

## Vietos savivaldybių kompetencija ir jos kaita Lietuvoje 1990–2013 metais

Algirdas Astrauskas

*Mykolo Romerio universitetas*

*Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva*

doi:10.13165/VPA-14-13-2-01

***Anotacija.** Straipsnyje autorius tęsia Lietuvos vietos savivaldos sistemos ir jos raidos per dvidešimt trejus metus (1990–2013 m.) sisteminių nagrinėjimą ir apibūdina dar vieną 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, pateikus sąvokos „kompetencija“ apibrėžtį, vadovaujantis moksliniuose darbuose taikomais valdymo subjekto kompetencijos apibūdinimo kriterijais ir Europos vietos savivaldos chartijoje nustatytais reikalavimais savivaldybių kompetencijai, apžvelgiama Lietuvos vietos savivaldybių kompetencijos kaita per tyrinėti pasirinktą laikotarpį (1990–2013 metus). Pasirinktas apibūdinti vietos savivaldos sistemos elementas yra svarbus, nes valstybės taikomi vietos savivaldybių kompetencijai nustatyti teisinio reguliavimo principai (ar) metodai, savivaldybėms nustatytos kompetencijos turinys ir mastas (t. y. įgaliojimų tam tikrose veiklo srityse apimtis), struktūra (t. y. santykis tarp įgaliojimų, priskiriamų savosios ir valstybinės kompetencijų grupėms), kompetencijai įgyvendinti iš visų galimų šaltinių tenkančių išteklių apimtis ir kt. iš esmės gali būti laikomi vietos savivaldos sistemos tam tikroje šalyje kokybės vertinimo kriterijais, pagal kuriuos sprendžiama, ar toje šalyje vietos savivalda yra reali („tikra“), ar tik deklaratyvi. Autorius tikslingai dėmesį sutelkia tik į problematiką, susijusią su Lietuvos vietos savivaldybių kompetencija ir jos kaita, sąmoningai susilaiko nuo Lietuvos atvejo lyginimo su kitomis šalimis, taip pat nesiekia polemizuoti su kitais mokslininkais, tyrinėjusiais šią tematiką, o pateikia savo nuomonę (požiūrį), kuri (kuris) susiformavo per daugiau kaip 20 metų gilinantis į Lietuvos vietos savivaldos problematiką.*

**Pagrindiniai žodžiai:** vietos savivaldybė, vietos valdžia, savivaldybės kompetencija.

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

## Ivadas

Lietuvoje apie vietos savivaldą nuo 1990 m. iki dabar paskelbta nemažai mokslo darbų. Vis dėlto mokslinių darbų ir mokymo priemonių (monografijų, mokslo straipsnių, vadovėlių, mokomųjų leidinių ir kt.), kuriuose Lietuvos vietos savivaldos sistema būtų tyrinėjama sistemiskai (t. y. ne atskiras jos aspektas (elementas), bet vietos savivaldos sistemą sudarančių ir vienas kitam poveikį darančių aspektų (elementų) visuma), dar labai trūksta. Šio straipsnio autorius yra nagrinėjęs daugumą Lietuvos vietos savivaldos sistemos elementų ir vertinęs skirtingu laiku pasireiškusių šios sistemos elementų specifiką ir problematiką. Pastaruosius keletą metų autorius bando rengti apibendrinamojo pobūdžio apžvalgas apie Lietuvos vietos savivaldos sistemą ir jos kaitos dėsningumus per tam tikrą istorinį laikotarpį. Moksliniame leidinyje „Viešoji politika ir administravimas“ autorius jau yra paskelbęs keletą straipsnių [4,5], kuriuose per daugiau kaip dvidešimt metų sukauptų žinių ir įgytos asmeninės praktinės patirties teisėkūros ir teisės aktų įgyvendinimo procesuose pagrindu, pasinaudodamas ir kitų mokslininkų vertingomis išvadomis ir pastebėjimais, pateikė savo požiūrį į šiuos vietos savivaldos sistemos elementus (aspektus):

1) valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemą, sudarančią vietos savivaldos teritorinį pagrindą, ir jos kaitą,

2) vietos savivaldos (vietos savivaldybių) vietą viešojo valdymo (viešosios valdžios) sistemoje,

3) vietos savivaldą Lietuvoje reglamentuojančius svarbiausius nacionalinius ir tarptautinius teisės aktus ir jų poveikį vietos savivaldos raidai Lietuvoje,

4) svarbiausių sąvokų – *vietos savivaldybė* ir *vietos savivalda* – apibrėžimus 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.

**Šio straipsnio tikslas** – pateikus sąvokos *vietos savivaldybės kompetencija* apibrėžtį ir vietos savivaldybių kompetencijos apibūdinimo bei vertinimo kriterijų ir reikalavimų sistemą, pratęsti Lietuvos vietos savivaldos sistemos ir jos raidos per laikotarpį nuo 1990 metų iki dabar sisteminių nagrinėjimą ir apibūdinti svarbų teorijoje ir praktikoje nemažai diskusijų keliantį vietos savivaldos sistemos elementą – vietos savivaldybių kompetenciją (jos nustatymo, struktūros ir turinio, įgyvendinimo, kompetencijos ir finansinių išteklių adekvatumo ir kt. aspektus) ir jos (jos aspektų) kaitą laikotarpiu nuo 1990 m. kovo 11 d. iki šių dienų.

Pasirinkto apibūdinti vietos savivaldos sistemos elemento reikšmė ir aktualumas nekelia abejonių – valstybės taikomi vietos savivaldybių kompetencijai nustatyti teisinio reguliavimo principai (ar) metodai, savivaldybėms nustatytos kompetencijos turinys ir mastas (t. y. įgaliojimų tam tikrose veiklos srityse apimtis), struktūra (t. y. santykis tarp įgaliojimų, priskiriamų savosios ir valstybinės kompetencijų grupėms), leistinų taikyti įgyvendinimo formų įvairovė, kompetencijai

įgyvendinti iš visų galimų šaltinių tenkančių išteklių apimtis ir kt. iš esmės gali būti laikomi vietos savivaldos sistemos tam tikroje šalyje kokybės vertinimo kriterijais, pagal kuriuos sprendžiama, ar toje šalyje vietos savivalda yra reali (tikra), ar tik deklaratyvi.

Autorius šiame straipsnyje susikoncentruoja į Lietuvos vietos savivaldybių kompetencijos (jos aspektų ir kaitos) problematiką, sąmoningai susilaiko nuo Lietuvos vietos savivaldybių kompetencijos lyginimo su kitų šalių vietos savivaldybių kompetencija, taip pat nepolemizuoja su kitais Lietuvos ir (ar) užsienio šalių mokslininkais, tyrinėjusiais šią tematiką. Autorius mini ir cituoja tik tuos Lietuvos ir kitų šalių mokslininkus, kurių darbai naudojosi, rašydamas šį straipsnį.

#### **Uždaviniai:**

1) pateikti *kompetencijos* sąvokos apibrėžtį, nurodyti moksliniuose darbuose taikomus valdymo (viešojo administravimo) subjekto kompetencijos apskritai ir vietos savivaldybės kompetencijos konkrečiai apibūdinimo kriterijus, taip pat Europos vietos savivaldos chartijoje nustatytus reikalavimus vietos savivaldybių kompetencijai;

2) apibūdinti, kaip per laikotarpį nuo 1990 metų iki dabar buvo nustatoma Lietuvos vietos savivaldybių kompetencija (kokiuose teisės aktuose valstybė nustatė įgaliojimus savivaldybėms, kokie teisinio reguliavimo metodai ir (ar) principai buvo taikyti, kokio kompetencijos nustatymo eiliškumo buvo laikomasi ir kt.);

3) atskleisti, kaip per nagrinėjamąjį laikotarpį keitėsi Lietuvos vietos savivaldybių kompetencijos struktūra (t. y. įgaliojimų skirstymas pagal pasirinktus kriterijus į atitinkamas grupes ir (ar) tarp savivaldybių sprendžiamosios ir vykdomosios institucijų ir kaip keitėsi Lietuvos vietos savivaldybių kompetencijos „mastas“ (įgaliojimų apimtis);

4) apibūdinti situaciją dėl vietos savivaldybių kompetencijos ir jai įgyvendinti reikalingų finansinių išteklių adekvatumo.

Rašant straipsnį taikyti mokslinių šaltinių ir teisės aktų analizės, lyginamosios ir istorinės-lyginamosios analizės metodai.

