

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO  
EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETO  
EKONOMIKOS KATEDRA**

LINA MEDIMAITĖ  
VIEŠOJO SEKTORIAUS EKONOMIKOS STUDIJŲ PROGRAMA

**DIŽONO AGLOMERACIJOS ŪKINĖS VEIKLOS ANALIZĖ KAIP GEROSIOS  
PRAKTIKOS PAVYZDYS LIETUVAI**

**Magistro baigiamasis darbas**

Darbo vadovas –  
Prof. dr. Gediminas Davulis

Vilnius, 2006 m.

## TURINYS

ĮVADAS .....	3
1. DECENTRALIZUOTA SAVIVALDOS SISTEMA PRANCŪZIJOJE .....	7
1.1. Prancūzija – decentralizuota unitarinė valstybė .....	7
1.2. Administraciniai-teritoriniai vienetai decentralizacijos procese .....	7
1.3. Decentralizacijos ištakos bei plėtra Prancūzijoje .....	10
1.4. Vietos valdžios institucijų leidžiamų teisės aktų veiklos priežiūra bei kontrolė .....	16
1.5. Administracinių-teritorinių vienetų bendradarbiavimas .....	22
1.6. Aglomeracija – efektyvi administracinių-teritorinių vienetų ūkinės veiklos funkcionavimo forma .....	24
2. PRANCŪZIJOS AGLOMERACIJOS ŪKINĖS VEIKLOS ANALIZĖ DIŽONO AGLOMERACIJOS (“COMMUNAUTÉ D’AGGLOMÉRATION DU GRAND DIJON“) PAVYZDŽIU .....	28
2.1. Dižono aglomeracijos kompetencija .....	30
2.2. „Didžiojo Dižono“ aglomeracijos veiklos sferos .....	32
2.3. Aglomeracijos biudžeto sandara .....	36
2.3.2. Pajamų ir išlaidų sandara .....	38
2.3.3. Dižono aglomeracijos biudžeto analizė .....	40
3. DIŽONO AGLOMERACIJOS GEROSIOS PRAKTIKOS PRITAIKYMO GALIMYBĖS LIETUVOS MASTU .....	48
IŠVADOS .....	58
SANTRAUKA .....	62
RÉSUMÉ .....	63
LITERATŪROS SĄRAŠAS .....	64
PRIEDAI .....	67

## IVADAS

Šiuolaikinėse demokratinėse šalyse vyraujančios decentralizacijos tendencijos bei savivaldos principų įgyvendinimas turi nenuginčijamą reikšmę, plėtojant demokratinis procesus. 1985 m. priimtoje Europos savivaldos chartijoje teigiama, jog savivaldos institucijos yra kiekvienos demokratinės santvarkos pagrindas. Piliečių teisė per vietos valdžios institucijas dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus – pamatinis demokratijos principas.

Pasaulyje visos valstybės savo teritoriją dalija į smulkesnius darinius, vadinamus valstybės teritorijos administraciniais vienetais, organizuoja jų valdymą, pasirenkdamas vienokią ar kitokią teritorinio valdymo formą arba jų derinį. Administracinis-teritorinis vienetas – tai centralizuoto valstybės valdymo elementas. Mažesnės valstybės savo teritoriją dalija į vieno lygio administracinius-teritorinius vienetus (pvz., Islandija – į municipalitetus), didesnės – į dviejų ar trijų lygių administracinius teritorinius vienetus (pvz., Danija – į municipalitetus ir amptus, Prancūzija – į komunas, departamentus ir regionus).

Prancūzija – tai decentralizuota unitarinė valstybė, turinti tris valdymo bei administracinių teritorinių vienetų lygius. „Valdymo lygmenų mišinys reikalauja, viena vertus, centralizacijos, kad būtų stipresnė kontrolė, ypač nacionalinių finansų srityje, tačiau, kita vertus, jis reikalauja decentralizacijos, kad valdymas būtų efektyvesnis. Centralizavimas, siekiant decentralizavimo, ir decentralizavimas kaip centralizavimo būdas – tai pagrindinis valdymo ir atsakomybės galių paskirstymo šiuolaikinėje valstybėje paradoksas“<sup>1</sup>.

Organizuojant ūkinę veiklą, neabejotinai svarbus decentralizacijos procesas, suteikiant galimybę piliečiams dalyvauti sprendimų priėmimo procese. Prancūzijoje decentralizacija yra suprantama kaip viešojo juridinio asmens, vykdančio tam tikras administracines funkcijas, egzistencijos pripažinimas šalia valstybės. Šis juridinis asmuo traktuojamas kaip turintis tam tikrą laisvę ar autonomiją priimant sprendimus ir administruojant jų įgyvendinimą. [14]

Decentralizacija pabrėžia, jog administraciniai – teritoriniai vienetai savarankiškai vykdo tam tikras funkcijas, tačiau yra nuolat valstybės kontroliuojami. Pusiausvyra tarp laisvės ir kontrolės principų - tikroji decentralizacija. Decentralizacija apima ne tik regionus ir departamentus, bet ir aglomeracijas, komunas bei tarp komunų susidariusias struktūras. Tai sudaro natūralų decentralizacijos pagrindą. Ūkinė veikla reguliuojama skirtingu mastu, tačiau negalima nuneigti, kad efektyvi ūkinė veikla yra svarbus stabilios demokratijos funkcionavimo pagrindas. [12]

**Problematika.** Tiek Prancūzijoje, tiek Lietuvoje, tiek kitose išsivysčiusiose valstybėse daug

---

<sup>1</sup> W. Parsons. Viešoji politika // Vilnius, 2001 m.

diskutuojama apie decentralizacijos tikslus, privalumus bei trūkumus, sprendžiama, ar ūkinė veikla efektyvesnė, vykdant centralizuotą, griežtai valstybės reguliuojamą politiką (valstybei kišantis į visas gyvenimo sferas) ar decentralizuotai, suteikiant kuo daugiau laisvių ir savarankiškumo administraciniams-teritoriniams vienetams, perduodant ne tik teises, įgaliojimus bei atsakomybę, bet ir lėšas. Analizuojama decentralizacijos proceso reikšmė bei ieškoma būdų, kaip, decentralizuojant valdžią bei perduodant įgaliojimus ir lėšas savivaldybėms, efektyviau organizuoti ūkinę veiklą, gerinti ūkinės veiklos formas bei būdus, atsižvelgiant į piliečių poreikius bei interesus, keliant žmonių pragyvenimo lygį bei didinant visuomenės gerovę.

Magistriniame darbe bus nagrinėjama Prancūzijos administracinis teritorinis suskirstymas, decentralizacijos proceso plėtra, valstybės atliekamos vietinės valdžios institucijų veiklos kontrolės mechanizmas, Prancūzijos municipalitetų bendradarbiavimo formos bei naujos tarpkomuninio bendradarbiavimo formos – aglomeracijos – veiklos specifika, konkrečios Dižono aglomeracijos kompetencija, veiklos sritys, biudžeto sandara bei Dižono aglomeracijos gerosios praktikos pritaikymo galimybės Lietuvoje, palyginamas Dižono aglomeracijos ir Vilniaus miesto savivaldybės fiskalinės decentralizacijos laipsnis išlaidų, pajamų, valstybės dotacijų pasiskirstymo bei skolinimosi galimybių aspektais. Prancūzijos patirtis, susijusi su decentralizacijos procesais, municipalitetų ūkinės veiklos efektyvumu, fiskaliniu savarankiškumu, svarbi ir reikšminga, nagrinėjant Lietuvos decentralizacijos tendencijas, savivaldybių biudžetų bei fiskalinio savarankiškumo klausimus.

Prancūzija ir Lietuva yra labai skirtingos tiek savo istorinėmis demokratijos, decentralizacijos tradicijomis bei plėtra, tiek teritorijos dydžiu bei administraciniu - teritoriniu suskirstymu, tiek vykdoma šalies socialine, ekonomine, kultūrine politika, sprendžiamomis problemomis bei jų sprendimo būdais, žmonių gyvenimo kokybe bei mentalitetu. Tačiau būtent per šių šalių skirtumus galima išskirti Prancūzijos didelę vietos valdžios institucijų bendradarbiavimo ekonominę naudą nepriklausomai nuo šalių dydžio ar vykdomos politikos.

*Darbo objektas* – besiplečiantis savarankiškas Prancūzijos municipalitetų (regionų, departamentų, komunų) veiklos baras kaip decentralizacijos pasekmė.

*Darbo dalykas* – aglomeracija kaip efektyvi administracinių teritorinių vienetų bendradarbiavimo forma ūkinės veiklos srityje.

Darbo tikslas – išnagrinėti Prancūzijos ūkinės veiklos organizavimo specifika, išanalizuoti Prancūzijos administracinį - teritorinį suskirstymą, decentralizacijos procesą bei jos įtaką municipalitetų (regionų, departamentų, komunų) ūkinei veiklai, aprašyti municipalitetų bendradarbiavimo formas bei išnagrinėti konkrečios Dižono aglomeracijos ūkinės veiklos specifika bei šios aglomeracijos gerosios praktikos pritaikymo galimybes Lietuvos mastu.

*Darbo uždaviniai:*

1. Aprašyti Prancūzijos administracinių – teritorinių vienetų lygmenis, jų savarankiškumo laipsnį bei reikšmę valstybės valdyme.
2. Išnagrinėti šalies decentralizacijos ištakas, vystymosi tendencijas bei įtaką administraciniams – teritoriniams vienetams.
3. Išanalizuoti administracinių – teritorinių vienetų bendradarbiavimo formas.
4. Išnagrinėti naujos Prancūzijos municipalitetų bendradarbiavimo formos – aglomeracijos- veiklos specifika bei įtaką decentralizacijos procesui.
5. Išanalizuoti konkretų Dižono aglomeracijos ūkinės veiklos pavyzdį atskleidžiant bendradarbiavimo veiklos efektyvumą.
6. Išnagrinėti Dižono aglomeracijos gerosios praktikos pritaikymo galimybes Lietuvoje bei palyginti Dižono aglomeracijos ir Vilniaus miesto savivaldybės fiskalinės decentralizacijos laipsnį išlaidų, pajamų, valstybės dotacijų paskirstymo bei skolinimosi galimybių aspektais.

Dėl žvalgomojo – aprašomojo darbo pobūdžio hipotezė yra nekeliamą.

Šiame moksliniame darbe bus remiamasi šiais aprašomaisiais –analitiniais *darbo metodais*:

1. Teisinių dokumentų analizė. Darbe bus išanalizuoti Prancūzijos decentralizacijos procesą, administracinių teritorinių vienetų kompetencijos sritis bei tarpusavio bendradarbiavimo santykius reglamentuojantys įstatymai ir kiti teisės aktai.
2. Mokslinės - teorinės literatūros analizė. Siekiant išsamiai panagrinėti šią temą, bus apžvelgti įvairūs straipsniai moksliniuose žurnaluose bei monografijos, išanalizuota teorinė užsienio autorių literatūra.
3. Statistinių duomenų analizė. Darbe bus analizuojami bei palyginami statistiniai duomenys bei finansiniai dokumentai, siekiant sužinoti Dižono aglomeracijos ir Vilniaus miesto savivaldybės fiskalinės decentralizacijos laipsnį.
4. Turinio analizė. Bus analizuojami straipsniai apie decentralizacijos procesą bei aglomeracijų kaip naujo reiškimo kūrimosi plėtrą.
5. Lyginamoji dokumentų analizė. Darbe bus lyginami Dižono aglomeracijos ir Vilniaus miesto savivaldybės išlaidų bei pajamų struktūros, valstybės dotacijų paskirstymas bei skolinimosi galimybės.
6. Internetinių duomenų bazių apžvalga.

Rašant magistrinį darbą, teko susidurti su šiomis *problemomis*:

1. *Informacijos perteklius*. Sunku atskirti teisingą ir svarbiausią informaciją, kadangi jos yra labai daug, nes decentralizacijos proceso, bendradarbiavimo skatinimo klausimai itin aktualūs Prancūzijoje.

2. *Objektyvumo stoka.* Dėl informacijos pertekliaus, pateikiamos įvairios subjektyvios nuomonės dėl decentralizacijos proceso teikiamos naudos, dėl to sunku įvertinti šį procesą objektyviai.
3. *Terminologijos ir vertimo problema.* Vienuose teisės aktuose vartojamas terminas „*élus locaux*“, kuris reiškia to teritorinio – administracinio vieneto išrinktus Tarybos narius, kituose teisės aktuose galima rasti tokią sąvoką kaip „*fonctionnaires territoriaux*“ – administracinio – teritorinio vieneto valstybės tarnautojai. Prancūzijos Vidaus reikalų ministerijoje sudaryta Administracinių – teritorinių vienetų direkcija („*Direction générale des collectivités locales*“), bet Administracinių – teritorinių vienetų kodekse pavartotas kitas žodis – „*Code général des collectivités territoriales*“. Šis terminologijos klausimas Prancūzijoje sukelia nemažai problemų. Daug sąvokų prancūzų kalboje, kurioms sunku rasti lietuvišką atitikmenį, todėl neįmanoma cituojamų dokumentų tekstą išversti pažodžiui.
4. *Vilkinimas bei pavėluota informacija į greitai kintančias aplinkybes* - didelė prancūzų problema. Neįmanoma susidaryti visapusiškai teisingą bei tikslų požiūrį dėl to, kad prancūzų būdas vėluoti, vilkinti pateikti informaciją bei atsakyti į užklausimus ar visai neatsakyti, staigios reakcijos į greitai kintančias aplinkybes nebuvimas sukelia daug problemų. To pasekmė – pateikiama informacija gali būti pasenusi ir neatitikti esamos situacijos.

Baigiamasis darbas susideda iš trijų dalių. Pirmoje dalyje nagrinėjamas Prancūzijos administracinis teritorinis suskirstymas, decentralizacijos proceso ištakos, raida, dabartinė situacija, Prancūzijos municipalitetų bendradarbiavimo formos. Antroje dalyje bus analizuojamas konkretus naujos komunų bendradarbiavimo formos - Dižono aglomeracijos kompetencija ir veiklos sritys. Trečioje dalyje bus nagrinėjamos Dižono aglomeracijos gerosios praktikos pritaikymo galimybės Lietuvoje, palyginamas Dižono aglomeracijos ir Vilniaus miesto savivaldybės fiskalinės decentralizacijos lygis išlaidų, pajamų, valstybės dotacijų pasiskirstymo bei skolinimosi galimybių aspektais.

# 1. DECENTRALIZUOTA SAVIVALDOS SISTEMA PRANCŪZIJOJE

## 1.1. Prancūzija – decentralizuota unitarinė valstybė

Prancūzijos Respublika (*République Française*) tai demokratinė unitarinė valstybė, Europos Sąjungos bei NATO narė, turinti daugiau kaip 61,1 mln. gyventojų. Šios valstybės ekonomika vertinama kaip ketvirta pagal dydį pasaulyje, po JAV, Japonijos ir Vokietijos.

Prancūzijos teritorija dalinama į tris valdymo bei administracinių teritorinių vienetų lygius: 26 regionai, 100 departamentų ir 36 779 komunos.

Prancūzija istorijoje ilgą laiką buvusi stipri centralizuota valstybė, 1982 m., išleidus Pirmąją decentralizacijos įstatymą, perėjo prie decentralizuoto valstybės valdymo, buvo pradėtas plėsti savarankiškas savivaldybės veiklos baras. [11]

Decentralizacija – tai vienas iš būdų, kaip didinti vyriausybės atskaitomybę ir skatinti ją našiau naudoti turimus išteklius, nes vietinė valdžia geriau supranta ir atstovauja rinkėjų interesus. Taigi pagrindinis decentralizacijos tikslas – priartinti valdžią prie žmonių. Tokiu būdu rinkėjai geriau galės pasirinkti tokią valdžią, kurios jie pageidauja, ir turės progos aktyviau dalyvauti valdant šalį. Galutinis tikslas – geresnės vietinės valdžios teikiamos paslaugos ir labiau patenkinta rinkėjų bendruomenė.

Tolesniuose skyriuose bus aptarta decentralizacijos ištakos Prancūzijoje, decentralizacijos procesas bei jos įtaka Prancūzijos municipalitetų ūkinei veiklai, municipalitetų bendradarbiavimo formos, ūkinės veiklos specifika, bus aptartas konkretus Dižono aglomeracijos (kaip naujos komunų bendradarbiavimo formos) ūkinės veiklos analizė bei aglomeracijos gerosios praktikos pritaikymo galimybės Lietuvoje.

## 1.2. Administraciniai-teritoriniai vienetai decentralizacijos procese

Demokratiškas principų plėtra Europos šalyse lemia ir decentralizacijos procesus valstybės valdymo srityje, vis didesnę viešųjų reikalų tvarkymo dalį priskiriant vietos savivaldos institucijoms kartu didinant jų svarbą valstybės valdyme. Vietos savivalda reiškia, jog vietinės valdžios organai neperžengdami įstatymų nustatytos ribos turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti atitinkamą viešųjų reikalų dalį rūpindamiesi vietos gyventojų interesais ir prisiimdama visišką atsakomybę<sup>2</sup>.

Prancūzijoje egzistuoja dvi sąvokos, apibūdinančios administracinį - teritorinį vienetą:

---

<sup>2</sup> G.Davulis. Vietinių mokesčių koncepcija Lietuvoje // Viešoji politika ir administravimas. 2006 m, Nr.15, p.19-26.

- „*collectivité territoriale*“;
- „*collectivité locale*“.

Tai terminologijos klausimas, kuris Prancūzijoje sukelia nemažai problemų. Jei žiūrėsime iš juridinės pusės, tai vienuose teisės aktuose vartojama pirmoji sąvoka, kituose – antroji. Sąvokas „*collectivité territoriale*“ ir „*collectivité locale*“ nuspręsta laikyti sinonimais, tačiau tiksliau vartoti terminą „*collectivités territoriales*“, kuris pabrėžia žodį „teritorinis“ („*territoire*“).

1958 metų Prancūzijos Konstitucija taip pat kiti įstatymai neapibrėžia, kas tai yra administracinis – teritorinis vienetas („*collectivité territoriale*“). Konstitucijos 72 str. tik nurodoma, jog „Respublikos administraciniais - teritoriniais vienetais laikomos komunos, departamentai, užjūrio teritorijos“. Šis aukščiausios teisinės galios įstatymas nefiksuoja galutinio administracinių – teritorinių vienetų sąrašo ir numato, jog „visi kiti administraciniai – teritoriniai vienetai yra steigiami įstatymu“. Įstatymų leidybos institucijai yra suteikiami gan platūs įgaliojimai steigiant naujus administracinius – teritorinius vienetus. 1946 metų Konstitucija šios teisės įstatymų leidėjui nesuteikė. Įstatymų leidėjas pasinaudojo šia jam suteikta konstitucine laisve ir sukūrė administracinius – teritorinius vienetus, turinčius specifinį statusą –Paryžiaus, Mayoto ar Naujosios Kaledonijos administraciniai – teritoriniai vienetai. Atsižvelgiant į įvairius valstybėje vystančius pokyčius, įstatymų leidėjas gali ne tik sukurti visiškai naują teritorinį vieneta, bet ir vykdyti įvairius pokyčius jau egzistuojančiame. Prancūzijos Konstitucija nefiksuoja galutinio administracinių – teritorinių vienetų skaičiaus, o štai Italijos Konstitucijoje nustatyta, kiek regionų gali būti sukurta. [11]

Prancūzijoje *administraciniai – teritoriniai vienetai klasifikuojami į:*

- bendrosios teisės;
- išskirtinio režimo;
- periferinius.

***Bendrosios teisės administraciniai – teritoriniai vienetai*** egzistuoja ir metropolijos teritorijoje, taip pat gali būti priskiriami užjūrio administraciniams – teritoriniams vienetais. Bendrosios teisės administraciniai – teritoriniai vienetų didžiausias skirtumas – jų dydis, tačiau jiems taikomas tas pats teisinis režimas.

Yra skiriami šie bendrosios teisės administraciniai – teritoriniai vienetai:

- komuna;
- departamentas;
- regionas.

Prancūzija suskirstyta į 22 žemyninės Prancūzijos regionus (*région de France métropolitaine*) ir 4 užjūrio regionus (*régions d'outre-mer*); regionus sudaro 100 departamentų. Taip pat yra kolektyvinės teritorijos (*Collectivités territoriales*) bei Pietinės ir Antarktikos



teritorijos. {14} Daugiau statistinės informacijos apie administracinę teritorinę suskirstymą Prancūzijoje galima rasti 1 priede.

#### *Komuna*

Prancūzijoje egzistuoja 36 779 komunų: 36 565 metropolijos teritorijoje ir 114 užjūrio departamentuose. Prie šio skaičiaus reikia pridėti dvi komunas *Saint – Pierre- ir – Miquelot*, taip pat 48 užjūrio teritorijas bei 52 Naujosios Kaledonijos komunas. Šiuo metu šiuose administraciniuose – teritoriniuose vienetuose vykdomi tam tikri pokyčiai ir jie bus priskiriami prie administracinių – teritorinių vienetų, administruojamų pagal bendrąją teisę.

Komunų skaičius atspindi demokratijos įgyvendinimą. Kiekviena komuna turi ekonominių, socialinių ypatumų, todėl viešųjų reikalų tvarkymas komunoje yra mažiausiai nutolęs nuo gyventojų bendruomenės. Visos komunos turi tą pačią kompetenciją, neatsižvelgiant į jų dydį. Komunų vietinės valdžios institucijos pagal įstatymus tvarko ir valdo pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdamos visą atsakomybę ir vadovaudamosi vietos gyventojų interesais.

Prancūzija, lyginant su kitomis ES šalimis, turi labai didelį skaičių komunų. 36 779 komunų beveik prilygsta visam 15 senųjų ES šalių narių komunoms prilygstančių administracinių – teritorinių vienetų skaičiui (toliau komunos). Kitos ES šalys pradėjo vykdyti komunų mažinimo politiką: buvusi Vakarų Vokietija savo komunų skaičių sumažino nuo 24 386 iki 8 501 (1965 – 1975 m.), Jungtinė Karalystė – nuo 1 549 apskričių iki 454 municipalitetų (1972 m.), Belgija – nuo 2 359 iki 589 (1970 - 1977 m.), Švedija – nuo 2 500 iki 279 komunų (1952 – 1973). Italija turi 8 104, Ispanija – 8 089, Graikija – 133, Portugalija – 308 komunas.

Vidutiniškai vienoje Ispanijos komunoje gyvena apie 4 000, Vokietijoje ir Italijoje – 7 000, Belgijoje ir Danijoje – 16 000–17 000, Jungtinėje Karalystėje – 100 000 gyventojų. Lyginant su šiais duomenimis, Prancūzijos komunos vidutinis gyventojų skaičius labai mažas – apie 1 391 gyventoją.

Komunos yra natūraliausios iš visų teritorijos suskirstymo lygių: žmonės vienija interesų bendrumas tam tikroje teritorijoje.

#### *Departamentas*

Departamentai, priešingai nei komunos, nuo pat sukūrimo pradžios buvo dirbtiniai elementai. Departamentai pradėti kurti nuo 1789 metų, reorganizuojant prieš Prancūzijos revoliuciją egzistavusias provincijas. Šiuo metu yra 100 šių administracinių – teritorinių vienetų.

Didžioji dalis departamentų atsirado didžiosios revoliucijos laikotarpiu, kiti – aneksijų būdu (*Savoie, Haute – Savoie, Alpes – maritimes*) ar praradus *Alsace – Moselle* 1871 metais. 1964 metų liepos 10 dieną išleistas įstatymas, kuris numatė pertvarkyti Paryžiaus departamentą.

Išskiriami 96 metropolijos departamentai ir 4 užjūrio: Gvadelupės (*Guadeloupe*), Gvianos (*Guyane*), Martinikos (*Martinique*) ir Reuniono (*Réunion*), kurie buvo sukurti 1946 metų kovo

19 dienos įstatymu. Suteikiant departamento vardą šioms keturios buvusioms kolonijoms, Prancūzija žengė didelį žingsnį pradedant taikyti tą patį teisinį režimą. Šie keturi užjūrio departamentai labai skiriasi savo plotu ir gyventojų skaičiumi, pavyzdžiui, Gvianos 91000 km<sup>2</sup> atitenka 157 213 žmonių, o tuo tarpu Reunione tam pačiam teritorijos plotui atitenka 706300 gyventojų.

#### *Regionas*

Regionų kūrimuisi teisinį pagrindą suteikė 1982 metų kovo 2 dienos Pirmasis decentralizacijos įstatymas. Šiuo metu egzistuoja 26 regionai: 22 metropolijos teritorijoje (statusas galutinai įtvirtintas 1986 metų birželio 6 dienos įstatymu) ir 4 užjūrio (1982 metų lapkričio 31 dienos įstatymas, nustatantis šių keturių regionų įkūrimą, ir 1984 metų rugpjūčio 2 dienos įstatymas, nustatantis šių administracinių vienetų kompetenciją).

***Išskirtinio režimo administraciniai – teritoriniai vienetai*** išvengia bendrosios teisės režimo dėl svarbių priežasčių, labiau liečia komunas, negu departamentus ir regionus. Išskiriami Paryžiaus, Marselio, Liono, Korsikos salos ir 21 užjūrio regionų atvejai.

***Periferiniai administraciniai – teritoriniai vienetai*** – tai administraciniai – teritoriniai vienetai, kurie geografiškai nutolę nuo metropolijos teritorijos. Geografinis nutolimas jiems ir suteikia ypatingą traktavimą. Periferiniai administraciniai – teritoriniai vienetai nesudaro vientisos visumos, jie visi nepriklauso vienai kategorijai ir jų visų režimas skirtingas. Šį skirtingumą lėmė skirtingas periferinių administracinių – teritorinių vienetų vystymasis. (žiūrėti 2 priedą) [3].

### **1.3. Decentralizacijos ištakos bei plėtra Prancūzijoje**

Pasaulyje pastaraisiais dešimtmečiais decentralizacijos procesas pasireiškia tiek federacinėse ar unitarinėse, tiek ir besivystančiose ar išsivysčiusiose valstybėse. XX a. Vakarų valstybėse pradėta daugiau dėmesio skirti ne aplinkos apsaugos, institucinių, kultūrinių veiksmų plėtrai, su kuria susijusios didėjančios viešosios išlaidos, bet viešojo valdymo išsiplėtojimo ir didelių viešųjų biudžetų padariniams tyrinėti.<sup>3</sup> Valstybės valdymo decentralizacijos procesai yra svarbus veiksnys, didinant ekonomikos efektyvumą bei plėtojant demokratiją.

