

Vilniaus universitetas
TARPTAUTINIŲ SANTYKIŲ IR POLITIKOS MOKSLŲ INSTITUTAS

POLITIKOS MOKSLŲ BAKALAURO PROGRAMA

RIČARDAS RAŠČIUKAS
IV kurso studentas

**LIETUVOS SAVIVALDYBIŲ DYDIS IR JŲ EKONOMINIS – POLITINIS
EFEKTYVUMAS**

BAKALAURO DARBAS

Darbo vadovas: dr. D. Vijeikis

Vilnius, 2010

Bakalauro darbo vadovo išvados dėl darbo gynimo:

.....
.....
.....

.....

(data)

.....

(parašas)

.....

(v., pavardė)

Bakalauro darbas įteiktas gynimo komisijai:

.....

(data)

sekretorės parašas)

.....

(Gynimo komisijos

Bakalauro darbo recenzentas:

.....

(v., pavardė)

Bakalauro darbų gynimo komisijos įvertinimas:

.....

Komisijos pirmininkas:

Komisijos nariai:

BIBLIOGRAFINIO APRAŠO LAPAS

Raščiukas R. Lietuvos savivaldybių dydis ir jų ekonominis – politinis efektyvumas: Politikos mokslų specialybės bakalauro darbas / VU Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas; darbo vadovas D. Vijeikis. – V., 2010. – 50 p.

Reikšminiai žodžiai: savivalda, savivaldybės, efektyvumas, teritorinė fragmentacija, teritorinė konsolidacija, politinis veiksmingumas, ekonominis efektyvumas.

Šiame darbe nagrinėjamas ryšys tarp savivaldybių dydžio Lietuvoje ir jų efektyvumo, pasitelkiant R. Dahl ekonominio ir politinio efektyvumo suderinimo schemą, kintant savivaldybių dydžiui. Tyrimas apima 2000 – 2009 m. Darbe pateikiama trumpa efektyvumo apibrėžimų apžvalga, pristatomi kitų empirinių tyrimų rezultatai ir prielaidos.

Empirinėje dalyje savivaldybių ekonominis efektyvumas vertinamas per finansinio nepriklausomumo ir našumo rodiklius bei socioekonominės raidos indeksą. Politinis efektyvumas matuojamas rinkiminiu aktyvumu, tarybų fragmentacija, pasitikėjimu savivaldybėmis, piliečių įsitraukimo į vietos politiką galimybėmis.

PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ

Patvirtinu, kad įteikiamas bakalauro darbas *Lietuvos savivaldybių dydis ir jų ekonominis – politinis efektyvumas* yra:

1. Atliktas mano paties ir nėra pateiktas kitam kursui šiame ar ankstesniuose semestruose;
2. Nebuvo naudotas kitame Institute/Universitete Lietuvoje ir užsienyje;
3. Nenaudoja šaltinių, kurie nėra nurodyti darbe, ir pateikia visą panaudotos literatūros sąrašą.

Ričardas Raščiukas

SANTRUMPOS

COFOG – *Classification of the Functions of Government* – Valstybės funkcijų klasifikacija

LR KT – Lietuvos Respublikos Konstitucinis teismas

LRV – Lietuvos Respublikos Vyriausybė

LSSA – Lietuvos savivaldybių seniūnų asociacija

Statistikos departamentas – Lietuvos Respublikos Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės

VRE – Vidurio rytų Europa

VRK – Lietuvos Respublikos vyriausioji rinkimų komisija

VRM – Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerija

TURINYS

ĮVADAS	7
1. SAVIVALDYBIŲ EFEKTYVUMO MATAVIMAS: TEORINIS ASPEKTAS	11
1.1. EFEKTYVUMO APIBRĖŽIMAI	11
1.2. SAVIVALDYBIŲ DYDIS IR EFEKTYVUMAS	14
1.2.1. Reformų logikos argumentai už savivaldybių stambinimą	15
1.2.2. Teritorinės fragmentacijos šalininkų argumentai	17
2. TYRIMO MODELIS: DYDIS IR EFEKTYVUMO KRITERIJAI	19
2.1. NEPRIKLAUSOMAS KINTAMASIS: DYDIS	19
2.2. PRIKLAUSOMI KINTAMIEJI	21
2.2.1. Ekonominio efektyvumo kriterijai	21
2.2.2. Politinio efektyvumo kriterijai	22
3. SAVIVALDYBIŲ EKONOMINIO – POLITINIO EFEKTYVUMO RYŠIO SU DYDŽIU PAIEŠKOS	24
3.1. EKONOMINIS EFEKTYVUMAS	24
3.1.1. Valstybės biudžeto dotacijos	24
3.1.2. Savivaldybių surinkti mokesčiai	26
3.1.3. Administravimo išlaidos	28
3.1.4. Probleminės teritorijos	29
3.2. POLITINIS VEIKSMINGUMAS	32
3.2.1. Rinkiminis aktyvumas	32
3.2.2. Savivaldybių tarybų fragmentacija, merų stabilumas	34
3.2.3. Pasitikėjimas savivaldybėmis, atskaitingumas gyventojams	37
3.2.4. Prielaidos gyventojų dalyvavimui vietos politikoje. Seniūnaičio institucija	40
IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS	42
ŠALTINIŲ IR LITERATŪROS SĄRAŠAS	45
PRIEDAI	48
SUMMARY	49

ĮVADAS

Politinė teorija savivaldą pagrįstai laiko demokratijos mokykla,¹ tačiau Lietuvos gyventojų apklausos rodo menką pasitikėjimą ne tik valstybės institucijomis, bet ir savivaldybėmis: ilgą laiką pasitikėjimas balansavo ties 40% riba, tačiau nepasitikėjimas visu laiku viršydavo pasitikėjimą.² Nėra lengva atrasti vieningų aiškinimų, ar tai yra nulemta postmodernizmo tendencijų, ar pasirinkto netinkamo organizavimo modelio, ar dėl savivaldybių veiklos neefektyvumo. Tai gali būti ir nesėkmingos transformacijos iš sovietinės sistemos pasekmė, tačiau Vidurio rytų Europoje ne visos valstybės vienodai susiduria su nepasitikėjimo problema – įprastai kur dominuoja didesnės savivaldybės, žmonės linkę būti pasyvesni savivaldybių rinkimuose.

Prestižo Lietuvai nekelia pavienių politikų, interesų grupių, akademikų pareiškimai, kad Lietuvoje yra ne savivalda, o vietvalda.³ Pastaruoju metu dėmesys nukrypo į prasiscolinusias savivaldybes, lėšų trūkumą funkcijoms vykdyti, korupciją. Tai tik pavieniai simptomai, rodantys sisteminės reformos būtinybę, tačiau reformos ir savivaldos tematika Lietuvos politinėje darbotvarkėje nėra pirmojo svarbumo klausimas, o vykstantys pokyčiai yra greičiau inkrementiški, o ne esminiai.⁴ Savivalda yra nustumta valstybės organizavime į antrąjį planą, nepaisant to, kad ji teoriškai turėtų būti „arčiausiai“ gyventojų, skaidri, atskaitinga, ir pirmoji institucija, kurioje sprendžiamos viešojo gyvenimo organizavimo problemos.

Akademinis sluoksnis rodo didesnę dėmesį reformų būtinybei, tačiau galima išskirti bent kelias skirtingas prieigas. Teisiniu aspektu problemas nagrinėjantys mokslininkai (A. Astrauskas, P. Ragauskas, R. Čiupaila) atkreipia dėmesį pirmiausiai į skirtingai vartojamų sąvokų gausą, Konstitucijos ir įstatymų prieštaravimus, siaurus funkcinis rėmus savivaldybėms veikti.⁵ Kiti

¹ W. Gisevius, *Savivaldybių politikos pagrindai*. Lietuvos žinios: Vilnius, 1994, p. 14.

² 2005 m. liepą pasitikinčių savivaldybėmis buvo 43,2% („Baltijos tyrimai“), 2009 m. liepą 32,3% (Vilmorus). Bet pasitikėjimo/ nepasitikėjimo balansas yra neigiamas ir svyruoja nuo -0,7% (2005 m.) iki -16% (2009 m.).

³ Naujadarų „vietvalda“ viešajame diskurse dažniausiai apibūdinamas sprendimų priėmimas „nuleidžiant tvarką“ savivaldybėms „iš viršaus“ ir neatsižvelgiant į gyventojų interesus. Tiesa, „vietvaldos“ termino populiarumas susijęs su politine konjunktūra ir priešrinkiminėmis kovomis, pavyzdžiui: A. Kubilius, „Savivalda ar vietvalda?“, 2002-10-10. <<http://www.veidas.lt/lt/leidinys.full/3da535f924a06>> [žiūrėta 2010-02-23].

Akademinis ir viešasis interesas – kiek retesnis atvejis: A. Kulakauskas, „Kad vietvalda virstų savivalda“, 2006-08-01. <<http://www.bernardinai.lt/straipsnis/2006-08-01-antanas-kulakauskas-kad-vietvalda-virstu-savivalda/28206>> [žiūrėta 2010-02-23].

⁴ Dažniausiai imamas keisti netikslias formuluotes arba pokyčius padiktuoja kitos institucijos, ir ne visada procesai vyksta taip, kaip turėtų. Pavyzdžiui, skubėta 2011 m. organizuoti tiesioginius merų rinkimus, kai toks projektas akademinėje bendruomenėje ir visuomenėje vertinamas priešaringai. Kitu atveju, Konstitucinis teismas įpareigojo pakeisti savivaldybių tarybų rinkimų įstatymą taip, kad kandidatuoti į tarybas galėtų nepartiniai asmenys, tačiau įstatymo prieštaravimas Konstitucijai nėra pataisytas nuo 2007-02-13. Tokiame kontekste apie strateginių tikslų įgyvendinimą kalbėti yra sudėtinga.

⁵ A. Astrauskas teisinėje bazėje mato 3 skirtingus vietos savivaldos apibrėžimus ir mano, kad savivaldybių funkcijos yra pernelyg detalizuotos, nepaliekant savivaldybėms laisvės. A. Astrauskas, „Vietos savivaldos sistema Lietuvoje ir jos tobulinimo galimybės“. Socialdemokratinės minties instituto organizuota konferencija Vilniaus mokytojų namuose „Socialdemokratija ir savivalda: didesnio demokratiškumo ir efektyvumo paieškos“, 2010-02-27.

mokslininkai yra suinteresuoti administravimo modelių pritaikymo galimybėmis, ypač viešosios vadybos ir viešojo valdymo, taip pat tiria decentralizacijos modelius, savivaldos sąveikos su centrine valdžia dinamiką (R. Tunaitienės magistro darbas). Ką mokslininkai akcentuoja, savivalda turi konstitucijoje numatytą ypatingą statusą ir įgaliojimus savarankiškai ir laisvai veikti, kas dar kartą patvirtinta Europos savivaldos chartijos ratifikavimu ir subsidiarumo principo prisiėmimu, tačiau lietuviška decentralizacija yra suvokiama kaip valstybės „malonė“ savivaldybėms priskirti daugiau funkcijų, perduoti atsakomybę, ne teises pačioms apsispręsti dėl veiklos. Treti analizuoja bendrai administracinę elgseną ir kaip individai (tarnautojai, politikai, interesų grupės) siekia maksimalios naudos sau. Neabejotinai visi šie faktoriai lemia ar bent jau paveikia gyventojų nepasitikėjimą savivaldybėmis bei riboja savivaldybių efektyvumą apskritai.

Šis darbas koncentruojasi ties dar vienu požiūriu į savivaldybių legitimumo ir efektyvumo problemų sprendimą per savivaldybių stambinimą arba smulkinimą. Daugelyje valstybių administracinių ribų keitimas yra sudėtinė reformų dalis. Danijoje buvo ne tik neseniai sustambintos savivaldybės, bet ir keičiamos finansavimo schemos ir perskirstomos funkcijos. Søren H. Thomsen konferencijoje Seime išsakė mintį, kad „kam rinkti vietinę valdžią, jei ji nebevykdo funkcijų“.⁶ Latvija, Estija yra laikomos šalimis, kurios susiduria su „per mažų“ savivaldybių problema, ir jų jungimąsi finansiškai skatina centrinė valdžia. Tad dažnai teigiama (ypatingai VRE erdvėje), kad teritorijos skaldymas ir smulkios savivaldybės iš principo negali efektyvus ir tai dažniausiai implikuoja tik siūlymus stambinti savivaldybes.

Trūkumas tokiam požiūryje tas, kad žiūrima į efektyvumą kaip į ekonominę sąvoką, ne piliečių atstovavimą. Dalis autorių linkę priimti kompromisinį teorinį sprendimą, kad stambiosios savivaldybės rodo didesnę ekonominę našumą, o mažesnės suteikia didesnes galimybes piliečiams dalyvauti vietos politikoje, daro ją skaidresnę (J. Mačiulytė, P. Ragauskas). Dar kita stovykla pasisako už teritorinę fragmentaciją; yra atlikta konkrečių studijų, kurios tiria, koks mažųjų savivaldybių poveikis piliečių, organizuotų interesų grupių, politinių partijų domėjimuisi vietos valdžia, kokia tarybos fragmentacija ir pan. (P. Swianiewicz). Kita vertus, autorius šiame kiekybiniame tyrime eliminuoja ekonominio efektyvumo dimensiją, o tarpvalstybinis tyrimas ignoruoja kiekvienos sistemos ypatybes, ir svarbiausia, kad Lietuvos nėra tarp pasirinktų tyrimui valstybių.

Bene išsamiausia knyga teritorinės fragmentacijos klausimu yra „*Consolidation or fragmentation?*“, sudaryta P. Swianiewicz. Joje pristatomi keturių VRE valstybių atvejai, iš kurių

⁶ Danijos Karalystės Vidaus ir socialinių reikalų ministerijos Administracinės politikos departamento direktorius Søren H. Thomsen, „Vietos savivaldos reformų Danijoje geroji patirtis“. Pranešimas tarptautinėje konferencijoje Seime „Vietos savivalda ir savivaldybės Lietuvoje“ (skirta Vietos savivaldos įstatymo 90-mečiui paminėti), 2009-10-14.

Vengrijos ir Slovakijos savivaldybių dydis yra mažas, o Bulgarijos ir Lenkijos – stambios savivaldybės (žr. 1 priedą, kuriame pateikiami įvairių Europos valstybių savivaldybių dydžių vidurkiai). Daugiau akcentuojami visose valstybėse ekonominiai parametrai – administravimo išlaidos ir paslaugų teikimo ekonomija, tačiau taip pat įvertinamas politinis efektyvumas. Visus atvejus bandant sintezuoti, patvirtinamas ryšys tarp didesnių savivaldybių geresnės ekonominės situacijos ir kartu sumažėjusio jų demokratiškumo. Taip pat atkreiptinas dėmesys į Danijos atvejį (Ch. A. Larsen), kai autorius kiekybiškai bando pagrįsti, jog mažos savivaldybės nėra politiškai efektyvesnės nei didelės. Kita vertus, Prancūzijos atvejis, pristatomas J. Déwoghélaère, rodo, jog mažos savivaldybės yra labai suinteresuotos būti atskaitingos gyventojams, įtraukia juos į savivaldą, nors ir neturi pakankamai finansinių išteklių.