### **Kompetencijos samprata ir vietos savivaldybių kompetencijai apibūdinti bei vertinti taikytini kriterijai ir reikalavimai**

Kaip nurodoma tarptautinių žodžių žodynuose, žodis (sąvoka) *kompetencija* yra kilęs iš lotynų kalbos žodžio *competentia*, kurio reikšmė – „priklausomybė pagal teisę“ [25, p. 504]. Šiam žodžiui artimo kito žodžio *competingas* kilmė taip pat lotyniška (šis žodis (sąvoka) yra kilęs iš lotynų kalbos žodžio *competens*, kurio reikšmė – „atitinkantis, gebantis“ [5, p. 504].

Autoriaus nuomone, dabartiniais laikais tarptautiniuose ir lietuvių kalbos žodžių žodynuose [21, 23, 24] pateikiamas žodžio (sąvokos) *kompetencija* reikšmes (apibrėžtis) galima grupuoti į dvi dideles grupes, kaip nurodyta *1 paveiksle*:

1) pirmajai grupei priskirtina ta dalis žodžio (sąvokos) *kompetencija* reikšmių (apibrėžčių), kuriomis *kompetencijos* reikšmė (turinys) atskleidžiama arba kaip visuma asmens (paprastai fizinio) turimų žinių (ar *plačiau* – kaip visuma jo turimų žinių, įgūdžių, mokėjimų, savybių ir pan.), arba kaip visuma klausimų ir (ar) reiškiniių sričių, kurias asmuo (paprastai fizinis) gerai žino, išmano (ar *plačiau* – kaip visuma sričių, kuriose jis turi žinių, įgūdžių, mokėjimų, savybių ir pan.), arba kaip asmens (paprastai fizinio) geras tam tikrų klausimų ir/ar reiškiniių išmanymas (ar *plačiau* – kaip jo gebėjimas tinkamai atlikti tam tikrą veiklą dėka jo turimų žinių, įgūdžių, mokėjimų, savybių ir pan.).

Taigi, teoriškai pagal tokį požiūrį yra galimos net šešios žodžio (sąvokos) *kompetencija* reikšmės (apibrėžtys) ir jas galime rasti įvairiuose mokslo (edukologijos, viešojo administravimo) darbuose ir teisės šaltiniuose;

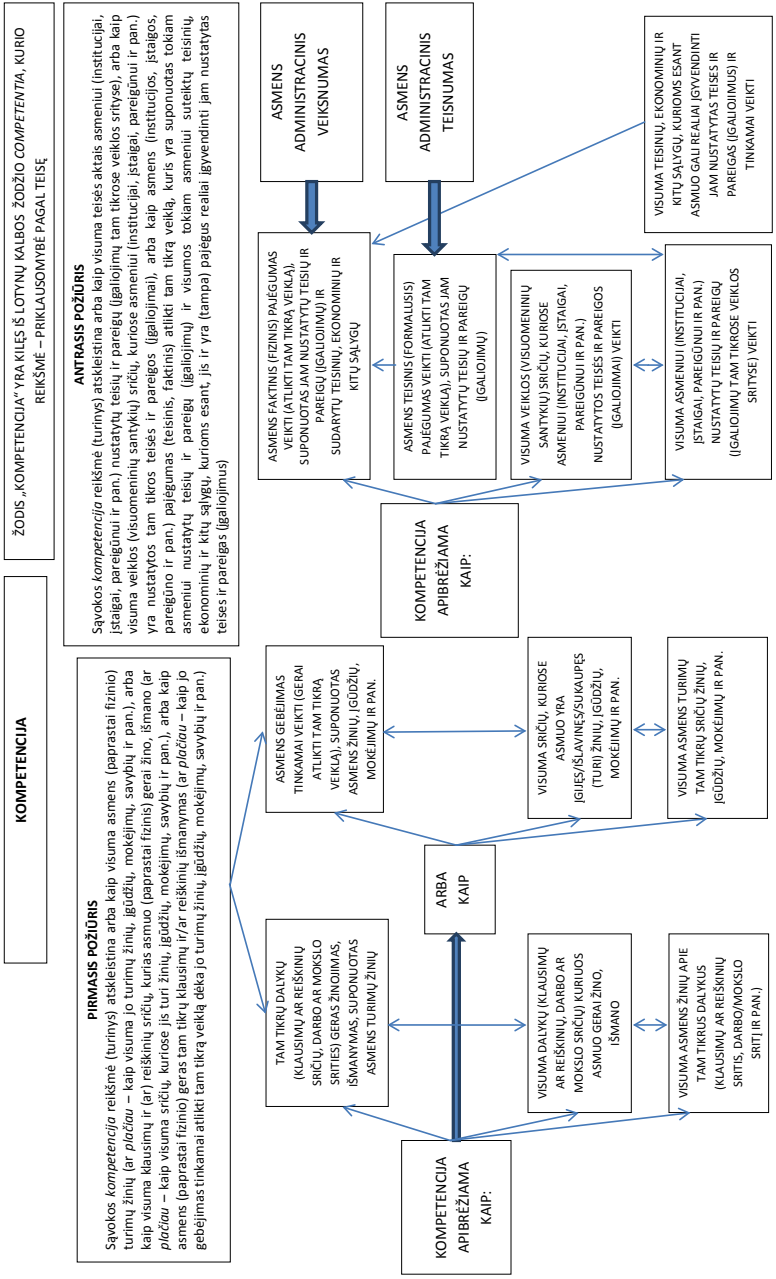
2) antrajai grupei priskirtina ta dalis žodžio (sąvokos) *kompetencija* reikšmių (apibrėžčių), kuriomis *kompetencijos* reikšmė (turinys) atskleidžiama arba kaip visuma teisės aktais asmeniui (institucijai, įstaigai, pareigūnui ir pan.) nustatytų teisių ir pareigų (įgaliojimų tam tikrose veiklos srityse), arba kaip visuma veiklos (visuomeninių santykių) sričių, kuriose asmeniui (institucijai, įstaigai, pareigūnui ir pan.) yra nustatytos tam tikros teisės ir pareigos (įgaliojimai), arba kaip asmens (institucijos, įstaigos, pareigūno ir pan.) pajėgumas (teisinis, faktinis) atlikti tam tikrą veiklą, kuris yra suponuotas tokiam asmeniui nustatytų teisių ir pareigų (įgaliojimų) ir visumos tokiam asmeniui suteiktų teisinių, ekonominių ir kitų sąlygų, kurioms esant, jis ir yra (tampa) pajėgus realiai įgyvendinti jam nustatytas teises ir pareigas (įgaliojimus).

Taigi pagal šį požiūrį yra galimos trys žodžio (sąvokos) *kompetencija* reikšmės (apibrėžtys) ir jos taip pat pateikiamos įvairiuose moksliniuose (teisės mokslo, politologijos, vadybos, viešojo administravimo) darbuose ir teisės šaltiniuose.

Teisinėje literatūroje, kurioje rašoma apie valdymo (viešojo administravimo) subjektų (institucijų, įstaigų, pareigūnų ir pan.) kompetencijos nustatymą ir įgyvendinimą, kompetencija yra apibrėžiama kaip valdymo (viešojo administravimo) subjekto administracinį teisnumą ir veiksnumą apibrėžianti teisinė kategorija. Kutafino ir Šeremeto nuomone, valdymo organo kompetencija – tai tam tikro valdymo subjekto administracinį teisnumą ir veiksnumą apibrėžianti teisinė kategorija. Valdymo subjekto teisnumas reiškia, kad šis subjektas turi jam suteiktą teisę (leidimą) vykdyti tam tikrą veiklą. Tuo metu valdymo subjekto veiksnumas reiškia, kad jis yra fiziškai pajėgus, gebantis atlikti tam tikrus veiksmus [12]. Administracinės teisės žinovai K. Lapinskas ir P. Petkevičius irgi yra analogiškos nuomonės [13].

