

## VIETOS SAVIVALDA LIETUVOJE 1990–2013 METAIS: VIETOS SAVIVALDYBIŲ KOMPETENCIJOS POKYČIAI

**Algirdas Astrauskas**

*Vilniaus universitetas, Ekonomikos fakultetas, Saulėtekio g. 9, LT-10222 Vilnius  
algirdas.astrauskas@lrs.lt*

### Anotacija

Straipsnyje autorius tęsia Lietuvos vietos savivaldos sistemos ir jos raidos per dvidešimt trejus metus (1990–2013 m.) sisteminį nagrinėjimą ir apibūdina kitą svarbų, teorijoje ir praktikoje nemažai diskusijų keliantį vietos savivaldos sistemos aspektą (elementą): rašo apie vietos savivaldybių kompetenciją ir jos pokyčius per laikotarpį nuo 1990 metų iki dabar. Straipsnyje apžvelgiami tokie vietos savivaldybių kompetencijos elementai kaip kompetencijos nustatymo būdas, struktūra (jos skirstymas į grupes), jos mastas, kompetencijos ir jai įgyvendinti reikalingų finansinių išteklių adekvatumas. Autorius susikoncentruoja tik į Lietuvos vietos savivaldybių kompetencijos problematiką, sąmoningai susilaiko nuo jos lyginimo su kitų šalių vietos savivaldybių kompetencija, taip pat nekelia sau tikslo polemizuoti su kitais mokslininkais, tyrinėjusiais šią tematiką.

**Pagrindiniai žodžiai:** vietos savivaldybė, vietos valdžia, savivaldybės organizacinė struktūra, savivaldybės kompetencija

### Įvadas

Lietuvoje apie vietos savivaldą nuo 1990 m. iki dabar paskelbta nemažai mokslo darbų. Audrius Bakaveckas, Alvydas Baležentis, Jūratė Baltušnikienė, Gediminas Česonis, Kęstutis Jankauskas, Kęstutis Lapinskas, Rimantas Lazdynas, Jurgita Mačiulytė, Saulius Nefas, Anatolijus Novikovas, Petras Ragauskas, Alvydas Raipa, Agota Raišienė, Justinas Rimas, Romas Stačiokas, Egidijus Šileikis, Saulė Vidrinskaitė, Gintaras Žilinskas ir nemažas skaičius kitų Lietuvos mokslininkų tyrinėjo ir vertino vietos savivaldos Lietuvoje reiškinį apskritai ir (arba) atskirus jo aspektus (vietos savivaldos sistemos elementus). Vis dėlto mokslinių darbų (monografijų, mokslo straipsnių ir kt.), kuriuose dinamiška (kintanti) Lietuvos vietos savivaldos sistema būtų analizuojama sistemiškai (t. y. ne atskiras jos aspektas (elementas), bet vietos savivaldos sistemą sudarančių ir susietų aspektų (elementų) visuma), dar labai trūksta. Šio straipsnio autorius vienas arba kartu su kitais bendraautoriais yra nagrinėjęs beveik visus Lietuvos vietos savivaldos sistemos elementus įvairiais aspektais (aprašęs ir lyginęs teorinius požiūrius

į vietos savivaldą ir vietos savivaldybes, vertinęs skirtingu laiku pasireiškusių sistemos elementų specifika ir problematiką ir pan.). Pastaruosius keletą metų autorius bando bendrinti sukauptas žinias apie atskirus vietos savivaldos sistemos elementus ir rengti holistinio pobūdžio apžvalgas apie Lietuvos vietos savivaldos sistemą ir jos kaitos dėsningumus per tam tikrą istorinį laikotarpį. Moksliniame leidinyje „Viešoji politika ir administravimas“ autorius yra paskelbęs keletą straipsnių<sup>12</sup>, kuriuose remdamasis per daugiau kaip dvidešimt metų sukauptomis žiniomis ir teisėkūros ir teisės aktų įgyvendinimo procesuose įgyta praktine patirtimi konspektyviai pateikia savo požiūrį ir vertinimus (žinoma, neignoruodamas ir kitų mokslininkų nuomonės) apie šiuos vietos savivaldos sistemos elementus (aspektus):

- 1) vietos savivaldos teritorinį pagrindą – valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemą ir jos kaitą;
- 2) vietos savivaldos vietą viešojo valdymo sistemoje;
- 3) svarbiausius vietos savivaldą reglamentuojančius nacionalinius ir tarptautinius teisės aktus;
- 4) svarbiausių sąvokų – *vietos savivaldybė ir vietos savivalda* – apibrėžtis ir jų kaitą per laikotarpį nuo 1990 metų iki dabar;
- 5) vietos savivaldybių organizacinės struktūros principinių modelių kaitą;
- 6) taikytas Lietuvoje savivaldybių tarybų rinkimų sistemas.

