



Lietuvos vietos savivaldos sistemos raida nuo 1990 metų iki šių dienų

Algirdas Astrauskas

*Mykolo Riomerio universitetas
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva*

DOI:10.13165/VPA-15-14-4-09

Anotacija. Lietuva – šalis, kuri turi galias vietos savivaldos šaknis. Tai sudaro Lietuvos vietos savivaldos istorinį paveldą. Šis paveldas glūdi tautos atmintyje, jis darė ir tebedaro poveikį vietos savivaldos sistemos raidai Lietuvoje nuo 1990 m. iki šių dienų. Laikotarpis nuo 1990 m. iki šių dienų – įdomus, turiningas ir reikšmingas vietos savivaldos raidos Lietuvoje laikotarpis. Po 50 metų buvimo tik centrinės valstybės valdžios priedėliu ir jos suformuotos valstybės politikos paklusniu vykdytoju vietos valdymo sistema, pajavairinta butaforinės vietos demokratijos elementais, pertvarkyta į šiuolaikišką vakarietiško tipo, demokratinę vietos savivaldos sistemą. Šiuo laikotarpiu vykę įvykiai ir šių įvykių pobūdis pagrįstai leidžia laikotarpį nuo 1990 m. iki šių dienų vietos savivaldos raidos aspektu skirstyti į 3 etapus: a) 1990–1995 m., b) 1995–2000 m., c) nuo 2000 m. Šiame straipsnyje sistemaiškai (pagal tuos pačius elementus) apibūdinami visi trys vietos savivaldos sistemos Lietuvoje raidos etapai. Šis straipsnis yra parengtas pranešimo, perskaityto Tarptautinėje konferencijoje „Valstybės tarnyba ir viešasis administravimas Lietuvoje ir Centrinėje Europoje: raida, patirtis ir geroji praktika“, vykusioje Mykolo Romerio universitete 2015 m. rugsėjo 23 d., pagrindu.

Reikšminiai žodžiai: vietos savivaldybė, vietos savivalda Lietuvoje.

Key words: local municipality, local self-government in Lithuania.

Įvadas

Lietuva – tai šalis, kuri turi gilią vietos savivaldos šaknis [Stačiokas, Rimas, 2002]. Ši teiginį galima pagrįsti šiais faktais:

- 1) Klasinės visuomenės Lietuvoje formavimosi laikotarpiu (XI–XII a.) susidarė kaimyninės žemdirbių bendruomenės – *laukai*.
- 2) Viduramžiais (XII–XVIII a.) Lietuvos teritorijoje gyvavo miestai su Liubeko, Kulmo, Magdeburgo arba jos modifikacijos savivaldos teise.
- 3) Panaikinus baudžiavą (nuo XIX a. pabaigos), gyvavo valstiečių luominė savivalda (zemstvos).
- 4) 1918 m. pirmą kartą atkūrus Lietuvos valstybės nepriklausomybę, buvo kuriamos tautinės vietos savivaldybės, kurių veiklai reguliuoti buvo priimti ir veikė net trys (1919, 1929, 1933 m.) Savivaldybių įstatymai.
- 5) 1940–1990 m. laikotarpiu, Lietuvai 1940 m. tapus viena iš Tarybų Sąjungos Socialistinių respublikų, veikė kelių pakopų vietinės Liaudies deputatų tarybos su jų vykdomaisiais komitetais kaip centralizuotos valstybės valdžios ir valstybinio valdymo organų sistemos teritorinės grandys.

Visa tai sudaro Lietuvos vietos savivaldos istorinį paveldą. Šis paveldas glūdi tautos atmintyje, jis darė ir tebedaro poveikį Lietuvos gyventojų savivaldybinei sąmonei ir viešosios politikos formuotojams. Šis paveldas turėjo įtakos ir vietos savivaldos sistemos raidai Lietuvoje laikotarpiu nuo 1990 m. iki šių dienų.

Laikotarpis nuo 1990 m. iki šių dienų – įdomus, turiningas ir reikšmingas vietos savivaldos raidos Lietuvoje. Jo metu po 50 metų buvimo tik centrinės valstybės valdžios priedėliu ir jos suformuotos valstybės politikos paklusniu vykdytoju vietos valdymo sistema, paįvairinta butaforinės vietos demokratijos elementais, buvo pertvarkyta į šiuolaikišką, vakarietiškojo tipo demokratinę vietos savivaldos sistemą.

Šiuo laikotarpiu vykę įvykiai ir šių įvykių pobūdis pagrįstai leidžia laikotarpį nuo 1990 m. iki šių dienų vietos savivaldos raidos aspektu skirstyti į tris etapus: a) 1990–1995 m., b) 1995–2000 m., c) nuo 2000 m. iki šių dienų [Astrauskas, 2003, 2006, 2011, 2013, 2014; Žilinskas, 2001].

Šio straipsnio tikslas – sistemiskai (pagal tuos pačius elementus) apibūdinti vietos savivaldos sistemos Lietuvoje raidą laikotarpiu nuo 1990 m. iki šių dienų.

Vietos savivalda Lietuvoje nuo 1990 iki 1995 m.

