**LIETUVOS SAVIVALDYBIŲ ASOCIACIJA**

**LIETUVOS RESPUBLIKOS TEISĖS AKTŲ IR VALSTYBĖS INSTITUCIJŲ VYKDOMOS POLITIKOS GALIMŲ NEATITIKIMŲ EUROPOS VIETOS SAVIVALDOS CHARTIJOS REIKALAVIMAMS**

**STUDIJA**

Studiją, naudodamasis Lietuvos savivaldybių asociacijos pateikta informacija, atliko

Dr. Regimantas Čiupaila

Mykolo Romerio universiteto

Viešojo administravimo katedros docentas

**Vilnius, 2011**

Studija paremta Lietuvos Respublikos teisės aktų (įstatymų, Seimo nutarimų, Vyriausybės nutarimų bei jų projektų) analize, siekiant nustatyti galimus neatitikimus Europos vietos savivaldos chartijos (toliau – Chartija) atskirų straipsnių ar jų dalių reikalavimams.

Lietuvos Respublikos Seimas ratifikavo Europos vietos savivaldos chartiją 1999 m. gegužės 25 d. be išlygų, nors tokių išlygų projektai dėl 5 straipsnio „Savivaldybių teritorinių ribų apsauga“ ir dėl 9 straipsnio „Vietinės valdžios organų finansiniai ištekliai“, ypač jo 3 dalies, buvo teikiami.

Europos vietos ir regionų valdžios institucijų kongresas (CLARE) 2001 m. priėmė 87 – tą rekomendaciją “Dėl vietos ir regionų demokratijos Lietuvoje” (toliau –Rekomendacija). Rekomendacijos 10 punkte pabrėžiama, “jog Europos vietos savivaldos chartijoje 4 straipsnyje 3 paragrafe apibrėžtas subsidiarumo principas galėtų detaliai atsispindėti įstatymuose, reglamentuojančiuose atsakomybę, tenkančią įvairioms valdžios struktūroms“.

Subsidiarumo principas įvardijamas ir Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatyme, įtvirtinant, jog „šis principas reiškia, kad viešojo administravimo subjektų sprendimai turi būti priimami ir įgyvendinami tuo viešojo administravimo sistemos lygiu, kuriuo jie yra efektyviausi“.

Šiuo požiūriu Chartijos 4 straipsnio „Vietos savivaldos įgaliojimai ir pareigos“ 3 dalis, teigianti, jog „viešas pareigas pirmumo tvarka įgyvendina arčiausiai piliečių esantys vietinės valdžios organai. Pareigų, perduodamų kitiems vietinės valdžios organams, apimtis turi atitikti užduoties apimtį ir jos pobūdį, taip pat efektyvumo ir ekonomiškumo reikalavimus“, leidžia konstatuoti šio punkto esmės išankstinį neatitikimą Lietuvos teisinei sistemai, vietos savivaldos sąrangai, numatytai Konstitucijoje ir įstatymuose bei Viešojo administravimo įstatyme įvardijamiems „efektyvumo ir ekonomiškumo reikalavimams“.

Nei Lietuvos teisinė sistema, nei vietos savivaldos sąranga nenumato kitų nei esamos savivaldybės vietos valdžios lygmenų, tad, siekiant įgyvendinti Chartiją, funkcijų paskirstymas ir resursų alokavimas turėtų būti vykdomas, nustatant, jog „viešas pareigas pirmumo tvarka įgyvendina arčiausiai piliečių esantys vietinės valdžios organai“. Deja, tenka konstatuoti, jog įstatymų leidėjas bei kiti valstybės viešojo administravimo subjektai neretai vadovaujasi savaip suvokiamais „efektyvumo ir ekonomiškumo reikalavimais“, t.y. pirmenybę teidami centralizuotiems sprendimams.

Pagrindiniai pavyzdžiai, kurie bus aptariami šioje studijoje galimo neatitikimo Chartijos reikalavimams požiūriu yra vietos savivaldos finansai, disponavimas žeme, ugdymo įstaigų finansavimas centralizuotu ugdytinio „krepšelio“ principu, socialinių išmokų mokėjimo tvarka, teritorijų planavimas, komunalinių išteklių - vandens, šilumos kainų bei tarifų nustatymo valdymas.