Decentralizacija viešajame sektoriuje – valdžios ir atsakomybės už viešųjų funkcijų vykdymą perdavimas iš centrinės valdžios jai pavaldžiai valdžiai ar kvazinepriklausomoms

---

<sup>3</sup> J. Baltušnikienė. Fiskalinės decentralizacijos teoriniai ir metodologiniai aspektai // Pinigų studijos. 2004, Nr.1. P.89.

valstybinėms organizacijoms ir (arba) privačiam sektoriui<sup>4</sup>.

Šie procesai viešojo sektoriaus ekonomikoje įgauna vadinamąją fiskalinės decentralizacijos, išreiškiančios finansinį savarankiškumą, formą. Viena svarbiausių fiskalinės decentralizacijos įgyvendinimo sąlygų yra vietinių mokesčių instituto sukūrimas ir įgyvendinimas. Bene svarbiausia valstybės viešojo sektoriaus funkcija – viešųjų gėrybių teikimas šalies gyventojams. Tokiai veiklai reikalingi ir atitinkami finansiniai ištekliai, kurie numatomi nacionaliniame biudžete. Fiskalinė decentralizacija suvokiama kaip vietinės valdžios finansinio savarankiškumo didinimas, atibojant vietinių ir centrinės valdžios funkcijas viešajame ekonomikos sektoriuje atitinkamai paskirstant ir finansinius išteklius šioms funkcijoms vykdyti<sup>5</sup>.

Fiskalinė decentralizacija – tai procesas, kurio metu konkrečių valdymo lygių sprendimų priėmimo atsakomybė valstybės finansų srityje perskirstoma žemesnių valdymo lygių fiskalinės autonomijos didėjimo link. Apie komunų susivienijimų su savarankiška vietine mokesčių sistema finansinių operacijų pokytį galima rasti 3 priede.

Prancūzijos administraciniams teritoriniams vienetams decentralizacija niekada nebuvo visiškos laisvės sinonimas, nes jie buvo nuolat kontroliuojami tokios unitarinės valstybės kaip Prancūzija valstybės institucijų. Pusiausvyra tarp laisvo administravimo ir kontrolės būtinybės aiškiai numatyta šalies 1958m. Konstitucijos 72 straipsnio 2 ir 3 dalyse. Antroje 72 straipsnio dalyje akcentuojama laisvė, o trečiojoje patikslinama, kad departamentuose, regionuose ir juose esančiose teritorijose valstybės atstovas atstovauja nacionaliniams interesams, vykdo administracinę kontrolę ir prižiūri, kaip administraciniai teritoriniai vienetai laikosi įstatymų. Administraciniuose teritoriniuose vienetuose vykdoma kontrolė nėra tokia pati, kokia egzistuoja valdžių hierarchiniuose santykiuose (pvz., dekoncentruoto administravimo rėmuose), išlaikant valstybės unitarinį pobūdį, ji turi derintis su laisvo administravimo principu.

Išlaikant pusiausvyrą tarp laisvo administravimo ir kontrolės principų, buvo priimti skirtingi decentralizacijos įstatymai, priimti nuo 1982 iki 1986m., kurie sujaukė prancūzų administracinį gyvenimą. Bet koks kliudymas vietinės valdžios kontrolei yra nelegalus. Šie teisės aktai iš esmės pertvarkė teisės aktų kontrolės taisykles.

1982 m. kovo 2 d. Pirmojo decentralizacijos įstatymo tikslas – panaikinti administracinę ir finansinę priežiūrą. Tai buvo lūžis centralizuotame valstybės valdyme. Buvo numatytas principas, pagal kurį vietinės valdžios institucijų leidžiami teisės aktai iš karto įsiteisėja.

---

<sup>4</sup> A. Raipa, E. Backūnaitė. Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai // Viešoji politika ir administravimas. 2004, Nr. 7. P. 24.

<sup>5</sup> G. Davulis. Vietinių mokesčių koncepcija Lietuvoje // Viešoji politika ir administravimas. 2006 m, nr. 15, p. 19-26.

Administracinės priežiūros panaikinimas buvo įgyvendinamas 2 etapais.

Įstatymų leidėjas siekė *a priori* kontrolę, vykdomą prefekto, pakeisti *a posteriori* kontrole, vykdoma administracinio teismo. Iki 1982 m. egzistuoja legalumo kontrolė – tai kontrolė, vykdoma dar įsiteisėjus sprendimui. 1982 m. įstatymas numatė, kad vietinės valdžios institucijos teisės aktai įsiteisėja iškart 15 d. po jų priėmimo. Jeigu paaiškėja, kad teisės aktas yra neteisėtas, informavus vietinės valdžios institucijas, po 20 d. galima kreiptis į administracinį teismą. [5]

1982 m. liepos 22 d. Papildytas Pirmasis decentralizacijos įstatymas siekė papildyti ankstesnį įstatymą, patikslindamas naujas administracinės vietinių valdžios institucijų teisės aktų kontrolės sąlygas: teisės aktai neįsiteisėja tol, kol jie nėra oficialiai paskelbti bei perduoti valstybės atstovui<sup>6</sup>. Šiame įstatyme apribojama regiono kompetencija ekonominio vystymosi srityje, paliekant tik koordinavimo funkciją. Minėtame įstatyme išplečiama regiono kompetencija profesinio parengimo srityje, didesnė departamentų kompetencija socialinėje sferoje, komunoms suteikta nauja kompetencija urbanizmo, socialinių sąlygų gerinimo srityje. [6]

Teisės aktų perdavimas valstybės atstovui tampa pagrindinė jų įsiteisėjimo sąlyga. 1982 m. liepos 22 d. įstatymas įkūrė teritorinių administracinių vienetų privalomą teisės aktų perdavimo mechanizmą. Šis teisės aktų delegavimas yra aktų įsiteisėjimo sąlyga ir prefekto suformuluotu skundu leidžia kreiptis į administracinį teismą.

1982 m. reforma pakeitė kontrolės sąlygas. Nuo šiol vietinių valdžios institucijų sprendimai įsiteisėja iškart, nereikalaujant išankstinio prižiūrinčios institucijos patvirtinimo. Tai taikoma patiems svarbiausiems sprendimams nuo jų perdavimo prefektui dienos. Be to, prefektas nebeturi šių sprendimų panaikinimo ar pertvarkymo įgaliojimų. Jam nepritariant, jis gali tik perduoti bylą administraciniam teismui, kuris spręs dėl teisės akto teisėtumo<sup>7</sup>.

2003 m. kovo 28 d. priimtos keturios 1958 m. Konstitucijos pataisos dėl decentralizuoto valstybės valdymo. Buvo įteisintas decentralizuotas valstybės valdymas, tiesioginė vietinė demokratija, finansinis administracinių teritorinių vienetų savarankiškumas bei užjūrio teritorijų statusas. [9]

2004 08 13 Antrasis decentralizacijos įstatymas (Vietinės valdžios laisvę ir atsakomybę numatantis įstatymas). Naujajame decentralizacijos etape laukiama didžiausio politinės ir institucinės sistemos supaprastinimo ir aiškumo. Reformos pasekmė – piliečių lygybės augimas visoje valstybės teritorijoje. Valstybė lieka nacionalinio solidarumo garantu. Ji turi tęsti savo dekoncentracijos politiką, geriau savo veiksmus pritaikydama šiam naujam decentralizacijos

---

<sup>6</sup> Valstybės atstovas priverstas informuoti valstybinio valdymo instituciją apie ketinimą kreiptis į teismą bei apie visus teisės aktų nelegalumo patikslinimus.

<sup>7</sup> Šios kontrolės teisinės sąlygos, ypač numatytoms Konstitucijoje, priimtas 1982m. kovo 25 d. Konstitucinio teismo sprendimas 137DC, G.D.C.C., nr. 33.

etapui: vis mažiau globoti, daugiau dėmesio skirti tik įstatymų ir normų laikymuisi, tam tikras viešosios politikos sritis reguliuoti kartu su kitomis vietos savivaldos institucijomis. Iki paskutinės akimirkos II decentralizacijos įstatymo, vadinamo reformų motina, priėmimas užtruko. [20]

2004 m. rugpjūčio 6 d. buvo kreiptasi į Konstitucinį teismą, prašant jį per mėnesį išreikšti savo nuomonę. Vietinės valdžios laisvę ir atsakomybę numatantis įstatymo projektas galutinai priimtas 2004 m. liepos 30 d. Parlamentinių diskusijų metu pradinis šio projekto variantas buvo iš esmės pakeistas. Senato iniciatyva, parlamentas atėmė iš regionų pareigą būti atsakingiems už ekonominį vystymą, paliekant tik koordinavimo funkciją. Kitas svarbus pokytis – galimybė deleguoti merams ar tarpkomuninio bendradarbiavimo viešųjų įstaigų prezidentams dalį prefektų vykdomų socialinių funkcijų. [10]

Išskirtinis regiono vaidmuo institucinėje sistemoje:

- pagalba ekonominei plėtrai ir teritorijos sutvarkymas,

- savarankiškas administravimas, valdymas,.

- svarbiausias teritorinis lygmuo, vykdamas sutartines politikos sritis (valstybė-regionas plano sutartis) bei įgyvendinant Europos politikas,

-disponuoja mokesčių sistema, kurios našta gana silpna, lyginant su kitais vietos savivaldos lygmenimis, tačiau privilegijuotas investavimu,

-įstatymas pripažino teisėta dviejų rūmų regioninę sistemą. Tuo regionas tapo vieninteliu teritoriniu valdymo lygmeniu, kuriame nepriklausomai ir teisėtai gali reikštis socioprofesionalių kategorijų ir asociacijų atstovai.

Taigi regionui tenka didelis vaidmuo naujame decentralizacijos etape. Neatmetama galimybė eiti dar toliau link tikrosios decentralizacijos, leidžiant tam tikrų nacionalinių normatyvinių tekstų regioninį pritaikymą. Regiono sustiprinimas galėtų sukurti tarpregioninę viziją, sprendžiant tam tikras problemas: Didžiųjų Rytų regionų asociacija galėtų būti suprantama kaip tam tikrų veiksmų atrama, pvz., komunikacijų srityje. [20]

Regionai siekia, kad kartu su funkcijų perdavimu būtų perduotos ir lėšos toms funkcijoms vykdyti. Skelbiama, kad regionai patys su savarankiška mokesčių sistema, naujai paskirstančia pajamas, negalės užtikrinti tikros administracinių teritorinių vienetų valdymo institucijų finansinės autonomijos, todėl pagrindinis dėmesys regiono biudžete skiriamas valstybės dotacijoms, o lėšų perduoti neketinama.

*Profesinio rengimo srityje išplėsta regiono kompetencija.* Šioje srityje regionas - vadovaujantis lygmuo. Pagal 2004 m. rugpjūčio 13 d. Vietinės valdžios laisvių ir atsakomybių įstatymo 5 straipsnį „regionas apibrėžia ir įgyvendina jaunimo ir paauglių mokymo ir profesinio rengimo politiką, ieškant darbo ar naujos profesinės orientacijos“. Jis yra įpareigotas parengti

strategiją, ruošia regioninį paauglių ir jaunimo profesinio paruošimo plėtros planą, atsižvelgiant į mokymo ir profesinio parengimo poreikius. Profesinio rengimo plėtros regioninį planą priima ir įgyvendina vietinė valdžios institucija. Šis planas apibrėžia jaunimo ir paauglių profesinio rengimo veiksmų vidutinio laikotarpio programą, siekiant padidinti jų galimybes integruotis ar grįžti į darbo rinką. Kita svarbi priemonė – regionas koordinuoja jaunimo ir paauglių užimtumo, informavimo ir orientacijos suteikimo veiksmus, siekiant jų socialinės ir profesinės integracijos. Regionas gali sudaryti sutartis su kitomis vietinės valdžios institucijomis bei su institucijomis, atsakingomis už jaunimo užimtumą, informavimą ir orientaciją. Socialiniai partneriai regioniniu lygmeniu derina savo poziciją su regioniniu koordinavimo komitetu. Regionas profesinio paruošimo atžvilgiu gali padėti spręsti specifines problemas, kurios vis labiau apsunkina regiono vystymąsi (pvz., populiacijos senėjimas). Valstybė atsakinga už užimtumo politiką ir yra pagrindinis pusiausvyros garantas profesinio parengimo srityje.

Pabrėžiama regioninio išipareigojimo svarba *aukštojo mokslo ir tyrimų srityse*, kuriose siekiama sustiprinti valstybės ir regiono partnerystę. Apibrėžiant aiškias kompetencijas tarp regiono ir departamentų, siūloma užtikrinti departamentų tarpusavio bendradarbiavimą mokyklinio transporto srityje.

*Pagalbos įmonėms srityje* regiono vaidmuo labai ribotas. Jis yra atsakingas už ekonominį vystymą (čia įeina ir ekonominės pagalbos teikimas), patvirtina sutarčių su departamentais formą, užtikrinant sąveiką tarp jų ir tuo didinant jo veiksmingumą įmonėms. Regionas taip pat atsakingas už plėtros strategijų koordinavimą: ekonominės veiklos pakilimą, logistikos ir tyrimų infrastruktūros įgyvendinimą, užtikrinant įmonių veiklai naudingas vietas, palankią aplinką ir galimybes sustiprinti vietovių patrauklumą. Pagalba įmonėms remiasi skaidrumo principu, kuris numato suteiktos viešosios paramos naudojimo kontrolę ir įvertinimą.

*Teritorijos sutvarkymas* - iš esmės regiono kompetencija, bet ji vykdoma su valstybės pagalba sudarant sutartis ES struktūrinių fondų valdymo, įstatymų, reguliuojančių teritorijos sutvarkymą bei vystymą srityse. Svarbus vaidmuo regionui tenka projektų statybų procese, bet jis turi apibrėžti savo santykius su valstybe teritorinio solidarumo, piliečių lygybės ir partnerystės Valstybė-Regionas teritorinio plano atžvilgiu: koordinavimas kartu su departamentais nebus efektyvus, jei nebus aiškiai apibrėžta kiekvienos institucijos atsakomybė. Regionas gali padėti įgyvendinti didžiuosius struktūrinius projektus, kurie prisideda prie regiono teritorijos sutvarkymo.

*Turizmo sritis taip pat* sudaro pagrindinį regioninės kompetencijos elementą ekonominės plėtros srityje. Regiono institucijos ir regioninis turizmo komitetas yra pagrindiniai turizmo politikos vykdytojai. Jis turi užtikrinti visų turizmo formų vystymą, kad ir kokios jos bebūtų: industrinės, šeimyninės, kultūrinės. Skirtingas turizmo formas visų naudai siekiama sujungti.

Regiono vaidmuo svarbus, apsaugant bei plėtojant kultūrinį paveldą. Dalis šios funkcijos finansinių išlaidų turi būti suderinta su skirtingomis teritorinių administracinių vienetų valdymo institucijomis bei valstybės institucijomis. 2002 m. įstatymas numato kompetencijos perdavimą, rūšiuojant nekilnojamą turtą ir pastatus ir įrašant į istorinių paminklų sąrašą. Regionas gali įtvirtinti savo vaidmenį ir kituose kultūros politikos sektoriuose, siejant su naujais teritorijos projektais, atsirandant naujoms kultūrinės išraiškos formoms.

Būtina skaidrinti regiono vaidmenį *aplinkosaugos srityje*. Regionas atsakingas už oro kokybę, už gamtovaizdžių, kur žemės ūkis vaidina pagrindinį vaidmenį, apsaugą. Regioninės institucijos kišasi ir į transporto sritį - tai yra organizuojanti transportą valdžia, atsakinga už greituosius regioninius traukinius, už transporto formų logistikos platformų, apimančių asmenis, krovinius ir susisiekimo tinklus, sąryšį.

*Ekonominės plėtros srityje regionai turi tik paprastą koordinavimo vaidmenį*. Įstatymas paskiria regionams atlikti administracinių teritorinių vienetų ekonominės plėtros veiksmų koordinavimo funkciją. Anot Prancūzijos regionų asociacijos, ši pataisa atima iš regionų atsakomybę už jų teritorijos ekonominę plėtrą. Valstybė 5 metams gali patikėti regionui priežiūrą, paruošti ekonominės plėtros regioninę schemą, suderinus su kitais vietinės valdžios lygmenimis. Ši dispozicija suformuoja svarbių regiono funkcijų sumažėjimą, lyginant su pradiniu įstatymo projektu, kuris numato, kad regioninė taryba patvirtina ekonominės plėtros regioninę schemą, tik sutikus kitoms vietinės valdžios institucijoms. Remiantis 2 Decentralizacijos įstatymo straipsniu, valstybė perduoda regionams įgaliojimus teikti individualią pagalbą įmonėms bei intervencijos fondo kreditus, siekiant apsaugoti amatininkystę ir komerciją.

*Socialinėje sferoje sustiprinta departamentų kompetenciją*. Departamentų tarybos prisiima visą atsakomybę už socialinę politiką. 39 Decentralizacijos įstatymo straipsnyje numatyta, kad „Departamentas apibrėžia ir įgyvendina socialinės veiklos politiką, išskyrus kompetenciją įstatymu patikėtą valstybei ir kitoms vietinės valdžios ar socialinės apsaugos institucijoms“. Departamentas apibrėžia ir įgyvendina socialinę politiką, teikia pagalbą pagyvenusiems žmonėms (46 straipsnis). Jis apibrėžia koordinavimo teritorijas ir nustato informavimo ir koordinavimo pokyčius, remiantis vietiniais informavimo ir koordinavimo centrais. Be to, departamentas suteikia integracinę pagalbą jaunimui su negalia nuo 18 iki 25 m (41 straipsnis). Šiai paramai skirtas fondas yra numatytas kiekvieno departamento teritorijoje. 48 įstatymo straipsnis praplečia departamentų kompetenciją jaunimo teisių apsaugos įgyvendinime. Departamentų tarybos kompetetingos socialinių darbuotojų profesinio rengimo srityje: jos apibrėžia ir įgyvendina šią politiką (43 straipsnis). Socialinių darbuotojų profesinio parengimo srityje regionai ruošia išankstinį profesinio parengimo planą, surašo ir registruoja žmonių

poreikius. Regionai 4 metų bėgyje gali dalyvauti sanitarinių įrengimų finansavime ir sutartimis paremti hospitalizacijos regioninių agentūrų funkcionavimą (54 straipsnis).

*Vietinės viešosios mokymo įstaigos.* 86 įstatymo straipsnis leidžia administracinių teritorinių vienetų viešosioms mokymo įstaigoms ir komunoms kurti pradines viešąsias mokymo įstaigas, turint akademinės valdžios sutikimą ir ne ilgesniam nei 5 metų laikotarpiui.

*Minėtas įstatymas Komunoms suteikia naują kompetenciją Urbanizavimo –socialinio apgyvendinimo srityje.*

60 straipsnis leidžia prefektui sutartimi deleguoti merui arba mero pritarimu viešųjų įstaigų, kompetentingų socialinio apgyvendinimo srityje, prezidentams visą ar dalį funkcijų (apgyvendinimo rezervacija ir kt.). [10]. Statybos ir gyvenamosios vietos kodeksas fiksuoja įgaliotinio išsipareigojimus, įgyvendinant apgyvendinimo teisę, metinius įvertinimo pokyčius bei įgaliojimų sumažinimo sąlygas, kai įgaliotinis negerbia savo išsipareigojimų. Vadovaujantis šiuo kodeksu, neteisėtą veiklą galima apskųsti Konstituciniam teismui.

Minėto įstatymo 61 straipsnis numato, kad valstybės pagalba, skirta konstrukcijoms, privačios gyvenamosios vietos renovacijai ir nuosavybės prieinamumui, tam tikromis sąlygomis gali būti perduota vietinės valdžios institucijoms. 67 įstatymo straipsnis komunoms bei jų dariniams, turintiems mažiau nei 10000 gyventojų, riboja galimybę departamentų įrengimų direkcijai patikėti leidimo statyti instrukcijas. Teisinė ir techninė pagalba komunoms ar jų dariniams gali būti suteikta nemokamai [4].

#### **1.4. Vietos valdžios institucijų leidžiamų teisės aktų veiklos priežiūra bei kontrolė**

Teritorinių administracinių vienetų leidžiami teisės aktai gali priklausyti arba viešajai arba privačiai teisei. Kalbant apie viešuosius teisės aktus, priimtus mero ar jo padėjėjų, jie turi būti paskelbti valstybės vardu. Šie aktai priklauso hierarchinei kontrolei dekoncentruoto administravimo rėmuose. 1982 m., įstatymų leidejas norėjo harmonizuoti kontrolės taisykles visoms administracinių teritorinių vienetų valdžios institucijoms. 1982 m. kovo 2 d. įstatymas, pakeistas 1982 m. liepos 22 d. įstatymu išskyrė 3 valstybės vykdomos kontrolės vietinei valdžiai tipus: legalumo kontrolė ar administracinė kontrolė, finansinė kontrolė ir techninė kontrolė. Administraciniai teisės aktai yra lankstesni nei biudžetiniai teisės aktai, kurie suteikia valstybės atstovui labai plačią kompetenciją.

##### **Legalumo (administracinė) kontrolė**

Legalumo kontrolės postūmis įvyko po 1871 m. ir 1884 m. įstatymų, taikomų komunų ir



departamentų taryboms paskelbimo, siekiant sumažinti vietinės valdžios institucijų teisės aktų kontrolę. 1982 m. įstatymų leidėjas norėjo panaikinti administracinę kontrolę. Konstitucinis Teismas numatė tam tikras valstybės veiklos būdų ribas, paliekant vietos a posteriori kontrolei. Legalumo kontrolė yra ta kontrolė, kuri nebeužtikrina vietinės valdžios leidžiamų aktų priežiūrą kaip tai buvo numatyta senojoje sistemoje. Galiausia, paskutinis atotrūkis nuo senosios sistemos – įgyvendinama kontrolė yra iš dalies jurisdikcinė, nes administracinis teismas nuo šiol vienintelis kompetentingas anuliuoti vietinės valdžios leidžiamus teisės aktus. Nuo 1982 m. suinteresuotas pilietis gali pateikti tiesioginį skundą prieš vietinės valdžios leidžiamus teisės aktus administracinio teismo teisėjui. Šis skundas teikiamas pagal tradicines piktnaudžiavimo valdžia skundo taisykles. Remiantis šiuo skundu, prefektas gali suformuoti skundą prieš išleistą teisės aktą.

*Kontrolės teisės aktų panaikinimas.* Prieš 1982 m. egzistavo *a priori* kontrolės būdas, kuris leido valstybės atstovui anuliuoti teritorinių administracinių vienetų (komunų) leidžiamus teisės aktus. Egzistavo išankstinė patvirtinimo procedūra. Mažiems teritoriniams administraciniams vienetams ši kontrolės forma suvienodino vietinių valdžios institucijų struktūrą. 1982 m. kovo 2 d. I decentralizacijos įstatymo tikslas – panaikinti administracinę ir finansinę priežiūrą. Buvo numatytas principas, pagal kurį vietinės valdžios institucijų leidžiami teisės aktai iš karto įsiteisėja. Administracinės priežiūros panaikinimas buvo realizuojamas 2 etapais.

Įstatymų leidėjas siekė *a priori* kontrolę, vykdomą prefekto, pakeisti *a posteriori* kontrole, vykdoma administracinio teismo. Iki 1982 m. egzistuoja legalumo kontrolė – tai kontrolė, vykdoma dar įsiteisėjus sprendimui. 1982 m. įstatymas numatė, kad vietinės valdžios institucijos leidžiami teisės aktai įsiteisėja iškart, jų nesiunčiant valstybės atstovui ar prefektui 15 d. po jų priėmimo. Jeigu paaiškėja, kad teisės aktas yra neteisėtas, po 20 d., informavus vietinės valdžios institucijas, galima kreiptis į administracinį teismą. Šią reformą Konstitucinis teismas pripažino teisėta, siekdamas patikėti kontrolę administraciniams teismams, nors prefektas išsaugo savo esminius įgaliojimus kreiptis į teismą. Konstitucinis Teismas pareiškė, kad prefektas privalo susipažinti su teisės aktu prieš jam įsiteisėjant. Teisės akto nelegalumo atveju, tai priemonė kreiptis į teismą. Šį įstatymą papildė Vidaus reikalų ministro 1982 m. kovo 5 d. cirkuliorius, kuris numatė, kad visi teisės aktai turi būti siunčiami prefektui. Taigi prefektui siunčiamų teisės aktų skaičius padaugėjo dešimteriopai. Tai dar labiau pablogino situaciją ir 1982 m. kovo 2 d. įstatymas turėjo būti papildytas kontrolės pakeitimais.

1982 m. liepos 22 d. įstatymas siekė papildyti ankstesnį įstatymą, patikslindamas naujas vietinių valdžios institucijų leidžiamų teisės aktų administracinės kontrolės sąlygas: teisės aktai neįsiteisėja tol, kol jie nėra oficialiai paskelbti bei perduoti valstybės atstovui. Norint išvengti didelės teisės aktų bangos prefektūroje, įstatymas sudaro teisės aktų sąrašą, kurių perdavimas

valstybės atstovui tampa jų įsiteisėjimo sąlyga. Šis sąrašas apima pačius svarbiausius administracinių teritorinių vienetų leidžiamus aktus (vykdomuosius aktus; policijos sprendimus; teisės aktus, liečiančius personalą). 15 dienų termino perduoti teisės aktus nebeliko, liko tik sankcija, kad neperdavus teisės akto valstybės atstovui, jis neišsiteisės. Prefektui lieka galimybė kreiptis į administracinę teisumą, praėjus 2 mėnesių terminui nuo teisės aktų gavimo dienos. Prefektas tarsi pavaldinys, kuris nori užginčyti administracinį aktą ir skundo padavimo pobūdis panašus į skundo dėl piktnaudžiavimo valdžia. Bet liepos 22 d. įstatymas įtraukė naują nuostatą, kurios nebuvo kovo 5 d. įstatyme. Ši nuostata numatė, kad valstybės atstovas yra priverstas informuoti vietinę valdžios instituciją apie jo ketinimą kreiptis į teisumą bei apie visus jos išleisto teisės akto nelegalumo patikslinimus, kuriuos jis nustatė. Šios procedūros tikslas - sumažinti skundų, nagrinėjamų teisme, antplūdį ir sudaryti palankias sąlygas dialogui tarp prefekto ir administracinio teritorinio vieneto,- skelbiamas vidaus reikalų ministro 1982 m. liepos 22 d. įstatymo taikymo cirkulioriuje. Šis liepos 22 d. įstatymas patikslino Konstitucijoje numatytas administracinės kontrolės organizavimo nuostatas.