Pirmasis etapas (1990–1995 m.) buvo sunkus, sudėtingas ir prieštaringas. Jo metu vakarietiškojo tipo demokratinės vietos savivaldos sistemos Lietuvoje pamatai buvo klojami:

- 1) Neturint aiškios vizijos ir supratimo, kaip, esant demokratinėi decentralizuotai viešojo valdymo sistemai, turi funkcionuoti vietos savivalda.
- 2) Neišsivadavus iš sovietinio mentaliteto, požiūrio į valdžios ir piliečio santykių, įpratus valdymą grįsti „viršininko–pavaldinio santykių principu“.

- 3) Turint norą ir ryžtą negailestingai kovoti su senąja centralizuota nomenklatūrine valdymo sistema ir kartu nežinant skiriamosios ribos tarp demokratijos ir anarchijos, kiek iškreiptai suprantant savivaldą, todėl bandant dirbtinai ją priešinti su valstybės valdymu ir pan.

Pirmojo etapo metu vietos savivaldos sistemos raidos procesas vyko dviem kryptimis:

- 1) Buvo griauinama senoji (sovietinė, socialistinė) vietos valdymo sistema ir kuriama nauja (vakarietiškojo tipo, demokratinė) vietos savivaldos sistema, vadovaujantis Vietos savivaldos pagrindų įstatymo, priimto 1990 m. vasario 12 d. (dar iki Lietuvos nepriklausomybės paskelbimo 1990 m. kovo 11 d.) nuostatais [8];
- 2) Buvo mokomasi iš padarytų klaidų, analizuojama kitų šalių sukaupta patirtis ir vykdoma Lietuvai tinkamiausio vietos savivaldos organizavimo modelio ir šalies (šalių grupės), kurios Geraja patirtimi būtų galima kūrybiškai pasinaudoti, paieška ir atranka.

Senoji (sovietinė, socialistinė) vietos valdymo sistema buvo griauinama ir nauja (vakarietiškojo tipo, demokratinė) savivaldos sistema buvo kuriama, vadovaujantis šiais principiniais nuostatais:

- 1) Atsisakyti Liaudies deputatų tarybų (tiksliau – renkamųjų vietos valdžios institucijų) pavaldumo ir Liaudies deputatų tarybų vykdomųjų institucijų (tiksliau – savivaldybių vykdomųjų institucijų) dvigubo pavaldumo principų.
- 2) Būtinybe suformuoti „tvirtą“ vietos savivaldybių veiklos ekonominį pagrindą, kurį sudarytų savivaldybių nuosavybė (antroji viešosios nuosavybės forma).
- 3) Apsiriboti vietos savivaldybių institucijų priimtų sprendimų ir veiklos bendrąja prokurorine priežiūra ir teismine kontrole ir tik išimtiniais atvejais sprendimų panaikinimu Seimo sprendimais.

Dėl minėtų priežasčių naujos (vakarietiškojo tipo, demokratinės) vietos savivaldos sistemos kūrimas Lietuvoje nebuvo nuoseklus ir toks sėkmingas kaip to norėta:

- 1) Savivaldybių renkamosios ir vykdomosios institucijos ir toliau teisiškai buvo traktuojamos kaip valstybinės valdžios institucijos ir tai sąlygojo atitinkamus jų santykius su Vyriausybe, ministerijomis.
- 2) Dėl kitų reformų gausos nebuvo pertvarkyta iš sovietinio laikotarpio paveldėta penkių rūšių ir dviejų lygių administracinių–teritorinių vienetų sistema, pasižymėjusi dideliu tokių vienetų ir jų rūšių skaičiumi.
- 3) Konstitucijoje ir Vietos savivaldos pagrindų įstatyme nebuvo tinkamai apibrėžta savivaldybių kompetencija, nebuvo aiškiai atskirtos tarp centrinų valstybės valdžios institucijų ir vietos savivaldybių funkcijos.
- 4) Vietos savivaldos pagrindų įstatyme įtvirtinus dualistinį savivaldybės institucijų organizacinės struktūros modelį (modelį su valdžios padali-

- jimo principu), susiklostė įtempti santykiai tarp Savivaldybės tarybos ir jos etatinio vadovo (Savivaldybės tarybos pirmininko) bei savivaldybės vykdomųjų institucijų (mero, valdytojo bei jų pavaduotojų).
- 5) Santykių, pagrįstų vertikalios pavaldumo principu, tipas buvo taikomas ir santykiuose tarp 55 aukštesniosios pakopos ir 510 žemesniosios pakopų savivaldybių.
 - 6) Lietuvoje šiame etape taip ir „neatsirado“ antroji viešosios nuosavybės forma – municipalinė nuosavybė. Buvo apsiribota tik įvairių nuosavybės formų įstaigų ir ūkinių organizacijų „dalybomis“ tarp centrinių valstybės valdžios institucijų (ministerijų) ir vietos savivaldybių.
 - 7) Jau nuo 1990 m. liepos pradėtos riboti savivaldybių teisės vidaus administravimo srityje:
 - 7.1) Dalis aukštesniosios pakopos (rajonų ir respublikinių miestų) savivaldybių valdybų struktūrinių padalinių tapo dvigubo pavaldumo; jų vadovus buvo leista skirti tik suderinus su tam tikra įgaliota ministerija.
 - 7.2) Vyriausybei buvo suteikta teisė kasmet nustatyti valdymui iš savivaldybės biudžeto skiriamų asignavimų maksimalų dydį.
 - 7.3) Vyriausybei 1992 m. pabaigoje buvo suteikta teisė reikalauti iš Savivaldybės tarybos atleisti iš pareigų Savivaldybės tarybai pavaldžių vykdomųjų institucijų pareigūnus ir administracijos padalinių vadovus, o Tarybai nepaklusus – atleisti juos Vyriausybės sprendimu.

