

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
KONSTITUCINĖS TEISĖS KATEDRA**

Vaida Luščikauskaitė

Neakivaizdinio sk. Teisės ir valdymo studijų programos 4-08 gr. studentė

SAVIVALDYBĖS KONTROLIERIAUS INSTITUCIJA LIETUVOJE

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas-
Dr. S. Vidrinskaitė

Katedros vedėjas –
Prof. Dr. E. Jarašiūnas

Vilnius 2005

Turinys

Įvadas.....	2
1. Kontrolės kaip socialinio fenomeno pagrindiniai principai	6
2. Tarptautiniai ir ES audito reikalavimai	10
3. Savivaldybės kontrolieriaus institucijos Lietuvoje teisinio reglamentavimo raidos etapai.....	12
3. 1. Savivaldybės kontrolės institucijos reglamentavimas LR Vietos savivaldos pagrindų įstatyme.....	12
3. 2. Nepriklausomos LR savivaldos sistemos kūrimo etapas.....	13
3. 3. Savivaldybės kontrolės institucijos reglamentavimas 2000 m. LR Vietos savivaldos įstatyme.....	16
3. 4. Savivaldybės kontrolės institucijos reglamentavimas LR narystės ES išvakarėse.....	19
4. Sociologinis savivaldybės kontrolieriaus institucijos tyrimas Marijampolės apskrities ir Kauno miesto savivaldybėse.....	27
4. 1. Tyrimo rezultatų analizė.....	27
4. 2. Tyrimo išvados	50
5. LR savivaldybių kontrolės sistema tarptautiniame ir ES kontekste	52
5. 1. Skandinavijos valstybių patirtis savivaldybių kontrolės srityje	52
5. 1. 1. Danijos savivaldybių audito sistema	52
5. 1. 2. Švedijos savivaldybių audito sistema	54
5. 2. LR savivaldybių kontrolės sistemos atitikimo tarptautiniams ir ES audito standartams vertinimas.....	55
Išvados.....	59
Rekomendacijos.....	62
Pagrindinės sąvokos	63
Literatūros sąrašas	64
Santrauka.....	76
Priedai.....	77
1 priedas.....	77
2 priedas.....	77
3 priedas.....	78
4 priedas.....	79
5 priedas.....	80
6 priedas.....	81
7 priedas.....	83
8 priedas.....	85
9 priedas.....	86
10 priedas.....	88
11 priedas.....	88
12 priedas.....	88
13 priedas.....	89
14 priedas.....	89
15 priedas.....	89
16 priedas.....	90
17 priedas.....	90
18 priedas.....	91

IVADAS

Savivaldos, kaip vienos iš valdžios ir valdymo formų, mechanizmo efektyvus funkcionavimas neįmanomas be kontrolės, tiksliau be savikontrolės. Todėl natūralu, kad vietos savivaldybių tarybos, kaip pagrindiniai ir svarbiausi vietos savivaldos sistemos subjektai, kontrolės funkcijai realizuoti organizuoja atitinkamus specializuotus struktūrinius padalinius – kontrolieriaus tarnybas, vykdančias savivaldybės finansinę ir veiklos kontrolę. Tai ne vienintelė savivaldybės kontrolės institucija. Vienokios ar kitokios kontrolės funkcijos ir teisės yra suteiktos Valstybės kontrolei, Vyriausybės atstovui apskrityje, Seimo kontrolieriams, Finansų ministerijai, teismams ir kitoms institucijoms. Be to, savivaldybių kontrolieriai taip pat turi jų interesus atstovaujančią instituciją – 1998 m. spalio 13 d. įkurtą Savivaldybių kontrolierių asociaciją (toliau – LSKA), kurios nariais yra visų 60 savivaldybių kontrolierių tarnybos. Asociacijos pagrindinis tikslas – suvienyti visų šalies savivaldybių kontrolierių tarnybas, tinkamai atstovauti savo nariams ir ginti jų interesus, siekti savivaldybių kontrolierių nepriklausomumo ir savarankiškumo, rūpintis narių kvalifikacijos kėlimu ir žinių tobulinimu. Anksčiau minėtų kontrolės institucijų veikla pakankamai plačiai nušviečiama ir literatūroje, ir žiniasklaidoje, jos leidžia savo informacinius leidinius, kuriuose pateikiamos „šviežiausios“ aktualijos, veiklos analizės ir ataskaitos. Išsami informacija apie minėtų institucijų veiklą pateikiama tokiuose šaltiniuose: Valstybės kontrolės biuletenyje, Seimo kontrolierių informaciniame biuletenyje, internetinėse svetainėse. Antra vertus, rasti mokslinių tiriamųjų darbų ar disertacijų, nagrinėjančių „vietinio lygmens“ kontrolierių veiklą ir straipsnių, analizuojančių visų savivaldybių kontrolės teises turinčių institucijų kaip visumos veiklą ir įtaką savivaldybių kontrolei, nepavyko.

Šiandien efektyvi savivaldybių kontrolės sistema – viena problematiškiausių savivaldos sričių, kuria aktyviai susidomėta tik pradėjus derybas dėl narystės Europos Sąjungoje (toliau - ES). Iki to laiko analizuojama sritis Lietuvos politikų ir ekspertų buvo nustumta į antrąjį planą ir plačiai neaprašoma. 2004 m. gegužės 1 d. Lietuva tapo pilnateise ES nare, iki šios datos ji turėjo pilnai įgyvendinti įsipareigojimus Finansų kontrolės srityje, pagal kuriuos, be kitko, reikėjo įdiegti ir europinius standartus atitinkančią bei efektyvų Bendrijos struktūrinių fondų lėšų panaudojimą užtikrinančią savivaldybių kontrolės sistemą. Taigi narystės ES išvakarėse savivaldybių savikontrolės problemos aktualumas buvo nenuginčijamas – tuo metu dar nebuvo sutarta dėl teisinės bazės (t.y. Lietuvos Respublikos (toliau – LR) Vietos savivaldos įstatymo (toliau – VSI) kai kurių straipsnių nuostatų, kurios aiškiai reglamentuotų savivaldybės kontrolieriaus kompetenciją ir vietą bendroje valstybės kontrolės institucijų sistemoje), praktiškai nefunkcionavo efektyvi tarptautinius standartus tenkinanti audito sistema, nebuvo suderinta įvairių kontrolės institucijų kompetencija ir jų funkcijų pasiskirstymas, taip pat nebuvo patvirtintos valstybinės kontrolės

sistemos koncepcijos (šiuos teiginius patvirtino ir mano pačios 2002 m. atliktas savivaldybės kontrolieriaus institucijos funkcionavimo ir teisinio reglamentavimo tyrimas, kurio metu buvo nustatyta, jog Lietuvoje nebuvo nuoseklios ir vientisos savivaldybių kontrolės sistemos, o pačių savivaldybių kontrolierių veiklos efektyvumas buvo nepakankamas vietos savivaldos institucijų kontrolei užtikrinti).

Šiame darbe analizuojama Lietuvos savivaldybių kontrolieriaus institucija, galimi kokybiniai, su pilnateise naryste ES susiję vietos savivaldos kontrolės instituciniai pokyčiai bei šios srities problematika yra vertintini kaip aktuali ir svarbi valstybės valdymo sritis.

Magistrinio darbo tikslas – atlikti sisteminę savivaldybės kontrolieriaus institucijos Lietuvoje analizę.

Darbo uždaviniai:

1. Aptarti bendruosius kontrolės kaip socialinio fenomeno principus.
2. Apžvelgti pagrindinius tarptautinių organizacijų ir ES keliamus audito reikalavimus.
3. Išanalizuoti savivaldybės kontrolieriaus institucijos statusą ir kompetenciją reglamentuojančius teisės aktus.
4. Atlikti pakartotinį Marijampolės apskrities (Marijampolės, Kazlų Rūdos, Kalvarijos, Vilkaviškio rajono ir Šakių rajono) ir Kauno miesto savivaldybių kontrolierių institucijų sociologinį tyrimą ir
 - Išsiaiškinti, ar efektyviai dirba savivaldybės kontrolieriaus institucija ir su kokiomis problemomis susiduria, vykdant įstatymo pavestas funkcijas bei uždavinius.
 - Įvertinti tiriamų savivaldybių kontrolieriaus institucijos bendradarbiavimą su valstybinio lygmens kontrolės institucijomis: Vyriausybės atstovu apskrityje, Valstybės kontrole, Seimo kontrolieriais ir kt.
 - Nustatyti, ar LR egzistuoja vientisa ir efektyvi savivaldybių kontrolės sistema.
5. Išanalizuoti LR savivaldybių kontrolės sistemos vietą tarptautiniame ir ES kontekste:
 - Supažindinti su kitų Europos valstybių savivaldybių kontrolės pavyzdžiais, nustatyti tų sistemų pagrindinius privalumus ir galimybes jas sėkmingai pritaikyti Lietuvoje.
 - Nustatyti, kokių mastu Lietuvoje taikoma sistema atitinka Europos Bendrijos ir tarptautinius finansų kontrolės reikalavimus.
 - Pasiūlyti galimus savivaldybių kontrolės sistemos reformos kelius ir kryptis trumpalaikėje ir ilgalaikėje perspektyvoje.

Tyrimo hipotezė – vietos savivaldos kontrolės sistemos funkcionavimo efektyvumas Lietuvoje nėra pakankamas.

Tyrimo objektas – savivaldybės kontrolieriaus tarnyba LR.

Tyrimo dalykas – savivaldybės kontrolieriaus institucijos teisinio reglamentavimo, institucinės raidos, veiklos ir funkcijų problematika.

Tyrimo metodai

Pateikiant bendrąją kontrolės kaip socialinio fenomeno apžvalgą taikytas *mokslinės literatūros analizės metodas*.

Analizuojant tarptautinių organizacijų (INTOSAI, EUROSAI, SIGMA) ir ES deklaruojamus audito reikalavimus pasitelkta *oficialiųjų dokumentų analizė*.

Nagrinėjant savivaldybės kontrolieriaus institucijos teisinį reglamentavimą panaudota *oficialiųjų dokumentų ir sisteminė teisės aktų analizė*, leidžianti atlikti pakankamai plačią ir objektyvią literatūros tiriama tema apžvalgą. Lyginant savivaldybės kontrolieriaus institucijos funkcijų ir kompetencijos kaitą, naudotas *lyginamosios analizės metodas*, kuris leido atskleisti esminius šios institucijos funkcijų ir teisinio reglamentavimo pokyčius.

Atliekant savivaldybės kontrolieriaus institucijos tyrimą, pasitelktas *sociologinis tyrimas pagal kokybinio tyrimo metodą*. Pagrindinis sociologinio tyrimo tikslas - surinkti visapusišką informaciją apie savivaldybės kontrolieriaus institucijos veiklą, įsigilinti į atskirus atvejus, padaryti apibendrinimus ir pasiūlyti galimus egzistuojančios sistemos reformavimo būdus.

Sociologinio tyrimo metu gauti duomenys buvo lyginami su analogiško 2002 m. atlikto tyrimo rezultatais. Tai leido nustatyti esminius šiose savivaldybėse esančių kontrolierių institucijų teisinio reglamentavimo, veiklos efektyvumo bei sąveikos su kitomis valstybinio lygmens kontrolės institucijomis pokyčius Lietuvos narystės ES išvakarėse ir tapus pilnateise šios organizacijos nare.

Analizuojant kitų Europos valstybių patirtį savivaldybių kontrolės srityje ir siekiant išsiaiškinti valdžios atstovų ir nepriklausomų vertintojų požiūrį į savivaldybių kontrolės problemą Lietuvoje, naudotas *mokslinių ir apžvalginių straipsnių analizės metodas*.

Darbe naudojami sutrumpinimai:

LRK – Lietuvos Respublikos Konstitucija.

LR KT – Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas.

LR VSI – Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas.

LSA – Lietuvos savivaldybių asociacija.

LSKA – Lietuvos savivaldybių kontrolierių asociacija.

CVAT – Centrinė vidaus audito tarnyba.

TILS – Transparency International Lietuvos skyrius.

1. KONTROLĖS KAIP SOCIALINIO FENOMENO PAGRINDINIAI PRINCIPAI

Kuriant savivaldybių kontrolės sistemą, būtina atsižvelgti ne tik į bendrus tarptautinius finansinės kontrolės standartus bei nuostatas, bet ir aptarti pačios kontrolės, kaip socialinio reiškio, principus.

Bet kurioje socialinėje sistemoje kontrolė funkcionuoja (ar bent turėtų funkcionuoti) ne chaotiškai, bet remiantis pagrindinėmis, bendromis ir stabiliomis nuostatomis, kurias, apibendrintai vadindami kontrolės principais, autoriai įvardija nevienodai – nuostatomis, idėjomis, taisyklėmis, reikalavimais ir panašiai.¹ Kontrolės principai, daugumos tyrinėtojų nuomone, atspindi svarbiausias viso kontrolės mechanizmo, kontrolinės veiklos puses ir sudaro savotišką kontrolės mechanizmo teorinio pagrindo karkasą. Teigiama, jog šių principų reikalavimai turi tapti teoriniais orientyrais, kuriais savo kasdieninėje veikloje privalo vadovautis tiek kontrolės institucijos, tiek ir kiekvienas kontrolierius ar auditorius asmeniškai. Dėl šios priežasties nekyla abejonių, jog kontrolės principų analizė ir studijavimas padeda visapusiškiau ir giliau suvokti pačios kontrolės, kaip sudėtingo socialinio fenomeno turinį ir esmę.

Įvairūs mokslininkai labai įvairiai klasifikuoja kontrolei būdingus principus. Paprastai išskiriamos trys jų rūšys:

➤ *Bendrieji principai.* Prie jų priskiriami tokie kontrolės principai kaip kontrolės nepriklausomumas ir objektyvumas, teisėtumas ir kiti. Šie principai dažniausiai įtvirtinami atskirų šalių konstitucijose ir tarptautinių kontrolės organizacijų (INTOSAI², EUROSAI³) dokumentuose.

¹ Katkus A. Valstybinė ekonominė kontrolė.- Vilnius, 1997 - p. 63.

² INTOSAI – tarptautinė aukščiausiųjų kontrolės institucijų organizacija, įkurta 1953 m. 34 valstybių (valstybių narių skaičius šiandieną yra išaugęs iki 170). Filosofinis ir conceptualus jos veiklos pagrindas - aukščiausiųjų audito institucijų nepriklausomumas ir demokratinė veiklos aplinka. Šių principų nuolatinis ir nenutrūkstamas stiprinimas yra esminis INTOSAI ir jos valstybių-narių tikslas bei uždavinys. Pagrindinis šios organizacijos tikslas - "Experientia mutua omnibus prodest", t.y. informacijos ir patirties mainai tarp INTOSAI valstybių-narių, siekiant nuolatinio aukščiausiųjų valstybinių audito institucijų veiklos efektyvumo gerinimo. INTOSAI veikiantys komitetai: audito standartų, apskaitos standartų, vidaus kontrolės standartų, informacinių technologijų audito ir valstybės skolos bei dvi darbo grupės -privatizavimo ir programų vertinimo. Valstybės kontrolė kaip aukščiausioji kontrolės institucija pilnateise INTOSAI nare tapo 1992 m. (http://www.vkontrolė.lt/t_rysiai_organizacijos.shtml) (2005 03 19). INTOSAI tinklalapis: http://www.intosai.org/2_OVERVe.html (2005 03 19).

³ EUROSAI – Europos aukščiausiųjų audito institucijų organizacija, vienas iš INTOSAI padalinių. EUROSAI tinklalapis: <http://www.eurosai.org> (2005 03 19). Valstybės kontrolė nuo 1993 m. bendradarbiauja su EUROSAI Aplinkos audito ir Informacinių technologijų darbo grupėmis ir stebėtojos teisėmis dalyvauja Kvalifikacijos tobulinimo komiteto veikloje. 2002 m. Maskvoje vykusiame V EUROSAI kongrese Valstybės kontrolė buvo išrinkta šios organizacijos valdymo tarybos nare 6 metams, o 2004 m. rugsėjį Vilniuje buvo surengtas kitas valdymo tarybos posėdis. Šie faktai rodo, kad Lietuvos aukščiausiojo lygio kontrolės institucija yra užmezgusi glaudžius bendradarbiavimo santykius su pasaulinio lygio organizacijomis, kurios domisi Baltijos regionu ir siekia perduoti jam savo patirtį audito ir kontrolės srityje. Valstybės kontrolė savo ruožtu įgytą patirtį perduoda vietinio lygmens kontrolės institucijoms, tame tarpe ir savivaldybių kontrolieriams, idant būtų sukurta aukšto lygio, profesionali ir visiškai nepriklausoma kontrolės sistema. (http://www.vkontrolė.lt/t_rysiai_organizacijos.shtml).

Jie taip pat reglamentuoti INTOSAI Limos deklaracijoje⁴, INTOSAI tarptautiniuose žodynėliuose, INTOSAI valstybinės kontrolės standartuose, taip pat kai kurių užsienio šalių kontrolės standartuose.⁵

➤ *Kontrolės institucijų veiklos principai.* Pastarieji siejami su konkrečiomis kontrolės institucijomis. Pats audito tikslas apibrėžtas jau anksčiau minėtoje Limos deklaracijoje: “<...> atskleisti nukrypimus nuo priimtų standartų ar teisėtumo, ekonomiškumo, rezultatyvumo ir efektyvumo principų pažeidimus, kad būtų galima kuo anksčiau pataisyti padėtį, esant reikalui patraukti kaltus asmenis atsakomybėn <...>”, o atskiruose straipsniuose detalizuojami esminiai kontrolės institucijų veiklą reglamentuojantys principai, tokie kaip aukščiausiųjų audito institucijų nepriklausomumas (5 str.: “Aukščiausiosios audito institucijos joms patikėtus uždavinius gali atlikti objektyviai ir efektyviai tik tuo atveju, jei jos yra nepriklausomos nuo audituojamų subjektų ir yra apsaugotos nuo pašalinės įtakos. <...> Aukščiausioji audito institucija privalo turėti funkcinį ir organizacinį savarankiškumą, būtiną jai patikėtiems uždaviniams vykdyti.”), audito institucijų narių ir tarnautojų nepriklausomumas (6 str.: “Aukščiausiųjų audito institucijų nepriklausomumas yra tiesiogiai susijęs su jų narių nepriklausomumu. <...> Jų atšaukimo procedūra turi būti nustatyta Lietuvos Respublikos Konstitucijoje (toliau – LRK) ir negali trukdyti jų nepriklausomumui.”⁶), finansinis audito insitucijų nepriklausomumas (7 str.).⁷

➤ *Kontrolierių ir auditorių veiklos principai.* Šie principai vertinami kaip “išvestiniai” iš dviejų pirmųjų, labiausiai personifikuoti veiklos principai, dažniausiai formuluojami kaip kvalifikaciniai reikalavimai asmeninėms kontrolieriaus savybėms arba kaip profesinės etikos reikalavimai. Prie šių, sąlyginai vadintinų “personaliniais” kontrolės principais priskiriami: operatyvumas, dalykiškumas, kūrybiškumas, tikslumas, iniciatyvumas, pareigingumas, kompetentingumas, drausmingumas ir kiti.⁸

Išanalizavus mokslinėje literatūroje pateiktas kontrolės principų klasifikacijas, galima teigti, kad dažniausiai praktikoje taikomi kontrolės principai yra

1. Nepriklausomumas. Tai vienas svarbiausių kontrolės principų. Dar 1995 m. EUROSAI seminare Rumunijoje INTOSAI Generalinis sekretorius dr. F. Fydleris pažymėjo, kad “kontrolė turi būti reali ir nepriklausoma, nes tai turi didelės įtakos formuojant teisinę demokratinę valstybę, auklėjant piliečius pagarbos teisei ir įstatymams dvasia, nes egzistuoja koreliacija tarp demokratijos

⁴ INTOSAI, Limos deklaracija dėl audito principų gairių, 1977 m. INTOSAI IX – as kongresas http://www.vkontrole.lt/t_aktai_limos.shtml (2005 03 19).

⁵ Katkus A. Valstybinė ekonominė kontrolė.- Vilnius, 1997 - p. 66.

⁶ Reikia paminėti, kad Valstybės kontrolės veiklą ir statusą LRK XII skirsnis “Valstybės kontrolė” reglamentuoja labai lakoniškai ir neįtvirtina šios institucijos narių atleidimo procedūros. Detaliai Valstybės kontrolės veiklą ir jos narių statusą reglamentuoja LR Valstybės kontrolės įstatymo pakeitimo įstatymas, 2001 m. gruodžio 13 d., Nr. IX-650 (aktuali redakcija nuo 2002 m. kovo 1 d.) // Valstybės žinios.- 2001, Nr. 112 - 4070.

⁷ INTOSAI, Limos deklaracija dėl audito principų gairių, 1977 m. INTOSAI IX – ajas kongresas http://www.vkontrole.lt/t_aktai_limos.shtml (2005 03 19).

⁸ Katkus A. Valstybinė ekonominė kontrolė.- Vilnius, 1997 - p. 67.

ir finansinės kontrolės nepriklausomumo. Nepriklausomumas – fundamentalus teisinės valstybės institutas”.⁹ Šis principas siejamas su konkrečiais kontrolės subjektais: “Aukščiausiosios kontrolės institucijos joms patikėtus uždavinius gali realizuoti objektyviai ir efektyviai, jei jos yra nepriklausomos nuo pašalinės įtakos.”¹⁰ Kadangi valstybiniai organai yra sudedamoji valstybės mechanizmo dalis, jie praktiškai negali būti visiškai nepriklausomi, todėl privalo turėti funkcinį ir organizacinį nepriklausomumą, būtiną jiems patiktų uždavinių atlikimui. Kontrolės institucijų darbuotojų nepriklausomumą nuo tikrinamų subjektų reglamentuoja Limos deklaracija¹¹ (LR šį principą reglamentuoja LR Valstybės kontrolės įstatymas), o jį praplečia ir detalizuoja 1999 m. IV EUROSAI kongrese Paryžiuje priimta deklaracija „Dėl aukščiausiosios kontrolės institucijos nepriklausomumo“,¹² kurioje akcentuojamas kontrolės institucijų nepriklausomumas nuo keleto esminių rodiklių:

➤ Audito institucija privalo turėti reikalingus išteklius, kad galėtų sėkmingai ir nepriklausomai įgyvendinti savo funkcijas. Šiuo atveju kalbama ne tik apie biudžetinę autonomiją, bet ir apie stabilią, konstitucinėmis ir įstatymo normomis reglamentuotą jos vietą ir statusą valstybinės valdžios sandaroje, o taip pat ir apie šios institucijos tarnautojų konkrečiai apibrėžtus įgaliojimus bei teises.¹³ Lietuvoje šis principas detalizuotas LR Valstybės kontrolės įstatyme.

➤ Audito institucijos atskaitingumas – kitas, lygiagrečiai su nepriklausomumu einantis principas. Jo esmė glūdi tame, jog kontrolės institucija, nepriklausomai nuo jos statuso ir vietos valstybinės valdžios sandaroje, jokiais būdais negali pažeisti taisyklių ir įstatymų, kurių reikalauja laikytis kitų institucijų. Šis principas įgyvendinamas įsteigiant vidaus audito procedūras savo darbo veiksmingumui užtikrinti.

➤ Paskutinis audito institucijos nepriklausomumą apibrėžiantis rodiklis - tai ryšiai su žiniasklaida. Kiekviena kontrolės institucija turi turėti teisę savarankiškai formuoti bendradarbiavimo santykius su žiniasklaidos atstovais, idant visuomenę pasiektų išsamūs, teisingi, nešališki ir skaidrūs duomenys apie institucijos veiklą.

2. Objektyvumas. Šis principas tiesiogiai seka iš pirmojo: nesant nepriklausomumo, negalima kalbėti ir apie kontrolės institucijos objektyvumą. Pastarasis dažniausiai suprantamas kaip tikrinimo rezultatų tikrumas, pagrįstumas ir bešališkumas. Šio principo sėkmingas įgyvendinimas priklauso nuo kontrolės subjekto ir kontrolės institucijos funkcinės atskirties. Visgi teoretikai pabrėžia, kad “kontrolė praktiškai niekada nelieka “neutrali”: tie, kurie kažką kontroliuoja, niekada nėra idealiai

⁹ Ibid, p. 68.

¹⁰ INTOSAI, Limos deklaracija dėl audito principų gairių, 1977 m. INTOSAI IX – as kongresas, 5 str. http://www.vkontrole.lt/t_aktai_limos.shtml (2005 03 19).

¹¹ Deklaracijos 6 str. numato: “Kontrolės institucijos revizorių tarnybinei karjerai neturi įtakoti tikrinamosios organizacijos.” http://www.intosai.org/2_LIMADe.html (2005 03 19).

¹² Deklaracija skelbiama adresu: http://www.vkontrole.lt/t_aktai_deklaracija.shtml (2005 03 19)

¹³ EUROSAI deklaracija „Dėl aukščiausiosios kontrolės institucijos nepriklausomumo“.- Paryžius, 1999.- IV kongresas. 1 str. http://www.vkontrole.lt/t_aktai_deklaracija.shtml (2005 03 19)

izolijuoti nuo socialinės terpės. Kontrolė visada yra nukreipta į konkretų objektą ir realizuoja konkrečius tikslus bei uždavinius, ją visada įgyvendina konkretūs žmonės. Kontrolės nepriklausomumas ir iš dalies objektyvumas – iš esmės tik idėja, filosofinis kredo ar net jos funkcionavimo idealus siekis.”¹⁴

3. Teisėtumas. Teisėtumas ir kontrolė - tai du glaudžiai tarpusavyje susiję socialiniai reiškiniai. Labai dažnai kontrolė interpretuojama kaip teisėtumo užtikrinimo viena iš formų, tačiau kartu ir pats teisėtumas suprantamas kaip vienas iš kontrolės principų, reiškiantis, kad visi kontrolės procese dalyvaujantys subjektai privalo griežtai laikytis įstatymų ir kitų teisės aktų.

4. Viešumas. Teisinėje demokratinėje valstybėje viešumas yra būtina visuomenės ir piliečių informavimo apie kontrolės institucijos darbą sąlyga. Viešumas padeda formuoti visuomenės ir kontrolės institucijų tarpusavio pasitikėjimą ir abipusį supratimą. “Tai turi būti daroma vadovaujantis tokiomis nuostatomis: kad visi teisingai suprastų, ką ir kaip daro kontrolės institucija (pvz. Valstybės kontrolė ar savivaldybės kontrolierius); kad būtų teisingai formuojama visuomenės nuomonė apie kontrolės instituciją, kaip apie instituciją, ginančią valstybės ir piliečių interesus; kad būtų teisingai suvokiamas klausimas dėl slaptų duomenų ir viešumo principo kontrolės institucijos veikloje.”¹⁵ Antra vertus, akcentuojama, “kad kontrolės viešumo problema nėra “taiki” problema, ji visada “kovinga”: viešumas visada turi pateisinti save, nes kontrolė, kaip jokia kita valstybinės veiklos sritis, turi ypatingą savo specifiką. Santykiai tarp kontrolės institucijos, kontrolierių, iš vienos pusės, ir visuomenės informavimo atstovų – iš kitos, turi būti ne “draugiški”, o tikslūs ir teisingi. Būtina ieškoti ne sensacijų, kaip tai dažniausiai daroma dabar, o tiesos dalykiškumo ir objektyvumo. Valstybė pinigus duoda naudotojams lyg ir avansu, o kontrolė turi išsiaiškinti, kaip ir kur pinigų gavėjai juos panaudojo. Ir tai turi būti žinoma visiems mokesčių mokėtojams.”¹⁶

Visi aptarti kontrolės principai vienodai reikšmingi, jų negalima priešpastatyti, jie vienas kitą papildo ir sąlygoja. Jie turi būti taikomi ne tik aukščiausiosioms audito institucijoms, bet visų lygių kontrolieriams (taip pat ir savivaldybių kontrolieriams), o pačia kontrole turi būti siekiama ne tik neigti, parodyti, kas yra bloga ir negatyvu, bet ir teigti, pripažinti ir skatinti tai, kas yra pozityvu. Tikslus ir nepriekaištingas kontrolės organizavimo ir jos atlikimo principų laikymasis ne tik kelia kontrolės institucijų, kontrolierių ir auditorių socialinį prestižą, jų autoritetą, didina praktinį jų veiklos veiksmingumą, bet ir padeda teisingai parinkti kontrolės funkcijų realizavimo formas bei metodus.

¹⁴ Katkus A. Valstybinė ekonominė kontrolė.- Vilnius, 1997 - p. 73.

¹⁵ Ibid, p. 74.

¹⁶ Ibid, p. 75. Be to, LR Visuomenės informavimo įstatymo pakeitimo įstatymo (LR Seimas/Aktuali redakcija/VIII-1905/2000 11 21/Aktuali nuo 2000 11 21/) 6 str. 1 d. numato, kad “kiekvienas asmuo turi teisę gauti iš valstybės ir savivaldybių institucijų bei įstaigų, kitų biudžetinių įstaigų viešąją informaciją apie jų veiklą, oficialius jų dokumentus (kopijas), taip pat informaciją, kurią minėtos įstaigos turi apie jį patį.”

2. TARPTAUTINIAI IR ES AUDITO REIKALAVIMAI

Bendrieji tarptautiniai INTOSAI pateikiami audito standartai yra

1. Audito apimtis: finansų ir veiklos auditas. Finansų auditas suprantamas kaip „audituojamo subjekto finansinės atskaitomybės vertinimas, apimantis apskaitos dokumentų ištyrimą ir nuomonės dėl finansinių ataskaitų pareiškimą; finansinės atskaitomybės ir sandorių auditas, apimantis teisės aktų laikymosi priežiūrą.“ Veiklos auditas reglamentuojamas kaip “audituojamo subjekto viešojo ir vidaus administravimo veiklos įvertinimas ekonomiško, efektyvumo ir rezultatyvumo požiūriu.”¹⁷ Detaliai šių audito rūšių principus ir įgyvendinimą Lietuvoje reglamentuoja Valstybinio audito reikalavimai.¹⁸

2. Audito organizavimas: vidaus ir išorės auditas.

3. Valdžios auditavimo pagrindiniai standartai: nepriklausomumas, kompetencija.

Be bendrųjų finansų kontrolės reikalavimų egzistuoja ir keletas specifinių. SIGMA¹⁹ ir Europos Komisija buvo pateikusios 4 pagrindinius kriterijus, kurie turėjo būti atskaitos taškas Centrinės ir Rytų Europos valstybių-kandidačių institucinei finansų kontrolės sąrangai vertinti, ruošiantis narystei ES:

- turėjo būti sukurta nuosekli ir išsami teisės aktų bazė, apibrėžianti finansų kontrolės sistemų, apimančių vidaus audito mechanizmus, sistemas, principus ir funkcionavimą;
- įgyvendintos atitinkamos vidaus kontrolės sistemos ir tvarkos;
- įgyvendintas funkcinis požiūriu nepriklausomas vidaus audito mechanizmas su atitinkama kompetencija ir kuruojama sritimi;
- įgyvendinti nusižengimų prevencijos, bausmių ir žalos dėl aplaidumo ir pažeidimų atlyginimo mechanizmai.²⁰

¹⁷ <http://www.vkontrole.lt/kl-ats.shtml> (2005 03 19).

¹⁸ Valstybinio audito reikalavimai, patvirtinti Valstybės kontrolieriaus 2004 m. sausio 20 d., Nr. V-12 įsakymu “Dėl Valstybės kontrolieriaus 2002 m. vasario 21 d. įsakymo Nr. V-26 “Dėl Valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo” pakeitimo” (galioja nuo 2004 m. sausio 28 d.) <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=225978&Condition2=> (2005 03 19)

¹⁹ SIGMA (Support of Improvement in Governance and Management) – bendra ES ir OECD šalių iniciatyva pradėta vystyti 1992 m. SIGMA programomis siekiama padėti valstybėms-partnerėms pastarosioms kuriant ir modernizuojant viešojo valdymo sistemas. SIGMA parama teikiama: reformos skatinimo ir prioritetų nustatymo, institucinės sistemos kūrimo ir teisės aktų kūrimo, reformos įgyvendinimo planų kūrimo srityse. SIGMA remia 8 prioritetines sritis: reformos programų kūrimas ir įgyvendinimas; išorės auditas, finansų kontrolė, teisinė bazė, sprendimų priėmimo procedūros, geresnis valdymas, viešųjų išlaidų valdymas, viešieji pirkimai. Intensyviausiai šiuo metu SIGMA dirba su naujomis ES valstybėmis-narėmis, nuo 2001 m. parama teikiama ir vakarų Balkanų regiono valstybėms. (http://sigmaweb.org/pages/0.2966.en_33638100_33638163_1_1_1_1.00.html 2005 10 13)

²⁰ SIGMA, Public Management Forum, Vol. V, No. 6, November/December, 1999, p. 6f. Lietuvai ruošiantis narystei ES šių kriterijų įgyvendinimas buvo ypač aktualus. Pagrindiniai teisės aktai yra priimti, trūksta tik rezultatyvaus jų pritaikymo ir vadovavimosi jais. Yra nemažai šaltinių, reglamentuojančių vidaus audito sistemos įdiegimą ir funkcionavimą finansų kontrolės srityje, tačiau vieni svarbiausių – tai LR Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas (2002 m. gruodžio 10 d. Nr. IX-1253, aktuali redakcija nuo 2003 m. sausio 1 d.) <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=220311&Condition2=>, Valstybinio audito reikalavimai (patvirtinti Valstybės kontrolieriaus 2004 m. sausio 20 d., Nr. V-12 įsakymu “Dėl Valstybės kontrolieriaus 2002 m. vasario 21 d. įsakymo Nr. V-26 “Dėl Valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo” pakeitimo” (galioja nuo 2004 m. sausio 28 d.) <http://www3.lrs.lt/cgi->

Tuo tarpu ES teisė nenustato tiesioginių valstybinio audito reikalavimų. Europos Bendrijos steigimo sutarties 280 str. rašoma, kad „valstybės narės prieš Bendrijos finansiniams interesams kenkiantį sukčiavimą imasi tų pačių priemonių, kurių jos imasi prieš savo pačių finansiniams interesams kenkiantį sukčiavimą,“ ką darant vadovaujamosi jau prieš tai minėtais rekomendacinio pobūdžio dokumentais (Limos deklaracija, INTOSAI audito gairėmis ir INTOSAI audito standartų įgyvendinimo gairėmis).²¹ Pagal ES teisę, vietos valdžią traktuojant kaip valstybės dalį, panašios taisyklės (INTOSAI ir SIGMA) bei institucijos (pagal SIGMA rekomendacijas) turi būti įsteigtos ir subnacionaliniame lygmenyje). Bendrijos reikalavimuose finansų kontrolei buvo akcentuojama, kad savivaldybėse turi būti įsteigtos atitinkamos kontrolės institucijos, atsakingos už struktūrinių Bendrijos fondų administravimą ir valdymą bei informacijos teikimą ES komisijai.²² Iš valstybių–narių reikalaujama, kad jos užtikrintų finansinių operacijų sėkmingą vykdymą ir imtųsi priemonių galimų pažeidimų užkardymui ir nepagrįstų išlaidų susigrąžinimui.²³ Atliekamo išorinio ir vidaus audito nepriklausomybė yra vienas esminių Bendrijos reikalavimų finansų kontrolės srityje.

Laikantis šių ES nustatytų audito reikalavimų, Lietuvoje be anksčiau minėtų teisės aktų taip pat buvo patvirtintos nuolatinės tarpžinybinės komisijos vidaus audito sistemos kūrimui valstybiniame sektoriuje koordinuoti „Rekomendacijos ES paramos lėšų vidaus auditui“ ir „Vidaus audito rekomendacijos,“²⁴ kuriose pateikiamos išsamios nuorodos, kaip turi funkcionuoti vidaus audito sistema, idant būtų visiškai patenkinti tarptautinių organizacijų ir ES vidaus auditui keliami reikalavimai, kuriais turi vadovautis naujosios valstybės – narės. Tai metodinė medžiaga, kuria palengvinama naujai pradedančių veikti audito institucijų (ypač savivaldybių lygmenyje) veikla ir kurių, deja, nebuvo, kai savivaldybių kontrolieriams 2000 m. spalio 12 d. LR VSĮ buvo pavesta vykdyti vidaus audito funkcijas. Šiandien situacija teisinio reglamentavimo ir pasiruošimo darbiui prasme yra iš esmės kokybiškesnė, bet ar yra apčiuopiamų vidaus ir išorės audito sistemos efektyvaus funkcionavimo rezultatų, parodys tolesnis tyrimas.

[bin/preps2?Condition1=225978&Condition2=](#)); LR Finansų ministro įsakymas Nr. 1K-057, 2005 m. vasario 18 d. “Dėl pavyzdinės vidaus audito metodikos, vidaus auditorių profesinės etikos taisyklių ir vidaus audito poreikio įvertinimo analizės metmenų ir patvirtinimo” (įsigaliojo nuo 2005 m. vasario 25 d.) // Valstybės žinios.- 2005, Nr.26 - 850; SIGMA projektai Lietuvoje: SIGMA ekspertų ataskaitos oficialaus pristatymo, vykusio 2002 m. liepos 16 d. Finansų ministerijoje, medžiaga: [Vidaus kontrolė \(Alain Gerard Cohen\).ppt](#), [Vidaus auditas Lietuvoje \(Gareth Evans\).ppt](#), [Sigma ekspertų misija Lietuvoje \(Nick Treen\).ppt](#) Šaltinis: - http://www.finmin.lt/finmin/selectpage.do?doclocator=%2Fweb%2Fstotis_inf.nsf%2F0%2FC7E649C4CDDCA423C1256D170022E1F7%3FopenDocument&pathid=047CC316DA796FA0C1256CF40040E7C5 (2005 02 28).