**Tyrimo tikslas** – pratęsti Lietuvos vietos savivaldos sistemos ir jos raidos per dvidešimt trejus metus (1990–2013 m.) sisteminį nagrinėjimą ir konspektyviai apibūdinti dar vieną svarbų, teorijoje ir praktikoje nemažai diskusijų keliantį vietos savivaldos sistemos aspektą (elementą) – savivaldybių kompetenciją (jos nustatymo, apimties ir struktūros, kompetencijos ir

<sup>12</sup> Astrauskas, A. (2011). Vietos savivaldos raida Lietuvoje 1990–2010 metais. *Viešoji politika ir administravimas*, 2, 283–298. Astrauskas, A. (2013). Vietos savivaldos raida Lietuvoje nuo 1990 m. iki dabar. *Viešoji politika ir administravimas*, 12 (2), 260–271.

finansinių išteklių adekvatumo ir kt. aspektus) ir jos kaitą laikotarpiu nuo 1990 m. kovo 11 d. iki šių dienų.

Pasirinkto apibūdinti vietos savivaldos sistemos elemento reikšmė ir aktualumas nekelia abejonių – savivaldybėms Konstitucija ir įstatymais nustatytos kompetencijos apimtis, struktūra ir pobūdis, jos finansinio aprūpinimo lygis iš esmės gali būti laikomi tam tikros šalies vietos savivaldos sistemos kokybės matais (vertinimo kriterijais) ir pagal tai sprendžiama, ar toje šalyje vietos savivalda yra veiksmi ir reali (tikra), ar tik formali.

Autorius susikoncentruoja tik į Lietuvos vietos savivaldybių kompetencijos problematiką, sąmoningai susilaiko nuo Lietuvos vietos savivaldybių kompetencijos lyginimo su kitų šalių vietos savivaldybių kompetencija (jos elementais), taip pat nesiekia polemizuoti ir su kitais Lietuvos ir (arba) užsienio šalių mokslininkais, tyrinėjusiais šią tematiką, bet įvardija Lietuvos autorius, su kurių darbais yra susipažinęs ir į kuriuos yra atsižvelgęs, rašydamas šį straipsnį.

#### **Tyrimo uždaviniai:**

- 1) apibūdinti Lietuvos vietos savivaldybių kompetencijos nustatymo būdus ir jų kaitą per laikotarpį nuo 1990 metų iki dabar;
- 2) apibūdinti Lietuvos vietos savivaldybių kompetencijos skirstymą į grupes ir jo kaitą per laikotarpį nuo 1990 metų iki dabar;
- 3) informuoti apie teisinio reguliavimo metodus, taikytus nustatant Lietuvos vietos savivaldybių kompetenciją per laikotarpį nuo 1990 metų iki dabar;
- 4) apibūdinti Lietuvos vietos savivaldybių kompetencijos masto kaitą per laikotarpį nuo 1990 metų iki dabar;
- 5) apibūdinti situaciją dėl savivaldybių kompetencijos ir jai įgyvendinti reikalingų finansinių išteklių adekvatumo.

**Tyrimo metodai:** mokslinių šaltinių, teisės aktų analizė, lyginamoji analizė, loginis tyrimo rezultatų apibendrinimas.

#### **Vietos savivaldybių kompetencija ir jos kaita**

Ši vietos savivaldos sistemos elementą teoriniu aspektu ir jo kaitą Lietuvoje nurodomu laikotarpiu išsamiau nagrinėjo, mokslininkai vertino ir mokslo darbų yra paskelbę šie Lietuvos mokslininkai ir publicistai: J. Baltušnikienė, R. Lazdynas, R. Stačiokas, G. Žilinskas, taip pat šio straipsnio autorius (straipsniai ar publikacijos nurodomos straipsnio pabaigoje).

Remiantis mokslo darbais, teigtina, kad nuo 1990 metų iki dabar Lietuvos vietos savivaldybių (taip pat savivaldybių institucijų) kompetencija gerokai pakito, vertinant visus tris jos aspektus – *nustatymo būdą, skirstymą į grupes ir turinį*:

1) Iki 2000 metų vietos savivaldybių kompetencija buvo nustatoma tik per įgaliojimų suteikimą atskiroms

savivaldybių institucijoms, o nuo 2000 metų kompetencija nustatoma visai savivaldybei *in corpore* ir vėliau įgaliojimai padalijami atskiroms savivaldybių institucijoms.

2) 1990–1992 metais taikytą įgaliojimų padalijimo tarp atstovaujamosios ir vykdomųjų institucijų būdą<sup>13</sup>, didžia dalimi nulėmusį dvaldybės atsiradimą vietos savivaldybėse, nuo 1992 metų lapkričio mėnesio pakeitė kitas būdas, leidęs stabilizuoti padėtį savivaldybėse: jį taikant įgaliojimai įstatymu griežtai padalijami tarp savivaldybės atstovaujamosios ir vykdomosios (-ųjų) institucijos (-ų) ir savivaldybės tarybai suteikiama teisė dalį jai nustatytų įgaliojimų (kurie nuo 2008 metų yra vadinami paprastąja kompetencija) savo sprendimu perduoti vykdomajai (-osioms) institucijai (-oms).