Visi Savivaldybės tarybai pavaldūs vykdomųjų institucijų pareigūnai (merai, valdytojai, jų pavaduotojai, etatiniai valdybos nariai) ir administracijos darbuotojai, net etatinis tarybos pirmininkas buvo skiriami ir atleidžiami iš jų, kiti santykiai su jais buvo reguliuojami Darbo kodekso nustatyta tvarka.

Savivaldybėse po rinkimų arba savivaldybės vadovų „vertimų“ vykdavo didelė eilinių administracijų darbuotojų kaita, nes pagal Darbo kodeksą (darbo sutartį) dirbančius atleisti buvo nesudėtinga:

- tai darė įtakos veiklos tęstinumui;
- lojalumas buvo labiau vertinamas už profesionalumą.

Po 1990 m. savivaldybių tarybų rinkimų savivaldybėse, kurių tarybose domino „naujieji politikai“, savo pareigas pagrįstai, nepagrįstai buvo priverstas palikti didelis skaičius tarybiniu laikotarpiu dirbusių profesionalių darbuotojų.

Visa tai liudijo, kad Lietuvoje „žingsnis po žingsnio“ vėl grįžtama į buvusio centralizuoto valdymo laikus.

Laimei, „grįžimą“ į buvusius laikus sustabdė 1992 m. spalio 25 d. visos Tautos referendumu priimta ir 1992 m. lapkričio 6 d. įsigaliojusi Lietuvos Respublikos Konstitucija [6], kuri įtvirtino demokratinę decentralizuotą viešojo valdymo sistemą, pastarosios sudėtine dalimi buvo ir vietos savivalda – specifinė viešojo administravimo sistema, tiesiogiai nepavaldi valstybės valdžiai

Nuo šio momento tapo aišku, kad reikia eiti tik pirmyn. Todėl Lietuvos Respublikos Vyriausybė nutarimu sudarė dvi Darbo grupes, kurioms pavedė parengti

paketą dokumentų (teisės aktų projektų), reikalingų vykdyti administracinę–teritorinę ir savivaldos reformą.

Buvo nuosekliai nagrinėjamos įvairios vietos savivaldos teorijos, vietos savivaldos organizavimo modeliai ir kitų šalių Geroji patirtis šioje srityje, tačiau **apsispręsta, kad šiame etape Lietuvai tikslinga orientuotis į britišką vietos savivaldos modelį, pagrįstą valstybine vietos valdymo teorija, ir įdiegti daugelį to modelio elementų.**

Vietos savivalda Lietuvoje nuo 1995 iki 2000 m.

Antrasis Lietuvos vietos savivaldos sistemos kūrimo etapas prasidėjo 1995 m. pavasarį, kai į pirmuosius posėdžius susirinko 1995 m. kovo mėnesį išrinktos naujos kadencijos savivaldybių tarybos ir įsigaliojo naujas Vietos savivaldos įstatymas (priimtas 1994 m. liepos mėnesį) [9]. Antrasis Lietuvos vietos savivaldos sistemos kūrimo etapas (1995–2000 m.) – tai etapas, kurio metu galutinai Lietuvoje įsitvirtino šiuolaikinė, vakarietiškojo tipo, demokratinė vietos savivaldos sistema ir kurio metu buvo apsispręsta keisti Lietuvos vietos savivaldos sistemos kūrimo orientyrus (vietos savivaldos teoriją, vietos savivaldos organizacinį modelį, šalį (šalių grupę), kurios Gerąja patirtimi bus pasinaudojama).

Antrojo etapo metu vyko daug svarbių pokyčių, iš kurių svarbiausi:

- 1) Penkių rūšių ir dviejų lygių administracinių – teritorinių vienetų sistema pertvarkyta į dviejų lygių ir dviejų rūšių (10 apskričių ir 56 savivaldybių) sistemą. Savivaldybių sistema tapo vienvakope, susidedančia tik iš 56 savivaldybių.
- 2) Suformuoti tvirti vietos savivaldos bendrieji teisiniai pagrindai, kuriuos sudarė nacionaliniai ir tarptautiniai teisės aktai: be Lietuvos Respublikos Konstitucijos, 1996 m. pasirašyta ir 1999 m. be išlygų ratifikuota Europos vietos savivaldos chartija; 1994 m. liepos mėn. priimtas ir 1995 m. balandžio mėn. įsigaliojo Vietos savivaldos įstatymas.
- 3) Teisės aktuose apibrėžiant vietos savivaldos ir vietos savivaldybių sampratą galutinai atsakyta požiūriu į savivaldybės institucijas kaip į valstybinės valdžios ir valdymo institucijas.
- 4) Pirmą kartą oficialiai savivaldybių funkcijos buvo suskirstytos į grupes pagal sprendimų priėmimo laipsnį;
- 5) Dualistinį savivaldybės organizacinės struktūros modelį pakeitė monistinis savivaldybės organizacinės struktūros modelis: pagal jį savivaldybės vykdomosios institucijos (meras su pavaduotojais arba meras su Valdyba) pradėtos formuoti tik iš savivaldybės tarybos narių.
- 6) Mažoritarinė savivaldybių tarybų rinkimų sistema pakeista proporcinge rinkimų sistema, pradėtas rinkti mažesnis savivaldybių tarybos narių skaičius (nuo 21 iki 51 nario).