²¹ Vadapalienė R. Aukščiausiajai valstybinio audito institucijai - nauji teisiniai įgaliojimai // Valstybės kontrolės biuletenis.- Nr. 5, <http://www.vkontrolė.lt/dokumentai/leidiniai/nr5/03.shtml> (2005 06.28)

²²Lietuva – savivaldybių auditas. Savivaldybių audito teisinės bazės analizė ir rekomendacijos dėl pakeitimų.- Kopenhaga, 2003 (Vidaus reikalų ministerijos Viešojo administravimo departamentas), p. 4 // Šaltinio originalas: Vietos valdžios ir valstybės tarnybos reformos iniciatyva, ES plėtra ir atviros visuomenės darbotvarkė: vietos valdžia ir viešasis administravimas, p. 18.

²³ SIGMA, Narystės ES pasekmės, SIGMA PAPERS No. 20, p. 124.

²⁴ Rekomendacijos patvirtintos LR Finansų ministerijos 2003 m. kovo 13 d. posėdžio protokolu Nr. 1, sprendimas Nr. 5. (http://www.finmin.lt/finmin/content/document.jsp?doclocator=web%2Fstotis_inf.nsf%2F0%2FF8F40AAE31D4F0B042256CD900415EB4) (2005 03 19).

3. SAVIVALDYBĖS KONTROLIERIAUS INSTITUCIJOS LIETUVOJE **TEISINIO REGLAMENTAVIMO RAIDOS ETAPAI**

Savivaldybių kontrolės sritį reglamentuoja įvairūs teisės aktai: LRK, LR VSI, Vidaus kontrolės ir vidaus audito, Valstybės kontrolės įstatymai, Vidaus audito metodika ir keletas rekomendacijų, tačiau “nuosavos”, savivaldybės viduje veikiančios kontrolės institucijos, veiklos principus ir uždavinius įstatymiškai reglamentuoja bene vienintelis LR VSI (VI skirsnis “Savivaldybės kontrolė ir auditas”).²⁵ Vadovaujantis minėto įstatymo skirtingomis redakcijomis, kurių per visą nepriklausomos Lietuvos gyvavimo laikotarpį būta 4 (1990, 1994, 2000, 2004 m.), galima sąlyginai išskirti keturis savivaldybių kontrolės institucijos teisinio reglamentavimo raidos etapus:

- Savivaldybių kontrolės institucijos teisinis reglamentavimas 1990 m. LTSR Vietos savivaldos pagrindų įstatyme;
 - Nepriklausomos LR savivaldos sistemos kūrimo etapas (1995 – 1998 m.);
 - Savivaldybių kontrolės institucijos teisinis reglamentavimas 2000 m. LR VSI redakcijoje;
 - Savivaldybių kontrolės sistema Lietuvai tapus pilnateise ES nare (nuo 2004 m. vidurio).
- Sekančiuose darbo skyriuose bus detaliau aptariamas kiekvienas iš šių etapų.

3. 1. Savivaldybės kontrolės institucijos reglamentavimas 1990 m. LTSR Vietos savivaldos pagrindų įstatyme

Dar tarpukario nepriklausomybės metais Lietuvoje buvo priimti net 4 savivaldybių įstatymai (pirmasis – 1919 m. spalio 10 d., likusieji – atitinkamai 1927, 1929 ir 1931 m.²⁶), todėl ruošiant dabartinius vietos savivaldos įstatymus buvo iš ko pasimokyti ir perimti sukauptą patirtį, juo labiau, kad po nepriklausomybės atgavimo tapo prieinama ir tarptautinė šios srities patirtis - visų pirma, 1985 m. spalio 15 d. priimta Europos Tarybos šalių savivaldybių chartija.²⁷ Šis dokumentas reglamentuoja, kad vietos savivaldos institucijos yra viena iš demokratinio režimo valstybėje pagrindų, o piliečių teisė dalyvauti visuomeninių reikalų valdyme – vienas iš svarbiausių demokratijos postulatų. Pastarąjį teisės aktą papildė kitas tarptautinio lygio dokumentas – tai 2001 m. gegužės 30 d. priimta Europos Tarybos 87 rekomendacija „Dėl vietos ir regionų demokratijos Lietuvoje.“ Minėtų teisės aktų pagrindu turėjo būti kuriami ir norminiai teisės aktai, reglamentuojantys vietos savivaldą Lietuvoje, siekiant pagrindinio tikslo – demokratiniais

²⁵ LR VSI (LR Seimas/Aktuali redakcija/I-533/2004 08 23/Aktuali nuo 2004 08 23/).

²⁶ LR įstatymai 1918 – 1940 m., Informacinis rinkinys.- Vilnius.- 1991 // Laikinosios Vyriausybės žinios, 1919 m. spalio 28 d., Nr. 14; 1929 m. rugsėjo 7 d., Nr. 307; 1931 m. gegužės 2 d., Nr. 356 – 2419.

²⁷ Europos tarybos šalių savivaldybių chartija, Europos Taryba, 1985 m. spalio 12 d. // Valstybės žinios.- 1999, Nr. 82 - 2418.

principais grindžiamos ir tarptautinius standartus atitinkančios vietos savivaldos sistemos sukūrimo ir funkcionavimo užtikrinimo.

Reikia pasakyti, kad iki naujosios LRK priėmimo sovietinis, t.y. LTSR Vietos savivaldos pagrindų įstatymas, buvo ne kartą keičiamas ir papildomas (Žin., 1990, Nr. 11-355; Nr. 15-413; Nr. 17-442; Nr. 22-538; Nr. 23-562; Nr. 29-701; Nr. 31-817; Nr. 34-823).²⁸ Netgi po LRK priėmimo Pagrindai buvo dar kartą keičiami, tačiau grynai “kosmetiškai,”²⁹ kas iš esmės nekeitė tuo metu veikusią savivaldybių tarybų kontrolės tarnybų statuso. Minėtame įstatyme tokios institucijos kaip savivaldybės kontrolierius apskritai nebuvo - čia minima tik rajono (apskritis) ir Respublikos miesto revizijos komisija, kurią būtų galima laikyti dabartinio savivaldybės kontrolieriaus prototipu ir kurios viena iš nedaugelio funkcijų buvo Tarybos sekretoriato finansinės veiklos kontrolė. Kartu Pagrinduose nebuvo tiksliai ir aiškiai reglamentuota, kas vykdo vidinę savivaldybės finansų kontrolę. Susidaro įspūdis, jog minėtoji revizijos komisija turėjo tik simbolinę reikšmę, bet ne realią galią priimti vienokį ar kitokį sprendimą dėl rasto pažeidimo savivaldybėje. Nė vienas įstatymo straipsnis netgi nereglementavo šios kontrolės institucijos teisės teikti išvadas ar rekomendacijas Liaudies deputatų Tarybai dėl rastų pažeidimų. Esant tokioms aplinkybėms, apie realiai funkcionuojančią savivaldybės kontrolieriaus instituciją 1990 m. dar anksti kalbėti (1990 m. egzistavusios savivaldybių kontrolės institucijos formavimo proceso ir atskaitomybės schema pateikiama 1 priede, 1 schema, psl. 77). Ir nors Revizijos komisijos egzistavimą galima traktuoti kaip savivaldybės kontrolės institucijos užuomazgą, tikslaus tokios institucijos įstatyminio reglamentavimo bei jos teisių ir galių pripažinimo buvo sulaukta tik LR atgavus nepriklausomybę bei Seimui priėmus naują LR VSĮ (įsigaliojo 1995 m. kovo 26 d.), kuriame buvo iš esmės pakeista visa vietos savivaldos sistema, o taip pat ir savivaldybės kontroliuojančios institucijos statusas, kompetencija ir vieta savivaldybės institucijų tarpe.

3. 2. Nepriklausomos LR vietos savivaldos sistemos kūrimo etapas: Savivaldybės kontrolės institucijos reglamentavimas 1994 m. LR Vietos savivaldos įstatyme

Prieš pradėdant aptarti pagrindines naujoves, atsiradusias po naujo LR VSĮ priėmimo 1994 m., reikėtų paminėti ne mažiau svarbų faktą, turėjusį įtakos vietos savivaldos ir jos kontrolės sistemos teisiniam reglamentavimui – tai 1992 m. spalio 25 d. priimtą LRK. Pagrindinio šalies teisės akto priėmimas davė pagrindą iš esmės keisti teisinę sistemą, reglamentavusią vietos savivaldą Lietuvoje. Įstatymai ir jų dalys, prieštaravusios LRK, buvo keičiami arba kuriami iš naujo. Todėl 1992 – 1995 m. laikotarpį (nuo LRK priėmimo iki LR VSĮ įsigaliojimo) būtų galima

²⁸ A. Katkus, Valstybinė ekonominė kontrolė.- Vilnius, 1997.- p. 185.

²⁹ LR Aukščiausiosios Tarybos 1992 m. lapkričio 19 d. įsakymas “Dėl LR Vietos savivaldos pagrindų įstatymo pakeitimo ir papildymo” // Valstybės žinios.- 1992, Nr. 34 - 1033 – 1035.

pagrįstai vadinti naujos įstatyminės bazės, sudariusios teisinės prielaidas Lietuvoje sukurti naują ir Vakarų demokratiškas valstybių vietos savivaldos principais pagrįstą vietos savivaldos sistemą, rengimo laikotarpiu, o vėlesnį 1995 – 1998 m. laikotarpį - naujai priimtų teisės aktų įgyvendinimo tarpsniu.

LRK savivaldos ir savivaldybių klausimams skirtas ne itin didelis dėmesys - tik 6 straipsniai (119 – 124 str.), kurių analizė rodo, kad pagrindiniame šalies įstatyme nėra numatytas savivaldybių kontrolės tarnybų organizavimo mechanizmas. Juose numatomi tik bendri visos vietos savivaldos sistemos funkcionavimo principai, tuo tarpu pačių savivaldybių institucijų veikla smulkiau reglamentuojama pagrindiniame LR VSĮ.

1994 m. liepos 7 d. LR Seimo priimtas VSĮ³⁰ iš esmės pakeitė prieš tai galiojusią socialistinės Rusijos sukurtą savivaldybių traktavimo ir valdymo sistemą.

Pirmiausia, buvo panaikintos aukštesniosios ir žemesniosios pakopos savivaldybės ir paliktas tik vienas savivaldos lygmuo, kurį turime ir šiandien. Šiame įstatyme pirmą kartą užsimenama ir apie naują savivaldybės šalia atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios formuojamą instituciją – savivaldybės kontrolieriaus tarnybą. Palyginus su anksčiau aptartu LTSR Vietos savivaldos pagrindų įstatymu, kuriame revizijos komisijai tebuvo skirtas vienintelis 19 str., 1994 m. LR VSĮ naujai formuojamai kontrolės institucijai skirti net 3 II skyriaus “Savivaldos institucijos, jų organizavimo ir veiklos tvarka” straipsniai:

- **4 str. 3 d. nurodo, kad** “savivaldos institucijos - renkama atstovaujamoji valdžia yra savivaldybės taryba; vykdomoji valdžia – savivaldybės meras arba savivaldybės meras ir savivaldybės valdyba; o **kontrolės institucija – savivaldybės kontrolierius.**”
- **13 str.** reglamentuojamos savivaldybės kontrolieriaus skyrimo, veiklos ir atleidimo iš užimamų pareigų sąlygos.
- **20 str.** apibrėžiama savivaldybės kontrolieriaus kompetencija ir funkcijos.

Atitinkamai **4 str.** reglamentuoja, kad savivaldybės kontrolierius yra specifinė institucija, nes be jos minimos dar dvi: atstovaujamoji – savivaldybės taryba ir vykdomoji – meras ir savivaldybės valdyba. Akivaizdu, kad kontrolieriaus teisinis statusas skiriasi nuo kitų institucijų teisinės padėties.³¹

Ypač svarbus įstatymo **13 str.**, reglamentuojantis savivaldybės kontrolieriaus teisinės padėties pagrindus: nurodomi svarbiausi reikalavimai kandidatui į kontrolierius (juo gali būti tik LR pilietis, turintis aukštąjį išsilavinimą (tiksliai nenurodoma kokį)); detalizuojami kontrolieriaus skyrimo procedūros klausimai (savivaldybės kontrolieriaus institucijos formavimo procesas ir atskaitomybė pavaizduoti 2 priede, 2 schema, psl. 77).

³⁰ LR VSĮ, 1994 m. liepos 7 d., Nr. I-533 (aktuali redakcija nuo 1995 m. kovo 26 d. iki 2000 m. spalio 17 d.) // Valstybės žinios.- 1994, Nr. 55 - 1049.

³¹ Katkus A. Valstybinė ekonominė kontrolė.- Vilnius, 1997.- p. 186.

Atsižvelgiant į kontrolieriaus pareigų ir jo statuso specifiškumą, įstatymas numato jam ir tam tikrų apribojimų. 13 str. 2 d. nurodoma, kad kontrolierius, kontrolieriaus pavaduotojas negali eiti jokių kitų renkamų ar skiriamų pareigų, dirbti jokiose kitose valstybinėse ar privačiose institucijose ir gauti papildomai jokio kito atlyginimo, išskyrus už kūrybinę veiklą. Minėtos nuostatos iš dalies sutampa su LR Valstybės kontrolės įstatymo 15, 22, 32 str. nuostatomis, reglamentuojančiomis apribojimus Valstybės kontrolieriui ir jo pavaduotojams, tuo norint užtikrinti šių institucijų nepriklausomumą.³²

Vis gi, bene reikšmingiausias yra **20 įstatymo str.**, kuriame suformuluoti svarbiausi savivaldybės kontrolės institucijos įgaliojimai ir samprata: “Savivaldybės kontrolierius, neviršydamas LR įstatymų ir tarybos sprendimu nustatytų įgaliojimų, prižiūri, ar tikslingai ir efektyviai eksploatuojama savivaldybės nuosavybė, taip pat savivaldybei patikėta valstybės nuosavybė.” Formuluoję taip pat iš dalies atitinka tuomet galiojusio LR Valstybės kontrolės įstatymo atitinkamą nuostatą (konkrečiai 2 ir iš dalies 10 str.), LRK 134 str. nuostatas.³³

Taigi šiuos 3 LR VSĮ straipsnius reikėtų vertinti kaip bazinius formuluojant savivaldybės kontrolieriaus teisinio statuso pagrindus, apibrėžiant jo veiklos kompetenciją ir pagrindinius įgaliojimus. Antra vertus, šis teisės aktas susilaukė nemažai kritikos. Nuo 1995 m. kovo 26 d. iki 1998 m. lapkričio 1 d. įstatymas buvo taisytas ir keistas net 13 kartų,³⁴ nes greitai paaiškėjo, jog nustatytoji savivaldybės kontrolieriaus skyrimo ir veiklos tvarka esanti ydinga ir nustatanti per didelę kontrolieriaus priklausomybę nuo mero ir tarybos. Iškilo pagrįstas klausimas, kas apskritai yra savivaldybės kontrolierius – savivaldos institucija, viena iš savivaldybės administracijos tarnybų ar mero patikėtinis? Atsakyti į šiuos klausimus nebuvo paprasta, mat juridiskai nebuvo reglamentuotas kontrolieriaus nepriklausomumas nei nuo mero, nei nuo tarybos, kuri bet kada galėjo atleisti neįtikusį kontrolierių. Dėl šių priežasčių Valstybės kontrolė buvo paruošusi savivaldybių kontrolieriams anketą, kurioje uždavė tokius klausimus: ar tikslinga pratęsti savivaldybių tarybų kontrolierių ir jų pavaduotojų kadenciją iki 5 metų arba visiškai atsisakyti minėtų pareigūnų fiksuoto kadencijos termino; ar tikslinga LR VSĮ numatyti, kad skiriant ir atleidžiant iš pareigų savivaldybės kontrolieriaus kandidatūra būtų derinama su Valstybės kontrolieriumi, o atleidžiama iš pareigų tik esant Valstybės kontrolieriaus pritarimui (šie klausimai iš naujo keliami šiandieną, siekiant užtikrinti maksimalų savivaldybės kontrolieriaus nepriklausomumą nuo savivaldybės organizacinės struktūros ir garantuoti, kad į pareigas ateitų tik

³² Katkus A. Valstybinė ekonominė kontrolė.- Vilnius, 1997.- p. 187. LR Valstybės kontrolės įstatymas, 1995 m. gegužės 30 d., Nr. I-907, (aktuali redakcija nuo 1995 m. birželio 22 d. iki 2002 m. kovo 1 d.) // Valstybės žinios.- 1995, Nr. 51 - 1243.

³³LRK 134 str. nurodo: “Valstybės kontrolė prižiūri, ar teisėtai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas”.- Vilnius, 1996.- p. 52. Beveik analogiška formuluoję pateikiama ir LR Valstybės kontrolės 1995 m. gegužės 30 d. įstatyme, Nr. I-907// Valstybės žinios.- 1995, Nr. 51 - 1243.

³⁴ Astrauskas A. Moderniosios savivaldos susikūrimas ir raida Baltijos šalyse. Mokslinės konferencijos medžiaga.- Šiauliai, 1998 m. lapkričio 26-27 d.- p. 110.

aukštos kvalifikacijos savo srities profesionalai). Taip pat buvo klausama, ar tikslinga su Valstybės kontrolieriumi derinti nuobaudų skyrimo savivaldybės kontrolieriui ir jo pavaduotojui klausimą, taip užkertant kelią tarybos galimybei “susidoroti” su neįtikusiu kontrolieriumi; aiškinamasi, ar savivaldybės kontrolės institucija turėtų su Valstybės kontrole derinti savo veiklos planus, idant būtų išvengta bereikalingo funkcijų dubliavimo ir pasiektas didesnis šių institucijų bendradarbiavimo efektyvumas. Deja, Valstybės kontrolės siekis įvesti tvarką buvo nesėkmingas, nes savivaldybių kontrolieriai nepakankamai kritiškai vertino minėtuosius aspektus.³⁵ (Svarbu paminėti, kad visi šie klausimai, kuriems tinkamo sprendimo nebuvo priimta 1995 m., bumerangu sugrįžo 2003 – 2005 m. Šį kartą daugelis iš jų buvo rimtai apsvarstyti ir atitinkami sprendimai įprasminti LR VSĮ 2003 m. pakeitimuose, kiti, pvz. dėl kadencijos trukmės, buvo išspręsti visiškai neseniai. Plačiau apie tai žiūrėti psl. 22-26.)

Kaip ir visi teisės aktai, 1994 m. LR VSĮ nebuvo tobulas ir susilaukė nemažai kritikos (žiūrėti 3 priedą, 1 lentelė, psl. 78), kurią įvertinus neišvengiamai buvo mąstoma apie naują, kokybiškesnę ir aiškiai savivaldybės kontrolės institucijos vietą ir statusą savivaldos sistemoje apibrėžiančią įstatymo redakciją.

3. 3. Savivaldybės kontrolės institucijos reglamentavimas 2000 m. spalio 12 d. LR Vietos savivaldos įstatyme

2000 m. spalio 12 d. LR Seimas priėmė naują LR VSĮ redakciją, kurioje jau atsispindėjo dauguma iki to laiko padarytų įstatymo pataisų. Pirmiausiai, naujoji įstatymo redakcija daug plačiau (atskiru VI skyriumi “Savivaldybės kontrolės institucija”) ir detaliau apibrėžė savivaldybės kontrolės institucijos statusą, kompetenciją ir funkcijas, nustatė visiškai naują savivaldybės kontrolieriaus institucijos teisinį reglamentavimą - savivaldybės kontrolierius tapo valstybės tarnautoju, kontrolieriaus tarnybai buvo numatytas juridinio asmens statusas. Siekiant minimizuoti šio tarnautojo priklausomybę nuo mero ir tarybos įtakos, kardinaliai pakeista jo skyrimo į tarnybą tvarka (žiūrėti 4 priedą, 3 schema, psl. 79). Vis dėlto, nors įstatyminės pataisos šioje srityje ir pasitarnavo didesniajam šios procedūros skaidrumui ir nešališkumui, kontrolierius tebeliko pakankamai didelėje tarybos ir mero įtakos sferoje, nes galutinį sprendimą dėl savivaldybės kontrolieriaus skyrimo į pareigas vis dėlto priėmė ir tebepriima savivaldybės taryba. Pastaroji taip pat galėjo priimti sprendimą atleisti kontrolierių anksčiau termino, jei jis būtų pažeidęs LR Valstybės tarnybos įstatymą. Dėl šių priežasčių buvo modifikuota ne tik savivaldybės kontrolieriaus skyrimo į pareigas, bet ir jo atleidimo iš užimamų pareigų pirma laiko tvarka. Jei anksčiau savivaldybės taryba galėjo pakankamai lengvai pašalinti sau nepalankų kontrolierių ir išsirinkti

³⁵ Katkus A. Valstybinė ekonominė kontrolė., Vilnius, 1997.- p. 192 – 193.

naują, jų interesus ginantį ir palaikantį asmenį, nuo 2000 m. tokia tarybos privilegija buvo panaikinta. Naujoji tvarka numatė, kad savivaldybės kontrolierius gali būti atleistas tarybos sprendimu, tik pastarajam pažeidus LR Valstybės tarnybos įstatymą. Taigi sau nepalankaus kontrolieriaus pašalinimas tavo sudėtingesnis. Galima teigti, jog tokia įstatymo pataisa iš dalies garantavo darbo pastovumą, tęstinumą ir sumažino tiesioginę savivaldybės kontrolieriaus priklausomybę nuo tarybos narių politinių interesų. Vis dėlto tokią įstatymo pataisą pakankamai kritiškai įvertino bendra lietuvių - danų specialistų darbo grupė, kuri 2003 m. nagrinėjo vietos savivaldos audito sistemos ir kontrolės įdiegimo klausimus Lietuvoje. Anot ekspertų, būtų buvę kur kas geriau, jei nuostatos dėl savivaldybės kontrolieriaus paskyrimo ar atleidimo iš tarnybos būtų vykdomos pagal specialią tvarką (nors LR VSĮ ir Valstybės tarnybos įstatymuose buvo užfiksuotos kelios nuostatos, kurios turėjo užtikrinti savivaldybės kontrolieriaus nepriklausomybės principą, savivaldybės tarybai buvo palikta absoliuti galia priimti sprendimą dėl savivaldybės kontrolieriaus priėmimo ir atleidimo iš darbo be jokios kitos atsakingos institucijos priežiūros). Dėl šios aplinkybės ir atsižvelgiant į tai, kad 2000 m. LR VSĮ redakcijoje savivaldybės kontrolieriui buvo priskirta griežta atsakomybė už ES struktūrinių fondų naudojimo kontrolę, ekspertai rekomendavo numatyti reikalavimą savivaldybės tarybos sprendimą dėl savivaldybės kontrolieriaus paskyrimo ir atleidimo suderinti su Valstybės kontrole, turinčia viršesnę galią ES lėšų ir išteklių auditavimo klausimais.³⁶

Naujovių atsirado ir reglamentuojant savivaldybės kontrolieriaus atskaitomybės bei pavaldumo klausimą. Jei 1994 m. LR VSĮ nustatyta tiesioginė šios institucijos priklausomybė nuo tarybos įgaliojimų trukmės ypač apsunkindavo kontrolieriaus nuoseklią veiklą: pasikeitus politiniams vėjams, atsistatydinus tarybai ar pasibaigus jos kadencijos laikui, kartu iš tarnybos privalėjo pasišalinti ir savivaldybės kontrolierius, nes naujai išrinkta taryba išsirinkdavo sau lojalų ir jos interesams ištikimą asmenį, tai 2000 m. įstatymo pataisomis savivaldybės kontrolieriaus kadencijos trukmė buvo atribota nuo tarybos kadencijos trukmės. To pasekoje buvo eliminuota “nueinančio” kontrolieriaus tradicija.

Pagaliau esminių pokyčių buvo padaryta ir teisiškai reglamentuojant savivaldybės kontrolieriaus veiklą. Iki 2000 m. šis tarnautojas savo veikloje vadovavosi tik tarybos patvirtintais nuostatais, tuo tarpu naujos įstatymo pataisos žymiai išplėtė teisės aktų, kurias savivaldybės kontrolierius galėjo remtis vykdant jam pavestas funkcijas, ratą (galėjo vadovautis ne tik savo nuostatais, įstatymais, bet ir vidaus audito nuostatais, Valstybės kontrolės metodiniais nurodymais). Vis gi nepaisant minėtų savivaldybės kontrolieriaus veiklos teisinio reglamentavimo 2000 m. pataisų, jau minėtoji lietuvių – danų ekspertų darbo grupė jas įvertino gana kritiškai, nes naujoji LR

³⁶Remiuosi VRM Viešojo administravimo departamente vykdoma parengta Lietuvos – Danijos vietos savivaldos administravimo programa, pagal kurią yra vykdomas Audito sistemos įdiegimo savivaldybių institucijose projektas - Savivaldybių audito teisinės bazės analizė ir rekomendacijos dėl pakeitimų.- Kopenhaga.- 2003, p. 12.

VSĮ redakcija vis dar nesuteikė savivaldybių kontrolieriams tinkamų ir adekvačių galių vykdyti vidaus audito funkcijų pagal tarptautinius standartus ir ES reikalavimus. Savivaldybių vidaus auditorių (2000 m. šias funkcijas atliko savivaldybės kontrolierius) uždaviniai, darbo standartai ir kompetencija vykdyti vidaus auditą nebuvo įstatyme aiškiai ir adekvačiai apibrėžti. Tebuvo numatyta, kad savivaldybės kontrolierius privalo vadovautis įstatymais, Vyriausybės tvirtinamais valstybinės institucijos vidaus audito tarnybos nuostatais ir Finansų ministerijos rengiama metodika dėl vidaus audito klausimų. Tuo metu visus vidaus audito veiklos standartus aiškiai ir tiksliai reglamentavo LR Vidaus audito ir vidaus kontrolės įstatymas, todėl buvo rekomenduojama šio įstatymo nuostatas dėl vidaus auditorių įgaliojimų, standartų naudojimo ir taikomų standartų koordinavimo bei priežiūros įtraukti ir į LR VSĮ.³⁷ (Į šias rekomendacijas buvo atsižvelgta tik 2003 m., kai savivaldybės kontrolieriaus veiklos teisinis reglamentavimas buvo ženkliai išplėstas, papildant jį tokiais teisės aktais kaip valstybinio audito reikalavimai, Valstybės kontrolės metodikos ir kita).

Galiausiai buvo žymiai išplėstas savivaldybės kontrolieriaus atliekamų funkcijų skaičius, padidinta šio tarnautojo atsakomybė, pavedant jam ne rečiau kaip 2 kartus per metus pateikti LR Finansų ministerijai informaciją apie ES struktūrinių fondų bei kitų lėšų, skiriamų iš ES, naudojimą savivaldybėje, nustatant jam pareigą atlikti visiškai nebūdingą vidaus auditoriaus funkciją. Pastarosios įgyvendinimas neišvengiamai sukėlė metodinių problemų, t.y. trūko šios funkcijos įgyvendinimą detalizuojančios ir paaiškinančios mokomosios medžiagos. Tiesa, LR Finansų ministerija buvo paruošusi Vidaus audito metodiką (PHARE 1999 projektas "Vidaus finansų kontrolės stiprinimas") ir Vadovą,³⁸ tačiau jų nepakako, ir nors norminiuose dokumentuose aukštesnėms institucijoms buvo pavestas metodinis vadovavimas savivaldybės kontrolieriaus institucijai, bent jau iki 2002 m. ši pareiga nebuvo įgyvendinama.³⁹ Kontrolieriams buvo netgi siūlyta patiems kurti kontrolės darbo metodikas.⁴⁰ Tik 2002 m. buvo patvirtinti vidaus auditą reglamentuojantys teisės aktai - Valstybinio audito reikalavimai,⁴¹ Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas,⁴² Finansų ministro 2005 m. vasario 18 d. įsakymas Nr. 1K-057, "Dėl pavyzdinės vidaus audito metodikos, vidaus auditorių profesinės etikos taisyklių ir vidaus audito poreikio įvertinimo

³⁷ Remiuosi VRM Viešojo administravimo departamente vykdoma parengta Lietuvos – Danijos vietos savivaldos administravimo programa, pagal kurią yra vykdomas Audito sistemos įdiegimo savivaldybių institucijose projektas. Savivaldybių audito teisinės bazės analizė ir rekomendacijos dėl pakeitimų.- Kopenhaga.- 2003, p. 13.

³⁸ <http://www.finmin.lt/liet/audit.html> (2005 04 30)

³⁹ LR euroderybininkai finansų kontrolės srityje išpareigojo, jog metodologinę vidaus audito sistemos priežiūrą vykdo Finansų ministerijos Iždo departamentas, atsakingas už gerą šios sistemos funkcionavimą ir plėtrą (LR derybinė pozicija "Finansų Kontrolė", LR Vyriausybės nutarimas, Nr. 1487, 2000 m. gruodžio 22 d.

http://www.euro.lt/liet_integracija/patvirtinta/28%20Finansu%20kontrolė.doc (2005 08 21).

⁴⁰ Drazdauskienė R. J. Vietos po saule paiškos // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2002, Nr. 4 (171), p. 9.

⁴¹ Valstybės kontrolieriaus 2004 m. sausio 20 d., Nr. V-12 įsakymas "Dėl Valstybės kontrolieriaus 2002 m. vasario 21 d. įsakymo Nr. V-26 "Dėl Valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo" pakeitimo" (galioja nuo 2004 m. sausio 28 d.) (<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=225978&Condition2=>) (2005 04 30)

⁴² LR Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas, 2002 m. gruodžio 10 d. Nr. IX-1253 (aktuali redakcija nuo 2003 m. sausio 1 d.) <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=220311&Condition2=> (2005 04 30).

analizės metmenų ir patvirtinimo” (įsigaliojo nuo 2005 m. vasario 25 d., Žin. 2005 Nr.26, Publ. Nr. 850), 2002 m. liepos 16 d. SIGMA ekspertų ataskaitos oficialaus pristatymo medžiaga,⁴³ 2003 m. LR Finansų ministerijos patvirtintos nuolatinės tarpžinybinės komisijos vidaus audito sistemos kūrimui valstybiniame sektoriuje koordinuoti „Rekomendacijos ES paramos lėšų vidaus auditui“ ir „Vidaus audito rekomendacijos.“⁴⁴ Akivaizdu, kad aukščiausiojo lygmens institucijos gerokai pavėlavo su vidaus audito metodine medžiaga ir patvirtino ją tik tada, kai savivaldybės kontrolieriai ėmė nuosavomis pastangomis kelti savo kvalifikaciją bei savarankiškai mokėsi tinkamai vykdyti vidaus audito funkcijas. Reikia pripažinti, kad tokia staigi vidaus audito metodinės medžiagos gausa buvo sąlygota greičiausiai ne valstybinio lygmens institucijų noro padėti savivaldybės kontrolieriams, bet artėjančios LR narystės ES, kitaip tariant, Lietuvos įsipareigojimo ES sukurti atskirą vidaus audito struktūrą. Džiugu, kad nuo 2004 m. sausio 1 d. pradėjusioms dirbti savivaldybių vidaus audito tarnyboms neteko dirbti aklai, t.y be vieningų metodinių nurodymų, kaip savivaldybių kontrolierių atveju.

3. 4. Savivaldybės kontrolės institucijos reglamentavimas Lietuvos narystės ES išvakarėse - 2003 m. spalio 14 d. LR Vietos savivaldos įstatymo 3, 14, 15, 17, 20, 21, 29, 31, 37 str. ir šeštojo skirsnio pakeitimo įstatyme

Įvertinus 2000 m. spalio 12 d. LR VSĮ redakcijos straipsnių, reglamentuojančių savivaldybių kontrolieriaus institucijos statusą, funkcijas ir vietą bendroje savivaldybių kontrolės sistemoje, neišvengiamai reikėjo kurti naujus šio įstatymo ir pačios sistemos reformavimo projektus, kurie visiškai atitiktų ES keliamus reikalavimus bei užtikrintų skaidrią ir efektyvią savivaldybių kontrolę. Ruošiant naujas įstatymo pataisas aktyviai dalyvavo ir bendradarbiavo įvairaus lygmens ir kompetencijos institucijos, tiesiogiai ar netiesiogiai susijusios su savivaldybių kontrolės sistema. Kaip jau minėta anksčiau, svarbiausias šio darbo koordinatorius buvo LR Vidaus reikalų ministerijos Viešojo administravimo departamentas, kurio atsakingi tarnautojai, aktyviai bendradarbiaudami su danų audito specialistais, Valstybine audito tarnyba, Finansų ministerija, LSKA, Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetu Seime, Seimo Biudžeto ir finansų komitetu bei Savivaldybių asociacija, nuo 2003 m. vykdė Lietuvos – Danijos vietos savivaldos administravimo programą ir Audito sistemos įdiegimo savivaldybių institucijose projektą. Remiantis šia programa ir projektu buvo paruoštas naujas LR VSĮ pakeitimo projektas. 2002 m. atliktos Marijampolės

⁴³ [Vidaus kontrolė \(Alain Gerard Cohen\).ppt](#) [Vidaus auditas Lietuvoje \(Gareth Evans\).ppt](#) [Sigma ekspertų misija Lietuvoje \(Nick Treen\).ppt](#)
http://www.finmin.lt/finmin/selectpage.do?doclocator=%2Fweb%2Fstotis_inf.nsf%2F0%2FC7E649C4CDDCA423C1256D170022E1F7%3FopenDocument&pathid=047CC316DA796FA0C1256CF40040E7C5 (2005 02 28)

⁴⁴ <http://www.finmin.lt> (2005 04 30).

apskirtyje esančių penkių savivaldybių kontrolierių ir Valstybės kontrolės bei Kauno miesto savivaldybės kontrolieriaus tarnybos atsakingų tarnautojų apklausos metu paaiškėjo, kad šiam pataisų projektui pritarė visi respondentai. Anot apklaustųjų, LR VSĮ nuostatų pakeitimas būtų atitikęs ES keliamus reikalavimus finansų kontrolės srityje ir leidęs užtikrinti efektyvų ES struktūrinių fondų administravimą (įstatymo pakeitimo projekto analizė pateikiama 5 priede, 2 lentelė, psl. 80). Vis dėlto šiems pasiūlymams nebuvo pritarta aukščiausiuose valdžios sluoksniuose ir dėl to savivaldybių kontrolės sistemos reforma užtruko net iki 2003 m., kuomet buvo apsispręsta dėl naujo savivaldybės kontrolieriaus statuso ir kompetencijos (Kai kurie iš minėtų pasiūlymų, pvz. esminiai veiklos principai, audito mastas ir savivaldybės kontrolieriaus kompetencijos apibrėžimas, įtvirtinti 2003 m. spalio 14 d. LR VSĮ nuostatų pataisomis.)

Prieš pradėdant iš esmės analizuoti aktualią minėto įstatymo redakciją, svarbu paminėti dar vieną 2002 m. pabaigoje priimtą teisės aktą, kuris nors ir tiesiogiai nėra susijęs su savivaldybės kontrolieriaus institucija, tačiau padarė didelę įtaką tai situacijai, kuri vyrauja šiandieną, kuomet iki 2005 m. lapkričio 1 d. svarstoma galimybė savivaldybės kontrolieriaus institucijos funkcijas perduoti Valstybės kontrolei. Tai 2002 m. gruodžio 24 d. LR Konstitucinio Teismo (toliau – LR KT) nutarimas “Dėl LR VSĮ 3 str. 3 d. (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 str. 4 d. (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 str. 1 d. 2 p. (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 str. 1 d. (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 str. 1 d. 2, 3, 4, 8, 15 p. (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 str. 1 d. 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 p. (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 p. (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 p. (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl LRK 119 str. pakeitimo įstatymo Taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, LRK 119 str. pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos Konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą įstatymo atitikties LRK.”⁴⁵ LR KT aiškinosi, ar nuo 1995 m. sukurta ir ilgą laiką funkcionuojanti vietos savivaldos organizavimo sistema bei savivaldybėse veikiančių institucijų kompetencija ir turimi įgaliojimai neprieštarauja LRK 5, 6, 69 ir 119 str. Esminės nutarimo nuostatos, vertinimai ir įtaka vietos savivaldos sistemai pateikiami 6 priede, psl. 81-82.

Apie šį LR KT nutarimą, jo sukeltą atgarsį ir pasekmes vietos savivaldai būtų galima parašyti atskirą tiriamąjį darbą, tačiau grįžtant prie šių tezių tyrinėjimo objekto, reikia išsiaiškinti, kokią įtaką nutarimas turėjo savivaldybės kontrolieriaus institucijai. Pirmiausiai, LR KT nepripažino, jog LR VSĮ nuostata „savivaldybės kontrolės institucijos“ prieštarauja LRK. Nepaisant to, buvo intensyviai diskutuojama apie galimus savivaldybių kontrolės sistemos reformos būdus ir vienas iš jų rglamentuojamas LR VSĮ 3, 4, 15, 17, 20, 21, 29, 31, 37, 38 str. ir šeštojo skirsnio pakeitimo

⁴⁵ Nutarimas paskelbtas tinklalapyje: http://www.lrkt.lt/doc_links/pagr.htm (2005 03 20).

