



DECENTRALIZACIJOS PRINCIPŲ ATSPINDYS NUSTATANT VIETOS SAVIVALDOS FUNKCIJAS

Gerda Žigienė

Vilniaus universitetas, Kauno Humanitarinis fakultetas

Anotacija

Straipsnio tikslas – įvertinti, kaip funkcinė Lietuvos savivaldybių decentralizacija atspindi teisės aktuose decentralizacijos dedamųjų požiūriu. Funkcijų paskirstymą svarbu nagrinėti, nes nuo to, kam kokios funkcijos priskiriamos, priklauso kiek išlaidų bus patiriama funkcijų atlikimo finansavimui, o toliau – kiek pajamų reikės minėtoms išlaidoms padengti. Todėl formalus tarpvyriausybinių funkcijų paskirstymas dar nereiškia decentralizacijos. Kitaip tariant, jei įstatymu priskirta savivaldybei funkcija bus pateikta kaip savarankiška, bet savivaldybė neturės savarankiškumo priimti sprendimų dėl funkcijos įgyvendinimo, standartų, finansavimo pritraukimo, tokia funkcija faktiškai negali būti vertinama kaip savarankiška.

Lietuva, kaip ir daugelis pokomunistinių šalių, deklaruojanti decentralizacijos idėją ir ratifikavusi Europos vietos savivaldos chartiją, eina decentralizacijos reformų keliu. Sovietinės sistemos palikimas ir dažna politinių partijų kaita trukdo efektyvių procesų įgyvendinimui. Politikų veiksmuose dažnai stebimas ir ekonominių žinių trūkumas, todėl straipsnio pirma dalis skirta teoriniam pagrindimui – decentralizacijos dedamųjų: dekoncentracijos, delegavimo ir devoliucijos nagrinėjimui. Net jei ir nėra vieningo funkcijų paskirstymo modelio, tinkančio visoms situacijoms, kiekviena šalis, sprendžianti funkcijų tarp atskirų valdžios lygmenų paskirstymo klausimus, gali vadovautis bendrais funkcijų paskirstymo/išlaidų priskyrimo principais.

Nagrinėjant Lietuvos savivaldybių funkcijų klasifikavimą paaiškėjo, kad pagrindiniame šalies savivaldos įstatyme savivaldybių funkcijos pateikiamos be jokios loginės sistemos ir neatitinka jokios klasifikacijos, nepaisant to, kad savivaldybių išlaidų ataskaitos turi būti teikiamos pagal COFOG (angl. – Classification of the Functions of Government) klasifikaciją. Tai sukuria atskaitomybės problemą.

Kitas funkcinės decentralizacijos tyrimo aspektas – devoliucijos ir delegavimo atspindžių Lietuvos teisės aktų funkciniam skirstyme vertinimas parodė, kad ne visos savarankiškos savivaldybių funkcijos iš tiesų tokios ir yra. Pavyzdžiu nagrinėjamos priešmokyklinio ir ikimokyklinio švietimo funkcijos.

PAGRINDINIAI ŽODŽIAI: decentralizacija, vietos savivaldos funkcijos, delegavimas, devoliucija.

Įvadas

Kasdieninės politinės diskusijos apie decentralizaciją viešajame sektoriuje charakterizuoja šią sąvoką kaip dažnai girdimą, bet mažai apibrėžtą. Dauguma nesutarimų tarp centrinės ir vietinės valdžios kyla būtent dėl skirtingo šio termino traktavimo. Vietos valdžia skundžiasi jaučianti decentralizaciją daugelyje sferose, išskyrus finansinę. Centrinė valdžia savo ruožtu nurodo daugybę įstatymų ir nutarimų, kurie įtvirtina vietos savivaldą išlaidų, pajamų ir biudžeto sudarymo klausimais, kaltindama vietos valdžią nepakankamai naudojantis jai suteiktomis teisėmis. Savivaldybės teigia, kad jų autonomiją riboja centrinio finansavimo proporcijų mažinimas, kas apsunkina vietos viešųjų gėrybių teikimą. O centras tvirtina, jog savivalda įtvirtinama, kai savivaldybės pačios randa vietinių pajamų šaltinių savo teikiamoms prekėms ir paslaugoms finansuoti. Tikimasi, kad vietiniai politikai prisiims daugiau atsakomybės už savo sprendimus ir veiklą, tačiau pastarųjų galima tikėtis esant tam tikram decentralizacijos lygiui. Kol centras siekia didesnės savivaldos įtvirtinimo, savivaldybių merai jaučiasi bejėgiai vykdyti savo įgaliojimus.

Abiejų pusių argumentai turi po krislį tiesos, tačiau kova beprasmiška tol, kol esminės sąvokos liks neapibrėžtos. Vartant pastarųjų daugiau negu dvidešimties metų (praėjusių nuo 1990 vasario 12 d. paskelbto vietos savivaldos pagrindų įstatymo) spaudą ir skaitant akademines diskusijas susidaro įspūdis, kad daug

energijos, švaistytos nesutarimams galėjo būti paversta konstruktyvesniais sprendimais. Pirmiausia reikia aiškiai atskirti, apie kokią decentralizaciją diskutuojama ir kokios decentralizacijos dedamosios atspindi tam tikrus procesus.

Šie klausimai negali būti atsakyti prieš tai nuodugniai neišanalizavus decentralizacijos sąvokos, dedamųjų, institucinio suvokimo. Nors decentralizacijos sąvoka dažnai sutinkama viešosios ekonomikos kontekste, ji retai analizuojama kaip atskiras mokslo objektas, o jei tai daroma – dažniausiai atskirais aspektais. Sisteminiams fiskalinės decentralizacijos studijoms Lietuvos mokslininkai skyrė nepakankamai dėmesio. Atskiri straipsniai nepadės objektyviai įvertinti tokio sudėtingo proceso, nes decentralizacija gali būti vertinama įvairiais aspektais, tačiau šiame straipsnyje pradėdama diskusija decentralizacijos klausimais – tik vienas žvilgsnis į visą sistemą.