- 7) Savivaldybių nuosavybėn perduotas didelis materialinis turtas, reikalingas jų funkcijoms vykdyti. Buvo panaikinti visi teisės aktai, kuriais įstaiogos ir įvairių nuosavybės formų ūkiniai vienetai buvo skirstomi į ministerijų ir savivaldybių reguliavimo sritis. 1996 m. priėmus Konstitucijos 47 straipsnio pataisas, sukurtos teisinės prielaidos savivaldybėms nuosavybės teise įsigyti ne žemės ūkio paskirties žemės sklypų.
- 8) Didžiausi palankūs pokyčiai savivaldybėms vyko finansinių išteklių, reikalingų jų funkcijoms vykdyti, sistemos kūrimo srityje, pvz., sukurta savivaldybių finansinio išlyginimo sistema, atsirado tikslinės dotacijos valstybės deleguotoms funkcijoms vykdyti, atsirado vietiniai mokesčiai ir kt.
- 9) 1996 m. priimtas Valdininkų įstatymas, kuriuo turėjo vadovautis ir įgyvendinti ir savivaldybės.

Valstybės ir savivaldybių įstaigų bei organizacijų darbuotojai, kuriems atlyginimas buvo mokamas iš atitinkamo biudžeto, buvo laikomi valstybės arba savivaldybių tarnautojais; pagal pagrindinio darbo turinį ir pobūdį tarnautojai buvo skirstomi į profesinius korpusus – mokytojų, medicinos darbuotojų, valdininkų ir t. t.; valdininkų korpusą sudarė tarnautojai, kurie vykdė valstybės valdymo tarnybos pareigas; valdininkai, tame skaičiuje savivaldybių valdininkai, buvo skirstomi į „A“ ir „B“ lygius; „A“ ir „B“ lygio valdininkai buvo skiriami darbo įstatymų nustatyta tvarka, bet su „A“ lygio valdininkais buvo sudaroma terminuota darbo sutartis, o su „B“ lygio valdininkais – sudaroma neterminuota darbo sutartis.

1999 m. buvo priimtas Valstybės tarnybos įstatymas, kuris įtvirtino valstybės tarnybą ir karjeros valstybės tarnybos modelį (viešojo administravimo valstybės tarnautojams), ir šis įstatymas vėlgi buvo privalomas savivaldybėms.

Valstybės, tame skaičiuje ir savivaldybių įstaigose dirbantys tarnautojai buvo skirstomi į viešojo administravimo funkcijas vykdančius tarnautojus ir į viešąsias paslaugas teikiančius tarnautojus. Su viešojo administravimo valstybės tarnautojais darbo sutartys nebebuvo sudaromos. Paslaugų valstybės tarnautojams buvo taikomi darbo įstatymai. Taip siekta stabilumo ir mažesnės darbuotojų (tarnautojų) savivaldybėse kaitos po savivaldybių tarybų rinkimų, veiklos tęstinumo užtikrinimo, pirmenybė pradėta teikti profesionalumui ir politiniam neutralumui. Pradėjo formuotis profesionalus viešojo administravimo valstybės tarnautojų korpusas.

Vyriausybė neteko teisių atleisti savivaldybių vadovus ir tarnautojus iš pareigų, taip pat teisės savivaldybėms nustatyti didžiausio leistino tarnautojų darbuotojų skaičiaus limitą.

Deja, ir antrojo vietos savivaldos sistemos Lietuvoje kūrimo etapo metu ne viskas sekėsi taip, kaip norėta:

- 1) Administracinių–teritorinių vienetų sistemos reforma vyko ne pagal jos architektų parengtą ir moksliniais skaičiavimais pagrįstą planą (schemą): vietoje siūlyto dviejų lygių 10 apskričių ir 90 savivaldybių modelio minėta sistema buvo pertvarkyta iš dalies – tik į 10 apskričių ir 56 savivaldybių modelį.