Remiantis 1982 m. kovo 2 d. įstatymu, Konstitucinis Teismas patikslino ribas, kurių įstatymų leidėjas negali peržengti. Vietinės valdžios institucijų išleisti teisės aktai prieštarauja Konstitucijai ir neišsiteisėja tol, kol jie nėra perduodami valstybės atstovui, kad jis galėtų su jais susipažinti. Teisės aktų perdavimas kaip pagrindinė jų įsiteisėjimo sąlyga sudarė 1982 m. liepos 22 d. įstatymo pagrindą. Ši nuostata sudaro įstatymo leidėjui galimybę apriboti valstybės atstovo veiklą, tiriant teisės aktų teisėtumą ir kreipiantis į Administracinę teisumą, nes jis neturi teisės spręsti vietinių teisės aktų teisėtumo klausimo. Taigi administracinė kontrolė apsiriboja šiuo atžvilgiu teismine kontrole, administracinei valdžiai (t.y valstybės atstovui) teikiant prašymą. Pagrindinė teisės aktų legalumo kontrolės sąlyga – valstybės atstovas yra įpareigotas užtikrinti Konstituciją, jis negali veikti visiškai laisvai. Siekis sustiprinti Valstybės kontrolę pagrįstas 72 Konstitucijos straipsnio 3 dalimi, kur nustatytos valstybės atstovo įgaliojimų ribos bei Valstybės tarybos jurisdikcijoj.

Valstybės atstovo vykdoma kontrolė yra ribojama laisvo administravimo principais. Pusiausvyra, atsiradusi 1982 m. sprendime, laisvo administravimo pagrindu paremta ir nustatyta 1993 m sprendime. 1993 m. sausio 29 d. įstatyme, susijusiame su korupcijos prevencija, ekonominės veiklos ir viešųjų įstaigų procedūrų skaidrumu, 3 mėnesiams numatytas vietinės valdžios teisės aktų sustabdymas urbanizmo, prekybos, viešųjų paslaugų delegavimo srityse, valstybės atstovui kreipiantis į administracinę teisumą ir prašant teisinio aktų vykdymo atidėjimo. Valstybės taryba pareiškė, kad šios nuostatos panaikina vietinės valdžios laisvo administravimo vykdymo garantijas, nes leidžia valstybės atstovui, kol įsikiš administracinis teismas, nutraukti teisės aktų vykdymą administracinių teritorinių vienetų kompetencijai priklausančiose srityse.

Valstybės taryba 3 mėnesių teisės aktų nutraukimo terminą sumažino iki 1 mėnesio. Terminų skirtumą nuo 3 mėnesių iki 1 mėnesio galima paaiškinti tuo, kad tai, kas prieštaravo Konstitucijai 1993m., 1995m. atitiko Konstituciją. Taigi pusiausvyra tarp laisvo administravimo ir kontrolės būtinybės yra subtilus klausimas.

*Administracinių teisės aktų kontrolė.* 1982 m. liepos 22 d. įstatymu buvo apibrėžtas privalomas teritorinių administracinių vienetų leidžiamų teisės aktų perdavimo mechanizmas. Šis teisės aktų perdavimas prefektui yra tų aktų įsiteisėjimo sąlyga, leidžianti formuluoti skundą kreipimuisi į administracinę teisumą.

Vietinės valdžios institucijų (leidimo ar vykdymo) priimti svarbiausi teisės aktai turi būti perduodami prefektūrai. 1982 m. liepos 22 įstatymu nustatytas teisės aktų sąrašas apima sprendžiančiųjų tarybų svarstymus ir vietinės vykdomosios valdžios asamblėjos priimtus sprendimus: vietinės vykdomosios valdžios nutarimus; su paskolomis ir sandoriais susijusias sutartis; industrinio ar komercinio pobūdžio nuomos sutartis; individualius sprendimus, susijusius su paskyrimu į tarnybą, paaukštinimu, atleidimu ir kitomis sankcijomis; individualius sprendimus, susijusius su žemės naudojimu; sprendimus, kylančius iš vietinių mišrios ekonomikos įmonių valdžios vykdymo ataskaitų; sprendimus, susijusius su policijos funkcijų vykdymu (tai apima tik merą ir departamento tarybos prezidentą), vykdomosios valdžios priimtus buhalterini būtinų atitikti reikalavimų įsakymus. Merui dar priskiriama leidimai statyti, disponuoti žeme, urbanizmo sertifikatai. Taikant 2001m. gruodžio 11 d. įstatymo 11 straipsnį, apibrėžiantį ekonominio ir finansinio pobūdžio reformos skubias priemones, sandoriai, viršijantys numatytą sumą, nedeleguojami.

Nuo privalomų perduoti teisės aktų atskiriami vietinės valdžios institucijų, veikiančių valstybės vardu, teisės aktai bei privačios teisės režimui priskirti teisės aktai. Siekiant neapsunkinti teismų ir padaryti lankstesnius santykius tarp valstybės ir vietinės valdžios, norėta išbraukti dabartinio valdymo aktus, kurių perdavimas nėra būtinas. Perduoti būtina tik pačius svarbiausius teisės aktus. Įstatymai numatė, kad kiti teisės aktai įsiteisėja nuo jų paskelbimo spaudoje ar jų pranešimo suinteresuotiesiems dienos. Viena iš dviejų teisės aktų įsiteisėjimo ir vykdymo sąlyga - teisės aktų perdavimas, kita - jų paskelbimas ar pranešimas suinteresuotiesiems, kurių laikymosi tvarka nėra nustatyta įstatymu. 1982 m. liepos 22 d. įstatymas atleido vietinės valdžios institucijas nuo sprendimo pateikimo, kad kuo greičiau būtų perduodami ir įsiteisėtų teisės aktai. Išlieka viena išimtis, susijusi su sandoriais, kuriems 1992 m. vasario 6 d. įstatymas numatė 15 dienų nuo jų pasirašymo perdavimo laikotarpį. Tai yra tam tikras kontrolės kišimosi būdas. Biudžetiniams aktams egzistuoja kita kontrolės forma, kuriai 15 dienų laikotarpis numatytas 1986 m. rugpjūčio 19 d. įstatymu. Tai termino pradžia, nuo kurio prefektas gali pateikti skundą. Kiekvienais metais valstybinės institucijos gauna labai daug teisės

aktų. Šis skaičius sukelia legalumo kontrolės sunkumus.

### **Finansinė kontrolė**

Biudžetiniai teisės aktai iš vienos pusės yra administraciniai teisės aktai, todėl jiems anksčiau aptartas režimas nėra naujas. Bet kadangi jie numato viešųjų lėšų naudojimą, jie priskiriami specifinei kontrolei. Ši kontrolė padeda įstatymų leidėjui panaikinti finansinę globą, t.y. *a priori* kontrolės pokyčiai. Ši kontrolė organizuota 1982 m. kovo 2 d. I- uoju Decentralizacijos įstatymu, priverstė įtraukti naują instituciją - Regiono audito rūmus (RAR), kurios veiklos nuostatas papildė 1982 m. liepos 10 d. įstatymas. RAR - tai finansinės teisminės institucijos, priklausančios Audito rūmams, sudarytos iš 26 narių, administracinėms institucijoms teikia savo nuomonę, rekomendacijas, įgyvendinimo planus. RAR kontroliuoja teritorinius administracinius vienetus, daugiau kaip 30000 tarpkomuninių centrinių viešųjų įstaigų, vietines mišrios ekonomikos įmones, švietimo vietines viešąsias įstaigas bei tam tikras asociacijas, kurios naudojasi tam tikros sumos valstybės institucijų pagalba. Iš viso yra apie 100000 ataskaitų, kurios sudaro biudžetinės kontrolės objektą.

*1.4.2.1. Biudžetinė kontrolė.* 1982 m. kovo 2 d. įstatymas numato keturias prefekto ir RAR biudžetinių aktų kontrolės sąlygas. RAR įsikiša: kai biudžetas nėra priimtas numatytu terminu (kiekvienų metų kovo 31 d.) ar rinkimo metų kovo 15 d., kai biudžetas priimtas, nesant biudžetinei pusiausvyrai, kai apskaita rodo deficitą (viršijant 5 % ar 10 % komunoms, turinčioms mažiau nei 20000 gyventojų) arba kai teritorinis administracinis vienetas užmiršo į biudžetą įtraukti vieną ar keletą privalomų išlaidų. Šiais keturiais atvejais prefektas, vietinės valdžios institucijos buhalteris ar trečiasis asmuo, turintis interesą, kreipiasi į RAR., kurie po mėnesio išreiškia savo nuomonę, pasiūlymą. Pirmaisiais trim atvejais (kitais metais reglamentuojant biudžetą, atstatant biudžeto pusiausvyrą, padengiant administracinės sąskaitos deficitą) prefektas kreipiasi į finansinę teisminę instituciją, kuri po 1 ar 2 mėnesių pateikia pasiūlymus, liečiančius šiuos atvejus. Likusiais dviem atvejais RAR su šiais pasiūlymais kreipiasi į sprendžiančias institucijas, kurie turi juos ištaisyti per mėnesį. Atsižvelgiant į RAR pasiūlymus, jei administracinis teritorinis vienetas nesiėmė būtinų RAR siūlomų priemonių ar atsisakė jas vykdyti, įsikiša valstybės atstovas. Kai patvirtintas biudžetas, nesant biudžetinei pusiausvyrai, prefektas įrašo papildomas pajamas ar sumažina išlaidas (tokių procedūrų pasitaiko nuo 100 iki 200 per metus). Kai biudžetas nėra patvirtinamas laiku, pvz., prefektas jį patvirtina ir grąžina vykdyti. Į RAR dėl privalomų išlaidų neįtraukimo į biudžetą gali kreiptis prefektas, viešosios įstaigos buhalteris ar suinteresuotas asmuo. Daugelis regionų biudžetų buvo sustabdyta iki 1998m. kovo 7 d. įstatymo paskelbimo, leidžiant automatinį patvirtinimą, išskyrus pasiūlymą

gražinti, pagrįstą biudžeto pakeitimo pasiūlymu. Yra apie 1000 kreipimūsi į RAR, t.y. mažiau nei 1 % biudžetinių aktų.

RAR, konstatavę šiuos trūkumus, siunčia komunai griežtą reikalavimą vykdyti įsipareigojimus. Jei šis reikalavimas po mėnesio nesulaukia rezultatų, RAR prašo prefekto įtraukti šias išlaidas į komunos biudžetą. Prefektas reglamentuoja ir įgyvendina biudžetą. Pateikęs paaiškinamą priežastį, gali nukrypti nuo RAR suformuluotų pasiūlymų.

1997m. dėl biudžetinių taisyklių nesilaikymo į RAR kreiptasi 1123 kartų. Daugiausia buvo kreiptasi dėl privalomų išlaidų neįrašymo į biudžetą (650 kreipimūsi dėl biudžeto nepriėmimo per numatytą terminą, 187- dėl biudžeto pusiausvyros nebuvimo ir 154 – dėl deficito).

Biudžetinė kontrolė, kai tik ji pradama įgyvendinti, uždraudžia administraciniams aktams naudojamą prefekto skundą, bet kiekvienas suinteresuotas asmuo gali iškelti skundą dėl piktnaudžiavimo valdžia prieš biudžetinio pobūdžio teisės aktą. Biudžetinė kontrolė turi būti atskiriama nuo administracinių teritorinių vienetų viešųjų buhalterijų bei viešųjų įstaigų ataskaitų, kurių kompetencija taip pat priklauso RAR, išskyrus 30000 komunų, turinčių mažiau nei 2000 gyventojų, kurių galutinius sąskaitos patikrinimus atlieka departamento mokėtojai – išdininkai. Tai teisminė procedūra ir yra galimybė paduoti apeliacinį skundą Audito Rūmams.

1982 m. kovo 2 d. įstatymas įkūrė taip pat valdymo kontrolę, kur RAR savo pastabas apie teritorinių administracinių vienetų valdymą (t.y. pastovus disponavimas viešosiomis lėšomis) gali pristatyti *a posteriori*. RAR vykdomosios valdžios pastabos turi būti pristatomos sprendžiančiai asamblėjai (dažniausia tai būna opozicijos pastabos). Patys rimčiausi nukrypimai kartais grindžiami vietinių valdžios atstovų žlugimu.

*Valdymo kontrolė.* Remiantis 1982 m. įstatymo 87 straipsniu, RAR turi galimybę tikrinti administracinių teritorinių vienetų veiklą. Ši valdymo kontrolė leidžia RAR analizuoti teritorinių administracinių vienetų padėtį ir sutelkti išrinktų žmonių dėmesį į blogo valdymo pasekmes. RAR nėra prievartinės ir privalomos valdžios pobūdžio institucija. Tai neteisminė ir fakultatyvinė kontrolė. Kreditų tvarkytojas atlieka šią kontrolę, tikrindamas teisingą lėšų panaudojimą, siūsdamas pastabas vietinės valdžios institucijoms. Apie rimtus pažeidimus metiniais pranešimais Audito Rūmai informuoja Prezidentą.

*Prefekto ir RAR bendradarbiavimo stiprinimas.* Įstatymų leidėjas sudaro palankias sąlygas valstybės atstovo ir RAR partnerystei, siekiant garantuoti geriausią lėšų panaudojimą. Šis bendradarbiavimas numatytas biudžetinės, valdymo bei legalumo kontrolės lygmenyse. RAR, įsteigti 1982 m. kovo 2 d. įstatymo 84 straipsniu, padeda valstybės atstovui vykdyti teritorinių administracinių vienetų biudžetinę kontrolę. 1982 m. įvesta kontrolės sistema atskleidė įstatymų leidėjo valią iki tol vykdytą vyriausybės atstovo kontrolę perduoti teisminėms valdžios institucijoms, nepriklausomoms nuo centrinės valdžios. Bet valstybės atstovas išsaugojo svarbų

vaidmenį, vykdamas kontrolės funkcijas. RAR padeda prefektui, vykdydamas biudžetinę kontrolę. Prefekto ir RAR partnerystė buvo sustiprinta 1992 m. vasario 6 d. įstatymu, kuris leido valstybės atstovui prašyti RAR įsikišimo valdymo kontrolės srityje. Taip RAR atkreipia dėmesį į administracinio teritorinio vieneto sąskaitas, kurių naudojimas jiems atrodo įtartinas. Valstybės atstovas tampa RAR padėjėju, vykdamas valdymo kontrolę. RAR pateikia pastabas valstybės atstovui. 1992 m. vasario 6 d. įstatymas numato, kad „sutartys, susijusios su sandėriais ar viešųjų paslaugų delegavimu, gali būti valstybės atstovo perduodamos departamentuose esantiems RAR. Jie peržiūri šias sutartis ir per mėnesį nuo kreipimosi į jas pateikia savo pastabas. RAR nuomonė pranešama apibrėžtam teritoriniam administraciniam vienetai ir valstybės atstovui. Įvestas bendradarbiavimas tarp prefekto ir RAR rodo norą užkirsti kelią ginčams jautriausiose ir pažeidžiamiausiose srityse. Tai iš esmės didina teritorinių administracinių vienetų finansinius įsipareigojimus. Šią procedūrą prefektas naudoja mažai siekdamas išvengti RAR, kaip nepriklausomos institucijos, kišimosi į jo institucijos veiklą. Prefekto ir RAR bendradarbiavimas leistų vykdyti efektyvesnę kontrolę tiek administraciniame, tiek finansiniame lygmenyje.

**Techninė kontrolė** pergrupuoja sąlygas, kuriomis valstybė priverčia ir įpareigoja, kad teritorinių administracinių vienetų sprendimai atitiktų valstybės sudarytus teisės aktų tipus. Iki 1982 m. šios kontrolės egzistavimas nebuvo teisiškai pripažintas. Įstatymų leidėjas, pripažindamas šią kontrolę, norėjo įforminti jos vykdymą. Techninės normos numatomos įstatymu arba dekretu. Paskolos, subsidijos ar pagalbos suteikimas negali būti priklausomas nuo numatytų sąlygų atitikimo nepaskelbtoje normoje. Techninių procedūrų ir instrukcijų sumažinimo komitetas buvo įpareigotas sudaryti techninių procedūrų ir taisyklių kodeksą. Techninė kontrolė sutesnė nei administracinė ar finansinė, nes yra sunkiai apskaičiuojama ar išmatuojama.

Teritorinių administracinių vienetų institucijos pagrįstos teisėtais rinkimais. Atvejais, kada kontrolinė institucija gali nutraukti visuotinius ir tiesioginius rinkimus yra griežtai riboti ir numatyti įstatymų. Kontrolės valdžios institucijos įsikišimas siekia pagerinti blogą funkcionavimą ar vietinių valdžios institucijų veiklos nebuvimą. Tokia kontrolė atliekama ir vykdomosios, ir įstatymų leidžiamosios valdžios institucijoms. [11]

### **1.5. Administracinių-teritorinių vienetų bendradarbiavimas**

Prancūzijoje administracinių - teritorinių vienetų dydis ir skaičius visuomet buvo diskusijų objektas. Administracinių – teritorinių vienetų bendradarbiavimas - tai viena iš jų laisvių. Tačiau

kai jie nusprendžia bendradarbiauti, sudaroma viešojo pobūdžio institucija, kuri tarsi „uždedama“ ant jų. Reali situacija šiuo metu yra ta, jog šia laisve naudojasi tik komunos. Tai aiškinama tuo, jog bendradarbiavimas domina tik komunas, nors tai suteiktų daug naudos ir kitiems administraciniams – teritoriniams vienetams.

Bendradarbiavimas tarp administracinių – teritorinių vienetų gali būti horizontalus (liečia to paties lygio administracinius - teritorinius vienetus) ir vertikalus (susidaro tarp skirtingų lygių administracinių - teritorinių vienetų).

Yra išskiriamas „*lankstus*“ arba „*asociatyvinis*“ *bendradarbiavimas* (komunų sindikatai, mišrūs sindikatai), kuris remiasi bendru įvairių priemonių įgyvendinimu, ir „*gilus*“ arba „*federatyvinis*“ *bendradarbiavimas* (apygardos, naujų aglomeracijų sindikatai, urbanizuotos bendrijos, komunų bendrijos, miestų bendrijos ir pati jauniausia forma - aglomeracijų bendrijos), kuris charakterizuojamas privalomų funkcijų įgyvendinimu ir tik jam būdinga mokesčių sistema.

#### **Pagrindiniai tarpkomuninio bendradarbiavimo etapai:**

- 1890 metų kovo 22 dienos įstatymas sukūrė *komunų sindikatą* – tai viešoji institucija, kuri esant reikalui komunose derina techninius klausimus (pvz.: elektrifikacija, vandens tiekimas) arba derina tam tikras veiklas, kurios išeina už komunų teritorinių ribų (pvz.: transporto sektorius).
- 1955 metų gegužės 20 dienos dekretas – įkuriami *mišrūs sindikatai*. Priežastis – ekonomikos augimas bei sparti urbanizacija. Dekretas suteikė galimybę susijungti komunoms ir departamentams taip pat kaip ir vietinėms viešosioms institucijoms. 1959 metų sausio 5 dienos potvarkiu buvo sukurti sindikatai, kurie gali užsiimti įvairia veikla: vandens tiekimas, vaikų darželiai, transportas ir t.t.).
- 1970 metų gruodžio 31 dienos įstatymas numatė kaimiškose zonose įsteigti *urbanizuotas apygardas* remiantis 1959 metų sausio 5 dienos potvarkiu.
- 1966 metų gruodžio 31 dienos įstatymas sukūrė *urbanizuotą bendriją*, kuri buvo skirta spręsti problemas, kurias nurodo didžiosios aglomeracijos. Šios bendrijos kompetencija apima ne mažiau kaip 12 sričių, pvz.: gyvenamųjų zonų sukūrimas, kelių sistema, licėjai ir koledžai ir t.t. Bendrija skirta komunoms, kuriose gyvena daugiau kaip 50 000 gyventojų ir gali būti sukurta tik jei gyventojų skaičius komunų visumoje sudaro ne mažiau kaip 500 000.
- 1983 metų liepos 13 dienos įstatymas įsteigė *naujos aglomeracijos sindikatą*. Pagrindinis jų tikslas – spręsti įvairias iškilusias problemas, susijusias su apie 1970 metais išaugusiais naujais miestais. Sindikatai buvo labiau orientuoti į programavimą ir investicines programas tokiose srityse kaip urbanizacija, transportas, ekonomikos vystymas ir t.t.

- 1992 metų vasario 6 dienos įstatymas sukūrė dvi naujas struktūras – **komunų bendriją ir miestų bendriją**. Šių bendrijų tikslas susijęs su respublikos teritorinio administravimo gerinimu ir apima dvi pagrindines sritis: ekonominę plėtrą ir erdvinį planavimą bei sutvarkymą. Komunų bendrijos užtikrina šių abiejų sričių plėtojimą. Be to, jos turi savo kompetenciją, kuri apima mažiausiai keturias sritis: aplinka, būstas, keliai ir transportas, kultūra ir sportas, pradinis mokslas. 1992 metų įstatymas kiekviename departamente įsteigė departamentinę komisiją, kuri koordinuotų tarpkomuninį bendradarbiavimą.
- 1999 metų liepos 12 dienos įstatymas įkūrė **aglomeracijos bendriją**. Strateginės aglomeracijos bendrijos kompetencijos sritys: urbanistinis vystymasis (ekonomikos plėtra, erdvinis planavimas ir sutvarkymas) ir urbanistinė sanglauda (socialinė gyventojų pusiausvyra, miesto politika). Aglomeracijos bendrija vykdo ne tik su urbanizacija susijusią kompetenciją, bet ir įvairias technines funkcijas (keliai, vandens tiekimas), plėtoja kultūrą ir sportą, koordinuoja miestų tarnybas bei aplinkos sutvarkymą ir planavimą. Taip pat numatyta unifikuoti pagrindines taisykles, taikomas aglomeracijos komunų viešosiose institucijose. [12]

### **1.6. Aglomeracija – efektyvi administracinių-teritorinių vienetų ūkinės veiklos funkcionavimo forma**

Tarpkomuninis bendradarbiavimas pradėjo plėtotis dar XIX a. pabaigoje. Bendradarbiavimas gali padėti pašalinti kai kurias skirstymo į komunas kliūtis. Aglomeracijų susikūrimą paskatino vadinamojo prancūziškojo specifiškumo smukimas – labai didelis komunų skaičius sukelia nemažai valdymo problemų. Aglomeracijos buvo pradėtos kurti siekiant pagrindinio tikslo: racionaliau valdyti vietos savivaldos institucijas ir bendrai spręsti iškilusias problemas.

Aglomeracijos institucijos savo darbe vadovaujasi **specializacijos** principu. Jos vykdo griežtai apibrėžtas funkcijas, kurias nustato komunos. Aglomeracijos institucijų įkūrimas priklauso pačioms komunoms. Reikia tik išskirti keturių urbanizuotų bendrijų (Bordeaux, Lille, Lyon ir Strasbourg) įkūrimą įstatymu.

Aglomeraciją administruoja aglomeracijos taryba, sudaryta iš į aglomeraciją įtrauktų komunų tarybų deleguotų atstovų. Jie renkami remiantis slapto balsavimo ir absoliučios balsų daugumos principais. 1999 metų liepos 12 dienos įstatymas numatė, jog miesto tarybos nariai renka deleguotus atstovus iš visų piliečių, kurie yra pareiškę norą dalyvauti tokiuose rinkimuose ir atitinkantys visus reikalavimus. Atstovų bei jiems skirtų vietų skaičius aglomeracijos taryboje



nustatomas dviem būdais:

- draugišku visų komunų tarybų susitarimu;
- miesto tarybų kvalifikuota balsų dauguma,

Kiekviena komuna turi turėti mažiausiai bent vieną vietą aglomeracijos taryboje ir negali disponuoti šių vietų dauguma. Nuo kiekvienos komunos yra siunčiami du atstovai – taip siekiama išlaikyti komunų lygiateisiškumą.

Pagrindinė tarybos veiklos forma – posėdžiai, kuriuose nuolat vyksta karštos diskusijos. Tarybos vadovas kartu su pavaduotojais renkami tarybos narių tarpo. Vadovas - vykdomasis organas, ruošiantis posėdžius ir vykdamas tarybos priimtus sprendimus. Vadovas leidžia potvarkius dėl išlaidų ir pajamų vykdymo.

Aglomeracijoms taikomos tos pačios komunų veiklą reglamentuojančios taisyklės ir įstatymai, liečiantys administracinę ir finansinę kontrolę. [7]

Nuo 2001 m. sausio 1 d. 90 aglomeracijų apjungė 11,5 milijonus gyventojų. Tai rodo šios naujos teisinės tarpkomuninio bendradarbiavimo formos populiarumą. Be abejo, aglomeracijų formavimui priešinosi mažų miestelių išrinkti atstovai, kurie palaikė prefekto valdžią. Vienas iš aglomeracijos pavyzdžių galėtų būti „Didžiojo Montpellier“ („Grand Montpellier“) aglomeracijos sukūrimas 2001 m., kai iš 15 komunų apygardos buvo transformuota į 38 komunų bendriją, apjungiant daugiau kaip 400 000 gyventojų.

#### Aglomeracijų įsteigimo bei administravimo pagrindai

Aglomeracija buvo 1999 m. liepos 12 d. įstatymo naujovė, pakeitusi nepavykusias įgyvendinti miestų bendrijas, kurių kūrimas buvo numatytas 1992 m. vasario 6 d. įstatyme. Aglomeracija yra viešųjų įstaigų tarpkomuninio bendradarbiavimo forma, kuri sudaro nuo savo įkūrimo pradžios vientisą plotą, sujungiant daugiau kaip 50000 gyventojų turinčius centrus su mažomis ne mažiau kaip 15000 gyventojų turinčiomis komunomis. Tačiau į aglomeraciją negali būti įtraukti svarbiausi departamento ar komunos administraciniai centrai (Administracinių teritorinių vienetų bendrojo kodekso L-5216-1 straipsnis, pakeistas 2002 m. vasario 27 d. įstatymo 16 straipsniu). Aglomeracijos įkūrimas remiantis Administracinių teritorinių vienetų bendrojo kodekso L-5211-5 straipsniu, svarbiausios ir didžiausios gyventojų skaičiumi komunos tarybos kvalifikuota balsų dauguma, kadangi šios komunos populiacija sudaro daugiau nei pusė visos būsimos aglomeracijos populiacijos. Aglomeracijos kuriamos neribotam laikui (ten pat. L.5216-2).

