

## Vietos savivaldos administracinės teritorinės reformos Lietuvoje ir kitose valstybėse

Vygandas Paulikas

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

**Anotacija.** *Mokslo ir technologijų plėtros bei globalizacijos procesų suponuotų valstybių valdymo reformų, įskaitant ir vietos savivaldos reformas, pasirinkti scenarijai žymiu mastu veikia valstybių socialinius ir ekonominius rodiklius bei demokratijos plėtros procesus.*

*Visose iš sovietinės okupacijos išsivadavusiose Baltijos, Rytų bei Vidurio Europos valstybėse, išskyrus Lietuvą, vyko vietos savivaldos administracinių teritorinių padalinių smulkinimo procesas. Didelio dėmesio visame pasaulyje sulaukė pastarųjų dešimtmečių Kinijos ekonomikos augimo rodikliai, kurie tiesiogiai siejami su šioje valstybėje vykdytomis vietinio valdymo administracinėmis teritorinėmis reformomis.*

*Šiuo darbu siekėme analizuoti bei įvertinti Lietuvos ir kitų valstybių įvykdytas ar vykdomas administracines teritorines reformas bei jų įtaką vietos valdymui.*

**Raktažodžiai:** *vietos savivalda, administracinės teritorinės reformos.*

**Keywords:** *local self government, administrative territorial reforms.*

### Įvadas

XX amžiaus pabaigoje prasidėjusios ir šiuo metu visame pasaulyje vykstančios valstybių valdymo reformos, įskaitant ir vietos savivaldos reformas, yra nulemtos sparčios mokslo ir technologijų plėtros procesų. Pasaulinė komunikacinių technologijų bei transporto infrastruktūros plėtra sudaro palankias prielaidas globalaus verslo susivienijimų bei globalinių verslo valdymo struktūrų plėtrai. Dėl to mažėja pavienių nacionalinių vyriausybių galios valdyti prekių ir paslaugų, idėjų ir kultūros produktų srautus pasaulyje, daryti įtaką pasauliniams klimato kaitos, epidemijų išplitimo, kovos su tarptautiniu terorizmu ir nusikalstamumu procesams.

Siekdamos veikti šiuos procesus nuolat besikeičiančioje globalioje aplinkoje, valstybės yra priverstos atitinkamai reformuoti savo viešąsias politikas ir valdymą. Dėl to yra kuriamos ir vis didesnę galią įgyja globalinės bei regioninės viešųjų politikų formavimo

bei valdymo struktūros, nuo kurių žymia dalimi priklauso ir nacionalinių valstybių viešųjų politikų procesai bei viešasis valdymas.

Valstybių vienijimasis Europos Sąjungoje, Šiaurės Amerikos laisvosios prekybos sutarties organizacijoje, Pietryčių Azijos valstybių organizacijoje, Pasaulio prekybos organizacijoje, Pasaulio banko bei Tarptautinio valiutos fondo veikloje, Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijoje, Europos taryboje, Europos laisvosios prekybos asociacijoje, Pasaulio sveikatos apsaugos organizacijoje, Pasaulio maisto ir žemės ūkio organizacijoje, G-5; G-7; G-8; G-20 ir kitose globalinėse bei regioninėse tarpvalstybinėse organizacijose akivaizdžiai patvirtina tokio bendradarbiavimo poreikį formuojant viešąsias politikas ir priimant bei įgyvendinant sprendimus.

Be to, šias reformas valstybėse neišvengiamai skatina ir išskylantys prieštaravimai tarp besiformuojančios globalinės ekonomikos bei globalinių viešosios politikos procesų ir vietos gyventojų interesų, siekiant geriau tenkinti savo vartotojiškus poreikius per vietos (municipalinės) valdžios priimamus ir įgyvendinamus sprendimus.

Pasaulinė patirtis rodo, kad didėjant kapitalo mobilumui pasaulyje ir dėl to švelnėjant nacionalinių vyriausybių įtakos investicinėms politikoms reguliaciniams mechanizams, vietos (municipalinei) valdžiai atsiranda geresnės galimybės pritraukti kapitalo investicijas nei nacionalinėms vyriausybėms. Todėl nacionalinės vyriausybės yra priverstos perduoti daugiau viešosios politikos sprendimo galių vietos valdžios institucijoms, aiškiau atriboti vietos valdžios ir centrinės valdžios funkcijas.

XX amžiaus pabaigoje ir XXI amžiaus pradžioje visame pasaulyje nacionalinių valstybių centralizuotą valdymą pakeičia, viena vertus, vis daugiau galių įgyjantis viršnacionalinis valdymas, o kita vertus, subnacionalinis regioninis valdymas ir vietos (municipalinė) savivalda. Unitarinės valstybės palaipsniui vystosi į federacinius/konfederacinius valstybių darinius su išplėta regionų ir vietos savivalda. Komandinė-kontrolės valdymo forma palaipsniui transformuojasi į atsakomybės-atskaitomybės valdymo formą, uždaras ir lėtas biurokratinis centrinis nacionalinių valstybių aparatas darosi vis atviresnis ir operatyvesnis. Rizikos vengimas valstybių valdyme transformuojasi į laisvę rizikuoti ir klysti arba patirti sėkmę [13, p. 5].

Vietos valdymas neatsiejamas nuo valstybės administracinio teritorinio suskirstymo. Jis visur ir visada organizuojamas valstybių teritorijos dalyse – administraciniuose teritoriniuose vienetuose. Lietuvai ir kitoms pokomunistinėms šalims XX amžiaus pabaigoje iškilo būtinybė vykdyti ne tik mokslo bei technologijų pažangos ir globalizacijos procesų paskatintas valstybinio valdymo bei savivaldos (municipalines) reformas, bet ir pertvarkyti kartu su po nepriklausomybės atgavimo iš okupacijos paveldėtą valstybinį valdymą, reformuoti valstybės teritorijos administracinį suskirstymą bei įtvirtinti naujas teritorinės savivaldos institucijas.