- 2) Vietos savivaldos įstatyme nustačius savivaldybių kompetenciją ir ją padalijus į savarankišką ir valstybės deleguotą, iš pradžių dominavo savarankiška kompetencija. Tačiau ilgainiui Vyriausybė ir ministerijos pradėjo dėti pastangas, kad savivaldybių kompetencijos grupių santykis keistųsi valstybės deleguotų funkcijų naudai.
- 3) Dualistinių modelių pakeitus monistiniu modeliu, nors ir buvo nugalėta dvivaldystė, tačiau atsirado nauja problema – pernelyg sustiprėjo savivaldybės vykdomosios institucijos (meras su pavaduotojais arba meras su valdyba). Jos paveržė realią valdžią iš savivaldybės renkamosios, atstovaujamosios institucijos (savivaldybės tarybos).
- 4) „Grynoji“ proporcinė savivaldybių tarybų rinkimų sistema sudarė priedaidas formuotis ir stiprėti politinėms partijoms ir jų teritoriniams padaliniams. Bet jau po antrųjų rinkimų, taikant šią sistemą (1997) paaiškėjo, kad ji rinkėjams „nelabai patinka“, nes jie tegali balsuoti už partijos išskeltą kandidatų sąrašą, bet nuo jų nepriklauso, kurie sąrašė esantys kandidatai gaus mandatus.

Šie minėti trūkumai, taip pat akylesnis Europos vietos savivaldos chartijos teksto prancūziškojo varianto studijavimas, kuriame aptikta kitokia vietos savivaldos samprata, paskatino pervertinti pasirinktą vietos savivaldos sistemos Lietuvoje kūrimo orientaciją.

1999 m. Vyriausybės sprendimu buvo sudaryta Darbo grupė, ji parengė ir pateikė Vyriausybei dokumentų paketą, kuriame:

- 1) pasiūlyta nuo šiol vadovautis ne valstybine vietos valdymo teorija, bet dualine vietos savivaldos teorija, prioritetą teikti ne britiškajam, bet kontinentiniam vietos savivaldos modeliui (prancūziškajai ir skandinaviškajai jo versijoms). Pagal šį modelį vietos savivaldos teisės subjektu pripažįstama ne vietos gyventojų išrinkta Savivaldybės taryba, bet valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų bendruomenė (teritorinė bendruomenė), kuri turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę;
- 2) pasiūlyta steigti naujas savivaldybes (t. y. siekti, kad dominuotų savivaldybės su 20–30 tūkst. gyventojų); savivaldybių savarankiškos kompetencijos grupėje išskirti ribotai savarankiškos kompetencijos pogrupį; diegti naujus rinkėjų aktyvumą skatinamuosius elementus į proporcinę rinkimų sistemą.

Vietos savivalda Lietuvoje nuo 1995 m. iki šių dienų

Trečiasis vietos savivaldos raidos Lietuvoje etapas prasidėjo 2000 m. pabaigoje, kai įsigaliojo Vietos savivaldos įstatymo nauja redakcija [10], ir tęsiasi iki šių dienų. Šiuo etapu vyko tokie pokyčiai:

1. 1999–2000 m. įvykdyta, bet tik dalinė valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos pertvarka (antrojo administracinės–teritorinės reformos etapo pirmoji stadija), kurios metu savivaldybių skaičius nuo 56 išaugo tik iki 60.

2. Konstitucinius vietos savivaldos pagrindus papildė Konstitucinio Teismo sprendimai, kuriuose, interpretuojant Konstitucijos nuostatus, suformuluota konstitucinė vietos savivaldos doktrina. Ši doktrina yra vieninga visuma teiginių, aiškinančių, kaip sukonstruota ir veikia Lietuvos vietos savivaldos sistema.

3. Nuo 2000 m., laikantis Europos vietos savivaldos chartijos reikalavimų, Lietuvos savivaldybių funkcijos pradėtos skirstyti į savarankiškas, ribotai savarankiškas ir valstybės deleguotas funkcijas, nors nuo 2008 m. vėl sugrįžta prie skirstymo į dvi grupes – savarankiškų funkcijų grupę ir valstybės pavestųjų (valstybinių) funkcijų grupę.

Lietuvoje tvirtai įsivyravo požiūris, kad savivaldybių kompetencija nustatoma pagal viešajai teisei būdingą pozityviojo teisinio reguliavimo (kitaip – bendrojo draudimo) principą, pagal kurį savivaldybėms „galima daryti tik tai, kas nustatyta“. Šis principas sąlygojo tai, kad savivaldybių veiklai reguliuoti skirti teisės aktai „pasisardė“ labai didelės apimties ir labai detalūs.

4. 2002 m. gruodžio 24 d. Konstituciniam Teismui priėmus sprendimą [7], kuriuo kai kurie Vietos savivaldos įstatymo nuostatai, nustatę savivaldybės vidinę struktūrą buvo pripažinti prieštaraujantys šalies Konstitucijai, nuo 2003 m. įdiegtas ir iki šių dienų vėl taikomas dualistinis vietos savivaldybės organizacinės struktūros modelis, pagal kurį vykdomoji institucija gali būti sudaroma tik ne iš Tarybos narių.

Po 16 metų debatų 2014 m. birželį priimtos Vietos savivaldos įstatymo ir Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo pataisos, pagal kurias nuo 2015 m. savivaldybių merai pradėti rinkti tiesiogiai. Konstitucija nebuvo keičiama, radikalių naujovės įteisintos įstatymais. Vietos savivaldybės institucijų organizacinės struktūros modelis išliko dualistinis. Savivaldybės meras yra ne vykdomoji institucija, jis yra Savivaldybės tarybos pirmininkas ir savivaldybės vadovas, kuriam įstatymų leidėjas suteikė „platesnius“ įgaliojimus.