Aglomeracijos taryba turi būti įkurta per 3 mėnesius nuo nutarimo dėl bendros aglomeracijos teritorijos nustatymo priėmimo. Sprendimą, įsteigiantį Aglomeracijos tarybą

galima nuspėti, paskyrus vieną ar daugiau komunos atstovų pavaduotojus.

Administracinių teritorinių vienetų bendrojo kodekso L-5216-1 straipsnyje numatyta, kad Aglomeracijos įsteigimo tikslas – sujungti komunas, siekiant bendro teritorijos sutvarkymo, ekonominės plėtros ir solidarumo. Aglomeracijoms skirtos šios bendro intereso funkcijos:

- ekonominės plėtros srityje bendros ekonominės veiklos zonų administravimas, išlaikymas bei plėtra.
- Aglomeracijos teritorijos sutvarkymas;
- Lygių socialinių gyvenimo sąlygų sudarymas;
- Aglomeracijos vidaus politika.

Papildomai remiantis tarpkomuniniu bendradarbiavimu, aglomeracijos, siekdamos bendro intereso, vykdo 5 papildomas funkcijas:

- stovėjimo aikštelių, kelių bei susisiekimo sistemos kūrimas, išlaikymas, sutvarkymas;
- sveikatingumo politika;
- vandens tausojimo politika;
- aplinkos apsauga bei gyvenimo sąlygų gerinimas;
- sporto, kultūros įrangos įrengimas, tvarkymas bei išlaikymas.

Aglomeracija gali skirti lėšų komunoms narėms, aprūpinant jas reikiama įranga ar vykdant tam tikrą veiklą, jei tai yra naudinga visai aglomeracijai. Aglomeracijos funkcijos gali būti sumažintos, perduodant dalį funkcijų aglomeracijos teritorijoje esančioms profsajungoms, arba padidintos, vykdant tam tikras departamento kompetencijai priklausančias ir aglomeracijai sutartimi perleistas vykdyti funkcijas (pvz., soc. rūpybos srityje).

Aglomeracijos pajamas sudaro fiskalinės pajamos: viena vertus, aglomeracijoms mokamas profesinis mokestis (une taxe professionnelle) bei trijų tiesioginių mokesčių pridėtinis mokestis, kita vertus, netiesioginių mokesčių būdu surinktos pajamos (šiukšlių surinkimo ir išvežimo mokestis, teritorijos tvarkymo mokestis, viešnagės mokestis, reklamos žiniasklaidoje mokestis, aprūpinimo elektros energija mokestis).

Apibendrinant teorinę dalį, būtų galima pažymėti, kad administracinės decentralizacijos ribos Prancūzijoje egzistavo iš pat pradžių, kai administraciniai teritoriniai vienetai dar neturėjo savarankiškos veiklos idėjos. 1958 m. Konstitucijoje teigiama, kad teritoriniai administraciniai vienetai Prancūzijoje yra komunos, departamentai ir užjūrinės teritorijos. Bet koks kitas teritorinis vienetas yra kuriamas įstatymų. Regionas buvo įkurtas įstatymu.

Taigi valstybė, įstatymu apsprendžia teritorinių vienetų statusą bei jų administravimo taisykles. Be to, nėra vietinės teisinės tvarkos, skirtingos nuo nacionalinės teisinės tvarkos, nes kiekvienas vietinės valdžios teisės aktas turi būti teisėtas ir atitikti nacionalinius teisės aktus.

1982 m. įvesta kontrolės sistema atskleidė įstatymų leidėjo valią iki tol vykdytą valstybės atstovo kontrolę perduoti nepriklausomoms teisminėms valdžioms institucijoms. Kova prieš korupciją ir blogi finansiniai mokėjimai – tai neigiamos, sukeliančios daug rūpesčių, decentralizacijos pasekmės. Tobulinant kontrolės priemones, siekiama siaurai prižiūrėti administracinius teritorinius vienetus tik labiausiai pažeidžiamose srityse. Svarbiausias uždavinys- vystyti vietinių ir nacionalinių interesų nuolatinį koordinavimą.

Valstybinio valdymo reforma – tai centralizavimo, decentralizavimo, koncentravimo, dekoncentravimo derinimo ir funkcijų delegavimo principų realizavimas. Minėtų principų įgyvendinimas susijęs su regionų ir municipalitetų institucijų svarbos, reikšmės išaugimu, realizuojant valstybinio valdymo funkcijas. Šių principų realizavimas glaudžiai susijęs su dar vienu svarbiu valdymo reformos principu – priartinti sprendimų rengimą, priėmimą ir vykdymą prie visuomenės narių, nes valdžia turi būti kuo arčiau žmonių. Be to, administraciniai teritoriniai vienetai pradėjo bendradarbiauti, siekdami racionaliau valdyti vietos savivaldos institucijas ir bendrai spręsti iškilusias problemas.

## 2. PRANCŪZIJOS AGLOMERACIJOS ŪKINĖS VEIKLOS ANALIZĖ DIŽONO AGLOMERACIJOS (“COMMUNAUTÉ D’AGGLOMÉRATION DU GRAND DIJON”) PAVYZDŽIU

Aglomeracija – tai solidari miesto erdvė, kur komunos, susijungę su ekonomiais bei socialiniais subjektais, parengia ir kartu įgyvendina bendrą urbanistinės teritorijos sutvarkymo, atnaujinimo ir plėtros projektą - aglomeracijos projektą. Ši nauja tarpkomuninio bendradarbiavimo forma, kaip jau buvo minėta, įkurta 1999 m. liepos mėn. 12 d. įstatymu. Toliau šiame darbe bus analizuojama konkreti Dižono aglomeracijos veikla.

Dižonas – tai moderni Burgundijos regiono<sup>8</sup> sostinė, turinti 150000 gyventojų. Šis miestas – tai senųjų Burgundijos regiono kunigaikščių, tokių kaip Jean sans Peur, Philippe le Bon, Charles le Féméraire, gimtinė. Tai šiuolaikiškas miestas, garsėjantis dideliu kultūriniu paveldu, istoriniais bei architektūriniais ypatumais. Šis miestas – didelės Dižono aglomeracijos COMADI (Communauté de l’Agglomération dijonnaise), išsidėsčiusios tarp Paryžiaus ir Liono, sujungiančios 21 komuną ir turinčios apie 500 000 gyventojų, centras. [21]

Vis dažniau COMADI vadinama „Didžiojo Dižono“ aglomeracija (Communauté d’Agglomération du Grand Dijon). Nuo 1976 m. buvo pradėta kurti Dižono aglomeracijos apygarda ir 2000 m. pradžioje buvo nutarta įkurti „Didžiojo Dižono“ aglomeraciją. 2002 m. balandžio mėn. 12 d. Valstybė, Burgundijos regiono taryba, Côte d'Or departamento taryba, indėlių kasa ir turto fondas su Dižono aglomeracija (tuo metu apėmusia 16 komunų) pasirašė sutartį, siekiant pagrindinio tikslo – skatinti šios teritorijos nuolatinę plėtrą. Aglomeracijos teikiama nauda komunoms narėms paskatino 2004-01-01 prie Aglomeracijos prisijungti dar 5 komunas, siekiant ekonominio augimo, nuolatinės ir tvarios plėtros, geresnės gyvenimo kokybės bei socialinės sanglaudos. [22] Dižono aglomeracijos žemėlapius Burgundijos regione ir Côte d’or departamente galima rasti 4 ir 5 priede.

Šios aglomeracijos sutartis, skatinant teritorijos sutvarkymą ir plėtrą, buvo inicijuota 1999 m. birželio mėn. 25 d. įstatymu, taip vadinamu „Voynet įstatymu“ pagal šį principą:

Teritorija + Projektas = Sutartis

Agglomeracijos sutarties tikslai: vadovauti, padėti, užtikrinti sutarties įgyvendinimą; skatinti bendrą išrinktųjų atstovų ir kitų asocijuotų narių darbą su partneriais; sudaryti palankias sąlygas aglomeracijos sutarties vystymuisi bei interguoti šią sutartį į kitus aglomeracijos dokumentus [13].

Tai ketvirtoji Prancūzijoje pasirašyta aglomeracijos sutartis. Ši sutartis apibrėžia

---

<sup>8</sup> Burgundija (pranc. Bourgogne)- regionas Prancūzijos vidurio rytuose. Plotas – 31,6 tūkst. km<sup>2</sup>; 1,61 mln. gyventojų (1999).

aglomeracijos plėtros iki 2006 m. prioritetus. Išskiriami tokie strateginiai Dižono aglomeracijos tikslai:

- aglomeracijos patrauklumo ir atvirumo užsienio rinkoms skatinimas;
- nuolatinės plėtros skatinimas;
- inovacijų, gyvenimo kokybės plėtra ir identiteto išsaugojimas.

Šis projektas suteikia galimybę sujungti ir suderinti Dižono aglomeraciją sudarančių komunų veiksmus. Tai sudaro bendros veiklos pagrindą, kuris, be abejo, reikalauja papildomos pagalbos. Tai taip pat atspindi 250110 aglomeracijos gyventojų lūkesčius bendro transporto, teritorijos sutvarkymo, ekonomikos bei kitose gyvenimo kokybės plėtros srityse. Sutartis nustatė prioritetus, įsivaizduojant aglomeraciją po 20 metų. Didžioji dalis tikslų buvo planuota įgyvendinti iki 2006 metų. Sutartis suteikia galimybę sutelkti 403,25 mln. EUR, skirtingų signatarų pagalbą. Šios investicijos padės pasiekti „svertą efektą“ – pagrindą nuolatinei teritorijos plėtrai bei žmonių gerovei.

Visi gyventojai, asociacijos, išrinkti valdžios atstovai, ekonominiai ir instituciniai partneriai susivienijo, sujungė materialinius, žmogiškuosius ir finansinius išteklius, suteikiant Dižono aglomeracijai naują kompetenciją, pranašumą, sudarant palankias sąlygas tolesniam ekonominiam augimui, aplinkos įvertinimui, atsižvelgiant į kiekvienos komunos specifiką. Tai naujas, dabartiniam laikotarpiui geriau pritaikytas teritorinis vienetas, sustiprinantis ir supaprastinantis tarpkomuninį bendradarbiavimą [13]. Vieningu 21 komunos tarybų pritarimu įsteigta „Didžiojo Dižono“ („Grand Dijon“) aglomeracija patvirtina jų valią pasinaudoti kiek galima geriau naujomis galimybėmis, pasiūlytomis įstatymu „kurti ateities bendruomenę kartu“.

Nacionalinių bei tarptautinių spektaklių bei koncertų salės Zenito statyba, autobusų tinklas „DIVIA“ aglomeracijoje, atletizmo stadiono įrengimas, studentų kultūros kortelė, suteikianti jiems galimybę su nuolaida dalyvauti koncertuose, spektakliuose, lankytis muziejuose, buitinių atliekų surinkimas, aplinkos, architektūros, gyvenimo kokybės bei gamtos puoselėjimo (aplinkosaugos) rūmų statyba – tai Dižono aglomeracijos kompetencija. Taip pat aglomeracijai suteikiamas esminis vaidmuo jos teritorijos ekonominės dinamikos srityje (palankių sąlygų įmonėms kurtis sudarymas bei teikiama parama įmonėms, konkurencingumo remiantis inovaciniais metodais, sveikos mitybos, sveiko gyvenimo būdo skatinimas) ir siekis įsitvirtinti bei užimti svarbią vietą Rhin-Rhône metropolijos tinklo struktūroje.

Šią metropoliją sudaro trys aglomeracijos: Besançon aglomeracija, kurią sudaro 59 komunos ir 476000 gyventojų, Dižono aglomeracija, kurią sudaro 21 komuna ir 250110 gyventojų, ir Mulhouse aglomeracija (238000 gyventojų). Šios aglomeracijos nusprendė toliau plėstis ir susijungė į metropolijų tinklą, siekdamas plėtoti glaudesnę tarpusavio bendradarbiavimą, vykdant pagrindines funkcijas, stiprinant aglomeracijų vaidmenį regioniniu ir

europiniu lygmeniu, skatinant keitimąsi gerosios praktikos pavyzdžiais, siekiant ekonominės plėtros, stiprinant aglomeracijų konkurencingumą ir pridėtinę vertę bei siekiant regiono atvirumo tarptautiniu lygmeniu. [22]

## **2.1. Dižono aglomeracijos kompetencija**

Kiekviena Dižono aglomeracijos atliekama funkcija vykdo „bendrijos interesą“, kuriuo remiantis galima nustatyti sritis, kuriose Dižono aglomeracijos komunos narės yra skatinamos veikti kartu. Aglomeracijos kompetencija skirstoma pagal atliekamas funkcijas:

- privalomos funkcijos
- papildomos funkcijos, vykdomos bendram interesui (išskyrus išimtis)
- fakultatyvinės funkcijos.

Bendras interesas kiekvienai funkcijai nustatomas 2/3 Dižono aglomeracijos tarybos balsų dauguma. Ši taryba taip pat apibrėžia ir patikslina paramos kriterijus; ribos tarp aglomeracijos ir komunos kompetencijos nustatymas. Papildomų funkcijų prisiėmimas yra tvirtinamas kvalifikuota balsų dauguma suinteresuotų komunų tarybų posėdžiuose. Komunos gali nuspręsti savarankiškai perduoti aglomeracijai vykdyti kitas funkcijas, kurių perdavimas yra numatytas įstatymu (fakultatyvinė funkcija).

Įstatymas aglomeracijoms priskiria **4 privalomas funkcijas**:

1. Sudaryti palankias sąlygas ekonominei plėtrai:
  - įrengti, prižiūrėti ir valdyti ekonominės veiklos zonas;
  - skatinti aglomeracijos plėtrą, siekiant sudaryti palankias sąlygas naujų ekonominių veiklų įgyvendinimui;
  - įgyvendinti didelius infrastruktūros projektus, tokius kaip orouosto įrengimas, greitųjų bei regioninių traukinių infrastruktūros gerinimas.
2. Sutvarkyti aglomeracijos teritoriją:
  - sudaryti ir įgyvendinti aglomeracijos struktūrinių kelių infrastruktūros gerinimo planą;
  - kartu su valstybės, regiono, departamento ir komunų narių parama finansuoti šių kelių įrengimą ar sutvarkymą;
  - sudaryti žemės rezervus;
  - sutvarkyti ir atnaujinti numatytas urbanistines zonas;
  - organizuoti aglomeracijos transportą;
  - bendram interesui priklausančių stovėjimo aikštelių įkūrimas, sutvarkymas ir valdymas.

### 3. Užtikrinti socialinių gyvenimo sąlygų bei būsto politikos pusiausvyrą:

- apgyvendinimo programos sudarymas ir bei jos taikymas, užtikrinant nuolatinę bei diversifikuotą plėtrą aglomeracijoje;
- būstų modernizavimas ir geriausias paskirstymas aglomeracijos teritorijoje;
- palankių gyvenimo sąlygų nuskriaustiems asmenims sudarymas.

Kitos aglomeracijos bendram interesui vykdomos funkcijos yra **papildomos**:

- vandens tausojimo politika ir jo sąlygų gerinimas (kompetencija deleguota Dižono mišriai profsajungai);
- bendro intereso kelių bei stovėjimo aikštelių įrengimas ir išlaikymas (industrinės zonos, autobusams skirta važiuoti kelio dalis);
- aplinkos apsauga bei jos ir gyvenimo sąlygų įvertinimas;
- nuo 2003 m. aprūpinimas bendro intereso sportine ir kultūrine įranga, jų išlaikymas ir priežiūra.

Taip pat egzistuoja **fakultatyvinės** aglomeracijos atliekamos **funkcijos**. Tai yra iš dalies senosios rajono funkcijos, kurias aglomeracija išsaugojo:

- laidojimo komplekso sukūrimas ir priežiūra (tarpkomuninės kapinės ir krematoriumas);
- kova su gaisrais;
- urbanistinių programų administravimas, koordinavimas bei teritorijos urbanistinis atnaujinimas, užtikrinant aglomeracijos plėtrą;
- aprūpinimas paslaugomis teritorinių atsiskaitymų srityje;
- pašalpos viešiesiems ir privatiems juridiniams asmenims;
- už pinigus ar nemokamas turto įsigijimas, suteikiantis galimybę išsaugoti „žaliuosius plotus“;
- įrangos ar funkcionavimo dotacijų mokslo, kultūrinėms ar profesinėms institucijoms suteikimas, padedant įgyvendinti jų tikslus ir prisidedant prie aglomeracijos bei regioninės plėtros. Ši funkcija yra atliekama kartu su Regiono taryba. [22]

2006 m. sausio 1 d. įgyvendina dar vieną funkciją – finansinė pagalba būstui, siekiant kuo geriau patenkinti gyvenimo sąlygų poreikius.

Visos funkcijos yra atliekamos, siekiant nuolatinės plėtros. „Įgyvendinti dabartinius siekius, nekenkiant rytdienai ir atsiverti pasauliui - tai iššūkis, kurį sau kelia Dižono aglomeracija, sujungiant pastangas ir energijas

Visi klausimai, susiję su Dižono aglomeracijos veikla, yra sprendžiami sudarytoje aglomeracijos taryboje (le Conseil de Communauté). Aglomeracijos tarybos funkcionavimas panašus į komunos tarybos funkcionavimą. Komunos merą Aglomeracijoje atitinka Dižono

aglomeracijos prezidentas François Rebsamen (jis yra ir Dižono komunos meras), mero pavaduotojų funkciją Aglomeracijoje atlieka viceprezidentai, o miesto patarėjus atitinka Aglomeracijos patarėjai. [13]

## **2.2. „Didžiojo Dižono“ aglomeracijos veiklos sferos**

Kaip ir Rhin-Rhône metropolija, taip ir pati Dižono aglomeracija ekonominės plėtros, atvirumo užsienio rinkose bei geresnės gyvenimo kokybės siekia daug investuodama į infrastruktūrą, aplinkosaugą, kultūros, socialinę bei sveikatos politiką. Taigi toliau darbe bus trumpai apžvelgta pagrindinės sferos, į kurias daugiausia investuoja Dižono aglomeracija, bei apžvelgti svarbiausi projektai Aglomeracijoje.

### Nuolatinė plėtra – aplinka – patrauklumas

- *Vandens tausojimo politika ir jo sąlygų gerinimas.* Tikslai: siekti 21 komunos visuomeninių paslaugų perdavimo visumos harmonizavimo; prižiūrėti gerą įgaliotų asmenų darbų atlikimą bei užtikrinti šių darbų tęsinį; užtikrinti tinkamą vandens išteklių valdymą, atitinkančių aplinkosaugos reikalavimus valymo įrenginių įkūrimas („eauvitale“ programa). Šiuos tikslus įgyvendina Mišri Dižono profesinė sąjunga.
- *Susisiekimo kelių sistema.* Šios veiklos tikslai: nustatyti bendros aglomeracijos susisiekimo sistemos valdymo būdą; apibrėžti dviračių schemą; gerinti transporto infrastruktūrą (geležinkelio bei autobusų stočių bei kelių sutvarkymas; stovėjimo aikštelių renovacija bei naujų įrengimas).
- *Viešajam transportui skirtų atskirų eismo juostų didinimas,* siekiant palengvinti viešojo transporto bei kitų transporto priemonių eismą.
- *Transporto infrastruktūra.* Tikslai: užtikrinti miesto transporto politiką įgyvendinančių įgaliotų asmenų kontrolę; organizuoti mokyklinį transportą ir mokyklinių kortelių vadybą; tobulinti paslaugas mažesnio judrumo žmonėms; realizuoti parkų pamainą; autobusų tinklo „DIVIA“ aglomeracijoje įrengimas ir išlaikymas (Biudžetas - 52 560 250 €).
- *Šiukšlių rinkimas ir rūšiavimas.* Tikslai: užtikrinti buitinių atliekų diferencijuotą rūšiavimą bei rinkimą ir taikyti įvairias apdorojimo priemones. Sąvartynų įrengimas ir pritaikymas pagal ES reikalavimus.
- *Buitinių atliekų sudeginimo gamykla.* Tikslas – geriausia kaina užtikrinti nuo 110000 iki 115000 tonų buitinių atliekų apdorojimą per metus.
- *Aplinkos chartijos įgyvendinimas.* Tikslas – parengti, įgyvendinti ir įvertinti šią



chartiją. Aplinkos apsaugos politika didelis iššūkis Dižono aglomeracijai. Šios chartijos parengimas ir įgyvendinimas būtinas, siekiant tausoti gamtinius resursus, numatyti veiklas, gerinančias gyvenimo kokybę, mažinančias vandens, oro, transporto, atliekų, energijos gamybos bei kitų žmogaus vykdomų veiklų taršą. Aplinkosaugos srityje aglomeracija atlieka šias veiklas: Pašto rūšiavimo centro sukūrimas (5 M€); Aplinkosaugos rūmų įrengimas (355000 €); naujų, atitinkančių standartus, autobusų įsigijimas (4,4 M€); alternatyvių energijos šaltinių (gamtinių dujų arba elektros) miesto autobusuose naudojimas; vandens valymo įrenginių, atitinkančių ES aplinkosaugos standartus, įrengimas ir pritaikymas; tinkamas atliekų rūšiavimas, surinkimas bei apdorojimas pagal ES aplinkosaugos reikalavimus; vykdoma triukšmo mažinimo politika.

- *Aukštasis mokslas.* Tikslai: stiprinti santykius su visomis aukštojo mokslo bei atliekančiomis tyrimus įstaigomis; koordinuoti sutarties „Miestas – Didysis Dižonas – Burgundijos universitetas“ įgyvendinimą; tobulinti profesinį rengimą, mokymo įstaigas; technologijos perdavimą, diegimą ir vystymą; sąsają su ekonomine plėtra bei universiteto prioritetais; gerinti studentų gyvenimą, pasiūlant įvairių užsiėmimų įvairovę, suteikiant finansinę pagalbą pragyvenimui; teikiant nuolaidas, išsigyjant būstą, naudojantis miesto transportu, su studento kultūros kortele lankantis spektakliuose, muziejuose, koncertuose ir kituose aglomeracijos organizuojamuose renginiuose, įtraukiant studentus į miesto gyvenimą, suteikiant galimybes jiems teikti idėjas dėl miesto atnaujinimo, patrauklumo skatinimo.
- *Kultūra, sportas, socialinė bei sveikatos politika.* Tikslas – užtikrinti Dižono aglomeracijos veiklų šiose srityse įgyvendinimą. Kultūros srityje įrengti koncertų ir spektaklių rūmai „Zenitas“, vykdomos muziejų restauracijos (įrengtas Planetariumas, modernūs koncertų, spektaklių, baleto rūmai Auditoriumas), siekiant išsaugoti architektūrinį ir kultūrinį paveldą, teikiama parama, kuriant šiuolaikinio meno centrą (400000 €); sporto srityje - išpareigojimas įrengti olimpinį baseiną (862000 €, žemės įsigijimas ir investicinis projektas); paramos fondas įrengti bei aprūpinti kultūros ir sporto įranga (200000 €); įrengti atletizmo stadioną. Socialinės politikos srityje vykdoma integruota būsto, apgyvendinimo, tinkamų gyvenimo sąlygų sudarymo politika, įrengiant naujus kvartalus, didinant būstų įvairovę bei juos pritaikant šeimos poreikiams, skatinamas užimtumas, sudaromos sąlygos visų priėjimui į darbo rinką; teikiamų paslaugų žmonėms kokybės užtikrinimas; gerinamas socialinės paramos teikimas. Vykdoma aktyvi sveikatos bei solidarumo politika.

## Ekonominė plėtra

Siekdama ekonominės plėtros, Aglomeracija sudaro palankias sąlygas steigti įmonėms, tvarko ekonominės veiklos zonas, vykdo transporto infrastruktūros plėtros politiką (7900000 €).

Aglomeracijos veiklos zonas sudaro:

- Naujų ekonominės veiklos zonų kūrimas: Mazen-Sully, Valmy parkas, Cap nord prekybos ir pramogų centro išplėtimas (5,2 M€), sudarant didesnę žemės pasiūlą bei lengvatas įmonių įsikūrimui.
- Programos “Tobulumas 2000” pabaigimas
- Susisiekimo kelių sistemos atnaujinimas: 1 M€

Infrastruktūra gerinama, aglomeracijai vykdant šias veiklas:

- Dalyvavimas, kuriant regioninių traukinių TER SNCF centrą: 1,5 M€;
- Orouosto įrengimo darbų planavimas: 2,8 M€;
- Dviračių takų įrengimas Aglomeracijoje: 1 M€.

Išskiriami šie ekonominės plėtros tikslai:

- Gerinti žemės priėmimo priemones kartu su naujomis veiklos zonomis;
- Skatinti nekilnojamojo turto finansavimo paiešką ir dialogą su paveldo valdytojais;
- Techninės įrangos nagrinėjimas, apžiūrėjimas ir naujos pagalbos kūrimas;
- Vystyti geriausias sritis;
- Tobulinti ekonominę priežiūrą;
- Identifikuoti naudingus ir esminius ekonominius duomenis bei juos stebėti;
- Disponuoti informacija, susijusia su nekilnojamojo turto ir žemės ištekliais;
- Skatinti teritorijos vystymą bei atlikti tyrimą, susijusį su Dižono vystymusi;
- Atnaujinti vietinių ekonominių subjektų tinklus;
- Skatinti institucijų, ekonominių grupuočių, globos įstaigų ir profesinių sąjungų dialogą su įmonėmis bei jų grupėmis.

Ekonominei veiklai skiriama net 11% bendojo biudžeto.

