

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

VIEŠOJO VALDYMO FAKULTETAS

VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUTAS

AISTĖ BARDAUSKAITĖ

VALSTYBĖS POLITIKA VIETOS SAVIVALDOS SISTEMOS
TOBULINIMO SRITYJE IR JOS ĮGYVENDINIMAS: PENKIOLIKTOSIOS
IR ŠEŠIOLIKTOSIOS VYRIAUSYBĖS SIEKIŲ, VEIKLOS IR
REZULTATŲ PALYGINIMAS

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas

prof. dr. Algirdas Astrauskas

VILNIUS

2019

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

VIEŠOJO VALDYMO FAKULTETAS

VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO INSTITUTAS

VALSTYBĖS POLITIKA VIETOS SAVIVALDOS SISTEMOS
TOBULINIMO SRITYJE IR JOS ĮGYVENDINIMAS: PENKIOLIKTOSIOS
IR ŠEŠIOLIKTOSIOS VYRIAUSYBĖS SIEKIŲ, VEIKLOS IR
REZULTATŲ PALYGINIMAS

Viešojo administravimo magistro baigiamasis darbas

Studijų programa 6211LX076

Vadovas

_____ prof. dr. Algirdas Astrauskas

2019-04-23

Recenzentas

2019

Atliko

_____ stud. Aistė Bardauskaitė

2019-04-23

VILNIUS

2019

TURINYS

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS	5
LENTELIŲ SĄRAŠAS	6
PRIEDŲ SĄRAŠAS.....	7
ĮVADAS.....	8
1. VYRIAUSYBĖS FORMAVIMAS IR VIETOS SAVIVALDOS SISTEMA	12
1.1. Vyriausybės samprata ir formavimo praktika	12
1.2. Vyriausybės samprata, formavimas, sudėtis ir programos rengimas Lietuvoje.....	16
1.3. Vyriausybės programą įgyvendinančių dokumentų sistema Lietuvoje.....	22
1.4. Vietos savivaldos samprata, sistema ir jos elementai.....	25
1.4.1. Vietos savivaldos samprata ir sistema	25
1.4.2. Vietos savivaldos sistema ir jos elementai Lietuvoje	28
2. PENKIOLIKTOSIOS IR ŠEŠIOLIKTOSIOS VYRIAUSYBĖS SIEKIŲ, VEIKLOS IR REZULTATŲ PALYGINIMO TYRIMO METODOLOGIJA.....	40
2.1. Tyrimo metodologijos pagrindimas.....	40
2.2. Tyrimo metodai	41
2.3. Tyrimo instrumentas ir imtis	43
2.4. Tyrimo organizavimas ir etika.....	44
3. PENKIOLIKTOSIOS IR ŠEŠIOLIKTOSIOS VYRIAUSYBĖS SIEKIŲ, VEIKLOS IR REZULTATŲ PALYGINIMO TYRIMO REZULTATAI.....	45
3.1. Penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekių, veiklos ir rezultatų vertinimas valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos srityje	45
3.2. Penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekių, veiklos ir rezultatų vertinimas vietos savivaldos organizacinės struktūros, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, srityje ..	48

3.3. Penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekių, veiklos ir rezultatų vertinimas vietos savivaldybių kompetencijos srityje.....	53
3.4. Penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekių, veiklos ir rezultatų vertinimas vietos savivaldybių finansų sistemos srityje	57
3.5. Penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekių, veiklos ir rezultatų vertinimas, piliečių įtraukimo į vietos savivaldą formų, srityje	61
3.6. Tyrimo rezultatų aptarimas.....	64
IŠVADOS	68
PASIŪLYMAI	71
BIBLIOGRAFINIŲ ŠALTINIŲ SĄRAŠAS	72
SANTRAUKA.....	85
SUMMARY.....	86
PRIEDAI	87

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

1. Reformos sėkmės veiksniai.....	13
2. 2008-2016 metų Vyriausybės ministerijos.....	18
3. Lietuvos strateginio planavimo dokumentų sistema.....	21
4. Vyriausybės programą įgyvendinančių dokumentų sistema Lietuvoje.....	24
5. Lietuvos administracinio suskirstymo schema.....	29
6. Lietuvos vietos savivaldybės organizacinės struktūros schema.....	31
7. Tyrimo tikslo iliustracija.....	41
8. Tyrimo metodai.....	42

LENTELIŲ SĄRAŠAS

1	<i>lentelė.</i> Penkioliktosios Vyriausybės programos įgyvendinimo prioritetinių priemonių plano pavyzdys.....	23
2	<i>lentelė.</i> Šešioliktosios Vyriausybės programos įgyvendinimo prioritetinių priemonių plano pavyzdys.....	23
3	<i>lentelė.</i> Tyrime dalyvavusių respondentų charakteristika.....	43
4	<i>lentelė.</i> Penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės programoje numatyti siekiai valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos srityje.....	45
5	<i>lentelė.</i> Penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės programoje numatyti siekiai vietos savivaldos organizacinės struktūros, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, srityje.....	48
6	<i>lentelė.</i> Penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės programoje numatyti siekiai vietos savivaldybių kompetencijos srityje.....	54
7	<i>lentelė.</i> Penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės programoje numatyti siekiai vietos savivaldybių finansų sistemos srityje.....	58
8	<i>lentelė.</i> Penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės programoje numatyti siekiai vietos savivaldybių piliečių įtraukimo į vietos savivaldą formų, srityje.....	61
9	<i>lentelė.</i> Penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekiai bei pasiekti rezultatai vietos savivaldos sistemos elementų tobulinimo srityje.....	65

PRIEDŲ SĄRAŠAS

- 1 priedas. Penkioliktosios Vyriausybės ministrų kabineto nariai.
- 2 priedas. Šešioliktosios Vyriausybės ministrų kabineto nariai.
- 3 priedas. Lietuvos vietos savivaldybių organizacinės struktūros modeliai.
- 4 priedas. Savarankiškosios ir valstybinės vietos savivaldybių funkcijos.
- 5 priedas. Ekspertų interviu anketa.
- 6 priedas. Ekspertų interviu atsakymai (raštu).
- 7 priedas. Ekspertų interviu atsakymai (žodžiu).

IVADAS

Temos aktualumas. Viešojoje erdvėje tarp mokslininkų, politikų, viešojo administravimo praktikų, žiniasklaidos atstovų ir kitų visuomenės narių daugėja diskusijų, kuriose analizuojamas ir kritiškai vertinamas vietos savivaldos sistemos reformų turinys. Anot Q. Mayne ir E. Vigoda-Gadot (2018), reformos, susijusios su vietos savivaldos procesu, kelia daugiausiai diskusijų, polemizuojant apie viešąjį valdymą.

Kiekvienas politikų siūlymas, susijęs su vietos savivaldos sistemos ar kurio nors jos elemento tobulinimu, sukelia didelį visuomenės susidomėjimą. Natūralu, kad visuomenė kelia didelius lūkesčius reformoms, susijusioms su vietos savivalda, kadangi vietos savivaldos institucijos yra arčiausiai bendruomenių, piliečių.

Kiekviena Vyriausybė siekia reformuoti valstybės valdymą (įskaitant ir vietos savivaldos sistemą) taip, kad būtų stiprinama valstybės ekonomika, garantuojamas geresnis gerbūvis šalies gyventojams, didėtų pasitikėjimas valdžios institucijomis, piliečiai noriai ir aktyviai dalyvautų valstybės valdyme, kurtųsi ir stiprėtų vietos bendruomenės. Nepaisant reikšmingų siekių, nevisada siūlomos reformos yra įgyvendinamos. Anot mokslininkų V. Nakrošio, E. Barcevičiaus ir R. Vilpišausko (2015, 391), politikai ir partijų atstovai, rengdami partijų ir Vyriausybių programas turėtų koncentruotis ne į tikslų kiekybę ar jų skambius pavadinimus, bet į užsibrėžtų siekių turinį, įgyvendinimo formas, įvertinti galimus iššūkius ar nenumatytas situacijas, vienyti kitų politinių partijų atstovus bei piliečius.

Baigiamajame darbe bus analizuojami, lyginami ir vertinami A. Kubiliaus (penkioliktosios) ir A. Butkevičiaus (šešioliktosios) vadovaujamų Vyriausybių siekiai, veikla ir rezultatai vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje. Galima teigti, kad šis tyrimas itin svarbus politiškai aktyviai visuomenės daliai, kadangi susipažinę su šiuo darbu, visuomenės nariai galės palyginti penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės kadencijos pradžioje išsikeltus tikslus, jų reikšmingumą, kadencijos metu vykdytą veiklą ir pasiektus rezultatus.

Kalbant apie Vyriausybių veiklą, vertinga tirti politikos tęstinumo klausimą. Svarbu pažymėti, kad Vyriausybės programos turinys turi sietis su kitais, nacionalines politikos kryptis įtvirtinančiais, valstybinės reikšmės dokumentais. Darbe tyrinėjamų Vyriausybių veiklos laikotarpis sutampa su 2012 metų LR Seimo nutarimu (2012 Nr. XI-2015) pasirašyta Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“. Tai

vienas pagrindinių šalies ilgalaikės strategijos dokumentų, kuriame įtvirtintas politinių partijų susitarimas, kokia kryptimi bus valdoma valstybė. Galima teigti, kad praėjusių A. Kubiliaus ir A. Butkevičiaus vadovaujamų Vyriausybių veiklos nagrinėjimas tampa itin aktualus, vertinant strategijos „Lietuva 2030“ laukiamus rezultatus. Taip pat, svarbu išsiaiškinti, kiek Vyriausybės linkusios tęsti ankstesnių Vyriausybių vykdytą politiką.

Taigi, valstybės politika vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje – viena svarbiausių valstybės politikos sričių, daranti esminę įtaką kiekvienam valstybės gyventojui.

Temos naujumas. Darbo naujumą sąlygoja išsikeltas tikslas ir uždaviniai. Galima teigti, kad anksčiau nebuvo atlikta mokslinių tyrimų, kuriais būtų siekiama iširti, palyginti ir įvertinti dviejų paskutinių Vyriausybių kadencijos pradžioje numatytas reformas, veiklą kadencijos metu ir pasibaigus kadencijai pasiektų rezultatų lygį vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje. Taip pat darbas unikalus dėl atlikto mokslinio tyrimo - pasirinkto interviu metodo, kuriuo yra siekiama iširti ir politikos tęstinumo klausimą vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje.

Temos mokslinis kontekstas, ištirtumas Lietuvoje ir užsienyje. Vyriausybių veiklos vietos savivaldos tobulinimo srityje tema Lietuvos mokslininkų yra mažai nagrinėta. Šioje vietoje vertinga paminėti mokslininkų V. Nakrošio, E. Barcevičiaus ir R. Vilpišausko (2015) tyrimą, kuriame jie aiškino penkioliktosios Vyriausybės vykdytų struktūrinių reformų sėkmingumą. Mokslininkai skyrė dėmesį analizei, kodėl vienos iniciatyvos pavyko, o kitos tapo nesėkmingomis. Tačiau, skirtingai negu šiame baigiamajame darbe, mokslininkai neatliko keletos Vyriausybių veiklos vertinimo lyginamosios analizės, nenagrinėjo vietos savivaldos sistemos tobulinimo aspekto. Svarbūs ir kiti V. Nakrošio (2015; 2017) moksliniai darbai, kuriuose autorius skyrė dėmesį viešojo administravimo reformų tendencijoms ne tik Lietuvoje, bet ir visoje Europoje. Remiantis kiekybiniu, lyginamuoju ir procesiniu požiūriu, mokslininkas paaiškino viešojo sektoriaus reformų sėkmingumo klausimą. Moksliniai tyrimai apie vietos savivaldą dažnai yra fragmentiniai, nagrinėjantys atskirus vietos savivaldos reiškinius, tačiau netiriantys vietos savivaldos, kaip sistemos. Šioje vietoje išskirtini mokslininko A. Astrausko tyrimai. A. Astrauskas (2002; 2004; 2011; 2013; 2015) tyrinėjo vietos savivaldos sistemą, jos elementus ir raidą nuo nepriklausomybės laikų iki šių dienų. Verta paminėti ir kitus tyrimus susijusius su vietos savivalda. L. Mažylis ir V. Leščauskaitė (2017), A. Lazauskienė (2016) nagrinėjo vietos savivaldos organizacinės struktūros modelius. Vietos savivaldybių finansų sistemą ir vietos savivaldybių finansinio savarankiškumo problemą nagrinėjo A. Urmonas ir A. Novikovas (2011), R. Balvočiūtė ir A. Makauskaitė (2012). R. Tijūnaitienė (2013) tyrimų sritis - piliečių dalyvavimo vietos reikalų tvarkyme formos. Mokslinių darbų kiekis,

kuriuose lyginama keletos Vyriausybių veikla vietos savivaldos sistemos tobulinime, yra ribotas ne tik Lietuvoje, bet ir užsienyje. Iš dalies tinkamas A. Nickson (2011) tyrimas, kuriame nagrinėjamas tik Lotynų Amerikos šalių vietos savivaldos tobulinimas demokratizuojant valstybių valdymą. Taip pat galima paminėti A. Allers ir B. Geertsema (2016) mokslinį darbą, kuriame tiriamas Nyderlandų savivaldybių apjungimo reformos efektyvumo klausimas praėjus penkiolikai metų. Mokslininkų, tyrinėjusių vietos savivaldos sistemą ir jos elementus, tarpe, galima paminėti D. Swindell, J. Svava ir C. Stenberg (2018), tyrinėjusius vietos savivaldos sampratą, P. Swianiewicz (2014), analizavusį vietos savivaldos sistemos klasifikacijas, J. Sivak (2014) nagrinėjusį vietos savivaldybių finansų valdymo modelius ir kt.

Tyrimo objektas. Penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybių siekių, veiklos ir rezultatų, tobulinant vietos savivaldos sistemą, palyginimas, nagrinėjant minėtų Vyriausybių veiklos programas ir jas įgyvendinančius dokumentus.

Problema. Analizuojant pasirinktą baigiamojo darbo temą išsikelta keletas probleminių klausimų:

- 1) Kuri iš nagrinėjamų Vyriausybių užsibrėžė reikšmingiau stiprinti vietos savivaldą?
- 2) Kuri iš pasirinktų Vyriausybių įvykdė daugiau išsikeltų tikslų vietos savivaldos stiprinimo srityje?
- 3) Kaip užtikrinamas Vyriausybės veiklos programų tęstinumas vietos savivaldos tobulinimo srityje?

Baigiamojo darbo tikslas. Išanalizavus penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, veiklą ir pasiektus rezultatus vietos savivaldos tobulinimo srityje nustatyti, kuri iš pasirinktų Vyriausybių užsibrėžė reikšmingesnius (darančius didesnę poveikį) vietos savivaldos sistemos tobulinimo siekius ir daugiau nuveikė jų siekdama bei iširti, kaip tiriamos Vyriausybės užtikrina vietos savivaldos tobulinimo politikos tęstinumą?

Baigiamojo darbo uždaviniai:

- 1) Teoriškai išnagrinėti vyriausybės sampratą ir formavimą.
- 2) Išsiaiškinti Vyriausybės formavimą, sudėtį ir Vyriausybės programos bei ją įgyvendinančių dokumentų rengimo praktiką Lietuvoje.
- 3) Atskleisti vietos savivaldos sampratą, apibūdinti vietos savivaldos sistemą ir jos elementus.
- 4) Iširti ir palyginti penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, veiklą ir pasiektus rezultatus pasirinktų tirti vietos savivaldos sistemos elementų tobulinimo srityje, taip pat palyginti šių Vyriausybių programą įgyvendinančius dokumentus.

- 5) Ištirti, ar ir kaip pasireiškia politikos tęstinumas vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje, palyginus penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės veiklą.

Tyrimo metodai. Tiriant magistro darbo objektą ir siekiant numatytų uždavinių pasirinkti šie mokslo metodai: mokslinės literatūros analizės metodas, dokumentų turinio analizės metodas, lyginamosios analizės metodas ir interviu metodas. Mokslinės literatūros analizės metodu siekiama išnagrinėti mokslinius straipsnius, susijusius su Vyriausybės sampratos ir formavimo tradicija užsienio šalyse. Taip pat minėtas metodas leidžia išsiaiškinti, kokia vietos savivaldos sistemos samprata ir jos elementai Lietuvoje. Naudojant dokumentų turinio analizės metodą bus analizuojami teisės aktai, ataskaitos, statistiniai duomenys, tyrimų ataskaitos, pasirinktų Vyriausybių veiklos programos ir kiti jas įgyvendinantys dokumentai. Lyginamosios analizės metodas naudojamas siekiant turinio prasme palyginti tiriamų Vyriausybių veiklos programas vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje. Interviu metodu siekiama ištirti politikos tęstinumo klausimą vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje.

Darbo struktūra ir apimtis. Darbą sudaro: paveikslų sąrašas, lentelių sąrašas, priedų sąrašas įvadas, trys skyriai, išvados, pasiūlymai, bibliografinių šaltinių sąrašas, santrauka lietuvių ir anglų kalbomis, priedai. Darbo apimtis be priedų – 86 p.

1. VYRIAUSYBĖS FORMAVIMAS IR VIETOS SAVIVALDOS SISTEMA

1.1. Vyriausybės samprata ir formavimo praktika

Šiame poskyryje analizuojama termino *vyriausybė* reikšmė, remiantis įvairių mokslininkų darbais aptariamas vyriausybės, kaip valdymo organo, veiklos tikslas, apžvelgiamas vyriausybės formavimo procesas ir tipai parlamentinės demokratijos šalyse bei pristatomas vyriausybės programos dokumento turinys. Pirmiausia, svarbu suprasti *vyriausybės*, kaip termino, prasmę ir vyriausybės veiklos tikslą. Naujiausioje mokslinėje literatūroje buvo gana sudėtinga rasti termino apibrėžimą, tačiau remiantis kitais šaltiniais, galima rasti daugiau šio termino paaiškinimų. Terminas *vyriausybė* gali būti vartojamas siaurąja ir plačiąja prasmėmis. Plačiąja prasme, *vyriausybė* – „įteisinta ir suinstitucinta galia, kuria remiantis priimami visuomenei privalomi sprendimai ir užtikrinama nustatyta tvarka. Apima parlamentą, vykdomąją ir teisminę valdžias“ (cit. pgl: Jankauskas 2007, 157). Siaurąja prasme, „vyriausybė tapatinama su vykdomąja valdžia, kitaip – ministrų kabinetu“ (cit. pgl: Jankauskas 2007, 157). Taigi, *vyriausybė* – valstybės vykdomosios valdžios institucija, kurią sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai.

Siekiant visapusiškai suprasti vyriausybės sampratą, svarbu apžvelgti vyriausybės veiklos tikslą. Mokslininkų J. Wilkins (2013-2014, 64) ir C. Cummings (2015, 316) teigimu, vyriausybių veiklos tikslas yra reformų vykdymas. J. Wilkins (2013-2014, 64) teigia, kad vyriausybės veiklos tikslas yra viešojo administravimo reformų iniciavimas ir vykdymas. Anot C. Cummings (2015, 317) vyriausybės turėtų koncentruotis ne tik į viešojo sektoriaus reformavimą, bet ir į socialinių problemų sprendimą.

Kaip teigia J. Wilkins (2013-2014, 64), daugelis šalių siekia racionalizuoti vyriausybės darbą, efektyvinti institucijų darbą, modernizuoti šalies viešąjį valdymą. Taip pat svarbu, jog vyriausybė būtų atskaitinga savo visuomenei. Ne mažiau reikšmingas darbas vyriausybės institucijose, kuris turėtų rodyti lyderystės, strateginio planavimo, efektyvaus resursų valdymo ir administravimo pavyzdį kitoms valdymo institucijoms (Wilkins 2013-2014, 64).

Vis dėl to reikia pripažinti, kad vyriausybės darbas yra ne tik reformų inicijavimas, bet ir sėkmingas jų įgyvendinimas, kurį lemia keletas veiksnių (1 pav.). C. Cummings (2015, 316) teigimu, viešojo sektoriaus reformavimas yra suprantamas, kaip techninis veiksmas: pakeisti valdymo ir finansinius procesus tarp centrinės vyriausybės ir vyriausybės įstaigų. Tačiau, anot mokslininko, toks požiūris yra keistinas, todėl, kad pirmiausia, reikia keisti viešojo sektoriaus darbuotojo elgseną. Kitas veiksnys –

reformos vykdymo kontekstas. Remiantis juo, nevisada vienoje valstybėje sėkmingai įgyvendinta vyriausybės reforma gali būti perkelta į kitos valstybės politinę darbotvarkę ir taip pat pasisekusi. Autorius siūlo vyriausybei koncentruotis į reformų įgyvendinimo procesą ir į jų apipavidalinimą, kadangi šie veiksniai turėtų padėti išlaikyti ilgalaikius rezultatus (Cummings 2015, 316). J. Wilkins (2013-2014, 64) nuomone, vyriausybės reforma yra neatsiejama nuo viešųjų paslaugų teikimo. Reformos pasisekimą lemia: lyderystė, valstybės politika, valstybės institucijų tinklas, tarptautinis bendradarbiavimas (Wilkins 2013-2014, 64).



1 pav. Reformos sėkmės veiksniai. Sudaryta darbo autorės pagal (Wilkins 2013-2014, 64; Cummings 2015, 316).

Išsiaiškinus vyriausybės sąvokos prasmę bei veiklos tikslą, ne mažiau aktualu įsigilinti į vyriausybės formavimo procesą. Kadangi baigiamojo darbo tiriamojoje dalyje bus analizuojamas Lietuvos vyriausybių atvejis, šioje dalyje pateiksime parlamentinės demokratijos šalių vyriausybės formavimo procesą. Parlamentinės demokratijos valstybėse vyriausybių formavimo procesą lemia rinkimų sistema ir parlamento rinkimų rezultatai, po kurių dėmesio centre atsiduria politinės partijos (Nakashidze 2016, 25). Kaip jau minėta, vyriausybės keičiasi po įvykusių rinkimų arba tuomet, kai vyriausybė atsistatydina (Golder, Golder ir Siegel 2012, 430).

Vyriausybės formavimo procesas parlamentinės demokratijos šalyse yra įtvirtintas konstitucinės teisės normomis). Vyriausybės darbas yra nepertraukiamas. Vyriausybės atsistatydinimo atveju, nepasitikėjimo vyriausybės darbu atveju, ar rinkimų pralaimėjimo atveju dabartinė vyriausybė valdo tol, kol ją pakeičia naujai išrinkta vyriausybė. Vyriausybė turi gauti parlamento narių daugumos palaikymą. Kai kuriose parlamentinės demokratijos valstybėse nauja vyriausybė darbą pradeda tada, kai užsitikrina parlamento narių balsų daugumą. Jeigu ji neturi daugumos balsų parlamente, ji negali pradėti darbo. Taip pat pradėjusi darbą vyriausybė, nebeturinti parlamento narių balsų daugumos, gali būti atstatydinta iš pareigų (Golder, Golder ir Siegel 2014, 880; 2012, 430).

Taigi, nuo ko prasideda vyriausybės formavimo procesas arba kam po parlamento rinkimų atitenka teisė pradėti formuoti vyriausybę? Galima manyti, kad vyriausybę formuoja partija, kuri surenka daugiausiai rinkėjų balsų, nors, pavyzdžiui, valstybėse, kuriose naudojama proporcinio atstovavimo rinkimų sistema, laimėjusi rinkimus partija nebūtinai pradeda formuoti vyriausybę (Kurrild-Klitgaard 2013, 121; 2014, 484). Remiantis konstitucine teise, vyriausybės formuotojo paskyrimas remiasi į kelis aspektus (Schleiter, Belu ir Hazell 2017, 406):

- 1) Vyriausybės formuotojas paskiriamas tariantis su parlamentu arba įtraukiant valstybės vadovą (monarchą ar prezidentą).
- 2) Kai kuriose valstybėse parlamentas ir valstybės vadovas turi mažiau laisvės paskiriant vyriausybę formuojantį asmenį, kadangi juos riboja konstitucinė teisė ar nusistovėjusi tradicija. Tačiau, yra valstybių, kuriose šiems politiniams veikėjams gali būti suteikta didesnė sprendimo priėmimo laisvė, kadangi vyriausybės formuotojo paskyrimas yra mažiau reglamentuotas įstatymais.
- 3) Vyriausybės formuotojo paskyrimas ne visuomet reglamentuojamas, remiantis konstitucinės teisės normomis, šį politinį įvykį gali reglamentuoti kiti įstatymai ar susitarimai.

Vyriausybės formavimo procesas galimas be tiesiogiai jame dalyvaujančio parlamento. Tokiu atveju vyriausybės formuotojas paskiriamas remiantis vienu iš šių principų (Schleiter, Belu ir Hazell 2017, 407-409):

- 1) **Daugumos principas:** tai reiškia, kad vyriausybės formavimo iniciatyva yra nustatyta pagal konstitucinį susitarimą. Partijos, kurios laimi parlamentinę daugumą, toliau tęsia darbą formuojant vyriausybę. Jeigu rinkimus laimi ne dabartinė valdančioji partija, esamas ministras pirmininkas kartu su vyriausybe atsistatydina ir šalies vadovas pakviečia laimėjusios partijos lyderį suformuoti vyriausybę.
- 2) **Tęstinumo principas:** vyriausybės formavimo iniciatyva duodama tai partijai, kuri tuo metu yra valdžioje. Šis principas gali nepasiteisinti, jeigu dabartinė valdžia nesulauks parlamento palaikymo dėl per mažo vietų skaičiaus parlamente.
- 3) **Traukos principas:** jeigu dabartinė vyriausybė nelaimi rinkimų ir neformuoja vyriausybės šalies vadovas paskiria labiausiai tinkantį asmenį ministru pirmininku ir paveda jam formuoti vyriausybę. Principas dažniau taikomas Jungtinėje Karalystėje, lyginant su kitomis Europos šalimis.
- 4) **Daugiaskaitiškumo principas:** reiškia, kad daugiausiai balsų gavusi partija, paskiria asmenį, kuris formuos vyriausybę. Jeigu vyriausybės suformuoti nepavyksta, jos formavimą perima antra

daugiausiai balsų rinkimuose gavusi partija ir t.t. Dauguma Europos šalių naudoja šį principą, ypač Suomija, Belgija, Olandija, Švedija, Graikija, Bulgarija.

- 5) **Kaltės principas:** principas reiškia, kad vyriausybę formuoja opozicinė partija, po to kai valdančioji partija nepritaria kokiam nors jos pasiūlytam pataisui. Šis principas, kuris buvo plačiai naudojamas XIX a.
- 6) **Plebiscito principas:** pirmenybę formuoti vyriausybę gauna ta partija, kuri surenka didesnę balsų padidėjimą, lyginant su ankstesniais rinkimais. Šis principas dažnai naudojamas po to, kai atmetamas daugiaskaitiškumo principas.

Toliau apžvelkime vyriausybės formavimo procesą keletose Europos valstybėse. Galima teigti, kad daugumoje valstybių vyriausybės formuotojas paskiriamas derybų keliu. Italijoje, Portugalijoje, Austrijoje, Suomijoje ir Prancūzijoje – valstybės vadovas paskiria asmenį, kuris formuos vyriausybę. Nyderlanduose ir Belgijoje – valstybės vadovas skiria asmenį, kuris veda derybas su partijų atstovais, po šių derybų valstybės vadovas yra informuojamas apie galimus variantus ir tuo remiantis pats išrenka vyriausybės formuotoją. Graikijoje ir Bulgarijoje vyriausybės formuotojas yra nurodytas Konstitucijoje (Golder, Golder ir Siegel 2012, 430). Jungtinėje Karalystėje vyriausybę formuoja ministras pirmininkas, o šalies karalius aktyviai nedalyvauja šiame procese, jo vaidmuo yra patariamasis (Schleiter, Belu ir Hazell 2017, 405). Dažniausi vyriausybių tipai Europos šalyse yra šie (Nakashidze 2016; Schleiter, Belu ir Hazell 2017, 405; Matonytė ir Vobolevičius 2014, 8):

- 1) **Vienos partijos daugumos vyriausybės** – vyriausybės dauguma sudaryta iš vienos partijos.
- 2) **Minimalios persvaros koalicinė vyriausybė** – koalicijoje daug partijų, tačiau reikalinga kiekvienos partijos parama, siekiant išlaikyti parlamentinę daugumą. Pasitraukus nors vienai partijai, vyriausybė netektų parlamento daugumos.
- 3) **Perteklinė koalicinė vyriausybė** – koalicijoje daug partijų, todėl nereikalinga visų partijų parama siekiant išlaikyti parlamentinę daugumą.
- 4) **Koalicinė mažumos vyriausybė** – koaliciją sudaro daug partijų, tačiau jos nekontroliuoja parlamento daugumos, partijoms priklauso pusė arba mažiau parlamento vietų.
- 5) **Vienos partijos mažumos vyriausybė** – tik viena partija vyriausybėje be parlamento daugumos.

Siekiant visapusiškai išnagrinėti vyriausybės sampratą ir formavimo procesą, vertėtų įsigilinti į politinį dokumentą – vyriausybės programą. Vyriausybės programą rengia vyriausybės administracija. Šiame politiniame dokumente aprašomi numatyti įgyvendinti politiniai tikslai, kitaip tariant, dokumente užfiksuojama, kokia kryptimi dirbs vyriausybės administracija. Tam tikrai atvejais, politikai vyriausybės programą ir jos įgyvendinimo planą vadina strategija, tačiau mokslininkų teigimu, yra keletas esminių

skirtumų tarp strategijos ir programos. Įdomus mokslininkų teiginys, kad šio dokumento rengimas yra svarbus tuo, kad jis ne tik užtikrina politikos pokyčius, tačiau taip pat garantuoja ankstesnių vyriausybių vykdytos politikos tęstinumą ir sprendimų priėmimą (Johanson, Pekkola ir Husman 2017, 4-5).

Taip pat svarbu paminėti, kad daugėja mokslinių darbų apie priešrinkiminių pažadų, kurie vėliau atsispindi Vyriausybės programose, įvykdymą (Nakrošis, Barcevičius ir Vilpišauskas 2015; Kettl 2015; Cummings 2015). Taip pat mokslininkai kelia klausimą, ar pasikeitus vyriausybės sudėčiai turėtų būti peržiūrėta ir pakeista Vyriausybės programa. Taip pat, diskusijų kelia klausimas, kaip turėtų būti reglamentuotas toks procesas (Boc 2014, 3).

Anot D. Soskice (cit. pgl: Johanson, Pekkola ir Husman 2017, 6), daugiapartinėje vyriausybėje šis dokumentas yra tarsi partijų susitarimo kompromisas. Vyriausybės programa įpareigoja politikus atsakingai rengti šį dokumentą, kadangi vėliau nauji politikos klausimai negali būti įtraukti į politinę darbotvarkę, o tai reiškia efektyvų bendrų finansinių išteklių naudojimą daugiapartinėse vyriausybėse. Vis tik mokslininkų J. E. Johanson, E. Pekkola ir P. Husman (2017, 6) teigimu, Vyriausybės programos dokumento egzistavimas apsunkina netikėtų politinių problemų sprendimą.

Apibendrinant, šiame poskyryje buvo išanalizuota vyriausybės samprata ir formavimo procesas. Vyriausybės samprata analizuojama plačiąja ir siaurąja prasme. Plačiąja prasme, vyriausybė yra institucija, kuriai patikėta valdžia ir visuomenei privalomų sprendimų priėmimas. Siaurąja prasme, vyriausybė – vykdomoji valdžia arba ministrų kabinetas. Taigi, vyriausybė – valstybės vykdomosios valdžios institucija, kurią sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai. Vienas iš pagrindinių vyriausybės veiklos tikslų yra reformų vykdymas, nors ne visos reformos yra sėkmingos ir pasiekia lauktus rezultatus. Parlamentinės demokratijos valstybėse vyriausybių formavimo procesas prasideda nuo vyriausybės formuotojo Vienas svarbiausių vyriausybės dokumentų – jos programa. Tai bendras, įvairių politinių partijų susitarimas, kuriame įtvirtinti kadencijos metu numatyti politiniai siekiai ir uždaviniai.

1.2. Vyriausybės samprata, formavimas, sudėtis ir programos rengimas

Lietuvoje

Šiame poskyryje atlikus teisės aktų analizę, remiantis moksline literatūra ir kitais šaltiniais bus aptarta Vyriausybės samprata Lietuvoje, jos formavimo procesas. Taip pat bus nagrinėjama Vyriausybės programos samprata ir šio dokumento vieta strateginio planavimo dokumentų sistemoje.

Vyriausybės sąvokos reikšmės nei Lietuvos Respublikos (toliau LR) Konstitucijoje (1992 Nr. 220), nei LR Vyriausybės įstatyme (1998 Nr. VIII-717) nėra, tačiau remiantis Konstitucinio Teismo

išaiškinimu: „Lietuvoje vykdomąją valdžią vykdo – Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė“ (cit. pgl: LR Konstitucinio Teismo nutarimas... Byla Nr. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03). Vyriausybės sampratą Lietuvoje galima tapatinti su Ministru Pirmininku ir ministrais. Taigi, netiesiogiai, remiantis LR Konstitucija, įstatymais galima teigti, kad LR Vyriausybė – tai kolegiali vykdomosios valdžios institucija.

LR Vyriausybė rengia Valstybės pažangos strategiją ir ją teikia Seimui tvirtinti taip pat įgyvendina Vyriausybės programą, rengia savo metinę veiklos ataskaitą (LR Vyriausybės įstatymas 1998 Nr. VIII-717). Šis dokumentas (ataskaita) turi būti teikiamas Seimui, ne rečiau kaip vieną kartą per metus. Po pateikimo ataskaita yra svarstoma LR Seimo komitetuose, po svarstymo Vyriausybei yra teikiamos išvados (LR Seimo statutas 1998 Nr. VIII-1000).

Lietuvoje Vyriausybės formavimo procedūra susideda iš dviejų etapų. Pirmajame etape Seime balsuojama dėl Ministro Pirmininko kandidatūros, praėjus 15 dienų, balsuojama dėl Vyriausybės programos. Seimo posėdyje balsuojama paprastosios daugumos principu – susirinkusių į posėdį ir balsuojančių „už“ turi būti daugiau nei balsuojančių „prieš“ ir „susilaikančiųjų“ (Matonytė ir Vobolevičius 2014, 10). „Respublikos Prezidentas Seimo pritarimu skiria Ministrą Pirmininką, paveda jam sudaryti Vyriausybę ir tvirtina jos sudėtį“ (cit. pgl: LR Konstitucija 1992 Nr. 220-0).

Kaip teigia I. Matonytė ir V. Vobolevičius (2014, 11) partijos, pretenduojančios į valdžią, po rinkimų sudaro derybinę grupę, taip prasideda Vyriausybės formavimas. Šioje grupėje derasi patyrę partijų atstovai Seime ar kiti šių partijų lyderiai. Derybinė grupė derasi dėl Vyriausybės programos turinio, dėl asmenų, kurie užims ministrų ar viceministrų postus bei kai kuriais atvejais dėl koalicinės sutarties (Matonytė ir Vobolevičius 2014, 11).

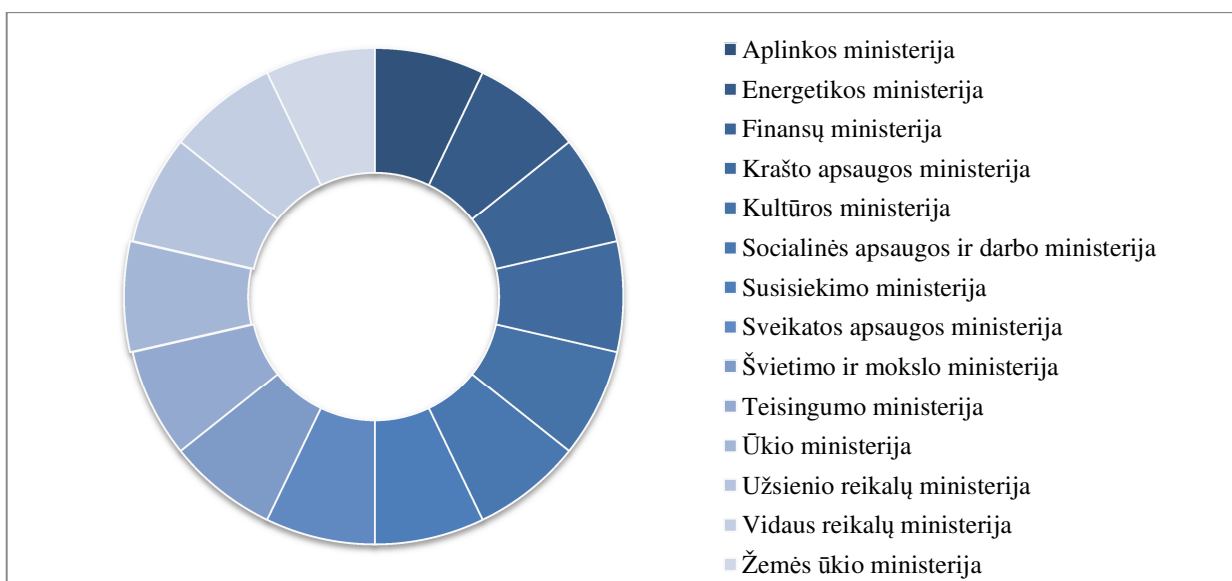
Taigi, antrajame etape Seimo posėdžio metu svarstoma ne tik koalicijos parengta Vyriausybės programa, bet ir Ministro Pirmininko suformuota Vyriausybės sudėtis. Ministras Pirmininkas bei ministrai turi galimybę atsakyti į Seimo nariams kilusius klausimus. Pateikta Seimui Vyriausybės programa yra svarstoma Seimo frakcijose bei komitetuose (LR Seimo statutas 1998 Nr. VIII-1000). Pavyzdžiui, šiam baigiamajam darbui aktualios Vyriausybės programos nuostatos savivaldybių klausimais yra svarstomos Valstybės valdymo ir savivaldybių komitete. Šiame komitete taip pat analizuojami valstybės valdymo, viešojo administravimo bei vietos savivaldos reformų klausimai.

Apsvarsčius Vyriausybės programą frakcijose ir komitetuose Seimo nariai renkasi į posėdį, ne vėliau kaip per 15 dienų nuo programos pateikimo. Posėdžio metu svarstant Vyriausybės programą, išklausomas opozicijos lyderio pranešimas, frakcijų ir komitetų išvados, rengiama diskusija, suteikiamas žodis Ministrui Pirmininkui. Po to vyksta balsavimas, kurio metu pritariama arba nepritariama Vyriausybės programai. Seimas gali grąžinti Vyriausybės programą patobulinti arba jai nepritarti.

Patobulinta ar nauja Vyriausybės programa Seimui pateikiama ne vėliau kaip per 10 dienų ir iš naujo kartojama svarstymo procedūra. Jeigu Seimas du kartus iš eilės nepritaria Vyriausybės programai, Vyriausybė privalo atsistatydinti. Tokiu atveju formuojama nauja Vyriausybė. Pritarus Vyriausybės programai, Vyriausybė gauna įgaliojimus veikti (LR Seimo statutas 1998 Nr. VIII-1000).

Toliau panagrinėkime Vyriausybės ministerijų, kurioms Lietuvoje vadovauja valstybės politikai - ministrai, skaičių. Vyriausybė, susitarusi su Seimu, turi teisę keisti ministerijų skaičių, t.y. jas steigti arba panaikinti (LR Konstitucija 1992 Nr. 220-0). Remiantis įstatymais ir kitais teisės aktais, matoma ministerijų skaičiaus mažėjimo tendencija. 1994 metais ministerijų skaičius sumažintas nuo 18 iki 16 ministerijų (Kučinskienė ir Marčinskas 2013, 103).

Lietuvoje Vyriausybę sudaro Ministras Pirmininkas ir 14 ministrų, vadovaujančių ministerijoms. Ministrai, pagal jiems pavestas sritis, tiesiogiai pavaldūs Ministrui Pirmininkui, tačiau kartu atskaitingi Seimui, Prezidentui. (LR Vyriausybės įstatymas 1998 Nr. VIII-717). 2009 m. sausio 12 d. priimtas įstatymas numatė įsteigti LR energetikos ministeriją (LR energetikos ministerijos... 2009 Nr. XI-128). 2008 – 2016 metų LR Vyriausybės ministerijų sąrašas vaizduojamas 2 paveiksle.



2 pav. 2008-2016 metų LR Vyriausybės ministerijos. Sudaryta darbo autorės pagal (LR Vyriausybės įstatymas 1998 Nr. VIII-717).

Kadangi baigiamajame darbe detaliau tiriamos penkioliktoji ir šešioliktoji Vyriausybė, toliau nagrinėjama šių Vyriausybių sudėtis. Penkioliktosios Vyriausybės kadencija prasidėjo 2008 m. gruodžio 9 d. (LR Seimo nutarimas „Dėl... 2008 Nr. XI-52). Prezidentas Valdas Adamkus šios Vyriausybės Ministru Pirmininku paskyrė Andrių Kubilių (LR Prezidento dekretas „Dėl... Nr. 1K-1611). Valdančioji koalicija buvo sudaryta iš keturių politinių partijų: Tėvynės Sąjungos-Lietuvos krikščionių demokratų, Liberalų ir centro sąjungos, Liberalų sąjūdžio ir Tautos prisikėlimo (Nakrošis 2017, 17). Detali Vyriausybės narių

sudėtis visos kadencijos laikotarpiu skelbiama 1 priede. Penkioliktosios Vyriausybės kadencija baigėsi 2012 m. gruodžio 13 d., prezidentės Dalios Grybauskaitės dekretu (2012 Nr. 1K-1307) Algirdą Butkevičių paskyrus šešioliktosios Vyriausybės Ministru Pirmininku ir patvirtinus šios Vyriausybės sudėtį.