Teoretikų paskaičiavimai numato optimalaus dydžio 10 000 – 15 000 gyventojų savivaldybes, tačiau Lietuvoje dauguma savivaldybių yra bent dvigubai didesnės ir apskritai yra didžiausios Europoje, išskyrus Angliją ir Velsą.⁷ Jau ilgą laiką deklaruojama būtinybė pertvarkyti savivaldybių tinklą, tačiau užsibrėžti teritorinės fragmentacijos tikslo procesai vyksta labai lėtai, su gausybe diskusijų ir galiausiai patiria pasipriešinimą ir nesėkmes.

Šio darbo *tikslas* yra įvertinti Lietuvos savivaldybių dydžio implikacijas savivaldybių ekonominiam ir politiniam efektyvumui. Tikslas bus pasiektas per įsitraukimą į diskusiją dėl mažesnių savivaldybių „efektyvumo“. Tam reikia apibrėžti „efektyvumo“ sąvoką, mat jau anksčiau šiame darbe užsiminta apie dvejopą „efektyvumą“ – tai, ką galima pavadinti politiniu veiksmingumu, ir ekonominį efektyvumą,⁸ kiekvienas jų turi savo indikatorių sistemą. *Pagrindinis keliamas klausimas* yra, ar savivaldybės, turinčios mažesnę gyventojų skaičių nesudaro valstybei didelės finansinės naštos ir yra politiškai efektyvesnės – gyventojai jose labiau susidomėję vietos valdžia, o tarybų nariai gali priimti sprendimus sėkmingai. Iš šios logikos, turėtų būti atsakyta ir į klausimą, ar Lietuvai reikalingas savivaldybių smulkinimas.

Tyrimo ašis yra dvi *hipotezės* (plačiau – skyriuje „Tyrimo modelis“): (1) mažesnės savivaldybės yra nepajėgios finansiškai išsilaikyti (finansiškai priklausomos), jų išlaikymas yra brangus ir jos dažniau susiduria su struktūrinėmis problemomis; (2) mažos savivaldybės rodo didesnius politinio veiksmingumo rodiklius: didesnę rinkiminį dalyvavimą, savivaldybių tarybos yra nefragmentuotos, žmonės labiau pasitiki savivaldybėmis, o savivaldybės savo ruožtu sudaro pakankamas prielaidas gyventojų informavimui ir įtraukimui į politiką.

⁷ Paweł Swianiewicz (sud.), *Consolidation or fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: OSI/LGI, 2002, 7.

⁸ Nors analitiškai efektyvumas ir veiksmingumas yra skirtingos sąvokos, šiame darbe jos naudojamos kaip sinonimai.

Hipotezės bus tikrinamos pasitelkiant daugiausiai kiekybinius socialinių mokslų metodus, kadangi savivaldybių yra pakankamai ir įvairaus dydžio (žinoma, dominuoja apie 30 000 gyv.). Iš kiekybinės analizės pašalinamos 5 didžiųjų miestų savivaldybės todėl, kad jų dydis yra traktuotinas kaip išskirtis ir gali lemti rezultatų tikslumą, regresijos modelio tinkamumą. Visgi ne visi tiriami kintamieji yra išmatuojami kiekybiškai arba nėra pakankamai statistiniam tyrimui duomenų, ir šios didžiosios savivaldybės gali sugrįžti į analizę kaip papildomas kokybinis rodiklis.⁹

Ieškoti ryšio tarp dydžio ir apibrėžtų „efektyvumų“ metodologiškai teisinga todėl, kad visi kiti nepriklausomi kintamieji,¹⁰ galintys turėti įtakos efektyvumui, lieka nepakitę: visos savivaldybės vienodai yra paveiktos pasirinkto decentralizacijos modelio, ta pati ar daugmaž vienoda biurokratų ir politikų motyvacija, visoms galioja tie patys valstybės įstatymai ir kitos taisyklės. Tai reiškia, kad ir naujos savivaldybės (jei tokios atsirastų) perimtų tą patį reguliavimą, ir galima hipotetiškai nustatyti rinkėjų aktyvumą ir pan. tose savivaldybėse.

Bakalauro darbe pirmiausiai bus apžvelgti efektyvumo apibrėžimai, kritiškai įvertinami efektyvumo paieškų būdai. Tada bus pažvelgta konkrečiai į savivaldybių dydžio implikacijas efektyvumui – teorinį modelį, taip pat pateikti bendrieji argumentai už ir prieš savivaldybių stambinimą. Kitame skyriuje bus pristatyti konkretūs kintamieji, empirinės medžiagos šaltiniai. Galiausiai, analizės dalyje bus ieškoma dydžio ryšio su ekonominiu ir politiniu efektyvumu bei daromi apibendrinimai Lietuvos atvejui – stambinti ar smulkinti.

Pridėtinė darbo vertė pasireiškia per pastangas įvertinti teritorinės fragmentacijos politiką Lietuvoje, mokliškai pagrindžiant tokios politikos žalą arba naudą. Hipotezės gali ir nepasitvirtinti, bet darbas liktų reikšmingas tuo, kad tektų pripažinti, kad savivaldybių smulkinimas yra nebūtinai, ir geriau ieškoti kitų geresnių savivaldos problemų sprendimo būdų.

⁹ Tai taikytina tik porai politinio efektyvumo kriterijų.

¹⁰ Tiesa, reikėtų pripažinti galimą demografinių ir geografinių veiksnių įtaką.

1. SAVIVALDYBIŲ EFEKTYVUMO MATAVIMAS: TEORINIS ASPEKTAS

1.1. EFEKTYVUMO APIBRĖŽIMAI

Moderniojoje valstybėje išskiriami viešasis ir privatusis sektorius, tačiau nubrėžti aiškią ribą tarp jų nėra lengva. Viešasis sektorius yra dažniausiai siejamas su politiniais sprendimais, vyriausybės (valdžios) vartojimu, investicijomis, išmokomis, viešųjų paslaugų gamyba. Privačiam sektoriui priklausytų šių apibrėžimų atvirkštiniai atributai (privati laisvė, individo sprendimai, privatus vartojimas, investicijos, paslaugų ir prekių teikimas), tačiau kai kuriose vietose atsiranda problemos, nes individų veiksmai, nuosavybės kiekis, pajamos priklauso ir nuo vyriausybės sprendimų, o valstybė yra mažesnių subjektų darinys.¹¹ Tad vienas iš stimulų atsirasti efektyvumo sąvokai yra viešojo ir privataus sektoriaus lyginimas ir aiškinimasis, kuri sritis ir kurios metodai yra geresni tam tikromis sąlygomis.

Požiūrių į efektyvumą yra daug ir politikos modeliai gali būti klasifikuojami pagal turinį į: asmenų ir grupių elgesio teorijas; organizacijų struktūrų teorijas; organizacijų procesų; visumines teorijas.¹² Kiekviena jų turi skirtingas sampratas ir prieigas, kaip matuoti efektyvumą. Šioje tipologijoje nėra daug modelių, kurie vertintų politikos kontekstą, nes įprastai paaiškinimų ieškoma organizacijų viduje („juodojoje dėžėje“, formalioje struktūroje, asmenų elgesyje).

Vienas senesnių modelių, vertinantis konteksto (arba struktūrinių veiksnių) įtaką, yra *demografinis požiūris*, kuris remiasi kiekybiniais rodikliais ir koreliacijų paieškomis. Jis buvo pripažįstamas kaip tinkamas vietinei ar regioninei valdžiai tirti. Teorijos empiricistinė prigimtis implikavo jos neutralumą, objektyvumą ar tiesiog mokslškumą. Kita vertus, kiekybiniai metodai, kad ir kaip stengtųsi ištrūkti iš vertybių, negali išvengti problemos formavimo procese egzistuojančių žmogiškųjų vertybių filtrų – juk problema paaiškėja ne koreliuojant du dydžius, bet iš anksto turint išankstinę nuostatą, tarkim, kad tam tikra sritis administruojama neefektyviai. Abejones visada gali kelti pasirinkti konkretūs kintamieji, klausimo formuluotė, o regresinė analizė turi ribotą aiškinamąją galią, nes jos išvadoms paremti reikalingas arba dar didesnis kintamųjų skaičius, arba pasirinkimas bendraisiais dėsniais. Pastarieji iš socialinių mokslų filosofijos perspektyvos neturi jokio tvirto teorinio pagrindo arba tėra prielaidos. Tad teorinio pagrindo netvirtumas yra didžiausias šio modelio trūkumas. Tai rizikinga, turint galvoje didelę normatyvinę (t.y. implikuojančią, kaip kas nors turėtų būti tvarkoma) kiekybinių metodų dimensiją.¹³

¹¹ Jan Erik Lane, *Viešasis sektorius*. Vilnius: Margi raštai, 2001, 31-34.

¹² Alvydas Raipa (sud.), *Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija, 1999, 99.

¹³ Lane, 111-113.

Politinio neoinstitucionalizmo koncepcija yra kur kas naujesnė ir platesnė pagal savo spektrą, atsiradusi kaip atsakas į elgesio teorijas ir kiekybinius metodus. Ji siūlo pažvelgti ne tik į formalią struktūrą (senojo institucionalizmo objektą), interesų konfigūraciją (sociologinio institucionalizmo sritis), bet ir visuomenės – valstybės santykį, net tarptautinį kontekstą. Galutinis tikslas nėra paaiškinti procesus, kiek svarbiau yra suprasti procesus. Visgi teorijos holizmas ir istorinė perspektyva implikuoja teiginį, jog struktūros yra ilgalaikės, inertiškos, ir jas keisti yra sunku.¹⁴

Viešojo sektoriaus reformos modelis, kuris koncentruojasi į efektyvumo paieškas, teigia, jog reikalingi kitokie išteklių perskirstymo ir paskirstymo mechanizmai, ir viskas gali būti greitai pakeista. Modelio esmė – „sąmoningi pokyčiai viešojo sektoriaus organizacijų struktūrose ir procesuose, siekiant, kad jie veiktų geriau (tam tikra prasme)“¹⁵. Esminiai reformos modelio tikslai: efektyvumas, lygybė ir taupymas.

Neabejotinai didelę įtaką modeliui padarė privačiame sektoriuje taikomi metodai, verslo modeliai. Šis modelis dažnai remiasi tik primityviu efektyvumo kaip našumo supratimu, tikimasi kintamųjų gausa (parinktų ne ypač aiškiu būdu) paaiškinti procesus ir reformų kryptį.¹⁶ Teorijoje išskiriamos trys reformų strategijos: decentralizavimas, privatizavimas ir dereguliavimas. Pats modelis yra neutralus viešojo sektoriaus dydžio klausimus – tarytum savaime turėtų jis sumažėti, kai bus imtasi taupymo programos. Visgi praktikoje taikyti metodai lemdavo tiek viešojo sektoriaus sumažėjimą, tiek ir padidėjimą. Antai decentralizacija, lėmusi funkcijų perkėlimą iš centrinės valdžios į vietinės valdžios institucijas, sukurdavo dar daugiau darbo vietų ir ne visada patenkindavo taupymo kriterijų. Tuo tarpu centralizacija sumažindavo darbo vietų skaičių, bet tai nebūtinai reiškia išaugusį paslaugos ar prekės teikimo/ administravimo efektyvumą. Iš šių pavyzdžių ryškėja paradoksas, kad jis yra chaotiškas ir neapibrėžtas, ir net turint tris esminius kanonus, šie tarpusavyje ne visada susiderina.

„Reformistai“, kaip ir dauguma požiūrių į viešojo administravimo efektyvumą, naudojami „dviejų E“ koncepcija, išskiriančia efektyvumą į dvi sąvokas: našumą (efficiency) ir veiksmingumą (effectiveness). Našumas yra galimybė pagaminti daugiau produkcijos už kuo mažesnes sąnaudas arba didžiausia išeiga iš mažiausio išteklių kiekio. Iš tokios logikos išplaukia, kad savivaldybės socialinio darbuotojo darbo našumas būtų tolygus kuo greitesniam visų gyventojų „apvaikščiojimui“, tačiau tokiu atveju ignoruojamas individualus laiko poreikis tam tikram žmogui, taigi eliminuojama kokybinė dimensija. Veiksmingumo sąvoka turi tą kokybinę dimensiją ir

¹⁴ Wayne Parsons, *Viešoji politika: Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001, 294-305.

¹⁵ Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, *Viešojo valdymo reforma*. Vilnius: Algarvė, 2003, 22.

¹⁶ Labai geras pavyzdys yra ši knyga: Ellen Doree Rosen, *Viešojo sektoriaus produktyvumo didinimas: sąvokos ir praktika*. Vilnius: Knygiai, 2007.

dažniausiai apibrėžiamas kaip tikslų pasiekimo laipsnis, visgi įvertinti kiekybine išraiška yra sudėtinga. Pasak J. E. Lane, efektyvumo ir veiksmingumo kategorijos yra viena kitą papildančios, o ne kontrastingos,¹⁷ visgi mechaniškai šios dimensijos irgi nesusijungia ir dažnai gali tekti rinktis tarp našumo ir veiksmingumo.

Efektyvumo sąvoką labai tikslinga papildyti racionalumu (kitais tariant, protingumo kriterijumi). Be kiekybinės ir kokybinės dimensijos svarbu įvertinti ir kontekstą, t.y. siekių tikslingumą („esmės racionalumas“) ir konkrečias priemones rezultatui pasiekti („instrumentinis racionalumas“). Tokiu būdu efektyvumas pasipildo technine, ekonomine, politine, ekonomine, socialine ir teisine dimensijomis.¹⁸

Kategoriška būtų teigti, kad egzistuoja organizuotas „reformistų“ klanas. Bet iš tam tikrų akademikų pasisakymų galima spręsti, kodėl reikalingos „reformos“: „Centralizuotos viešojo valdymo institucijos gali pasinaudoti masto ekonomijos teikiamomis savybėmis, nes jos turi galimybes pritraukti aukštesnės kvalifikacijos darbuotojus ne tiek dėl didesnių atlyginimų, kiek dėl platesnių karjeros galimybių, didesnės darbinės veiklos įvairovės, mažesnio politinio intervencionizmo į administracinę veiklą, didesnių investicijų į technologijas, tyrimus, naujoves ir pan.“¹⁹ Tad „reformų“ variklis gali būti ne nuostata, „kad būtų geriau“, bet individualus išskaičiavimas to, kas atskiram individui atneš daugiau naudos. Toks suvokimas priveda prie mokslų filosofo P. Feyerabend minties, jog metodologiškai „tinka bet kas“ („anything goes“), svarbiausia, kad būtų patvirtinta reikalinga išvada.