### Urbanizmo ir miesto sutvarkymo, gyvenimo sąlygų gerinimo bei atnaujinimo srityje

išskiriamos šios pagrindinės veiklos:

- *Teisė į žemę.* Tikslas – administruoti bylą, susijusią su teise į žemę, nagrinėjimą; nustatyti statybos darbų evoliuciją.
- *Žemės nuosavybė.* Tikslas – vystyti Dižono aglomeracijos žemės tvarkymą, skatinti žemės politiką, įgyvendinamą per vietinės viešosios žemės nuosavybės instituciją.
- *Planavimas ir reglamentavimas.* Tikslas – iškelti tarpkomuninio bendradarbiavimo idėją bei tvarkyti komunų urbanistinius dokumentus.
- *Miesto išplanavimas ir pagalba darbų vykdymui ir priežiūrai.* Tikslai – užtikrinti

tinkamą aglomeracijos sutarties vykdymą; koordinuoti tvarkymo, apgyvendinimo ar kitų tarpkomuninių darbų vykdymą; parengti specifinius techninius dokumentus bei tiksliai jų įvykdymo studijas; infrastruktūrinių dokumentų bei dokumentų, nagrinėjančių eismo klausimus, vykdymas.

- *Stambūs Aglomeracijos projektai ir urbanistinės studijos.* Tikslai: užtikrinti stambių aglomeracijos projektų įvykdymą bei techninę pagalbą juos įgyvendinti; parengti investicines miesto sutvarkymo ir atnaujinimo studijas; įpareigoti vykdyti komunų urbanistinius projektus. Šiuo metu yra vykdomi šie urbanistiniai projektai: Greitųjų traukinių TGV rytinės atšakos įrengimas: 8,5 M€ (metropolijos Rhin-Rhône įgyvendinamas projektas); Didysis Studentų miestelio CAMPUS išplėtimo projektas – Esplanade Erasmus: 1,5 M€ (žemės įsigijimo klausimai); Mokymo programų pakartojimui skirtos išlaidos: 500 M€
- *Stebėsena.* Tikslas – susipažinti ir išanalizuoti teritorijos vystymosi galimybes bei užmegzti kontaktus su kitais partneriais.

### Miesto politika

- *Gyvenimo sąlygos.* Tikslai – sudaryti tinkamas socialines apgyvendinimo sąlygas komunose bei vykdyti solidarumo ir miesto atnaujinimo sutarties sąlygas. Gerinant miesto gyvenimo sąlygas, teikiama finansinė parama būstų statyboje: 2,7M €; rengiama miesto atnaujinimo konvencija ( 1,5 M€); atnaujinamas Keliaujančių žmonių priėmimo centras ( 700000 €).
- *Miesto sutartis.* Tikslai: užtikrinti tinkamą aglomeracijos sutarties vykdymą bei plėtoti aglomeracijos sutarties „Socialinė sanglauda“ punktą.
- *Užimtumas ir darbo rinka.* Tikslas – sudaryti palankias sąlygas skurstančių asmenų integravimui į darbo rinką.; įgyvendinti miesto sutartyje numatytą užimtumo – darbo politikos konvenciją bei mobilizuoti suinteresuotus asmenis.
- *Prevencija.* Tikslai – įgyvendinti aglomeracijos sutartyje numatytus prevencinius veiksmus bei įgyvendinti partnerystės principą, apibrėžiant prioritetus socialinės bei sveikatos politikos srityje.

### Ištekliai

- *Finansai.* Tikslai: plėtoti finansinę perspektyvą; skolos valstybei mažinimas bei tinkamas išdo tvarkymas; parengti ir vykdyti biudžetą, vesti buhalterinę apskaitą;

gerinti finansinius santykius su komunomis; nustatyti bei koordinuoti mokesčių sistemos įgyvendinimą.

- *Teisė/sandoriai*. Tikslai teisinėje sferoje: spręsti teisinius ginčus bei atlikti tikslią teisinę analizę. Tikslai sandorių srityje: formuluoti bei redaguoti administracinius sandorių dokumentus ir administruoti sandorių sudarymo procedūras. Draudimų sutartyje: sudaryti sutartis; prižiūrėti nelamingus atsitikimus; palaikyti santykius su draudėjais.
- *Paveldas*. Tikslai: tausoti ir prižiūrėti aglomeracijos paveldą; koordinuoti išrinktų atstovų darbą; administruoti paslaugas vartotojams, kapinių ir sportinių kompleksų personalui.
- *Bendrieji klausimai*. Tikslai: skatinti korespondencijos plitimą; užtikrinti tiesioginį ar telefoninį bendravimą su visuomene; tvarkyti ūkinius reikalus; šaukti susirinkimus, tvarkyti administracinius dokumentus; užtikrinti aglomeracijos Rotušės priežiūros darbus.
- *Žmogiškųjų išteklių vadyba*. Tikslai: Nustatyti Aglomeracijos pareigūnų atlyginimus; tvarkyti jų karjerą; teisingai įvertinti personalą; įgyvendinti profesinio parengimo programą.
- *Informacinių paslaugų vadyba*. Tikslai: užtikrinti informacinių priemonių plėtrą; informacijos apsaugą, prižiūrėti jos atitikimą chartijai; administruoti ir plėtoti informacines technologijas bei teikti technologinę pagalbą; užtikrinti topografiją komunoms ir aglomeracijai.
- *Dokumentacija*. Tikslai: tvarkyti dokumentų fondus bei archyvus; užtikrinti spaudos sklaidą; vykdyti dokumentų paiešką.

Teritorinės sanglaudos schemos tikslai: sutartiniu būdu vykdyti administracines ir teises procedūras, nagrinėjančias Dižono teritorinės sanglaudos schemos mišrios profsajungos funkcionavimą bei jos sudarymą. [13]

Geriausiai Aglomeracijos vykdomos funkcijos, prioritetinių sričių bei veiklų išskyrimas, realios pajamos ir išlaidos atsispindi šalies biudžete, kuris bus analizuojamas kitame skyriuje.

### **2.3. Aglomeracijos biudžeto sandara**

Administracinio teritorinio vieneto biudžetas – tai dokumentas, kuriame yra numatytos ir įgaliojimus tvirtinti turinčios institucijos patvirtintos vykdymo pajamos ir išlaidos. Biudžetas apima pajamų ir išlaidų visumą, skirtą vykdyti municipalitetui paskirtas funkcijas.

Esminis kaip komunų taip ir aglomeracijų bendrojo biudžeto (budget primitif) patvirtinimo

proceso elementas – tiesioginių mokesčių tarifų nustatymas bei visų pajamų ir išlaidų numatymas. Jei biudžetas yra patvirtinamas prieš biudžetinių metų pradžią (prieš sausio 1 d), mokesčių tarifus galima pakeisti, priimant modifikacinius sprendimus (les décisions modificatives), t.y pakeitimus.

Taigi pirmiausia apie biudžetinius dokumentus.

### **Biudžetą sudarantys dokumentai**

Juos apibrėžia finansinės teisės normos. Biudžeto dokumentus sudaro:

Bendras biudžetas (Budget primitif) – tai yra iš anksto kalendoriniams metams (nuo sausio mėn. 1 d. iki gruodžio 31 d. ) sudaromas biudžetas. Meras jį parengia pagal įstatymuose numatytą planą, pradedant pajamų prognozėmis. Apie kai kurias numatomas pajamas (pvz., Valstybės gaunama globali funkcionavimo subsidija, pajamos, gautos iš profesinio mokesčio tolygaus paskirstymo) praneša fiskalinių tarnybų direktorius ir prefektas.

Komunose, turinčiose 3500 ir daugiau gyventojų, diskusijos dėl pagrindinių biudžeto kryptių vyksta miesto tarybos posėdyje, kur po 2 mėnesių pradedama bendro biudžeto priėmimo procedūra. Šis biudžetas patvirtinamas miesto tarybos posėdyje pagal tikslias formas ne vėliau kaip jo vykdymo metų kovo 31 d. Ši data taip pat yra galutinis terminas, miesto tarybai sprendžiant trijų vietinių tiesioginių mokesčių tarifus. Dižonas yra iš tų miestų, kurie bendrą biudžetą pasitvirtina iki biudžetinių metų pradžios, tai yra gruodžio mėnesį.

Biudžetas turi atitikti griežtus biudžeto pateikimo reikalavimus. Jis apima du skirtingus sektorius, kurių kiekvienas turi pajamų ir išlaidų dalis, tarp kurių turi būti pusiausvyra:

- funkcionavimo sektorius, kuriame išdėstomos visos einamųjų paslaugų valdymo bei naudojimo operacijos;
- investicijų sektorius, kuris apima pajamų ir išlaidų operacijas, kurios didina ar mažina paveldo vertę.

Funkcionavimo pajamų dalis turi būti skirta investicijų finansavimui, t.y „autofinansavimas“. Remiantis autofinansavimo principu, subsidijomis yra padengiamas turto nusidėvėjimas. Komunos, turinčios daugiau kaip 3500 gyventojų, turi vadovautis 2002 m. sausio mėn. 1 d. išleistomis apskaitos bei sąskaitybos instrukcijomis M14 (pakeistos 2004 m. sausio mėn. 1 d.). Mero pristatytas biudžetas yra svarstomas miesto tarybos narių iš eilės pagal biudžeto straipsnius.

Papildomas biudžetas ir modifikuoti sprendimai (budget supplémentaire et les décisions modificatives). Šie dokumentai nėra privalomi, tai yra fakultatyviniai dokumentai. Jie metų bėgyje esant reikalui leidžia keisti prognozes, liečiančias bendrą biudžetą. Šie dokumentai taip

pat tvirtinami miesto taryboje.

Modifikuoti sprendimai priimami, kai atsiranda išlaidos, kurios bendrame biudžete nebuvo numatytos. Tada vykdomos lėšų perskirstymo operacijos Biudžeto eilutėse. Pabrėžiama, kad meras kompetetingas tvirtinti pasikeitimus biudžeto eilutėse.

Papildomas biudžetas numato tokias pat operacijas, tačiau jo profilis išskirtinis, kadangi nepasiekiami biudžetinių metų rezultatai, kurie atsirado administravimo apskaitoj. Komunos patvirtina papildomą biudžetą sistemingai, nors jis nėra privalomas.

Pridėtiniai biudžetai (budget annexes). Pastariesiems biudžetams vedama atskira apskaita, nes jie skirti tam tikroms teikiamoms paslaugoms, apmokestintoms Pridėtinės vertės mokesčiu (PVM). Dižono mieste kaip pavyzdžius galima paminėti automobilių stovėjimo aikšteles, Koncertų, spektaklių, bei baletu rūmus „Auditoriumą“, kempingą.

Visi šie biudžetiniai dokumentai yra sudaryti iš „Pagrindinio“ biudžeto (Le budget „Principal“) ir „Pridėtinių“ biudžetų (les budgets „annexes“).

Patvirtintas biudžetas yra vykdomas esant šiom dviem sąlygom:

- biudžetą sudarantys dokumentai bei jų svarstymo bei priėmimo dokumentai turi būti pateikti Valstybės atstovui departamente arba apygardoje;
- tarybos posėdis, patvirtinantis biudžetą, turi būti publikuojamas.

Biudžetiniai metai prasideda sausio 1 d. ir baigiasi gruodžio 31 d. Biudžeto vykdymo eiga yra įrašoma į administracinę ataskaitą. Šis dokumentas parengiamas biudžeto biudžetinių metų vykdymo pabaigoje. Tai biudžeto vykdymo atspindys. Joje apibrėžiamos realios pajamos ir išlaidos, pateikiama paskolų būklė, įvykdytos veiklos, likučiai ir galutiniai rezultatai. Ją parengia meras bei ji turi atitikti viešojo buhalterio atliktą įplaukų apskaitą. Ataskaita svarstoma miesto taryboje, ji yra patvirtinama balsų dauguma.

### **2.3.2. Pajamų ir išlaidų sandara**

**Išlaidos.** Išlaidos skirstomos į tris grupes: investavimo, funkcionavimo ir privalomos išlaidos.

Investavimo išlaidos padengia kasmet nepasikartojančias operacijas. Funkcionavimo išlaidoms priskiriamos nuolat pasikartojančios operacijos bei einamosios išlaidos, būtinos komunos tarnybų funkcionavimui palaikyti. Tai yra išlaidos maisto produktams, personalo išlaidos, tarnybų atliekami darbai, pašalpos, paskolos, asociacijoms suteiktos subsidijos ir t.t. Svarbi bei didelė komunų biudžeto išlaidų dalis tenka personalo išlaidoms.

Privalomos išlaidos turi būti įtrauktos į komunos biudžetą. Kai jos nebūna įtrauktos į biudžetą, prefektas, viešasis buhalteris ar kiekvienas suinteresuotas asmuo gali kreiptis į RAR prašydamas

oficialiai jas įtraukti.

**Pajamos.** Komunos biudžete galima išskirti 5 pajamų tipus: mokestinės pajamos, valstybės subsidijos, ūkio pajamos, subsidijos ir paskolos.

1. Mokestinės pajamos skirstomos į dvi kategorijas:

-tiesioginių mokesčių būdu surinktos pajamos. Dižono komunoje išskiriami trys tiesioginiai mokesčiai: gyvenamosios vietos, žemės nuosavybės be pastatų ir su pastatais mokesčiai. Pažymima, kad Dižono įmonės nuo 2000 m. sausio 1 d. Profesinį mokestį moka Dižono aglomeracijai. Kita vertus, Dižono aglomeracija suteikia kompensacijas ir solidarumo subsidijas, siekiant kompensuoti per 4 metus patirtą fiskalinių pajamų praradimo žalą.

- netiesioginių mokesčių būdu surinktos pajamos, kurios apjungia tokius fakultatyvinius mokesčius kaip leidimų medžioti suteikimas, leidimas prekiauti gėrimais, reklamos mokestis; vietinio aprūpinimo mokestis.

2. Valstybės subsidijos. Svarbiausias galima išskirti šias:

*Valstybės bendroji funkcionavimo subsidija*- pagrindinė valstybės paramos forma. Jos suma kiekvienais metais yra nustatoma finansų įstatymu. Ši subsidija yra sudaryta iš šių dviejų dalių:

- o subsidija pažeidimams, kurios dydį nustato Finansų komitetas. Dažniausiai šiai subsidijai skiriama nuo 45 % iki 55 % valstybės bendros funkcionavimo subsidijos sumos.
- o Subsidija sutvarkymui, kuri sudaryta iš 2 subsidijų: kaimo solidarumo subsidija ir miesto solidarumo subsidija, kuri nesuteikia jokios augimo garantijos, apskaičiuojama pagal socialinių būstų skaičių ir skirta pagerinti komunos gyvenimo sąlygas.

*Bendroji decentralizacijos subsidija* skirta administraciniais teritoriniams vienetams vykdyti padidėjusias deleguotas funkcijas.

*Pridėtinės vertės mokesčio kompensacinis fondas* skirtas kompensuoti administracinio teritorinio vieneto patirtas PVM išlaidas investicijoms.

3. Eksplotavimo ir valdymo pajamos. Tai yra išrašytos sąskaitos už suteiktas viešąsias paslaugas, už susisiekimo ir kelių sistemos paslaugas bei kapinių vietos nuoma.

4. Specialios valstybės, regiono ir departamentų subsidijos, skirtos įgyvendinti tikslias bendras veiklas.

5. Paskolos palengvina savarankiškų investavimo pajamų trūkumą, suteikiant galimybę išdėstyti finansinius darbus įgaliojimus. Nuo 1985 m. komunos skolina rinkos sąlygomis, konkuruojant su bankų institucijomis. Paskolos sudaro svarbią komunų pajamų dalį.

Didinant fiskalinę decentralizaciją, svarbus vaidmuo tenka vietinėms paskoloms. Prancūzijoje vietos savivaldybių vykdomų kapitalinių darbų kaštai finansuojami vien paskolų sąskaita. Paskolų naudojimas didina vietos valdžios institucijų išskolinimą ir papildomas palūkanų sąnaudas. Dėl to didinami vietiniai mokesčiai. Vietinės paskolos, skirtingai nuo vyriausybės imamų paskolų, išleidžiamos tam tikrų objektų statybai finansuoti ir iš dalies yra realios santaupos. Kartais iš tokių paskolų finansuojami objektai (keliai, tiltai, uostai, keltai, komunalinės įmonės) tampa papildomu savivaldybės biudžeto pajamų šaltiniu, kai už jų naudojimąsi imamas mokestis. Vietinių paskolų obligacijos pinigų rinkoje cirkuliuoja kartu su Vyriausybės paskolų obligacijomis, tačiau Vyriausybė prisiima atsakomybę už vietos savivaldybių kredito veiklą. Todėl vietos savivaldos institucijos nėra savarankiškos išdėstydamos savo paskolas: paskolos ėmimo sąlygas privalo derinti su centriniu šalies banku arba Finansų ministerija ir gauti specialų leidimą – paskolinę sankciją. Pagal ją nustatomas paskolos limitas, kurį gali turėti vietos valdžios institucijos, padengimo laikas ir išleidimo sąlygos<sup>9</sup>.

### **2.3.3. Dižono aglomeracijos biudžeto analizė**

Aglomeracijos biudžetą sudaro Pagrindinis biudžetas (Budget Principal) ir penki pridėtiniai biudžetai:

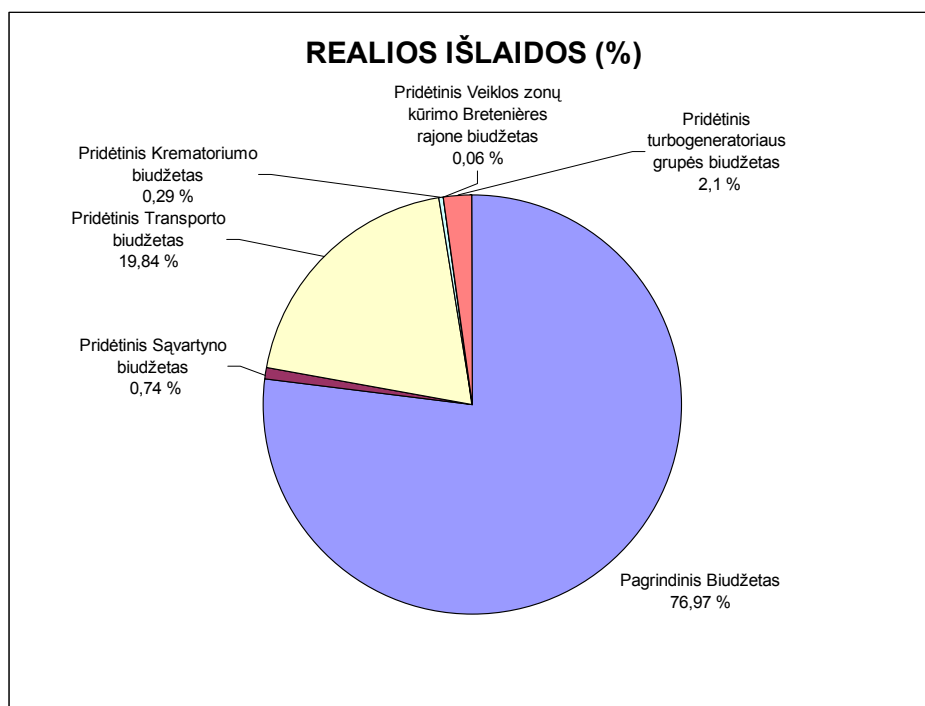
- Pridėtinis viešojo transporto biudžetas (Budet annexe des Transports) - 52 560 250 €;
- Pridėtinis Krematoriumo biudžetas (Budget annexe du Crématorium) - 901 000 €;
- Pridėtinis Sąvartyno biudžetas (Budget annexe de la Dechargement DASRI) - 2 141 939 €;
- Pridėtinis veiklos zonų kūrimo Bretanières rajone biudžetas (Budget annexe des zones activités de Bretanières) - 882 000 €;
- Pridėtinis turbogeneratoriaus grupės biudžetas (Budget annexe du groupe turbo-alternateur).

Kaip pasiskirsto išlaidos pagrindiniame ir pridėtiniuose biudžetuose pateikta 1 paveiksle.

---

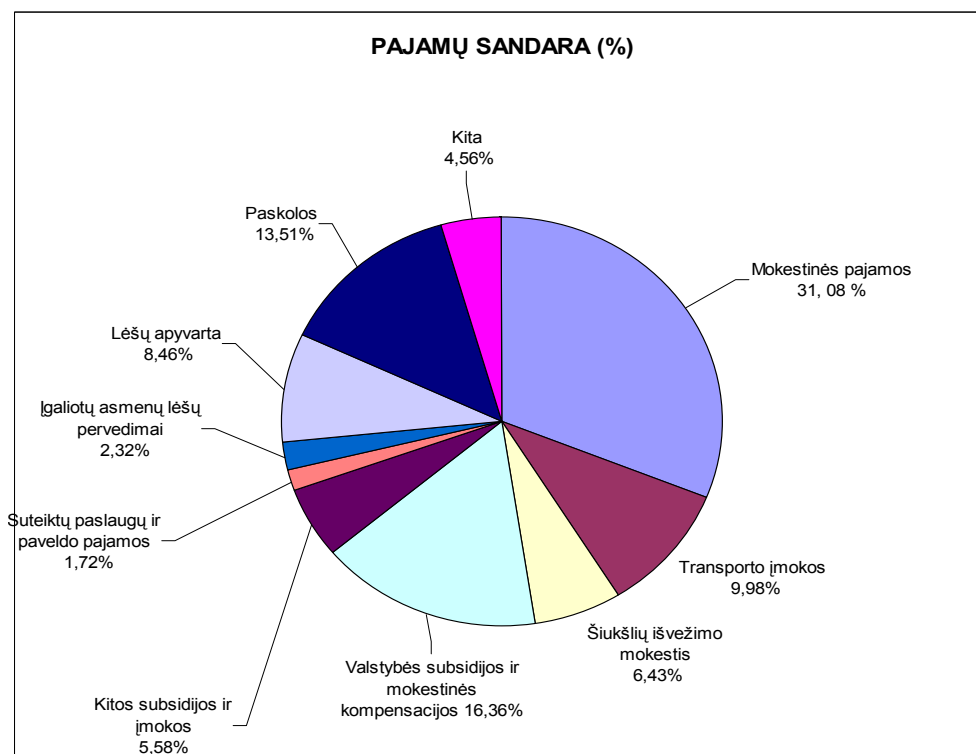
<sup>9</sup> R. Stačiokas, Justinas Rimas. Lietuvos savivaldybių raida ir veiklos finansavimas // Monografija, Kaunas, 2002 m. P. 189.





**1 pav.** Išlaidų pasiskirstymas (%) pagrindiniame ir pridėtiniuose biudžetuose 2006 m. [17].

**Aglomeracijos pajamas 2006 m. sudaro:** mokestinės pajamos; valstybės subsidijos ir kompensacijos; paskolos; transporto įmokos; apyvartinės lėšos; pajamos, gautos iš šiukšlių išvežimo mokesčio; kitos subsidijos ir įmokos; įgaliotų asmenų lėšų pervedimai; suteiktų paslaugų ir paveldo pajamos ir kitos pajamos.