Straipsnio tikslas – įvertinti, kaip funkcinė Lietuvos savivaldybių decentralizacija atspindi teisės aktuose decentralizacijos dedamųjų požiūriu. Funkcijų paskirstymas tarp skirtingų valdžios lygmenų parodo tik vieną decentralizacijos aspektą. Pagal funkcijų paskirstymą galima preliminarai matyti, kiek galių perduodama iš centrinės valdžios žemesniems valdymo lygmenims, Lietuvos atveju – savivaldybėms. Funkcijų paskirstymą verta nagrinėti pirmiausia, nes nuo to, kam kokios funkcijos priskiriamos, priklauso kiek išlaidų bus patiriama funkcijų atlikimo finansavimui, o toliau – kiek

pajamų reikės minėtoms išlaidoms padengti. Todėl formalus tarpvyriausybinių funkcijų paskirstymas dar nereiškia decentralizacijos. Kitaip tariant, jei įstatymu priskirta savivaldybei funkcija bus pateikta kaip savarankiška, bet savivaldybė neturės savarankiškumo priimti sprendimų dėl funkcijos įgyvendinimo, standartų, finansavimo pritraukimo, tokia funkcija faktiškai negali būti vertinama kaip savarankiška.

Uždaviniai, keliami minėtam tikslui pasiekti tokie: (1) trumpai apibrėžus valstybės funkcijas laisvos rinkos ekonomikoje, aptarti decentralizacijos dedamąsias ir jų prielaidas bei vaidmenį decentralizacijos procese; (2) Išnagrinėti, kaip Lietuvos teisės aktuose apibrėžtos savivaldybių funkcijos atitinka decentralizacijos dedamųjų prigimtį; (3) įvertinti decentralizacijos kriterijų aiškumą funkcinio požiūriu; (4) Apibendrinti funkcijų tarp centrinės ir vietos valdžios paskirstymą.

Valstybės funkcijos ir decentralizacija

Akademiniis susidomėjimas fiskaliniais tarpvyriausybiniiais santykiais prasidėjo 1950-aisiais. Originalus Tiebout (1956) straipsnis apie vietinio valdymo lygmens išlaidų teoriją padėjo pamatus nesibaigiančioms diskusijoms dėl decentralizacijos įtakos šalies gerovei. Po ketverių metų Richard A. Musgrave publikavo Viešųjų finansų teoriją (1959) – pirmą sisteminę viešojo sektoriaus funkcijų ir veikimo mechanizmo apžvalgą, tačiau paliko nuošalyje specifinę tarpvyriausybinių lygių situaciją. Susidūrė su industrinių šalių realybe 1960 – 1970 metais, Oates (1972), King (1984) ir Musgrave ir Musgrave (1973) atliko žymų pionierių vaidmenį pritaikydami Musgrave'o pradinę fiskalinių funkcijų teoriją realiai tarpvyriausybinių lygių situacijai. Jų pagrindinis dėmesys buvo skirtas išsiaiškinti daugiau apie tinkamą decentralizacijos taikymo būdą, optimalų atsakomybės bei finansinių išteklių paskirstymą tarp skirtingų valdymo lygmenų.

Prieš pradėdant nagrinėti decentralizacijos dedamųjų atspindį Lietuvos teisės aktuose, reikia apibrėžti pačias dedamąsias. Teritorinė decentralizacija apibrėžiama skirtingomis sąvokomis, kurios realybėje dažnai persipina. Tradiciškai skiriamos dekoncentracijos, delegavimo ir devoliucijos sąvokos (Dafflon, Madies 2009, p. 13-15):

Dekoncentracija – tai sprendimų perdavimas teritoriniams administraciniais vienetams, tačiau hierarchinė valdžia paliekama centrinės valdžios rankose. Šiuo atveju žemesni valdžios vienetai yra pavaldūs centrinės valdžios užduočių vykdytojais. Bendru atveju, dekoncentracijos tikslas – padidinti centrinės valdžios veiklos operacijų atlikimo efektyvumą konkrečioje administracinėje teritorijoje.

Delegavimo atveju žemesnės grandies valdymo institucijos tampa deleguotos valdžios ir išteklių gavėjais, todėl šie santykiai dažnai vadinami agentavimu (angl. – agency relationships). Kitaip tariant, centrinė valdžia perduoda atsakomybę ir galias dažnai pusiau autonomiškiems juridiniams valdžios vienetams, aiškiai apibrėžusi atsakomybės ribas. Šie valdžios vienetai dažnai turi nepriklausomą teisinį statusą ir savarankišką biudžetą, bet už deleguotas funkcijas turi atsiskaityti centrinei valdžiai.

Devoliucija – pažangiausia decentralizacijos forma, kuomet galios ir atsakomybė perleidžiama žemesnio valdymo lygmens institucijai, išrinktai vietinių rinkėjų. Atsakomybė ir ištekliai perduodami vietos valdžiai, turinčiai pakankamą sprendimų priėmimo autonomiją ir galinčią užtikrinti atitinkamos funkcijos įgyvendinimą. Devoliucija žengia koją kojon su politine decentralizacija, kai vietos valdžia turi būti atsakinga vietos rinkėjams už sprendimų priėmimą, o tai reiškia demokratijos pagrindą. Pabrėžtina, kad *decentralizacijos* terminas dažnai naudojamas išreikšti tik devoliuciją, o tai gali kelti šokią tokią sumaištį. Taip pat reikia paminėti, kad, kad daugumoje šalių (net federacinėse) visi trys metodai egzistuoja vienu metu, papildydami vienas kitą. Pvz. Šveicarijoje kantonai turi didelę laisvę švietimo srityje (devoliucija), bet jų aplinkos apsaugos politika griežtai ribojama federaliniais standartais (delegavimas).

Šiuo kart mums svarbios yra dvi dedamosios – delegavimas ir devoliucija. Dekoncentraciją kol kas palikime nuošalyje, nes, ji reiškia tik centrinės valdžios funkcijų dekoncentravimą, kad patogiau būtų jas atlikti. Taigi, šiame straipsnyje bandysime įvertinti koks Lietuvos savivaldybių decentralizacijos mastas atsižvelgiant į tai, kokie kriterijai atspindi valstybės funkcijų delegavimą ar devoliuciją, kokios konkrečiai sąvokos ir apibrėžimai, galintys parodyti vietos savivaldos funkcijų decentralizaciją, randami Lietuvos teisės aktuose ir kaip jie gali būti interpretuojami.

Viešųjų funkcijų **delegavimas** yra naudojamas tuomet, kai teikiant viešąsias paslaugas turi būti tenkinami nacionaliniai prioritetai. Unifikuotas nacionalinis teisinis reguliavimas nurodo, kaip teisingai teikti viešąsias paslaugas. Kai kurios vietos valdžios teikiamos paslaugos – kaip socialinės paslaugos ar bedarbystės pašalpų išmokos – yra teikiamos centrinės valdžios vardu ir turi atitikti pagrindinius principus, leidžiamą tik labai ribotą vietinės valdžios veiksmų laisvę (Hermann, Horvát, Péteri, Ungvári 1999, p. 117).