5. Nuo 2000 m. proporcinė savivaldybių tarybų rinkimų sistema papildyta kai kuriais mažoritarinės rinkimų sistemos elementais: leidžiama pasirinkti kandidatų sąrašą ir reitinguoti tam tikrą skaičių kandidatų iš pasirinkto kandidatų sąrašo.

Rinkimų sistema šiame etape patyrė ir kitų pokyčių, pvz., nuo 2003 m. savivaldybių tarybų narių kadencija prailginta iki ketverių metų, nuo 2007 m. rinkti ir būti renkamais gali ne tik Lietuvos piliečiai, bet ir kiti nuolatiniai tos savivaldybės teritorijos gyventojai, nuo 2015 m. teisė kelti kandidatų sąrašą suteikta ir visuomeniniams rinkimų komitetams.

Lietuvoje ir toliau vyksta paieška efektyvių priemonių kaip, esant proporcinei rinkimų sistemai, padidinti tiek aktyviają, tiek pasyviają rinkimų teisę turinčių asmenų aktyvumą.

6. 2002 m. priimtas naujos redakcijos Valstybės tarnybos įstatymas, įteisinęs ribotos imties mišrią (karjeros ir postų sistemų elementus derinančią) valstybės tarnybą.

Šis įstatymas be išlygų taikomas ir savivaldybėms: savivaldybių tarnautojai skirstomi į įstaigų vadovus, karjeros tarnautojus ir politinio (asmeninio) pasitikėjimo tarnautojus.

Savivaldybių biudžetinėse įstaigose, kurioms suteikti viešojo administravimo įgaliojimai, dirba valstybės tarnautojai ir darbuotojai, priimti pagal Darbo kodeksą. Šios įstaigos priskirtos IV ir V įstaigų grupei.

Valstybės tarnautojai dirba: savivaldybių administracijose (personalo funkcijas vykdo administracijos direktorius); savivaldybių kontrolės–audito tarnybose (personalo funkcijas vykdo savivaldybės kontrolierius); savivaldybių tarybų sekretoriatuose (personalo funkcijas nuo 2015 m. vykdo meras).

Valstybės tarnybos srityje savivaldybes „kamuoja“ tos pačios problemos kaip ir valstybės įstaigose. 2015 m. birželį Seimui pateiktas naujos redakcijos Valstybės tarnybos įstatymo projektas (su kompetencijų modelio elementais).

7. Nuo 2000 m. įsigaliojus naujai (patobulintai) Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos redakcijai, iki pat 2008 m. finansinės krizės savivaldybėms iš esmės buvo garantuojami finansiniai ištekliai, adekvatūs jų nustatytoms funkcijoms.

Beje netrūksta ir problemų, iš kurių didžiausios šioje srityje išlieka: a) pernelyg didelė valstybės valdžios įtaka skiriant savivaldybėms lėšas kapitalo investicijoms; b) pernelyg didelė specialių dotacijų, skiriamų savivaldybėms, dalis jų biudžetuose; c) pernelyg silpnas vietinių mokesčių institutas; d) nuo 2008 m. neužtikrinamas adekvatumas tarp savivaldybėms nustatytų funkcijų ir joms vykdyti reikalingų finansinių išteklių (tą rodo išaugę savivaldybių išskolinimai, kuriuos aiškiai įvardijo Europos Taryba 2012 m. Rekomendacijoje Nr. 321).

8. Nuo 2000 m., taikant įvairias priemones, buvo siekiama skatinti vietos gyventojų tiesioginį dalyvavimą sprendžiant vietos reikalus:

8.1. Įteisintos beveik visoje teorijoje žinomos tiesioginio dalyvavimo formos, išskyrus vietinius sprendžiamuosius referendumus ir sprendžiamuosius susirinkimus.

8.2. Supaprastinta apklausų organizavimo tvarka.

8.3. Nuo 2000 metų „atsirado“ gyvenamųjų vietovių bendruomenių atstovai, kurie nuo 2008 m. vadinami „seniūnaičiais“.

8.4. Valstybė skatina steigtis ir veikti vietos (teritorinėms) bendruomeninėms organizacijoms.

Visgi tenka pripažinti, kad, Lietuvoje įteisinus beveik visoms teorijoje žinoms tiesioginio dalyvavimo formoms ir plačiai taikant informacinės–komunikacinės technologijas, vietos gyventojų aktyvumas, sprendžiant vietos reikalus, vis dar nedidelis.

Trečiame etape, nors vietos savivaldos srityje tikrai nemažai pasiekta, dar egzistuoja nemažai problemų. Apie tai signalizuoja ir Europos Tarybos Regionų ir vietos valdžios kongreso 2012 m. priimta rekomendacija Lietuvai Nr. 321, kurioje nurodytos svarbiausios probleminės sritys ir pasiūlyti būdai joms spręsti.

Manoma, kad Lietuvai labiausiai reikėtų susirūpinti šių problemų sprendimu:

1. Lietuvoje neoptimaliai nustatyta savivaldybių kompetencija tiek jos imties, tiek skirstymo į grupes, tiek nustatymo būdo (taikytino teisinio reguliavimo principo ir (ar) metodo) aspektais.