Šešioliktajai LR Vyriausybei įgaliojimai suteikti 2012 m. gruodžio 13 d. (LR Seimo nutarimas dėl... 2012 Nr. XII-51). Valdančioji dauguma sudaryta iš Lietuvos socialdemokratų partijos, Darbo partijos, „Tvarkos ir teisingumo“ partijos bei Lietuvos lenkų rinkimų akcijos (Kandidato į Ministrus... 2012). Detalus Vyriausybės narių sąrašas skelbiamas 2 priede. Šešioliktoji Vyriausybė atsistatydino 2016 m. gruodžio 13 d. (LR Prezidento dekretas „Dėl... 2016 Nr. 1K-830).

Analizuojant Vyriausybės formavimo procesą, buvo aptartas Vyriausybės programos svarstymas ir pritarimas. Toliau aptarkime Vyriausybės programos sampratą, formą bei jos vietą strateginio planavimo dokumentų sistemoje. Pirmasis teisės aktas, reglamentavęs Vyriausybės programos rengimą yra 1990 m. kovo 22 d. priimtas šiuo metu netekęs galios LR Vyriausybės įstatymas (1990 Nr. I-61).

Netrukus, 1990 m. spalio 11 d. parengta pirmoji Vyriausybės programa. Svarbu pažymėti, kad formuojant Vyriausybę kiekvienas jos narys turėjo pristatyti savo srities veiklos programą. Patvirtinus naują Vyriausybę, buvo rengiama išplėstinė, bendra Vyriausybės programa. Šios programos nuostatos buvo derinamos Vyriausybės konsiliumo posėdžiuose. Taip pat prie programos rengimo patarimais prisidėjo ir Aukščiausiosio Tarybos deputatai (LR Vyriausybės programa 1990).

Vyriausybės programa, teisinis dokumentas, yra parlamento rinkimus laimėjusių partijų programų bendra programa. Šis dokumentas tarsi valstybės veiklos gidas, kuriame išdėstomi Vyriausybę formuojančių institucijų veiksmai ir jų sąveika. Seimas, patvirtindamas Vyriausybės programą, suteikia įgaliojimus Vyriausybei įgyvendinti programines nuostatas taip pat kartu įsipareigoja prižiūrėti, kaip bus įgyvendinama Vyriausybės programa (LR Konstitucinio Teismo nutarimas... 1998 Byla Nr. 19/97). Ministerijos ir kitos valstybinės institucijos turi ne tik teikti aktualią medžiagą Vyriausybės programai parengti, bet ir prisidėti prie Vyriausybės programos rengimo (LR Vyriausybės įstatymas 1998 Nr. VIII-717).

Taip pat aktualu išanalizuoti Vyriausybės programos pateikimo formą. Analizuojant pirmąją nepriklausomos LR Vyriausybės programą (1990), dokumente matomas detalus turinys, kuriame išdėstomi Vyriausybės programos skyriai ir poskyriai. Juose nurodomi ne tik politiniai siekiai (tikslai) bet ir konkretūs uždaviniai politiniams tikslams pasiekti. Dokumentas baigiamas priedais, kuriame nurodyti pagrindiniai rengiami, pateikti ir priimti įstatymai, programos, darbai bei susiję teisės aktai. Galima teigti, kad pirmojoje Vyriausybės programoje kalbama ne tik apie vizijas, tikslus, uždavinius, bet ir jų konkrečias įgyvendinimo priemones (LR Vyriausybės programa 1990).

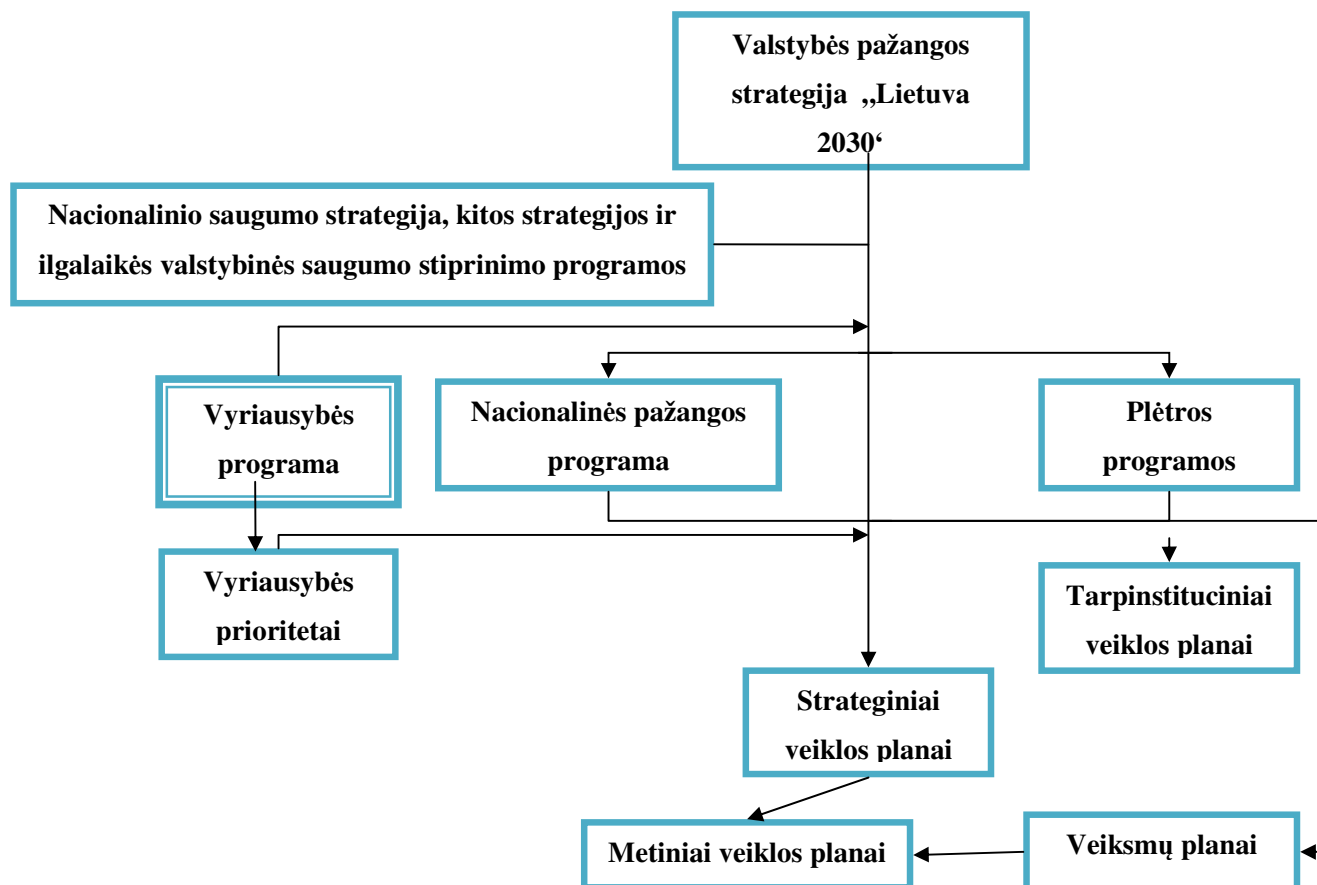
1991 metais parengtoje Vyriausybės programoje atsiranda trumpas įvadas, kuriame bendrai apžvelgiama ekonominė ir politinė šalies situacija, pabrėžiami būsimi iššūkiai. Šioje Vyriausybės programoje pateikiama santrauka ne tik lietuvių, tačiau ir rusų, anglų, vokiečių, lenkų kalbomis. Santraukoje nurodoma, kokias įstatymais ir kitais teisės remiantis sukurta ši Vyriausybės programa bei nurodomi esminiai įvairių politikos krypčių darbai (LR Vyriausybės programa 1991).

Penktojoje Vyriausybės programoje, dokumentas pradedamas praėjusių metų socialinės ir ekonominės būklės apžvalga: aptariamai pramonės šakų veiklos rodikliai, gyvenimo lygis, perkamoji galia, gyventojų vartojimas, kriminogeninė situacija (LR Vyriausybės programa 1993). Galima sakyti, kad tai tarsi dokumento įvadas, kaip ir trečiosios Vyriausybės programoje.

Taip pat galima pastebėti tam tikrų Vyriausybių deklaruojamą veiklos tęstinumą. Pavyzdžiui, septintosios Vyriausybės programoje yra reikšmingas įžanginis sakiny: „Rengdama savo veiklos programą, septintoji Vyriausybė iš esmės nekeitė pagrindinių šeštosios Vyriausybės programinių nuostatų, o jas konkretizavo ir papildė atsižvelgdama į iškilusias problemas bei pareikštą kritiką.“ (cit. pgl: LR Seimo nutarimas... 1996 Nr. I-1242). Devintosios Vyriausybės veiklos programoje teigiama, kad ši programa buvo parengta pagal ankstesnės Vyriausybės programą (LR Seimo nutarimas... 1999 Nr. VIII-1221). Dešimtoji Vyriausybė taip pat teigia, kad jų parengtoje Vyriausybės programoje bus užtikrintas ankstesnių Vyriausybių darbų tęstinumas (LR Vyriausybės 1999-2000.. 1999). Svarbu pažymėti, kad teigti, jog kitos Vyriausybės neperimė ankstesnių idėjų ar veiklų negalima, kadangi detali Vyriausybės programų ir kitų susijusių dokumentų analizė nebuvo atlikta. Nuo 2000 metų, dokumento formos prasme, Vyriausybių programos su nežymiais pasikeitimais išlieka ganėtinai panašios.

Vyriausybės programos reikšmę įgyvendinant valstybės politiką padeda suprasti jos vieta Lietuvos strateginio planavimo dokumentų sistemoje (3 pav.).

Remiantis LR Vyriausybės nutarimu „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ (2002 Nr. 827) strateginio planavimo dokumentai gali būti ilgos (10 ir daugiau metų), vidutinės (3-9 metų) ir trumpos (iki 3 metų) trukmės. Sistemoje pavaizduota Valstybės pažangos strategija, Nacionalinio saugumo strategija bei kitos strategijos yra ilgalaikės trukmės, šias strategijas tvirtina Seimas. Vyriausybės programa, Nacionalinės pažangos programa ir plėtros programos yra vidutinės trukmės dokumentai. Visus šiuos dokumentus tvirtina Vyriausybė, tačiau išsiskiria Vyriausybės programa, kuriai balsavimu pritaria Seimas, tačiau jos įgyvendinimo etapus tvirtina Vyriausybė. Kasmetiniai Vyriausybės veiklos prioritetai ir planuojami pasiekti rezultatai ministrams pavestose valdymo srityse, tarpinstituciniai veiklos planai, strateginiai veiklos planai, metiniai veiklos planai bei veiksmų planai – trumpos trukmės dokumentai. Kasmetinius Vyriausybės veiklos prioritetus ir planuojamus pasiekti rezultatus ministrams pavestose



3 pav. Lietuvos strateginio planavimo dokumentų sistema. (cit. pgl: LR Vyriausybės nutarimas „Dėl... 2002 Nr. 827).

valdymo srityse bei tarpinstitucinius veiklos planus tvirtina Vyriausybė. Strateginius veiklos planus tvirtina atitinkamas biudžeto asignavimų valdytojas, metinius planus tvirtina asignavimų valdytojas arba paveda atitinkamos įstaigos vadovui, veiksmų planai yra tvirtinami ministro arba kelių ministrų įsakymu (LR Vyriausybės nutarimas „Dėl.. 2002 Nr. 827).

Vyriausybės programa, kaip ir kiti strateginio planavimo dokumentai, turi būti suderinta su Valstybės pažangos strategijoje pateiktais tikslais ir nuostatomis (LR Vyriausybės įstatymas 1998 Nr. VIII-717). Valstybės politikos kryptis, įvairūs planai ir programos turi būti derinamos su Valstybės pažangos strategija (Kiurienė, 2014). Šioje strategijoje yra numatoma šalies vizija ir jos įgyvendinimas, užfiksuojami svarbiausi rodikliai, kurie padėtų įvertinti šalies gerovę (Rimkutė, Kirstukaitė ir Šiugždinienė 2015, 14). Vyriausybės prioritetai yra nustatomi, atsižvelgiant į Vyriausybės metines veiklos ataskaitas. Tarpinstituciniame veiklos plane turi būti nurodoma, kokie Vyriausybės prioritetai ir kiti vidutinės trukmės dokumentai yra įgyvendinami. Vyriausybės programos nuostatos yra įgyvendinamos etapais, nurodant įgyvendinimo terminą ir vykdytoją. Ministrai, įstaigų vadovai ir kiti atsakingi asmenys, atsižvelgiant į Vyriausybės programą, jos prioritetus, ilgos ir vidutinės trukmės planavimo dokumentus bei analizes rengia strateginius veiklos planus (LR Vyriausybės nutarimas „Dėl... 2002 Nr. 827).

Apibendrinant, Vyriausybė Lietuvoje – tai kolegiali vykdomosios valdžios institucija, sudaryta iš Ministro Pirmininko ir 14 ministerijų. Vyriausybės formavimo procesas Lietuvoje susideda iš dviejų dalių. Pirmiausia, parlamente balsuojama dėl Ministro Pirmininko kandidatūros, po pritarimo, kito posėdžio metu, balsuojama dėl Vyriausybės programos ir siūlomos Vyriausybės sudėties. Seimo pritarimas Vyriausybės programai yra įgaliojimų naujai Vyriausybei suteikimas. Vyriausybės programa – vienas iš vidutinio laikotarpio trukmės strateginio planavimo dokumentų, kuriame užfiksuojamos svarbiausios Vyriausybės politikos gairės ir nuostatos. Vyriausybės programa rengiama rinkimus laimėjusių politinių partijų rinkiminių programų pagrindu, prisidedant ministerijoms ir kitoms valstybės institucijoms. Baigiamajame darbe itin didelis dėmesys bus skiriamas penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės programų nagrinėjimui vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje. Norint detaliau suprasti Lietuvos Vyriausybės darbo organizavimą, vertėtų išsiginčinti į kitus dokumentus, kurie padeda Vyriausybei įgyvendinti jos programą. Taigi, kitame šio baigiamojo darbo poskyryje, trumpai bus aptarti dokumentai, įgyvendinantys Vyriausybės programos nuostatas.

1.3. Vyriausybės programą įgyvendinančių dokumentų sistema Lietuvoje

Ankstesniame poskyryje nagrinėjant Vyriausybės darbą, nemažą dėmesį skyrėme Vyriausybės programai. Šiame poskyryje trumpai bus pristatyti teisės aktai ir kiti svarbūs dokumentai, kurie įgyvendina Vyriausybės programos nuostatas.

Vienas svarbiausių dokumentų, paaiškinančių, kaip ir kokiomis priemonėmis bus realizuota Vyriausybės programa – jos nuostatų įgyvendinimo planas. Šis dokumentas turi būti patvirtinamas per 3 mėnesius nuo Vyriausybės programos pritarimo Seime (LR Vyriausybės įstatymas 1998 Nr. VIII-717). Seimas taip pat gali teikti pasiūlymus ir rekomendacijas dėl Vyriausybės programos įgyvendinimo plano (LR Seimo statutas 1998 Nr. VIII-1000). Vyriausybės programos įgyvendinimo planas yra rengiamas, atsižvelgiant į Vyriausybės metinę veiklos ataskaitą (LR Vyriausybės nutarimas „Dėl... 2002 Nr. 827).

Ne mažiau svarbi šio dokumento pateikimo forma. Dokumento formos aspektu detaliau išnagrinėti baigiamajam darbui aktualiausi penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės programų įgyvendinimo planai. Penkioliktosios Vyriausybės programos įgyvendinimo planas pateikiamas lentelės forma (1 lentelė). Joje nurodoma Vyriausybės programos nuostata, priemonės ir veiksmai, kurie įgyvendins atitinkamą Vyriausybės nuostatą, vykdytojai (ministerijos), atsakingi už nuostatos įgyvendinimą ir terminas, per kurį bus įvykdyta nuostata arba žyma apie nuostatos įvykdymą (LR Vyriausybės nutarimas „Dėl... 2009 Nr. 189).

1 lentelė. Penkioliktosios Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonių pavyzdys

Eil. Nr.	Vyriausybės programos nuostata	Priemonės pavadinimas	Atsakingi vykdytojai	Įvykdymo data / žyma apie įvykdymą
	...			

Sudaryta darbo autorės pagal (LR Vyriausybės nutarimas „Dėl... 2009 Nr. 189).

Šešioliktoji Vyriausybė parengė Vyriausybės programos įgyvendinimo prioritetinių (LR Vyriausybės nutarimas „Dėl... 2013 Nr. 228) dokumentą, kurio formatas panašus į penkioliktosios Vyriausybės (2 lentelė). Skirtumas nuo penkioliktosios Vyriausybės programos įgyvendinimo plano yra toks, kad kiekvienas Vyriausybės programos skyrius pradedamas rodikliu, kuriuos planuojama pasiekti, apžvalga. Numatyta, kad šie rodikliai padės pamatuoti pasiektus rezultatus. Šio dokumento nagrinėjimą iš dalies ap sunkina tai, kad Vyriausybės programos skyriaus ir priemonės pavadinimas yra tame pačiame lentelės stulpelyje, todėl darosi sudėtinga suprasti, kaip bus pasiektos tam tikros programos nuostatos (LR Vyriausybės nutarimas „Dėl... 2013 Nr. 228).

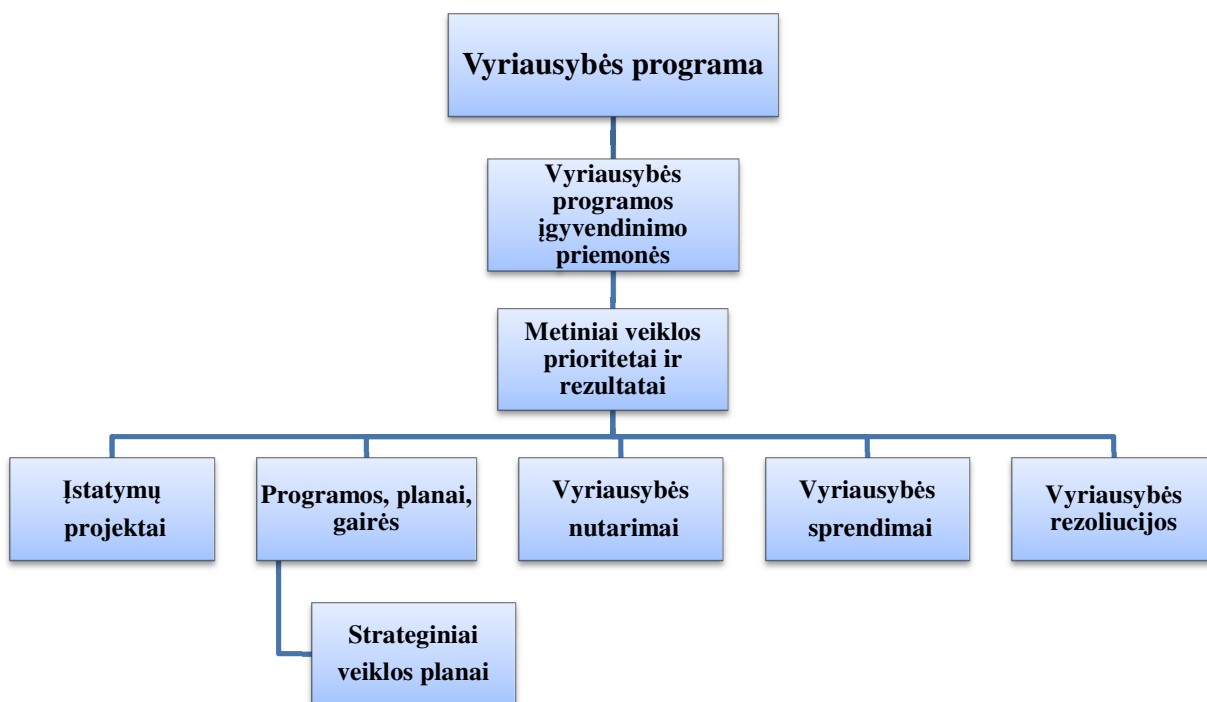
2 lentelė. Šešioliktosios Vyriausybės programos įgyvendinimo prioritetinių priemonių plano pavyzdys

Eil. Nr.	Vyriausybės programos skyrių ir priemonių pavadinimai	Koordinatorius/ atsakingi vykdytojai	Įvykdymo data
	...		

Sudaryta darbo autorės pagal (LR Vyriausybės nutarimas „Dėl... 2013 Nr. 228)

Vyriausybės programos įgyvendinimas tiesiogiai atsispindi kas metus Vyriausybei tvirtinant veiklos prioritetus ir planuojamus pasiekti rezultatus atitinkamos ministerijos valdymo srityje (LR Vyriausybės įstatymas 1998 Nr. VIII-717). Vyriausybės prioritetai gali būti įgyvendinami rengiant įvairias programas ir jų įgyvendinimo priemonių planus, veiksmų planus, veiklos planus, gaires. Ministerijos taip pat įsitraukia į prioritetų įgyvendinimą, kadangi kas ketvirtį Vyriausybei teikia pažangos pasiekimo rodiklius (Rimkutė, Kirstukaitė ir Šiugždinienė 2015, 21). Anot V. Nakrošio, E. Barcevičiaus ir R. Vilpišausko (2015), Vyriausybės veiklos prioritetai tiesiogiai siejasi su valstybės biudžeto sudarymu. Mokslininkų teigimu, prioritetai ir juos pasiekti padėsiantys rodikliai turėtų atsispindėti ministerijų strateginiuose veiklos planuose (Nakrošis, Barcevičius ir Vilpišauskas 2015).

Remiantis Vyriausybės darbo reglamentu (2017 Nr. 409) galima teigti, kad Vyriausybė programą įgyvendina turėdama įstatymų leidybos iniciatyvos teisę rengdama ir teikdama Seimui įstatymo projektus. Pavyzdžiui, jeigu rengiamas kokio nors teisės akto projektas, kuris įgyvendina Vyriausybės programos nuostatą, ši nuostata turi būti nurodyta. Taip pat Vyriausybės programa gali būti įgyvendinama posėdžiuose priimt Vyriausybės nutarimus, sprendimus, rezoliucijas ir Ministro Pirmininko potvarkius. Apibendrinus visus Vyriausybės programą įgyvendinančius dokumentus, 4 paveiksle juos matome kaip tam tikrą sistemą.



4 pav. Vyriausybės programą įgyvendinančių dokumentų sistema Lietuvoje. Sudaryta darbo autorės pagal (LR Vyriausybės įstatymas 1998 Nr. VIII-717; LR Vyriausybės nutarimas „Dėl... 2002 Nr. 827; Nakrošis, Barcevičius ir Vilpišauskas 2015; LR Vyriausybės darbo reglamentas 2017 Nr. 409)

Peržvelgus keletą Vyriausybės programos įgyvendinimo dokumentų, dažniausios priemonės, kuriomis planuojama įgyvendinti Vyriausybės programos nuostatas, yra:

- 1) įstatymų projektus rengimas ir teikimas;
- 2) įstatymo pakeitimo įstatymo projektų rengimas ir teikimas;
- 3) įstatymus įgyvendinančiųjų teisės aktų keitimas;
- 4) priemonių ar įgyvendinimo planų parengimas;
- 5) įvairių analizių atlikimas (LR Vyriausybės nutarimas „Dėl... Nr. 228; LR Vyriausybės nutarimas „Dėl... Nr. 189).

Apibendrinant, pagrindinis Vyriausybės programą įgyvendinantis dokumentas yra Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonės. Šio dokumento formatas nėra reglamentuojamas, taigi Vyriausybės nusprendžia, koku formatu pateikti Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimą. Taip pat kiekvienais metais Vyriausybė tvitina veiklos prioritetus bei planuojamus pasiekti rezultatus, kuriuose detalizuojamas Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimo planas metams. Vyriausybės prioritetai yra įgyvendinami rengiant įvairias programas bei priemonių, veiksmų, veiklos planus, kurie turėtų atsispindėti ministerijų strateginiuose veiklos planuose. Vyriausybės programą įgyvendinančių dokumentų sistema apima ir Vyriausybės teikiamus įstatymų projektus, posėdžiuose priimamus nutarimus, sprendimus, rezoliucijas,

Ministro Pirmininko leidžiamus potvarkius, kadangi juose Vyriausybei pavaldžios institucijos ir įstaigos gauna įgaliojimus veikti.

1.4. Vietos savivaldos samprata, sistema ir jos elementai

1.4.1. Vietos savivaldos samprata ir sistema

Ankstesniuose šio baigiamojo darbo poskyriuose buvo siekiama iširti Vyriausybės sampratą Lietuvoje ir užsienyje, taip pat politinį dokumentą Vyriausybės programą ir trumpai aptarti programą įgyvendinančius dokumentus. Šiame poskyryje bus analizuojama vietos savivaldos samprata, jos subjektai, vietos savivaldos sistemas bei jų skirtumai. Lietuvių autorių parengtų mokslo darbų analizė, taip pat teisės aktų analizė padės susipažinti su Lietuvos vietos savivaldos sistema ir jos elementais.

Demokratinėse decentralizuoto valdymo šalyse valstybės (tiksliau – viešojo valdymo) funkcijų įgyvendinimas dažniausiai paskirstomas dviejuose ir daugiau valdymo lygių. Vietos valdžios lygis teikia kolektyvines gėrybes ir organizuoja viešųjų paslaugų teikimą. Vietos savivaldybės turi teisę priimti savarankiškus sprendimus, tačiau ją riboja valstybės konstitucinės normos (Sivak 2014, 281). Analizuojant ir vertinant viešąjį valdymą vietiniu ir centriniu lygmeniu, vietinis lygmuo įgauna pranašumą, kadangi vietos savivaldos institucijos priima aktualesnius sprendimus piliečiams (Hong 2017, 120). Viešojo sektoriaus reformos, įgyvendinamos vietos savivaldos lygmeniu, sulaukia didesnio visuomenės susidomėjimo, tampa aktualija, kadangi nuo sprendimų, kuriuos priima vietos savivaldos institucijos, priklauso vietos bendruomenės gyvenimas (Mayne ir Vigoda-Gadot 2018, 341) Vietos savivalda dažnai susiduria su paradoksu, kadangi iš vietos gyventojų jaučia poreikį didinti teikiamų viešųjų paslaugų kiekį, nors dėl įvairių ekonominių svyravimų turi ribotą biudžetą. Vis tik vietos savivaldos institucijos teikia modernias paslaugas ir dėl to turi aukštą visuomenės pasitikėjimo indeksą (Swindell, Svava ir Stenberg 2018, 8).

Pirmiausia, susipažinkime su vietos savivaldybės samprata. Viena vertus, vietos savivaldybę galima traktuoti, kaip tam tikrą savivaldų valstybės teritorijos administracinį vienetą, kuris atlieka jam pavestas valdymo funkcijas bei prižiūri tam tikras viešąsias paslaugas teikiančias įstaigas. Kita vertus, vietos savivaldybė yra tam tikrų asmenų, kuriuos jungia socialiniai santykiai, bendruomenė. Remiantis šiuo požiūriu galima teigti, kad vietos savivaldybės, kaip savivaldaus valstybės teritorijos administracinio vieneto, svarbiausias elementas yra teritorinė žmonių bendruomenė, nes būtent jai yra suteikiama savivaldos teisė, ji yra savivaldos teisės subjektas, o vietos valdymo subjektai (tiksliau – vietos savivaldybės institucijos) yra kaip priemonės šios bendruomenės tikslams pasiekti (Urvikis 2016, 32).

Panašiai vietos savivaldybės sampratą aiškina mokslininkas A. Astrauskas, kuris ją apibrėžia pateikdamas platestį ir siauresnį požiūrį. Anot A. Astrausko (2004, 10-11), plačiuoju požiūriu, savivaldybė yra teritorinė organizuota žmonių bendruomenė (tiksliau – teritorinė viešoji korporacija), susitelkusi tvarkyti tam tikrus bendruomenei aktualius reikalus. Tuo atveju savivaldybę sudaro tam tikroje valstybės teritorijoje esanti bendruomenė ir vietos savivaldos subjektai, kurie veikia toje teritorijoje ir daro įtaką bendruomenės gyvenimui, pavyzdžiui, vykdant viešojo administravimo funkcijas ir teikiant viešąsias paslaugas. Siauruoju požiūriu, vietos savivaldybė yra tik tam tikrų (sudarytų) institucijų visuma, kurios veikia tam tikroje valstybės teritorijoje ir yra įgaliotos tvarkyti toje teritorijoje gyvenančių žmonių reikalus. Šiuo požiūriu vietos savivaldybės veiklą sudaro: savivaldybės valdžios vykdymas, kurį atlieka taryba ir kartais vykdomosios institucijos, vietos savivaldybės priimtų sprendimų vykdymas (atlieka vykdomosios institucijos ir administracija) bei viešųjų paslaugų teikimas, kurį atlieka vietos savivaldybės biudžetinės arba viešosios įstaigos ir valdomos įmonės. Šio aukščiau minėto mokslininko nuomone, abiem požiūriais vietos savivaldybės valdymo institucinę struktūrą sudaro tokie patys vietos savivaldos subjektai: vietos savivaldybės atstovaujamoji valdžios institucija – taryba, kartu su vietos savivaldybės kontrole ir tarybos komitetais bei komisijomis, vietos savivaldybės vykdomosios institucijos ir vietos savivaldybės administracija. Viešąsias paslaugas teikia vietos savivaldybės institucijų administruojamos vietos savivaldybės valdomos įstaigos ir įmonės (Astrauskas 2004, 10-11).

Aptarus vietos savivaldybės sampratą, remiantis įvairiais mokslo darbais ir teisės aktais, aptarkime vietos savivaldos sąvoką. Mokslininkas A. Astrauskas (2002, 71; 2011, 283) vietos savivaldos sampratą apibrėžia taip:

- 1) Savivaldybės bendruomenei suteikta teisė savarankiškai tvarkyti vietos reikalus;
- 2) Savivaldybei suteiktos teisės savarankiškai tvarkytis realizavimas, pasireiškiantis įvairialype savivaldos subjektų veikla (vietos valdžios vykdymas, viešojo administravimo funkcijų vykdymas, viešųjų paslaugų teikimas, tiesioginis dalyvavimas tvarkant vietos reikalus).
- 3) Valstybės viešojo administravimo sistemos elementas, kurį sudaro savivaldybių administravimo subjektai.
- 4) Viena iš teritorinio valdymo formų (Astrauskas 2002, 71; 2011, 283).

Remiantis V. Kondratienės (2008, 61) nuomone, vietos savivalda – tai savivaldybės teritorijos gyventojams suteikta teisė patiems arba jų išrinktai valdžiai organizuoti savo valdymą. Europos vietos savivaldos chartijoje (1999) įtvirtinta samprata, teigianti, kad vietos savivalda – tai vietinės valdžios veikimas, tvarkant viešuosius reikalus, atsižvelgus į gyventojų interesus. LR vietos savivaldos įstatyme

(2008 Nr. X-1722) numatyta, kad vietos savivalda – tai valstybės teritorijos vienetė gyvenančios bendruomenės savivaldos ir savitvarkos teisė, pagal įstatymų ir Konstitucijos apibrėžtą kompetenciją. Pastarosios vietos savivaldos sampratos šiame darbe ir bus laikomasi.

Taigi, savivaldybę ir savivaldą jungia tam tikras ryšys. Galima teigti, kad savivaldybėms yra suteikta savivalda – teisė savarankiškai veikti pagal įstatymų suteiktą teisę. Aptarus savivaldybės ir vietos savivaldos sampratą, apibrėžkime vietos savivaldos sistemą. P. Caws (2015, 518) analizuodamas sistemų teoriją, teigia, kad sistema – tai tam tikrų savarankiškai egzistuojančių elementų visuma, ir jų tarpusavio ryšiai bei santykiai.

Šį apibrėžimą galima pritaikyti ir vietos savivaldos sistemos apibūdinimui. Nagrinėjant užsienio mokslinę literatūrą, galima rasti straipsnių, kuriuose analizuojama vietos savivaldos sistemos klasifikacija (Swianiewicz 2014), tačiau stokojama mokslinių darbų, apibrėžiančių vietos savivaldą kaip sistemą ir nuosekliai analizuojančią kiekvieną tos sistemos elementą bei visų elementų tarpusavio ryšius (santykius). Vienas iš tokių mokslininkų, savo darbuose bandęs vietos savivaldą nagrinėti, kaip iš tam tikrų tarpusavyje susijusių elementų susidedančią sistemą, yra A. Astrauskas (2002; 2004; 2015). Savo darbuose šis mokslininkas sistemiškai nagrinėjo šiuos vietos savivaldos sistemos elementus (Astrauskas 2002; 2004; 2015):

- 1) Valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemą;**
- 2) Vietos savivaldą reglamentuojančius nacionalinius ir tarptautinius teisės aktus;**
- 3) Savivaldybės organizacinę struktūrą, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemą;**
- 4) Vietos savivaldybių kompetenciją (teises ir galias vykdyti viešosios valdžios, viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijas);**
- 5) Vietos savivaldybių finansų sistemą, akcentuojant savivaldybių finansinį savarankiškumą;**
- 6) Piliečių įtraukimo į vietos savivaldą formas (Astrauskas 2002; 2004; 2015).**

Šiame darbe bus vadovaujama būtent šio mokslininko pateikta vietos savivaldos, sistemos, samprata ir jos elementais.

Apibendrinant, šio poskyrio dalelėje išdėstyti teiginiai, vietos savivaldybė yra ne tik save valdanti gyventojų bendruomenė, bet ir kiti vietos savivaldos subjektai, kurie atlieka viešojo administravimo funkcijas ir teikia viešąsias paslaugas. Vietos savivaldą galima apibūdinti, kaip savivaldybės teritorijos gyventojams suteiktą teisę patiems, savarankiškai, nepažeidžiant galiojančių įstatymų tvarkyti savo teritorijos gyventojams aktualius reikalus. Vietos savivaldos sistema, kaip ir kitos sistemos, yra tam tikrų elementų visuma, kuriuos jungia įvairūs ryšiai. Šiame darbe bus laikomasi nuomonės, kad vietos

savivaldos sistemą sudaro: valstybės teritorijos administracinių vienetų sistema; vietos savivaldą reglamentuojantys nacionaliniai ir tarptautiniai teisės aktai; savivaldybės organizacinė struktūra, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemą; vietos savivaldybių kompetencija; vietos savivaldybių finansų sistema, akcentuojant finansinį savivaldybių savarankiškumą; piliečių įtraukimo į vietos savivaldą formas.

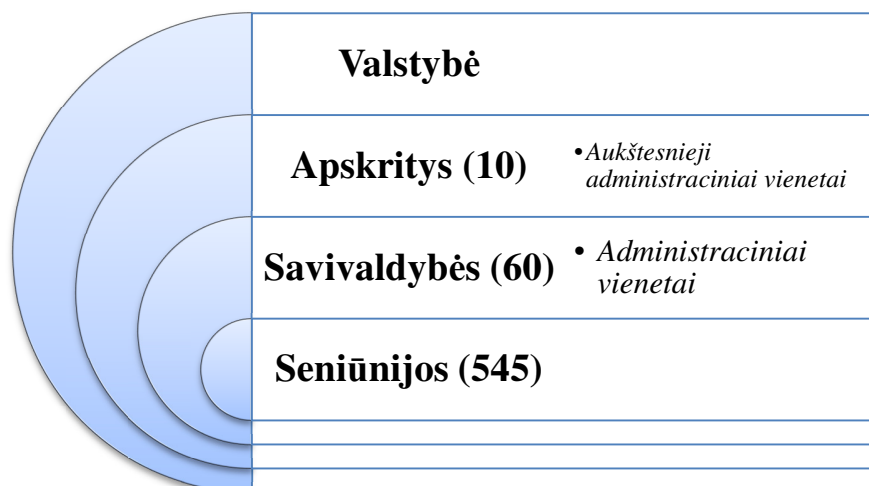
1.4.2. Vietos savivaldos sistema ir jos elementai Lietuvoje

Pokomunistinės šalys, tarp jų ir Lietuva, vietos savivaldos sistemos formavimą pradėjo remiantis demokratinėmis vertybėmis bei siekiu atitikti stojimo į Europos Sąjungą reikavimus (Klimovsky, Pinterič ir Juptner 2016, 204). Remiantis A. Astrausko (2004; 2011; 2013; 2015) moksliniais darbais galima teigti, kad Lietuvos vietos savivaldos sistema vis dar yra evoliucionuojanti, besikeičianti ir šiuo metu išgyvenanti trečiąjį raidos etapą. Kaip jau buvo minėta, A. Astrauskas yra vienas iš nedaugelio mokslininkų, nuosekliai ir sistemiškai tyrinėję vietos savivaldą, todėl pristatant Lietuvos vietos savivaldos sistemą, bus remiamasi A. Astrausko (2002; 2004; 2015) pateiktais jos elementais. Dėl ribotos darbo apimties, nagrinėjimui pasirinkti šie penki elementai: (Astrauskas 2002; 2004; 2015)

- 1) Valstybės teritorijos administracinių vienetų sistema;**
- 2) Vietos savivaldos organizacinė struktūra, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemą;**
- 3) Vietos savivaldybių kompetencija (funkcijos);**
- 4) Vietos savivaldybių finansų sistema;**
- 5) Piliečių įtraukimo į vietos savivaldą (tiksliau, į vietos reikalų tvarkymą) formas.**

Valstybės teritorijos administracinių vienetų sistema. Valstybės administracinis teritorinis vienetas – dar kitaip aiškinamas, kaip tam tikra valstybės teritorijos dalis. Valstybės teritorija įprastai padalijama į administracinius teritorinius vienetus, siekiant tolygaus išteklių pasiskirstymo bei tvarios, konkurencingos šalies ekonomikos. Valstybės teritorijos dalių visuma ir jų tarpusavio ryšiai sudaro valstybės administracinių teritorinių vienetų sistemą (Loghin et al. 2017, 332). Valstybės administraciniai teritoriniai vienetai gali būti skirstomi į žemesnius ir aukštesnius administracinius teritorinius vienetus (Astrauskas ir Svetikas 2005, 15). Atkūrus nepriklausomybę, Lietuva paveldėjo dviejų lygių valstybės teritorinį administracinį suskirstymą. Pirmajame lygyje buvo įsteigta 12 miestų savivaldybių bei 46 rajoninės savivaldybės, antrajame – 71 rajoninis miestas, 14 miesto tipo gyvenviečių, 413 apylinkių bei 12 jungtinių vienetų – iš viso, valstybės teritoriją sudarė 568 daliniai. Galima teigti, kad Lietuvoje vyko keletas administracinių teritorinių reformų etapų. 1995-2000 metų reformos metu buvo panaikinti 510 pirmojo lygio administracinių vienetų (rajoniniai miestai, miesto tipo gyvenvietės, apylinkės ir jungtiniai vienetai), o vietoj jų įkurti savivaldybių administracijų teritoriniai padaliniai, 2000 metais pavadinti

seniūnijomis. Numatyta, kad seniūnija rūpinsis savo teritorijos gyventojais, teiks įvairias administracines bei viešąsias paslaugas. Reformos metu taip pat įsteigta 10 apskričių – aukštesniųjų valstybės teritorijos administracinių vienetų. Jų paskirtis – perimti kai kurias centrinių valstybės institucijų funkcijas, įgyvendinti regioninę politiką, įsisavinti įvairią finansinę paramą. Apskirtyse veikė apskričių viršininkų ir jų administracijos, Vyriausybės atstovai ir jų tarnybos, ministerijų ar įstaigų prie ministerijų teritorinės įstaigos. Nors oficialūs administraciniai teritoriniai vienetai yra tik savivaldybės ir apskritys, bet nuo 1995 metų steigiamos įvairiai vertinamos administravimo zonos, siekiant vykdyti ministerijų, Vyriausybės įstaigų ar įstaigų prie ministerijų funkcijas (Astrauskas 2011, 285-287). Nuo 2000 metų prasidėjusi antroji valstybės administracinių teritorinių vienetų reforma Lietuvoje sumažino žemesniojo lygio administracinių teritorinių vienetų skaičių iki 60 (7 miestų savivaldybės, 43 rajoninės savivaldybės, 10 savivaldybių). Aukštesniųjų administracinių teritorinių vienetų – apskričių skaičius nekito (Astrauskas 2011, 285). Nuo 2010 metų apskirtyse panaikintos apskričių viršininkų pareigybės ir apskričių viršininkų įstaigos. Nors apskričių funkcijos buvo arba panaikintos, arba perduotos savivaldybėms bei ministerijoms, tačiau apskirtyse vis dar veikia ministerijos pavaldūs teritoriniai padaliniai ir kiti subjektai Astrauskas (2011, 288). Apskirtyse nacionalinę regioninę politiką įgyvendina Vyriausybė (LR regioninės plėtros įstatymo... 2010 Nr. XI-735). Dabartinė Lietuvos administracinė teritorinė sistema sudaryta iš savivaldybių bei apskričių. Savivaldybių teritorija, savivaldybės tarybos sprendimu, gali būti skirstoma į smulkesnius vienetus – seniūnijas (LR teritorijos administracinių vienetų... 1994 Nr. I-558) (5 pav.). Šiuo metu Lietuvoje yra 60 savivaldybių ir 10 apskričių (Teritorijos administracinis suskirstymas 2018). Savivaldybės suskirstytos į 545 seniūnijas (Apie Lietuvos savivaldybių... 2018).