Studijos struktūra sudaryta taip, jog Chartijos teiginių formuluotėms pateikiami esamos reglamentavimo situacijos Lietuvoje pavyzdžiai, nurodant jų galimą neatitikimą ar prieštaravimą tam Chartijos straipsniui ar jo daliai. Aptariamos tik kai kurios, esamai galimiems neatitikimams aktualesnės Chartijos dalys (3, 4, 6 ir 9 straipsniai) bei kai kurie aktualūs Lietuvos teisinio reguliavimo ar vykdomos politikos atvejai. Chartijos tekstas studijoje paryškintas juodžiau.

***3 straipsnis***

***Vietos savivaldos sąvoka***

***1. Vietos savivalda reiškia, kad vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdamos pilną atsakomybę ir vadovaudamosi vietos gyventojų interesais.***

Į šio punkto įgyvendinimo problematiškumą dėmesys buvo atkreiptas ir Rekomendacijos 13.1 punkto dalyje b i. Buvo priminta, jog „vietos valdžios institucijoms ... suteikiami pilni ir išskirtiniai įgaliojimai“, tačiau tiek Chartijos, tiek Rekomendacijos įgyvendinimas šiuo aspektu Lietuvoje tebelieka itin probleminis.

Vienas esminių pavyzdžių yra šilumos ūkio reguliavimas. Vadovaujantis Vietos savivaldos įstatymo 6 str. „Savarankiškos savivaldybių funkcijos“ 30 punktu, vietos savivaldai priskirtas „šilumos ir geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo organizavimas“. Tad atsakomybė už šių paslaugų organizavimą tenka savivaldybėms, nors kainų nustatymo procese aktyviai dalyvauja Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija (toliau – Komisija), tuo iškreipiant Chartijos aptariamo punkto reikalavimus. Dar daugiau, jei naujų kainų dėl vienos ar kitos priežasties savivaldybė nenustato, kainą, nekreipdama dėmesio į savivaldybės tarybos valią, Komisija nustato pati.

Beje, jei šilumos ūkį savivaldybė yra išnuomojusi privačiam šilumos tiekėjui, nei šilumos tiekėjai, nei Komisija savivaldybėms informacijos apie šilumos kainų paskaičiavimus neteikia, motyvuodami konfidencialumu. Visuomenėje tai kelia abejonių šilumos tiekėjų veiklos skaidrumu ir priimamų sprendimų nešališkumu bei sukelia socialinę įtampą visuomenėje. Beje, tai nedera ir su Chartijos 4 str. 6 dalimi „prireikus su vietinės valdžios organais turi būti, kiek įmanoma, laiku ir tinkamu būdu konsultuojamasi planuojant ir sprendžiant visus, juos tiesiogiai liečiančius klausimus“.

Šalinant šiuos neatitikimus derėtų suderinti Šilumos ūkio (32 str. Šilumos kainodara), Energetikos (7 str. Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija) bei Kainų (1 str.) įstatymų nuostatas su Vietos savivaldos įstatymo normomis.

Panaši situacija klostosi ir rengiant Geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo įstatymo projektą, kurio 26 straipsniu „Kainų nustatymas“ geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo paslaugų kainų nustatymo galia suteikiama išimtinai Komisijai.

Ne mažiau abejotinas ir 2008 m. nustatytos socialinių išmokų mokėjimo tvarkos atitikimas Chartijos nuostatoms, nes iš savivaldybių kompetencijos buvo pašalinta galimybė spręsti dėl socialinių pašalpų mokėjimo tikslingumo. Funkcija liko Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai, o savivaldybės tapo tam tikromis pašalpų mokėjimo „kasomis“.

 Vietos savivaldos įstatymo 7 straipsnis „Valstybinės (valstybės perduotos savivaldybėms) funkcijos“, kurio 9 punkte yra įvardijamas socialinių išmokų skaičiavimas ir mokėjimas, nustato, jog valstybės funkcijoms įgyvendinti savivaldybėje turėtų galioti tokia pati tvarka, kaip ir kitoms šiuo straipsniu perduodamoms funkcijoms, pvz. bendrojo ugdymo funkcija.