Skirtingai nei **dekoncentracija**, valdžios funkcijų **devoliucija** skatina regionų ar vietos savivaldą. Devoliucija vykdoma perduodant regioninei ar vietos valdžiai funkcijas ir finansinius išteklius nuosavų biudžetų formavimui bei viešųjų vietos paslaugų teikimui. Du pagrindiniai decentralizuotos valdžios sistemos veiksniai yra tie, kad vietos valdžios sprendimų priėmėjai yra renkami vietos gyventojų, tuo pačiu būdami tiesiogiai pavaldūs ir aukštesnėms institucijoms. Decentralizuota vietos valdžia turi savo teisinį statusą ir teises, taip pat vietos infrastruktūros nuosavybę, reikalingą išpareigojimų vykdymui ir viešųjų paslaugų teikimui. Tuo pačiu decentralizuoti vietos finansai leidžia efektyviau naudotis finansiniais ištekliais, nes vietos valdininkai gali geriau reaguoti į vietos gyventojų poreikius ir preferencijas (Martinez – Vazquez 1999, p. 162). Todėl vertinant vietos savivaldos decentralizaciją Lietuvoje logiška toliau nagrinėti vietos valdžiai priskirtas funkcijas, o vėliau vertinti ir toms funkcijoms vykdyti patiriamas išlaidas, bei toms išlaidoms finansuoti reikalingų pajamų užtikrinimą (bet tai jau kitų straipsnių objektai).

Devoliucijos prielaidos

Yra keletas standartinių atsakomybės (kompetencijų) perdavimo (devoliucijos) regioniniam/vietiniam lygmeniui, priežasčių:

- Veiksmų laisvės, pritaikant viešąsias paslaugas vietos sąlygoms ir preferencijoms, privalumas
- Galimybė taikyti inovacijas rizikuojant vietiniame lygmenyje su potencialiu naudingumu nacionaliniam lygmeniui.
- Didėjanti atsakomybė, t.y. vietinis spaudimas valdininkams veikti punctualiai, mandagiai, sąžiningai, atsakingai.
- Potencialus paslaugų ir investicijų, susijusių su vietinėmis problemomis (pvz. nedarbas) ar rezidentų grupėmis (pvz. senyvo amžiaus piliečiai), koordinavimas.
- Bendrų paslaugų infrastruktūrų naudojimo efektyvumas (biurai, įranga, priimamųjų darbuotojai).

Devoliucijos rizika:

- Standartų ir paslaugų nesuderinamumai, ten, kur pageidaujamas vienodumas ar lygios galimybės (pvz. švietimas).
- Nacionalinių interesų nepaisymas (pvz. aplaidus požiūris į aplinkosaugą).
- Politinis kišimasis į procesus, kurie turi likti apolitiški.
- Perdėtas verslumo interesas. Pvz. vietos politikai gali mažiau dėmesio skirti „nepelningoms“ funkcijoms – mokytojų, gydytojų, profesinių sąjungų interesams.
- Vietos valdžios jurisdikcija gali būti per maža, kad atitiktų viešųjų paslaugų teikimo poreikius ir reikalavimus, bei įdarbintų reikalingus ekspertus.

Nei viena šių priežasčių nėra neįveikiama. Savivaldybių kooperacija, funkcijų paskyrimas aukštesniems valdžios lygmenims, sutarčių atskirų paslaugų teikimui sudarymas, gali pašalinti mažų jurisdikcijų trūkumus. Regioniniai ir vietiniai nelygumai gali būti mažinami finansinio išlyginimo – dotacijų sistemų pagalba.

Svarbiausia, devoliucija nereiškia atsakomybės išsižadėjimo. Pagrindinių funkcijų savivaldybėms perdavimas turi būti lydimas atitinkamos audito, kontrolės ar kitų efektyvių sistemų. Tačiau tuo pačiu, reikia vystyti skirtingų valdymo lygmenų bendradarbiavimą, labiau nei kontrolę, ar priežiūrą. Dalinai dėl privatizacijos, bet taip pat dėl laikinų problemų, kaip bedarbių, kriminalinė situacija, šeimų skrybos ar narkotikų prevencija, kurios negali būti lokalizuotos ir jų sprendimui reikalingas glaudus ne tik viešojo sektoriaus bendradarbiavimas (Davey interaktyvus).

Lietuvos teisės aktuose apibrėžtų savivaldybių funkcijų atitikimas decentralizacijos dedamųjų prigimčiai

Lietuvos vietos savivaldos įstatyme nurodytos 2 savivaldybių funkcijų grupės:

Savarankiškos savivaldybių funkcijos (6 straipsnis). Pagal aukščiau išvardintas charakteristikas, šis savivaldybių funkcijų tipas priskirtinas devoliucijai, kas pagal prasmę turėtų reikšti (ar taip ir yra, analizuojama vėliau), jog savivaldybės institucijos pačios gali priimti sprendimus dėl savarankiškų funkcijų atlikimo, derinti juos pagal gyventojų poreikius ir prioritetus.

Valstybinės (valstybės perduotos savivaldybėms) funkcijos (7 straipsnis). Pagal aukščiau išvardintas charakteristikas, šis savivaldybių funkcijų tipas priskirtinas delegavimui, kuomet centrinė valdžia perduoda sprendimų priėmimo laisvę ir viešųjų funkcijų administravimą vietos valdžiai, ar pusiau savarankiškomis organizacijoms, kurios nėra visiškai kontroliuojamos centrinės valdžios, bet yra jai atskaitingos.

Jei funkcijos aiškiai apibrėžtos taisyklėmis ir reguliavimais, konkrečios paslaugos teikimas yra kontroliuojamas. Pvz. turinys, atlikimo lygis bei tinkamumo kriterijai gali būti viešojo sprendimo objektas įvairiuose valdžios lygiuose ir įvairiomis formomis. Kartais tos taisyklės nėra aiškiai nustatytos, jos gali keistis keičiantis politinėms jėgoms (pvz. atlyginimų viešajame sektoriuje nustatymas). Nėra vienintelio, teisingo funkcijų paskirstymo, kuris tiktų įvairioms šalims. Tačiau kiekvienu atveju funkcijų paskirstymas yra svarbus elementas ne tik todėl, kad kiekvienas valdymo lygmuo aiškiai žinotų savo pareigas ir atsakomybę, bet ir dėl to, jos funkcijų priskyrimas reiškia ir lėšų toms funkcijoms atlikti poreikį, bei jų finansavimo būdus.

