos savivaldybių socialinio aprūpinimo tarnyba.“ (10 str. 5 d.³).
- 1996–2000 m.⁴ Vietos savivaldos įstatymu reglamentuota, jog meras „organizuoja invalidų, vienišų nusenusių asmenų rūpybą, priežiūrą ir aptarnavimą“ (17 str. 4 d. 6 p.); seniūnas „teikia merui rekomendacijas dėl socialinės globos“ (19 str. 2 d. 2 p.).
- 1997–2006 m.⁵ Socialinių paslaugų įstatymu reglamentuota, jog savivaldybės „organizuoja socialinių paslaugų teikimą“ (6 str. 5 d. 2 p.); „atsako už socialinių paslaugų tiekimą jos teritorijoje nuolat gyvenantiems asmenims“ (6 str. 6 d.).
- 1999–2005 m. Neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymu reglamentuota: „Invalidų medicininį ir socialinį aptarnavimą namuose organizuoja invalidą gydantis gydytojas ir savivaldybių globos ir rūpybos institucijos.“ (10 str. 5 d.⁶).

¹ Teisės aktų registras. 2012-04-26, Nr. V-735/A1-208.

² Teisės aktų registras. 1990-02-12, Nr. XI-3676.

³ Teisės aktų registras. 1997-06-26, Nr. VIII-309.

⁴ Teisės aktų registras. 2000-10-12, Nr. VIII-2018.

⁵ Teisės aktų registras. 2002-04-09, Nr. IX-838.

⁶ Teisės aktų registras. 2004-11-04, Nr. IX-2540.

- 2007–2015 m. Socialinių paslaugų įstatymu reglamentuota: „Savivaldybė atsako už socialinių paslaugų teikimo savo teritorijos gyventojams užtikrinimą planuodama ir organizuodama socialines paslaugas, kontroliuodama bendrųjų socialinių paslaugų ir socialinės priežiūros kokybę.“ (13 str. 1 d.¹).

3.4 lentelė

Kompleksinio trečiojo indikatoriaus („Efektyvi politinė diskrecija“) bendrasis aprašas

Indikatoriaus pavadinimas	Indikatoriaus aprašas	Vertinamos politikos sritys
Efektyvi politinė diskrecija (<i>Effective political discretion</i>)	Šiuo indikatoriumi yra nusakoma, kiek realios įtakos savivaldybės turi įvairių viešosios politikos sričių įgyvendinimui (paslaugų teikimui) – kuomet jos pačios priima tą politiką keičiančius sprendimus Vertinant konkrečius metus, surinktų balų skaičius yra dalijamas iš 3. Taip įvertis svyruoja ribose nuo $\frac{0}{3} = 0$ iki $\frac{12}{3} = 4$	Švietimas (0-2)
		Socialinė parama (0-2)
		Sveikatos priežiūra (0-2)
		Žemėtvarka (0-2)
		Viešasis transportas (0-1)
		Aprūpinimas būstu (0-1)
		Policija (0-1)
		Rūpyba, globa (0-1)

Visos vertinamos politikos sritys – tai įprastos viešosios politikos sritys. Akivaizdu, jog nei vienoje iš šių sričių savivaldybės neveikia visiškai vienos. Todėl tyrimo instrumento autoriai nurodė politikos srities pobūdį (interpretaciją) įprastai būdingą vykdyti savivaldybėms (3.5 lentelė).

3.5 lentelė

Kompleksinio trečiojo indikatoriaus („Efektyvi politinė diskrecija“) įverčiai ir vertinimo kriterijai

Vertinama politikos sritis	Politikos srities interpretacija	Įverčiai ir vertinimo kriterijai
Švietimas (0-2)	Reiškia pradinį ugdymą	+1 balas, jei savivaldybė gali spręsti apie mokyklų vietas bei skaičių
		+1 balas, jei savivaldybė gali spręsti apie mokytojų samdymą ir darbo apmokėjimą
Socialinė parama (0-2)	Reiškia ekonominę ir kitokią pagalbą nepasiturintiems asmenims; socialinis draudimas (pvz., nedarbo išmokos) neįtraukiamos	+1 balas, jei savivaldybė gali spręsti, ar asmuo gaus socialinę išmoką ar kompensaciją, ar ne
		+1 balas, jei savivaldybė gali spręsti kokio dydžio paramą asmuo gaus
Sveikatos priežiūra (0-2)	Reiškia pirminę sveikatos priežiūrą	+1 balas, jei savivaldybė gali spręsti apie poliklinikų ar ambulatorijų (ne ligoninių ar specializuotų sveikatos priežiūros institucijų) pastatų statybą ir/arba remontą
		+1 balas, jei savivaldybė gali spręsti apie specializuotų sveikatos priežiūros institucijų organizavimą ir funkcionavimą

¹ Teisės aktų registras. 2014-07-10, Nr. XII-1014.

Vertinama politikos sritis	Politikos srities interpretacija	Įverčiai ir vertinimo kriterijai
Žemėtvarka (0-2)	Reiškia statybos leidimus ir teritorijos zonavimą	+1 balas, jei savivaldybė gali spręsti apie statybos leidimus
		+1 balas, jei savivaldybė gali spręsti apie teritorijos zonavimą
Viešasis transportas (0-1)	Reiškia viešojo transporto paslaugas (ne kelius, gatves, gatvių apšvietimą, ir pan.)	+1 balas, jei savivaldybė visiškai gali spręsti apie viešojo transporto paslaugų asortimentą ir lygį
		+0,5 balo, jei savivaldybė iš dalies gali spręsti apie viešojo transporto paslaugų asortimentą ir lygį
Aprūpinimas būstu (0-1)	Reiškia aprūpinimą būstu ir gyvenvietės vystymą	+1 balas, jei savivaldybė visiškai gali spręsti apie aprūpinimą būstu ir gyvenvietės vystymą
		+0,5 balo, jei savivaldybė iš dalies gali spręsti apie aprūpinimą būstu ir gyvenvietės vystymą
Policija (0-1)	Reiškia kelių policiją ir viešosios tvarkos policiją	+0,5 balo, jei savivaldybė gali spręsti apie kelių policijos tarnybą
		+0,5 balo, jei savivaldybė gali spręsti apie viešosios tvarkos policijos tarnybą
Rūpyba, globa (0-1)	Reiškia vaikų darželius, paslaugas pagyvenusiems, neįgaliems, ir pan.	+1 balas, jei savivaldybė visiškai gali spręsti apie rūpybos, globos funkcijų lygį
		+0,5 balo, jei savivaldybė iš dalies gali spręsti apie rūpybos, globos funkcijų lygį

Kompleksinio indikatoriaus vertinimas (suminis):

2015 — 2004 (9,5/3 ≈ 3 balai); 2003 — 1998 (9/3 = 3 balai); 1997 (8,5/3 ≈ 3 balai); 1996 (8/3 ≈ 2,5 balo); 1995 — 1992 (7/3 ≈ 2,5 balo); 1991 — 1990 (6,5/3 ≈ 2 balai).

Švietimas: 2015 — 1990 (0,5 balo).

Detaliau ši politikos sritis yra aprašyta šalia antrojo indikatoriaus *Politikos apimtys*.

- **Mokyklų vietos bei skaičius.** Nuo 1992 metų (kai buvo išleista pirmoji Švietimo įstatymo redakcija) iki 2015 metų savivaldybės turėjo tik dalinę diskreciją steigiant, reorganizuojant ar likviduojant pradinio ugdymo įstaigas (kurių situacija ir yra nagrinėjama šiame tyrime) – „savivaldybės [...] kultūros ir švietimo ministerijai sutikus, steigia, reorganizuoja, likviduoja pavaldžias švietimo įstaigas“ (33 str. 1 p.¹). Vėliau dar atsirado reikalavimas gauti sutikimą iš apskrities viršininko, bei laisvė savivaldybėms savarankiškai steigti ikimokyklinio ugdymo ir kitas neformaliojo švietimo mokyklas. Manoma, kad tokia veikla (steigimas, reorganizavimas, likvidavimas) yra esminė išdava, ar savivaldybės gali spręsti apie mokyklų vietas bei skaičių. Taigi, savivaldybių diskrecija buvo tik dalinė. Manoma, kad vykstant teisėkūros procesams (1990–1991 metais) tvarka buvo tokia pati.

¹ Teisės aktų registras. 1991-06-25, Nr. I-1489.

- **Mokytojų samdymas ir darbo apmokėjimas.** Mokytojų samdymo veiklose savivaldybių diskrecija nebuvo apibrėžta vietos savivaldai skirtuose įstatymuose. O jau nuo 2004 metų¹ įstatyme aiškiai nurodyta, jog būtent švietimo įstaigos vadovas „skiria ir atleidžia mokytojus“. Darbo apmokėjimo tvarkai savivaldybės taipogi diskrecijos neturėjo – tą reglamentavo 1992–1993 m. Vyriausybės nutarimas², 1994–1995 m. kultūros ir švietimo ministro įsakymas³, 1996–1998 m. švietimo ir mokslo ministerijos įsakymai (3), 1999–2015 m. švietimo ir mokslo ministro įsakymai (11). Manoma, kad lygiai taip pat buvo ir 1990–1991 metais.

Socialinė parama: 2015 — 2004 (1,5 balo); 2003 — 1996 (1 balas); 1995 — 1992 (0,5 balo); 1991 — 1990 (0 balų).

- **Galimybė spręsti, ar asmuo gaus socialinę išmoką ar kompensaciją, ar ne.** Laikotarpiu nuo 1990 m. iki 1991 m.⁴ savivaldybės nespėdė, ar asmuo gaus socialinę išmoką ar kompensaciją. 1992–1995 m.⁵ savivaldybių galimybės spręsti buvo dalinės. Nuo 1996 m. iki 1999 m. savivaldybėms ši galimybė buvo suteikta visiškai – tą reglamentavo Vyriausybės nutarimai: „Dėl socialinės pašalpos“⁶ ir „Dėl Socialinės pašalpos skyrimo ir mokėjimo nuostatų patvirtinimo“⁷. Nuo 2000 metų galimybė skirti arba neskirti kompensaciją buvo įteisinta įstatymu (6 str. 3 d.⁸). Visu vėlesniu laikotarpiu savivaldybės šią galimybę irgi turėjo. Tik verta paminėti, jog 2015 metais savivaldybės, pakeitus teisinę bazę, tapo labiau motyvuotomis šią veiklą vykdyti efektyviau (Bitinas ir Bitaitis, 2014).
- **Galimybė spręsti, kokio dydžio paramą asmuo gaus.** Bendrąja tvarka skiriamų išmokų dydžiai, kompensacijų normatyvai buvo apibrėžti įstatymais. Bet savivaldybės galėjo kompensacijų normatyvus nusistatyti ir didesnius negu buvo apibrėžta įstatymais, o išmokas skirti ir vienkartinės (padengdamos jas savo biudžeto lėšomis). Kompensacijų normatyvų nustatymo laisvė atsirado nuo 2000 metų⁹. Tačiau tik kompensacijų normatyvų nustatymas nėra pakankamas rodiklis net ir daliniam įvertinimui. Kuomet nuo 2004 metų¹⁰ savivaldybėms atsirado teisė skirti vienkartinės išmokas (19 str. 6 p.), tai jau gali būti laikoma tikrai svaria daline diskrecija šioje srityje.

Sveikatos priežiūra: 2015 — 1990 (2 balai).

¹ *Teisės aktų registras*. 2003-06-17, Nr. IX-1630.

² *Teisės aktų registras*. 1991-07-09, Nr. 270.

³ *Teisės aktų registras*. 1993-07-23, Nr. 898.

⁴ *Teisės aktų registras*. 1990-10-03, Nr. 303.

⁵ *Teisės aktų registras*. 1991-01-07, Nr. 6.

⁶ *Teisės aktų registras*. 1995-01-04, Nr. 7.

⁷ *Teisės aktų registras*. 1996-07-05, Nr. 808.

⁸ *Teisės aktų registras*. 1999-04-08, Nr. VIII-1131.

⁹ Žr. 8 išnašą.

¹⁰ *Teisės aktų registras*. 2003-07-01, Nr. IX-1675.

- **Galimybė spręsti apie poliklinikų ar ambulatorijų (ne ligoninių ar specializuotų sveikatos priežiūros institucijų) pastatų statybą ir/arba remontą.** Kadangi savivaldybė, remiantis Sveikatos sistemos įstatymu „vykdo savivaldybės nuosavybei priklausančių pirminės sveikatos priežiūros įstaigų projektavimo, statybos, kapitalinio remonto užsakovo funkcijas“, o papildomų suvaržymų iš centrinės valdžios dėl diskrecijos šioje srityje teisės aktuose nebuvo rasta, padaryta išvada, jog ši sritis visiškai priklausė savivaldybių diskrecijai. Šis įstatymo teiginys galiojo nuo 1995 m.¹ iki 2015 m.², bet manoma, kad iki tol (kol vyko teisėkūra) galimybė spręsti apie poliklinikų ar ambulatorijų pastatų statybą ir/arba remontą taipogi priklausė savivaldybėms.
- **Galimybė spręsti apie specializuotų sveikatos priežiūros institucijų organizavimą ir funkcionavimą.** Kadangi pagal šį tyrimą yra tiriama tik pirminė sveikatos priežiūra, tad specializuotų sveikatos priežiūros institucijų sąvoka taipogi įeina į pirminę sveikatos priežiūrą. Priėmus Sveikatos sistemos įstatymą (nuo 1995 m.³) ši galimybė buvo suteikta savivaldybėms – nustatyta, jog pirminės sveikatos priežiūros plėtojimo programos, medicininis auditas, pacientų teisių įgyvendinimo priežiūra, ir kita veikla priklauso savivaldybės kompetencijai (111 str.). Vėliau redakcijose netgi aiškiai paminėta, kad „savivaldybių vykdomosios institucijos organizuoja pirminę asmens sveikatos priežiūrą“ (12 str. 4 d.⁴). Nors minėtieji teiginiai galiojo 1995–2015 m., bet manoma, kad ir 1990–1994 m., kol vyko teisėkūros procesai, savivaldybės irgi turėjo tokias pat galimybes spręsti dėl organizavimo ir funkcionavimo. Be to, ir Vietos savivaldos pagrindų įstatyme (kurio dalis galiojo 1990–1992 m.) buvo teigta, jog savivaldybės šalia kitų socialinių ekonominių savivaldybių teisių „steigia ir plečia sveikatos apsaugos [...] įstaigas ir organizacijas, užtikrina jų funkcionavimą“ (24 str. 1 d. 15 p.⁵).

Žemėtvarka: 2015 — 1998 (2 balai); 1997 — 1990 (1,5 balo).

Statybos leidimai ir teritorijos zonavimas. Šių abiejų sričių politinė diskrecija atitiko buvusią politikos apimtį (įvertintą antruoju indikatoriumi). Teisės aktuose, kurie reglamentavo abi šitas sritis nebuvo pabrėžta centrinės valdžios apribojimai savivaldybių diskrecijai. Žinoma – kaip ir įprasta teisėje – pabrėžta, jog šias funkcijas savivaldybės vykdo atsižvelgdamos į galiojančius įstatymus. Dar galima paminėti faktą, kad statybos leidimų administravimas ir teritorijos zonavimo administravimas įvairiose Vietos savivaldos įstatymo redakcijose buvo priskiriama prie savarankiškųjų (arba, ribotai savarankiškųjų), tačiau – ne prie deleguotųjų funkcijų, kas aiškiai rodo politinės diskrecijos šiose srityse suteikimą savivaldybėms.

¹ *Teisės aktų registras*. 1994-07-19, Nr. I-552.

² *Teisės aktų registras*. 2014-12-04, Nr. XII-1387.

³ Žr. 1 išnašą.

⁴ *Teisės aktų registras*. 2010-04-20, Nr. XI-766.

⁵ *Teisės aktų registras*. 1990-02-12, Nr. XI-3676.

Viešasis transportas: 2015 — 1990 (1 balas).

1992–2015 metais savivaldybių laisvę priiminėti sprendimus šioje srityje reglamentavo Transporto veiklos pagrindų įstatymas. Pirmoje redakcijoje teigta, kad „Vietos savivaldybių žinioje esanti transportą įstatymo nustatyta tvarka valdo atitinkamos savivaldybės.“ (5 str. 2 d.¹). Papildomų apribojimų savivaldybei dėl viešojo transporto paslaugų asortimento (skirtingų paslaugų rūšių) ir jų lygio (kokybės) nebuvo nustatyta šiuo įstatymu. Jau nuo 2003 m. aiškiai pabrėžta, kad „Savivaldybių institucijos formuoja viešojo vietinio transporto veiklos strategiją“ (4 str. 4 d.²) – tai ir apima viešojo transporto paslaugų asortimentą bei jų lygį. Nors savivaldybės ir turi diskreciją šioje srityje, tačiau praktikoje sumanius praplėsti viešojo transporto paslaugų asortimentą, savivaldybėms dažnai iškyla finansinių kliūčių. To pasekoje tenka arba naujų idėjų įgyvendinimo kuriam laikui atsisakyti, arba dėl papildomų finansinių išteklių suteikimo kreiptis į centrinę valdžią.

Aprūpinimas būstu: 2015 — 1990 (1 balas).

Nuo 1990 m.³ iki 2000 m.⁴ dėl šios funkcijos savivaldybės galėjo visiškai spręsti pačios – tai buvo priskirtina arba valdybos kompetencijai, arba tiesiog tai buvo išimtinė savivaldybių teisė. Nuo 2001 metų⁵ aprūpinimas būstu laikomas ribotai savarankiška savivaldybės funkcija (tuomet egzistavo keturių tipų savivaldybių funkcijų tipologija). Kuomet savivaldybės funkcijos buvo pradėtos skirstyti į mažiau tipų – tada aprūpinimo būstu funkcija pradėta laikyti savarankiška funkcija (kaip ir daugelis kitų anksčiau besivadavusių „ribotai savarankiškomis“ funkcijų). Galima manyti, jog iš esmės dėl vykusios pavadinimų kaitos savivaldybių diskrecija aprūpinimui būstu nesikeitė – laikotarpiu nuo 2001 m. iki 2015 m. irgi buvo visiška.

Policija: 2015 — 1990 (0,5 balo).

Ši politikos sritis, kaip jau buvo išsamiau aptarta šalia antrojo indikatorius *Politikos apimtys*, laikoma gana specifine vietos savivaldos autonomijos atžvilgiu. Taip pat ir vertinant šį indikatorių galima pamanyti, kad savivaldybės laikotarpiu nuo 1990 m. iki 1995 m. galėjo spręsti ir apie viešosios tvarkos, ir apie kelių policiją. Nuo 1996 m. – tik apie viešosios tvarkos policiją. Tai grindžiama Vietos savivaldos pagrindų įstatymo teiginiu, kad savivaldybės „organizuoja valstybinės ir viešosios tvarkos, piliečių teisių ir laisvių bei juridinių ir fizinių asmenų turto apsaugą, kelių eismo priežiūrą“ (24 str. 1 d. 24 p.⁶). Ir Vietos savivaldos įstatymu – savivaldos institucijos „gali [...] organizuoti savivaldybių policiją“ (16 str. 1 d.⁷); vėlesnėse redakcijose formuluotė kito, bet esmėje vis tiek išliko viešosios tvarkos užtikrinimas. Tačiau, iš tikrųjų abiejose policijos rūšyse

¹ *Teisės aktų registras*. 1991-10-08, Nr. I-1863.

² *Teisės aktų registras*. 2002-02-28, Nr. IX-747.

³ *Teisės aktų registras*. 1990-02-12, Nr. XI-3676.

⁴ *Teisės aktų registras*. 1998-11-24, Nr. VIII-937.

⁵ *Teisės aktų registras*. 2000-10-12, Nr. VIII-2018.

⁶ *Teisės aktų registras*. 1993-10-12, Nr. I-273.

⁷ *Teisės aktų registras*. 1994-07-07, Nr. I-533.

savivaldybių laisvė priimti sprendimus buvo gana ribota, nes šalia visada egzistavo šalies tikroji policija. Todėl netikslinga būtų vertinti 1990–1995 m. kaip tikrą savivaldybių galimybę visiškai spręsti apie abi politikos sritis. Lygiai taip pat netikslinga būtų teigti, jog bet kuriais iš tiriamų metų savivaldybės neturėjo šios galimybės. Nes jos jas turėjo, tačiau ne visada pakankamai naudojosi. Novikovas (2005, p. 51) apie tai mini taip: „Galima teigti, kad savivaldybės neišnaudoja visų joms suteiktų įgaliojimų įgyvendinant policijos uždavinius“. Todėl šioje ypatingoje politikos srityje tinkamiausias įvertis visam laikotarpiui būtų 0,5 balo.

Rūpyba, globa: 2015 — 1997 (1 balas); 1996 (0,5 balo); 1995 — 1990 (0 balų).

Detaliau ši politikos sritis yra aprašyta šalia antrojo indikatorius *Politikos apimtys*.

Nuo 1990 m. iki 1995 m. nebuvo rasta, jog šioje srityje savivaldybės būtų turėjusios diskreciją. Vietos savivaldos įstatymu 1996 m. apibrėžta diskrecija nepanaši į tokio masto, jog būtų galima ją laikyti visiška, todėl šiems metais buvo pasirinktas dalinis įvertinimas. Nuo 1997 m. iki 2015 m. Socialinių paslaugų įstatyme nurodyta savivaldybių visiška diskrecija sprendimuose apie rūpybos, globos funkcijų lygį.

- 1996 m.¹ Vietos savivaldos įstatymu reglamentuota, jog meras „organizuoja invalidų, vienišų nusenusių asmenų rūpybą, priežiūrą ir aptarnavimą“ (17 str. 4 d. 6 p.); seniūnas „teikia merui rekomendacijas dėl socialinės globos“ (19 str. 2 d. 2 p.).
- 1997–2006 m.² Socialinių paslaugų įstatymu reglamentuota, jog savivaldybės „rengia socialinių paslaugų teikimo programas“ (6 str. 5 d. 1 p.); „kasmet planuoja socialinių paslaugų rūšis ir mastą“ (6 str. 9 d.).
- 2007–2015 m.³ Socialinių paslaugų įstatymu reglamentuota, jog savivaldybės „prognozuoja ir nustato socialinių paslaugų teikimo mastą ir rūšis“ (13 str. 2 d. 2 p.); „sudaro ir tvirtina socialinių paslaugų planą“ (13 str. 3 d.).

3.6 lentelė

Ketvirtojo indikatorius („Fiskalinė autonomija“) charakteristikos

Indikatoriaus pavadinimas	Indikatoriaus aprašas	Įverčiai ir vertinimo kriterijai
Fiskalinė autonomija (<i>Fiscal autonomy</i>)	Nurodoma, kiek savivaldybės gali savarankiškai apmokestinti savo teritorijos gyventojus	0 = Savivaldybės jokiam mokesčiui nenustato bazės ar tarifo
		1 = Savivaldybės nustato bazę ar tarifą neesminiams mokesčiams
		2 = Savivaldybės nustato tarifą vienam iš pagrindinių mokesčių (gyventojų pajamų, pelno, pridėtinės vertės, turto, pardavimų) pagal aukštesnių valdžios grandžių nustatytus apribojimus
		3 = Savivaldybės nustato tarifą vienam iš pagrindinių mokesčių (gyventojų pajamų, pelno, pridėtinės vertės, turto, pardavimų) be jokių arba su menkais apribojimais

¹ Teisės aktų registras. 1994-07-07, Nr. I-533.

² Teisės aktų registras. 2002-04-09, Nr. IX-838.

³ Teisės aktų registras. 2014-07-10, Nr. XII-1014.

Indikatoriaus pavadinimas	Indikatoriaus aprašas	Įverčiai ir vertinimo kriterijai
		4 = Savivaldybės nustato bazę ir tarifą daugiau nei vienam iš pagrindinių mokesčių (gyventojų pajamų, pelno, pridėtinės vertės, turto, pardavimų)

2015 — 2007 (2 balai). Savivaldybės šituo laikotarpiu įgavo daugiau teisių nustatant mokesčių tarifus. Nuo 2007 metų savivaldybė pati nustatinėjo nekilnojamojo turto mokesčio tarifą, o nuo 2013 metų – dar ir žemės mokesčio tarifą. Šie mokesčiai laikomi turto (arba, nuosavybės) mokesčiais ir pagal Finansų ministeriją (2015a) priskirtini pagrindinių mokesčių grupei. Kita vertus, galimus abiejų šių mokesčių tarifų ribojimo įstatymais nustatyti intervalai. Nekilnojamojo turto mokesčiui tai buvo: nuo 0,3% iki 1% (2007–2012 m.¹) ir nuo 0,3% iki 3% (2013–2015 m.²). Žemės mokesčiui (2013–2015 m.³): nuo 0,01% iki 4%.

2006 — 1990 (1 balas). Šiuo laikotarpiu savivaldybės galėjo nustatinėti tik smulkios gyventojų pajamų mokesčio atšakos tarifą – tai buvo mokesčio už verslo liudijimą (arba, patentą) dydžio nustatymas. Tą reglamentavo Fizinių asmenų pajamų mokesčio laikinasis įstatymas⁴. Vėliau šito įstatymo pagrindu priimtas Gyventojų pajamų mokesčio įstatymas⁵.

