

Europos vietos ir regionų valdžios institucijų kongresas

Strasbūras, 2001 m. gegužės 31 d.

Parengtinė versija

Aštuntoji sesija

(Strasbūras, 2001 m. gegužės 29-31 d.)

87-ta rekomendacija (2001)¹ dėl vietos ir regionų demokratijos Lietuvoje

¹ Aptarta Kongrese ir priimta 2001 m. gegužės 30 d., 2-ojo posėdžio metu (žr. Doc. CG (8) 4 rekomendacijos projektas, pristatė referantai L. Roppe ir O. Masters)

Kongresas,

1. Prisimindamas:
 - a. Ministrų komiteto įstatymiškai įtvirtintos rezoliucijos dėl CLARE 2.3 straipsnį, pagal kurį komitetas turi parengti ataskaitas apie vietos ir regionų demokratiją valstybėse narėse ir šalyse kandidatėse;
 - b. 31-tą (1996), 58-tą (1997) ir 106-tą (2000) CLARE rezoliucijas, numatančias principus, pagal kuriuos turi būti rengiamos aukščiau paminėtos ataskaitos;
2. Atsižvelgdamas į Instituciniam komitetui suteiktą įgaliojimą parengti šias ataskaitas, ir remdamasis susitarimu su Regionų komitetu parengti ataskaitas apie šalis kandidates, ketinančias tapti Europos Sąjungos narėmis;
3. Išnagrinėjęs Institucinio komiteto ataskaitą dėl vietos ir regionų demokratijos Lietuvoje, kurią parengė referentai p.Louis Roppe (Belgija) ir p.Owen Masters (Jungtinė Karalystė);
4. Dėkodamas atstovams iš Lietuvos Vyriausybės (Ministro Pirmininko administracijai, Vidaus reikalų ministerijai, Finansų ministerijai, Teisingumo ministerijai, Aplinkos apsaugos ir teritorinio planavimo ministerijai), Parlamentui (Viešojo administravimo ir vietos savivaldų komitetui), Prezidentūrai (Patarėjui vietos reikalams), Lietuvos savivaldybių asociacijos atstovams, merams, savivaldybių tarybų nariams bei Europos Sąjungos delegacijos Lietuvoje vadovui, su kuriais buvo susitikę CLARE referentai savo oficialių vizitų šalyje metu, už nuoširdų ir konstruktyvų dialogą bei išsamią informaciją, kuri buvo suteikta besiruošiant minėtai ataskaitai;
5. Reikšdamas ypatingą padėką Vidaus reikalų ministerijos Viešojo administravimo departamentui už puikų aukščiau paminėtų vizitų organizavimą;
6. Sveikindamas Europos vietos savivaldos chartijos (1999 m. gegužės 25 d.) ratifikavimą Lietuvoje, kuris įvyko be jokių išlygų, bei Europos bendrosios konvencijos dėl bendradarbiavimo tarp teritorinių bendrijų ar valdžios institucijų (1997 m. birželio 13 d.) ir tikėdamasis, kad Lietuvos valdžios institucijos greitai ratifikuos ir du papildomus šios konvencijos protokolus;
7. Apgailestaudamas, kad Lietuva dar nepasirašė ir neratifikavo Europos konvencijos dėl regionų ir mažumų kalbų bei Europos konvencijos dėl užsieniečių dalyvavimo viešajame vietos gyvenime;
8. Atkreipia dėmesį į peržiūrėtą teisinę sistemą, susijusią su vietos savivalda ir regionų plėtra. Teisinė bazė suteikia puikų pagrindą vietos ir regionų demokratijos vystymuisi šalyje pagal Europos vietos savivaldos chartijos nuostatas ir Europos regionų vietos savivaldos chartijos projekte numatytus principus;
9. Su dideliu susidomėjimu seka naują viešojo administravimo reformos programą, kurią sudarė Vyriausybė ir kurią 2000 m. patvirtino Seimas, be kita ko, atsižvelgdamas į išplėstų regionų sukūrimą pagal tiesioginės savivaldos sistemą bei svarbių įgaliojimų perdavimą esančioms savivaldybėms;
10. Reiškia nuomonę, kad siekiant sėkmingai įgyvendinti aukščiau paminėtą reformos programą ir palengvinti aukščiau minėtos teisinės sistemos įgyvendinimą, Europos vietos savivaldos chartijoje 4 straipsnyje 3 paragrafe apibrėžtas subsidiarumo principas galėtų detalčiai atsispindėti įstatymuose, reglamentuojančiuose atsakomybę, tenkančią įvairioms valdžios struktūroms;