įstatyme bei 2003 m. LSKA priimtoje rezoliucijoje. Pastarojoje įvardintos pagrindinės analizuojamo laikotarpio su savivaldybės kontrolieriaus institucija susijusios problemos:⁴⁶

1. 2000 m. LR VSĮ spalio mėn. redakcijoje išplėstos savivaldybių kontrolierių kompetencija ir funkcijos, priskiriant jiems kontrolės funkcijai nebūdingą vidaus audito vykdymo funkciją. Toks priskyrimas prieštaravo esminei LR VSĮ nuostatai, kad savivaldybės kontrolės institucija yra savarankiška tik savivaldybės tarybai atskaitinga, institucija.⁴⁷
2. 2000 - 2003 m. įvairiais LR teisės aktais ir Vyriausybės nutarimais savivaldybių kontrolės institucijos kompetencija ir funkcijos buvo ir toliau plečiamos (pvz. pateikti išvadas Tarybai dėl naudojimosi bankų kreditais, Finansų ministerijai išvadas – dėl ES struktūrinių fondų ir kitų lėšų naudojimo savivaldybėse, kt.), tačiau nebuvo patvirtintų šių funkcijų įgyvendinimą reglamentuojančių standartų.
3. Nors buvo pradėta kurti vidaus audito organizacinė struktūra, parengtos rekomendacijos dėl jų įdiegimo savivaldybių administracijose, LR VSĮ savivaldybių kontrolieriams priskirta vidaus audito funkcija nebuvo panaikinta (ši funkcija buvo panaikinta tik 2004 m. balandžio 29 d. LR VSĮ pataisa).

Įvardijus esminius savivaldybių kontrolierių teisinio reglamentavimo trūkumus, LSKA priimtoje rezoliucijoje⁴⁸

- konstatuota, jog atsižvelgiant į tai, kad LR KT pripažino LR VSĮ straipsnių, reglamentuojančių savivaldybių kontrolierių statusą ir veiklą, konstitucingumą, turi būti užtikrinta, kad kuriant Lietuvos valstybinio audito sistemą pirmiausia būtų įstatymiškai įtvirtinta savivaldybės kontrolieriaus kompetencija vykdyti tik išorės audito funkcijas savivaldybėje;
- išsipareigota plėsti savivaldybių kontrolės institucijos profesinį bendradarbiavimą su Valstybės kontrole, LSA ir auditorių asociacija;
- užsibrėžta norminiuose teisės aktuose įtvirtinti visišką kontrolės institucijos depolitizavimą, organizacinės ir finansinės veiklos savarankiškumą ir sukurti ES ir tarptautinius standartus atitinkančią, efektyvią ir nepriklausomą savivaldybių kontrolės sistemą.

Siekiant įgyvendinti užsibrėžtus tikslus, 2003 m. rugpjūčio mėn. įvairiose institucijose (LR Vidaus reikalų ministerijoje, LSKA ir kt.) buvo plačiai svarstytas savivaldybių vidaus ir išorės audito sistemos klausimas. Iš viso buvo pateikti 3 galimi vidaus ir išorės audito sistemos

⁴⁶ Juodka V. Savivaldybių kontrolieriai: funkcijų daug, kaip jas atlikti – neaišku. Savivaldybių kontrolierių rezoliucija // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2003, Nr. 23 (233), p. 8.

⁴⁷ 2002 m. atlikus sociologinį šios institucijos tyrimą ir apklausus Marijampolės apskrities savivaldybių kontrolierius, paaiškėjo, kad ši institucija buvo absoliučiai nepasiruošusi įgyvendinti vidaus audito funkciją, tuo labiau, kad ir metodinės medžiagos, kuria savivaldybių kontrolierius turėjo aprūpinti LR Finansų ministerija, nebuvo, o rezultatyvaus darbo buvo reikalaujama (remiuosi savo Bakalauro tezėmis).

⁴⁸ Juodka V. Savivaldybių kontrolieriai: funkcijų daug, kaip jas atlikti – neaišku. Savivaldybių kontrolierių rezoliucija // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2003, Nr. 23 (233), p. 9.

savivaldybėse modeliai, kurių išsami analizė ir vertinimai pateikiami 7 priede, 3 lentelė, psl. 83-84). Įvertinus pateiktų modelių privalumus ir trūkumus, buvo nuspręsta pasirinkti tą, kuris susilaukė didžiausio palaikymo, t.y. modelis, pagal kurį vidaus audita atlieka savivaldybės administracijos direktoriui pavaldi vidaus audito tarnyba, o išorės audita vykdo savivaldybės tarybai atskaitinga savivaldybės kontrolieriaus tarnyba. Šis modelis pradėjo funkcionuoti nuo 2004 m. sausio 1 d., jį teisiškai reglamentuoja LR VSĮ 3, 4, 15, 17, 20, 21, 29, 31, 37, 38 str. ir šeštojo skirsnio pakeitimo įstatymas (8 priede, 4 schema, psl. 85) pateikiamas šiuo metu egzistuojantis savivaldybės kontrolės ir audito modelis). Šiame teisės akte užfiksuoti esminiai savivaldybių kontrolės modelio pokyčiai buvo siejami su pilnateisės narystės ES pradžia nuo 2004 m. gegužės 1 d., kadangi Lietuva turėjo prisimti visus įsipareigojimus Finansų kontrolės srityje: visose valdymo institucijose įsteigti centralizuotas vidaus audito tarnybas (toliau – CVAT), panaikinti prieš tai vyravusią dvigubą savivaldybės kontrolieriaus kompetenciją (t.y atskirti išorės ir vidaus audito funkcijas) bei užtikrinti skaidrią ir nepriklausomą savivaldybių išorės kontrolę.⁴⁹ Tačiau, kaip minėjo LSA patarėjas savivaldybių finansų ir ekonomikos klausimais Rimantas Čapas, net ir pakeitus savivaldybių kontrolės ir audito modelį, panacėjos nuo galimų pažeidimų ar piktnaudžiavimų nėra. Nesenas to pavyzdys - JAV, kur dėl aferų bankrutavus dviems stambioms korporacijoms paaiškėjo, kad jas auditavę nepriklausomi auditoriai žinojo apie vykstančias aferas, bet nesiėmė jokių veiksmų.⁵⁰

Naujomis LR VSĮ pataisomis buvo iš esmės patobulinta savivaldybės kontrolieriaus institucijos teisinė reglamentacija, išspręsti dar 1994 – 2000 m. probleminiai klausimai: kontrolieriaus statusas (šiomis pataisomis aiškiai įtvirtinta nuostata, kad savivaldybės kontrolierius atlieka TIK finansinį ir veiklos audita, vykdo TIK išorės kontrolę, o jo atliekamo audito išorinę priežiūrą atlieka Valstybės kontrolė), veiklos principai (aiškiai įvardinta, kad savivaldybės kontrolierius savo veikloje privalo vadovautis NEPRIKLAUSOMUMO, TEISĖTUMO, VIEŠUMO, OBJEKTIVUMO IR PROFESIONALUMO PRINCIPAIMS), galiausiai konkretizuotos šios institucijos funkcijos ir eliminuotos jai nebūdingos, bet ankstesnėmis LR VSĮ pataisomis prisikirtos pareigos atlikti vidaus audita, ES struktūrinių fondų lėšų naudojimo kontrolę, aiškiai reglamentuota šio tarnautojo atsakomybė už atliekamų auditų teisingumą ir išvadų pagrįstumą,

⁴⁹2002 m. rašant Bakalauro tezes apie savivaldybių kontrolieriaus instituciją Lietuvoje ir atlikus sociologinį šios institucijos tyrimą Marijampolės apskrities savivaldybėse, šie teisinio ir institucinio savivaldybės kontrolieriaus reglamentavimo trūkumai buvo įvardinti kaip esminiai ir labiausiai trukdantys atlikti nepriklausomą, skaidrią ir efektyvią savivaldybių kontrolę. Visi 5 respondantai neigiamai atsiliepė apie jiems tuo metu dirbtinai primestas vidaus audito atlikimo funkcijas, kurioms iš esmės jie nebuvo nei metodiškai, nei fiziškai pasiruošę ir kurios niekaip nesiderino prie jų, kaip išorės kontrolės institucijos, statuso ir kompetencijos. LSKA nuo pat šių funkcijų suteikimo pradžios kėlė savivaldybių kontrolierių teisinio reglamentavimo reformos klausimą, juolab, kad atskirų vidaus ir išorės savivaldybių audito institucijų įkūrimas buvo privalomas pagal ES ir tarptautinius audito reikalavimus, tačiau šis klausimas buvo galutinai išspręstas tik po keleto metų, sulaukus LR KT nutarimo dėl vietos savivaldos sistemos ir tik po narystės ES iš principo sutarus dėl savivaldybių kontrolės sistemos modelio. (Šaltinis: Vaidos Luščikauskaitės Bakalauro tezės “savivaldybių kontrolieriaus institucija Lietuvoje”, 2002 m.)

⁵⁰ Zinkevičienė V. Tikimasi esminių pakeitimų // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2003, Nr. 26 (236), p. 6.

numatytos platesnės bendradarbiavimo su kitomis kontrolės institucijomis galimybės (tiek ir Valstybės kontrole, tiek ir su naujai įkurta CVAT).

Vis gi pagrindinės aktualijos, kurias privalu plačiau atskleisti, susijusios su teisinio šios institucijos statuso ir kadencijos trukmės apibrėžimu. Dar 2005 m. balandžio mėn. LSKA parengė LR VSĮ 17 ir 27 str. pakeitimo įstatymo pasiūlymą, kuriuo siekė įteisinti tris esmines pataisas⁵¹:

➤ savivaldybės kontrolieriaus tarnybai nepriklausomai nuo jos dydžio suteikti biudžetinės įstaigos statusą;

➤ keisti kandidatams savivaldybės kontrolieriaus pareigoms užimti kokybinius reikalavimus ir koreguoti priėmimo į šią tarnybą tvarką (reglamentuoti, kad šis tarnautojas turėtų aukštąjį universitetinį išsilavinimą ekonomikos, teisės arba viešojo administravimo srityje ir ne mažesnę kaip 3 m. darbo patirtį audito srityje, taip pat įstatymiškai numatyti, kad į konkurso komisiją būtų kviečiami ne tik Valstybės kontrolės, bet ir LSKA atstovai);

➤ atsisakyti savivaldybės kontrolieriaus pareigoms nustatytos 5 m. kadencijos.

Šiam LSKA siūlymui pastabas teikė LR Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto vyr. patarėjas Bronius Kleponis. Pastarasis iš dalies teigiamai įvertino siūlymą sugriežtinti reikalavimus kandidatams savivaldybės kontrolieriaus pareigoms užimti, tačiau kartu išreiškė susirūpinimą, jog siūlomas reikalavimas turėti 3 m. darbo patirtį vidaus audito arba audito srityse yra „orientuotas į tai, kad savivaldybės kontrolieriumi galės tapti tik jau dirbęs toje srityje valstybės tarnautojas. Tokių specialistų nėra daug, todėl galima prognozuoti pakankamai uždaro dalyvių konkurso galimybes.“⁵² Kita vertus, LSKA siūlymas į savivaldybės kontrolieriaus konkurso komisiją skirti ne tik Valstybės kontrolės, bet ir LSKA atstovą, vyr. patarėjui pasirodė esąs visiškai priimtinas ir logiškas. Visgi daugiausiai diskusijų sukėlė siūlymas privalomai visų savivaldybių kontrolierių tarnyboms, nepriklausomai nuo jų dydžio, suteikti biudžetinės įstaigos statusą. Vyr. patarėjui tokia įstatymo pataisa pasirodė esanti nelogiška ir viskiškai nepriimtina. Jo manymu, daugiau negu keistai atrodytų, jei toks statusas būtų suteiktas vienam kontrolieriui (daugelyje mažesnių ar vidutinio dydžio savivaldybių kontrolieriaus tarnybą sudaro vienas žmogus – pats savivaldybės kontrolierius). Antra, Br. Kleponis akcentavo būtinybę nagrinėjant šį klausimą atsižvelgti į ateityje galimus neišvengiamus savivaldybių institucinės sandaros pasikeitimus: įgyvendinus LR Vyriausybės programos nuostatas dėl tiesioginių savivaldybių merų ir seniūnų rinkimų, savivaldybės taryba ne tik priims sprendimus, bet ir pati organizuos jų įgyvendinimą, todėl savivaldybių išorės auditą galės atlikti tik savivaldybių taryboms neatskaitingi audito subjektai. Dėl šios priežasties turės neišvengiamai keistis ir savivaldybės kontrolieriaus statusas. Iš dalies

⁵¹ Učekas A. Lietuvos savivaldybių kontrolierių asociacijos pasiūlymai dėl Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo, Projektas, 2005 m. vasario 4 d.; Bruklis J. Dėl savivaldybės kontrolieriaus statuso.- Nr. SKA-5, 2005 m. gegužės 25.

⁵² LR Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto vyr. patarėjo Broniaus Kleponio pažyma „Dėl LSKA siūlymų keisti VSĮ kai kuriuos straipsnius“.- Vilnius.- 2005, p. 1

savivaldybės kontrolieriaus vietą savivaldybėje užims vidaus audito tarnyba, kuri taps atskaitinga merui ir pavaldi savivaldybės tarybai (aktuali LR VSĮ redakcija numato, kad ši institucija pavaldi savivaldybės administracijos direktoriui). Tokiu atveju išorės auditą savivaldybėse galėtų atlikti nepriklausomi auditoriai, Valstybės kontrolė ar prie LSA įsteigta ir turinti padalinius apskrityse speciali kontrolės institucija.⁵³

Taigi savivaldybių išorės kontrolės klausimas bus išspręstas ne anksčiau kaip įgyvendinant naują vietos savivaldos modelį, t.y. su sekančiais savivaldybių tarybų rinkimais 2007 m. kovo mėn., tačiau iki to laiko būtina apsispręsti, kokią savivaldybių kontrolės sistemą Lietuva nori ir gali turėti ir kokią vaidmenį joje atliks turimi savivaldybių kontrolieriai.

Po LSKA pateikto įstatymo pakeitimo projekto sekė eilė kitų, kuriuose buvo svarstomi įvairūs savivaldybės kontrolieriaus institucijos statuso ir kadencijos apibrėžimo tobulinimo variantai ir juos lydintys vertinimai :

1. 2005 m. birželio mėn. Seimo nario E. Pupinio pateiktas LR VSĮ 27 str. 8 d. pakeitimo projektas,⁵⁴ kuriame siūlyta atsisakyti įprastos savivaldybių kontrolierių skyrimo tvarkos (konkurso būdu), panaikinti apibrėžtą savivaldybės kontrolieriaus kadencijos laiką bei numatyti aukštesnius išsimokslinimo ir profesinės darbo patirties reikalavimus kandidatams į savivaldybės kontrolieriaus tarnybą, išplečiant sričių, kuriose kandidatas gali būti įgijęs patirties, skaičių. Tokiu būdu buvo siekiama minimizuoti riziką, kad savivaldybės kontrolieriumi galėtų tapti tik siauro ir uždaro rato, audito srityje dirbę asmenys.

2. LR Seimo Kanceliarijos Teisės departamento išvada „Dėl LR VSĮ 27 str. 8 d. pakeitimo įstatymo projekto, Nr. XP-606.“⁵⁵ Pastarojoje suabejota, ar siūlymas panaikinti dabartinę savivaldybės kontrolieriaus skyrimo tvarką ir apibrėžtą 5 m. kadenciją iš tikrųjų užtikrins šios institucijos tarnautojų nepriklausomumo ir profesionalumo principų įgyvendinimą, nes šiuo metu įstatymas nepakankamai aiškiai apibrėžia šios institucijos teisinį statusą, t.y. neaišku, ar tai yra savarankiška institucija, ar struktūrinis savivaldybės padalinys. Anot teisės ekspertų, atsižvelgiant į tai, kad savivaldybės kontrolieriaus tarnybos de facto registruojamos kaip savarankiški juridiniai asmenys – biudžetinės įstaigos, - reikėtų reglamentuoti tokių jų statusą ir *de jure*. Šiai LR Seimo Teisės departamento išvadai iš dalies pritarė ir LR Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas.⁵⁶ Pastarasis, vertindamas galimybę panaikinti įstatymiškai nustatytą savivaldybių kontrolierių 5 m. kadenciją, išreiškė nuogąstavimą, kad įvedus siūlomą pataisą reikėtų reglamentuoti ir šiuo metu pareigas užimančių asmenų tolesnį teisinį statusą pasibaigus jų

⁵³ Ibid, p. 2-3.

⁵⁴ LR VSĮ 27 str. 8 d. pakeitimo įstatymas. Projektas, Nr. XP-606.- 2005.

<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=257866&Condition2=> (2005 06 26).

⁵⁵ Išvada priimta 2005 m. birželio 21 d. <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=257985&Condition2=> (2005 06 26).

⁵⁶ <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=258792&Condition2=> (2005 07 01).

kadencijai (tik įstatymo pakeitimas savaime nepakeičia nustatytų teisinių santykių su konkrečiu valstybės tarnauju). Be to, Teisės departamento vyresnioji patarėja J. Andriuškevičiūtė aptariamoje išvadoje akcentavo, kad pagal tuomet galiojantį LR VSI savivaldybės tarybos ir kontrolieriaus kadencijų trukmė nesutampa (4 ir 5 m.), todėl „leidžia užtikrinti savivaldybių kontrolierių nepriklausomumą ir kartu sudaro gamimą kas 5 m. konkurso būdu priimti į kontrolierių pareigas tą patį asmenį, nes kadencijų skaičius nėra ribojamas.“⁵⁷ Vis gi LSKA akcentavo, kad savivaldybės kontrolieriaus kadencijos panaikinimas užtikrintų ne tik šios institucijos nepriklausomumą, bet ir veiklos tęstinumą, kompetencijos ir kvalifikacijos tobulėjimo galimybes, pagaliau atitiktų ir INTOSAI Audito standartų komiteto parengtų valstybinio sektoriaus Audito standartų 2.2.2-2.2.30 punktuose įtvirtintą ir pasauline praktika patikrintą nepriklausomumo principą.⁵⁸

3. 2005 m. birželio 22 d. Seimo nario J. Oleko pateiktas LR VSI 27 str. 8 d. pakeitimo įstatymo projekto, Nr. XP-606 pasiūlymas, iš esmės atkartojęs anksčiau aptartų projektų nuostatas. Pastarasis taip pat susilaukė daug kritikos ir ekspertų nebuvo palankiai įvertintas.

4. 2005 m. birželio 30 d. LR Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto pirmininko S. Mikelio LR VSI 27 str. 8 d. įstatymo projektas, Nr. XP-606(2), numatęs tik vieną papildomą nuostatą dėl įstatymo taikymo: „asmenų, priimtų į savivaldybės kontrolieriaus pareigas iki šio įstatymo įsigaliojimo, valstybės tarnybos santykiai JŲ SUTIKIMU tęsiasi iki šio įstatymo galiojimo“⁵⁹ bei 2005 m. rugsėjo 21 d. patobulintas projektas, Nr. XP-606(3), kuris buvo papildytas nuostata dėl įstatymo taikymo asmenims, kurie savivaldybės kontrolieriaus pareigas eina pasibaigus jų kadencijai (įstatymas jiems būtų taikomas tik jų sutikimu).⁶⁰

Išanalizavus ir apsvarčius tokią gausią pasiūlymų, išklausių įvairių suinteresuotų pusių įvertinimus ir nuomones, įvertinus LR Vyriausybės ir LSA sprendimus⁶¹ nepritari siūlomiesiems įstatymo pakeitimams, vis gi buvo nuspręsta pritari patobulintam 2005 m. rugsėjo 21 d. įstatymo projektui, Nr. XP-606(3), reglamentuojančiam, kad *“savivaldybės kontrolierius į pareigas priimamas konkurso būdu ir iš jų atleidžiamas Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka. Savivaldybės kontrolierius privalo turėti aukštąjį universitetinį išsilavinimą ir ne mažesnę kaip 3 m. darbo finansų, ekonomikos, teisės, audito, kontrolės ar viešojo administravimo srityse stažą. Asmenų, priimtų į savivaldybės kontrolieriaus pareigas iki šio įstatymo įsigaliojimo (2005 m. spalio 11 d.) ir jas einančių pasibaigus jų kadencijai, valstybės tarnybos santykiai jų sutikimu tęsiasi.“*

⁵⁷ LR Seimo kanceliarijos ir Teisės departamento išvada “Dėl LR VSI 27 str. 8 d. pakeitimo įstatymo projekto, Nr. XP-606”.-2005. <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=257985&Condition2=> (2005 06 26).

⁵⁸ LR Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto išvada Dėl LR VSI 27 str. pakeitimo įstatymo projekto XP-606(2).- 2005, Nr. 23, <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=262133&Condition2=> (2005 09 30)

⁵⁹ <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=258790&Condition2=> (2005 07 01)

⁶⁰ <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=262131&Condition2=> (2005 09 30)

⁶¹ LR Vyriausybės nutarimas Dėl LR VSI 27 str. pakeitimo įstatymo projekto NR. XP – 606 (2).- 2005, Nr. 811 <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=260282&Condition2=> (2005 08 25); <http://www.lsa.lt/karsta/savaite.html> (2005 08 25)

Taigi nuo 2005 m. spalio 11 d. panaikinta nuostata dėl savivaldybės kontrolieriaus 5 m. kadencijos. Taip pat buvo nuspręsta prašyti Valstybės kontrolės išnagrinėti savivaldybių išorės audito perdavimo Valstybės kontrolei galimybes ir parengti LRK bei reikalingų įstatymų pakeitimų projektus. Svarbu akcentuoti, kad Valstybės kontrolė yra pasirengusi aktyviai dalyvauti nacionalinio biudžeto išorės audito teisinio reglamentavimo tobulinimo procese, tačiau, siekiant pareikšti kompetetingą ir pagrįstą nuomonę dėl tikslingumo keisti savivaldybių išorės audito teisinį reglamentavimą arba jį tobulinti, būtina platesnė tokių pokyčių analizė: įtaka dabar galiojantiems teisės aktams; galimas efektas nacionaliniam biudžetui, valstybės ir savivaldos viešojo administravimo sistemoms; būtinų išteklių ir priemonių (administracinių, žmogiškųjų, finansinių, organizacinių ir kt.) poreikis.⁶²

Taigi atlikus išsamią savivaldybės kontrolieriaus institucijos teisinio reglamentavimo raidos analizę, būtina įsitikinti, kiek įstatymo raidė ir teoriniai jos vertinimai atitinka ar neatitinka realią situaciją Lietuvoje, ar teisinė bazė neprasilenkia su kasdienine veikla ir ar užtikrina nuoseklų bei efektyvų savivaldybių kontrolės sistemos funkcionavimą. Į šiuos klausimus padėjo atsakyti pakartotinai atliktas savivaldybės kontrolieriaus institucijos Marijampolės apskrities ir Kauno miesto savivaldybėse sociologinis tyrimas (tyrimo metodikos aprašymas pateikiamas 9 priede, psl. 86-87. Apklausos anketa pateikiama 18 priede, psl. 91). Pirmą kartą šis tyrimas buvo atliktas 2002 m. ir jo rezultatai parodė, kad tuo metu efektyvios ir nuoseklios savivaldybių kontrolės sistemos nebuvo, kiekviena kontrolės institucija dirbo pagal savo pasirinktą taktiką, savivaldybės kontrolieriaus tarnybos teisinis reglamentavimas buvo neišbaigtas ir neaiškus, o patys savivaldybių kontrolieriai nesugebėjo užtikrinti efektyvios ir nepriklausomos savivaldybių kontrolės.

⁶² LR Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto išvada Dėl LR VSI 27 str. pakeitimo įstatymo projekto XP-606(2).- 2005, Nr. 23, <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=260282&Condition2=> (2005 08 25)

4. SOCIOLOGINIS SAVIVALDYBĖS KONTROLIERIAUS INSTITUCIJOS

TYRIMAS MARIJAMPOLĖS APSKRITIES IR KAUNO MIESTO

SAVIVALDYBĖSE

4.1. Tyrimo Marijampolės apskrities ir Kauno miesto savivaldybėse rezultatų analizė

22-23 klausimai: savivaldybės kontrolieriaus kompetencijos ir statuso reglamentavimas LR VSĮ; LR VSĮ straipsnių, reglamentuojančių kontrolieriaus darbą, trūkumai ir galimos pataisos.

LR VSĮ yra pagrindinis teisės aktas, kuriuo savo veikloje vadovaujasi savivaldybės kontrolierius. Įstatymas reglamentuoja šios institucijos esminius veiklos aspektus, statusą, kompetenciją, funkcijas, teises ir pareigas. Nors įstatymo nuostatos buvo tobulintos ir keistos ne vieną kartą,⁶³ šis teisės aktas vis dar turi pakankamai trūkumų, kuriuos būtina pašalinti tam, kad savivaldybės kontrolieriaus veikla Lietuvoje būtų reglamentuota teisingai ir nedviprasmiškai. 2002 m. atlikto sociologinio tyrimo metu respondentai kaip esminius LR VSĮ trūkumus įvardijo:

1. Įstatymas pakankamai abstrakčiai ir kai kuriais atvejais net dviprasmiškai reglamentavo jų veiklą (pvz. ūkinė priklausomybė nuo administracijos (ši nuostata buvo pakeista 2003 m. po LR KT sprendimo, kuriuo savivaldybių tarybos buvo įpareigosios įsteigti tarybos sekretoriata, kuris aptarnautų komitetus, merą bei savivaldybės kontrolieriaus tarnybą).⁶⁴

2. Įstatymas nenumatė konkrečios savivaldybės kontrolieriaus atsakomybės už jo atliekamus veiksmus, kas sudarė korupcijos ir nesąžiningumo profesinėje veikloje galimybes (šis įstatymo trūkumas ištaisytas ir šiuo metu savivaldybės kontrolieriaus atsakomybę reglamentuoja LR VSĮ 27 str. 9 d. 18 p.).

3. Respondentai pasisakė už visos vietos savivaldos kontrolės koncepcijos (esminė to priežastis - 2000 m. spalio 12 d. LR VSĮ pataisos, numačiusios, savivaldybės kontrolieriaus kaip išorės ir vidaus kontrolės funkcijas atliekančios institucijos statusą. Tokia kontrolės koncepcija prieštaravo nepriklausomos ir objektyvios kontrolės principams) ir savivaldybės kontrolieriaus statuso keitimą. Pastarasis klausimas buvo aktyviai sprendžiamas 2005 m. balandžio – spalio mėn., siekiant išspręsti ne tik savivaldybės kontrolieriaus teisinio statuso, bet apskritai šios institucijos reikalingumo savivaldybių išorės kontrolės sistemoje dilemą. Nors kontrolieriaus statuso problema įvardinta seniai ir jos reglamentavimas buvo ne kartą iš esmės koreguotas (savivaldybės

⁶³ Paskutinės ir kardinalios šio įstatymo pataisos buvo padarytos 2003 m. spalio 14 d. priėmus LR VSĮ 3, 4, 15, 17, 20, 21, 29, 31, 37, 38 str. ir šeštojo skirsnio pakeitimo įstatymą, Nr. IX-1764 (įsigaliojo nuo 2003 m. lapkričio 5 d.) // Valstybės žinios.- 2003, Nr. 104 - 4636.

⁶⁴ LR VSĮ 3, 5, 11, 12, 14, 17, 20, 21 ir 29 str. pakeitimo ir 18 bei 19 str. pripažinimo netekusiais galios įstatymas. LSA pateikta informacija. Lyginamasis variantas: <http://www.lsa.lt/naujienos/vida2.htm> (2003 04 23), 20 str., 12 dalis.

kontrolierius tapo TIK IŠORĖS KONTROLS IR AUDITO INSTITUCIJA savivaldybėje (LR VSĮ 3 str. 4 d.)), kaip jau minėta anksčiau, aiškios pozicijos šiuo klausimu kol kas nėra. Labiausiai šio klausimo operatyviu sprendimu suinteresuota LSKA, kuri ne kartą kreipėsi į LR Seimo Audito, Valstybės valdymo ir savivaldybių, Biudžeto ir finansų komitetus, pateikdama argumentus dėl netinkamai reglamentuojamo savivaldybės kontrolieriaus statuso, kadencijos trukmės ir skyrimo tvarkos.⁶⁵ Nuolatinė įstatymų kaita įvedė painiavos nustatant dabartinių savivaldybių kontrolierių kadencijos pradžią, kartu griežtai apibrėžto kadencijos termino nustatymas neatitiko Tarptautinės aukščiausiųjų audito institucijų organizacijos INTOSAI Audito standartų komiteto parengtų valstybinio sektoriaus Audito standartų 2.2.2-2.2.30 punktuose įtvirtintų auditorių nepriklausomumo nuo įstatymų leidžiamosios (atstovaujamosios), vykdomosios valdžios ir tikrinamų įstaigų principų. Audito standartų 2.2.21 punktas numato, kad nepriklausomumą gali užtikrinti tik audito institucijos vadovo statusas. Ir atvirkščiai, vadovo statuso sąlygos, verčiančios audito instituciją įtikti vykdomajai valdžiai, kenkia audito institucijos nepriklausomumui.⁶⁶ Pasak Kazlų Rūdos savivaldybės kontrolieriaus, akivaizdu, jog esant dabartinei tvarkai, savivaldybės tarybai nesudėtinga pasinaudojant kontrolieriaus kadencijos pabaiga pašalinti jai neįtikusių kontrolierių.⁶⁷ Juk ne paslaptis, kad Lietuvoje konkursai įvairioms pareigoms užimti ne visada vyksta skaidriai. Visose srityse esti savų interesų, tuo labiau kalbant apie auditą ir kontrolę. Respondentų nuomonės patvirtino, kad savivaldybės kontrolieriaus statuso klausimas yra opi

⁶⁵ Anot LSKA administracijos direktoriaus J. Bruklio, daugelis šios kadencijos savivaldybių kontrolierių į pareigas buvo paskirti 2000 m. gegužės – birželio mėn. pagal 1995 m. LR VSĮ, galiojusio iki 2000 m. spalio 27 d., 13 str., t.y. mero teikimu ir savivaldybės tarybos sprendimu, politinio (asmeninio) pasitikėjimo pagrindu, 3 m. kadencijai. 2000 m. spalio 27 d. įsigaliojus naujai LR VSĮ redakcijai, 27 str. 3 d. jau numatė savivaldybės kontrolieriaus skyrimą Valstybės tarnybos įstatymo nustatyta tvarka - atviro konkurso būdu, 5 m. kadencijai. Taigi savivaldybės kontrolieriaus statusas pasikeitė – jis tapo valstybės tarnautoju, tačiau naujos LR VSĮ redakcijos įgyvendinimo ir jos taikymo įstatyme pastarųjų pataisų taikymas iki šios pataisos į pareigas paskirtiems savivaldybės kontrolieriams nebuvo reglamentuotas. Atsižvelgiant į tai, galima teigti, kad 2000 m. į pareigas paskirti kontrolieriai liko politinio (asmeninio) pasitikėjimo pareigūnais ir jų kadencija turėjo baigtis 2003 m., kartu su savivaldybių tarybų kadencija. Tačiau 2002 m. liepos 1 d. įsigaliojus naujai LR Valstybės tarnybos įstatymo redakcijai ir vadovaujantis 2002 m. balandžio 23 d. LR Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymo įgyvendinimo įstatymo 7 str. bei LR Seimo 2002 m. birželio 27 d. nutarimu Nr. IX-992 “Dėl Seimo politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių, Seimo kanceliarijos ir Seimui atskaitingų institucijų, Respublikos Prezidento institucijos ir Respublikos Prezidentui atskaitingų institucijų, Nacionalinės teismų administracijos, teismų, prokuratūros ir savivaldybių institucijų valstybės tarnautojų suvienodintų pareigybių sąrašo patvirtinimo” (naujausias nutarimo pakeitimas priimtas 2004 m. lapkričio 11 d., Nr. IX-2574 (įsigaliojo nuo 2005 m. sausio 1 d.) // Valstybės žinios.- 2004, Nr. 167 - 6113, [http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=170094&Condition2=\(2005 07 10\)](http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=170094&Condition2=(2005%2007%2010))), savivaldybės kontrolieriaus pareigybė buvo priskirta valstybės tarnautojo – įstaigos vadovo pareigybei ir atitinkamai patvirtinta savivaldybių tarybų. Ir nors tuometiniai įstatymai nenumatė savivaldybės kontrolieriaus kadencijos pratęsimo iki 5 m., buvo pasiremta tuometinės Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerijos išaiškinimais, kurie vertintini kaip oficialūs teisės aktų aiškinimai. Taigi šiandien kyla abejonių, kada turi būti pripažįstama šiuo metu dirbančių savivaldybių kontrolierių kadencijos pabaiga: ar turi būti skaičiuojami 5 m. nuo paskyrimo į pareigas dienos, ar nuo 2000 m. spalio 27 d., kai įsigalėjo LR VSĮ pataisos, ar nuo savivaldybės kontrolieriaus pareigybės priskyrimo valstybės tarnautojo – įstaigos vadovo pareigybei. (šaltinis: Bruklis J. Dėl savivaldybės kontrolieriaus statuso, Nr. SKA-5.- 2005.)

⁶⁶ Bruklis J. Dėl savivaldybės kontrolieriaus statuso, Nr. SKA-5.- 2005.

⁶⁷ Atliekant sociologinį tyrimą dar nebuvo priimtas ir negaliojo LR VSĮ 27 str. pakeitimo įstatymas, Nr. X-345, buvo svarstomi tik įvairūs įstatymo projektai. 27 str. 8 d. pataisa, kuria panaikintas ankstesniomis įstatymo redakcijomis apibrėžtas savivaldybės kontrolieriaus 5 m. kadencijos laikotarpis, buvo priimta tik 2005 m. rugsėjo 27 d. ir įsigaliojo nuo 2005 m. spalio 11 d.

problema, kurią privalu spręsti šiandien, nelaukiant, kada bus apsispręsta dėl naujo savivaldos modelio. (Plačiau paie tai žiūrėti psl. 22-26) Tinkamas savivaldybės kontrolieriaus statuso reglamentavimas sutvirtintų savivaldybės kontrolės ir audito institucijos nepriklausomumo ir profesionalumo principus, užtikrintų LR Vyriausybės 2004 m. balandžio 28 d. nutarimo Nr. 488 “Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijos patvirtinimo” nuostatų, numatančių patikimos veiklos kontrolės ir vidaus audito savivaldybėse sistemos įtvirtinimo, įgyvendinimą.⁶⁸ Tokie įstatyminės bazės “trūkumai” tiesiogiai įtakoja efektyvios kontrolės rezultatus. Tik visiškai su tarptautiniais teisės aktais suvienodinus LR įstatymus, reglamentuojančius kontrolierių statusą ir kompetenciją, bus galima kalbėti apie vietos savivaldos kontrolės sistemos efektyvų funkcionavimą. Tokia kontrolierių išvada sutampa ir su iškelta prielaida: **LR VSI nepakankamai tiksliai reglamentuoja savivaldybių kontrolieriaus veiklos erdvę ir statusą.**

27-40 klausimai: bendradarbiavimas su Valstybės kontrolės institucija, Seimo kontrolieriais ir Vyriausybės atstovu apskrityje.

1. Bendradarbiavimas su Valstybės kontrole

Valstybės kontrolės ir savivaldybės kontrolieriaus tarnybos bendradarbiavimo santykius apibrėžia keletas teisės aktų:

✓ LR VSI: 27 str. 1 d., numatanti, kad “savivaldybės kontrolieriaus atliekamo audito išorinę peržiūrą⁶⁹ atlieka Valstybės kontrolė,” 5 d., reglamentuojanti, kad “savivaldybės kontrolierius savo veikloje vadovaujasi šiuo ir kitais įstatymais, valstybinio audito reikalavimais, Valstybės kontrolės parengtomis metodikomis ir kitais teisės aktais” ir 27 str. 9 d. 6 p., įteisinantis “valstybės kontrolieriaus teisę rašytiniu prašymu dalyvauti arba pavesti savivaldybės kontrolieriaus tarnybos valstybės tarnautojams dalyvauti Valstybės kontrolės pareigūnų atliekamuose savivaldybės administravimo subjektų finansiniuose ir veiklos audituose.”

✓ LR Valstybės kontrolės įstatymas: 2003 m. lapkričio mėn. Valstybės kontrolės įstatymo pakeitimu patikslintos Valstybės kontrolės funkcijos vietos savivaldoje - vietoj anksčiau reglamentuotos šios institucijos teisės atlikti savivaldybių biudžeto vykdymo išorės auditą nustatyta, kad Valstybės kontrolė audituoja valstybės biudžeto lėšų, skiriamų savivaldybių biudžetams, naudojimą bei pagal valstybinio audito, nustatyto valstybinio audito programose, mastą audituoja

⁶⁸ Strategija paskelbta Valstybės žiniuose.- 2004, Nr. 69 - 2399 ir LR Seimo tinklalapyje: <http://www.3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=232235&Condition2=> (2005 07 10).