Dažnai turto mokesčių (nekilnojamojo, paveldimo, žemės) įstatymuose galima susidurti su formuluote, kad savivaldybės turi teisę sumažinti mokamą mokesťį savo biudžeto sąskaita. Pagal ją galima susidaryti įspūdį, kad savivaldybės iš savo biudžeto tarsi apmoka, „pašelpia“ kažkieno turimą sumokėti turto mokesťį. Tačiau yra ne taip, todėl ir manoma, kad ši formuluotė yra gana netiksli. Iš tikro, beveik išimtinai egzistuoja tradicija turto mokesčius įskaityti tik į savivaldybių biudžetus. Tad savivaldybės, atleisdamos arba sumažindamos turto mokesťį, tiesiog kažkiek mažiau gauna pajamų į savo biudžetus. Kita vertus, tokia formuluotė iš esmės nėra priskirtina fiskalinei autonomijai, nes ja nereglamentuojamas mokesčių tarifų arba bazės nustatymas ne išimtinė tvarka.

3.7 lentelė

Penktojo indikatoriaus („Finansinių pervedimų sistema“) charakteristikos

Indikatoriaus pavadinimas	Indikatoriaus aprašas	Įverčiai ir vertinimo kriterijai
Finansinių pervedimų sistema (<i>Financial transfer system</i>)	Nurodomas savivaldybės gaunamų finansinių pervedimų santykis – kiek procentų (%) sudaro nesąlyginiai pervedimai nuo visų pervedimų	0 = Dominuoja sąlyginiai pervedimai (nesąlyginiai = 0-40% nuo visų pervedimų)
		1 = Sąlyginių ir nesąlyginių pervedimų maždaug apylygiai (nesąlyginiai = 40-60%)
		2 = Dominuoja nesąlyginiai pervedimai (nesąlyginiai = 60-80%)
		3 = Beveik visi pervedimai yra nesąlyginiai (nesąlyginiai = 80-100%)

¹ Teisės aktų registras. 2011-12-21, Nr. XI-1828.

² Teisės aktų registras. 2014-12-23, Nr. XII-1518.

³ Teisės aktų registras. 2014-09-23, Nr. XII-1133.

⁴ Teisės aktų registras. 1990-10-05, Nr. I-641.

⁵ Teisės aktų registras. 2002-07-02, Nr. IX-1007.

Penktasis ir šeštasis indikatoriai iš visų esančių 4 finansinių indikatorių ir, netgi, iš visų indikatorių išsiskiria tuo, jog yra vertinami ne vien tik pagal teisės aktus, o ir pagal statistinius šaltinius. Taipogi, šiems abiem indikatoriams būdinga tai, jog prieš juos vertinant reikėjo gana tiksliai apibrėžti vartojamose sąvokose, be to – pritaikyti tyrimo instrumente vartojamas sąvokas Lietuvos situacijai visam 1990–2015 metų laikotarpiui.

Taip savivaldybių pajamų rūšis apibrėžia bei aptaria jų reikšmingumą Davulis (2006, p. 22): „Savivaldybių biudžetų pajamas galima skirstyti į tris pagrindines rūšis – mokestines bei nemokestines pajamas ir valstybės biudžeto dotacijas. Šių trijų savivaldybių biudžetų įplaukų analizė leidžia įvertinti fiskalinės decentralizacijos lygį šalies viešojo sektoriaus ekonomikoje, o kartu ir savivaldybių finansinio savarankiškumo laipsnį.“ Manoma, jog tokio pobūdžio skirstymas perimtas iš Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo (2 str.¹) – jis buvo priimtas 1997 metais. Taigi, vartojamos sąvokos pagal mokslinę literatūrą bei šį įstatymą buvo detaliau apibūdintos, apibrėžtos taip:

- Nemokestinės pajamos turėtų būti laikomos savivaldybių pajamomis iš savų šaltinių.
- Mokestinės pajamos (arba, mokesčiai) turėtų būti analizuojami kiekvienas atskirai. Mokesčiai, kurie yra pilnai įskaitomi į savivaldybių biudžetus, turėtų būti laikomi savivaldybių pajamomis iš savų šaltinių. Dalijamieji mokesčiai (angl. *shared taxes*) turėtų būti laikomi finansiniais pervedimais² – taip rekomenduoja tyrimo instrumento autoriai, tą pamini ir Baltušnikienė (2004, p. 97), kuri taip atskleidžia dalijamųjų mokesčių prigimtį, ypatybes, palyginimą su dotacijomis:

Dažniausiai taikomi finansinių pervedimų mechanizmai – dalijamieji mokesčiai ir dotacijos. Dalijamieji mokesčiai – tai mokesčiai, kurių įplaukų dalis įskaitoma į vietos darinių biudžetus, o kita dalis – į valstybės biudžetą. Šie mokesčiai priskiriami prie finansinių pervedimų todėl, kad vietos valdžia negali kontroliuoti dalijamųjų mokesčių bazės ir tarifo, daryti įtaką jų surinkimui ar dalijimo normatyvams. Dalijamieji mokesčiai užtikrina stipresnes vietos valdžios pozicijas negu dotacijų atveju, kadangi valstybės valdžia priversta laikytis savo nustatytų mokesčių skirstymo taisyklių. Be to, pajamas, gaunamas iš dalijamųjų mokesčių, žemesnieji valdymo dariniai gali naudoti savo nuožiūra (jos nėra tikslinės paskirties).

- Dotacijos laikomos finansiniais pervedimais. Tyrimo instrumente (3.7 lentelėje) pabrėžta, jog finansiniai pervedimai būna nesąlyginiai bei sąlyginiai. Panašios terminologijos laikosi ir Baltušnikienė (2004, p. 97), kuri taip detalizuoja dotacijų tipus: „Dotacijos skirstomos į besąlygines (bendrąsias), kai valstybės valdžia niekaip nevaržo lėšų panaudojimo, ir dotacijas su tam tikromis nurodytomis sąlygomis, kai valstybės valdžia nurodo tikslą, kuriam gavėjas (vietos valdžios organas) turi naudoti gaunamas lėšas.“ Konkrečios Lietuvos teisės aktuose vartojamos sąvokos aptariamoms toliau tekste apie indikatorius vertinimo procedūrų komentarus.

¹ *Teisės aktų registras*. 1997-07-02, Nr. VIII-385.

² Moksliniuose lietuvių kalba (pavyzdžiui: Astrauskas ir Striškaitė, 2003; Civinskas ir Tolvaišis, 2006) neretai vartojamas skolinys iš anglų kalbos – *finansiniai transferai*.

Šio indikatoriaus vertinimo procedūrų komentarai:

- Duomenys buvo surinkti iš kiekvieniems biudžetiniams metams (kurie pagal Lietuvos Respublikos Konstitucijos 129 str.¹ sutampa su kalendoriniais metais) patvirtinamo biudžeto. Taigi, nagrinėjami duomenys buvo planiniai. Faktinių duomenų buvo rasta tik keleriems metams iš visų tiriamų 26 metų, todėl nuspręsta dėl vertinimo vientisumo remtis tik planiniais biudžetą charakterizuojančiais duomenimis. Taipogi, buvo imti ir kai kurie rodikliai iš 2002–2015 metus apibūdinančių Finansų ministerijos ataskaitų.
- Lietuvos atveju buvo laikoma, jog visi finansiniai pervedimai, išskyrus specialias tikslines dotacijas, yra nesąlyginiai. Taigi, tik specialios tikslinės dotacijos priskirtinos sąlyginiams pervedimams. Tad, skaičiuojant šių pervedimų santykį, visa nesąlyginių pervedimų suma buvo padalijama iš visus finansinius pervedimus charakterizuojančios sumos (bendrosios dotacijos, bendrosios dotacijos kompensacijos, specialios tikslinės dotacijos, dalijamieji mokesčiai).
- Teisės aktuose pačioje tiriamo laikotarpio pradžioje buvo rastos sąvokos *asignavimai*, *subvencijos*. Asignavimas – „lėšų skyrimas tam tikroms funkcijoms vykdyti ar tikslams pasiekti. Terminas dažnai vartojamas kalbant apie biudžeto lėšų paskirstymą“ (Vainienė, 2008, p. 29). Subvencija – „valst. fin. pašalpa, teikiama vietiniams valdžios organams arba ūkio šakoms, kad jie galėtų padaryti tam tikrus darbus“ (Kvietkauskas, 1985, p. 470). Kaip matoma iš šių apibrėžimų, juose visuose yra akcentuojamas būtent tikslingas finansų paskyrimas – konkrečiai užduočiai vykdyti. Tad šias abi sąvokas galima laikyti sinonimais sąvokai *specialios tikslinės dotacijos*.
- Skaičiuojant šitą indikatorių apibūdinančių rodiklių reikšmes svarbu suvokti, kurie mokesčiai kiekvienais metais buvo dalijamieji. Pagal nagrinėtus teisės aktus apsispręsta, jog dalijamieji mokesčiai 1990–2015 metų laikotarpiu buvo tokie:
 - Gyventojų pajamų mokestis (arba, fizinių asmenų pajamų mokestis) dalijamuoju mokesčiu buvo 1991–1997 metais ir 2002–2015 metais.
 - Juridinių asmenų pelno mokestis dalijamuoju mokesčiu buvo 1995–1997 metais.
 - Pridėtosios vertės mokestis dalijamuoju mokesčiu buvo 1993–1994 metais.
 - Bendrasis akcizas dalijamuoju mokesčiu buvo 1992 metais.
- Toliau (3.8 lentelėje) pateikiamas šio indikatoriaus vertinimas ir argumentacija.

3.8 lentelė

Penktojo indikatoriaus („Finansinių pervedimų sistema“) vertinimas ir argumentacija

Metai, įvertis	Argumentacija	Šaltiniai
----------------	---------------	-----------

¹ Teisės aktų registras. 2006-04-25, Nr. X-572.

Metai, įvertis	Argumentacija	Šaltiniai
2015 (1)	<p>Specialios tikslinės dotacijos: 875 690 049 €. Bendrosios dotacijos kompensacijos: 64 734 243 €. GPM dalis pervedama savivaldybėms: 1 020 302 000 €.</p> <p>Taigi $\frac{1020302000 + 64734243}{1020302000 + 64734243 + 875690049} \times 100\% = 55,34\%$</p>	a) 2015 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas ¹ b) Finansų ministerija (2015b)
2014 (1)	<p>Specialios tikslinės dotacijos: 2 731 644 000 Lt. Bendrosios dotacijos kompensacijos: 343 352 000 Lt. GPM dalis pervedama savivaldybėms: 3 052 975 000 Lt.</p> <p>Taigi $\frac{3052975000 + 343352000}{3052975000 + 343352000 + 2731644000} \times 100\% = 55,42\%$</p>	a) 2014 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas ² b) Finansų ministerija (2015c)
2013 (1)	<p>Specialios tikslinės dotacijos: 3 131 694 000 Lt. Bendrosios dotacijos kompensacijos: 194 007 000 Lt. GPM dalis pervedama savivaldybėms: 2 455 734 000 Lt.</p> <p>Taigi $\frac{2455734000 + 194007000}{2455734000 + 194007000 + 3131694000} \times 100\% = 45,83\%$</p>	a) 2013 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas ³ b) Finansų ministerija (2015d)
2012 (1)	<p>Specialios tikslinės dotacijos: 3 324 922 000 Lt. Bendrosios dotacijos kompensacijos: 178 530 000 Lt. GPM dalis pervedama savivaldybėms: 2 317 691 000 Lt.</p> <p>Taigi $\frac{2317691000 + 178530000}{2317691000 + 178530000 + 3324922000} \times 100\% = 42,88\%$</p>	a) 2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas ⁴ b) Finansų ministerija (2015e)
2011 (1)	<p>Specialios tikslinės dotacijos: 3 364 693 000 Lt. Bendrosios dotacijos kompensacijos: 143 616 000 Lt + 750 000 Lt = 144 366 000 Lt. GPM dalis pervedama savivaldybėms: 2 257 890 000 Lt.</p> <p>Taigi $\frac{2257890000 + 144366000}{2257890000 + 144366000 + 3364693000} \times 100\% = 41,66\%$</p>	a) 2011 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas ⁵ b) Finansų ministerija (2015f)
2010 (1)	<p>Specialios tikslinės dotacijos: 2 703 438 000 Lt. Bendrosios dotacijos kompensacijos: 197 106 000 Lt + 1 000 000 Lt = 198 106 000 Lt. GPM dalis pervedama savivaldybėms: 2 431 024 000 Lt.</p> <p>Taigi $\frac{2431024000 + 198106000}{2431024000 + 198106000 + 2703438000} \times 100\% = 49,30\%$</p>	a) 2010 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas ⁶ b) Finansų ministerija (2015g)
2009 (1)	<p>Specialios tikslinės dotacijos: 2 954 606 000 Lt. Bendrosios dotacijos kompensacijos: 45 822 000 Lt. GPM dalis pervedama savivaldybėms: 3 152 368 000 Lt.</p> <p>Taigi $\frac{3152368000 + 45822000}{3152368000 + 45822000 + 2954606000} \times 100\% = 51,98\%$</p>	a) 2009 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas ⁷ b) Finansų ministerija (2015h)
2008 (1)	<p>Specialios tikslinės dotacijos: 2 624 674 000 Lt. Bendrosios dotacijos kompensacijos: 8 051 000 Lt. GPM dalis pervedama savivaldybėms: 3 610 837 000 Lt.</p> <p>Taigi $\frac{3610837000 + 8051000}{3610837000 + 8051000 + 2624674000} \times 100\% = 57,96\%$</p>	a) 2008 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas ⁸ b) Finansų ministerija (2015i)
2007 (1)	<p>Specialios tikslinės dotacijos: 2 259 059 000 Lt. Bendrosios dotacijos kompensacijos: 462 000 Lt. GPM dalis pervedama savivaldybėms: 2 702 445 000 Lt.</p> <p>Taigi $\frac{2702445000 + 462000}{2702445000 + 462000 + 2259059000} \times 100\% = 54,47\%$</p>	a) 2007 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas ⁹ b) Finansų ministerija (2015j)

¹ Teisės aktų registras. 2014-12-11, Nr. XII-1408.

² Teisės aktų registras. 2014-07-10, Nr. XII-994.

³ Teisės aktų registras. 2012-12-20, Nr. XII-65.

⁴ Teisės aktų registras. 2012-11-27, Nr. XII-17.

⁵ Teisės aktų registras. 2011-12-01, Nr. XI-1751.

⁶ Teisės aktų registras. 2009-12-10, Nr. XI-563.

⁷ Teisės aktų registras. 2009-07-23, Nr. XI-396.

⁸ Teisės aktų registras. 2007-12-06, Nr. X-1353.

⁹ Teisės aktų registras. 2006-12-07, Nr. X-963.

Metai, įvertis	Argumentacija	Šaltiniai
2006 (1)	<p>Specialios tikslinės dotacijos: 2 316 612 000 Lt. Bendrosios dotacijos kompensacijos: 187 376 000 Lt. GPM dalis pervedama savivaldybėms: 1 872 369 000 Lt.</p> <p>Taigi $\frac{1872369000 + 187376000}{1872369000 + 187376000 + 2316612000} \times 100\% = 47,07\%$</p>	<p>a) 2006 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas¹ b) Finansų ministerija (2015k)</p>
2005 (0)	<p>Specialios tikslinės dotacijos: 2 179 480 000 Lt + 1 000 000 Lt + 680 000 Lt + 300 000 Lt + 200 000 Lt + 183 000 Lt + 220 000 Lt + 1 550 000 Lt + 500 000 Lt + 220 000 Lt = 2 184 333 000 Lt</p> <p>Bendrosios dotacijos kompensacijos: 68 671 000 Lt. GPM dalis pervedama savivaldybėms: 1 369 852 000 Lt.</p> <p>Taigi $\frac{1369852000 + 68671000}{1369852000 + 68671000 + 2184333000} \times 100\% = 39,71\%$</p>	<p>a) 2005 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas² b) Finansų ministerija (2015l)</p>
2004 (0)	<p>Specialios tikslinės dotacijos: 2 205 705 000 Lt + 2 260 000 Lt + 200 000 Lt + 60 000 Lt + 100 000 Lt + 45 000 Lt = 2 208 370 000 Lt.</p> <p>Bendrosios dotacijos kompensacijos: 77 481 000 Lt. GPM dalis pervedama savivaldybėms: 1 193 424 000 Lt.</p> <p>Taigi $\frac{1193424000 + 77481000}{1193424000 + 77481000 + 2208370000} \times 100\% = 36,53\%$</p>	<p>a) 2004 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas³ b) Finansų ministerija (2015m)</p>
2003 (0)	<p>Specialios tikslinės dotacijos: 2 014 995 000 Lt. Bendrosios dotacijos kompensacijos: 53 154 000 Lt. GPM dalis pervedama savivaldybėms: 1 096 252 000 Lt.</p> <p>Taigi $\frac{1096252000 + 53154000}{1096252000 + 53154000 + 2014995000} \times 100\% = 36,32\%$</p>	<p>a) 2003 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas⁴ b) Finansų ministerija (2015n)</p>
2002 (0)	<p>Specialios tikslinės dotacijos: 2 006 411 000 Lt. Bendrosios dotacijos kompensacijos: 35 754 000 Lt. FAPM dalis pervedama savivaldybėms: 1 097 804 000 Lt.</p> <p>Taigi $\frac{1097804000 + 35754000}{1097804000 + 35754000 + 2006411000} \times 100\% = 36,10\%$</p>	<p>a) 2002 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas⁵ b) Finansų ministerija (2015o)</p>
2001 (3)	<p>Specialios dotacijos: 14 527 000 Lt. Bendroji dotacija: 89 426 000 Lt. Bendrosios dotacijos kompensacijos: 147 095 000 Lt.</p> <p>Taigi $\frac{147095000 + 89426000}{147095000 + 89426000 + 14527000} \times 100\% = 94,21\%$</p>	<p>2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas⁶</p>
2000 (3)	<p>Specialios tikslinės dotacijos: 2 000 000 Lt + 50 000 Lt + 150 000 Lt + 200 000 Lt + 9 950 000 Lt + 30 000 000 Lt = 42 350 000 Lt.</p> <p>Bendrosios dotacijos: 176 201 000 Lt. Bendrosios dotacijos kompensacijos: 97 000 000 Lt.</p> <p>Taigi $\frac{176201000 + 97000000}{176201000 + 97000000 + 42350000} \times 100\% = 88,42\%$</p>	<p>2000 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas⁷</p>
1999 (0)	<p>Biudžete nebuvo nurodyta, kad būtų buvę bendrųjų dotacijų ar bendrųjų dotacijų kompensacijų. Taipogi, šiais metais nebuvo ir dalijamųjų mokesčių. Todėl yra laikoma, jog nesąlyginių pervedimų nebuvo.</p>	<p>1999 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas⁸</p>
1998 (1)	<p>Specialios tikslinės dotacijos: 377 099 000 Lt. Bendroji dotacija: 356 204 000 Lt + 39 578 000 Lt = 395 782 000 Lt.</p>	<p>1998 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas⁹</p>

¹ Teisės aktų registras. 2006-07-04, Nr. X-741.

² Teisės aktų registras. 2005-10-20, Nr. X-378.

³ Teisės aktų registras. 2004-08-23, Nr. IX-2427.

⁴ Teisės aktų registras. 2003-07-03, Nr. IX-1678.

⁵ Teisės aktų registras. 2002-07-04, Nr. IX-1031.

⁶ Teisės aktų registras. 2001-12-11, Nr. IX-641.

⁷ Teisės aktų registras. 2000-12-07, Nr. IX-69.

⁸ Teisės aktų registras. 1999-12-23, Nr. VIII-1505.

⁹ Teisės aktų registras. 1998-12-01, Nr. VIII-944.

Metai, įvertis	Argumentacija	Šaltiniai
	$\text{Taigi } \frac{395782000}{395782000 + 377099000} \times 100\% = 51,21\%$	
1997 (3)	<p>Šiais metais fizinių asmenų pajamų mokestis ir juridinių asmenų pelno mokestis buvo dalijamieji mokesčiai. Tačiau nebuvo rasta duomenų, kiek lėšų iš šių mokesčių buvo skirta savivaldybėms. Įstatyme nurodyta, jog asignavimai: 10 428 000 Lt + 52 500 000 Lt + 74 862 000 Lt + 31 142 000 Lt + = 168 932 000 Lt. Dotacija: 481 112 000 Lt. Tokiu atveju:</p> $\frac{481112000}{481112000 + 168932000} \times 100\% = 74,01\%$ <p>, kas reikštų 2 balų įvertį.</p> <p>Tačiau, turint omenyje, jog šios sumos nėra pakankamai didelės – galima teigti, kad dalijamųjų mokesčių sumos turėjo būti pakankamai didelės – jog savivaldybių biudžetai gautų reikiamą kiekį lėšų. Todėl galutinė nesąlyginių pervedimų dalis turėjo ženkliai perkopti 80% ribą, kas reikštų 3 balų įvertį šiems metams.</p>	1997 metų valstybės biudžeto ir atskaitymų į savivaldybių biudžetus normatyvų bei dotacijų patvirtinimo įstatymas ¹
1996 (3)	<p>Šiais metais fizinių asmenų pajamų mokestis ir juridinių asmenų pelno mokestis buvo dalijamieji mokesčiai. Tačiau nebuvo rasta duomenų, kiek lėšų iš šių mokesčių buvo skirta savivaldybėms. Įstatyme nurodyta, jog asignavimai: 7 600 000 Lt + 69 050 000 Lt + 90 200 000 Lt + 118 633 000 Lt = 285 483 000 Lt. Dotacija: 550 617 000 Lt. Tokiu atveju:</p> $\frac{550617000}{550617000 + 1285483000} \times 100\% = 65,86\%$ <p>, kas reikštų 2 balų įvertį.</p> <p>Tačiau, turint omenyje, jog šios sumos nėra pakankamai didelės – galima teigti, kad dalijamųjų mokesčių sumos turėjo būti pakankamai didelės – jog savivaldybių biudžetai gautų reikiamą kiekį lėšų. Todėl galutinė nesąlyginių pervedimų dalis turėjo ženkliai perkopti 80% ribą, kas reikštų 3 balų įvertį šiems metams.</p>	Įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos 1996 metų valstybės biudžeto ir atskaitymų į savivaldybių biudžetus normatyvų bei dotacijų patvirtinimo“ ²
1995 (3)	<p>Šiais metais fizinių asmenų pajamų mokestis ir juridinių asmenų pelno mokestis buvo dalijamieji mokesčiai. Tačiau nebuvo rasta duomenų, kiek lėšų iš šių mokesčių buvo skirta savivaldybėms. Įstatyme nurodyta, jog asignavimai: 73 591 000 Lt + 106 390 000 Lt = 179 981 000 Lt. Dotacija: 498 068 000 Lt. Tokiu atveju:</p> $\frac{498068000}{498068000 + 179981000} \times 100\% = 73,46\%$ <p>, kas reikštų 2 balų įvertį.</p> <p>Tačiau, turint omenyje, jog šios sumos nėra pakankamai didelės – galima teigti, kad dalijamųjų mokesčių sumos turėjo būti pakankamai didelės – jog savivaldybių biudžetai gautų reikiamą kiekį lėšų. Todėl galutinė nesąlyginių pervedimų dalis turėjo ženkliai perkopti 80% ribą, kas reikštų 3 balų įvertį šiems metams.</p>	Įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos 1995 metų valstybės biudžeto ir atskaitymų į savivaldybių biudžetus normatyvų bei dotacijų patvirtinimo“ ³
1994 (3)	<p>Šiais metais fizinių asmenų pajamų mokestis ir pridėtosios vertės mokestis buvo dalijamieji mokesčiai. Tačiau nebuvo rasta duomenų, kiek lėšų iš šių mokesčių buvo skirta savivaldybėms. Įstatyme nurodyta, jog asignavimai: 100 000 000 Lt + 150 000 000 Lt = 250 000 000 Lt. Dotacija: 401 116 000 Lt. Tokiu atveju:</p> $\frac{401116000}{401116000 + 250000000} \times 100\% = 61,60\%$ <p>, kas reikštų 2 balų įvertį.</p> <p>Tačiau, turint omenyje, jog šios sumos nėra pakankamai didelės – galima teigti, kad dalijamųjų mokesčių sumos turėjo būti pakankamai didelės – jog savivaldybių biudžetai gautų reikiamą kiekį lėšų. Todėl galutinė nesąlyginių pervedimų dalis turėjo ženkliai perkopti 80% ribą, kas reikštų 3 balų įvertį šiems metams.</p>	Įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos 1994 metų valstybės biudžeto ir atskaitymų į savivaldybių biudžetus normatyvų bei dotacijų“ ⁴
1993 (3)	<p>Biudžete nebuvo nurodyta, kad būtų buvę specialiųjų tikslinių dotacijų (ar jų atitikmenų). Todėl šiuo laikotarpiu yra laikoma, jog nesąlyginiai perdavimai sudarė 100%.</p>	Įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 metų valstybės biudžeto ir atskaitymų į

¹ Teisės aktų registras. 1997-10-21, Nr. VIII-464.

² Teisės aktų registras. 1996-12-23, Nr. VIII-53.

³ Teisės aktų registras. 1995-09-28, Nr. I-1049.

⁴ Teisės aktų registras. 1994-12-22, Nr. I-728.