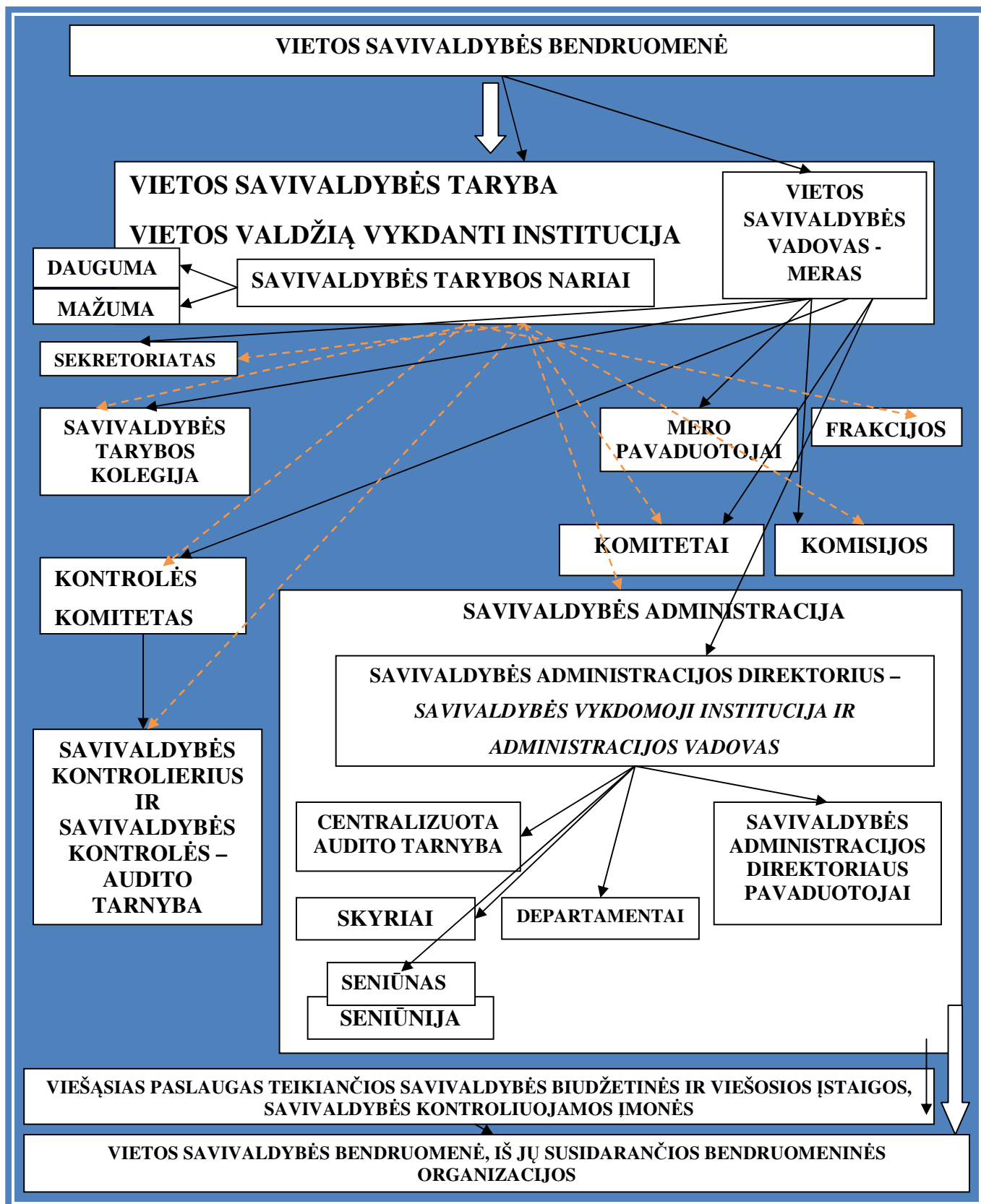
5 pav. Lietuvos administracinio suskirstymo schema. Sudaryta darbo autorės pagal (Teritorijos administracinis suskirstymas 2018; Lietuvos savivaldybių... 2018).

Vietos savivaldos organizacinė struktūra, įskaitant savivaldybių tarybų rinkimų sistemą. Vietos savivaldos organizacinė struktūra – tai savivaldybėje veikiančių institucijų ir kitų susijusių subjektų, įgyvendinančių politinę valdžią bei viešojo administravimo funkcijas, visuma. Vietos savivaldybės organizacinę struktūrą sudaro šie elementai: 1) savivaldybės atstovaujamoji valdžios institucija – taryba, savivaldybės kontrolė ir tarybos komitetai ir komisijos; 2) savivaldybės vykdomosios institucijos; 3) savivaldybės administracija (Astrauskas 2004, 10). Nagrinėjant mokslinę literatūrą, matyti, kad įvairiose šalyse taikomi skirtingi vietos savivaldos organizacinės struktūros modeliai. A. Astrausko (2004, 12) teigimu, egzistuoja šie klasikiniai vietos savivaldybės organizacinės struktūros principiniai modeliai:

- 1) Modelis, kuriame nėra vykdomosios institucijos;
- 2) Modelis, su savivaldybės taryba ir tiesiogiai renkamu meru;
- 3) Modelis, kuriame yra savivaldybės taryba ir tarybos skiriamas administratoriaus, tačiau jis renkamas ne iš tarybos narių;
- 4) Modelis, kuriame yra savivaldybės taryba ir iš tarybos narių renkamas burmistras;
- 5) Modelis, kuriame yra savivaldybės taryba ir kolegialios vykdomosios institucijos, kurios sudarytos arba iš tarybos narių, arba būtinai iš ne tarybos narių;
- 6) Modelis, kuriame yra savivaldybės taryba ir vienasmenės ir kolegialios vykdomosios institucijos, sudarytos tik iš tarybos narių arba tik ne iš tarybos narių.

Aukščiau paminėti klasikiniai modeliai skirtingose šalyse gali turėti įvairių atmainų. Tokie modeliai vadinami išvestiniais savivaldybių organizacinės struktūros principiniais modeliais (Astrauskas 2004, 12--13). Dėl ribotos darbo apimties, bus aptarti tik esminiai kriterijai, kurie lemia klasikinių ir išvestinių modelių skirtumus ir jų klasifikavimą. Taigi, savivaldybės organizacinės struktūros modeliai klasifikuojami pagal: skirtingų valdymo funkcijų grupių skaičių savivaldybės organizacinėje struktūroje, valdžios vykdymo įgaliojimų dalijimą savivaldybės organizacinėje struktūroje bei funkcinių vietų užėmimo ir funkcinių vietų gretinimo savivaldybės organizacinėje struktūroje būdus (Astrauskas 2004, 12-13).

Lietuvos vietos savivaldybių organizacinės struktūros modeliai keitėsi keletą kartų. Lietuvoje taikytus modelius galima išskirti taip: laikotarpis nuo 1990 – 1995 metų; laikotarpis nuo 1995 – 2003 m. vasario 25 d.; laikotarpis nuo 2003 m. vasario 25 d. iki 2014 m. birželio 26 d. (Astrauskas 2004, 16; 2015, 611). Šių modelių charakteristika aptariama 3 priede. Dabartinė vietos savivaldos organizacinės struktūros schema, sudaryta iš elementų ir jų ryšių vaizduojama 6 paveiksle. Nuo 2014 m. birželio 26 d. iki šių dienų, Lietuvoje taikomas dualistinis vietos savivaldos organizacinės struktūros modelis: su taryba ir



6 pav. Lietuvos vietos savivaldybės organizacinės struktūros schema. Sudaryta darbo autorės pagal (LR vietos savivaldos įstatymas 2008 Nr. X-1722)

tiesiogiai renkamam meru (Astrauskas 2004, 16; 2015, 611). Šiame modelyje pasikeitė mero institutas: mero rinkimų organizavimas, jo funkcijų apimtis, atskaitingumas, įgaliojimų netekimo procedūra. Taip pat savivaldybių tarybų rinkimų sistema pakeista iš proporcinės į mišrią. (Mažylis ir Leščauskaitė 2017, 35-38; Lazauskienė 2016, 115; Astrauskas 2015, 611). Merams rinkti įsteigtos vienmandatės rinkimų apygardos, kuriose meras renkamas daugumos principu. Kadangi meras, kartu yra savivaldybės tarybos narys, o tarybos nariai renkami pagal proporcinę sistemą - rinkimų sistema pasikeitė iš proporcinės į mišrią. Kelti kandidatų sąrašus daugiamandatėje rinkimų apygardoje ir merą vienmandatėje gali ne tik politinės partijos bet ir visuomeniniai rinkimų komitetai. Numatyta, kad savivaldybės funkcijas atliks ir savivaldybės taryba, ir meras, kuriam pavestos kai kurios administracinės funkcijos. Meras tampa atskaitingas savivaldybės tarybai ir bendruomenei. Mero pašalinimo iš posto procedūra tampa sudėtingesnė, ją inicijuoti gali tarybos nariai, merui nevykdant numatytų įgaliojimų, pažeidus Konstituciją ar įstatymus, padarytus einant mero pareigas. Inicijavus šią procedūrą, iš įvairių frakcijų sudaroma komisija, kuri tiria faktus ir pateikia išvadą. Jeigu išvadoje numatyta, kad yra pagrindas pradėti mero įgaliojimų netekimo procedūrą ir savivaldybės taryba balsavimu tam pritaria – kreipiamasi į Lietuvos vyriausiąjį administracinį teismą. Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui priėmus išvadą, kad meras sulaužė priesaiką arba nevykdė nustatytų įgaliojimų – dar kartą balsuoja savivaldybės taryba. Jeigu 3/5 visų tarybos narių pritaria išvadai, meras netenka įgaliojimų. Tarybos nariai įgaliojimų netenka tokia pačia procedūra, kaip ir meras (Mažylis ir Leščauskaitė 2017, 36-37). Savivaldybės vietos bendruomenė daugiamandatėje rinkimų apygardoje, reitinguojant kandidatų sąrašus, išrenka savivaldybės tarybą, kuri yra sudaryta iš vietos bendruomenės atstovų – tarybos narių (LR savivaldybių tarybų... 2014 Nr. XII-966). Tarybos nariai, jungdamiesi į frakcijas ir grupes sudaro savivaldybės tarybos daugumą ir mažumą. Savivaldybės taryba įgyvendina savivaldos teisę, rinkdamasi į posėdžius ir sprendama įvairius klausimus ir jų įgyvendinimą, susirinkdama į posėdžius. Savivaldybės tarybos kompetencija yra išimtinė ir paprastoji. Išimtinė – savivaldybės tarybos veiklos reglamento tvirtinimas, mero atleidimas, mero darbo užmokesčio ir pavaduotojų skaičiaus nustatymas, komitetų ir komisijų darbo reglamento tvirtinimas ir kt. Paprastoji kompetencija yra savivaldybės biudžetinių įstaigų finansinių ataskaitų tvirtinimas, viešųjų įstaigų kolegialių organų sudarymas ir finansinių ataskaitų tvirtinimas ir kt. Tarp posėdžių tarybos nariai dalyvauja savivaldybės komitetų ir komisijų posėdžiuose. Taryba bendruomenei atsiskaito kiekvienais metais, teikdama savo veiklos ataskaitą. Savivaldybės tarybai vadovauja meras, savivaldybės vadovas, renkamas vietos savivaldybės bendruomenės tiesiogiai, vienmandatėje rinkimų apygardoje, daugumos principu. Meras už savivaldybės tarybos veiklą, posėdžių darbotvarkių sudarymą, savivaldybės komitetų ir komisijų darbą yra atskaitingas savivaldybės tarybai ir bendruomenei. Pagrindinės mero funkcijos –

atstovauti savivaldybę teisme, kitose savivaldybėse, valstybės ar užsienio šalių institucijose, Regiono plėtros taryboje ir kt. Teikti įvairias kandidatūras: savivaldybės administracijos direktoriaus, savivaldybės administracijos direktoriaus pavaduotojo, mero pavaduotojo ar pavaduotojų, Kontrolės komiteto pirmininko pavaduotojo, savivaldybės tarybos komisijų pirmininkų ir kt., taip pat siūlyti jų atleidimą iš pareigų. Mero žinioje sekretoriato sudarymas bei kitos įstatyme numatytos funkcijos. Savivaldybių komitetų ir jų narių skaičių bei įgaliojimus (išskyrus Kontrolės komiteto) nustato savivaldybės taryba. Komitetų paskirtis – nagrinėti tarybai teikiamus klausimus, teikti pasiūlymus, rekomendacijas, išvadas pagal komiteto kompetenciją, prižiūrėti, kaip įgyvendinami tarybos bei mero sprendimai. Komitetai sudaromi laikantis proporcinio daugumos ir mažumos atstovavimo principo. Kiekvienoje savivaldybėje privalomai sudaromas Kontrolės komitetas. Jo paskirtis susijusi su savivaldybės kontrolieriumi, jo veikla, atleidimu. Taip pat Kontrolės komitetas siūlo savivaldybės tarybai atlikti lėšų, turto bei veiklos auditą. Kontrolės komiteto pirmininką siūlo savivaldybės tarybos mažuma, o Kontrolės komiteto pirmininko pavaduotoją, siūlo meras, tačiau tam pritarti turi savivaldybės taryba. Jeigu savivaldybėje nėra mažumos, ir komiteto pirmininką, ir jo pavaduotoją pasiūlo meras, o skiria savivaldybės taryba. Kiekvienais metais už savo veiklą atsiskaito savivaldybės tarybai. Savivaldybėse iš tarybos narių, valstybės tarnautojų, ekspertų, ar bendruomenės narių ir kt. privalomai sudaromos Etikos ir Antikorupcijos komisijos. Meras teikia šių komisijų pirmininkus, tačiau tam turi pritarti taryba. Etikos komisija – skirta savivaldybės tarybos narių elgesiui, viešųjų ir privačiųjų interesų vertinimui. Antikorupcijos komisija atsakinga už savivaldybės institucijų parengtų teisės aktų antikorupcinį vertinimą, rengia kovos su korupcija programas ir kt. Savivaldybės tarybos sprendimu gali būti sudaromos ir kitos laikinosios arba nuolatinės komisijos. Savivaldybės tarybos kolegija yra patariamasis organas, sudarytas iš tarybos narių. Tai nėra privalomas organas, jis gali būti steigiamas savivaldybės tarybos sprendimu. Šis organas analizuoja klausimus, susijusius su savivaldybės teritorijoje esančių valstybės institucijų padalinių veikla, strateginio planavimo dokumentų rengimu, mokymais ir kt. Savivaldybės tarybos ir mero sekretoriatas gali būti (neprivalomai) steigiamas mero pasiūlymu, sudaromas tarybos sprendimu. Jo paskirtis – tarybos posėdžių, komitetų bei mero aptarnavimas, tarybos sprendimų projektų ir išvadų rengimas. Sekretoriato nuostatus tvirtina bei jo darbui vadovauja meras. Vienintelė savivaldybės vykdomoji institucija – savivaldybės administracijos direktorius, vadovaujantis savivaldybės administracijai. Savivaldybės administracijos direktorius paskiriamas mero siūlymu, savivaldybės tarybos sprendimu, sudaromas ne iš savivaldybės tarybos narių. Savivaldybės administracijos direktorius mero teikimu gali turėti daugiausiai tris pavaduotojus, tam turi pritarti savivaldybės taryba. Administracijos direktorius yra pavaldus ir atskaitingas tarybai, o atskaitingas tik merui. Savivaldybės administracijos struktūrą (departamentų ir skyrių skaičių), savivaldybės

administracijoje dirbančių valstybės tarnautojų ir pagal darbo sutartis dirbančių darbuotojų skaičių siūlo administracijos direktorius, meras teikia savivaldybės tarybai, o taryba balsuodama sprendžia, ar pateiktam siūlymui pritarti. Savivaldybės administracijos darbuotojai negali būti savivaldybės tarybos nariais. Savivaldybės administracija atsakinga už savivaldybės institucijų, įstatymų, Vyriausybės nutarimų įgyvendinimą ir kt. Savivaldybės centralizuota vidaus audito tarnyba yra savivaldybės administracijos struktūros sudedamoji dalis, kurią įsteigia savivaldybės taryba. Ši tarnyba yra atskaitinga savivaldybės administracijos direktoriui. Tarnyba atlieka vidaus auditus bei jų pagrindu teikia rekomendacijas. Savivaldybės administracijos struktūriniai teritoriniai padaliniai – seniūnijos. Jos gali būti keletos formų: savivaldybės administracijos struktūriniai padaliniai arba biudžetinės įstaigos. Seniūnijų administracijos struktūrinių padalinių skaičių administracijos direktoriaus siūlymu, mero teikimu, tvirtina taryba. Seniūnijų (biudžetinių įstaigų) steigimo ir jų ribų nustatymo klausimą sprendžia savivaldybės taryba. Seniūnijoms vadovauja seniūnai, kuriuos priima ir atleidžia savivaldybės administracijos direktorius. Seniūnija veikia pagal savivaldybės tarybos arba administracijos direktoriaus patvirtintus nuostatus. Pagrindinės seniūno funkcijos – organizuoti seniūnijos veiklą, seniūnijos aptarnaujamoje teritorijoje atlikti notarinius veiksmus, suteikti ir keisti numerius pastatams, administracijos direktoriui teikti pasiūlymus dėl savivaldybės strateginio bei ūkio šakų plėtros plano, šaukti seniūnaičių ar seniūnijos gyventojų sueigas, informuoti seniūnijos gyventojus apie savivaldybės institucijų veiklą. Seniūnas pavaldus ir atskaitingas savivaldybės administracijos direktoriui, kuriam teikia savo metinio veiklos plano įgyvendinimo ataskaitą, jeigu seniūnija yra biudžetinė įstaiga – seniūnas atskaitingas ir savivaldybės tarybai. Savivaldybės kontrolierius atlieka savivaldybės kontrolę ir auditą. Pagrindinė jo funkcija yra prižiūrėti, kaip naudojamas savivaldybės turtas, biudžetas ir kiti piniginiai ištekliai. Kontrolierius į pareigas priimamas konkurso būdu, atskaitingas savivaldybės tarybai. Savivaldybėje gali būti sudaroma Kontrolės ir audito tarnyba, už kurios veiklą atsakingas savivaldybės kontrolierius. Savivaldybės kontroliuojamos įmonės – biudžetinės ir viešosios įstaigos, savivaldybės įmonės, akcinės bendrovės, savivaldybės gyventojams atlygintai arba neatlygintai teikiančios viešąsias paslaugas. Savivaldybė nustato šių paslaugų teikimo taisykles, atlieka šių paslaugų priežiūrą ir kontrolę. Dar viena savivaldybės organizacinės struktūros dalis – bendruomeninės organizacijos, sudarytos iš gyvenamosios vietovės bendruomenės gyventojų. Jų paskirtis – atstovaujant viešąjį (kaimynystės, bendruomenės) interesą teikti pasiūlymus savivaldybės tarybai bei administracijai (LR vietos savivaldos įstatymas 2008 Nr. X-1722).

Vietos savivaldybių kompetencija (funkcijos). Vietos savivaldybių kompetencija – tai savivaldybės veiklos sritys ir įgaliojimai, kuriose vietos savivaldos institucijos turi sprendimo priėmimo galią ir atlieka numatytas veikimo funkcijas (Baltušnikienė ir Astrauskas 2005). Mokslinėje literatūroje savivaldybių

kompetencijos yra analizuojamos pagal: nustatymo būdą, struktūrą (skirstymą į grupes) bei turinį. Savivaldybių kompetencija gali būti nustatoma visai savivaldybei skirstyti būti suteikiamos visai savivaldybei arba atskirai atstovaujamosioms ir vykdomosios valdžios institucijoms. Savivaldybių kompetenciją galima skirstyti į grupes, pagal savarankiškumo priimant sprendimus, kriterijų (savarankiškos, ribotai savarankiškas, valstybės deleguotos ir pan.) bei pagal veiklos pobūdį (viešosios valdžios, vietos valdžios, viešojo administravimo, viešųjų paslaugų teikimo). Vertinant savivaldybių kompetencijos turinį, teigtina, kad vietos savivaldybių kompetencijai dažniausiai priklauso vietinis transportas, miestų planavimas, atliekų ir šiukšlių tvarkymas, vandens tiekimas ir kitos kompetencijos (Astrauskas 2013, 128-129; Baltušnikienė ir Astrauskas 2009, 10).

Nagrinėjant Lietuvos vietos savivaldybių kompetenciją ir jos kaitą galima teigti, kad tai nėra statiškas, nekintantis vietos savivaldos elementas. Vertinant laikotarpį nuo 1990 metų iki šių dienų, savivaldybių kompetencijos nustatymo būdas, skirstymas į grupes ir turinys keitėsi keletą kartų (Astrauskas 2013, Baltušnikienė ir Astrauskas 2005). Pagal nustatymo būdą, iki 2000 metų kompetencija suteikiama atskiroms savivaldybių institucijoms, o nuo 2000 metų, įgaliojimai suteikiami visai savivaldybei, o tik po to atskiriami ir padalinami savivaldybę sudarančioms institucijoms. Nuo 2008 metų, savivaldybės tarybai suteikiama teisė dalį funkcijų perduoti vykdomajai savivaldybės institucijai (Astrauskas 2013, 128). Pagal skirstymą į grupes, nuo 1990 iki 1995 metų vietos savivaldybių kompetencija nebuvo skirstoma, tačiau galima išvelgti skirstymo į savarankiškasias ir valstybines požymius. Nuo 1995 metų iki 2000 metų kompetencijos skirtomos į savarankiškasias ir valstybės perduotas (Astrauskas 2013, 128). Po tokio funkcijų paskirstymo savivaldybės turėjo daugiau savarankiškųjų funkcijų, tačiau po kurio laiko, santykis pasikeitė ir savivaldybėms priskirta daugiau valstybės perduotų funkcijų (Astrauskas 2015, 610). Nuo 2000 metų iki 2003 metų pagal sprendimo priėmimo laisvę kompetencijos skirstomos į savarankiškas, ribotai savarankiškas, valstybines bei sutartas, taip pat išskirtas dar vienas, skirstymo pagal veiklos pobūdį, kriterijus. Pagal šį kriterijų kompetencijos skirstytos į viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo. Nuo 2003 metų keitėsi kompetencijų skirstymas pagal veiklos pobūdį. Prie viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo prisidėjo viešosios valdžios kompetencija. Nuo 2008 metų pagal sprendimo priėmimo laisvę kompetencijos yra skirstomos į savarankiškasias ir valstybės perduotas, o pagal veiklos pobūdį – į vietos valdžios, viešojo administravimo bei viešųjų paslaugų (Astrauskas 2013, 128-129). Vietos valdžios funkcija reiškia savivaldybės tarybos, mero veikimą, įgyvendinant įstatymus, jiems pavestus vykdyti įgaliojimus. Viešojo administravimo funkciją (įstatymų ir kitų teisės aktų įgyvendinimą) vykdo šios savivaldybės institucijos: savivaldybės taryba, meras, savivaldybės vykdomoji institucija, savivaldybės įstaigų ir tarnybų vadovai,

valstybės tarnautojai. Viešųjų paslaugas savivaldybėje gali teikti seniūnijos, taip pat biudžetinės ir viešosios įstaigos, savivaldybės įmonės ir kt. Svarbu, kad paslaugos būtų prieinamos visiems savivaldybės gyventojams (LR vietos savivaldos įstatymas 2008 Nr. X-1722).

Vietos savivaldybių kompetencijų turinio kaitą lemia šalyje vykstančios kompetencijų dalybos, skirtingais laikotarpiais lemiančios kompetencijų centralizavimo ir decentralizavimo tendencijas. Atkūrus nepriklausomybę, 1900-1995 metais, vyko funkcijų perskirstymas. Funkcijomis buvo dalijamasi tarp valstybės vykdomosios valdžios centrinių ir teritorinių institucijų ir įstaigų bei savivaldybių institucijų. Funkcijos (pavyzdžiui, socialinis draudimas, mokesčių administravimas), kurios sovietiniu laikotarpiu buvo priskirtos vietos valdžios institucijoms, buvo perduotas centrinės valdžios institucijoms bei ministerijoms, o šios pradėjo steigti centrinių valdžios institucijų teritorines įstaigas. Nuo 1995-2000 metų, pakeitus valstybės teritorinį administracinį suskirstymą ir įsteigus apskritis, dalis savivaldybių funkcijų sumažėjo, kadangi buvo perduotos apskričių viršininkų institucijų ir pavaldžių įstaigų kompetencijai. Prefekto tipo teritoriniams valstybinio administravimo subjektams buvo perduotos kompetencijos, susijusios su žemės reforma, žemės ūkiu, nekilnojamojo turto nuosavybės teisių atkūrimu ir kitos. Vietos savivaldybių funkcijų decentralizavimo pokytis įvyko tik 2000 metais, padidinus tiek savivaldybių savarankiškas funkcijas, tiek valstybės pavestas funkcijas. Nuo 2009 metų vėl pastebėta funkcijų centralizavimo tendencija, dalis savivaldybėms priklaususių savarankiškųjų funkcijų (bendrasis ugdymas, profesinis mokymas, švietimo įstaigų organizaciniai klausimai ir kt.) perduota ministerijoms ar kitoms institucijoms, teigiant, kad toks sprendimas palengvins valstybės finansinę naštą. 2010 metais, panaikinus apskritis, tik 8 iš 40 funkcijų, kurios iki reformos buvo priskirtos apskričių viršininkų kompetencijai atiteko savivaldybių žinion. Savivaldybių kompetencijai priskirtas žemės ūkio valdymas ir socialinės bei kultūrinės paskirties įstaigos (Astrauskas 2013, 130-131). Remiantis aktualia LR vietos savivaldos įstatymo (2008 Nr. X-1722) redakcija savivaldybės turi priskirtas 44 savarankiškas kompetencijas bei 36 valstybės perduotas kompetencijas. Dėl ribotos darbo apimties, išsamus savarankiškųjų ir valstybinių savivaldybių funkcijų sąrašas pateikiamas šio baigiamojo darbo prieduose (4 priedas).

Vietos savivaldybių finansų sistema. Vietos savivaldybių finansų sistema – tai vietos savivaldybei būdingas finansų valdymo modelis, kurį sudaro įvairūs finansiniai ištekliai (elementai), jų valdymo įrankiai bei priemonės (Sivak 2014; Davulis 2006). Vietos savivaldybių finansų sistemą sudaro šie elementai (Davulis 2006; Onaitytė 2003; Balvočiūtė ir Makauskaitė 2012):

- **Mokestinės pajamos** – pajamos iš savivaldybėms priskirtų mokesčių ir valstybės bendrųjų mokesčių dalies. Jos yra skirtos vietos savivaldybių savarankiškoms funkcijoms padengti (Davulis 2006, 41; Balvočiūtė ir Makauskaitė 2012, 39);
- **Nemokestinės pajamos** – pajamos, gautos iš savivaldybės turto, vietinių rinkliavų, baudų ir kitų nemokestinių šaltinių (Davulis 2006, 41);
- **Einamosios išlaidos** – išlaidos, skirtos savivaldybės darbuotojų darbo užmokesčiui mokėti bei perkamų prekių išlaidoms padengti (Onaitytė 2003);
- **Investicinės išlaidos** – stambiems investiciniams projektams finansuoti skirtos išlaidos, kapitalinės išlaidos, pavyzdžiui, keliams tiesti, uostams statyti ir kita (Onaitytė 2003);
- **Skolinimasis** – nepavykus subalansuoti savivaldybių biudžeto pajamų ir išlaidų, savivaldybės gali imti paskolas. Trumpalaikes paskolas galima imti laikinam pinigų trūkumui padengti, ilgalaikes – investiciniams projektams finansuoti (Davulis 2006, 41);
- **Pajamų išlyginimo sistema** – šis valstybės taikomas mechanizmas reiškia, kad gyventojų pajamų mokestis, surenkamas iš savivaldybės gyventojų, viršijus tam tikrą jo dalį, atskaitomas į valstybės išdą ir vėliau yra perskirstomas, atsižvelgiant į savivaldybių finansinę situaciją (Civinskas ir Tolvaišis 2006, 89).

Mokslininkai, nagrinėjantys vietos savivaldybių sistemą ir atskirus jos elementus, neretai aktualizuoja per žemą savivaldybių finansinio savarankiškumo problemą, teigdami, kad savivaldybėms nėra palikta teisė pačioms, be valstybinio reguliavimo nuspręsti, kur panaudoti biudžeto lėšas (Astrauskas 2015; Urmonas ir Novikovas 2011). Tačiau, yra įvairių būdų, kaip savivaldybių finansų sistemoje gali reikštis finansinis savarankiškumas. Mokestinių pajamų atžvilgiu finansinis savarankiškumas reiškiasi tuo, kad savivaldybės pačios gali nustatyti mokesčių, taikomų savivaldybės gyventojams, dydį. Tarkime, vietos mokesčiai yra bene didžiausias finansinio savarankiškumo požymis. Nemokestinių pajamų atžvilgiu, finansinis savarankiškumas – savivaldybėms suteikta teisė nustatyti piniginių prievolių dydį savivaldybės gyventojams. Skolinimasis – savivaldybės turi teisę skolintis lėšų kapitalo investicijoms. Nors yra nustatomi skolinimosi tikslai ir lubos, nepaisant šių apribojimų, savivaldybės yra laisvos skolintis lėšas (Urmonas ir Novikovas 2011, 1026-1027). Savivaldybių išlaidų atžvilgiu, finansinis savarankiškumas labiausiai reiškiasi tų pajamų, kurios yra surinktos mokestinėmis bei nemokestinėmis pajamomis, kadangi pajamų, gautų, kaip valstybės dotacijos, panaudojimas, yra griežtai reglamentuotas įstatymais (Balvočiūtė ir Makauskaitė 2012, 40).

Dabartinę Lietuvos vietos savivaldybių finansinę sistemą sudaro 60 atskirų savivaldybių biudžetų, kurie yra tvirtinimi vietos savivaldybės tarybos. Kasmet tvirtinamuose biudžetuose atsispindi vietos

savivaldybės pajamų bei išlaidų, funkcijoms atlikti, suma. Savivaldybių biudžetą sudaro trijų rūšių pajamos: mokestinės pajamos, nemokestinės pajamos bei valstybės dotacijos. Mokestines pajamas savivaldybės gauna iš joms priskirtų mokesčių: kiekvienai savivaldybei numatytos gyventojų pajamų mokesčio dalies (proc.), žemės mokesčio, paveldimo turto mokesčio, nekilnojamojo turto mokesčio, prekių ir paslaugų mokesčių ir kitų įstatyme numatytų mokestinių pajamų. Nemokestinės pajamos sudaro iš savivaldybės turto, baudų, rinkliavų, savivaldybių biudžetinių įstaigų surinktos pajamos ir kiti pajamų šaltiniai (Balvočiūtė ir Makauskaitė 2012, 40; LR vietos savivaldos įstatymas 2008 Nr. X-1722). Valstybės dotacija gali būti bendroji arba tikslinė. Bendroji dotacija yra skirta gyventojų pajamų mokesčiui išlyginti, savivaldybių pajamų bei išlaidų struktūrai išlyginti. Tikslinę dotaciją valstybė skiria valstybinėms funkcijoms atlikti, mokinio krepšeliui finansuoti bei Seimo ir Vyriausybės priimtoms programoms vykdyti (LR savivaldybių biudžetų pajamų... 2001 Nr. IX-566). Galima teigti, kad valstybės dotacijos užima didžiausią pajamų dalį (Civinskas ir Tolvaišis 2006, 89). Mokestinės ir nemokestinės pajamos yra nuosavos lėšos, o visos nepanaudotos tikslinės dotacijos turi būti gražintos valstybei. Surinktas mokestines bei nemokestines pajamas, išskyrus gyventojų pajamų mokestį ir mokestį už prekes ir paslaugas, į savivaldybių biudžetą perveda Valstybinė mokesčių inspekcija (Balvočiūtė ir Makauskaitė 2012, 39-40). Valstybės dotacijas savivaldybėms Finansų ministerija perveda kas ketvirtį lygiomis dalimis (LR savivaldybių biudžetų pajamų... 2001 Nr. IX-566). Taip pat savivaldybės turi teisę skolintis, nors ir atsižvelgiant į gana griežtą skolinimosi kontrolės sistemą (Balvočiūtė ir Makauskaitė 2012, 50). Lietuvoje veikia finansinio išlyginimo sistema, kurios tikslas – paremti mažiau finansiškai aprūpintas savivaldybes. Centrinės valdžios institucijų savivaldybės yra suskirstomos į donores ir recipientes. Ekonomiškai pajėgesnių savivaldybių (donorių) lėšos yra atskaitomos į šalies biudžetą ir perskirstomos nepakankamai pajamų surenkančioms savivaldybėms (recipientėms) (Civinskas ir Tolvaišis 2006, 92). Susidarius savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumams, valstybė savivaldybėms skiria dotacijas, skirtas išlyginti pajamų ir išlaidų skirtumus tarp savivaldybių (Bivainis ir Butkevičius 2003, 39; Davulis 2006, 42). Kadangi didžiąją savivaldybių biudžeto dalį sudaro valstybės dotacijos, savivaldybių finansinis savarankiškumas išlieka ganėtinai mažas (Astrauskas 2015, 612). Savivaldybių finansinis savarankiškumas pasireiškia gautų mokestinių bei nemokestinių pajamų atžvilgiu, kadangi savivaldybės turi teisę nuspręsti, kaip šios lėšos bus naudojamos. Kai kuriais atvejais, pavyzdžiui, vietos mokesčių bei rinkliavų atveju, savivaldybių finansinį savarankiškumą užtikrina šių mokesčių nustatymo dydis. Nuo 2007 metų savivaldybių tarybos sprendžia nekilnojamojo turto mokesčio tarifo dydį, kuris gali būti nuo 0,3 iki 1 proc., apskaičiuojamą nuo nekilnojamojo turto vertės (Urmonas ir Novikovas 2011, 1026). Taip pat savivaldybių tarybos turi teisę nuspręsti savivaldybės gyvenamųjų patalpų nuomos mokesčio dydį,

savivaldybės kontroliuojamų įmonių, biudžetinių bei viešųjų įstaigų teikiamų paslaugų kainas ir tarifus, centralizuotai teikiamos šilumos bei vandens kainas (LR vietos savivaldos įstatymas 2008 Nr. X-1722).

Piliečių įtraukimo į vietos savivaldą (vietos reikalų tvarkymą) formos. Nagrinėjant mokslinę literatūrą, galima rasti įvairių formų, kuriomis piliečiai gali dalyvauti vietos reikalų tvarkyme. Išskiriamos šios dalyvavimo vietos reikalų tvarkyme formos: rinkimai, sueigos (susirinkimai), peticijos, apklausos, viešieji svarstymai, seniūnijų bendruomenių atstovų ir tarybų rinkimas, dalyvavimas laikinosiose komisijose, dalyvavimas savivaldybės merų ataskaitų pristatymuose, bendruomeninių bei visuomeninių organizacijų steigimas (Astrauskas 2002, 77; 2015, 612; Baltušnikienė ir Astrauskas 2009, 12) R. Tijūnaitienė (2013, 80-82), be minėtų formų, išskiria šias piliečių dalyvavimo vietos reikalų tvarkyme formas: referendumus, piliečių dalyvavimą savivaldybės posėdžiuose, elektroninius susirinkimus ir kt.

Lietuvoje taikomos beveik visos piliečių tiesioginio dalyvavimo formos (Astrauskas 2015, 612). Savivaldybių gyventojai turi galimybę steigti bendruomenines organizacijas ir aktualiems klausimams spręsti organizuoti susirinkimus, viešus svarstymus, apklausas. Savivaldybių gyventojams yra suteikta teisė rinkti savivaldybių tarybų narius bei merą, dalyvauti laikinųjų komisijų sudėtyje, savivaldybės posėdžiuose, savivaldybės veiklos ataskaitos pristatyme, teikti savivaldybės tarybai arba merui peticijas su reikalavimais ar siūlymais (LR vietos savivaldos įstatymas 2008 Nr. X-1722). Nuo 2008 metų gyvenamosiose vietovėse ar jų dalyse yra steigiamos seniūnaitijos, kurių gyventojai renka seniūnaičius (Astrauskas 2015, 612). Viena iš pagrindinių seniūnaičių funkcijų – atstovauti gyvenamosios bendruomenės ar jos dalies interesus savivaldybės institucijose, dalyvauti savivaldybės tarybos posėdžiuose, kuriuose svarstomi klausimai, aktualūs seniūnaičio atstovajamai bendruomenei ir kt. Seniūnaitis įsipareigoja dalyvauti seniūnaičių sueigoje, kurioje susirenka visų seniūnijos teritorijoje įsikusių seniūnaitijų seniūnaičiai. Pagrindinis sueigos uždavinys – aptarti seniūnijos metinį veiklos plano projektą ir susitarti dėl šio plano įgyvendinimo ataskaitos. Sprendimai, primami sueigos metu yra rekomendacinio pobūdžio, tačiau jie turi būti įvertinti savivaldybės institucijose ar svarstomi savivaldybės tarybos posėdžiuose (LR vietos savivaldos įstatymas 2008 Nr. X-1722).

Išanalizavus įvairius mokslinius šaltinius bei teisės aktus, galima teigti, kad Lietuvos vietos savivaldos sistema yra tarsi „gyvas“, nuolat besikeičiantis organizmas. Tokia išvada darytina, dėl ribotos darbo apimties, išanalizavus tam tikrus (ne visus) vietos savivaldos sistemos elementus ir jų kaitą: valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemą, vietos savivaldos organizacinę struktūrą, vietos savivaldybių kompetencijų, savivaldybių finansinę sistemą, akcentuojant savivaldybių finansinį savarankiškumą bei piliečių įtraukimo į vietos savivaldą formas.

2. PENKIOLIKTOSIOS IR ŠEŠIOLIKTOSIOS VYRIAUSYBĖS SIEKIŲ, VEIKLOS IR REZULTATŲ PALYGINIMO TYRIMO METODOLOGIJA

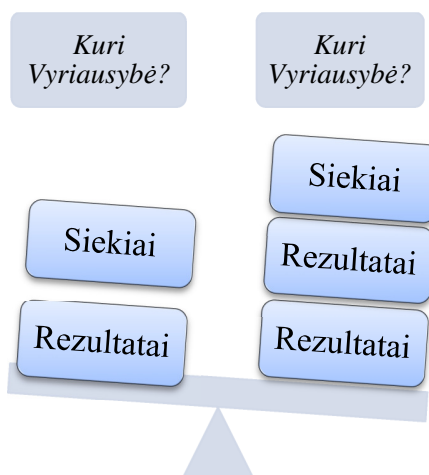
2.1. Tyrimo metodologijos pagrindimas

Ruošiantis tyrimui atlikta mokslinės literatūros bei teisės aktų analizė, kuria buvo siekiama išsiaiškinti Vyriausybės sampratą, formavimą, sudėtį bei programos rengimą Lietuvoje. Vyriausybės samprata bei formavimo procesas analizuotas remiantis LR Konstitucija (1992 Nr. 220-0), LR Konstitucinio Teismo nutarimu „Dėl.. (2004 Byla Nr. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03), LR Vyriausybės įstatymu (1998 Nr. VIII-717) bei LR Seimo statutu (1998 Nr. VIII-1000). Vyriausybės programos samprata bei forma ištirta remiantis LR Vyriausybės įstatymu (1998 Nr. VIII-717) bei LR Konstitucinio Teismo sprendimu „Dėl.. (1998 Byla Nr. 19/97). Vyriausybės programos vieta strateginio planavimo dokumentų sistemoje išsiaiškinta remiantis Strateginio planavimo metodika (2002 Nr. 827) bei V. Kiurienės (2014) ir E. Rimkutės, I. Kirstukaitės ir J. Šiuoždinienės (2015) moksliniai darbai. Tokiu būdu suformuotas platus požiūris į Vyriausybės veiklą, vieno svarbiausių Vyriausybės dokumentų – jos programos rengimo procesą ir bei dokumento sandarą. Vyriausybės programą įgyvendinantys dokumentai išanalizuoti remiantis LR Vyriausybės įstatymu (1998 Nr. VIII-717), LR Vyriausybės darbo reglamentu (2017 Nr. 409), Strateginio planavimo metodika (2002 Nr. 827), LR Seimo statutu (1998 Nr. VIII-1000). Šioje sistemoje pavaizduotų dokumentų analizė padės išsiaiškinti į Vyriausybių vykdytą veiklą bei pasiektus rezultatus. Vietos savivaldos samprata atskleista remiantis J. Sivak (2014), S. Hong (2017), Q. Mayne ir E. Vigoda-Gadot (2018), D. Swindell, J. Svava ir C. Stenberg (2018). Vietos savivaldos sistema Lietuvoje analizuota remiantis A. Astrausko (2002; 2004; 2011; 2013; 2015) A. Lazauskienės (2016), A. Urmono ir A. Novikovo (2011), R. Civinsko ir L. Tolvaišio (2006) ir kitų mokslininkų darbais.