Taigi, svarbiausia viešųjų funkcijų priskyrimo sąlyga yra jų finansavimas ir iš jo sekanti fiskalinė decentralizacija. Jei funkcijos priskiriamos savarankiškų kategorijai (t.y. savivaldybės pačios gali priimti sprendimus dėl jų atlikimo), o tų funkcijų vykdymo išlaidas finansuoja centrinė valdžia, toks reiškinys gan dviprasmiškas. Viena vertus atrodo, kad savivaldybė turi visą laisvę spręsti dėl tam tikrų viešųjų paslaugų teikimo savo jurisdikcijos piliečiams, kita vertus, paprastai jei subjektas nuo ko nors priklauso finansiškai, jis negali jaustis visiškai savarankiškai.

Dar daugiau – viešųjų finansų prasme tai komplikuota, nes reikia išspręsti šias esmines problemas: kiek lėšų skirti konkrečios funkcijos finansavimui, koks tų lėšų šaltinis ir kiek laisvės vietos valdžia turi pasirenkant lėšų šaltinio objektą, dydį ar struktūrą. Dėl šių priežasčių funkcijų paskirstymas ir vietos savivaldos išlaidų paskirstymas yra glaudžiai tarpusavyje susiję problemos. 2010 m. vykdant Lietuvos apskričių administracijų panaikinimą galėjome stebėti, kad viena iš esminių problemų buvo neaiškus funkcijų padalijimas tarp apskričių ir savivaldybių. Tai nėra vien administracinė problema, nes paskui ją seka ir finansinė problema. Jei nėra aišku, kokios konkrečiai funkcijos priskiriamos apskričiai ar savivaldybei, nėra aišku kaip paskirstyti toms funkcijoms atlikti reikalingas lėšas. Funkcijų finansavimo šaltinių priskyrimas yra ir pagrindinė paslaugos teikėjo savarankiškumo sąlyga, todėl tarpvyriausybinių fiskalinių santykių smarkiai įtakoja viešųjų paslaugų teikimo funkcijas.

Kaip minėta, nėra vieningo tarpvyriausybinių funkcijų skirstymo modelio, todėl kiekviena šalis savaip nustato

ties politikinius tiek fiskalinius santykius tarp įvairių valdžios lygių. Tie santykiai turėtų būti aiškiai apibrėžiami teisės aktuose, kad tiek politikui, tiek piliečiui būtų aišku, „kas ką daro“.

Pažvelkim, koks devoliucijos ar delegavimo atspindys matomas Lietuvos teisės aktuose. Paėmus du pagrindinius teisės aktus – LR Konstituciją ir Vietos savivaldos įstatymą, bandžiau rasti sąvokų ir apibrėžimų, nusakančių funkcinę vietos savivaldos decentralizaciją (Žigienė, 2012):

LR Konstitucijos 119.3 str. nurodyta: *Savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką nustato įstatymas*. Tai vadinama iš viršaus į apačią einanti sistema (angl. – top-down system).

Vietos savivaldos įstatyme:

3.2 str. *Vietos savivalda – įstatymo nustatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų bendruomenės, kuri turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją*.

3.8 str. *Savivaldybių funkcijos – Konstitucijos nustatytos, šio ir kitų įstatymų savivaldybėms priskirtos vietos valdžios, viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijos*. Tačiau konstitucijoje nėra nustatytų jokių savivaldybių funkcijų.

3.9 str. *Išimtinė savivaldybės tarybos kompetencija – konstitucijos ir įstatymų nustatyta kompetencija, kurios negali perimti, kištis į ją, įgyvendinti jokia savivaldybės institucija. Savivaldybės taryba negali atsisakyti savo išimtinės kompetencijos ar perduoti ją kitoms savivaldybės institucijoms*. Šiame straipsnyje nėra paaiškinta kas ta kompetencija, tik tai, kad ji yra nustatyta ir kad jos niekas negali perimti.

Pažiūrėkime vėl į konstituciją:

X skirsnio, 120 str, 2 dalis teigia: *Savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai*. Bet konstitucijoje jokios kitos nuorodos, ar paaiškinimo, kas yra ir kaip apibrėžta savivaldybių kompetencija – nerandame.

Vėliau, Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnyje randame išvardintas išimtinės ir paprastasias kompetencijas, bet apibrėžimo, pagal kurį galėtume atskirti pareigas, funkcijas, veiklą ir kompetencijas, nėra. Tačiau šias sąvokas randame tiek Konstitucijoje, tiek Vietos savivaldos įstatyme.

Vietos savivaldos įstatymas:

4.1 str. *Atstovaujamosios demokratijos principas*. Galime suprasti, kaip tam tikrų funkcijų teikimą gyventojams. Tai, matyt, kitais žodžiais išreiškta subsidarumo principo idėja – gyventojams paslaugos turi būti teikiamos institucijų, esančių kuo arčiau gyventojų, kad būtų galima kiek įmanoma labiau atitikti jų poreikius. Tuo pačiu ir atsakomybė yra prieš rinkėjus, prieš tuos piliečius, kuriems teikiamos paslaugos. Todėl kiekvienam piliečiui turi būti aišku, kokias funkcijas atlieka savivaldybė, kiek tam išleidžiama pinigų, t.y. mokesčių mokėtojų lėšų.

Daugiau decentralizacijos kriterijų, susijusių su funkcijų teikimu gyventojams, dviejuose pagrindiniuose teisės aktuose, kaip ir neaptinkame.

Skaitytojui gali kilti klausimas, kodėl taip preciziškai ieškoma tam tikrų sąvokų apibrėžimų ir paaiškinimų. Be abejo, sąvokų reikšmės galime suprasti, ar rasti

paašškintas žodyne, ar kituose teisės aktuose. Bet tuomet kyla pavojus, jog skirtingi skaitytojai jas supras nevienodai. Todėl autorės nuomone, pagrindiniuose įstatymuose turėtų būti aiškiai ir nedviprasmiškai apibrėžtos visos naudojamos sąvokos. Decentralizacijos įvertinimui svarbūs tam tikri kriterijai. Tarp jų – kokios funkcijos perduodamos vykdyti savivaldybėms savarankiškai, o kokios deleguojamos. Jei teisės aktuose nėra aiškiai apibrėžta takoskyra tarp kompetencijų, pareigų ir funkcijų, o ypač tarp savarankiškų ir perduotų funkcijų, nėra įmanoma įvertinti, kiek iš tikrųjų jos savarankiškos, ar perduotos. Pvz. Šveicarijoje yra įstatymas, nurodantis vietos valdžios atsakomybę, o valstybės funkcijos išvardintos detalizuojant atskiruose įstatymuose (švietimo, aplinkos apsaugos, socialinės apsaugos ir pan.).