11. Taigi mano, kad po chartijos ratifikavimo inkorporavus aukščiau minėtą straipsnį į šalies teisinę sistemą, o taip pat teisiniame tekste aiškiai paminėjus subsidiarumo principą bei vietos savivaldos principą (apibrėžtą Europos vietos savivaldos chartijos 3 straipsnio 1 paragrafe ir jau pripažintame Konstitucijoje bei susijusiuose įstatymuose), Lietuvos teisės sistema viešojo administravimo srityje būtų išbaigta ir taptų naujovišku modeliu kitoms Europos Tarybos valstybės narėms.
12. Turėdamas omenyje vietos demokratiją, mano, kad kai kuriais atvejais su vietos savivalda susijusi teisinė sistema yra neišsami ir prieštaringa, ir kad Lietuvos kompetentingos valdžios institucijos turi peržiūrėti arba priimti kai kuriuos įstatymus bei jų įgyvendinimo nuostatas;
13. Turėdamas tai omenyje, skatina Lietuvos kompetentingas valdžios institucijas atsižvelgti į šiuos pastebėjimus bei rekomendacijas:
 - A. Dėl vietos valdžios institucijų įgaliojimų (kuriuos reglamentuoja Europos vietos savivaldos chartijos 3.1 ir 4 straipsniai):
 - a. pažymi, kad detalus funkcijų aprašymas kartu su Lietuvos susijusių įstatymų nustatytu bendros kompetencijos principu sudaro pozityvią bazę vietos valdžios institucijų funkcionavimui Lietuvoje;
 - b. nepaisant to, rekomenduoja, kad vietos savivaldos įstatymai:
 - i. būtų toliau tobulinami tiksliai nurodant, kad vietos valdžios institucijoms (įstatymineis nutarimais) suteikiami pilni ir išskirtiniai įgaliojimai, ir kad jų negali panaikinti ir apriboti kita centrinės ar regioninės valdžios institucija, išskyrus įstatymo numatytus atvejus;
 - ii numatytą galimybę vietos institucijoms joms paskirtus įsipareigojimus vykdyti atsižvelgiant į vietos sąlygas;
 - B. Dėl vietos valdžios institucijų finansinių išteklių (kuriuos numato Europos vietos savivaldos chartijos 9 straipsnis):
 - a. buvo informuotas, kad tarp kelių vietos valdžios institucijų ir Vyriausybės buvo iškilęs konfliktas dėl papildomų išlaidų vietos biudžetuose, kurios netiesiogiai buvo susijusios su Vyriausybės priimtais sprendimais ir su tuo, kad šių išlaidų nekompensavo centrinės valdžios institucijos, kaip yra numatyta įstatymuose;
 - b. šiuo atveju, džiaugiasi, kad Vyriausybė neseniai ėmėsi iniciatyvos parengti įstatymo projektą dėl šios skolos pripažinimo, ir kad Lietuvos savivaldybių asociacija bendradarbiaus su Vyriausybe ir Parlamentu sprendžiant šį klausimą;
 - c. turėdamas tai omenyje, vis tik išreiškia savo susirūpinimą dėl:
 - i. ribotų pajamų, surenkamų Lietuvoje vietos mokesčiais, kurių dydį gali nustatyti vietos valdžios institucijos, ir vyraujančio vaidmens, tenkančio pervedimams bei mokesčiams (hare taxes), o ne saviems ištekliams;
 - ii mokesčių, kuriuos rinkti įpareigotos vietos valdžios institucijos, santykinio neproduktyvumo;
 - iii. fakto, kad kartais vietos valdžios institucijoms paskiriami nauji uždaviniai, nesant reikiamų išteklių jiems įgyvendinti;
 - iv. nacionalinių ekonominių problemų sąlygotų pasekmių vietos biudžetams, net jeigu šios pasekmės susijusios su kitų