Tyrimo tikslas: Išanalizavus penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, veiklą ir pasiektus rezultatus vietos savivaldos tobulinimo srityje nustatyti, kuri iš pasirinktų Vyriausybių užsibrėžė reikšmingesnius (darančius didesnę poveikį) vietos savivaldos sistemos tobulinimo siekius ir daugiau nuveikė jų siekdama bei iširti, kaip tiriamos Vyriausybės užtikrina vietos savivaldos sistemos tobulinimo politikos tęstinumą? (7 pav.)

Tyrimo tikslą detalizuojantys uždaviniai:

- 1) Ištirti ir palyginti penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, veiklą ir pasiektus rezultatus vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje, taip pat palyginti šių Vyriausybių programą įgyvendinančius dokumentus.
- 2) Ištirti, ar ir kaip pasireiškia politikos tęstinumas vietos savivaldos sistemos srityje, palyginus penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės veiklą.



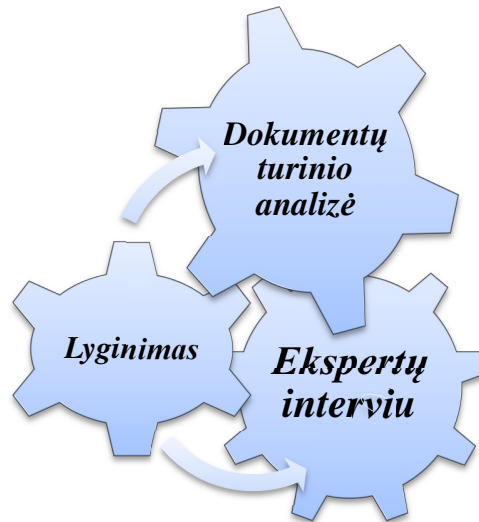
7 pav. Tyrimo tikslo iliustracija. Sudaryta darbo autorės

2.2. Tyrimo metodai

Tyrimui atlikti pasirinkta kokybinių metodų trianguliacija. Kokybiniai tyrimo metodai reiškia, kad nagrinėjant tam tikrą atvejį, bus atliekama kokybinė tiriamojo objekto analizė, o gaunami rezultatai suteikia išsamią informaciją apie nagrinėjamą reiškinį (Tidikis 2003, 355). Anot I. Gaižauskaitės ir N. Valavičienės (2016, 37), kokybinis tyrimas leidžia detaliai išsiaiškinti tiriamojo objekto prasmę bei jo buvimo kontekstą.

Trianguliacija – tai tyrimo būdas, kurį atliekant taikomi keli skirtingi tyrimo metodai. Taikant šį tyrimą į analizuojamą reiškinį leidžiama pasižiūrėti iš keletos pusių, siekiant gauti patikimesnius ir objektyvesnius tyrimo rezultatus. Skirtingi metodai vienas kitą papildo, padeda išvengti metodų ribotumo (Kardelis 2016, 313). Tyrime derinami šie metodai: ekspertų interviu, dokumentų turinio analizė, lyginimas (8 pav.). Svarbiausias tyrimo metodas – ekspertų interviu. Interviu – tai metodas, kuriuo siekiama apklausti ir surinkti informaciją, nusakančią dalyvių nuomonę, požiūrį, patirtį apie tiriamąjį objektą (Gaižauskaitė ir Valavičienė 2016, 15). Atliekant ekspertų interviu yra apklausiamas kokios nors srities profesionalas, pasižymintis puikiomis tos srities žiniomis ir patirtimi. Atlikus šį interviu, gauta informacija reprezentuoja eksperto profesinio lauko ar organizacijos nuomonę (Gaižauskaitė ir

Valavičienė 2016, 211). Naudojant ekspertų interviu metodą, siekiama ištirti, kaip skirtingi suinteresuotieji asmenys vertina penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, veiklą ir rezultatus vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje.



8 pav. Tyrimo metodai

Dokumentų turinio analizė yra dokumentų tyrimo būdas, kai tyrėjas, nagrinėdamas dokumento turinį išsirenka jam reikšmingus elementus ir rengia apibendrinančias išvadas (Kardelis 2016, 285). Šiame tyrime dokumentų turinio analize bus siekiama ištirti keletą svarbių aspektų:

- 1) Vyriausybės programose užfiksuotus vietos savivaldos sistemos tobulinimo siekius;
- 2) Vyriausybės programą įgyvendinančius dokumentus, kuriais įgyvendinami Vyriausybės programose užfiksuoti vietos savivaldos sistemos tobulinimo siekiai;
- 3) Dokumentus, kuriuose galima identifikuoti Vyriausybių pasiektus rezultatus vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje.

Kadangi baigiamajame darbe analizuojamos dvi pasirinktos Vyriausybės, neišvengiamai reikalingas dar vienas metodas – lyginimas. Anot R. Tidikio (2003, 415), naudojant šį metodą elementai gretinami, siejami ir tai padeda suvokti analizuojamų objektų vienodumą ir skirtingumą.

Taigi, lyginimo metodas bus naudojamas, siekiant palyginti penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, veiklą ir rezultatus. Tyrimo duomenų analizės metodu pasirinktas teksto analizės būdas. Ekspertų interviu metu gauti duomenys analizuojami fiksuojant panašius respondentų pasisakymus ir juos grupuojant į kategorijas.

Minėti metodai pasirinkti dėl išsikelto tyrimo tikslo ir uždavinių, siekiant įvairiapusiškai įvertinti ir palyginti penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, veiklą ir pasiektus rezultatus vietos

savivaldos sistemos tobulinimo srityje bei identifikuoti, ar ir kaip pasireiškia politikos tęstinumas vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje.

2.3. Tyrimo instrumentas ir imtis

Pasirinktas **tyrimo instrumentas** yra struktūruotas atvirų klausimų interviu, vykdomas žodžiu arba raštu, priklausomai nuo respondentų pageidavimo. Ekspertų klausimų anketa sudaryta iš 9 klausimų. Taip pat prie anketos pridedama penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekių ir rezultatų analizė, pateikta lentelės forma (5 priedas). 1, 2, 3, 4, 5 klausimyne pateiktų klausimų tikslas – išsiaiškinti, kuri iš tiriamų Vyriausybių, ekspertų nuomone, užsibrėžė reikšmingesnius, darančius didesnę poveikį siekius, keičiant vietos savivaldos sistemą. 6, 7, 8 klausimai skirti palyginti tiriamų Vyriausybių pasiektus rezultatus vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje. 9 klausimo tikslas – išsiaiškinti ekspertų nuomonę, dėl tiriamų Vyriausybių vykdytos politikos tęstinumo vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje.

Tiriamųjų imtis, ekspertškumo kriterijai. Remiantis R. Tidikiu (2003, 515), paprastai ekspertų grupę sudaro 5-7 ekspertai. Šiame tyrime trūkstamą informaciją apie tiriamąjį objektą numatoma surinkti apklausiant 8 respondentus. Tyrime dalyvavę respondentai pasirenkami pagal nustatytus ekspertškumo kriterijų – darbinę patirtį šiose insitucijose ir įstaigose:

- 1) **LR Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komitete.** LR Seimo valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas pasirinktas, kadangi atlieka vietos savivaldos teisinį reglamentavimą.
- 2) **LR vidaus reikalų ministerijoje.** Ši institucija pasirinkta, kadangi formuoja ir įgyvendina valstybės politiką vietos savivaldos srityje.
- 3) **Lietuvos savivaldybių asociacijoje.** Lietuvos savivaldybių asociacijai pasirinkta, kadangi jungia visas Lietuvos miestų ir rajonų savivaldybes, atstovauja jų bendriems interesams, sprendžia klausimus, kurie aktualūs visoms savivaldybėms.
- 4) **Mokslininkų, tyrinėjančių viešąjį administravimą, viešąją politiką, vietos savivaldą, tarpe.** Mokslininkai pasirinkti, siekiant mokslinio, objektyvaus viešosios politikos vertinimo.

Svarbu pabrėžti, kad nors buvo dedamos didelės pastangos apklausti 8 ekspertus, tyrime dalyvauti sutiko 7 ekspertai. Vienas ekspertas, kuris turėjo atstovauti LR Vidaus reikalų ministeriją, tyrime dalyvauti atsisakė. Tyrime dalyvavusių respondentų charakteristika apžvelgiama 3 lentelėje.

3 lentelė. Tyrime dalyvavusių respondentų charakteristika

Respondento kodas	Atstovaujama institucija, įstaiga	Pareigos
K1	LR Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas	Komiteto pirmininkas
K2	LR Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas	Komiteto narys
V1	LR vidaus reikalų ministerija	Viešojo valdymo politikos departamento darbuotojas
S1	Lietuvos savivaldybių asociacija	Savivaldybės meras
S2	Lietuvos savivaldybių asociacija	Patarėjas
M1	Mykolo Romerio universitetas	Viešojo administravimo instituto profesorius
M2	Mykolo Romerio universitetas	Viešojo administravimo instituto profesorius

Sudaryta darbo autorės.

2.4. Tyrimo organizavimas ir etika

Prieš apklausiant informantus, buvo atlikta teisės aktų turinio analizė. Šios analizės metu gauti duomenys, susiję su penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekiais, veikla bei rezultatais, vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje. Ekspertų interviu (raštu arba žodžiu) buvo atliktas 2018 metų spalio – 2019 metų kovo mėnesiais, apklausiant 7 informantus pagal iš anksto parengtus klausimus (5 priedas). Atlikus ekspertų interviu buvo gauti duomenys apie ekspertų nuomone svarbiausius penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius vietos savivaldos tobulinimo srityje, išsiaiškinta, kuri Vyriausybė užsibrėžė reikšmingesnius vietos savivaldos tobulinimo siekius. Naudojant ekspertų interviu metodą, ištirtas penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės vietos savivaldos tobulinimo srityje siekių bei rezultatų vertinimas. Lyginant penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės veiklą bei rezultatus, išsiaiškinta, ar ir kaip pasireiškia politikos vietos savivaldos tobulinimo srityje tęstinumas. Ekspertų atsakymai pateikiami 6 bei 7 priede. Tiek rengiantis tyrimui, tiek atliekant tyrimą, buvo laikomasi mokslinės etikos principų. Visi 7 informantai tyrime dalyvavo laisvanoriškai. Įvertinus pasirinkto ekspertų interviu metodo specifiškumą bei baigiamojo darbo tyrimo tikslus ir uždavinius, nuspręsta neskelbti visų tyrime dalyvavusių ekspertų vardų ir pavardžių. Tyrime dalyvavę respondentai atrinkti pagal ekspertiškumo kriterijus, taip pat baigiamajame darbe nurodyta jų charakteristika. Interviu metu tyrėjas laikėsi neutralios pozicijos, nesiekė respondentams daryti įtakos, įrodyti savo nuomonės, neįsivėlė į ginčą ar diskusiją.

3. PENKIOLIKTOSIOS IR ŠEŠIOLIKTOSIOS VYRIAUSYBĖS SIEKIŲ, VEIKLOS IR REZULTATŲ PALYGINIMO TYRIMO REZULTATAI

3.1. Penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekių, veiklos ir rezultatų vertinimas valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos srityje

Atlikus penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės programų analizę, matyti, kad tik penkioliktoji Vyriausybės numatė du reikšmingus siekius valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos srityje (4 lentelė). Šešioliktoji Vyriausybė konkrečių siekių, susijusių su valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos srityje, nenumatė.

4 lentelė. Penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės programoje numatyti siekiai valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos srityje

Penkioliktosios Vyriausybės programoje numatyti siekiai	Šešioliktosios Vyriausybės programoje numatyti siekiai
Nr.1 Panaikinti apskritys ir jų pagrindu įkurti regionus, kuriems atstovaus Regionų plėtros tarybos.	(Vyriausybės programoje siekių nenumatyta)
Nr.2 Suformuoti regionus, atitinkančius Europos Sąjungos teritorinių statistinių vienetų nomenklatūros antrąjį lygį (NUTS 2).	

Sudaryta darbo autorės pagal (LR Seimo nutarimas „Dėl... 2008 Nr. XI-52)

Ekspertų interviu gauti duomenys parodė, kad penkioliktosios Vyriausybės siekiai vertinami nevienareikšmiškai, tačiau daugumos ekspertų nuomone – reikšmingi bei darantys poveikį vietos savivaldos sistemai. Ekspertų K1, K2, S1, S2 teigimu, siekis panaikinti apskritys vertinamas kaip teigiamas, reikšmingas sprendimas. Eksperto V1 teigimu, aptariamasis siekis yra vienas reikšmingiausių, darančių itin reikšmingą poveikį vietos savivaldos sistemai, vertinant laikotarpį nuo 2000 metų. Išskirtina eksperto M1 nuomonė: „Vertinu dviprasmiškai nes: tokios apskritys, kurios dubliavo savivaldybių administracijų funkcijas buvo tikrai nereikalingos, bet jei jos būtų veikusios decentralizacijos principu, t.y perėmusios ir vykdžiusios centrinės valdžios funkcijas yra reikalingos. Tuo jos prisidėtų ir prie regioninės politikos aktyvinimo nes juk nuo administravimo decentralizavimo galima pereiti ir prie ekonominio vystymosi regionalizavimo, t.y tai, kas yra regioninė politika. Dabar regioninės politikos yra tik teoriniai apibrėžimai, o ne realus įgyvendinimas..Tad ir apskričių pavadinimas regionais yra butaforinis veiksmas.“ (cit. pgl: 6 priedas). Ekspertas M2 neįvardijo šio siekio vertinimo.

Siekiant įgyvendinti penkioliktosios Vyriausybės programos siekį Nr. 1, Vyriausybė apskričių reformos vykdymą pradėjo 2009 metais. Pagrindinė Vyriausybės veikla yra susijusi su teisės aktų derinimu. 2009 metais buvo priimtas LR apskrities valdymo, jį keitusių bei su juo susijusių įstatymų pripažinimo netekusiais galios įstatymas (2009 Nr. XI-318), kuriame numatyta pripažinti netekusiais galios įstatymus, kurie susiję su apskričių valdymu bei įpareigoja Vyriausybę, kitas valstybės ir savivaldybių institucijas ir įstaigas priimti reikiamus teisės aktus. 2010 metais buvo priimtas LR regioninės plėtros įstatymo 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas (2010 Nr. XI-735), kuriame numatyta, jog nuo 2011 m. sausio 1 d. steigiamas Regioninės plėtros departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, kurio tikslas – įgyvendinti nacionalinę regioninę politiką. Įteisinta, jog Regioninės plėtros departamentas turės teritorinius padalinius - Regionų plėtros tarybas, kurios veiks regionuose. Taip pat pakeista Regionų plėtros tarybų sudėtis – vietoj apskričių viršininkų, Vyriausybė deleguoja savo atstovus, taip pat į tarybų sudėtį įtraukiami regionui priklausančių savivaldybių merai ir deleguoti savivaldybių tarybų nariai. 2010 priimtas LR teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 1, 2, 3, 7-1, 9, 13 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas (2010 Nr. XI-709), kuriame numatyta, kad apskrityse valdymą organizuoja Vyriausybė, taip pat tam tikrų funkcijų perdavimas savivaldybėms. 2010 metais priimtas LR apskrities valdymo įstatymo ir jį keitusių įstatymų pripažinimo netekusiais galios įstatymo 2 straipsnio pakeitimo įstatymas (2010 Nr. XI-847), kuriame įtvirtinta nuostata, kad apskričių viršininkų, jų pavaduotojų pareigybės bei apskričių administracijos yra naikinamos. Įgyvendinant Vyriausybės siekį Nr. 1, panaikinti apskričių viršininkų įgaliojimai ir jų administracijos, tačiau apskritys kaip administraciniai teritoriniai vienetai liko. Apskričių pagrindu įkūrus regionus, numatyta, kad juose veiks Regionų plėtros tarybos.

Siekiant įgyvendinti penkioliktosios Vyriausybės programos siekį Nr. 2, galima teigti, jog Vyriausybės programą įgyvendinančiuose dokumentuose, veiklos ataskaitose, teisės aktuose ir kituose dokumentuose, nebuvo numatyta konkrečių darbų, kuriais būtų siekiama performuluoti regionus pagal Europos Sąjungos teritorinių statistinių vienetų nomenklatūros antrąjį NUTS 2 lygį. Taigi, įgyvendinant šį siekį, Vyriausybei pavyko įkurti regionus, tačiau buvusių apskričių teritorijų pagrindu. Reikšmingas siekis, performuluoti regionus pagal Europos Sąjungos teritorinių statistinių vienetų nomenklatūros standartus, neįgyvendintas.

Penkioliktosios Vyriausybės pasiektus rezultatus ekspertai vertina gana skirtingai. Ekspertų M1 ir M2 teigimu, penkioliktosios Vyriausybės pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldos sistemą. Eksperto M1 nuomone, ši reforma sąlygojo tik teorinį pokytį - apskrities pavadinimas pakeistas į regiono

pavadinimą, todėl esminio pokyčio nepasiekė. Eksperto K1 manymu: „<...> sprendimas buvo geras tik iki galo neišdirbtas ir nesuderintas su visa valstybės valdymo sistema.“ (cit. pgl: 6 priedas). Eksperto K2 vertinimu – iš esmės keičia vietos savivaldos sistemą. Eksperto S1 manymu: „Kubiliaus Vyriausybė <...> veikė krizės akivaizdoje. Žinoma, tvirtinant Vyriausybės programą, 2008-12-09 Seime jie dar nežinojo visų artėjančios krizės grėsmių. Buvo panaikintos apskritys, nemaža dalis funkcijų perduota savivaldai, bėda tik ta, kad kartu perduoti finansiniai resursai buvo nepakankami.“ (cit. pgl: 6 priedas). Taigi, eksperto vertinimu, įgyvendinti pokyčiai iš esmės keičia vietos savivaldos sistemą, kadangi didelę įtaką pasiektų rezultatų vertinimui daro tai, kad penkioliktoji Vyriausybė dirbo ekonominės krizės laikotarpiu. Eksperto S2 vertinimu, pokyčiai nežymiai keičia vietos savivaldos sistemą: „reforma įgyvendinta perskirstant apskričių viršininkų funkcijas tarp valstybinės valdžios ir savivaldybių institucijų, tačiau naujų funkcijų savivaldybėms perduodama palyginti nedaug. Kadangi ir apskritys, ir savivaldybės turėjo įgaliojimus švietimo, socialinės apsaugos, sveikatos apsaugos, statinių naudojimo priežiūros, statybos leidimų išdavimo ir kt. srityse, buvo patikslintas dalies funkcijų turinys (pvz.: savivaldybės turės papildomus įgaliojimus vykdyti ypatingų statinių ir valstybinės reikšmės ir rizikos objektuose esančių statinių naudojimo priežiūrą bei tapo atsakingos už visų statybos leidimų išdavimą (įskaitant statinius kelių savivaldybių valdomoje teritorijoje ir statinius skirtus krašto apsaugos reikmėms) bei perduota dalis švietimo, socialinės apsaugos, sveikatos priežiūros įstaigų ir kt. įstaigų. Regionų plėtros tarybos veikė iki reformos, jos veikia ir po reformos, taip apt vis akivaizdžiau jaučiamas būtinumas turėti regioninio lygmens valdymo grandį“ (cit. pgl: 6 priedas). Eksperto V1 manymu, pasiekti rezultatai iš esmės keičia vietos savivaldos sistemą, kadangi savivaldybėms buvo priskirta naujų funkcijų. Teritorinis regionų dydis neperformuluotas, kadangi yra esamas dydis yra susijęs su Europos Sąjungos struktūrinės paramos įsisavinimu. Eksperto V1 vertinimu, šis siekis: „<...> labiau politinis sprendimas nei racionalus, paskaičiuotas.“ (cit. pgl: 7 priedas). Taigi, ekspertų nuomonės apie pasiektus rezultatus skirtingos. Vienodų vertinimų tarp tas pačias institucijas ar įstaigas atstovaujančias ekspertų rasta tik mokslininkų tarpe. Mokslininkų teigimu, pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldos sistemą. Kiti ekspertai rezultatus vertina nuo nežymiai keičiančių vietos savivaldą iki iš esmės keičiančių vietos savivaldą.

Apibendrinant, daugumos ekspertų nuomone – užsibrėžti siekiai reikšmingi bei darantys poveikį vietos savivaldos sistemai. Vyriausybė iš dalies įgyvendino numatytus siekius: reglamentavo apskričių viršininkų administracijų panaikinimą, įkūrė regionus, kuriems atstovaus po reformos sustiprintos Regionų plėtros tarybos. Vyriausybei neįgyvendino siekio įkurti regionų pagal Europos Sąjungos teritorinių statistinių vienetų nomenklatūros antrąjį NUTS 2 lygį, dėl to apskritys virto regionais, tačiau be administracijos vykdomų funkcijų. Nors daugumos ekspertų vertinimu penkioliktosios Vyriausybės

siekiai vertinti kaip reikšmingi, tačiau pasiekti rezultatai vertinami skirtingai - nuo nežymiai keičiančių vietos savivaldą iki iš esmės keičiančių vietos savivaldą. Vertinant tiriamų Vyriausybių tęstinumą valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos srityje, darytina išvada, jog šešioliktoji Vyriausybė netęsė veiklos šioje srityje. Anot ekspertų, pasirinkimas netęsti ankstesnės Vyriausybės darbų, galimas dėl kitų prioritetų, politinės valios trūkumo ar pripažinimo, kad reforma buvo įgyvendinta teisingai.

3.2. Penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekių, veiklos ir rezultatų vertinimas vietos savivaldos organizacinės struktūros, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, srityje

Atlikus penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės programų analizę, matyti, jog penkioliktoji Vyriausybė numatė tris, o šešioliktoji Vyriausybė numatė du siekius vietos savivaldos organizacinės struktūros, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, srityje (5 lentelė). Lyginant konkrečius siekius, matyti, jog abi Vyriausybės programose skyrė dėmesį tiek tiesioginių merų rinkimų idėjai, tiek seniūnijos ir seniūno instituto stiprinimui. Penkioliktoji Vyriausybė siekė sudaryti galimybę savivaldybių tarybų rinkimuose dalyvauti ne tik pagal partijų sąrašus iškeltiems kandidatams, kas reiškia Vyriausybės norą didinti piliečių įsitraukimą į vietos savivaldą ir jos stiprinimą. Šešioliktoji Vyriausybė aktualizavo ne tik merų rinkimus, bet ir visą mero institutą - jo įgaliojimus bei atsakomybę. Įvertinus Vyriausybių siekius, matomas Vyriausybės darbų tęstinumas.

5 lentelė. Penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės programoje numatyti siekiai vietos savivaldos organizacinės struktūros, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, srityje

Penkioliktosios Vyriausybės programoje numatyti siekiai	Šešioliktosios Vyriausybės programoje numatyti siekiai
Nr.1 Įteisinti tiesioginius mero rinkimus.	Nr.1 Remti tiesioginius mero rinkimus, didinti merų įgaliojimus ir griežtinti jų atsakomybę.
Nr.2 Sudaryti galimybę savivaldybių tarybų rinkimuose dalyvauti ne tik pagal partijų sąrašus iškeltiems kandidatams.	Nr.2 Stiprinti seniūnų ir seniūnijų veiklos efektyvumą ir atsakomybę.
Nr.3 Plėsti seniūnijų ir seniūnų funkcijas.	

Sudaryta darbo autorės pagal (LR Seimo nutarimas „Dėl... 2008 Nr. XI-52; LR Seimo nutarimas „Dėl... 2012 Nr. XII-51)

Ištyrus penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės programos siekius, toliau bus pateikiami ekspertų vertinimai. Eksperto M1 vertinimu abiejų Vyriausybių siekiai nėra reikšmingi, kadangi: „*Tiek viena tiek kita vyriausybė atliko kosmetinius pakeitimus.*“ Eksperto M2 nuomone: „*16 Vyriausybė leido*

komitetams dalyvauti rinkimuose, bet siekia didinti mero kompetencijas ir juda pagal bendrą pasaulinę viešojo valdymo tendenciją - į centralizavimą, 15 Vyriausybė buvo didesnio decentralizavimo ir New Public Governance reformų šalininkė.“ (cit. pgl: 6 priedas). Eksperto K1 vertinimu, abiejų Vyriausybių siekiai buvo geri. Eksperto K2 vertinimu: „*Dauguma siekių yra tiesiog tęstiniai – ką užsibrėžė viena Vyriausybė, bet nespėjo įgyvendinti, tą padarė kita. Tai yra svarbu ir sveikintina.*“ (cit. pgl: 6 priedas). Eksperto S1 vertinimu, abiejų Vyriausybių siekiai yra vienodai reikšmingi. Eksperto S2 vertinimu, reikšmingesni šešioliktosios Vyriausybės siekiai. Eksperto V1 vertinimu, abiejų Vyriausybių siekiai reikšmingi, kadangi yra labai panašūs. Taigi, dauguma ekspertų mano, kad abiejų Vyriausybių siekiai yra vienodai reikšmingi.

Toliau, atsižvelgiant į konkrečius siekius, bus nagrinėjama penkioliktosios Vyriausybės veikla bei pasiekti rezultatai. *Siekiant įgyvendinti penkioliktosios Vyriausybės siekį Nr. 1, 2009 metais vyko įvairios diskusijos Vidaus reikalų ministerijoje ir Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komitete, dėl savivaldybių tarybų rinkimų sistemos keitimo, tiesioginių merų rinkimų įvedimo, tiesiogiai išrinktų merų ir savivaldybės tarybų santykio. 2009 metais Vidaus reikalų ministerija pateikė „Dėl vietos savivaldos modelio ir tiesioginių merų rinkimų“ projektą (LR Seimo nutarimo.. 2009 Nr. XIP-1582), kuriame numatė vietos savivaldos institucinio valdymo modelių alternatyvas, vietos savivaldybės institucijų kompetencijos pasiskirstymą, tiesiogiai išrinkto mero įgaliojimus, santykį su savivaldybės taryba ir kt. Pirmoji alternatyva – tiesiogiai išrinktas meras yra vietos savivaldybės tarybos narys, kartu ir vietos savivaldybės pirmininkas. Antroji alternatyva – tiesiogiai išrinktas meras yra vykdomoji institucija ir vietos savivaldybės vadovas. Teisės departamento išvadoje (LR Seimo kanceliarijos.. 2009 Nr. XIP – 1582) skelbiama, kad šio įstatymo nuostatos gali iškreipti teisės aktų hierarchinę sistemą, prieštarauti LR Konstitucijai ir taip pat neatitinka teisės akto parengimo formos. 2010 m. kovo 8 d. Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas pateikė „Dėl vietos savivaldos modelio ir tiesioginių merų rinkimų“ projekto (2009 Nr. XIP-1582) pataisas (LR Seimo nutarimo.. 2010 Nr. XIP-1582(2)), kuriose siūloma 2009 metų projekto (LR Seimo nutarimo.. 2009 Nr. XIP-1582) antroji alternatyva su atitinkamomis korekcijomis. Pagrindinis skirtumas – meras yra atskaitingas savivaldybės bendruomenei ir savivaldybės tarybai už sprendimų įgyvendinimą savivaldybės teritorijoje. 2010 metų kovo 16 d. pateiktas naujas LR Konstitucijos 67, 119, 122, 123, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas (2010 Nr. XIP-1811), kuriame nustatyta, kad vietos valdžią vykdo savivaldybių tarybos ir savivaldybių merai, kurie atskaitingi gyventojams ir savivaldybių taryboms. Seimo Teisės ir teisėtvarkos komitetas pritarė šiam projektui ir pateikė Seimui svarstyti, tačiau balsavimo rezultatai parodė, kad šiam projektui*

nepritarta. Taigi, Vyriausybė neįgyvendino siekio įteisinti tiesioginius merų rinkimus. Meras – tai savivaldybės tarybos pirmininkas, renkamas iš savivaldybės tarybos narių.

Siekiant įgyvendinti penkioliktosios Vyriausybės siekį Nr. 2, 2010 metų birželio 30 d., įteisintos LR savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo pakeitimo įstatymo (2010 Nr. XI-968) pataisos, kuriomis dalyvauti savivaldybių tarybų rinkimuose gali pavieniai gyventojai, neįrašyti į politinių partijų sąrašus. Numatyta, kad kandidatu į savivaldybių tarybas gali tapti asmuo, kuris, be kitų įstatyme numatytų reikalavimų, surenka atitinkamą kiekį savivaldybės rinkėjų parašų. Parašų kiekį paskelbia Vyriausioji rinkimų komisija, remiantis paskutiniaisiais rinkimų rezultatais. Reikiamas parašų kiekis yra bent 10 proc., skaičiuojant vienam savivaldybės tarybos nario mandatui, tačiau ne mažiau kaip 100 tos savivaldybės rinkėjų. Galima teigti, kad Vyriausybė įgyvendino programinę nuostatą, kuria ne tik keičia savivaldybės tarybos rinkimų sistemą, bet kartu suteikia galimybę piliečiams dalyvauti vietos savivaldoje. Šio įgyvendinto siekio rezultatu galima laikyti kandidatui numatytą parašų kiekį, reikalingą vienam savivaldybės tarybos nario mandatui.

Įgyvendinant penkioliktosios Vyriausybės siekį Nr. 3, buvo priimti keturių įstatymų pakeitimai, kuriais siekiama suteikti seniūnams didesnius įgaliojimus. LR vietos savivaldos įstatymo 7 ir 32 straipsnių pakeitimo įstatymas (cit. pgl: 2010 Nr. XI-921), numatė, kad seniūnai „7) kaimo vietovėse registruoja žemės, vandens telkinių, miško sklypų savininkų, valdytojų ir naudotojų pranešimus apie medžiojamųjų gyvūnų ir griežtai saugomų rūšių laukinių gyvūnų padarytą žalą ir teikia duomenis savivaldybės administracijos direktoriui;“. LR vietos savivaldos įstatymo 6, 7, 13, 16, 19, 20, 26, 30, 31, 32, 34, 56 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas (cit. pgl: 2010 Nr. XI-971) numatė, kad seniūnai „3) pagal kompetenciją organizuoja vaiko teisių apsaugą ir darbą su probleminėmis šeimomis, kuriose auga vaikai arba kurioms apribotos tėvų teisės į vaikus;“. LR vietos savivaldos įstatymo 6, 7 ir 32 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatyme (cit. pgl: 2011 Nr. XI-1773) įtvirtinta nuostata, kad seniūnai „16) organizuoja viešuosius darbus ir visuomenei naudingą veiklą;“. Taip pat LR vietos savivaldos įstatymo 3, 6, 13, 14, 15, 16, 20, 26, 27, 30, 31, 32, 52, 56 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatyme (cit. pgl: 2011 Nr. XI-1327) numatyta, kad seniūnai „4) kaimo vietovėse tvarko namų ūkio knygas vidaus reikalų ministro nustatyta tvarka;“. Įvertinus visus pakeitimus, galima padaryti išvadą, kad Vyriausybei pavyko formaliai padidinti seniūnų funkcijas, tačiau abejotina, ar šie pokyčiai iš esmės pakeitė seniūnijų ir seniūnų vaidmenį vietos savivaldos gyvenime.

Penkioliktosios Vyriausybės pasiektus rezultatus ekspertai vertina gana skirtingai. M1 vertinimu: „*Mero, seniūno funkcijų išplėtimas yra mažmožis ir neskatina vystyti demokratinės savivaldos.*“ (cit. pgl:

6 priedas). Eksperto M2 vertinimu, pasiekti rezultatai keičia vietos savivaldą. Eksperto K1 nuomone: „<...> pritrūko politinės valios iki galo sutvarkyti visą sistemą. Šiuo metu kaip tik jaučiam ir matom, padarytų sprendimų trūkumus ir numatom juos taisyti.“ (cit. pgl: 6 priedas). Eksperto K2 nuomone, pasiekti rezultatai iš esmės keičia vietos savivaldos sistemą. Eksperto S1 manymu, pasiekti rezultatai keičia vietos savivaldos sistemą. Eksperto S2 vertinimu, pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldą. Eksperto V1 nuomone, pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldą. Galima teigti, kad pasiekti rezultatai nežymiai keičia arba keičia vietos savivaldos sistemą.

Toliau bus atlikta šešioliktosios Vyriausybės programoje numatytų siekių analizė. *Igyvendinant šešioliktosios Vyriausybės siekį Nr. 1*, Vyriausybė nesiekė pakeisti LR Konstituciją, tačiau pasirinko paprastesnį būdą, pateikiant Seimui svarstyti įstatymų pataisas, kuriose numatė pakeisti savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, įteisinant tiesioginius merų rinkimus bei leisti kelti kandidatus į merus ne vien politinėms partijoms. 2014 m. birželio 26 d. buvo priimtas LR savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo Nr. I-532 pakeitimo įstatymas (2014 Nr. XII-966), kuriame numatyta, kad tiesiogiai išrinktu meru bus laikomas kandidatas, pirmajame rinkimų ture surinkęs daugiau kaip 50 proc. balsų, kitu atveju – bus organizuojamas antras turas. Taip pat kandidatuoti į merus leista ne tik politinių partijų kandidatams, bet ir rinkimų komitetams. Kartu su tiesioginių merų rinkimų įteisinimu, numatyta padidinti merų įgaliojimus. 2014 m. birželio 26 d. priimtas LR vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 3, 5, 10, 11, 13, 14, 16, 17, 19, 20, 22, 25, 27, 29, 40, 42, 45, 46 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 25-1 straipsniu įstatymas (2014 Nr. XII-967), kuriame numatyta, kad merui suteiktos 4 naujos kompetencijos: 1) skirti į pareigas ir atleisti iš savivaldybės biudžetinių ir viešųjų įstaigų, išskyrus mokymo įstaigas, vadovus; 2) spręsti žemės paskirties keitimo klausimą; 3) skelbti gyventojų apkaušas; 4) skirstyti savivaldybę į seniūnaitijas. Taip pat, siekiant sugriežtinti merų atsakomybę, pasikeitė mero įgaliojimų netekimo procedūra. Pagrindu pradėti mero įgaliojimų netekimo procedūrą laikomas priesakos sulaužymas arba įgaliojimų nevykdymas. Jeigu bent 1/3 tarybos narių inicijuos įgaliojimų nutūkimo procedūrą, bus sudaroma tarybos narių komisija, kuri priims išvadą dėl ar yra pagrindas pradėti įgaliojimo netekimo procedūrą. Jeigu savivaldybės taryba nuspręš, kad pagrindas yra – bus kreipiamasi į Lietuvos vyriausiąją administracinę teisimą. Teismui priėmus teigiamą išvadą, dar kartą bus organizuojamas balsavimas savivaldybės taryboje. Jeigu savivaldybės taryba 3/5 balsų dauguma pritaris išvadai – mero arba savivaldybės nario įgaliojimams nutrūks (LR vietos savivaldos įstatymo.. 2014 Nr. XII-967). Vertinant šešioliktosios Vyriausybės pasiektus rezultatus, diskutuotina, ar merų įgaliojimų padidinimas šiomis kompetencijomis yra iš esmės keičiantis mero statusą, ar daugiau formalus. Taigi, šešioliktajai Vyriausybei įgyvendinant šį siekį pavyko

įteisinti tiesioginius merų rinkimus, padidinti merų įgaliojimus bei sugriežtinti mero įgaliojimų netekimo procedūrą.

Igyvendinant šešioliktosios Vyriausybės siekį Nr. 2, baigiamojo darbo autorės nuomone, siekis „Stiprinti seniūnų ir seniūnijų veiklos efektyvumą ir atsakomybę“, suformuluotas gana abstrakčiai ir gali būti įvairiai interpretuojamas. Pagal LR Vyriausybės 2012-2016 metų programos įgyvendinimo prioritetinių priemonių patvirtinimo (LR Vyriausybės nutarimas dėl... 2013 Nr. 228) dokumente pateiktą informaciją, seniūnų ir seniūnijų veiklos efektyvumą siūloma stiprinti, peržiūrint ir patikslinant jų funkcijas, teises, atakomybę. Vienas iš Vyriausybės darbų, 2014 metais priimtas LR Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų patvirtinimo (2014 Nr. 1435), kuriame išdėstytos strateginių planų rengimo rekomendacijos savivaldybėms, skirtos savivaldybių institucijoms ir įstaigoms, taip pat ir seniūnijoms, kurios rengia metinius veiklos planus. Taip pat 2016 m. birželio 28 d. priimti LR vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 3, 4, 6, 9, 10-3, 13, 14, 15, 16, 20, 23, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 50 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 32-1 straipsniu įstatymas (2016 Nr. XII-2494), LR vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 13, 15 ir 27 straipsnių pakeitimo įstatymo Nr. XII-1887 1 straipsnio pakeitimo įstatymas (2016 Nr. XII-2495) bei lydintieji įstatymai, kuriuose reglamentuojama, kad nuo 2017 m. sausio 1 d. savivaldybių tarybos, seniūnijoms suteiks biudžetinės įstaigos arba savivaldybės administracijos filialo teisinį statusą. Taigi, Vyriausybė įgyvendino siekį Nr. 2, pateikdama rekomendacijas seniūnijoms dėl metinių veiklos planų rengimo, taip pat reglamentuojant seniūnijų teises formas. Tačiau, diskutuotina, pasirinktos priemonės gali padaryti įtaką veiklos efektyvumui.

Šešioliktosios Vyriausybės pasiektus rezultatus ekspertai vertina gana skirtingai. Mokslininkų (ekspertų M1 ir M2) vertinimu, rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldą. Anot eksperto M1: *„merų rinkimo tvarkos pakeitimas iš esmės nieko nepakeitė (nebent opozicijai sunkiau pašalinti merą, bet ar tai laimėjimas demokratijos prasme neaišku nes „nenuverčiamo mero“ principas yra beveik tapatus skiriamo mero principui (nedemokratiškos valstybės). Pagrindinis klausimas, kokias funkcijas turi vykdyti šiuolaikinis demokratinės savivaldybės meras nei buvo diskutuojamas nei yra diskutuojamas. Įsigali principas „aš pasakiau“, o ne „aš išreiškiu jūsų valią“. Seniūnaitių, be realių sprendimo priėmimo galių funkcijų įvedimas yra butaforinis ženklas.“* (cit. pgl: 6 priedas). Eksperto M2 nuomone, šešioliktoji Vyriausybė, priešingai nei penkioliktoji centralizavo valdymą. LR Seimo valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto atstovų nuomonės išsiskyrė. Eksperto K1 vertinimu, pasiekti rezultatai iš esmės keičia vietos savivaldą, kadangi buvo įteisinti tiesioginiai savivaldybių merų rinkimai. Eksperto K2 vertinimu, pasiekti rezultatai keičia vietos savivaldą. Svarbu tai, kad pamatą šios Vyriausybės darbams

padėjo ankstesnė, penkioliktoji Vyriausybė. Savivaldybių asociacijos ir Vidaus reikalų ministerijos atstovų teigimu, pasiekti rezultatai iš esmės keičia vietos savivaldos sistemą. Ekspertų S1 ir S2 teigimu, pasiekti rezultatai iš esmės keičia vietos savivaldos sistemą, ypač dėl tiesioginių merų rinkimų įteisinimo. Eksperto V1 vertinimu, pasiekti rezultatai iš esmės vietos savivaldos sistemą, nors mero galios nepasikeitė, prisidėjo keletas neesminių funkcijų. Taigi, daugumos ekspertų nuomone pasiekti šešioliktosios Vyriausybės rezultatai iš esmės keičia vietos savivaldos sistemą.

Apibendrinant, remiantis ekspertiniu vertinimu, abi tiriamos Vyriausybės užsibrėžė reikšmingus, darančius poveikį, siekius. Vertinant penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius vietos savivaldos organizacinės struktūros, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, srityje, teigtina, kad penkioliktoji Vyriausybė įgyvendino du siekius: sudarė galimybę savivaldybių tarybų rinkimuose dalyvauti ne tik pagal partijų sąrašus iškeltiems kandidatams bei padidino seniūnijų ir seniūnų funkcijas. Šešioliktoji Vyriausybė įgyvendino visus siekius: įteisino tiesioginius merų rinkimus, padidino merų veiklos įgaliojimus ir sugriežtino jų atsakomybę bei pasirinktomis priemonėmis stiprino seniūnijų veiklos efektyvumą, tačiau veikla seniūnų atsakomybės srityje nebuvo vykdoma. Ekspertų nuomonės apie pasiektus rezultatus skirtingos. Ekspertų vertinimu, penkioliktosios Vyriausybės pasiekti rezultatai nežymiai keičia arba keičia vietos savivaldos sistemą. Šešioliktoji Vyriausybė, ekspertiniu vertinimu pasiekė esminių rezultatų vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje. Kalbant apie Vyriausybių veiklos tęstinumą, šešioliktosios Vyriausybės programoje pastebėtas penkioliktosios Vyriausybės veiklos tęstinumas, kadangi šešioliktoji Vyriausybė įteisino tiesioginius merų rinkimus bei siekė peržiūrėti seniūnijų ir seniūnų veiklą.