Šiame darbe siekėme analizuoti Lietuvoje ir kitose pasaulio valstybėse vykdomas vietos savivaldos administracines teritorines reformas. Tuo tikslu buvo pasinaudota vietos savivaldos administracines teritorines reformas atskirose valstybėse nagrinėjusių tyrinėtojų darbais bei atlikta analogiška Lietuvos analizė.

## **1. Vietos savivaldos administraciniai teritoriniai vienetai Lietuvoje ir kitose ES valstybėse**

Visos Rytų ir Vidurio Europos valstybės, išsivadavusios iš sovietinės okupacijos, per paskutinį XX amžiaus dešimtmetį vykdė administracines teritorines reformas, siekiant, kad vietos (municipalinė) savivalda taptų, kaip ir visose demokratinėse pasaulio valstybėse, vietos demokratijos išraiškos priemone bei vietinių paslaugų teikėja. Tai daryti valstybės skatino ir jų noras integruotis į Europos Sąjungą (ES) bei prisiderinti prie ES iškeltų savivaldos organizavimo bei regioninės politikos formavimo ir įgyvendinimo reikalavimų.

Vietos valdžios stiprybė ir patikimumas pasireiškia tuo, kad ji yra arti vietos gyventojų, kad ji yra jų pačių išsirinkta ir su ja galima tiesiogiai palaikyti ryšius bei tokiu būdu patiems bendruomenės nariams dalyvauti politikos formavimo, sprendimų priėmimo bei jų įgyvendinimo procesuose.

Kita labai svarbi vietos valdžiai tenkanti funkcija yra būtinų paslaugų vietos bendruomenėms organizavimas. Vietos valdžia paslaugų teikimo procese sugeba geriau išnaudoti tai vietovei būdingas specifines sąlygas negu nutolusios nuo vietos reikalų centrinės ar regioninės valdžios administracijos.

Tarp šių abiejų vietos savivaldai tenkančių vykdyti funkcijų neretai iškyla prieštaravimų, kurių priežastis savivaldybių teritorijų dydis. Iš vienos pusės, vietos bendruomenių narių siekis dalyvauti vietos bendruomenėms aktualių politinių sprendimų priėmimo bei priimtų sprendimų įgyvendinimo procese yra lengviau realizuojamas mažesnėse savivaldybių teritorijose su mažesniu gyventojų skaičiumi, ir tai skatina vietos savivaldos teritorinių vienetų smulkinimo procesą

Iš kitos pusės, kai kurių paslaugų teikimą vietos bendruomenėms lengviau yra organizuoti didesnėse savivaldybių teritorijose, kuriose gyvena daugiau vietos bendruomenių narių, kas neretai tampa savivaldos teritorijų stambinimo priežastimi arba skatina kaimynines savivaldybes kooperuoti savo finansinius, materialinius bei žmoniškuosius išteklius kai kurių paslaugų tiekimui vietos bendruomenėms.

Vietos valdžios sprendimų priėmimo proceso operatyvumas bei priimamų sprendimų atitiktis vietos bendruomenių interesams priklauso nuo vietos savivaldybių atstovų informuotumo apie vietos bendruomenių reikalus lygio, kurį nulemia savivaldybių teritorijų dydis bei jose gyvenančių gyventojų skaičius.

Didelėse savivaldybių teritorijose savivaldybių renkamiems pareigūnams ir samdomiems specialistams sudėtinga deramai įsigilinti į kiekvienos bendruomenės vietines problemas, tartis su vietos bendruomenių nariais ir priimti tinkamus sprendimus.

Piliečių bendruomenės ir pats aktyvus pilietiškumo reiškinytis valstybėse gali formuotis tik bendrų reikalų tvarkymo pagrindu. Jeigu piliečiai yra nutolinami arba visiškai nušalinami nuo dalyvavimo sprendimų priėmimo procese dėl savo bendruomenės reikalų tvarkymo – nebelieka galimybių formuotis piliečių aktyvumui ir pilietinei visuomenei valstybėje.

Europos Sąjungos valstybėse narėse vyksta nuolatinis administracinių teritorinių reformų procesas, siekiant aktyvesnio vietos bendruomenių dalyvavimo politikos formavi-

mo, sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo procesuose dėl vietos bendruomenių reikalų bei racionalių valdymui skirtų lėšų naudojimo visose valstybių valdymo pakopose. Šių reformų procese susiformavusių I pakopos vietos savivaldos administracinių teritorinių vienetų (municipalitetų) dydžiai pateikiami 2 lentelėje.

*1 lentelė. ES valstybių narių I pakopos savivaldybių plotai bei jų gyventojų skaičius*

Valstybė	Gyventojai tūkst.	Plotas km <sup>2</sup>	I pakopos savivaldybių	Gyventojų savivaldybėje	Savivaldybės plotas km <sup>2</sup>
Austrija	8 344	83 871	2 357	3 540	36
Belgija	10 708	30 528	589	18 180	52
Danija	5 492	43 098	98	56 040	440
Suomija	5 313	338 145	348	15 265	972
Prancūzija	64 120	632 834	36 682	1 750	17
Vokietija	82 120	357 027	12 329	6 655	29
Graikija	11 237	131 957	1 034	10 870	128
Airija	4 443	69 797	114	38 975	612
Italija	59 889	301 336	8 101	7 395	37
Liuksemburgas	489	2 586	116	4 215	22
Nyderlandai	16 440	41 528	441	37 280	94
Portugalija	10 622	92 152	308	34 485	299
Ispanija	45 593	505 997	8 115	5 620	62
Švedija	9 219	449 964	290	31 790	1 552
Jungtinė Karalystė	61 350	243 820	406	151 110	601
Estija	1 341	45 227	227	5 910	199
Čekijos Respublika	10 430	78 868	6 249	1 670	13
Latvija	2 266	64 589	118	19 205	547
Lenkija	38 116	312 685	2 478	15 380	126
Lietuva	3 358	65 308	60	55 965	1 088
Kipras	792	9 251	524	1 510	18
Malta	412	316	68	6 060	5
Rumunija	21 494	238 391	3 180	6 760	75
Slovakija	5 406	49 034	2 891	1 870	17
Slovėnija	2 022	20 273	210	9 630	97
Vengrija	10 038	93 029	3 175	3 160	29
	498 714	4 412 603	90 782	5 493	48,6

Lentelė sudaryta remiantis: DEXIA CEMR. EU sub-national governments: 2008 key figures, 2009/2010 Edition.