Iš tiesų efektyvumo sąvokos turinys priklauso nuo tikslo, kuriam pagrįsti ir pasitelkiamas efektyvumas. Deborah Stone nuomone, efektyvumą laikyti objektyviu dydžiu ir tikslu sau yra klaidinga, nes efektyvumo paieškose dažniausiai neieškoma geriausio varianto, „nepastebima“ pralaimėtojų dalis. Be to efektyvumas yra neatsiejamas nuo vertinimo, taip pat ir vertintojo supratimo ir pozicijos.²⁰ Tad kiekvienai situacijai suvokti reikalingas žymiai platesnis supratimas apie efektyvumą nei tik per našumo ir veiksmingumo sąvokas.

Ch. Pollitt ir G. Bouckaert, tirdami reformų modelį, pastebi, jog daugelyje valstybių vykdomos reformos neturint aiškaus teorinio pagrindimo ir nesistemiškai, todėl sunku tikėtis vienareikšmiškai padėties „pagerėjimo“ viešajame sektoriuje. Reformos vaizdinys tampa normatyvine figūra, kurią reikia perimti į žodyną kaip ir kitus iš privataus sektoriaus kilusius

¹⁷ Lane, 345-350.

¹⁸ Alvydas Raipa (sud.), 102.

¹⁹ R. Prud'homme, „The Dangers of Decentralization“. World Bank Research Observer, 1995, Vol. 10, No. 2, 210.

²⁰ Deborah Stone, *Viešosios politikos paradoksai: sprendimų priėmimo menas politikoje*. Vilnius: Eugrimas, 2004, 80-85.

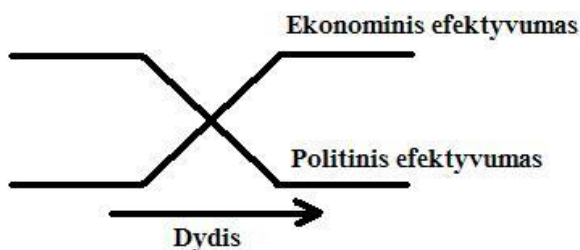
žodžius.²¹ Šią idėją galima pagrįsti pavyzdžiu, kad dauguma pokyčių būna inkrementiški ir be aiškios krypties, bet ne „revoliuciniai“.

Sintetinant šią teorinę apžvalgą, efektyvumas (apskritai) nėra neutrali kategorija, ir ji yra stipriai veikiama politinio konteksto. Juolab reikia nepamiršti, kad valstybės institucijos ir administruoja, ir užsiima politika – atmesti kontekstą reiškia vertinti neobjektyviai. Bet vertinant tik kontekstą rizikuojama neturėti aiškaus atsakymo, ar tam tikra politika yra efektyvi.

1.2. SAVIVALDYBIŲ DYDIS IR EFEKTYVUMAS

Klasikiniu teiginiu tapo R. Dahl mintis, jog mažos savivaldybės rodo didesnę politinį efektyvumą, o didesnės – sistemos (ekonominį) efektyvumą (žr. 1 pav.). Susikirtimo taškas teoriškai turėtų būti savivaldybės optimumo taškas, tačiau laikomasi nuomonės, jog skirtingoms problemoms spręsti reikalingi skirtingo dydžio vienetai. Todėl kiekvienu atskiru atveju reikia atsižvelgti į dydžio teikiamus privalumus ir trūkumus.

1 pav. Politinio ir ekonominio efektyvumo derinimo schema, kintant savivaldybių dydžiui.²²



R. Dahl pateikia tokią poziciją: „Daugeliui piliečių dalyvavimas dideliuose administraciniuose vienetuose tampa minimalus, o labai mažuose – trivialus. Vienu atveju, piliečiai gali dalyvauti labai plataus spektro įvairių ir svarbių problemų sprendime tik per vienintelį balsavimo veiksmą; arba jie turi neribotas galimybes dalyvauti priimant visiškai nesvarbius sprendimus. Vienoje pusėje, piliečiai balsuoja, bet nevaldo; kitoje pusėje, jie valdo, bet neturi ką valdyti“.²³

Tad iš principo visa argumentacija, kokio dydžio turėtų būti savivaldybės, atsiremia į ekonominio ir politinio efektyvumo kategorijas. Visgi dažniausiai mokslininkai būna arba angažuoti ir linkę pasiremti tik vieno iš „efektyvumų“ argumentais, arba tyrimai aiškiai neįrodo šio modelio tinkamumo, nebent jau sistemos arba stipriai teritoriškai konsoliduotos, arba labai fragmentuotos. Bet kuriuo atveju, mokslininkų indėlis turi apčiuopiamas implikacijas vidaus politikai – stambinti savivaldybes ar jas smulkinti.

²¹ Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, 221-224.

²² Julien Déwoghélaère, Christophe Premat, „La démocratie participative à l'épreuve des configurations territoriales“. Pranešimas IEP Bordeaux, 2007-02-05, 9-10.

²³ Robert A. Dahl, „The City in the Future of Democracy“. Kn. Lionel D. Feldman, Michael D. Goldrick, *Politics & Government of Urban Canada: Selected Readings*. 3 leid., Methuen Publications, 1976, 69.

1.2.1. Reformų logikos argumentai už savivaldybių stambinimą

Reformų logikos šalininkai, siekdami maksimizuoti efektyvumą, siūlo stambinti savivaldybes. Jų teigimu, didesnės savivaldybės apskritai yra pajėgesnės dirbti pagal masto ekonomijos principus (išlaidoms nedaug pasikeičiant, išeiga žymiai padidėja). Lenkijos atvejis rodo, jog didesnės savivaldybės turi nepalyginamai geresnę organizacinę ir žmoniškųjų išteklių potencialą. Kita vertus, teoriškai galima tikėtis ir masto disekonomijos (švaistymo) didžiuosiuose miestuose, nes organizavimo struktūros yra nepalyginamai didesnės, sunkiau susitarti padaliniam dėl kompetencijos, infrastruktūra brangesnė. Lenkijoje empiriniai duomenys disekonomijos teiginio nepatvirtino.²⁴

Taip pat tyrimai rodo, jog mažos savivaldybės pajėgios vykdyti kokybiškai ir kiekybiškai mažiau funkcijų negu didesnės. Europos mastu tyrinėtojai dažnai ir tipologizuoja savivaldybių dydį susiedami su galimybėmis vykdyti tam tikrą funkcinę apimtį: didelės ir su daug funkcijų, vidutines ir su vidutiniškai plačiomis funkcijomis ir mažos su siauru funkcijų spektru. Iš to daromas spėjimas, jog gyventojai, ir ypač verslas labiau linkęs domėtis vietos valdžia ir jos paslaugomis didesnėse savivaldybėse, nes tiesiog yra daugiau veiklos krypčių. Didesni administraciniai vienetai ir jų teikiamų funkcijų gausa taip pat atrodo patrauklesni biurokratams ir politikams, vadinasi, į juos būtų pritraukta daugiau profesionalų.²⁵

„Reformistų“ manymu, „produkcijos“ išaugimas dėl masto ekonomijos irgi lemia didesnę žmonių norą domėtis vietos politika, taip pat didesnėje savivaldybėje didesnis požiūrių spektras, mažiau išankstinių nuostatų ir interesantą, taigi didėja demokratiškumas (kaip idėjų pliuralizmas). Dydis lemia ir išaugusį interesų grupių dėmesį, visgi diskusijos vertas klausimas, ar interesų grupės ir visuomenės domėjimasis yra bendramatis dalykas. Juolab dažniau išauga organizuotų grupių atstovavimas, bet pavieniui piliečiui tampa sunkiau patekti į profesionalizuotus savivaldybės reikalus. Lietuvos atveju, „Dažnai pasirenkamas ne viešo kvietimo būdas, atsirenkami valdžios institucijoms lojalūs socialiniai partneriai“.²⁶

Savivaldybės mažumas vertinamas kaip ilgalaikės struktūrinės problemos sudaranti aplinkybė. Didesniems vienetais, esant konkurencingesniems ir apskritai parankesniems plėtrai, išsivystymui, mažosios lieka prie „suskilusios geldos“: auga bedarbystė, mažėja investicijos, žmonių pajamos, daugėja socialinių išmokų ir pan. Didžiosios tuo tarpu disponuotų didesniais finansiškais ir žmogiškaisiais ištekliais bei galėtų planuoti ir vystyti ryškesnius infrastruktūros investicinius planus.

²⁴ P. Swianiewicz, „Economies and Diseconomies of Scale in Polish Local Governments“. Kn. Swianiewicz, *Consolidation or Fragmentation?*, 281-282.

²⁵ Swianiewicz, *Consolidation or fragmentation?*, 8-10.

²⁶ J. Mačiulytė, P. Ragauskas, *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link?* Vilnius: Versus Aureus, 2007, 90.

Mažoms savivaldybėms būdingas „persiliejiimo“ (*spill-over*) efektas, kas reiškia, kad smulkesnės savivaldybės naudoja gretimos (dažnai turtingesnės) savivaldybės išteklius savo gyventojų poreikiams ir už tai neatsilygina. Klasikinis pavyzdys yra priemiestinis transportas, už kurį priemiesčio savivaldybė nesiruošia primokėti ar kompensuoti dalies išlaidų, ir išlaidos gula ant didžiojo miesto biudžeto. Kitu atveju, jei šalia yra dvi smulkios savivaldybės, nuolat kils konfliktų, kuri turėtų būti priimti finansinį įsipareigojimą.²⁷

Galiausiai reformų požiūris skeptiškai vertina bendruomeniškumą ir kitas idealistines vertybes, nes, jų supratimu, svarbiausia yra gauti paslaugą, o ne dalyvauti priimant sprendimus. Įdomus Danijos atvejis (iki reformos 2007 m.), kur J. P. Mouritzen tyrimai rodė egzistuojančius stiprius ryšius tarp savivaldybių dydžio ir demokratijos kokybės. Tuo tarpu Ch. A. Larsen tyrimas, paremtas ilgalaikėmis reprezentatyviomis apklausomis, parodė, jog rinkiminis aktyvumas yra didesnis mažose savivaldybėse, tačiau gilinant į demokratijos kokybę daroma išvada, jog nėra statistiškai reikšmingo skirtumo tarp didelių ir mažų savivaldybių, kai gyventojai vertina jų skaidrumą, pasitikėjimą politikais, politikų pažadų vykdymą, taip pat respondentų žinios ir domėjimasis vietos politika nepriklauso nuo savivaldybės dydžio. Šio tyrimo išvadamis pasirėmę Danijos politikai nepabijoję įvykdyti radikalią savivaldybių stambinimo reformą.²⁸

Paskutinėje tyrimo išnašoje pateikiamas dar vienas rezultatas, kuris kelia abejonių dėl savo loginio suderinamumo su bendra „reformos skatinimo“ koncepcija: „Pasitenkinimas paslaugų teikimu yra didesnis mažesnėse savivaldybėse ir tolesnė analizė rodo stiprią koreliaciją tarp pasitenkinimo [paslaugomis] ir piliečių požiūrio į vietinę demokratiją. Tad teigiamas požiūris į vietinę demokratiją priklauso labiau nuo gero paslaugų teikimo nei nuo didesnio viešojo dalyvavimo“.²⁹ Politinis dalyvavimas iš tiesų gali nereiškėti didesnio pasitikėjimo vietine demokratija. Bet mažesnis dydis reiškia nedidelius fizinius atstumus ir galimybę tiesiogiai dalyvauti paslaugų tiekime. Atkreiptinas dėmesys, kad tyrime atsižvelgta į gyventojų nuomonę apie paslaugas, bet ne tai, kiek jie turėjo galimybių prisidėti prie jų organizavimo. Pagal pasirinktus kriterijus respondantai arba vienodai kritiškai, arba vienodai pozityviai vertino mažas ir dideles savivaldybes, tačiau paslaugų kokybė ne tiek susijusi su nuomone, kiek su realiu gyventojų poveikiu politikams (kuris tame tyrime nebuvo matuotas), jų sprendimams ir konkrečių paslaugų teikimo kokybei.

²⁷ Swianiewicz, *Consolidation or fragmentation?*, 8-10.

K. Newton, „Is Small Really so Beautiful? Is Big Really so Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government“. *Political Studies*, 1982, Vol. 30., No. 2, 190-206 (EBSCO).

²⁸ Christian Albrekt Larsen, „Municipal Size and Democracy: A Critical Analysis of the Argument of Proximity Based on the Case of Denmark“. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 25, No. 4, 2002, 317-332.

²⁹ Ten pat, 332.

1.2.2. Teritorinės fragmentacijos šalininkų argumentai

Teritorinės fragmentacijos šalininkai tvirtina, jog kintant atstumui tarp gyventojų ir savivaldybės, kinta ir savivaldybės veiklos efektyvumas. Atstumas gali būti įvertintas fiziniu dydžiu, bet taip pat ir funkcinio. Fizinis atstumas apibūdina atstumą nuo gyventojų iki savivaldybės, tuo tarpu funkcinis – kasdienines sąveikas su savivaldybėmis, prielaidomis įsitraukti į vietos politiką.³⁰

Prancūzijoje buvo atliktas tyrimas, kuriame buvo ieškoma ryšio tarp savivaldybės dydžio ir dalyvavimo politikoje instrumentų gausos, ir daroma išvada, kad mažos savivaldybės yra sukūrusios geresnes prielaidas piliečiams dalyvauti sprendimų priėmimo (pvz., turi internetines svetaines, forumus), tuo tarpu didesnių savivaldybių vadovai tik daugiau kalba (bet nedaro) apie būtinybę sudaryti tokias prielaidas, siekdami save legitimuoti. Kita vertus, ypač mažų savivaldybių sisteminės (finansinės) galimybės yra ribotos, todėl galiausiai jos priverstos apriboti ir paslaugų spektrą, ir mažėja prielaidos dalyvauti sprendimų priėmimo.

Tyrimas Prancūzijoje parodė, kad mažose (t.y. ne mažesnėse nei 5000 gyventojų) ir vidutinio dydžio savivaldybėse žmonės dažniau, aktyviau naudojami vietinio referendumo galimybe.³¹ Tai sutampa su fragmentacijos šalininkų nuomone, jog mažose savivaldybėse darant politinį sprendimą, žmonės būna labiau susitelkę ir dėl to lengviau priimti sprendimus. Taip pat galima ieškoti sociopsichologinių veiksnių įtakos žmonių supratimui, jog individo balsas turi didesnį svorį mažoje savivaldybėje.