tarptautinių organizacijų – Europos Sąjungos ar Tarptautinio Valiutos Fondo – nustatytais apribojimais;

d. turėdamas tai omenyje, rekomenduoja, kad:

- i. kaip jau informavo Vyriausybės ir Parlamento atstovai, viešųjų mokesčių sistema būtų peržiūreta ir vietos valdžios institucijoms būtų suteikta galimybė ne tik teoriškai, bet ir praktiškai rinkti mokesčius, kurių dydį galėtų nustatyti jos pačios;
- ii. siekiant įgyvendinti aukščiau minėtą pakeitimą ir taikant aukščiau paminėtą subsidiarumo principą, susijusios žemės nuosavybės bei nekilnojamasis turtas būtų perduoti savivaldybėms;
- iii. perduodant ir/ar skiriant naujus įgaliojimus vietos valdžios institucijoms, būtų skiriama pakankamai lėšų tiems įgaliojimams įgyvendinti;
- iv. gerbdamos šį reikalavimą, Lietuvos valdžios institucijos savo įstatymuose pripažintų *lydinčio finansavimo* principą (*the principle of concomitant financing*), kaip nurodyta CLARE 64-toje (1999) ir 79-oje (2000) rekomendacijose;
- v. visi sprendimai, priimami siekiant išpildyti tarptautinių susitarimų sąlygas ir galintys įtakoti vietos valdžios institucijų teisę į atitinkamas lėšas, pirmiausia būtų aptariami su savivaldos institucijų vadovais;

C. Dėl vietos valdžios institucijų ir vietinių bendruomenių teisės konsultuotis (ši teisė numatyta Europos vietos savivaldos chartijos 4.6, 5 ir 9.6 straipsniuose):

- a. buvo informuotas, kad iškilo konfliktų, ypač susijusių su finansiniais reikalais;
- b. turėdamas tai omenyje, rekomenduoja, kad:

- i. būtų reguliariai konsultuojamasi su Lietuvos savivaldybių asociacija dėl vietos valdžios institucijų interesų ir įgaliojimų;
- ii. ateityje būtų atidžiai įgyvendinamas esantis susijęs susitarimas;
- iii. būtų tinkamai konsultuojamasi su vietos bendruomenėmis, ypač tada, kai siūlomi pakeitimai, susiję su dabartine teritorine administracine struktūra;

D. Atsižvelgdamas į vietos valdžios institucijų veiklos administracinę priežiūrą (kurią reglamentuoja Europos vietos savivaldos chartijos 8 straipsnis):

- a. primena, kad visa kontrolė, vykdoma centrinės ar regioninės valdžios, turėtų būti vykdoma taip, kad būtų užtikrinta, jog kontroliuojančios valdžios institucijos intervencija būtų proporcinga ginamam interesui;
- b. taigi, rekomenduoja, kad:

- i. Vyriausybės atstovams vykdant kontrolę, pirmenybė būtų teikiama motyvuotoms rekomendacijoms ir reikalavimams, bei skundų nagrinėjimui teisme, o ne priežiūrai, siekiant suspenduoti vietinės valdžios nutarimų vykdymą;
- ii. savivaldybės kontrolierius praktikoje neturėtų tapti centrinės valdžios įrankiu vykdyti netiesioginę finansinę kontrolę a priori dėl savivaldybės sprendimų tikslingumo.