Kaip rodo 1 lentelės duomenys, Lietuvos savivaldybių teritorijos dydis (1088 km<sup>2</sup>) daugiau kai 22 kartus viršija vidutinį 27 ES valstybių narių savivaldybių (municipalitetų) teritorijų (48,6 km<sup>2</sup>) dydį.

Negana to, netgi Lietuvos seniūnijos, kurios neturi jokių realių vietos savivaldos požymių (vietos politikai nerenkami į seniūnijų tarybas, jose nevyksta politinių sprendimų priėmimo procesas ir t. t.) yra savo teritorijos dydžiu ir gyventojų skaičiumi didesnės už visų 27 ES valstybių narių vietos savivaldos (municipalitetų) vidutinį dydį.

Žinant, kad Lietuvoje yra 550 seniūnijų, nesunku apskaičiuoti, kad vidutiniškai kiekvienai iš jų atitenka po 118,7 km<sup>2</sup> teritorijos, arba dvigubai daugiau nei vidutiniškai tenka teritorijos realiai veikiančiai 27 ES valstybių narių vietos savivaldybei (municipalitetui), ir kiekvienoje iš Lietuvos seniūnijų gyvena vidutiniškai po 6 105 gyventojus, arba beveik visu tūkstančiu daugiau negu 27 ES valstybių narių municipalitetuose.

Tarpukario Lietuvos patirtis, kai vietos savivaldos (valsčių) teritorijos su jose gyvenančių gyventojų skaičiumi prilygo ne dabartinių Lietuvos rajonų, bet dabartinių seniūnijų teritorijoms ir buvo labai artimos savo teritorijų dydžiu bei gyventojų skaičiumi dabartinių 27 ES valstybių narių atitinkamam vidutiniam dydžiui, akivaizdžiai įrodo, kad beveik prieš šimtą metų Lietuvoje pasirinktas vietos savivaldos modelis ne tik atitiko to laikmečio reikalavimus, bet tinka ir XXI amžiaus demokratinių valstybių vietos bendruomenių savivaldai.

Dar 1918 metais Lietuvos laikinoji vyriausybė nurodė, kad pagrindinė savivaldos grandis yra valsčius, kuriame turėtų gyventi ne mažiau kaip 3 000 žmonių, o miestai ir miesteliai iki 10 tūkstančių gyventojų irgi turėtų vadovautis valsčiaus teisėmis [2].

## **2. Rusijos Federacijos vietos savivaldos administracinės teritorinės struktūros**

Šiandieninėje Rusijos Federacijoje vietos savivaldos teritorinės struktūros nesiskiria nuo sovietmečių suformuoto administracinio teritorijos suskirstymo, kuris buvo suformuotas pagal Sovietų Sąjungos vieną pavyzdį visoje jos teritorijoje ir labiau buvo skirtas stiprinti ne vietos savivaldą, bet okupacinę-partinę vietos bendruomenių kontrolę.

G. Kourliandskajos, J. Nikolajenko, N. Golovanovos 2003 metais pateikti Rusijos Federacijos administracinio teritorinio paskirstymo bei vietos savivaldos struktūrų tyrimo duomenys atspindi realią padėtį, susiformavusią po Sovietų Sąjungos subyrėjimo Rusijos Federacijos vietos savivaldoje. Pagal šių autorių pateiktus duomenis yra sudaryta 2 lentelė [5].

Iš 1 ir 2 lentelėse pateiktų duomenų matyti, kad Rusijos Federacijos europinės dalies septynių sričių vidutinis vietos savivaldos (rajonų) teritorijos dydis niekuo nesiskiria nuo Lietuvos rajonų savivaldybių teritorijų dydžių ir labai skiriasi nuo 27 ES valstybių narių vietos savivaldos teritorijų dydžio vidurkio. Taip pat nesunku pastebėti, kad Rusijos Federacijos rajonų teritorijose gyvena vidutiniškai panašus skaičius gyventojų kaip ir Lietuvos rajonų savivaldybių teritorijose ir kad šie skaičiai labai skiriasi nuo ES valstybių narių vietos savivaldos teritorijose gyvenančių gyventojų skaičiaus.

**2 lentelė. Rusijos Federacijos europinės dalies teritorinės savivaldos struktūros**

Sritis (rus. oblast)	Gyventojai tūkst.	Plotas km <sup>2</sup>	Rajonų savivaldybės	Miestų savivaldybės	Gyventojų savivaldybėje	Savivaldybės plotas km <sup>2</sup>
Pskovo	801	55 300	24	2	30 807	2 126
Novgorodo	727	55 300	21	1	33 045	2 513
Smolensko	1 128	49 800	25	2	41 777	1 844
Belgorodo	1 495	27 100	20	2	67 954	1 231
Jaroslavlįo	1 412	36 400	17	2	74 315	1 915
Voronežo	2 455	52 400	32	1	74 393	1 587
Lipetsko	1 240	24 100	18	2	62 000	1 205
Vidutiniškai	1 322	42 914	21	1,7	58 226	1 889

Negana to, Lietuvoje išliko iš sovietinės okupacijos paveldėti vietos savivaldos teritorinių vienetų pavadinimai – rajonai, kaip jie yra išlikę ir Rusijos Federacijoje.

„Visuotinėje lietuvių enciklopedijoje“ nurodoma, kad sovietinėje Rusijoje rajonai kaip teritoriniai administraciniai vienetai buvo pradėti formuoti 1923 metais, bolševikinio teroro siautėjimo ir bet kokios bendruomenių savivaldos nuožmaus slopinimo laikotarpiu, kur jie pakeitė iki tol Rusijos imperijoje buvusius valsčius ir apskritis [19, p. 494]. Kiek vėliau, siekiant efektyvesnės komunistinės valdžios kontrolės gyventojams ir vietos savivaldai, rajonai buvo sudarinėjami Ukrainoje, okupuotose Baltijos valstybėse.