Iš kitos pusės, didieji miestai įprastai yra pliuralistiškesni dėl didesnio politinio pasidalijimo ir šis pliuralizmas bei jį lydintis konsensusas neva veda prie geriausio rezultato. Mažose savivaldybėse pastebima tendencija, kad jos deklaruoja „nepolitiškumą“, tarsi jose nebūtų pasidalijimo į kairę ir dešinę. Pavyzdžiui, prancūziškų terminų *commune* arba *collectivité territoriale* (teritorinė bendrija, kolektyvas) vartojimas sudaro „bendruomeninio reikalo“ išpūdį. Tai turi įtakos mažų savivaldybių yra mažesniam biurokратиškumui, vadinasi, ir supratimui, ko labiausiai tai bendruomenei šiandien reikia. Iš kitos pusės, dėl „šiandienos problemų“ nukenčia ilgalaikis planavimas.

Atremiant „reformistų“ teiginius dėl ekonominio neefektyvumo, mažų savivaldybių tarpusavio varžybos dėl kapitalo pritraukimo lemia jų aktyvumą. Iš kitos pusės, strategiją – ar savivaldybėms vienyti, ar varžyti – priima jos pačios, ir masto ekonomijos argumentas mažų savivaldybių nenaudai pasitvirtina ne visur.

³⁰ J. Mačiulytė, P. Ragauskas, 84-90.

³¹ Julien Déwoghélaère, Christophe Premat, 22-23.

Vengrijos atvejis parodo, jog tam tikros paslaugos kaina vienam gyventojui gali būti didesnė stambiausiose savivaldybėse (tai susiję su mažesniu darbo užmokesčiu kaimiškose vietovėse). Iš kitos pusės, miestai gali teikti didesnę paslaugų spektrą.³² Tuo tarpu bendradarbiavimas gali lemti tarpsavivaldybinių efektyvių paslaugų teikimo įmonių sukūrimą.³³ Žinoma, šie procesai VRE erdvėje yra lėti, bet „vakaruose“ būdingi, dažnai įtraukiant privatų sektorių, atsakingą už viešųjų paslaugų teikimą. Privataus sektoriaus atveju, masto ekonomijos principas tampa bevertis, nes kaštai nebėra tiesioginis savivaldybės reikalas. Tyrimai taip pat rodo, jog mažų savivaldybių neužpildomose nišose (dėl gebėjimo aprėpti nedaug funkcijų) įprastai atsiranda ryškesnis nevyriausybinių organizacijų skaičius, tad politinis aktyvumas gali pradėti reikštis kitoje erdvėje, o funkcija ar paslauga bus vis tiek suteikta.

Maža savivaldybė sudaro prielaidas dažniau „balsuoti kojomis“ – gyventojai persikelia į kitą savivaldybę, jei nepatinka vykdoma politika. Kuo smulkesnės pagal plotą savivaldybės, tuo mažesnės sąnaudos persikelti iš vienos į kitą savivaldybę. Šio pasirinkimo pagrindas – paslaugų ir norimų mokėti mokesčių santykis.³⁴ Tai yra radikali politinio spaudimo forma, nes nė viena savivaldybė nėra suinteresuota prarasti gyventojų, iš kurių gauna pajamas, vadinas, nenorėdama kelti mokesčių, bus suinteresuota dirbti taupiau.

Apibendrinant, yra pora konkuruojančių požiūrių į savivaldybių efektyvumą. Abiejų teorijų atspirties taškas – efektyvumo perskyrimas į politinę ir ekonominę dimensijas. Tačiau empirinių tyrimų išvados nėra vienareikšmiškos: politinis efektyvumas priklauso nuo to, kaip mokslininkai supranta savivaldybių politinį vaidmenį, tuo tarpu ekonominis efektyvumas gali savitais būdais pasiektas ir mažosiose savivaldybėse.

³² Eva Fekete et al., „Size of Local Governments, Local Democracy and Local Service Delivery in Hungary“. Kn. Paweł Swianiewicz (sud.), *Consolidation or Fragmentation?* Budapest: OSI/LGI, 2002, 51-57.

³³ Swianiewicz, *Consolidation or Fragmentation?*, 10-11.

³⁴Ten pat, 10.

2. TYRIMO MODELIS: DYDIS IR EFEKTYVUMO KRITERIJAI

Tyrime bus tikrinama dydžio įtaka savivaldybių ekonominiam ir politiniam efektyvumui. Tikimasi, kad pasitvirtins R. Dahl modelis, kuris teigia, jog didėjant savivaldybei, didėja sistemos efektyvumas, tačiau mažėja demokratiškumas. Ekonominį efektyvumą yra nesunku išmatuoti kiekybiškai, kadangi dydžiai yra tikslūs, į juos galima žiūrėti „iš viršaus“. Politinio efektyvumo matavimas tam tikrais atžvilgiais gali būti kiekybinis, bet jiems būdingos gausesnės interpretacijos ar papildymas kokybine dimensija.

Tyrimas apima 2000-2009 m., bet netolygiai visus kintamuosius, nes dauguma duomenų kito dėl skirtingų metodikų arba apskritai skaičiavimų nėra atlikta (pvz., rinkimai vyksta ne kasmet). Šio laikotarpio pradžią žymi 2000 m. ir 5 savivaldybių – Rietavo, Elektrėnų, Kazlų Rūdos, Kalvarijos, Pagėgių – įkūrimą, kurios pagal savo charakteristikas yra mažos. Iki tol buvo tik 3 savivaldybės, turinčios mažiau nei 20000 gyv. Antra, nuo 2001 m. esminių teritorinių pokyčių nebebuvo³⁵, tad sistema stabilizavosi. Trečia, tikėtina, kad pasikeitusio dydžio sukelti politiniai ar ekonominiai padariniai nepasireiškė iškart po įkūrimo, todėl dažniausiai pasitaikanti tyrime kategorija bus tarp 2004 – 2008 metų. Ketvirta, tam tikrais atvejais ilgesnė laiko perspektyva suteikia daugiau pagrįstumo tyrimo išvadoms (pvz., nei apsiribojant tik paskutiniaisiais savivaldybių tarybų rinkimais).

2.1. NEPRIKLAUSOMAS KINTAMASIS: DYDIS

Institucijų, jų padalinių, skyrių optimalaus dydžio paieškos mokslininkams yra didelis galvosūkis. Tačiau savivaldybių dydį galima apibrėžti tiek per biurokratinio aparato dydį, tiek per atstovaujamo gyventojų skaičių, kitus demografinius ir geografinius parametrus. Bent jau teoriškai administracinio aparato dydis ir struktūros sudėtingumas turėtų būti irgi priklausomas nuo gyventojų skaičiaus ir tarp jų didesnio žmonių su negalia, senyvo amžiaus žmonių skaičiaus, nedarbo lygio ir pan. Tad tiksliau dydį imti kaip geografinius parametrus.

Alternatyvūs dydžio matai yra savivaldybės plotas, gyventojų tankumas, tam tikri infrastruktūriniai parametrai, kurie gali tapti iššūkiu savivaldybėms bandant susitvarkyti su konkrečiomis problemomis, tačiau išlaidos tenka pirmiausiai konkrečiam paslaugos gavėjų skaičiui, tik po to plotui. Tankumas netinkamas tuo požiūriu, kad tyrimo rezultatai gali implikuoti politinius sprendimus keičiant gyventojų tankumą teritorijose, kas būtų „efektyvu“, bet ne ypač

³⁵ Nedidelių teritorijų pasikeitimai tarp Visagino ir Ignalinos, Kaišiadorių ir Elektrėnų sav.

demokratiška.³⁶ Taip pat gyventojų tankumas dažnai gali būti traktuotina kaip išskirtis, jei savivaldybė nedidelė, bet urbanizuota.

Galiausiai tam tikros infrastruktūrinės kliūtys (susisiekimo prasme) gali turėti įtakos gyventojų požiūriui į vietos valdžios reikalingumą. Be to yra ir ekonominio rajonų netolygumo problema, kai kurie rajonai gauna papildomą finansavimą dėl toje vietoje stovinčio strateginio objekto.³⁷ Tokius veiksnius kompensuotų nebent teisingas perskirstymas per valstybės biudžetą visoms savivaldybėms. Tad ploto, tankumo, infrastruktūros ir verslo parametrų nederėtų atmesti, bet jie gali būti priemone aiškinant išskirtis.

Vertinant Lietuvos savivaldybių dydį, būtina pabrėžti, kad dauguma jų yra labai stambios VRE erdvėje ir kai kurių vakarų valstybių atžvilgiu. Pavyzdžiui, 1996 m. vidutinis Lietuvos savivaldybės dydis buvo 66000 gyv. (neatmetus 5 didžiųjų miestų), kai artimiausioje „varžovėje“ Bulgarijoje vidurkis buvo 35000 gyv., kaimyninėje Lenkijoje – 16000 gyv. (žr. 1 priedą).³⁸

Tyrimai, kuriuose būdavo vertinamas efektyvumo ir dydžio ryšys, nurodydavo labai įvairius optimalius savivaldybių dydžius – tarp 5000 gyv. optimumo iki 20000 gyv. Jei būtų sutinkama su tokia logika ir būtų niveliuoti savivaldybių funkcijų skirtumai valstybėse, iš tyrimui pasirinktų savivaldybių ties optimumo tašku pretenduoja būti maždaug 9 (žr. 1 lentelę). Tuo tarpu visos likusios turėtų rodyti kylančius ekonominio efektyvumo parametrus arba jau besistabilizuojančius efektyvumus.

Validus klausimas, ar verta lyginti savivaldybių dydžių grupes, ar derėtų kiekybiškai įvertinti koreliacijas. 1 lentelėje užfiksuotas ribiškumo klausimas, nes savivaldybių dydis kinta nuolat ir nevienodai. Kai kurios savivaldybės balansuoja ant ribos pereiti į mažesnių kategoriją, todėl „mažumas“ taptų priklausomas nuo pasirinkto etalono. Dėl šios priežasties tyrimas remsis kiekybiniu aspektu, o atitinkamų metų efektyvumo parametras bus koreliuojamas su atitinkamų metų dydžio parametru. Tik tais atvejais, kai yra per mažai kintamųjų kiekybinei analizei ar tokia analizė neduotų aiškaus atsakymo, bus kategorizuojama atsižvelgiant į tyrimui pasirinktų savivaldybių dydžio vidurkį atitinkamais metais (maža – vidutinė – didelė). Tai reiškia, kad 5 didieji miestai, kurie kiekybinėje analizėje traktuotini kaip išskirtis, sugrįžta tais atvejais, kai reikalinga kokybinė dimensija. Reikia pabrėžti, kad didžiųjų miestų savivaldybės disponuoja nepalyginamai geresniais žmogiškaisiais, finansiniais ištekliais (nors ir dideli įsiskolinimai), o

³⁶ Swianiewicz, *Consolidation or Fragmentation?*, 5.

³⁷ Nėra paslaptis, kad kai kuriuose projektuose Jonavos raj. padėjo įgyvendinti verslas, tad savivaldybei mažiau atsakomybės teko. Taip pat atidžiau reikia stebėti tuos rajonus, kuriuose yra strateginiai valstybės objektai.

³⁸ Swianiewicz, *Consolidation or Fragmentation?*, 7, 14-16.

Tamás M. Horváth, „Directions and Differences of Local Changes“. Kn. Tamás M. Horváth (sud.), *Decentralization: Experiments and Reforms*, OSI/LGI, 2001, 43.

The Ministry of the Interior and Health, „The Local Government Reform – In brief“, 20.

gyventojų dalyvavimas ir domėjimasis politika gali priklausyti nuo didesnio veiksmų spektro, ypač demografinių charakteristikų. Jos į analizę sugrįžta tik kaip kokybinis rodiklis kai kuriais politinio efektyvumo matavimo atvejais.

Tyrime naudojamos šiais Statistikos departamento pateikiamais duomenimis: vidutiniu metiniu gyventojų skaičiumi pagal administracinę teritoriją (2000 – 2008 m.), gyventojų skaičiumi metų pradžioje (2000 – 2009 m. pradžios)³⁹, priklausomai nuo poreikio, administracinių teritorijų plotu, administracinių teritorijų gyventojų tankumu (2001- 2008 m.).

1 lentelė. Tyrimui pasirinktų savivaldybių (be didmiesčių) skaičius ir procentinė dalis dydžio grupėse (pagal vidutinį metinį gyventojų skaičių 2000, 2004 ir 2008 m.). Vidutinis savivaldybės dydis ir mediana.

Dydis	2000 m.		2004 m.		2008 m.	
	Atvejai	%	Atvejai	%	Atvejai	%
Iki 19999	7	12,7	8	14,5	9	16,4
20000 - 29999	10	18,2	11	20,0	13	23,6
30000 - 39999	16	29,1	15	27,3	13	23,6
40000 - 49999	8	14,5	9	16,4	8	14,5
50000 - 59999	8	14,5	6	10,9	6	10,9
60000 ir daugiau	6	10,9	6	10,9	6	10,9
	55	100,0	55	100,0	55	100,0
Vidutinis dydis (gyv.)	38395		37803		36789	
Mediana (gyv.)	35776		34901		33453	

2.2. PRIKLAUSOMI KINTAMIEJI

2.2.1. Ekonominio efektyvumo kriterijai

Biudžetas per *pajamas* ir *išlaidas* yra esminis kasmetinis savivaldybių finansinis instrumentas, įgyvendinant vietos politiką. Gerovės valstybėje nesant savarankiško biudžeto, nebūtų prasmės egzistuoti savivaldybėms. LR Konstitucijoje yra numatytas savarankiškas savivaldybių biudžetas, tačiau kartu jis yra priklausomas nuo įstatymų, savivaldybių ir valstybės funkcijų pasiskirstymo. Gana aiški finansinių vietos savivaldos išteklių analizė yra atlikta R. Jautakaitės-Tunaitienės magistro darbe, tačiau kiekybinė analizė yra jau pasenusi, gali būti tikslesnė bei papildyta savivaldybių dydžio dimensija.⁴⁰

Pajamas galima suskirstyti į valstybės biudžeto dotacijas, mokestines, nemokestines.⁴¹ Tyrime bus naudojamas valstybės dotacijų procentas nuo bendrų savivaldybės pajamų (Statistikos

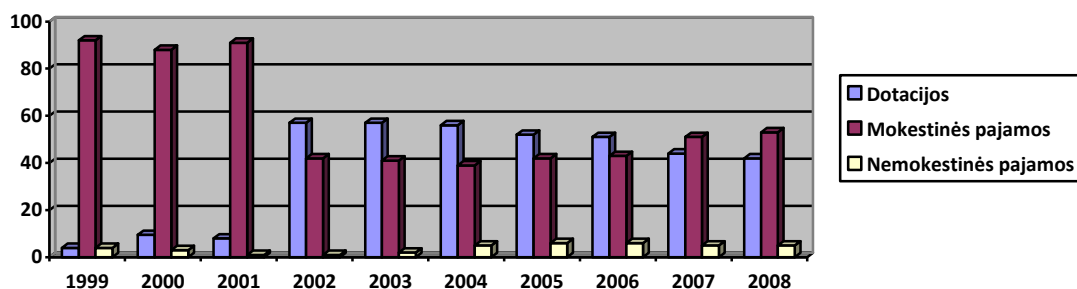
³⁹ Iš principo gyventojų skaičius metų pradžioje ir vidutinis metinis gyventojų skaičius yra tapatūs dydžiai.