⁶⁹ Išorinės peržiūros tikslas – įvertinti atlikto audito kokybę, paskleisti geros audito praktikos pavyzdžius, nustatyti audito metodikos tobulinimo ir auditorių mokymo sritis, pateikti vadovybei patikimą informaciją apie audito kokybę. Vykdam išorinę peržiūrą aiškinamasi, kaip laikytasi Valstybinio audito reikalavimų sudarant audito planą ir rengiant audito programą, renkant audito įrodymus, informant audito ataskaitą ir teikiant audito išvadą (Valstybės kontrolės 2004 m. veiklos ataskaita, p. 13, www.vkontrolė.lt (2005 07 15)).

savivaldybių turto valdymą, naudojimą ir disponavimą juo.⁷⁰ „Toku reglamentavimu siekta išvengti savivaldybės kontrolieriaus atliekamo išorės audito dubliavimo, nes savivaldybių biudžeto vykdymą pagal LR VSI nuostatas audituoja savivaldybės kontrolierius, Valstybės kontrolė – valstybės lėšų, skiriamų savivaldybių biudžetams, naudojimą.“⁷¹ Taip pat siekiant išvengti valstybinių auditorių ir savivaldybių kontrolierių atliekamų funkcijų išorės audito srityje dubliavimo, savivaldybės kontrolierius buvo įpareigotas pateikti savo veiklos planą Valstybės kontrolei (sudarant valstybinių auditų programas yra atsižvelgiama į savivaldybių kontrolierių veiklos planus). Šios įstatyminės pataisos padarytos po ilgų diskusijų dėl savivaldybių išorės audito sistemos, siekiant padidinti Valstybės kontrolės indėlį kuriant kontrolės sistemą šalyje. Ir nors tokia Valstybės kontrolei pavesta funkcija pareikalautų daug materialinių ir žmogiškųjų išteklių, organizacinių bei koordinacinių gebėjimų, nes valstybės dotacijos savivaldybėms nėra mažos (2003 m. – 2062,7, 2004 m. – 2197,7, 2005 m. – 2238,7 mln. Lt),⁷² numatytas mechanizmas leis sustiprinti savivaldybių išorės auditą bei efektyviai panaudoti išorės auditorių darbą ir jo nedubliuoti. Kartu palaiapsniui bus pasiektas bendrus audito standartus atitinkančios išorės kontrolės lygis.

✓ LR Valstybės kontrolieriaus įsakymas “Dėl valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo,” numatantis esmines valstybinio audito nuostatas ir principus (šis teisės aktas ypač svarbus vykdant savivaldybės kontrolieriaus atliekamų auditų išorinę peržiūrą ir vertinant jų kokybę).

Svarbu paminėti, kad Valstybės kontrolės aktyvus vaidmuo savivaldybių kontrolės sistemoje įteisintas ne tik minėtuose LR teisės aktuose, bet ir SIGMA 2003 m. Lietuvos viešojo sektoriaus išorės audito situacijos įvertinimo ataskaitoje, kurioje rekomenduota trumpalaikėje perspektyvoje, t.y. per 12 mėn., padėti LR Seimui bei Vyriausybei vystyti savivaldybių išorės audito strategiją bei aktyviai dalyvauti jos diegime, užtikrinant, kad savivaldybių išorės finansinis ir veiklos auditas tenkintų tarptautinių organizacijų nustatytus ir pačiai Valstybės kontrolei taikomus kokybės reikalavimus.⁷³

Tyrimo metu siekta nustatyti savivaldybės kontrolieriaus ir Valstybės kontrolės tarnybų bendradarbiavimo mastą, išsiaiškinti priežastis, įtakojančias tarpusavio bendradarbiavimo buvimą ar nebuvimą. Tuo tikslu respondentai buvo paprašyti pateikti statistinius duomenis, kiek per metus

⁷⁰ LR Valstybės kontrolės įstatymo 9 ir 14 str. pakeitimo ir papildymo įstatymas, Nr. IX-1851, 2003 m. lapkričio 25 d. (įsigaliojo nuo 2004 m. sausio 1 d.) // Valstybės žinios.- 2003, Nr. 116 – 5257.
<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=223222&Condition2=> (2005 07 10).

⁷¹ Vadapalienė R. Aukščiausiai valstybinio audito institucijai – nauji teisiniai įgaliojimai // Valstybės kontrolės biuletenis.- Nr. 5. <http://www.vkontrolė.lt/dokumentai/leidiniai/nr5/03.shtml> (2005 06 28).

⁷² Valstybės kontrolės 2004 m. veiklos ataskaita, p. 12, www.vkontrolė.lt (2005 07 15).

⁷³ SIGMA. Lithuania. Public Sector External Audit. Assessment. 2003
<http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/43/9/34959952.pdf> (2005 10 13)

Valstybės kontrolė inicijavo arba atliko bendrų su savivaldybės kontrolieriumi auditų. (Žiūrėti 10 priedą, 1 diagramą, psl. 88).

Taigi nuo 2002 m. atlikto sociologinio tyrimo situacija per pastaruosius 4 m. beveik nepakito (sumažėjo Valstybės kontrolės atliekamų auditų skaičius Kauno miesto savivaldybėje). Valstybės kontrolė kol kas nėra linkusi inicijuoti finansinių ir veiklos auditų savivaldybės administravimo subjektuose, nors LR VSI pataisos įpareigoja Valstybės kontrolę atlikti reguliarią savivaldybių kontrolierių auditų kokybės peržiūrą. Pasak Valstybės kontrolės informacijos departamento direktorės Jolantos Raudžiūnienės, šiuo metu valstybės auditoriai jau atlieka savivaldybių kontrolierių darbo peržiūrą, tačiau šis procesas yra pakankamai ilgas ir sudėtingas ne tik dėl didelio savivaldybių skaičiaus, bet ir dėl žmogiškųjų išteklių stygiaus bei po narystės ES ypač padidėjusio šios institucijos užimtumo. Valstybės kontrolė planuoja iki šių metų lapkričio mėn. pradžios pateikti savo išvadas dėl savivaldybių kontrolierių auditų kokybės - įvardinti esmines sisteminės problemas ir pateikti rekomendacijas, kurios turėtų prisidėti prie savivaldybėse atliekamų auditų kokybės gerinimo. (Ataskaita bus paskelbta viešai Valstybės kontrolės tinklapyje: <http://www.vkontrolė.lt>.) Kartu iki lapkričio 1 d. Valstybės kontrolei pavesta išnagrinėti ir pateikti savo išvadas apie savivaldybių išorės audito perdavimo Valstybės kontrolei galimybes ir galimas tokios reformos pasekmes bendrai teisinei ir valstybės bei savivaldos viešojo administravimo sistemoms.

Sugrįžtant prie tyrimo metu surinktų ir pateiktų statistinių duomenų, būtina išskirti klausimą, kokiais atvejais Valstybės kontrolė naudojami jai suteikta įstatymo teise inicijuoti tam tikros srities auditų savivaldybėje. Pasak V. Zinkevičienės, vienos pagrindinių apžvalgininkų vietos savivaldos kontrolės klausimais, šia teise pasinaudojama tik "reikalui esant", o tas "reikalas" atsiranda tik tada, kai yra teisėsaugos institucijų pavedimai, kai kreipiasi Seimo nariai, komitetai, frakcijos arba kai yra pateikiamas skundas prieš savivaldybę. Net Valstybės kontrolės patikrinimai, kai atsiranda duomenų apie įtartinais blogą padėtį savivaldybėje ir "pakvimpa skandalu", kurio nepajėgi užgniaužti vietinė valdžia,⁷⁴ nėra planingi kiekvienu tokiu atveju. Kol kas Valstybės kontrolės atliekama kontrolė išlieka epizodiška ir pavienė (tyrimo metu buvo audituojamos valstybės biudžeto lėšos Kauno miesto ir Kaišiadorių rajono savivaldybėse;⁷⁵ Marijampolės miesto savivaldybėje su savivaldybės kontrolieriaus pagalba audituojamas savivaldybei perduoto valstybės turto valdymas), nes ši institucija pirmiausiai fiziškai negali kasmet audituoti 60 savivaldybių; be to, LRK tokia jos prievolė nėra griežtai reglamentuota (norint savivaldybių kontrolės funkciją „permesti“ Valstybės kontrolei, reikėtų keisti 134 LRK str.).⁷⁶ Antravertus, negalima kategoriškai teigti, kad situacija

⁷⁴ Zinkevičienė V. Savivalda ... ir savivalė // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 1999 m. spalio 7 d., Nr. 19 (71), p. 4.

⁷⁵ Ivaškevičius A. Turtėjančiai valstybei reikia efektyvesnės jos turto priežiūros.// Kauno diena.- Kaunas.- Nr. 89 (17550), 2005 m. balandžio 19 d., http://www.vkontrolė.lt/pub_05.shtml (2005 07 11).

⁷⁶ Šio straipsnio 1 d. deklaruojama, kad "Valstybės kontrolė prižiūri, ar teisėtai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas" (Vilnius, 1996, p. 52) LRK 127 str. nurodo, kad "Lietuvos biudžetinė sistema sudaro savarankiškas LR valstybės biudžetas, taip pat savarankiški vietos savivaldybių biudžetai." (Vilnius, 1996, p. 50)

šioje srityje per 4 m. visiškai nepakito. Valstybės kontrolė pakankamai geranoriškai imasi jai priskirtų funkcijų vykdymo. Be to, pakito tirtų savivaldybių kontrolierių bendradarbiavimo su Valstybės kontrole vertinimas. 2002 m. respondentai, vertindami bendradarbiavimą su Valstybės kontrole dešimtbalėje sistemoje, pasirinko labai žemą įvertinimą (0 arba 2), kuris patvirtino, kad valstybės kontrolieriai vengia bendradarbiavimo su savivaldybių kontrolieriais. Tuo tarpu dabar situacija pasikeitė į gerąją pusę: bendradarbiavimą su Valstybės kontrole respondentai įvertino skalėje nuo 5 balų Marijampolės, Vilkaviškio, Šakių savivaldybėse iki 8 balų Kazlų Rūdos, Kalvarijos ir Kauno savivaldybių kontrolieriaus tarnyboje. Būtina paminėti ir tai, kad 2002 m. atlikto tyrimo metu lyginant sąlyginai mažų (tokių kaip Marijampolės askrities) ir didelių savivaldybių (pvz. Kauno miesto) bendradarbiavimą su valstybinio lygmens kontrolės institucijomis, išryškėjo tendencija, kad didelių miestų savivaldybių kontrolierių tarnybos glaudžiau bendradarbiauja su Valstybės kontrole (juose Valstybės kontrolė paprastai turi savo departamentus)⁷⁷, o periferinėse savivaldybėse atskirtis yra didesnė. Ši tendencija išliko ir 2005 m. - Kauno miesto savivaldybės kontrolierius savo bendradarbiavimą su Valstybės kontrole įvertino bene aukščiausiu balu - 8 iš 10.

Vis gi pagirtina, kad skirtingo lygmens kontrolės institucijos pradeda susikalbėti ir geranoriškai padeda viena kitai: Valstybės kontrolės tarnautojai noriai atvyksta kviečiami ir moko savivaldybių kontrolierius, suteikia reikalingas darbu metodikas (plačiau apie tai žr. 17-21, 24-26 klausimų komentarą, psl. 40-42). Vis dėlto kartais dar pasitaiko atvejų, kai į savivaldybės kontrolierių žiūrima ne į kaip sau lygų kolegą, nepasitikima jo pateikiamų išvadų pagrįstumu ir objektyvumu, abejojama savivaldybės kontrolieriaus kompetencija, darbo įgūdžiais ir kvalifikacija, priekaištaujama dėl netinkamos jo darbo metodikos ir klaidų, kurios dažniausiai kyla dėl to, kad trūksta aiškios ir savivaldybės kontrolieriui tinkančios savivaldybės biudžeto vykdymo kontrolės metodikos. Kaip teigė patys kontrolieriai, nors bendros išorės ir vidaus audito atlikimo metodikos yra paruoštos, savivaldybės kontrolierius negali jomis tinkamai naudotis, kadangi jos tiesiogiai pritaikytos Valstybės kontrolei, o pastarosios atliekamo audito pobūdis skiriasi (valstybės kontrolieriai atlieka pakankamai platų auditą, kurio vykdymui būtinas ilgas parengiamasis darbas, tuo tarpu savivaldybės kontrolierius yra labiau orientuotas į detalų, bet pakankamai siauros srities

Taigi LRK nenumato griežtos Valstybės kontrolės pareigos kontroliuoti savivaldybių biudžetą, jų įmonių ir įstaigų ūkinę-finansinę veiklą. Tad pažeidimą padaręs ir teisinę bazę išmanantis meras, gali užprotestuoti Valstybės kontrolės sprendimus, prisidengdamas LRK (Zinkevičienė V. Savivalda ...ir savivalė // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 1999, Nr. 19 (71), p. 4).

⁷⁷ Iš viso Valstybės kontrolė turi 4 padalinius: finansinio audito 8-asis departamentas Kaune (audituoja Alytaus, Kauno ir Marijampolės apskričių viršinininkų administracijas, to regiono apylinkės ir apygardos teismus, aukštojo mokslo institucijas); 9-asis departamentas Klaipėdoje (audituotuoja Klaipėdos, Tauragės apskričių viršinininkų administracijas, to regiono apylinkės ir apygrados teismus, universitetą); 10-asis departamentas Panevėžyje (sritis - Panevėžio, Šiaulių, Telšių apskričių viršinininkų administracijos, universitetas, institutas, to regiono apylinkės ir apygrados teismai, kiti asignavimų valdytojai) ir veiklos audito 3-asis departamentas, atliekantis veiklos auditą viešojo sektoriaus valstybės turto ir finansų valdymo, žemės ūkio srityse, pagal poreikį - savivaldybėse ir apskričių viršinininkų administracijose (: http://www.vkontrole.lt/apie_mus/telefonai.htm (2005 07 15)).

audita, todėl paruoštos metodikos daugeliu atvejų yra per plačios ir reikalaujančios per didelio pasiruošimo). Savivaldybių veiklos pobūdis ir pats auditas nereikalauja laikytis visų nurodytų etapų, todėl būtina esamą metodinę medžiagą supaprastinti ir pakoreguoti pagal savivaldybėse atliekamų auditų specifiką. Deja, kol kas tokios pagalbos iš Valstybės kontrolės nesulaukta. Pavyzdinę ataskaitą bandoma susikurti savo pačių jėgomis, nes laukti nėra kada - reikia dirbti čia ir dabar.

Įvertinus kontrolierių atsakymus ir palyginus juos su 2002 m. analogiškais atsakymais, galima daryti išvadą, kad nuo 2002 m. savivaldybių kontrolierių ir Valstybės kontrolės bendradarbiavimas suintensyvėjo. Jei prieš 4 m. buvo konstatuota, kad bendradarbiavimo galimybe šios tarnybos beveik nesinaudojo, tai 2003 m. pabaigoje įsigaliojus anksčiau aptartoms LR Valstybės kontrolės ir VSĮ pataisoms, tarpinstitucinis bendradarbiavimas suintensyvėjo. Atsižvelgiant į tai darytina išvada, kad tyrimo metu iškelta hipotezė, jog **savivaldybes kontroliuojančios institucijos beveik nebendradarbiauja tarpusavyje, nors įstatymiškai privalėtu**, Valstybės kontrolės atžvilgiu pasiteisino tik iš dalies – bendradarbiavimas suintensyvėjo, nors formalumo ir nesusikalbėjimo tarp šių institucijų vis dar išlieka. Nepaisant to, abi institucijos deda pastangas tarpusavio bendradarbiavimui stiprinti. Prie bendradarbiavimo stiprinimo prisideda ir LSKA kryptingi veiksmai: ši institucija, vadovaudamasi 2004 m. rugsėjo 28 d. Seimo nutarimo „Dėl Valstybės kontrolės 2003 m. veiklos ataskaitos“ 2 str. bei Rekomendacijomis dėl aukščiausiųjų kontrolės institucijų veiklos Europos integracijos kontekste, aktyviai dalyvavo kuriant savivaldybių kontrolierių bendradarbiavimo su Valstybės kontrole sistemą, viešojo sektoriaus vidaus auditoriais bei atestuotais auditoriais. Toks keturšalis susitarimas tarp šių institucijų buvo pasirašytas šių metų gegužės 3 d. Šio bendradarbiavimo tikslai yra:⁷⁸

- ✓ Siekti suderinti audito metodus ir standartus, pagal kuriuos atliekamas auditas viešojo sektoriaus subjektuose.
- ✓ Siekti glaudesnio bendradarbiavimo, pasitikėjimo ir naudojimosi vieni kitų darbu tarp auditorių.
- ✓ Siekti, kad ES finansinė parama Lietuvoje būtų naudojama skaidraus finansų valdymo principais.
- ✓ Padėti valstybei išmintingai valdyti ir naudoti turta, lėšas ir kitus išteklius.

Taigi reikia tikėtis, kad artimiausioje ateityje šis procesas įgaus tinkamą pagreitį ir pasitarnaus savivaldybių kontrolės sistemos efektyvaus funkcionavimo užtikrinimui.

2. Bendradarbiavimas su Seimo kontrolieriais

Kita institucija, su kuria savivaldybės kontrolieriaus tarnyba turėtų turėti bendrą veiklos sričių, yra Seimo kontrolieriai, nes savivaldybės kontrolierius turi teisę priimti sprendimus dėl gyventojų

⁷⁸ Ušeckas A. Savivaldybių auditas – naujas kokybinis veiklos etapas.// Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2005, Nr. 20 (317), p. 12-13

teikiamų skundų ar pareiškimų nagrinėjimo. Žinoma, gyventojų skundų savivaldybėse būna ne tiek jau daug - vidutiniškai per metus Marijampolės apskrities savivaldybių kontrolierių tarnybos išnagrinėja nuo 3 iki 5 skundų ir tik Kauno miesto savivaldybėje tokių skundų per 2004 m. būta net 74. Paprastai sąlyginai mažose savivaldybėse (pvz. Kazlų Rūdos, Kalvarijos, Vilkaviškio ir kt.) gyventojai gana retai kreipiasi į savivaldybės kontrolės instituciją, o ir daugumos gautų pareiškimų savivaldybės kontrolierius net neturi kompetencijos spręsti. Gyventojų skundų tematika tirtose savivaldybėse buvo panaši: kreipiamasi dėl atlyginimų, lėšų netinkamo panaudojimo; į Kauno miesto savivaldybės kontrolieriaus tarnybą buvo kreiptasi ir dėl sveikatos bei socialinės apsaugos, energetikos, statybos, transporto, mokslo ir kultūros, socialinių bei buitinių klausimų; nemažai skundų būta dėl nuosavybės teisių atkūrimo. Pasak Kauno miesto kontrolieriaus, tai kad į savivaldybės kontrolierių kreipiamasi net ir tais klausimais, kurių sprendimas nepriklauso jo kompetencijai, rodo, kad piliečiai pasitiki šia institucija ir jos atliekamų tyrimų objektyvumu. Deja, ne taip optimistiškai šiuo klausimu pasisako patys Seimo kontrolieriai. Pasak R. Valentukevičiaus, Seimo kontrolieriai „pastoviai tiria skundus dėl savivaldybių institucijų veiklos. Atlikta analizė rodo, kad ketvirtadalį skundų, patekusių pas Seimo kontrolierius, buvo galima išspręsti vietoje. Po 2004 m. atliktų patikrinimų Seimo kontrolierių institucija pateikė 546 pasiūlymus, iš kurių 187 savivaldybės jau įvykdė. Šie faktai rodo, kad žmogus galėjo nesikreipti į Seimo kontrolierius, jei vietoje jo problema būtų sprendžiama, o ne vilkinama.“⁷⁹ Kaip matyti, 2 institucijos skirtingai vertina tą pačią situaciją. Kuris iš šių vertinimų teisingas gali pasakyti tik pats žmogus, tačiau aukštas korupcijos lygis LR savivaldybėse seniai tapo vieša paslaptimi, kurią patvirtina ir Transparency International Lietuvos skyriaus (toliau – TILS)⁸⁰ atlikti tyrimai.

Pasiteiravus respondentų, kaip dažnai patys Seimo kontrolieriai kreipiasi į savivaldybės kontrolierių dėl piliečių pateiktų skundų, daugiausiai atsakymas buvo labai lakoniškas – „nesikreipė.“ Iš 6 tirtų savivaldybių tik Kauno miesto savivaldybės kontrolierius bendradarbiavimą su Seimo kontrolieriaus tarnyba įvertino kaip „labai gerą,“ mat jie bendradarbiauja pakankamai intensyviai (per 2000 – 2005 m. laikotarpį Seimo kontrolierių kreipimūsi skaičius svyravo nuo 1 iki 11 kartų per metus, o tai, palyginus su duomenimis kitose savivaldybėse (nesikreipė iš viso arba 1 – 3 kartus per metus), yra daug).

⁷⁹ Anskaitis A., Zinkevičienė V. Savivaldybės ir korupcijos šešėlis. Apskričių veidas // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2005, Nr. 1 (298), p. 7.

⁸⁰ Transparency International Lietuvos skyrius (TILS) yra tarptautinės organizacijos Transparency International padalinys, veikiantis Lietuvoje nuo 200 m. birželio 6 d. TILS - nepolitė organizacija, bendraujanti ir koordinuojanti savo veiklą tiek su vyriausybėmis, tiek ir nevyriausybėmis organizacijomis Lietuvoje ir užsienyje. Jos tikslas – pilietinių antikorpucinių iniciatyvų skatinimas bei organizavimas Lietuvoje. Uždaviniai: formuoti ir skatinti nepakantumą korupcijai Lietuvos visuomenėje, sistemingai rinkti ir platinti antikorpucinio pobūdžio informaciją (pastaruoju metu pateikė ataskaitas apie korupciją savivaldybėse), inicijuoti ir organizuoti tyrimus, skirtus korupcijos fenomeno analizei, rengti mokymo priemones bei edukacines programas, skirtas antikorpucinei problematikai. Daugiau informacijos galima rasti tinklapyje: <http://www.transparency.lt>

Taigi įvertinant pateiktus duomenis ir atskiras nuomones, tenka pripažinti, kad tyrimo metu iškelta hipotezė, jos *savivaldybes kontroliuojančios institucijos beveik nebendradarbiauja tarpusavyje, nors įstatymiškai privalėtų*, Seimo kontrolierių institucijos atžvilgiu, kaip ir 2002 m., pasiteisino - situacija šioje srityje visiškai nepakito.

3. Bendradarbiavimas su Vyriausybės atstovu apskrityje

Trečioji institucija, vykdanči administracinę savivaldybės priežiūrą ir prižiūrinti, ar savivaldybės tarybos priimami sprendimai, mero potvarkiai nepažeidžia LR įstatymų ir turinti teisę sustabdyti tokių sprendimų galiojimą, yra LR Vyriausybės atstovas apskrityje.⁸¹ Ši institucija taip pat turėtų bendradarbiauti su savivaldybės kontrolieriaus tarnyba, nes abi jos vykdo kontrolės, tik skirtingo pobūdžio, funkcijas.

Atsakymas į klausimą, ar Vyriausybės atstovo apskrityje institucija turi būti glaudžiai susijusi su savivaldybės kontrolieriaus institucija, kad iš anksto būtų užkirstas kelias neteisingų sprendimų priėmimui, buvo nevienareikšmis. Marijampolės ir Šakių rajono savivaldybių kontrolieriai visiškai sutiko su tokio teiginio teisingumu, tačiau plačiau neargumentavo tokio pasirinkimo. Kita vertus, Šakių rajono savivaldybės kontrolierė teigė, kad ji neturi didelio noro skusti savo savivaldybės - jai geriau viską išspręsti "tarp savų sienų", nes kitaip dirbti apskritai būtų neįmanoma. Likusieji respondentai nesutiko su pateiktu teiginiu: pasak jų, jei nėra bendradarbiavimo, negali būti kalbos ir apie bendro darbo efektyvumą ar priklausomybę, be to, pasak Kauno ir Kazlų Rūdos savivaldybių kontrolierių, Vyriausybės atstovo apskrityje veikla orientuota į teisinę savivaldybės kontrolę, o tarybos ar mero sprendimų klaidingumas dažniausiai išaiškėja tik po jų priėmimo, todėl savivaldybės kontrolierius negali dalyvauti tokių sprendimų prevencinėje veikloje. Jie pabrėžė, kad šių institucijų kontrolės sritys kardinaliai skiriasi, kas papildomai apsunkina savivaldybės kontrolieriaus ir Vyriausybės atstovo apskrityje bendradarbiavimo galimybes. Vis gi Šakių rajono savivaldybės kontrolierė apgailestavo, kad kiekviena kontrolės institucija dirba sau ir nesiekia bendro veiklos koordinavimo bent jau esminiais savivaldybių kontrolės klausimais.

Apibendrinant anksčiau pateiktus savivaldybės kontrolieriaus tarnybos bendradarbiavimo su kitomis kontrolės institucijomis aspektus, galima pateikti bendrą tokio bendradarbiavimo vertinimą (žiūrėti 11 priedą, 4 lentelė, psl. 88), kuris daugeliu atvejų patvirtina tyrimo hipotezę, kad *savivaldybes kontroliuojančios institucijos beveik nebendradarbiauja tarpusavyje, nors įstatymiškai privalėtų*.

41-44 klausimai: bendradarbiavimas su centrine vidaus audito tarnyba.

2003 m. priėmus LR VSI 3, 4, 15, 17, 20, 21, 29, 31, 37, 38 str. ir šeštojo skirsnio pakeitimo įstatymą (Nr. IX-1764), buvo sukurta teisinė prielaida nuo 2004 m. sausio 1 d. savivaldybėse įdiegti

⁸¹ Jo veiklą reglamentuoja LR Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas, Nr. VIII-730 // Valstybės žinios.- 1998, Nr. 51 - 1392.

vidaus ir išorės audito sistemą. Visose savivaldybėse turėjo būti įsteigtos CVAT – savivaldybės administracijos struktūriniai padaliniai, tiesiogiai pavaldūs ir atskaitingi savivaldybės administracijos direktoriui, skirti vidaus auditui atlikti savivaldybės administracijoje, jos administravimo subjektuose ir kontroliuojamose įmonėse, kurios valdo, naudoja savivaldybės turtą ar juo disponuoja.

CVAT įkūrimo klausimas pradėtas svarstyti pakankamai seniai. Jo aktualumas buvo ypač ryškus 2002 m., kai savivaldybės kontrolieriui buvo pavestos vykdyti išorės ir vidaus audito funkcijos. Tokia tvarka prieštaravo racionaliai logikai bei visai audito teorijai. Atsižvelgiant į Valstybės kontrolės, Tarptautinio valiutos fondo ir Pasaulio banko rekomendacijas bei į tai, kad per savivaldybių biudžetus paskirstoma beveik trečdalis nacionalinio biudžeto, kuriant CVAT buvo siekiama griežčiau kontroliuoti šių lėšų panaudojimą.⁸²

LSA patarėjas savivaldybių finansų ir ekonomikos klausimais Rimantas Čapas, kalbėdamas apie naują savivaldos kontrolės modelį, teigė, kad šių institucijų skirtumų yra nemažai. Pirmiausia, skiriasi jų atskaitomybė ir pavaldumas: vidaus audito tarnyba pavaldi administracijos direktoriui, o kontrolierius – atskaitinga, BET NEPAVALDI savivaldybės tarybai institucija. Antra, institucijos skiriasi atliekamų funkcijų mastu: pagal naują LR VSI redakciją savivaldybės kontrolierius gali tikrinti viską – kaip valdomas ir naudojamas savivaldybės biudžetas ir teikti išvadas dėl pateiktos tvirtinti metinės biudžeto įvykdymo apyskaitos. Nauja įstatymo redakcija, siaurindama tarybos politinę įtaką savivaldybės kontrolieriui, ir didindama šios institucijos nepriklausomumą ir nešališkumą, sudaro galimybę išorės auditoriui tapti stipriu mero pagalbininku - merui suteikiama galimybė kontroliuoti savivaldybės viešojo administravimo institucijų, įstaigų ir kontroliuojamų įmonių veiklą jam siūlant tarybai pavesti kontrolieriui atlikti neplaninį auditą. Tiesa, 2000 m. LR VSI redakcijoje merui buvo suteikta tiesioginė teisė rašytiniu pavedimu pavesti atlikti neplaninį auditą. Prieš šią mero teisę buvo pasisakyta ir LSKA pasiūlytame LR VSI 3, 17, 27, 28 ir 37 str. pakeitimo įstatymo projekte (žiūrėti 5 priedą, 2 lentelę, psl. 80). Tuo tarpu vidaus audito tarnybos funkcijos yra daug siauresnės - ši tarnyba negalės vertinti savivaldybės biudžeto ir turto naudojimo teisėtumo plačiąja prasme. Vidaus auditorius yra daugiau administracijos direktoriaus patarėjas ir konsultantas priimant sprendimus.⁸³

Nors dar anksti vertinti institucijų, kurios dirba tik 2 m. (kai kuriose savivaldybėse, pvz., Marijampolės centrinė vidaus audito tarnyba pradėjo veikti tik 2005 m. balandžio mėnesį), veiklą, buvo svarbu išgirsti respondentų nuomonę apie naują savivaldybių kontrolės modelį, vidaus audito

⁸² Tokie tikslai buvo patvirtinti LR Seimo nutarime “Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo”, Nr. 488, 2004 m. balandžio 28 d. (įsigaliojo nuo 2004 m. gegužės 1d.) // Valstybės žinios.- 2004, Nr. 69 – 2399. <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=232235&Condition2=> (2005 07 10).

⁸³ Zinkevičienė V. Tikimasi esminių pakeitimų // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2003, Nr. 26 (236), p. 7.

tarnyboje dirbančių auditorių kvalifikaciją ir pasirengimą tinkamai atlikti jiems pavestas funkcijas, apie bendradarbiavimą su šiomis tarnybomis ir jų veiklos perspektyvas.

Pirmiausiai reikėtų aptarti šios institucijos veiklos erdvę reglamentuojančius teisės aktus. Pasak respondentų, LR VSI išorės ir vidaus kontrolės institucijų veiklos sritys nėra konkrečiai atskirtos, iš esmės jie audituoja tas pačias savivaldybės valdomas įstaigas, tik kitokiu aspektu (vidaus audito tarnyba daugiau orientuota į veiklos, o savivaldybės kontrolierius į finansinį įstaigos auditą), tačiau dėl netinkamos įstatyminės reglamentacijos atsiranda didelė funkcijų dubliavimo galimybė. Manoma, kad toks funkcijų apibrėžimas įmanomas tik pereinamuoju laikotarpiu, kol vidaus audito tarnybos pradės visapusiškai funkcionuoti. Ilgainiui savivaldybės kontrolierius turės atlikti tik išorės auditą, o visų savivaldybės įstaigų vidaus audito funkcijos bus pavestos vidaus audito tarnybai. Pasak Kauno miesto savivaldybės vidaus audito skyriaus vyresniosios vidaus auditorės Eglės Andriuškienės, “LR VSI labai abstrakčiai apibrėžia CVAT funkcijas ir veiklos kryptis, kurios dažnai kertasi su savivaldybės kontrolieriaus veikla, todėl vadovaujamasi LR Vidaus kontrolės ir audito įstatymu, LR Finansų ministerijos rekomendacijomis. Šiuo metu vidaus ir išorės auditoriai pagal nutylėjimą yra pasidaliję veiklos sritimis, derina tarpusavyje veiklos planus, dalijasi informacija, kad būtų išvengta funkcijų dubliavimo. Reikia pastebėti ir tai, kad Kauno miesto savivaldybėje vidaus audito skyrius yra “labai stiprus” ir didelis (jame dirba 7 tarnautojai; Vilniaus savivaldybėje – tik 5) bei pakankamai gerai vertinamas ne tik Kauno mieste, bet ir LR Finansų ministerijoje. Tokia situacija susiklostė dėl to, kad dar iki “oficialaus” šios institucijos įkūrimo savivaldybės kontrolieriaus tarnybos tarnautojai buvo pasidaliję į vidaus ir išorės auditorius: 2002 m. kontrolieriaus tarnyboje dirbo 12 kvalifikuotų vidaus auditorių, kurie užsiėmė tik vidaus audito funkcijų vykdymu. Dėl šios priežasties Kauno miesto kontrolieriaus tarnyboje 2002 m. buvo išvengta kitose savivaldybių kontrolierių tarnybose atsiradusios sumaišties dėl vidaus ir išorės audito funkcijų atlikimo. Kitokia situacija yra Marijampolės apskrities savivaldybių vidaus audito tarnybose: jose iš viso dirba 6 tarnautojai, jos yra “silpnos,” dar ne visi tarnautojai turi reikalingų profesinių žinių, todėl čia su savivaldybės kontrolieriumi yra bendraujama ne tik veiksmų plano derinimo, bet ir mokymo tikslais. Pasak Kazlų Rūdos kontrolieriaus, savivaldybės administratorius turėtų vidaus audito tarnybos veiklą pakreipti tokia linkme, iš kurios būtų gaunama daugiausiai naudos, t.y. turėtų būti audituojamos tik probleminės ir strateginės sritys, o tik pradėjusi funkcionuoti vidaus audito tarnyba neturėtų būti palikta viena jai planuojant savo darbą.

Pasiteiravus, kuri institucija, vidaus ar išorės audito, yra svarbesnė savivaldybėje, 4 respondentai atsakė, jog abi institucijos yra lygiavertės, jei tik dirba efektyviai, kryptingai, objektyviai bei teikia pagrįstas išvadas. Tik Marijampolės savivaldybės kontrolieriaus padėjėjas pakankamai skeptiškai įvertino vidaus audito institucijų atsiradimą. Jo nuomone, šios tarnybos ilgai „neišsilaikys“, nes jos paprasčiausiai yra nereikalingos. Savivaldybė yra biudžetinė įstaiga, visi jos

finansai yra griežtai reglamentuoti pagal įstatymą, neteisėtų veiksmų galimybė yra maža, todėl ir CVAT nėra reikalingos (atliktas savivaldybių korupcijos tyrimas parodė visiškai kitokius rezultatus. Tyrimo rezultatai paskelbti TILS tinklapyje: <http://www.transparency.lt>). Ir nors dar anksti daryti išvadas apie CVAT veiklos rezultatus, pirmieji bendradarbiavimo žingsniai jau padaryti. Lieka tikėtis, kad kartu šios institucijos sugebės užtikrinti visapusišką bei efektyvią savivaldybių veiklos, finansų ir turto kontrolę.

Galiausiai apibendrinant savivaldybės kontroleriaus tarnybos bendradarbiavimo su kitomis institucijomis tendencijas (tarpinstitucinio bendradarbiavimo vertinimas pateikiamas 11 priede, 4 lentelė, psl. 88), svarbu paminėti ir LSKA, atstovaujančios visų savivaldybių kontrolierių interesus valstybiniu lygmeniu, indėlį. Pastarosios pastangomis yra kuriamos bendros veiklos schemos, prie kurių prisideda ir kitos su audito veikla susijusios organizacijos. Pvz., šių metų gegužės 3 d., Valstybės kontrolė, Lietuvos Vidaus Auditorių asociacija, Lietuvos Auditorių rūmai ir LSKA pasirašė susitarimą dėl bendradarbiavimo sistemos sukūrimo. Šiuo susitarimu įkurta komisija, kuri rūpinsis įvairių su viešojo sektoriaus auditu susijusių klausimų sprendimu. Pasak LR Auditorių asociacijos prezidento L. Belicko, „komisijos sudarymo principai leidžia tikėtis proporcingo ir efektyvaus įvairių interesų grupių atstovavimo. Tokios struktūros, apjungiančios viešajame sektoriuje dirbančius auditorius, Lietuvoje labai trūko.“⁸⁴ Pagrindiniai šios komisijos darbo tikslai - tampresnio bendradarbiavimo viešajame sektoriuje skatinimas ir koordinavimas, pagalba viešojo sektoriaus veiklos tobulinime, ES finansinės paramos skaidraus panaudojimo kontrolės stiprinimas, audito metodikų derinimas.

Taigi anksčiau pateikta informacija leidžia daryti išvadą, kad įvairių sričių kontrolės institucijos pamažu pradeda kurti bendrą ne tik savivaldybių, bet apskritai valstybės kontrolės sistemą.

1-12 klausimai: savivaldybės kontroleriaus institucijos finansavimas; žmogiškieji ištekliai.

Iki 2002 m. lėšos savivaldybės kontroleriaus tarnybai buvo skiriamos bendra eilute su administracijos lėšomis. Tvirtinant 2002 m. savivaldybių biudžetus, finansavimas šioms tarnyboms turėjo būti skiriamas jau atskira eilute,⁸⁵ tačiau atlikus tyrimą paaiškėjo, jog šios nuostatos laikėsi ne visos savivaldybės. 2002 m. kontroleriai aiškino, kad toks tarnybos finansavimas naudingas tik didelėms savivaldybėms (tyrimas parodė, kad ir didelėje (Kauno miesto) savivaldybėje kontroleriaus tarnybai finansavimas 2002 m. buvo paskirtas kartu su administracijai skiriamomis

⁸⁴ Naujas Lietuvos viešojo sektoriaus audito raidos etapas. LR Vidaus auditorių asociacija.- 2005 . http://www.theia.org/chapters/index.cfm/view.event_detail/cid/303/event_id/7064 (2005 07 11)

⁸⁵ LR VSI 11, 15, 17, 21, 27, 28, 29, 30, 36, 37 str. pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2001 m. rugsėjo 25 d., Nr. IX – 519, (aktuali redakcija nuo 2001 m. spalio 15 d.) // Valstybės žinios.- 2001, Nr. 85 - 2969, 5 str., 1 d. “27 str. 9 d. pakeitimas bei papildymas.”

lėšomis), tuo tarpu naujai susikūrusioms ir mažoms savivaldybėms, tokioms kaip Kazlų Rūda ir Kalvarija, nebuvo tikslinga daryti atskiras sąmatas ir skirti lėšas atskira eilute. Atliekant pakartotinį tyrimą 2005 m., paaiškėjo, kad visose, išskyrus Šakių rajono (tokios situacijos priežasties kontrolierė negalėjo įvardinti), savivaldybėse kontrolieriaus institucijai skirtos lėšos nurodomos jau atskira eilute, o administracija atlieka tik techninį šios tarnybos aptarnavimą. (2 diagramoje pateikiami duomenys apie savivaldybės kontrolieriaus institucijos finansavimą (kaita nuo 2002 iki 2005 m.) Žiūrėti 12 priedą, psl. 88).