**2 pav.** 2006 m. Aglomeracijos biudžeto pajamų sandara (%). [17]

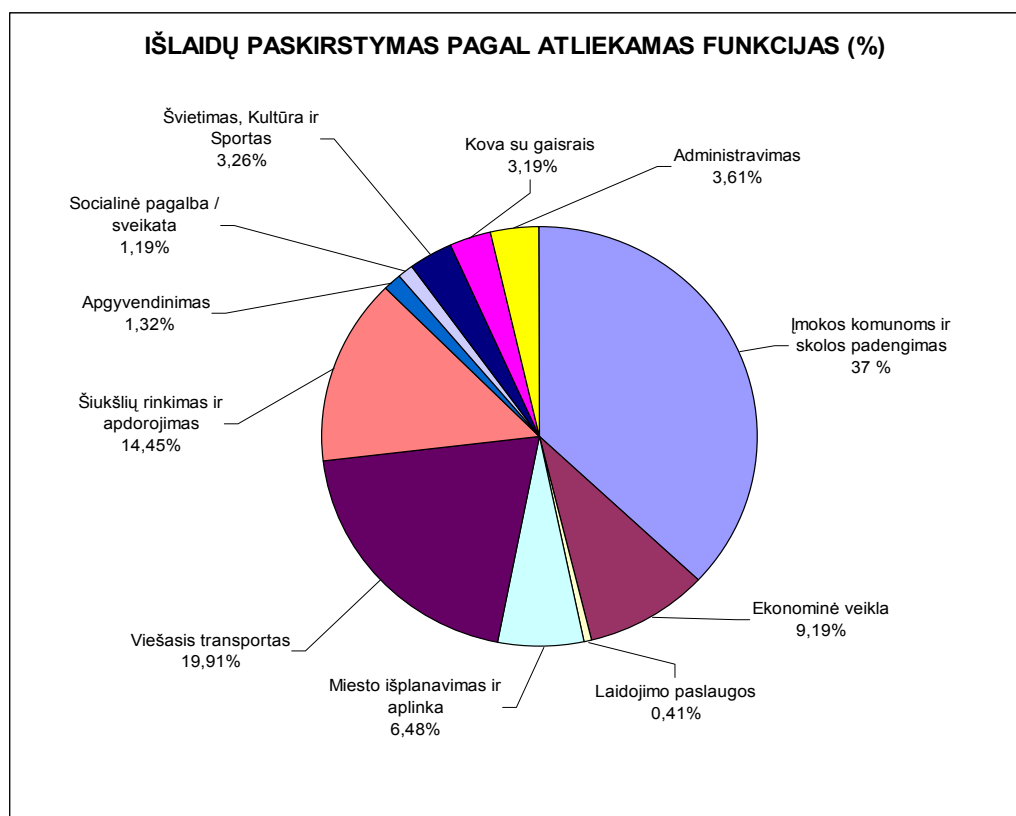
Palyginus 2006 m. biudžetą su 2005 m. biudžetu, Aglomeracijos biudžeto pajamos padidėjo 4,8%. Šiuokščių išvežimo mokestis stabilus (0,29 % pajamų padidėjimas), Profesinio mokesčio tarifas padidėjo 2,38%. (Žiūrėti 3 lentelę)

**3 lentelė „2005 m.ir 2006 m. Biudžeto pajamų, skirtų aglomeracijos funkcionavimui palyginimas“**

	<b>2006 m. Biudžetas</b>	<b>2005 m. Biudžetas</b>	<b>%</b>
Pajamos iš profesinio mokesčio	73 474 600 €	69 636 482 €	5,51
Valstybės bendroji funkcionavimo subsidija	32 492 006 €	32 361 087 €	0,40
Mokestinės kompensacijos	1 900 000 €	1 100 000 €	72,73
Šiuokščių išvežimo mokestis	15 204 793 €	15 160 644 €	0,29
Įmokos	3 411 279 €	3 356 016 €	1,65
Pridėtinių biudžetų lėšų pervedimai	1 870 338 €	1 799 125 €	3,96
Mokestis už Zenito paslaugas	900 000 €	0 €	
Įmokos už personalo išlaidas	262 356 €	359 133 €	-26,95
Kitos pajamos	3 165 045 €	2 829 705 €	11,85
<b>VISO</b>	<b>132 680 417 €</b>	<b>126 602 192 €</b>	<b>4,80</b>

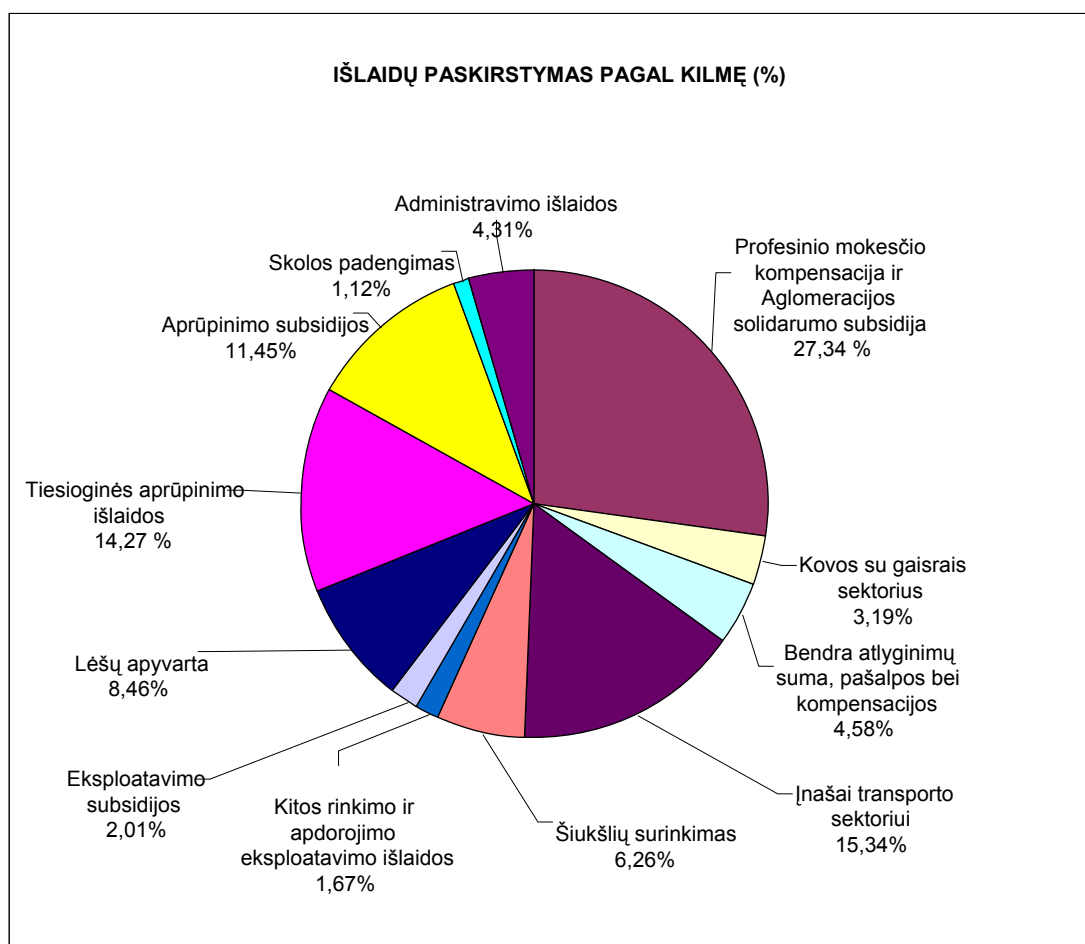
[17]

**Aglomeracijos išlaidos** pagal atliekamas funkcijas 2006 metais pasiskirsto taip (žiūrėti 3 pav.): įmokos komunoms ir skolos padengimas; išlaidos viešojo transporto sektoriui; šiuokščių rinkimo ir apdorojimo išlaidos; išlaidos ekonominei veiklai; išlaidos miesto išplanavimui ir aplinkos apsaugai; administravimo išlaidos; išlaidos Švietimo, kultūros ir sporto sektoriui; priešgaisrinių tarnybų funkcionavimo išlaidos; apgyvendinimo bei socialinių sąlygų gerinimo išlaidos; socialinės pagalbos teikimo išlaidos bei išlaidos sveikatos sektoriui; laidojimo paslaugų teikimo išlaidos.



**3 pav.** 2006 m. aglomeracijos biudžeto išlaidų pasiskirstymas pagal vykdomas funkcijas (%). [17]

Pagal išlaidų kilmę daugiausia biudžeto išlaidų tenka skiriamoms kompensacijoms ir subsidijoms aglomeracijos komunoms narėms bei labai didelė dalis skiriama transporto sektoriui, aprūpinimui, subsidijoms, paslaugų teikimui (žiūrėti 4 pav.).



**4 pav.** 2006 m. Aglomeracijos biudžeto išlaidų pasiskirstymas pagal kilmę (%). [17]

Palyginus su 2005 m. biudžetu, Dižono aglomeracijos išlaidos padidėjo 4,32%. Pirmiausia, kalbant apie eksploataavimo arba funkcionavimo išlaidas, stipriai padidėjo finansinė parama pridėtiniams biudžetams, ypač pridėtiniam transporto biudžetui (2005 m. buvo skiriama 9 958 880 €, o 2006 m. - 11 708 840 €).

Lyginant su 2005 m., Profesinio mokesčio kompensacija (PMK), išskyrus 2004 m. sausio 1 d. prie Aglomeracijos prisijungusias 5 naujas komunas, suteikiama nuolat. Atsižvelgiant į tai, kad nuo 2004 m. 2% padidėjo aglomeracijos teritorija, padidėjo ir įmokos komunoms (Aglomeracijos solidarumo subsidija – ASS). 2005/2006 m. augančios išlaidos pasiskirsto taip:

- gyventojams (25% )
- fiskaliniam potencialui (25 % )
- socialinių sąlygų gerinimui (50 %)

Eksplotavimo subsidijos padidėjo, pradėjus vykdyti naujas veiklas: parama sporto klubams (1100000 €); parama Regioninei ekonominės plėtros agentūrai (40000 €); parama aukštojo mokslo institucijoms (600000 €); 2006 m. miesto sutarties rengimas (360000 €); integravimasis į Rhin-Rhône metropolijos tinklą (70 000 €).

Lyginant investavimo sektorių, nuo 2002 m. labai stipriai padidėjo investicijos dėl vykdomų stambių infrastruktūrinių projektų ir įsipareigojimo vykdyti naujas veiklas. Nuo 2003 m. iki 2004 m. investicijų biudžetas padvigubėjo: 2003 m. investavimo sektoriuj buvo numatyta 12990865 €, o 2004 m. investicijoms skirta – 30786749 €. 2006 m. Biudžeto investavimo sektorių lyginant su 2005 m., investavimo išlaidos padidėjo apie 30% (nuo 2005 m. 51 292 724 € išleistų investavimo lėšų iki 2006 m. biudžete numatytų 66 643 539 €). Investicijų didėjimą galima matyti 2, 3, 4 lentelėse.

**2 lentelė. 2003/2004 m. biudžetų palyginimas**

	2003 m. biudžetas	2004 m. biudžetas	%
Funkcionavimo pajamos	117 978 213	127 772 076	8,30%
Funkcionavimo išlaidos	116 221 764	122 362 077	5,28%
Investavimo išlaidos	12 990 865	30 786 749	136,99%
Iš jų išlaidos įrangai	9 184 515	25 203 779	174,42%
Investavimo pajamos	11 228 416	25 376 750	126,00%
Iš jų paskolos	6 183 603	14 568 978	135,61%
Autofinansavimas iš funkcionavimo sektoriaus	1 756 449	5 409 999	208,01%

[17]

**3 lentelė. 2005/2006 m. biudžetų palyginimas**

	2005 m. Biudžetas	2006 m. Biudžetas	%
Funkcionavimo pajamos	126 602 192 €	132 680 417 €	4,80
Funkcionavimo išlaidos	121 781 541 €	127 047 662 €	4,32
Investavimo išlaidos	51 292 724 €	66 643 539 €	29,93
Iš jų išlaidos įrengimams	35 672 824 €	40 547 139 €	13,66
Investavimo pajamos	46 472 073 €	61 010 784 €	31,28
Iš jų paskolos	18 979 685 €	23 854 291 €	25,68

[17]

#### 4 lentelė. 2003-2006 m. biudžetų palyginimas

	2003 m. biudžetas	2006 m. Biudžetas	%
Funkcionavimo pajamos	117978213	132680417	12,46
Funkcionavimo išlaidos	116221764	127047662	9,31
Investavimo išlaidos	12990865	66643539	413,00
Iš jų išlaidos įrangai	9184515	40547139	341,47
Investavimo pajamos	11228416	61010784	443,36
Iš jų paskolos	683603	23854291	3389,49

[lentelė sudaryta autorės]

Padidėjusių subsidijų įrangai (nuo 35 672 824 € iki 40 547 139 €) pasekmė – didesni Dižono aglomeracijos sutartiniai įsipareigojimai.

Dižono aglomeracijos ekonominė veikla nukreipta 6 pagrindinėmis kryptimis:

- Plėtros strategijos apibrėžimas. Ši veikla yra chartijos pagrindas.
- Dalyvavimas didžiųjų projektų finansavime (keliai, geležinkeliai, orouostas)
- Logistinė parama ir finansinė pagalba projektams.
- Palengvinti naudojimasi naujomis informacinėmis ir komunikacinėmis technologijomis.
- Tarptautinio bendradarbiavimo plėtra, užmezgant ekonominius ir kultūrinius santykius su Bialystok miestu Lenkijoje.
- Parama aukštajam mokslui ir moksliniams tyrimams.

Ši veikla paremta: dideliais infrastruktūriniais projektais (geležinkelio terminalo, Greitųjų traukinių įrengimas Rhin Rhône metropolijoje); naujų ekonominės veiklos zonų kūrimu; Dižono turistiniais projektais (centrinio viešbučio projektas); dėmesys aukštajam mokslui bei darbo vietų kūrimui. [16]

Taigi iš esmės galima ginčytis dėl vieno ar kito kriterijaus, bet iš esmės ekonominis klimatas Dižono aglomeracijoje yra itin palankus: greitas teritorijos sutvarkymas ir įrengimas (įsteigtas naujas Junot kvartalas), Planetariumo muziejaus, tarptautinės koncertų ir spektaklių rūmų „Zenito“ atidarymas, naujos miesto virtuvės (cuisine municipale) statyba. Tai patys reikšmingiausi Aglomeracijos projektai. Užimtumo didinimo srityje taip pat padaryta didelė pažanga: naujas traukinių logistikos centro įkūrimas, Ikea parduotuvių tinklo, Farmacinės grupės Fournier atidarymas suteikė nemažai papildomų darbo vietų. [22]

Taigi kiekvieną Dižono aglomeracijos veiklą, siekiančią ekonominės plėtros ar didesnio aglomeracijos patrauklumo ir atvirumo užsienio rinkoms, ar inovacijų, gyvenimo kokybės

plėtos bei identiteto išsaugojimo, būtina plėtoti, išryškinant kiekvienos reikšmę, bei svarbą tolesnei visos aglomeracijos plėtrai, konkurencingumo didinimui ir pridėtinės vertės kūrimui. Tai bendros politinės valios, pagalbos ir naudojamų institucinių priemonių veiklai palaikyti rezultatas.

### 3. DIŽONO AGLOMERACIJOS GEROSIOS PRAKTIKOS PRITAIKYMO GALIMYBĖS LIETUVOS MASTU

Nors Prancūzija ir Lietuva yra decentralizuotos demokratinės bei unitarinės valstybės, tačiau jos yra labai skirtingos tiek savo istorinėmis demokratijos, decentralizacijos tradicijomis, vystymusi, teritorijos dydžiu bei administraciniu - teritoriniu suskirstymu, vykdoma šalies socialine, ekonomine, kultūrine politika, sprendžiamomis problemomis bei jų sprendimo būdais, žmonių gyvenimo kokybe bei mentalitetu.

Tačiau būtent per šių šalių skirtumus galima išskirti Prancūzijos vykdomos politikos naudingumą ir nepriklausomai nuo šalių dydžio ar vykdomos politikos, gerosios praktikos pavyzdžius galima pritaikyti Lietuvoje.

Visų pirma, ilgą laiką Prancūzija istorijoje buvusi stipri centralizuota valstybė, 1982 m. perėjo prie decentralizuoto valstybės valdymo, buvo pradėtas plėsti savarankiškas savivaldybės veiklos baras. Prancūziškasis fenomenas – labai didelis komunų skaičius (36779 komunos) sukėlė nemažai valdymo problemų, todėl administraciniai teritoriniai vienetai pradėjo bendradarbiauti, siekdami racionaliau valdyti vietos savivaldos institucijas ir bendrai spręsti iškilusias problemas. Miestai suprato, kad siekiant ekonominės plėtros, konkurencingumo bei pridėtinės vertės, būtina bendrai sutelkti visus savo išteklius bei energiją. Taigi komunų jungimasis į aglomeracijas dėl teikiamos naudos Prancūzijoje tapo gan dažnas. Taigi vietos savivaldos institucijų bendradarbiavimas naudingas ir nepriklausomai nuo Prancūzijos ir Lietuvos skirtingumo būtų galima šią bendradarbiavimo idėją plėtoti ir Lietuvoje.

Lietuvoje vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatyme yra numatyta savivaldybių bendradarbiavimo galimybė, tačiau realiai šis bendradarbiavimas (išskyrus Vilniaus ir Kauno dvimiesčio idėją) Lietuvoje beveik nevyksta. O teritorinis didesnių ir mažesnių miestų savivaldybių bendradarbiavimas Lietuvoje galėtų padėti sumažinti regioninius skirtumus bei skatintų mažesnių savivaldybių ekonominį vystymąsi, geresnį ES lėšų panaudojimą ir įsisavinimą.

Kitas gerosios praktikos pavyzdys – vietinės dalyvaujančios demokratijos bei aktyvaus bei atsakingo demokratinės valstybės piliečio idėjos skatinimas Prancūzijoje, konkrečios Dižono komunos atvejis. 2002 m. vasario 27 d. Prancūzijoje Parlamento išleistas įstatymas, susijęs su kaimynystės demokratija (la démocratie de proximité) įteisino miesto rajonų/kvartalų tarybų (conseils de quartier) kūrimą. Dižono mieste iš viso yra 9 rajonai. Dižono miesto taryba 2002 m. birželio 28 d. nusprendė įsteigti 3 kvartalų (Šiaurės „Nord“, Pietryčių „Sud-Est“ ir Pietvakarių „Sud-Ouest“) tarybas, kurių kiekviena sprendžia trijų kvartalų klausimus. Šios tarybos renkasi bent 2 kartus per metus. Atskirai kvartalai dirba komisijose. Komisijos posėdžiai vyksta tris



keturis kartus per metus. Kvartalų ir komisijų narius sudaro 4 grupių atstovai: kvartalo gyventojų atstovai, išrinkti burtų keliu iš pateiktų kandidatūrų sąrašo; asociacijų išrinkti atstovai; miesto tarybos atstovai, skirti mero; 1 kompetetingas asmuo, kurį taip pat skiria meras. Narių kadencija trunka 2 metus. Kvartalo tarybų bei komisijų posėdžiai yra vieši, kuriuose gali dalyvauti ir aktyviai pasireikšti kiekvienas pilietis, svarstant kasdieninius socialinius, kultūrinius, saugumo, sporto įrengimų istaliavimo, eismo, miesto kelių priežiūros, aplinkosaugos ir kitus kvartalui rūpimus klausimus bei pasiūlyti iškilusių problemų sprendimus. Šiuose posėdžiuose Dižono kvartalų gyventojai dalyvauja gana aktyviai, svarstant juos dominančius klausimus. Miesto tarybos atstovai 1 kartą per metus miesto tarybos posėdžio metu teikia ataskaitą merui bei kitiems miesto tarybos nariams apie kvartalo taryboje apsvarstytus klausimus bei gyventojų pateiktus pasiūlymus. Šių kvartalų tarybų atitikmuo Lietuvoje galėtų būti seniūnų sueigos, tačiau Lietuvoje pačios gyventojų bendruomenės neaktyvios, nedalyvauja susirinkimuose, nes yra nusivylę, nepasitiki valdžios institucijomis, įsitikinę, kad jų nuomonės niekas neišklausys, netiki, kad gali ką nors pakeisti.

Kvartalo tarybos – vietinės patariamiosios asamblėjos, skirtos padėti išrinktiems miesto tarybos atstovams sužinoti apie gyventojų lūkesčius bei poreikius, apie prioritetus, bei tikslus, kuriems jie teikia didžiausią dėmesį. Šios kvartalų tarybos – taip naudinga priemonė, kuri suteikia galimybę:

- supažindinti kvartalo gyventojus su juose vykdomomis veiklomis bei patiems aktyviai jose dalyvauti,
- suteikia galimybę šnekėtis, diskutuoti su miesto tarybos nariais;
- informuoti kvartalo gyventojus apie mieste vykdomas veiklas bei pokyčius;
- suintensyvinti valdžios, asociacijų bei gyventojų dialogą, vienas kito išklausymą bei bendro sutarimo suradimą. [8]

Kaip ir kvartalų tarybos, taip pat yra organizuojami ir suaugusiųjų prižiūrimi vaikų tarybos posėdžiai, kuriuose vaikai sprendžia jiems rūpimus klausimus, mokosi būti aktyviais vietinės demokratijos piliečiais, turinčiais teisę pareikšti savo nuomonę, ieškoti kompromiso visų gerovei. Vaikų tarybos – tai puiki galimybė nuo mažų dienų ugdyti aktyvaus ir atsakingo piliečio savimonę, prikelti vaikus demokratijai, taip kuriant aktyvią pilietinę visuomenę.

Taigi kvartalų tarybos – tai puiki galimybė apsieisti požiūriais, įgyvendinti vietinę demokratiją, prienamą kiekvienam miesto gyventojui, atsižvelgti į kiekvieno gyventojų nuomonę, kuriant ateities miestą.

Toliau nagrinėsime Dižono aglomeracijos fiskalinės decentralizacijos laipsnį ir pagrindinius jos aspektus palyginsime su Lietuvos Vilniaus miesto savivaldybe, kaip panašiausia pagal gyventojų skaičių.

Aglomeracijų kūrimas – tai fiskalinės decentralizacijos „iš apačios į viršų“ pavyzdys, nes atsiranda atskirų institucijų plėtros procesuose. Vietinės (regioninės) valdžios organai susivienija ir paskiria tam tikras ribotas fiskalines funkcijas centrinei vyriausybei (Agglomeracijos tarybai). Tokia situacija vadinama federaciniu finansų modeliu, kuris yra būdingas JAV, Kanadai, Vokietijai, Šveicarijai, Indijai, Brazilijai ir Rusijai. Tokiose iš „apačios į viršų“ susidariusiose federacijose dažnai yra daug deramasi tarp įvairius fiskalinius principus palaikančių institucijų dėl įvairių valdžios lygmenų vaidmens ir atsakomybės<sup>10</sup>.

Fiskalinės decentralizacijos laipsnį nustatyti yra sunku, kadangi įvairūs mokslininkai vadovaujasi skirtingais fiskalinės decentralizacijos laipsnį apibrėžiančiais kriterijais:

- vieni tyrėjai mano, kad geriausiai fiskalinės decentralizacijos laipsnį atspindi vietos valdžios išlaidų dalis, palyginti su bendruoju šalies vidaus produktu, bei vietos valdžios išlaidų dalis, tenkanti visoms valstybės valdžios išlaidoms;
- kiti autoriai teigia, kad daugiausia dėmesio reikia skirti mokestinėms pajamoms ir jų bei visų šalies mokestinių pajamų santykiui;
- dar kiti tyrėjai mano, kad fiskalinės decentralizacijos laipsnį galima nustatyti, atsižvelgiant į vietos valdžios darinių priklausomybę nuo valstybės valdžios finansinių pervedimų ir į paskolų gavimo galimybes<sup>11</sup>.

Taigi nagrinėjant fiskalinę decentralizaciją Dižono aglomeracijoje, atsižvelgsime į tokius aspektus.

### **Išlaidų pasiskirstymas**

Dižono aglomeracija atsakinga už palankių sąlygų ekonominei plėtrai sudarymą, bendros ekonominės veiklos zonų išlaikymą ir administravimą, teritorijos sutvarkymą, vietinės reikšmės kelių bei gatvių priežiūrą, kelių infrastruktūros gerinimo politiką, stovėjimo aikštelių įrengimą bei priežiūrą, viešojo transporto organizavimą, socialinių paslaugų ir socialinės paramos teikimą, palankių gyvenimo sąlygų nuskriaustiems asmenims sudarymą, aplinkos apsaugos politikos užtikrinimą, kultūros bei sporto plėtrą, urbanistinių programų administravimą, pašalpų suteikimą viešiesiems ir privatiems juridiniams asmenims, kultūrinio paveldo objektų priežiūrą bei išsaugojimą, vandens tausojimo politiką, sveikatingumo politikos įgyvendinimą, subsidijų mokslo, kultūrinėms ar profesinėms institucijoms suteikimą ir kt.

Vilniaus miesto savivaldybė atsakinga už ikimokyklinį, vaikų ir jaunimo papildomą ugdymą, socialinių paslaugų įstaigų įsteigimą, išlaikymą, gyventojų užimtumo, kvalifikacijos

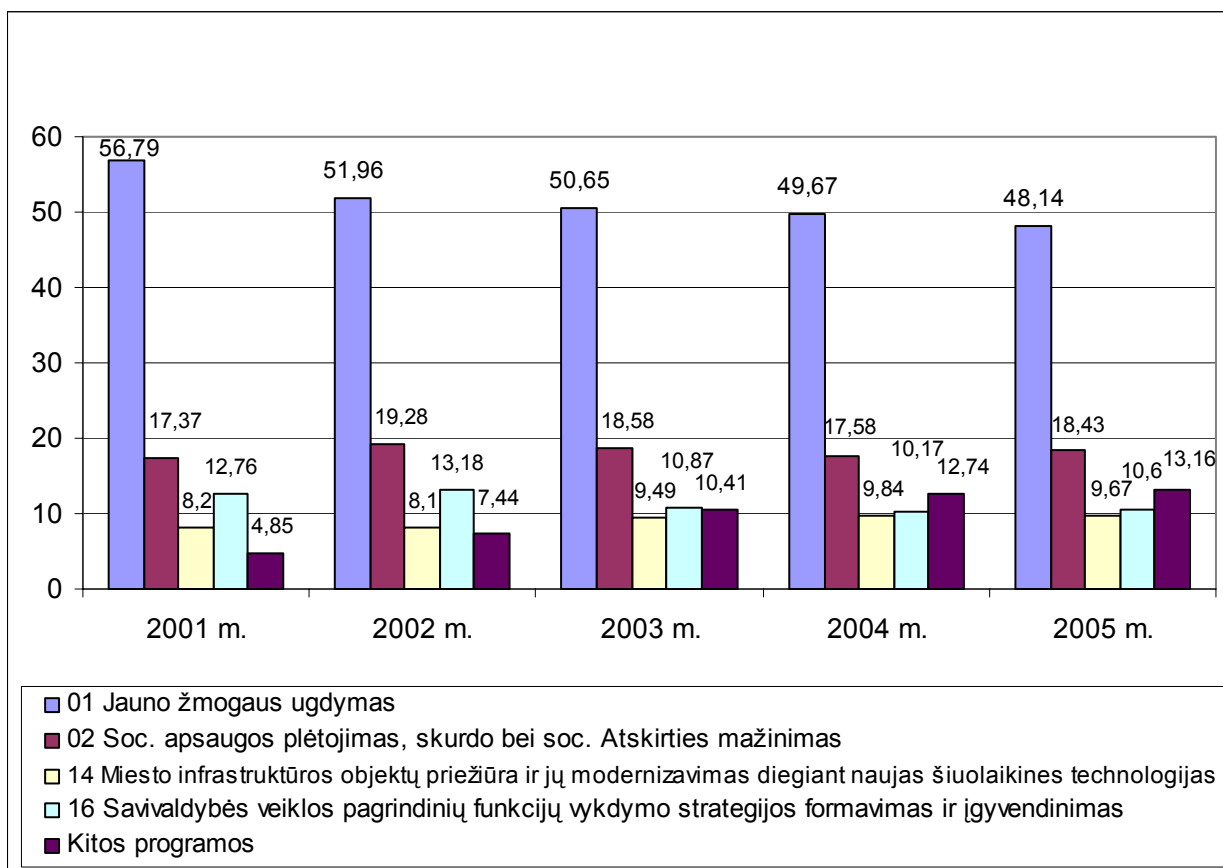
---

<sup>10</sup> Finansų ministerijos mokymo centras // <http://www.fmnc.lt/lit/world/paskaita9-1.htm>; prisijungimo laikas 2006-12-15

<sup>11</sup> A. Astrauskas, J. Striškaitė. Lietuvos savivaldybių finansinio savarankiškumo problemos ir perspektyvos // *Ekonomika*. 2003, Nr.62.

įgyjimo ir perkvalifikavimo organizavimą, kūno kultūros ir sporto plėtojimą, turizmo ir gyventojų poilsio organizavimą, sąlygų verslo plėtrai sudarymą, savivaldybės saugomų teritorijų steigimą, vaikų, jaunimo ir suaugusiųjų bendrojo lavinimo organizavimą, socialinių paslaugų ir socialinės paramos teikimą, pirminę asmens ir visuomenės sveikatos priežiūrą, gyventojų bendrosios kultūros ugdymą, vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūrą, ritualinių paslaugų teikimą ir kt.