 Realiai gi savivaldybės skaičiuoja ir moka išmokas, nustatytas pagal skirtingus įstatymus. Tačiau už vienų rūšių socialines išmokas, tokias kaip socialinės pašalpos, kompensacijos už komunalines paslaugas, laidojimo pašalpos savivaldybės moka naudodamos valstybės dotacijas, o kitų rūšių socialinės išmokos, tokios kaip globos išmoka, išmoka vaikui, salpos pensijos yra traktuojamos ne kaip valstybės perduota funkcija, o kaip valstybinė programa, kuriai lėšos jau skiriamos ne iš dotacijos, o iš Socialines apsaugos ir darbo ministerijos. Savivaldybės šiuo atveju atlieka tik mechaninę lėšų išdavimo operaciją.

***2. Šią teisę turi tarybos ar susirinkimai, sudaryti slaptu balsavimu tiesioginių, lygių ir visuotinių rinkimų būdu laisvai išrinkti nariai, kurie gali turėti joms pavaldžius vykdomuosius organus.***

Lietuvos Respublikoje jau nuo 1995 m. vyksta plati diskusija dėl tiesioginių merų rinkimų. Palankiai dėl tokios savivaldybės vadovo paskyrimo į pareigas formos pasisako ir visuomenė bei pati Lietuvos savivaldybių asociacija.

2008 m. Lietuvos Respublikos Seimas pirmuoju balsavimu buvo pritaręs Konstitucijos pataisai, nustatančiai tokių rinkimų galimybę, tačiau, 2010 m. balsuojant dėl šios pataisos antrą kartą, jai pritarta nebuvo. Nesusitariama ir dėl tiesiogiai išrinkto mero statuso bei funkcijų, t.y. nustatymo, ar tai yra tik vykdomosios, ar tik atstovaujamosios valdžios atstovas. Esamas teisinis reguliavimas tarsi ir neprieštarauja aptariamai Chartijos punktui, tačiau nesuteikia erdvės efektyvesnei ir demokratiškesnei savivaldos plėtrai.

Sprendžiant šią problemą derėtų grįžti prie diskusijos bei sprendimų, numatančių tiesioginių merų rinkimų galimybę 2015 m. vietos savivaldos institucijų rinkimuose.

***4 straipsnis***

***Vietos savivaldos įgaliojimai ir pareigos***

***1. Pagrindinius vietinės valdžios organų įgaliojimus ir pareigas nustato konstitucija arba statutas. Tačiau ši nuostata numato, kad pagal įstatymą vietinės valdžios organams gali būti suteiktos specialios paskirties įgaliojimai ir pareigos.***

Vietos savivaldos įstatymo 7 str. „Valstybinės (valstybės perduotos savivaldybėms) funkcijos“ 25 punktas žemės ūkio naudmenų ir pasėlių deklaravimo darbų administravimą priskiria savivaldybėms. Tačiau 2011 m. balandžio 20 d. priimtas LR nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. spalio 11 d. nutarimo Nr. 987 „Dėl valstybės institucijų, savivaldybių ir kitų juridinių asmenų, atsakingų už Europos žemės ūkio garantijų fondo priemonių įgyvendinimą, paskyrimo“ pakeitimo“ , kuriuo VšĮ Žemės ūkio konsultavimo tarnybai suteikiami pasėlių deklaravimo klausimų administravimo įgaliojimai, kurie anksčiau buvo suteikti savivaldybėms ir atliekami seniūnijose.

Taigi įgaliojimai naujai suteikiami ne įstatymu, o Vyriausybės nutarimu ir todėl galimai neatitinka aptariamam Chartijos punktui. Toks reguliavimas galimai prieštarauja ir Viešojo administravimo įstatymui, numatančiam, jog viešojo administravimo įgaliojimus kitiems viešojo administravimo subjektams galima suteikti tik įstatymu.

Kitas pavyzdys, kai įgaliojimai, liečiantys savarankiškas savivaldybių funkcijas, iš pradžių nustatomi Vyriausybės nutarimu ir tik po to priimamas įstatymas, yra ikimokyklinio ugdymo organizavimas. Ikimokyklinio ugdymo finansavimas „krepšelio“ principu buvo numatytas XV Vyriausybės programos 554 punkte, teigiant, kad „… ikimokyklinį ugdymą finansuosime pagal vaiko krepšelio modelį, kuris apims ir ūkio aprūpinimo finansavimą“.