Šio straipsnio autoriui, siekiančiam aptarti vietos savivaldybių kompetenciją, yra priimtina anksčiau minėtoji *kompetencijos* kaip teisinės kategorijos interpretacija dėl šių priežasčių:

1) vietos savivaldybė (ar bent vietos savivaldybės kaip sistemos vietos valdžios ir viešojo administravimo teises ir pareigas turinčių institucijų ir įstaigų posistemė) irgi yra administracinį teisnumą ir veiksnumą turintis subjektas;



2) valdymo (viešojo administravimo) subjekto (institucijos, įstaigos, pareigūno ir pan.) apskritai, taip pat ir vietos savivaldybės konkrečiai kompetencija nėra tapatinama tik su tokiam subjektui teisės aktais nustatytų teisių ir pareigų (įgaliojimų tam tikrose veiklos srityse) visuma arba tokių nustatytų teisių ir pareigų (įgaliojimų) pagrindu „atsiradusiu“ valdymo (viešojo administravimo) subjekto teisiniu (formalioju) pajėgumu vykdyti tam tikrą (vadybinę) veiklą. Valdymo (viešojo administravimo) subjekto (taip pat ir vietos savivaldybės) kompetencijai apibrėžti yra pasirenkama išsamesnė apibrėžtis, apimanti ir a) tokiam subjektui (institucijai, įstaigai, pareigūnui ir pan.) teisės aktais nustatytų teisių ir pareigų (įgaliojimų tam tikrose veiklos srityse) visumą ar tokio subjekto teisinį (formalųjį) pajėgumą vykdyti tam tikrą veiklą ir b) visumą tokiam subjektui nustatytų (garantuotų) teisių, ekonominių ir kitų sąlygų, kurioms esant jis tampa pajėgus realiai įgyvendinti jam nustatytas teises ir pareigas (įgaliojimus tam tikrose srityse) ar realizuoti savo teisinį (formalųjį) pajėgumą. Tik šioms sąlygoms esant valdymo (viešojo administravimo) subjekto teisinis (formalusis) pajėgumas virsta realiuoju (faktiniu) pajėgumu – realia (faktine) tokio subjekto kompetencija.

Straipsnio autorius, analizuodamas mokslinius straipsnius, pastebėjo, kad valdymo (viešojo administravimo) subjekto (taip pat ir vietos savivaldybės) teisinis (formalusis) pajėgumas nesutampa su tokiam subjektui (vietos savivaldybei) nustatytų teisių ir pareigų (įgaliojimų) visuma – tokia teisių ir pareigų (įgaliojimų) visuma yra ne vienintelis *teisinės (formaliosios) kompetencijos turinio* elementas. Valdymo (viešojo administravimo) subjekto teisinės (formaliosios) kompetencijos turinys gali būti atskleistas, naudojant kelis elementų rinkinius: a) darnią visumą, susidedančią iš tokių elementų kaip uždaviniai, funkcijos, teisės ir pareigos, veiklos formos ir veiklos metodai [13, p. 68] arba b) visumą, kurią sudaro vadovavimo (veiklos) sritys, įgaliojimai ir pareigos [12, p. 30]. Lietuvoje (skirtinguose teisės šaltiniuose ir moksliniuose darbuose), apibrėžiant ir/ar analizuojant valdymo (viešojo administravimo) subjekto kompetenciją, naudojami tiek vienas, tiek ir kitas kompetencijos turinio elementų rinkinys. Tokią situaciją dar galima toleruoti (mat laikomasi tam tikro rinkinio vienovės principo), tačiau, straipsnio autoriaus nuomone, neretai pasitaiko atvejų, kai valdymo (viešojo administravimo) subjekto kompetencija apibrėžiama, eklektiškai naudojant kompetencijos turinio elementus iš skirtingų kompetencijos turinio elementų rinkinių (pvz., funkcijos, įgaliojimai ir teisės bei pareigos). Tokio nenuoseklumo, nesistemingumo reikėtų vengti.

Mokslininkų Jevdokimovo ir Starcevo [11, p. 24–29] nuomone, vietos savivaldybių (vietos valdžios) kompetencijai apibūdinti nepakanka tik kompetencijos turinio elementų. Jie tam, kad išsamiai charakterizuotų ir palygintų skirtingų šalių vietos savivaldybių (vietos valdžios) kompetenciją, taikė keturių elementų sistemą:

1) *vietos savivaldybių (vietos valdžios) kompetencijos nustatymo būdą* (būdas atskleidžiamas nurodant: a) pagrindinius toje šalyje vietos savivaldybių kompetenciją nustatančius teisės aktus, b) kompetencijai nustatyti taikomus teisinio reguliavimo principus ir/ar metodus, c) subsidiarumo principo taikymą/netaikymą ir kt.);

2) *vietos savivaldybių (vietos valdžios) kompetencijos skirstymą į grupes* pagal pasirinktus grupavimo kriterijus (nurodyti autoriai pristatė, apibūdino ir savo tyrimuose taikė vietos savivaldybių kompetencijos skirstymą į nuosavąją ir valstybės delegalizuojančią, į privalomąją ir fakultatyvinę kompetenciją);

3) *vietos savivaldybių (vietos valdžios) kompetencijos turinį* (analizavo ir vertino kaip visumą vietos savivaldybėms nustatytų įgaliojimų tam tikrose veiklos srityse);

4) *vietos savivaldybių (vietos valdžios) kompetencijos įgyvendinimo formas ir būdus* (minėti autoriai pateikė: a) teises ir neteises (organizacines) kompetencijos įgyvendinimo formas, b) kompetencijos įgyvendinimą tiesiogiai ar per specialiai įsteigtas pavaldžias savivaldybių įstaigas ar tarnybas, per mišrios nuosavybės įmones, taikant koncesiją ir kitas paslaugų privatizavimo formas).

Straipsnio autorius Jevdokimovo ir Starcevo taikytą vietos savivaldybių (vietos valdžios) kompetencijos apibūdinimo elementų sistemą pripažindamas esant tam tikra metodika, kurią naudojant galima atlikti skirtingų šalių vietos savivaldybių (vietos valdžios) kompetencijos lyginamąją analizę, siūlo ją dar patobulinti, papildant šiais naujais (nenaudojamais ar mažai naudojamais) elementais ar aspektais:

1) sistemos elementą – *vietos savivaldybių (vietos valdžios) kompetencijos nustatymo būdas* – papildyti mokslinių principų (ypatumų), taikomų kompetencijai nustatyti, aspektu, taip pat kompetencijos nustatymo eiliškumo aspektu;

2) sistemos elementą – *vietos savivaldybių (vietos valdžios) kompetencijos įgyvendinimo formos ir būdai* – papildyti formaliajai kompetencijai įgyvendinti sudaromų teisinių, ekonominių ir kitų sąlygų aspektu, ypač savivaldybių kompetencijos ir jai įgyvendinti tenkančių finansinių išteklių adekvatumo aspektu;

3) nauju sistemos elementu – vietos savivaldybių (vietos valdžios) kompetencijos įgyvendinimo priežiūros (išorinės kontrolės) elementu.

Šio straipsnio autorius kartu su J. Baltušnikiene viename iš mokslinių straipsnių [8] yra nurodęs, kad, decentralizuojant valstybės vykdomosios valdžios galias (t. y. dalijant kompetenciją tarp viešojo valdymo subjektų, priklausančių skirtingiems lygiams), daug ką gali lemti šie moksliniai principai (ypatumai):

1) *šalutinis poveikis*, t. y. kuo funkcijos įgyvendinimo ar viešosios gėrybės teikimo ar teikimo organizavimo naudos (žalos) regionas yra platesnis, tuo sudėtingiau tą funkciją efektyviai atlikti žemesniais valdymo lygiais;

2) *tiesioginė konkrečios funkcijos ar viešosios gėrybės apmokestinimo galimybė*, t. y. kuo paprastesnis besinaudojančiųjų viešąja paslauga ar preke identifikavimas ir apmokestinimas, tuo tos paslaugos ar prekės teikimą ar teikimo organizavimą lengviau decentralizuoti;

3) *funkcijos atlikimo sudėtingumas (masto ekonomija)*, t. y. kuo funkciją vykdyti sudėtingiau (pvz., reikalingos aukštos technologijos ar kompetencija (profesionalumas, ekspertizė), tuo tą funkciją sunkiau veiksmingai decentralizuoti;

4) *gyventojų poreikiai/interesai*, t. y. kuo pasireiškia didesnė tam tikros funkcijos poreikių įvairovė, t. y. gyventojų poreikiai yra heterogeniški, tuo ta funkcija turi būti įgyvendinama žemesniu valdymo lygiu;

5) *kompetencija turi būti priskirta tam viešojo valdymo lygio subjektui, kuris turi juridinius įgaliojimus, pakankamus finansinius pajėgumus ir valdymo gebėjimus efektyviai realizuoti priskirtą kompetenciją.*