Metai, įvertis	Argumentacija	Šaltiniai
		savivaldybių biudžetus normatyvų bei dotacijų ¹
1992 (3)	<p>Dotacija: 3 562 300 000 rublių. Subvencijos: 140 000 000 rublių.</p> $\text{Taigi } \frac{3562300000}{3562300000 + 140000000} \times 100\% = 96,22\%$ <p>Verta paminėti, jog šiais metais fizinių asmenų pajamų mokestis ir bendrasis akcizas buvo dalijamieji mokesčiai. Taigi, nesąlyginių pervedimų dalis tampa dar didesnė, nors tai įverčio ir nekeičia. Tačiau verta paskaičiuoti, jog „iš fizinių asmenų pajamų mokesčio įplaukų į savivaldybių biudžetus atskaitoma 80 procentų, iš bendrojo akcizo įplaukų – 10 procentų“, todėl pagal tokius normatyvus galutinė dalijamų mokesčių suma turėtų būti:</p> $1437646000 \times \frac{80\%}{20\%} + 6988500000 \times \frac{10\%}{90\%} = 6527084000$ <p>O galutinė nesąlyginių pervedimų proporcija:</p> $\frac{3562300000 + 6527084000}{3562300000 + 6527084000 + 140000000} \times 100\% = 98,63\%$	Įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos 1992 m. valstybės biudžeto ir atskaitymų į savivaldybių biudžetus normatyvų bei dotacijų“ ²
1991 (3)	Biudžete nebuvo nurodyta, kad būtų buvę specialių tikslinių dotacijų (ar jų atitiktumų). Todėl šiuo laikotarpiu yra laikoma, jog nesąlyginiai perdavimai sudarė 100%.	Įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos 1991 m. valstybės biudžeto ir atskaitymų į savivaldybių biudžetus normatyvų bei dotacijų“ ³
1990 (3)	Apie šiuos metus duomenų nėra. Jie, siekiant užtikrinti vertinimo vientisumą, įvertinti taip pat kaip 1991 m.	

Galima įžvelgti tokią tendenciją – kuomet didžiausias mokestines pajamas savivaldybėms teikiantis mokestis (gyventojų pajamų mokestis) 2002 m. tapo dalijamuoju mokesčiu – savivaldybėms teikiamų sąlyginių ir nesąlyginių dotacijų proporcija staigiai pasikeitė (įvertis pasikeitė: nuo 3 balų 2001 m. iki 0 balų 2002 m.). Vėliau – po šios reformos – nesąlyginių dotacijų proporcija nuolat augo iki pat 2008 metų. Panašu, kad dėl ekonominės krizės nesąlyginių dotacijų dalis 2009–2011 m. sumažėjo. Tačiau ekonominei krizei praėjus – nuo 2012 metų vėl pradėjo didėti.

3.9 lentelė

Šeštojo indikatoriaus („Finansinis savęs išlaikymas“) charakteristikos

Indikatoriaus pavadinimas	Indikatoriaus aprašas	Įverčiai ir vertinimo kriterijai
Finansinis savęs išlaikymas (<i>Financial self-reliance</i>)	Nurodomas savivaldybės pajamų iš savų šaltinių (mokesčių, atlygių, rinkliavų) kiekis (%)	0 = Savi šaltiniai duoda mažiau negu 10% visų pajamų
		1 = Savi šaltiniai duoda 10-25% visų pajamų
		2 = Savi šaltiniai duoda 25-50% visų pajamų
		3 = Savi šaltiniai duoda daugiau negu 50% visų pajamų

Apie tai, kurios pajamos turėtų būti laikomos savivaldybių pajamomis iš savų šaltinių nuodugnai buvo aptarta šalia penktojo indikatoriaus aprašymo. Šis indikatorius apskaičiuotas gana tiksliai, tačiau buvo stokota duomenų nuo 1990 m. iki 1997 m.; tad siekiant viso indekso vertinimo

¹ Teisės aktų registras. 1993-02-23, Nr. I-82.

² Teisės aktų registras. 1992-02-27, Nr. I-2344.

³ Teisės aktų registras. 1991-03-29, Nr. I-1184.

vientisumo, šis laikotarpis įvertintas vidutiniu įverčiu (2). Buvo vertinta pagal faktinius duomenis 1998–2004 metais bei pagal planinius duomenis 2005–2015 metais. Toliau, 3.10 lentelėje, pateikti šio indikatorius vertinimas ir argumentacija. Buvo skaičiuota pagal schemą: visos savos pajamos dalijamos iš visų gautų pajamų (t. y. – iš bendros savų pajamų ir finansinių pervedimų sumos).

3.10 lentelė

Šeštojo indikatorius („Finansinis savęs išlaikymas“) vertinimas ir argumentacija

Metai, įvertis	Argumentacija	Šaltiniai
2015 (1)	$\frac{1280591000 - 1020302000}{1280591000 + 875690049 + 64734243} \times 100\% = 11,72\%$	a) 2015 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas ¹ b) Finansų ministerija (2015b)
2014 (1)	$\frac{3892164000 - 3052975000}{3892164000 + 2731644000 + 343352000} \times 100\% = 12,04\%$	a) 2014 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas ² b) Finansų ministerija (2015c)
2013 (1)	$\frac{3239778000 - 2455734000}{33239778000 + 3131694000 + 194007000} \times 100\% = 11,94\%$	a) 2013 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas ³ b) Finansų ministerija (2015d)
2012 (1)	$\frac{3056887000 + 20217000 - 2317691000}{3056887000 + 20217000 + 3324922000 + 178530000} \times 100\% = 11,54\%$	a) 2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas ⁴ b) Finansų ministerija (2015e)
2011 (1)	$\frac{3009980000 + 30355000 - 2257890000}{3009980000 + 30355000 + 3364693000 + 144366000} \times 100\% = 11,95\%$	a) 2011 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas ⁵ b) Finansų ministerija (2015f)
2010 (1)	$\frac{3128890000 + 47499000 - 2431024000}{3128890000 + 47499000 + 2703438000 + 198106000} \times 100\% = 12,26\%$	a) 2010 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas ⁶ b) Finansų ministerija (2015g)
2009 (1)	$\frac{3798233000 + 100618000 - 3152368000}{3798233000 + 100618000 + 2954606000 + 45822000} \times 100\% = 10,82\%$	a) 2009 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas ⁷ b) Finansų ministerija (2015h)
2008 (0)	$\frac{3835481000 + 420281000 - 3610837000}{3835481000 + 420281000 + 2624674000 + 8051000} \times 100\% = 9,36\%$	a) 2008 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas ⁸ b) Finansų ministerija (2015i)
2007 (1)	$\frac{2954132000 + 328063000 - 2702445000}{2954132000 + 328063000 + 2259059000 + 462000} \times 100\% = 10,46\%$	a) 2007 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas ⁹ b) Finansų ministerija (2015j)

¹ Teisės aktų registras. 2014-12-11, Nr. XII-1408.

² Teisės aktų registras. 2014-07-10, Nr. XII-994.

³ Teisės aktų registras. 2012-12-20, Nr. XII-65.

⁴ Teisės aktų registras. 2012-11-27, Nr. XII-17.

⁵ Teisės aktų registras. 2011-12-01, Nr. XI-1751.

⁶ Teisės aktų registras. 2009-12-10, Nr. XI-563.

⁷ Teisės aktų registras. 2009-07-23, Nr. XI-396.

⁸ Teisės aktų registras. 2007-12-06, Nr. X-1353.

⁹ Teisės aktų registras. 2006-12-07, Nr. X-963.

Metai, įvertis	Argumentacija	Šaltiniai
2006 (1)	$\frac{2215003000 + 204465000 - 1872369000}{2215003000 + 204465000 + 2316612000 + 187376000} \times 100\% = 11,11\%$	a) 2006 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas ¹ b) Finansų ministerija (2015k)
2005 (1)	$\frac{1803291000 - 1369852000}{1803291000 + 2184333000 + 68671000} \times 100\% = 10,69\%$	a) 2005 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas ² b) Finansų ministerija (2015l)
2004 (1)	$\frac{2010526000 - 1440017000}{2010526000 + 48663000 + 2197661000 + 77481000} \times 100\% = 13,16\%$	a) Finansų ministerija (2015m) b) Finansų ministerija (2015p)
2003 (1)	$\frac{1589559000 - 1220385000}{1589559000 + 22234000 + 2009782000 + 53154000} \times 100\% = 10,05\%$	a) Finansų ministerija (2015n) b) Finansų ministerija (2015q)
2002 (1)	$\frac{1573706000 - 1115346000 - 43744000}{1573706000 + 5582000 + 2003062000 + 35754000} \times 100\% = 11,46\%$	a) Finansų ministerija (2015o) b) Finansų ministerija (2015r)
2001 (3)	$\frac{2867102000}{2867102000 + 52200000 + 14210000 + 89426000 + 147095000} \times 100\% = 90,44\%$	a) Finansų ministerija (2015s) b) Finansų ministerija (2015t)
2000 (3)	$\frac{2882935000}{2882935000 + 16512000 + 42204000 + 176201000 + 97000000} \times 100\% = 89,68\%$	a) Finansų ministerija (2015u) b) Finansų ministerija (2015v)
1999 (3)	$\frac{2921532000}{2921532000 + 2773000 + 127096000} \times 100\% = 95,74\%$	a) Finansų ministerija (2015w) b) Finansų ministerija (2015x)
1998 (3)	Šiais metais dalijamųjų mokesčių nebuvo, todėl šiais metais visos savivaldybių mokesstinės pajamos gali būti laikomos savomis pajamomis. Iš jų savivaldybės šiais metais gavo apie 77% pajamų (Astrauskas ir Striškaitė, 2003, p. 12). Nepaisant to, jog detalesnių duomenų nėra, vien iš to galima šiuos metus įvertinti 3 balais.	Astrauskas ir Striškaitė (2003, p. 12)

Matosi, jog nuo 2002 m. reformų, po kurių gyventojų pajamų mokestis tapo dalijamuoju mokesčiu, savivaldybių pajamų iš savų šaltinių santykis nuo visų pajamų beveik nepasikeitė. Tas rodo, jog arba savivaldybėms yra mažai realių galimybių tas pajamas padidinti, arba savivaldybės mažai jomis naudojasi.

3.11 lentelė

Septintojo indikatorius („Skolinimosi autonomija“) charakteristikos

Indikatoriaus pavadinimas	Indikatoriaus aprašas	Įverčiai ir vertinimo kriterijai
Skolinimosi autonomija (<i>Borrowing autonomy</i>)	Nurodoma, kaip savivaldybės gali skolintis	0 = Savivaldybės negali skolintis 1 = Savivaldybės gali skolintis tik su tiesioginiu aukštesnių valdžios grandžių pritarimu, bei galiojant vienam ar keliems iš šių apribojimų: a) „auksinė taisyklė“ (t. y. negalima skolintis, kad padengtų esamą biudžeto deficitą) b) negalima skolintis iš užsienio šaltinių arba leidžiama skolintis tik iš vietinio ar centrinio banko c) negalima skolintis viršijant nustatytas „lubas“; viršijant maksimalius leidžiamus skolos aptarnavimo kaštus; egzistuojant „išsiskolinimo stabdžių“ ³ mechanizmui d) skolinimasis leidžiamas tik tam tikriems tikslams

¹ Teisės aktų registras. 2006-07-04, Nr. X-741.

² Teisės aktų registras. 2005-10-20, Nr. X-378.

³ „Išsiskolinimo stabdžiai“ (angl. *debt brake*) – tai viešojo sektoriaus finansų mechanizmas. Jo esmė yra išankstinis viešojo sektoriaus išlaidų limito nustatymas, kuris leidžia stabilizuoti biudžetą esant tiek ekonomikos pakilimo, tiek ekonomikos nuosmukio periodams (Bodmer, 2006).

Indikatoriaus pavadinimas	Indikatoriaus aprašas	Įverčiai ir vertinimo kriterijai
		2 = Savivaldybės gali skolintis be tiesioginio aukštesnių valdžios grandžių pritarimo, bei galiojant vienam ar keliems iš a), b), c) ar d) apribojimų
		3 = Savivaldybės gali skolintis be aukštesnių valdžios grandžių apribojimų

2015 — 1990 (2 balai). Apribojimai savivaldybių skolinimuisi egzistavo visu tiriamu laikotarpiu. Taipogi, visu tiriamu laikotarpiu, savivaldybės turėjo teisę skolintis, ir galėjo tai daryti be išankstinio leidimo iš aukštesnių valdžios grandžių. Laikotarpio eigoje šį reiškinį reglamentavo gana nemažai teisės aktų, kurių pagrindu buvo vertinami atskiri trumpesni laikotarpiai:

2015 — 2013. Šiuo laikotarpiu veikę teisės aktai tiesiogiai neapibrėžė, jog savivaldybės turi teisę skolintis be aukštesnių valdžios grandžių išankstinio leidimo. Visgi, šiam reiškiniui skirtame Vyriausybės nutarime¹ nenurodyta, jog savivaldybės privalėtų tokį leidimą gauti. Pagal tokį egzistavusį teisinį reglamentavimą galima daryti išvadą, kad savivaldybėms buvo leidžiama skolintis be išankstinio pritarimo iš aukštesnių valdžios grandžių. Nutarime yra visa dalis, pavadinimu *Savivaldybių skolinimosi limitai*, kurioje aprašyta, jog savivaldybei egzistuoja nustatyti maksimalūs galimi skolos dydžiai – bendrai skolai bei skolai tiems biudžetiniams metams.

2012 — 2005. Savivaldybių skolinimuisi reglamentuoti skirtame Vyriausybės nutarime buvo teigta: „Savivaldybė tarybos sprendimu gali skolintis tiesiogiai iš vidaus ir užsienio kreditorių.“ (11 str.²). Jame taip pat buvo paminėtas maksimalių galimų skolos dydžių egzistavimas.

2004 — 2002. Kitame Vyriausybės nutarime³ teigta tas pats: „Savivaldybė savo tarybos sprendimu gali skolintis tiesiogiai iš vidaus ir užsienio kreditorių.“ (6 str.). Tačiau skolinimosi apribojimai buvo nustatyti ne tik dėl maksimalių galimų skolos dydžių, tačiau ir dėl skolinimosi tikslų (1 str.).

2001 — 1999. Šiame Vyriausybės nutarime leidimai skolintis apibūdinami truputį išsamiau: „Savivaldybė ar savivaldybės įmonė savivaldybės tarybos sprendimu gali skolintis tiesiogiai iš užsienio ir šalies komercinių bankų arba kreiptis į specialiai tam įsteigtą Savivaldybių kreditavimo instituciją.“ (7 str.⁴). Skolinimosi apribojimai taipogi buvo apibūdinti išsamiau negu vėlesniuose teisės aktuose. Jie egzistavo dėl maksimalių galimų skolos dydžių, bei dėl skolinimosi tikslų.

1998 — 1996. Savivaldybių skolinimasis šiuo laikotarpiu buvo reglamentuotas Vietos savivaldos įstatymu (23 str. 10 d.⁵, o vėlesnėje redakcijoje – 23 str. 9 d.⁶): „Savivaldybė gali naudotis bankų kreditais, imti ir teikti paskolas įstatymų nustatyta tvarka.“ Pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Lietuvos banko valdybos bendrą nutarimą⁷ 1998 m. savivaldybės galėjo skolintis iš užsienio,

¹ Teisės aktų registras. 2012-03-21, Nr. 304.

² Teisės aktų registras. 2004-03-26, Nr. 345.

³ Teisės aktų registras. 2001-01-31, Nr. 110.

⁴ Teisės aktų registras. 1998-04-28, Nr. 511.

⁵ Teisės aktų registras. 1994-07-07, Nr. I-533.

⁶ Teisės aktų registras. 1997-11-06, Nr. VIII-497.

⁷ Teisės aktų registras. 1997-10-30, Nr. 1200/8.

tačiau tik laikantis Vyriausybės nustatytų skolinimosi užsienyje limitų. 1996–1997 m. laikotarpiu nerasta papildomos informacijos apie savivaldybių tiesioginį ar netiesioginį skolinimąsi bei apie nustatytus apribojimus, todėl apie tai tiksliai spręsti yra gana sunku. Keliama prielaida, kad skolinimosi apribojimai buvo bei savivaldybės galėjo skolintis tiesiogiai.

1995 — 1990. Vietos savivaldos pagrindų įstatyme savivaldybių skolinimasis buvo apibūdintas taip: „Savivaldybė gali naudotis banko kreditais, imti ir teikti paskolas, leisti akcijas ir rengti loterijas.“ (23 str. 8 d.¹). Be to, galima paminėti, jog 1993 m. spalio mėn. priimtu ir įsigaliojusiu įstatymo pakeitimu² savivaldybėms buvo panaikinta teisė paskolas teikti. Nerasta papildomos informacijos apie savivaldybių tiesioginį ar netiesioginį skolinimąsi bei apie nustatytus apribojimus, todėl keliama prielaida, kad ir šiuo laikotarpiu buvo kaip 1996–1997 m. aprašyme.

3.12 lentelė

Kompleksinio aštuntojo indikatoriaus („Organizacinė autonomija“) charakteristikos

Indikatoriaus pavadinimas	Indikatoriaus aprašas	Subindikatoriai, įverčiai, vertinimo kriterijai
Organizacinė autonomija (<i>Organisational autonomy</i>)	Nurodoma, kiek savivaldybės turi laisvės sprendamos apie savo organizacijos ypatumus ir rinkimų tvarką	<i>Savivaldybės meras ir rinkimų tvarka</i>
		0 = Merus skiria aukštesnės valdžios grandys, ir savivaldybės negali daryti įtakos pagrindiniams rinkimų tvarkos elementams (rinkiminėms teritorijoms, deputatų skaičiui, rinkimų sistemai)
		1 = Merai renkami gyventojų arba tarybos
		2 = Merai renkami gyventojų arba tarybos, ir savivaldybė gali daryti įtaką kai kuriems rinkimų tvarkos elementams
		<i>Personalas ir struktūros. Savivaldybės gali:</i>
		Pačios samdyti personalą (0-0,5)
		Nustatyti savo darbuotojų atlyginimus (0-0,5)
		Pasirinkti savo organizacinę struktūrą (0-0,5)
		Steigti juridinius asmenis, savivaldybės įmones (0-0,5)

Kompleksinio indikatoriaus vertinimas (suminis):

2015 — 2004 (2,5 balo); 2003 — 1995 (3 balai); 1994 — 1990 (4 balai).

Savivaldybės meras ir rinkimų tvarka: 2015 — 1995 (1 balas); 1994 — 1990 (2 balai).

Nuo 1990 m. iki 1994 m. savivaldybių merai buvo renkami tarybos. Pačios savivaldybės rinkimų tvarkai galėjo daryti esminę įtaką. Rinkimų tvarka buvo reglamentuota Savivaldybių tarybų deputatų rinkimų įstatyme³ – jos esminiai elementai yra aptariami toliau:

- Rinkimų sistema – mažoritarinė (Astrauskas, 2013b). Respublikos pavaldumo miesto, rajono tarybos buvo renkamos vienmandatėse rinkiminėse apygardose. Tuo tarpu, rajono pavaldumo miesto, gyvenvietės, apylinkės taryba kiekviena pati apsisprendavo, ar rinkimus rengti vienmandatėse arba daugiamandatėje rinkiminėse apygardose (15 str.).

¹ Teisės aktų registras. 1990-02-12, Nr. XI-3676.

² Teisės aktų registras. 1993-10-12, I-273.

³ Teisės aktų registras. 1989-12-07, Nr. XI-3455.

- Renkamų tarybos narių skaičių gana laisvai galėjo pasirinkti pačios savivaldybės. Įstatymu galiojo gana plačios intervalų ribos – „Į Respublikos pavaldumo miesto, rajono Liaudies deputatų tarybas renkama nuo 20 iki 100 deputatų. Į rajono pavaldumo miesto, gyvenvietės ir apylinkės Liaudies deputatų tarybas renkama nuo 7 iki 40 deputatų.“ (15 str.).
 - Šiuo laikotarpiu visos rinkiminės teritorijos buvo vadintos rinkimų apygardomis. Jų ribas nustatydavo rinkimų komisijos – šių komisijų sudėtį tvirtindavo konkrečios savivaldybės taryba.
- Nuo 1995 m. iki 2015 m. savivaldybių merai buvo renkami tarybos. Pačios savivaldybės praktiškai nedarė jokios įtakos rinkimų tvarkai. Rinkimų tvarka buvo reglamentuota Savivaldybių tarybų rinkimų įstatyme¹:

- Rinkimų sistema – proporcinė. Verta paminėti, jog Lietuvoje 2014 metais buvo įteisinti tiesioginiai savivaldybės tarybos nario–mero rinkimai – taip rinkimų sistema tapo mišria. Tačiau vertinimo tai nekeičia, nes pagal naująją tvarką pirmieji rinkimai įvyko jau 2015 metų eigoje.
- Renkamų tarybos narių skaičius buvo nustatomas įstatymu, ir priklausė nuo rinkimų apygardoje gyvenančių gyventojų skaičiaus. Galutinį oficialų renkamų tarybos narių skaičių konkrečiai apygardai skelbdavo Vyriausioji rinkimų komisija.
- Rinkimų apygarda nustatydavo Vyriausioji rinkimų komisija, o rinkimų apylinkes jau nusistatydavo pati apygardos rinkimų komisija. Tačiau apygardos rinkimų komisijas sudarydavo Vyriausioji rinkimų komisija, todėl savivaldybės praktiškai tam nedarė visiškai jokios įtakos.

Personalas ir struktūros: 2015 — 2004 (1,5 balo); 2003 — 1990 (2 balai). Savivaldybės gali:

- **Pačios samdyti personalą: 2015 — 1990 (0,5 balo).** Savivaldybės visada pačios galėjo samdyti savo personalą. Nuo 1990 m.² iki 1995 m.³ tą reglamentavo Vietos savivaldos pagrindų įstatymas: „Viršaitis, meras priima ir atleidžia iš pareigų savo aparato darbuotojus“ (12 str.). O nuo 1996 m.⁴ iki 2015 m.⁵ tą reglamentavo Vietos savivaldos įstatymas: „Administracijos padalinių vadovus, jų pavaduotojus, merui pritarus, skiria ir atleidžia administratorius. Kitus administracijos tarnautojus priima į darbą ir atleidžia administratorius.“ (11 str. 6 d.); „Savivaldybės administracijos direktorius: [...] skiria į pareigas ir iš jų atleidžia savivaldybės administracijos valstybės tarnautojus ir kitus savivaldybės administracijos darbuotojus“ (29 str. 8 d. 6 p.). Taigi, tvarka nepasikeitė, tik naujesnėje įstatymo redakcijoje buvo labiau akcentuota, jog egzistuoja dvi darbuotojų grupės: valstybės tarnautojai ir, galima pavadinti, dirbantys pagal darbo sutartis.

¹ Teisės aktų registras. 1994-07-07, Nr. I-532.

² Teisės aktų registras. 1990-02-12, Nr. XI-3676.

³ Teisės aktų registras. 1993-10-12, Nr. I-273.

⁴ Teisės aktų registras. 1994-07-07, Nr. I-533.

⁵ Teisės aktų registras. 2014-12-18, Nr. XII-1508.

- **Nustatyti savo darbuotojų atlyginimus: 2015 — 2004 (0 balų) ir 2003 — 1990 (0,5 balo).** Nuo 1990 m. iki 1995 m. savo darbuotojų atlyginimo nustatymą savivaldybėms apibrėžė Vietos savivaldos pagrindų įstatymas, kuriame teigiama: „Viršaitis, meras priima ir atleidžia iš pareigų savo aparato darbuotojus, nustato jiems atlyginimus pagal Lietuvos TSR Ministrų Tarybos patvirtintas atlyginimų schemas ir neviršijant nustatyto darbo apmokėjimo fondo“ (12 str. 6 d.¹). Pažvelgus į šiame įstatyme paminėtas atlyginimų schemas, galima teigti, jog atlyginimo dydžio nustatymas buvo gana laisvas. Kaip šio proceso pavyzdį galima paanalizuoti Vyriausybės 1991 m.² priimtą nutarimą. Pagal jo 3 priedėlį „Savivaldybių vadovų ir kitų pareigūnų tarnybiniai atlyginimai“ matosi, jog mažiausias galimas atlyginimas nuo didžiausio skyrėsi apie 30-50%, o tai yra gana ženklus dydis. Vėlesniu laikotarpiu, 1996–2003 m., atlyginimų nustatymą įtakojo įvairios reformos – įstatymai būdavo priimami su rekomendacijomis parengti naujas darbo apmokėjimo tvarkas, kitų įstatymų įsigaliojimai buvo atidedami, ir pan. Tačiau siekiant objektyviai įvertinti šį laikotarpį verta atsižvelgti į tai, jog jau minėtasis 1991 m.³ Vyriausybės nutarimas su padarytais esminiais pakeitimais galiojo iki pat 2003 m.⁴, o pagal jį atlyginimų dydžio nustatymo intervalai tapo dar platesni po 1997 m.⁵ pakeitimų. Mažiausias leistinas atlyginimas nuo didžiausio jau skyrėsi maždaug dvigubai-trigubai. O jau nuo 2004 m.⁶ savivaldybėse dirbantiems valstybėms tarnautojams pradėjo galioti Valstybės tarnybos įstatyme nurodyti atlyginimų koeficientai – pagal juos valstybės tarnautojo pareiginė alga turėjo būti nustatoma pagal pareigybės kategoriją – tad ji tapo vienoda visoms tos pačios kategorijos pareigybėms. Tačiau, nagrinėjant tai verta prisiminti, jog savivaldybėse dirba ne vien tik valstybės tarnautojai, o ir darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis. O jų yra gana nemažai: pavyzdžiui, 2014 m. Šiaulių m. savivaldybėje dirbo 87 asmenys pagal darbo sutartis ir 169 valstybės tarnautojai (Šiaulių miesto savivaldybė, 2015). Vilniaus m. savivaldybėje šis santykis buvo atitinkamai 314 ir 621 asmenys (Vilniaus miesto savivaldybė, 2015). Taigi, galima daryti išvadą, jog savivaldybės šituo laikotarpiu galėjo nustatyti atlyginimus tik daliai savo darbuotojų – t. y. tik dirbantiems pagal darbo sutartis. Jų buvo mažiau negu valstybės tarnautojų, todėl, atsižvelgiant į šito rodiklio įvertinimo tyrimo instrumente dichotomiškumą, vertinama, kad 2004–2015 m. laikotarpiu savivaldybės savo darbuotojams negalėjo nustatyti atlyginimų.
- **Pasirinkti savo organizacinę struktūrą: 2015 — 1990 (0,5 balo).** Visu šiuo laikotarpiu savivaldybės galėjo pačios pasirinkti savo organizacinę struktūrą. Dažniausiai tai būdavo įvardijama jų kompetencijose. 1990–1995 m. palei Vietos savivaldos pagrindų įstatymą,

¹ *Teisės aktų registras*. 1990-02-12, Nr. XI-3676.