Sprendimas, nustatantis tokį finansavimo pobūdį, buvo priimtas Vyriausybės 2010 m. gruodžio 22 d. nutarimu Nr. 1823 “Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. birželio 27 d. nutarimo Nr. 785 „Dėl mokinio krepšelio lėšų apskaičiavimo ir paskirstymo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo”. Tuo tarpu Švietimo įstatymo, 67 straipsnis “Švietimo programų ir mokyklų finansavimas”, nustatantis, jog “ikimokyklinio ugdymo ir neformaliojo vaikų švietimo mokykloms, neformaliojo švietimo programoms teisės aktų nustatyta tvarka skiriama lėšų iš valstybės ir savivaldybių biudžetų, taip pat Vyriausybės nustatyta tvarka gali būti skiriama lėšų iš Lietuvos Respublikos atitinkamų metų valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų savivaldybių biudžetams”, buvo pakeistas tik 2011 m. kovo 17 d.

Iš esmės šiuo savo savarankiškos kompetencijos klausimu savivaldybės praktiškai neturi kitų įgalinimų kaip tiktai steigti ar nesteigti tokio pobūdžio įstaigą. Visa kita griežtai reglamentuojami įstatymais ir vyriausybės nutarimais ir savivaldybės turi labai mažai galimybių pasirinkti, kokiomis priemonėmis geriau siekti iškeltų tikslų.

***2. Vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi visišką laisvę vykdyti veiklą, susijusią su klausimais, kurie nėra išbraukti iš jų kompetencijos ar priskirti kitiems valdymo organams.***

Jei prieš tai aptarta situacija dėl pasėlių deklaravimo administravimo nebus reglamentuota įstatymu (o toks Lietuvos Respublikos Žemės ūkio, maisto ūkio ir  kaimo plėtros įstatymo 2, 4, 5, 7, 8, 9, 12 ir 13 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymo pataisų projektas, siūlant numatyti, kad valstybės ir Europos Sąjungos paramos priemones administruoja, įgyvendina ir Lietuvos žemės ūkio konsultavimo tarnyba yra LR Seime įregistruotas), tai akivaizdžiai nustatytų dvigubą ir prieštaringą reguliavimą minimai sričiai, kai vienu kartu įstatymu būtų įgaliotos tiek savivaldybės, tiek ir kiti viešojo administravimo įgaliojimus įgiję subjektai.

Tai sukeltų ir galimus prieštaravimus Chartijos 4 str. 4 dalies nuostatoms, teigiantiems, jog „Vietinės valdžios organams suteikiami pilni ir išskirtiniai įgaliojimai. Jų negali panaikinti ar apriboti kitas, centrinės ar regioninės, valdžios organas, išskyrus įstatymo numatytais atvejais“.

***3. Viešas pareigas pirmumo tvarka įgyvendina arčiausiai piliečių esantys vietinės valdžios organai. Pareigų, perduodamų kitiems vietinės valdžios organams, apimtis turi atitikti užduoties apimtį ir jos pobūdį, taip pat efektyvumo ir ekonomiškumo reikalavimus.***

Funkcijų optimizavimas bei jų dubliavimo naikinimas, viešojo administravimo efektyvinimo bei paslaugų artinimo prie vartotojo siekis sąlygojo 2009 m. teritorinio valdymo reformą. XV Vyriausybės programoje buvo deklaruoti siekiai:

„I dalis. 8. Sudarę tarpinstitucinę darbo grupę, parengsime apskričių atliekamų funkcijų perskirstymo modelį, perduodami savivaldybėms funkcijas, kurios gali būti įgyvendinamos vietos lygiu. Valstybė išlaikys tik funkcijas, kurių reikia norint vykdyti bendrąją nacionalinę politiką atskirose srityse.

I dalis. 9. Įkūrę regionus ir apskričių funkcijas perdavę savivaldybėms, panaikinsime apskritis, įvertinę įsipareigojimus ES ir laikydamiesi nuostatos neprarasti regionams skirtos struktūrinės paramos pagal 2007 - 2013 m. finansinę perspektyvą.