E. Dėl vietos valdžios institucijų teisės į teisminę apsaugą (kurią numato Europos vietos savivaldos chartijos 11 straipsnis):

- a. buvo informuotas, kad įstatyminė bazė neseniai pakeista, todėl kitaip interpretuojama;
 - b. taigi, rekomenduoja:
 - i. atitinkamuose teisės aktuose aiškiai užtikrinti vietos valdžios institucijų konstitucines teises pateikti skundus dėl centrinės valdžios institucijų (įskaitant Vyriausybę) sprendimų ir/ar sprendimų nebuvimo, kurie pažeidžia vietos valdžios institucijų teises;
 - ii. kad būtų užtikrintos konstitucinės vietos valdžios institucijų teisės į teisminę apsaugą, įgalinant kompetentingus teismus priimti tikslingus sprendimus atsakant į minėtus skundus;
- F. Dėl politinio klausimo, susijusio su galimais tiesioginiais merų rinkimais;
- a. mano, kad šį klausimą turėtų toliau svarstyti centrinės ir vietinės valdžios institucijos bei susijusios politinės partijos;
 - b. yra įsitikinusi, kad kartu su šiuo svarbiu klausimu turėtų būti apsvarstyti visi tiesioginių merų rinkimų privalumai ir trūkumai, o reikalaujamos procedūros sudėtingumas (reikalingos Konstitucijos pataisos) užtikrintų gilų ir visuotinį minėtų privalumų bei trūkumų supratimą, atsižvelgiant į esamą socialinę, politinę ir ekonominę situaciją šalyje;
- G. Dėl išrinktų vietinės valdžios atstovų ir personalo mokymo, yra įsitikinusi, kad šią veiklą Lietuvoje reikia toliau vystyti, o vietos valdžios institucijoms turi būti suteikti ištekliai rengti mokymus jų išrinktiems pareigūnams ir personalui, bendradarbiaujant su ENTO (Europos mokymo organizacijų tinklas);
14. Kiek tai susiję su besitęsiančia regioninės valdžios reforma, atsižvelgiant į atitinkamus įstatymus ir programas, bei turint omenyje principus, numatytus CLARE Europos regioninės savivaldos chartijos projekte, kviečia kompetentingas valdžios institucijas atsižvelgti į šias rekomendacijas:
- a. įgyvendinti minėtos reformos galutinį tikslą – sukurti praplėstus regionus, kuriems vadovautų tiesiogiai išrinktos regioninės tarybos, atstovaujančios tikrą regioninės savivaldos sistemą;
 - b. tačiau šis tikslas:
 - i. negali būti įgyvendintas dirbtinai, o turi būti pagrįstas konkrečiais socialiniais, ekonominiais bei etniniais – kultūriniais poreikiais;
 - ii. jo turėtų būti siekiama palaipsniui, reguliariai konsultuojantis su gyventojais;
 - c. dabartinė regioninio administravimo sistema, pagrįsta, iš vienos pusės, regioninėmis tarybomis, sudarytomis iš savivaldybių patarėjų, merų ir apskričių viršininkų ir, iš kitos pusės, apskritimis (atstovaujančiomis centrinės valdžios institucijas regioniniu lygmeniu), turi būti laikoma pradinio žingsniu, leidžiančiu Lietuvos valdžios institucijoms vykdyti minėtą teritorinę reformą, siekiant sukurti regioninės savivaldos sistemą;
 - d. taigi, būtina stebėti:
 - i. šios laikinos sistemos funkcionavimą, siekiant įvertinti, ar būtina palikti apskritis po to, kai bus įvykdyta reforma;
 - ii. poreikį priskirti konkrečias vykdomąsias institucijas ir administracines struktūras valdžios institucijoms,

atstovaujančioms siūlomą naują regioninės savivaldos
struktūrą.

- c. pareigų pasidalijimą tarp savivaldybių, regionų (dabartinių ir tų, kurie būtų sukurti kaip besitęsiančios reformos rezultatas) ir apskričių reikėtų apibrėžti remiantis subsidarumo principu, kuris, kaip jau minėta, nurodo, kad pareigas turi iš esmės vykdyti tos valdžios institucijos, kurios yra arčiausiai piliečių.