² *Teisės aktų registras*. 1991-11-29, Nr. 499.

³ Žr. 2 išnašą.

⁴ *Teisės aktų registras*. 2001-06-14, Nr. 717.

⁵ *Teisės aktų registras*. 1997-04-14, Nr. 357.

⁶ *Teisės aktų registras*. 2003-12-18, Nr. IX-1926.

apibūdinant tarybos išimtinės kompetencijas, buvo teigta: „Tarybai pavaldžių valdymo organų sudarymas ir jų nuostatų tvirtinimas“ (7 str. 5 p.¹). Be to, 16 str. 4 d.² minima apie tarybos sekretoriato struktūrą, kurią nustato prezidiumas. Laikotarpiu nuo 1996 m. iki 2015 m. savivaldybės taipogi pačios nustatinėjo struktūrą. Nuo pirmosios Vietos savivaldos įstatymo redakcijos tvirtinama, jog taryba „nustato administracijos struktūrą“ (15 str. 3 p.³). Lygiai tas pats savo esme teigiama ir vėlesniais metais.

- **Steigti juridinius asmenis, savivaldybės įmones: 2015 — 1990 (0,5 balo).** Pagal Vietos savivaldos pagrindų įstatymo 24 str. 1 d. 4 p.⁴, galiojusį laikotarpiu 1990–1992 metais, teigta, jog savivaldybės „steigia ir reorganizuoja vietinio ūkio įmones, įstaigas ir organizacijas“. Laikotarpiu nuo 1996 m.⁵ pagal Vietos savivaldos įstatymą minima, jog savivaldybės: „priima sprendimus įsteigti, reorganizuoti ar likviduoti veikiančias pagal Įmonių įstatymą savivaldybės įmones ir organizacijas“ (15 str. 15 p.); „priima sprendimus dėl iš savivaldybės biudžeto lėšų išlaikomų įstaigų, įmonių, organizacijų steigimo, reorganizavimo bei likvidavimo“ (15 str. 16 p.). Iš esmės, Vietos savivaldos įstatyme ir iki pat 2015 metų išliko tokia pati tvarka. Taigi, savivaldybių teisę steigti juridinius asmenis, savivaldybės įmones beveik visu tiriamu laikotarpiu reglamentavo vietos savivaldai skirti specializuoti įstatymai. Tačiau 1993–1995 metais, vykstant teisėkūrai, jau minėtasis tą sritį reglamentuojantis punktas Vietos savivaldos pagrindų įstatyme negaliojo – tačiau tai iš esmės nekeitė savivaldybių galimybių dėl steigimo – jas tuo laikotarpiu jau reglamentavo specializuoti teisės aktai: 1990–1994 m. Valstybinių įmonių įstatymas (6 str.⁶), nuo 1995 metų – Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas (5 str.⁷).

3.13 lentelė

Devintojo indikatoriaus („Teisinė apsauga“) charakteristikos

Indikatoriaus pavadinimas	Indikatoriaus aprašas	Įverčiai ir vertinimo kriterijai
Teisinė apsauga (<i>Legal protection</i>)	Nurodoma, kokios egzistuoja konstitucinės ar teisinės priemonės savivaldybių teisėms apsaugoti	0 = Neegzistuoja jokių teisinių priemonių savivaldybių teisėms apsaugoti
		1 = Savivaldybių teisių apsauga deklaruota konstituciniuose straipsniuose ar kituose teisės aktuose
		2 = Savivaldybės gali kreiptis į teismų sistemą dėl ginčų su aukštesnėmis valdžios grandimis (pavyzdžiui, į konstitucinius teismus, administracinius teismus, tribunolus, įprastus teismus)
		3 = Savivaldybių teisės apsaugotos aukščiau paminėtomis priemonėmis, be to, egzistuoja ir papildomų priemonių – pavyzdžiui, visų savivaldybių išvardijimas konstitucijoje ar draudimas versti jas susilieti

¹ Teisės aktų registras. 1990-02-12, Nr. XI-3676.

² Žr. 1 išnašą.

³ Teisės aktų registras. 1994-07-07, Nr. I-533.

⁴ Žr. 1 išnašą.

⁵ Žr. 3 išnašą.

⁶ Teisės aktų registras. 1994-11-10, Nr. I-656.

⁷ Teisės aktų registras. 1994-12-21, Nr. I-722.

2015 — 1993 (2 balai). Šiuo laikotarpiu vietos savivaldos teisinę apsaugą garantavo Konstitucijos 122 straipsnis¹, skelbiantis, jog: „Savivaldybės dėl savo teisių pažeidimų turi teisę kreiptis į teismą.“ Galima pripažinti, kad kitų (detalesnių, „gilesnių“) teisinės apsaugos garantijų savivaldybėms nebuvo numatyta.

1992 — 1990 (1 balas). Savivaldybių teisinė apsauga buvo vykdyta ne suteikiant savivaldybėms teisę ginti savo interesus kreipimaisiais į teisminę sistemą, o kitu, konstitucinio lygmens teisės aktu reglamentuotu būdu. Lietuvos Respublikos Laikinajame Pagrindiniame Įstatyme buvo numatyta, jog, kilus ginčui tarp žemesniosios pakopos ir aukštesniosios pakopos savivaldybių, iškilusį klausimą galutinai sprendžia Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba (108 str.²).

3.14 lentelė

Dešimtojo indikatoriaus („Administracinė priežiūra“) charakteristikos

Indikatoriaus pavadinimas	Indikatoriaus aprašas	Įverčiai ir vertinimo kriterijai
Administracinė priežiūra (<i>Administrative supervision</i>)	Nurodoma, koku mastu vykdoma savivaldybių administracinė priežiūra	0 = Administracinė priežiūra apima savivaldybių sprendimų atitiktį teisės aktams bei jų tikslingumą, naudingumą.
		1 = Administracinė priežiūra apima savivaldybių finansų duomenis ir finansavimo prioritetus
		2 = Administracinė priežiūra vykdoma tik užtikrinant atitiktį teisės aktams (savivaldybių sprendimų legalumą)
		3 = Administracinė priežiūra yra minimali

2015 — 1993 (2 balai). Vietos savivaldos administracinę priežiūrą reglamentavo Lietuvos Respublikos Konstitucijos 123 straipsnis³. Juo buvo įtvirtintas toks reglamentavimas, jog vietos savivaldos sprendimų atitiktis valstybiniam teisės aktams, Vyriausybės sprendimams turi būti prižiūrima atstovo iš Vyriausybės. Šis administracinės priežiūros institutas, beje, nevykdė finansinės priežiūros funkcijų.

1992 — 1990 (2 balai). Vietos savivaldos administracinę priežiūrą vykdė prokuratūros organai – jie prižiūrėjo kaip vietos savivaldos valdymo organų veikla atitinka teisės aktams (Bakaveckas, 2004).

3.15 lentelė

Vienoliktojo indikatoriaus („Centrinė ar regioninė prieiga“) charakteristikos

Indikatoriaus pavadinimas	Indikatoriaus aprašas	Įverčiai ir vertinimo kriterijai
Centrinė ar regioninė prieiga (<i>Central or regional access</i>)	Nurodoma, koku mastu aukštesnės valdžios grandys dėl vykdomos politikos atsiklausia savivaldybių pozicijos	0 = Aukštesnės valdžios grandys neatsiklausia savivaldybių pozicijos bei nėra jokių oficialių atstovavimo mechanizmų
		1 = Aukštesnės valdžios grandys atsiklausia savivaldybių pozicijos, ir/arba savivaldybės turi prieigą prie aukštesnio lygmens sprendimų priėmimo per oficialų atstovavimą, tačiau daro ribotą įtaką

¹ Teisės aktų registras. 2006-04-25, Nr. X-572.

² Teisės aktų registras. 1990-03-11, Nr. I-14.

³ Žr. 1 išnašą.

Indikatoriaus pavadinimas	Indikatoriaus aprašas	Įverčiai ir vertinimo kriterijai
		2 = Aukštesnės valdžios grandys reguliariai atsiklausia savivaldybių pozicijos per nuolatinius konsultavimosi kanalus, ir savivaldybės daro esminę įtaką 3 = Savivaldybės turi prieigą prie aukštesnio lygmens sprendimų priėmimo per oficialų atstovavimą (pavyzdžiui, Prancūzijos senatas), ir savivaldybės daro esminę įtaką

2015 — 2001 (2 balai). Pradedant 2001 metais atsirado ganėtinai svarbus pokytis aukštesnės valdžios ir savivaldybių tarimosi srityje – pasirašytas Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Lietuvos savivaldybių asociacijos susitarimas „Dėl dvišalio bendradarbiavimo“ (2000). Juo remiantis buvo sudaryta reguliariai posėdžiaujanti komisija – tuo metu buvo reglamentuoti 2 eiliniai komisijos posėdžiai per metus, bei galimybė sukviesti neeilinius komisijos posėdžius.

2000 — 1996 (1 balas). Anksčiau egzistavusi savivaldybių veikimo grįsto keliomis sąjungomis situacija buvo gan veiksminga, tačiau turėjo ir savų trūkumų. Minima, jog kelios sąjungos „sugebėjo bendradarbiauti savivaldybių mokymo, ryšių su užsienio savivaldybių organizacijomis koordinavimo, žiniasklaidos srityje (leido žurnalą), tačiau buvo problematiška suformuoti bendrą savivaldybių poziciją esminiais klausimais ir nuosekliai šios pozicijos laikytis. Be to, jos neturėjo stiprių techninių sekretariatų. Todėl brendo idėja sukurti vieningą savivaldybėms atstovaujančią organizaciją.“ (Lietuvos savivaldybių asociacija, 2012). Įstatymu „Dėl Lietuvos savivaldybių asociacijos pagrindinių nuostatų“¹ buvo padėti pagrindai būtent tokios asociacijos įkūrimui.

1995 — 1991 (1 balas). Šiuo laikotarpiu be jau anksčiau Vietos savivaldos pagrindų įstatyme² reglamentuoto savivaldybių nuomonės atsiklausimo, Lietuvoje prasidėjo ir savivaldybių sąjungų kūrimo procesai. 1991 metais Aukščiausioji Taryba priėmė nutarimą „Dėl savivaldybių sąjungų“³. Jame akcentuotos toks požiūris, jog Lietuvoje gali kurtis-egzistuoti keletas savivaldybių sąjungų. O jau šios sąjungos savo valia gali sudaryti aukščiausio lygmens *Lietuvos savivaldybių sąjungą*. Taigi, šituo laikotarpiu atsirado dar viena, nauja savivaldybių ir aukštesnės valdžios tarimosi forma – nebe tik atsiklausimas dėl konkrečių atvejų, o oficialus atstovavimas.

1990 (1 balas). Šiais metais Lietuvoje dar nebuvo oficialių savivaldybių atstovavimo mechanizmų, kita vertus – aukštesnės valdžios atsiklausdavo savivaldybių pozicijos. Tas teigta Vietos savivaldos pagrindų įstatymo 26 str. 1 d.⁴: „Tais atvejais, kai su savivaldybės interesais susijusius reikalus svarsto aukštesnieji valstybės organai, jie apie tai privalo pranešti savivaldybei. Savivaldybės Taryba teikia savo pasiūlymus, kuriuos privalo išnagrinėti aukštesnieji valstybės organai.“ Manoma, kad šiais metais savivaldybės darė ribotą įtaką – dėl tų metų valstybės raidos ypatybių.

¹ *Teisės aktų registras*. 1995-03-28, Nr. I-833.

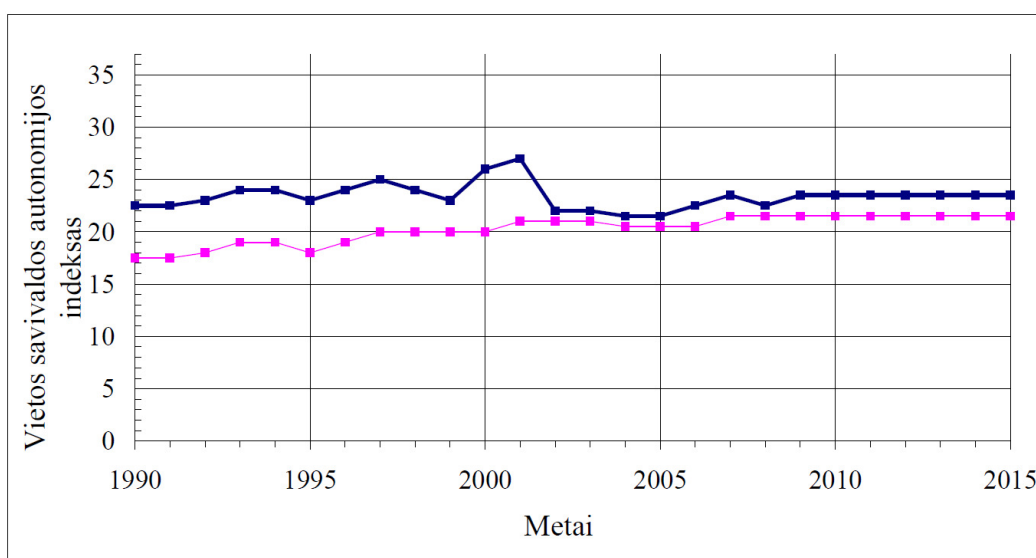
² *Teisės aktų registras*. 1990-02-12, Nr. XI-3676.

³ *Teisės aktų registras*. 1991-04-25, Nr. I-1262.

⁴ Žr. 2 išnašą.

3.2. Vietos savivaldos autonomijos Lietuvoje 1990–2015 metų laikotarpiu vertinimo apibendrinimas

Jeigu žiūrėti į bendrą indeksą (3.1 pav.: mėlyna spalva) – tai atrodo, jog nuo 1990 m. iki 2015 m. vietos savivaldos autonomija ir nepakito. Svyravimų šiek tiek buvo, bet iš esmės jie vyko dėl dviejų iš finansinių indikatorių. Sumanyta iliustruoti indekso kitimą ignoruojat šiuos du indikatorius. Tai pavaizduota 3.1 pav. – rožine spalva. Matosi, jog kitimas buvo nors ir lėtai, bet stabiliai didėjantis. Žinoma, tokio kompleksinio reiškinių kaip vietos savivaldos autonomija net ir maži pokyčiai gali ženkliai įtakoti visuomenę. Tačiau akivaizdu, jog autonomijos didinimui, jeigu būtų toks poreikis, potencialo dar yra daug. Toliau tekste yra apibendrintas kiekvienas indikatorius. Detalūs įverčiai yra pateikti 5 priede.



3.1 pav. Vietos savivaldos autonomijos indekso kaita (1990–2015 metais)

Institucinis gilumas. Visu tirtu laikotarpiu savivaldybių kompetencijos buvo pakankamai plačios, apimančios įvairias veiklos bei viešosios politikos sritis. 1996–2015 m. egzistavo galimybė savivaldybėms vykdyti likutines kompetencijas, todėl tuo laikotarpiu indikatorius buvo įvertintas maksimaliai. O iki 1996 m. šiek tiek mažesnę įvertį ir nulėmė būtent tai, jog likutinės kompetencijos nebuvo priskirtos savivaldybėms.

Politikos apimtys. Šiame indikatoriuje vertintos netgi aštuonios politikos sritys. Pastebėta, jog dauguma jų pagal šį indikatorių nekito visu tirtu laikotarpiu. Tik *žemėtvarkos* ir *rūpybos, globos* sritys turėjo nedidelių autonomijos pokyčių. *Žemėtvarkoje* tai atsispindėjo kaip didesnis savivaldybių dalyvavimas statybos leidimų administravime. *Rūpyboje, globoje* – tai buvo bendro pobūdžio padidėjusi atsakomybė. Žiūrint skirtumus tarp skirtingų politikos sričių, matosi, jog didesnė autonomija būdinga *socialinės paramos, žemėtvarkos, viešojo transporto, aprūpinimo būstu* sritims. Mažesnė autonomija – *policijos* sričiai.

Efektyvi politinė diskrecija. Šiame indikatoriuje vertintos tos pačios aštuonios politikos sritys. Autonomijos mastas ženkliai pakito *socialinės paramos* bei *rūpybos, globos* srityse. Šiek tiek – *žemėtvarkos* srityje. Žiūrint skirtumus tarp skirtingų politikos sričių, matosi, jog didesnė autonomija būdinga *sveikatos priežiūros, žemėtvarkos, viešojo transporto, aprūpinimo būstu* sritims. Mažesnė autonomija būdinga *švietimo ir policijos* sritims.

Fiskalinė autonomija. Nors fiskalinė autonomija visu tirtu laikotarpiu buvo ganėtinai maža, tačiau jos tendencija yra didėjanti. Tai prasidėjo 2007 m., leidus pačioms savivaldybėms nusistatyti nekilnojamojo turto mokesčio tarifą. 2013 m. šio mokesčio tarifo galimas intervalas buvo dar labiau praplėstas, taipogi – suteikta galimybė tokia pačia tvarka nusistatyti tarifą ir žemės mokesčiui.

Finansinių pervedimų sistema. Šis indikatorius buvo vienas labiausiai svyravusių. Tą nulėmė 1997–2002 metų laikotarpiu vykusios gyventojų pajamų mokesčio paskirstymo reformos. Iki šio laikotarpio pradžios finansiniai pervedimai savivaldybėms buvo beveik vien tik nesąlyginiai, o nuo 2002 metų sąlyginių pervedimų kiekis staigiai išaugo.

Finansinis savęs išlaikymas. Vykusios gyventojų pajamų mokesčio paskirstymo reformos (kai šis mokestis vėl tapo dalijamuoju) turėjo esminę reikšmę šiam indikatoriumi – labai sumažėjo taip interpretuojamų savivaldybių pajamų iš savų šaltinių dalis.

Skolinimosi autonomija. Visu laikotarpiu šio indikatoriaus įvertis nekito – savivaldybės galėjo skolintis be tiesioginio aukštesnių valdžios grandžių pritarimo, ir galiojant vienam arba keliems apribojimams.

Organizacinė autonomija. Šio indikatoriaus struktūra – dviguba: 1. Meras ir rinkimų tvarka. 2. Personalas ir struktūros. Pirmajame subindikatoriume ženklūs pokyčiai įvyko nuo 1995 metų. Jei iki tol savivaldybės turėjo daug laisvės rinkimų tvarkoje (galėjo pačios pasirinkti rinkimų sistemą ir renkamų tarybos narių skaičių, nusistatyti rinkimų apygardų ribas), tai nuo 1995 metų savivaldybės neteko šių laisvių. Antrajame subindikatoriume autonomija buvo maksimali iki 2004 metų. Tais metais buvo pakeista atlyginimų nustatymo savo darbuotojams tvarka, ir šio subindikatoriaus įvertis truputį sumažėjo.

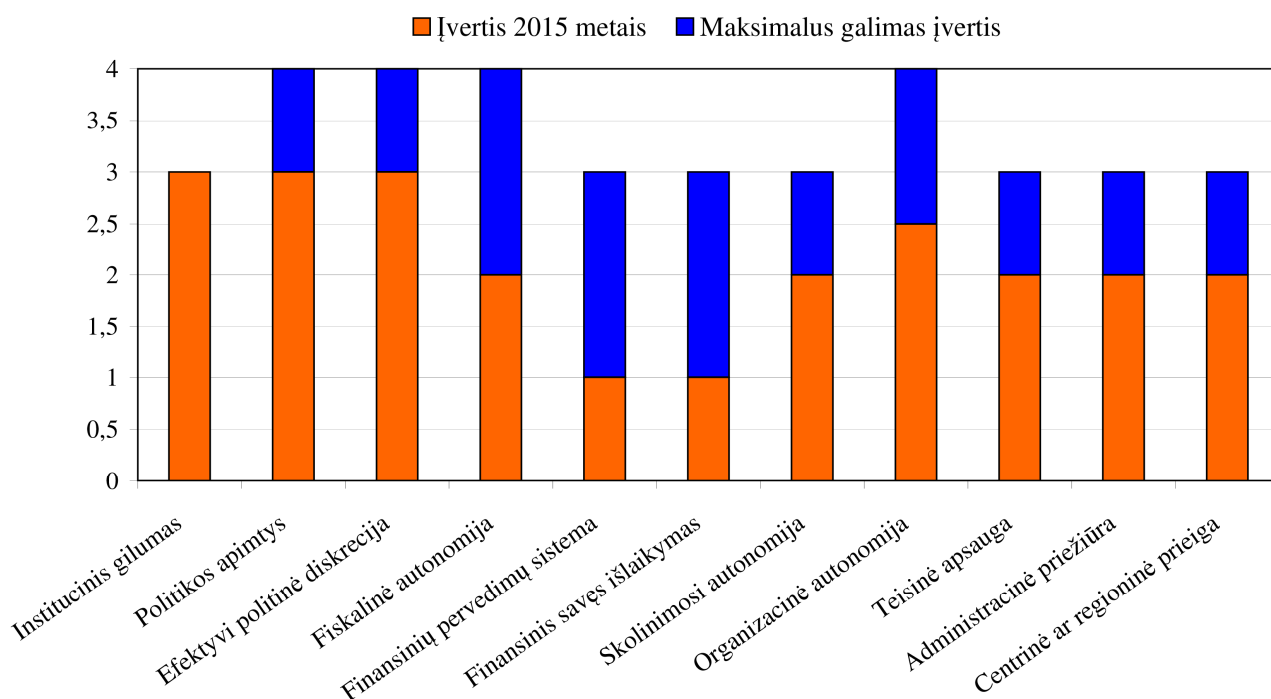
Teisinė apsauga. Šios srities autonomijos įvertis padidėjo po Konstitucijos priėmimo 1992 m. Iš esmės tai kitų pokyčių nevyko. savivaldybėms teisę ginti savo interesus kreipimaisiais į teisminę sistemą.

Administracinė priežiūra. Šio indikatoriaus pobūdis šiek tiek pasikeitė priėmus Konstituciją – tačiau tai nepakeitė įverčio – visą laiką administracinė priežiūra buvo vykdyta tik dėl vietos savivaldos valdymo organų veiklos atitikties teisės aktams. Tą vykdė prokuratūra (iki 1992 m.) ir atstovas iš Vyriausybės (nuo 1993 m.).

Centrinė ar regioninė prieiga. Šis indikatorius kito gana intensyviai. Aukštesnės valdžios grandys tardavosi su savivaldybėmis nuo pat 1990 metų. Beveik iš kart po to prasidėjo savivaldybių organizacijų steigimosi, brandos, kaitos periodas. Galima teigti, jog jis tęsėsi iki 1995 metų, kuomet buvo įkurta Lietuvos savivaldybių sąjunga. Dar vienas vėliau įvykęs svarbus pokytis – su Vyriausybe pasirašytas susitarimas dėl dvišalio bendradarbiavimo (2000 metais).

3.3. Vietos savivaldos autonomijos Lietuvoje galimi pokyčiai

Šiame skyriuje apžvelgiama kokie galėtų vykti Lietuvos vietos savivaldos autonomijos pokyčiai. Jau 1.2 skyriuje „Vietos savivaldos ir jos autonomijos filosofinė bei sociokultūrinė problematika“ buvo samprotauta, jog vietos savivaldos autonomija – tai ne absoliuti vertybė. Autonomijos mastas turėtų atitikti valstybės politinės, pilietinės kultūros lygį. Nors, išties, daugelis šiame skyriuje aptartų pokyčių skirti būtent autonomijos didinimui. Jie buvo numatyti atsiremiant į dabartinę (2015 metų) situaciją – ji pavaizduota šiame paveikslėlyje:



3.2 pav. Vietos savivaldos autonomijos indikatorių įverčiai (2015 m.)

Institucinis gilumas. Nors šis indikatorius – vienintelis, kuris 2015 m. turi maksimalų įvertį (beje, jį turi nuo 1996 m.), visgi pokyčiai yra galimi ir jame. Apie tai rašo Astrauskas (2014, p. 204) – jog dabartinis „Lietuvos vietos savivaldybių kompetencijos skirstymas [...] kelia tam tikrų abejonių dėl atitikimo Europos vietos savivaldos chartijos reikalavimams“. Jis teigia, jog galima diskutuoti, ar teisinio reguliavimo principas, būdingas anglosaksiškosios teisinės sistemos šalims, kuriose vietos savivaldybių kompetencija skirstoma į privalomąją ir fakultatyvinę, tinka vietos savivaldai Lietuvoje. Lietuvos teisinė sistema yra kitokia – kontinentinė (Kurauskas, 2011). Taipogi,

keltas klausimas, ar reglamentuojant vietos savivaldos kompetencijas pakankamai atsižvelgiama į subsidiarumo principą.