3.3. Penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekių, veiklos ir rezultatų vertinimas vietos savivaldybių kompetencijos srityje

Išnagrinėjus penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės programas, teigtina, kad tiek penkioliktoji Vyriausybė, tiek šešioliktoji Vyriausybė numatė po du siekius (6 lentelė), kurie praplėstų savivaldybės kompetenciją. Kadangi penkioliktoji Vyriausybė vykdė apskričių naikinimo reformą, buvo numatyta iš esmės padidinti savivaldybių funkcijas, nenurodant tikslių kompetencijų. Kitas siekis pakankamai ambicingas ir konkretus - vaikų globos įstaigas priskirti savivaldybių kompetencijai. Palyginimui, šešioliktoji Vyriausybė numatė savivaldybių atsakomybei priskirti pirminės asmens sveikatos priežiūros įstaigų tinklos koordinavimą bei socialinės paramos nepasiturintiems asmenims teikimą. Verta paminėti, kad šešioliktosios Vyriausybės siekiuose matyti Vyriausybės programų

tęstinumas, kadangi socialinės paramos teikimo reforma buvo pradėta penkioliktosios Vyriausybės kadencijos metu, o šešioliktajai Vyriausybei reikėjo ją sėkmingai užbaigti.

6 lentelė. Penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės programoje numatyti siečiai vietos savivaldybių kompetencijos srityje

Penkioliktosios Vyriausybės programoje numatyti siečiai	Šešioliktosios Vyriausybės programoje numatyti siečiai
Nr.1 Apskričių reformos kontekste išplėsti savivaldybių funkcijas.	Nr.1 Savivaldybių atsakomybei priskirti pirminės asmens sveikatos priežiūros įstaigų tinklą.
Nr.2 Stacionarias vaikų globos įstaigas perduoti savivaldybių kompetencijai.	Nr.2 Socialinės paramos teikimą nuo 2014 metų priskirti prie savivaldybių savarankiškųjų funkcijų.

Sudaryta darbo autorės pagal Sudaryta darbo autorės pagal (LR Seimo nutarimas „Dėl... 2008 Nr. XI-52; LR Seimo nutarimas „Dėl... 2012 Nr. XII-51; LR Vyriausybės nutarimas „Dėl... 2013 Nr. 228)

Tyrimo dalyvavusių ekspertų vertinimai apie abiejų Vyriausybių siečius yra skirtingi. Eksperto M1 nuomone, abiejų Vyriausybių siečiai neturėtų būti vertinami kaip itin reikšmingi. Eksperto M2 vertinimu: „16 Vyriausybė laikosi švelnaus centralizavimo principų, kai tuo tarpu 15 Vyriausybė savivaldybių kompetencijos srityje rėmė didesnę decentralizavimą.“ (cit. pgl: 6 priedas). Eksperto K1 nuomone, abiejų Vyriausybių numatyti siečiai taip pat nėra reikšmingi. Eksperto K2 nuomone: „Tai, kad savivaldybėms suteikiama daugiau galių, yra gerai. Nors čia atsiranda ir kita pusė – jeigu perduodama daugiau funkcijų, tam būtina numatyti ir atitinkama finansavimą, o tai būna ne visada, todėl šią tvarką dar reikia tobulinti, keisti centrinės valdžios požiūrį į regionus, kuris dažnai būna atsainus ar paviršutiniškas. Abiejų vyriausybių pasiekimai didinant savivaldos galia reikšmingi <...>“. (cit. pgl: 6 priedas). Ekspertų S1 nuomone, reikšmingesnius siečius užsibrėžė penkioliktoji Vyriausybė. Eksperto S2 manymu, reikšmingesnius siečius užsibrėžė šešioliktoji Vyriausybė. Eksperto V1 manymu, užsibrėžti siečiai nėra esminiai. Apibendrinus ekspertų vertinimus, dauguma ekspertų mano, kad abiejų Vyriausybių siečiai nėra reikšmingi.

Toliau bus nagrinėjama penkioliktosios Vyriausybės veikla bei pasiekti rezultatai. *Siekiant įgyvendinti penkioliktosios Vyriausybės siekį Nr. 1*, priimtas LR vietos savivaldos įstatymo 6, 7, 13, 16, 19, 20, 26, 30, 31, 32, 34, 56 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas (2010 Nr. XI-971), kuriame iki apskričių reformos, apskričių viršininkams priskirtos funkcijos, perduotos savivaldybių kompetencijai. Prie savarankiškųjų savivaldybės funkcijų priskirta: 1) švietimo pagalbos teikimas mokiniui, mokytojui, mokyklai ir kt.; 2) neformaliojo švietimo organizavimas; 3) medžioklės plotų ribų keitimas; 4) geodezijos ir kartografijos darbų organizavimas ir vykdymas; 5) statinių naudojimo priežiūra; 6) adresų suteikimas ir

keitimas. Prie valstybės perduotų funkcijų priskirtos šios: 1) vaikų iki 16 metų mokymosi pagal privalomojo švietimo programas užtikrinimas; 2) prašymų atkurti nuosavybės teises į išlikusį nekilnojamąjį turtą nagrinėjimas ir sprendimų priėmimas; 3) antrinės ir tretinės sveikatos priežiūros organizavimas; 4) radiacinės saugos užtikrinimas (LR vietos savivaldos įstatymo.. 2010 Nr. XI-971). Analizuojant LR valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaitą „Apskričių viršininkų administracijų funkcijų perskirstymas“ (2011 Nr. VA-P-30-7-14) paaiškėjo, kad apskrities viršininko kompetencijai priklausė 170 funkcijų. Po reformos, dėl funkcijų dubliavimosi 75 funkcijos buvo panaikintos, 73 funkcijos buvo perduotos ministerijoms vykdyti, 14 funkcijų, susijusių su biudžetinių įstaigų perdavimu, buvo pavesta vykdyti tiek ministerijoms, tiek savivaldybėms, o 8 funkcijos buvo perduotos savivaldybėms. Ataskaitoje teigiama, kad savivaldybėms perduodant funkcijas, nebuvo perduotos pareigybės, taip pat tinkamai suplanuoti finansiniai ištekliai padėsiantys vykdyti pavestas funkcijas.

Taigi, Vyriausybė įgyvendino siekį Nr. 1, keliomis funkcijomis padidinant tiek savivaldybių savarankiškasias kompetencijas, tiek valstybės perduotas funkcijas. Perduotas funkcijas vertinant kokybiškai, manytina, kad esminių pokyčių, vietos savivaldos sistemoje neįvyko.

Siekiant įgyvendinti penkioliktosios Vyriausybės siekį Nr. 2, 2009 metais Vyriausybė Seimui pateikė LR biudžetinių įstaigų įstatymo papildymo 4-1 straipsniu įstatymo projektą (2009 Nr. XIP-807), kuriuo siūloma valstybinių vaikų globos įstaigų steigėjo funkciją perduoti savivaldybėms. Tačiau šis įstatymo projektas rengėjų buvo atsiimtas. Vykdamas apskričių reformą, 2010 m. balandžio 22 d. priėmus LR socialinių paslaugų įstatymo 2, 9, 10, 11, 13, 19, 26, 30, 34, 36, 38, 39 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir 12 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymą (2010 Nr. XI-777) numatyta, kad Socialinės apsaugos ir darbo ministerija gali būti socialinės globos įstaigų steigėja. Taigi, panaikinus apskritis, iš 33 apskrities pavaldumui priklaususių vaikų globos institucijų, 27 perduotos savivaldybėms, 6 įstaigos valstybės (Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos arba Švietimo ministerijos) priežiūrai (LR Vyriausybės nutarimas dėl... 2010 Nr. 371; Valstybės vaiko teisių.. 2011 Nr. 5-1). Vertinant pasiektus rezultatus, nors didžioji dalis vaikų globos įstaigų perduotos savivaldybėms, negalima teigti, kad vaikų globos įstaigų priežiūra tapo išskirtinai tik savivaldybėms priskirta kompetencija.

Penkioliktosios Vyriausybės pasiektus rezultatus ekspertai vertina gana skirtingai. Mokslininkų (ekspertų M1 ir M2) vertinimu, pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldos sistemą. Eksperto K1 nuomone, pasiekti rezultatai keičia vietos savivaldos sistemą. Eksperto K2 nuomone, pasiekti rezultatai iš esmės keičia vietos savivaldos sistemą. Eksperto S1 manymu, pasiekti rezultatai keičia vietos savivaldos sistemą, nors ne visi siekiai įgyvendinti. Eksperto S2 manymu, esminių pokyčių nepasiekta. Eksperto V1

nuomone, pasiekti rezultatai yra nereikšmingi. Kaip teigia ekspertas V1, stacionarūs vaikų globos namai savivaldybėms neperduoti dėl pasitikėjimo savivaldybėmis stokos. Apibendrinus ekspertų vertinimus, galima teigti, kad penkioliktoji Vyriausybė pasiekė rezultatus, kurie nežymiai keičia vietos savivaldos sistemą.

Toliau bus atlikta šešioliktosios Vyriausybės programoje numatytų siekių analizė. *Igyvendinant šešioliktosios Vyriausybės siekį Nr.1* galima teigti, kad 2012 metais Vyriausybė identifikavo problemas, susijusias su šeimos gydytojo institucija, sveikatos paslaugų prieinamumu gyventojams, vaiko sveikatos gerinimu (LR Vyriausybės nutarimas dėl.. 2013 Nr. 259). 2014 m. lapkričio 18 d. priimtas LR sveikatos apsaugos ministerijos parengtas LR sveikatos priežiūros įstaigų įstatymo Nr. I-1367 15(1), 17, 29, 39 ir 45 straipsnių pakeitimo, įstatymo papildymo 19-1 straipsniu įstatymas (2014 Nr. XII-1335), kuriuo savivaldybėms suteikia teisę reguliuoti pirminės sveikatos priežiūros įstaigų tinklo išsidėstymą. Vertinant pasiektus rezultatus, pirminės asmens sveikatos priežiūros įstaigų tinklo koordinavimas perduotas savivaldybėms, tačiau kyla klausimas, ar šios kompetencijos priskyrimas, davė teigiamų rezultatų.

Šešioliktosios Vyriausybės siekis Nr. 2 – tai penkioliktosios Vyriausybės pradėtos reformos tęsinys. 2011 metais, penkioliktosios Vyriausybės valdymo laikotarpiu, buvo priimtas LR piniginių socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymas (2011 Nr. XI-1772), kuris reglamentavo, kad nuo 2012 m. sausio 1 d. pinigine socialine parama buvo teikiama kaip valstybinė (valstybės perduota savivaldybėms) funkcija ir 5 bandomosiose savivaldybėse (Akmenės rajono, Panevėžio rajono, Radviliškio rajono, Raseinių rajono ir Šilalės rajono) kaip savarankiškoji savivaldybių funkcija. Kadangi socialinės paramos teikimas bandomosiose savivaldybėse buvo įvertintas teigiamai, 2013 metų lapkričio 26 d. priimtas LR piniginių socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo 4, 23 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas (2013 Nr. XII-621), kuriuo nuo 2014 m. sausio 1 d. socialinės paramos (socialinės pašalpos, būsto šildymo, karšto ir geriamojo vandens tiekimo išlaidų kompensacijos) teikimas perduotas kaip savarankiškoji savivaldybių funkcija, finansuojama iš savivaldybių biudžeto. Vertinant pasiektą rezultatą, galima teigti, kad Vyriausybė įgyvendino numatytą siekį ir tokiu būdu užtikrino Vyriausybės programų tęstinumą.

Išnagrinėjus šešioliktosios Vyriausybės pasiektus rezultatus, galima teigti, kad rezultatai vertinami panašiai. Mokslininkų (ekspertų M1 ir M2 vertinimu) pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldą. Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto atstovų (eksperto K1 ir K2) vertinimu, pasiekti rezultatai keičia vietos savivaldos sistemą. Skirtingus vertinimus pateikė Savivaldybių asociacijos atstovai (ekspertai S1 ir S2). Eksperto S1 vertinimu, pasiekti rezultatai keičia vietos savivaldos sistemą. Eksperto

S2 vertinimu, pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldą. Anot eksperto S2: „*Teigiamu dalyku laikytinas ir socialinių pašalpių, būsto šildymo karšto vandens tiekimo išlaidų kompensavimo priskyrimas savarankiškosios savivaldybių funkcijoms. Galima būtų pažymėti 2016 m. priimtą Vietos savivaldos įstatymo pataisą, suteikiančią teisę savivaldybių taryboms steigti seniūnijas – biudžetines įstaigas. Tačiau nė viena iš savivaldybių šia galimybe nepasinaudojo.*“ (cit. pgl: 6 priedas). Eksperto V1 vertinimu, pasiekti rezultatai keičia vietos savivaldą, tačiau nėra reikšmingi. Taigi, pasiekti šešioliktosios Vyriausybės rezultatai keičia vietos savivaldos sistemą, tačiau tai nėra esminiai pokyčiai.

Apibendrinant, remiantis ekspertiniu vertinimu, užsibrėžti Vyriausybės siekiai nėra reikšmingi. Vertinant pasiektus rezultatus, penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius vietos savivaldybių kompetencijos srityje, teigtina, kad penkioliktoji Vyriausybė iš dalies įgyvendino siekius, kadangi vykstant apskričių reformai padidino savivaldybių funkcijas, tačiau tik dalis stacionarių vaikų globos įstaigų perduotos savivaldybių kompetencijai. Šešioliktoji Vyriausybė įgyvendino abu siekius: savivaldybių atsakomybei priskyrė pirminės asmens sveikatos priežiūros įstaigų tinklą bei nuo 2014 metų socialinės paramos teikimą priskyrė prie savivaldybių savarankiškųjų funkcijų. Ekspertų nuomone, penkioliktoji Vyriausybė pasiekė rezultatus, kurie nežymiai keičia vietos savivaldos sistemą, tačiau šešioliktoji Vyriausybė daugumos ekspertų nuomone pasiekė vertingesnių rezultatų, kurie keičia vietos savivaldos sistemą. Analizuojant Vyriausybės veiklos tęstinumo klausimą, šešioliktosios Vyriausybės programoje iš dalies pasireiškia penkioliktosios Vyriausybės veiklos tęstinumas, kadangi šešioliktoji Vyriausybė tęsė socialinės paramos teikimo perdavimą savivaldybėms.

3.4. Penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekių, veiklos ir rezultatų vertinimas vietos savivaldybių finansų sistemos srityje

Išnagrinėjus penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės programas, matyti, kad kiekybiškai penkioliktoji Vyriausybė numatė daugiau siekių (tris), nei šešioliktoji Vyriausybė - vieną siekį (7 lentelė). Vertinant Vyriausybės ambicingumą pakeisti vietos savivaldybių finansų sistemą, penkioliktosios Vyriausybės siekiai darantys reikšmingesnį poveikį, kadangi numatoma reformuoti skirtingus finansų sistemos elementus: pajamų išlyginimo sistemą, mokesčines pajamas, disponavimą dotacijomis. Šešioliktoji Vyriausybė numatė reformuoti tik vietos savivaldybių mokesčines pajamas. Analizuojant Vyriausybės programų tęstinumą, šešioliktoji Vyriausybė, kaip ir penkioliktoji Vyriausybė numatė didinti vietos savivaldybių finansinį savarankiškumą, keičiant nekilnojamojo turto mokesčio mokėjimo tvarką.

7 lentelė. Penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės programoje numatyti siekiai vietos savivaldybių finansų sistemos srityje

Penkioliktosios Vyriausybės programoje numatyti siekiai	Šešioliktosios Vyriausybės programoje numatyti siekiai
Nr.1 Sumažinti gyventojų pajamų mokesčio įplaukas, tenkančias savivaldybių biudžetams, keičiant šio mokesčio dalį procentais.	Nr.1 Didinti savivaldybių finansinį pajėgumą iš: 1) pajamų, gautų nuomojant ir parduodant valstybės savivaldybėms perduotą žemę; 2) disponuojant žemės mokesčio pajamomis; 3) nekilnojamojo turto mokesčių pajamomis.
Nr.2 Sugriežtinti savivaldybių funkcijų įgyvendinimui skirtų specialiųjų tikslinių dotacijų naudojimą bei nustatyti, kad nepanaudotos tikslinių dotacijų lėšos būtų grąžintos į valstybės biudžetą.	
Nr.3 Įvesti nekilnojamojo turto mokestį gyventojams, gautomis lėšomis papildyti savivaldybių savarankišką finansinį šaltinį.	

Sudaryta darbo autorės pagal (LR Seimo nutarimas „Dėl... 2008 Nr. XI-52; LR Seimo nutarimas „Dėl... 2012 Nr. XII-51)

Ekspertai skirtingai vertina Vyriausybės programose numatytų siekių reikšmingumą. Eksperto M1 vertinimu, reikšmingesnius siekius numatė penkioliktoji Vyriausybė. Eksperto M1 teigia: „...*Itin teigiamas būtų šis XV vyr sprendimas - Įvesti nekilnojamojo turto mokestį gyventojams, gautomis lėšomis papildyti savivaldybių savarankišką finansinį šaltinį* <...>. *XVI vyr realiai šioje srityje nieko nedaro.*“ (cit. pgl: 6 priedas). Eksperto M2 nuomone, Vyriausybių siekiai iš esmės yra skirtingi. Eksperto M2 nuomone: „*Bendra pasaulinė tendencija yra centralizuoti finansus ir viešąjį valdymą, to laikosi 16 Vyriausybė, o 15 Vyriausybė vis inertiškai vadovavosi New Public Governance principais.*“ (cit. pgl: 6 priedas). Eksperto K2 nuomone, penkioliktoji Vyriausybė suplanavo reikšmingesnius siekius. Ekspertas K2 teigia: „*Vienas siekis yra ypač svarbus – griežtinti valstybės dotacijų panaudojimą. Kaip rodo naujausi tyrimai, valstybės įstaigos (taip pat ir savivaldybės) linkusios neracionaliai naudoti valstybės biudžeto lėšas. Tad griežtesnė kontrolė padėtų sutaupyti lėšų.*“ (cit. pgl: 6 priedas). Eksperto S1 teigimu, penkioliktoji Vyriausybė numatė žymiai reikšmingesnius siekius nei šešioliktoji. Eksperto V1 požiūriu, abiejų Vyriausybių siekiai nėra reikšmingi. Ekspertas K1 ir S2 vertinimo nepateikė. Taigi, ekspertų vertinimu, reikšmingesnius siekius numatė penkioliktoji Vyriausybė.

Toliau bus nagrinėjama penkioliktosios Vyriausybės veikla bei pasiekti rezultatai. *Siekiant įgyvendinti penkioliktosios Vyriausybės siekį Nr. 1*, pastebėta, kad penkioliktoji Vyriausybė priešingai nei

numatyta Vyriausybės programoje (LR Seimo nutarimas dėl... 2008 Nr. XI-52) – didino savivaldybėms tenkančią gyventojų pajamų mokesčio dalį. 2009 m. gruodžio 2 d. priimtas LR savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo 3, 10, 12 straipsnių ir priedėlio pakeitimo ir papildymo įstatymas (2009 Nr. XI-509), kuris numato pakeitimus savivaldybėms tenkančio gyventojų pajamų mokesčio dalyje: Kauno miesto gyventojų pajamų mokesčio dalis padidėjo nuo 74 iki 94 proc., Klaipėdos miesto – nuo 64 iki 86 proc., Panevėžio miesto – nuo 84 iki 100 proc., Šiaulių miesto – nuo 96 iki 100 proc., Mažeikių rajono – nuo 90 iki 95 proc. 2012 m. gruodžio 20 d. priimtas LR savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo priedėlio pakeitimo įstatymas (2012 Nr. XII-77), kuriuo Vilniaus miestui tenkanti gyventojų pajamų mokesčio dalis padidinta nuo 40 proc. iki 42 proc., Mažeikių rajono savivaldybei nuo 95 proc. iki 99 proc. Taigi, vertinant pasiektus rezultatus, nei vienai savivaldybei procentinė gyventojų pajamų mokesčio dalis nebuvo sumažinta. Galima teigti, kad padidinus gyventojų pajamų mokesčio dalį, tenkančią savivaldybėms, savivaldybių pajamos tapo stabilesnės, padidėjo savivaldybių finansinis savarankiškumas.

Analizuojant penkioliktosios Vyriausybės siekio Nr. 2 įgyvendinimą, buvo nagrinėti LR 2009, 2010, 2011 ir 2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymai (2008 Nr. XI-96; 2009 Nr. XI-563; 2010 Nr. XI-1210; 2011 Nr. XI-1823). LR 2009 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas (2008 Nr. XI-96) reglamentuoja, kad nepanaudotos specialiosios tikslinės dotacijos ketvirtąjį ketvirtį gali būti naudojamos, siekiant padengti savivaldybės biudžeto įsiskolinimą. Jeigu nepanaudotos mokinio krepšelio lėšos – iš jų gali būti dengiamas tik mokymo reikmių įsiskolinimo suma. LR 2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme (2011 Nr. XI-1823) pakeista 4 straipsnio nuostata, numatanti, jog nepanaudota specialiosios tikslinės dotacijos dalis mokinio krepšeliui (dėl sumažėjusio mokinių skaičiaus) ketvirtąjį ketvirtį savivaldybės turi būti grąžinama į valstybės biudžetą. Lyginant LR 2009, 2010, 2011 ir 2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymus (2008 Nr. XI-96; 2009 Nr. XI-563; 2010 Nr. XI-1210; 2011 Nr. XI-1823) savivaldybių atsiskaitymo, su valstybines funkcijas vykdančiomis institucijomis ir LR švietimo ir mokslo ministerija už mokinių bendrojo lavinimo funkciją, tvarka nepakeista. LR 2010 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme (2009 Nr. XI-563) numatyta, kad 5 proc. mokinio krepšeliui skirtų lėšų, turi būti naudojami konkrečioms nurodytoms sritims (pedagoginei psichologinei pagalbai, brandos egzaminams organizuoti ir kt.). LR 2011 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme (2010 Nr. XI-1210) numatyta, kad savivaldybės 5 proc. arba 6 proc. mokinio krepšeliui skirtų lėšų turi panaudoti mokymo reikmėms pagal

Vyriausybės patvirtintos metodikos rekomendacijas. LR 2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme (2011 Nr. XI-1823) nenumatyta konkreti procentinė mokinio krepšelio dalis, kuri turi būti skiriama mokymo reikmėms pagal Vyriausybės patvirtintos metodikos rekomendacijas. Taigi, 2012 metais savivaldybėms paliekamas didesnis finansinis savarankiškumas. Taip pat teigiama, kad specialiosios tikslinės dotacijos savivaldybėms (kartu su valstybės biudžeto asignavimų valdytojų išlaidomis) buvo sumažintos 15 proc. (LR Vyriausybės nutarimas dėl.. 2010 Nr. 340). Vertinant Vyriausybės veiklą, specialiųjų tikslinių dotacijų naudojimo sugriežtinimas labiausiai pastebimas savivaldybėms disponuojant mokinio krepšelio lėšomis. Taip pat 2012 metais savivaldybės buvo įpareigosios nepanaudotas mokinio krepšeliui skirtas lėšas grąžinti į valstybės biudžetą.

Analizuojant penkioliktosios Vyriausybės siekio Nr. 3 įgyvendinimą, 2011 metais priimtas LR nekilnojamojo turto mokesčio įstatymo 2, 4, 6, 7, 11, 12, 14 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas (2011 Nr. XI-1828), kuriuo numatyta apmokestinti gyvenamosios paskirties nekilnojamąjį turtą, kurio vertė viršija 1 milijoną litų. Nekilnojamojo turto mokesčio tarifas, skaičiuojant nuo nekilnojamojo turto vertės yra 1 proc. Už nekilnojamąjį turtą surinktas mokestis įskaitomas į valstybės biudžetą. 2012 m. birželio 29 d. priimtas LR nekilnojamojo turto mokesčio įstatymo 6 straipsnio pakeitimo įstatymas (2012 Nr. XI-2178), kuriame pakeistas nekilnojamojo turto mokesčio tarifo intervalas nuo 0,3 proc. iki 3 proc., skaičiuojant nuo nekilnojamojo turto vertės, sprendimą dėl mokesčio tarifo paliekant savivaldybės tarybai. Vertinant penkioliktosios Vyriausybės pasiektus rezultatus, penkioliktoji Vyriausybė neįgyvendino numatyto siekio, kadangi už gyvenamosios paskirties nekilnojamąjį turtą surinktas mokestis įskaitomas į valstybės biudžetą.

Penkioliktosios Vyriausybės pasiektus rezultatus ekspertai vertina gana skirtingai. Eksperto M1 nuomone, pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldą. Eksperto M2 vertinimu, pasiekti rezultatai keičia vietos savivaldą. Eksperto K2 pasiekti rezultatai iš esmės keičia vietos savivaldą. Eksperto S1 nuomone, pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldos sistemą. Eksperto V1 nuomone, pasiekti neesminiai rezultatai. Ekspertas K1 ir S2 vertinimo nepateikė. Taigi, apibendrinus ekspertų vertinimus, pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldos sistemą.

Analizuojant šešioliktosios Vyriausybės programos įgyvendinimo dokumentus, ministerijų veiklos ataskaitas ir kitus dokumentus, nerasta Vyriausybės veiklos, kuria siekiama įgyvendinti *šešioliktosios Vyriausybės siekį Nr. 1*. Kadangi šis siekis neįgyvendintas, teigtina, kad šešioliktoji Vyriausybė nereformavo vietos savivaldybių finansų sistemas.

Apibendrinant, penkioliktoji Vyriausybė numatė daugiau siekių nei šešioliktoji Vyriausybė. Atlikus ekspertinį tyrimą iširta, kad reikšmingesnius (darančius didesnę poveikį) siekius numatė penkioliktoji Vyriausybė. Nagrinėjant Vyriausybių veiklą, tik penkioliktoji Vyriausybė vykdė veiklą bei pasiekė rezultatų, manytina, jog finansų krizės metu, buvo siekiama iš esmės sugriežtinti viešųjų finansų valdymą. Vertinant penkioliktosios Vyriausybės rezultatus, kardinalių pokyčių neįgyvendinta. Vienas iš Vyriausybės siekių - sumažinti gyventojų pajamų mokesčio įplaukas, tenkančias savivaldybių biudžetams, keičiant šio mokesčio dalį procentais – įgyvendintas priešingai. Siekis sugriežtinti savivaldybių funkcijų įgyvendinimui skirtų specialiųjų tikslinių dotacijų naudojimą bei nustatyti, kad nepanaudotos tikslinių dotacijų lėšos būtų grąžintos į valstybės biudžetą – įgyvendintas iš dalies, kadangi tik mokinio krepšeliui skirtų lėšų naudojimas tapo aiškiau reglamentuotas. Siekis įvesti nekilnojamojo turto mokestį gyventojams, gautomis lėšomis papildyti savivaldybių savarankišką finansinį šaltinį – neįgyvendintas, nors nekilnojamojo turto mokestis gyventojams įvestas, tačiau jis surenkamas į valstybės biudžetą. Nepaisant pasiektų rezultatų, ekspertų vertinimu, penkioliktosios Vyriausybės pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldos sistemą. Analizuojant Vyriausybių veiklos tęstinumo klausimą, šešioliktosios Vyriausybės programoje numatyta keisti nekilnojamojo mokesčio surinkimo tvarką, tačiau susijusios veiklos nevykdyta.

3.5. Penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekių, veiklos ir rezultatų vertinimas, piliečių įtraukimo į vietos savivaldą formų, srityje

Penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės programų analizė rodo, kad Vyriausybė numatė reformuoti piliečių įtraukimo formas į vietos savivaldą (8 lentelė). Lyginant Vyriausybių programose numatytus siekius, penkioliktoji Vyriausybė suformulavo konkretesnius darbus (reglamentuoti seniūnų pareigą konsultuotis su bendruomenės atstovais; įteisinti seniūnų skyrimą, atsižvelgiant į bendruomenės nuomonę), nei šešioliktoji Vyriausybė (skatinti vietos savivaldos bendruomeniškumą).

8 lentelė. Penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės programoje numatyti siekiai vietos savivaldybių piliečių įtraukimo į vietos savivaldą formų, srityje

Penkioliktosios Vyriausybės programoje numatyti siekiai	Šešioliktosios Vyriausybės programoje numatyti siekiai
Nr.1 Reglamentuoti seniūnų pareigą konsultuotis su gyvenamosios vietovės bendruomenės atstovais.	Nr.1 Skatinti vietos savivaldos bendruomeniškumą.

Nr.2 Įteisinti seniūnų skyrimą, atsižvelgiant į vietos bendruomenės nuomonę.	
--	--

Sudaryta darbo autorės pagal (LR Seimo nutarimas „Dėl... 2008 Nr. XI-52; LR Seimo nutarimas „Dėl... 2012 Nr. XII-51)

Tačiau, išnagrinėjus LR Vyriausybės nutarimą „Dėl Vyriausybės 2012-2016 metų programos įgyvendinimo prioritetinių priemonių patvirtinimo“ (2013 Nr. 228), dokumente rasta nuostata, kuri teigia, jog reikalinga skatinti vietos gyventojų atstovų ir bendruomenių veiklą, tobulinant seniūnaičių teises, pareigas, santykį su vietos valdžia. Vertinant Vyriausybių programose numatytus siekius, abi Vyriausybės numatė skatinti vietos bendruomenių dalyvavimą vietos savivaldoje, tai reiškia, kad piliečių įtraukimo į vietos savivaldos formų srityje pastebimas Vyriausybės programų tęstinumas.

Tyrimo dalyvavę ekspertai, skirtingai vertina Vyriausybės programose numatytus siekius. Ekspertas M1 kritiškai vertina penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės nuostatas, teigdamas kad programos nuostatos yra primityvios. Eksperto M1 nuomone: „*Vyriausybės programinės nuostatos, kurios turi būti imperatyvios tėra deklaratyvios, nes neįgyvendinamos. Bet ir pats jų įrašymas tinka 20 metų atgal, bet ne 30 metų nepriklausomybėje gyvenančiai demokratinei Lietuvai ir dar ES narei, kuri orientuojasi į skandinavišką gerovės valstybę.*“ (cit. pgl: 6 priedas). Eksperto M2 vertinima vienodai gerai: „*Čia vertinčiau vienodai. Piliečių įtraukimas galimas ir funkcijų bei kompetencijų centralizavimo ir decentralizavimo sąlygomis.*“ (cit. pgl: 6 priedas). Eksperto K1 vertinimu, abiejų Vyriausybių siekiai vertinami kritiškai: „*Nei viena forma nėra tinkamai iki galo sukurta. Manu, kad seniūnaičių įvedimas į savivaldą ir bandymas apriboti bendruomeninių organizacijų įsitraukimą į savivaldos procesus padarė didelę žalą pilietinės visuomenės įsitraukimui į savivaldos procesus.*“ (cit. pgl: 6 priedas). Eksperto K2 teigimu, abiejų Vyriausybių siekiai yra geri, teigiami: „*Didinti piliečių, vietos bendruomenių įtraukimą į sprendimų priėmimo procesą nėra vyriausybės funkcija ir pareiga. Tai nuosekliai turėtų daryti ir tuo suinteresuota turėtų būti pati savivaldybė. Mūsų šalies savivaldybės dar gana nenoriai įtraukia bendruomenių atstovus į šiuos procesus, dažniausiai tai tėra formalus įtraukimas, nors realiai bendruomenės neturi sprendimo teisės, dažnai tik patariamąją funkciją.<...>*“ (cit. pgl: 6 priedas). Eksperto S1 vertinimu, ambicingesnė penkioliktosios Vyriausybės programa. Eksperto S2 vertinimu, abiejų Vyriausybių sprendimai šioje srityje yra vienodi, lygūs. Eksperto V1 vertinimu, Vyriausybės programose numatyti siekiai nėra reikšmingi. Daugumos ekspertų nuomone, abiejų Vyriausybių siekiai vertinami vienodai gerai.

Toliau bus nagrinėjama penkioliktosios Vyriausybės veikla bei pasiekti rezultatai. *Siekiant įgyvendinti penkioliktosios Vyriausybės siekį Nr. 1, 2011 metais parengtas ir 2012 metais priimtas LR vietos savivaldos įstatymo 3, 6, 13, 16, 20, 33, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 46 straipsnių pakeitimo ir*

papildymo įstatymas (2012 Nr. XI-2387), kuriame supaprastinti apklausų rengimo reikalavimai, įtvirtinta teisė seniūnams inicijuoti apklausos paskelbimą, taip pat vietos savivaldybės įpareigotos prieš priimdamas bendruomenei aktualius sprendimus, pasikonsultuoti su vietos bendruomene bei paaiškinti argumentus dėl priimtų sprendimų. Darbo autorės vertinimu, šie įstatymo pakeitimai, palengvina vietos bendruomenių dalyvavimą vietos savivaldoje bei įpareigoja savivaldybes aktyviau bendrauti su vietos bendruomenių atstovais.

Siekiant įgyvendinti penkioliktosios Vyriausybės siekį Nr. 2, 2012 metais registruotas Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 13 ir 31 straipsnių papildymo ir pakeitimo įstatymo projektas (2012 Nr. XIP-4617), kuriame siūloma papildyti seniūnaičio funkcijas, dalyvavimu seniūno rinkimo komisijoje. Komisijoje dalyvautų trys tos seniūnijos aptarnaujamos teritorijos gyvenamųjų vietovių bendruomenių atstovai – seniūnaičiai. Kadangi LR Seimo kanceliarijos Teisės departamento išvadoje dėl šio įstatymo projekto buvo pateikta pastabų, įstatymas rengėjams buvo grąžintas tobulinti. Taigi, vertinant pasiektus rezultatus, penkioliktoji Vyriausybė neįgyvendino šio siekio, galimai dėl Vyriausybės kadencijos pabaigos.

Penkioliktosios Vyriausybės pasiektus rezultatus ekspertai vertina gana skirtingai. Eksperto M1, K1 teigimu, pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldą. Eksperto M2 ir S1 nuomone, pasiekti rezultatai keičia vietos savivaldą. Eksperto K2 vertinimu, pasiekti rezultatai iš esmės keičia vietos savivaldą. Eksperto S2 nuomone, esminių pokyčių nebuvo. Eksperto V1 teigimu, pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldos sistemą. Taigi, apibendrinus ekspertų vertinimą, pasiekti rezultatai nepadarė esminių permainų.

Toliau bus nagrinėjama šešioliktosios Vyriausybės veikla bei pasiekti rezultatai. *Analizuojant šešioliktosios Vyriausybės siekį Nr.1, 2016 metais priimtas LR vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 3, 4, 6, 9, 10-3, 13, 14, 15, 16, 20, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 50 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo 32-1 straipsniu įstatymas (2016 Nr. XII-2494), kuriame stipriai praplėstas seniūnaičio statusas ir įgaliojimai. Patikslinta seniūnaitijų sudarymo tvarka, numatyta, kad vietos savivaldybės pačios nustatys seniūnaičių rinkimo tvarką, taip pat nustatyti pretendams į seniūnaičius reikalavimai, reglamentuotas seniūnaičio atsiskaitymas už veiklą seniūnaitijos gyventojams ne vėliau kaip per du mėnesius pasibaigus veiklos metams, numatytas seniūnaičio atšaukimas iš pareigų. Seniūnaičiai renkami 4 metams, per 6 mėnesius po savivaldybių tarybų rinkimų. Taip pat seniūnaičiams numatyti mokymai, siekiant stiprinti jų gebėjimus, reikalingus seniūnaičio funkcijų atlikimui. Siekiant didinti vietos savivaldybių vidinę decentralizaciją, savivaldybės institucijoms numatyta pareiga atsižvelgti į seniūnaičių sueigos siūlymus. Sprendžiant*

svarbius klausimus, susijusius su konkrečios teritorijos gyventojais, bus organizuojama išplėstinė seniūnaičių sueiga, įtraukiant kitų suinteresuotų bendruomenių dalyvavimą (LR vietos savivaldos.. 2016 m. Nr. XII-2494). 2014 metais Vidaus reikalų ministerija, siekiant, kad vietos gyventojai ir savivaldybė daugiau tartųsi sprendžiant vietos problemas, parengė metodinį leidinį (žinyną), kuriame pateikta reikalinga informacija seniūnaičiams. Vertinant pasiektus rezultatus, šešioliktoji Vyriausybė iš esmės pakeitė vietos bendruomenės atstovo - seniūnaičio statusą, sudarė palankias sąlygas vietos bendruomenei dalyvauti vietos savivaldos sprendimų priėmimo, plėtoti vietos bendruomenių veiklą.

Šešioliktosios Vyriausybės pasiektus rezultatus ekspertai vertina gana skirtingai. Beveik visų ekspertų, mokslininkų (M1 ir M2 ekspertų), Savivaldybių asociacijos atstovų (ekspertų S1 ir S2), LR vidaus reikalų ministerijos atstovo (V1) bei LR Seimo Valstybės valdymo ir savivaldybių komiteto atstovo (K1) nuomone, pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldą. Eksperto K2 nuomone, pasiekti rezultatai keičia vietos savivaldos sistemą. Taip pat priduria, kad „<...> *pamatą šios Vyriausybės darbams ir siekiams įgyvendinti padėjo ankstesnė, penkioliktoji Vyriausybė.*“ (cit. pgl: 6 priedas). Taigi, tyrime dalyvavusių ekspertų vertinimu, šešioliktosios Vyriausybės veiklos rezultatai neesminiai.

Apibendrinant, penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius vietos savivaldybių piliečių įtraukimo į vietos savivaldą formų, srityje, teigtina, kad penkioliktoji Vyriausybė numatė konkretesnius siekius, nei šešioliktoji Vyriausybė. Apžvelgus gautus rezultatus matyti, kad dalis ekspertų siekius vertina, kaip nereikšmingus, kiti eksperai, kaip gerus, likę ekspertai vertina neutraliai. Vertinant penkioliktosios Vyriausybės veiklą ir pasiektus rezultatus, per visą kadenciją įvykdytas tik vienas siekis, jog seniūnai turi pareigą konsultuotis su gyvenamosios vietovės bendruomenės atstovais, inicijuoti apklausas. Kitas siekis – įteisinti seniūnų skyrimą, atsižvelgiant į vietos bendruomenės nuomonę – neįgyvendintas. Taigi, darbo autorės nuomone, penkioliktoji Vyriausybė esminių reformų neįgyvendino. Vertinant šešioliktosios Vyriausybės pasiektus rezultatus, Vyriausybė iš esmės pakeitė vietos savivaldos bendruomenės atstovo - seniūnaičio statusą, įpareigojo vietos savivaldybę įtraukti vietos bendruomenės atstovus į sprendimų priėmimą. Ekspertinio tyrimo metu iširta, kad abiejų Vyriausybių pasiekti rezultatai nepadare esminių permainų vietos savivaldos sistemoje. Analizuojant Vyriausybių veiklos tęstinumo klausimą, galima teigti, šešioliktosios Vyriausybės programoje pasireiškia penkioliktosios Vyriausybės veiklos tęstinumas, kadangi šešioliktoji Vyriausybė taip pat skyrė dėmesį vietos bendruomenės stiprinimui, atliko esminius pakeitimus.

3.6. Tyrimo rezultatų aptarimas

Atlikus teisės aktų analizę ištirta, kad kiekybine prasme daugiau siekių (12) užsibrėžė penkioliktoji Vyriausybė, tuo tarpu šešioliktoji Vyriausybė programoje numatė 6 siekius (9 lentelė). 9 lentelėje matyti, kad penkioliktoji Vyriausybė programoje užsibrėžė siekius, susijusius su visais šiame darbe tiriamais vietos savivaldos sistemos elementais. Šešioliktoji Vyriausybė nesiekė reformuoti vienintelio - valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos elemento. Vertinant siekių reikšmingumą ir galimą poveikį vietos savivaldos sistemai, ekspertų vertinimu, reikšmingesnius bei darančius didesnę poveikį vietos savivaldos sistemai siekius numatė penkioliktoji Vyriausybė. Ekspertai pažymėjo, kad išskirtinas siekiai yra panaikinti apskritys ir jų pagrindu įkurti regionus bei siekiai vietos savivaldos finansų srityje. Kaip teigia ekspertas M1: „...*Itin teigiamas būtų šis XV vyr sprendimas - Įvesti nekilnojamojo turto mokestį gyventojams, gautomis lėšomis papildyti savivaldybių savarankišką finansinį šaltinį <...>.*“ (cit. pgl: 6 priedas).