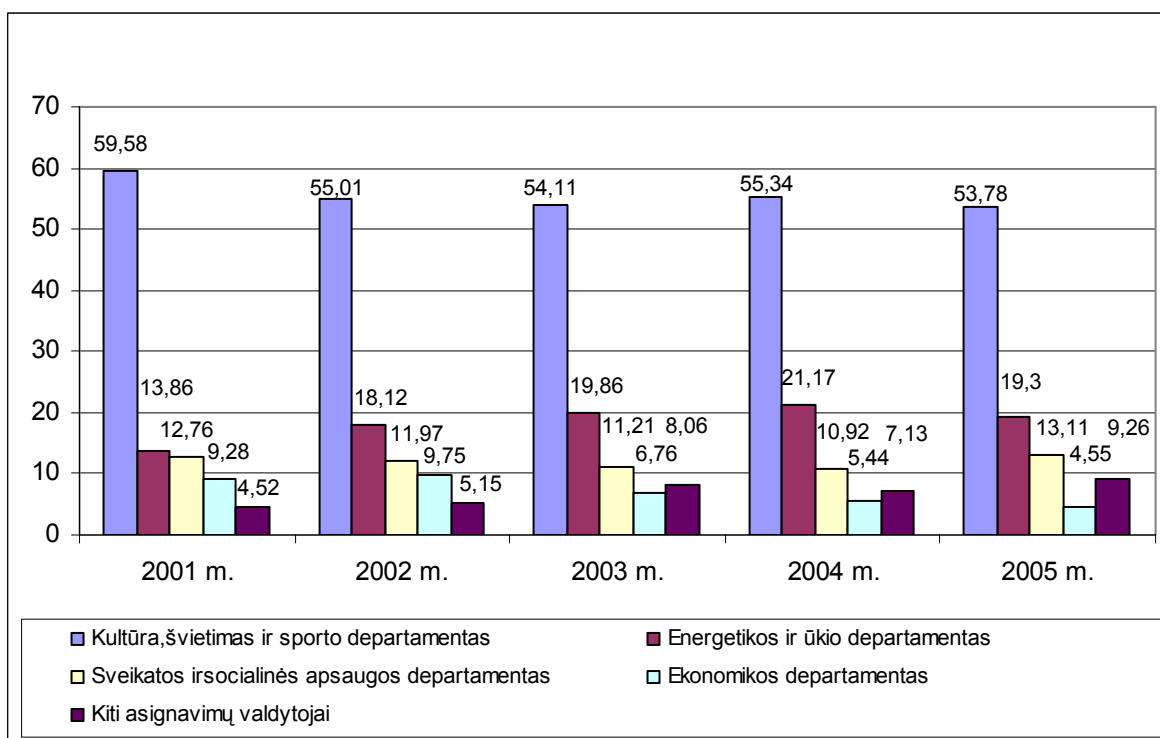
Skirtingai nei aglomeracija, Vilniaus miesto savivaldybės biudžete išlaidos skirstomos pagal programas (iš viso vykdoma 17 programų). Pastebima, kad kiekvienais metais asignavimai didėja ne visoms programoms įgyvendinti. Didėja asignavimai 01 programai „Jauno žmogaus ugdymas“, kuriai skiriama apie 50 proc. visų lėšų. Antra pagal asignavimų dydį programa - 02 programa „Socialinės apsaugos plėtojimas, skurdo bei socialinės atskirties mažinimas“, kuriai skiriama kasmet 17-19 proc. visų lėšų. Nemažai apie 10 proc. skiriama 14 programai „Miesto infrastruktūros objektų priežiūra ir modernizavimas diegiant naujas šiuolaikines technologijas“ bei 16 programai „Savivaldybės veiklos pagrindinių funkcijų vykdymo strategijos formavimas ir įgyvendinimas“. Likusioms programoms skiriama nedidelė lėšų dalis.



**5 pav.** Vilniaus miesto savivaldybės 2001 - 2005 metų biudžetų asignavimų struktūra pagal programas, procentais. [31 – 36]

Pagal asignavimų valdytojus didžiausią išlaidų dalį (apie 55 proc.) sudaro Kultūros, švietimo ir sporto departamentui skiriamos lėšos. 18,5 proc. vidutiniškai skiriama Energetikos ir

ūkio departamentui. Taip pat nemaža lėšų dalis (apie 12 proc.) skiriama sveikatos ir socialinės apsaugos departamentui.



**6 pav.** Vilniaus miesto savivaldybės 2001 - 2005 metų biudžetų asignavimų struktūra pagal asignavimų valdytojus, procentais. [31-36]

Išanalizavus Vilniaus miesto savivaldybės biudžeto išlaidas pagal programas, asignavimų valdytojus, matyti, kad prioritetinga sritis yra švietimas, kuriai skiriama daugiau nei 50 proc. visų biudžete patvirtinamų išlaidų. Kita prioritetinga sritis – socialinė apsauga, kuriai skiriama apie 17 proc. biudžeto lėšų. Trečioji pagal dydį sritis – miesto infrastruktūros objektų priežiūra ir modernizavimas, kuriai skiriama apie 10 proc. visų biudžeto lėšų. [www.vilnius.lt].

Išanalizavus Dižono aglomeracijos išlaidas pagal atliekama funkcijas, daugiausia lėšų (net apie 37 proc.) skiriama mokymams komunoms ir skolai padengti. Apie 20 proc. skiriama Aglomeracijos įdiegtos viešojo transporto sistemos funkcionavimui 21 komunoje užtikrinti. Taip pat nemažai lėšų (apie 14 proc.) skiriama šiukšlių rinkimui, apdorojimui. Apie 9 proc. visų Aglomeracijos biudžeto lėšų skiriama ekonominei veiklai vykdyti ir net 6 proc. skiriama miesto išplanavimui ir aplinkos apsaugai. Dižono aglomeracija investuoja į infrastruktūrą, aplinkosaugą, kultūros, socialinę ir sveikatos politiką. 2005/2006 m. augančių išlaidų 50 % skiriama socialinių sąlygų gerinimui, 25 % fiskaliniam potencialui bei 25% gyventojams.

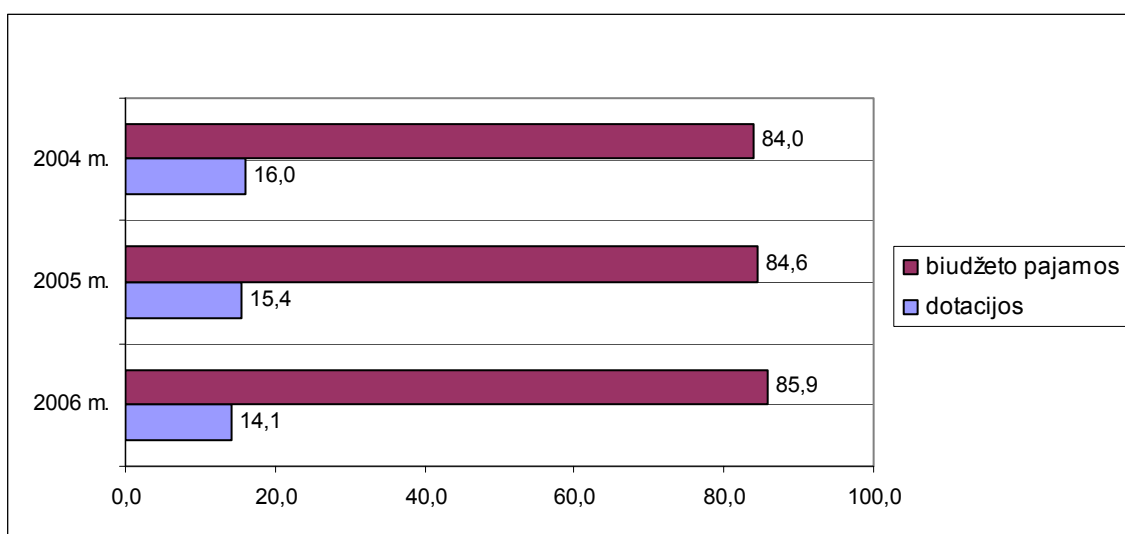
Vilniaus miesto savivaldybė kaip ir komunos Prancūzijoje vykdo labai platų spektrą funkcijų, tvarko visus viešuosius miesto reikalus. O Dižono aglomeracija vykdo siaurą funkcijų ratą, vykdo tik tas veiklas, kurias jai patikėjo pačios komunos, siekiant didesnio veiklos efektyvumo, ekonominės plėtros, geresnės gyvenimo kokybės bei regiono konkurencingumo.

## Pajamų pasiskirstymas

Dižono aglomeracijos pajamas sudaro mokesčiai, transporto įmokos, valstybės dotacijos ir kompensacijos, paskolos, apyvartinės pajamos, kitos pajamos.

Aglomeracijos mokesčiai – tai profesinis mokestis, trijų tiesioginių mokesčių (gyvenamosios vietos, žemė mokesčiai bei mokestis už pastatus) pridėtinis vertės mokestis, netiesioginiai mokesčiai tokie kaip šiukšlių surinkimo ir išvežimo, teritorijos tvarkymo, viešnagės, reklamos žiniasklaidoje, aprūpinimo elektros energija ir kt. Pajamos iš Profesinio mokesčio sudaro daugiausia (net 31 proc.) 2006 m. Aglomeracijos biudžeto pajamų. Valstybės subsidijos ir mokesstinės kompensacijos sudaro 16 proc. visų biudžeto pajamų. Šios dotacijos gaunamos iš valstybės biudžeto. Į šias pajamas įeina valstybės bendroji funkcionavimo subsidija, bendroji decentralizacijos subsidija bei trijų tiesioginių mokesčių pridėtinės vertės mokesčio kompensacinis fondas. Gana didelę dalį Aglomeracijos biudžeto dalį sudaro paskolos (apie 13,51 proc.), transporto įmokos (9 proc.), apyvartinės lėšos (8 proc., žiūrėti 2 pav.)

Aglomeracijos pajamos didėjo kasmet, pradėjus vykdyti naujas veiklas, papildomai prisijungus dar 5 komunoms, padidėjus investicijoms dėl vykdomų stambių infrastruktūrinių projektų. Toliau paanalizuosime Dižono aglomeracijos biudžeto pajamų ir gaunamų valstybės dotacijų santykį.



7 pav. Valstybės dotacijų dalis 2004 – 2006 m. Dižono aglomeracijos biudžete, procentais. [17]

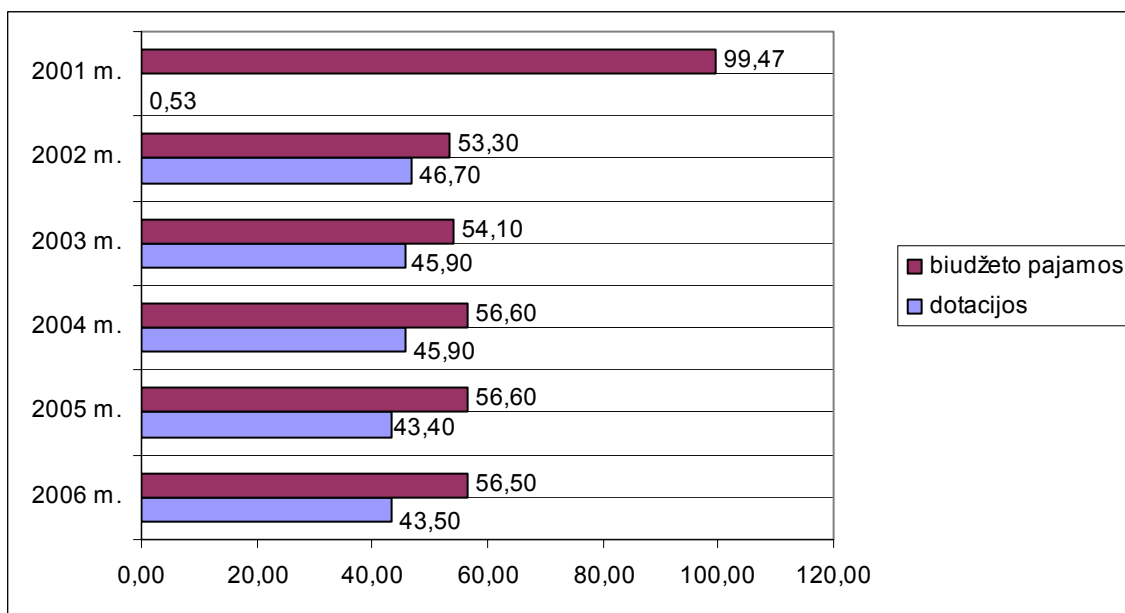
Santykis tarp mokesčių ir kitų pajamų, naudojamų savarankiškai atliekamoms funkcijoms finansuoti ir dotacijų rodo finansinį vietinės valdžios institucijų savarankiškumo laipsnį. Iš 5 paveikslo duomenų matyti, kad bendroje aglomeracijos struktūroje valstybės dotacijų lygis nėra aukštas, aglomeracija daug pajamų gauna iš Profesinio mokesčio ir kitų vietinių mokesčių, todėl galima daryti išvadą, kad Dižono aglomeracijos savarankiškumas yra gana aukštas. (Bendrai apie išlaidų ir pajamų pasiskirstymą Prancūzijos administraciniuose teritoriniuose vienetuose 2003 m.

žiūrėti 6 priedą).

Vilniaus miesto savivaldybės biudžeto pajamas sudaro mokesčiai, kitos pajamos, materialiojo ir nematerialiojo turto realizavimo pajamos, dotacijos. Savivaldybė gauna dotacijų iš valstybės biudžeto. Bendroji dotacija skiriama savivaldybės pajamų ir išlaidų struktūrų skirtumams, kuriuos lemia nuo savivaldybės veiklos nepriklausantys objektyvūs veiksniai, išlyginti. Specialioji tikslinė dotacija – tai valstybės biudžeto lėšos, įstatymais perduodamos savivaldybių biudžetams naudoti pagal tikslinę paskirtį.

Vilniaus miesto savivaldybės mokesčiai – tai gyventojų pajamų mokestis, turto mokesčiai, prekių ir paslaugų mokesčiai. Kitos pajamos – tai turto pajamos, pajamos už prekes ir paslaugas, pajamos iš baudų ir konfiskacijos, kitos neišvardintos pajamos. Materialiojo ir nematerialiojo turto realizavimo pajamas sudaro žemė ir kito ilgalaikio materialiojo turto realizavimo pajamos. 2006 m. Vilniaus miesto savivaldybės biudžete mokesčiai sudaro 49,6 proc. visų biudžeto pajamų, 6,2 proc. – kitos pajamos, 1,2 proc. materialiojo ir nematerialiojo turto realizavimo pajamos, 31,8 proc. – dotacijos, 4,3 proc. – apyvartos lėšos biudžeto lėšų stygiui dengti.

Vilniaus miesto savivaldybės pajamų nuo 2001 iki 2005 metų didėjimui daugiausia įtakos turėjo efektyvesnis gyventojų pajamų mokesčio bei prekių ir paslaugų mokesčių surinkimas, didesni gyventojų pajamų mokesčio atskaitymai savivaldybėms, skiriamų dotacijų iš valstybės biudžeto didinimas. Vilniaus miesto savivaldybės pajamos skirstomos į savivaldybės pajamas ir dotacijas iš valstybės biudžeto (6 pav.)



**8 pav.** Valstybės dotacijų dalis 2001-2006 metų Vilniaus miesto savivaldybės biudžete, procentais. [31-36]

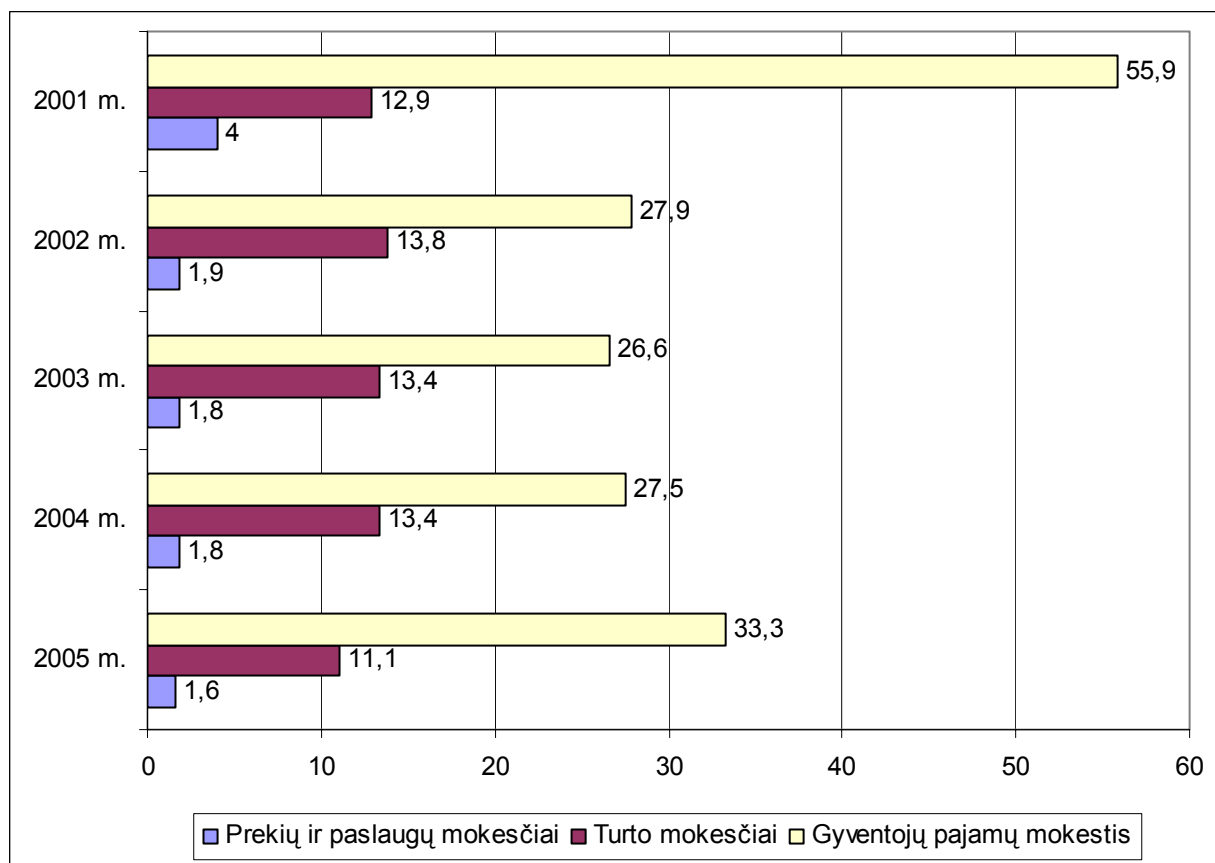
2002 metais pasikeitus biudžeto pajamų klasifikavimo tvarkai, pradėtos skirti dotacijos savivaldybių biudžetams iš valstybės biudžeto. LR vietos savivaldos įstatyme asignavimai

valstybinėms savivaldybėms perduotoms funkcijoms atlikti skiriami iš valstybės biudžeto ir pervedami savivaldybėms kaip specialioji dotacija. Taip pat iš valstybės biudžeto skiriama speciali tikslinė dotacija moksleivio krepšeliui finansuoti. 6 paveiksle matyti, kad nuo 2002 m. labai stipriai išaugo valstybės dotacijų lyginamasis svoris bendroje biudžeto pajamų apimtyje: 2001 m. – sudarė 0,53 proc., o 2002 m. valstybės dotacijų dalis sudarė net 46,7 proc. Taigi savivaldybių pajamų analizė leidžia teigti, kad Lietuvoje fiskalinės decentralizacijos lygis nėra aukštas, o pastaruoju metu sustiprėjo fiskalinės centralizacijos procesas. Kartu mažėja savivaldybių finansinis savarankiškumas.

Ši teiginį patvirtina ir detalesnė Vilniaus miesto savivaldybės mokestinių pajamų analizė (žiūrėti 7 pav.). Didžiausią mokestinių pajamų dalį sudarė – Gyventojų pajamų mokestis (iki 2003 m. – fizinių asmenų pajamų mokestis), kuris iki 2002 m. buvo pagrindinis savivaldybės biudžeto pajamų šaltinis (2001 m. GPM sudarė 55,9 proc. visų biudžeto pajamų, o 2002 m. – 27,9 proc.). Šio mokesčio lyginamasis svoris bendroje pajamų dalyje sumažėjo dėl pasikeitusios biudžeto pajamų struktūros. Kadangi GPM naujai paskirstomas tarp valstybės ir savivaldybių biudžetų, todėl vadinamas dalijamuoju mokesčiu. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu yra patvirtinama gyventojų pajamų mokesčio dalis, tenkanti visų savivaldybių biudžetams nuo pajamų į nacionalinį biudžetą. Vilniaus miestui nuo šios dalies skiriama 40 proc. Gyventojų pajamų mokestis nėra vietinis savivaldybės mokestis kaip Dižono aglomeracijos Profesinis mokestis, kurio tarifus ir dydį nustato Aglomeracija. Gyventojų pajamų mokesčio tarifus ir mokesčio dalį, tenkančią kiekvienai savivaldybei, nustato valstybė, remiantis patvirtintu LR savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymu. Jis yra surenkamas ir perskirstomas centralizuotai.

Analizuojant kitas savivaldybės biudžeto pajamas (turto pajamas, pajamas už prekes ir paslaugas, pajamas iš baudų ir konfiskacijos, kitas neišvardintas pajamas), jų lyginamasis svoris bendroje Vilniaus miesto savivaldybės biudžeto pajamų sudėtyje užima labai nevienodą dalį: 2001 m. – 3,9 proc., 2002 m. – 5,4 proc., 2003 m. – 6,6 proc., 2004 m. – 8,6 proc., 2005 m. – 7 proc. visų biudžeto pajamų.

Materialiojo ir nematerialiojo turto realizavimo pajamos – tai pajamos už parduotą žemę, už privatizuotas gyvenamąsias patalpas. Šios pajamos sudaro vidutiniškai apie 3 proc. visų biudžeto pajamų: 2002 m. – 3,3 proc., 2003 m. – 3,6 proc., 2004 m. – 3 proc., 2005 m. – 3,2 proc. visų savivaldybės biudžeto pajamų. Taigi mokesčiai valstybei užima labai didelę Vilniaus miesto savivaldybės biudžeto pajamų dalį.



**9 pav.** Mokesčių lyginamasis svoris bendroje pajamų dalyje 2001-2005., procentais. [31-36]

Išanalizavus Vilniaus miesto savivaldybės ir Dižono aglomeracijos pajamų struktūrą, matome, kad Dižono aglomeracija turi savarankiškas pajamas, yra įgyvendinta vietinių mokesčių sistema. Kaip jau buvo minėta, Aglomeracijoje pagrindinis mokestis, kuris sudaro trečdalį biudžeto pajamų yra Profesinis mokestis, kurio dydis ir tarifai yra nustatomi Aglomeracijos valdžios institucijų. O Vilniaus miesto savivaldybės pajamų struktūroje matyti, kad savarankiškos vietinių mokesčių sistemos nėra, prekių ir paslaugų mokesčiai, vietinės rinkliavos bendroje pajamų dalyje sudaro nežymią dalį: 2001 m. – 4 proc., 2003 m. – 1,8 proc, 2004 m. – 1,8 proc., 2005 m. 1,6 proc. Todėl reiktų įteisinti vietinių mokesčių institutą, didinant savivaldybės finansinį savarankiškumą.

Tiek Dižono aglomeracijoje, tiek ir Vilniaus miesto savivaldybėje viena iš svarbių pajamų dalių yra valstybės dotacijos (Dižono aglomeracijoje 2005 metais jos sudarė 18,22 proc., Vilniaus miesto savivaldybėje – 43,5 proc.). Vilniaus miesto savivaldybei skiriamos specialios tikslinės dotacijos valstybės deleguotoms funkcijoms vykdyti rodo, kad savivaldybės veikla, jai deleguotų funkcijų vykdymas labai priklauso nuo valdžios institucijų sprendimų dėl lėšų skyrimo savivaldybėms bei deleguojamų funkcijų kiekio. Tokia priklausomybė apriboja savivaldybės savarankiškumą siekiant užsibrėžtų ilgalaikių tikslų bei ekonominės socialinės gerovės.

Svarbu paminėti tai, kad labai žymiai skiriasi paskolų dalis Dižono ir Vilniaus pajamų



struktūrose. Dižono pajamų struktūroje vietinės paskolos užima tikrai nemažą dalį (13 proc., žr. 2 pav.). Paskolos investicijoms, konkrečių objektų statybai finansuoti ir biudžeto pajamų ir išlaidų disbalansui išlyginti imamos iš vietinių, regioninių, tarptautinių subjektų, taip pat išleidžiamos obligacijos įstatymų nustatyta tvarka.

Lietuvos teisės aktai taip pat numato šalies savivaldybių galimybę skolintis. Nors atrodo, kad savivaldybių skolinimosi galimybės didėja, tačiau reiktų prisiminti tą faktą, kad nuo 2002 m. savivaldybių biudžetuose pajamos, neįskaitant tikslinių dotacijų, nuo kurių ir priklauso paskolos dydis, ženkliai sumažėjo. Taigi sumažėjusios skolinimosi galimybės sumažino ir fiskalinę decentralizaciją šalyje. Reikėtų suformuoti teisinį-administracinį mechanizmą, leidžiantį savivaldybėms imti tokio dydžio ir trukmės paskolas, kokias jos pajėgtų gražinti numatytais terminais<sup>12</sup>. Savivaldybės galėtų intensyviau skolintis finansų rinkoje – išleisti užsienio šalyse paplitusių municipalinių obligacijų. Lietuvoje šie specifiniai skolos vertybiniai popieriai neegzistuoja ir šio skolinimosi būdo Lietuvos savivaldybės dėl teisinių ir procedūrinių priežasčių kol kas nenaudoja.

Palyginus Vilniaus miesto savivaldybės ir Dižono aglomeracijos išlaidų, pajamų, dotacijų pasiskirstymą, skolinimosi galimybes, matome visiškai skirtingas struktūras. Vilniaus miesto savivaldybės finansinis savarankiškumas yra labai ribotas, vietinių mokesčių koncepcija nėra įgyvendinta, finansinis savarankiškumas nepakankamas, atsilieka nuo europinio lygio. O Prancūzijoje vietiniai mokesčiai sudaro gana didelę dalį (54 proc.) vietinių biudžetų pajamų struktūroje. Centrinė valdžia nustato vietinių mokesčių maksimalius tarifus, o vietinės valdžios institucijos gali keisti neviršydamos nustatytą maksimalių<sup>13</sup>. Dižono aglomeracijoje vietinių mokesčių institutas yra pakankamai išplėtotas, vietiniai mokesčiai yra įteisinti įstatymais.