Faktai rodo, kad per pastaruosius 2 m. tik Marijampolės miesto savivaldybės kontrolieriaus tarnybos finansavimas nuosekliai augo, tuo tarpu Vilkaviškio rajone ir Kazlų Rūdoje – išliko nepakitęs, Kauno mieste – nežymiai sumažėjo, o Šakių rajone – vienerius metus augo, o kitus mažėjo. Pasiteiravus, ar užtenka turimų lėšų efektyviam darbui užtikrinti, dauguma kontrolierių atsakė neigiamai ir tik Vilkaviškio rajono ir Kalvarijos savivaldybių kontrolierės teigė, kad turimo finansavimo visiškai užtenka. Dauguma respondentų pageidautų nors 20 – 30% didesnio nei esamas finansavimas (žiūrėti 13 priedą, 3 diagrama, psl. 89). Tokie kontrolierių lūkesčiai iš dalies susiję su būtinybe padidinti jų tarnybos darbuotojų skaičių ir tai ypač aktualu mažoms savivaldybėms, kuriose dirba po vieną kontrolierių (pvz., Vilkaviškio, Šakių rajonų, Kazlų Rūdos). Apskritai, kalbant apie žmogiškuosius savivaldybių kontrolierių tarnybų išteklius, reikia pasakyti, jog situacija nėra viena iš geriausių: visose 5 Marijampolės apskrities savivaldybėse kontrolierių tarnybose iš viso dirba 8 tarnautojai, kurių vidutinis darbo stažas kontrolės srityje 6,8 m. (nuo 2002 m. pasikeitė tik Marijampolės savivaldybės kontrolieriaus tarnybos vadovas). Kauno apskrities savivaldybėse iš viso dirba 41 tarnautojas ir pusė iš jų dirba Kauno miesto savivaldybėje. Kauno apskrityje vidutinis jų darbo stažas šiose pareigose 7 m. (duomenys apie savivaldybės kontrolieriaus tarnautojų skaičių pateikiami 14 priede, 4 diagrama, psl. 88).

Istatymo pavestas savivaldybės išorės audito funkcijas atliekant tik vienam žmogui, susiaurėja kontrolieriaus veiklos sfera. Pasak Kazlų Rūdos kontrolieriaus, dirbant vienam, per metus prarandama apie 4 mėn. darbo laiko (tiek sudaro atostogos, seminarai, konferencijos, tarybos, komitetų posėdžiai), o išvykus į seminarą ar kitais reikalais, darbas apskritai sustoja. Dėl šios priežasties tokių savivaldybių kontrolierių veiklos planas yra pakankamai siauras - dažnai nespėjama padaryti to, kas jau buvo suplanuota. Siekiant užtikrinti veiklos tęstinumą, būtinas bent 1 papildomas etatas. Panaši situacija buvo ir 2002 m., deja, nė vienoje, išskyrus Kauno miesto (2002 m. čia dirbo 16 darbuotojų, o dabar – 21), savivaldybėje situacija nepasikeitė. Šiandien visi kontrolieriai taip pat norėtų turėti didesnę tarnautojų skaičių; net ir Kauno savivaldybėje, kurioje dirba net 21 tarnautojas, darbuotojų skaičių siekiama padidinti iki 28, nes esamas etatų skaičius negali užtikrinti visapusiško priskirtų funkcijų atlikimo. Atitinkamai su naujų darbuotojų galimu

atsiradimu, planuojamas ir didesnis kontrolieriaus tarnybos biudžetas (žiūrėti 13 priedą, 3 diagrama, psl. 89).

Taigi pateikta informacija apie kontrolieriaus tarnybos finansavimą bei joje esančius žmogiškuosius išteklius patvirtina hipotezę, kad savivaldybės kontrolierius nepajėgus užtikrinti efektyvią kontrolę savivaldybėje. Siekiant rezultatyvios kontrolės įgyvendinimo, reikėtų didinti šių tarnybų tarnautojų skaičių ir finansavimą. Tokie veiksmai būtini jei ne visose, tai bent jau tose savivaldybėse, kuriose dirba po vieną kontrolierių.

17-21, 24-26 klausimai: savivaldybės kontrolieriaus kompetencija, funkcijos ir kvalifikacija.

Daugiausiai diskusijų kilo aptariant savivaldybės kontrolieriaus atliekamų funkcijų, kompetencijos bei kvalifikacijos klausimus. 2003 m. spalio 14 d. LR VSĮ pakeitimais savivaldybės kontrolierius įgijo ne tik visiškai naują statusą (išorės kontrolės ir audito institucija), bet ir nemažai naujų funkcijų.⁸⁶ Kaip nebūtų keista, tačiau savivaldybių kontrolierių visiškai nenustebino įstatymų leidėjų sprendimas papildyti jų atliekamų funkcijų sąrašą, nes kontrolieriai daugumą iki įstatymo pakeitimų 2003 m. oficialiai nereglamentuotų funkcijų ir taip vykdė. Priešingai 2000 m. spalio 12 d. LR VSĮ pataisoms, nustačiusioms pareigą savivaldybių kontrolieriams atlikti vidaus audito funkciją, šį kartą sumaišties dėl funkcijų išplėtimo nekilo. Tuo tarpu nuo 2000 m. pabaigos LSKA beveik 2 m. kovojo dėl vidaus audito funkcijų panaikinimo savivaldybių kontrolieriams: "Kai LR VSĮ atsirado nuostata savivaldybių kontrolieriams atlikti vidaus audito funkciją, LSKA valdybos nariai, žinodami, kad kontrolierių darbo krūvis ir taip didelis, kad neįmanoma atlikti 2 darbų vienu metu, kad reikalingi naujai parengti aukštos kvalifikacijos specialistai, kad vidaus audito funkcijos atlikimas yra primestas skubotai ir neapgalvotai, tinkamai nereglamentuotas, - žodžiu ir raštu visuose lygiuose tai įrodinėjo. Juo labiau, kad diskutuojant įvairiose instancijose dėl vidaus audito savivaldybėse dažnai dar ir dabar jaučiamas tam tikras sutrikimas, ne visai suprantama vidaus audito, išorės audito ir savivaldybės kontrolės skirtumų."⁸⁷ "Valstybės kontrolės ir Finansų ministerijos specialistai taip pat pripažino, kad iš tikrųjų vidaus audito funkcija savivaldybių kontrolieriams buvo dirbtinai primesta, kad vidaus auditas, išorės auditas ir savivaldybės kontrolė – skirtingi dalykai, kad turi būti atskirti juos reglamentuojantys dokumentai, turi būti skiriamos lėšos specialistams rengti. Be to, pagal galiojančius įstatymus vidaus auditas turi būti pavaldus įstaigos vadovui ir vadovas turi spręsti, kiek vidaus auditorių turi būti ir kokias sritis jiems audituoti."⁸⁸ 2002 m. atlikto tyrimo metu vertinant kontrolierių pasiruošimą ir kompetenciją atlikti vidaus audito funkcijas, išaiškėjo, kad nors visi respondentai ir turėjo vidaus auditorių kvalifikaciją, jie nebuvo

⁸⁶ Savivaldybės kontrolieriui pavestos naujos pareigos organizuoti kontrolieriaus tarnybos tarnautojų mokymą ir kvalifikacijos kėlimą, imtis prevencinių priemonių, kad būtų ištaisyti ir nepasikartotų nustatyti teisės aktų pažeidimai, atsakyti už nepagrįstų ir neteisingų audito išvadų pateikimą, bendradarbiauti su CVAT ir kt.

⁸⁷ Drazdauskienė R. J. Vietos po saule paieškos // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2002, Nr. 4 (171), p. 8.

⁸⁸ Ibid, p. 9.

praktiškai pasirenę tinkamai atlikti savo funkcijų. Be to, nebuvo laiku pasirūpinta ir šių tarnautojų apmokymu, reikalingų vidaus audito metodikų paruošimu, nors norminiai teisės aktai ir numatė aukštesnių valstybės institucijų (Valstybės kontrolės, Finansų ministerijos) pareigą metodiškai vadovauti savivaldybių kontrolieriams. Tuo metu kontrolieriai netgi buvo išgirdę siūlymų, kad patys turėtų kurti kontrolės darbo metodikas, tik nebuvo neaišku, kada tuo užsiimti, nes dažnai savivaldybių kontrolierių atostogos ir savaitgaliai praleidžiami rašant aktus bei studijuojant įstatymų pataisas.⁸⁹ Taigi atliekant auditą, šie tarnautojai vadovavosi asmenine darbo patirtimi ir kontaktais. Tik 2003 m. pabaigoje buvo nuspręsta keisti visai finansinės sistemos logikai prieštaraujančią savivaldybių kontrolės sistemą. Šiandien šis etapas jau užmirštas - dabar stengiamasi perimti valstybinius ir tarptautinius išorės audito atlikimo ir išvadų rengimo reikalavimus atitinkančią patirtį, tinkamai vykdyti sąlyginai naujas funkcijas (pvz., prevencinių priemonių, tokių kaip poauditinė kontrolė ir neplanuoti pakartotiniai auditai, taikymas ir kt.), stengiamasi gerinti administracinius gebėjimus, kelti kvalifikaciją ir kompetenciją. Antra vertus, šiandien vėl netyla diskusijos dėl savivaldybių kontrolės modelio keitimo: savivaldybės kontrolieriaus likimas vėl tapo neaiškus, kai kurie kontrolieriai netgi pradeda abejoti savo pastangų mokyti ir tobulinti tikslingumu (jei po metų jie taps nereikalingi, kam stengtis ir „mesti pinigus į balą,” tuo labiau, kad kvalifikacijos kėlimui skiriami finansiniai ištekliai daugumoje savivaldybių yra pakankamai maži ir jų nevisada užtenka (žiūrėti 15 priedą, 5 diagrama, psl. 89)).

Už kvalifikacinius savivaldybių kontrolierių kursus moka pati savivaldybė, kiekvienais metais vieno kontrolieriaus kvalifikacijos kėlimui vidutiniškai skirdama apie 1000 - 1500 litų. Tokios sumos nepakankama, nes kursai yra brangūs. Pasak R. Čapo, šioje srityje „galėtų pagelbėti LR Finansų ministerija. Jos reguliavimo sričiai priklausantis Audito, apskaitos ir turto vertinimo institutas galėtų nemokamai kelti tiek savivaldybių kontrolierių, tiek ir vidaus auditorių kvalifikaciją. Apeliuojama į Finansų ministerijos pagalbą, nes už ES paramos įsisavinimą Lietuvoje pirmiausiai atsakinga ši institucija. Be to, vadovaujantis LR Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimu Nr. 543 „Dėl LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo” 2 p., ji įgaliota tvarkyti ir nacionalinio biudžeto sudarymo bei vykdymo metodikos klausimus.”⁹⁰

Kalbant apie savivaldybės kontrolieriaus kvalifikaciją, labai svarbus tampa jo turimo išsilavinimo klausimas. Šiuo metu Marijampolės apskrities savivaldybių kontrolierių tarnybose iš 8 tarnautojų 6 turi aukštąjį ir 2 kitą išsilavinimą; pagal turimas specialybes šis skaičius pasiskirsto taip: 7 - ekonomistai/buhalteriai ir 1 inžinierius. Kauno apskrityje (bet ne Kauno miesto savivaldybėje) atitinkamai iš 41 tarnautojo 39 turi aukštąjį ir 2 kitokį išsilavinimą, o specialybių

⁸⁹ Ibid, p. 10.

⁹⁰ Čapas R. Laikas ir savivaldybėms rengtis Lietuvos stojimui į ES // Savivaldybių žinios.-Vilnius.- 2002, Nr. 381 (205), p. 12.

atžvilgiu 24 darbuotojai yra ekonomistai/buhalteriai, 5 - teisininkai, 7 - inžinieriai ir 5 turi kitą specialybę.⁹¹ Nors iš pirmo žvilgsnio daugumos kontrolierių kvalifikacija yra pakankama, jiems stinga praktinių žinių ir bendros audito metodikos tam, kad jie galėtų kokybiškai atlikti išorės auditą ir paruošti audito ataskaitas, kurios leistų priimti strateginius sprendimus, būtų pagrįstos ir kokybiškos. Šie faktai ir kontrolierių nuomonės leidžia daryti išvadą, kad savivaldybės kontrolierius nepajėgus užtikrinti visiškai efektyvią kontrolę savivaldybėje.

13-16 klausimai: savivaldybės kontrolieriaus atliekamų auditų mastas.

Vertinant savivaldybės kontrolieriaus darbo krūvį, reikia atsižvelgti į esminį per pastaruosius 4 m. įvykusį pokytį: 2002 m. kalbėdami apie savo darbo pobūdį, kontrolieriai vartojo tokias sąvokas kaip „patikrinimas“, „revizija,“ tuo tarpu šiandien kalbama apie „auditą.“ Pastarasis „savo esme, darbo organizavimo principais, audito informacijos planavimo, rinkimo, vertinimo, pateikimo prasme yra kur kas aukštesnio kokybinio lygmens nei iki tol atliekamos revizijos ar patikrinimai.“⁹² Esminis skirtumas tarp revizijos ir audito yra tas, jog „auditas siekia ne tik įvertinti praeityje padarytus veiksmus, bet ir paveikti, kad ateityje būtų išvengta klaidų, kad būtų sustiprinta vidaus kontrolė, padidintas veiklos efektyvumas.“⁹³ Jei revizorius tikrina visas finansines operacijas, tai auditorius pats pasirenka rizikingiausius finansų ir turto valdymo barus ir pagal juos daro išvadas apie visą audituojamo subjekto valdymą, teikia rekomendacijas, padėsiančias sustiprinti ne tik vidaus kontrolę, bet ir subjekto atskaitingumą, finansų ir turto valdymą. Atsižvelgiant į naują audito koncepciją, atitinkamai pasikeitė ir nuo 2002 m. savivaldybių atliekamų auditų mastas (Marijampolės apskrities savivaldybėse jų sumažėjo, tuo tarpu Kauno miesto savivaldybėje per pastaruosius 4 metus auditų skaičius nuolatos kito. (Duomenys pateikiami 16 priede, 6 diagrama, psl. 90.)

Kaip esminę sumažėjusio atliekamų auditų skaičiaus priežastį respondentai nurodė pasikeitusį „tikrinimo“ pobūdį: audito atlikimas trunka ilgiau, reikia taikyti įvairias planavimo procedūras, ruošti sudėtingas ataskaitas. Sudėtingėjant audito pobūdžiui, analogiškai mažėja ir atliekamų auditų skaičius. Ši tendencija ypač ryški savivaldybėse, turinčiose tik po vieną kontrolierių, pvz. Kazlų Rūdos, Kalvarijos ir Vilkaviškio rajono kontrolieriai savo 2005 m. veiklos plane yra nusimatę atlikti tik po keletą auditų, t.y. tiek, kiek realiai šalia visų kitų jam pavestų funkcijų gali suspėti atlikti vienas asmuo. Pagrindiniai tirtų savivaldybių kontrolierių tarnybų 2005 m. veiklos prioritetai pateikiami 17 priede, 5 lentelė, psl. 90.

⁹¹ LSKA pateikti duomenys apie savivaldybių kontrolierių tarnybas. Informacija susitikimo 2005 m. liepos 4 d. metu suteikė Kazlų Rūdos kontrolierius Alfonsas Klimas.

⁹² Valstybės kontrolės 2003 m. veikos ataskaita, p 30, www.vkontrolė.lt (2005 07 15); Jacevičius J. V. Nuo revizijos iki šiuolaikinio audito // Valstybės kontrolės biuletenis.- 2005, Nr, 4, <http://www.vkontrolė.lt/dokumentai/leidiniai/nr4/01.shtml> (2005 06 26)

⁹³ Ivaškevičius A. Turtėjančiai valstybei reikia efektyvesnėsjos turto priežiūros // Kauno diena.-Kaunas.- 2005, Nr. 89(17550), p. 5, http://www.vkontrolė.lt/pub_05.shtml (2005 07 11).

Kaip matyti, visų kontrolierių vienas iš esminių veiklos prioritetų 2005 m. yra tinkamas audito reikalavimų, nuo kurių tiesiogiai priklauso visos kontrolieriaus veiklos rezultatyvumas, įsisavinimas ir taikymas. Teikiant aukštos kokybės, valstybinio audito reikalavimus atitinkančias išvadas, būtų palengvinamas ir Valstybės kontrolės, kuri galėtų pasinaudoti šiomis išvadamis rengiant su savivaldybių veikla susijusias ataskaitas, darbas, įsivyratų glaudesni šių kontrolės institucijų bendradarbiavimo santykiai ir tikėtina, kad savivaldybės kontrolierius būtų traktuojamas kaip lygiavertis valstybės kontrolieriaus partneris. Svarbu pabrėžti, kad savivaldybės kontrolieriaus tarnyboms esant šiuolaikiško audito kelio pradžioje, audito kokybė ir jo atlikimo mastas reikalauja įgūdžių, kurie įgyjami tik vienu būdu – per audito praktiką ir kvalifikacijos kėlimą.

52-54 klausimai: savivaldybės kontrolieriaus priimamų sprendimų galios vertinimas.

LR VSĮ (Nr. IX-1764) 27 str. 9 d. 8 ir 9 p. reglamentuoja, kad “savivaldybės kontrolierius priima sprendimus pagal finansinio ir veiklos audito ataskaitas, nurodo administracijos direktoriui ir audituojamų subjektų vadovams jų veiklos trūkumus bei nustato terminą, per kurį turi būti pašalinti nustatyti teisės aktų pažeidimai; teikia merui, savivaldybės administracijos direktoriui, audituojamų savivaldybės administravimo subjektų bei kontroliuojamų įmonių vadovams išvadas, ataskaitas ir sprendimus, kurie buvo priimti dėl finansinio ir veiklos audito metu nustatytų ir nepašalintų teisės aktų pažeidimų.” Savivaldybės kontrolierius, kaip ir Valstybės kontrolės tarnautojai, turi tik patariamąjį balsą ir negali taikyti jokių sankcijų audituojamam subjektui. Iškėlus klausimą, ar tokio priimamų sprendimų statuso užtenka efektyvios kontrolės įgyvendinimui, visi kontrolieriai, išskyrus Vilkaviškio rajono savivaldybės, atsakė teigiamai. Vilkaviškio rajono savivaldybės kontrolierė (atliekant tyrimą 2002 m. jos nuomonė sutapo su daugumos nuomone) svarstė, jog tikslinga kontrolieriui suteikti “svaresnį” balsą, nes dažnai jos pateiktos išvados paprasčiausiai ignoruojamos (pvz. ji mato, kad yra akivaizdus teisės aktų pažeidimas ir audituoto subjekto vadovą reikėtų pašalinti iš užimamų pareigų, bet taryba priima “politinį sprendimą,” nekreipdama dėmesio į akivaizdžius įvykdyto pažeidimo faktus). Pastarajai nuomonei nepritarė likusieji kontrolieriai, net ir Marijampolės savivaldybės naujasis kontrolierius oponavo savo pirmtakui, kuris 2002 m. vienintelis pageidavo, kad LR Administracinių teisės pažeidimų kodekse būtų užfiksuota nuostata, leidžianti savivaldybės kontrolieriui skirti pinigines sankcijas pažeidėjams. Šiandien beveik vieningai pritariama nuomonei, kad kontrolierius jokių būdu neturėtų būti baudėjas. “Privalu” neužtikrins didesnio efektyvumo, priešingai - atsiras didesnė įstaigų vadovų baimė ir tai dar labiau apsunkins nelengvą darbą. Šakių rajono savivaldybės kontrolierė teigė, kad už įstaigos finansinę veiklą pirmiausiai atsakingas jos vadovas. Auditorių pareiga pateikti objektyvią ir pagrįstą nuomonę, ar lėšos ir kitas turtas naudojami teisėtai ir efektyviai, o rekomendacijų įgyvendinimas labiausiai turi rūpėti patiems turto savininkams. Kazlų Rūdos savivaldybės kontrolierius taip pat teigė, kad kontrolieriui tapus “patarėju,” pasikeitė bendravimas su audituojamų įstaigų vadovais:

išnyko audito baimė, lengviau surandamas bendras sprendimas dėl trūkumų pašalinimo, sumažėjo konfliktinių situacijų. Be to, juk ir kontrolierius, atlikdamas įstaigos auditą, gali suklysti, ir jei jo pasiūlymai būtų privalomi, įstaiga neišvengiamai patirtų nuostolių, kurių kompensavimo iki 2003 m. pabaigos LR VSI nereglementavo, kaip ir neįteisino savivaldybės kontrolieriaus atsakomybės už numatytų įgaliojimų nevykdymą, už nepagrįstos ir neteisingos audito išvados pateikimą. Dar 2002 m. visi respondentai pasisakė už tokią įstatymo pataisą, nes nesant aiškiai apibrėžtos atsakomybės, atsiranda ir piktnaudžiavimo grėsmė.

Analizuojant savivaldybės kontrolieriaus priimamų sprendimų galios klausimą svarbus ir dar vienas aspektas – tai kontrolieriaus pateikiamų rekomendacijų įgyvendinimo mastas. Ne visi respondentai galėjo pateikti tikslius duomenis, kiek per praeitus metus jie pateikė rekomendacijų ir kiek jų buvo visiškai ar iš dalies įgyvendinta. Vilkaviškio savivaldybės kontrolierė teigė, kad iš per 4 paskutinius metus pateiktų 18 rekomendacijų ne visos buvo įgyvendintos. Pasak jos, kiekvieną kartą pateikus rekomendaciją reikėjo “paspausti” jos gavėją, kad būtų atlikti atitinkami veiksmai. Analogiška situacija buvo ir Šakių rajono savivaldybėje. Kazlų Rūdos kontrolierius teigė, kad iš visų jo pateiktų rekomendacijų įgyvendinama apie 60-65 procentai; Marijampolės ir Kalvarijos kontrolieriai teigė, kad jų savivaldybėse rekomendacijos įgyvendinamos 100 procentų, o Kauno mieste – apie 80-90 procentų. Palyginimui galima pateikti duomenis apie Valstybės kontrolės pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo mastą. Tiesa, Valstybės kontrolė turi kur kas “galingesnių” svertų savo rankose nei savivaldybės kontrolierius: Valstybės kontrolė kaip ir savivaldybės kontrolierius rekomendacijų įgyvendinimo procese pirmiausiai vykdo stebėtojo funkcijas, nes pats audituojamas subjektas turi būti suinteresuotas trūkumų pašalinimu, tačiau, jei rekomendacijų įgyvendinimas vilkinamas, Valstybės kontrolė gali kreiptis į aukštesnę pagal pavaldumą valstybės instituciją, o jei trūkumai ir toliau nešalinami - į Seimo Audito komitetą, kuris parlamentinės kontrolės priemonėmis padeda įtvirtinti valstybinio audito poveikį valstybei ir visuomenei bei siekia užtikrinti, kad visos Valstybės kontrolės pateiktos rekomendacijos būtų įgyvendintos⁹⁴ (skirtumas tarp savivaldybės kontrolieriaus ir Valstybės kontrolės turimų galios svertų yra tas, kad kartais savivaldybėse dar pritrūkstama politinio tarybos narių neutralumo, sprendžiant rekomendacijų įgyvendinimo klausimus). Pagaliau, tiek Valstybės kontrolė, tiek savivaldybės kontrolierius, pastebėjus nusikalstamos veiklos požymių, gali kreiptis į teisėsaugos institucijas (prokuratūrą,

⁹⁴ Praeitais LR Seimo kadencijos metu, gerai suvokiant valstybinio audito reikšmę, buvo įkurtas Biudžeto ir finansų komiteto Audito pakomitetas. Įsitikinus, kad šiai struktūrai būtina suteikti daugiau įgaliojimų, šios kadencijos LR Seimas įsteigė Audito komitetą. Pastarasis daugiausiai dėmesio skiria valstybinio audito ataskaitų ir išvadų nagrinėjimui ir siekia, kad nė viena auditorių rekomendacija be rimtos priežasties neliktų neįgyvendinta. Šiam tikslui įgyvendinti pasitelkiamos tokios parlamentinės kontrolės priemonės kaip parlamentinis tyrimas, institucijų metinių ataskaitų nagrinėjimas, komiteto sprendimas išklausti Vyriausybės ar kitos valstybinės institucijos pareigūno informaciją. Kontrolės svertai yra pakankamai platūs: nuo institucijai skiriamo finansavimo sumažinimo iki netinkamų vadovų atsątydinimo. (Šaltinis: Seimas stiprins valstybės lėšų ir turto kontrolę // Respublika.- Vilnius.- 2004. http://www.vkontrolė.lt/pub_02.shtml (2005 07 22).

Specialiųjų tyrimų ir Finansinių nusikaltimų tarnybą). Statistika rodo, kad per 2003 m. pateiktų rekomendacijų įgyvendinimas siekė apie 89 procentus: iš jų 77 procentai įgyvendinta visiškai ir 11 tik iš dalies.⁹⁵ Per 2004 m. atitinkamai – 72 procentai pateiktų rekomendacijų įgyvendinta visiškai ir 21 – iš dalies. Tai rodo, kad valstybės finansų ir kito turto valdytojai pakankamai įdėmiai įsiklauso į valstybės auditorių rekomendacijas.⁹⁶ Valstybės kontrolė šį rodiklį laiko pakankamu, tačiau siekia visiško pateikiamų rekomendacijų įgyvendinimo.

Apibendrinant pateiktus faktus, galima teigti, kad pasikeitęs kontrolierių statusas bei jų perorientavimas iš baudėjų į patarėjus davė teigiamą rezultatą: pasikeitė audituojamo subjekto požiūris į auditą, sumažėjo “patikrinimų baimė” ir pagerėjo audito naudos suvokimas. To pasekoje, savivaldybės kontrolierius gali užtikrinti efektyvesnę kontrolę savivaldybėje, jei tik sugebama tinkamai pasinaudoti kontrolieriaus teikiamomis išvadomis ir rekomendacijomis bei suvokiama, kad savivaldybės kontrolieriaus vykdoma veikla yra naudinga savivaldybei ir visai visuomenei.⁹⁷

46-51 klausimai: savivaldybės kontrolieriaus politinis neutralumas ir bendradarbiavimas su savivaldybės taryba, meru, administracija.

2003 m. pabaigoje priimtos LR VSI kontrolieriaus tarnybą reglamentuojančių straipsnių pataisos aiškiai įprasmino šios institucijos veiklos principus: *nepriklausomumą, teisėtumą, viešumą, objektyvumą ir profesionalumą. Siekiant politinio neutralumo, draudžiama darbo metu dalyvauti politinių partijų ir organizacijų veikloje, būti savivaldybės tarybos nariais.* Deja, įstatymas nėra griežtai uždraudęs savivaldybės kontrolieriui būti politinės partijos nariu, jis politine veikla gali užsiimti ne darbo metu. Manoma, kad ši teisė yra nesuderinama su nepriklausomos kontrolės principais, nes ten, kur yra politinių interesų, niekada nebus neutralumo ir nešališkumo; atsiriboti nuo politinių interesų pakankamai sunku, o kartais ir neišvengiama. Savivaldybės kontrolierius turėtų visiškai atsiriboti nuo politinės veiklos ir siekti maksimalaus savo veiklos nepriklausomumo (tyrimo metu nustatyta, kad 2 kontrolieriai iš 6 yra politinių partijų nariai).

⁹⁵ Valstybės kontrolės 2003 m. veiklos ataskaita, p. 11, www.vkontrole.lt (2005 07 15).

⁹⁶ Varnauskas R. Valstybės kontrolė vengia kategoriškų išvadų // Ekstra.-Vilnius.- 2005, Nr. 29. http://www.vkontro.lt/pub_09.shtml (2005 07 11), p. 1.

⁹⁷ Savivaldybės kontrolieriaus institucija turėtų siekti tokio “pripažinimo,” kokį turi Valstybės kontrolė. 2005 m. rugpjūčio 9 d. Rinkos analizės ir tyrimų grupės (RAIT) paskelbtoje “Valstybės kontrolės paslaugų vertinimo tyrimo ataskaitoje” pateikta keletas svarbių išvadų apie Valstybės kontrolės veiklos vertinimą visuomenės ir jos audituojamų subjektų tarpe: 1) audituojami subjektai santykius su Valstybės kontrole įvertino kaip teigiamus, dalykiškus, paremtus abipusiu bendradarbiavimu; 2) nustatytas absoliutus finansinių ir veiklos auditų, padedančių pastebėti veikloje daromas klaidas ir jas ištaisyti, reikalingumo ir naudingumo faktas; 3) Valstybės kontrolės auditų išvados įvertintos kaip logiškos, aiškios ir suprantamos; 4) visuotinai pageidaujamas Valstybės kontrolės kaip konsultuojančios, informuojančios, užsiimančios trūkumų šalinimo ir prevencijos, bet ne baudžiančios institucijos statusas. Analogiško statuso ir vertinimo visuomenėje turėtų siekti ir savivaldybių kontrolieriai (reikia tik vadovautis bendrais audito atlikimo principais, vykdyti efektyvią kontrolę savivaldybėse, padėti, bet ne bausti audituojamus subjektus, tapti jų partneriais, padedančias ištaisyti padarytas klaidas, bet ne baudžiančiais už prasižengimus). http://www.vkontrole.lt/dokumentai/pub/RAIT_Valstybes_kontrolė.pdf (2005 09 20).

Tyrimo anketos klausimas, ar savivaldybės kontrolieriaus darbą įtakoja savivaldybės meras, privertė susimąstyti ne vieną respondentą. Tik vienas kontrolierius pripažino, kad esant dabartiniam savivaldybės kontrolieriaus statusui (sprendimą dėl skyrimo į pareigas priima taryba; oficialiai nėra reglamentuota, kad savivaldybės kontrolieriaus tarnyba yra biudžetinė įstaiga), mero ir savivaldybės tarybos įtaka, nors ir subtili, yra neišvengiama. Tiesa, spaudimo nėra, tačiau pasitaiko situacijų, kuriose išryškėja mero suinteresuotumas, kad savivaldybės kontrolierius kaip ir anksčiau būtų politinio (asmeninio) pasitikėjimo pareigūnas (konkrečių tokios įtakos pavyzdžių pateikta nebuvo). Kita vertus, savivaldybės kontrolieriumi galima buvo "įstatymiškai atsikratyti," pasinaudojant 5 m. kadencijos terminu - nėra jokių garantijų, kad tas pats savivaldybės kontrolierius laimės konkursą šioms pareigoms pakartotinai užimti.⁹⁸ Taip pat, ar neatrodo keista, kad spaudoje beveik nėra straipsnių apie savivaldybių kontrolierių atliktus auditus bei nustatytus pažeidimus? Pastarasis faktas rodo, kad trūksta šių tarnautojų veiklos nepriklausomumo ir savarankiškumo - neužtenka įstatymiškai įteisinti nepriklausomumo saugiklių, politikai ir visuomenė turi būti pasiruošę traktuoti savivaldybės kontrolierių kaip nešališką ir nepriklausomą instituciją, kuri siekia padėti priimti strategiškai svarbius sprendimus, sprendžiant opias savivaldybių problemas. Visų respondentų nuomone, pirmasis žingsnis didesnio nepriklausomumo link – tai savivaldybės kontrolieriaus tarnybos, kaip biudžetinės įstaigos, statuso reglamentavimas ir apibrėžtos kadencijos termino panaikinimas (Atliekant sociologinį tyrimą dar nebuvo priimtas ir negaliojo LR VSI 27 str. 8 d. pakeitimo įstatymas, Nr. X-345. 27 str. 8 d. pataisa, kuria panaikintas ankstesniomis įstatymo redakcijomis apibrėžtas savivaldybės kontrolieriaus 5 m. kadencijos laikotarpis, buvo priimta tik 2005 m. rugsėjo 27 d. ir įsigaliojo nuo 2005 m. spalio 11 d. Taigi bent jau kontrolieriaus netinkamo kadencijos apibrėžtumo problema šiuo metu yra išspręsta).

Pakankamai skeptiškai ir kategoriškai savivaldybės kontrolieriaus nepriklausomumą įvertino TILS ekspertas B. Kleponis konferencijos „Jau žinome, kaip pažaboti korupciją savivaldoje“ (2005 m. birželio 27 d.) metu. Pasak eksperto, pagal LR VSI nustatytą kompetenciją šios institucijos veikla turėtų būti labai reikšminga visai savivaldybei, ypač vertinant kitų savivaldybės institucijų, įstaigų, pareigūnų ir tarnautojų veiklą. Kaip jau minėta anksčiau, iki 2004 m. sausio 1 d. ši institucija vadinosi „savivaldybės kontrolės institucija,“ prie jos funkcijų iki nurodyto laiko buvo priskirtos ir vidaus audito funkcijos. „Reikia pastebėti, kad nors toks vidaus audito funkcijų priskyrimas kontrolieriui prieštaravo teorijai, tačiau visiškai atitiko tikrąją praktiką, kai savivaldybės tarybos vadovas – meras – pirmininkavo tarybos posėdžiams, vadovavo valdybai ir pats buvo vykdomoji institucija. Savivaldybės kontrolierius praktiškai galėjo atlikti tik vidaus auditoriaus funkcijas. Nors įstatymų nuostatos pasikeitė, tačiau su apgailestavimu galima pastebėti,

⁹⁸ Nuo 2005 m. spalio 11 d. įsigaliojus LR VSI 27 str. 8 d. pakeitimo įstatymui, kuriuo panaikinta savivaldybės kontrolieriaus kadencija (nuo šiol šis valstybės tarnautojas bus priimamas neterminuotam laikui), panašių situacijų neturėtų būti.

kad praktiškai ir toliau ši institucija yra savivaldybės vadovu, bet ne tarybos ir juo labiau ne bendruomenės įrankis.⁹⁹ Neišvengiamai kyla klausimas, kodėl savivaldybės kontrolierius nėra laikomas būtent ta institucija, kuri veiksmingai prižiūrėtų visą savivaldybės institucinę sistemą. Ekspertai įvardija esminę tokios situacijos priežastį, kurią pripažino ir patys savivaldybių kontrolieriai - tai priklausomybė nuo savivaldybės tarybos ir mero. Savivaldybių kontrolieriai atskaitingi savivaldybės tarybai ir ta pati taryba priima kontrolierių į darbą. Taigi savivaldybės kontrolierius turi vertinti ir kontroliuoti sprendimus tu, kuriems yra atskaitingas ir nuo kurių sprendimo priklauso, ar jis užims kontrolieriaus pareigas. Tiriant korupcijos mastą savivaldybėse buvo nustatytos labiausiai korupcijos pažeidžiamos vietos savivaldos sritys, kurių viena – vidaus ir išorės kontrolės mechanizmas, kurio nepriklausomumas pirmiausiai siejamas su viešumu.¹⁰⁰ (Svarbu paminėti, kad iš 6 tirtų institucijų tik 1 - Kauno miesto savivaldybės - internetinėje svetainėje buvo viešai paskelbti savivaldybės kontrolieriaus veiklos ataskaita ir veiklos planas. Kitų savivaldybių kontrolierių tarnybos veiklos ataskaitos ir planai viešai neskelbiami). „Dar 2003 m. pabaigoje, ruošiantis priimti savivaldybės kontrolieriaus veiklą reglamentuojančių straipsnių pataisas, buvo svarstoma ir galimybė centralizuoti savivaldybių išorės audito funkcijų atlikimą. Buvo siūlomi keli variantai, kuriuos paminėjo ir respondentai: perduoti šią funkciją Valstybės kontrolei, steigti viešąją savivaldybių išorės audito įstaigą prie LSA, steigti savivaldybių išorės audito padalinius apskrityse. Pastarųjų pasiūlymų nepalaikė LR Seimas ir Vyriausybė, todėl savivaldybių išorės audito sistema liko nepakitusi. Be to, neatmetama galimybė, kad savivaldybės kontrolieriaus institucija turėtų susijungti su centralizuotomis vidaus audito tarnybomis. Šios tarnybos galėtų būti pavaldžios savivaldybių taryboms ir atskaitingos savivaldybių merams. Jei būtų politinė valia, šios institucijos galėtų atlikti svarbų vaidmenį kovojant su korupcijos apraiškomis savivaldybės įstaigose bei įmonėse.“¹⁰¹ (Galimi savivaldybių išorės kontrolės modeliai pateikiami 7 priede, 3 lentelė, psl. 83-84).