2. Savivaldybių nustatytoms vykdyti funkcijoms tenkantys finansiniai ištekliai yra neadekvatūs ir savivaldybių finansinės autonomijos lygis yra per žemas.
3. Lietuvoje yra silpnas savivaldybių politikų korpusas tiek jo kompetencijos, tiek atsakomybės, tiek ryšio su rinkėjais aspektais;
4. Lietuvoje yra žemas vietos gyventojų dalyvavimo lygis (mastas) sprendžiant vietos reikalus.

Išvados

1. Lietuva – tai šalis, kuri turi gilią vietos savivaldos šaknis. Visa tai sudaro Lietuvos vietos savivaldos istorinį paveldą. Šis paveldas glūdi tautos atmintyje, jis darė ir daro poveikį Lietuvos gyventojų savivaldybinei sąmonei ir viešosios politikos formuotojams. Šis paveldas turėjo įtakos ir vietos savivaldos sistemos raidai Lietuvoje laikotarpiu nuo 1990 m. iki šių dienų.

2. Laikotarpis nuo 1990 m. iki šių dienų yra įdomus, turiningas ir reikšmingas vietos savivaldos raidos Lietuvoje. Jo metu po 50 metų buvimo tik centrinės valstybės valdžios priedėliu ir jos suformuotos valstybės politikos paklusniu vykdytoju vietos valdymo sistema, paįvairinta butaforinės vietos demokratijos elementais, buvo pertvarkyta į šiuolaikišką vakarietiškojo tipo demokratinę vietos savivaldos sistemą.

3. Šiuo laikotarpiu vykę įvykiai ir šių įvykių pobūdis leidžia pagrįstai laikotarpį nuo 1990 m. iki šių dienų vietos savivaldos raidos aspektu skirstyti į tris etapus: a) 1990–1995, b) 1995–2000, c) nuo 2000 m. iki šių dienų.

4. Pirmasis etapas (1990–1995) buvo sunkus, sudėtingas ir prieštaringas. Pirmojo etapo metu vietos savivaldos sistemos raidos procesas vyko dviem kryptimis: 1) buvo griauinama senoji (sovietinė, socialistinė) vietos valdymo sistema ir kuriama nauja (demokratiška, vakarietiškojo tipo) vietos savivaldos sistema, vadovaujantis Vietos savivaldos pagrindų įstatymo, priimto 1990 m. vasario 12 d. (dar iki Lietuvos nepriklausomybės paskelbimo 1990 m. kovo 11 d.) nuostatais; 2) buvo mokomasi iš padarytų klaidų, analizuojama kitų šalių sukaupta patirtis ir vykdoma Lietuvai tinkamiausio vietos savivaldos organizavimo modelio ir šalies (šalių grupės), kurios Geraja praktika būtų galima kūrybiškai pasinaudoti, paieška ir atranka.

5. Dėl tam tikrų priežasčių pirmojo etapo metu naujos (demokratiškos, vakarietiškojo tipo) vietos savivaldos sistemos kūrimas Lietuvoje nebuvo nuoseklus ir toks sėkmingas, kaip to norėta. Lietuvoje „žingsnis po žingsnio“ buvo grįžtama į buvusio centralizuoto valdymo laikus. Laimei, „grįžimą“ į buvsius laikus sustabdė 1992 m. spalio 25 d. Tautos referendumu priimta ir 1992 m. lapkričio 6 d. įsigaliojusi Lietuvos Respublikos Konstitucija.

6. Pirmojo etapo (1990–1995) metu buvo nuosekliai nagrinėjamos įvairios vietos savivaldos teorijos, vietos savivaldos organizavimo modeliai ir kitų šalių Geroji patirtis šioje srityje, tačiau apsispręsta, kad šiame etape Lietuvai tikslinga orien-

tuotis į britiškąjį vietos savivaldos organizavimo modelį, pagrįstą valstybine vietos valdymo teorija, ir įdiegti daugelį jo elementų.

7. Antrasis Lietuvos vietos savivaldos sistemos kūrimo etapas (1995–2000) – tai etapas, kurio metu galutinai Lietuvoje įsitvirtino šiuolaikinė vakarietiškojo tipo, demokratinė vietos savivaldos sistema ir kurio metu buvo apsispręsta keisti Lietuvos vietos savivaldos sistemos kūrimo orientyrus (vietos savivaldos teoriją, vietos savivaldos organizacinį modelį, šalį (šalių grupę), kurios Gerąja patirtimi bus naudojama. Antrojo etapo metu įvyko daug įdomių pokyčių. Tačiau ir antrojo vietos savivaldos sistemos Lietuvoje kūrimo etapu ne viskas sekėsi taip, kaip tikėtasi.

8. Trečiasis vietos savivaldos raidos Lietuvoje etapas prasidėjo 2000 m. pabaigoje, kai įsigaliojo Vietos savivaldos įstatymo nauja redakcija, ir tęsiasi iki šių dienų. Trečiajame etape, nors vietos savivaldos srityje nemažai pasiekta, tačiau liko nemažai problemų. Apie tai signalizuoja ir ET vietos ir regionų valdžių Kongreso 2012 m. priimta rekomendacija Lietuvai Nr. 321, kurioje nurodytos svarbiausios problemiškos sritys ir pasiūlyti būdai joms spręsti.