9 lentelė. Penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekiai bei pasiekti rezultatai vietos savivaldos sistemos elementų tobulinimo srityje

Vietos savivaldos sistemos elementai	Penkioliktoji Vyriausybė		Šešioliktoji Vyriausybė	
	Siekiai	Rezultatai	Siekiai	Rezultatai
Valstybės teritorijos administracinių vienetų sistema	2	1	-	-
Vietos savivaldos organizacinė struktūra, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemą	3	2	2	2
Vietos savivaldybių kompetencija (funkcijos)	2	1	2	2
Vietos savivaldybių finansų sistema	3	1	1	-
Vietos savivaldybių piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formos	2	1	1	1
Iš viso:	12	6	6	5

Sudaryta darbo autorės

Analizuojant Vyriausybių veiklą, penkioliktoji Vyriausybė vykdė veiklą visų siekių atžvilgiu, o šešioliktoji Vyriausybė nors įsipareigojo keisti vietos savivaldos finansų sistemą, realių darbų neatliko. Vertinant Vyriausybių pasiektus rezultatus, matyti, kad kiekybine prasme daugiau siekių įgyvendino penkioliktoji Vyriausybė. Įgyvendinti siekiai yra susiję su visais šiame darbe tiriamais vietos savivaldos elementais. Svarbu įvardinti tai, kad penkioliktoji Vyriausybė įgyvendino pusę Vyriausybės programoje numatytų siekių. Tai reiškia, kad penkioliktoji Vyriausybė pažadėjo daugiau nei iš tiesų įgyvendino. Šioje vietoje svarbu paminėti tai, kad A. Kubiliaus vadovaujama Vyriausybė veikė finansų krizės metu, todėl

reformos, susijusios su vietos savivaldos sistemos tobulinimu nebuvo tuomečiai Vyriausybės veiklos prioritetai. Šešioliktoji Vyriausybė neįgyvendino tik vieno siekio – susijusio su vietos savivaldos finansų sistema, tačiau šios Vyriausybės įgyvendinti siekiai yra siauresnės apimties, apimantys 3 elementus iš 5. Tai reiškia, kad šešioliktoji Vyriausybė kadencijos metu reformavo ne visą vietos savivaldos sistemą, o tik atskirus jos elementus. Vertinant Vyriausybių pasiektus rezultatus, išryškėjo dvi ekspertų vertinimo tendencijos. Kai kurie ekspertai nurodė, kad abi tiriamos Vyriausybės atliko po vieną reikšmingą, iš esmės keičiantį vietos savivaldos sistemą, pokytį: penkioliktoji Vyriausybė – įvykdė apskričių reformą, šešioliktoji Vyriausybė – įteisino tiesioginius merų rinkimus. Eksperto K2 vertinimu: „savivaldos sistemos tobulinimas yra tęstinis ir ilgas procesas. Norint pasiekti esminių pokyčių, reikės ne vienos ir net ne dviejų Vyriausybių kadencijų. Įteisinti tiesioginiai merų rinkimai ir panaikintos apskritys yra esminiai pakeitimai, tačiau kokią reikšmę jie turės ilgalaikėje perspektyvoje, dar pamatysime vėliau.“ (cit. pgl: 6 priedas). Kalbėdamas apie apskričių reformą, ekspertas V1 teigia, kad tai buvo politinis sprendimas, o ne racionalus, prieš tai atlikus reikiamus paskaičiavimus, analizę. Kitų ekspertų vertinimu, nei viena iš tiriamų Vyriausybių nepasiekė esminių rezultatų, keičiant vietos savivaldos sistemą. Tai iliustruoja eksperto S2 teiginys: „Abiejų Vyriausybių pasiekimai nėra reikšmingi ir esminiai, išskyrus 16 –os Vyriausybės įteisintus tiesioginius merų rinkimus.“ (cit. pgl: 6 priedas).

Atlikus teisės aktų analizę, tam tikrų vietos savivaldos sistemos elementų atžvilgiu matomas tiriamų Vyriausybių veiklos tęstinumas. Vietos savivaldos organizacinės struktūros, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, srityje, tęstinumas pastebimas tuo, kad šešioliktoji Vyriausybė siekė įteisinti tiesioginius merų rinkimus nurodė Vyriausybės programoje, vykdė veiklą ir įteisino. Taip pat, šešioliktoji, kaip ir penkioliktoji Vyriausybė, tęsė seniūnijų ir seniūnų veiklos efektyvinimą. Vietos savivaldybių kompetencijos (funkcijų) srityje - šešioliktoji Vyriausybė tęsė socialinės paramos teikimo perdavimą savivaldybėms ir tai įgyvendino. Piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formų, srityje penkioliktosios Vyriausybės veiklos tęstinumas taip pat pastebimas, kadangi šešioliktoji Vyriausybė tęsė penkioliktosios Vyriausybės darbus stiprinant bei skatinant savivaldos bendruomeniškumą. Remiantis ekspertų interviu duomenis išsiaiškinta, kad beveik visi tyrime dalyvavę ekspertai (5 iš 7) tęstinumo nemato arba jis yra nežymus. Eksperto S1 vertinimu: „Tęstinumas, žinoma, pasireiškia, nes neįmanoma visko pakeisti vieno teisės akto priėmimu. Bėda tik ta, kad labai dažnai aukščiausio lygio politikai prima sprendimus remdamiesi ne patikrinta patirtimi, bet savo tos akimirkos partinėmis ambicijomis. Tai paskytina apie abiejų aptariamų laikotarpių Seimus.“ (cit. pgl: 6 priedas). Atlikus teisės aktų analizę, matyti, kad tęstinumas reiškiasi, vertinant atskirus vietos savivaldos sistemos elementus, o interviu metu gauti duomenys rodo, kad dauguma ekspertų tęstinumo nemato.

Diskusijos. Kaip jau buvo minėta šio darbo įvade, Lietuvoje beveik nėra mokslinių darbų, kurie lygintų dviejų Vyriausybių programas, jų veiklą bei pasiektus rezultatus vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje. Tačiau, V. Nakrošiaus ir kt. (2015) mokslininkų darbas „Kada reformos virsta pokyčiais: politinis dėmesys, palaikymo koalicijos ir lyderystė A. Kubiliaus Vyriausybės veiklos 2008-2012 metų laikotarpiu“, gali būti vertinamas, kaip panašus mokslinis tyrimas. Abu darbai panašūs tuo, kad juose analizuojami Vyriausybės politiniai įsipareigojimai, veikla bei pasiekti rezultatai. Tačiau, verta paminėti kelis esminius skirtumus. V. Nakrošiaus ir kt. mokslininkų tyrime – analizuojama tik viena Vyriausybė bei jos veiklos prioritetų – struktūrinių reformų, įgyvendinimas. Šiame magistro darbe analizuojamos dviejų Vyriausybių (A. Kubiliaus ir A. Butkevičiaus) programos, jas įgyvendinantys dokumentai bei pasiekti rezultatai tik vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje. Taip pat skiriasi tyrimo metodai. V. Nakrošiaus ir kt. mokslininkų tyrime remiamasi teisės aktais bei kitais šaltiniais. Šiame magistro darbe remiamasi ir teisės aktų analize, ir ekspertų interviu duomenimis, kurie gali turėti įtakos rezultatų subjektyvumui.

IŠVADOS

1. Egzistuoja keletas požiūrių, į vyriausybės, kaip termino, sampratą. Plačiaja prasme – vyriausybė yra institucija, kuriai patikėta valdžia ir visuomenei privalomų sprendimų priėmimas. Siaurąja prasme, vyriausybė – vykdomoji valdžia arba ministrų kabinetas. Taigi, vyriausybė yra valstybės vykdomosios valdžios institucija, kurią sudaro Ministras Pirmininkas ir ministrai. Parlamentinės demokratijos valstybėse vyriausybės formavimo procesas prasideda nuo vyriausybės formuotojo paskyrimo. Vienas svarbiausių vyriausybės dokumentų – jos programa. Vyriausybės programa yra įvairių politinių partijų susitarimas, veiklos planas, kuriame įtvirtinti kadencijos metu numatyti politiniai siekiai.

2. Lietuvoje Vyriausybė yra kolegiali vykdomosios valdžios institucija, sudaryta iš Ministro Pirmininko ir 14 ministrų, kurie vadovauja ministerijoms. Vyriausybės formavimo procesas prasideda LR Prezidentui pasirinkus Ministro Pirmininko kandidatūrą, vėliau ją teikiant LR Seimui svarstyti ir pritarti. LR Prezidentui paskyrus Ministrą Pirmininką jam pavedama suformuoti Vyriausybę ir parengti jos programą. LR Prezidentui patvirtinus Vyriausybės sudėtį ir programą, ją pateikus svarstyti Seime bei pritarus – Vyriausybė gauna įgaliojimus veikti. Vyriausybės programa rengiama rinkimus laimėjusių politinių partijų rinkiminių programų pagrindu, prisidedant ministerijoms ir kitoms valstybės institucijoms. Pagrindinis Vyriausybės programą įgyvendinantis dokumentas yra Vyriausybės programos įgyvendinimo planas.

3. Mokslinėje literatūroje galima rasti įvairių vietos savivaldos sampratų. Šiame darbe laikomasi oficialios vietos savivaldos sampratos. Vietos savivalda – valstybės teritorijos vienetė gyvenančios bendruomenės savitvarka ir savaveiksmiškumas, pagal įstatymų ir Konstitucijos apibrėžtą kompetenciją (LR vietos savivaldos įstatymas 2008 Nr. X-1722). Vietos savivaldos sistemą sudaro šių elementų, susietų įvairiais ryšiais, visuma: valstybės teritorijos administracinių vienetų sistema; vietos savivaldą reglamentuojantys nacionaliniai ir tarptautiniai teisės aktai; savivaldybės organizacinė struktūra, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemą; vietos savivaldybių kompetencija; vietos savivaldybių finansų sistema; piliečių įtraukimo į vietos savivaldą formos. Pasirinktų tirti elementų analizė parodė, kad Lietuvos vietos savivaldos sistema yra nuolat besikeičianti.

4. Valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos srityje konkrečius siekius Vyriausybės programoje nurodė tik penkioliktoji Vyriausybė. Daugumos ekspertų nuomone – užsibrėžti siekiai reikšmingi bei darantys poveikį vietos savivaldos sistemai. Vyriausybės pasiekti rezultatai – panaikintos apskričių viršinininkų administracijos bei įkurti regionai, kurioms atstovauja sustiprintos Regionų plėtros

tarybos, ekspertų vertinami nevienareikšmiškai – nuo nežymiai keičiančių vietos savivaldą iki iš esmės keičiančių vietos savivaldą.

5. Vietos savivaldybių organizacinės struktūros, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemos, srityje abi tiriamos Vyriausybės, anot ekspertų, programoje užsibrėžė reikšmingus, darančius poveikį, siekius. Penkioliktoji Vyriausybė sudarė galimybę savivaldybių tarybų rinkimuose dalyvauti ne tik pagal partijų sąrašus iškeltiems kandidatams bei padidino seniūnijų ir seniūnų funkcijas. Šešioliktoji Vyriausybė įteisino tiesioginius merų rinkimus, padidino merų veiklos įgaliojimus ir sugriežtino jų atsakomybę bei pasirinktomis priemonėmis stiprino seniūnijų veiklos efektyvumą. Ekspertų vertinimu, penkioliktosios Vyriausybės pasiekti rezultatai nežymiai keičia arba keičia vietos savivaldos sistemą. Šešioliktoji Vyriausybė, ekspertiniu vertinimu, geriau pasirodė už penkioliktoją Vyriausybę, pasiekdama esminių rezultatų vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje.

6. Vietos savivaldybių kompetencijos srityje, tiek penkioliktosios, tiek šešioliktosios Vyriausybės siekiai, remiantis ekspertiniu vertinimu, nėra reikšmingi. Penkioliktoji Vyriausybė iš dalies įgyvendino siekius, kadangi vykstant apskričių reformai padidino savivaldybių funkcijas, tačiau tik iš dalies įgyvendino antrąjį siekį - stacionarių vaikų globos įstaigas perduoti savivaldybių kompetencijai. Šešioliktoji Vyriausybė savivaldybių atsakomybei priskyrė pirminės asmens sveikatos priežiūros įstaigų tinklą bei nuo 2014 metų socialinės paramos teikimą priskyrė prie savivaldybių savarankiškųjų funkcijų. Ekspertų nuomone, penkioliktosios Vyriausybės pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldos sistemą. Šešioliktoji Vyriausybė pasiekė vertingesnių rezultatų, kurie keičia vietos savivaldos sistemą.

7. Vietos savivaldybių finansų sistemos srityje penkioliktoji Vyriausybė programoje numatė daugiau ir, ekspertų vertinimu, reikšmingesnių siekių nei šešioliktoji Vyriausybė. Ištyrus Vyriausybių veiklą paaiškėjo, kad tik penkioliktoji Vyriausybė vykdė veiklą bei pasiekė rezultatų. Penkioliktosios Vyriausybės siekis, sumažinti gyventojų pajamų mokesčio įplaukas, tenkančias savivaldybių biudžetams, keičiant šio mokesčio dalį procentais – įgyvendintas priešingai. Kitas siekis, sugriežtinti savivaldybių funkcijų įgyvendinimui skirtų specialiųjų tikslinių dotacijų naudojimą bei nustatyti, kad nepanaudotos tikslinių dotacijų lėšos būtų grąžintos į valstybės biudžetą – įgyvendintas iš dalies, kadangi tik mokinio krepšeliui skirtų lėšų naudojimas tapo aiškiau reglamentuotas. Ekspertų vertinimu, penkioliktosios Vyriausybės rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldos sistemą.

8. Piliečių įtraukimo, į vietos savivaldą, formų srityje, ekspertų vertinimai abiejų Vyriausybių siekių atžvilgiu vienodai reikšmingi. Vertinant penkioliktosios Vyriausybės veiklą ir pasiektus rezultatus,

įgyvendinta, jog seniūnai turi pareigą konsultuotis su gyvenamosios vietovės bendruomenės atstovais, inicijuoti apklausas. Vertinant šešioliktosios Vyriausybės pasiektus rezultatus, Vyriausybė iš esmės pakeitė vietos savivaldos bendruomenės atstovo - seniūnaičio statusą, įpareigojo vietos savivaldybę įtraukti vietos bendruomenės atstovus į sprendimų priėmimą. Ekspertinio tyrimo metu ištirta, kad abiejų Vyriausybių pasiekti rezultatai nepadarė esminių permainų vietos savivaldos sistemoje.

9. Kiekybine prasme dvigubai daugiau politinių įsipareigojimų Vyriausybės programoje nurodė penkioliktoji Vyriausybė. Šios Vyriausybės programoje užsibrėžti siekiai, susiję su visais šiame darbe tiriamais vietos savivaldos sistemos elementais. Šešioliktoji Vyriausybė nesiekė reformuoti vienintelio - valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos elemento. Vertinant siekių reikšmingumą, ekspertų vertinimu, reikšmingesnius siekius numatė penkioliktoji Vyriausybė, ypač dėl siekio panaikinti apskritis, o jų pagrindu įkurti regionus bei stiprinant vietos savivaldos finansų sistemą. Ekspertinis tyrimas parodė, kad tiriamos Vyriausybės įgyvendino po vieną reikšmingą, iš esmės keičiantį vietos savivaldos sistemą, siekį: apskričių reformą – penkioliktoji bei tiesioginius merų rinkimus (šešioliktoji). Likusios ekspertų grupės vertinimu, nei viena iš tiriamų Vyriausybių nepasiekė esminių rezultatų.

10. Politikos tęstinumas vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje, palyginus penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės veiklą, pasireiškia: vietos savivaldybių organizacinės struktūros, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, srityje; vietos savivaldybių kompetencijos srityje; vietos savivaldybių piliečių įtraukimo į vietos savivaldą formų, srityje. Tiriamų Vyriausybių politikos tęstinumas pasireiškia tuo, kad kartojasi Vyriausybės programų siekiai, tačiau pasirenkamos kitokios priemonės nei ankstesnėje Vyriausybėje. Dauguma tyrime dalyvavusių ekspertų nurodė, kad Vyriausybės veiklos tęstinumo nemato arba jis yra nežymus.

PASIŪLYMAI

1. Atlikus tyrimą akivaizdu, kad valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos srityje, šešioliktoji Vyriausybė nenumatė konkrečių siekių ir netęsė penkioliktosios Vyriausybės veiklos. Siūloma sustiprinti regionų politiką, pavyzdžiui, vietos savivaldybėms perduodant Europos Sąjungos struktūrinių fondų administravimo patikrą.
2. Vietos savivaldybių organizacinės struktūros, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemos, srityje siūloma peržiūrėti visuomeninių rinkimų komitetų dalyvavimą vietos savivaldybių rinkimuose, tobulinant ar pridėdant daugiau saugiklių finansavimo ir atsakomybės klausimuose.
3. Vietos savivaldybių kompetencijos srityje siūloma didinti savivaldybės mero ir administracijos galias žemėtvarkos, aplinkos apsaugos, viešosios tvarkos užtikrinimo srityse, išskyrus didžiosiose savivaldybėse ir kurortinėse teritorijose.
4. Vietos savivaldybių finansų sistemos srityje siūloma diferencijuoti Gyventojų pajamų mokesčio (GMP) paskirstymą, atsižvelgiant į vietos savivaldybės teritorijos dydį, gyventojų skaičių ir kitus ekonominius rodiklius. Veikti pilotinio metodo principu, įtraukiant po kelias savivaldybes iš skirtingų šalies regionų ir turinčių skirtingą ekonominį potencialą.
5. Piliečių įtraukimo, į vietos savivaldą, formų srityje, siūloma nekurti bendruomeninių organizacijų „dirbtinai“, o esamų bendruomeninių organizacijų veiklą siūloma finansiškai motyvuoti nacionaliniu lygmeniu.

BIBLIOGRAFINIŲ ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

Teisės ir kiti normatyviniai aktai:

1. „Europos vietos savivaldos chartija“. 1999. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.7EB8808F6CBC>
2. „Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo ir jį keitusių įstatymų pripažinimo netekusiais galios įstatymo 2 straipsnio pakeitimo įstatymas 2010 m. gegužės 25 d. Nr. XI-847“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.F6E742C9AFF5>
3. „Lietuvos Respublikos apskrities valdymo, jį keitusių bei su juo susijusių įstatymų pripažinimo netekusiais galios įstatymas 2009 m. liepos 7 d. Nr. XI-318“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.A18B555DFA48>
4. Lietuvos Respublikos Aukščiausiosios Tarybos nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. 1991. LRV. http://lrvt.lt/uploads/main/documents/files/Apie_vyriausybe/Ankstesnes_vyriausybes/Po_1990_metu/po_1990_3_programa.pdf
5. „Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymo papildymo 4(1) straipsniu įstatymo projektas 2009 m. birželio 23 d. Nr. XIP-807“. LRS. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/TAIS.346892>
6. „Lietuvos Respublikos energetikos ministerijos įsteigimo įstatymas 2009 m. sausio 12 d. Nr. XI-128“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.4AE57AAAE871>
7. „Lietuvos Respublikos Konstitucija 1992 m. spalio 25 d. Nr. 220-0“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.47BB952431DA/UwoGawiEom>
8. „Lietuvos Respublikos Konstitucijos 67, 119, 122, 123, 124, 141 ir 143 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas 2010 m. kovo 16 d. Nr. XIP-1811“. LRS. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/TAIS.366868?positionInSearchResults=4&searchModelUUID=068e0b44-d5a5-460b-9a5a-0817c310a7b5>
9. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl kai kurių teisės aktų, kuriais reguliuojami valstybės tarnybos ir su ja susiję santykiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai ir įstatymams 2004 m. gruodžio 13 d. byla Nr. 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03“. LRKT. http://www.lrkt.lt/data/public/uploads/2015/02/2004-12-13_n.pdf
10. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo sprendimas „Dėl Konstitucinio Teismo 1998 m. sausio 10 d. nutarimo nuostatos, susijusios su Vyriausybės įgaliojimų gavimu iš naujo po Prezidento rinkimų, išaiškinimo 1998 m. gruodžio 17 d. Byla Nr. 19/97“. LRKT. <http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta386/content>

11. „Lietuvos Respublikos 2009 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas 2008 m. gruodžio 22 d. Nr. XI-96“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D641C5B5ADFD>
12. „Lietuvos Respublikos 2010 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas 2009 m. gruodžio 10 d. Nr. XI-563“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.E5C7DCAD90FA>
13. „Lietuvos Respublikos 2011 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas 2010 m. gruodžio 9 d. Nr. XI-1210“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.FE51590E2B56>
14. „Lietuvos Respublikos 2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas 2011 m. gruodžio 20 d. Nr. XI-1823“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.B75745DE003E>
15. „Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto mokesčio įstatymo 6 straipsnio pakeitimo įstatymas 2012 m. birželio 29 d. Nr. XI-2178“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.10244C66F913>
16. „Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto mokesčio įstatymo 2, 4, 6, 7, 11, 12, 14 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas 2011 m. gruodžio 21 d. Nr. XI-1828“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.F9402E95943E>
17. „Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymas 2011 m. gruodžio 1 d. Nr. XI-1772“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.AFA734FB8321>
18. „Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymo 4, 23 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas 2013 m. lapkričio 26 d. Nr. XII-621“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.B1569740CA2A>
19. Lietuvos Respublikos Prezidento dekretas „Dėl Andriaus Kubiliaus skyrimo Lietuvos Respublikos Ministru Pirmininku 2008 m. lapkričio 28 d. Nr. 1K-1611“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.DD6899B6C675>
20. Lietuvos Respublikos Prezidento dekretas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės atsistatydinimo 2016 m. gruodžio 13 d. Nr. 1K-830“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/511a5510c13011e6bcd2d69186780352>
21. Lietuvos Respublikos Prezidento dekretas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės sudėties 2012 m. gruodžio 7 d. Nr. 1K-1307“. LRS. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.439061>

22. „Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymo 5, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas 2010 m. balandžio 8 d. Nr. XI-735“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D8FFD95B82A9>
23. „Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas 2001 m. spalio 23 d. Nr. IX-566“. LRS. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.153434>
24. „Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo priedėlio pakeitimo įstatymas 2012 m. gruodžio 20 d. Nr. XII-77“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.E689196C93D9>
25. „Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo 3, 10, 12 straipsnių ir priedėlio pakeitimo ir papildymo įstatymas 2009 m. gruodžio 2 d. Nr. XI-509“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.E9073B487A66>
26. „Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo Nr. I-532 pakeitimo įstatymas 2014 m. birželio 26 d. Nr. XII-966“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/552cd08008e911e4adf3c8c5d7681e73>
27. „Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo pakeitimo įstatymo 2010 m. birželio 30 d. Nr. XI-968“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.0E9FB20D16C56>
28. Lietuvos Respublikos Seimo kanceliarijos Teisės departamento išvada „Lietuvos Respublikos Seimo nutarimo dėl vietos savivaldos modelio ir tiesioginių merų rinkimų projektui 2009 m. gruodžio 21 d. Nr. XIP – 1582“. LRS. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.361740?jfwid=-lgitz5iuq>
29. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“. 1992. LRV. http://lrv.lt/uploads/main/documents/files/Apie_vyriausybe/Ankstesnes_vyriausybes/Po_1990_metu/po_1990_5_programa.pdf
30. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos 1999 m. birželio 10 d. Nr. VIII-1221“. LRV. http://lrv.lt/uploads/main/documents/files/Apie_vyriausybe/Ankstesnes_vyriausybes/Po_1990_metu/po_1990_9_programa.pdf
31. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos 1996 m. kovo 19 d. Nr. I-1242“. LRV. http://lrv.lt/uploads/main/documents/files/Apie_vyriausybe/Ankstesnes_vyriausybes/Po_1990_metu/po_1990_7_programa.pdf

32. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos 2008 m. gruodžio 9 d. Nr. XI-52“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.F1EEF18DCA0B>
33. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos 2012 m. gruodžio 13 d. Nr. XII-51“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.2CAE5225E06C>
34. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl Valstybės pažangos strategijos „Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“ patvirtinimo 2012 Nr. XI-2015“. LRS. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.425517>
35. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl vietos savivaldos modelio ir tiesioginių merų rinkimų“ projekto 2009 m. gruodžio 17 d. Nr. XIP-1582“. TAR. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/TAIS.361394>
36. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl vietos savivaldos modelio ir tiesioginių savivaldybių merų rinkimų 2010 m. kovo 8 d. Nr. XIP-1582(2)“. LRS. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/TAIS.366357?positionInSearchResults=3&searchModelUUID=068e0b44-d5a5-460b-9a5a-0817c310a7b5>
37. „Lietuvos Respublikos Seimo statutas 1998 m. gruodžio 22 d. Nr. VIII-1000“. LRS. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.70489>
38. „Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įstatymo 2, 9, 10, 11, 13, 19, 26, 30, 34, 36, 38, 39 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir 12 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymą 2010 m. balandžio 22 d. Nr. XI-777“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.C9B498D882BA>
39. „Lietuvos Respublikos sveikatos priežiūros įstaigų įstatymo Nr. I-1367 15-1, 17, 29, 39 ir 45 straipsnių pakeitimo, įstatymo papildymo 19-1 straipsniu įstatymas 2014 m. lapkričio 18 d. Nr. XII-1335“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/3d3909e0757111e4805fa6cb12e2ef99>
40. „Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas 1994 m. liepos 19 d. I-558“. LRS. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5911?jfwid=rivwzvvpvg>
41. „Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 1, 2, 3, 7-1, 9, 13 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas 2010 m. kovo 30 d. Nr. XI-709“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.7B015BF16A07>
42. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaitą „Apskričių viršinių administracijų funkcijų perskirstymas 2011 m. rugsėjo 21 d. Nr. VA-P-30-7-14“. <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Bf68RTb51QJ:https://www.vkontrole.lt/fails.aspx%3Fid%3D2457+&cd=1&hl=lt&ct=clnk&gl=lt>

43. „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3, 6, 13, 16, 20, 33, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 46 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas 2012 m. lapkričio 28 d. Nr. XI-2387“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.A8F9C835C922>
44. „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 3, 5, 10, 11, 13, 14, 16, 17, 19, 20, 22, 25, 27, 29, 40, 42, 45, 46 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 25-1 straipsniu įstatymas 2014 m. birželio 26 d. Nr. XII-967“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/b3b1225008e911e4adf3c8c5d7681e73>
45. „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas 2008 m. rugsėjo 15 d. Nr. X-1722“. LRS. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.327811>
46. „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 3, 6, 13, 14, 15, 16, 20, 26, 27, 30, 31, 32, 52, 56 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatyme 2011 m. balandžio 19 d. Nr. XI-1327“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.E36F769AFF4D>
47. „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 6, 7, 13, 16, 19, 20, 26, 30, 31, 32, 34, 56 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas 2010 m. birželio 30 d. Nr. XI-971“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.C6D81071DC40>
48. „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 6, 7 ir 32 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatyme 2011 m. gruodžio 1 d. Nr. XI-1773“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.F601633B07B4>
49. „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 7 ir 32 straipsnių pakeitimo įstatymas 2010 m. birželio 22 d. Nr. XI-921“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.B413643E60C5>
50. „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 13 ir 31 straipsnių papildymo ir pakeitimo įstatymo projektas 2012 m. birželio 28 d. Nr. XIP-4617“. LRS. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/TAIS.428865?positionInSearchResults=3&searchModelUUID=004d63f5-01ab-4615-9c34-640f265d5d7b>
51. „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 13, 15 ir 27 straipsnių pakeitimo įstatymo Nr. XII-1887 1 straipsnio pakeitimo įstatymas 2016 m. birželio 28 d. Nr. XII-2495“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/58d07430441f11e6bd3bfefc575ccac4>
52. „Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 3, 4, 6, 9, 10-3, 13, 14, 15, 16, 20, 23, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 50 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 32-1 straipsniu įstatymas 2016 m. birželio 28 d. Nr. XII-2494“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/701faad0441e11e6bd3bfefc575ccac4>

53. „Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymas 1990 m. kovo 22 d. Nr. I-61“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.FA02D1C47E3D>
54. „Lietuvos Respublikos Vyriausybės įstatymo pakeitimo įstatymas 1998 m. balandžio 28 d. Nr. VIII-717“. LRS. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.55142>
55. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento patvirtinimo 2017 m. gegužės 31 d. Nr. 409“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/legalact.html?documentid=5a6f10d04b4e11e7846ef01bfff9b64>
56. Lietuvos Respublikos Vyriausybė nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008–2012 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo 2009 m. vasario 25 d. Nr. 189“. LRS. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.339847/RQnNhXSczD>
57. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-2016 metų programos įgyvendinimo prioritetinių priemonių patvirtinimo 2013 m. kovo 13 d. Nr. 228“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.26DA62D7E9F4>
58. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 metų veiklos ataskaitos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui 2010 m. kovo 31 d. Nr. 340“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.266746375B1A>
59. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 metų veiklos ataskaitos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui 2011 m. kovo 30 d. Nr. 371“. LRS. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.395615?jfwid=-19kda1iuou>
60. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 metų veiklos ataskaitos pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui 2013 m. kovo 20 d. Nr. 259“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.31C8544FD341>
61. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo 2002 m. birželio 6 d. Nr. 827“. LRS. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.168206/IILBVccGGM>
62. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl strateginio planavimo savivaldybėse rekomendacijų patvirtinimo“ 2014 m. gruodžio 15 d. Nr. 1435“. TAR. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/c3e9282086d911e481c9c95e73113964>
63. „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 – 2000 m. veiklos programa“. LRV. http://lrv.lt/uploads/main/documents/files/Apie_vyriausybe/Ankstesnes_vyriausybes/Po_1990_metu/10_programa.pdf

64. „Lietuvos Respublikos Vyriausybės programa“. 1990. LRV.
(http://lr.v.lt/uploads/main/documents/files/Apie_vyriausybe/Ankstesnes_vyriausybes/po_1990_1_programa.pdf)
65. „Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos 2010 metų veiklos ataskaita 2011 m. vasario 28 d. Nr. 5-1“.
<http://vaikoteises.lt/media/file/ATASKAITA%202010%20bendra%20GALUTINE.pdf>

Moksliniai šaltiniai:

66. Allers, Maarten ir Bieuwe Geertsema. 2016. „The effects of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels: Evidence from 15 years of municipal consolidation“. *Journal of Regional Science* 56(4): 659-682. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/jors.12268>.
67. Astrauskas, Algirdas ir Žymantas Svetikas. 2005. „Valdymas Lietuvos Respublikos valstybės teritorijos aukštesniuose vienetuose (apskirtyse) ir jo tobulinimo galimybės“. *Viešoji politika ir administravimas* 12: 9-24. <https://www3.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/view/2409/2216>.
68. Astrauskas, Algirdas. 2015. „Lietuvos vietos savivaldos sistemų raida nuo 1990 metų iki šių dienų“. *Viešoji politika ir administravimas* 14 (4): 604-616. <https://repository.mruni.eu/handle/007/14440?show=full>.
69. Astrauskas, Algirdas. 2004. „Optimalaus vietos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška“. *Viešoji politika ir administravimas* 8: 9-24. <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ARca57pVW7AJ:www.mruni.eu/lt/mokslas/leidiba/leidiniai/%3Ffile%3D5481%26id%3D1362+&cd=1&hl=lt&ct=clnk&gl=lt>.
70. Astrauskas, Algirdas. 2002. „Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje“. *Viešoji politika ir administravimas* 3: 71-78. <https://repository.mruni.eu/handle/007/13534>.
71. Astrauskas, Algirdas. 2013. „Vietos savivalda Lietuvoje 1990-2013 metais: vietos savivaldybių kompetencijos pokyčiai“. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* 4 (32): 127-133. <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=230868>.
72. Astrauskas, Algirdas. 2011. „Vietos savivaldos raida Lietuvoje 1990-2010 metais“. *Viešoji politika ir administravimas* 10 (2): 283-298. https://www.mruni.eu/upload/iblock/cb3/13641%20VPA%202011%20T%2010_2%209.pdf.
73. Baltušnikienė, Jūratė ir Algirdas Astrauskas. 2005. „Savivaldybių ir apskričių viršininkų kompetencija ir sąveika Lietuvoje“. *Viešoji politika ir administravimas* 14: 11-31.

- <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:UleEhC76nYJ:https://repository.mruni.eu/handle/007/13488+&cd=1&hl=lt&ct=clnk&gl=lt>.
74. Baltušnikienė, Jūratė ir Algirdas Astrauskas. 2009. „Subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymo teoriniai aspektai“. *Viešoji politika ir administravimas* 28: 7-22.
https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:NHw0738pLO0J:https://www.mruni.eu/upload/iblock/851/1_a.astrauskas%2520ir%2520kt..pdf+&cd=1&hl=lt&ct=clnk&gl=lt.
75. Baltušnikienė, Jūratė. 2009. Viešojo valdymo sistemos decentralizacija: turinys, pranašumai ir trūkumai. *Viešoji politika ir administravimas* 27: 79-89. <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/16561/>.
76. Balvočiūtė, Rasa ir Aistė Makauskaitė. 2012. „Lietuvos vietinės valdžios subsektoriaus finansų regioninė diferenciacija“. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* 4 (28): 38-52. <http://gs.elaba.lt/object/elaba:6099121/>.
77. Bivainis, Juozas ir Algirdas Butkevičius. 2003. „Tarpbiudžetinis lėšų paskirstymas“. *Ekonomikos teorija ir praktika* 3: 35-49.
https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:gZVwsJywRO8J:https://www.mruni.eu/upload/iblock/35e/9_r.civinskas%2520ir%2520kt..pdf+&cd=1&hl=lt&ct=clnk&gl=lt.
78. Boc, Emil. 2014. „Changing Political Composition and Government Program within the Government Reshuffle Procedure“. *Revista Transilvana de Stiinta Administrative* 1 (34): 3-9. <https://web.a.ebscohost.com/abstract?direct=true&profile=ehost&scope=site&authtype=crawler&jrnl=14541378&AN=100705797&h=6NT9LeAtLeWzww%2f%2f8e5PvXgpt6AA%2brSk5ZLYox9Q1AhT%2f2M246r0kR%2bK%2bySKN%2bKzBTdXgZmw4OT7x9jzVCg%3d%3d&crl=c&resultNs=AdminWebAuth&resultLocal=ErrCrlNotAuth&crlhashurl=login.aspx%3fdirect%3dtrue%26profile%3dehost%26scope%3dsite%26authtype%3dcrawler%26jrnl%3d14541378%26AN%3d100705797>.
79. Caws, Peter. 2015. „General system theory. Its past and potential“. *System research and behavioral science* 32 (5): 514-521. <https://doi.org/10.1002/sres.2353>.
80. Civinskas, Remigijus ir Leonas Tolvaišis. 2006. „Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas Lietuvoje: instituciniai interesai ir savivaldybių finansinis savarankiškumas“. *Viešoji politika ir administravimas* 16: 87-99. <https://repository.mruni.eu/handle/007/12863>.
81. Cummings, Clare. 2015. „Fostering innovation and entrepreneurialism in public sector reform“. *Public administration and development* 35 (4): 315-328. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/pad.1735>.

82. Davulis, Gediminas. 2006. „Lietuvos savivaldybių finansai: struktūra, raida, perspektyvos“. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* 2 (7): 40-45. geddav.home.mruni.eu/wp-content/uploads/2008/11/statistikai-str-2006.doc.
83. Golder, Matt, Sona N. Golder ir David S. Siegel. 2012. „Modeling the institutional foundation of parliamentary government formation“. *The Journal of Politics* 74 (2): 427-445. https://www.jstor.org/stable/10.1017/s0022381611001654?seq=1#page_scan_tab_contents.
84. Golder, Matt, Sona N. Golder ir David S. Siegel. 2014. „Response to Martin and Vanberg: Evaluating a Stochastic Model of Government Formation“. *The Journal of Politics* 76 (4): 880-886. <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1017/s002238161400053x>.
85. Hong, Sounman. 2017. „What are the areas of competence for central and local governments? Accountability mechanisms in multi-level governance“. *Journal of public administration research and theory* 27 (1): 120-134. <https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/27/1/120/2629302?redirectedFrom=fulltext>.
86. Jankauskas, Algimantas. *Politikos mokslų enciklopedinis žodynas*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2007.
87. Johanson, Jan-Eik, Elias Pekkola ir Paivi Husman. 2017. „Government Programme as a Strategy – The Finnish Experience“. *Administrative Sciences* 7 (2): 1-15. <https://www.mdpi.com/2076-3387/7/2/16>.
88. Kettl, Donald F. 2015. „The job of government: interweaving public functions and private hands“. *Public Administration Review* 75 (2): 219-229. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.12336>.
89. Kiurienė, Violeta. 2014. „Viešojo valdymo pokyčiai ir jų įtaka vietos savivaldai“. *Studijos šiuolaikinėje visuomenėje* 5 (1): 167-174. <https://web.a.ebscohost.com/abstract?direct=true&profile=ehost&scope=site&authtype=crawler&jrnl=2029431X&AN=116599231&h=%2bGrpnRQCFM9vv6RASfDV4IXImv2zCMzLlMIIsyagSuVJotXSZc%2fP%2bBSBiltmxIfYfnnfiktobqipmMNIzCZcg%3d%3d&crl=f&resultNs=AdminWebAuth&resultLocal=ErrCrlNotAuth&crlhashurl=login.aspx%3fdirect%3dtrue%26profile%3dehost%26scope%3dsite%26authtype%3dcrawler%26jrnl%3d2029431X%26AN%3d116599231>.
90. Klimovsky, Daniel, Uroš Pinterič ir Petr Juptner. 2016. „Sistemas de gobierno local en países poscomunistas. Miembros de la Union Europea“. *Gestion y Politica Publica* 25 (1): 203-244. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13343543006>.

91. Kondratienė, Virginija. 2008. „Vietos savivaldos sistemų teisinio reguliavimo mechanizmai“. *Jurisprudencija* 3 (105): 60-66. <https://www3.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/2609>.
92. Kučinskienė, Marija ir Albinas Marčinskas. 2013. „Verslo plėtros galimybės Vyriausybės program kontekste“. *Regional formation and development studies* 2 (10): 98-110. <http://journals.ku.lt/index.php/RFDS/article/view/146/pdf>
93. Kurrild-Klitgaard, Peter. 2013. „Election Inversions, Coalitions and Proportional Representation: Examples of Voting Paradoxes in Danish Government Formations“. *Scandinavian Political Studies* 36 (2): 121-136. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1467-9477.12002>.
94. Kurrild-Klitgaard, Peter. 2014. „Picking a loser? A social choice perspective on the Danish government formation of 1975“. *Public choice* 158 (3-4): 483-497. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11127-013-0120-8>.
95. Lazauskienė, Aistė. 2016. „Merų politinės karjeros bruožai“. *Kultūra ir visuomenė* 7 (1): 113-133. <https://eltalpykla.vdu.lt/handle/1/32988>.
96. Loghin, Vlad, Grigore Vasile Herman, Karina Andreea Gruia, Ana-Maria Ciobotaru, Alexandra Grecu, Octavian Perpelea ir Mihaela Giurgia. 2017. Functionality in the limits of new administrative-territorial units in Romania. *Urbanism. Arhitectura. Constructii* 8 (4): 331-340. <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:NaQYCOeuGhoJ:uac.incd.ro/Art/v8n4a02.pdf+&cd=1&hl=lt&ct=clnk&gl=lt>.
97. Mayne, Quinton ir Eran Vigoda-Gadot. 2018. „Symposium on the politics of local public-sector reform: a global perspective on local government reinvigoration“. *International public management journal* 21 (3): 341-345. <https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1433938>.
98. Matonytė, Irminda ir Vincentas Vobolevičius. 2014. „Politinių partijų dalyvavimas koalicinėse vyriausybėse: atspindžiai nacionalinėje Lietuvos žiniasklaidoje (1996-2013)“. *Parlamento studijos* 17: 111-142. http://www.parlamentostudijos.lt/Nr17/files/17_komunikacija_1.pdf.
99. Mažylis, Liudas ir Vaida Leščkauskaitė. 2017. „Tiesioginių merų rinkimai Lietuvoje: užtrukę debatai ir šviežia patirtis“. *Politikos mokslų almanachas* 17 (7): 33-56. https://eltalpykla.vdu.lt/bitstream/handle/1/602/ISSN2335-7185_2015_V_17.PG_33-56.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
100. Nakashidze, Malkhaz. 2016. „Government formation and cabinet types in new democracies: Armenia and Georgia in comparative European perspective“. *International Comparative Jurisprudence* 2 (1): 25-35. <https://www3.mruni.eu/ojs/international-comparative-jurisprudence/article/view/4450>.

101. Nakrošis, Vitalis, Egidijus Barcevičius ir Ramūnas Vilpišauskas. „Kada reformos virsta pokyčiais: politinis dėmesys, palaikymo koalicijos ir lyderystė A. Kubiliaus Vyriausybės veiklos 2008-2012 metų laikotarpiu“. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla. 2015.
102. Nakrošis, Vitalis, Egidijus Barcevičius ir Ramūnas Vilpišauskas. 2015. „Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos prioritetai: kaip analizuoti jų įgyvendinimo procesą ir rezultatus?“. *Politologija* 1 (77): 3-48. <http://www.zurnalai.vu.lt/politologija/article/view/7373>.
103. Nakrošis, Vitalis. 2017. „The quantitative and qualitative analysis of public administration reforms in post-communist countries“. *Baltic journal of political science* 6: 5-26. <http://www.journals.vu.lt/baltic-journal-of-political-science/article/view/11583/10149>.
104. Nakrošis, Vitalis. 2015. „Viešojo sektoriaus reformos ir jų sėkmė: kaip paaiškinti reformos iniciatyvų įgyvendinimą Europoje ir Lietuvoje?“. *Viešoji politika ir administravimas* 14 (4): 639-645. <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:BgQMfvzGR6UJ:https://repository.mruni.eu/handle/007/14447+&cd=1&hl=lt&ct=clnk&gl=lt>.
105. Nickson, Andrew. 2011. „Where Is Local Government Going in Latin America? A Comparative Perspective“. *Working paper of the Swedish international centre for local democracy*. Visby: ICLD. <https://www.icld.se/static/files/forskningsspublikationer/icld-wp6-printerfriendly.pdf>.
106. Onaitytė, Milda. 2003. „Telšių rajono savivaldybės biudžeto analizė ir prognozės“. http://www.su.lt/index.php?option=com_content&view=article&id=1190&Itemid=606&lang=lt.
107. Rimkutė, Eglė, Inga Kirstukaitė ir Jurgita Šiugždinienė. 2015. „Viešojo sektoriaus veiklos valdymas Lietuvoje: pažanga ir iššūkiai diegiant į rezultatus orientuotą valdymą“. *Viešoji politika ir administravimas* 14 (1): 9-24. https://www.mruni.eu/upload/iblock/0b2/001_rimkute_kirstukaite_siugzdiniene.pdf.
108. Schleiter, Petra, Valerie Belu ir Robert Hazell. 2017. „Hung Parliaments and the Need for Clearer Rules of Government Formation“. *The Political Quarterly* 88 (3): 404-411. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1467-923X.12399>.
109. Sivak, Jozsef. 2014. „A systemic approach to the local government system“. *Public finance quarterly* 59 (3): 281-295. <https://ideas.repec.org/a/pfq/journal/v59y2014i3p281-295.html>.
110. Swianiewicz, Pavel. 2014. „An empirical typology of local government systems in eastern Europe“. *Local government studies* 40 (2): 292-311. <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.807807>.
111. Swindell, David, James Svava ir Carl Stenberg. 2018. „Local government options in the era of state preemption. Leaders must do more now to preserve the autonomy necessary for representing residents' needs“. *Public management* 100 (6): 8-13.