Kalbant apie savivaldybės kontrolieriaus atskaitomybę, būtina paminėti, kad šiandien savivaldybės kontrolieriaus atskaitomybė yra „dviguba“, - jis yra atskaitingas savivaldybės tarybai per Kontrolės komitetą, kuris teikia savivaldybės tarybai pastabas ir išvadas dėl savivaldybės kontrolieriaus veiklos rezultatų.¹⁰² Tokią atskaitomybės formą skirtingai įvertino visi respondentai:

⁹⁹ Konferencijoje „Jau žinome, kaip pažaboti korupciją savivaldoje?“ dalyvavusių TILS ekspertų parengta medžiaga: Kleponis B. Išvados apie TILS siūlomas korupcijos prevencijos savivaldoje priemones. p. 10. <http://www.transparency.lt/skaitiniai.php> (2005 07 15).

¹⁰⁰ Konferencijoje „Jau žinome, kaip pažaboti korupciją savivaldoje?“ dalyvavusių TILS ekspertų parengta medžiaga: Ragauskas P. Galimų korupcijos pasireiškimų vietos savivaldos lygmenyje įvertinimo ir jų prevencijos metodika, p. 17-18. <http://www.transparency.lt/skaitiniai.php> (2005 07 15).

¹⁰¹ Ibid, p. 11.

¹⁰² Savivaldybės taryba nuo 2001 m. spalio 1 d. privalėjo sudaryti kontrolės komitetą savivaldybėje. Tokią nuostatą įvedė LR VSI pakeitimo įstatymo 3 str. papildymo įstatymas, 2001 m. liepos 12 d., Nr. IX-469 (aktuali redakcija nuo 2001 m. rugpjūčio 1 d.) // Valstybės žinios.- 2001, Nr. 66 - 2410. Kontrolės komiteto funkcijos ir kompetencija

pvz., Marijampolės savivaldybės vyriausiajam kontrolieriui nepriimtina atskaitomybė Kontrolės komitetui dėl to, kad jo nariai nėra kompetentingi vertinti kontrolieriaus įstaigos darbo rezultatų, neturi panašaus darbo patirties ir supratimo, ką ir kaip vertinti. Likusieji respondentai iš dalies sutiko, kad atskaitomybė savivaldybės tarybai per Kontrolės komitetą yra teigiama naujovė: taip pasidarė lengviau pateikti tarybos nariams pasiūlymus ir supažindinti juos su savo išvadomis, įtikinti atitinkamų sprendimų teisingumu ir būtinybe. Be to, komitete galima plačiau padiskutuoti su kontrole susijusiais klausimais bei pasidalinti naujausiomis žiniomis. Anksčiau tokios diskusijos nebuvo įmanomos, nes taryboje jau tik yra priimami sprendimai. Vis dėlto egzistuoja ir tokios atskaitomybės trūkumų: kontrolės komiteto nariai yra politikai, kartais jie išklauso išvadą, tačiau vengia prisiimti atsakomybę ir imtis ryžtingų veiksmų dėl pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo ir tokiu būdu nepadeda kontrolieriui spręsti aktualių savivaldybės problemų. Tuo tarpu Kontrolės komitetas turėtų atlikti panašias funkcijas kaip ir Seimo audito komitetas – dėti pastangas, kad savivaldybės kontrolieriaus rekomendacijos būtų besąlygiškai įgyvendintos. Pasiteiravus, ar nebūtų teisingiau, jei savivaldybės kontrolierius būtų atskaitingas Valstybės kontrolei, buvo sulaukta neigiamo atsakymo. Pirmiausia, abejojama, ar pati Valstybės kontrolė būtų suinteresuota atlikti visišką savivaldybių išorės kontrolę. Antra, nuogastaujama, kad kontrolė būtų paviršutiniška ir epizodiška. Trečia, toks kontrolės mechanizmas pažeistų savivaldos teises pagal Europos vietos savivaldos chartiją, kuri numato, kad savivaldybėse privalo egzistuoti nuo valstybės nepriklausoma kontrolės sistema. Kartu gali iškilti pavojus, kad sąlyginai mažose savivaldybėse (pvz. Kazlų Rūdos, Kalvarijos) gali apskritai išnykti kontrolė savivaldos lygmenyje, ji gali pasirodyti paprasčiausia nereikalinga.

Taigi iš esmės pritariama nuomonei, kad dabartinė LR VSĮ redakcija nustato kiek per didelę savivaldybės kontrolieriaus priklausomybę nuo mero, tarybos ir politikų, kas riboja šios institucijos veiklos efektyvumą. Žinoma, “skaitant pagal įstatymo raidę”, tiesiogiai priklausomybė nedeklaruojama, bet realiai ji egzistuoja. Ir nors, pasak A. Demeniaus, „kontrolieriai ir neturėtų politikuoti, politinio reguliavimo šioje srityje ir ateityje bus sunku išvengti, todėl akcentuojama, kad savivaldybės kontrolierius turi dirbti, nepaisydamas “politinių vėjų ir norų, remdamasis tik įstatymais. Juk kontrolieriai yra teisinės struktūros atstovai ir bet koks bendravimas turi būti grindžiamas tokiu principu: pažeidei – atsakyk. Politikavimo čia negali būti. Ir nesvarbu, kieno nurodymą gautų savivaldybės kontrolierius, jis privalo vykdyti tik tas funkcijas, kurias nurodo LR

reglamentuota LR VSĮ pakeitimo įstatyme, 2000 m. spalio 12 d., Nr. VIII – 2018 (aktuali redakcija nuo 2000 m. spalio 27 d.) // Valstybės žinios.- 2000, Nr. 91 - 2832, 15 str. 4 d. 2 p.

VSĮ.¹⁰³ Taigi šiandien nepakankamas savivaldybės kontrolieriaus politinis neutralumas ir veiklos nepriklausomumo stoka riboja jo veiklos efektyvumą.

55-65 klausimai: savivaldybių kontrolės sistemos LR vertinimas.

Pagrindinis pakartotinio sociologinio tyrimo tikslas - išsiaiškinti, ar Lietuvoje sukurta ir šiuo metu egzistuojanti savivaldybių kontrolės sistema veikia efektyviai. Atsižvelgiant į pateiktus faktus, kyla pagrįsta abejonė dėl nuoseklios ir tarptautinius standartus atitinkančios savivaldybių kontrolės sistemos egzistavimo apskritai, jau nekalbant apie efektyvų jos funkcionavimą. Respondentų nuomonės šiuo klausimu skyrėsi. Pvz., Kazlų Rūdos kontrolierius teigė, kad sistema yra sukurta, tik nėra sudarytų tinkamų sąlygų jos efektyviam funkcionavimui. Be to, politiniame lygmenyje dar nėra tinkamo suvokimo, kam reikalingas savivaldybės kontrolierius ir kokia jo atliekamo darbo nauda. Vis dėlto savivaldybių kontrolės sistema pirmiausiai egzistuoja per LSKA, kuri padėjo pirmuosius savivaldybių kontrolės sistemingo funkcionavimo pamatus, apjungė visų savivaldybių kontrolierių tarnybas ir bando kurti bendrus veiklos standartus, darbo metodiką, inicijuoja teisės aktų pataisas, rengia bendrus apmokymus. Tiesa, nuoseklumo šioje srityje dar trūksta, kadangi nėra įstatymų pastovumo ir suderinamumo (per visą savo 7 m. darbo stažą kontrolierius buvo priverstas net 5 kartus keisti tarnybos nuostatus). Dar 2002 m. buvo apgailestaujama, kad šiai asociacijai nepavyko įsitraukti į LSA veiklą. “Atrodytų, kad savivaldybių kontrolieriams, kaip įstatyme nustatyta, iš 3 savivaldybės institucijų nedalyvauti LSA veikloje būtų mažiausiai nelogiška, bet merai nustūmė “trečiąjį brolių”, ir LSA veikloje neatstovaujamas nė vienas šalies kontrolierius. Sunku suprasti tokio elgesio motyvus, juo labiau, kad ankstesnėje kadencijoje kontrolieriai LSA turėjo net atskirą komitetą. Tačiau viso šito esmę, ko gero, taikliausiai pasakė garsus JAV audito specialistas B. Žemaitis: “Vadovybė negali tikėtis, kad darbuotojai būtų sąžiningi, jeigu pati vadovybė nėra tokia. Kontrolės aplinkai didelę įtaką turi veiksmai po atskleistų prasižengimų. Jeigu vadovybė nekreipia per daug dėmesio, nepritaiko atitinkamų sankcijų, tai yra visiems signalas, kad galima nesilaikyti kontrolės dėsnių. Kontrolės aplinkos principas yra būtiniausias pagrindas visų kitų kontrolės elementų efektyvumui.”¹⁰⁴ Tuo tarpu Šakių rajono savivaldybės kontrolierė, kaip ir TILS ekspertas bei LR Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto vyr. patarėjas B. Kleponis, buvo labai kategoriška ir, kaip ir 2002 m., teigė, kad savivaldybių kontrolės nuoseklios sistemos apskritai nėra, nes egzistuoja tik teorinė savivaldybės kontrolieriaus nepriklausomybė nuo tarybos, mero ir administracijos. Likusieji respondentai sutiko, kad pati sistema yra sukurta, tik reikės įdėti dar nemažai pastangų, kad ji pradėtų efektyviai funkcionuoti.

¹⁰³ Anušauskienė E. Kontrolieriai stengiasi vadovautis nuostata: toliau nuo politinių vėjų // Savivaldybės žinios.- Vilnius.- 2000, p. 8.

¹⁰⁴ Demenius A. Prašome...bent vieno krėslo. Savivaldybės kontrolės institucijos siekia kitokio statuso ir nenori būti tik “tarnybonis prie dvaro” // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2000, Nr. 2 (84), p. 3.

Pateikti faktai ir atskiros respondentų nuomonės leidžia patvirtinti ir esminę tyrimo hipotezę, jog *savivaldos kontrolės sistemos funkcionavimo efektyvumas Lietuvoje nėra pakankamas*. Nors pati savivaldybių kontrolės sistema ir pradėta kurti, tačiau nesant politinio apsisprendimo dėl galutinio jos modelio, negalima kalbėti ir apie šios sistemos funkcionavimo efektyvumą.

4.2. Tyrimo išvados

1. LR VSI nepakankamai tiksliai reglamentuoja savivaldybės kontrolieriaus statusą ir veiklos erdvę savivaldybėje. *Prielaida pasitvirtino.* Kontrolieriaus statusą ir vietą savivaldybėje reglamentuojantiems įstatymo straipsniams trūksta konkretumo: neaiškiai įtvirtintas kontrolieriaus teisinis statusas, atskaitomybė, trūksta jo veiklos savarankiškumo ir nešališkumo saugiklių, nėra tiksliai nustatyta savivaldybės kontrolės institucijos vieta bendroje valstybės kontrolės ir audito sistemoje. Šių įstatyminių spragų pašalinimas sustiprintų savivaldybės kontrolės ir audito institucijos nepriklausomumą ir profesionalumą, užtikrintų LR Vyriausybės nutarimo “Dėl viešojo administravimo plėtros iki 2010 m. strategijos patvirtinimo” nuostatų, numatančių patikimos veiklos kontrolės ir vidaus audito savivaldybėse sistemos įtvirtinimą ir įgyvendinimą. Tik visiškai su tarptautiniais teisės aktais suvienodinus kontrolierių statusą reglamentuojančius teisės aktus, atsiras suinteresuotumas realizuoti savivaldybių kontrolierių išvadas, bus įstatymiškai užtikrintas kontrolės institucijos darbo viešumas, bus galima kalbėti ir apie savivaldybių kontrolės sistemos efektyvų funkcionavimą.

2. Savivaldybės kontroliuojančios institucijos beveik nebendradarbiauja tarpusavyje, nors įstatymiškai privalėtu. *Prielaida pasitvirtino iš dalies.* Tyrimo metu buvo aiškinamasi, kaip savivaldybės kontrolierius bendradarbiauja su Valstybės kontrole, Seimo kontrolieriais, Vyriausybės atstovu apskrityje ir kitomis institucijomis. Gauti rezultatai parodė, kad nuo 2002 m. situacija pakito tik bendradarbiavimo su Valstybės kontrole srityje - Valstybės kontrolę įstatymiškai įpareigojus vykdyti išorinę savivaldybių kontrolierių atliekamų auditų peržiūrą bei savalaikiai paruošti reikiamas audito standartų taikymo ir atlikimo metodikas, suintensyvėjo šių institucijų bendradarbiavimas. Ir nors pirmieji žingsniai padaryti, pripažįstama, kad šis darbas pareikalauja ir laiko, ir pastangų, o svarbiausia pačių valstybės ir savivaldybių kontrolierių suinteresuotumo tapti lygiaverčiais partneriais ir užtikrinti efektyvią bei visapusišką ne tik savivaldybių, bet ir valstybės turto kontrolę. Deja, bendradarbiavimas su likusiomis kontrolės institucijos visiškai nepasikeitė ir, kaip ir 2002 m., išliko vangus bei neproduktyvus.

3. Savivaldybės kontrolierius nepajėgus užtikrinti efektyvią kontrolę savivaldybėje. *Prielaida pasitvirtino.* Kaip ir 2002 m., pakartotinis savivaldybės kontrolieriaus tarnybos tyrimas parodė, kad vienas savivaldybės kontrolierius nėra pajėgus užtikrinti efektyvios ir pastovios

savivaldybės kontrolės. Pagrindinė to priežastis - žmogiškųjų ir finansinių resursų, metodinių ir praktinių žinių stygius, visiško politinio neutralumo ir veiklos nepriklausomumo saugiklių nebuvimas bei netobula įstatyminė bazė.

Šių prielaidų teisingumas leidžia patvirtinti ir pagrindinės tyrimo hipotezės, jog **savivaldos kontrolės sistemos funkcionavimo efektyvumas Lietuvoje nėra pakankamas**, teisingumą. Ir nors susikūrus LSKA buvo padėti pirmieji savivaldybių kontrolės sistemingo funkcionavimo pamatai, tyrimo metu išaiškėję faktai apie nepakankamą savivaldybės kontrolieriaus bendradarbiavimą su kitomis kontrolės institucijomis, žmogiškųjų ir finansinių resursų stoka, teisės aktų netobulumą ir nuolatinę kaitą, neleidžia teigti, kad vietos savivaldos kontrolė yra efektyvi ir kokybiška. Kaip ir 2002 m., šiandien dar nėra politinio sutarimo dėl galutinio ir aiškaus savivaldybių išorės kontrolės modelio bei savivaldybės kontrolieriaus vaidmens jame. Kokia bus savivaldybių išorės kontrolės sistema, ar išliks dabar egzistuojančios savivaldybių kontrolierių tarnybos, ar bus teisiškai reglamentuoti esminiai efektyvią kontrolę sąlygojantys kontrolieriaus nepriklausomumo ir nešališkumo saugikliai, paaiškės tik tada, kai bus galutinai apsispręsta dėl naujo vietos savivaldos modelio. Kol kas turime vietos savivaldos kontrolės sistemą, kurios efektyviu ir visapusišku funkcionavimu privalo rūpintis ne tik patys savivaldybių kontrolieriai, bet ir politinis Lietuvos elitas, ir visa šalies pilietinė visuomenė.

5. LR SAVIVALDYBIŲ KONTROLĖS SISTEMA TARPTAUTINIAME IR ES KONTEKSTE

5. 1. Skandinavijos valstybių patirtis savivaldybių kontrolės srityje

Lietuvoje dar ne per seniausiai buvo girdimi kai kurių pareigūnų pasisakymai, kad galbūt apskritai neverta tiek daug diskutuoti apie savivaldybių kontrolę, nes yra už tai atsakingi asmenys – savivaldybių kontrolieriai. Tik ar jie vieni pajėgūs sukontroliuoti savivaldybes ir jų įstaigas, ar jos taupiai ir racionaliai naudoja savo lėšas? Du sociologiniai tyrimai parodė, kad visapusiška savivaldos institucijų veiklos ir finansinė kontrolė nėra užtikrinamos. Dėl šios priežasties būtina diskutuoti ir ieškoti racionalesnių ir efektyvesnių savivaldybių veiklos kontrolės būdų.

Kitose Europos valstybėse, kaip ir Lietuvoje, taip pat diskutuojama apie modernesnes savivaldybių finansinių išteklių ir materialinio turto naudojimo kontrolės sistemas. Ten savivaldybėms pirmiausiai suteikiama daugiau savarankiškumo, kita vertus, atitinkamai didinama ir jų atskaitomybė bei kontrolė.

Galima pateikti keletą tokių sistemų pavyzdžių, kuriuos atitinkamai modifikavus, galėtų bandyti savo praktikoje pritaikyti ir Lietuva.

5.1.1. Danijos savivaldybių audito sistema

Danijoje taikoma išorinio audito sistema, kai savivaldybes tikrina su jomis visiškai nesusiję specialistai, savo srities profesionalai. Danija laikosi principo, jog efektyviausia savivaldybių kontrolės forma yra nepriklausomas išorinis auditas, atmetant “savus” kontrolierius dėl jų galimo šališkumo. Laikantis šios nuostatos, šioje valstybėje šalia savivaldybių asociacijos yra įsteigta speciali, iš profesionalių, aukštos kvalifikacijos auditorių sudaryta organizacija, kuri ir rūpinasi savivaldybių kontrolės reikalais.¹⁰⁵

Pagrindinis įstatymas, reglamentuojantis Danijos savivaldybių veiklos principus ir kontrolės mechanizmą yra Vietos Savivaldos Aktas (Local Government Act, 1997 m. gruodžio 29 d.). Jame deklaruojama, jog kiekvienoje savivaldybėje privalo būti tos savivaldybės kontrolės institucijos iš anksto patvirtinti ir pripažinti auditoriai–ekspertai, kurie tikrina ne tik savivaldybės tarybos, bet ir komitetų bei administracijos finansines operacijas, jų teisėtumą ir efektyvumą. Auditoriai–ekspertai vykdo reguliarią ir griežtą savivaldybės finansinę kontrolę. Atliekant audito darbus, auditoriai privalo vadovautis neutralumo ir nešališkumo principais.¹⁰⁶ Tuo tarpu LR VSĮ (Nr. IX-1764, 2003 m. spalio 14 d.) nereglamentuoja visiško savivaldybių kontrolierių politinio neutralumo: jo

¹⁰⁵ Zinkevičienė V. Kontroluosime kaip švedai? // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 1999, Nr. 22 (74), p. 7.

¹⁰⁶ Local Government Act, 1997 m. gruodžio 29 d, section 42 (2), (3), (5), Local Government Denmark (LGDK): <<http://www.kl.dk/lgdg>> (2005 09 11).

nuostatos tik drauzia savivaldybės kontrolieriui ir kontrolieriaus tarnybos tarnautojams būti savivaldybės tarybos nariais ir darbo metu dalyvauti politinių partijų ar kitų politinių organizacijų veikloje, tačiau palieka teisę „politikuoti“ laisvu po darbo metu. Tokia įstatymų leidėjų pozicija priešinga tame pačiame straipsnyje deklaruojamiems savivaldybės kontrolieriaus veiklos nepriklausomumo ir objektyvumo principams. Maksimalaus auditoriaus veiklos neutralumo nebus pasiekta, jei jis bus susijęs su politika (beje, sociologinio tyrimo metu nustatyta, kad 2 respondantai priklauso politinėms partijoms ir, pasak jų, tokia veikla netrukdo jų kaip nepriklausomų auditorių darbui, kuo aš drįstu abejoti).

Kaip bebūtų keista, bet Danijoje nėra jokių teisinių reikalavimų, kaip auditorius turi atlikti savivaldybės auditą, nors Vietos Savivaldos Akto (Local Government Act, 1997 m. gruodžio 29 d.) 42(1) str. nustato, jog kiekviena savivaldybė privalo turėti ekspertus, kuriuos turi patvirtinti kontroliuojanti (priežiūros) institucija. Tokią situaciją galima paaiškinti apskaitos audito istorija, kur pagrindinių savivaldybių institucijų veiklos ir finansinį auditą atliko savivaldybės audito kompanija, priklausanti savivaldybių asociacijai.¹⁰⁷ Be to, visos audito kompanijos, atliekančios savivaldybių auditą Danijoje, pagal nusistovėjusią tradiciją naudojami tik atestuotų finansininkų ir registruotų valstybinių finansininkų paslaugomis.¹⁰⁸

Kitas ypač aktualus savivaldybių kontrolę liečiantis klausimas – tai savivaldybės kontrolės institucijos (šiuo atveju auditoriaus) nepriklausomumas ir vieta vyriausybiniame struktūroje. Šis klausimas ypač opus Lietuvos savivaldybėse, kadangi mūsų valstybėje savivaldybių kontrolieriaus nepriklausomumas nuo vietinės valdžios organų organizacinės struktūros, kaip jau minėta anksčiau, yra tik sąlyginis. Danijoje savivaldybių auditą vykdančios institucijos (savivaldybių audito kompanija arba privačios audito kompanijos) yra nepriklausomos nuo savivaldybių organizacinės struktūros, tačiau jos priklauso nuo savivaldybių lėšų, skirtų audito vykdymui (už audito paslaugas moka pati savivaldybė).¹⁰⁹ Antravertus, minėto Danijos Vietos savivaldos akto 42(1) str. garantuoja tokios finansinės priklausomybės minimalų poveikį, nes “jeigu vietinė Taryba atleidžia auditorius, tam reikalingas išankstinis stebėtinės institucijos sutikimas.”

Trumpai apibendrinant Danijos savivaldybių kontrolės sistemą, galima padaryti keletą šios sistemos privalumus atspindinčių išvadų:

- ✓ Kiekviena savivaldybė privalo turėti auditorių, kurių patvirtina kontrolės (priežiūros) institucija.
- ✓ Didesnėse savivaldybėse audito atlikimui skelbiamas viešas konkursas, nes to reikalauja ES viešųjų pirkimų taisyklės.

¹⁰⁷ Savivaldybių audito organizavimo pavyzdžiai.- Kopenhaga.- 2003 m. sausio 14 d. (medžiaga gauta iš LR Vidaus reikalų ministerijos Viešojo administravimo departamento), p. 9.

¹⁰⁸ Ibid, p. 9.

¹⁰⁹ Savivaldybių audito organizavimo pavyzdžiai.- Kopenhaga.- 2003, p. 10, (medžiaga gauta iš LR Vidaus reikalų ministerijos Viešojo administravimo departamento).

- ✓ Savivaldybės auditorius yra nepriklausomas nuo savivaldybės organizacinės struktūros.
- ✓ Savivaldybės tarybai nusprendus atleisti auditorių, reikalingas išankstinis reguliuojančios institucijos pritarimas, kas užtikrina auditoriaus nepriklausomybę nuo savivaldybės tarybos.

5.1.2. Švedijos savivaldybių audito sistema

Švedijoje propaguojama vidaus audito sistema, kai savivaldybių finansinių išteklių naudojimo teisėtumą ir efektyvumą kontroliuoja “savi” kontrolieriai (tokia praktika taikoma ir Lietuvoje).

Švedijos savivaldybių asociacija (Swedish Association of Local Authorities) kartu su Grafysčių Tarybų federacija (Federation of County Councils) yra paruošusios tarptautines vietos audito reguliavimo rekomendacijas atitinkančius audito standartus, kuriais vadovaujasi visų savivaldybių ir grafysčių tarybos. Auditą Švedijos savivaldybėse vykdo “savi” kontrolieriai, renkami asamblėjos politinio pasitikėjimo pagrindu 4 metų kadencijai.¹¹⁰ Pagal ilgai nusistovėjusią tradiciją savivaldybių kontrolierių tarnyba Švedijoje yra ypatinga, pasitikėjimu grįsta valstybės tarnyba, tuo pačiu metu esanti ir dešinioji asamblėjos ranka, atsakinga už savivaldybės veiksmų kontrolę, ir vienas iš svarbiausių vietos savivaldos demokratijos elementų, savivaldybių savarankiškumą užtikrinanti institucija.

Kaip veikia ši audito sistema savivaldybėje? Pirmiausiai politiniu pagrindu išrinkti auditoriai suformuoja nuo kitų savivaldybės komitetų nepriklausomą aparatą. Ši tarnyba yra finansiškai nepriklausoma ir pati atsako už finansinių resursų panaudojimą, nebent asamblėja nustato kitaip.¹¹¹ Be to, savivaldybių kontrolieriai bet kuriuo metu gali pasinaudoti nepriklausomų auditorių-profesionalų pagalba. Švedai nepitaria valstybės kišimuisi į savivaldos reikalus netgi kontrolės srityje, todėl jie sugebėjo sukurti labai efektyviai ir nepriklausomai veikiančią savivaldos kontrolės sistemą iš vadinamųjų politinių ir profesionalių auditorių.

Savo patirtį Lietuvai siūlė taikyti ir danai, ir švedai, bet susidaro įspūdis, kad politikai ir ekspertai „pasiklydo“ tarp siūlytų kontrolės modelių, taip galutinai ir nenusprendus, kokia sistema mums būtų priimtinausia. Šiuo metu didesnė savivaldybės kontrolės dalis priskirta savivaldybės kontrolieriaus kompetencijai. Kitų savivaldos veiklos ir finansų kontrolės teisę turinčių institucijų, tokių kaip CVAT ir Valstybės kontrolė, „svoris“ bendroje kontrolės sistemoje nors ir didinamas, kol kas nėra pakankamas, kad būtų užtikrintas efektyvus ir visapusiškas savivaldybių išorės ir vidaus auditas. Kita vertus, savivaldybių vadovai turi galimybę samdyti išorės auditorius, tačiau vangiai tą daro, argumentuodami tokį savo pasirinkimą lėšų stygiumi. Pasak ekspertų, tai yra tik viena tokio pasirinkimo priežastis. Kartu abejojama, ar Lietuvoje yra tokia kompetentinga ir aukštos

¹¹⁰ Supervision and Auditing Of Local Authorities’ action. Report by the Steering Committee on Local and regional Democracy (CDLR) prepared with the collaboration of Prof. Juan Santamarie Pastor and Prof. Jean – Claude Nemery. Local and Regional authorities in Europe, No. 66. Council of Europe, March, 1999, p. 110.// Local Government Act, 1991, chapter 3, section 8 and chapter 9, sections: 1 and 2. < <http://www.svekom.se/skvad/indexeng.htm>> (2005 09 12).

¹¹¹ Ibid, p. 111, section 12.

kvalifikacijos audito įmonė, kuri galėtų teikti audito paslaugas savivaldybėms. Įmonės, kurios audituoja privačias firmas, dar nėra visiškai pasiruošę atlikti finansų kontrolės darbų viešojo administravimo įstaigose.

Pasak A. Astrausko, “1999 m. rengiant LR VSĮ pataisas, Lietuvoje buvo orientuojamasi į skandinaviską švedų modelį. Siūloma sudaryti audito komitetą iš patikimų tarybos paskirtų narių ir taip pat skirti savivaldybės kontrolierių, kuris vadovautų savo tarnybos tarnautojams, profesionaliems auditoriams.”¹¹² Kitaip tariant, buvo siūloma mišri savivaldybių kontrolės sistema: 1) suformuoti analogišką švediskajai vidaus audito sistemą; 2) numatyti išorinio ir visiškai nepriklausomo audito galimybę, kurią galėtų atlikti ne privati įmonė, bet Valstybės kontrolė. Tai nereiškia, kad Valstybės kontrolė privalo turėti savo atstovą kiekvienoje savivaldybėje. Priešingai, Valstybės kontrolė galėtų įsteigti savivaldybių kontrolės skyrių, kuris turėtų padalinius kiekvienoje apskrityje. Tokiu būdu būtų sukurta apskrities lygio kontrolės sistema, tikrinanti, ar teisėtai naudojamos savivaldybių biudžetų lėšos ir ar pagal paskirtį išleistos valstybės skirtos dotacijos. Kartu ji galėtų įvertinti vidaus audito (savivaldybių kontrolierių) darbo kokybę ir efektyvumą. Tokios sistemos sukūrimas ir funkcionavimas galėtų užtikrinti nešališką ir efektyvų savivaldybių auditą. Deja, A. Astrausko pasiūlymui tuo metu buvo pasipriešinta. Kol kas Lietuvos savivaldybes kontroliuoja “savi”, nuo pačių savivaldybių organizacinės struktūros priklausantys kontrolieriai. Vis gi šiandien vėl svarstoma galimybė sugrįžti prie minėto 1999 m. A. Astrausko pasiūlyto savivaldybių kontrolės modelio, išorės audito funkcijas pavedant aukščiausiai audito ir kontrolės institucijai Lietuvoje – Valstybės kontrolei. Kol kas šie planai egzistuoja tik diskusijų forma, tačiau politinis sprendimas dėl savivaldybių kontrolierių “likimo” ir pačios savivaldybių kontrolės sistemos reformos turėtų būti priimtas artimiausiu metu.

5. 2. LR savivaldybių kontrolės sistemos atitikimo tarptautiniams ir ES audito standartams vertinimas

Išanalizavus teorinę ir faktinę sociologinio tyrimo medžiagą, galima išskirti keletą esminių savivaldybių kontrolės sistemos aspektų: šiuo metu savivaldybės kontrolierius yra pagrindinis savivaldybių kontrolės sistemos subjektas - išorės auditorius, prižiūrintis, ar teisėtai, ekonomiškai, efektyviai ir rezultatyviai valdomas ir naudojamas savivaldybės turtas, kaip vykdomas savivaldybės biudžetas. Jis atlieka finansinį ir veiklos auditą savivaldybės administracijoje ir savivaldybės administravimo subjektuose; kontrolierius atskaitingas savivaldybės tarybai; jo veikla grindžiama nepriklausomumo, teisėtumo, viešumo, objektyvumo ir profesionalumo principais; kontrolieriaus atliekamo audito išorinę peržiūrą vykdo Valstybės kontrolė, su kuria yra derinamas savivaldybės

¹¹² Štaras A. Kokia turėtų būti vietos savivalda: Juridinės ir psichologinės kliūtys, varžančios savivaldybių savarankiškumą. // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2000, Nr. 1 (83), p. 7.

kontrolieriaus veiklos planas. Vidaus audito funkcijas savivaldybėje įgyvendina savivaldybės tarybos įsteigta ir savivaldybės administracijos direktoriui atskaitinga CVAT. Taigi Lietuvoje teisės aktai reglamentuoja mišraus savivaldybių kontrolės mechanizmo egzistavimą: savivaldybių veiklą ir finansus kontroliuoja “savi” kontrolieriai – išorės auditoriai, vidaus audito funkciją atlieka CVAT. Kyla pagrįstas klausimas, ar šios sistemos funkcionavimas yra efektyvus ir atitinkantis tarptautinius standartus, ar tik formaliai deklaruojamas teisės aktuose?

Anksčiau minėtame Lietuvos – Danijos 2003 m. vykdytame “Audito sistemos įdiegimo savivaldybių institucijose projekte” buvo atliktas Lietuvos savivaldybių kontrolės sistemos vertinimas ir atitikimas tarptautiniams standartams, pateikti išsamūs organizacinės savivaldybių audito veiklos tobulinimo būdai, dauguma kurių buvo įgyvendinti priimant 2003 m. spalio 14 d. LR VSI nuostatų pataisas. Esminiai savivaldybių kontrolės sistemos trūkumai ir neatitikimai tarptautiniams ir ES audito principams buvo šie:

✓ Nebuvo griežtos atskirties tarp išorės ir vidaus audito funkcijų - 2000 m. spalio 12 d. LR VSI pataisomis buvo nustatyta savivaldybės kontrolieriaus pareiga vykdyti ir vidaus, ir išorės audito funkcijas savivaldybėje. Ši „įstatyminė klaida“ buvo ištaisyta tik po 3 m. aktyvių diskusijų ir LSKA pasipriešinimo dviprasmiškai ir nelogiškai savivaldybės kontrolieriaus padėčiai savivaldybėje. Galiausiai buvo suprasta, kad savivaldybės kontrolierius turi būti pagrindiniu savivaldybės išorės audito vykdytoju, kurio uždavinys – nuolatinis ir tarptautinius standartus atitinkantis finansinis ir veiklos auditas savivaldybėje. Savo ruožtu, vidaus audito tarnybų steigimą 2004 m. paskatino naujas LR Vidaus audito ir vidaus kontrolės įstatymas (Nr. IX-1253, 2002 m. gruodžio 10 d.), kurio esmė – naujų vidaus audito tarnybų, vykdančių savivaldybei pavaldžių įmonių vidaus audito funkcijas savivaldybės administracijoje, įkūrimas; bei su pilnateise naryste ES susijusių įsipareigojimų finansų kontrolės srityje visapusiškas įgyvendinimas.

✓ Trūko aiškaus ir išsamaus bendradarbiavimo tarp institucijų, vykdančių vidaus ir išorės viešųjų įmonių auditą, teisinio reglamentavimo taisyklių. Ne kartą minėtomis 2003 m. LR VSI pataisomis buvo įteisintos savivaldybės kontrolieriaus bendradarbiavimo su CVAT ir Valstybės kontrole taisyklės. Pastarosios institucijos funkcijos ir indėlis į savivaldybių kontrolės sistemą, suteikiant jai teisę audituoti valstybės biudžeto lėšų panaudojimą savivaldybėse, gauti informaciją iš išorinio audito institucijų apie atliktus finansinius auditus savivaldybėse, konkretizuotos LR Valstybės kontrolės 9 ir 14 str. pakeitimo ir papildymo įstatymu (Nr. IX-1851, 2003 m. lapkričio 25 d.). Šiomis pataisomis siekta įteisinti Valstybės kontrolės pareigą atlikti išorinę savivaldybės kontrolierių atliekamo audito peržiūrą, savalaikiai teikti jiems reikalingą metodinę medžiagą ir tokiu būdu kelti šių tarnautojų kompetenciją bei aktyviai prisidėti prie kokybiškos ir efektyvios savivaldybių kontrolės sistemos įgyvendinimo ir tobulinimo.

✓ Stigo teisiškai pagrįstos savivaldybių kontrolės struktūros ir aiškaus savivaldybės kontrolieriaus kaip nepriklausomos išorės audito institucijos vaidmens reglamentavimo joje, t.y. nebuvo nustatyta, jog savivaldybės išorės audito funkcijas turi atlikti tik viena, nuo audito firmų atskirta ir nepriklausoma institucija. Kol kas šis trūkumas nėra visiškai eliminuotas: nėra aiškaus politinio sutarimo, kokia savivaldybių kontrolės sistema Lietuvai priimtinausia ir palankiausia (svarstomos ir analizuojamos kelios kontrolės sistemos reformos kryptys), kartu negalima pasigirti ir aukštu savivaldybės kontrolieriaus nepriklausomumo nuo vietos savivaldos institucijų administracinės sąrangos lygiu. Pastarąjį riboja nevysiškai aiškus šios institucijos kaip biudžetinės įstaigos statusas (nesutariama, ar tikslinga savivaldybės kontrolieriaus tarnybą *de jure* įteisinti kaip biudžetinę įstaigą), politinio neutralumo saugiklių nebuvimas. Kartu išlieka savivaldybės kontrolieriaus priklausomybė nuo tarybos ir mero įtakos, kai kalbama apie audito planavimą, programavimą ir vykdymą (savivaldybės tarybos reglamente nustatyta tvarka meras gali siūlyti savivaldybės tarybai pavesti savivaldybės kontrolieriui atlikti neplanuotą auditą). Kita vertus, 2003 m. LR VSĮ pataisomis, atsižvelgiant į danų ekspertų rekomendacijas pašalinti ar bent jau stipriai kontroliuoti bet kokį kišimąsi į išorinių ir vidaus auditorių darbą, kai vykdomas audito planavimas, programavimas ir eiga, meras prarado tiesioginę teisę inicijuoti neplanuotus auditus ir įtakoti savivaldybės kontrolieriaus veiklą, kartu buvo numatyta savivaldybės kontrolieriaus teisė pačiam pasitvirtinti savo veiklos planą, derinti jį su Valstybės kontrole ir Kontrolės komitetu savivaldybėje.

✓ Netobuta savivaldybės kontrolieriaus priėmimo ir atleidimo iš užimamų pareigų procedūra. Pagal LR VSĮ nuostatas savivaldybės taryba, kuriai savivaldybės kontrolierius yra tiesiogiai atskaitingas, ne tik sudaro ir patvirtina pretendentų į savivaldybės kontrolieriaus pareigas atrankos komisiją, į kurią savo atstovą deleguoja Valstybės kontrolė, bet ir turi absoliučią teisę, nesitariant su valstybinio lygmens kontrolės institucijomis, atleisti savivaldybės kontrolierių iš pareigų, jei tam yra LR Valstybės tarnybos įstatyme nurodyti pagrindai. Siekiant minimizuoti valdžios organų kišimąsi į nepriklausomos audito institucijos veiklą ir atstovauti valstybės interesus, 2003 m. buvo siūloma suteikti Valstybės kontrolei teisę deleguoti savo atstovą į savivaldybės kontrolierių renkančią komisiją (ši rekomendacija buvo įgyvendinta 2003 m. spalio 14 d. LR VSĮ pataisomis), taip pat buvo rekomenduojama įtvirtinti nuostatą, jog Valstybės kontrolė turėtų iš anksto patvirtinti savivaldybės tarybos sprendimą atleisti savivaldybės kontrolierių į išorinio auditoriaus pareigas savivaldybėje.¹¹³ Pastaruoju Danijos ekspertų pasiūlymu nebuvo pasinaudota. Taigi galima teigti, kad visiškai skaidrios savivaldybės kontrolieriaus atleidimo iš pareigų tvarkos nėra.