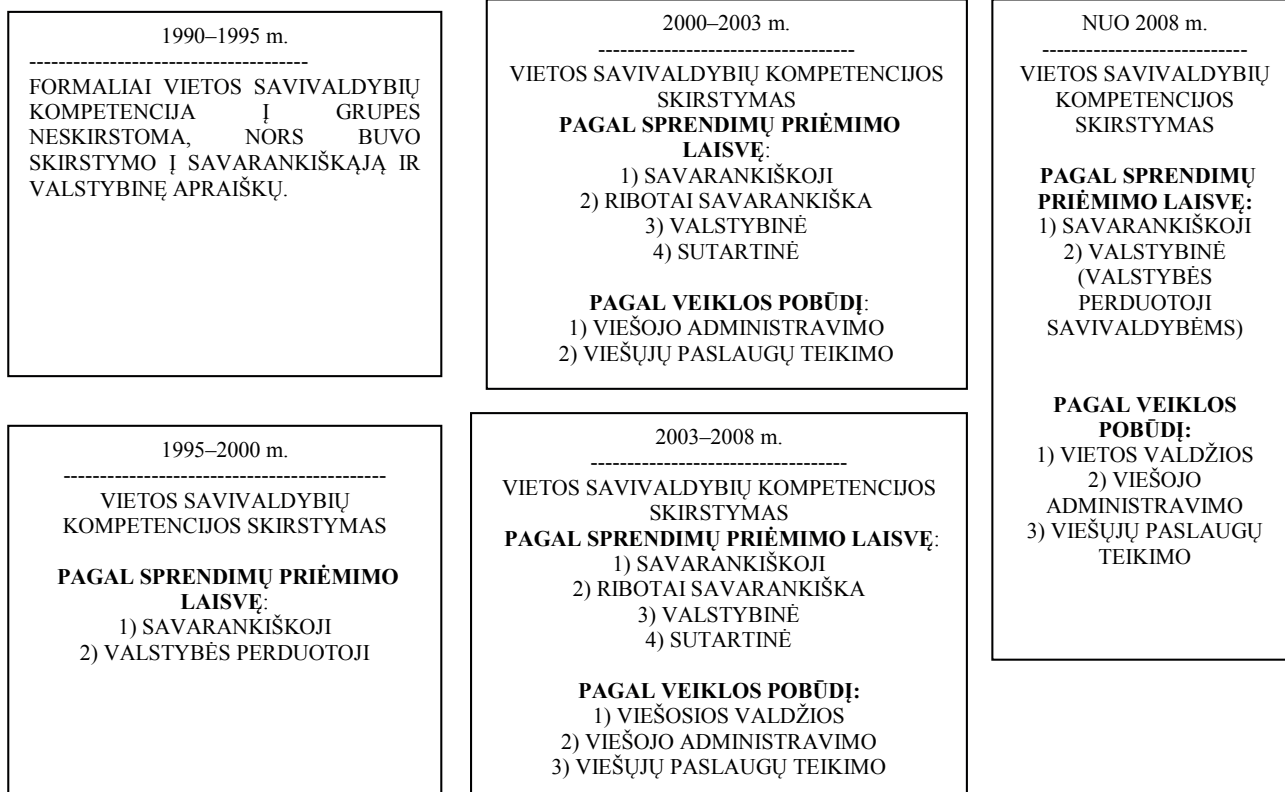
3) Vadovaujantis Europos vietos savivaldos chartijos nuostatomis, nuo 1995 metų Lietuvos savivaldybių kompetencija pradėta skirstyti į grupes, iš pradžių taikant tik vieną – *savarankiškumo priimant sprendimus* – kriterijų (funkcijos 1995 metais buvo suskirstytos į savarankiškąsias ir valstybės perduotas funkcijas). Nuo 2000 metų pakeistas savivaldybių funkcijų skirstymas į grupes pagal minėtąjį kriterijų (išskirtos net 4 funkcijų grupės), taip pat pritaikytas dar vienas – *funkcijų skirstymo pagal veiklos pobūdį* – kriterijus (funkcijos suskirstytos į viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijas). Pagal pastarąjį, antrąjį, kriterijų savivaldybių funkcijos nuo 2003 metų pradėtos skirstyti jau į tris grupes: vietos valdžios vykdymo, viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijas. Nuo 2008 metų vietos savivaldybių kompetencija (funkcijos) pagal pirmąjį kriterijų vėl skirstoma tik į dvi grupes (savarankiškosios ir valstybės perduotos savivaldybėms funkcijos), o pagal veiklos pobūdį – į tas pačias tris minėtas funkcijų grupes (žr. 1 pav.).