Decentralizacijos kriterijų aiškumo funkcinio požiūriu įvertinimas

Čia decentralizaciją pabandysime vertinti pagal subsidarumo principą, savo reikšmę apimančią daugelį funkcijų paskirstymo kriterijų ir teigiantį, kad visuomeninių įpareigojimų vykdymas turi būti priskirtas arčiau piliečių esantiems viešojo valdymo subjektams, o aukštesniam lygmeniui perduodamos tos funkcijos, kurių negali atlikti žemesnio lygmens viešojo valdymo subjektai. Konstitucijoje nei vietos savivaldos įstatyme neapibrėžtas subsidarumo principas, o Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymo 3 straipsnio 7 punkte įtvirtintas subsidarumo principas, kuriuo remiantis akcentuojama tai, kad „viešojo administravimo subjektų sprendimai turi būti priimami ir įgyvendinami tuo viešojo administravimo sistemos lygiu, kuriuo jie yra efektyviausi“. Kaip teigia Baltušnikienė ir Astrauskas, subsidarumo principo taikymas yra itin aktualus tose srityse, kuriose pasireiškia bendroji viešojo valdymo subjektų kompetencija (t.y. kur funkcijos dalijamos tarp įvairių valdžios lygių). Taigi, viena vertus, subsidarumo pranašumas yra tai, kad jis leidžia išvengti pernelyg didelio centrinių valstybės valdymo subjektų sustiprėjimo, kita vertus – užkirsti kelią sprendimų priėmimo painiavai, tų pačių funkcijų dubliavimuisi skirtingais valdymo lygiais (Baltušnikienė, Astrauskas 2009, p. 8).

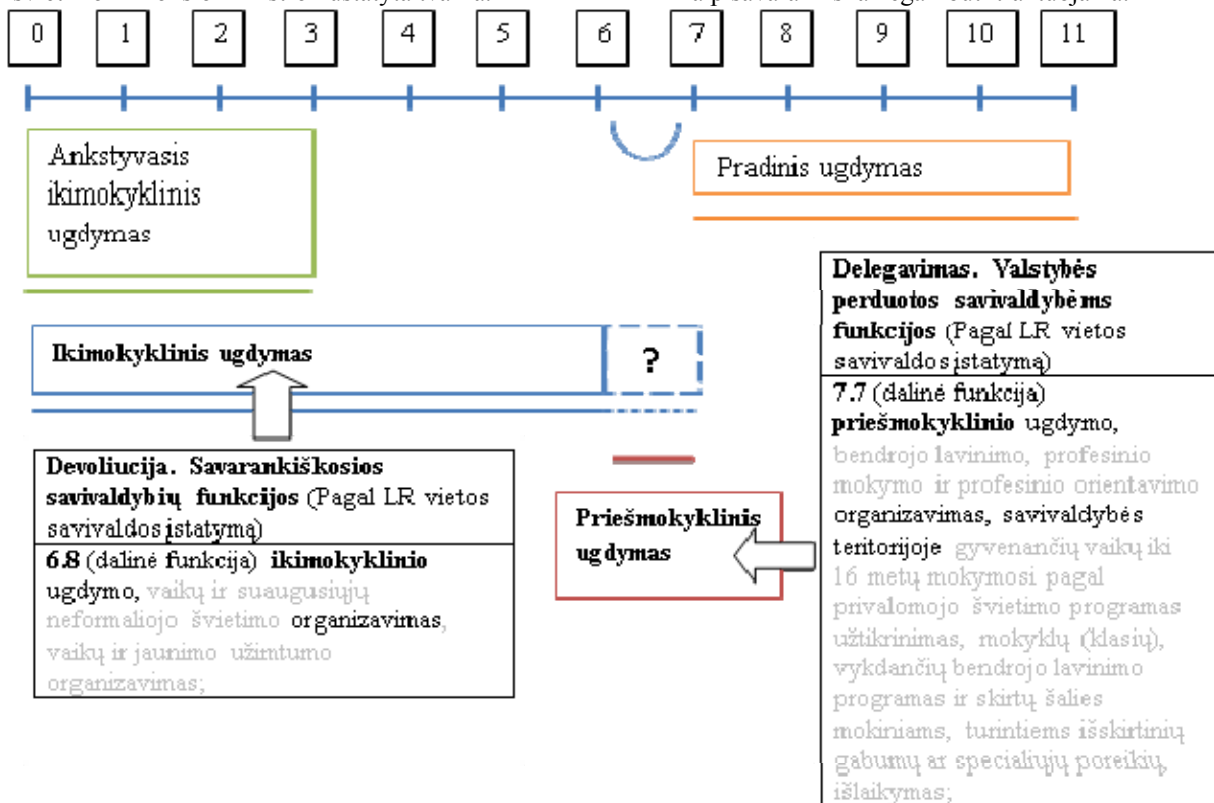
Kadangi decentralizacijos kriterijai funkcijų požiūriu Lietuvos teisės aktuose nėra aiškiai išreikšti, galima panagrinėti kelis konkrečius pavyzdžius. Imamos funkcijos, nurodytos Vietos savivaldos įstatyme, kurios priskirtos savivaldybių vykdymui ir analizuojamas to priskyrimo galimas efektyvumas, vadovaujantis tarpvyriausybiniiais funkcijų paskirstymo kriterijais.

7.35. funkcija – radiacinė sauga. Tenka suabejoti, ar savivaldybės LT turi pakankamai techninių pajėgumų, specialistų šios problemos sprendimui? Šio išorinio efekto techninė apimtis yra didesnė nei savivaldybės teritorija. Kitu terminu tariant – radiacija „persilieja“ (angl. – spillover effect) tarp savivaldybių.