IV dalis II skirsnis 21. Panaikinsime apskritis, palikdami regionus ir jiems atstovaujančias regionų plėtros tarybas. Perduosime savivaldybėms dalį apskričių funkcijų. Valstybė išlaikys tas funkcijas, kurių reikia bendrajai nacionalinei politikai atskirose srityse įgyvendinti ir valstybinei priežiūrai užtikrinti“.

Šiais siekiais buvo deklaruojamas platus subsidiarumo principo įgyvendinimas, plačiai reprezentuojamas ir Chartijoje. Tačiau praktikoje, atliekant reformą ir naikinant apskričių viršininkų administracijas, iš 60 jų vykdomų funkcijų savivaldybėms tebuvo perduota vos 10, taip neįgyvendinat Vyriausybės programos principinių tikslų ir siekių.

Beje, valdymo optimizavimo bei valdžios institucijų artinimo prie gyventojų ir jų poreikių tenkinimo prasme, Rekomendacijos 14 c dalyje buvo rekomenduota „Lietuvos valdžios institucijoms vykdyti teritorinę reformą, siekiant sukurti regioninės savivaldos sistemą“. Tenka konstatuoti, kad nueita visiškai priešingu demokratijos plėtrai keliu paprasčiausiai likviduojant regioninį lygmenį.

Apskričių viršininkų administracijų panaikinimas numatė ir disponavimo žeme valdymo funkcijos perdislokavimą. Europos šalyse disponavimas žeme dažnu atveju yra esminė vietos savivaldos funkcija. Todėl daugumos funkcijų, susijusių su valstybinės žemės disponavimu perdavimas valstybės institucijoms, tarp jų ir Nacionalinei žemės tarnybai, galimai neatitinka aptariamo Chartijos punkto. Nei tos punkto dalies, kad šie klausimai turi būti sprendžiami tų valdžios organų, kurie yra arčiausiai žmonių, t.y. savivaldybių, nei tos dalies, kurioje minimi efektyvumas ir ekonomiškumas, nes nutolęs nuo objekto, centralizuotas valdymas prasčiau atspindi realijas bei reikalauja papildomų sąnaudų.

Tokiu būdu ir toliau liko neįgyvendintas Rekomendacijos 13.2 d ii dalies siūlymas „taikant subsidiarumo principą žemės ir nekilnojamo turto nuosavybė turėti būti perduoti (transferred) vietos valdžioms“.

Savivaldos teisių mažinimą galima pastebėti ir naujose Teritorijų planavimo bei Statybos įstatymo redakcijose bei rengiamose naujų įstatymo versijų koncepcijose. Siekiant tobulinant Teritorijų planavimo įstatymą laikomasi nuostatų, kurios savivaldybes teritorijų planavimo procese paverčia procedūrų vykdytojomis, bet ne pagrindiniais subjektais, kaip kad yra kitose šalyse.

Kaip pavyzdį, galima aptarti vieną iš Teritorijų planavimo įstatymo koncepcijos siūlymų „parengti ir priimti Lietuvos Respublikos teritorijų planavimo įstatymo pakeitimo įstatymo projektą, numatant depolitizuoti teritorijų planavimo dokumentų tvirtinimo procesą – eliminuoti savivaldybių tarybas iš vietovės lygmens teritorijų planavimo dokumentų tvirtinimo, numatant, kad visais atvejais vietovės lygmens teritorijų planavimo dokumentus tvirtina savivaldybės administracijos direktorius”. Tokiu būdu įstatymo leidėjas nušalina pagrindinę vietos savivaldos instituciją – savivaldybės tarybą – nuo esminių savivaldybės raidos klausimų.

Taip pat negatyvi ir Chartijos 3 straipsnio 2 daliai prieštaraujanti yra tendencija įstatymu nustatyti savivaldybės administracijos direktoriui kompetenciją, apeinant savivaldybės tarybą, nors tiek Chartijos, tiek Vietos savivaldos įstatymo yra nustatyta, jog administracijos direktorius yra tarybai pavaldus ir atskaitingas.