Nepaisant to, kad nuo 2008 metų panaikinus ribotai savarankiškų funkcijų grupę, o šiai grupei priklausiusias funkcijas paskirsčius savarankiškųjų ir valstybės pavestųjų funkcijų grupėms savarankiškųjų funkcijų (jų skaičiaus aspektu) dalis bendroje savivaldybių funkcijų struktūroje padidėjo ir šiuo metu sudaro daugiau kaip 50 procentų, Lietuvoje decentralizavimo lygis dar gerokai atsilieka nuo kitose šalyse pasiekto politinio decentralizavimo lygio.

Be to, Lietuvoje iki šiol tvirtai įsišaknijęs požiūris, kad savivaldybės yra tuo stipresnės, kuo

<sup>13</sup> Šis įgaliojimų padalijimas tarp atstovaujamosios ir vykdomųjų institucijų savivaldybėje pasižymi tuo, kad įstatymu nustatytus įgaliojimus vietos savivaldybei (vietos valdžiai) bendrai, o savivaldybės atstovaujama valdžios institucijai – išimtinę kompetenciją, pastarajai dar suteikiama teisė nuspręsti, kokius įgaliojimus iš vietos savivaldybei (vietos valdžiai) bendrai nustatytų įgaliojimų įgyvendins ši institucija.

## LIETUVOS VIETOS SAVIVALDYBIŲ KOMPETENCIJOS SKIRSTYMO Į GRUPES RAIDA



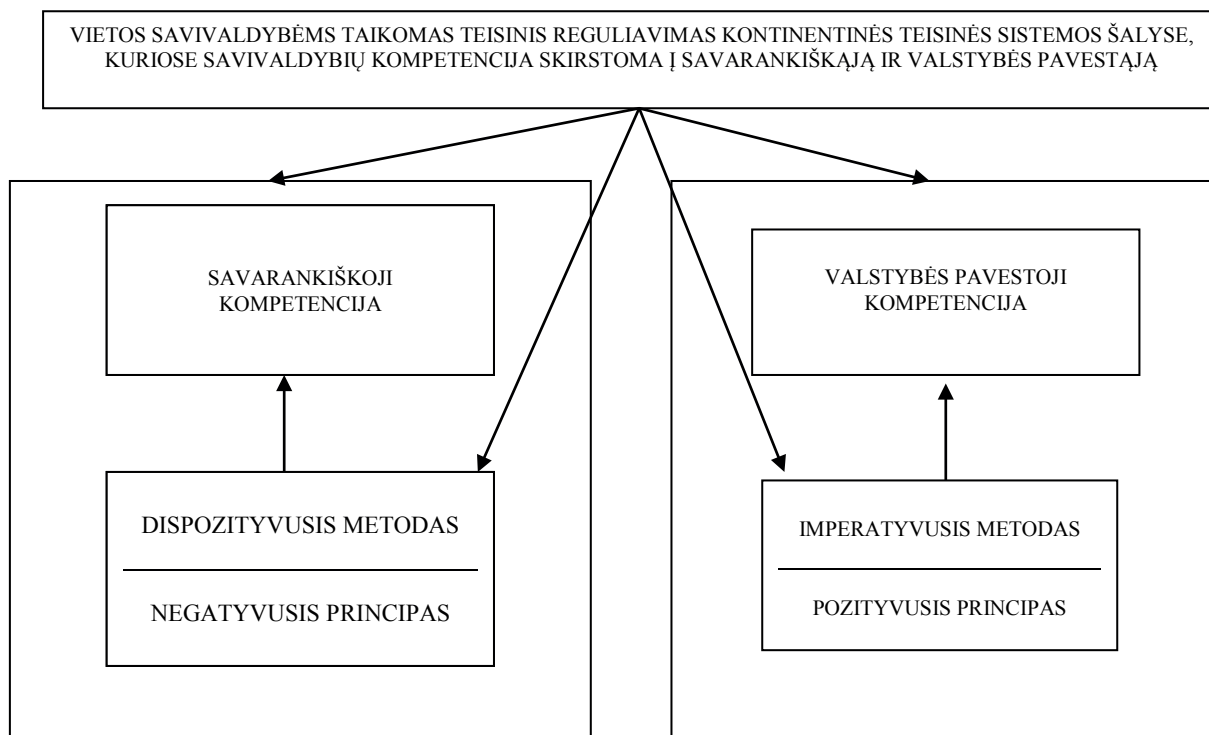
### 1 pav. Lietuvos vietos savivaldybių kompetencijos skirstymas į grupes 1990–2013 metais

*Šaltinis:* parengta autoriaus pagal Vietos savivaldos pagrindų įstatymą (Žin., 1990, Nr. 7-170), Vietos savivaldos įstatymus (Žin., 1994, Nr. 55-1049, 2000, Nr. 91-2832, 2008, Nr. 113-4290).

daugiau funkcijų iš valstybės valdžios joms yra perduota vykdyti, ir nesvarbu, ar tos funkcijos priskirtinos savarankiškųjų, ar valstybės pavestųjų funkcijų grupei. Tačiau po truputį formuojasi ir kitas požiūris, kad savivaldybių stiprumas (reali galia) priklauso ne nuo joms nustatytų funkcijų skaičiaus, bet nuo to, koks yra pasiektas nustatytų funkcijų veiksmingumo ir efektyvumo, vykdomos veiklos ir teikiamų viešųjų ir administracinių paslaugų kokybės lygis.