<https://www.sog.unc.edu/sites/www.sog.unc.edu/files/PM%20July%202018%20LGR%20-%20Final.pdf>.

112. Tijūnaitienė, Rigita. „Demokratija ir piliečių dalyvavimas“ iš *Viešasis valdymas: koncepcijos ir dimencijos*, Diana Šaparnienė, Algis Krupavičius. Vilnius: BMP leidykla, 2013.
113. Urmonas, Algimantas ir Andrejus Novikovas. 2011. „Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtintų principų įgyvendinimo vietos savivaldoje ir inkorporavimo nacionalinėje teisės sistemoje ypatumai“. *Jurisprudencija* 18(3): 1019-1034. <https://www3.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/589>.
114. Urvikis, Marius. 2016. „Vietos savivaldos institucijų organizuojamų viešųjų paslaugų sistemos tobulinimas“. Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas. <https://repository.mruni.eu/handle/007/14420>.
115. Valackienė, Asta ir Edita Žalnieriūnienė. 2015. „Bendruomenės dalyvavimas savivaldos procesuose: vietos bendruomenės atvejo analizė“. *Tiltai*. 71(2): 21–38. <http://dx.doi.org/10.15181/tbb.v71i2.1098>.
116. Wilkins, John. 2013-2014. „Strategic leadership of public sector reform“. *Commonwealth Governance Handbook 2013/14: Democracy, development and public administration*. 64-66. <http://www.commonwealthgovernance.org/assets/uploads/2013/11/4-Strategic-leadership-public-sector-reform.pdf>.
- Kiti šaltiniai:**
117. Gaižauskaitė, Inga ir Natalija Valavičienės. *Socialinių tyrimų metodai: kokybinis interviu*. Vilnius: Registrų centras, 2016.
118. „Kandidato į Ministrus Pirmininkus Algirdo Butkevičiaus kalba Seimo plenariniame posėdyje“. 2012. LRS. http://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=15433&p_k=1&p_t=129255.
119. „Lietuvos savivaldybių seniūnų asociacija“. 2018. LSSA. Žiūrėta rugpjūčio 6 d. http://www.seniunai.lt/apie_mus/.
120. „Penkioliktoji Vyriausybė“. 2018. LRV. Žiūrėta birželio 6 d. <http://lrv.lt/lt/apie-vyriausybe/ankstesnes-vyriausybes/po-1990-metu>.
121. „Šešioliktoji Vyriausybė“. 2018. LRV. Žiūrėta birželio 6 d. <http://lrv.lt/lt/apie-vyriausybe/ankstesnes-vyriausybes/po-1990-metu>.
122. „Teritorijos administracinis suskirstymas“. 2018. Oficialiosios statistikos portalas. Žiūrėta liepos 8 d. <https://osp.stat.gov.lt/regionine-statistika-pagal-statistikos-sritis>.

123. Tidikis, Rimantas. *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003.
124. Kardelis, Kęstutis. *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai. Edukologija ir kiti socialiniai mokslai*. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos centras, 2016.

SANTRAUKA

Valstybės politika vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje ir jos įgyvendinimas: penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekių, veiklos ir rezultatų palyginimas – baigiamasis darbas, kurio tikslas – išanalizavus penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, veiklą ir pasiektus rezultatus vietos savivaldos tobulinimo srityje nustatyti, kuri iš pasirinktų Vyriausybių užsibrėžė reikšmingesnius (darančius didesnę poveikį) vietos savivaldos sistemos tobulinimo siekius ir daugiau nuveikė jų siekdama bei ištirti, kaip tiriamos Vyriausybės užtikrina vietos savivaldos tobulinimo politikos tęstinumą? Tikslą pasiekti padės šie uždaviniai: 1) Teoriškai išnagrinėti Vyriausybės sampratą ir formavimą. 2) Išsiaiškinti Vyriausybės formavimą, sudėtį ir Vyriausybės programos bei ją įgyvendinančių dokumentų rengimo praktiką Lietuvoje. 3) Atskleisti vietos savivaldos sampratą, apibūdinti vietos savivaldos sistemą ir jos elementus. 4) Ištirti ir palyginti penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, veiklą ir pasiektus rezultatus pasirinktų tirti vietos savivaldos sistemos elementų tobulinimo srityje, taip pat palyginti šių Vyriausybių programą įgyvendinančius dokumentus. 5) Ištirti, ar ir kaip pasireiškia politikos tęstinumas vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje, palyginus penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės veiklą. Ištirta, kad reikšmingesnius siekius numatė penkioliktoji Vyriausybė. Vertinant pasiektus rezultatus, abi Vyriausybės pasiekė po vieną reikšmingą rezultatą – įvykdė apskričių reformą (penkioliktoji) bei įteisino tiesioginius merų rinkimus (šešioliktoji). Teisės aktuose matomos Vyriausybių veiklos tęstinumo apraiškos, tačiau ekspertai teigia, kad tęstinumo nėra arba jis nežymus. Darbo struktūra: paveikslų sąrašas, lentelių sąrašas, priedų sąrašas, įvadas, trys skyriai, išvados, pasiūlymai, bibliografinių šaltinių sąrašas, santrauka lietuvių ir anglų kalbomis, priedai. **Esminiai žodžiai: vietos savivalda, vyriausybės politika vietos savivaldos srityje.**

SUMMARY

National policy on local Self-Government improvement field and its implementation: Comparison of the fifteenth and sixteenth Government goals, activities and outcomes – master's degree final thesis, which aim is to analyze fifteenth and sixteenth Government aspirations, activities and outcomes on local Self-Governments improvement and identify which of the chosen Governments set more ambitious (plans making greater impact) local Self-Government improvement aspirations, to investigate which of the following Governments done more to fulfill their goals. Moreover, to investigate how fifteenth and sixteenth government ensures local Self-Government policy continuity. The following tasks will help achieve in master's degree final thesis: 1) Theoretically analyze the concept and formation of the Government. 2) Analyze Government formation, its structure, Government program drafting and its implementing documents in Lithuania. 3) Explain the concept of local Self-Government, describe its system and elements. 4) Investigate and compare the aspirations, activities and outcomes of the fifteenth and sixteenth Governments in selected elements of Self-Government system development, also compare the documents implementing the program of these governments. 5) Investigate whether and how the continuity of the policy is evident in the area of improvement of the local self-government system by comparing the activities of the fifteenth and sixteenth governments. After analysis, conclusion was made, that fifteenth Government set more ambitious aspirations. When comparing achieved results, both governments achieved one significant result - the county reform (fifteenth Government) passed direct mayor elections law (sixteenth Government). Legislation shows the continuity of government activity, but experts say there is no continuity or it is very minor. Structure of the Master thesis: list of pictures, list of tables, list of annexes, preface, three chapters, conclusions, suggestions, list of bibliographic sources, summary in Lithuanian and English, appendixes. **Key words: local Self-Government, government policy in the area of local Self-Government.**

PRIEDAI

Penkioliktosios Vyriausybės ministrai (parengta pagal Penkioliktoji Vyriausybė 2018)

Vyriausybės ministerija	Ministras
Aplinkos ministerija	Gediminas Kazlauskas
Energetikos ministerija	Įsteigus ministeriją 2009 m. liepos 22 d. Arvydas Sekmokas
Finansų ministerija	Algirdas Gediminas Šemeta; nuo 2009 m. liepos 3 d. Ingrida Šimonytė
Krašto apsaugos ministerija	Rasa Juknevičienė
Kultūros ministerija	Remigijus Vilkaitis; nuo 2010 m. liepos 2 d. Arūnas Gelūnas
Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	Rimantas Jonas Dagys; nuo 2009 m. liepos 22 d. Donatas Jankauskas
Susisiekimo ministerija	Egidijus Masiulis
Sveikatos apsaugos ministerija	Algis Čaplikas; nuo 2010 m. kovo 1 d. Raimondas Šukis
Švietimo ir mokslo ministerija	Gintaras Steponavičius
Teisingumo ministerija	Remigijus Šimašius
Ūkio ministerija	Dainius Kreivys; nuo 2011 m. kovo 17 d. Rimantas Žylius
Užsienio reikalų ministerija	Vygaudas Ušackas; nuo 2010 m. sausio 29 d. Audronius Ažubalis
Vidaus reikalų ministerija	Raimundas Palaitis; nuo 2012 m. balandžio 16 d. Artūras Melianas
Žemės ūkio ministerija	Kazimieras Starkevičius

**Šešioliktosios Vyriausybės ministrai (parengta pagal Šešioliktoji Vyriausybė
2018)**

Vyriausybės ministerija	Ministras
Aplinkos ministerija	Valentinas Mazuronis; nuo 2014 m. liepos 16 d. Kęstutis Trečiokas
Energetikos ministerija	Jaroslav Neverovič; nuo 2014 m. rugsėjo 25 d. Rokas Masiulis
Finansų ministerija	Rimantas Šadžius; nuo 2016 m. birželio 23 d. Rasa Budbergytė
Krašto apsaugos ministerija	Juozas Olekas
Kultūros ministerija	Šarūnas Birutis
Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	Algimanta Pabedinskienė
Susisiekimo ministerija	Rimantas Sinkevičius
Sveikatos apsaugos ministerija	Vytenis Povilas Andriukaitis; nuo 2014 m. liepos 17 d. Rimantė Šalaševičiutė; nuo 2016 m. kovo 15 d. Juras Požela
Švietimo ir mokslo ministerija	Dainius Pavalkis; nuo 2015 m. birželio 2 d. Audronė Pitrėnienė
Teisingumo ministerija	Juozas Bernatoniš
Ūkio ministerija	Birutė Vėsaitė; nuo 2013 m. birželio 11 d. Evaldas Gustas
Užsienio reikalų ministerija	Linas Antanas Linkevičius
Vidaus reikalų ministerija	Dailis Alfonsas Barakauskas; nuo 2014 m. lapkričio 11 d. Saulius Skvernelis; nuo 2016 m. balandžio 14 d. Tomas Žilinskas
Žemės ūkio ministerija	Vigilijus Jukna; nuo 2014 m. liepos 17 d. Virginija Baltraitienė

**Lietuvos vietos savivaldybių organizacinės struktūros modeliai (parengta pagal
Astrauskas 2004, 16-21)**

Modelis	Modelio aprašymas
Laikotarpis nuo 1990 – 1995 metų.	<p>Šiuo laikotarpiu veikė du modeliai: 1) Aukštesniosios pakopos savivaldybėse buvo taikomas savivaldybės tarybos ir dviejų vykdomųjų institucijų (vienasmenės ir kolegialios) modelis. Šiame modelyje vykdomąją valdžią sudarė vienasmenė vykdomoji institucija - valdytojas (meras) ir kolegiali vykdomoji institucija - valdyba, kurios renkamos tik ne iš tarybos narių. Atstovaujamoji valdžia ir dvi vykdomosios institucijos dalijosi valdžios vykdymo įgaliojimais. Savivaldybės tarybai vadovavo savivaldybės tarybos pirmininkas. Valdytojas (meras) buvo valdybos vadovas bei valdybos skyrių bei tarnybų (savivaldybės administracijos) vadovas. Šiame modelyje egzistavo trys valdymo funkcijų grupės. Antroji ir trečioji valdymo funkcijų grupė sudarė viešojo administravimo subjektų sistemą. Minėtą sistemą sudarė: abi savivaldybės vykdomosios institucijos, valdybos skyriai ir tarnybos. Savivaldybės tarybos, sudarytose iš tarybos pirmininko, jo pavaduotojo ir nuolatinių deputatinių komisijų pirmininkų, veikė kaip savivaldybių tarybų prezidiumas. Savivaldybės tarybą ir jos vadovybę aptarnavo savivaldybės tarybos sekretoriatas. 2) Žemesniosios pakopos savivaldybėse veikė modelis – kuriame yra savivaldybės taryba ir tarybos skiriamas administratoriaus, tačiau jis renkamas ne iš tarybos narių. Šiame modelyje valdžios vykdymas buvo padalintas tarp atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios institucijų. Vykdomoji institucija - viršaitis (meras), renkamas būtinai ne iš tarybos narių. Savivaldybės tarybai vadovavo jos pirmininkas. Viršaitis buvo vienasmenė vykdomoji institucija ir administracijos (viršaičio) vadovas, taigi užėmė dvi funkcinės vietas. Šiame modelyje vyravo 3 valdymo funkcijų grupės: vykdomosios institucijos ir administravimo funkcijas atliekantis viršaitis, kartu su 5-6 darbuotojų tarnyba (Astrauskas 2004, 16-17).</p>

3 PRIEDO TĘSINYS

<p>Nuo 1995 metų iki 2003 m. vasario 25 d.</p>	<p>Šiuo laikotarpiu veikė du modeliai. Vienose savivaldybėse veikė savivaldybės taryba ir iš tarybos narių renkamas burmistras, kitose - savivaldybės taryba ir dvi vykdomosios institucijos (vienasmenės ir kolegialios), sudarytos tik iš tarybos narių. Abu modeliai pasižymėjo šiais požymiais: valdžią vykdo atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios institucijos. Vykdomoji valdžia, kurią sudaro meras ir valdyba, yra sudaroma būtinai iš tarybos narių. Vienasmenė vykdomoji institucija – meras turėjo net tris funkcijas: savivaldybės tarybos pirmininkas arba jos vadovas, valdybos (kolegialios institucijos) vadovas. Sukurtos trys naujos pareigybės arba funkcinės vietos: savivaldybės administracijos vadovas, savivaldybės kontrolierius ir seniūnas. Išskirtinę teisę turėjo daugumą savivaldybės taryboje turinčios partijos lyderis. Jis galėjo užimti tris funkcinės vietas ir paveikti savivaldybės administratorių, seniūną bei iš dalies savivaldybės kontrolierių. 1997–1999 metais įstatymais įteisintas didesnis mero vaidmuo. 1997 metais merui suteikta teisė turėti asmeninio pasitikėjimo darbuotojus. Savivaldybės, kuriose gyveno 300 tūkst. gyventojų – meras galėjo turėti du pavaduotojus, taip pat meras gali iš tarybos narių skirti seniūną. Nuo 2000 metų savivaldybėse pradėtas taikyti tik vienas modelis, kuriame yra savivaldybės taryba ir dvi vykdomosios institucijos (vienasmenės ir kolegialios), sudarytos tik iš tarybos narių. Taip pat pasikeitė savivaldybės kontrolieriaus statusas – jam pavesta teisė atlikti savivaldybės vidaus auditą, įsteigtas Kontrolės komitetas. Seniūnas tapo karjeros valstybės tarnautoju, (iki šiol jis buvo politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojas), renkamu ne mero, o savivaldybės administratoriaus. Savivaldybės administracija tapo viešojo administravimo įstaiga, o savivaldybės administratorius tapo karjeros valstybės tarnautoju, dar vėliau šios įstaigos vadovu, skiriamu tarybos sprendimu. Savivaldybės administratorius tapo viešojo administravimo įstaigos ir visų joje dirbančių karjeros valstybės tarnautojų vadovu, jam suteikta teisė atlikti biudžeto asignavimų valdymą. Savivaldybės meras gali turėti daugiau pavaduotojų, tarybos komitetai patys gali išsirinkti savo pirmininkus (Astrauskas 2004, 17-19).</p>
--	--

3 PRIEDO TĘSINYS

<p>Nuo 2003 m. vasario 25 d. iki 2014 m. birželio 26 d</p>	<p>Šiame modelyje savivaldybėje valdžią vykdo tik savivaldybės taryba, tačiau taryba privalo sudaryti vykdomąją instituciją (vienasmenę arba kolegialią), svarbiausia, ne iš tarybos narių; vykdomoji institucija yra skirta įstatymų, Vyriausybės nutarimų ir savivaldybės tarybos sprendimų vykdymui; vykdomoji institucija veikia savivaldybės tarybos kadencijos laikotarpiu; vykdomoji institucija nėra viešojo administravimo įstaiga; taikomas savivaldybės tarybos viršenybės principas - vykdomoji institucija nevadovauja savivaldybės tarybai ir yra įpareigota atsiskaityti savivaldybės tarybai už savo veiklą (Astrauskas 2004, 19). Po šių pokyčių, savivaldybės administracijos direktorius tapo vienintele savivaldybėje vykdomąja institucija ir kartu savivaldybės administracijos vadovu. Administracijos direktorius taip pat rūpinasi tarybos priimtų sprendimų vykdymo organizavimu, koordinavimu, prižiūrėjimu. Administracijos direktorius – tai politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojas (renkamas ne iš tarybos narių), kuris visam tarybos kadencijos laikotarpiui yra renkamas mero siūlymu ir savivaldybės tarybos pritarimu. Administracijos direktorius gali turėti keletą pavaduotojų (politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojų), taip pat paskiriamų mero siūlymu ir savivaldybės tarybos pritarimu. Meras yra savivaldybės tarybos pirmininkas, renkamas iš savivaldybės tarybos narių. Pagrindiniai mero įgaliojimai: vadovauti savivaldybės tarybai, taip pat siūlyti administracijos direktoriaus kandidatūrą, teikti siūlymus dėl jo atleidimo, nuobaudų skyrimo. Be šių įgaliojimų meras atsakingas už savivaldybės viešojo administravimo institucijų bei įstaigų veiklą, vadovauja savivaldybės tarybos sekretoriatui. Iš savivaldybės tarybos narių gali būti sudaroma savivaldybės tarybos kolegija. Kolegijos nariais tampa meras, kartu su savo pavaduotojais, bei kiti nariai, kuriuos skiria meras. Kolegijai gali būti pavedamos tam tikros savivaldybės tarybos funkcijos. Šiame etape atsisakyta savivaldybės valdybos, jos funkcijas perskirstant savivaldybės tarybai ir administracijos direktoriui. Savivaldybės tarybos sekretoriatas ir jo valstybės tarnautojų skaičius steigiamas mero siūlymu ir tarybos sprendimu. Sekretoriato funkcijos: aptarnauti savivaldybės tarybą, merą, tarybos posėdžius, rengti ir nagrinėti įvairius savivaldybės tarybos sprendimų projektus bei apie minėtus sprendimus teikti išvadas (Astrauskas 2004, 19-21).</p>
--	--

Savarankiškosios ir valstybinės savivaldybių funkcijos

Savarankiškosios savivaldybių funkcijos (cit. pgl: LR vietos savivaldos įstatymas 2008 Nr. X-1722):

- 1) savivaldybės biudžeto sudarymas ir tvirtinimas;
- 2) vietinių rinkliavų nustatymas;
- 3) savivaldybei nuosavybės teise priklausančios žemės ir kito turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo;
- 4) biudžetinių įstaigų steigimas ir išlaikymas, viešųjų įstaigų, savivaldybės įmonių ir kitų savivaldybės juridinių asmenų steigimas;
- 5) savivaldybės teritorijoje gyvenančių vaikų iki 16 metų mokymosi pagal privalomojo švietimo programas užtikrinimas;
- 6) švietimo pagalbos teikimo mokiniui, mokytojui, šeimai, mokyklai, vaiko minimaliosios priežiūros priemonių vykdymo organizavimas ir koordinavimas;
- 7) bendrojo ugdymo mokyklų mokinių, gyvenančių kaimo gyvenamosiose vietovėse, neatlygintino pavėžėjimo į mokyklas ir į namus organizavimas;
- 8) ikimokyklinio ugdymo, vaikų ir suaugusiųjų neformaliojo švietimo organizavimas, vaikų ir jaunimo užimtumo organizavimas;
- 9) medžioklės plotų vienetų sudarymas ir jų ribų keitimas;
- 10) maitinimo paslaugų organizavimas teisės aktų nustatyta tvarka švietimo įstaigose, įgyvendinančiose mokymą pagal ikimokyklinio, priešmokyklinio ir bendrojo lavinimo programas;
- 11) savivaldybėms įstatymuose priskirtų geodezijos ir kartografijos darbų, išskyrus savivaldybės erdvinių duomenų rinkinio tvarkymą, organizavimas ir vykdymas;
- 12) socialinių paslaugų planavimas ir teikimas, socialinių paslaugų įstaigų steigimas, išlaikymas ir bendradarbiavimas su nevyriausybinėmis organizacijomis;
- 13) gyventojų bendrosios kultūros ugdymas ir etnokultūros puoselėjimas (dalyvavimas kultūros plėtros projektuose, muziejų, teatrų, kultūros centrų ir kitų kultūros įstaigų steigimas, reorganizavimas, pertvarkymas, likvidavimas ir jų veiklos priežiūra, savivaldybių viešųjų bibliotekų steigimas, reorganizavimas, pertvarkymas ir jų veiklos priežiūra);
- 14) sąlygų savivaldybės teritorijoje gyvenančių neįgaliųjų socialiniam integravimui į bendruomenę sudarymas;

4 PRIEDO TĘSINYS

- 15) paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti teikimas Lietuvos Respublikos paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti įstatymo nustatyta tvarka;
- 16) dalyvavimas sprendžiant gyventojų užimtumo, kvalifikacijos įgijimo ir perkvalifikavimo klausimus, viešųjų ir sezoninių darbų organizavimas;
- 17) pirminė asmens ir visuomenės sveikatos priežiūra (įstaigų steigimas, reorganizavimas, likvidavimas, išlaikymas), išskyrus visuomenės sveikatos priežiūrą savivaldybės teritorijoje esančiuose ikimokyklinio ugdymo, bendrojo ugdymo mokyklose ir profesinio mokymo įstaigose ugdomų mokinių pagal ikimokyklinio, priešmokyklinio, pradinio, pagrindinio ir vidurinio ugdymo programas, visuomenės sveikatos stiprinimą ir visuomenės sveikatos stebėseną;
- 18) savivaldybių sveikatinimo priemonių planavimas ir įgyvendinimas; parama savivaldybės gyventojų sveikatos priežiūrai;
- 19) teritorijų planavimas, savivaldybės bendrojo plano ar savivaldybės dalių bendrųjų planų ir detaliųjų planų sprendinių įgyvendinimas;
- 20) specialiųjų architektūros reikalavimų nustatymas ir statybą leidžiančių dokumentų išdavimas įstatymų nustatyta tvarka;
- 21) statinių naudojimo priežiūra įstatymų nustatyta tvarka;
- 22) savivaldybės strateginio planavimo dokumentų ir juos įgyvendinančių planavimo dokumentų rengimas ir įgyvendinimas;
- 23) dalyvavimas rengiant ir įgyvendinant regionų plėtros programas;
- 24) informacinės visuomenės plėtros įgyvendinimas;
- 25) savivaldybės saugomų teritorijų steigimas, apsauga ir tvarkymas;
- 26) kraštovaizdžio, nekilnojamųjų kultūros vertybių ir savivaldybės įsteigtų saugomų teritorijų tvarkymas ir apsauga, savivaldybės teritorijoje esančių želdynų, želdinių apsauga, tvarkymas ir kūrimas, inventorizacijos, apskaitos, atskirųjų želdynų žemės sklypų kadastrinių matavimų ir įrašymo į Nekilnojamojo turto registrą organizavimas ir stebėseną;
- 27) adresų suteikimas žemės sklypams, kuriuose pagal jų naudojimo paskirtį (būdą) ar teritorijų planavimo dokumentus leidžiama pastatų statyba, pastatams, butams ir kitoms patalpoms, pavadinimų suteikimas gatvėms, savivaldybės teritorijose esantiems pastatams, statiniams ir kitiems objektams, šių adresų ir pavadinimų keitimas ar panaikinimas Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka;
- 28) aplinkos kokybės gerinimas ir apsauga;

4 PRIEDO TĘSINYS

- 29) kūno kultūros ir sporto plėtojimas, gyventojų poilsio organizavimas;
- 30) šilumos ir geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo organizavimas;
- 31) komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas, antrinių žaliavų surinkimo ir perdirbimo organizavimas, sąvartynų įrengimas ir eksploatavimas;
- 32) savivaldybių vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra, taisymas, tiesimas ir saugaus eismo organizavimas;
- 33) keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimas, lengvatinio keleivių vežimo kompensacijų skaičiavimas ir mokėjimas;
- 34) dalyvavimas, bendradarbiavimas užtikrinant viešąją tvarką, kuriant ir įgyvendinant nusikaltimų prevencijos priemones;
- 35) savivaldybėms priskirtas triukšmo prevencijos ir triukšmo valstybinio valdymo įgyvendinimas;
- 36) sanitarijos ir higienos taisyklių tvirtinimas ir jų laikymosi kontrolės organizavimas, švaros ir tvarkos viešose vietose užtikrinimas;
- 37) prekybos ir kitų paslaugų teikimo tvarkos savivaldybių ar jų valdomų įmonių administruojamose turgavietėse ir viešose vietose nustatymas;
- 38) sąlygų verslo ir turizmo plėtrai sudarymas ir šios veiklos skatinimas;
- 39) leidimų (licencijų) išdavimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka;
- 40) alkoholio ir tabako reklamos draudimo ir ribojimo laikymosi ant išorinės reklamos priemonių kontrolė;
- 41) ritualinių paslaugų teikimo užtikrinimas ir kapinių priežiūros organizavimas;
- 42) butų ir kitų patalpų savininkų bendrijų valdymo organų, jungtinės veiklos sutartimi įgaliotų asmenų ir savivaldybės vykdomosios institucijos paskirtų bendrojo naudojimo objektų administratorių veiklos, susijusios su įstatymų ir kitų teisės aktų jiems priskirtų funkcijų vykdymu, priežiūra ir kontrolė pagal Vyriausybės įgaliotos institucijos patvirtintas pavyzdines taisykles;
- 43) socialinės pašalpos ir kompensacijų, nustatytų Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatyme, teikimas;
- 44) dalyvauja vykdant vaiko teisių apsaugą, užtikrina prevencinės pagalbos vaikui ir šeimai organizavimą, socialinių, švietimo, sveikatos priežiūros įstaigų bei kitų įstaigų teikiamų paslaugų koordinavimą.“ (cit. pgl: LR vietos savivaldos įstatymas 2008 Nr. X-1722).

Valstybinės funkcijos (cit. pgl: LR vietos savivaldos įstatymas 2008 Nr. X-1722):

- 1) civilinės būklės aktų registravimas;
- 2) įstatymų priskirtų registrų tvarkymas ir duomenų teikimas valstybės registrams;
- 3) civilinė sauga;
- 4) priešgaisrinė sauga;
- 5) dalyvavimas valdant valstybinius parkus;
- 6) priešmokyklinio ugdymo, bendrojo lavinimo, profesinio mokymo ir profesinio orientavimo organizavimas, savivaldybės teritorijoje gyvenančių vaikų iki 16 metų mokymosi pagal privalomojo švietimo programas užtikrinimas, mokyklų (klasių), vykdančių bendrojo lavinimo programas ir skirtų šalies mokiniams, turintiems išskirtinių gabumų ar specialiųjų poreikių, išlaikymas;
- 7) mokinių nemokamo maitinimo savivaldybės įsteigtose mokyklose ir savivaldybės teritorijoje įsteigtose nevalstybinėse mokyklose administravimas ir nepasiturinčių šeimų mokinių, deklaravusių gyvenamąją vietą arba gyvenančių savivaldybės teritorijoje, aprūpinimo mokinio reikmenimis administravimas;
- 8) socialinių išmokų ir kompensacijų, išskyrus socialinę pašalpą ir kompensacijas, nustatytas Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatyme, skaičiavimas ir mokėjimas;
- 9) savivaldybei priskirtos valstybinės žemės ir kito valstybės turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo patikėjimo teise;
- 10) piliečių prašymų atkurti nuosavybės teises į išlikusį nekilnojamąjį turtą nagrinėjimas ir sprendimų dėl nuosavybės teisių atkūrimo priėmimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka;
- 11) valstybės garantijų nuomininkams, išsikeliantiems iš savininkams grąžintų gyvenamųjų namų ar jų dalių ir butų, vykdymas;
- 12) valstybinės kalbos vartojimo ir taisyklingumo kontrolė;
- 13) savivaldybėms pagal teisės aktus priskirtų archyvinių dokumentų tvarkymas;
- 14) dalyvavimas rengiant ir vykdant mobilizaciją, demobilizaciją, priimančiosios šalies paramą;
- 15) statistikos duomenų teikimas;
- 16) dalyvavimas rengiant ir įgyvendinant darbo rinkos politikos priemones ir gyventojų užimtumo programas;
- 17) dalyvavimas organizuojant įstatymų numatytus rinkimus ir referendumus;

4 PRIEDO TĘSINYS

- 18) dalyvavimas rengiant gyventojų apklausas ir kitokias įstatymų numatytas pilietines (gyventojų) iniciatyvas;
- 19) dalyvavimas atliekant gyventojų ir būstų, taip pat kitus visuotinius surašymus;
- 20) jaunimo politikos įgyvendinimas;
- 21) žemės ūkio produkcijos kvotų administravimas;
- 22) žemės ūkio valdų ir ūkininkų ūkių registravimas;
- 23) žemės ūkio naudmenų ir pasėlių deklaravimo darbų administravimas;
- 24) stichinių meteorologinių reiškinių, gyvūnų užkrečiamųjų ligų likvidavimo ir priežiūros programų įgyvendinimas, medžiojamųjų gyvūnų ir griežtai saugomų rūšių laukinių gyvūnų žemės ūkiui padarytos žalos ir nuostolių nustatymas;
- 25) valstybei nuosavybės teise priklausančių melioracijos ir hidrotechnikos statinių valdymas ir naudojimas patikėjimo teise;
- 26) traktorių, savaeigių ir žemės ūkio mašinų bei jų priekabų registravimas ir techninė priežiūra;
- 27) kaimo plėtros priemonių įgyvendinimo administravimas;
- 28) valstybės garantuojamos pirminės teisinės pagalbos teikimas;
- 29) gyvenamosios vietos deklaravimo duomenų ir gyvenamosios vietos neturinčių asmenų apskaitos duomenų tvarkymas;
- 30) socialinės globos teikimo asmenims su sunkia negalia užtikrinimas;
- 31) informacijos apie savivaldybės institucijų ir savivaldybės valdomų įmonių, atitinkančių Vyriausybės nustatytus kriterijus, finansinius santykius ir apie įmones, privalančias tvarkyti atskiras sąskaitas, kaupimas, saugojimas ir teikimas Europos Komisijai Vyriausybės nustatyta tvarka;
- 32) antrinės sveikatos priežiūros organizavimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka;
- 33) visuomenės sveikatos priežiūra savivaldybės teritorijoje esančiose ikimokyklinio ugdymo, bendrojo ugdymo mokyklose ir profesinio mokymo įstaigose ugdomų mokinių pagal ikimokyklinio, priešmokyklinio, pradinio, pagrindinio ir vidurinio ugdymo programas, visuomenės sveikatos stiprinimas, visuomenės sveikatos stebėseną;
- 34) radiacinė sauga; 35) neveiksnių asmenų būklės peržiūrėjimo užtikrinimas;
- 36) savivaldybės erdvinių duomenų rinkinio tvarkymas.“ (cit. pgl: LR vietos savivaldos įstatymas 2008 Nr. X-1722).

Ekspertų interviu anketa

Gerbiamas respondente,

Esu Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo studijų programos II kurso magistrantūros studentė Aistė Bardauskaitė. Atlieku tyrimą, kuriuo siekiama palyginti penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, veiklą ir rezultatus vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje. Prašau Jūsų skirti laiko ir atsakyti į šiuo klausimus. Prie klausimyno pridedama penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės programos siekių ir rezultatų analizė (žr. 5 psl.). Lentelėje pateikti duomenys padės atlikti ekspertinį Vyriausybių siekių ir rezultatų vertinimą. Tyrimo metu gauti duomenys bus panaudoti magistro baigiamojo darbo rengimui.

INTERVIU KLAUSIMAI

1. Kaip vertinate penkioliktosios Vyriausybės siekius, keičiant valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemą? Kaip manote, kodėl šešioliktoji Vyriausybė nenumatė konkrečių siekių šioje srityje?

.....

.....

.....

2. Kaip vertinate penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, keičiant vietos savivaldybės organizacinę struktūrą, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemą? Kurios, jūsų nuomone, penkioliktosios ar šešioliktosios Vyriausybės siekiai reikšmingesni (darantys didesnę poveikį), keičiant vietos savivaldybės organizacinę struktūrą, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemą? Kodėl?

.....

.....

.....

3. Kaip vertinate penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, keičiant vietos savivaldybių kompetenciją (funkcijas)? Kurios, jūsų nuomone, penkioliktosios ar šešioliktosios Vyriausybės siekiai reikšmingesni (darantys didesnę poveikį), keičiant vietos savivaldybių kompetenciją (funkcijas)? Kodėl?

.....

.....

.....

5 PRIEDO TĘSINYS

4. Kaip vertinate penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, keičiant vietos savivaldybių finansų sistemą? Kurios, jūsų nuomone, penkioliktosios ar šešioliktosios Vyriausybės siekiai reikšmingesni (darantys didesnę poveikį), keičiant vietos savivaldybių finansų sistemą? Kodėl?
-
-
-
-
5. Kaip vertinate penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, kuriant įvairias piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formas? Kurios, jūsų nuomone, penkioliktosios ar šešioliktosios Vyriausybės siekiai reikšmingesni (darantys didesnę poveikį), kuriant įvairias piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formas? Kodėl?
-
-
-
-
6. Kaip išranguotumėte skalėje nuo 1 iki 3 (kai 1= pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldos sistemą; 2= pasiekti rezultatai keičia vietos savivaldos sistemą; 3= pasiekti rezultatai iš esmės keičia vietos savivaldos sistemą) penkioliktosios Vyriausybės pasiektus rezultatus: valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos srityje; vietos savivaldybės organizacinės struktūros, įskaitant savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, srityje; vietos savivaldybių kompetencijos (funkcijų) srityje; savivaldybių finansų sistemos srityje, piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formų, srityje? Kodėl?
-
-
-
-
7. Kaip išranguotumėte skalėje nuo 1 iki 3 (kai 1= pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldos sistemą; 2= pasiekti rezultatai keičia vietos savivaldos sistemą; 3= pasiekti rezultatai iš esmės keičia vietos savivaldos sistemą) šešioliktosios Vyriausybės pasiektus rezultatus: valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos srityje; vietos savivaldybės organizacinės struktūros, įskaitant savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, srityje; vietos savivaldybių kompetencijos (funkcijų) srityje; savivaldybių finansų sistemos srityje, piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formų, srityje? Kodėl?
-
-
-
-
8. Kuri, jūsų nuomone, penkioliktoji ar šešioliktoji Vyriausybė pasiekė esminių rezultatų, tobulinant vietos savivaldos sistemą?

9. Kaip manote, ar ir kaip pasireiškia politikos tęstinumas vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje, įvertinus penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės veiklą?

DĖKOJU UŽ ATSAKYMUS!

**PENKIOLIKTOSIOS IR ŠEŠIOLIKTOSIOS VYRIAUSYBĖS PROGRAMOS SIEKIŲ IR
REZULTATŲ ANALIZĖ**

VIETOS SAVIVALDOS SISTEMOS ELEMENTAS			
<i>1. Valstybės teritorijos administracinių vienetų sistema</i>			
VYRIAUSYBIŲ SIEKIAI IR VEIKLOS REZULTATAI			
<i>Penkioliktoji Vyriausybė</i>		<i>Šešioliktoji Vyriausybė</i>	
Vyriausybės programoje numatyti siekiai	Rezultatai	Vyriausybės programoje numatyti siekiai	Rezultatai
1. Panaikinti apskritis ir jų pagrindu įkurti regionus, kuriems atstovaus Regionų plėtros tarybos bei suformuoti regionus.	1. Panaikinti apskričių viršininkų įgaliojimai ir jų administracijos, tačiau apskritys kaip administraciniai teritoriniai vienetai liko. Apskričių pagrindu įkurti regionai, numatyta, kad juose veiks Regionų plėtros tarybos.	(Vyriausybės programoje siekių nenumatyta)	-
2. Suformuoti regionus, atitinkančius Europos Sąjungos teritorinių statistinių vienetų nomenklatūros antrąjį lygį (NUTS 2).	2. Regionai įkurti buvusių apskričių teritorijų pagrindu, neperformuluojant pagal Europos Sąjungos teritorinių statistinių vienetų nomenklatūros standartus.		
VIETOS SAVIVALDOS SISTEMOS ELEMENTAS			

5 PRIEDO TĘSINYS

<i>2. Vietos savivaldos organizacinė struktūra, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemą</i>			
VYRIAUSYBIŲ SIEKIAI IR VEIKLOS REZULTATAI			
<i>Penkioliktoji Vyriausybė</i>		<i>Šešioliktoji Vyriausybė</i>	
Vyriausybės programoje numatyti siekiai	Rezultatai	Vyriausybės programoje numatyti siekiai	Rezultatai
1. Įteisinti tiesioginius mero rinkimus.	1. Tiesioginiai merų rinkimai neįteisinti.	1. Remti tiesioginius mero rinkimus. Didinti merų įgaliojimus ir griežtinti jų atsakomybę.	1. Įteisinti tiesioginiai merų rinkimai. Taip pat kandidatuoti į merus leista ne tik politinių partijų kandidatams, bet ir rinkimų komitetų kandidatams.
2. Sudaryti galimybę savivaldybių tarybų rinkimuose dalyvauti ne tik pagal partijų sąrašus išskeltiems kandidatams.	2. Sudaryta galimybė savivaldybių tarybų rinkimuose dalyvauti ne tik pagal partijų sąrašus išskeltiems kandidatams. Kandidatas turi surinkti numatytą parašų kiekį, reikalingą vienam savivaldybės tarybos nario mandatui.		2. Merų kompetencija padidinta 4 naujos kompetencijomis: 1) skirti į pareigas ir atleisti iš savivaldybės biudžetinių ir viešųjų įstaigų, išskyrus mokymo įstaigas, vadovus; 2) spręsti žemės paskirties keitimo klausimą; 3) skelbti gyventojų apklausas; 4) skirstyti savivaldybę į seniūnaitijas. Taip pat, siekiant sugriežtinti merų atsakomybę, pasikeitė mero įgaliojimų netekimo procedūra. Pagrindu pradėti mero įgaliojimų netekimo procedūrą laikomas priesaikos sulaužymas arba įgaliojimų nevykdymas.
3. Plėsti seniūnijų ir seniūnų funkcijas.	3. Seniūnų funkcijos praplėstos šiomis atsakomybėmis: „7) kaimo vietovėse registruoja žemės, vandens telkinių, miško sklypų savininkų, valdytojų ir naudotojų pranešimus apie medžiojamųjų gyvūnų ir griežtai saugomų rūšių laukinių gyvūnų padarytą žalą ir teikia duomenis savivaldybės administracijos direktoriui „3) pagal kompetenciją organizuoja vaiko teisių apsaugą ir darbą su probleminėmis šeimomis, kuriose auga vaikai arba kurioms apribotos tėvų teisės į	2. Stiprinti seniūnų ir seniūnijų veiklos efektyvumą ir atsakomybę.	2. Pateiktos rekomendacijos seniūnams dėl metinių veiklos planų rengimo, taip pat reglamentuotos seniūnijų teisinės formos (biudžetinės įstaigos arba savivaldybės administracijos filialai).