Valstybės ir savivaldybių santykiai naudojant, disponuojant ar net tvarkant valstybinę nuosavybę Lietuvos teisinio reglamentavimo ir praktinio įgyvendinimo požiūriu apskritai yra komplikuoti ir nevienareikšmiai. Pavyzdžiu galėtų būti valstybinių miškų tvarkymas miestų teritorijose, kuriose tokio pobūdžio želdynai dažniausiai naudojami rekreaciniais tikslais ir reikalauja nuolatinio tvarkymo, šiukšlių surinkimo, valymo, pritaikymo visuomenės naudojimui.

Lietuvos Respublikos miškų įstatymo 2 straipsnio 11 punkte bei Lietuvos Respublikos žemės įstatymo 7 straipsnio 3 punkte savivaldybėms numatyta galimybė valstybinių miškų žemę valdyti patikėjimo teise, tačiau tokia galimybė vis dar diskutuojama ar net ir ginčijama valstybės institucijose, traktuojant, jog valstybinės miško žemės sklypai gali būti perduodami valdyti patikėjimo teise miškų įstatymo nustatytiems subjektams tik valstybinėms funkcijoms atlikti.

Todėl, siekiant galimai nepažeisti aptariamo Chartijos punkto reikalavimų bei užtikrinti galimybę geriau vykdyti savarankiškas savivaldybių funkcijas, numatytas Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 19, 22, 25, 26, 29 punktuose, derėtų ieškoti lankstesnio valstybės institucijų ir savivaldos santykių derinimo mechanizmų.

Centralizavimo tendencija pasireiškia ir Seimui pateiktoje „Vaiko teisių apsaugos institucijų sistemos pertvarkos koncepcijoje“, kurios 36.2. yra punkte siūlomas vaiko teisių apsaugos institucijų valdymo ir veiklos organizavimo tobulinamas: “šiuo metu valstybės perduotas savivaldybėms vykdyti vaiko teisių apsaugos funkcijas perduodant vykdyti valstybės institucijoms“, tuo apribojant vietos savivaldos įtaką šiuo ypač svarbiu klausimu.

***6 straipsnis***

***Savivaldos organų administracinė struktūra ir ištekliai, reikalingi vietinės valdžios organų užduotims įgyvendinti***

***1. Jeigu nėra kitų nurodytų statuto nuostatų, vietinės valdžios organai savarankiškai nustato savo vidinę administracinę struktūrą, atitinkančią vietinių gyventojų poreikius ir užtikrinančią veiksmingą valdymą.***

Viešojo administravimo įstatymo 11 str. reglamentuojamas vidaus administravimas, menkai teatsižvelgiant į vietos savivaldybių, jų administracijų dydžių įvairovę bei specifiką. Tokiu būdu savivaldybių administracijos yra priverstos dirbtinai jungti į padalinius skirtingas funkcijas skirtingose srityse atliekančius tarnautojus.

***2. Savivaldos organai turi sudaryti tokias darbo sąlygas, kurios leistų samdyti aukštos kvalifikacijos personalą, atsižvelgiant į jų nuopelnus ir kompetenciją; todėl dirbantiesiems būtina sudaryti galimybę mokytis ir tobulintis, gauti deramą užmokestį, daryti karjerą.***

Kaip ir viešojo administravimo įstatymas, taip ir valstybės tarnybos įstatymas tarnybą valstybės ir vietos savivaldybių institucijose reglamentuoja kaip vientisą, tuo būdu iš esmės beveik nesuteikdamos savivaldybėms galimybių reguliuoti tarnybos klausimų. Ypač tai atsispindi reglamentuojant valstybės tarnautojų darbo užmokesčio dydį.

Valstybės tarnybos įstatymo 2 priedas “Valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų skirstymo į grupes kriterijai“ bei 3 priedas “Valstybės tarnautojų suvienodintų pareigybių sąrašas”, pagal kuriuos nustatomos valstybės tarnautojų atlyginimų kategorijos, iš penkių institucijų kategorijų savivaldybes priskiria žemesniosioms – 3 ir 4. Todėl, nors valstybės tarnautojo atlyginimas priklauso nuo jo turimos kategorijos, tačiau kategorijų sugretinimas su užimamomis pareigomis savivaldybėse įstatymu nustatomas diskriminacinis, menkinantis galimybes pritraukti aukštos kvalifikacijos personalą, trukdantis efektyviai savivaldybių veiklai, todėl galimai neatitinka aptariamo chartijos punkto reikalavimų.