Literatūra

1. Astrauskas A. (2003). *Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra*. Mokomasis leidinys. Pirmas dalis. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas.
2. Astrauskas. A. (2006). Teritorinis valdymas Lietuvoje: dabartinė situacija ir sprendimos problemos. *Lietuvos ūkio transformacija 1990–2005 metais*. Ekonominės ir socialinės studijos. Mokslinių straipsnių rinkinys (II), VPU leidykla, Vilnius, psl. 93–112.
3. Astrauskas A. Vietos savivaldos raida Lietuvoje 1990–2010 metais. *Viešojo politika ir administravimas*, 2011 (2), p. 283–298.
4. Astrauskas A. Vietos savivaldos raida Lietuvoje nuo 1990 m. iki dabar. *Viešojo politika ir administravimas*, 2013 (T. 12(2)), p. 260–271.
5. Astrauskas A. Vietos savivaldybių kompetencija ir jos kaita Lietuvoje 1990–2013 metais. *Viešojo politika ir administravimas*, 2014, Nr. 13(2), p. 187–208.
6. Lietuvos Respublikos Konstitucija. Oficialių dokumentų tekstai su pakeitimais ir papildymais iki 2010 m. kovo 1 d. Kaunas: UAB „Judex“, 2010.
7. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 103–4605.
8. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 7–170.
9. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 55–1049.
10. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 91–2832.
11. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2008, Nr. 113–4290.
12. Stačiokas R., Rimas J. (2002), Lietuvos savivaldybių raida ir veiklos finansavimas. Monografija. Kaunas. Technologija, 2002, psl. 89–99.
13. Žilinskas G. (2001), Vietos savivalda Lietuvos Respublikoje 1990–2000 m. *Viešojo administravimo efektyvumas*. Kaunas: Technologija, psl. 194–223.

Algirdas Astrauskas

**Evolution of Lithuanian local self-government system
from 1990 till nowadays**

Abstract

1. Lithuania is a country that has deep roots of local self-government. This forms the historical heritage of Lithuanian local self-government. This heritage lies in the nation's memory and continues to influence the local-governmental awareness of Lithuanian people and public policy makers. This heritage has been having an impact on the development of the local self-governmental system in Lithuania since 1990.

2. The period from 1990 to this day is an interesting, meaningful and significant period for the evolution of local self-government in Lithuania. During this period, after 50 years of being only a supplement to the central state government and an obedient executor of the state policy shaped by it, the local governmental system, varied with sham local democracy elements, has been transformed into a modern, Western-type democratic local self-governmental system.

3. The events that have taken place during this period and the nature of these events provide reasonable grounds to divide the period from 1990 to the present day into three stages with regards to the evolution of local self-government : a) 1990–1995, b) 1995–2000 and c) since 2000.

4. The first stage (1990–1995) was difficult, complex and contradictory. During the first stage the evolution process of the local self-governmental system took place in two directions: 1) abrogating the old (Soviet, socialist) local governmental system and creating a new (democratic, Western-type) local self-governmental system in compliance with the provisions of the Law on the Fundamentals on Local Government adopted on the 12th of February 1990 and 2) learning from the past mistakes; analysing the experience accumulated by other countries; searching and selecting a local self-government organization model which would be most suitable for Lithuania as well as of the country (a group of countries) the best practice of which could be used in a creative manner.

5. During the first stage (1990–1995) for some reasons, the development of a new (democratic, Western-type) local self-governmental system in Lithuania was not consistent and as successful as it sought to. Lithuania was “gradually” returning to the former times of the centralized management. Fortunately, the return to the former times was stopped by the Constitution of the Republic of Lithuania which was adopted by the people's referendum of 25 October 1992 and entered into force on 6 November 1992.

6. Although during the first stage (1990–1995) various local self-government theories, local self-government organization models and best practices of other countries in that area were consistently examined, it was decided that at that stage it was most relevant to focus on the British model of organization of local self-government based on the state theory of local government and to adapt many of its elements.

7. The second stage of the evolution of the Lithuanian local self-governmental system (1995–2000) – was the period when Lithuania completely established a modern, Western-type democratic local self-governmental system and when it was decided to change the reference points of the Lithuanian local self-governmental system (the theory of local self-government, a local self-government organization model, the country (a group of countries) the best practice of which would be used. During the second stage a lot of interesting events (changes)

took place. However, during the second stage of the Lithuanian local self-governmental system development not every action was as successful as expected.

8. The third local self-government development stage in Lithuania began at the end of 2000, when a revised version of the Law on Local Self-Government came into force, and continues to this day. In this third stage, although a lot has been achieved in the field of local self-government, but there are quite a few problems. This is also indicated by Recommendation No 321 for Lithuania adopted by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, which identified the main problem areas and indicated possible ways to address them.

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

El. paštas: algirdas.astrauskas@lrs.lt

Algirdas Astrauskas – associated prof. of the Institute of Public administration; Faculty of Politics and Management of Mykolas Romeris University.

E-mail: algirdas.astrauskas@lrs.lt

Straipsnis įteiktas 2015 m. spalio mėn., recenzuotas spalio mėn.; parengtas spaudai gruodžio mėn.