4) Atsižvelgiant į tai, jog Lietuvos vietos savivaldybės (savivaldybių institucijos ir įstaigos) priskiriamos viešojo administravimo subjektų sistemai, o jų sudarymas ir veikla reguliuojami viešajai teisei priklausančiomis teisės normomis (teisės aktais), Lietuvoje iki šiol laikomasi požiūrio, kad nepriklausomai nuo to, į kokias grupes skirstomos savivaldybių funkcijos (kompetencija), savivaldybėms turi būti taikomas pozityvusis teisinio reguliavimo principas: vietos savivaldybės (jų institucijos) gali įgyvendinti tik įstatymu ar kitu teisės aktu nustatytus įgaliojimus ir tik taip, kaip tuo įstatymu ar kitu

teisės aktu yra nustatyta (*ultra vires* taisyklė). Tačiau Lietuvoje mokslo darbuose imama vis drąsiau diskutuoti, ar toks teisinio reguliavimo principas, būdingas anglosaksiškosios (bendrosios) teisinės sistemos šalims, kuriose vietos savivaldybių kompetencija skirstoma į privalomąją ir fakultatyvinę, tinka Lietuvos vietos savivaldybėms ir jų teisiniui reguliavimui. Jau 1995 metais vietos savivaldybių kompetencija Lietuvoje buvo pradėta skirstyti į grupes, būdingas kontinentinės teisinės sistemos šalims (t. y. į savarankiškąją (bendrąją) ir valstybės pavestąją kompetenciją). Kontinentinės teisinės sistemos šalyse, kuriose savivaldybių kompetencija skirstoma į savarankiškąją (bendrąją) ir valstybės pavestąją (valstybines užduotis), kiekvienai kompetencijos grupei taikomi skirtingi teisinio reguliavimo metodai ir (arba) principai (savarankiškajai – dispozityvusis teisinio reguliavimo metodas ir (arba) negatyvusis teisinio reguliavimo principas, valstybės pavestajai kompetencijai – imperatyvusis teisinio reguliavimo metodas ir (arba) pozityvusis teisinio reguliavimo principas) (žr. 2 pav.).



**2 pav.** Savivaldybėms taikomas teisinis reguliavimas

Šaltinis: parengta autoriaus pagal J. Baltušnikienės ir A. Astrausko mokslinį straipsnį (7).

5) Lietuvos vietos savivaldybių kompetencijos mastas (apimtis) per laikotarpį nuo 1990 metų iki dabar irgi kito: nuo 1990 iki 1995 metų (laikotarpiu, kai atkūrus Lietuvos valstybės nepriklausomybę vyko kardinalūs ekonominės, politinės-administracinės ir kitų sistemų pokyčiai) vyko funkcijų dalybos (pasis-kirstymas) tarp dviejų stovyklų:

- a) valstybės vykdomosios valdžios centrinių ir terito-rinių institucijų bei įstaigų ir
- b) vietos valdžios (savivaldybių) institucijų ir įstaigų.

Šis laikotarpis (1990–1995 metai) ypatingas tuo, kad per jį vietos valdžios (savivaldybių) institucijos ir įstaigos buvo pertvarkomos iš vietos valstybinės valdžios ir valdymo institucijų ir įstaigų į naujo tipo *savivaldybių institucijas ir įstaigas*, atsakingas jau ne už visų (kaip buvo ir sovietiniu laikotarpiu), bet tik už dalies viešojo administravimo ir viešųjų pas-laugų teikimo funkcijų vykdymą valstybės teritorijos administracinio vieneto – savivaldybės – teritorijoje. Dalis iki tol vykdytų funkcijų (mokesčių administra-vimas, socialinis draudimas ir kt.) buvo perduodama ministerijoms ir kitoms centrinėms valstybinio admi-nistravimo institucijoms, o pastarosios šioms funkci-joms vykdyti pradėjo steigti naujas (iki tol neegzista-vusias), tik joms pavaldžias teritorines įstaigas (pvz., Valstybinės mokesčių inspekcijos teritorines įstaigas, Valstybinio socialinio draudimo fondo teritorines įs-taigas ir pan.), kas iš pradžių sukėlė vietos valdžios institucijų nepasitenkinimą.