5 PRIEDO TĘSINYS

	vaikus;“. „16) organizuoja viešuosius darbus ir visuomenei naudingą veiklą „4) kaimo vietovėse tvarko namų ūkio knygas vidaus reikalų ministro nustatyta tvarka;“.		
VIETOS SAVIVALDOS SISTEMOS ELEMENTAS			
3. Vietos savivaldybių kompetencija (funkcijos)			
VYRIAUSYBIŲ SIEKIAI IR VEIKLOS REZULTATAI			
<i>Penkioliktoji Vyriausybė</i>		<i>Šešioliktoji Vyriausybė</i>	
Vyriausybės programoje numatyti siekiai	Rezultatai	Vyriausybės programoje numatyti siekiai	Rezultatai
1. Apskričių reformos kontekste išplėsti savivaldybių funkcijas.	1. Apskričių reformos kontekste išplėtos savivaldybių funkcijos: prie savarankiškų savivaldybės funkcijų priskirta: 1) švietimo pagalbos teikimas mokiniui, mokytojui, mokyklai ir kt.; 2) neformaliojo švietimo organizavimas; 3) medžioklės plotų ribų keitimas; 4) geodezijos ir kartografijos darbų organizavimas ir vykdymas; 5) „statinių naudojimo priežiūra; 6) adresų suteikimas ir keitimas. Prie valstybės perduotų funkcijų priskirtos šios: 1) vaikų iki 16 metų mokymosi pagal privalomojo švietimo programas užtikrinimas; 2) prašymų atkurti nuosavybės teises į išlikusį nekilnojamąjį turtą nagrinėjimas ir sprendimų priėmimas; 3) antrinės ir tretinės sveikatos priežiūros organizavimas; 4) radiacinės saugos užtikrinimas.	1. Savivaldybių atsakomybei priskirti pirminės asmens sveikatos priežiūros įstaigų tinklą.	1. Pirminės asmens sveikatos priežiūros įstaigų tinklo koordinavimas perduotas savivaldybėms.
2. Stacionarias vaikų globos įstaigas perduoti	2. Stacionarias vaikų globos įstaigos perduotos tiek savivaldybių, tiek valstybės	2. Socialinės paramos teikimą nuo 2014 metų	2. Nuo 2014 m. sausio 1 d. socialinės paramos (socialinės pašalpos, būsto šildymo, karšto

5 PRIEDO TĘSINYS

savivaldybių kompetencijai.	kompetencijai.	priskirti prie savivaldybių savarankiškų funkcijų.	ir geriamojo vandens tiekimo išlaidų kompensacijos) teikimas perduotas kaip savarankiška savivaldybių funkcija, finansuojama iš savivaldybių biudžeto.
VIETOS SAVIVALDOS SISTEMOS ELEMENTAS			
4. Vietos savivaldybių finansų sistema			
VYRIAUSYBIŲ SIEKIAI IR VEIKLOS REZULTATAI			
<i>Penkioliktoji Vyriausybė</i>		<i>Šešioliktoji Vyriausybė</i>	
Vyriausybės programoje numatyti siekiai	Rezultatai	Vyriausybės programoje numatyti siekiai	Rezultatai
1. Sumažinti gyventojų pajamų mokesčio įplaukas, tenkančias savivaldybių biudžetams, keičiant šio mokesčio dalį procentais.	1. Ne sumažintos, o padidintos gyventojų pajamų mokesčio įplaukas, tenkančias savivaldybių biudžetams, keičiant šio mokesčio dalį procentais.	1. Didinti savivaldybių finansinį pajėgumą iš: 1) pajamų, gautų nuomojant ir parduodant valstybės savivaldybėms perduotą žemę; 2) disponuojant žemės mokesčio pajamomis; 3) nekilnojamojo turto mokesčių pajamomis.	(Veiklos ir rezultatų nėra)
2. Sugriežtinti savivaldybių funkcijų įgyvendinimui skirtų specialiųjų tikslinių dotacijų naudojimą bei nustatyti, kad nepanaudotos tikslinių dotacijų lėšos būtų grąžintos į valstybės biudžetą.	2. Specialiųjų tikslinių dotacijų naudojimo sugriežtinimas labiausiai pastebimas savivaldybėms disponuojant mokinio krepšelio lėšomis. Taip pat 2012 metais savivaldybės buvo įpareigos nepanaudotas mokinio krepšeliui skirtas lėšas grąžinti į valstybės biudžetą.		

5 PRIEDO TĘSINYS

3. Įvesti nekilnojamojo turto mokesčių gyventojams, gautomis lėšomis papildyti savivaldybių savarankišką finansinį šaltinį	3. Už gyvenamosios paskirties nekilnojamąjį turtą surinktas mokestis įskaitomas į valstybės, o ne į savivaldybės biudžetą.		
VIETOS SAVIVALDOS SISTEMOS ELEMENTAS			
5. Vietos savivaldybių piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formos			
VYRIAUSYBIŲ SIEKIAI IR VEIKLOS REZULTATAI			
<i>Penkioliktoji Vyriausybė</i>		<i>Šešioliktoji Vyriausybė</i>	
Vyriausybės programoje numatyti siekiai	Rezultatai	Vyriausybės programoje numatyti siekiai	Rezultatai
1. Reglamentuoti seniūnų pareigą konsultuotis su gyvenamosios vietovės bendruomenės atstovais.	1. Reglamentuota seniūnų pareigą konsultuotis su gyvenamosios vietovės bendruomenės atstovais: supaprastinti apklausų rengimo reikalavimai, įtvirtinta teisė seniūnams inicijuoti apklausos paskelbimą, taip pat vietos savivaldybės įpareigotos prieš priimdamos bendruomenei aktualius sprendimus, pasikonsultuoti su vietos bendruomene bei paaiškinti argumentus dėl priimtų sprendimų.	1. Skatinti vietos savivaldos bendruomeniškumą.	1. Patikslinta seniūnaitijų sudarymo tvarka, numatyta, kad vietos savivaldybės pačios nustatys seniūnaičių rinkimo tvarką, taip pat nustatyti pretendams į seniūnaičius reikalavimai, reglamentuotas seniūnaičio atsiskaitymas už veiklą seniūnaitijos gyventojams ne vėliau kaip per du mėnesius pasibaigus veiklos metams, numatytas seniūnaičio atšaukimas iš pareigų. Seniūnaičiai renkami 4 metams, per 6 mėnesius po savivaldybių tarybų rinkimų. Taip pat seniūnaičiams numatyti mokymai, siekiant stiprinti jų gebėjimus, reikalingus seniūnaičio funkcijų atlikimui. Siekiant didinti vietos savivaldybių vidinę decentralizaciją, savivaldybės institucijoms numatyta pareiga atsižvelgti į seniūnaičių sueigos siūlymus. Sprendžiant svarbius klausimus, susijusius su konkrečios teritorijos gyventojais, bus organizuojama

5 PRIEDO TĘSINYS

			išplėstinė seniūnaičių sueiga, įtraukiant kitų suinteresuotų bendruomenių dalyvavimą . Parengtas metodinis leidinys seniūnaičiams - „Seniūnaičio žinynas“, kuriame pateikta reikalinga informacija seniūnaičiams.
2. Įteisinti seniūnų skyrimą, atsižvelgiant į vietos bendruomenės nuomonę.	2. Neįteisintas seniūnų skyrimas, atsižvelgiant į vietos bendruomenės nuomonę.		

Ekspertų interviu atsakymai (raštu)

Ekspertas M1:

1. Kaip vertinate penkioliktosios Vyriausybės siekius, keičiant valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemą? Kaip matote, kodėl šešioliktoji Vyriausybė nenumatė konkrečių siekių šioje srityje? Vertinu dviprasmiškai nes: tokios apskritys, kurios dubliavo savivaldybių administracijų funkcijas buvo tikrai nereikalingos, bet jei jos būtų veikusios decentralizacijos principu, t.y perėmusios ir vykdžiusios centrinės valdžios funkcijas yra reikalingos. Tuo jos prisidėtų ir prie regioninės politikos aktyvinimo nes juk nuo administravimo decentralizavimo galima pereiti ir prie ekonominio vystymosi regionalizavimo, t.y tai, kas yra regioninė politika. Dabar regioninės politikos yra tik teoriniai apibrėžimai, o ne realus įgyvendinimas..Tad ir apskričių pavadinimas regionais yra butaforinis veiksmas

2. Kaip vertinate penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, keičiant vietos savivaldybės organizacinę struktūrą, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemą? Kurios, jūsų nuomone, penkioliktosios ar šešioliktosios Vyriausybės siekiai reikšmingesni (darantys didesnę poveikį), keičiant vietos savivaldybės organizacinę struktūrą, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemą? Kodėl? Tiek viena tiek kita vyriausybė atliko kosmetinius pakeitimus. Net ir merų rinkimo tvarkos pakeitimas iš esmės nieko nepakeitė (nebent opozicijai sunkiau pašalinti merą, bet ar tai laimėjimas demokratijos prasme neaišku nes „nenuverčiamo mero“ principas yra beveik tapatus skiriamo mero principui (nedemokratiškos valstybės). Pagrindinis klausimas, kokias funkcijas turi vykdyti šiuolaikinis demokratinės savivaldybės meras nei buvo diskutuojamas nei yra diskutuojamas. Įsigali principas „aš pasakiau“, o ne „aš išreiškiu jūsų valią“. Seniūnaičių, be realių sprendimo priėmimo galių funkcijų įvedimas yra butaforinis ženklas. Mero, seniūno funkcijų išplėtimas yra mažmožis ir neskatina vystyti demokratinės savivaldos.

3. Kaip vertinate penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, keičiant vietos savivaldybių kompetenciją (funkcijas)? Kurios, jūsų nuomone, penkioliktosios ar šešioliktosios Vyriausybės siekiai reikšmingesni (darantys didesnę poveikį), keičiant vietos savivaldybių kompetenciją (funkcijas)? Kodėl? Perduotos funkcijos nėra reikšmingos, bet jas ir anksčiau atlikinėjo savivaldybės, o ne kas kitas

4. Kaip vertinate penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, keičiant vietos savivaldybių finansų sistemą? Kurios, jūsų nuomone, penkioliktosios ar šešioliktosios Vyriausybės siekiai reikšmingesni (darantys didesnę poveikį), keičiant vietos savivaldybių finansų sistemą? Kodėl? ..Itin teigiamas būtų šis XV vyr sprendimas - Įvesti nekilnojamojo turto mokestį gyventojams, gautomis lėšomis papildyti savivaldybių savarankišką finansinį šaltinį, bet jis įgyvendinamas visiškai priešingai. XVI vyr realiai šioje srityje nieko nedaro

5. Kaip vertinate penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, kuriant įvairias piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formas? Kurios, jūsų nuomone, penkioliktosios ar šešioliktosios Vyriausybės siekiai reikšmingesni (darantys didesnę poveikį), kuriant įvairias piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formas? Kodėl? Vyriausybės programinės nuostatos, kurios turi būti imperatyvios tėra deklaratyvios, nes neįgyvendinamos. Bet ir pats jų įrašymas tinka 20 metų atgal, bet ne 30 metų nepriklausomybėje gyvenančiai demokratinei Lietuvai ir dar ES narei, kuri orientuojasi į skandinavišką gerovės valstybę. Antraip, Pav. Reglamentuota seniūnų pareigą konsultuotis su gyvenamosios vietovės bendruomenės atstovais.tokių primityvių teiginių nerašytų į vyriausybės programas

6. Kaip išranguotumėte skalėje nuo 1 iki 3 (kai 1= pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldos sistemą; 2= pasiekti rezultatai keičia vietos savivaldos sistemą; 3= pasiekti rezultatai iš esmės keičia vietos savivaldos sistemą) penkioliktosios Vyriausybės pasiektus rezultatus: valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos srityje; vietos savivaldybės organizacinės struktūros, įskaitant savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, srityje; vietos savivaldybių kompetencijos (funkcijų) srityje; savivaldybių finansų sistemos srityje, piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formų, srityje? Kodėl? 1= regis atsakiau kodėl.

7. Kaip išranguotumėte skalėje nuo 1 iki 3 (kai 1= pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldos sistemą; 2= pasiekti rezultatai keičia vietos savivaldos sistemą; 3= pasiekti rezultatai iš esmės keičia vietos savivaldos sistemą) šešioliktosios Vyriausybės pasiektus rezultatus: valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos srityje; vietos savivaldybės organizacinės struktūros, įskaitant savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, srityje; vietos savivaldybių kompetencijos (funkcijų) srityje; savivaldybių finansų sistemos srityje, piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formų, srityje? Kodėl? 1= regis atsakiau kodėl.

8. Kuri, jūsų nuomone, penkioliktoji ar šešioliktoji Vyriausybė pasiekė esminių rezultatų, tobulinant vietos savivaldos sistemą? Nei viena nieko esminio ir nesiekė, o tada ir nepasiekė (tiesa, XVI dar yra laiko☺)

8. Kaip manote, ar ir kaip pasireiškia politikos tęstinumas vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje, įvertinus penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės veiklą? Kosmetiniuose pakeitimuose sunku įžvelgti, o gal ir neįmanomas tęstinumas, pav. perdavė kelias funkcijas. Perdavė nesmines savivaldai, jas tiesiog vykdo savivaldybės ir viskas. Jei būtų siekiama kokybės tai būtų kas kita. Net ir merų rinkimo atveju juk politikos formuotojai, šiuo atveju seimas neapibrėžė, su kokiomis kompetencijomis norėtų mero ateityje, tad ir vyksta merų rinkimai tiesiogiai ir kai kur žmonės išsirenka „geresnį“, kai kur „blogesnį“.

Ekspertas M2:

1. Kaip vertinate penkioliktosios Vyriausybės siekius, keičiant valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemą? Kaip matote, kodėl šešioliktoji Vyriausybė nenumatė konkrečių siekių šioje srityje? REFORMŲ PRIORITETAIS 16 VYRIAUSYBĖJE BUVO SIETINI SU VALSTYBĖS TARNYBOS IR KITOMIS PERTVARKOMIS. ADMINISTRACINIŲ VIENETŲ PERTVARKYMAS NEBUVO PRIORITETAS.

2. Kaip vertinate penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, keičiant vietos savivaldybės organizacinę struktūrą, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemą? Kurios, jūsų nuomone, penkioliktosios ar šešioliktosios Vyriausybės siekiai reikšmingesni (darantys didesnę poveikį), keičiant vietos savivaldybės organizacinę struktūrą, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemą? Kodėl? VIENA VERTUS, 16 VYRIAUSYBĖ LEIDO KOMITETAMS DALYVAUTI RINKIMUOSE, BET SIEKIA DIDINTI MERO KOMPETENCIJAS IR JUDA PAGAL BENDRĄ PASAULINĘ VIEŠOJO VALDYMO TENDENCIJĄ - Į CENTRALIZAVIMĄ, 15 VYRIAUSYBĖ BUVO DIDESNIO DECENTRALIZAVIMO IR NEW PUBLIC GOVERNANCE REFORMŲ ŠALININKĖ.

3. Kaip vertinate penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, keičiant vietos savivaldybių kompetenciją (funkcijas)? Kurios, jūsų nuomone, penkioliktosios ar šešioliktosios Vyriausybės siekiai reikšmingesni (darantys didesnę poveikį), keičiant vietos savivaldybių kompetenciją

(funkcijas)? Kodėl? ČIA GALIMA PASIKARTOTI, KAD 16 VYRIAUSYBĖ LAIKOSI ŠVELNAUS CENTRALIZAVIMO PRINCIPŲ, KAI TUO TARPU 15 VYRIAUSYBĖ SAVIVALDYBIŲ KOMPETENCIJOS SRITYJE RĖMĖ DIDESNĮ DECENTRALIZAVIMĄ.

4. Kaip vertinate penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, keičiant vietos savivaldybių finansų sistemą? Kurios, jūsų nuomone, penkioliktosios ar šešioliktosios Vyriausybės siekiai reikšmingesni (darantys didesnę poveikį), keičiant vietos savivaldybių finansų sistemą? Kodėl? BENDRA PASAULINĖ TENDENCIJA YRA CENTRALIZUOTI FINANSUS IR VIEŠĄJĮ VALDYMĄ, TO LAIKOSI 16 VYRIAUSYBĖ, O 15 VYRIAUSYBĖ VIS INERTIŠKAI VADOVAVOSI NEW PUBLIC GOVERNANCE PRINCIPAIS.

5. Kaip vertinate penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, kuriant įvairias piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formas? Kurios, jūsų nuomone, penkioliktosios ar šešioliktosios Vyriausybės siekiai reikšmingesni (darantys didesnę poveikį), kuriant įvairias piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formas? Kodėl? ČIA VERTINČIAU VIENODAI. PILIEČIŲ ĮTRAUKIMAS GALIMAS IR FUNKCIJŲ BEI KOMPETENCIJŲ CENTRALIZAVIMO IR DECENTRALIZAVIMO SĄLYGOMIS.

6. Kaip išrangotumėte skalėje nuo 1 iki 3 (kai 1= pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldos sistemą; 2= pasiekti rezultatai keičia vietos savivaldos sistemą; 3= pasiekti rezultatai iš esmės keičia vietos savivaldos sistemą) penkioliktosios Vyriausybės pasiektus rezultatus: valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos srityje; vietos savivaldybės organizacinės struktūros, įskaitant savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, srityje; vietos savivaldybių kompetencijos (funkcijų) srityje; savivaldybių finansų sistemos srityje, piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formų, srityje? Kodėl? 2 – 15 VYRIAUSYBEI (VIETOS SAVIVALDOS PLĖTRAI JOS VEIKLA BUVO NAUDINGESNĖ) IR 1 – 16 VYRIAUSYBEI (CENTRALIZUOJA VALDYMĄ).

7. Kaip išrangotumėte skalėje nuo 1 iki 3 (kai 1= pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldos sistemą; 2= pasiekti rezultatai keičia vietos savivaldos sistemą; 3= pasiekti rezultatai iš esmės keičia vietos savivaldos sistemą) šešioliktosios Vyriausybės pasiektus rezultatus: valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos srityje; vietos savivaldybės organizacinės struktūros, įskaitant savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, srityje; vietos savivaldybių kompetencijos (funkcijų) srityje; savivaldybių finansų sistemos srityje, piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formų,

sirtyje? Kodėl? 2 – 15 VYRIAUSYBEI (VIETOS SAVIVALDOS PLĖTRAJ JOS VEIKLA BUVO NAUDINGESNĖ) IR 1 – 16 VYRIAUSYBEI (CENTRALIZUOJA VALDYMĄ).

8. Kuri, jūsų nuomone, penkioliktoji ar šešioliktoji Vyriausybė pasiekė esminių rezultatų, tobulinant vietos savivaldos sistemą? DECENTRALIZAVIMO IR VIETOS SAVIVALDOS PUOSELĖJIMO PRASME GERIAU ATRODO 15 VYRIAUSYBĖ

9. Kaip manote, ar ir kaip pasireiškia politikos tęstinumas vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje, įvertinus penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės veiklą? MES MATOME SLINKTĮ LINK CENTRALIZAVIMO, TAI TĘSTINUMAS YRA NEŽYMUS.

Ekspertas K1:

1. Kaip vertinate penkioliktosios Vyriausybės siekius, keičiant valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemą? Kaip matote, kodėl šešioliktoji Vyriausybė nenumatė konkrečių siekių šioje srityje? Manau, kad sprendimas buvo geras tik iki galo neišdirbtas ir nesuderintas su visa valstybės valdymo sistema. Manychiau, jog XVI vyriausybės prioritetuose (veiksmų programoje)nebuvo įtraukta už tai ir nebuvo niekas daroma .

2. Kaip vertinate penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, keičiant vietos savivaldybės organizacinę struktūrą, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemą? Kurios, jūsų nuomone, penkioliktosios ar šešioliktosios Vyriausybės siekiai reikšmingesni (darantys didesnę poveikį), keičiant vietos savivaldybės organizacinę struktūrą, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemą? Kodėl? Siekiai buvo geria abiejų vyriausybių, tačiau pritrūko politinės valios iki galo sutvarkyti visą sistemą . Šiuo metu kaip tik jaučiam ir matom, padarytų sprendimų trūkumus ir numatom juos taisyti. Taip pat jau nemažai yra padarytą pokyčių ir šios kadencijos metu.

3. Kaip vertinate penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, keičiant vietos savivaldybių kompetenciją (funkcijas)? Kurios, jūsų nuomone, penkioliktosios ar šešioliktosios Vyriausybės siekiai reikšmingesni (darantys didesnę poveikį), keičiant vietos savivaldybių kompetenciją (funkcijas)? Kodėl? Manau, jog reikšmingiausias buvo XVI Vyriausybės darbas įteisinant tiesioginius savivaldybių merų rinkimus.

4. **Kaip vertinate penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, keičiant vietos savivaldybių finansų sistemą? Kurios, jūsų nuomone, penkioliktosios ar šešioliktosios Vyriausybės siekiai reikšmingesni (darantys didesnę poveikį), keičiant vietos savivaldybių finansų sistemą? Kodėl? Nesu įsigilinusį į šį klausimą ir negaliu komentuoti.**

5. **Kaip vertinate penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, kuriant įvairias piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formas? Kurios, jūsų nuomone, penkioliktosios ar šešioliktosios Vyriausybės siekiai reikšmingesni (darantys didesnę poveikį), kuriant įvairias piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formas? Kodėl? Nei viena forma nėra tinkamai iki galo sukurta. Manu, kad seniūnaičių įvedimas į savivaldą ir bandymas apriboti bendruomeninių organizacijų įsitraukimą į savivaldos procesus padarė didelę žalą pilietinės visuomenės įsitraukimui į savivaldos procesus**

6. **Kaip išranguotumėte skalėje nuo 1 iki 3 (kai 1= pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldos sistemą; 2= pasiekti rezultatai keičia vietos savivaldos sistemą; 3= pasiekti rezultatai iš esmės keičia vietos savivaldos sistemą) penkioliktosios Vyriausybės pasiektus rezultatus: valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos srityje; vietos savivaldybės organizacinės struktūros, įskaitant savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, srityje; vietos savivaldybių kompetencijos (funkcijų) srityje; savivaldybių finansų sistemos srityje, piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formų, srityje? Kodėl?**

valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos srityje; 1
vietos savivaldybės organizacinės struktūros, įskaitant savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, srityje; 2
vietos savivaldybių kompetencijos (funkcijų) srityje; 2
savivaldybių finansų sistemos srityje, piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formų, srityje. 1

7. **Kaip išranguotumėte skalėje nuo 1 iki 3 (kai 1= pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldos sistemą; 2= pasiekti rezultatai keičia vietos savivaldos sistemą; 3= pasiekti rezultatai iš esmės keičia vietos savivaldos sistemą) šešioliktosios Vyriausybės pasiektus rezultatus: valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos srityje; vietos savivaldybės organizacinės struktūros, įskaitant savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, srityje; vietos savivaldybių kompetencijos (funkcijų) srityje; savivaldybių finansų sistemos srityje, piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formų, srityje? Kodėl?**

valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos srityje; 1

vietos savivaldybės organizacinės struktūros, įskaitant savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, srityje; 3
vietos savivaldybių kompetencijos (funkcijų) srityje; 2
savivaldybių finansų sistemos srityje, piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formų, srityje 1

8. Kuri, jūsų nuomone, penkioliktoji ar šešioliktoji Vyriausybė pasiekė esminių rezultatų, tobulinant vietos savivaldos sistemą?

XVI

9. Kaip manote, ar ir kaip pasireiškia politikos tęstinumas vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje, įvertinus penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės veiklą?

Tęstinumo nesimato

Ekspertas K2:

1. Kaip vertinate penkioliktosios Vyriausybės siekius, keičiant valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemą? Kaip matote, kodėl šešioliktoji Vyriausybė nenumatė konkrečių siekių šioje srityje? *Penkioliktosios Vyriausybės siekius vertinu teigiamai. O dėl šešioliktosios vyriausybės siekių ir ketinimų negaliu atsakyti, reikėtų klausti pačios vyriausybės vadovų. Gal jie pripažįsta, kad prieš tai buvusios vyriausybės žingsniai buvo teisingi?*

2. Kaip vertinate penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, keičiant vietos savivaldybės organizacinę struktūrą, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemą? Kurios, jūsų nuomone, penkioliktosios ar šešioliktosios Vyriausybės siekiai reikšmingesni (darantys didesnę poveikį), keičiant vietos savivaldybės organizacinę struktūrą, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemą? Kodėl? *Dauguma siekių yra tiesiog tęstiniai – ką užsibrėžė viena Vyriausybė, bet nespėjo įgyvendinti, tą padarė kita. Tai yra svarbu ir sveikintina. Tai, kad buvo įteisinti tiesioginiai merų rinkimai – didelis pasiekimas ir jis labai svarbus mūsų šalies demokratijai. Penkioliktosios Vyriausybės siekiai buvo ryžtingi ir labai svarbūs, šešioliktajai vyriausybei liko juos įgyvendinti.*

3. Kaip vertinate penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, keičiant vietos savivaldybių kompetenciją (funkcijas)? Kurios, jūsų nuomone, penkioliktosios ar šešioliktosios Vyriausybės siekiai reikšmingesni (darantys didesnę poveikį), keičiant vietos savivaldybių kompetenciją (funkcijas)? Kodėl? *Tai, kad savivaldybėms suteikiama daugiau galių, yra gerai. Nors čia atsiranda ir kita pusė – jeigu perduodama daugiau funkcijų, tam būtina numatyti ir atitinkama finansavimą, o tai būna ne visada, todėl šią tvarką dar reikia tobulinti, keisti centrinės valdžios požiūrį į regionus, kuris dažnai*

būna atsainus ar paviršutiniškas. Abiejų vyriausybių pasiekimai didinant savivaldos galia reikšmingi, tad sunku būtų juos taip paprastai palyginti.

4. Kaip vertinate penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, keičiant vietos savivaldybių finansų sistemą? Kurios, jūsų nuomone, penkioliktosios ar šešioliktosios Vyriausybės siekiai reikšmingesni (darantys didesnę poveikį), keičiant vietos savivaldybių finansų sistemą? Kodėl? Be abejo, penkioliktoji Vyriausybė ir suplanavo, ir nuveikė daugiau. Šešioliktosios Vyriausybės siekių šioje srityje net nėra įvardyta. Vienas siekis yra ypač svarbus – griežtinti valstybės dotacijų panaudojimą. Kaip rodo naujausi tyrimai, valstybės įstaigos (taip pat ir savivaldybės) linkusios neracionaliai naudoti valstybės biudžeto lėšas. Tad griežtesnė kontrolė padėtų sutaupyti lėšų.

5. Kaip vertinate penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, kuriant įvairias piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formas? Kurios, jūsų nuomone, penkioliktosios ar šešioliktosios Vyriausybės siekiai reikšmingesni (darantys didesnę poveikį), kuriant įvairias piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formas? Kodėl? Didinti piliečių, vietos bendruomenių įtraukimą į sprendimų priėmimo procesą nėra vyriausybės funkcija ir pareiga. Tai nuosekliai turėtų daryti ir tuo suinteresuota turėtų būti pati savivaldybė. Mūsų šalies savivaldybės dar gana nenoriai įtraukia bendruomenių atstovus į šiuos procesus, dažniausiai tai tėra formalus įtraukimas, nors realiai bendruomenės neturi sprendimo teisės, dažnai tik patariamąją funkciją. O čia įvardyti abiejų Vyriausybių siekiai yra geri. Vertinu teigiamai.

6. Kaip išranguotumėte skalėje nuo 1 iki 3 (kai 1= pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldos sistemą; 2= pasiekti rezultatai keičia vietos savivaldos sistemą; 3= pasiekti rezultatai iš esmės keičia vietos savivaldos sistemą) penkioliktosios Vyriausybės pasiektus rezultatus: valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos srityje; vietos savivaldybės organizacinės struktūros, įskaitant savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, srityje; vietos savivaldybių kompetencijos (funkcijų) srityje; savivaldybių finansų sistemos srityje, piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formų, srityje? Kodėl? Penkioliktosios Vyriausybės siekius įvertinčiau 3 balais, nes ši Vyriausybė išsikėlė labai rimtus tikslus, kurių iki tol nekėlė kitos Vyriausybės. Vėlesnei Vyriausybei teliko užbaigti buvusios pradėtus darbus ir tuos siekius įgyvendinti.

7. Kaip išranguotumėte skalėje nuo 1 iki 3 (kai 1= pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldos sistemą; 2= pasiekti rezultatai keičia vietos savivaldos sistemą; 3= pasiekti rezultatai iš esmės keičia vietos savivaldos sistemą) šešioliktosios Vyriausybės pasiektus rezultatus: valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos srityje; vietos savivaldybės organizacinės struktūros,

įskaitant savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, srityje; vietos savivaldybių kompetencijos (funkcijų) srityje; savivaldybių finansų sistemos srityje, piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formų, srityje? Kodėl? *Vertinčiau 2 balais, nes, kaip minėjau, pamatą šios Vyriausybės darbams ir siekiamis įgyvendinti padėjo ankstesnė, penkioliktoji Vyriausybė.*

8. Kuri, jūsų nuomone, penkioliktoji ar šešioliktoji Vyriausybė pasiekė esminių rezultatų, tobulinant vietos savivaldos sistemą? *Savivaldos sistemos tobulinimas yra tęstinis ir ilgas procesas. Norint pasiekti esminių pokyčių, reikės ne vienos ir net ne dviejų Vyriausybių kadencijų. Įteisinti tiesioginiai merų rinkimai ir panaikintos apskritys yra esminiai pakeitimai, tačiau kokią reikšmę jie turės ilgalaikėje perspektyvoje, dar pamatysime vėliau.*

9. Kaip manote, ar ir kaip pasireiškia politikos tęstinumas vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje, įvertinus penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės veiklą? *Politikos tęstinumas pasireiškia nuosekliomis pastangomis tuos siekius įgyvendinti ir, žinoma, kelti naujus. Tačiau, kaip ir minėjau, labai daug pokyčių nulemia pačių savivaldybių noras ir pasirengimas tuos pokyčius įgyvendinti. Vyriausybė gali įpareigoti savivaldybes griežčiau naudoti valstybės biudžeto lėšas, atsiskaityti ir pan., tačiau kiek įtraukti bendruomenes, kaip jų pačių darbą padaryti efektyvesnį, sprendžia pačios savivaldybės ir jas valdančios tarybos.*

Ekspertas S1:

1. Kaip vertinate penkioliktosios Vyriausybės siekius, keičiant valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemą? Kaip matote, kodėl šešioliktoji Vyriausybė nenumatė konkrečių siekių šioje srityje? *Kubiliaus Vyriausybė numatyti siekiai iš esmės keičiantys vietos savivaldą, nes veikė krizės akivaizdoje. Žinoma, tvirtinant Vyriausybės programą, 2008-12-09 Seime jie dar nežinojo visų artėjančios krizės grėsmių. Buvo panaikintos apskritys, nemaža dalis funkcijų perduota savivaldai, bėda tik ta, kad kartu perduoti finansiniai resursai buvo nepakankami.*

2. Kaip vertinate penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, keičiant vietos savivaldybės organizacinę struktūrą, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemą? Kurios, jūsų nuomone, penkioliktosios ar šešioliktosios Vyriausybės siekiai reikšmingesni (darantys didesnę poveikį), keičiant vietos savivaldybės organizacinę struktūrą, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemą? Kodėl? *Penkioliktoji Vyriausybė įsirašė programoje siekį, įvesti tiesioginius merų rinkimus 2011 m. rinkimuose, tačiau to nesugebėjo padaryti. Tai įgyvendino šešioliktoji Vyriausybė. Ne visada*

ambicingi tikslai tampa realybe. Tačiau penkioliktoji Vyriausybė patobulino rinkimų sistemą, sudarė galimybes tobulinti savivaldybių organizacinę struktūrą. O šešioliktos Vyriausybės programa labiau deklaratyvi. Tačiau, manau, abiejų Vyriausybių siekiai yra vienodai reikšmingi.

3. Kaip vertinate penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, keičiant vietos savivaldybių kompetenciją (funkcijas)? Kurios, jūsų nuomone, penkioliktosios ar šešioliktosios Vyriausybės siekiai reikšmingesni (darantys didesnę poveikį), keičiant vietos savivaldybių kompetenciją (funkcijas)? Kodėl? Ko gero galima būtų grįžti prie ankstesniuose punktuose išdėstytų pastebėjimų ir padaryti tokias pačias išvadas. Ambicingesnė buvo penkioliktoji Vyriausybė, o šešioliktosios programoje daugelis siekių išdėstyta veiksmažodžių bendratimi. Jūsų klausimai apie Vyriausybių siekius daugiausia grindžiami požiūriu į programas. Realybė buvo daug margesnė ir sudėtingesnė.

4. Kaip vertinate penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, keičiant vietos savivaldybių finansų sistemą? Kurios, jūsų nuomone, penkioliktosios ar šešioliktosios Vyriausybės siekiai reikšmingesni (darantys didesnę poveikį), keičiant vietos savivaldybių finansų sistemą? Kodėl? Šešioliktosios Vyriausybės siekiai skambėjo optimistiškai tačiau realybėje tai nebuvo įgyvendinta. Penkioliktoji Vyriausybė ėmėsi griežtos taupymo politikos, todėl lyginti labia sunku...Jeigu kalbėtume apie drastiškas priemones, tai penkioliktoji Vyriausybė neaplenkiama.

5. Kaip vertinate penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, kuriant įvairias piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formas? Kurios, jūsų nuomone, penkioliktosios ar šešioliktosios Vyriausybės siekiai reikšmingesni (darantys didesnę poveikį), kuriant įvairias piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formas? Kodėl? Manau, kad ambicingesnė yra penkioliktosios Vyriausybės programa.

6. Kaip išranguotumėte skalėje nuo 1 iki 3 (kai 1= pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldos sistemą; 2= pasiekti rezultatai keičia vietos savivaldos sistemą; 3= pasiekti rezultatai iš esmės keičia vietos savivaldos sistemą) penkioliktosios Vyriausybės pasiektus rezultatus: valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos srityje; vietos savivaldybės organizacinės struktūros, įskaitant savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, srityje; vietos savivaldybių kompetencijos (funkcijų) srityje; savivaldybių finansų sistemos srityje, piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formų, srityje? Kodėl?

6 PRIEDO TĘSINYS

1. valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemoje. 2. , vietos savivaldybių kompetencijos (funkcijų) srityje. 3. piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formų, srityje. 4. vietos savivaldybės organizacinėje struktūroje. 5. , savivaldybių finansų sistemos srityje. Taip pasirinkau, nes tuo metu buvau Pasvalio rajono savivaldybės meras ir turėjau realias galimybes tai patirti.

7. Kaip išranguotumėte skalėje nuo 1 iki 3 (kai 1= pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldos sistemą; 2= pasiekti rezultatai keičia vietos savivaldos sistemą; 3= pasiekti rezultatai iš esmės keičia vietos savivaldos sistemą) šešioliktosios Vyriausybės pasiektus rezultatus: valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos srityje; vietos savivaldybės organizacinės struktūros, įskaitant savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, srityje; vietos savivaldybių kompetencijos (funkcijų) srityje; savivaldybių finansų sistemos srityje, piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formų, srityje? Kodėl?

1.. vietos savivaldybės organizacinėje struktūroje. 2. , vietos savivaldybių kompetencijos (funkcijų) srityje. 3. valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemoje. 4. savivaldybių finansų sistemos srityje. . 5. piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formų, srityje. Taip pasirinkau, nes tuo metu buvau Pasvalio rajono savivaldybės meras ir turėjau realias galimybes tai patirti..

8. Kuri, jūsų nuomone, penkioliktoji ar šešioliktoji Vyriausybė pasiekė esminių rezultatų, tobulinant vietos savivaldos sistemą? Manau, kad penkioliktoji. Ji turėjo veikti sudėtingesnėmis sąlygomis ir, nors buvo padaryta nemažai klaidų, tačiau savivalda išliko stipri.

9. Kaip manote, ar ir kaip pasireiškia politikos tęstinumas vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje, įvertinus penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės veiklą? Tęstinumas, žinoma, pasireiškia, nes neįmanoma visko pakeisti vieno teisės akto priėmimu. Bėda tik ta, kad labai dažnai aukščiausio lygio politikai prima sprendimus remdamiesi ne patikrinta patirtimi, bet savo tos akimirkos partinėmis ambicijomis. Tai paskytina apie abiejų aptariamų laikotarpių Seimus.

Ekspertas S2:

1. Kaip vertinate penkioliktosios Vyriausybės siekius, keičiant valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemą? Kaip matote, kodėl šešioliktoji Vyriausybė nenumatė konkrečių siekių šioje srityje? *Penkioliktosios Vyriausybė numatė ir įgyvendino apskričių valdymo reformą. Šiuo aspektu ji vertintina gerai. Tačiau kyla klausimas, ar ji buvo būtina. Reforma įgyvendinta perskirstant apskričių*

viršinių funkcijas tarp valstybinės valdžios ir savivaldybių institucijų. Naujų funkcijų savivaldybėms perduodama palyginti nedaug. Kadangi ir apskritys, ir savivaldybės turėjo įgaliojimus švietimo, socialinės apsaugos, sveikatos apsaugos, statinių naudojimo priežiūros, statybos leidimų išdavimo ir kt. srityse, buvo patikslintas dalies funkcijų turinys (pvz.: savivaldybės turės papildomus įgaliojimus vykdyti ypatingų statinių ir valstybinės reikšmės ir rizikos objektuose esančių statinių naudojimo priežiūrą bei tapo atsakingos už visų statybos leidimų išdavimą (įskaitant statinius kelių savivaldybių valdomoje teritorijoje ir statinius skirtus krašto apsaugos reikmėms) bei perduota dalis švietimo, socialinės apsaugos, sveikatos priežiūros įstaigų ir kt. įstaigų. Regionų plėtros tarybos veikė iki reformos, jos veikia ir po reformos. Vis akivaizdžiau jaučiamas būtinumas turėti regioninio lygmens valdymo grandį.

..Dėl šešioliktosios Vyriausybės siekių – manau, jog tiesiog nebuvo poreikio.

2. Kaip vertinate penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, keičiant vietos savivaldybės organizacinę struktūrą, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemą? Kurios, jūsų nuomone, penkioliktosios ar šešioliktosios Vyriausybės siekiai reikšmingesni (darantys didesnę poveikį), keičiant vietos savivaldybės organizacinę struktūrą, įskaitant ir savivaldybių tarybų rinkimų sistemą? Kodėl? *Neabejotinai pirmenybę skirčiau šešioliktajai Vyriausybei. Tiesioginiai merų rinkimai užtikrino stabilumą savivaldybėse...*

3. Kaip vertinate penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, keičiant vietos savivaldybių kompetenciją (funkcijas)? Kurios, jūsų nuomone, penkioliktosios ar šešioliktosios Vyriausybės siekiai reikšmingesni (darantys didesnę poveikį), keičiant vietos savivaldybių kompetenciją (funkcijas)? Kodėl? *Teigiamu dalyku laikytinas ir socialinių pašalpų, būsto šildymo karšto vandens tiekimo išlaidų kompensavimo priskyrimas savarankiškosios savivaldybių funkcijoms. Galima būtų pažymėti 2016 m. priimtą Vietos savivaldos įstatymo pataisą, suteikiančią teisę savivaldybių taryboms steigti seniūnijas – biudžetines įstaigas. Tačiau nė viena iš savivaldybių šia galimybe nepasinaudojo.*

4. Kaip vertinate penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, keičiant vietos savivaldybių finansų sistemą? Kurios, jūsų nuomone, penkioliktosios ar šešioliktosios Vyriausybės siekiai reikšmingesni (darantys didesnę poveikį), keičiant vietos savivaldybių finansų sistemą? Kodėl? *.Mano kompetencija šioje srityje nėra pakankama, kad galėčiau vertinti.*

5. Kaip vertinate penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės siekius, kuriant įvairias piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formas? Kurios, jūsų nuomone, penkioliktosios ar šešioliktosios Vyriausybės siekiai reikšmingesni (darantys didesnę poveikį), kuriant įvairias piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formas? Kodėl? *Manyčiau, jog abiejų Vyriausybių sprendimai šioje srityje yra lygiaverčiai.*

6. Kaip išranguotumėte skalėje nuo 1 iki 3 (kai 1= pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldos sistemą; 2= pasiekti rezultatai keičia vietos savivaldos sistemą; 3= pasiekti rezultatai iš esmės keičia vietos savivaldos sistemą) penkioliktosios Vyriausybės pasiektus rezultatus: valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos srityje; vietos savivaldybės organizacinės struktūros, įskaitant savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, srityje; vietos savivaldybių kompetencijos (funkcijų) srityje; savivaldybių finansų sistemos srityje, piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formų, srityje? Kodėl? *Veiklą visose srityse vertinčiau – 1. Esminių pokyčių nebuvo.*

7. Kaip išranguotumėte skalėje nuo 1 iki 3 (kai 1= pasiekti rezultatai nežymiai keičia vietos savivaldos sistemą; 2= pasiekti rezultatai keičia vietos savivaldos sistemą; 3= pasiekti rezultatai iš esmės keičia vietos savivaldos sistemą) šešioliktosios Vyriausybės pasiektus rezultatus: valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemos srityje; vietos savivaldybės organizacinės struktūros, įskaitant savivaldybių tarybų rinkimų sistemą, srityje; vietos savivaldybių kompetencijos (funkcijų) srityje; savivaldybių finansų sistemos srityje, piliečių įtraukimo, į vietos reikalų tvarkymą, formų, srityje? Kodėl? *Veiklą visose srityse vertinčiau - 1, išskyrus pakeitimus savivaldybių tarybų rinkimų sistemoje – 3.*

5. Kuri, jūsų nuomone, penkioliktoji ar šešioliktoji Vyriausybė pasiekė esminių rezultatų, tobulinant vietos savivaldos sistemą? *Abiejų Vyriausybių pasiekimai nėra reikšmingi ir esminiai, išskyrus 16-os Vyriausybės įteisintus tiesioginius merų rinkimus.*

6. Kaip manote, ar ir kaip pasireiškia politikos tęstinumas vietos savivaldos sistemos tobulinimo srityje, įvertinus penkioliktosios ir šešioliktosios Vyriausybės veiklą? *Politikos tęstinumo neįžvelgiu.*

Ekspertų interviu atsakymai (žodžiu)

Ekspertas V1:

Pridedamas kompaktinis diskas.