6. 28 funkcija – aplinkos kokybės gerinimas ir apsauga. Labai plati sąvoka, neapibrėžta kokių objektų apsauga – oro, žemės ar vandens? Jeigu imtume pavyzdžių vandenį – sakykim upę. Upė, tekanti kelių savivaldybių teritorijoje – **persiliejo** (spillover) efekto

pavyzdys. Jei nagrinėtume hipotetinį pavyzdį, kai turime savivaldybes, kurios išsidėsčiusios pasroviui arba prieš srovę upės atžvilgiu. Tokiu atveju, savivaldybė, joje gyvenantys ar pramonę vystantys subjektai gali naudotis švartu atitekančiu vandeniu ir nesirūpinti savivaldybių, esančių pasroviui, vandens kokybe. Čia atsiranda **koordinavimo** problema. Jos nebūtų, jei ši funkcija būtų priskirta ne savarankiškosioms (devoliucija), o valstybės perduotoms savivaldybėms (delegavimas), funkcija. Ir galiausiai šiuo atveju taip pat galima stebėti masto ekonomijos (angl. – economy of scale) problemą. Tai reiškia, kad mažoms savivaldybėms gali nepakakti finansinių ir techninių pajėgumų rūpintis upės vandens valymu, arba tai būtų brangu ir ekonomiškai nenaudinga. Todėl tokia funkcija negali būti palikta atskiros savivaldybės savarankiškam veikimui.

6.8 funkcija. Dalis funkcijos – ikimokyklinio ugdymo švietimo organizavimas (devoliucija) ir 7.7 dalis funkcijos – priešmokyklinio ugdymo organizavimas (delegavimas). Pirmiausia apibrėžkime kuo skiriasi ikimokyklinis ugdymas nuo priešmokyklinio ugdymo. Švietimo įstatymo 7 straipsnyje teigiama, kad **ikimokyklinis ugdymas** vyksta šeimoje, o tėvų (globėjų) pageidavimu – pagal ikimokyklinio ugdymo programą ir teikiamas vaikui nuo gimimo, iki jam pradedamas teikti priešmokyklinis arba pradinis ugdymas. Minėto įstatymo 8 straipsnyje nurodoma, kad **priešmokyklinio ugdymo** paskirtis – padėti vaikui pasirengti sėkmingai mokytis pagal pradinio ugdymo programą. Priešmokyklinis ugdymas vykdomas pagal vieną metų švietimo ir mokslo ministro patvirtintą priešmokyklinio ugdymo bendrąją programą. Priešmokyklinį ugdymą vykdo ikimokyklinio ugdymo, bendrojo ugdymo mokyklos, laisvasis mokytojas ar kitas švietimo teikėjas, vadovaudamiesi švietimo ir mokslo ministro nustatyta tvarka.



Kaip matome, paveiksle nagrinėjamos tik dvi funkcijos – savarankiškoji savivaldybių funkcija – ikimokyklinio ugdymo organizavimas ir valstybės perduota savivaldybėms funkcija – priešmokyklinio ugdymo organizavimas. Analizuojant vien tik šias dvi funkcijas kyla nemažai painiavos. Pirmiausia, prie gan specifinės funkcijos, teikiamos ikimokyklinio amžiaus vaikams, pridedamos ir kitos, visai kitokių reikalavimų ir atlikimo sąlygų, nors ir susiję su švietimu funkcijos – tai ir suaugusiųjų neformaliojo švietimo organizavimas, jaunimo užimtumo organizavimas, bendrojo lavinimo, profesinio mokymo ir profesinio orientavimo organizavimas, bei mokyklų (klasių), vykdančių bendrojo lavinimo programas ir skirtų šalies mokiniams, turintiems išskirtinių gabumų ar specialiųjų poreikių, išlaikymas. Kiekvieną iš išvardintų veiklų reglamentuoja vis kiti teisės aktai, jų vykdymui reikalinga skirtinga infrastruktūra ir žmogiškieji ištekliai. Ekonominis ir atsakomybės požiūriu toks funkcijų skirstymas kelia vertinimo problemų. Jei savivaldybės turi klasifikuoti išlaidas pagal OECD funkcijų klasifikavimą, tiek ekonomistui, tiek rinkėjui, prieš kurį pagal demokratijos principus, atsakingi vietos politikai, nėra aišku, kiek konkrečiai išlaidų patirta organizuojant ikimokyklinį ar priešmokyklinį ugdymą, o kiek – kitas veiklas.

Antra – savarankiškoji savivaldybių funkcija – ikimokyklinio ugdymo organizavimas, kuri turėtų atspindėti devoliuciją, t.y. visišką decentralizaciją, atrodo tokia nėra. Nes, kaip matome, LR švietimo įstatyme nustatyta, jog ugdymo programos nustatomos švietimo ministerijos. Dar daugiau – sakiny „Švietimo ir mokslo ministro ir socialinės apsaugos ir darbo ministro nustatyta tvarka ir atvejais vaikui ikimokyklinis ugdymas gali būti privalomas“ parodo, jog savivaldybei priskirta funkcija kaip savarankiška negali būti traktuojama.

Ir trečia – LR Švietimo įstatymo nuostata, kad: „Ikimokyklinis ugdymas teikiamas vaikui nuo gimimo, iki jam pradedamas teikti priešmokyklinis arba pradinis ugdymas“ įneša dar daugiau sumaišties, nes žodis „arba“ gali reikšti kad tą funkciją reikia atlikti, arba ne. Tokiu atveju ir priešmokyklinio ugdymo funkcija lieka neapibrėžta, o vaikui nuo 6 iki 7 metų gali būti teikiamas tiek ikimokyklinis, tiek priešmokyklinis ugdymas? Lieka neaišku, kad yra iš tiesų atsakingas už šio amžiaus vaikų švietimą.

Taigi matome, jog netikslus funkcijų nustatymas kelia tiek tarpjurisdikcinio nesusiženkėjimo, tiek atsakomybės, tiek lėšų paskirstymo ir atskaitomybės už jas problematiką. Norint aiškiai atskirti ir apibrėžti tarpjurisdikcinę funkcijų paskirstymą, turime turėti decentralizacijos matricą ir aiškiai nustatyti, kas yra devoliucija.