Šio straipsnio autoriaus nuomone, minėtą mokslinę metodologiją, tinkamą apibūdinti vienos šalies vietos savivaldybių kompetenciją, analizuoti ir vertinti jos būklę ir pokyčius per pasirinktą laikotarpį ar taikytiną, atliekant skirtingų šalių vietos savivaldybių kompetencijos lyginamąją analizę, harmoningai papildė Europos vietos savivaldos chartijos 4 straipsnyje (1–6 punktuose) nustatyti reikalavimai vietos savivaldybių kompetencijai:

**„4 straipsnis. Vietos savivaldos įgaliojimai ir pareigos**

1. *Pagrindinius vietinės valdžios organų įgaliojimus ir pareigas nustato konstitucija arba statutas. Tačiau ši nuostata numato, kad pagal įstatymą vietinės valdžios organams gali būti suteiktos specialios paskirties įgaliojimai ir pareigos.*

2. *Vietinės valdžios organai įstatymų nustatytoje ribose turi visišką laisvę vykdyti veiklą, susijusią su klausimais, kurie nėra išbraukti iš jų kompetencijos ar priskirti kitiems valdymo organams.*

3. *Viešas pareigas pirmumo tvarka įgyvendina arčiausiai piliečių esantys vietinės valdžios organai. Pareigų, perduodamų kitiems vietinės valdžios organams, apimtis turi atitikti užduoties apimtį ir jos pobūdį, taip pat efektyvumo ir ekonomiško reikalavimus.*

4. *Vietinės valdžios organams suteikiami pilni ir išskirtiniai įgaliojimai. Jų negali panaikinti ar apriboti kitas, centrinės ar regioninės, valdžios organas, išskyrus įstatymo numatytais atvejais.*

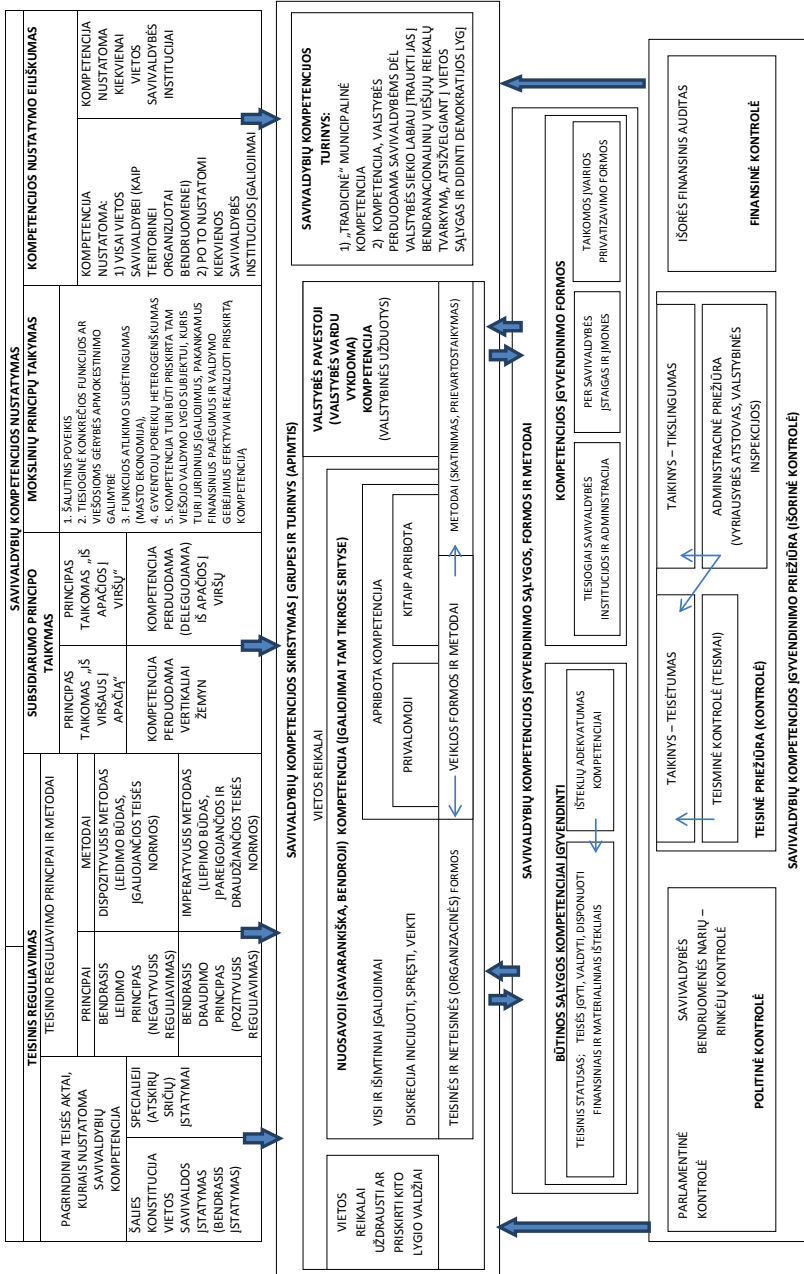
5. *Jei įgaliojimus deleguoja centrinės ar regioninės valdžios organas, tuomet vietinės valdžios organai turi teisę įgyvendinti juos savo nuožiūra kaip galima labiau atsižvelgiant į vietos sąlygas.*

6. *Prireikus su vietinės valdžios organais turi būti, kiek įmanoma, laiku ir tinkamu būdu konsultuojamasi planuojant ir sprendžiant visus, juos tiesiogiai liečiančius klausimus.“*

Šie reikalavimai leidžia aiškiai identifikuoti, kokiais teisės aktais reikalaujama nustatyti kompetenciją vietos savivaldybėms, kokie teisinio reguliavimo metodai/principai, nustatant kompetenciją, turi būti taikomi, kokia turėtų egzistuoti savivaldybių kompetencijos struktūra (t. y. kompetencijos skirstymas į grupes) šalyse, kurios yra pasirašiusios ir ratifikavusios šį tarptautinį dokumentą, suvokti prievolę taikyti subsidiarumo principą ir kt.

Susistemines tiek mokslinius vietos savivaldybių kompetencijos apibūdinimo kriterijus, tiek ir Europos vietos savivaldos chartijoje nustatytus reikalavimus, šio straipsnio autorius parengė kriterijų ir reikalavimų sistemą, skirtą apibūdinti, analizuoti, vertinti ir lyginti šalių, kurių teisinė sistema kontinentinė, vietos savivaldybių kompetenciją, jos būklę ir pokyčius bei pats ją iš dalies taikė, analizuodamas Lietuvos atvejį (vietos savivaldybių kompetencijos kaitą nuo 1990 metų iki šių dienų) (žr. 2 paveikslą).





2 pav. Savivaldybių kompetencija šalyse, kuriose teisinė sistema kontinentinė

## **Lietuvos vietos savivaldybių kompetencijos nustatymas ir jo kaita nuo 1990 metų iki šių dienų**

Remiantis Lietuvos teisės aktų ir mokslinių darbų analizės duomenimis teigina, kad:

1. Lietuvoje nuo pat 1990 metų iki šių dienų pagrindiniais teisės aktais, kuriais nustatoma vietos savivaldybių kompetencija, buvo ir išlieka šalies Konstitucija (nuo 1990 m. kovo 11 d. iki 1992 m. lapkričio 6 d. – Laikinasis Pagrindinis Įstatymas, nuo 1992 m. lapkričio 6 d. – Tautos referendumu priimta Lietuvos Respublikos Konstitucija) ir įstatymai. Iš įstatymų svarbiausias vaidmuo tenka Vietos savivaldos įstatymui (iki 1995 metų balandžio mėnesio – Vietos savivaldos pagrindų įstatymui, nuo 1995 m. balandžio mėn. – Vietos savivaldos įstatymui, kuris 2000 metais ir 2008 metais išdėstytas nauja redakcija). Tai atitinka Europos vietos savivaldos chartijos 4 straipnio 1 punkte nustatytą reikalavimą.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad būtent Lietuvos Respublikos Konstitucijos 120 straipsnio 2 dalyje yra pavartota *savivaldybių kompetencijos* sąvoka: savivaldybės pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai [14]. Manytina, kad šalies Konstitucijoje pavartotos *savivaldybių kompetencijos* sąvokos turinys apima ir vietos savivaldybėms Konstitucijoje ir įstatymais nustatytą įgaliojimų ir kitų jų teisinį pajėgumą formuojančių elementų visumą, ir joms sudarytas teisinės, ekonomines sąlygas (garantijas) nustatytiems įgaliojimams realiai įgyvendinti, kurių dėka vietos savivaldybės yra pajėgios savarankiškai spręsti vietos reikalus (arba kitaip – vykdyti savarankiškas funkcijas) ir atlikti joms pavestas valstybines užduotis (arba kitaip – vykdyti valstybės deleguotas funkcijas). *Savivaldybių kompetencijos* sąvoka taip pat vartojama ir Vietos savivaldos įstatyme, tačiau, šio straipsnio autoriaus nuomone, jos reikšmė (apibrėžtis) ne visada atitinka šalies Konstitucijoje vartojamos sąvokos reikšmę (apibrėžtį): pvz., 1994 metais priimtame Vietos savivaldos įstatyme [18] ši sąvoka vartota savivaldybių savarankiškai kompetencijai, o 2008 metais priimtoje Vietos savivaldos įstatymo naujoje redakcijoje [20] ji vartojama savivaldybių tarybos išimtinai kompetencijai apibrėžti.