Lietuvoje rajonai buvo sukurti tik 1950 metais, vykdant administracinę teritorinę reformą, kurios metu buvo panaikinta 41 apskritis ir 320 valsčių, o vietoj jų atsirado 87 rajonai ir keturios sritys (Rusijos analogai: *rajon, oblast*). Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę buvo pradėta administracinė reforma, kurios metu vietoj rajonų buvo įsteigtos rajono, miesto ir miesto su apylinkėmis savivaldybės. Po 2000 metų liko 60 rajonų savivaldybių.

Tokiu būdu Lietuvoje ir Rusijos Federacijoje iki pastarojo laiko tebeegzistuoja ne tik labai panašus, iš sovietinio laikotarpio paveldėtas vietos savivaldos administracinis teritorinis suskirstymas, bet ir iš to laikotarpio paveldėti vietos savivaldos vienetų pavadinimai – rajonai, kurių įteisinimui kai kurių sovietų okupuotų valstybių gyventojai įnirtingai priešinosi.

**3. Ukrainos vietos savivaldos administracinės teritorinės struktūros**

Vietos savivalda Ukrainoje turi galias istorines ištakas, kurios siekia X–XVII amžius ir yra siejamos su Kijevo Rusijos žmonių sueigomis bei Lietuvos Didžiosios Kunigaikštystės pilių administravimu ir Magdeburgo teise. Nuo XVIII iki XX amžiaus Ukrainoje visus vietos reikalus tvarkė carinės Rusijos paskirti administratoriai. Sovietinėje Ukrainoje, kaip ir visoje Sovietų Sąjungoje, vietos savivaldos funkcijas imitavo valdžios komandinė

liaudies deputatų tarybų sistema. Reali vietos savivalda Ukrainoje vėl buvo įteisinta tik 1996 metais priimant Ukrainos konstituciją bei 1997 metais Vietos savivaldos įstatymą [18, p. 45–56].

Šiuolaikinė Ukrainos teritorinė administracinė vietos valdymo sistema yra trijų pakopų, kurios viršuje yra Krymo autonominė respublika, 24 sritys (*oblast*), Kijevo bei Sevastopolio miestai. Vidurinei pakopai priskiriami rajonai ir regioninės reikšmės miestai, o žemutinei – miestų rajonai, gyvenvietės, kaimai. 2010 metais Ukrainoje buvo 29 815 gyvenviečių, 10 273 kaimai ir miesteliai, 885 miestai, 280 apskritims svarbių miestų, 17 regioninės svarbos miestų, 490 apskričių [18, p. 45–56].

Europos Tarybos kartu su Ukrainos regionų plėtros ir statybos ministerija 2010 metais parengtame pranešime pateikiama išsami Ukrainos vietos savivaldą reglamentuojančių teisės aktų analizė, statistikos duomenys apie administracinę teritorinę suskirstymą, vietos savivaldos galias bei jos vadybines struktūras.

Jame nurodoma, kad pagrindinis vietos savivaldos kaimo, gyvenvietės ar miesto administracinis teritorinis padalinys yra *gromada*, kuri kai kada gali vienyti ir kelių kaimų bendruomenes.

### 3 lentelė. Ukrainos administracinio teritorinio suskirstymo vienetai 1950 m. ir 2003 m.

Vienetas	1950	2003
Sritis	25	24
Rajonas	261	490
Miestas	75	453
Gyvenvietė	478	887
Kaimas	16 357	28 615
Iš viso	17 196	30 469

Lentelė parengta pagal Europos Tarybos kartu su Ukrainos regionų plėtros ir statybos ministerija 2010 metų pranešimą [14].

K. Maynzyuk ir Y. Dzbygyr nurodo, kad 2008 m. Ukrainoje buvo priskaičiuojama per 12 000 trečios pakopos vietos savivaldos administracinių teritorinių darinių (rajoninės reikšmės miestų, gyvenviečių, kaimų) [4, p. 265–278].

Žinant, kad Ukrainoje 2008 metais gyveno 46 milijonai žmonių ir jos teritoriją sudarė 603 700 km<sup>2</sup>, vidutiniškai vienam trečios pakopos administraciniam teritoriniam vienetai teko po 3 800 gyventojų ir 50,3 km<sup>2</sup> teritorijos ploto.

Ukrainoje šiuo metu egzistuojantys administraciniai teritoriniai vietos savivaldos dariniai savo teritorijų dydžiu bei jose gyvenančių gyventojų skaičiumi prilygsta kitose Europos valstybėse vykusių vietos savivaldos administracinių teritorinių reformų procese susiformavusioms vietos savivaldos struktūroms ir esminiai skiriasi nuo analogiškų vietos savivaldos darinių Lietuvoje bei Rusijos Federacijoje (1, 2, 3 lentelės).

#### 4. Kinijos vietos valdymo reformos ir ekonomikos pasiekimai

Pastarųjų dešimtmečių Kinijos ekonomikos augimo rodikliai nesiliauja stebinę viso pasaulio ekonomikos ekspertų. Kasmet viršijantis dešimties procentų ribą ekonomikos augimas, kitų socialinės ekonomikos plėtros tempų stabilumas, nepaisant to, kad Kinijoje išlieka tas pats politinis režimas ir nevyksta esminių politinės sistemos reformų, tyrinėtojus verčia ieškoti giluminių šių reiškinių priežasčių.

Daugelio tyrinėtojų nuomone, visą pasaulį stebinantys Kinijos ekonominiai pasiekimai yra tiesiogiai siejami vien tik su Kinijos vietos valdymo reformomis. Teigiama, kad Kinijos vietos valdžia tapo tuo pagrindiniu veikėju, pereinant į kapitalistinę ekonomiką, kad laisvos rinkos santykiais pagrįsta verslininkystė pirmiausia ir labiausiai šioje per milijardą gyventojų turinčioje valstybėje buvo atlaisvinta vietos valdymo lygmeniu, nekeičiant nusistovėjusios politinės sistemos valstybėje [3, p. 253–267].