⁴⁰ Rasa Jautakaitė-Tunaitienė, „Centrinės ir vietinės valdžios santykis: Lietuvos atvejo analizė“. Vilnius: TSPMI magistro darbas, 2005, 27-34. Vadovas – dr. V. Nakrošis.

⁴¹ Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų metodikos įstatymas, 1997 m. liepos 2 d. Nr. VIII-385. Aktuali redakcija nuo 2009-12-12.

departamentas teikia duomenis 2004 – 2008 m.). Savivaldybės savarankiškas gebėjimas susirinkti mokesčius yra laikoma svarbia savivaldybių finansinio nepriklausomumo prielaida (duomenys iš Statistikos departamento 2004 – 2008 m.). Šiuo metu matoma tendencija, jog visose Lietuvos savivaldybėse mažėja valstybės dotacijų dalis ir didėja mokesstinės savivaldybių biudžetų pajamos (žr. 2 pav.).⁴²

2 pav. Savivaldybių biudžetų pajamų struktūra 1999 – 2008 m. (%)



Biudžeto *išlaidas* sudaro savivaldybių administravimo išlaidos ir vykdomos funkcijos (savarankiškosios ir valstybinės). Įvertinti paslaugų teikimo ekonomiją reikėtų platesnio priėjimo prie duomenų šaltinių, juolab ankstesni tyrimai rodo daugialypę interpretaciją. Tuo tarpu kol kas įmanoma įvertinti administravimo išlaidų dalį nuo visų išlaidų (Statistikos departamento duomenys 2004 – 2008m.).⁴³

Yra galimybė įvertinti mažų savivaldybių ekonominės politikos efektyvumą pagal regionų išsivystymo indeksus (2004 m.) ir VRM skelbiamas problemines teritorijas (2007 m.).

2.2.2. Politinio efektyvumo kriterijai

Kriterijų pasirinkimo logika yra daugiausiai padiktuota ankstesnių tyrimų patirčių. Pats populiariausias kriterijus – aktyvumas renkant savivaldybių tarybas (2000, 2002 ir 2007 m.), kuris yra tarpinis rodiklis tarp gyventojų požiūrio į vietos politikus, politiką ir taip pat gyventojų domėjimosi lygio indikatorius.

Kitas indikatorius – porinkiminė savivaldybės tarybos fragmentacija – nukreiptas į sprendimų priėmimo kokybę. Fragmentacija reikštų nesusitelkusią darbui savivaldybės tarybą. Indikatorius paimtas iš P. Swianiewicz tarpvalstybinio tyrimo.⁴⁴ Daroma prielaida, jog tarybos,

⁴² 1999 – 2003 m. duomenys iš G. Davulis, „Lietuvos savivaldybių finansai: Struktūra, raida perspektyvos.“ *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2006, 2(7), 42.

2004 – 2008 m. – pagal statistikos departamento duomenis.

⁴³ Statistikos departamentas taip pat teikia duomenis ir 1998-2003 m. biudžeto pajamas ir išlaidas, tačiau pagal kitokią metodiką. Nuo 2004 m. išlaidoms taikomas valstybės funkcijų klasifikatorius (COFOG) pagal Jungtinių Tautų metodologiją.

⁴⁴ P. Swianiewicz, „Changing Forms of Urban Governance in Central and Eastern Europe: The Impact of Institutional Choices“, parengta URA/EURA konferencijai „City Futures“, 2004-07-08, Čikaga.

kuriose nesusidarė po rinkimų dauguma, sprendimus priima neefektyviau. Spėjama, jog mažose savivaldybėse, nepaisant ir mažesnio tarybos narių skaičiaus, bus didesnis pliuralizmas dėl mažesnės kartelės vienam nariui ir asmeninių ryšių. Didelę tarybos fragmentaciją įprastai lydi ir nepasitikėjimas merais, todėl galimas ryšys tarp savivaldybės dydžio ir merų stabilumo. Visgi fragmentacijos kriterijus bus aktualesnis, kai bus leista kandidatuoti nepartiniais, kurie įneštų dar daugiau nestabilumo. Dėl dar nepriimto savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo pakeitimo pagal LR KT nutarimą šiuo metu nėra galimybės patikrinti hipotezės, ar mažose savivaldybėse politinės partijos praranda įtaką, daugiau nepartinių, t.y. vietos politika tampa „apolitiška“.

Žvelgiant iš gyventojų perspektyvos, tarp rinkimų savivaldybės darbas gali būti įvertintas gyventojų pasitikėjimu savivaldybėmis. Ši tyrimo dalis yra problemiška metodologijos ir suderinamumo su viso darbo koncepcija atžvilgiu (plačiau žr. skyrelį 3.2.3.), kita vertus, be jos politinis efektyvumas nebūtų išbaigtas. Šiuo atveju prieinamos LR VRM užsakymu atliktos reprezentatyvios Lietuvos gyventojų apklausos, siekiant išsiaiškinti, kaip Lietuvos gyventojai vertina valstybės ir savivaldybių institucijas ir jų aptarnavimo kokybę.⁴⁵

Paskutinis kriterijus – tai gyventojų teisės dalyvauti vietos valdžios procesuose galimybės. Savivaldybės (politikai ar administracinio aparato dalis) ne visada suinteresuotos, jog gyventojai aktyviai veiktų vietos politikoje. Tai gali būti pasiekta per tam tikrų įstatyminių nuostatų nepaisymą, tarybų darbo reglamentus ir pan. Šiuo metu aktuali tapo seniūnaičio institucija, kurios įgyvendinimas teritoriškai yra nevienodai pasiskirstęs, todėl bus tiriama momentinė 2009 m. rugsėjo mėn. situacija Lietuvos savivaldybėse.

⁴⁵ „Baltijos tyrimų“ - 2005 liepa, 2008 rugpjūčio 13-21 d. ir „Vilmorus“ 2007 liepos 12-15 d., 2009 m. liepos 10 – 13 d.

3. SAVIVALDYBIŲ EKONOMINIO – POLITINIO EFEKTYVUMO RYŠIO SU DYDŽIU PAIEŠKOS

3.1. EKONOMINIS EFEKTYVUMAS

3.1.1. Valstybės biudžeto dotacijos

Valstybės dotacijų dalis savivaldybių biudžetų pajamose nuo 2004 m. pastoviai mažėja tyrimui pasirinktose 55 savivaldybėse: 2004 m. – 56,98%, 2005 – 52,60%, 2006 – 52,57%, 2007 – 44,47%, 2008 – 42,73%. Apskritai valstybės dotacija apima tikslines ir bendrąsias. Tikslinės griežtai naudojamos valstybės pavestoms funkcijoms, programoms vykdyti bei savarankiškoms savivaldybių funkcijoms (švietimas). Bendrosios turi tikslą išlyginti nuo savivaldybės veiklos nepriklausančių objektyvių veiksnių sukiamas išlaidas ir gyventojų pajamų mokesčiui (GPM) išlyginti. Be GPM, nustatomo kasmet, savivaldybių pajamų išlyginimui pasitelkiami koeficientai (žr. 2 lentelę), ir interpretacija gali būti labai įvairi. Didelėje pagal plotą savivaldybėje, kuriai reikia daug investicijų į infrastruktūrą, gali būti nedaug gyventojų, taigi mažai surenkama GPM ir reikia papildomai skirti.⁴⁶ Maža savivaldybė gali turėti kurorto statusą, ir iš to gauti didesnes dotacijas.

2 lentelė. Savivaldybių pajamų išlyginimo rodikliai ir koeficientai.

Rodiklis	Koeficientas
Vietinių kelių, gatvių ilgis; savivaldybės teritorijos plotas	30%
Pensijinio amžiaus gyv. skaičius; vaikų nuo 0 iki 17 m. skaičius	49%
Savivaldybei priklausančių pastatų naudingas plotas, užstatytas plotas; kurortams priskiriamų gyvenamųjų vietovių plotas	21%

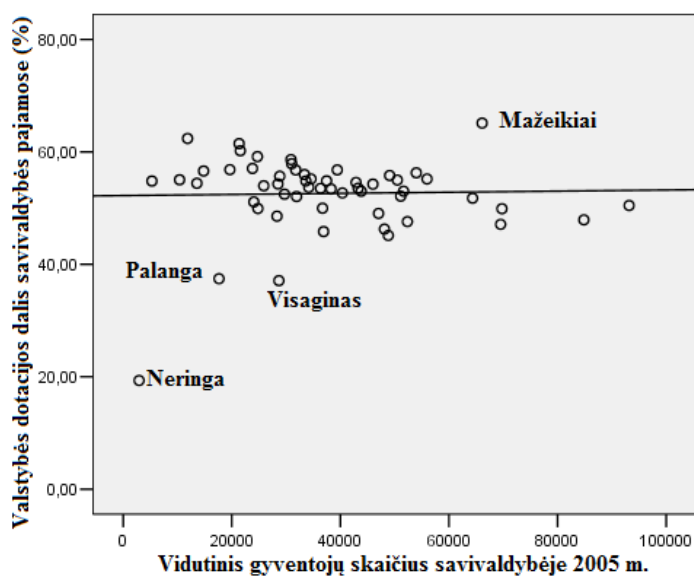
Šaltinis: Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų metodikos įstatymas, 1997 m. liepos 2 d. Nr. VIII-385. Aktuali redakcija nuo 2009-12-12.

Tiriant mažų savivaldybių priklausomybę nuo valstybės dotacijų, statistiškai reikšmingo ryšio nėra nė vienais metais dėl kelių išskirčių (žr. 3 pav.), tarp kurių pagal plotą mažas Visaginas, turintis dideles pajamas iš GPM, kurortų statusą turinti Neringa, Palanga, Birštonas. Mažeikių situacija kitokia ir susijusi su dideliais savivaldybės įsiskolinimais, ir savivaldybei trūksta lėšų savarankiškoms funkcijoms finansuoti, todėl gauna daugiau dotacijų.⁴⁷

⁴⁶ Sona Čapkova (ed.), *Local Government and Economic Development*. Budapest: OSI/LGI, 2005, 14-15.

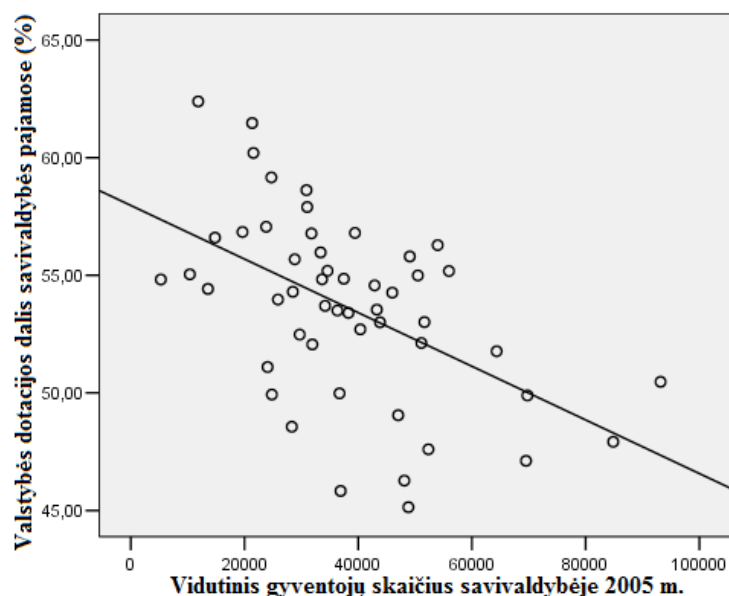
⁴⁷ LSA, „Priimti Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimai“, <<http://www.lsa.lt/index.php?2314206148>> [žiūrėta 2010-04-28].

3 pav. Koreliacija tarp savivaldybės dydžio ir valstybės dotacijų dalies savivaldybių pajamose 2005 m., neatmetus išskirčių



Atsisakius šių išskirčių, tiesinės regresijos modelis pasiteisina 2005 metais. Kitais atvejais, nors ir determinacijos koeficientas yra nepakankamas, Beta (arba Pearsono)⁴⁸ koeficientas rodo vidutinį – stiprų ryšį tarp kintamųjų, kuris yra statistiškai reikšmingas 2004 – 2008 m.: didėjant savivaldybės gyventojų skaičiui, mažėja biudžeto dotacijų poreikis savivaldybei (žr. 4 pav. ir 3 lentelę).

4 pav. Tiesinės regresijos modelis tarp savivaldybės dydžio ir valstybės dotacijų dalies savivaldybių pajamose 2005 m., atmetus išskirtis



⁴⁸ Socialiniuose moksluose reikalaujamas R^2 (arba determinacijos koeficientas) yra bent 25%, skaičiuojamas kaip Beta koeficiento kvadratas, tad kartu jis yra ryšio stiprumo matas. R^2 reiškia, kokį procentą reikšmių sklaidos paaiškina tiesės ar kitos kreivės modelis.

Beta arba Pearsono R koeficientas reikšmes įgyja nuo -1 iki 1. 0,1-0,2 reiškia silpną ryšį tarp kintamųjų, 0,3-0,4 – vidutinį, 0,5-0,6 – stiprų, virš 0,7 – labai stiprus. Minuso ženklas reiškia atvirkštinį ryšį.

Statistinis reikšmingumas arba p parodo klaidos tikimybę, jog išvada yra neteisinga. Skiriami trys patikimumo intervalai: $p < 0,001$ – tik 0,1% klaidos tikimybė, $p < 0,01$ ir $p < 0,05$, t.y. 5% ir tai yra didžiausia riba.

3 lentelė. Koreliacija tarp savivaldybės dydžio ir valstybės dotacijų dalies savivaldybių pajamose 2004 – 2008 m.

Metai	Beta	R ²	p <	Atvejai
2004	-0,450	20,3%	0,01	51 (be Mažeikių, Visagino, Neringos, Palangos)
2005	-0,521	27,2%	0,001	51 (be Mažeikių, Visagino, Neringos, Palangos)
2006	-0,382	14,6%	0,01	52 (be Visagino, Neringos, Palangos)
2007	-0,454	20,6%	0,01	51 (be Visagino, Birštono, Neringos, Palangos)
2008	-0,458	20,9%	0,01	51 (be Visagino, Birštono, Neringos, Palangos)

Papildomai tikrinant ryšį tarp visų savivaldybės gyventojų skaičiaus ir vienam gyventojui tenkančių valstybės dotacijų, ryšys yra silpnėsnis nei su valstybės dotacijų dalimi savivaldybių pajamose, tačiau vidutinis ir statistiškai reikšmingas (pvz., 2005 m. Beta = -0,447, p<0,01).