Šio straipsnio autoriaus nuomone, E. Šileikis savo moksliniuose darbuose [22] atskleidęs savivaldos teisės, laiduotos įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniam vienetais (teritorinėms savivaldybėms, teritorinėms korporacijoms), konstitucinę sampratą Lietuvoje, netiesiogiai atskleidė ir konstitucinę *savivaldybių kompetencijos* sampratą:

1) savivaldos teisė yra ne prigimtinė, bet valstybės laiduota (t. y. vietos savivaldybės ir vietos savivalda yra valstybės teisėkūros rezultatas). Šis teiginys yra svarbus suvokti Lietuvos vietos savivaldybių kompetencijos nustatymo aspektą: jis leidžia teigti, kad vietos savivaldybių teisinis subjektiškumas irgi nėra prigimtinis: *vietos savivaldybių kompetencija, nepaisant jos skirstymo į nuosavą (savarankišką) ir valstybinę (valstybės deleguotą), irgi yra valstybės nustatyta;*

2) savivaldos teisė yra skirta ne privatiems, bet viešiesiems interesams tenkinti skirta teisė. Šis teiginys svarbus suvokiant Lietuvos vietos savivaldybių kompetencijos turinį: *paaiškėja, kokio pobūdžio turi būti kompetencijos elementai, į ką orientuota Lietuvos vietos savivaldybių institucijų ir įstaigų veikla;*

3) savivaldos teisė yra ne subjektyvi, bet objektyvi teisė. Šis teiginys svarbus suvokiant, kaip turėtų būti įgyvendinama Lietuvos vietos savivaldybių kompetencija: *vietos savivaldybėms nustatyti įgaliojimai vienu metu yra ir joms suteikta galiomybė (teisė), ir kartu joms nustatyta pareiga veikti (vykdyti veiklą) vietos bendruomenių narių interesais.*

2. Atsižvelgiant į tai, kad Lietuvos vietos savivaldybės (tiksliau – savivaldybių institucijos ir įstaigos) priskiriamos viešojo administravimo subjektų sistemai, o jų sudarymą ir veiklą reguliuoja viešajai teisei priklausančios teisės normos (teisės aktai), Lietuvoje nuo pat 1990 metų iki šiol laikomasi požiūrio, kad, nepriklausomai nuo to, į kokias grupes skirstoma vietos savivaldybių kompetencija (funkcijos), jų veiklos teisiniame reguliavime turi būti taikomas bendrasis draudimo (dar kitaip – pozityvusis) teisinio reguliavimo principas: vietos savivaldybės (jų institucijos ir įstaigos) gali įgyvendinti tik įstatymu ar įstatymo įgyvendinamuoju teisės aktu nustatytus įgaliojimus ir tik taip, kaip tuo įstatymu ar įgyvendinamuoju teisės aktu yra nustatyta (*ultra vires* taisyklė). Tačiau, atsižvelgiant į Europos vietos savivaldos chartijos 4 straipsnyje nustatytus reikalavimus, Lietuvoje vis drąsiau pradedama 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 veiklos teisiniui reguliavimui. Juo labiau kad nuo 1995 metų vietos savivaldybių kompetencija Lietuvoje buvo pradėta skirstyti į tokias grupes, kurios būdingos kontinentinės teisinės sistemos šalims (t. y. į nuosavą (savarankišką, bendrąją) ir valstybės pavestąją kompetenciją). Šalyse, kuriose teisinė sistema kontinentinė ir savivaldybių kompetencija skirstoma į nuosavą (savarankišką, bendrąją) ir valstybės pavestąją (valstybines užduotis), kiekvienai kompetencijos grupei taikomi skirtingi teisinio reguliavimo principai ir metodai (nuosavai (savarankiškai, bendrajai) – bendrasis leidimo (dar kitaip – negatyvusis) teisinio reguliavimo principas ir mišrus, pagal dispozityviojo ir imperatyviojo metodų taikymą, teisinis reguliavimas, o valstybės pavestajai kompetencijai – bendrasis draudimo (dar kitaip – pozityvusis teisinio reguliavimo principas) ir imperatyviojo teisinio reguliavimo metodas (žr. 3 paveikslą).

3. Subsidiarumo principas oficialiai įtvirtintas Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnio 7 punkte ir apibrežtas taip:

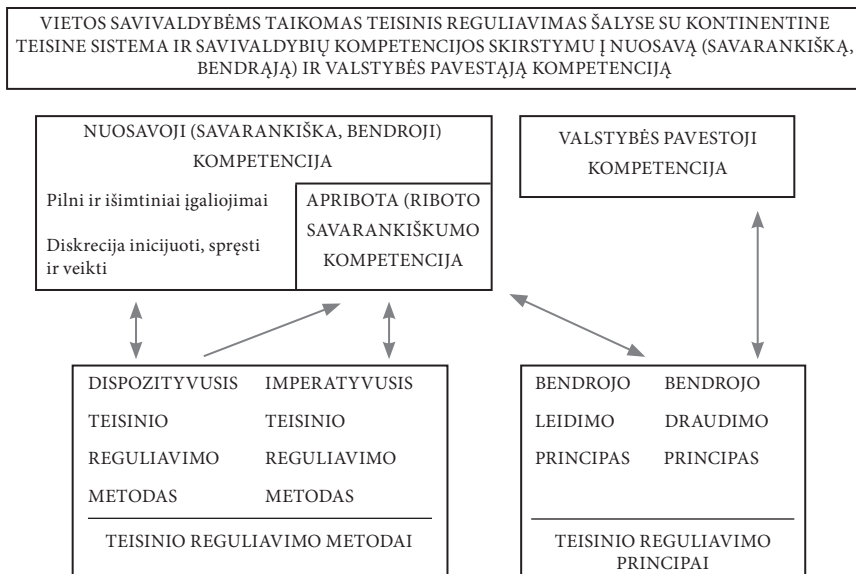
*„7) Šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektų sprendimai turi būti priimami ir įgyvendinami tuo viešojo administravimo sistemos lygiu, kuriuo jie yra efektyviausi.“*

Tačiau reikia pripažinti, kad kaip realiai į šį principą yra atsižvelgiama, nustatant Lietuvos vietos savivaldybių kompetenciją, patikimų tyrimų nėra.

Tas pats yra konstatuotina ir apie mokslinių principų, nustatant vietos savivaldybių kompetenciją, taikymą.