Analogiškai žemesnio nei kitų valstybės politikų lygmens kategorijos ir atlyginimai Valstybės politikų ir valstybės pareigūnų darbo apmokėjimo įstatymo priedėliu nustatomi ir savivaldybių merams ir jų pavaduotojams.

***9 straipsnis***

***Vietinės valdžios organų finansiniai ištekliai***

***1. Šalies ekonomikos politika suteikia vietinės valdžios organams teisę turėti atitinkamus savo finansinius išteklius, kuriuos jie savo nuožiūra gali laisvai panaudoti suteiktų įgaliojimų ribose.***

Lietuvos Respublikos Konstitucijos  121 str. nustatoma, jog „savivaldybės sudaro ir tvirtina savo biudžetą. Savivaldybių tarybos turi teisę įstatymo numatytose ribose ir tvarka nustatyti vietines rinkliavas, savo biudžeto sąskaita savivaldybių tarybos gali numatyti mokesčių bei rinkliavų lengvatas“.

Tačiau visapusiškai konstitucinio reglamentavimo biudžetų ir mokesčių srityje tvarką būtina traktuoti drauge su 127 str., kuriame teigiama, jog „Lietuvos biudžetinę sistemą sudaro savarankiškas Lietuvos Respublikos valstybės biudžetas, taip pat savarankiški vietos savivaldybių biudžetai. Valstybės biudžeto pajamos formuojamos iš mokesčių, privalomų mokėjimų, rinkliavų, pajamų iš valstybinio turto ir kitų įplaukų. Mokesčius, kitas įmokas į biudžetus ir rinkliavas nustato Lietuvos Respublikos įstatymai“.

Tai neišvengiamai komplikuoja Lietuvos teisinės sistemos šioje srityje santykį su Chartijos aptariamajame punkte įtvirtinta vietinės valdžios organų teise turėti savo finansinius išteklius. Konstitucijos nuostata, jog tik „valstybės biudžeto pajamos formuojamos iš mokesčių“ *a priori* nustato situaciją, kad europine prasme suvokiamų vietos mokesčių Lietuvoje nustatyti negalima.

Tokiu būdu galėtų būti kalbama tik apie aiškią, skaidrią mokesčių, nustatytų ir surinktų valstybės, pasidalijimo su vietos savivalda politiką. Iš esmės, tai Chartijos aptariamam punktui neprieštarautų, tačiau reali ekonominė ir politinė šalies situacija smarkiai įtakoja šio principo taikymo praktinę išraišką. Ir dažniausiai savivaldybių nenaudai.

Tokia situacija, kaip kelianti grėsmių Chartijos nuostatų įgyvendinimui buvo pabrėžta ir Rekomendacijoje, kurios 13.2 c i dalyje reiškimas susirūpinimas dėl „ribotų pajamų, surenkamų Lietuvos vietos mokesčiais, kurių dydį gali nustatyti vietos valdžios institucijos, ir vyraujančio vaidmens, tenkančio pervedimams bei mokesčiams, o ne saviems ištekliams“. Tai iš esmės kelia prieštaravimų ir Chartijos 9 straipsnio 3 daliai, teigiančiai, kad „*Vietinės valdžios organai bent dalį finansinių išteklių gauna iš vietos mokesčių ir rinkliavos, kurių dydį nustato jie patys vadovaudamiesi statutu“.*

Todėl net ir tos įstatymų pataisos, kuriomis buvo suteikta savivaldybėms daugiau teisių ir lankstumo galimybių, pakeičiant Žemės, Nekilnojamojo turto, Paveldimojo turto mokesčių įstatymus, dėl savųjų išteklių tik nedidelės dalies bendruose savivaldybių biudžetuose suformavimo, nelaikytinos esminiu valstybės institucijų požiūrio į 9 Chartijos straipsnį pasikeitimu. Tai, beje, buvo pabrėžta ir Rekomendacijoje, jos 13.2 c ii dalyje konstatuojant, jog mokesčiai, kuriuos imti įpareigotos Lietuvos vietos valdžios institucijos, yra santykinai neproduktyvūs.