Politikos apimtys ir efektyvi politinė diskrecija. Nustatyta, jog 2015 metais santykinai maža autonomija buvo būdinga *švietimo, sveikatos priežiūros ir policijos* sritims. Todėl ieškota mokslinės informacijos apie šių politikos sričių galimas perspektyvas vietos savivaldoje. Tačiau buvo rasta tik apie *policijos* sritį – tai aprašyta toliau tekste.

Minima, jog vertėtų didinti savivaldybių autonomiją policijos sričiai, nes centrinės valdžios institucijos šią sritį koordinuoja mažiau efektyviai, negu galėtų tą daryti savivaldybės. Tą lemia jų atitolimas nuo vietinių gyventojų interesų – dėl to reikalavimai viešajam saugumui kuriami gana universalizuoti, neatsižvelgiant į atskirų teritorijų ypatybes bei poreikius šioje srityje. Siūloma pertvarkyti teisinį reglamentavimą taip, jog savivaldybės galėtų pačios apsispręsti „kokia viešosios tvarkos apsaugos forma (pasitelkiant valstybinę policiją, privačias saugos tarnybas, kuriant savivaldybių viešosios tvarkos apsaugos tarnybas ar tarnybas, savanoriškai formuojamas iš vietos gyventojų) efektyviai užtikrintų vietos gyventojų saugumo poreikius“. Taipogi, minima, jog „būdamas labiau nepriklausomas nuo centrinės valdžios ir žinodamas vietos gyventojų poreikius, galėtų suformuluoti išsamesnę viešosios tvarkos apsaugos strategiją“ (Novikovas, 2010, p. 135).

Taipogi, aptikta informacijos ir apie autonomijos sumažinimo poreikį, būtent *viešojo transporto* srityje. Popovas (2012, p. 9) teigia, jog „keleivių vežimo vietiniais maršrutais sistema šalyje šiuo metu pernelyg decentralizuota“. Siekiant mažinti šį decentralizavimą bei sprendžiant kitas viešojo transporto srities problemas „siūlytina išnagrinėti galimybes steigti viešas įstaigas apskričių centruose, kurių dalininkėmis taptų apskričių savivaldybės“ (Popovas, 2012, p. 13).

Fiskalinė autonomija. Lietuvoje fiskalinė autonomija pastaraisiais metais didėja, tačiau išlieka dar daug potencialo ją didinti. 2015 m. savivaldybės galėjo nusistatyti jau dviejų mokesčių tarifus: nekilnojamojo turto mokesčio ir žemės mokesčio. Įstatymais apibrėžtos abiejų šių mokesčių tarifų nustatymo intervalai, jie yra gana platūs. Bet kokiu atveju, siekiant toliau plėtoti fiskalinę autonomiją, keliamas klausimas – kokių mokesčių tarifus ir/arba bazes būtų galima leisti nusistatyti savivaldybėms, ir kokios turėtų egzistuoti tų tarifų ir/arba bazių ribos? Baltušnikienė (2004, p. 95) apibendrina, jog – „daugelis mokslininkų sutinka, kad tinkamiausi vietos mokesčiai yra turto ir fizinių asmenų pajamų mokesčiai“. Abejoms šioms mokesčių rūšims pateikia siūlymus Davulis, Peleckis, Slavinskaitė (2013) – siūloma suteikti dar didesnes galias savivaldybėms turto mokesčių atžvilgiu (galima tai suprasti kaip platesnius intervalus, bei galimybę nusistatyti mokesčio bazę); leisti savivaldybėms įstatymu apibrėžtose ribose nusistatyti gyventojų pajamų mokesčio tarifą, bei truputį koreguoti gyventojų pajamų mokesčio paskirstymo mechanizmą; vystyti smulkius mokesčius (pavyzdžiui – automobilių laikymo kiemuose, ir pan.). Visgi, Smirnovaitė (2010, p. 72) pabrėžia atsargumą ir nuosaikumą dėl bet kokios finansinės autonomijos didinimo: „Savivaldybių

finansinis savarankiškumas Lietuvoje turėtų būti plėtojamas, tačiau iki tam tikro lygio atsižvelgiant į objektyvias priežastis, tokias kaip korupcija, darbuotojų kompetencijos stoka ir kt. Per didelis savivaldybių finansinis savarankiškumas gali skatinti ekonominę netolygumą valstybėje ir neskaidrų finansinių išteklių naudojimą.“

Finansinių pervedimų sistema. Nuo pat reformų (2002 m.) finansinių pervedimų proporcija ir visas finansinių pervedimų sistemos modelis iš esmės nesikeitė. Maždaug pusę visų pervedimų sudaro sąlyginiai pervedimai. Galimybes koreguoti finansinių pervedimų sistemą apžvelgia Civinskas ir Tolvaišis (2006). Dėl jau minėtojo pokyčių nebuvimo, šių autorių išvalgos tebėra aktualios ir iki šių dienų. Jie išvelgia, jog sąlyginių pervedimų kiekis yra per didelis – „specialiųjų tikslinių dotacijų dominavimas savivaldybių biudžetų struktūroje iš tikrųjų varžo savivaldybių finansinį savarankiškumą – tai parodo tendencijos valstybės deleguotoms funkcijoms vykdyti skirtas lėšas nukreipti kitoms sritims finansuoti. Pernelyg didelis tikslinių lėšų panaudojimo reglamentavimas trukdo savivaldybėms racionaliai ir efektyviai skirstyti lėšas, atsižvelgiant į realius poreikius.“ (Civinskas ir Tolvaišis, 2006, p. 96). Tačiau, kalbant apie sąlyginius pervedimus, būtina turėti omenyje, jog esminę jų dalį sudaro *mokinio krepšelis* – 2015 metų biudžete¹ jis sudarė net 77% nuo visų sąlyginių pervedimų. Civinskas ir Tolvaišis (2006) mano, jog *mokinio krepšelis* galėtų būti transformuotas į bendrąją dotaciją, kai visos savivaldybės užbaigs mokyklų tinklų pertvarką. Panašu, jog pertvarkos procesas jau eina į pabaigą (Targamadžė, 2015). Todėl tai iš esmės ir yra pagrindinis galimas pokytis savivaldybėms skiriamų sąlyginių ir nesąlyginių finansinių pervedimų proporcijai įtakoti.

Finansinis savęs išlaikymas. Savivaldybių finansinis savęs išlaikymas šiuo metu yra gana mažas. Turbūt paprasčiausiai atrodytų siekiant jį padidinti – paversti gyventojų pajamų mokestį nebe dalijamuoju mokesčiu (kaip tai buvo 1998–2001 metais). Tačiau prieš tai darant reikia suvokti, jog tai gali turėti ir įvairių neigiamų padarinių (Baltušnikienė, 2006). Nuosaikešnis sprendimas – vietinių mokesčių Lietuvoje įteisinimas bei išplėtojimas (Astrauskas ir Striškaitė, 2003; Civinskas ir Tolvaišis, 2006; Davulis, 2006, 2009; Smirnovaitė, 2010; Davulis, Peleckis, Slavinskaitė, 2013).

Skolinimosi autonomija. Šiuo metu esant pakankamai dideliame savivaldybių išskolinimui (BNS, 2015a) nevertėtų didinti savivaldybių autonomijos šioje srityje – t. y. galiojantys apribojimai yra laikomi tinkamais šiam laikotarpiui. Beje, esant dideliame poreikiui, Seimas atsižvelgia į konkrečių savivaldybių prašymus padidinti skolinimosi limitą (kuris yra vienas esminių apribojimų) (BNS, 2015b). Tačiau ateityje skolinimosi autonomija galėtų būti didinama ne vien tik apribojimų mažinimu, o ir skolinimosi formų praplėtimu. Pavyzdžiui, Lietuvoje ganėtinai ilgai vyksta diskursas dėl savivaldybių obligacijų teisinio reglamentavimo. Savivaldybėms nėra draudžiama „leisti

¹ *Teisės aktų registras*. 2014-12-11, Nr. XII-1408.

savivaldybių vertybinių popierių, tačiau tokios apyvartos nereglamentuoja joks teisės aktas“ (Armonaitė ir Gurėjevas, 2006, p. 5). Iki pat šiolei situacija išsilaikė tokia pati (BNS, 2015c). Tačiau moksliniuose šaltiniuose randamas pozityvus požiūris į Lietuvos savivaldybių galimybę leisti obligacijas (Beniušienė, Vveinhardt, Tijūnaitis, 2004; Tarasiukaitė, 2009; Žigienė, 2009).

Organizacinė autonomija. Šio indikatorius struktūra – dviguba: 1. Meras ir rinkimų tvarka. 2. Personalas ir struktūros. Kalbant apie merą ir rinkimų tvarką, tai galima būtų perimti patirtį iš tiriamo laikotarpio pradžioje buvusio teisinio reglamentavimo dėl kurio šis subindikatorius buvo įvertintas maksimaliai. Juo galiojo laisvė savivaldybėms nusistatyti: tarybos narių skaičių, rinkimų sistemą, rinkimų apygardų ribas. 2015 m. situacijoje savivaldybės jau neturi nei vienos iš šių laisvių. Nors, kalbant apie mokslinių šaltinių analizę, tai juose nebuvo rasta informacijos, jog vertėtų pilnai arba bent jau dalinai sugrąžinti buvusias savivaldybių laisves rinkimų tvarkos įtakojimui.

Galbūt priežastis, kodėl šios laisvės dabar panaikintos, slypi tame, jog Lietuvos savivaldybės yra stambios – palei vidutinį gyventojų skaičių vienoje savivaldybės teritorijoje Lietuva užima netgi 3-ią vietą tarp visų ES šalių (CEMR, 2013). Galima manyti, jog laisvė savivaldybėms pačioms nusistatyti rinkimų tvarką yra reikšminga kuomet savivaldybės yra mažos – tai leidžia optimaliau panaudoti lėšas, siekti efektyvesnio atstovavimo, padidinti patogumą rinkėjams.

Personalo ir struktūrų subindikatoriuje maža autonomija yra tik galimybės nustatyti atlyginimus savo darbuotojams aspektu. Didesnė autonomija buvo iki reformų 2004 metais – po jų valstybės tarnautojams (kurie savivaldybėse sudaro daugumą visų darbuotojų) pareiginės algos dydis tapo nustatomu pagal įstatymu reglamentuotus koeficientus. Rusteika ir Diržytė (2014) pateikia įvairių siūlymų dėl darbo apmokėjimo sistemos valstybės tarnautojams koregavimo. Vienas iš jų – nustatyti ne fiksuotus, o intervalinius pareiginės algos koeficientus (panašiai, kaip tai buvo tirta laikotarpio pradžioje). Tai suteiktų galimybę „lanksčiau reaguoti į darbo rezultatų pasikeitimą laipsniškai keičiant pareiginę algą intervalo ribose“ (Rusteika ir Diržytė, 2014, p. 586).

Nors, kaip jau minėta, visi kiti šio subindikatorius aspektai pasižymi didele autonomija, bet reikėtų aptarti ir vieną ypatingą iš jų – tai galimybė pačioms savivaldybėms rinktis savo organizacinę struktūrą. Lietuvos atveju šis aspektas buvo įvertintas maksimaliai, nes jis interpretuotas kaip administracines funkcijas vykdančių organų struktūros pasirinkimas. O politinė savivaldybių struktūra visoje Lietuvoje yra vienoda – ją nustato centrinė valdžia. Nors pasaulyje būna ir kitaip – yra valstybių, kuriose abi šias struktūras (jos kartu sudaro taip vadinamąjį savivaldos modelį) gali pasirinkti pačios savivaldybės (Lazauskienė, 2013).

Teisinė apsauga. 2015 metais savivaldybių autonomija pagal šį indikatorius yra gana didelė. Dar daugiau ji būtų įvertinta, jei galiotų papildomos apsaugos priemonės. Minima galimybė išvardyti visas savivaldybės įstatyme arba, pavyzdžiui, Konstitucijoje – tuo apsunkinant galimybę priversti jas susilieti. Kažin, ar Lietuvai tai aktualu, nes skatinimas savivaldybes jungtis tirtu

laikotarpiu buvo minimalus, o tos reformos, kurios buvo svarstytos, galėtų būti laikomos tikrai racionaliomis. Viena iš tokių reformų – žiedinių savivaldybių naikinimas (Astrauskas, 2011).

Administracinė priežiūra. Lietuvoje savivaldybių administracinės priežiūros vykdymas priskirtas Vyriausybės atstovo institucijai. Šios institucijos praktinę raišką analizuoja Kiurienė ir Zajančkauskaitė (2013) – aptariamoms įgaliojimų įgyvendinimo formos bei jų naudojimo statistika. Viena iš formų – tai išankstinė teisės aktų projektų kontrolė. 2012 metais buvo pateikti 21703 teisės aktų projektai, neatitikimų iš jų rasta 1555-uose (apie 7%). Kita forma yra motyvuotas teikimas (siūlymas svarstyti teisės akto panaikinimo arba pakeitimo klausimą). 2012 metais tokių teikimų buvo 361, o iš jų buvo patenkinti 278 (apie 77%). Iš šios statistikos galima spręsti, kad Vyriausybės atstovo institutas yra reikalingas, ir jo naikinti nereikėtų.

Centrinė ar regioninė prieiga. Pagal viešojoje erdvėje randamą savivaldybių poziciją galima būtų teigti, jog centrinė valdžia vis dar labiau galėtų atsižvelgti į savivaldybių pasiūlymus ar greičiau į juos reaguoti. Tačiau tokia savivaldybių pozicija dar neparodo, jog centrinė valdžia Lietuvoje į savivaldybių nuomonę kreipia mažai dėmesio. Manoma, kad politinė įtampa tarp centrinės valdžios ir vietos savivaldos atstovų iš esmės egzistavo visada.

Verta patyrinėti, jog pagal šio tyrimo instrumentą yra minima, jog didesnė autonomija šiame indikatoriuje pasireikštų oficialaus atstovavimo formos įsteigimu (tyrimo instrumente kaip pavyzdys buvo paminėtas Prancūzijos Senatas). Šią instituciją sudaro 348 asmenys-senatoriai, kuriuos renka – paprastais žodžiais kalbant – savivaldybių tarybų nariai. Senatas vaidina ypatingą rolę atstovaudamas administracinius-teritorinius vienetus, bet tuo jo rolė toli gražu neapsiriboja. Senatas – pilnaverčiai parlamento rūmai (Sénat, 2015a, 2015b). Prancūzijoje egzistuoja dviejų rūmų parlamentas – tokiai situacijai apibrėžti dažnai mokslinėje literatūroje yra vartojama sąvoka *bikameralizmas*. Minima, jog šiais laikais tokią įstatymų leidžiamosios valdžios formą turi ir federacinės, ir unitarinės valstybės (Дзыбова, 2008). Galimybės Lietuvoje įsteigti bikameralizmą galėtų būti tiriamos atskiru tyrimu. Bet tokių tyrimų nerasta, todėl pabandyta apžvelgti, ar yra bikameralinių valstybių, kurios būtų ir pagal savo teritoriją, ir pagal savo gyventojų skaičių panašios į Lietuvą:¹

- Pagal teritoriją: Urugvajus (176 000 km²), Tadžikistanas (143 000 km²), Liberija (111 000 km²), Jordanija (89 000 km²), Austrija (84 000 km²), Čekija (79 000 km²), Airija (70 000 km²), Bosnija ir Hercegovina (51 000 km²), Dominikos Respublika (48 000 km²), Šveicarija (41 000 km²), Belgija (31 000 km²), Lesotas (30 000 km²), Burundis (28 000 km²), Haitis (28 000 km²), Pusiaujo Gvinėja (28 000 km²), Ruanda (26 000 km²), Slovėnija (20 000 km²).

¹ Pagal House of Lords (2014) – pasaulyje yra 78 valstybės, turinčios bikameralinę sistemą. Ieškota tų valstybių, kurios iš jų būtų į Lietuvą panašios ir pagal savo teritoriją, ir pagal savo gyventojų skaičių. Nuspręsta paimti tokius intervalus: 1. Teritorija – nuo 20 000 km² iki 200 000 km². 2. Gyventojų skaičius – nuo 1 mln. iki 11 mln. Duomenys paimti iš United Nations Department of Economic and Social Affairs (2014), reikšmės – suapvalintos.

- Pagal gyventojų skaičių: Ruanda (10,5 mln.), Čekija (10,4 mln.), Belgija (10,3 mln.), Dominikos Respublika (9,4 mln.), Austrija (8,4 mln.), Haitis (8,3 mln.), Šveicarija (8 mln.), Burundis (7,9 mln.), Tadžikistanas (7,6 mln.), Jordanija (5,1 mln.), Airija (4,6 mln.), Bosnija ir Hercegovina (4,4 mln.), Liberija (3,5 mln.), Urugvajus (3,3 mln.), Slovėnija (2,1 mln.), Lesotas (1,7 mln.), Pusiaujo Gvinėja (1 mln.).

Taigi, iš 78 pasaulyje esančių bikameralinių valstybių buvo rasta 17 panašių į Lietuvą tiek teritorija, tiek populiacija. Šiuo sąrašu pastebimos kelios pačios panašiausios valstybės: Airija, Bosnija ir Hercegovina, Jordanija. Taipogi, verta turėti omenyje, jog gana panašus yra ir Lesotas, bei Europos Sąjungos narė Slovėnija.

Kita vertus, centrinę ar regioninę prieigą galėtų pastiprinti ir kitos priemonės. IDEA (2014) pateikia alternatyvas bikameralinės sistemos diegimui. Minimos tokios priemonės kaip: mažumos veto referendumai, „netikri“ antrieji rūmai (įvairios tarybos, susirinkimai ir pan.), kvalifikuotos daugumos veto (vienerių rūmų parlamente), rinkiminės kvotos (vienerių rūmų parlamente).

3.4. Projekto „Local Autonomy Index“ instrumento tinkamumo aptarimas

Teorinėje darbo dalyje (1.3 skyriuje „Vietos savivaldos autonomijos kompleksinė struktūra ir jos matavimas“) jau aptartas galimas šio instrumento išplėtimas atsižvelgiant į jau esamą mokslinę patirtį vietos savivaldos autonomijos instrumentų konstravimo srityje. Tuo tarpu, jau pritaikyto, realaus instrumento tinkamumo, taikymo problemų aptarimas bei kiti bendri pamąstymai aptariami šiame skyriuje. Manoma, kad tyrimo instrumentas yra optimaliai detalus tirti plačiam laikotarpiui. Tačiau, jeigu instrumentu būtų norima matuoti vietos savivaldos autonomiją einamaisiais metais (o ypač – siekiant numatyti galimas pokyčių kryptis), tai instrumentas tam būtų nepakankamai detalus.

Taipogi, tyrimo instrumente buvo pastebėta ir netikslumų, klaidų. Vienos jų buvo vertintos kaip korektūros klaidos, kurios šio kvalifikacinio darbo autoriaus buvo ištaisytos į tai, kokį variantą, matyt, tyrimo instrumento autoriai ir norėjo padaryti. Bet buvo ir kitų klaidų – esminių, prasminių: dviprasmiški teiginiai, mokslinio griežtumo ir tikslumo stygius, ir pan. Šie trūkumai ypač išryškėja tame kontekste, jog tyrimo instrumentas skirtas matuoti visų ES šalių vietos savivaldos autonomiją – o juk tyrimą atlieka ne instrumento autoriai, o kiekvienos iš šalių vietos savivaldos ekspertai. Todėl šie trūkumai gali atsiliepti netiksliais galutiniais rezultatais (blogiausiu atveju). O geriausiu – tyrimo administravimo kaštai didėja, nes, arba tyrimo koordinatoriams tektų patiems universalizuoti iš atskirų šalių gautus rezultatus, arba jau tyrimo eigoje tikslinti instrumentą ir prašyti, jog šalių ekspertai savo darbą perdarytų. Tyrimo koordinatoriai būtent tai ir darė – tikslino instrumentą. Tačiau netikslumų rasta ir patikslintame instrumente – jie aprašyti toliau tekste:

Efektyvi politinė diskrecija. Korektūros klaidos *policijos* ir *rūpybos, globos* sričių įverčiuose – manoma, kad įverčių reikšmės buvo sumaišytos tarp šių dviejų sričių.

Fiskalinė autonomija. Šis indikatorius turėtų būti detalesnis. Jeigu būtų norima išlaikyti tokią pat ranginės skalės apimtį, tai galima būtų įvesti dalinius įverčius – po 0,5 balo). Manoma, kad tai būtų leidę tiksliau atspindėti šiuos indikatorius. Tai yra siūloma tiek indikatoriams, vertintiems teisinių dokumentų analizės metodu (fiskalinė autonomija), tiek ir vertintiems pagal statistinius duomenis (finansinių pervedimų sistema, finansinis savęs išlaikymas).

Finansinių pervedimų sistema ir finansinis savęs išlaikymas. Kaip ir minėta, šiems indikatoriams ranginė skalė turėtų būti bent jau papildyta daliniais įverčiais – po 0,5 balo. Tačiau manoma, kad tokio pobūdžio indikatoriai turėtų būti vertinami pagal tikslus duomenis – santykinę skalę.

Organizacinė autonomija. Nekorektiškai vartotos sąvokos *political systems* bei *electoral system*. Klaidinga tai, jog aprašant 0 ir 2 balų įverčius jos buvo vartojamos kaip sinonimai, o taipogi – jog jomis turima omenyje tai, kas iš tikrųjų yra rinkimų tvarka, o ne rinkimų sistema.

Teisinė apsauga. Galima būtų pateikti daugiau 3 balų įverčio pavyzdžių apie papildomas teisinės apsaugos priemones.

Centrinė ar regioninė prieiga. Painūs 2 balų ir 3 balų įverčių aprašymai. 3 balų įverčio aprašyme žodžiai *are either consulted or* kuria dviprasmiškumą – tą pačią situaciją galima įvertinti ir 2 balais, ir 3 balais. Be to, 2 balų įvertis kai kuriais atvejais gali atrodyti netgi atspindintis didesnę autonomijos mastą dėl nepakankamai griežto sąvokos *regularly* vartojimo.

IŠVADOS IR APIBENDRINIMAI

Išvados, išplaukiančios iš literatūros apžvalgos

1. Vietos savivaldos autonomija – lietuviškoje mokslinėje literatūroje naujas konceptas. Užsienio mokslinėje literatūroje jis jau vartojamas gana seniai, visgi, jo apibrėžimai vis dar yra diskusijų objektas. Metodologinė šio koncepto pusė (jo matavimas) taipogi yra pakankamai nauja sritis – teigta, jog jis retai yra operacionalizuojamas, orientuojamas į empirinį pamatavimą.
2. Daugelis autorių pabrėžia, jog vietos savivaldos autonomijos konceptas yra daugiadimensinis. Įvairios viešojoje erdvėje sinonimiškai vartojamos sąvokos, pavyzdžiui: decentralizacija, fiskalinis savarankiškumas – tai tik dalis didesnės, kompleksinės sąvokos vietos savivaldos autonomija. Apibendrinus daugelio autorių požiūrį į šį konceptą pastebėta, jog jį aprašant beveik visada tiesiogiai arba netiesiogiai iškyla dichotominė problema – „kokia autonomija yra teoriškai, ir kokia yra praktiškai“. Šioje problemoje „teorinis poliūs“ yra sąlygos autonomijai. „Praktinis poliūs“ – realus autonomijos pasireiškimas. Sąlygos autonomijai yra gana panašios tarp to paties lygmens vietos savivaldos vienetų, nes, iš esmės, priklauso nuo teisinės bazės, finansavimo modelio, ir pan. Realus autonomijos pasireiškimas žymiai labiau gali išsiskirti tarp to paties lygmens vietos savivaldos vienetų – jį lemia gan individualūs dalykai, tokie kaip: piliečių aktyvumas ir jų požiūris į valdžią; vietos savivaldos politikų bei administratorių asmeninės savybės bei profesinės kompetencijos; ūkinė situacija; ir kt.
3. Remiantis projekto „Local Autonomy Index“ tyrimo instrumento indikatorių sąrašu, buvo išskirti trys vietos savivaldos autonomijos tipai: politinė–administracinė, finansinė, subjektinė. Apsibrėžta nauja lietuviškame (ir ne tik) moksle sąvoka – subjektinė autonomija. Teigta, jog ji yra matas, kuris parodo, kiek aukštesnės valdžios grandys neapriboja galimybių plėtotis ir reikštis vietos savivaldos subjektiškumui. Jis yra savivaldybei būdingas savitų organizacijos vertybių turėjimas, gebėjimas daryti pokyčius ir veikti tiek išorinėje, tiek vidinėje aplinkoje.
4. Vietos savivalda – išskirtinis, daugelį amžių skirtingų valstybių valdymo istorijoje svarbų vaidmenį turėjęs institutas. Šiuolaikinėje valstybėje vietos savivaldai tebetiekama didelė reikšmė, be to, ji paskutiniaisiais metais dar ir didėja – dėl mokslinių ir vadybinių tendencijų. Vietos savivaldos institucijos turi daugiau galimybių įtraukti į politinę veiklą ar diskusijas didesnę žmonių ratą, nei tai gali padaryti centrinės valdžios institucijos. Todėl vietos savivalda – tai politinis institutas, kuris tarnauja kaip mokykla ne tik politikams, bet ir visiems piliečiams. Per jį vyksta politinė visuomenės socializacija, yra perduodami politinės kultūros elementai, suteikiamas stabilumas bei adaptyvumas visai politinei sistemai. Nuspręsta, jog vietos savivaldos autonomijos nereikėtų laikyti absoliučia vertybe. Jos mastas turėtų atitikti egzistuojantį politinės bei pilietinės kultūros lygį.