Laikotarpiu nuo 1995 iki 2000 metų, po pirmojo funkcijų dalybų tarp ministerijų su joms pavaldžiomis teritorinėmis įstaigomis ir vietos valdžios (savivaldy-bių institucijų) etapo, vyko antrasis funkcijų dalybų etapas: vėl dalis vietos valdžios (savivaldybių) insti-tucijoms priklausančių funkcijų buvo centralizuojama ir tai jau buvo susiję su *naujų* aukštesniųjų valstybės teritorijos administracinių vienetų – apskričių – stei-gimu ir *naujų* teritorinių valstybinio administravimo subjektų – apskričių viršininkų institucijų su joms pavaldžiomis administracijomis (įstaigomis) – suda-rymu: šiems prefekto tipo teritoriniams valstybinio administravimo subjektams buvo perduotos vietos valdžios (savivaldybių) institucijų iki tol vykdytos žemės reformos vykdymo, žemės ūkio reguliavimo, nuosavybės teisių ir nekilnojamąjį turtą atkūrimo ir ki-tos funkcijos).

Nuo 2000 metų situacija pasikeitė: išryškėjo de-centralizavimo (savivaldybių savarankiškųjų funkcijų plėtros) ir perdavimo (valstybės pavestųjų funkcijų savivaldybėms plėtros) tendencijos.

Nuo 2009 metų, motyvuojant finansų krizės metu kilusiais sunkumais ir tinkamiausių būdų sunku-mams spręsti paieška, vėl išryškėjo vietos savival-dybių funkcijų centralizavimo kryptis: dalis funkcijų buvo perduota ministerijoms ir kitiems valstybinio administravimo subjektams ir (arba) jų teritoriniams padaliniais (pvz., Švietimo ir mokslo ministerijai buvo perduota iki tol savarankiškųjų funkcijų grupei



priklausiusi funkcija – vaikų, jaunimo ir suaugusiųjų bendrojo ugdymo (lavinimo), profesinio mokymo ir profesinio orientavimo organizavimas: švietimo įstaigų steigimas, reorganizavimas, likvidavimas, išlaikymas, mokymo pagal formaliojo švietimo programas organizavimas ir įgyvendinimas), dėl dalies funkcijų perdavimo iš savivaldybių valstybinėms įstaigoms (pvz., vaikų teisių apsaugos, žemės ir pasėlių deklaravimo administravimo, valstybinės kalbos priežiūros ir kt.) po karštų diskusijų sprendimai buvo atidėti ateičiai.

Vietos savivaldybės kardinalių pokyčių šioje srityje tikėjosi ir laukė 2010 metais, kai buvo nuspręsta vykdyti apskričių reformą, panaikinti apskričių viršininkų pareigybes ir likviduoti apskričių viršininkų administracijas, kaip įstaigas. Manoma, kad savivaldybių nuosavybėn bus perduota dalis valstybinės žemės (miestuose) ir tos žemės valdymo ir disponavimo teisė arba nors gerokai padidintos savivaldybių teisės valdyti valstybinę žemę miestuose ir ja disponuoti, bus padidintos savivaldybių teisės žemėtvarkos ir statybos priežiūros srityse, joms bus perduotas administruoti didelis skaičius socialinės, kultūrinės paskirties įstaigų. Tačiau taip neįvyko: Seimo 2010 metais priimtas Žemės įstatymo pataisas dėl savivaldybių teisių plėtros valdant valstybinę žemę miestuose ir ja disponuojant vetavo Respublikos Prezidentė D. Grybauskaitė. Žemėtvarkos funkcijos buvo perduotos Žemės tvarkymo departamentui prie Žemės ūkio ministerijos, o valstybinės statybų priežiūros funkcijos – Aplinkos ministerijai pavaldiems subjektams. Savivaldybėms atiteko tik žemės ūkio valdymo funkcijos ir tik didžioji dalis socialinės, kultūrinės paskirties įstaigų, kurias iki tol administravo apskričių viršininkai. Valstybės kontrolės atliktame tyrime, kuriame vertinti apskričių reformos procesas ir rezultatai, buvo nurodyta, kad iš 40 apskričių viršininkų vykdytų funkcijų savivaldybėms buvo perduotos tik 8 funkcijos.

6) Per visą nagrinėjamąjį laikotarpį nemažai įtampas tarp valstybės valdžios ir vietos savivaldybių kilo ir tebekyla dėl savivaldybėms įstatymais nustatytų funkcijų ir joms įgyvendinti tenkančių finansinių išteklių adekvatumo: valstybės valdžia, naudodamasi stipresniojo teise:

- a) kartais (tačiau tokių atvejų iki šiol pasitaiko) nustato vietos savivaldybėms papildomas užduotis (funkcijas), bet tam skiria nepakankamai finansinių išteklių;
- b) net ir esant teisės aktais nustatytoms derybų dėl finansinių išteklių, reikalingų ateinantiems finansiniams metams, procedūroms, ne visada tinkamai konsultuojasi su bendrus savivaldybių interesus ginančia Lietuvos savivaldybių asociacija, ne visada išgirstami jos teikiami argumentuoti pasiūlymai;

c) taiko griežtą (centralizuotą) savivaldybėms reikalingų asignavimų, skirtų investicijoms, planavimo ir paskirstymo tvarką;