4. Dėl Lietuvos vietos savivaldybių kompetencijos nustatymo eiliškumo:

1) iki 2000 metų kompetencija vietos savivaldybėms buvo nustatoma, Vietos savivaldos įstatyme (iki 1995 m. balandžio mėn. – Vietos savivaldos pagrindų įstatyme) suteikiant įgaliojimus atskiroms vietos savivaldybių institucijoms ir įstaigoms. Nuo 2000 metų, Vietos savivaldos įstatyme (2000 m. spalio 10 d. redakcija) vietos savivaldybę apibrėžus kaip subjektą, turintį viešojo juridinio asmens statusą, kompetencija iš pradžių nustatoma visai vietos savivaldybei *in corpore* ir vėliau įgaliojimai paskirstomi atskiroms savivaldybių institucijoms ir įstaigoms;



3 pav. Vietos savivaldybėms taikomas teisinis reguliavimas

Sukurta: autoriaus

2) 1990–1992 metais taikytą įgaliojimų paskirstymo tarp atstovaujamosios ir vykdomųjų institucijų būdą, didžia dalimi nulėmusį dvišaldystės 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 (vykdomųjų) institucijos (institucijų) ir savivaldybės tarybai suteikiama teisė dalį jai nustatytų įgaliojimų (kurie nuo 2008 metų yra vadinami paprastąja kompetencija) savo sprendimu perduoti vykdomajai (vykdomosioms) institucijai (institucijoms);

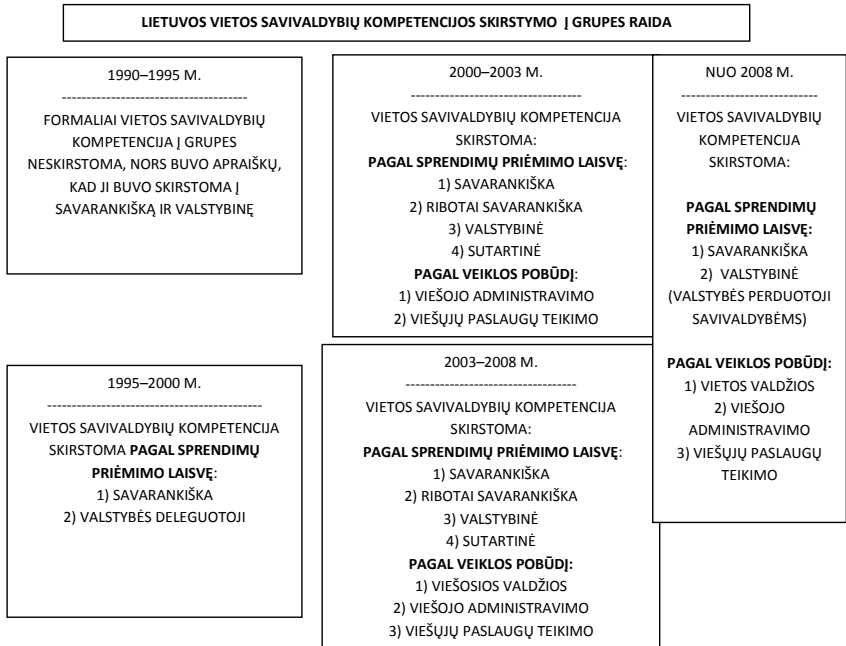
## Lietuvos vietos savivaldybių kompetencijos struktūra, mastas ir jų kaita nuo 1990 metų iki šių dienų

Remiantis Lietuvos teisės aktų ir mokslinių darbų analizės duomenimis teigina, kad:

1. Lietuvoje, kaip šalyje, priklausančioje valstybėms, kurių teisinė sistema kontinentinė, vietos savivaldybių kompetencija tradiciškai buvo ir yra skirstoma į nuosavąją (savarankišką) ir valstybės pavestąją (valstybės deleguotąją) kompetenciją. Tiesa, laikotarpiu iki 1995 metų balandžio mėnesio (kai galiojo Vietos savivaldos pagrindų įstatymas) vietos savivaldybių kompetencija oficialiai nebuvo skirstoma į grupes (pagal savarankiškumą, priimant sprendimus), tačiau G. Žilinskas savo moksliniame straipsnyje [26] pagrįstai teigia, kad toks grupavimas realiai egzistavo. Kai kuriai vietos savivaldybių institucijų ir įstaigų veiklai buvo taikytas ženkliai griežtesnis (detalesnis) teisinis reguliavimas (įstatymais ir valdymo aktais) ir ženkliai didesnis tokios veiklos valstybinės priežiūros mastas: taip buvo su veikla žemės ūkio ir žemėtvarkos, valstybinio turto privatizavimo už čekius, nuosavybės teisių atkūrimu ir išlikusį nekilnojamąjį turtą, savivaldybių policijos, švietimo ir kt. srityse. Vietos savivaldybės tokiai veiklai vykdyti buvo įpareigosios steigti privalomus administracinius padalinius: privatizavimo tarnybą, žemėtvarkos tarnybą, žemės ūkio ir švietimo skyrius, savivaldybių policijos komisariatą ir pan., kurių vadovai buvo skiriami į pareigas ir atleidžiami iš pareigų, tik suderinus su atitinkamų valstybinių įstaigų (ministerijų) vadovais.

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 savarankiškas ir valstybės deleguotas funkcijas). Valstybės deleguotųjų funkcijų buvo gerokai mažiau nei savivaldybių savarankiškų funkcijų. 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). Pagal antrąjį kriterijų savivaldybių funkcijos nuo 2003 metų pradėtos skirstyti jau į tris grupes: vietos valdžios vykdymo, viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo. Nuo 2008 metų vietos savivaldybių kompetencija (funkcijos) pagal pirmąjį kriterijų vėl skirstoma tik į dvi grupes (savarankiškos ir valstybės perduotos savivaldybėms funkcijos), o pagal veiklos pobūdį – į tas pačias tris minėtas funkcijų grupes (žr. 4 paveikslą).

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



4 pav. Lietuvos vietos savivaldybių kompetencijos skirstymas į grupes 1990–2013 metais  
Šaltinis: sudaryta autoriaus pagal Vietos savivaldos pagrindų įstatymą (*Valstybės žinios*. 1990, Nr. 7-170), vietos savivaldos įstatymus (*Valstybės žinios*. 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 113-4290).

Be to, Lietuvoje tvirtai įsišaknijęs požiūris, kad savivaldybės yra tuo „stipresnės“, kuo daugiau funkcijų iš valstybės valdžios joms yra perduota vykdyti, ir nesvarbu, ar tos funkcijos priskirtinos savarankiškų, 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.

2. 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 taip pat ir funkcijų dalybos (pasiskirstymas) tarp dviejų stovyklų:

- a) valstybės vykdomosios valdžios centrinių ir teritorinių institucijų ir įstaigų
- ir b) vietos valdžios (savivaldybių) institucijų ir įstaigų.

Šis laikotarpis (1990–1995 metai) ypatingas tuo, kad jo metu 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 paslaugų teikimo funkcijų vykdymą valstybės teritorijos administracinio vieneto – savivaldybės – teritorijoje. Dalis iki tol vykdytų funkcijų (mokesčių administravimas, socialinis draudimas ir kt.) buvo perduodama ministerijoms ir kitoms centrinėms valstybinio administravimo institucijoms, kurios šioms funkcijoms vykdyti pradėjo steigti naujas (jų iki tol tokių nebuvo) tik joms pavaldžias teritorines įstaigas (pvz., Valstybinės mokesčių inspekcijos teritorines įstaigas, Valstybinio socialinio draudimo fondo teritorines įstaigas 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 (savivaldybių institucijų) etapo, vyko antrasis funkcijų dalybų etapas: vėl dalis vietos valdžios (savivaldybių) institucijoms priklausančių funkcijų buvo centralizuojama ir tai jau buvo susiję su *naujų* aukštesniųjų valstybės teritorijos administracinių vienetų – apskričių steigimu ir *naujų* teritorinių valstybinio administravimo subjektų – apskričių viršininkų institucijų su joms pavaldžiomis administracijomis (įstaigomis) sudarymu: šiems prefekto tipo teritoriniams valstybinio administravimo subjektams buvo perduotos vietos valdžios (savivaldybių) institucijų iki tol vykdytos žemės reformos vykdymo, žemės ūkio reguliavimo, nuosavybės teisių į nekilnojamąjį turtą atkūrimo ir kitos funkcijos).

Nuo 2000 metų situacija pasikeitė: išryškėjo decentralizavimo (savivaldybių savarankiškųjų funkcijų plėtros) ir delegavimo (valstybės pavestųjų funkcijų savivaldybėms plėtros) tendencijos.

Nuo 2009 metų, motyvuojant finansų krizės metu kilusiais sunkumais ir tinkamiausių būdų sunkumams spręsti paieška, vėl išryškėjo vietos savivaldybių funkcijų centralizavimo kryptis: dalis funkcijų buvo perduota ministerijoms ir kitoms valstybinio administravimo subjektams ir (ar) jų teritoriniams padaliniais (pvz., Švietimo ir mokslo ministerijai buvo perduota iki tol savarankiškų 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 pareigybės ir likviduoti apskričių viršininkų administracijas kaip įstaigas. Manyta, kad savivaldybėms jų nuosavybėn bus perduota dalis valstybinės žemės (miestuo-

se) 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 plėtos valdant valstybinę žemę miestuose ir ja disponuojant vetavo Respublikos Prezidentė D. Grybauskaitė. Žemėtvarkos funkcijos buvo perduotos Nacionalinei žemės tarnybai 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.