Funkcijų tarp centrinės ir vietos valdžios paskirstymo apibendrinimas

Apibendrinant funkcijų tarp centrinės ir vietos valdžios paskirstymą tinka McLure, Martinez-Vazquez teiginiai:

Norint *efektyviai* teikti viešąsias paslaugas, reikia, kad valdžia patenkintų mokesčių mokėtojų poreikius pagal jų preferencijas kaip įmanoma geriau. Tai geriausiai pasiekama taikant subsidiarumo principą. Viešųjų paslaugų teikimo atsakomybę turi prisiimti kaip galima žemesnis valdymo lygmuo, atitinkamai tų paslaugų teikimo „naudingumo plotui“ (angl. – benefit area). Pavyzdžiui buitinių atliekų surinkimo „naudingumo plotas“, žinoma, yra vietos bendruomenė, o, sakykim, oro transporto kontrolės – visa šalies teritorija. Paliekant didesnio „naudingumo ploto“ viešųjų paslaugų teikimą žemesnio lygio valdžios vienetams rizikuojama, jog nebus užtikrintas pakankamas paslaugos teikimas, pvz. jei trečios pakopos sveikatos priežiūros institucijų, teikiančių regionines paslaugas veikla bus finansuojama tik vienos savivaldybės. Viešųjų paslaugų teikimo efektyvumas padidinamas, jei vartojimo naudingumas susietas su teikimo sąnaudomis per rinkliavas, vartojimo mokesčius ar vietinius mokesčius (McLure, Martinez-Vazquez, interaktyvus).

Ekonominio stabilumo ir pajamų perskirstymo tikslus geriausiai vykdo centrinė valdžia: visuotinai priimta, jog išlaidos, kurias patiria valdžia turto ar pajamų mažinimo tikslais (socialinės gerovės kūrimas, socialini būstas) turėtų būti centrinės valdžios sritis. Vietinė ar regioninė valdžia nebūtų pajėgi išlaikyti tokio pobūdžio nepriklausomas programas. Lėšas šioms išlaidoms turi pritraukti taip centrinė valdžia, tačiau pats programų vykdymas dažniausiai pavedamas vietinės valdžios atstovams, kurie geriausiai žino socialinę situaciją savo teritorijoje.

Kaip minėta – nėra vienintelio geriausio paskirstymo. Įvairių principų ir taisyklių taikymas palengvina funkcijų paskirstymą tarp valdžios lygmenų, tačiau taisyklės ne visuomet pateikia aiškų ir nedviprasmišką atsakymą. Tai, kas laikoma geriausiu funkcijų paskirstymu, turi tendenciją keistis, keičiantis ekonominei, socialinei situacijai, bei technologijoms. Tačiau konkrečiu laiko

momentu reikia turėti konkretų ir aiškų funkcijų paskirstymą tarp valdžios lygmenų, kuris optimaliai atitiktų einamąsias sąlygas. Optimalaus funkcijų paskirstymo stoka gali sąlygoti tarpvyriausybinių santykių nestabilumą ir neefektyvų viešųjų paslaugų teikimą.

Aiškaus ir stabilaus funkcijų paskirstymo svarba. Aiškus atsakomybės ir funkcijų paskirstymo trūkumas nėra itin problemiškas centralizuotose valdymo sistemose. Pvz. Sovietų sąjungoje visi vyriausybių biudžetai buvo integruoti į federalinį biudžetą. Kai unitarinės valstybės pradėjo decentralizuoti valdymo procesus (ir, žinoma, federalinių valstybių atveju) – aiškaus funkcijų tarp skirtingų valdžios vienetų paskirstymo nebuvimas gali tapti centrinės ir regioninės ar vietinės valdžios konfliktų priežastimi (tokį pavyzdį galėjome stebėti Lietuvoje, kuomet kai kurios funkcijos tarp jau panaikintų apskričių administracijų ir savivaldybių buvo ne visiškai aiškiai paskirstytos). Be to – tai esminė sąlyga mokestinių pajamų paskirstymui ir fiskalinio mechanizmo išlyginimo kūrimui.

Išvados

Lietuva, kaip ir daugelis pokomunistinių šalių, deklaruojanti decentralizacijos idėją ir ratifikavusi Europos vietos savivaldos chartiją, eina decentralizacijos reformų keliu. Sovietinės sistemos palikimas ir dažna politinių partijų kaita trukdo efektyvių procesų įgyvendinimui. Politikų veiksmuose dažnai stebimas ir ekonominių žinių trūkumas, todėl straipsnio pirmą dalis skirta teoriniam pagrindimui – decentralizacijos dedamųjų: dekoncentracijos, delegavimo ir devoliucijos nagrinėjimui.

Tampa aišku, kad nors ir nėra vieningo funkcijų paskirstymo modelio, kiekviena šalis, sprendžianti funkcijų tarp atskirų valdžios lygmenų paskirstymo klausimus, gali vadovautis bendrais funkcijų paskirstymo/išlaidų priskyrimo principais. Nėra absoliutaus būdo, padėsiančio nuspręsti, kuris valdžios lygmuo turi būti atsakingas už konkrečių viešųjų paslaugų teikimą. Bet kokio paskirstymo adekvatumas turi būti nulemtas valstybės decentralizacijos strategijoje iškeltų tikslų.

Nagrinėjant Lietuvos savivaldybių funkcijų klasifikavimą paaiškėjo, kad pagrindiniame šalies savivaldos įstatyme savarankiškos (devoliucija) ir valstybės perduotos savivaldybių (delegavimas) funkcijos pateikiamos be jokios loginės sistemos ir neatitinka jokios klasifikacijos, nepaisant to, kad savivaldybių išlaidų ataskaitos turi būti teikiamos pagal COFOG klasifikaciją. Tai sukuria atskaitomybės problemą, nes demokratinės visuomenės pilietis, neturi galimybės matyti kokioms funkcijoms atlikti jo savivaldybė patiria išlaidas.

Kitas funkcinės decentralizacijos tyrimo aspektas – devoliucijos ir delegavimo atspindžių Lietuvos teisės aktų funkciname skirstyme vertinimas parodė, kad ne visos savarankiškos savivaldybių funkcijos iš tiesų tokios ir yra. Pavyzdžiu nagrinėjamos priešmokyklinio ir ikimokyklinio švietimo funkcijos rodo, kad prie gan specifinės funkcijos, teikiamos ikimokyklinio amžiaus vaikams, pridedamos ir kitos, visai kitokių reikalavimų ir

atlikimo sąlygų, nors ir susiję su švietimu funkcijos. Kiekvieną iš išvardintų vienoje funkcijoje veiklų reglamentuoja vis kiti teisės aktai, jų vykdymui reikalinga skirtinga infrastruktūra ir žmogiškieji ištekliai. Be to, kadangi šios funkcijos atlikimą reglamentuoja centrinės valdžios įstatymai, vargiai ją galima spriskirti prie savarankiškų savivaldybės funkcijų.

Akivaizdu, jog be aiškaus funkcijų bei išlaidų toms funkcijoms vykdyti paskirstymo negalimas ir adekvatus pajamų bei mokesčių konkrečiam valdymo lygiui priskyrimas, taip pat ir tarpvyriausybinių pervedimų ar vyriausybės dotacijų paskirstymas.