Apibendrinant galima teigti, kad Dižono aglomeracijos modelis su savarankiška vietine mokesčių sistema ir Vilniaus miesto savivaldybė yra visiškai skirtingi vietos valdžios institucijų lygmenys. Kiekvienoje šalyje pritaikant vietinių mokesčių institutą būtina atsižvelgti į vietos valdžios sugebėjimą administruoti vietinius mokesčius, į viešųjų paslaugų tiekimo, finansuojamo iš vietinių mokesčių, apimtį ir į bendrą mokesčių mokėjimo kultūrą. Tačiau tikrai galima teigti, kad komunų bendradarbiavimas kuriant aglomeracijas skatina efektyviau įgyvendinti vietinių mokesčių koncepciją, didinti aglomeraciją sudarančių komunų finansinį savarankiškumą ir tolygią plėtrą bei efektyviai vietinės valdžios institucijoms tvarkyti savo finansinius išteklius.

---

<sup>12</sup> A. Astrauskas, J. Striškaitė. Lietuvos savivaldybių finansinio savarankiškumo problemos ir perspektyvos // *Ekonomika*. 2003, Nr. 62

<sup>13</sup> G. Davulis. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas.

## IŠVADOS

1. Prancūzija – tai demokratinė decentralizuota unitarinė valstybė, turinti tris valdymo bei administracinių teritorinių vienetų lygius: regionus, departamentus ir komunas. Prancūzija istorijoje ilgą laiką buvusi stipri centralizuota valstybė, 1982 m., išleidus Pirmąjį decentralizacijos įstatymą, perėjo prie decentralizuoto valstybės valdymo, buvo pradėtas plėsti savarankiškas savivaldybės veiklos baras. Prancūzija išsiskiria savo komunų skaičiumi (36 779 komunos). Šis prancūziškasis fenomenas sukėlė nemažai valdymo problemų, todėl administraciniai teritoriniai vienetai pradėjo bendradarbiauti, siekdami racionaliau valdyti vietos savivaldos institucijas ir bendrai spręsti iškilusias problemas.
2. Decentralizacija pabrėžia, jog administracinis-teritorinis vienetas turi tam tikrą laisvę ar autonomiją, priimant sprendimus ir administruojant jų įgyvendinimą, vykdo tam tikras funkcijas, atskirtas nuo valstybės vykdomų funkcijų, tačiau jie yra nuolat valstybės kontroliuojami. Pusiausvyra tarp laisvės ir kontrolės principų - tikroji decentralizacija. Decentralizacija apima ne tik regionus ir departamentus, bet ir aglomeracijas, komunas bei tarp komunų susidariusias struktūras. Tai sudaro natūralų decentralizacijos pagrindą.
3. Organizuojant ūkinę veiklą, neabejotinai svarbus decentralizacijos procesas. Decentralizuota savivaldos sistema Prancūzijoje gerina demokratijos funkcionavimą, suteikiant didesnes galimybes piliečiams dalyvauti sprendimų priėmimo procese, skatina administracinių teritorinių vienetų bendradarbiavimą. Administracinių teritorinių vienetų bendradarbiavimas didina teikiamų paslaugų kokybę, ekonominę plėtrą, miestų konkurencingumą. Visomis priemonėmis siekiama didžiausio politinės ir institucinės sistemos supaprastinimo ir aiškumo.
4. 1999 m. liepos 12 d. įstatymu įsteigta naujovė, 1 iš naujausių tarpkomuninio bendradarbiavimo formų – aglomeracijų bendrijos. Nuo 2001 m. sausio 1 d. 90 aglomeracijų apjungė 11,5 milijonus gyventojų. Tai rodo šios naujos teisinės tarpkomuninio bendradarbiavimo formos populiarumą. Strateginės aglomeracijos bendrijos kompetencijos sritys: urbanistinis vystymasis (ekonomikos plėtojimas, erdvinis planavimas ir sutvarkymas) ir urbanistinė sanglauda (socialinė gyventojų pusiausvyra, miesto politika), įvairios techninės funkcijos (keliai, vandens tiekimas), kultūros ir sporto sričių plėtra, aplinkos sutvarkymas ir planavimas. Aglomeracija-decentralizacijos pasekmė.
5. 2002 m. balandžio mėn. 12 d. Valstybė, Burgundijos regiono taryba, Côte d'Or departamento taryba, indėlių kasa ir turto fondas bei 16 komunų su Dižono miestu priešakyje pasirašė sutartį, kuria įkūrė *Dižono aglomeraciją*. Tai ketvirtoji Prancūzijoje pasirašyta aglomeracijos sutartis. Dižono aglomeracijos teritorija išsiplėtė, Aglomeracijos teikiama nauda komunoms narėms paskatino 2004 m. sausio 1 d. prie Aglomeracijos prisijungti dar 5 komunas, siekiant ekonominio

augimo, nuolatinės ir tvarios plėtros, geresnės gyvenimo kokybės bei socialinės sanglaudos. Taigi dabar Dižono aglomeraciją sudaro 21 komuna, 250390 gyventojų, o tai sudaro 48% Côte d'Or departamento populiacijos ir 15% Burgundijos regiono populiacijos. Pagal gyventojų skaičių Dižono aglomeracija užima 17 vietą iš 162 aglomeracijų Prancūzijoje.

6. Išskiriami tokie strateginiai Dižono aglomeracijos tikslai:

- aglomeracijos patrauklumo ir atvirumo užsienio rinkoms skatinimas;
- nuolatinės plėtros skatinimas;
- inovacijų, gyvenimo kokybės plėtra ir identiteto išsaugojimas.

7. Dižono aglomeracijos ekonominė veikla nukreipta 6 pagrindinėmis kryptimis: plėtros strategijos apibrėžimas; dalyvavimas didžiųjų projektų finansavime; logistinė parama ir finansinė pagalba projektams; palengvinti naudojimąsi naujomis informacinėmis ir komunikacinėmis technologijomis; tarptautinio bendradarbiavimo plėtra, užmezgant ekonominius ir kultūrinius santykius su Bialystok miestu Lenkijoje; parama aukštajam mokslui ir moksliniams tyrimams.

8. Prancūzijos miestai suprato, kad siekiant ekonominės plėtros, konkurencingumo bei pridėtinės vertės, būtina bendrai sutelkti visus savo išteklius, pastangas bei energiją. Visomis priemonėmis siekiama didžiausio politinės ir institucinės sistemos supaprastinimo ir aiškumo.

9. Šiame darbe išanalizuotas Dižono aglomeracijos pavyzdys įrodo, kad komunų bendradarbiavimas gerina teikiamų paslaugų kokybę, darbo vietų skaičiaus augimą, mokslo ir technologijų vystymąsi, labiau įtakoja valstybės priimamus sprendimus, skatina miestų ekonominę plėtrą, jų konkurencingumą ir patrauklumą.

10. Fiskalinės decentralizacijos procese konkrečių valdymo lygių sprendimų priėmimo atsakomybė valstybės finansų srityje perskirstoma žemesnių valdymo lygių fiskalinės autonomijos didėjimo link. Pagrindiniai fiskalinės decentralizacijos aspektai: išlaidų paskirstymas, mokesčių paskirstymas, finansiniai pervedimai, skolinimosi mechanizmai.

11. Darbe remiantis įvairių autorių medžiaga buvo nagrinėjamas Dižono aglomeracijos ir Vilniaus miesto savivaldybės fiskalinės decentralizacijos laipsnis išlaidų, pajamų, valstybės dotacijų pasiskirstymo bei skolinimosi galimybių aspektais. Lietuvos savivaldybių fiskalinio decentralizavimo laipsnis yra mažas, nes savivaldybės nėra pakankamai savarankiškos, neturi tvirtų savivaldos tradicijų, vietinių mokesčių institutas Lietuvoje nėra įgyvendintas. Dižono aglomeracijai būdingas federacinis finansų modelis.

12. Palyginus Vilniaus miesto savivaldybės ir Dižono aglomeracijos išlaidų, pajamų, dotacijų pasiskirstymą, skolinimosi galimybes, matyti visiškai skirtingos struktūros. Vilniaus miesto savivaldybės finansinis savarankiškumas yra labai ribotas, vietinių mokesčių koncepcija nėra įgyvendinta, finansinis savarankiškumas mažas. Dižono aglomeracijoje vietinių mokesčių institutas yra pakankamai išplėtotas, vietiniai mokesčiai yra įteisinti įstatymais. Dižono pajamų

struktūroje vietinės paskolos užima tikrai nemažą dalį, jos skiriamos investicijoms, konkrečių objektų statybai finansuoti ir biudžeto pajamų ir išlaidų disbalansui išlyginti.

13. Skirtingai nei aglomeracija, Vilniaus miesto savivaldybės biudžete išlaidos skirstomos pagal programas (iš viso vykdoma 17 programų). Išanalizavus Vilniaus miesto savivaldybės biudžeto išlaidas pagal programas, asignavimų valdytojus, matyti, kad prioritetinga sritis yra švietimas, kuriai skiriama daugiau nei 50 proc. visų biudžete patvirtinamų išlaidų. Kita prioritetinga sritis – socialinė apsauga, kuriai skiriama apie 17 proc. biudžeto lėšų. Trečioji pagal dydį sritis – miesto infrastruktūros objektų priežiūra ir modernizavimas, kuriai skiriama apie 10 proc. visų biudžeto lėšų.

14. Išanalizavus Dižono aglomeracijos išlaidas pagal atliekama funkcijas, daugiausia lėšų (net apie 37 proc.) skiriama mokymams komunoms ir skolai padengti. Apie 20 proc. skiriama Aglomeracijos įdiegtos viešojo transporto sistemos funkcionavimui 21 komunoje užtikrinti. Taip pat nemažai lėšų (apie 14 proc.) skiriama šiukšlių rinkimui, apdorojimui. Apie 9 proc. visų Aglomeracijos biudžeto lėšų skiriama ekonominei veiklai vykdyti ir net 6 proc. skiriama miesto išplanavimui ir aplinkos apsaugai. Dižono aglomeracija investuoja į infrastruktūrą, aplinkosaugą, kultūros, socialinę ir sveikatos politiką. 2005/2006 m. augančių išlaidų 50 % skiriama socialinių sąlygų gerinimui, 25 % fiskaliniam potencialui bei 25% gyventojams.

15. Vilniaus miesto savivaldybė kaip ir komunos Prancūzijoje vykdo labai platų spektrą funkcijų, tvarko visus viešuosius miesto reikalus. O Dižono aglomeracija vykdo siaurą funkcijų ratą, vykdo tik tas veiklas, kurias jai patikėjo pačios komunos, siekiant didesnio veiklos efektyvumo, ekonominės plėtros, geresnės gyvenimo kokybės bei regiono konkurencingumo.

16. Dižono aglomeracijos pajamas sudaro mokesčiai, transporto įmokos, valstybės dotacijos ir kompensacijos, paskolos, apyvartinės pajamos, kitos pajamos. Bendroje aglomeracijos struktūroje valstybės dotacijų lygis nėra aukštas, aglomeracija daug pajamų gauna iš Profesinio mokesčio bei kitų vietinių mokesčių, todėl galima daryti išvadą, kad Dižono aglomeracijos savarankiškumas yra gana aukštas.

17. Vilniaus miesto savivaldybės biudžeto pajamas sudaro mokesčiai, kitos pajamos, materialiojo ir nematerialiojo turto realizavimo pajamos, dotacijos. Didžiausią Vilniaus miesto savivaldybės mokesčių pajamų dalį sudarė – dalijamasis Gyventojų pajamų mokestis, kuris yra naujai paskirstomas tarp valstybės ir savivaldybių biudžetų. Jis yra surenkamas ir perskirstomas centralizuotai. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu yra patvirtinama gyventojų pajamų mokesčio dalis, tenkanti visų savivaldybių biudžetams nuo pajamų į nacionalinį biudžetą. Vilniaus miestui nuo šios dalies skiriama 40 proc.

18. Dižono aglomeracija turi savarankišką pajamas, yra įgyvendinta vietinių mokesčių sistema. Aglomeracijoje pagrindinis mokestis, kuris sudaro trečdalį biudžeto pajamų yra Profesinis

mokestis, kurio dydis ir tarifai yra nustatomi Aglomeracijos valdžios institucijų. O Vilniaus miesto savivaldybės pajamų struktūroje matyti, kad savarankiškos vietinių mokesčių sistemos nėra, prekių ir paslaugų mokesčiai, vietinės rinkliavos bendroje pajamų dalyje sudaro nežymią dalį: 2001 m. – 4 proc., 2003 m. – 1,8 proc, 2004 m. – 1,8 proc., 2005 m. 1,6 proc. Todėl reiktų įteisinti vietinių mokesčių institutą, didinant savivaldybės finansinį savarankiškumą.

19. Tiek Dižono aglomeracijoje, tiek ir Vilniaus miesto savivaldybėje viena iš svarbių pajamų dalių yra valstybės dotacijos (Dižono aglomeracijoje 2005 metais jos sudarė 18,22 proc., Vilniaus miesto savivaldybėje – 43,5 proc.). Tačiau nuo 2002 m. labai stipriai išaugo valstybės dotacijų lyginamasis svoris bendroje Vilniaus miesto biudžeto pajamų apimtyje: 2001 m. – sudarė 0,53 proc., o 2002 m. valstybės dotacijų dalis sudarė net 46, 7 proc. Vilniaus miesto savivaldybei skiriamos specialios tikslinės dotacijos valstybės deleguotoms funkcijoms vykdyti rodo, kad savivaldybės veikla, jai deleguotų funkcijų vykdymas labai priklauso nuo valdžios institucijų sprendimų dėl lėšų skyrimo savivaldybėms bei deleguojamų funkcijų kiekio. Tokia priklausomybė apriboja savivaldybės savarankiškumą, siekiant užsibrėžtų ilgalaikių tikslų bei ekonominės socialinės gerovės.

20. Labai žymiai skiriasi paskolų dalis Dižono ir Vilniaus pajamų struktūrose. Dižono pajamų struktūroje vietinės paskolos užima apie 13 proc. O Lietuvoje nors nuo 2000 metų skolinimosi linitai buvo didinami, tačiau „grynosios“ savivaldybės pajamos (be tikslinių dotacijų) žymiai sumažėjo. Taigi sumažėjo ir skolinimosi galimybės.

14. Darbe buvo lyginta visiškai skirtingi vietinės valdžios lygmenys, siekiant per jų skirtumus atskleisti didelę vietos valdžios institucijų bendradarbiavimo reikšmę bei ekonominę naudą. Prancūzijoje komunų bendradarbiavimas, kuriant aglomeracijas, skatina efektyviau įgyvendinti vietinių mokesčių koncepciją, didinti aglomeraciją sudarančių komunų finansinį savarankiškumą ir tolygią plėtrą bei efektyvią ir savarankišką vietinės valdžios institucijų veiklą.

15. Apibendrinant šia tema autorių nuomones, galime pateikti tokius pasiūlymus:

- Turėtų būti skatinamas Lietuvos savivaldybių bendradarbiavimas, siekiant ekonominės naudos, efektyvaus vietos valdžios valdymo, tolygios savivaldybių plėtros bei didesnio ES lėšų įsisavinimo.
- Turėtų būti įteisintas vietinių mokesčių institutas, siekiant didesnio savivaldybių finansinio savarankiškumo.
- Turėtų būti plečiamos Lietuvos savivaldybių skolinimosi galimybės, suformuojant teisinį-administracinį mechanizmą imti tokio dydžio ir trukmės paskolas, kokias jos pajėgtų gražinti numatytais terminais, intensyviau skolinantis finansų rinkoje bei išleidžiant municipalinių obligacijų.

## SANTRAUKA

Piliečių teisė per vietos valdžios institucijas dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus – pamatinis demokratijos pagrindas. Europos vietos savivaldos chartijoje įtraukta fiskalinės decentralizacijos koncepcija, kuri pagrindžia, jog įvairių valdymo lygių finansiniai ištekliai turi būti proporcingi konstitucijoje ir įstatymuose numatytiems įpareigojimams.

Šio darbo tema – „Dižono aglomeracijos ūkinės veiklos analizė kaip gerosios praktikos pavyzdys Lietuvai“. Darbo tikslas – išnagrinėti Prancūzijos ūkinės veiklos organizavimo specifiką, išanalizuoti Prancūzijos administracinį - teritorinį suskirstymą, decentralizacijos procesą bei jos įtaką municipalitetų (regionų, departamentų, komunų) ūkinei veiklai, aprašyti municipalitetų bendradarbiavimo formas bei išnagrinėti konkrečios Dižono aglomeracijos ūkinės veiklos specifiką, aglomeracijos gerosios praktikos pritaikymo galimybes Lietuvos mastu bei Dižono aglomeracijos ir Vilniaus miesto savivaldybės fiskalinės decentralizacijos laipsnį išlaidų, pajamų, valstybės dotacijų pasiskirstymo bei skolinimosi galimybių aspektais. Darbe naudojama Prancūzijos teisinių, mokslinių, statistinių duomenų ir turinio analizė bei palyginimo metodas.

Baigiamasis darbas suskirstytas iš trijų dalių. Pirmoje dalyje nagrinėjamas Prancūzijos administracinis teritorinis suskirstymas, decentralizacijos proceso plėtra, valstybės atliekamos vietinės valdžios institucijų veiklos kontrolės mechanizmas, Prancūzijos municipalitetų bendradarbiavimo formas bei naujos tarpkomuninio bendradarbiavimo formas – aglomeracijos – veiklos specifiška. Antroje dalyje analizuojama konkrečios Dižono aglomeracijos kompetencija ir veiklos sritys, biudžeto sandara. Trečioje dalyje nagrinėjama Dižono aglomeracijos gerosios praktikos pritaikymo galimybės Lietuvoje, palyginami Dižono aglomeracijos ir Vilniaus miesto savivaldybės fiskalinės decentralizacijos laipsnis išlaidų, pajamų, valstybės dotacijų pasiskirstymo bei skolinimosi galimybių aspektais. Prancūzija ir Lietuva yra labai skirtingos, tačiau būtent per šių šalių skirtumus galima išskirti Prancūzijos didelę vietos valdžios institucijų bendradarbiavimo reikšmę bei ekonominę naudą nepriklausomai nuo šalių dydžio ar vykdomos politikos.

**Pagrindinės sąvokos:** administraciniai-teritoriniai vienetai, fiskalinė decentralizacija, aglomeracija, vietinių mokesčių koncepcija.

## RÉSUMÉ

Le droit des citoyens de participer dans les institutions municipales en gérant les affaires publiques est un principe fondamental de la démocratie. La Charte européenne de l'autonomie locale souligne le concept de la décentralisation fiscale, qui dit que tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice.

Le thème du travail de master est l'analyse de l'activité économique de l'Agglomération du Grand Dijon comme un exemple d'une bonne pratique pour la Lituanie. L'objet principal du travail – d'examiner la spécificité de l'organisation administrative en France, d'analyser le processus de la décentralisation et son influence aux collectivités territoriales et à l'activité économique des municipalités, décrire les formes de la coopération des municipalités et d'examiner la spécificité de l'activité économique de l'Agglomération concrète du Grand Dijon et les possibilités d'application de la bonne pratique de cette agglomération en Lituanie, d'analyser le niveau de la décentralisation fiscale dans l'Agglomération du Grand Dijon et dans la municipalité de Vilnius en analysant les aspects des dépenses, des ressources, la répartition des dotations de l'État et les possibilités des emprunts.

Le travail du master est composé de trois parties. Dans la première partie il est analysé l'organisation administrative, le développement du processus de la décentralisation, le mécanisme du contrôle de l'État, les formes de la coopération des municipalités en France et la spécificité de l'activité d'Agglomération. Dans la seconde partie on analyse la compétence et les sphères de l'activité de l'Agglomération du Grand Dijon, la structure du budget. Dans la troisième partie il s'agit des possibilités d'application d'une bonne pratique de l'agglomération du Grand Dijon en Lituanie, les niveaux de la décentralisation fiscale dans l'Agglomération du Grand Dijon et dans la Municipalité de Vilnius se sont comparés en analysant les aspects des dépenses, de la répartition des dotations de l'État et des possibilités des emprunts.

Au travail on utilise des méthodes d'analyse des documents juridiques, scientifiques, statistiques de la France, d'analyse de « contenu », d'analyse comparée des niveaux de la décentralisation fiscale dans l'Agglomération du Grand Dijon et dans la Municipalité de Vilnius en utilisant des données statistiques. La Lituanie et la France sont très différentes, mais précisément en ressortissant les différences de ces pays on peut marquer une grande importance et le profit économique de la coopération des institutions municipales indépendamment ni de la taille de pays, ni de la politique exécutée.

**Les termes principales:** les collectivités territoriales, la décentralisation fiscale, Agglomération, fiscalité locale.

## LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. La Charte européenne de l'autonomie locale de 1985.
2. La Constitution du 4 octobre 1958 de la Ve République.
3. Code général des collectivités territoriales.
4. Code de la construction et de l'habitation.
5. Loi n°82-213 02/03/1982 relative aux droits et libertés des communes,des départements et des régions (dite Loi Defferre).
6. Loi n°82-623 22/07/1982 modifiant et completant la loi 82-213 du 02-03-1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et précisant les nouvelles conditions d'exercice du contrôle administrative sur les actes des autorités communales, départementales et régionales.
7. Loi n°99-586 12/07/1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.
8. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de la proximité.
9. La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.
10. La lois n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.
11. Michel Verpeaux „ Les collectivités territoriales en France“, éd. „Dalloz“, Paris, 2002.
12. Michel Verpeaux, Anne Marceau, Philippe Delivet, Jean-Marie Bécet et autres. Les notices: „Les collectivités locales en France“ ( 2édition mise à jour), éd. „CNFPT La documentation française“, Paris, 2002.
13. „Le contrat de l' Agglomération Dijonnaise 2002-2006“, 2002.
14. „Cours de droit administratif“, 2000 m.
15. François Meyer ir Philippe Pottière-Sperry „L'acte II de la décentralisation enfin adopté“/Laikraštis „La gazette“, 2004.08.09
16. „Dijon l'Européenne sur le front du développement économique au profit de l'emploi“.
17. Les budgets primitif 2003, le budget primitif 2004, le budget 2005, le budget 2006.
18. Nomenclatures des communes „Instruction M14“ applicables au 1 janvier 2004, approuvés par le Comité des Finances Locales et le Conseil National de la Comptabilité.
19. 1982 m. kovo 25 d. Konstitucinio teismo sprendimas 137DC, G.D.C.C., nr. 33
20. [http://www.vie-publique.fr/dossier\\_polpublic/decentralisation](http://www.vie-publique.fr/dossier_polpublic/decentralisation) / prisijungimo laikas {2006.10.20}
21. <http://www.ville-dijon.fr> / prisijungimo laikas {2006.11.10}
22. <http://www.grand-dijon.fr> / prisijungimo laikas {2006.11.10}



23. Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire / [http://www.interieur.gouv.fr/sections/a\\_1\\_interieur/les\\_collectivites\\_locales](http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_1_interieur/les_collectivites_locales); prisijungimo laikas {2006-11-13}
24. Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire/Direction générale des collectivités locales / <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/>; prisijungimo laikas {2006-11-13}
25. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 91-2832
26. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 4-47.
27. Lietuvos Respublikos 2006 m. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Valstybės žinios. 2005, Nr. 150-5462.
28. Lietuvos Respublikos 2005 m. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004, Nr. 171-6303.
29. Lietuvos Respublikos 2004 m. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Valstybės žinios. 2003, Nr. 121-5466.
30. Lietuvos Respublikos Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 94-3307
31. Vilniaus miesto tarybos 2001 m. vasario 28 d. sprendimas Nr. 222 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės 2001 metų biudžeto tvirtinimo“ / <http://www.vilnius.lt/vaktai/Default.aspx?item=find&dokid=21025628>; prisijungimo laikas: 2006-10-12.
32. Vilniaus miesto tarybos 2002 m. kovo 1 d. sprendimas Nr. 507 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės 2002 metų biudžeto tvirtinimo“ / <http://www.vilnius.lt/vaktai/Default.aspx?item=find&dokid=21031166>; prisijungimo laikas: 2006-10-12.
33. Vilniaus miesto tarybos 2003 m. vasario 19 d. sprendimas Nr. 792 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės 2003 metų biudžeto tvirtinimo“ / <http://www.vilnius.lt/vaktai/Default.aspx?item=find&dokid=21036832>; prisijungimo laikas: 2006-10-12.
34. Vilniaus miesto tarybos 2004 m. vasario 11 d. sprendimas Nr. 1-227 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės 2004 metų biudžeto tvirtinimo“ / <http://www.vilnius.lt/vaktai/Default.aspx?item=find&dokid=21044039>; prisijungimo laikas: 2006-10-12.
35. Vilniaus miesto tarybos 2004 m. gruodžio 29 d. sprendimas Nr. 1-616 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės 2005 metų biudžeto tvirtinimo“ / <http://www.vilnius.lt/vaktai/Default.aspx?item=find&dokid=30120471>; prisijungimo laikas:

- 2006-10-12.
36. Vilniaus miesto tarybos 2006 m. sausio 25 d. sprendimas Nr. 1-1025 „Dėl Vilniaus miesto savivaldybės 2006 metų biudžeto tvirtinimo“ / <http://www.vilnius.lt/vaktai/Default.aspx?item=find&dokid=30112407>; prisijungimo laikas: 2006-10-12.
37. A. Raipa, E. Backūnaitė. Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai // Viešoji politika ir administravimas. 2004, Nr. 7.
38. R. Stačiokas, Justinas Rimas. Lietuvos savivaldybių raida ir veiklos finansavimas // Monografija, Kaunas, 2002 m. P. 183 – 267.
39. G. Davulis. Lietuvos savivaldybių veiklos ekonominiai ir finansiniai aspektai // Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas, MRU Leidybos centras, 2006, P. 128-154.
40. G. Davulis. Vietinių mokesčių koncepcija Lietuvoje // Viešoji politika ir administravimas. 2006 m, nr. 15.
41. A. Astrauskas, J. Striškaitė. Lietuvos savivaldybių finansinio savarankiškumo problemos ir perspektyvos // Ekonomika. 2003, Nr. 62
42. J. Baltušnikienė. Fiskalinės decentralizacijos teoriniai ir metodologiniai aspektai // Pinigų studijos. 2004, Nr. 1. P. 89.
43. Finansų ministerijos mokymo centras // <http://www.fmmc.lt/lit/world/paskaita9-1.htm>; prisijungimo laikas 2006-12-15
44. W. Parsons. Viešoji politika. // Vilnius, 2001 m.
45. Vilniaus miesto 2002-2011 m. strateginis planas // <http://www.vilnius.lt/vmsp/>; prisijungimo laikas 2006-12-14

## **PRIEDAI**