¹¹³ Savivaldybės audito organizavimo struktūros modeliai. – Kopenhaga.- 2003 (Vidaus reikalų ministerijos Viešojo administravimo departamentas), p. 9.

✓ Vis dar nėra pakankami administraciniai kontrolierių gebėjimai, siekiant profesionalaus ir kokybiško savivaldybių išorės kontrolės lygio. Esminį indėlį šios srities tobulinime pirmiausiai turi įdėti patys savivaldybių kontrolieriai, tačiau kartu į šį procesą turi aktyviai įsijungti ir valstybinio lygmens kontrolės institucijos tokios kaip Valstybės kontrolė bei Finansų ministerija. Tik veikiant kaip vieninga ir darni sistema, įmanoma pasiekti kokybišką ir aukštą audito ir kontrolės lygį, užtikrinti racionalų, ekonomišką ir efektyvų savivaldybių ir valstybės lėšų panaudojimą, skaidrų savivaldybių biudžetų vykdymą.

IŠVADOS

Detaliai išanalizavus LR savivaldybės kontrolieriaus institucijos funkcionavimą, jos teisinį reglamentavimą ir bendradarbiavimą su valstybinio lygmens kontrolės institucijomis, galima padaryti keletą išvadų:

1. Savivaldos, kaip vienos iš valdžios ir valdymo realizavimo formų, mechanizmo efektyvus funkcionavimas neįmanomas be savikontrolės, kurią šiandieną privalo užtikrinti specializuotas savivaldybės struktūrinis padalinys – savivaldybės kontrolierius ir kontrolieriaus tarnyba. Pastaroji, vykdydama jai LR VSĮ pavestas funkcijas, taip pat turėtų vadovautis bendraisiais kontrolės principais (nepriklausomumas, objektyvumas, teisėtumas, viešumas), tarptautiniais ir ES keliamais audito reikalavimais (audito apimtis: finansinis ir veiklos; audito organizavimas: vidaus ir išorės; valdžios auditavimo pagrindiniai principai: nepriklausomumas ir kompetencija).

2. Savivaldybės kontrolieriaus veiklą reglamentuojančių teisės aktų nuo 1990 iki 2003 m. analizė leidžia išskirti keletą savivaldybės kontrolės institucijos raidos etapų. Nuo 1990 m. savivaldybės kontrolieriaus institucijos prototipu laikytina rajono (apskritis) ir respublikinio miesto revizijos komisija, turėjusi tik simbolinę reikšmę savivaldybėje. Nuo 1994 m. įtvirtinta kontrolės institucija - savivaldybės kontrolierius, į pareigas skiriamas tarybos sprendimu, mero teikimu, turintis juridinio asmens statusą, tačiau teisiškai neapsaugotas nuo galimybės tarybai įtakoti priešlaikinį kontrolieriaus pašalinimą iš pareigų. Nuo 2000 m. iš esmės pakeista kontrolieriaus vieta savivaldos sistemoje: savivaldybės kontrolierius tapo valstybės tarnautoju, į pareigas skiriamu atviro konkurso būdu, su įstatymiškai apribota tiesiogine priklausomybe nuo mero ir tarybos, praplėstomis teisėmis ir funkcijomis ir nebūdingais jo veiklai uždaviniais (pvz., atlikti vidaus auditą savivaldybėje). Nuo 2003 m. savivaldybės kontrolierius tapo išimtinai tik išorės auditą savivaldybėje atliekančia institucija, kurios pagrindinis uždavinys - prižiūrėti, ar teisėtai, efektyviai, ekonomiškai ir rezultatyviai valdomas ir naudojamas savivaldybės turtas, kaip vykdomas savivaldybės biudžetas.

3. Sociologinio tyrimo Marijampolės apskrities ir Kauno miesto savivaldybėse metu nustatyta:

3.1 Savivaldybės kontrolieriaus statusą ir vietą savivaldybėje reglamentuojantiems LR VSĮ straipsniams trūksta konkretumo: neaiškiai įtvirtintas kontrolieriaus teisinis statusas, atskaitomybė, trūksta jo veiklos savarankiškumo ir nešališkumo saugiklių.¹¹⁴ Įstatyminės bazės spragos ir nesuderinamumas su visuotinai pripažintais tarptautiniais audito standartais sąlygoja

¹¹⁴ Tik 2005 m. spalio 11 d. įsigaliojo nauja LR VSĮ 27 str. 8 d. pataisa, kuria panaikinta savivaldybės kontrolieriaus 5 m. kadencija. Šio klausimo svarstymas užtruko daugiau kaip pusę metų, nes buvo vengta pripažinti, kad griežtas kontrolės institucijos kadencijos apibrėžimas įtakoja šios institucijos veiklos nepriklausomumą ir pažeidžia ne tik INTOSAI nustatytus audito standartus, bet ir LR Valstybės tarnybos įstatymo nuostatas, kuriomis savivaldybės kontrolieriaus pareigybė priskirta įstaigos vadovo pareigybei, o pastarajai užimamų pareigų kadencijos laikas nenumatytas.

nepakankamą šios institucijos veiklos nepriklausomumo ir profesionalumo lygį bei apsunkina patikimos išorės audito sistemos savivaldybėse įtvirtinimą ir įgyvendinimą.

3.2 Be “savos” savivaldybių kontrolės tarnybos, savivaldybių kontrolės teisės suteiktos ir valstybinio lygmens institucijoms: Valstybės kontrolei, Seimo kontrolieriams, LR Vyriausybės atstovui apskrityje. Nors teisės aktai ir reglamentuoja minėtų institucijų bendradarbiavimo su savivaldybės kontrolieriumi galimybę, ja beveik nesinaudojama. Tokia situacija lemia valstybės institucijų vykdomos savivaldybių kontrolės formalumą ir epizodiškumą bei riboja nuoseklios savivaldybių kontrolės sistemos kūrimą ir funkcionavimą Lietuvoje.

3.3 Siekiant tobulinti savivaldybių kontrolės sistemą, didinamas Valstybės kontrolės vaidmuo joje: Valstybės kontrolė atsakinga ne tik už valstybės lėšų panaudojimo savivaldybėse auditą, bet ir už savalaikės metodinės medžiagos pateikimą bei savivaldybės kontrolieriaus atliekamo audito išorinę peržiūrą, padėsiančią siekti kokybiško, kompetentingo, profesionalaus ir tarptautinius standartus atitinkančio audito lygio savivaldybėse.

3.4 Savivaldybės kontrolierius realiai neužtikrina efektyvios ir pastovios savivaldybės institucijų ir įstaigų kontrolės dėl žmoniškųjų ir finansinių resursų, praktinės patirties ir tinkamos audito atlikimui metodinės medžiagos trūkumo, visišką politinį ir veiklos neutralumą bei savarankiškumą užtikrinančių saugiklių nebuvimo, nuolatinės įstatymų kaitos ir netobulumo.

3.5 LR egzistuojančios vietos savivaldos kontrolės sistemos funkcionavimo efektyvumas nėra pakankamas: savivaldybės kontrolieriaus efektyvią veiklą riboja ne tik prieš tai išvardinti veiksniai, bet ir politinio sutarimo ir apsisprendimo dėl galutinio ir aiškaus savivaldybių išorės kontrolės modelio bei savivaldybės kontrolieriaus vaidmens jame nebuvimas. Nors LSKA pastangomis dar 2002 m. buvo padėti pirmieji savivaldybių kontrolės sistemingo funkcionavimo pamatai, apjungtos visų savivaldybių kontrolierių tarnybos ir užmegzti bendradarbiavimo ryšiai su valstybinio lygmens kontrolės institucijomis, o pasinaudojant kitų Europos valstybių patirtimi, SIGMA rekomendacijomis bei ES finansų kontrolei keliamais reikalavimais nuo 2004 m. pradžios įkurtos vidaus audito tarnybos, kol kas turime nepakankamai efektyvią vietos savivaldos kontrolės sistemą, kurios visapusišku funkcionavimu privalo rūpintis ne tik savivaldybių kontrolieriai ar politinis Lietuvos elitas, bet ir pilietinė visuomenė.

4. 2005 m. spalio 11 d. įsigaliojo LR VSI 27 str. 8 d. pakeitimo įstatymas Nr. X-345, kuriuo panaikinta savivaldybės kontrolieriaus nepriklausomumą ir veiklos tęstinumą ribojusi bei tarptautiniams audito standartams prieštaravusi nuostata dėl šio tarnautojo užimamų pareigų 5 m. kadencijos. Nepaisant to, reformuojant savivaldybių kontrolės sistemą, neketinama apsiriboti tik šia įstatymo pataisa – išlieka abejonių dėl savivaldybės kontrolieriaus vykdomos kontrolės efektyvumo ir kokybės, todėl svarstomos tolimesnės šios sistemos reformavimo galimybės. Šiuo tikslu Valstybės kontrolei pavesta išnagrinėti savivaldybių išorės audito funkcijų perdavimo Valstybės

kontrolei galimybes ir atlikus išsamią situacijos ir tokios reformos teigiamų ir neigiamų pasekmių valstybės teisinei bazei, nacionaliniam biudžetui ir valstybės bei savivaldos viešojo administravimo sistemoms analizę, pateikti argumentuotą nuomonę dėl tikslingumo keisti arba tobulinti savivaldybių išorės audito teisinį reglamentavimą, o esant būtinybei parengti LRK ir reikalingų įstatymų pakeitimo projektus.

REKOMENDACIJOS

Kol kas LR savivaldybių kontrolė tenkina ne visus tarptautinių organizacijų (INTOSAI, EUROSAI) ir ES audito standartų reikalavimus. Galimi tokie sistemos optimizavimo būdai:

1. Siekiant įsteigti nepriklausomą savivaldybės išorės audito instituciją, kurios funkcijas galėtų atlikti ir dabar esantys savivaldybių kontrolieriai, turi būti sudaryta teisiškai pagrįsta kontrolės struktūra: tikslinga koreguoti dabartinio LR VSI straipsnius, apibrėžiančius kontrolieriaus institucijos statusą, atleidimo iš užimamų pareigų tvarką bei visišką finansinį ir veiklos nepriklausomumą arba priimti analogišką Valstybės kontrolės įstatymui atskirą Savivaldybių kontrolieriaus tarnybos įstatymą, reglamentuojantį, jog savivaldybės išorės audito funkcijas atlieka tik viena, nuo audito firmų atskirta, nepriklausoma ir biudžetinės įstaigos statusą turinti institucija. Tai leistų užtikrinti besąlygišką savivaldybės kontrolieriaus nepriklausomumą, griežtai apribojant savivaldybės valdymo institucijų teises įtakoti savivaldybės audito planavimą, programavimą ir eigą, o pati savivaldybės kontrolės tarnyba būtų traktuojama kaip lygiavertė valstybinio lygmens kontrolę turinčių institucijų partnerė ir integrali valstybinės kontrolės sistemos dalis.

2. Teisiškai apibrėžti savivaldybės kontrolieriaus absoliutaus politinio neutralumo reikalavimus, uždraudžiant savivaldybės kontrolieriaus tarnybos tarnautojams būti politinių partijų ir kitų politinių organizacijų nariais.

3. Plėsti savivaldybės kontrolieriaus institucijos bendradarbiavimo su Valstybės kontrole, LR veikiančiomis audito institucijomis, įmonėmis ir vidaus audito tarnybomis galimybes, didinant valstybinio lygmens institucijų indėlį kokybiškos, profesionalios ir kompetentingos savivaldybių kontrolės sistemos diegime ir įgyvendinime.

4. Priimant galutinį politinį sprendimą dėl savivaldybių išorės kontrolės sistemos, apsvarstyti galimybę, pasinaudojant kitų Europos valstybių patirtimi, įdiegti ekonomijos, viešumo ir kokybės reikalavimus tenkinantį, visiškai nuo savivaldybės organizacinės struktūros nepriklausomą ir labiausiai valstybės ir vietos savivaldos poreikius atitinkantį savivaldybių kontrolės modelį, išorės audito funkcijas deleguojant vienai iš 4 galimų institucijų: savivaldybės kontrolieriui, Valstybės kontrolei, privačiai audito įmonei arba prie LSA/LR Seimo įsteigtai specialiai kontrolės institucijai.

PAGRINDINĖS SAVOKOS

Auditas - pačia bendriausia prasme tai gali reikšti bet koki vėlesnį sandorio, procedūros ar ataskaitos fakto nagrinėjimą su perspektyva patikrinti kiekvieną jų aspektą – tikslumą, efektyvumą, našumą, t.t.¹¹⁵

Vidaus auditas – viešojo juridinio asmens vidaus kontrolės sistemos dalis, kurios dėka, vidaus auditoriams vykdant nepriklausomą, objektyvią tyrimo, vertinimo ir konsultavimo veiklą, siekiama užtikrinti viešojo juridinio asmens veiklos gerinimą.

Išorės auditas – atliekamas nepriklausomų auditorių, siekiant įvertinti administracinės veiklos kokybę ir efektyvumą, taip pat vidaus audito sistemos patikimumą ir teikti rekomendacijas jai gerinti.

¹¹⁵ Vidaus audito metodika, PHARE 1999 projektas "Vidaus finansų kontrolės stiprinimas."
<http://www.finmin.lt/liet/audit.htm> (2005 03 19)

ŠALTINIAI IR LITERATŪRA

Lietuvos Respublikos įstatymai ir kiti teisės aktai:

1. LR Konstitucija: LR piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendume.- Vilnius, 1996.- p. 8, 27, 48-49, 51.
2. LR įstatymas „Dėl Europos vietos savivaldos chartijos ratifikavimo,“ Nr. VIII–1197, 1999 m. gegužės 25 d. (aktuali redakcija nuo 1999 m. spalio 1 d.) // Valstybės žinios.- 1999, Nr. 82 - 2411.
3. LR Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymas, Nr. VIII-730 // Valstybės žinios.- 1998, Nr. 51 - 1392.
4. LR Savivaldybių administracinės priežiūros įstatymo pakeitimo įstatymas, Nr. IX-2264, 2004 m. birželio 8 d. (įsigaliojo nuo 2004 m. birželio 24 d.) // Valstybės žinios.- 2004, Nr. 98 - 3626.
5. LR Seimo kontrolierių įstatymas, Nr. VIII-950 // Valstybės žinios.- 1998, Nr. 110 – 3024 (nauja redakcija nuo 2004 m. lapkričio 25 d., Nr. IX-2544 // Valstybės žinios.- 2004, Nr. 170 – 6238).
6. LR Valstybės kontrolės įstatymas, Nr. I-907, 1995 m. gegužės 30 d. (aktuali redakcija nuo 1995 m. birželio 22 d. iki 2002 m. kovo 1 d.) // Valstybės žinios.- 1995, Nr. 51 - 1243.
7. LR Valstybės kontrolės įstatymo 8 str. pakeitimo įstatymas, Nr. IX-1255, 2002 m. gruodžio 10 d. // Valstybės žinios.- 2002, Nr.123 - 5542.
8. LR Valstybės kontrolės įstatymo 9 ir 14 str. pakeitimo ir papildymo įstatymas, Nr. IX-1851, 2003 m. lapkričio 25 d. (įsigaliojo nuo 2004 m. sausio 1 d.) // Valstybės žinios.- 2003, Nr. 116 - Nr. 5257.
<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=223222&Condition2=> (2005 07 10).
9. LR Valstybės kontrolės įstatymo 9 str. papildymo įstatymas, Nr. IX-1666, 2003 m. liepos 1 d. // Valstybės žinios.- 2003, Nr. 73 - 3346.
10. LR Valstybės kontrolės įstatymo pakeitimo įstatymas, Nr. IX-650, 2001 m. gruodžio 13 d. (įsigaliojo nuo 2002 m. kovo 1 d.) // Valstybės žinios.- 2001, Nr. 112 - 4070.
11. LR Valstybės tarnybos įstatymo pakeitimo įstatymas, 2002 m. balandžio 23 d. (aktuali redakcija nuo 2002 m. liepos 1 d.) // Valstybės žinios.- 2002, Nr. 45 - 1708.
12. LR Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas, Nr. IX – 855, 2002 m. gruodžio 10 d., Nr. IX – 1253 (aktuali redakcija nuo 2003 m. sausio 1 d.) // Valstybės žinios.- 2002, Nr. 123 - 5540.

13. LR Vietos savivaldos įstatymas, Nr. I-533 , 1994 m. liepos 7 d. (aktuali redakcija nuo 1995 m. kovo 26 d. iki 2000 m. spalio 17 d.) // Valstybės žinios.- 1994, Nr. 55 - 1049.
14. LR Vietos savivaldos įstatymo 11, 15, 17, 21, 27, 28, 29, 30, 36, 37 str. pakeitimo ir papildymo įstatymas, Nr. IX – 519, 2001 m. rugsėjo 25 d. (aktuali redakcija nuo 2001 m. spalio 15 d.) // Valstybės žinios.- 2001, Nr. 85 - 2969.
15. LR Vietos savivaldos įstatymo 13, 20 str. pakeitimo ir papildymo įstatymas, Nr. VIII-937, 1998 m. lapkričio 24 d. (aktuali redakcija nuo 1998 m. gruodžio 9 d.) // Valstybės žinios.- 1998, Nr. 108 - 2995.
16. LR Vietos savivaldos įstatymo 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 15, 17, 18, 19, 26, 28, str. papildymo ir pakeitimo bei 30 str. pripažinimo netekusio galio įstatymas, Nr. VIII-123 , 1997 m. vasario 25 d. (aktuali redakcija nuo 1997 m. kovo 7 d.) // Valstybės žinios.- 1997, Nr. 20 - 446.
17. LR Vietos savivaldos įstatymo 3, 4, 15, 17, 20, 21, 29, 31, 37, 38 str. ir šeštojo skirsnio pakeitimo įstatymas, Nr. IX-1764, 2003 m. spalio 14 d. (įsigaliojo nuo 2003 m. lapkričio 5 d.) // Valstybės žinios.- 2003, Nr. 104 - 4636.
18. LR Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas, Nr. VIII – 2018, 2000 m. spalio 12 d. (aktuali redakcija nuo 2000 m. spalio 27 d.) // Valstybės žinios.- 2000, Nr. 91 - 2832.
19. LR Vietos savivaldos įstatymo 27 str. Pakeitimo įstatymas, Nr. X-345, 2005 m. rugsėjo 27 d. (aktuali redakcija nuo 2005 m. spalio 11 d.) // Valstybės žinios.- 2005, Nr. 121 – 4329 (<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=263042>)
20. LR Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymo 3 str. papildymo įstatymas, Nr. IX – 469, 2001 m. liepos 12 d. (aktuali redakcija nuo 2001 m. rugpjūčio 1 d.) // Valstybės žinios.- 2001, Nr. 66 - 2410.
21. LR Vietos savivaldos įstatymo 3, 5, 11, 12, 14, 17, 20, 21 ir 29 str. pakeitimo ir 18 bei 19 str. pripažinimo netekusiais galios įstatymas (LSA pateikta informacija. Lyginamasis variantas): <http://www.lsa.lt/naujienos/vida2.htm> (2005 09 23).
22. LR Visuomenės informavimo įstatymas, Nr. VIII-1905, 2000 m. rugpjūčio 28 d. // Valstybės žinios.- 2000, Nr. 75 – 2272 (nauja aktuali redakcija nuo 2004 m. liepos 15 d.)
23. Lietuvos Tarybų Socialistinės Respublikos Vietos savivaldos pagrindų įstatymas, Nr. XI-3676, 1990 m. vasario 14 d. (aktuali redakcija nuo 1990 m. vasario iki 1995 m. kovo 26 d.) // Vyriausiosios Tarybos žinios.- 1990, Nr. 7 - 170.
24. Valstybės kontrolės departamento įstatymas, Nr. I-258, 1990 m. gegužės 31 d. (aktuali redakcija nuo 1990 m. gegužės 31 d. iki 1995 m. birželio 22 d.) // Valstybės žinios.- 1990, Nr. 17 - 444.
25. LR Konstitucinio Teismo nutarimas “Dėl LR Vietos savivaldos įstatymo 3 str. 3 d. (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 str. 4 d. (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 str. 1 d. 2 p.

- (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 str. 1 d. (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 str. 1 d. 2, 3, 4, 8, 15 p. (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 str. 1 d. 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 p. (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 p. (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 p. (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl LR Konstitucijos 119 str. pakeitimo įstatymo Taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, LR Konstitucijos 119 str. pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos Konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą Įstatymo atitikties LR Konstitucijai“ 2002 m. gruodžio 24 d., http://www.lrkt.lt/doc_links/pagr.htm (2005 03 20).
26. LR Seimo nutarimas “Dėl Seimo nutarimo “Dėl Seimo politinio (asmeninio) pasitikėjimo valstybės tarnautojų pareigybių, Seimo kanceliarijos ir Seimui atskaitingų institucijų, Respublikos Prezidento institucijos ir Respublikos Prezidentui atskaitingų institucijų, Nacionalinės teismų administracijos, teismų, prokuratūros ir savivaldybių institucijų valstybės tarnautojų suvienodintų pareigybių sąrašo patvirtinimo” priedėlio pakeitimo,” Nr. IX-2574, 2004 m. lapkričio 11 d. (įsigaliojo nuo 2005 m. sausio 1 d.) // Valstybės žinios.- 2004, Nr. 167 – 6113.
<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=170094&Condition2=> (2005 07 10)
27. LR Seimo nutarimas “Dėl Valstybės kontrolės 2003 m. veiklos ataskaitos,” Nr. IX-2464 // Valstybės žinios.- 2004, Nr. 150 - 5460.
28. LR Seimo nutarimas “Dėl Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategijos patvirtinimo,” Nr. 488 , 2004 m. balandžio 28 d. (įsigaliojo nuo 2004 m. gegužės 1d.) // Valstybės žinios.- 2004, Nr. 69 – 2399.
<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=232235&Condition2=> (2005 07 10).
29. LR derybinė pozicija “Finansų Kontrolė”, LR Vyriausybės nutarimas, Nr. 1487, 2000 m. gruodžio 22 d. Europos Komiteto prie LRV tinklapis:
http://www.euro.lt/liet_integracija/patvirtinta/28%20Finansu%20kontrolė.doc (2005 08 21).
30. LR Vyriausybės nutarimas, Nr. 379, 2001 m. balandžio 5 d. “Dėl LR valstybės biudžeto asignavimų valdytojų programų vykdymo kontrolės ir vertinimo tvarkos patvirtinimo.”
<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=129450&Condition2=> (2005 07 15)
31. LR Vyriausybės nutarimas, Nr. 470, 2003 m. balandžio 14 d. “Dėl LR Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymo įgyvendinimo ir vidaus audito tarnybos pavyzdinių nuostatų patvirtinimo.”
<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=209137&Condition2=> (2005 07 15)
32. LR Vyriausybės nutarimas, Nr. 811, 2005 m. rugpjūčio 4 d. “Dėl LR Vietos savivaldos įstatymo 27 str. pakeitimo įstatymo projekto Nr. XP-606 (2).”
<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=260282&Condition2=> (2005 08 25).

33. LR Aukščiausiosios Tarybos įsakymas “Dėl LR Vietos savivaldos pagrindų įstatymo pakeitimo ir papildymo,” 1992 m. lapkričio 19 d. // Valstybės žinios.- 1992, Nr. 34 - 1033 – 1035.
34. LR Finansų ministro įsakymas, Nr. 1K-117, 2003 m. gegužės 2 d. “Dėl pavyzdinės vidaus audito metodikos, Vidaus auditorių profesinės etikos taisyklių ir vidaus audito poreikio įvertinimo analizės matmenų patvirtinimo.”
<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=210411&Condition2=> (2005 07 15)
35. LR Finansų ministro įsakymas, Nr. 1K-057, 2005 m. vasario 18 d. “Dėl pavyzdinės vidaus audito metodikos, vidaus auditorių profesinės etikos taisyklių ir vidaus audito poreikio įvertinimo analizės metmenų ir patvirtinimo” (įsigaliojo nuo 2005 m. vasario 25 d.) // Valstybės žinios.- 2005, Nr.26 – 850.
36. Dėl LR Valstybės kontrolieriaus įsakymo Nr. V-26, 2002 m. vasario 21 d. “Dėl Valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo” dalinio pakeitimo, 2003 m. sausio 21 d., Nr. V-12, (aktuali redakcija nuo 2003 m. sausio 26 d.) // Valstybės žinios.- 2003, Nr. 10 - 388.
37. LR Valstybės kontrolieriaus įsakymas „Dėl Valstybinio audito reikalavimų“ Nr. V-26, 2002 m. vasario 21 d. // Valstybės žinios.- 2002, Nr. 20 - 790.
http://www.finmin.lt/finmin/content/document.jsp?doclocator=web%2Fstotis_inf.nsf%2F0%2FF8F40AAE31D4F0B042256CD900415EB4 (2005 07 11)
38. Valstybinio audito reikalavimai, patvirtinti Valstybės kontrolieriaus įsakymu, Nr. V-12, 2004 m. sausio 20 d. “Dėl Valstybės kontrolieriaus 2002 m. vasario 21 d. įsakymo Nr. V-26 “Dėl Valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo” pakeitimo” (galioja nuo 2004 m. sausio 28 d.) <http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=225978&Condition2=> (2005 04 30).
39. LR Konstitucinio Teismo sprendimas “Dėl LR Konstitucinio Teismo 2003 m. gegužės 30 d. nutarimo išaiškinimo,” 2004 m. vasario 13 d.; LR Konstitucinio Teismo, Byla Nr. 21/2003, nutarimas “Dėl LR Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo 86, 87 str. papildymo bei pakeitimo ir įstatymo papildymo 88¹ str. įstatymo 4 str. 2 d. atitikties LR Konstitucijai ir LR Vyriausybės 2003 m. balandžio 11 d. nutarimo Nr.457 "Dėl Vilniaus apskrities viršininko atleidimo" atitikties LR Konstitucijai bei LR įstatymo "Dėl LR įstatymų ir kitų teisės aktų skelbimo ir įsigaliojimo tvarkos" 9 str. 1 d. http://www.lrkt.lt/doc_links/pagr.htm (2005 03 20)).
40. LR Seimo kanceliarijos Teisės departamento išvada “Dėl LR Vietos savivaldos įstatymo 27 str. 8 d. pakeitimo įstatymo projekto, Nr. XP-606”, 2005.
<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=257985&Condition2=> (2005 06 26)

41. LR Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto išvada “Dėl Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo 27 str. pakeitimo įstatymo projekto Nr. XP-606 (2)”, 2005 m. birželio 30 d.
<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=258792&Condition2=> (2005 07 01)
42. LR Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto išvada „Dėl LR Vietos savivaldos įstatymo 27 str. pakeitimo įstatymo projekto Nr. XP-606(2)”, 2005 m. rugsėjo 21 d., Nr. 23,
<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=262133&Condition2=> (2005 09 30)
43. Europos teises departamento išvada „Dėl LR Vietos savivaldos įstatymo 27 str. 8 d. pakeitimo įstatymo projekto Nr. XP-606 atitikties Europos Sąjungos teisei“,
<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=260377&Condition2=> (2005 09 30)
44. LR Vietos savivaldos įstatymo 27 str. 8 d. pakeitimo įstatymo projekto lyginamasis variantas, Nr. XP-606, 2005 m. birželio 17 d.
<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=257867&Condition2=> (2005 06 26)
45. LR Vietos savivaldos įstatymo 27 str. pakeitimo įstatymo projekto lyginamasis variantas, Nr. XP-606 (2), 2005 m. birželio 30 d.
<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=258791&Condition2=> (2005 07 01)
46. LR Vietos savivaldos įstatymo 27 str. 8 d. pakeitimo įstatymo projekto Nr. XP-606, aiškinamasis raštas,<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=257868&Condition2=> (2005 06 26)
47. LR Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto vyr. patarėjo Broniaus Kleponio pažyma „Dėl LSKA siūlymų keisti LR VSI kai kuriuos straipsnius“.- Vilnius.- 2005.
48. Pasiūlymai LR Vietos savivaldos įstatymo 27 str. 8 d. pakeitimo įstatymo projektui, Nr. XP-606, 2005 m. birželio 2 d.,
<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=258221&Condition2=> (2005 06 26).
49. LR Vietos savivaldos įstatymo 27 str. 8 d. pakeitimo įstatymo projektas, Nr. XP-606, 2005 m. birželio 17 d.
<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=257866&Condition2=> (2005 06 26)
50. LR Vietos savivaldos įstatymo 27 str. pakeitimo įstatymo projektas, Nr. XP-606 (2), 2005 m. birželio 30 d.
<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=258790&Condition2=> (2005 07 01)
51. LR Vietos savivaldos įstatymo 27 str. pakeitimo įstatymo projektas, Nr. XP-606(3), 2005 m. rugsėjo 21 d.,
<http://www3.lrs.lt/cgi-bin/preps2?Condition1=262131&Condition2=> (2005 09 30)
52. LR Vietos savivaldos įstatymo 3, 17, 27, 28 ir 37 str. pakeitimo įstatymas. Projektas. (Apsvarstyta ir patvirtinta SKA Valdybos posėdyje, 2002 m. rugsėjo 24 d.)

53. Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymo projektas, IXP-1767A (2)*, 2002 m. gruodžio 9 d. Projektas priimtas 2002 m. gruodžio 10 d.
54. Učekas A. LSKA pasiūlymai „Dėl LR Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo.“ Projektas, 2005 m. vasario 4 d.
55. Valstybės kontrolės 2003 m. veiklos ataskaita, www.vkontrole.lt (2005 07 15)
56. Valstybės kontrolės 2004 m. veiklos ataskaita, www.vkontrole.lt (2005 07 15)
57. Vidaus audito metodika, PHARE 1999 projektas "Vidaus finansų kontrolės stiprinimas" <http://www.finmin.lt/liet/audilt.htm> (2003 05 07)
58. Vidaus audito rekomendacijos: Vidaus audito rekomendacijos, patvirtintos Nuolatinės tarpžinybinės komisijos vidaus audito sistemos kūrimui vakstybiniame sektoriuje posėdžio protokolo Nr. 1, sprendimas Nr. 5; Rekomendacijos ES paramos lėšų vidaus auditui, patvirtintos Nuolatinės tarpžinybinės komisijos vidaus audito sistemos kūrimui valstybiniame sektoriuje posėdžio protokolo Nr. 1, sprendimas Nr. 5, http://www.finmin.lt/finmin/content/document.jsp?doclocator=web%2Fstotis_inf.nsf%2F0%2FF8F40AAE31D4F0B042256CD900415EB4 (2005 03 19)
59. Bruklys J. Dėl savivaldybės kontrolieriaus statuso.- Nr. SKA-5, 2005 m. gegužės 25 d.
60. Kauno miesto savivaldybės kontrolieriaus tarnybos 2004 m. veiklos ataskaita, patvirtinta Kauno miesto savivaldybės tarybos, 2005 m. kovo 3 d., http://www.kaunas.lt/savivalda/_kontrolierius/2004_veiklos_ataskaita.doc (2005 07 11)
61. Kauno miesto savivaldybės kontrolieriaus tarnybos 2005 m. veiklos planas, patvirtintas Kauno miesto savivaldybės kontrolieriaus, įsakymu, Nr. V-4, 2005 m. sausio 27 d. http://www.kaunas.lt/savivalda/_kontrolierius/2005_veiklos_planas.doc (2005 07 11)

Monografijos:

62. Kardelis K. Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai.- Kaunas, 2002.
63. Katkus A. Valstybinė ekonominė kontrolė.- Vilnius, 1997.- p. 63 – 77, 185 – 207.
64. Luobikienė I. Sociologija: bendrieji pagrindai ir tytimų metodika.- Kaunas, 2000.
65. Mažylis L. Vietinės valdžios institucijos.- Kaunas, 2000.
66. Stačiokas R. Lietuvos savivaldybių raida.- VU tyrimo ir mokymo centras, 1991.
67. Viešojo sektoriaus institucijų administravimas: monografija.- Vilnius, 2002.- p. 198 – 221.
68. Vietos savivalda Lietuvoje: trumpas žinynas savivaldybių tarnautojams.- Vilnius, 1998.-p. 79 – 87.
69. Žilinskas G. Vietos savivalda Lietuvos Respublikoje 1990 – 2000 metais // Viešojo administravimo efektyvumas: monografija.- Kaunas, 2001.- p. 198 – 221.

Tarptautinių ir užsienio valstybių organizacijų dokumentai:

70. Europos Tarybos 87 rekomendacija „Dėl Lietuvos vietos ir regionų demokratijos,“ 2001 m.

71. Europos Vietos savivaldos chartija. Europos Taryba, 1985 m. spalio 12 d. // Valstybės žinios.- 1999, Nr. 82 - 2418.
72. EUROSAI deklaracija „Dėl aukščiausiosios kontrolės institucijos nepriklausomumo“.- Paryžius, 1999.- IV kongresas.
73. INTOSAI - Lima declaration, 1977 m. http://www.intosai.org/2_LIMADe.html (2005 09 11).
74. Local Government Act, 1991, Swedish Association of Local Authorities: <http://www.svekom.se/skvad/indexeng.htm> (2005 09 12).
75. Local Government Act, 1997, Local Government Denmark (LGDK) <http://www.kl.dk/lgdk> (2005 09 20).
76. Recommendation No. R (98) 12, 1998 September 18, 641st meeting of the Ministers' Deputies. Europos Tarybos paruoštas dokumentas.
77. SIGMA. Audit and Control. Issue No. 9, July, 2005. <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/7/47/35179583.pdf> (2005 10 13)
78. SIGMA. Lithuania. Public Sector External Audit. Assessment, June, 2002. <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/42/33/34959996.pdf> (2005 10 13).
79. SIGMA. Lithuania. Public Sector External Audit. Assessment. 2003. <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/43/9/34959952.pdf> (2005 10 13)
80. SIGMA ekspertų ataskaitos oficialaus pristatymo, vykusio 2002 m. liepos 16 d. Finansų ministerijoje, medžiaga : [Vidaus kontrolė \(Alain Gerard Cohen\).ppt](#) [Vidaus auditas Lietuvoje \(Gareth Evans\).ppt](#) [Sigma ekspertų misija Lietuvoje \(Nick Treen\).ppt](#) http://www.finmin.lt/finmin/selectpage.do?doclocator=%2Fweb%2Fstotis_inf.nsf%2F0%2FC7E649C4CDDCA423C1256D170022E1F7%3FopenDocument&pathid=047CC316DA796FA0C1256CF40040E7C5 (2005 02 28)
81. SIGMA. Narystės Europos Sąjungoje pasekmės. SIGMA PAPERS No. 20.
82. SIGMA. Public Management Forum, Vol. V, No. 6, November/December, 1999.
83. Supervision and Auditing Of Local Authorities' Action. Report by the Steering Committee on Local and regional Democracy (CDLR) prepared with the collaboration of Prof. Juan Santamarie Pastor and Prof. Jean – Claude Nemery. Local and Regional authorities in Europe, No. 66. Council of Europe, March, 1999, p. 91-115.

Periodiniai ir moksliniai straipsniai:

84. Anskaitis A. Savivaldybės vadovas – meras. Trijų žodžių formuluotė atrasta po 12 nepriklausomybės metų // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2003, Nr. 2 (212), p. 2.
85. Anskaitis A., Zinkevičienė V. Savivaldybės ir korupcijos šešėlis. Apskričių veidas // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2005, Nr. 1 (298), p. 4-9.