Vėl tiriant visus 55 atvejus ir atsižvelgiant į ploto įtaką, tiesinės regresijos modelis neperžengia 25% duomenų paaiškinimo ribos. Visgi atkreiptinas dėmesys, kad modelyje, kuriame yra įtrauktas ploto kriterijus, plotui didėjant, didėja ir dotacijų dalis, ir kintamuosius sieja vidutinio stiprumo statistiškai reikšmingas ryšys (Beta = 0,277, p < 0,05). Tačiau didėjant gyventojų skaičiui, mažėja dotacijų dalis biudžete – stiprus statistiškai reikšmingas ryšys (Beta = -0,556, p < 0,001).

Ši statistinė analizė, viena vertus, parodo ryšį tarp savivaldybės dydžio kaip gyventojų skaičiaus ir didesnių biudžeto dotacijų poreikio: kur mažiau gyventojų, ten labiau reikalingos dotacijos. Kita vertus, ryšys priklauso nuo ploto: kuo didesnis plotas, tuo didesnė dotacijų dalis biudžete. Mažosios pagal gyventojų skaičių savivaldybės įprastai būna mažesnės pagal plotą, todėl natūraliai apribojamas ryšio tarp kintamųjų dar didesnis stiprumas. Tai galima interpretuoti kaip sėkmingą savivaldybių pajamų išlyginimo mechanizmų veikimą, kuris nesukelia ilgalaikių finansavimo problemų.

3.1.2. Savivaldybių surinkti mokesčiai

Surenkamų mokesčių ir valstybės dotacijos iš principo yra pagrindinės savivaldybių biudžetų sudedamosios dalys, todėl dotacijų padidėjimas lemia mokesčių sumažėjimą ir atvirkščiai, tad šiuo atveju vertinama kita savivaldybių pajamų pusė. Jei savivaldybės neturėtų savarankiškumo susirinkti mokesčius, tai jos būtų tiesiog centrinės valdžios įstaigos. 1999 – 2001 m. savivaldybės biudžetą sudarydavo 90% mokesčių pajamos, bet, pasikeitus mokesčių politikai, 2002 m. rodiklis krito iki 35%.⁴⁹ Nuo 2004 m. vėl keičiantis valstybės prioritetams, mažėjant valstybės dotacijoms, mokesčių pajamos tyrimui pasirinktose savivaldybėse pradėjo vėl palaipsniui augti nuo 38,28% iki 53,27% 2008 m.

⁴⁹ J. Mačiulytė, P. Ragauskas, 42.

Tai reiškia, kad tikėtinos labai panašios koreliacijos arba ryšio apskritai nebus tarp dydžio ir surinktų mokesčių dalies. Pearsono koeficientas rodo statistiškai nereikšmingus ryšius tol, kol analizėje lieka išskirtys, iš principo tos pačios, kaip ir valstybės dotacijų atveju (žr. 4 lentelę). Nors šiuo atveju pašalinta mažiau išskirčių, tačiau ryšys tarp savivaldybių dydžio ir gebėjimo susirinkti mokesčius yra stiprus arba vidutinio stiprumo – kuo mažesnė savivaldybė, tuo mažiau savų mokesčių yra surenkama.

4 lentelė. Koreliacija tarp savivaldybės dydžio ir savivaldybės susirenkamų mokesčių dalies bendrose pajamose 2004 – 2008 m.

Metai	Beta	R ²	p <	Atvejai
2004	0,423	17,9%	0,01	52 (be Mažeikių, Visagino, Neringos)
2005	0,477	22,7%	0,001	52 (be Mažeikių, Visagino, Neringos)
2006	0,289	8,4%	0,05	52 (be Visagino, Neringos, Palangos)
2007	0,353	12,4%	0,01	50 (be Visagino, Birštono, Neringos, Palangos ir Pagėgių)
2008	0,393	15,4%	0,01	53 (be Visagino, Birštono, Neringos)

Paklaidos tikimybė yra didelė, tiesinės priklausomybės tarp kintamųjų nėra nė vienu iš atvejų. Iš analizės eliminuotos kai kurios mažos savivaldybės yra finansiškai savarankiškos (Neringa, Palanga, Pagėgiai, Birštonas), o Visagino išskirtis aiškintina didelėmis pajamomis iš GPM dėl didelių mėnesio atlyginimų valstybės mastu.

Tikrinant, ar yra ryšys tarp savivaldybės gyventojų skaičiaus ir savivaldybės surenkamų mokesčių vienam gyventojui, statistiškai reikšmingo ryšio nėra ir dauguma savivaldybių vienam gyventojui surenka maždaug po tiek pat, išskyrus kelias ryškias išimtis – Neringa, Birštonas, Palanga, Kėdainiai.

Tad ryšys tarp savivaldybės dydžio ir galimybės susirinkti mokesčius yra mažiau reikšmingas nei biudžeto dotacijų atveju. Nors ryšys tarp kintamųjų yra, tačiau jo reikšmingumą koreguoja tam tikrų savivaldybių (ypač mažesnių) užimamas ypatingas ekonominis statusas dėl kurortinio arba valstybinės reikšmės objektų.

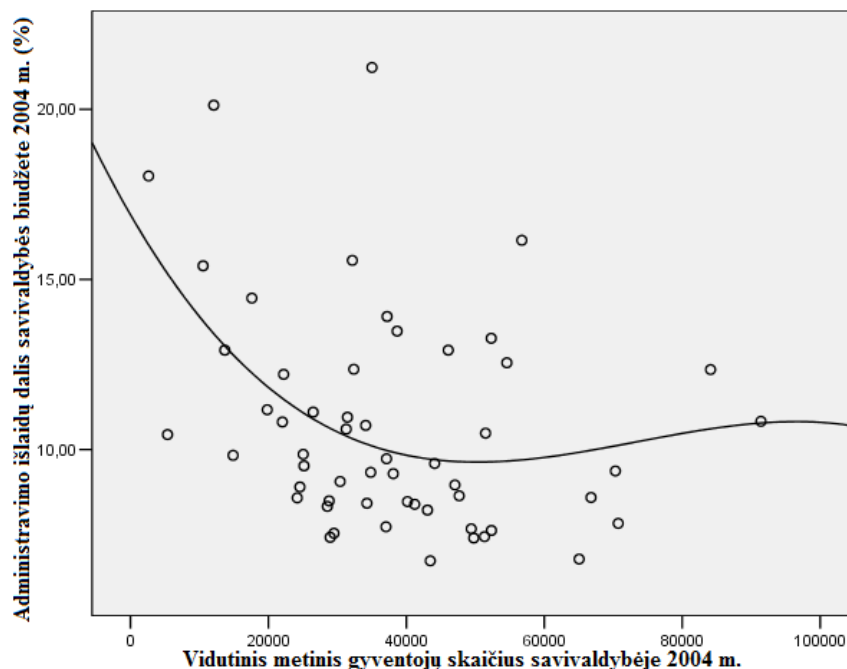
Ryšio silpnumas interpretuotinas kaip palanki terpė kurtis mažesnėms savivaldybėms, ypač jei jos turėtų išskirtinį pajamų šaltinį, nes jos iš savų mokesčių gali susirinkti pakankamai pajamų. Kita vertus, tokia politika gali privesti prie kito rajono išaugusių skolų, kaip buvo Elektrėnų atsiskyrimo nuo Trakų raj. atveju, kai Trakų raj. turėjo per daug įsipareigojimų ir ilgą laiką slėgė didelės skolos praradus ekonomiškai svarbią teritoriją.

3.1.3. Administravimo išlaidos

Nesant galimybių išsamiai įvertinti savivaldybių paslaugų teikimą, bus tiriamos savivaldybių administravimo išlaidos. Statistikos departamentas, nuo 2004 m. naudodamasis valstybės funkcijų klasifikatoriumi (COFOG), pateikia duomenis apie „Bendras valstybės paslaugas“. Šiam skirsnii priskiriamos vykdomųjų ir leidžiamųjų organų išlaidos, finansiniai, fiskaliniai, išoriniai reikalai, užsienio ekonominė parama, bendrosios paslaugos (bendrasis personalo administravimas, planavimas, pastatų priežiūra ir kt. išlaidos), tyrimai, kita.⁵⁰ Tad iš principo tai apima administravimo išlaidas. Šiuo atveju, tikimasi ne tiesinės priklausomybės, bet kubinės arba kvadratinės, kadangi tam tikrame lygyje pasiekama masto ekonomija ir išlaidų dalis beveik nesiskiria, kol tam tikrame taške dėl administracinio aparato disfunkcijų išlaidos nežymiai išauga.

Tokį modelį tyrimas patvirtina tik 2005 m., kai kubinė kreivė aprašo 34% duomenų, tuo tarpu 2004 m. (žr. 5 pav.) – 18,4%, 2007 m. – 10,8%, 2008 m. – 17,6%. Tad ryšys nėra stiprus, nes daugelis reikšmių kasmet yra išsibarsčiusios nevienodai. Kita vertus, atkreiptina tendencija, jog maždaug ties 30000 gyv. savivaldybėmis, išlaidų dalis stabilizuojasi.

5 pav. Kubinės regresijos modelis tarp savivaldybės dydžio ir administravimo išlaidų dalies savivaldybės biudžete 2004 m.



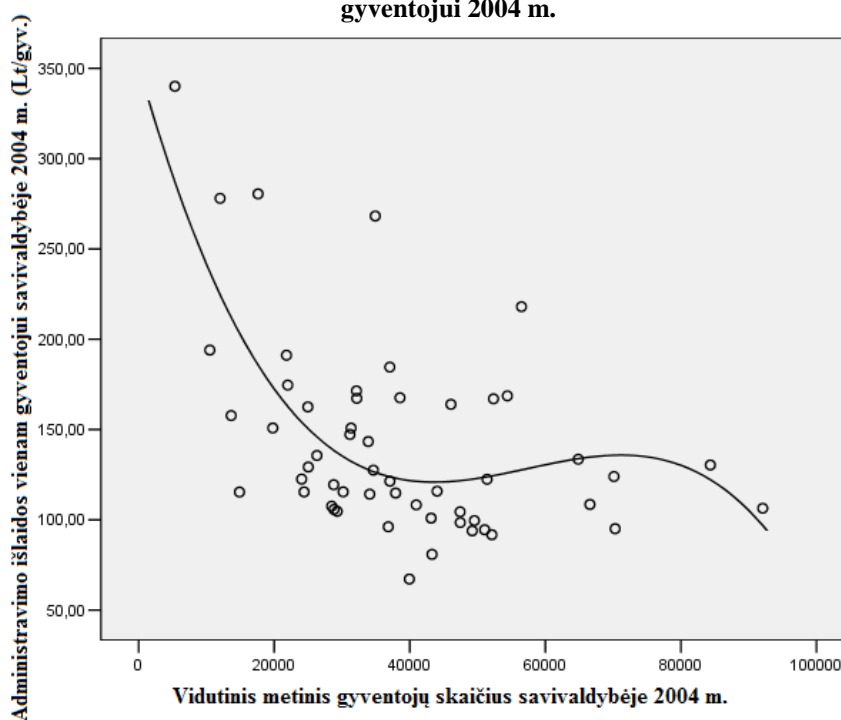
Skaičiuojant administravimo išlaidas vienam gyventojui ir iškart atmetus Neringos miesto išskirtį, kur tenka keliskart daugiau gyventojui išlaidų, nuo 2004 m. iki 2008 m. ryški tendencija,

⁵⁰ UN Statistics Division, <<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcs.asp?Cl=4&Lg=1&Co=01>> [žiūrėta 2010-04-15].

jog mažesnėse savivaldybėse vienam gyventojui tenka didesnės administravimo išlaidos (žr. 6 pav.).

Interpretuojant rezultatus, mažesnėse savivaldybėse administravimui tenkančios išlaidos sudaro didesnę dalį biudžeto išlaidų, vadinasi, lieka mažiau kitoms programoms. Bet lieka neaišku, ar samdomi specialistai yra pakankamai kvalifikuoti atlikti kokybiškai darbą, nes dažnai darbo mažose savivaldybėse nebūna tiek daug, kad būtų samdoma pilnu etatu. Diskusinis klausimas, ar mažos savivaldybės gali pasiūlyti tokias karjeros galimybes ir atlyginimą, kokį siūlytų stambesnės ir/ar turtingesnės.

6 pav. Kubinės regresijos modelis tarp savivaldybės dydžio ir administracinių išlaidų, tenkančių vienam gyventojui 2004 m.



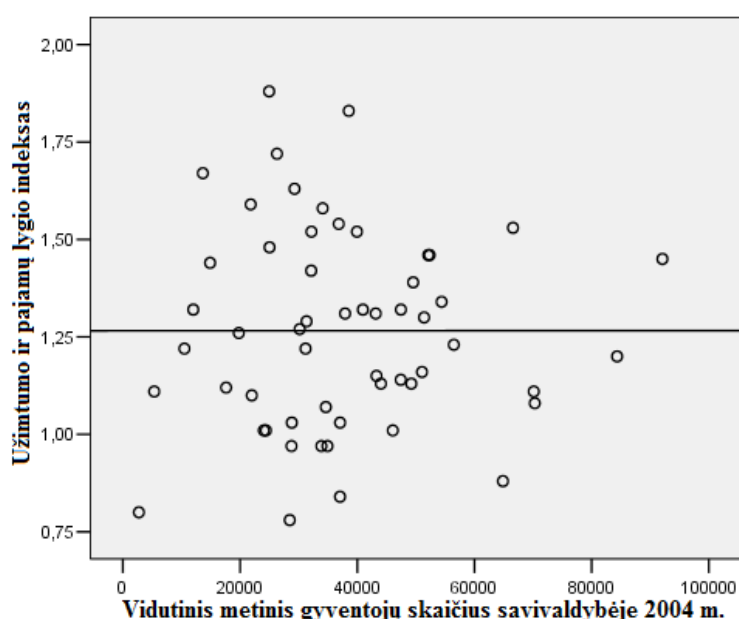
3.1.4. Probleminės teritorijos

Pagal tyrimo modelį, mažos savivaldybės, turėdamos mažą ekonominį potencialą, ilgainiui turėtų tapti mažiau išsivysčiusios. Jos gali mažiau lėšų skirti naujos infrastruktūros kūrimui (bendradarbiavimas ypač sudėtingas fragmentuotose sistemose), darbo vietų kūrimui, kol galiausiai tokie regionai tampa struktūrinio nedarbo, mažų pajamų ir didelių socialinių išmokų prieglobsčiu. Bulgarijos atveju tyrime, savivaldybėse buvo suskirstytos į grupes pagal dydį, kiekviena grupė turėjo socialinių – ekonominių parametrų vidurkius. Lyginant dydžių grupes ir vidurkius, padaryta išvada, jog mažėjant savivaldybei, mažėja ekonominė veikla, mažėja pajamos, auga bedarystė,

socialinių pašalpų procentas.⁵¹ Diskusinis klausimas, ar tokie bruožai dažnesni labai fragmentuotoms sistemoms, bet Bulgarijos atvejis pagal vidutinį savivaldybių dydį yra arčiausiai Lietuvos atvejo.