### **Lietuvos vietos savivaldybių kompetencijos ir jai įgyvendinti reikalingų finansinių išteklių adekvatumas**

Remiantis Lietuvos teisės aktų ir mokslinių darbų analizės duomenimis teigima, kad per visą nagrinėjamąjį laikotarpį nemažai įtampos tarp valstybės valdžios ir vietos savivaldybių kilo ir tebekyla dėl Lietuvos vietos savivaldybėms įstatymais nustatytų funkcijų ir joms įgyvendinti tenkančių finansinių išteklių adekvatumo: valstybės valdžia, naudodamasi stipresniojo teise:

a) kartais (tačiau tokių atvejų vis dar 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) naudoja 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 deleguotų, 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 sutaupytų savivaldybėms skiriamų specialiosios tikslinės paskirties dotacijų: yra reikalaujama finansiniams metams pasibaigus nepanaudotas šios paskirties lėšas grąžinti į valstybės biudžetą ir t. t.

Situacija, užtikrinant reikalingus išteklius įstatymų nustatytoms savivaldybių funkcijoms vykdyti, ypač pablogėjo nuo 2009 metų finansų krizės ir jos suvaldymo



laikotarpiu: tą akivaizdžiai liudija savivaldybių skolos už suteiktas, bet neapmokėtas paslaugas, kurios pasiekė labai didelį mastą. Gindamos savo interesus savivaldybės ir jų bendriems interesams atstovaujanti Lietuvos savivaldybių asociacija naudojo ir naudoja įvairias priemones: 1999 metais buvo 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, kuri skirta Lietuvai ir priimta po šio kongreso atliktos antrosios priežiūros procedūros (procedūra vykdyta 2010–2011 metais), 5 b punkte konstatavo, kad „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“.

## Išvados

1. Vieno iš svarbiausių vietos savivaldos sistemos elementų – *vietos savivaldybių kompetencijos* – reikšmė labai didelė: valstybės taikomi vietos savivaldybių kompetencijai nustatyti teisinio reguliavimo principai (ar) metodai, savivaldybėms nustatytos kompetencijos turinys ir mastas (t. y. įgaliojimų tam tikrose veiklose srityse apimtis), struktūra (t. y. santykis tarp įgaliojimų, priskiriamų nuosavos (savarankiškos, bendrosios) ir valstybės pavestosios kompetencijų grupėms), leistinų taikyti įgyvendinimo formų įvairovė, kompetencijai įgyvendinti iš visų galimų šaltinių tenkančių išteklių apimtis ir adekvatumas nustatytai kompetencijai ir kt. iš esmės gali būti laikomi vietos savivaldos sistemos tam tikroje šalyje kokybės vertinimo kriterijais, pagal kuriuos sprendžiama, ar toje šalyje vietos savivalda yra reali (tikra), ar tik deklaratyvi.

2. Vietos savivaldybių (vietos valdžios) kompetencijai apibūdinti nepakanka tik kompetencijos turinio elementų. Norint išsamiai charakterizuoti vienos šalies ar prasingai palyginti skirtingų šalių vietos savivaldybių (vietos valdžios) kompetenciją, tikslinga taikyti kompetencijos elementų sistemą, susidedančią iš:

- 1) vietos savivaldybių (vietos valdžios) kompetencijos nustatymo būdo;
- 2) vietos savivaldybių (vietos valdžios) kompetencijos skirstymo į grupes;
- 3) vietos savivaldybių (vietos valdžios) kompetencijos turinio;
- 4) vietos savivaldybių (vietos valdžios) kompetencijos įgyvendinimo formų ir būdų;

5) vietos savivaldybių (vietos valdžios) kompetencijos įgyvendinimo priežiūros (išorinės kontrolės) sistemos.

3. Teisės mokslų, viešojo administravimo, politinių mokslų darbuose ir teisės aktuose vartojama sąvoka *vietos savivaldybių kompetencija* gali būti apibrėžta net trimis būdais (turėti tris apibrėžtis). Manytina, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (120 straipsnio 2 dalyje) pavartotos *savivaldybių kompetencijos* sąvokos turinys apima ir a) vietos savivaldybėms Konstitucijoje ir įstatymais nustatytą įgaliojimų ir kitų jų teisinį pajėgumą formuojančių elementų visumą, ir b) joms sudarytas teisinės, ekonominės sąlygas (garantijas) nustatytiems įgaliojimams realiai įgyvendinti, kurių dėka (įgaliojimų ir sąlygų visumos) *vietos savivaldybės yra pajėgios* (gali, geba) *savarankiškai spręsti vietos reikalus* (arba kitaip – vykdyti savarankiškas funkcijas) ir *atlikti joms pavestas valstybines užduotis* (arba kitaip – vykdyti valstybės deleguotas funkcijas).

4. Lietuvoje nuo pat 1990 metų iki šiol laikomasi požiūrio, kad nepriklausomai nuo to, į kokias grupes skirstoma vietos savivaldybių kompetencija (funkcijos), jų veiklos teisiniame reguliavime turi būti taikomas *bendrasis draudimo* (dar kitaip – pozityvusis) *teisinio reguliavimo principas*: vietos savivaldybės (jų institucijos ir įstaigos) gali įgyvendinti tik įstatymu ar įstatymo įgyvendinamuoju teisės aktu nustatytus įgaliojimus ir tik taip, kaip tuo įstatymu ar įgyvendinamuoju teisės aktu yra nustatyta (*ultra vires* taisyklė). Tačiau, atsižvelgiant į Europos vietos savivaldos chartijos 4 straipsnyje nustatytus reikalavimus, Lietuvoje vis drąsiau pradedama diskutuoti, ar teisinio reguliavimo principas, būdingas šalims, kuriose teisinė sistema anglosaksiškoji (bendroji) ir vietos savivaldybių kompetencija skirstoma į privalomąją ir fakultatyvinę, tinka Lietuvos vietos savivaldybėms ir jų veiklos teisiniam reguliavimui.

5. Lietuva per laikotarpį nuo 1990 metų iki šių dienų yra sukaupusi patirtį vietos savivaldybių kompetencijos skirstymo į grupes srityje: vietos savivaldybių kompetencija skirstoma į grupes tiek pagal savarankiškumo priimant sprendimus kriterijų, tiek ir pagal veiklos pobūdį. Nuo 2008 metų vietos savivaldybių kompetencija pagal pirmąjį kriterijų skirstoma tik į dvi grupes (savarankiškos ir valstybės perduotos savivaldybėms funkcijos), o pagal veiklos pobūdį – į tris vietos valdžios vykdymo, viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijų grupes. Tačiau toks Lietuvos vietos savivaldybių kompetencijos skirstymas (ypač pagal pirmąjį kriterijų) kelia tam tikrų abejonių dėl atitikimo Europos vietos savivaldos chartijos reikalavimams. Be to, nepaisant to, kad nuo 2008 metų panaikinus ribotai savarankiškųjų funkcijų grupę, o šiai grupei priklausiusias funkcijas paskirsčius savarankiškų ir valstybės pavestųjų funkcijų grupėms, savarankiškų funkcijų (jų skaičiaus aspektu) dalis bendroje savivaldybių funkcijų struktūroje padidėjo ir šiuo metu sudaro daugiau kaip 50 procentų, Lietuvoje politinio decentralizavimo lygis dar gerokai atsilieka nuo kitose šalyse pasiekto politinio decentralizavimo lygio.

6. Per visą nagrinėjamąjį laikotarpį įtampa tarp valstybės valdžios ir vietos savivaldybių kilo ir tebekyla 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: buvo kreiptasi į Europos vietos ir regionų valdžios institucijų kongresą, Vyriausybė patraukta atsakomybėn 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, kad „savivaldybėms nepakanka finansinių išteklių, būtinų teikti joms pavestas paslaugas“, ir rekomenduota „užtikrinti, kad vietos valdžios institucijoms būtų skiriami pakankami finansiniai ištekliai, vadovaujantis principu, kad ištekliai turi atitikti vietos valdžiai pavedamas funkcijas ir pareigas“.