86. Anušauskienė E. Kontrolieriai stengiasi vadovautis nuostata: toliau nuo politinių vėjų // Savivaldybės žinios.- Vilnius.- 2000, p. 8.
87. Bakaveckas A. Kas ir kaip kontroliuoja vietos valdžią? Savivaldybių administracinė priežiūra // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2004, Nr. 15 (269), p. 8-9, 14.
88. Baltakis J. Kontrolieriai aptarė savo problemas // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2003, Nr. 32 (242), p. 5.
89. Čapas R. Apskaita, kontrolė ir vidaus auditas // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2002, Nr. 42(209), p. 8.
90. Čapas R. Laikas ir savivaldybėms rengtis Lietuvos stojimui į ES // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2002, Nr. 381 (205), p. 12.
91. Demenius A. Prašome...bent vieno krėslo. Savivaldybės kontrolės institucijos siekia kitokio statuso ir nenori būti tik “tarnybomis prie dvaro” // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2000, Nr. 2 (84), p. 3.
92. Dėl ko žmonės apskundžia vietos valdžią? // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2003, Nr. 26 (236), p. 4-6.
93. Drazdauskienė R. J. Vietos po saule paiškos // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2002, Nr. 4 (171), p. 9.
94. Juodka V. Savivaldybių kontrolieriai ieškojimų kelyje // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2003, Nr. 17 (227), p. 6-7.
95. Juodka V. Savivaldybių kontrolieriai: funkcijų daug, kaip jas atlikti – neaišku. Savivaldybių kontrolierių rezoliucija // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2003, Nr. 23 (233), p. 8.
96. Juškauskas A. Kas iš tikrųjų valdys savivaldybę? // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2003, Nr. 5, p. 4.
97. Kleponis B. Ir vėl auditas // Savivaldybių žinios.- 2003, Nr. 28 (238), p. 8-9.
98. Kleponis B. Vietos savivaldos įstatymo pakeitimai // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2003, Nr. 42 (252), p. 14-15.
99. Kokia jūsų nuomonė dėl savivaldos ateities? // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2005, Nr. 5 (302), p.8-9.
100. Korupcijos savivaldybėse pažabojimas. Maža norėti, reikia galėti // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2005, Nr. 25 (322), p. 4-9.
101. LSA valdybos kreipimasis į Darbo grupę siūlymams “Dėl Vietos savivaldos įstatymo suderinimo su Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatomis” parengti. Dėl LR KT 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo skelbimo atidėjimo ir išaiškinimo // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2003, Nr. 44 (211), p. 8-9

102. Lazdynas R. Centralizmas slopina savivaldos teises // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2003, Nr. 24 (234), p. 14.
103. Savivaldos kryžkelės. Koks savivaldos modelis bus paleistas į gyvenimą // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2005, Nr. 13 (310), p. 6-9.
104. Savivaldybių kontrolierių rezoliucija // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2003, Nr. 23 (233), p. 8 – 9.
105. Stankevičiūtė L. Tikslintos savivaldybių kontrolierių funkcijos // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2003, Nr. 14 (224), p. 9.
106. Štaras A. Kokia turėtų būti vietos savivalda: Juridinės ir psichologinės kliūtys, varžančios savivaldybių savarankiškumą. // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2000, Nr. 1 (83), p. 7.
107. Ušeckas A. Savivaldybės kontrolieriau, kur ji, tavo vieta? // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 1999, Nr. 9 (61), p. 4.)
108. Ušeckas A. Savivaldybių auditas-naujas kokybinis veiklos etapas // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2005, Nr. 20 (317), p. 12-13.
109. Zinkevičienė V. Ar tikrai savivaldai gresia revoliucija? // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2003, Nr. 2 (212), p. 6
110. Zinkevičienė V. Atsirado kompromisinis savivaldos modelis // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2005, Nr. 17 (314), p. 6-9.
111. Zinkevičienė V. Kontroliuosime kaip švedai? // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 1999, Nr. 22 (74), p. 7.
112. Zinkevičienė V. Po jubiliejaus ir savivaldos reformos ženklų // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2005, Nr. 20 (317), p. 2-9.
113. Zinkevičienė V. Savivalda ir savivalė // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 1999, Nr. 19 (71), p. 4.
114. Zinkevičienė V. Savivaldos modelis – ne panacėja // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2005, Nr. 12 (309), p. 4-5.
115. Zinkevičienė V. Savivaldos modelis pajudėjo...Vidaus reikalų ministerijos link // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2005, Nr. 14 (311), p. 2-3.
116. Zinkevičienė V. Tikimasi esminių pakeitimų // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2003, Nr. 26 (236), p. 6-7.
117. Zinkevičienė V. Valstybės kontrolė savivaldybėms nebaisi // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2004, Nr. 16 (270), p. 14-16.

Internetiniuose šaltiniuose paskelbti periodiniai straipsniai ir kiti šaltiniai:

118. Anskaitis A. Pavėluoto karo dūmai, arba kaip devyniolika mėnesių prasnaudęs Vyriausybės atstovas suskato versti merus. http://smc.logncee.org/lib_upload/20041118_{77561A6B-9139-433F-9A09-B8A9908065FE}.doc (2005 04 30)
119. Deloitte & Touche LLP. Local Government Audit Committees.- 1998. <http://www.deloitte.com/dtt/article/0,1002,sid%253D3666%2526cid%253D5974,00h>(2005 09 30)
120. Dikčius R. Britanijos auditorių patirtis Lietuvai // Apskaitos, audito ir mokesčių aktualijos.- Vilnius.- 2005, Nr. 10(346), http://www.vkontrole.lt/pub_03.shtml (2005 07 11)
121. Galvosūkis dėl savivaldybių neišspręstas // Verslo žinios.- Vilnius.- 2003. <http://www.lsa.lt/karsta/zodis.html> (2005 10 07)
122. Ivaškevičius A. Turtėjančiai valstybei reikia efektyvesnės jos turto priežiūros // Kauno diena.- Kaunas.- 2005, Nr. 89(17550), http://www.vkontrole.lt/pub_05.shtml (2005 07 11)
123. Jacevičius J. V. Nuo revizijų iki šiuolaikinio audito // Valstybės kontrolės biuletenis.- 2005, Nr. 4, <http://www.vkontrole.lt/dokumentai/leidiniai/nr4/01.shtml> (2005 06 26)
124. Kazlas V. Įstatymų labirintuose, http://smc.logncee.org/lib_upload/20041118_{52E5427E-CBAB-4E31-BFD4-3659B8C0AE2A}.doc (2005 04 30)
125. Konstitucinio teismo smūgis savivaldybių politikams // Kauno diena.- Kaunas.- 2004. <http://www.lsa.lt/karsta/zodis.html> (2005 10 07).
126. Korupcijos savivaldybėse pažabojimas // Savivaldybės žinios.- Vilnius.- 2005, Nr. 25 (322), http://www.lsa.lt/sz/index.php?lang=lt&id=2&mag_id=21&art_id=60&tech=print (2005 07 14)
127. LR Konstitucinio Teismo pranešimas žiniasklaidai apie LR Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimą. http://www.lrkt.lt/doc_links/pagr.htm (2005 03 20).
128. LSA informacinis pranešimas. Savivaldybių merai susitikimo su laikinai einančiu Seimo pirmininko pareigas Česlovu Juršėnu. 2004 m. gegužės 12 d., www.lsa.lt/karsta/ziniasklaida.html. (2005 05 19)
129. LSA rezoliucija Dėl vietos savivaldos modelio pagrindinių nuostatų, Nr. (4) – SD -284, 2005 m. gegužės 3 d., <http://www.lsa.lt/karsta/savaite.html> (2005 09 20).
130. Naujas Lietuvos viešojo sektoriaus audito raidos etapas. LR Vidaus auditorių asociacija.- 2005. http://www.theiia.org/chapters/index.cfm/view.event_detail/cid/303/event_id/7064 (2005 07 11)
131. Rajackienė A. Valstybės auditoriai – ne tik valstybės buhalterijos vertintojai // Buhalterija.- Vilnius.- 2005, Nr. 18(27), http://www.vkontrole.lt/pub_08.shtml (200507 11)

132. Rinkos analizės ir tyrimo grupė. Valstybės kontrolės paslaugų vertinimo tyrimo ataskaita. http://www.vkontrolė.lt/dokumentai/pub/RAIT_Valstybes_kontrolė.pdf (2005 09 20).
133. Seimas stiprins valstybės lėšų ir turto kontrolę (į “Respublikos klausimus atsako Seimo Audito komiteto pirmininkas A. Skardžius) // Respublika.- Vilnius.- 2004, http://www.vkontrolė.lt/pub_02.shtml (2005 07 21).
134. Savivaldybių asociacija siūlo taisyti šalies Konstituciją // Lietuvos rytas.- Vilnius.- 2003. <http://www.lsa.lt/karsta.zodis.html> (2005 10 07).
135. Savivaldybėms nerimą kelia gresiantys pokyčiai // Respublika.- Vilnius. -2004. <http://www.lsa.lt/karsta.zodis.html> (2005 10 07).
136. Švedienė R. LR Savivaldybių 2004 m. valstybinio finansinio audito rezultatai // Valstybės kontrolės biuletinis.- Vilnius.- 2005.- Nr. 10 <http://www.vkontrolė.lt/dokumentai/nr10/nr10.shtml> (2005 10 13).
137. Vadapalienė R. Aukščiausiajai valstybinio audito institucijai - nauji teisiniai įgaliojimai // Valstybės kontrolės biuletinis, Nr. 5, <http://www.vkontrolė.lt/dokumentai/leidiniai/nr5/03.shtml> (2005 06.28)
138. Varnauskas R. Valstybės kontrolė vengia kategoriškų išvadų // Ekstra.- Vilnius.- 2005, Nr. 29, http://www.vkontrolė.lt/pub_09.shtml (2005 07 11)
139. Zinkevičienė V. Savivaldybių dizaineriams susikalbėti nelengva, http://smc.logincee.org/lib_upload/20050331_{87412E9A-D2F8-4453-B746534934A873C5}.doc (2005 04 30)

Internetiniai šaltiniai:

140. Europos Komitetas prie LR Vyriausybės: http://www.euro.lt/liet_integracija/patvirtinta/28%20Finansu%20kontrolė.doc
141. Europos Komisijos delegacija Lietuvoje: http://www.eudel.lt/lt/es_ir_lietuva/ataskaita.html; <http://www.eudel.lt/lt/download/RR%20liet.doc>
142. Europos Sąjungos internetinis puslapis: <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report/index.htm>
http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_98/pdf/en/lithuania_en.pdf
143. EUROSAI internetinis puslapis: <http://eurosai.org>
144. INTOSAI internetinis puslapis: http://www.intosai.org/2_OVERVe.html
145. Kalvarijos savivaldybė: www.kalvarija.lt
146. Kauno miesto savivaldybė: www.kaunas.lt
147. Kazlų Rūdos savivaldybė: www.kazluruda.lt
148. KTU savivaldybių mokymo centras: www.smc.org
149. LR auditorių rūmai: <http://www.lar.lt>

150. LR Finansų ministerija: www.finmin.lt
151. LR Seimas: www.lrs.lt
152. LR Vidaus reikalų ministerija: www.vrm.lt
153. LR Vyriausybė: www.vyriausybė.lt
154. Lietuvos Savivaldybių asociacija: www.lsa.lt;
<http://www.lsa.lt/naujienos/rima5.doc/>; <http://www.lsa.lt/naujienos/prfl.htm>
<http://www.lsa.lt/diskusijos/index.php>
155. Lietuvos savivaldybių kontrolierių asociacija: www.ska.lt
156. Marijampolės savivaldybė: www.marijampole.lt
157. SIGMA internetinis puslapis: <http://www.sigmaweb.org>
158. Šakių rajono savivaldybė: www.sakiai.lt
159. Transparency International Lietuvos skyrius: www.transparency.lt
160. Valstybės kontrolė: www.vkontrole.lt; http://www.vkontrole.lt/apie_mus/telefonai.htm
161. Vidaus auditorių asociacija: www.vaa.lt
162. Vilkaviškio rajono savivaldybė: www.vilkaviskis.lt

Kiti informacijos šaltiniai:

163. Astrauskas A. Moderniosios savivaldos susikūrimas ir raida Baltijos šalyse. Mokslinės konferencijos medžiaga.- Šiauliai, 1998 m. lapkričio 26-27 d.- p. 110.
164. Konferencijoje „Jau žinome, kaip pažaboti korupciją savivaldoje?“ dalyvavusių TILS ekspertų parengta medžiaga: Kleponis B. Išvados apie TILS siūlomas korupcijos prevencijos savivaldoje priemones; Šiupšinskas S. Išvados įvertinant siūlomas korupcijos prevencijos vietas savivaldoje priemones „Savivaldos korupcijos stebėsenos modelis;“ Ragauskas P. Galimų korupcijos pasireiškimų vietas savivaldos lygmenyje įvertinimo ir jų prevencijos metodika; Čilinskas K. Savivaldybės politikų ir tarnautojų elgesio kodeksas (projektas). <http://www.transparency.lt/skaitiniai.php> (2005 07 15)
165. Kundrotas. Viešojo sektoriaus audito koncepcija. Nepublikuota medžiaga.
166. Lietuva – savivaldybių auditas. Savivaldybės audito organizavimo struktūros modeliai. Savivaldybių audito teisinės bazės analizė ir rekomendacijos dėl pakeitimų. Lietuvos – Danijos vietos savivaldos administravimo programa. Audito sistemos įdiegimas savivaldybių institucijose. Projektas. Savivaldybės audito organizavimo pavyzdžiai.- Kopenhaga.- 2003.
167. LR įstatymai 1918 – 1940 m., Informacinis rinkinys.- Vilnius.- 1991.

SUMMARY

These thesis focus on one of the most problematic fields of the governance of local authorities – the control system of local governments‘ and the most important figure in this system – the municipality controller‘’s institution.

This work aims to analyse the municipality controller‘’s institution and to present an in depth and systematic analysis of it‘’s legal regulation and institutional development, problems and topicalities, concerning the controller‘’s practise and functions.

Another aspect of this research - is to describe the international and the EU standards, related to the external and internal audit, and to give examples of the experience of other European countries in the field of the municipality control.

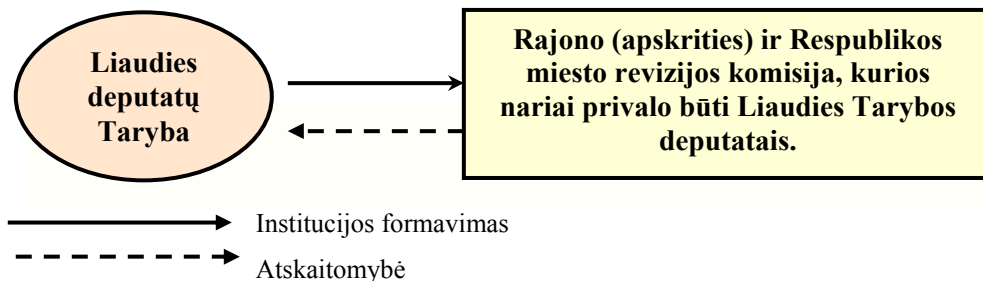
In order to make a full-scale research of the chosen object, not only theoretical background, but also practical situation has been examined. The author performed a sociological inquiry in Kaunas, Marijampolė, Kazlų Rūda, Vilkaviškis, Šakiai and Kalvarija local authorities controllers‘ institutions. The selected data allowed the author to define the main advantages and disadvantages of the performance (action) of the municipality controller‘’s institution. On the ground of the found facts the common situation of the municipality external control system in Lithuania was evaluated.

These thesis concentrate not only on the most actual problems, but also include suggestions, how the discussed issues could or should be solved. The author concludes by giving recommendations what amendments of the legal acts, regulating the competence and status of the controller and his cooperation with other external and internal audit institutions, are needed in order to create and develop an effective, qualitative, independent and with the international audit standards harmonized external audit system of local authorities in Lithuania.

PRIEDAI

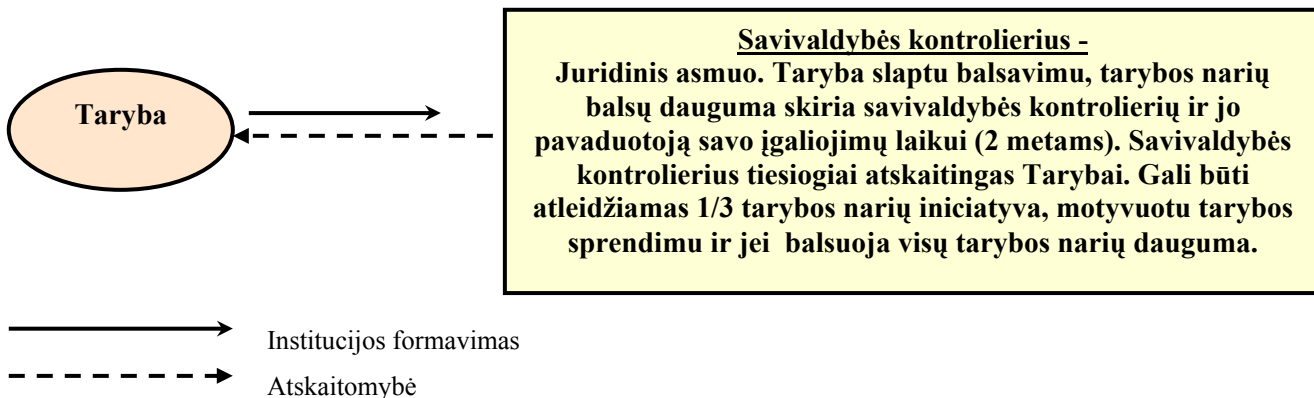
1 PRIEDAS

1. Schema. Savivaldybės kontrolės institucijos formavimas pagal 1990 m. LTSR Vietos savivaldos pagrindų įstatymą



2 PRIEDAS

2. Schema. Savivaldybės kontrolės institucijos formavimas pagal 1994 m. LR VSI



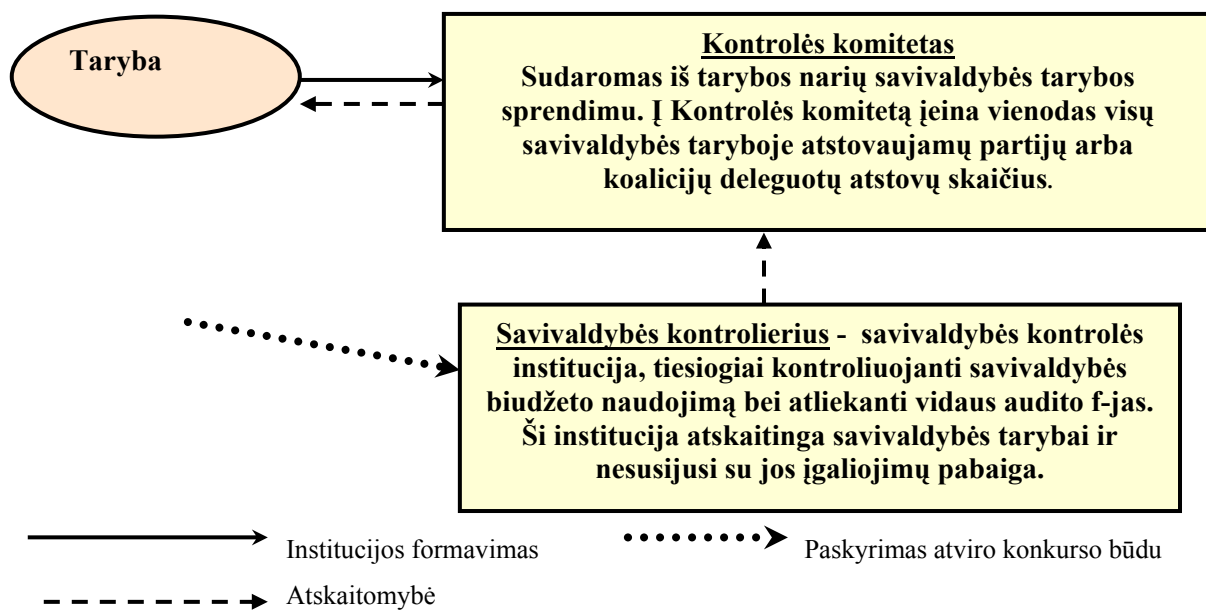
3 PRIEDAS

1 lentelė. 1994 m. LR VSI straipsnių, reglamentuojančių savivaldybės kontrolieriaus institucijos teisinį statusą ir funkcijas, analizė

Str.	Kritika
4	4 str. nustato, kad yra trys savivaldos institucijos: atstovaujamoji – savivaldybės taryba, vykdomoji – meras arba meras ir valdyba bei kontrolės – savivaldybės kontrolierius. Miesto tarybą sudaro išrinkti tarybos nariai, taryba išrenka merą ar sudaro valdybą, iš tarybos narių skiria kontrolierių. Šioje vietoje įžvelgiami didžiausi nesklaidumai, nes to paties įstatymo 1 str. reglamentuoja, jog vietos valdžios institucijos yra išrenkamos administracinio vieneto gyventojų. Vadinasi, savivaldybės kontrolierius automatiškai privalėjo būti savivaldybės tarybos narys, deja, dažnai pasitaikydavo, jog šie pareigūnai nebūdavo išrenkami iš tarybos narių tarpo ir savivaldybės kontrolieriumi tapdavo atitinkamo administracinio vieneto gyventojų neišrinktas pilietis. Tokia praktika prieštaravo įstatymo 1 str. 1 d. nuostatomis bei menkino kontrolės institucijos reikšmę savivaldybėje.
11	Nors 4, 13 ir 20 str. pakankamai aiškiai apibrėžė savivaldybės kontrolieriaus savarankiškumą, 11 str. netgi neįgaliojo savivaldybės administracijos techniškai aprūpinti kontrolieriaus tarnybos (ji turėjo aptarnauti tik merą, tarybą ar valdybą). Kontrolieriaus neturėjo net atskirai jai patvirtintų išlaidų sąmatos, todėl negalėjo laisvai disponuoti gaunamomis lėšomis, buvo „prižiūta“ prie administracijos.
13, 20	1998 m. lapkričio 24 d. LR Seimui pakeitus ir papildžius LR VSI 13 ir 20 str. (Nr. VIII-937 // Valstybės žinios.- 1998, Nr. 108 - 2995) savivaldybės kontrolierių mero teikimu skyrė taryba, be to, kontrolierius ir jo pavaduotojas tapo pareigūnais. Toks statuso pasikeitimas reiškė, kad padidėjo savivaldybės kontrolieriaus atsakomybė. Logiška manyti, kad atitinkamai turėjo padidėti ir atlygis už jų atliekamą darbą, bet pagal 1998 m. balandžio 14 d. Vyriausybės nutarimą Nr. 357 aukščiausias leistinas šalies miestų savivaldybių kontrolierių tarnybinio atlyginimo koeficientas buvo tik 50%, o rajonų – tik 20% didesnis negu savivaldybių administracijų struktūrinių padalinių vadovų. Padarius kontrolierių apklausą, išaiškėjo, jog daugumos jų gaunamas darbo užmokestis buvo maždaug skyrių vadovų lygio, o kai kur netgi mažesnis. Kai kuriose savivaldybėse (Neringos, Molėtų, Skuodo – 1999 metų duomenys) lėšos darbo užmokesčiui buvo „taupomos“ savivaldybių kontrolierių sąskaita, - pažeidžiant LR VSI 13 str. nebuvo skiriami savivaldybės kontrolieriaus pavaduotojai (šaltinis: Ušeckas A. Savivaldybės kontrolieriaus, kur jį, tavo vieta? // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 1999, Nr. 9 (61), p. 4.).
	Savivaldybės kontrolieriaus skyrimo tvarkos pataisa taip pat buvo laikoma dar viena įstatymine blygybe. Juk savivaldybės kontrolierius privalėjo tikrinti ir mero sprendimus, todėl šioje vietoje jau buvo interesų konfliktas. Kartu, šis pareigūnas buvo A lygio (politinis) pareigūnas ir jo kadencija buvo siejama su tarybos įgaliojimų laikotarpiu. Ekspertų nuomone, savivaldybės kontrolierius negali būti „nueinantis“, todėl jo kadencija neturėtų sietis su tarybos kadencijos trukme (šaltinis: Zinkevičienė V. Savivalda ir savivalė // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 1999, Nr. 19 (71), p. 4.).
	LR VSI nenustatė savivaldybės kontrolieriaus santykių su Valstybės kontrole. Nuo Valstybės kontrolės įkūrimo ši institucija savo iniciatyva nuolat palaikė profesinius ryšius su savivaldybių kontrolieriais. Tai patvirtina 1993 m. spalio 22 d. Valstybės kontrolės pastangomis surengtas respublikinis pasitarimas tuometiniame Valstybės kontrolės departamente ir analogiškas seminaras Druskininkuose 1995 m. gegužės 26 – 27 d. tema „Savivaldybės kontrolieriaus darbo organizaciniai ir teisiniai pagrindai“ (šaltinis: Katkus A. Valstybinė ekonominė kontrolė.- Vilnius, 1997.- p. 191). Be to, tuo metu galiojusiame LR Valstybės kontrolės įstatyme šių institucijų tarpusavio santykiai buvo reglamentuoti minimaliai: 10 str. 16 d. numatė, kad Valstybės kontrolė tikrina, ar savivaldybės pagal paskirtį ir efektyviai naudoja iš valstybės biudžeto gautas lėšas; esant reikalui tikrina savivaldybių biudžetų vykdymą, savivaldybių įstaigų ir įmonių ūkinę ir finansinę veiklą (16 str. 19 d.). Dar beveik dešimtyje straipsnių minimos savivaldybės (35, 36, 39, 43-47, 49 str.). Tai galėjo būti pagrindas šių dviejų institucijų glaudžiam bendradarbiavimui, deja, LR VSI analogiškos nuostatos nebuvo įtvirtintos.

4 PRIEDAS

3. Schema. Savivaldybės kontrolės institucijos formavimas pagal 2000 m. LR VSI



5 PRIEDAS

2 lentelė. LR VSI 3, 17, 27, 28 ir 37 str. pakeitimo įstatymo projekte numatytos naujovės ir jų vertinimas savivaldybių kontrolės srityje

Straipsnis	Numatomos naujovės
3. 4.	Keičiamas savivaldybės kontrolieriaus statusas. Siūloma šiai institucijai suteikti biudžetinės įstaigos, kurios vadovas būtų savivaldybės kontrolierius, statusą. Konkrečiai apibrėžiami šios institucijos pagrindiniai uždaviniai: nebeliktų pareigos atlikti vidaus audito funkciją – turėtų vykdyti tik išorės auditą ir tikrinti vidaus audito tarnybų veiklą.
17. 11.	Akcentuojama, kad savivaldybės kontrolierius – nepriklausoma įstaiga, bet ne tarnyba prie administracijos.
27. 1.	Akcentuojamos finansinio ir veiklos audito atlikimo funkcijos. Aiškiai deklaruojami savivaldybės kontrolieriaus veiklos principai: nepriklausomumas, teisėtumas, viešumas, neutralumas ir profesionalumas.
27. 2.	Apibrėžiamas minimalus savivaldybės kontrolieriaus įstaigos etatų skaičius (3), kad būtų galima vykdyti priskirtas pareigas ir užtikrinti kontrolę savivaldybėje.
27. 4.	Eliminuojama LR Finansų ministerijos teisė deleguoti savo atstovą į savivaldybės kontrolieriaus skyrimo atrankos komisiją. Užkertamas kelias valstybinio lygio institucijoms kištis į savivaldos reikalus.
27. 7.	Akcentuojamas pasikeitęs savivaldybės kontrolieriaus statusas. Savivaldybės kontrolieriaus atlyginimą nustato Valstybės tarnybos įstatymas, bet ne taryba. Ji jau tik turėti patvirtinti įstatymo nustatyta tvarka savivaldybės kontrolieriui skiriamą atlyginimą.
27. 8.	Įtvirtinama Kontrolės komiteto teisė siūlyti atleisti kontrolierių iš pareigų ir eliminuojama tarybos vienpusiška teisė pašalinti kontrolierių.
27. 10.	Praplečiama norminių aktų ir įvairių nurodymų spektras, kuriuo kontrolierius vadovautųsi savo darbe; nustatoma aiški valstybinių įstaigų prievolė suteikti savivaldybių kontrolieriams metodinę medžiagą audito klausimais.
27. 12.	Reglamentuojamas savivaldybės kontrolieriaus politinio neutralumo saugiklis – negalima narystė politinėse partijose.
28. 1.	Konkretizuojami savivaldybės kontrolieriaus įstaigos veiklos uždaviniai ir kompetencija. Pabrėžiama savivaldybės kontrolieriaus veiklos prioritetas – ES struktūrinių fondų administravimo griežta kontrolė ir priežiūra.
28. 2. 3.	Meras nebetektų tiesioginės galios teikti savivaldybės kontrolieriui rašytinių pavedimų atlikti neplaninį auditą ar tikslinį patikrinimą.
28. 2. 4.	Atlikti tikslinius auditus galėtų pavesti tik pats Valstybės kontrolierius ar jo pavaduotojai. Valstybės kontrolės skyrių vadovai netektų įgaliojimų pavesti atlikti tikslinį patikrinimą. Privalėtų būti raštiškas Valstybės kontrolės prašymas. Pats savivaldybės kontrolierius kaip įstaigos vadovas tokiuose patikrinimuose jau nebedalyvautų, bet deleguotų kitus įstaigos tarnautojus šiems darbams atlikti.
28. 2. 5.	Labiau kontroliuojamas pavedimų vykdymas – nustatomas konkretus užduoties įvykdymo terminas.
28. 2. 6.	Įtvirtinamas privalomumas per nustatytą laiko tarpą (per mėnesį nuo pasiūlymo gavimo) atsižvelgti į savivaldybės kontrolieriaus pateiktus pasiūlymus ir pateikti ataskaitą apie jų įgyvendinimą. Tokiu būdu siekiama sustiprinti kontrolieriaus poziciją savivaldybėje.
28. 2. 11.	Išplečiamos bendradarbiavimo galimybės su kitomis valstybės institucijomis jų nekonkretizuojant.
28. 3. 1.	Praplėsta kontrolieriaus kompetencija – atlieka finansinį ir veiklos auditą. Leidžiama naudotis savo tarnybine padėtimi patikrinimo metu.

6 PRIEDAS

LR KT 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo apžvalga

LR KT 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo "Dėl LR VSĮ 3 str. 3 d. (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 3 str. 4 d. (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 5 str. 1 d. 2 p. (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 18 str. 1 d. (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 19 str. 1 d. 2, 3, 4, 8, 15 p. (2000 m. spalio 12 d. redakcija), 21 str. 1 d. 1, 5, 7, 9, 12, 15, 16, 17, 18 p. (2000 m. spalio 12 d. redakcija), šios dalies 6 p. (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. rugsėjo 25 d. redakcijos) ir šios dalies 14 p. (2000 m. spalio 12 d. ir 2001 m. lapkričio 8 d. redakcijos), taip pat dėl LRK 119 str. pakeitimo įstatymo Taikymo tvarkos konstitucinio įstatymo, LRK 119 str. pakeitimo įstatymo taikymo tvarkos Konstitucinio įstatymo įrašymo į konstitucinių įstatymų sąrašą Įstatymo atitikties LRK" (Nutarimas paskelbtas tinklalapyje: http://www.lrkt.lt/doc_links/pagr.htm) esminės nuostatos, vertinimai ir pasekmės vietos savivaldos sistemai ir savivaldybės kontrolieriaus institucijai.

LR KT aiškino, ar LR sukurta ir ilgą laiką funkcionuojanti vietos savivaldos organizavimo sistema bei savivaldybėse veikiančių institucijų kompetencija ir turimi įgaliojimai neprieštaruoja LRK 5, 6, 69 ir 119 str. **Nutarimu buvo konstatuota, kad**

1. LR VSĮ 18 str. 1 d. ta apimtimi, kuria nustatyta, kad savivaldybės valdyba yra sudaroma iš savivaldybės tarybos narių, prieštaruoja LRK 119 str. 1 ir 4 d. Savo nuomonę teismas pagrindė tokiais argumentais: „savivaldybių taryboms atskaitingi vykdomieji organai negali pakeisti arba pajungti sau savivaldybių tarybų, diktuoti joms, vykdomųjų organų įgaliojimai negali dominuoti savivaldybių tarybų įgaliojimų atžvilgiu, negali varžyti tarybų įgaliojimų. Visi jų sprendimai savivaldybių kompetencijai priskirtais klausimais yra subordinuoti tarybų sprendimams. Savivaldybių tarybos turi įgaliojimus kontroliuoti vykdomuosius organus. Įstatyme nustatytas, jog savivaldybės valdyba sudaroma iš savivaldybės tarybos narių, ištrinamas LRK įtvirtintas esminis skirtumas tarp savivaldybių tarybų, kaip atstovaujamojų institucijų, ir joms atskaitingų vykdomųjų organų, pažeidžiami vykdomųjų organų atskaitingumo taryboms bei tarybų viršenybės vykdomųjų organų atžvilgiu principai“ (šaltinis: LR KT Pranešimas žiniasklaidai apie LR KT 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimą. http://www.lrkt.lt/doc_links/pagr.htm (2005 03 20)).

2. LR KT taip pat konstatavo, kad LR VSĮ 21 str. 1 d. 1 p. ta apimtimi, kuria nustatyta, kad meras nustato ir sudaro savivaldybės tarybos posėdžių darbotvarkes bei teikia tarybos sprendimų projektus, šaukia tarybos posėdžius ir jiems pirmininkauja, koordinuoja tarybos komitetų ir komisijų veiklą, pasirašo tarybos sprendimus ir posėdžių, kuriems pirmininkavo, protokolus, prieštaruoja LRK 5 str. 2 d. ir 119 str. 1 bei 4 d.

LR KT nutarimo vertinimas ir įtaka vietos savivaldos sistemai. Šis nutarimas susilaukė didelio visuomenės dėmesio, jo atgarsiai netyla dar ir šiandien, nes, net ir praėjus 2 m. po jo paskelbimo, vis dar nėra galutinio politinio sprendimo dėl visiems priimtinos vietos savivaldos institucijų (ypač mero) organizavimo sistemos. Žiniasklaidoje, ypač „Savivaldybių žiniuose“, nuo 2003 m. pradžios iki 2005 m. vidurio buvo paskelbta nemažai publikacijų, nuomonių ir vertinimų šia tema. Pasak savivaldybių merų bei ekspertų, priėmus šį, "sumaištį sukėlusį jau nusistovėjusioje ir nepriekaištingai funkcionavusioje vietos savivaldos sistemoje" nutarimą (šaltinis: LSA valdybos kreipimasis į Darbo grupę siūlymams "Dėl Vietos savivaldos įstatymo suderinimo su LRK nuostatomis parengti. Dėl LR KT 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo skelbimo atidėjimo ir

išaiškinimo // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2003, Nr. 44 (211), p. 8-9), paaiškėjo, kad “nuo 1995 m., ištikus ilgas 7 m. visa Lietuvos savivalda gyvavo, kentėjo ir stiprėjo ne normaliai, o antikonstituciškai. Pasirodo, kad pagal LR VSI meras, jeigu juo pasitiki rinkėjas ir išrenka į tarybą, visai negali būti meru, kad valdybos nariai, neturi teisės būti tarybos nariais. Dar baisiau – pasirodo, kad bendradarbiaudami su šiais Konstitucijai prieštaraujančiais tvariniais savo garbingą mundurą sutepė 3 seimų ir net 8 vyriausybės nariai. Ir pagaliau turime už galvos susiimti: su antikonstituciniais merais kaip su tikrais bendravo užsienio partneriai, net aukščiausio rango Briuselio pareigūnai, pričiupe centrinės valdžios atstovus už savivaldos varžymą.” (šaltinis: Anskaitis A. Savivaldybės vadovas – meras. Trijų žodžių formuluotė atrasta po dvylikos nepriklausomybės metų // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2003, Nr. 2 (212), p. 2). Tokio pobūdžio pasisakymų po LR KT nutarimo paskelbimo gausu. Vis gi reikia nepamiršti, kad LR KT nutarimai negali būti kvestionuojami, todėl neliko kitos išeities, kaip tik ištaisyti antikonstitucinę situaciją, t.y. parengti LRK nuostatas atitinkančias LR VSI antikonstitucinių nuostatų pataisas, kurių svarstymas ir diskusijos užtruko net keletą metų. Kiekviena suinteresuota institucija stengėsi primesti sau patogiausią variantą, aiškinti jo trūkumus ir privalumus. Pvz. LSA, kaip pagrindinė savivaldybių atstovė santykiuose su valstybės valdžios institucijomis, laikėsi pozicijos, kad nereikia keisti veikiančio vietos savivaldos modelio, o atitinkamai pakeisti LRK, “įrašant vieną papildomą nuostatą, kad savivaldybių tarybų nariai gali būti savivaldybių vykdomųjų institucijų nariais ir merais.” (šaltinis: Zinkevičienė V. Ar tikrai savivaldai gresia revoliucija? // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2003, Nr. 2 (212), p. 6). Tuo tarpu centrinė valdžia 2003 m. sausio mėn. dar nebuvo galutinai apsisprendusi dėl savivaldos modelio - ji siekė koreguoti patį LR VSI ir kuo mažiau keisti LRK nuostatas. Sprendžiant šią dviprasmišką situaciją buvo išklaudyta nemažai teisininkų nuomonių, keliant klausimą, “kas būtų logiškiau – ar pakeisti LRK ir įteisinti esamą, neblogai veikusį savivaldos modelį, ar prie LRK priderinti su savivalda susijusius ir dabar jau LRK neatitinkančius apie 80 įstatymų?” (šaltinis: Zinkevičienė V. Ar tikrai savivaldai gresia revoliucija? // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2003, Nr. 2 (212), p. 6) LSA patarėjas teisės klausimais dr. Audrius Bakaveckas į tokį “Savivaldybių žinių” korespondentės klausimą atsakė logiškai – “racionaliausiais sprendimas papildyti LRK anksčiau minėta papildoma nuostata, tuo labiau, kad toje pačioje LRK yra reglamentuotas analogiškas variantas, kad Seimo narys gali būti skiriamas ministru pirmininku ar ministru” (LRK 60 str. 2 dalis). (šaltinis: Zinkevičienė V. Ar tikrai savivaldai gresia revoliucija? // Savivaldybių žinios.- Vilnius.- 2003, Nr. 2 (212), p. 6) Nesuprantama, kodėl LR KT leido vyrauti dviprasmiškai situacijai ir tokio paties statuso žmonėms leido elgtis skirtingai. Šį klausimą LR KT išaiškino tame pačiame 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime:

„savivaldoje nėra 3 atskirų valdžios grandžių (įstatyminės, vykdomosios ir teisminės) kaip valstybės valdžių sistemoje, todėl konstitucinis valstybės valdžių padalijimo principas nėra tapatus konstituciniam vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei principui, kuriuo inter alia yra grindžiami tiek valstybės įstatymų leidžiamosios bei vykdomosios valdžios institucijų santykiai, tiek savivaldos institucijų organizavimas ir veikla. Kartu konstitucinis vykdomųjų organų atskaitingumo atstovybei principas valstybės valdymo lygmeniu ir vietos savivaldos lygmeniu turi tam tikrų ypatumų. Nors Seimo narys gali būti skiriamas Ministru Pirmininku ar ministru, savivaldos lygmeniu analogiška išlyga, kad atstovybės narys galėtų būti savivaldybės tarybai atskaitingo vykdomojo