E. Orbanas, X. Chenas, P. H. Koehnas nurodo, kad viena iš labiausiai pasaulyje biurokratizuotų politinių sistemų tapo decentralizuota ir adaptuota rinkos ekonomikos plėtros procesams per valstybėje pastaraisiais dešimtmečiais vykdytas racionalias vietos valdymo reformas [11, p. 235–258].

Kinijoje, kaip ir Vakarų valstybėse, vyko decentralizavimo reformos, siekiant suteikti daugiau galimybių vietos valdžiai per finansinės autonomijos galių išplėtimą, perduodant daugiau sprendimų priėmimo galių bei skatinant lankstesnę ir labiau inovacinę vietos ekonomikos vystymą.

Nors Kinija yra labiau žinoma kaip unitarinė valstybė, tačiau jos vietos valdymo sistema disponuoja sprendimų priėmimo galiomis ir sudaro tą administracinį pagrindą, kuris yra atsakingas už kaimiškų regionų vystymą bei integruotą nacionalinę rinką.

Kinijoje esminės vietos valdymo reformos prasidėjo 1976 metais vos tik pasibaigus Kultūrinei revoliucijai ir 1982 metais priėmus naują Konstituciją, kurioje buvo įtvirtinta šiuo metu veikianti Kinijos administracinio teritorinio suskirstymo sistema, o vietos bendruomenių susirinkimams buvo suteikta daugiau sprendimų priėmimo galių dėl vietos bendruomenių reikalų tvarkymo. Vietos valdžios sprendimų priėmimo kontrolė buvo pavesta prefektūroms, kurios atstovauja provincijų valdžiai.

1954 metais visos Kinijos teritorija buvo padalinta į 28 provincijas, 150 miestų ir 2 216 apygardų (angl. *county*), o pagal 1982 metų Kinijos konstituciją buvo įvesta ir gyvenviečių (angl. *township*) administraciniai teritoriniai vienetai, jų 2001 metais buvo priskaičiuojama 40 161 [8].

Pastarųjų dešimtmečių Kinijos administracinio teritorinio suskirstymo reformų, smulkinant vietos valdžiai pavaldžių teritorijų dydį bei juose gyvenančių gyventojų skaičių, galima pastebėti iš 6 lentelėje pateikiamų duomenų.

Nurodoma, kad 2004 metais Kinijos teritorinio-administracinio paskirstymo sistemą sudarė 45 000 gyvenviečių ir miestų savivaldybių, 2 500 apygardų valdymo institucijų, kurios buvo pavaldžios 22 provincijų valdymo teritorinėms-administracinėms valdymo struktūroms [3].



**4 lentelė. Kinijos administracinių teritorinių padalinių dydžiai**

Metai	Gyventojai, mln.	Miestų ir gyvenviečių teritorinės savivaldos vienetai	Tenka gyventojų savivaldos vienetai	Tenka teritorijos km <sup>2</sup> savivaldos vienetai
1954	590	2 366	249 000	4 046
2001	1242	40 161	31 000	238
2004	1301	45 000	29 000	212

Lentelė parengta pagal Azijos ir Ramiojo vandenyno valstybių vietos valdymo lyginamosios studijos duomenis [8].

Palyginus Kinijos po vietos valdžios reformos žemiausios pakopos vietos valdžios vienetams priskirtą vidutinišką teritorijos plotą su 27 Europos Sąjungos valstybių pirmos pakopos savivaldos teritorijų dydžiais (žr. 1 lentelė), nesunku pastebėti, kad jie yra panašūs į Estijos, Portugalijos, Latvijos, Danijos, Graikijos ir kai kurių kitų valstybių teritorijų dydžius.

Tuo tarpu Lietuvos ir Rusijos pirmos pakopos savivaldos institucijoms priskiriami vidutiniški teritorijų dydžiai yra 5–6 kartus didesni negu Kinijos pirmos pakopos vietos valdžios teritorijų dydžiai.

Kinijos pirmos pakopos vietos valdžios teritorijose vidutiniškai gyvena panašiai tiek pat žmonių, kiek jų gyvena atitinkamose Nyderlandų, Airijos, Suomijos, Belgijos, Portugalijos, Švedijos, Latvijos ir kai kurių kitų ES valstybių narių dariniuose (žr. 1 lentelę).

**5. JAV vietos savivaldos administracinės teritorinės struktūros**

Jungtinės Amerikos Valstijos yra būdingas demokratijos valstybėje susiformavimo „iš apačios“ pavyzdys. 1787 metų JAV Konstitucijoje buvo nustatyti visų miestų, miestelių ir gyvenviečių savivaldos bei demokratinės hierarchijos principai valstybėje. To meto JAV centrinei valdžiai 13 valstijų konfederacija delegavo tik gynybos nuo išorės užpuolimo, o valstijos prašymu – ir nuo vidaus priešų funkcijas bei bendrosios gerovės siekimo priemones: vienodą valiutą, vienodus centrinės valdžios mokesčius. Visos kitos valdžios galios atiteko bendruomenių vietos savivaldai ir valstijų valdžiai.

Apie demokratijos „iš apačios“ susiformavimo JAV ištakas labai taikliai 1835 m. po savo kelionės į šią šalį rašė žymus prancūzų rašytojas, užsienio reikalų ministras ir publicistas A. de Tokvilis: „Kolonistai, XVII a. pradžioje įsikūrę Amerikoje, vienaip ar kitaip išskyrė demokratijos principus iš visų kitų, prieš kuriuos kovojo gyvendami Europos senosiose visuomenėse, ir perkėlė jį vieną į Naujojo Pasaulio krantus. Ten jis galėjo laisvai ir ramiai plėtotis nenukrypdamas nuo papročių ir įstatymų“ [16, p. 24].

Toliau autorius JAV demokratijos pavyzdžiu nurodo, kad laisvų tautų galia slypi bendruomenėse ir bendruomeninės institucijos tautų laisvei yra reikalingos lygiai taip pat, kaip pradinės mokyklos – mokslui.