Kitas pavyzdys rodo valstybės institucijų siekį apriboti savivaldybių teises savarankiškai disponuoti lėšomis. 2010 balandžio 28 d. Seime Valstybės valdymo ir savivaldybių komitetas, svarstydamas Valstybinio audito ataskaitą „Dėl lėšų, gautų už parduotus valstybinės žemės sklypus, panaudojimo“ nutarė siūlyti Lietuvos Respublikos Vyriausybei numatyti, kad lėšos, gautos už parduotus valstybinės žemės sklypus miestuose, būtų pervedamos į valstybės biudžetą (išskyrus lėšų dalį, kurią gauna VĮ Valstybės turto fondas) ir kaip valstybės biudžeto specialiosios tikslinės dotacijos savivaldybių biudžetams skiriamos savarankiškoms savivaldybių funkcijoms įgyvendinti, pagal nustatytą šioms funkcijoms atlikti lėšų apskaičiavimo metodiką.

Pardavus valstybei priklausančios kitos paskirties žemės sklypus, iki šiol iki 50 proc. gautų lėšų buvo perduodamos savivaldybėms. Yra didelė tikimybė, kad centralizavus lėšas ir skirstant jas pagal naują metodiką, savivaldybėms lėšų dalis gali būti sumažinta. Galimi tokio sumažinimo motyvai: poreikis finansuoti naujai kuriamo Valstybės žemės fondo vykdomas funkcijas, fondo, reikalingo kompensuoti pinigais žemės savininkams už nesugrąžintus žemės sklypus, tikslingumas. Kol kas šis siūlymas nebuvo įgyvendintas.

Dar viena paaštrėjusi problema yra susijusi su savivaldybių biudžetų savarankiškų pajamų augimo ribojimu. 2010 ir 2011 m. numatytos prievolės grąžinti valstybės biudžetui dalį pajamų toms savivaldybėms, kurių prognozuojamos palyginamaisiais dydžiais ir sąlygomis pajamos (be specialių tikslinių dotacijų ir pajamų iš vietinių rinkliavų) didėja, palyginti su 2009 m.

Tačiau tokie pajamų augimo ribojimai mažina prielaidas savivaldybėms skatinti ekonomikos plėtrą, verslumą, investicijų pritraukimą, darbo vietų išlaikymą ir kūrimą bei mokestinių pajamų augimą savo teritorijose. Tai mažina lėšas, kurias savivaldybės galėtų panaudoti ir didėjančiam ES paramos lėšomis įgyvendinamų projektų bendro finansavimo poreikiui patenkinti.

Esant akivaizdžiam prieštaravimui aptariamam Chartijos punktui dėl teisės laisvai disponuoti savo finansiniais ištekliais, yra būtina, kad nuo 2012 metų būtų atsisakyta savivaldybių biudžetų savarankiškų pajamų bet kokio augimo ribojimo, pripažįstant jog Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo 12 straipsnio 2 dalis nustoja galioti.

***2. Savivaldos organų finansiniai ištekliai turi būti proporcingi konstitucijos ir įstatymų numatytiems įsipareigojimams.***

Neišspręstas tebelieka klausimas dėl lėšų, reikalingų savivaldybėms Vyriausybės nutarimais nepriskirtai valstybinei žemei, esančiai prie privatizuotų daugiabučių namų, tvarkyti, skyrimo. Vyriausybė atmetė visus siūlymus dėl bendrųjų dotacijų skyrimo valstybinei žemei prie daugiabučių namų tvarkyti ir prižiūrėti, savivaldybių biudžetų išlaidoms, susijusioms su detaliųjų planų rengimu neprivatizuotai valstybinei žemei priskirti daugiabučiams gyvenamiesiems namams, kompensuoti.

***8. Vietinės valdžios organai pagal įstatymus gali dalyvauti šalies kapitalo rinkoje, kad galėtų skolintis lėšų kapitalo investicijoms. Skolinimosi neadekvatus ribojimas***

Savivaldybių biudžetams nustatytos gana žemos skolinimosi lubos. Net ir didžiausiai – Vilniaus miesto savivaldybei jos siekia tik 85 procentus, tuo ribojant plėtros galimybes.