d) specialiųjų tikslinės paskirties dotacijų, kaip savivaldybių funkcijoms vykdyti reikalingų asignavimų šaltinio, formą taiko ne tik valstybės perduotų, bet ir daliai savarankiškųjų funkcijų finansuoti, pvz., asignavimai švietimo sektoriui skiriami mokinio krepšelio forma (dėl to tarp savivaldybių biudžetų pajamų didesnę dalį sudaro ne savi savivaldybių finansiniai ištekliai, bet įvairių formų pervedimai iš valstybės biudžeto);

e) laikosi griežtos nuostatos dėl sutaupyto savivaldybėms skiriamų specialiosios tikslinės paskirties dotacijų: reikalaujama finansiniams metams pasibaigus nepanaudotas šios paskirties lėšas grąžinti į valstybės biudžetą ir t. t.

Situacija, užtikrinant reikiamus išteklius įstatymais nustatytoms savivaldybių funkcijoms vykdyti, ypač pablogėjo nuo 2009 metų finansų krizės ir jos suvaldymo laikotarpiu: tai akivaizdžiai liudija itin didelį mastą pasiekusios savivaldybių skolos už suteiktas, bet neapmokėtas paslaugas. Gindamos savo interesus, savivaldybės ir jų bendriems interesams atstovaujanti Lietuvos savivaldybių asociacija naudojo ir naudoja įvairias priemones: 1999 metais kreiptasi į Europos Tarybos vietos ir regionų valdžių kongresą. Europos Tarybos vietos ir regionų valdžių kongresas po atlikto įvertinimo 2001 metais priėmė Rekomendaciją Nr. 87, kurioje buvo atkreiptas dėmesys į vietos mokesčių instituto Lietuvoje silpnumą ir savivaldybių savų finansinių išteklių nepakankamumą.

2001–2002 metais Lietuvos vietos savivaldybės savo interesus bandė ginti teisme (vietos savivaldybės dėl joms neskiriamų ar skiriamų nepakankamų finansinių išteklių, kai nustatomos naujos funkcijos ar papildomi įpareigojimai, kreipėsi į teismą; byla buvo išspręsta jų naudai). Tačiau situacija gerėja lėtai. Europos Tarybos vietos ir regionų valdžių kongresas 2012 m. kovo 21 d. Rekomendacijos Nr. 321<sup>14</sup>, kuri skirta Lietuvai ir priimta po šio kongreso atliktos antrosios priežiūros procedūros (procedūra vykdyta 2010–2011 metais), 5 b punkte konstatavo, jog „savivaldybėms nepakanka finansinių išteklių, būtinų teikti joms pavestas paslaugas, be to, jų skolinimosi limitai išlieka suvaržyti“, ir 6 a punkte pateikė rekomendaciją „užtikrinti, kad vietos valdžios institucijoms būtų skiriami pakankami finansiniai ištekliai, vadovaujantis principu, kad ištekliai turi atitikti vietos valdžiai pavedamas funkcijas ir pareigas“.

<sup>14</sup> Europos Tarybos vietos ir regionų valdžių kongreso 2012 m. kovo 21 d. rekomendacija Nr. 321 (2012) „Vietos ir regionų demokratija Lietuvoje“

## Išvados

Nuo 1990 metų iki dabar Lietuvos vietos savivaldybių kompetencija gerokai pakito, vertinant visus tris jos aspektus – kompetencijos nustatymo būdą, turinį ir skirstymą į grupes. Skirstant savivaldybių kompetenciją (funkcijas) į grupes didesnių problemų nekyla, bet dėl tinkamo teisinio regulavimo metodo, nustatant savivaldybių kompetenciją, taikymo prasideda įdomi diskusija, po truputį kinta požiūris, kiek savivaldybių kompetencijos (vykdomų funkcijų) apimtis lemia realų savivaldybių savarankiškumą.

Per visą nagrinėjamą laikotarpį tarp valstybės valdžios ir vietos savivaldybių kilo ir tebekyla įtampa dėl savivaldybėms įstatymais nustatytų funkcijų ir joms įgyvendinti tenkančių finansinių išteklių adekvatumo. Gindamos savo interesus, savivaldybės ir jų bendriems interesams atstovaujanti Lietuvos savivaldybių asociacija naudojo ir naudoja įvairias priemones: kreiptasi į Europos Tarybos vietos ir regionų valdžios institucijų kongresą, Vyriausybę patraukta atsakomybės teismo ir kt. Tačiau situacija gerėja lėtai. Europos Tarybos vietos ir regionų valdžių kongreso 2012 m. kovo 21 d. Rekomendacijoje Nr. 321, kuri skirta Lietuvai ir priimta po 2010–2011 metais atliktos antrosios priežiūros procedūros, konstatuota, jog „savivaldybėms nepakanka finansinių išteklių, būtinų teikti joms pavestas paslaugas...“, ir rekomenduota „užtikrinti, kad vietos valdžios institucijoms būtų skiriami pakankami finansiniai išteklių, vadovaujantis principu, kad išteklių turi atitikti vietos valdžiai pavedamas funkcijas ir pareigas“.