Skirtingose JAV valstijose, pagal jose galiojančius teisės aktus, buvo įteisintos skirtingos vietos bendruomenių valdžios struktūros, tačiau visoms valstijoms būdinga dviejų pakopų vietos valdžia: apygardos (angl. *County*) ir municipalitetai, arba savivaldybės (angl. *Municipality*). Kai kuriose valstijose apygardos dar yra dalijamos į miestų ir gyvenviečių (angl. *Town, Township*) savivaldybes.

Atskiros valstijos steigia specialaus tikslo vietos bendruomenių savivaldos struktūras, kaip mokyklos rajonas (angl. *School district*), specialių paslaugų rajonai (angl. *Special district*), skirti teikti ugniagesių, kanalizacijos, vandentiekio, tranzito paslaugas atskirų vietovių bendruomenėms.

5 lentelėje pateikta JAV vietos savivaldos struktūrų plėtra nuo 1972 iki 2007 metų.

5 lentelė. JAV vietos savivaldos struktūrų plėtra

Metai	Apygardos	Municipalitetai	Miestų ir gyvenviečių savivaldybės	Iš viso
1972	3 049	18 048	16 991	38 088
1977	3 044	18 862	16 882	38 788
1982	3 042	19 076	16 734	38 852
1987	3 041	19 200	16 691	38 932
1992	3 042	19 279	16 656	38 977
1997	3 043	19 372	16 692	39 107
2002	3 043	19 429	16 504	38 976
2007	3 033	19 492	16 519	39 044

Lentelė parengta pagal: The 2012 Statistical Abstract. The National Data Book. <http://www.census.gov/compendia/statab/2012edition.html> [17].

Iš 5 lentelėje pateiktų duomenų matome, kad nuo 1972 metų per pastaruosius keturis dešimtmečius JAV vietos savivaldos teritorinių vienetų padaugėjo nuo 38 088 iki 39 044 ir tokiu būdu buvo sukurta beveik tūkstantis naujų vietos savivaldos padalinių.

Lentelėje pateikti duomenys liudija ir tai, kad JAV vietos savivaldos administracinių teritorinių padalinių skaičius nuolat kinta, kas įrodo JAV atskirose valstijose nuolat vykstantį vietos savivaldos administracinės teritorinės reformos procesą.

Žinant, kad 2007 metais JAV 39 044 vietos savivaldos administraciniuose teritoriniuose padaliniuose iš viso gyveno 301 milijonas gyventojų, galima apskaičiuoti, kad viename tokiaame administraciniame teritoriniame padalinyje (municipalitate, gyvenvietėje, mieste) vidutiniškai gyveno 7 700 gyventojų, o jo teritorija vidutiniškai buvo lygi 258 kvadratiniais kilometrams.

Palyginus JAV žemiausios pakopos vietos savivaldos teritorijų dydį su analogiškais teritorijų dydžiais Rusijoje, Kinijoje, Lietuvoje ir 27 ES valstybėse narėse (žr. 1, 2, 3 lentelės), galima pastebėti, kad šie dydžiai beveik nesiskiria Kinijoje ir JAV. Tuo tarpu Rusijos ir Lietuvos žemiausios savivaldos pakopos teritorijos yra 5–8 kartus didesnės už analogiškas Kinijos ir JAV teritorijas ir 22–39 kartus didesnės už 27 ES valstybių narių savivaldybių teritorijas.

## **6. Vietos savivaldos administracinės teritorinės reformos imitacija Lietuvoje**

Pastaraisiais metais Lietuvoje visais valstybės valdžios lygiais daug diskutuota apie vietos savivaldos plėtrą, suteikiant daugiau galių seniūnijoms bei „atrandant“ naują teritorinės savivaldos darinį – seniūnaitijas.

Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymu [7] seniūnija apibrėžiama kaip savivaldybės administracinis filialas, veikiantis savivaldybės teritorijos dalyje. Seniūnijų vadovus seniūnus į pareigas skiria ir atleidžia rajono savivaldybės administracijos direktorius. Seniūnaitijos vadovo seniūnaičio pareigybė įstatymu buvo įtvirtinta tik nuo 2009 metų, suteikiant jiems teisę visuomeniniais pagrindais atstovauti savo kaimų bendruomenių interesams.

Tiek seniūnijos, tiek seniūnaitijos yra viso labo tik aukštesnės hierarchinės pakopos rajono savivaldybės administraciniai padaliniai, nes jos neturi teisės rinkti nuosavų tarybų, kuriose būtų priimami sprendimai dėl seniūnijos ar seniūnaitijos bendruomenėms aktualių vietos klausimų sprendimų.

Visuose iš sovietinės okupacijos išsivadavusiose Baltijos, Rytų ir Vidurio Europos valstybėse vyko vietos savivaldos reformos, siekiant suteikti galimybes vietos bendruomenių nariams aktyviai dalyvauti politinių sprendimų priėmimo bei įgyvendinimo dėl vietos bendruomenių reikalų procesuose per demokratiniu būdu išrinktas vietos savivaldos tarybas.

Lietuvoje, vienintelėje iš visų šių valstybių vietos savivaldos reformos buvo labiau imituojamos negu realiai vykdomos, išliko iš sovietmečio mažai pakitusi administracinio teritorinio valstybės suskirstymo sistema.

V. Daugirdas, J. Mačiulytė nurodo, kad nors Lietuvoje iš sovietmečio paveldėta valdymo teritorinė organizacinė sistema buvo suvokiama kaip kliūtis sėkmingam šalies prisitaikymui prie naujų politinių, ekonominių ir socialinių sąlygų, bet keisti administracinį teritorinį suskirstymą ir decentralizuoti valdymą valstybėje akivaizdžiai pritrūko politinės valios [1, p. 91–110].

1989 metais sovietų okupuotoje Lietuvoje buvo 44 rajonai, kurių vidutinės teritorijos dydis siekė 1449 km<sup>2</sup>, o nūdienos Lietuvoje yra 60 rajonų, kurių teritorijos vidurkis sudaro 1088 km<sup>2</sup> ir jose gyvena vidutiniškai po 56 tūkstančius gyventojų [2].