Išvados, išplaukiančios iš empirinio tyrimo

5. Vietos savivaldos autonomijos Lietuvoje mastas ir raiška išnagrinėti 1990–2015 m. laikotarpiu:
 - a) Vietos savivaldos autonomija Lietuvoje nuo 1990 m. iki 2015 m. padidėjo, tačiau mažai. Labiausiai tą nulėmė po 2002 metų mokesčių reformų sumažėjusi finansinė autonomija. Dauguma kitų autonomijos dedamųjų lėtai didėjo. Tačiau, verta pažymėti, kad vietos savivaldos autonomijos konceptas yra platus, daugiadimensinis, todėl praktikai reikšmingai atsiliepia net ir maži jo pakitimai. Tad į jį vertėtų žiūrėti turint omenyje kontekstą, įvairią kokybinę informaciją.
 - b) Mažas vietos savivaldos autonomijos indekso kitimas bei kokybinės interpretacijos atskleidžia, jog Lietuvos vietos savivaldos politikos pokyčiai vyksta ganėtinais lėtai, mažai inovacijų. Pavyzdžiui, beveik 20 metų tiek mokslininkai, tiek visuomenė, tiek įvairūs politikai kėlė idėją, jog vertėtų organizuoti tiesioginius merų rinkimus – bet tai buvo įgyvendinta tik 2015 metais. Daug kitų vietos savivaldos tobulinimui siūlomų pokyčių vis dar nėra realizuoti. Iš jų esminiais galima paminėti šiuos: vietinių mokesčių įteisinimas ir išplėtojimas; finansinių pervedimų pobūdžio keitimas; tam tikrų funkcijų (viešojo transporto, policijos) pasidalijimo tarp centrinės valdžios ir vietos savivaldos pokyčiai; seniūnijų ir seniūnų galių klausimas; „žiedinių“ savivaldybių pertvarka; ir kt. Nors, būta ir inovacijų. Labai sveikintinas mokslinio metodo – eksperimento – pritaikymas perkeliant pinigines socialinės paramos teikimą iš valstybinių funkcijų grupės į savarankiškųjų funkcijų grupę. Eksperimentas truko 3 metus – taigi jis įvykdytas gan greitai. Nors, net ir šiuo eksperimentu bandytas spręsti pinigines socialinės paramos teikimo problemas Vyriausybė buvo akcentavusi jau daugiau nei prieš 20 metų.
 - c) Lietuvos vietos savivaldos autonomijos indekso reikšmė 2015 m. buvo 23,5 balo iš maksimaliai galimų 37 balų. Dauguma indikatorių buvo įvertinti didesniu nei vidutiniu įverčiu. Išsiskyrė tik keli indikatoriai: maksimaliu galimu įverčiu buvo įvertintas tik institucinio gilumo indikatorius; mažais įverčiais – daugelis finansinių indikatorių (fiskalinė autonomija, finansinių pervedimų sistema, finansinis savęs išlaikymas).
6. Vietos savivaldos autonomijos Lietuvoje galimi pokyčiai aptarti pagal skirtingus indikatorius:
 - a) Galima keisti savivaldybių kompetencijos skirstymo Vietos savivaldos įstatyme pobūdį taip, jog jis labiau atitiktų Lietuvos teisinę sistemą, kuri yra kontinentinė. Taipogi, reglamentuojant pačias kompetencijas verta pakankamai atsižvelgti į subsidiarumo principo turinį.
 - b) Savivaldybių atsakomybės bei diskrecijos galimi pokyčiai rasti tobulinant kelias politikos sritis. Didinti autonomiją siūloma policijos srityje. Dabar centralizuotai kuriamos viešojo saugumo programos yra pernelyg universalizuotos – mažai dėmesio skiriama konkrečioms teritorijoms būdingiems ypatumams. Taipogi, siūloma mažinti autonomiją viešojo transporto srityje. Pagal dabartinį decentralizuotą modelį savivaldybėms nepavyksta veikti efektyviai. Galima būtų

viešojo transporto įstaigas įsteigti apskričių centruose. Šių įstaigų dalininkėmis taptų tos apskrities savivaldybės.

- c) Finansiniams indikatoriams akcentuojami įvairūs pasiūlymai. Išlieka dar daug potencialo didinti fiskalinę autonomiją: suteikiant savivaldybėms didesnes galias turto mokesčių atžvilgiu (platesni mokesčių tarifų nusistatymo intervalai bei galimybė nusistatyti mokesčio bazę); įstatymu apibrėžtame intervale leidžiant nusistatyti GPM tarifą; koreguojant GPM paskirstymo mechanizmą; vystant smulkius mokesčius. Taipogi, siūloma didinti savivaldybių pajamas iš savų šaltinių – pagrindinė priemonė tam būtų vietinių mokesčių įteisinimas bei išplėtojimas.
 - d) Finansinių pervedimų modelis iš esmės nesikeičia jau 15 metų. Tvirtinama, kad specialių tikslinių dotacijų dalis jame yra per didelė – tai varžo savivaldybių finansinį savarankiškumą. Didžiausia speciali tikslinė dotacija skirta mokinio krepšeliui finansuoti. Pavyzdžiui, 2015 m. jos suma sudarė net 77% nuo visų specialių tikslinių dotacijų. Galima jau paversti ją bendrąja dotacija, nes daug metų vykusio mokyklų tinklų pertvarka jau beveik baigėsi.
 - e) Į tokią skolinimosi formų praplėtimo galimybę kaip savivaldybių obligacijos valdžios atstovų požiūris yra gana neigiamas. Vis dėl to, mokslinėje literatūroje jau daug metų yra sutinkamas pozityvus požiūris į tokios naujos skolinimosi formos įgalinimą Lietuvoje.
 - f) Siūloma organizacinę autonomiją padidinti nustačius ne fiksuotus valstybės tarnautojų pareiginės algos koeficientus, o intervalinius. Tai leistų lanksčiau reaguoti į darbo rezultatų pasikeitimą laipsniškai keičiant algą. Be to, tokia naujovė siūloma ne tik dėl savivaldybių darbuotojų – taip būtų patobulintas visas valstybės tarnautojų darbo apmokėjimo mechanizmas.
 - g) Lietuvoje parlamentas yra vienerių rūmų (unikameralinis). Tačiau, dviejų rūmų parlamentas – tai viena iš galimybių padidinti teritorinių vienetų įtaką valstybės valdymui. Išnagrinėjus visas 78 pasaulio bikameralines valstybes atrasta, jog 17 iš jų yra gana panašios į Lietuvą savo teritorija bei populiacija. Taigi, bikameralinis parlamentas Lietuvos atveju nebūtų toks jau didelis išskirtinumas. Visgi, prieš steigiant tokią įstatymų leidžiamosios valdžios formą, pirmiau būtų prasminga išbandyti kitas – „kuklesnes“ – alternatyvas, tokias kaip: mažumos veto referendumai; „netikri“ antrieji rūmai; kvalifikuotos daugumos veto; rinkiminės kvotos.
7. Projekto „Local Autonomy Index“ tyrimo instrumento privalumai ir trūkumai nustatyti vietos savivaldos autonomijos matavimo kontekste. Manoma, jog šis instrumentas optimaliai detalus tirti plačiam laikotarpiui. Tačiau, einamųjų metų vietos savivaldos autonomijos matavimui (ypač – siekiant numatyti galimas pokyčių kryptis) jis nėra pakankamai detalus. Taip pat, finansinių indikatorių ranginėse skalėse daug kur vertėtų įgalinti dalinius įverčius (po 0,5 balo). Tai leistų tiksliau atspindėti šiuos indikatorius. Be to, jie galėtų būti tiek indikatoriuose, vertinamuose teisinių dokumentų analizės metodu (fiskalinė autonomija), tiek ir vertinamuose statistiniais duomenimis (finansinių pervedimų sistema, finansinis savęs išlaikymas).

Tyrimo perspektyva ir galimas įdirbio pritaikomumas

Tyrimo instrumentas. Bet kokiems vykdytiniams vietos savivaldos autonomijos matavimams racionalu būtų atsižvelgti į jau šiame darbe aptartą vietos savivaldos autonomijos matavimo patirtį. Ji apima tiek Lietuvos vietos savivaldos autonomijos matavimą „Local Autonomy Index“ tyrimo instrumentu, tiek ir kitas išvalgas apie vietos savivaldos autonomijos matavimą.

Tyrimo testinumas. Šiame tyrime pritaikyta deduktyvioji vietos savivaldos autonomijos matavimo prieiga, todėl, plėtojant šį tyrimą, verta būtų pabandyti pritaikyti induktyviają prieigą. Manoma, jog ji galėtų būti taikoma pasitelkiant Lietuvos vietos savivaldos ekspertus, nagrinėjant, kaip savivaldybės realiai įgyvendina turimas galimybes būti autonomiškoms, kokių jos galėtų pateikti siūlymų dėl Lietuvos vietos savivaldos tobulinimo, kokiu prioriteto tvarka juos išdėliotų.

Tyrimo kartotinumai. Manoma, jog vietos savivaldos autonomijos Lietuvoje matavimo tyrimą verta būtų kartoti jau praėjus tam tikram laikui. Galbūt, mažiausiai turėtų būti praėję 3 metai (iki 2018 metų), o siūlytina – jog bent jau 5 metai (iki 2020 metų). Kartojant tyrimą indikatorių sąrašą galima būtų praplėsti tyrėjams aktualiais ir reikalingais pasirodžiusiais indikatoriais.

REKOMENDACIJOS

Skiriamos tyrėjams

1. Pastebėta, jog atliekant vietos savivaldos autonomijos tyrimus, tikslinga atsižvelgti į tai, jog retrospektyvinis tyrimas skiriasi nuo dabartinės situacijos tyrimo ir prospektyvinio tyrimo. Retrospektyvinis tyrimas, lyginant su prospektyviniu tyrimu, reikalauja – arba daugiau tyrimo resursų, arba ne tokio išsamaus tyrimo. Be to, jis neduoda tokios praktinės naudos, kokį gali duoti prospektyvinis tyrimas.
2. Kiekybinė vietos savivaldos autonomijos matavimo išraiška yra reikšmingesnė atliekant skirtingų šalių vietos savivaldos autonomijos lyginimą. Tačiau norint labiau suvokti konkrečios šalies vietos savivaldos autonomijos situaciją, vertėtų vertinant ją orientuotis ne tik į kiekybinę vietos savivaldos autonomijos išraišką, bet ir į kokybinę – pakankamai atkreipti dėmesį į kontekstą, įvairią papildomą informaciją.
3. Tiriant vietos savivaldą Lietuvoje nuo Nepriklausomybės atkūrimo prasminga atkreipti dėmesį į duomenų surinkimo galimybes. Remiantis kvalifikacinio darbo autoriaus patirtimi galima konstatuoti, jog kertinius, pagrindinius, esminius vietos savivaldos aspektus teisinių dokumentų analizės metodu galima patikimai tirti jau nuo pat 1990 metų. Bet labiau niuansų reikalaujančius aspektus – maždaug nuo 1995 metų. Atskira situacija yra su finansinių vietos savivaldos aspektų tyrimais. Jie yra tiriami pagal statistinius duomenis. Manoma, kad be didesnių keblumų pavyktų juos tirti laikotarpiu nuo 1999 metų. O iki tų metų laisvai prieinamų detalių duomenų nepateikia nei Finansų ministerija, nei Statistikos departamentas. Be to, papildomos kliūtys gali iškilti ir dėl net trijų skirtingų valiutų, galiojusių Lietuvoje iki tų metų. Taipogi, tokiems tyrimams galėtų būti aktualu ir tai, jog iki tų metų netgi keturi mokesčiai buvo dalijamaisiais: fizinių asmenų pajamų mokestis, juridinių asmenų pelno mokestis, pridėtosios vertės mokestis, bendrasis akcizas.
4. Lietuvių autorių moksliniuose šaltiniuose aptikta gana mažai rekomendacijų, skirtų vietos savivaldos autonomijos Lietuvoje atskirų aspektų tolesniam vystymui. Galbūt lietuvių autoriai kai kurių aspektų kol kas dar nenagrinėjo, ir tai bus ateities tyrimų objektas. Tačiau, ir jau publikuotuose darbuose pastebėtinai didelis koncentravimasis į teorinių konceptų analizę, mažokai dėmesio skiriama aktualioms Lietuvai reikalingoms rekomendacijoms. Gal vertėtų tam paskirti šiek tiek daugiau dėmesio – tai galėtų atnešti naudos ne tik Lietuvai, tačiau ir kitoms, panašias vietos savivaldos autonomijos raidos aktualijas išgyvenančioms šalims.

Skiriamos praktikams

5. Vietos savivaldos autonomijos Lietuvoje galimi pokyčiai pagal 2015 m. situaciją jau apžvelgti išvadoje nr. 6. Galima būtų atkreipti dėmesį į toje išvadoje paminėtus pastebėjimus.

6. Siūlytina priiminėjant vietos savivaldą keičiančius politinius sprendimus dažniau vadovautis mokslu – mokslinėmis rekomendacijomis, tiesiog moksliniu požiūriu. Sveikintinas, pavyzdžiui, toks mokslinio metodo kaip eksperimentas pritaikymas koreguojant piniginės socialinės paramos teikimo pobūdį pastaraisiais metais.
7. Siūlytina kvalifikaciniame darbe apžvelgtą vietos savivaldos autonomiją Lietuvoje matyti kaip medžiagą, su kuria galima supažindinti Lietuvos vietos savivaldoje savo veiklą pradedančius asmenis.

LITERATŪRA

Mokslinės literatūros sąrašas:

1. Armonaitė, L.; Gurėjevas, S. (2006). Savivaldybių obligacijų išleidimo Lietuvoje modelio kūrimas UAB „Busturas“ atveju. *Jaunųjų mokslininkų darbai*, 2 (9), 5–9.
2. Astrauskas, A. (2007). Decentralizacija vietos savivaldybėje: turinys ir formos. *Viešoji politika ir administravimas*, 20, 9–23.
3. Astrauskas, A. (2011). Vietos savivaldos raida Lietuvoje 1990–2010 metais. *Viešoji politika ir administravimas*, 10 (2), 283–298.
4. Astrauskas, A. (2013a). Vietos savivalda Lietuvoje 1990–2013 metais: vietos savivaldybių kompetencijos pokyčiai. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 4 (32), 127–133.
5. Astrauskas, A. (2013b). Vietos savivaldos raida Lietuvoje nuo 1990 metų iki dabar. *Viešoji politika ir administravimas*, 12 (2), 260–271.
6. Astrauskas, A. (2014). Vietos savivaldybių kompetencija ir jos kaita Lietuvoje 1990–2013 metais. *Viešoji politika ir administravimas*, 13 (2), 187–208.
7. Astrauskas, A.; Striškaitė, J. (2003). Lietuvos savivaldybių finansinio savarankiškumo problemos ir perspektyvos. *Ekonomika*, 62, 7–20.
8. Bakaveckas, A. (2004). Savivaldybių administracinė priežiūra: raida, teisinis reglamentavimas ir problemos. *Jurisprudencija*, 57 (49), 24–33.
9. Bakaveckas, A. (2005). Vietos savivaldos teisinės bazės plėtros problemos. *Viešoji politika ir administravimas*, 12, 104–110.
10. Baltušnikienė, J. (2004). Fiskalinės decentralizacijos teoriniai ir metodologiniai aspektai. *Pinigų studijos*, 1, 89–102. Prieiga per internetą: <http://www.lb.lt/baltusnikiene>. (Žiūrėta 2015-11-20)
11. Baltušnikienė, J. (2005). Viešojo valdymo struktūros ir skirtinguose viešojo valdymo lygiuose esančių institucijų kompetencijos sąveika. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 5, 26–32.
12. Baltušnikienė, J. (2006). 3.2. Decentralizacijos vaidmuo sprendžiant ekonomines vietos savivaldos problemas. Leidinyje *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas: monografija* (atsak. red. S. Puškorius). Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras.
13. Baltušnikienė, J. (2008). Opportunities of Improvement on Sub-national Government Structure and Territorial Municipalities' Competence in Lithuania [Subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos tobulinimo galimybės Lietuvoje] (daktaro disertacijos santrauka, Mykolo Romerio universitetas).
14. Baltušnikienė, J. (2009). Viešojo valdymo sistemos decentralizacija: turinys, pranašumai ir trūkumai. *Viešoji politika ir administravimas*, 27, 79–89.
15. Baltušnikienė, J. (2010). Sub-national Government Structure and Competence of Local Municipalities and County Governors' Institutions in Lithuania: Analysis of Empirical Research Results. *Viešoji politika ir administravimas*, 31, 49–62.
16. Baltušnikienė, J.; Astrauskas, A. (2005). Savivaldybių ir apskričių viršinių institucijų kompetencija ir sąveika Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 14, 11–31.
17. Baltušnikienė, J.; Astrauskas, A. (2009). Subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymo teoriniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, 28, 7–22.

18. Bendorienė, A.; ir kt. (red.) (2005). *Tarptautinių žodžių žodynas* (ketvirtasis leidimas). Vilnius: „Alma littera“.
19. Beniušienė, I.; Vveinhardt, J.; Tijūnaitis, R. (2004). Municipalinių obligacijų ypatumai. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos: Ernesto Galvanausko tarptautinė mokslinė konferencija*, 4, 33–40. Šiauliai: Šiaulių universiteto leidykla.
20. Bitinas, A.; Bitaitis, D. (2014). Piniginės socialinės paramos pertvarka: esminiai pokyčiai ir tendencijos. *Socialinių mokslų studijos*, 6 (3), 590–610.
21. Bodmer, F. (2006). The Swiss Debt Brake: How it Works and What Can Go Wrong. *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 142 (3), 307–330. Prieiga per internetą: <http://www.sjes.ch/papers/2006-III-1.pdf>. (Žiūrėta 2015-11-20)
22. Brown, M. P. (1992). The Possibility of Local Autonomy. *Urban Geography*, 13 (3), 257–279.
23. Cappelen, A. W.; Tungodden, B. (2007). Local autonomy and interregional equality. *Social Choice and Welfare*, 28, 443–460.
24. Civinskas, R.; Tolvaišis, L. (2006). Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas Lietuvoje: instituciniai interesai ir savivaldybių finansinis savarankiškumas. *Viešoji politika ir administravimas*, 16, 87–99.
25. Clark, G. L. (1984). A Theory of Local Autonomy. *Annals of the Association of American Geographers*, 74 (2), 195–208.
26. Daugirdas, V.; Mačiulytė, J. (2006). Decentralizacija ir teritorinė savivalda Lietuvoje. *Politologija*, 3 (43), 91–110.
27. Davulis, G. (2006). Vietinių mokesčių koncepcija Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 15, 19–26.
28. Davulis, G. (2009). Analysis of a Situation on Local Taxes in Lithuania. *Intelektinė ekonomika*, 1 (5), 21–29.
29. Davulis, G.; Peleckis, K.; Slavinskaitė, N. (2013). Development of Local Municipality Taxes and Principles of Fiscal Policy in Lithuania. *American International Journal of Contemporary Research*, 3 (8), 38–50.
30. Fedosovaitė, S. (2014). Fiskalinės decentralizacijos plėtotė ES kontekste (magistro darbas, Mykolo Romerio universitetas).
31. Fleurke, F.; Willemsse, R. (2004). Approaches to Decentralization and Local Autonomy: A Critical Appraisal. *Administrative Theory & Praxis*, 26 (4), 523–544.
32. Fleurke, F.; Willemsse, R. (2006). Measuring Local Autonomy: A Decision-making Approach. *Local Government Studies*, 32 (1), 71–87.
33. Goldsmith, M. J. (1990). Local autonomy: theory and practice. In: D. S. King & J. Pierre (Eds.), *Challenges to Local Government* (15–36). London: Sage.
34. Grigienė, K. (2011). Konstituciniai pagrindai regioninei savivaldai Lietuvoje ir kitose Vidurio ir Rytų Europos šalyse: ar apskričių (regionų) reforma determinuoja konstitucijos pataisų poreikį? *Socialinių mokslų studijos*, 3 (4), 1479–1496.
35. Guogis, A. (2010). 3. Naujasis viešasis valdymas. Leidinyje *Viešasis valdymas: vadovėlis* (atsak. red. V. Smalskys). Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras.
36. Hansen, T.; Klausen, J. E. (2002). Between the Welfare State and Local Government Autonomy. *Local Government Studies*, 28 (4), 47–66.

37. Jacob, B.; Lipton, B.; Hagens, V; Reimer, B. (2008). Re-thinking local autonomy: Perceptions from four rural municipalities. *Canadian Public Administration*, 51 (3), 407–427.
38. Kiurienė, V.; Zajančauskaitė, R. (2013). Lietuvos Respublikos Vyriausybės atstovų apskrityse įgaliojimų įgyvendinant savivaldybių administracinę priežiūrą analizė: 2008–2012 metai. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 3 (31), 7–21.
39. Kuokštis, V. (2013). Vidinio prisitaikymo politinė ekonomija Baltijos šalyse: valstybių reakcijos į krizę aiškinimas (daktaro disertacija, Vilniaus universitetas).
40. Kurauskas, G. (2011). Kontinentinės teisės tradicijos ir bendrosios teisės tradicijos santykis (magistro darbas, Mykolo Romerio universitetas).
41. Kvietkauskas, V. (atsak. red.) (1985). *Tarptautinių žodžių žodynas*. Vilnius: VER.
42. Lazauskienė, A. (2013). 5. Vietos savivalda. Leidinyje *Viešasis valdymas: koncepcijos ir dimensijos. Mokslo studija* (red.: D. Šaparnienė, A. Krupavičius). Vilnius: BMK LEIDYKLA.
43. Löhmus, M. (2008). Local Autonomy and Territorial Decentralisation in Capital Cities. *Halduskultuur*, 9, 60–83.
44. Novikovas, A. (2005). Vietos savivaldos institucijų įgaliojimai ir gebėjimai įgyvendinti policijos uždavinius. *Jurisprudencija*, 78 (70), 46–52.
45. Novikovas, A. (2010). Public Order Protection in Municipal Territories. *Socialinių mokslų studijos*, 1 (5), 125–136.
46. Page, E. (1982). The Value of Local Autonomy. *Local Government Studies*, 8 (4), 21–42.
47. Petersson, O. (2004). Democratic Governance and Local Autonomy. In Molander, P. (Ed.), *Fiscal Federalism in Unitary States* (123–130). New York: Springer Science+Business Media.
48. Popovas, V. (2012). Keleivių vežimo vietiniais maršrutais paslaugų organizavimo problemos ir tobulinimo galimybės savivaldybėse. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 1 (25), 5–16.
49. Pratchett, L. (2001). Towards a Separation of Local Autonomy and Local Democracy. *ECPR joint sessions of workshops, Grenoble, 6-11 April 2001. Workshop 21: Local Autonomy and Local Democracy*. Prieiga per internetą: <http://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/ac274d88-9011-471b-a03a-2f9c9e842d39.pdf>. (Žiūrėta 2015-09-23)
50. Pratchett, L. (2004). Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'. *Political Studies*, 52 (2), 358–375.
51. Raipa, A.; Backūnaitė, E. (2004). Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, 7, 23–32.
52. Richardson, J. J., Jr.; Gough, M. Z.; Puentes, R. (2003). Is Home Rule the Answer? Clarifying the Influence of Dillon's Rule on Growth Management. A Discussion Paper Prepared for The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy. Prieiga per internetą: <http://www.brookings.edu/es/urban/publications/dillonsrule.pdf>. (Žiūrėta 2015-12-21)
53. Rusteika, A.; Diržytė, A. (2014). Valstybės tarnautojų darbo apmokėjimo sistema motyvacijos procesų analizės požiūriu. *Viešoji politika ir administravimas*, 13 (4), 573–589.
54. Smirnovaitė, T. (2010). Fiskalinės decentralizacijos vertinimas Lietuvoje (magistro darbas, Mykolo Romerio universitetas).
55. Soanes, C.; Stevenson, A. (Eds.) (2006). *Oxford dictionary of English* (second edition, revised). Oxford: Oxford University Press.