### Literatūra

1. Astrauskas, A. (2003). *Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas.
2. Astrauskas A., Baltušnikienė, J. (2005). Savivaldybių ir apskričių viršinių institucijų kompetencija ir sąveika Lietuvoje. *Viešojo politika ir administravimas*, 14, 11–31.
3. Astrauskas, A. (2006). Vietos savivaldos institucijų vieta viešojo valdymo sistemoje ir valdymo problemos

Astrauskas, A.

Lietuvoje. *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas* (203–215). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.

4. Astrauskas, A. (2011). Vietos savivaldos raida Lietuvoje 1990–2010 metais. *Viešojo politika ir administravimas*, 2, 283–298.
5. Baltušnikienė, J., Astrauskas, A. (2006). Viešojo valdymo institucijų funkcijų ir decentralizavimo aspektų analizė. *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas* (30–38). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
6. Baltušnikienė, J., Astrauskas, A. (2006). Savivaldybių ir apskričių institucijų kompetencija ir sąveika Lietuvoje. *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas* (252–275). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
7. Baltušnikienė, J., Astrauskas, A. (2009). Subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymo teoriniai aspektai. *Viešojo politika ir administravimas*, 28, 7–22.
8. Europos vietos savivaldos chartija. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 82-2418.
9. Lietuvos Respublikos Konstitucija. Oficialių dokumentų tekstai su pakeitimais ir papildymais iki 2010 m. kovo 1 d. (2010). Kaunas: UAB „Judex“.
10. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 103-4605.
11. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 7-170.
12. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 55-1049.
13. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 91-2832.
14. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 113-4290.
15. Lazdynas, R. (2005). *Savivalda: filosofija, teorija, praktika*. Šiauliai: Saulės delta.
16. Stačiokas, R., Rimas, J. (2002). *Lietuvos savivaldybių raida ir veiklos finansavimas*. Kaunas: Technologija.
17. Žilinskas, G. (2001). Vietos savivalda Lietuvos Respublikoje 1990–2000 m. (194–223). *Viešojo administravimo efektyvumas*. Kaunas: Technologija.
18. Žilinskas, G. (2009). Vietos savivaldos sistema. *Įvadas į viešąjį valdymą*. (92–104). Kauno technologijos universitetas.

## Local Self-Government in Lithuania in 1990-2013: Changes of the Competence of Municipalities

### Summary

There are many research papers on local self-government since 1990s till present in Lithuania. However, according to the author, there is a lack of research papers where the dynamic (changing) Lithuanian local self-government system would be analyzed systematically (i.e. not just a separate aspect (element) but the entire

local self-government system consisting of separate and linked together aspects (elements)).

The author had published several articles in the academic journal „Public policy and administration“. In this article the author presents opinion and judgment based on more than twenty years' worth of gathered knowledge about such aspects of local self-government system as system of administrative-territorial units, the

national and international legal acts regulating local self-government, the main definitions – *local municipality and local authority* – as well as their development throughout the period of 1990 till present and the like.

The aim of this article is to continue the systematical research of Lithuanian local self-government system during the twenty three years (1990-2013) and determine other important aspect (element) of local self-government system which are largely discussed about in theory and practice - competence of local municipality and it's development during the period since 1990 till present day.

Summarizing the results, the author presents the following conclusions:

1. The competence of Lithuanian municipalities has changed greatly since 1990 till present day by judging all three of its aspects –defining of the competence, its content and division into groups. If there are no problems when dividing competence (functions) of municipalities into groups, then some interesting discussions are born on selecting ,suitable‘ method of legal regulation regarding competence of municipalities. In addition to that, there are some changes to the attitude as to how much the competence of municipalities actually determines real independence of municipalities.

2. Throughout the studied period there has been tension between the State authority and the local municipalities regarding the adequacy between functions of municipalities set by the law and financial resources to fulfill those. The municipalities and the Association of municipalities of Lithuania representing their public interests have been using different measures in order to defend their own interests: they have contacted the Congress of local and regional authorities of European Council, they have also had taken legal action against the Government of Lithuania and the like. The situation is improving, however the process is slow. According to the Congress of local and regional authorities of European Council dated the 21st of March, 2012 the Recommendation No 321, which was issued for Lithuania and initiated after a second supervision procedure in 2010-2011, has stated, that ,municipalities do not have sufficient financial resources necessary to fulfill their designated duties...‘ and it has been recommended ,to ensure, that local authorities‘ institutions are provided with sufficient financial resources based on the principle, that resources have to match the local authorities‘ functions and duties‘.

**Keywords:** *municipality, local authority, competence of municipality*

Straipsnis recenzuotas.

Straipsnis gautas 2013 m. birželio mėn., priimtas 2013 m. gruodžio mėn.

The article has been reviewed.

Received in June 2013, accepted in December, 2013.