Net jei funkcijų paskirstymas nėra optimaliausias ir geriausia tinkantis konkrečioje vietoje ir konkrečiu laikotarpiu, svarbiausia – tikslus ir aiškus valdžios lygių atsakomybės ir jos ribų nustatymas.

Funkcijų ir išlaidų paskirstymas turi būti pirmas ir fundamentalus žingsnis tarpvyriausybinių finansų decentralizacijos sistemos kūrimo.

Literatūra

- Baltušnikienė, J., Astrauskas, A. (2009). Subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymo teoriniai aspektai. *Viešojo politika ir administravimas*, Nr. 28, 7-22.
- Dafflon, B. and Madies T. (2009). *Decentralisation: A Few Principles from the Theory of Fiscal Federalism*. Agence Française de Développement, Paris
- Davey, K. (2003). Division of Responsibility between Levels of Power, [žiūrėta 2012 10 13], <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/document s/UNTC/UNPAN017645.pdf>
- Ebel, R. and Vaillancourt, F. (2007). Intergovernmental Assignment of Expenditure Responsibility. In: Ebel, R. and Péteri, G. (eds.), *The Kosovo Decentralization Briefing Book*. The Open Society Institute, Budapest. [žiūrėta 2012 10 18], http://lgi.osi.hu/publications/2007/364/decentralisatio n_4_.pdf
- Eurostat žodynas, interaktyvus. [žiūrėta 2012 10 18],
- Hermann, Z., Horváth M.T., Péteri G. and Ungvári, G. (1999). Allocation of Local Government Functions: Criteria and Conditions. In Hermann, Z., Horváth M.T., Péteri, G. and Ungvári, G. (eds.), *Analysis and Policy Proposals for Hungary*, ed. Fiscal Decentralization Initiative, Hungary [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/in dex.php/Glossary:Classification_of_the_functions_of _government_\(COFOG\)](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/in dex.php/Glossary:Classification_of_the_functions_of _government_(COFOG))
- King, D. (1984). *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*. G. Allen & Unwin, on Federal Financial Relations, the Australian National University.
- Lietuvos Respublikos Konstitucija (1992). *Valstybės žinios*, 1992 11 30, Nr. 33-1014
- Lietuvos respublikos Švietimo įstatymas (2003). *Valstybės žinios*, 2003 06 28, Nr. 63-2853
- Lietuvos respublikos Viešojo administravimo įstatymas (1999). *Valstybės žinios*, 1999 07 09, Nr. 60-1945
- Lietuvos respublikos Viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymas (2006). *Valstybės žinios*, 2006 07 14, Nr. 77-2975
- Lietuvos respublikos Vietos savivaldos įstatymas (1994). *Valstybės žinios*, 1994 07 20, Nr. 55-1049
- Lietuvos respublikos Vietos savivaldos įstatymas (2000). *Valstybės žinios*, 2000 07 07, Nr. 91-2832
- Lietuvos respublikos Vietos savivaldos pagrindų įstatymas (1990). *Valstybės žinios*, 1990 03 10, Nr. 7-170
- Martiney-Vazquez, J. (1999). The Assignment of Expenditure Responsibilities. In *Fiscal transition in Kazakhstan*. Asian Development Bank.
- Musgrave, R. and Musgrave P. (1973). *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, New York.
- Musgrave, R. (1959). *The theory of public finance*, McGraw-Hill, New York.
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovic, New York.
- Oates, W. (1999). An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, 37 (3), 1120-1149.
- Tiebout, Ch. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, 64, 416-24.
- Žigienė, G. (2012). The Importance of Functions Assignment for the Intergovernmental Fiscal Relations. *Journal of Business Management*, No. 5, 112-125.

THE REFLECTION OF DECENTRALISATION PRINCIPLES ASSIGNING LOCAL GOVERNMENT FUNCTIONS

Summary

Daily political discussions about decentralisation in public sector characterise this concepts as frequently audible but little determined. The majority of odds between central and local governments arise namely due to different approach to this term.

The subject of this paper – functional decentralisation. The clear division of functions between levels of government has crucial importance, whereas allocating fiscal resources and budget transfers among government tiers must come only after a clear assignment of functions and spending powers. If the responsibilities of the various levels of government are poorly defined, then obviously the resources will also be inadequately defined in regard to the amounts needed to finance spending and in regard to their nature.

Therefore the aim of this paper – to evaluate how functional decentralisation of Lithuanian municipalities is reflected in the main national laws from the standpoint of the decentralisation notions.

The tasks for achieving the aim are as follows: (1) after a short description of state functions in market economy define the notions of decentralisation, their presumptions and their role in the decentralisation process; (2) to find out how municipal functions in Lithuania, described in the main laws correspond to the nature of decentralisation notions; (3) to evaluate the clarity of decentralisation criteria in functions assignment; (4) to summarize the division of powers between levels of government.

Lithuania, as many post-Soviet countries declaring the idea of decentralisation, is still in the process of it. Heritage of the Soviet system and repeated change of political parties hinder the effective implementation of this process.

Therefore the understanding of decentralisation process and its political and economic issues is extremely important. Even if there is no perfect model of functions assignment between tiers

of government which would be suitable for every system, the main criteria of intergovernmental assignment of functions based on both theoretical studies and empirical research should be taken into consideration, as unclear or incorrect division of responsibilities leads to the problems of inter-jurisdictional miscommunication, inequitable allocation of resources, imprecise accountability and inefficient performance of public functions and also faulty system of intergovernmental transfers.

When analysing the functions assignment to Lithuanian municipalities it developed that devolved and delegated functions are presented without any logic system and do not match any classification, notwithstanding the fact, that

municipal expenditures must be classified in accordance to COFOG classification, which creates the problem of accountability.

Another important outcome of this study is that assessment of two decentralisation notions – delegation and devolution of functions for local level are not so in reality. It means, that delegated or devolved functions set in the law on Local self-government, in fact does not fulfil the nature of these notions, which was clearly showed on the example of pre-school and pre-primary education.

KEYWORDS: decentralisation, local public functions, delegation, devolution.

Gerda Žigienė. Vadybos mokslų daktarė. Vilniaus universiteto Kauno Humanitarinio fakulteto Finansų ir apskaitos katedros docentė. Mokslinių tyrimų kryptys: viešoji ekonomika, viešieji finansai, įmonių finansai. Adresas: Muitinės g. 8, LT-44280 Kaunas, +370 37 42 29 26. zigiene@vukhf.lt