56. Spitzer, H. (2015). "Home Rule" vs. "Dillon's Rule" for Washington Cities. *Seattle University Law Review*, 38 (3), 809–860. Prieiga per internetą: <http://digitalcommons.law.seattleu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2273&context=sulr>. (Žiūrėta 2015-12-23)
57. Stačiokas, R.; Rimas, J. (2003). The Competence and Functions of Local Authorities. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, 25, 259–271.
58. Stačiokas, R.; Rimas, J. (2004). Presumptions for Strengthening the Economical and Financial Independence of Municipalities. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, 29, 173–188.
59. Stephens, G. R. (1974). State Centralization and the Erosion of Local Autonomy. *The Journal of Politics*, 36 (1), 44–76.
60. Tarasiukaitė, R. (2009). Vyriausybės ir savivaldybių skolos vertybiniai popieriai: teisinio reglamentavimo problemos (magistro darbas, Vilniaus universitetas).
61. Tidikis, R. (2003). *Socialinių mokslų tyrimų metodologija. Vadovėlis*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras.
62. Urmonas, A.; Novikovas, A. (2011). Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtintų principų įgyvendinimo vietos savivaldoje ir inkorporavimo nacionalinėje teisės sistemoje ypatumai. *Jurisprudencija*, 1019–1034.
63. Vainienė, R. (2008). *Ekonomikos terminų žodynas: apie 1400 terminų* (2-oji laida). Vilnius: Tyto alba.
64. Vitkevičius, P. S. (2004). Civilinės teisės subjekto ir civilinio teisinio subjektiškumo problemos. *Jurisprudencija*, 55 (47), 102–113.
65. Wolman, H.; Goldsmith, M. J. (1990). Local autonomy as a meaningful concept. Comparing local government in the United States and in the United Kingdom. *Urban Affairs Quarterly*, 26 (1), 3–27.
66. Wolman, H.; McManmon, R.; Bell, M.; Brunori, D. (2008a). Comparing Local Government Autonomy Across States. *Proceedings Of The Annual Conference On Taxation*, 377–383.
67. Wolman, H.; McManmon, R.; Bell, M.; Brunori, D. (2008b). Comparing Local Government Autonomy Across States. *George Washington Institute for Public Policy, Working Paper 35*. Prieiga per internetą: http://gwipp.gwu.edu/files/downloads/Working_Paper_035_GovernmentAutonomy.pdf. (Žiūrėta 2015-09-14)
68. Žigienė, G. (2009). Skandinaviškasis savivaldybių obligacijų išleidimo modelis – Lietuvos galimybių įvertinimas. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2 (15), 359–366.
69. Гребенникова, Е. В. (2013). Субъектность личности: теоретические аспекты проблемы. *Вестник ТГПУ (TSPU Bulletin)*, 6 (134), 140–142. Prieiga per internetą: http://vestnik.tspu.edu.ru/files/vestnik/PDF/articles/grebennikova_e._v._140_142_6_134_2013.pdf. (Žiūrėta 2015-09-14)
70. Дзыбова, С. Г. (2008). Бикамерализм как правовое явление: история и современность. *Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология*, 2, 171–175. Prieiga per internetą: <http://elibrary.ru/download/92085397.pdf>. (Žiūrėta 2015-12-15)
71. Тихонов, Д. А. (2001). Политическая автономия местного самоуправления в России (исторический опыт и современные тенденции) (автореферат диссертации на соискание учёной степени кандидата политических наук, Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова). Prieiga per internetą: <https://vivaldi.nlr.ru/bd000065824/view#page=1>. (Žiūrėta 2015-09-10)

72. Ульянищев, П. В. (2008). Автономия как форма территориального самоуправления. *Вестник РУДН. Серия: Юридические науки*, 2, 28–36. Prieiga per internetą: <http://elibrary.ru/download/23176400.pdf>. (Žiūrėta 2015-09-14)
73. Шадриков, В. Д. (2013). Субъект и субъектность деятельности: определение понятий. *Материалы Международной научной конференции, посвященной 80-летию А. В. Брушлинского (10–11 октября 2013 года, Москва)*: том 1, 176–179. Ответственные редакторы: А. Л. Журавлев, Е. А. Сергиенко. Москва: «Институт психологии РАН». Prieiga per internetą: <http://ipras.ru/engine/documents/document5483.pdf>. (Žiūrėta 2015-09-10)
74. Шустов, В. Г. (2013). Теории местного самоуправления – политологический контекст. *Вестник Адыгейского государственного университета: сетевое электронное научное издание*, 3, 214–220. Prieiga per internetą: http://vestnik.adygnet.ru/files/2013.3/2668/shustov2013_3.pdf. (Žiūrėta 2015-12-25).

Dokumentai ir kiti šaltiniai:

75. Bernardinai.lt (2011). *Balsiuose atidaryta pirmoji po Nepriklausomybės atkūrimo statyta mokykla*. (Rugsėjo 1 d., 2011). Prieiga per internetą: <http://www.bernardinai.lt/straipsnis/2011-09-01-balsiuose-atidaryta-pirmoji-po-nepriklausomybes-atkurimo-statyta-mokykla/68076>. (Žiūrėta 2015-11-06)
76. BNS (2010). Gydytojai reikalauja Vyriausybės įsipareigoti kelti atlyginimus. (2010-01-16 17:24:27). „*Kauno diena*“. Prieiga per internetą: <http://kauno.diena.lt/naujienos/salies-pulsas/gydytojai-reikalauja-vyriausybes-ispareigoti-kelti-atlyginimus-177380>. (Žiūrėta 2015-11-07)
77. BNS (2015a). Prezidentė: savivaldybių problemos – skolos ir skaidrumo stoka. (2015-04-27 16:08). „*Lietuvos žinios*“. Prieiga per internetą: <http://lzinios.lt/lzinios/Lietuvoje/prezidente-savivaldybiu-problemos-skolos-ir-skaidrumo-stoka/200936>. (Žiūrėta 2015-12-09)
78. BNS (2015b). Seimas po antrojo svarstymo pritarė 2016 metų biudžeto projektui. (2015-12-09, 08:40). „*L24.lt*“. Prieiga per internetą: <http://l24.lt/lt/politika/item/102998-seimas-po-antrojo-svarstymo-pritare-2016-metu-biudzeto-projektui>. (Žiūrėta 2015-12-09)
79. BNS (2015c). Rimantas Šadžius yra prieš, kad Vilnius leistų obligacijas. (Publikuota: 2015 gegužės 7 d. 17:29). „*15min.lt*“. Prieiga per internetą: <http://www.15min.lt/verslas/naujiena/finansai/rimantas-sadzius-yra-pries-kad-vilnius-leistu-obligacijas-662-501746>. (Žiūrėta 2015-12-07)
80. CEMR (2013). *Decentralisation at a crossroads: Territorial reforms in Europe in times of crisis*. Prieiga per internetą: http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.pdf. (Žiūrėta 2015-12-16)
81. European Commission (2014). *The Structure of the European Education Systems 2014/15: Schematic Diagrams*. Prieiga per internetą: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/facts_and_figures/education_structures_EN.pdf. (Žiūrėta 2015-10-13)
82. Europos vietos savivaldos chartija. *Teisės aktų registras*. 1985-10-15.
83. FEAD (2015). *Europos pagalbos labiausiai skurstantiems asmenims fondas (FEAD)*. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1089&langId=lt>. (Žiūrėta 2015-10-16)
84. Finansų ministerija (2015a). *Mokesčiai*. (Atnaujinimo data: 2015-09-02). Prieiga per internetą: <http://www.finmin.lt/web/finmin/mokesčiai>. (Žiūrėta 2015-10-06)

85. Finansų ministerija (2015b). *Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2015 m. sausio - birželio mėn.)*. Prieiga per internetą: http://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Aktual%C5%ABs_valstyb%C4%97s_finans%C5%B3_duomenys/2015_6_men_LT.pdf. (Žiūrėta 2015-11-24)
86. Finansų ministerija (2015c). *Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2014 m. sausio - gruodžio mėn.)*. Prieiga per internetą: http://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Aktual%C5%ABs_valstyb%C4%97s_finans%C5%B3_duomenys/2014_metai_LT_.pdf. (Žiūrėta 2015-11-24)
87. Finansų ministerija (2015d). *Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2013 m. sausio-gruodžio mėn.)*. Prieiga per internetą: http://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Aktual%C5%ABs_valstyb%C4%97s_finans%C5%B3_duomenys/2013_metai_LT.pdf. (Žiūrėta 2015-11-25)
88. Finansų ministerija (2015e). *Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2012 m. sausio-gruodžio mėn.)*. Prieiga per internetą: http://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Veiklos_sritis/Biud%C5%BEetas/Biud%C5%BEeto_vykdymas/Valstyb%C4%97s_biud%C5%BEeto_ir_savivaldybi%C5%B3_biud%C5%BEet%C5%B3_vykdyimo_duomenys/archyvas/2012_12_men_LT_.pdf. (Žiūrėta 2015-11-25)
89. Finansų ministerija (2015f). *Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2011 m. sausio-gruodžio mėn.)*. Prieiga per internetą: http://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Veiklos_sritis/Biud%C5%BEetas/Biud%C5%BEeto_vykdymas/Valstyb%C4%97s_biud%C5%BEeto_ir_savivaldybi%C5%B3_biud%C5%BEet%C5%B3_vykdyimo_duomenys/archyvas/2011_12_men_LT.pdf. (Žiūrėta 2015-11-25)
90. Finansų ministerija (2015g). *Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2010 m. sausio-gruodžio mėn.)*. Prieiga per internetą: http://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Veiklos_sritis/Biud%C5%BEetas/Biud%C5%BEeto_vykdymas/Valstyb%C4%97s_biud%C5%BEeto_ir_savivaldybi%C5%B3_biud%C5%BEet%C5%B3_vykdyimo_duomenys/archyvas/2010__12_men_LT.pdf. (Žiūrėta 2015-11-25)
91. Finansų ministerija (2015h). *Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo duomenys (2009 m. sausio-gruodžio mėn.)*. Prieiga per internetą: http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/nacionalinio_biudžeto_surinkimas/ketv/nb_2009_m_surinkimas.pdf. (Žiūrėta 2015-11-26)
92. Finansų ministerija (2015i). *Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2008 m. sausio-gruodžio mėn.)*. Prieiga per internetą: http://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Veiklos_sritis/Biud%C5%BEetas/Biud%C5%BEeto_vykdymas/Valstyb%C4%97s_biud%C5%BEeto_ir_savivaldybi%C5%B3_biud%C5%BEet%C5%B3_vykdyimo_duomenys/archyvas/2008_12_men_LT.pdf. (Žiūrėta 2015-11-26)
93. Finansų ministerija (2015j). *Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2007 m. sausio-gruodžio mėn.)*. Prieiga per internetą: http://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Veiklos_sritis/Biud%C5%BEetas/Biud%C5%BEeto_vykdymas/Valstyb%C4%97s_biud%C5%BEeto_ir_savivaldybi%C5%B3_biud%C5%BEet%C5%B3_vykdyimo_duomenys/archyvas/2007_12_men_LT.pdf. (Žiūrėta 2015-11-26)

94. Finansų ministerija (2015k). *Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2006 m. sausio-gruodžio mėn.)*. Prieiga per internetą: http://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Veiklos_sritys/Biud%C5%BEetas/Biud%C5%BEeto_vykdyimas/Valstyb%C4%97s_biud%C5%BEeto_ir_savivaldybi%C5%B3_biud%C5%BEet%C5%B3_vykdyimo_duomenys/archyvas/2006.pdf. (Žiūrėta 2015-11-26)
95. Finansų ministerija (2015l). *Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2005 m. sausio-gruodžio mėn.)*. Prieiga per internetą: http://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Veiklos_sritys/Biud%C5%BEetas/Biud%C5%BEeto_vykdyimas/Valstyb%C4%97s_biud%C5%BEeto_ir_savivaldybi%C5%B3_biud%C5%BEet%C5%B3_vykdyimo_duomenys/archyvas/2005.pdf. (Žiūrėta 2015-11-26)
96. Finansų ministerija (2015m). *Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2004 m. sausio-gruodžio mėn.)*. Prieiga per internetą: http://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Veiklos_sritys/Biud%C5%BEetas/Biud%C5%BEeto_vykdyimas/Valstyb%C4%97s_biud%C5%BEeto_ir_savivaldybi%C5%B3_biud%C5%BEet%C5%B3_vykdyimo_duomenys/archyvas/2004.pdf. (Žiūrėta 2015-11-26)
97. Finansų ministerija (2015n). *Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2003 m. sausio-gruodžio mėn.)*. Prieiga per internetą: http://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Veiklos_sritys/Biud%C5%BEetas/Biud%C5%BEeto_vykdyimas/Valstyb%C4%97s_biud%C5%BEeto_ir_savivaldybi%C5%B3_biud%C5%BEet%C5%B3_vykdyimo_duomenys/archyvas/2003.pdf. (Žiūrėta 2015-11-26)
98. Finansų ministerija (2015o). *Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2002 m. 12 mėnesių)*. Prieiga per internetą: http://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Veiklos_sritys/Biud%C5%BEetas/Biud%C5%BEeto_vykdyimas/Valstyb%C4%97s_biud%C5%BEeto_ir_savivaldybi%C5%B3_biud%C5%BEet%C5%B3_vykdyimo_duomenys/archyvas/2002.pdf. (Žiūrėta 2015-11-26)
99. Finansų ministerija (2015p). *Lietuvos Respublikos 2004 metų valstybės biudžeto vykdymas (tūkst. Lt)*. Prieiga per internetą: http://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Veiklos_sritys/Biud%C5%BEetas/Biud%C5%BEeto_vykdyimas/Valstyb%C4%97s_biud%C5%BEeto_vykdyimo_duomenys/2004-4.pdf. (Žiūrėta 2015-11-30)
100. Finansų ministerija (2015q). Prieiga per internetą: http://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Veiklos_sritys/Biud%C5%BEetas/Biud%C5%BEeto_vykdyimas/Valstyb%C4%97s_biud%C5%BEeto_vykdyimo_duomenys/2003-4.pdf. (Žiūrėta 2015-11-30)
101. Finansų ministerija (2015r). *Lietuvos Respublikos 2002 metų valstybės biudžeto vykdymas (tūkst. Lt)*. Prieiga per internetą: http://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Veiklos_sritys/Biud%C5%BEetas/Biud%C5%BEeto_vykdyimas/Valstyb%C4%97s_biud%C5%BEeto_vykdyimo_duomenys/2002-4.pdf. (Žiūrėta 2015-11-30)
102. Finansų ministerija (2015s). *Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto vykdymas (tūkst. Lt)*. Prieiga per internetą: http://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Veiklos_sritys/Biud%C5%BEetas/Biud%C5%BEeto_vykdyimas/Valstyb%C4%97s_biud%C5%BEeto_vykdyimo_duomenys/2001-4.pdf. (Žiūrėta 2015-11-30)
103. Finansų ministerija (2015t). *Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (2001 m. 12 mėnesių)*. Prieiga per internetą: http://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Veiklos_sritys/Biud%C5%BEetas/Biud%C5%BEeto_vykdyimas/Valstyb%C4%97s_biud%C5%BEeto_ir_savivaldybi%C5%B3_biud%C5%BEet%C5%B3_vykdyimo_duomenys/archyvas/2001.pdf. (Žiūrėta 2015-11-26)

- ity/Biud%C5%BEetas/Biud%C5%BEeto_vykdyimas/Valstyb%C4%97s_biud%C5%BEeto_ir_savivaldybi%C5%B3_biud%C5%BEet%C5%B3_vykdyimo_duomenys/archyvas/2001.pdf. (Žiūrėta 2015-11-30)
104. Finansų ministerija (2015u). *Lietuvos Respublikos 2000 metų valstybės biudžeto vykdymas (tūkst. Lt)*. Prieiga per internetą: http://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Veiklos_sritys/Biud%C5%BEetas/Biud%C5%BEeto_vykdyimas/Valstyb%C4%97s_biud%C5%BEeto_vykdyimo_duomenys/2000-1.pdf. (Žiūrėta 2015-11-30)
105. Finansų ministerija (2015v). *Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys per 2000 m. 12 mėnesių*). Prieiga per internetą: http://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Veiklos_sritys/Biud%C5%BEetas/Biud%C5%BEeto_vykdyimas/Valstyb%C4%97s_biud%C5%BEeto_ir_savivaldybi%C5%B3_biud%C5%BEet%C5%B3_vykdyimo_duomenys/archyvas/2000.pdf. (Žiūrėta 2015-11-30)
106. Finansų ministerija (2015w). *Lietuvos Respublikos 1999 metų valstybės biudžeto vykdymas (tūkst. Lt)*. Prieiga per internetą: http://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Veiklos_sritys/Biud%C5%BEetas/Biud%C5%BEeto_vykdyimas/Valstyb%C4%97s_biud%C5%BEeto_vykdyimo_duomenys/1999-1.pdf. (Žiūrėta 2015-11-30)
107. Finansų ministerija (2015x). *Nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo operatyviniai duomenys (1999 m. sausio-gruodžio mėn.)*. Prieiga per internetą: http://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Veiklos_sritys/Biud%C5%BEetas/Biud%C5%BEeto_vykdyimas/Valstyb%C4%97s_biud%C5%BEeto_ir_savivaldybi%C5%B3_biud%C5%BEet%C5%B3_vykdyimo_duomenys/archyvas/1999.pdf. (Žiūrėta 2015-11-30)
108. House of Lords (2014). *Library Note – Second Chambers*. Prieiga per internetą: <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/LLN-2014-010/LLN-2014-010.pdf>. (Žiūrėta 2015-12-16)
109. IDEA (2014). *Bicameralism: (Legislatures with Two Chambers)*. Prieiga per internetą: <http://www.idea.int/cbp/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageID=65932>. (Žiūrėta 2015-12-16)
110. Jonučio Juozė (1908). Kas gi tai yra toji autonomija. *Lietuvos ūkininkas: laikraštis, skiriamas Lietuvos darbo žmonėms*, 50, p. 530. Prieiga per internetą: <http://www.epaveldas.lt/vbspi/biRecord.do?submit=Per%C5%A1okti+%C4%AF&biExemplarId=14584&psl=2>. (Žiūrėta 2015-09-10)
111. Kauno miesto socialinių paslaugų centras (2015). *Paslaugos*. Prieiga per internetą: <http://www.kaunospc.lt/lt/paslaugos>. (Žiūrėta 2015-10-16)
112. Lietuvos Respublikos 1997 metų valstybės biudžeto ir atskaitymų į savivaldybių biudžetus normatyvų bei dotacijų patvirtinimo įstatymas. *Teisės aktų registras*. 1997-10-21, Nr. VIII-464 (suvestinė redakcija).
113. Lietuvos Respublikos 1998 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Teisės aktų registras*. 1998-12-01, Nr. VIII-944 (suvestinė redakcija).
114. Lietuvos Respublikos 1999 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Teisės aktų registras*. 1999-12-23, Nr. VIII-1505 (suvestinė redakcija).
115. Lietuvos Respublikos 2000 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2000-12-07, Nr. IX-69 (suvestinė redakcija).
116. Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2001-12-11, Nr. IX-641 (suvestinė redakcija).
117. Lietuvos Respublikos 2002 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2002-07-04, Nr. IX-1031 (suvestinė redakcija).

118. Lietuvos Respublikos 2003 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2003-07-03, Nr. IX-1678 (suvestinė redakcija).
119. Lietuvos Respublikos 2004 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2004-08-23, Nr. IX-2427 (suvestinė redakcija).
120. Lietuvos Respublikos 2005 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2005-10-20, Nr. X-378 (suvestinė redakcija).
121. Lietuvos Respublikos 2006 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2006-07-04, Nr. X-741 (suvestinė redakcija).
122. Lietuvos Respublikos 2007 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2006-12-07, Nr. X-963.
123. Lietuvos Respublikos 2008 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2007-12-06, Nr. X-1353.
124. Lietuvos Respublikos 2009 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2009-07-23, Nr. XI-396 (suvestinė redakcija).
125. Lietuvos Respublikos 2010 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2009-12-10, Nr. XI-563.
126. Lietuvos Respublikos 2011 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2011-12-01, Nr. XI-1751 (suvestinė redakcija).
127. Lietuvos Respublikos 2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2012-11-27, Nr. XII-17 (suvestinė redakcija).
128. Lietuvos Respublikos 2013 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2012-12-20, Nr. XII-65.
129. Lietuvos Respublikos 2014 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2014-07-10, Nr. XII-994 (suvestinė redakcija).
130. Lietuvos Respublikos 2015 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2014-12-11, Nr. XII-1408.
131. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl savivaldybių sąjungų“. *Teisės aktų registras*. 1991-04-25, Nr. I-1262.
132. Lietuvos Respublikos buto (individualaus gyvenamojo namo) šildymo išlaidų, išlaidų šaltam ir karštam vandeniui kompensavimo gyventojams, turintiems mažas pajamas, įstatymas. *Teisės aktų registras*. 1999-04-08, Nr. VIII-1131.
133. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas. Civilinis kodeksas. *Teisės aktų registras*. 2015-10-15, Nr. XII-1961 (suvestinė redakcija).
134. Lietuvos Respublikos fizinių asmenų pajamų mokesčio laikinasis įstatymas. *Teisės aktų registras*. 1990-10-05, Nr. I-641.
135. Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų garantijų įstatymas. *Teisės aktų registras*. 1990-09-27, Nr. I-618.
136. Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2002-07-02, Nr. IX-1007.
137. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos 1991 m. valstybės biudžeto ir atskaitymų į savivaldybių biudžetus normatyvų bei dotacijų“. *Teisės aktų registras*. 1991-03-29, Nr. I-1184.

138. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos 1992 m. valstybės biudžeto ir atskaitymų į savivaldybių biudžetus normatyvų bei dotacijų“. *Teisės aktų registras*. 1992-02-27, Nr. I-2344.
139. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos 1993 metų valstybės biudžeto ir atskaitymų į savivaldybių biudžetus normatyvų bei dotacijų“. *Teisės aktų registras*. 1993-02-23, Nr. I-82.
140. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos 1994 metų valstybės biudžeto ir atskaitymų į savivaldybių biudžetus normatyvų bei dotacijų“. *Teisės aktų registras*. 1994-12-22, Nr. I-728 (suvestinė redakcija).
141. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos 1995 metų valstybės biudžeto ir atskaitymų į savivaldybių biudžetus normatyvų bei dotacijų patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*. 1995-09-28, Nr. I-1049 (suvestinė redakcija).
142. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos Respublikos 1996 metų valstybės biudžeto ir atskaitymų į savivaldybių biudžetus normatyvų bei dotacijų patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*. 1996-12-23, Nr. VIII-53 (suvestinė redakcija).
143. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl Lietuvos savivaldybių asociacijos pagrindinių nuostatų“. *Teisės aktų registras*. 1995-03-28, Nr. I-833.
144. Lietuvos Respublikos įstatymas dėl Europos vietos savivaldos chartijos ratifikavimo. *Teisės aktų registras*. 1999-05-25, Nr. VIII-1197.
145. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Teisės aktų registras*. 2006-04-25, Nr. X-572 (suvestinė redakcija).
146. Lietuvos Respublikos kultūros ir švietimo ministro įsakymas „Dėl kultūros ir švietimo įstaigų ir organizacijų darbuotojų darbo apmokėjimo tvarkos tobulinimo“. *Teisės aktų registras*. 1993-07-23, Nr. 898.
147. Lietuvos Respublikos Laikinasis Pagrindinis Įstatymas. *Teisės aktų registras*. 1990-03-11, Nr. I-14.
148. Lietuvos Respublikos neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymas. *Teisės aktų registras*. 1997-06-26, Nr. VIII-309 (suvestinė redakcija); 2004-11-04, Nr. IX-2540 (suvestinė redakcija).
149. Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto mokesčio įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2011-12-21, Nr. XI-1828 (suvestinė redakcija); 2014-12-23, Nr. XII-1518 (suvestinė redakcija).
150. Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos mažas pajamas gaunančioms šeimoms (vieniems gyvenantiems asmenims) įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2003-07-01, Nr. IX-1675; 2003-12-18, Nr. IX-1912 (suvestinė redakcija).
151. Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas. *Teisės aktų registras*. 1997-07-02, Nr. VIII-385.
152. Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų deputatų rinkimų įstatymas. *Teisės aktų registras*. 1989-12-07, Nr. XI-3455.
153. Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas. *Teisės aktų registras*. 1994-07-07, Nr. I-532.
154. Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2002-04-09, Nr. IX-838 (suvestinė redakcija); 2014-07-10, Nr. XII-1014 (suvestinė redakcija).
155. Lietuvos Respublikos sveikatos priežiūros įstaigų įstatymas. *Teisės aktų registras*. 1997-06-24, Nr. VIII-288 (suvestinė redakcija); 1998-11-24, Nr. VIII-940 (suvestinė redakcija).
156. Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymas. *Teisės aktų registras*. 1994-07-19, Nr. I-552; 2010-04-20, Nr. XI-766 (suvestinė redakcija); 2014-12-04, Nr. XII-1387 (suvestinė redakcija).

157. Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro ir Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas „Dėl Privalomo ikimokyklinio ir priešmokyklinio ugdymo nustatymo ir skyrimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*. 2012-04-26, Nr. V-735/A1-208.
158. Lietuvos Respublikos švietimo įstatymas. *Teisės aktų registras*. 1991-06-25, Nr. I-1489; 1994-01-20, Nr. I-381 (suvestinė redakcija); 2000-11-21, Nr. IX-38 (suvestinė redakcija); 2003-06-17, Nr. IX-1630 (suvestinė redakcija); 2013-10-15, Nr. XII-553 (suvestinė redakcija).
159. Lietuvos Respublikos transporto veiklos pagrindų įstatymas. *Teisės aktų registras*. 1991-10-08, Nr. I-1863; 2002-02-28, Nr. IX-747 (suvestinė redakcija).
160. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas. *Teisės aktų registras*. 1994-12-21, Nr. I-722.
161. Lietuvos Respublikos valstybės tarnybos įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2003-12-18, Nr. IX-1926 (suvestinė redakcija).
162. Lietuvos Respublikos valstybinių įmonių įstatymas. *Teisės aktų registras*. 1994-11-10, Nr. I-656 (suvestinė redakcija).
163. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Teisės aktų registras*. 1994-07-07, Nr. I-533; 1996-05-07, Nr. I-1330 (suvestinė redakcija); 1997-11-06, Nr. VIII-497 (suvestinė redakcija); 1998-11-24, Nr. VIII-937 (suvestinė redakcija); 2000-10-12, Nr. VIII-2018 (suvestinė redakcija); 2014-12-18, Nr. XII-1508 (suvestinė redakcija); 2015-12-03, Nr. XII-2114 (suvestinė redakcija).
164. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas. *Teisės aktų registras*. 1990-02-12, Nr. XI-3676; 1993-10-12, Nr. I-273 (suvestinė redakcija).
165. Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Lietuvos banko valdybos nutarimas „Dėl valstybės vardu ir su valstybės garantija gaunamų užsienio paskolų“. *Teisės aktų registras*. 1997-10-30, Nr. 1200/8.
166. Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Lietuvos savivaldybių asociacijos susitarimas „Dėl dvišalio bendradarbiavimo“ (2000). 2000 m. birželio 2 d. Prieiga per internetą: http://www.lsa.lt/images/teisineinformacija/susitarimas_dvisale_komisija_20000602.pdf. (Žiūrėta 2015-10-11)
167. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl kultūros ir švietimo įstaigų ir organizacijų darbuotojų tarnybinių atlyginimų (tarifinių atlygių) patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*. 1991-07-09, Nr. 270.
168. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Savivaldybių naudojimosi bankų kreditais, paskolų ėmimo ir teikimo tvarkos patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*. 1998-04-28, Nr. 511.
169. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Savivaldybių skolinimosi taisyklių patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*. 2004-03-26, Nr. 345; 2012-03-21, Nr. 304 (suvestinė redakcija).
170. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Savivaldybių skolinimosi tvarkos patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*. 2001-01-31, Nr. 110.
171. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl socialinės pašalpos mažai aprūpintų šeimų vaikams“. *Teisės aktų registras*. 1990-10-03, Nr. 303.
172. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl socialinės pašalpos mažai aprūpintų šeimų vaikams mokėjimo“. *Teisės aktų registras*. 1991-01-07, Nr. 6.
173. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl socialinės pašalpos“. *Teisės aktų registras*. 1995-01-04, Nr. 7.
174. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Socialinės pašalpos skyrimo ir mokėjimo nuostatų patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*. 1996-07-05, Nr. 808.

175. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl valstybinės valdžios, valstybės valdymo ir teisėsaugos organų vadovų bei kitų pareigūnų laikinos bandomosios darbo apmokėjimo tvarkos“. *Teisės aktų registras*. 1991-11-29, Nr. 499; 1997-04-14, Nr. 357 (suvestinė redakcija); 2001-06-14, Nr. 717 (suvestinė redakcija).
176. Lietuvos Respublikos žemės įstatymas. *Teisės aktų registras*. 1994-04-26, Nr. I-446.
177. Lietuvos Respublikos žemės mokesčio įstatymas. *Teisės aktų registras*. 2014-09-23, Nr. XII-1133 (suvestinė redakcija).
178. Lietuvos savivaldybių asociacija (2012). *LSA istorija*. (Atnaujinta: 2012 balandžio 26). Prieiga per internetą: <http://www.lsa.lt/lt/veikla/istorija>. (Žiūrėta 2015-10-11)
179. Maisto bankas (2015a). *DUK*. Prieiga per internetą: <http://www.maistobankas.lt/duk>. (Žiūrėta 2015-10-16)
180. Maisto bankas (2015b). *Europos pagalbos labiausiai skurstantiems asmenims fondas*. Prieiga per internetą: <http://www.maistobankas.lt/europos-pagalbos-labiausiai-skurstantiems-asmenims-fondas>. (Žiūrėta 2015-10-16)
181. Sénat (2015a). *Выборы Сенаторов*. Prieiga per internetą: http://www.senat.fr/lng/ru/senateurs/election_senateurs.html. (Žiūrėta 2015-12-15)
182. Sénat (2015b). *Роль Сената*. Prieiga per internetą: <http://www.senat.fr/lng/ru/role.html>. (Žiūrėta 2015-12-15)
183. Studijų kokybės vertinimo centras (2015). *General Education*. Prieiga per internetą: <http://www.skvc.lt/default/en/education-in-lithuania/general>. (Žiūrėta 2015-10-13)
184. Šiaulių miesto savivaldybė (2015). *Darbo užmokestis*. (Paskutinis atnaujinimas: 2015-10-07). Prieiga per internetą: <http://edem.siauliai.lt/Darbo-uzmokestis9789993>. (Žiūrėta 2015-10-09)
185. Targamadžė, V. (2015). Mokyklų tinklų pertvarka – pagalba ar kliuvinys mokiniui? (2015 m. kovo 20 d. 11:08). „DELFI“. Prieiga per internetą: <http://www.delfi.lt/news/ringas/lit/v-targamadze-mokyklu-tinklu-pertvarka-pagalba-ar-kliuvinys-mokiniui.d?id=67447080>. (Žiūrėta 2015-12-07)
186. United Nations Department of Economic and Social Affairs (2014). *Demographic Yearbook 2013*. Prieiga per internetą: <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/dybsets/2013.pdf>. (Žiūrėta 2015-12-16)
187. Utyra, E. (2015). Kėdainiuose svarstoma kurti savivaldybės policiją. (2015.07.16 12:19). „kedainiunaujienos.lt“. Prieiga per internetą: <http://kedainiunaujienos.lt/straipsniai/k%C4%97dainiuose-svarstoma-kurti-savivaldyb%C4%97s-policij%C4%85.html>. (Žiūrėta 2015-11-06)
188. Vaitkevičiūtė, R. (2012). Tikslas – sustiprinti savivaldybės policija vadinamą Viešosios tvarkos tarnybą. (2012 December 5 11:17). „Kauno alėja“. Prieiga per internetą: <http://www.kaunoaleja.lt/tikslas-sustiprinti-savivaldybes-policija-vadinama-viesosios-tvarkos-tarnyba>. (Žiūrėta 2015-11-06)
189. Vilniaus miesto savivaldybė (2015). *Vilniaus miesto savivaldybės valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių pagal darbo sutartis, vidutinis mėnesinis nustatytasis (paskirtasis) darbo užmokestis*. Prieiga per internetą: https://www.vilnius.lt/lit/Darbo_uzmokestis/904. (Žiūrėta 2015-10-09)

PRIEDAI

1 priedas



PAŽYMĖJIMAS

Mantas Blinstrubas

2015 m. balandžio 17 d. dalyvavo Šiaulių universiteto Socialinių mokslų fakulteto organizuojamoje 15-oje Jaunųjų tyrėjų tarptautinėje mokslinėje konferencijoje „EKONOMIKOS IR VADYBOS AKTUALIJOS“.

Pranešimo tema:

„Vietos savivaldos autonomija Lietuvoje 1990-2014 metų laikotarpyje“

Socialinių mokslų fakulteto dekanas

Doc. dr. Gintaras ŠAPARNIS

Šiauliai
2015 m. balandžio 17 d.

Registracijos Nr. 2015/SMIP 90

Factors and Factor Loadings

Table 1. Factors and factor loadings for Local Government Importance

Variable	Factor Loading	
	Local Government Outputs, Revenue, and Expenditure in the State and Intergovernmental System	Importance of Local Public Employment in the State and Intergovernmental System
Zscore: Local own-source revenue as a % of state and local general revenue	.870	.318
Zscore: Local direct expenditures as share of GSP	.947	.116
Zscore: Local government employment (including school and special districts) as % of all employment in the state	.003	.920
Zscore: Local government direct expenditures as % of all federal, state and local direct expenditures	.975	.030
Zscore: Percent of public employment at the local government level (including school and special districts)	.298	.858

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

a Rotation converged in 3 iterations.

Table 2. Factors and factor loadings for Local Government Structural and Functional Responsibility and Legal Scope

Variable	Factor loading
	Local Government Structural and Functional Responsibility, and Legal Scope
Zscore Municipal Structural home rule 0=none 1=limited structural 2=structural 3=broad structural	.698
Zscore Municipal Functional 0=none 1=limited functional 2=functional 3=broad functional	.607
Zscore: Number of municipal functional responsibilities (0-4; public health, public works, social services, and school mgt)	.513
Zscore: Lack of Dillon's rule state 2=no Dillon's rule 1=Dillon's rule sometimes 0=Dillon's rule state	.779

Extraction Method: Principal Component Analysis.
 a 1 components extracted.

Table 3. Factors and factor loadings for Fiscal Discretion Limits on Local Governments

Variables	Factor Loading	
	Tax, Spending And Debt Limits	Assessment Limits
Zscore: Debt limits imposed on local governments, 1=cities and counties, 2=one or other, 3=none (ACIR 1993)	.724	.040
Zscore: State specifies purpose for which local debt may be incurred, 1=no, 0=yes (ACIR 1993)	-.082	-.722
Zscore: Assessment Limits 1=none, 0=some (Bing 2005)	-.077	.816
Zscore: Property Tax rates Limits, 0=limits, no override, 1=referendum w supermajority override, 2=limits with referendum override, 3=limits w council majority override, 4=limits w council override, 5=no limits	.756	.150
Zscore: Revenue/expenditure limits, 0=no limits, no override, 1=referendum w supermajority override, 2=limits with referendum override, 3=limits w council supermajority override, 4=limits with council majority override, 5=no limits	.736	-.188

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

a Rotation converged in 2 iterations.

Table 4. Factors and factor loadings for Local Government Unconstrained Revenue

Variables	Factor loading
	Unconstrained Local Revenue
Zscore: Local own-source revenue from taxes and current charges as % of all general revenue (Census of Gov 2002)	.891
Zscore: Revenue from local own-source taxes, and total federal, state and local intergovernmental (unrestricted) general support as % of all general revenue	.751
Zscore: Total local general revenue from own-source taxes, current charges, and general purpose (unrestricted) intergovernmental support as % of all general revenue (Census of Gov 2002)	.931

Extraction Method: Principal Component Analysis.
a 1 components extracted.

Table 5. Factors and factor loadings for Diversity of Local Revenue Sources

Variables	Factor loading
	Diversity of Local Revenue Sources
Zscore: Diversity index of local taxes (property, general sales, selective sales, and income) and current charges as % of local own-source revenue	.956
Zscore: Diversity index from federal and state intergovernmental grants, own-source taxes (property, sales, selective sales, income), and current charges as % of general revenue	.921
Zscore: Number of local tax sources (property, sales, selective sales, income) accounting for more than 1% of local own-source revenue	.912

Extraction Method: Principal Component Analysis.

a 1 components extracted.

Local Autonomy Index and Coding Scheme

General Coding Instructions

Start with the most recent year (2014) and work backward. Find out whether there have been reforms which change the score.

If there are no written sources available you may have to get in contact with officials or colleagues. Please, state when the score stems from such sources.

Half-scores are not permitted. Exceptions: policy scope and effective political discretion where the total has to be divided by three.

Self-rule Index

Institutional depth	<i>The extent to which local government is formally autonomous and can choose the tasks they want to perform</i>	0-3	<p>0 local authorities can only perform mandated tasks</p> <p>1 local authorities can choose from a very narrow, predefined scope of tasks</p> <p>2 local authorities are explicitly autonomous and can choose from a wide scope of predefined tasks</p> <p>3 local authorities are free to take on any new tasks (residual competencies) not assigned to other levels of government</p>
Additional coding instructions: Whether a municipality is responsible, the different tasks and/or has the financial resources is not the question here.			
Policy scope	<i>The range of functions (tasks) for which local government is effectively responsible</i>	0-4	<p>Not at all; partly; fully responsible:</p> <p>Education (0-2) Social assistance (0-2) Health (0-2)</p> <p>Land-use (0-2) Public transport (0-1) Housing (0-1)</p> <p>Police (0-1) Caring functions (0-1)</p>
Additional coding instructions: Here we want to know whether the municipalities are involved in the provision of these tasks and services. How much they can decide is part of the next question. Code each task with values 0/1/2 or 0/1.			
Effective political discretion	<i>The extent to which local government has real influence over these functions</i>	0-4	<p>No, some, or real authoritative decision-making in:</p> <p>Education (0-2) Social assistance (0-2) Health (0-2)</p> <p>Land-use (0-2) Public transport (0-1) Housing (0-1)</p> <p>Police (0-1) Caring functions (0-1)</p>
Additional coding instructions: Code each task with values 0, 1 or 2.			
Fiscal autonomy	<i>The extent to which local government can independently tax its population</i>	0-4	<p>0 local authorities do not set base and rate of any tax</p> <p>1 local authorities set base or rate of minor taxes</p> <p>2 local authorities set rate of one major tax (personal income, corporate, value added, property or sales tax) under restrictions stipulated by higher levels of government</p> <p>3 local authorities set rate of one major tax (personal income, corporate, value added, property or sales tax) with few or no restrictions</p> <p>4 local authorities set base and rate of more than one major tax (personal income, corporate, value added, property or sales tax)</p>

Financial transfer system	<i>The proportion of unconditional financial transfers to total financial transfers received by the local government</i>	0-3	<p>0 conditional transfers are dominant (unconditional = 0-40% of total transfers)</p> <p>1 there is largely a balance between conditional and unconditional financial transfers (unconditional = 40-60%)</p> <p>2 unconditional financial transfers are dominant (unconditional = 60-80%)</p> <p>3 nearly all transfers are unconditional (unconditional = 80-100%)</p>				
Financial self-reliance	<i>The extent to which the proportion of local government revenues are derived from own/local sources (taxes, fees, charges)</i>	0-3	<p>0 own sources yield less than 10% of total revenues</p> <p>1 own sources yield 10-25%</p> <p>2 own sources yield 25-50%</p> <p>3 own sources yield more than 50%</p>				
Borrowing autonomy	<i>The extent to which local government can borrow</i>	0-3	<p>0 local authorities cannot borrow</p> <p>1 local authorities may borrow under prior authorization by higher-level governments and with one or more of the following restrictions:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. golden rule (e. g. no borrowing to cover current account deficits) b. no foreign borrowing or borrowing from the regional or central bank only c. no borrowing above a ceiling, absolute level of subnational indebtedness, maximum debt-service ratio for new borrowing or debt brake mechanism d. borrowing is limited to specific purposes <p>2 local authorities may borrow without prior authorization and under one or more of a), b), c) or d)</p> <p>3 local authorities may borrow without restriction imposed by higher-level authorities</p>				
Organisational autonomy	<i>The extent to which local government is free to decide about its own organisation and electoral system</i>	0-4	<p>Local Executive and election system:</p> <p>0 local executives are appointed by higher-level authorities and local authorities cannot determine core elements of their political systems (electoral districts, number of seats, electoral system)</p> <p>1 executives are elected by the municipal council or directly by citizens</p> <p>2 executives are elected by the citizens or the council and the municipality may decide some elements of the electoral system</p> <p>Staff and local structures:</p> <p>Local authorities:</p> <table border="0" data-bbox="863 1827 1445 1984"> <tr> <td>Hire their own staff (0-0.5)</td> <td>Fix the salary of their employees (0-0.5)</td> </tr> <tr> <td>Choose their organisational structure (0-0.5)</td> <td>Establish legal entities and municipal enterprises (0-0.5)</td> </tr> </table>	Hire their own staff (0-0.5)	Fix the salary of their employees (0-0.5)	Choose their organisational structure (0-0.5)	Establish legal entities and municipal enterprises (0-0.5)
Hire their own staff (0-0.5)	Fix the salary of their employees (0-0.5)						
Choose their organisational structure (0-0.5)	Establish legal entities and municipal enterprises (0-0.5)						
Self-rule	0-28	The overall self-rule enjoyed by local government in X country (the sum of all the indicators above)					

Additional aspects

Legal protection	<i>Existence of constitutional or legal means to assert local autonomy</i>	0-3	<p>0 no legal remedy for the protection of local autonomy exists</p> <p>1 constitutional clauses or other statutory regulations protect local self-government</p> <p>2 local authorities have recourse to the judicial system to settle disputes with higher authorities (e.g. through constitutional courts, administrative courts or tribunals, or ordinary courts)</p> <p>3 remedies of types 1 and 2 above, plus other means that protect local autonomy such as e.g. listing of all municipalities in the constitution or the impossibility to force them to merge</p>
Administrative supervision	<i>Unobtrusive administrative supervision of local government</i>	0-3	<p>0 administrative supervision reviews legality as well as merits/expediency of municipal decisions</p> <p>1 administrative supervision covers details of accounts and spending priorities</p> <p>2 administrative supervision only aims at ensuring compliance with law (legality of local decisions)</p> <p>3 there is very limited administrative supervision</p>
Central or regional access	<i>To what extent local authorities are consulted to influence higher level governments' policy-making</i>	0-3	<p>0 local authorities are never consulted by higher level governments and there are no formal mechanisms of representation</p> <p>1 local authorities are consulted and/or have access to higher-level decision-making through formal representation but influence is limited</p> <p>2 local authorities are either consulted or have access to higher-level decision-making through formal representation; and substantial influence</p> <p>3 local authorities are regularly consulted through permanent consultation channels and substantial influence through representation mechanisms</p>
LAI	0-37	The combined autonomy of local authorities (the sum of all indicators)	

Local autonomy index (LAI) project - Explanatory notes on the codebook – New Coding

During our meeting in Dubrovnik we intensively discussed problems with the coding instructions. In order to guarantee homogeneity and comparability between countries we agreed that the instructions for the dimensions “Institutional depth”, “Policy scope”, “Effective political discretion”, “Fiscal autonomy”, “Financial self-reliance” and “Central or regional access” needed clarification.

For the dimensions “Institutional depth”, “Fiscal autonomy”, “Financial self-reliance” and “Central or regional access” the clarifications should not lead to major changes. Nevertheless, we would like to make sure that all country experts coded these dimensions in a similar manner. We would therefore like to ask you to have a look at your coding once more. If there are any changes to be made, please insert them in the excel file attached to this mail. At the same time, we would kindly ask you to check all your other dimensions (and adapt them where necessary or demanded by your country group coordinator).

As for “Policy scope” and “Effective political discretion” the necessary changes are most probably more important. In the excel file you will find new sheets for the two dimensions in which you can easily introduce the codes following the new instructions. Here we tried to make clear what exactly is meant by the services listed and we also accept 0.5 points.

Self-rule Index

- **Institutional depth (0-3) (please check the Excel file)**

*The extent to which local government is **formally** autonomous and can choose the tasks they want to perform*

For this dimension the coding has to comply with the legal framework in the respective countries. This means that the coding refers to the status of local government according to the constitution and other relevant legislation; if there are deeply contradictory regulations, this should be reflected in the coding and also mentioned in the notes.

- **Fiscal autonomy (0-4) (please check the Excel file)**

The extent to which local government can independently tax its population

For this dimension the level of contribution of the tax for local authorities (how much the tax actually yields) has to be clarified in the explanations.

- **Financial self-reliance (0-3) (please check the Excel file)**

The proportion of local government revenues derived from own/local sources (taxes, fees, charges)

A **shared tax** collected by central government and over which local government has no influence, has to be regarded as financial transfer. Please, make a note in your country report if this is the case.

Shared rule Index

- **Central or regional access (0-3) (please check the Excel file)**

To what extent local authorities are consulted to influence higher level governments’ policy-making

For this dimension the coding has been changed (criteria 2 and 3 have been switched):

The **score of 2** is allocated if local authorities are regularly consulted through permanent consultation channels and have substantial influence.

The **score of 3** is allocated if local authorities are either consulted or have access to higher-level decision-making through formal representation (such as e.g. the French Senate); and have substantial influence.

- **Policy scope (0-4) (coding has changed: please use the new sheet in the Excel file)**

Range of functions (tasks) where local government is effectively involved in the delivery of the services (be it through their own financial resources and/or through their own staff)

You can use half points (0.5) if local government is only partly involved, this also applies for the different items in Education, Social assistance, Health and Land use planning.

Education (0-2)	Refers to primary education	+ 1 point if the local government is fully responsible for the construction and/or the maintenance of school buildings
		+ 1 point if the local government is fully responsible for teachers' employment and payment
Social assistance (0-2)	Refers to economic and other help to destitute people ('poverty relief'); social insurance (e.g. unemployment benefits) is excluded	+1 point if the local government is fully responsible for providing poverty relief
		+ 1 points if the local government is fully responsible for other social security/protection services
Health (0-2)	Refers to primary health services	+ 1 point if the local government is fully responsible for the construction and/or the maintenance of clinics or health centres (not hospitals or specialized health services)
		+ 1 point if the local government is fully responsible for doctors' employment and payment
Land use (0-2)	Refers to building permits and zoning	+ 1 point if the local government is fully responsible for administering building permits
		+ 1 point if the local government is fully responsible for administering zoning
Public transport (0-1)	Refers to public transport services (not roads, streets, street lights, etc.)	1 point if the local government is fully responsible for public transport services (0.5 point if the local government is partly responsible for public transport services)
Housing (0-1)	Refers to housing and town development	1 point if the local government is fully responsible for housing and town development (0.5 point if the local government is partly responsible for housing and town development)
Police (0-1)	Refers to traffic police and public order police	1 point if the local government is fully responsible for police (0.5 point if the local government is partly responsible for police)
Caring functions (0-1)	Refers to kindergartens, services for the elderly or handicapped people, etc.	1 point if the local government is fully responsible for delivering caring functions (0.5 point if the local government is partly responsible for delivering caring functions)

- **Effective political discretion (0-4) (coding has changed: please see the attached Excel sheet)**

The extent to which local government has real influence (can decide on service aspects) over these functions

You can use half points (0.5) if local government can only partly decide, this also applies for the different items in Education, Social assistance, Health and Land use planning.

Education (0-2)	Refers to primary education	+ 1 point if the local government can decide on the number and location of schools
		+ 1 point if the local government can decide on teachers' employment and payment
Social assistance (0-2)	Refers to economic and other help to destitute people ('poverty relief'); social insurance (e.g. unemployment benefits) is excluded	+ 1 point if the local government can decide on whether an individual receives financial relief or not
		+ 1 point if the local government can decide on the level of assistance a person receives
Health (0-2)	Refers to primary health services	+ 1 point if local government can decide on the construction and/or the maintenance of health centres (not hospitals or specialized health services)
		+ 1 point if local government can decide on the organization and functioning of specialized health centres
Land use (0-2)	Refers to building permits and zoning	+ 1 point if the local government can decide on building permits
		+ 1 point if the local government can decide on zoning
Public transport (0-1)	Refers to public transport services (not roads, streets, street lights, etc.)	1 point if the local government can fully decide on range and level of public transport services offered (0.5 point if the local government can partly decide on range and level of public transport services offered)
Housing (0-1)	Refers to housing and town development	1 point if the local government can fully decide on housing and town development (0.5 point if the local government can partly decide on housing and town development)
Police (0-1)	Refers to police traffic and public order police	1 point if the local government can decide on public order police services (0.5 point if the local government can decide on traffic police services)
Caring functions (0-1)	Refers to kindergartens, services for the elderly or handicapped people, etc.	0.5 point if the local government can fully decide on the level of caring functions offered (0.5 point if the local government can partly decide on the level of caring functions offered)

5 priedas

Metai	Institucinis gilumas	Politikos apimtytis	Efektyvi politinė diskrecija	Fiskalinė autonomija	Finansinių pervedimų sistema	Finansinis savęs išlaikymas	Skolinimosi autonomija	Organizacinė autonomija	Teisinė apsauga	Administracinė priežiūra	Centrinė ar regioninė prieiga	SUMA
2015	3	3	3	2	1	1	2	2,5	2	2	2	23,5
2014	3	3	3	2	1	1	2	2,5	2	2	2	23,5
2013	3	3	3	2	1	1	2	2,5	2	2	2	23,5
2012	3	3	3	2	1	1	2	2,5	2	2	2	23,5
2011	3	3	3	2	1	1	2	2,5	2	2	2	23,5
2010	3	3	3	2	1	1	2	2,5	2	2	2	23,5
2009	3	3	3	2	1	1	2	2,5	2	2	2	23,5
2008	3	3	3	2	1	0	2	2,5	2	2	2	22,5
2007	3	3	3	2	1	1	2	2,5	2	2	2	23,5
2006	3	3	3	1	1	1	2	2,5	2	2	2	22,5
2005	3	3	3	1	0	1	2	2,5	2	2	2	21,5
2004	3	3	3	1	0	1	2	2,5	2	2	2	21,5
2003	3	3	3	1	0	1	2	3	2	2	2	22
2002	3	3	3	1	0	1	2	3	2	2	2	22
2001	3	3	3	1	3	3	2	3	2	2	2	27
2000	3	3	3	1	3	3	2	3	2	2	1	26
1999	3	3	3	1	0	3	2	3	2	2	1	23
1998	3	3	3	1	1	3	2	3	2	2	1	24
1997	3	3	3	1	3	2	2	3	2	2	1	25
1996	3	2,5	2,5	1	3	2	2	3	2	2	1	24
1995	2	2,5	2,5	1	3	2	2	3	2	2	1	23
1994	2	2,5	2,5	1	3	2	2	4	2	2	1	24
1993	2	2,5	2,5	1	3	2	2	4	2	2	1	24
1992	2	2,5	2,5	1	3	2	2	4	1	2	1	23
1991	2	2,5	2	1	3	2	2	4	1	2	1	22,5
1990	2	2,5	2	1	3	2	2	4	1	2	1	22,5