Netiekia optimizmo dėl vietos valdžios priartinimo prie vietos bendruomenių ir nūdienos Lietuvos veikėjų mintys bei jų darbai. Tai puikiai iliustruoja Lietuvos savivaldybių asociacijos prezidento mintys, išsakytos iš tarptautinės konferencijos tribūnos Lietuvos Respublikos Seime [6], siekiant Lietuvoje išlaikyti iš sovietmečio paveldėtas dideles vietas

savivaldos struktūras „<...> visi kalba apie vieną ir tą patį: kaip savivaldybes sustambinti (sumažinant jų skaičių), kad jos būtų pajėgesnės įsisavinti Europos Sąjungos fondų lėšas. Tikrai didelis vienetas su dideliu biudžetu gali spręsti iškilusias problemas <...>“, tarsi 27 ES valstybių narių vidutinis savivaldybių teritorijų dydis bei jose gyvenančių gyventojų skaičius nebūtų šiuo metu dešimtimis kartų mažesni už dabar Lietuvoje egzistuojančias savivaldybes. Ir visa tai visiškai netrukdo ES valstybėms narėms su mažais vietos teritorinės savivaldos vienetais sėkmingai jau ne vieną dešimtmetį įsisavinti ES fondų lėšas.

Nelengva tikėtis realios vietos bendruomenių savivaldos mūsų valstybėje, jeigu Lietuvos savivaldybių asociacijos prezidentas tvirtina, kad „<...> Lietuvoje yra miestelių, kurių vietiniai politikai nori, siekia valdžios. Bet, deja, galbūt dėl jų kompetencijos, galbūt dėl nevykusio politikavimo, netgi drįsiu pasakyti, jie nemato kitos išeities ar galimybės, kaip tapti tarybos nariu, galbūt meru ar vicemeru“ [2].

Demokratinėse valstybėse netgi daug žemesnio rango politikai nei savivaldos asociacijų prezidentai niekada neišdrįstų išsakyti savo nusivylimo dėl to, kad jų miesteliuose vietos bendruomenių nariai demonstruoja savo politinį aktyvumą ir siekia valdžios, siekia tapti tarybos nariu, meru ar vicemeru, kad tokiu būdu jie „nevykusiai politikuoja“.

## **7. Vietos savivaldos administracinių teritorinių padalinių dydžių racionalumas**

Visose demokratinėse valstybėse vietos savivalda vykdo šias dvi svarbiausias funkcijas:

- dalyvauja politikos formavimo, sprendimų priėmimo bei jų įgyvendinimo procese dėl vietos bendruomenėms aktualių problemų;
- organizuoja valstybės numatytų viešųjų paslaugų teikimą vietos bendruomenių nariams.

Manoma, kad tarp šių abiejų vietos savivaldai tenkančių vykdyti funkcijų gali iškilti prieštaravimų, kurių priežastis – savivaldybių teritorijų dydis. Iš vienos pusės, teigiama, kad vietos bendruomenių narių siekis dalyvauti vietos bendruomenėms aktualių politinių sprendimų priėmimo bei priimtų sprendimų įgyvendinimo procese gali būti lengviau realizuojamas mažesnėse savivaldybių teritorijose su mažesniu gyventojų skaičiumi, ir tai skatina vietos savivaldos teritorinių vienetų smulkinimo procesą

Iš kitos pusės, neretai teigiama, kad paslaugų teikimą vietos bendruomenėms lengviau yra organizuoti didesnėse savivaldybių teritorijose, kuriose gyvena daugiau vietos bendruomenių narių ir dėl to pasireiškia masto ekonomijos efektas, kas neretai tampa savivaldos teritorijų stambinimo priežastimi.

Siekiant išsiaiškinti, kiek viešųjų paslaugų organizavimo bei vietos demokratijos plėtos procesai priklauso nuo vietos savivaldos administracinių teritorinių vienetų dydžio, buvo atlikta daug tyrimų skirtingose šalyse, bet gautų tyrimų duomenys nepateikia aiškių atsakymų į šiuos klausimus.

K. Newtonas, ištyręs kelių Europos šalių vykdytų vietos savivaldos reformų, kurių metu buvo stambinami administraciniai teritoriniai dariniai, negavo patikimų duomenų,

kad didesni vietos savivaldos vienetai yra efektyvesni už mažus viešųjų paslaugų teikimo procese, nepastebėjo jose masto ekonomijos efekto [10, p. 190–206].

M. R. Martinsas, atlikęs tyrimus vietos savivaldos reformų metu sustambintose Danijos, Jungtinės Karalystės, Nyderlandų, Vokietijos, Italijos savivaldybėse, taip pat teigia, kad nėra aiškių masto ekonomijos įrodymų šiose sustambintose savivaldybėse [9, p. 441–458].

I. E. Rose'as, savo tyrimais siekė išsiaiškinti, kaip aktyviai žmonės dalyvauja politiniuose procesuose dėl vietos bendruomenių reikalų stambiuose Danijos, Nyderlandų ir Norvegijos vietos savivaldos padaliniuose ir teikia išvadą, kad egzistuoja negatyvi koreliacija tarp municipaliteto dydžio bei jame gyvenančių žmonių aktyvumo dalyvaujant vietos bendruomenių narių susirinkimuose, pasirašant peticijas bei kontaktuojant su municipalitetų tarnautojais [12, p. 829–851].

Šia tematika buvo atlikti tyrimai JAV, Australijoje ir kitose demokratinėse šalyse ir konstatuota, kad yra labai aiškių įrodymų dėl mažesnio vietos bendruomenių narių politinio aktyvumo, dalyvaujant vietinės reikšmės politiniuose procesuose stambiuose municipalitetuose, ir atvirkščiai, mažuose municipalitetuose buvo pastebėtas didesnis bendruomenių narių politinis aktyvumas vietinės demokratijos procesuose.

Absoliučioje daugumoje atliktų tyrimų nebuvo pastebėta arba pastebėtas tik labai neženklaus masto ekonomijos efektas sustambintuose municipalitetuose.