LR Vidaus reikalų ministerija 2004 m. yra išleidusi apžvalgą „Regioninių socialinių ir ekonominių skirtumų mažinimo iniciatyvos (planas) 2004–2006 m.“, kuriame pateiktas užimtumo ir pajamų lygio integralinis indeksas Lietuvos savivaldybėse.⁵² Ieškant ryšio, tarp indekso ir savivaldybių dydžio, statistiškai reikšmingo ryšio nėra, ir tarp kintamųjų nėra tiesinės priklausomybės (žr. 7 pav.).

7 pav. Koreliacija tarp savivaldybės dydžio 2004 m. ir užimtumo/ pajamų indekso



Kitas kriterijus, tikrinant galimą mažų savivaldybių atsilikimo hipotezę, yra probleminės Lietuvos teritorijos. LR VRM Regioninės politikos departamento iniciatyva, 2002 m. pasiūlė imtis veiksmų, mažinant ekonominius ir socialinius netolygumus tarp Lietuvos rajonų. Galutinis keturiolikos rajonų sąrašas⁵³ patvirtintas 2007 m., remiantis dviem kriterijais: registruotų bedarbių ir darbingo amžiaus gyventojų santykiu bei socialinės pašalpos gavėjų ir kitų gyventojų santykiu.⁵⁴ Koreliuojant savivaldybės dydį 2007 m. su dichotominiu kintamuoju, t.y. kurios yra įtrauktos į

⁵¹ Stefan Ivanov et al., „Does Larger Mean More Effective? Size and Function of Local Governments in Bulgaria“. Kn. Swianiewicz, *Consolidation or Fragmentation?*, 184-185.

⁵² K. Maniokas, M. Degutis, A. Ramonaitė, A. Davidavičius, „Gerovė ir demokratija: socialiniai-ekonominiai skirtumai ir pasitenkinimas demokratija Lietuvoje“, tyrimo ataskaita. Vilnius: Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai, 2004-12-10, 24.

⁵³ Skuodo, Mažeikių, Akmenės, Joniškio, Pasvalio, Rokiškio, Ignalinos, Švenčionių, Šalčininkų, Druskininkų, Lazdijų, Jonavos, Jurbarko, Kelmės raj., programoje SPSS koduojant kaip dichotominį, kur 0 – neprobleminė teritorija, 1 – probleminė.

⁵⁴ LR VRM, „Probleminės teritorijos – planai patvirtinti, lėšos paskirstytos, laikas pradėti tvarkytis“. 2008-09-10. <<http://www.vrm.lt/index.php?id=1037>> [žiūrėta 2010-03-24].

probleminių teritorijų sąrašą, Pearsono koeficientas nerodo statistiškai reikšmingo ryšio. Penkių iš šių savivaldybių dydis yra 20000 – 30000 gyv., septynios – nuo 30000 iki 40000 gyv., o tai Lietuvos mastu yra maža, vidutinio dydžio savivaldybės, bet ne mažiausios.

Tad hipotezė, jog kuo mažesnė savivaldybė, tuo didesnė tikimybė, kad savivaldybė susiduria su struktūrinėmis socioekonominėmis problemomis, nepasitvirtina.

3.2. POLITINIS VEIKSMINGUMAS

3.2.1. Rinkiminis aktyvumas

Rinkiminis aktyvumas, viena vertus, yra pats akivaizdžiausias žmonių domėjimosi vietos politika kriterijus. Iš principo tai yra tarsi mažas referendumas, kuriame gyventojai susirenka nuspręsti ateinančių kelių metų politikos kryptį. Dažnam gyventojui net netenka pasirodyti savivaldybės įstaigoje, ir tik rinkimų veiksmas suvienija tam tikrame plote gyvenančius žmones. Iš kitos pusės, nėra aišku, kokie rinkėjų motyvai, einant į rinkimus – ar jie nori išreikšti palaikymą dėl geros vietos politikos, ar eina todėl, kad nori pakeisti ją iš pagrindų. Arba neina, nes „nieko nepakeis“, „neįdomu“. Motyvų gali būti gana daug, bet jie nėra šio tyrimo objektas, nors be abejonės, individų situacijos vertinimas galėtų atskleisti giliau savivaldybių politinio veiksmingumo dimensijas.⁵⁵

Tyrimui pasirinktose savivaldybėse rinkiminis aktyvumas 2000 m. buvo 56,32%, 2002 m. – 55,60%, 2007 m. krito iki 45,59%. Šiame tyrime yra stiprus statistiškai reikšmingas ryšys tarp gyventojų skaičiaus savivaldybėje ir aktyvumo renkant vietos valdžią (žr. 5 lentelę).

5 lentelė. Tiesinės ir kvadratinės regresijos modeliai. Koreliacija tarp savivaldybės dydžių ir gyventojų dalyvavimo savivaldybių tarybų rinkimuose 2000, 2002 ir 2007 m.

Metai	Pearson	Tiesinės regresijos R ²	Kvadratinės regresijos R ²	Atvejai	p <
2000	-0,548	30,0%	37,1%	55	0,001
2002	-0,523	27,3%	36,9%	55	0,001
2007	-0,577	33,3%	49,5%	55	0,001

Lyginant su Danijos atveju, t.y. 67% tiesinės regresijos determinacijos koeficientu, Lietuvoje ryšys yra silpnesnis.⁵⁶ Pirmiausiai tą gali lemti nedidelis savivaldybių, turinčių mažiau nei 20000 gyv. skaičius – kituose tyrimuose šis taškas dažniausiai žymi rinkiminio aktyvumo stabilizaciją, o ne aktyvumo piką. Kita vertus, tiesinės priklausomybės tarp kintamųjų buvo galima nesitikėti todėl, kad kituose tyrimuose atrandamas ryšys, jog 6000 – 20000 gyv. dydžio savivaldybėse aktyvumas būna aukštas ir stabilizavęsis, bet ties 20000 gyv. pradeda sparčiai kristi, kol vėl stabilizuojasi ties 50000 gyv., nors kai kuriais atvejais tai nebūna žemiausias taškas, nes įprastai sostinėse ir kituose stambiuose miestuose aktyvumas kiek išauga.⁵⁷ Lietuvos atvejis irgi

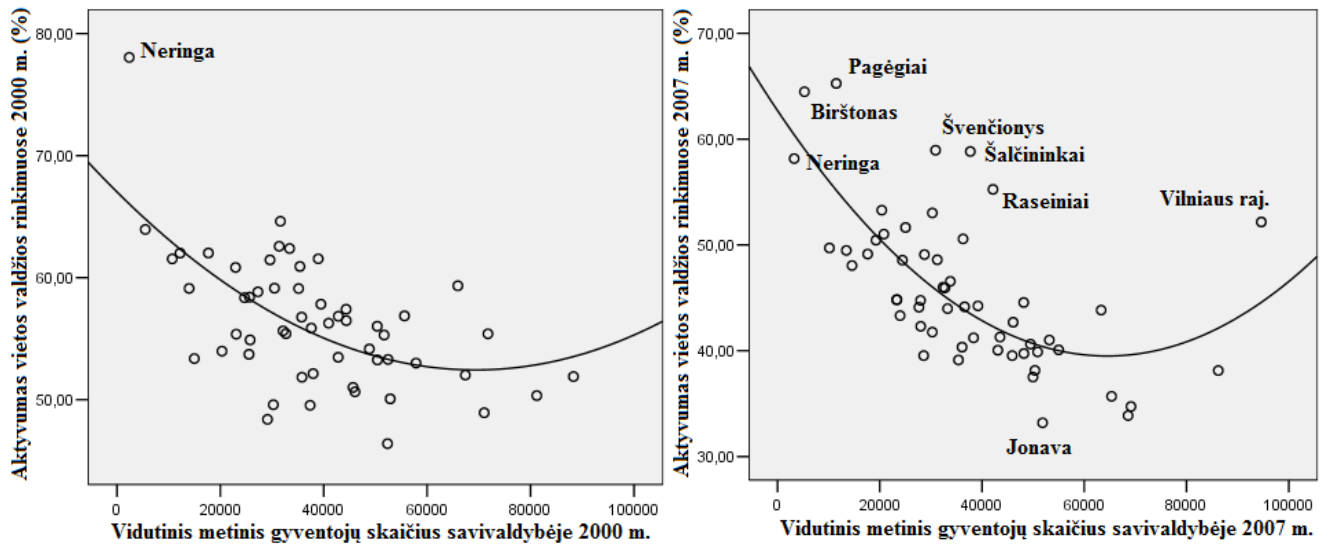
⁵⁵ Jau minėtas Ch. Larsen tyrimas Danijoje, rodantis, jog tarp dydžio ir gyventojų politinės situacijos vertinimo ryšio dažniausiai nėra. Visgi principinis klausimas, ar į politinį aktyvumą reikėtų žiūrėti kaip į gyventojų nuomonės išraišką („iš apačios“), ar realų įsitraukimą į vietos politikos formavimą („iš viršaus“, t.y. rinkiminis dalyvavimas, dalyvavimai posėdžiuose, ryšys su politikais ir pan.). Tam reikėtų reprezentatyvaus tyrimo valstybės mastu.

⁵⁶ Larsen, 322.

⁵⁷ Swianiewicz, *Consolidation or fragmentation?*, 311.

prisideda prie tokių tendencijų (žr. 2000 ir 2007 m. atvejus, 8 pav.). Neaktyvumu labiausiai pasižymi 50000 – 70000 gyv. intervalas ir blogiausiu rezultatu Jonavos raj. visuose rinkimuose ir kuri yra įtraukta į VRM probleminių teritorijų sąrašą.

8 pav. Kvadratinės regresijos modelis. Koreliacija tarp savivaldybės dydžių ir gyventojų dalyvavimo savivaldybių tarybų rinkimuose 2000 ir 2007 m.



Akivaizdu, kad egzistuoja deviantiniai atvejai, kuriems reikalingas paaiškinimas. Galimas argumentas, jog ką tik įsikūrusios savivaldybės dar nebuvo gyventojų dėmesio centre, todėl ir nėra ryškaus ryšio. ANOVA F kriterijus, tikrinantis, ar vidutiniškai aktyvumas yra didesnis naujai įsikūrusiose arba patyrusiose ryškius teritorinius pokyčius savivaldybėse, nėra statistiškai reikšmingas nė vienuose rinkimuose, bet 2007 m. aktyvumo vidurkis naujose savivaldybėse skiriasi nuo kitų savivaldybių (ANOVA $F = 3,282$, $p = 0,076$) ir yra žymiai reikšmingesnis nei 2000 ir 2002 m., vadinasi, palaipsniui šiose savivaldybėse gyventojai pajuto didesnę savo balso galią.

Tarp 2002 m. ir 2007 m. yra ryškus rinkiminio aktyvumo smukimas, tačiau klausimas, ar visose savivaldybėse. Gilesnė rinkiminio aktyvumo dinamikos analizė⁵⁸ rodo, jog mažose savivaldybėse rinkiminis aktyvumas procentiškai sumažėjo mažiau nei didesnėse (Pearson = -0,336, $p < 0,05$). Kvadratinės regresijos modelis nepakankamas paaiškinti rinkiminiu pokyčius, visgi informacija yra vertinga (žr. 9 pav.).

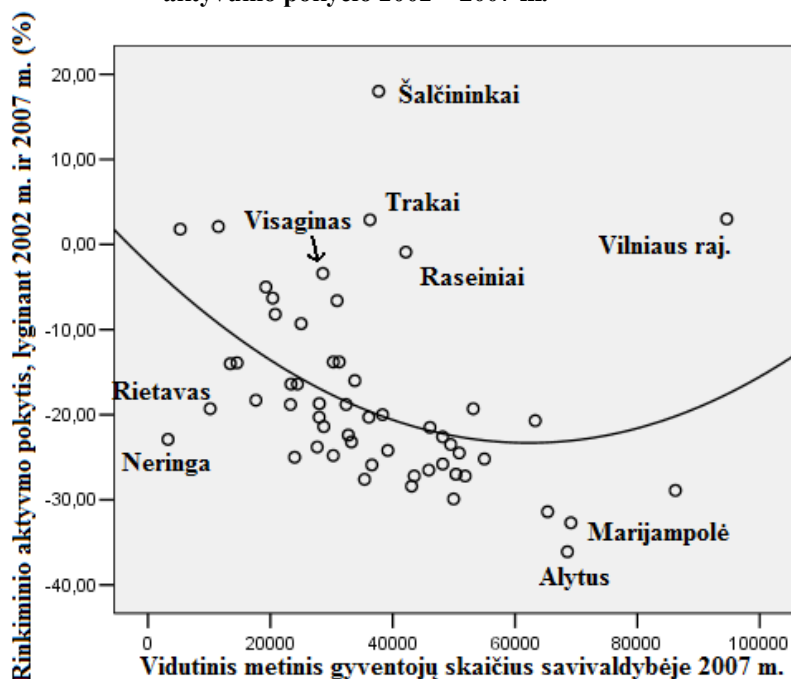
Gana įdomu, kad aktyvūs būna kurortiniai miestai (įskaitant Palangą). Jų gyventojams nuo vietos politikos ne tik priklauso savivaldybių paslaugų kokybė, bet dažnai priklauso ir asmeninės pajamos, susijusios su vietovės prestižu.

Įdomi Šalčininkų raj. išskirtis, kur ilgą laiką buvęs žemas aktyvumas, 2007 m. pakilo, taip pat stabilumas Visagine, Vilniaus raj. Kodėl atsirado tokios išskirtys, gali lemti kelios priežastys:

⁵⁸ Aktyvumo pokytis skaičiuotas 2007 m. ir 2002 m. aktyvumo skirtumas padalinant iš 2002 m. aktyvumo. Tad rezultatas reiškia ne kiek procentų sumažėjo, bet kiek procentiškai pakito aktyvumas.

dauguma gyventojų, gyvendami netoli sostinės, turi aukštesnį išsilavinimą ir jaučia pilietinę pareigą dalyvauti rinkimuose. Visgi tai nepaiškina Visagino atvejo. Todėl įvedamas faktorius „tautybė“, kas reiškia, jog tam tikroje savivaldybėje gyvena daug arba dauguma kitataučių,⁵⁹ kurie turi kitokį politinio dalyvavimo supratimą dėl skirtingų informacinių erdvių arba tiesiog jaučia pareigą dalyvauti. ANOVA testas rodo, jog tokiose savivaldybėse tarp 2002 ir 2007 m. rinkiminio aktyvumo vidurkis yra statistiškai didesnis ir mažiau pakitęs (2002 m. ANOVA $F = 4,665$, $p < 0,05$; 2007 m. ANOVA $F = 5,527$, $p < 0,05$).