## Literatūra

1. Astrauskas, A. *Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra*. Mokomasis leidinys. Pirma dalis. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
2. Astrauskas, A.; Baltušnikienė, J. Savivaldybių ir apskričių viršinių institucijų kompetencija ir sąveika Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 2005, 14, 11–31.
3. Astrauskas, A. *Vietos savivaldos institucijų vieta viešojo valdymo sistemoje ir valdymo problemos Lietuvoje. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Monografija (ats. red. prof. S. Puškorius). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, 203–215.
4. Astrauskas, A. Vietos savivaldos raida Lietuvoje 1990–2010 metais. *Viešoji politika ir administravimas*, 2001, 2, 283–298.
5. Astrauskas, A. Vietos savivaldos raida Lietuvoje nuo 1990 m. iki dabar. *Viešoji politika ir administravimas*, 2013, 12(2), 260–271.
6. Baltušnikienė, J.; Astrauskas, A. *Viešojo valdymo institucijų funkcijų ir decentralizavimo aspektų analizė. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Monografija (ats. red. prof. S. Puškorius). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, 30–38.
7. Baltušnikienė, J.; Astrauskas, A. *Savivaldybių ir apskričių institucijų kompetencija ir sąveika Lietuvoje. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Monografija (ats. red. prof. S. Puškorius). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, 252–275.
8. Baltušnikienė, J.; Astrauskas, A. Subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymo teoriniai aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, 2009, 28, 7–22.
9. Europos vietos savivaldos chartija. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 82-2418.
10. Europos Tarybos Vietos ir regionų valdžių kongreso 2012 m. kovo 21 d. rekomendacija Nr. 321 „Vietos ir regionų demokratija Lietuvoje“.
11. Jevdokimovas, V.; Starcevas, J. *Užsienio šalių vietos valdžios organai: teisiniai aspektai*. Maskva: Spark, 2001.
12. Kutafinas, O.; Šeremetas, K. *Vietinių tarybų kompetencija*. 2-as leidimas. Maskva: Juridinė literatūra, 1986.

13. Lapinskas, K.; Petkevičius, P. *Administracinė teisė*. Vilnius: Mintis, 1980.
14. Lietuvos Respublikos Konstitucija. Oficialiųjų dokumentų tekstai su pakeitimais ir papildymais iki 2010 m. kovo 1 d. Kaunas: UAB „Judex“, 2010.
15. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 103-4605.
16. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 77-2975.
17. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 7-170.
18. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 55-1049.
19. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 91-2832.
20. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 113-4290.
21. Lietuvių kalbos žodynas. 3-as pataisytas ir papildytas leidimas. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidykla, 1993, 322.
22. Šileikis, E. *Teritorinės (vietos) savivaldybės. Alternatyvioji konstitucinė teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2005, 277–290.
23. Tarptautinių žodžių žodynas. Sud. K. Boruta, P. Čepėnas, A. Sirutytė ir kt. Kaunas: Sakalas, 1936, 490.
24. Tarptautinių žodžių žodynas. 18-as leidimas. Maskva, 1989, 247.
25. Vaitkevičiūtė, V. *Tarptautinių žodžių žodynas*. Vilnius: Žodynas, 2001, 504.
26. Žilinskas, G. *Vietos savivalda Lietuvos Respublikoje 1990–2000 metais. Viešojo administravimo efektyvumas*. Kaunas: Technologija, 2001, 194–223.
27. Žilinskas, G. *Vietos savivaldos sistema. Įvadas į viešąjį valdymą*. Kaunas: Technologija, 2009, 92–104.

Algirdas Astrauskas

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

Abstract

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 has published several articles in the academic journal “Public Policy and Administration”. In this article, the author presents an opinion and judgment based on more than twenty years’ worth of gathered knowledge about aspects of local self-government system, such 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 aspects (elements) of local self-government system, which are largely discussed about in

theory and practice – competence of municipality and its development during the period since 1990 till present day.

Summarizing the results, the author presents the following conclusions:

1. The importance of one of the key elements of the local self-government system, i.e. *the competence of municipalities*, is very significant: the principles or methods of legal regulation laid down for the competence of municipalities and applied by the State; the content and scope of the competence defined for municipalities ( i.e. the extent of powers in certain spheres of activity); the structure of the competence defined for municipalities (i.e. the relationship between the powers attributed to the groups of own (independent) competence and the competence assigned by the State); a variety of forms of implementation permitted to be applied; the volume of funds available from all possible sources in order to implement the competence and other elements may generally be considered to be the criteria of quality evaluation of the local self-government system in a given country to determine whether the country has a real (“true”) local self-government or merely a declarative one.

2. To define the competence of municipalities (local authorities), the content elements of the competence are not sufficient. In order to characterize in detail the competence of municipalities (local authorities) of one country or comparably different countries, it is appropriate to apply the system of elements consisting of:

- 1) way of defining the competence of municipalities (local authorities);
- 2) grouping of the competence of municipalities (local authorities);
- 3) content of the competence of municipalities (local authorities);
- 4) forms and ways of implementation of the competence of municipalities (local authorities);
- 5) systems of supervision of the implementation of the competence of municipalities (local authorities).

3. The concept of *competence of municipalities* used in works of law sciences, public administration, political science and legal acts may be defined even in three ways. It is believed that the meaning of the concept of *competence of municipalities* as used in the Constitution of the Republic of Lithuania (Article 120(2)) comprises the totality of municipalities’ powers and other elements forming their legal capacities, laid down by the Constitution and laws, as well as the legal, economic conditions (guarantees) created for municipalities to implement the powers, where such conditions allow municipalities to independently solve local issues (or otherwise – to perform independent functions ) and to carry out the assigned state tasks (or otherwise – to perform the functions delegated by the State).

4. Since 1990, the view has been prevailing in Lithuania that regardless of the grouping of the competence (functions) of municipalities, the general (or otherwise – positive) legal regulation principle of prohibition must be applied in legal regulation of municipal activities: municipality (their institutions and agencies) may exercise only those powers, which are laid down by a law or another legal act and only in the way established by that law or legal act (*ultra vires* rule). However, taking into consideration the requirements laid down in Article 4 of the European Charter of Local Self-Government, it is more and more broadly discussed in Lithuania whether such principle of legal regulation, which is characteristic of the countries with the Anglo-Saxon (common) legal system and dividing of the competence of municipalities into compulsory and optional competence, is relevant for Lithuanian municipalities and the legal regulation of their activities.

5. Since 1990, Lithuania has gained some experience in grouping the competence of municipalities: the competence of municipalities is grouped according to the criterion of

autonomy in decision-making as well as to the criterion related to the nature of activity. Since 2008, the competence (functions) of municipalities has been divided according to the first criterion into only two groups (independent and state-assigned functions), and according to the nature of activity – into three groups: local government execution, public administration and public service provision functions. However, such division of the competence of municipalities (especially according to the first criterion) casts some doubt on the compliance with the requirements of the European Charter of Local Self-Government. Moreover, despite the fact that after the “abolition” of the group of functions of limited independence in 2008, followed by the transfer of the functions belonging to that group to the groups of independent and state-assigned functions, the part of independent functions (the number of such functions) has increased in the general structure of municipal functions and now accounts for more than 50 percent, the level of political decentralization in Lithuania is still far behind the level of political decentralization reached in other countries.

6. Throughout the whole discussed period, the tension between the state government and municipalities has been growing regarding the adequacy between the statutory functions laid down for municipalities and the financial resources appropriated for the implementation of these functions. The municipalities, when defending their own interests, and the Lithuanian Association of Local Authorities, when representing the common interests of the municipalities, have been taking a variety of measures: the Congress of Local and Regional Authorities of Europe was addressed, the Government was held liable by the court, etc. However, the situation has been improving slowly. Recommendation No. 321 of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe of 21 March 2012, which is designed for Lithuania and adopted following the second supervision procedure carried out in 2010-2011, states that “municipalities do not have sufficient resources to deliver the services under their responsibility...” and recommends “to ensure the allocation of sufficient resources to local authorities, respecting the principle that resources should match functions and duties which are vested in local government.”

*Algirdas Astrauskas* – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Viešojo administravimo instituto docentas, socialinių mokslų daktaras.

E. paštas [algirdas.astrauskas@lrs.lt](mailto:algirdas.astrauskas@lrs.lt)

*Algirdas Astrauskas*, Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, Institute of Public Administration, Associated Professor.

E-mail: [algirdas.astrauskas@lrs.lt](mailto:algirdas.astrauskas@lrs.lt)

Straipsnis įteiktas redakcijai 2013 m. gruodžio 2 d.; recenzuotas; parengtas spaudai 2014 m. gegužės 24 d.