## **Išvados**

1. Visose iš totalitarinių režimų išsivadavusiose Baltijos, Balkanų, Vidurio ir Rytų Europos valstybėse buvo įvykdytos vietos savivaldos administracinės teritorinės reformos ir suformuoti jų dariniai, savo dydžiais analogiški daugeliui ES valstybių narių, išskyrus Lietuvą, municipalitetų;

2. Lietuvoje, kaip ir Rusijos federacijoje, išliko iš sovietmečio paveldėta vietos savivaldos administracinė teritorinė sistema;

3. Vietos valdymo administracinės teritorinės reformos Kinijoje proceso metu buvo suformuoti į JAV bei ES valstybių narių municipalitetų vidutinius dydžius panašūs vietos administracinių teritorinių darinių dydžiai;

4. Pastarųjų dešimtmečių spartus Kinijos ekonomikos augimas (~ 10 % kasmet) tiesiogiai siejamas su Kinijoje įvykdytomis vietos valdymo reformomis, smulkinant vietos valdymo administracinius teritorinius padalinius bei suteikiant jiems daugiau galių sprendžiant vietos problemas.

5. Smulkesni nei Lietuvoje vietos savivaldos administraciniai teritoriniai padaliniai daugelyje ES valstybių narių, JAV, Kinijoje ir kitose pasaulio valstybėse netampa kliūtimi įgyvendinti stambius investicinius ES ir kitokius projektus bei organizuoti viešąsias paslaugas. Tiems tikslams municipalitetai kooperuoja savo veiksmus.

**Literatūra**

1. Daugirdas V., Mačiulytė J. Decentralizacija ir teritorinė savivalda Lietuvoje. *Politologija*, 2006, 3 (43), 91–110.
2. DEXIA CEMR EU sub-national governments: 2008 key figures, 2009/2010 Edition. [http://www.ccre.org/docs/nuancier\\_2009\\_en.pdf](http://www.ccre.org/docs/nuancier_2009_en.pdf) [2013-08-02].
3. Janice, L. C. Local government in China: a rational actor perspective. *International Review of Administrative Sciences*, 2006, 72 (2), 253–267.
4. Maynzyuk, K., Dzbygyr, Y. The Evolution of Ukraine's Administrative and Territorial Structure: Trends, Issues, and Risks/Territorial Consolidation Reforms in Europe, edited by Pawel Swianewicz. Budapest: Open Society Institute, 2010, p. 265–278.
5. Kourliandskaia, G., Nikolayenko, J., Golovanova, N. Local Government in the Russian Federation. *Developing New Rules in the Old Environment (Local Governments in Eastern Europe, in the Caucasus and Central Asia)*, 2003, 3, 162–264. <http://lgi.osi.hu/publications/2001/84/Ch4-Russia.pdf> [2013-08-02].
6. *Lietuvos regionų valdymo modelis: koks jis yra šiandien ir koks turėtų būti ateityje*. Tarptautinės konferencijos medžiaga. Lietuvos Respublikos Seimas, 2007.
7. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 55-1049.
8. Local Government in Asia and the Pacific: A Comparative Study Country paper: China. <http://www.unescap.org/huset/lgstudy/country/china/china.html#cat> [2012-03-03].
9. Martins, M. R. Size of Municipalities, Efficiency, and Citizen Participation: A Cross-European Perspective. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 1995, 13, 441–458.
10. Newton, K. Is Small Really so Beautiful? Is Big Really so Ugly? *Size, Effectiveness and Democracy in Local Government. Political Studies*, 1982, 30, 190–206.
11. Orban, E., Chen, X., Koehn, P. H. Great-power Decentralization and the Management of Global/Local Economic Policy Relations: Lessons in Fluidity from the People's Republic of China. *International Review of Administrative Sciences*, 2003, 69 (2), 235–258.
12. Rose, I. E. Municipal Size and Local Non-electoral Participation: Findings from Denmark, the Netherlands and Norway. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2002, 20, 829–851.
13. Shah, A. Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization. *Paper presented in the World Bank Conference on Evaluation and Development*, 1997, April 1–2, 5.
14. Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Ukraine, Situation in 2010/ Directorate General of Democracy and Political Affairs Council of Europe, F-67075 Strasbourg Cedex.
15. Stačiokas R. *Lietuvos savivaldybių raida*. Vilnius, 1991, p. 140.
16. Tocqueville A. *Apie demokratiją Amerikoje*. I leidimas Prancūzijoje 1835 m. Vertimas į lietuvių kalbą 1996 m. Vilnius: Amžius, p. 24.
17. The 2012 Statistical Abstract. The National Data Book. <http://www.census.gov/compendia/statab/2012edition.html> [2012-03-05].
18. Mamonova, V. Local Self-government in the Ukrainian Authority's Territorial Organization: Problems and Priorities of the Development. *Viešoji politika ir administravimas*, 2010, 33, 45–56.
19. *Visuotinė lietuvių enciklopedija*, 2011, t. XIX, p. 494.

Vygandas Paulikas

**Local Self-Government Reforms in Lithuania and Other Countries**

Abstract

The functions and powers of local self-governance are broadly discussed at all levels of governmental institutions, non-governmental organisations and communities. There is an expressed position that local communities and their local self-governing institutions should be given the power of subsidiary decision-making in locally specific issues. However, year after year, the unanimous attitude is suppressed by dependence upon central government, unreasonably large territorial units with high population density. These circumstances limit down policy formulation, decision-making and, moreover, the implementation of decisions. From this point of view, the powers of local self-governing institutions and, consequently, the decision-making strata differ significantly from those in other European Union countries, Baltic and Central European countries, as well as other states (Ukraine, China, Armenia, USA, Macedonia). This article deals with the analysis of local self-governing administration in terms of the size of the local communities and its impact on decision-making. A comparison is drawn with European Union, Central European and Baltic countries, and with other countries.

*Vygandas Paulikas* – Mykolo Romerio universiteto Politikos ir vadybos fakulteto Politikos mokslų katedros profesorius.

E. paštas: vpaul@mruni.lt

*Vygandas Paulikas* is a professor at the Department of Political Science; Faculty of Politics and Management, Mykolas Romeris University.

E-mail: pranas.aleknavicius@gmail.com

Straipsnis įteiktas redakcijai 2012 m. rugsėjo mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2013 m. balandžio mėn.