9 pav. Kvadratinės regresijos modelis. Ryšys tarp savivaldybių dydžio ir savivaldybių tarybų rinkiminio aktyvumo pokyčio 2002 – 2007 m.



Tad aktyvumas savivaldybių tarybų rinkimuose priklauso nuo dydžio, tačiau yra ir daugiau parametų, galinčių veikti žmonių aktyvumą rinkimuose. Kadangi šioje analizėje į juos dėmesys nesukoncentruotas, kituose tyrimuose turėtų būti pažvelgta į konkrečius rinkėjų motyvus.

3.2.2. Savivaldybių tarybų fragmentacija, merų stabilumas

Rinkiminis aktyvumas yra svarbus demokratinio legitimumo kriterijus, visgi ne nuo jo tiesiogiai priklauso savivaldybių politikos sėkmingumas. Savivaldybių politiką formuoja tarybos, todėl natūraliai tarybos parametrai tampa ir politikos efektyvumo požymiu. Nors savivaldybių politikai mėgsta deklaruoti, kad savivaldybėse kairės-dešinės politikos nėra, realiai tarybose vis tiek išryškėja takoskyros tarp įvairių grupių, atskirų veikėjų, o po kiekvienų rinkimų tarybos sudėtis yra nevienoda ir politinio susitarimo balansas, pasitraukus net ir vienam nariui iš koalicijos, gali

⁵⁹ Ne lietuvių gyvenamoms ar gausiai kitataučių esamoms priskirtos Šalčininkų, Vilniaus raj., Trakų, Švenčionių, Visagino, Zarasų savivaldybės.

sugriūti. Šiuo atveju domina, ar yra ryšys tarp savivaldybės dydžio ir tarybos susiskaldymo (fragmentacijos) po rinkimų į įvairaus dydžio ir įtakos grupes.

Diskusijoje dėl dydžio įtakos fragmentacijai nėra vieno atsakymo, nes VRE erdvėje statistiškai reikšmingas ryšys yra tik keliose valstybėse ir priklausomai nuo kitų sąlygų. Estijos atveju, nors savivaldybės yra smulkios, didesnėse savivaldybėse didesnė fragmentacija, Slovakijoje – priešingai – mažesnėse savivaldybėse didesnė fragmentacija. Galiausiai Vengrijoje, kur dominuoja mažos savivaldybės, mažųjų tarybos yra labai fragmentuotos, bet taip pat fragmentuotos ir Lenkijoje, kur savivaldybės stambios. Šiais atvejais kandidatuoti gali nepartiniai ir įtakos gali turėti pasirinkta proporcinė arba mažoritarinė rinkimų sistema. Proporcinė sistema skatintų jungtis po tam tikromis partinėmis etiketėmis, tad ir partijų įtaka būtų reikšmingesnė, o tai reikštų, kad stambesnės grupės lemtų mažesnę fragmentaciją.⁶⁰ Tyrimas neparodo aiškiai, jog proporcinė sistema mažina fragmentaciją, kaip ir abejotinas ryšys tarp dydžio ir tarybos fragmentacijos.

Lietuvoje turime proporcinę rinkimų sistemą, kurioje nepartiniai neturi kitos išeities įeiti į vietos politiką tik kaip prisijungdami prie kurios nors partijos. Tokią situaciją iki šiol diktuoja nepakeistas Vietos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas pagal 2007-02-13 LR KT nutarimą ir fragmentacijos indeksas tuo atveju įgautų dar didesnę svarbą. Proporcinė sistema priedo lemia didesnę rajonų centrų nuomonės reikšmę dėl santykinai didesnio gyventojų skaičiaus ir nereprezentatyvumą pagal teritoriją. Teoriškai šioje situacijoje reikėtų tikėtis, jog fragmentacijos indeksas nebus aukštas.

Fragmentacijos indeksas apskaičiuojamas pagal Rae-Taylor formulę:⁶¹

$$FRA = 1 - \sum s(i)^2, \text{ kur}$$

FRA – fragmentacijos indeksas savivaldybėje,

s(i) – partijos, koalicijos laimėtų vietų dalis savivaldybės taryboje.

Statistinė analizė pirmiausiai rodo, jog 2000 m. indeksas yra 0,784, 2002 m. – 0,759, 2007 m. – 0,772. Tai yra vidutiniškai VRE kontekste, maždaug kaip Latvijos (0,798) ir Estijos (0,770),⁶² bet šiose šalyse savivaldybės yra labai smulkios ir dalyvauja bei didesniąją dalį vietų gauna nepartiniai.⁶³ Diskusinis klausimas, ar priėmus Savivaldybių tarybų rinkimų pataisą, mažesnėse savivaldybėse dėl mažesnio rinkiminio barjero, padidės tarybų fragmentacija. Jau dabar patenka iš partijų dažnai po vieną du asmenis, bet didžiąją dalį balsų turėtų ir toliau gauti partijos. Juolab kad į fragmentaciją galima žiūrėti ir kaip į teritorinį gyventojų reprezentatyvumą, kur nuošalaus kaimo

⁶⁰ Swianiewicz, „Changing Forms...“, 5.

⁶¹ Indekso reikšmė svyruoja tarp 0 ir 1, kur 0 reikštų visus mandatus turi viena frakcija, o 1 – visišką fragmentaciją, kur kiekviena grupė turi lygiai po 1 vietą.

Swianiewicz, „Changing Forms...“, 18.

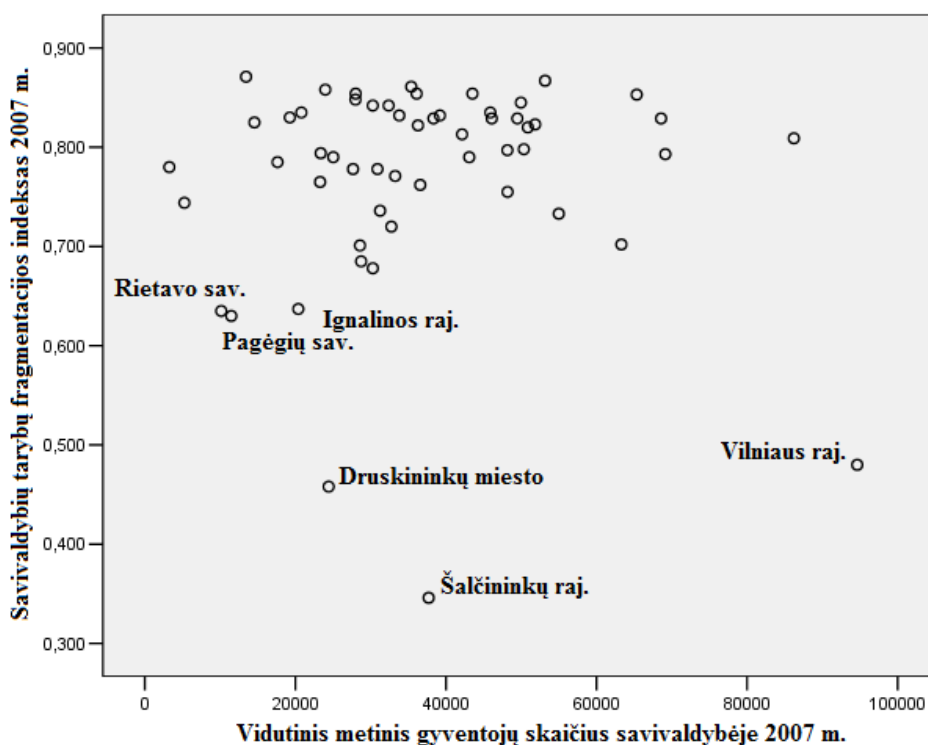
⁶² Ten pat, 19.

⁶³ Tamás M. Horváth, 40.

bendruomenė gali susitarusi „prastumti“ savo narį į savivaldybę. Šiuo atveju proporcinė rinkimų sistemoje pavienis asmuo gali tiesiog išstumti kokią ne ypač reikšmingą partiją, bet greičiausiai balansas liktų nepakitęs ir ne ką blogesnis nei Latvijos ar Estijos.

Analizė rodo, kad aiškios priklausomybės tarp savivaldybės dydžio ir tarybos fragmentacijos nėra, ir duomenų priklausomybė nėra tiesinė (žr. 10 pav., 2007 m. atvejais), 2002 m. ryšys rodytų, jog didėjant savivaldybei, fragmentacija didėja, o 2007 m. – kad mažėja. Išskirčių yra labai daug, bet dauguma jų priklauso nuo tam tikrų teritorinių ar politinių ypatumų. Dalyje savivaldybių elektoratas yra pastovus (Druskininkuose – socialdemokratai, Šalčininkuose ir Vilniaus raj., kur dominuoja lenkų tautybės gyventojai – Lenkų rinkimų akcija). Kitur yra susiformavusios priešrinkiminės koalicijos (nebūtinai pagal kairės-dešinės skalę), kurios savo sąrašais pritraukė daug rinkėjų balsų (2002 m. – Neringos atvejais). Tad ryšio tarp fragmentacijos ir dydžio nėra.

10 pav. Savivaldybės dydžio ir tarybos fragmentacijos indeksas 2007 m.



Fragmentacijos kriterijui esant nereikšmingam, dera įvertinti merų stabilumą. Tai būtų kriterijus įvertinti politikos tęstinumą tarp rinkimų, nes po rinkimų dažni perėjimai į kitas partijas arba koalicijų suskilimai. Įdomu, kad savivaldybių svetainėse dažniausiai nėra oficialios merų istorijos, todėl nepasitikėjimo merais informacija rinkta iš įvairių, galimai nepatikimų šaltinių. Duomenų stygių galima aiškinti nuolat kintančiomis savivaldybių tarybų kadencijų trukmėmis, nes nėra prasmės inicijuoti nepasitikėjimą, jei po poros metų vėl bus rinkimai. Po 2002 m. rinkimų,

nepasitikėjimų merai užfiksuota 3 (per mažai, kad kiekybinė analizė būtų pasitelkta), o po 2007 m. – nepasitikėjimai 9 savivaldybėse nors po vieną kartą. Visgi duomenys nerodo priklausomybės tarp savivaldybės dydžio ir dažnesnio merų pasikeitimo, taip pat nėra ryšio tarp fragmentacijos ir merų pasikeitimo. Pats žemiausias atvejis, kai pasikeičia meras, yra užfiksuotas Marijampolėje – 0,793. Tai yra tik 0,02 punkto, t.y. nežymiai aukščiau nei tų metų fragmentacijos vidurkis valstybėje.

Taigi tiriant Lietuvos savivaldybes, priklausomybės tarp savivaldybių dydžio ir fragmentacijos nėra. Dėl duomenų stygiaus nederėtų teigti, kad nėra ryšio tarp dydžio ir dažnesnio nepasitikėjimo merais, bet 2007 m. ryšys abejotinas. Visgi fragmentacijos kriterijus gali tapti aktualus ir atsidengtų naujos dimensijos, kai netrukus bus priimti pokyčiai rinkimų įstatyme ir jei tikrai iš esmės pasikeis tarybų sudėtys.

3.2.3. Pasitikėjimas savivaldybėmis, atskaitingumas gyventojams

Šis skyrelis metodologiškai bene labiausiai nutolsta nuo kitų darbo dalių koncepcijos savo kokybine dimensija, kita vertus, politinio efektyvumo matavimas būtų neišbaigtas be gyventojų nuomonės apie savivaldybes, jų darbą. Pirmiausiai todėl, kad gyventojai yra paslaugų gavėjai ir situacijos vertintojai, tie, kuriems turi būti atsiskaityta už veiklą, išlaidas ir pan. Antra, moksliniai tyrimai nevienareikšmiškai rodo gyventojų pasitikėjimo savivaldybėmis ir dydžio ryšį, tad vertinga patikrinti Lietuvos atvejį. Trečia, nuomonės tyrimai būna ilgalaikiai, todėl kasmet išryškėjančios tokios pačios tendencijos leidžia nustatyti bent preliminarų ryšį tarp dydžio ir pasitikėjimo (jei toks ryšys bus).

Nors ši dalis remiasi reprezentatyviomis Lietuvos gyventojų apklausomis 2005, 2007 – 2009 m., tačiau jos yra nereprezentatyvios pagal savivaldybes: nėra galimybės atsekti, iš kurios tiksliai savivaldybės respondentai pateikė vienokį ar kitokį atsakymą. Pavyzdžiui, 2007 m. „Vilmorus“ apklausa buvo vykdoma 19 miestų ir 60 kaimų, kurie buvo 19 rajonų. Respondentai buvo užkoduoti po: 1) Vilniaus; 2) Kauno, Klaipėdos, Šiaulių, Panevėžio; 3) Kitų miestų; 4) Kaimų – etiketėmis. Vadinasi, nėra galimybės susieti konkretų rajono dydį (ar gyvenvietės) ir pasitikėjimą savivaldybe. Taip pat analizėje lieka didieji miestai, kurie anksčiau iš efektyvumo tyrimo yra eliminuoti. Kita vertus, duomenyse pateikiamos esminės demografinės charakteristikos apie gyventojus – amžius, lytis, pajamos –, kurios gali būti susijusios su situacijos savivaldybėse vertinimu.

Svarstant, ar tinkami tokie duomenys, reikia objektyviai įvertinti galimybę kada nors atlikti valstybės mastu reprezentatyvią apklausą, kur iš kiekvienos savivaldybės būtų apklausta pakankamai gyventojų.⁶⁴ Kadangi tokia galimybė abejotina ir reikalaujanti labai didelių išteklių,

⁶⁴ Reikėtų pridurti, kad neturėtų būti apklausta gyventojų ir per daug (*over-representation*). Kartais siekiant labiau reprezentuoti mažas savivaldybes, iš jų paimama per daug respondentų, tokiu būdu dažniau papuola žemesnio

kurių dėl vienos ne ypač reikšmingos hipotezės VRM nepapildys klausimyno, kitais metais valstybės mastu užsakydama valstybės ir savivaldybės institucijų aptarnavimo kokybės vertinimo tyrimą. Todėl tenka daryti nuolaidas tyrimo modeliui ir kiek rezervuoti darbo kontekste žiūrėti į šios dalies apibendrinimus, nors ir šie ryšiai yra statistiškai patikimi.

Pagrindinis imamas rodiklis – pasitikėjimo balansas. Tyrimuose naudota skalė „labai pasitiki“ – „greičiau pasitiki“ – „greičiau nepasitiki“ – „labai nepasitiki“. Kai kuriuose tyrimuose iškart agreguota į „pasitiki“ ir „nepasitiki“ kategorijas. Šių dviejų kategorijų skirtumas ir yra pasitikėjimo balansas, kuriuo bus remiamasi tolesnėje analizėje. Dydžio atveju, tyrimuose išskirta „kaimas“, „miestai“, „didmiesčiai“.⁶⁵

Vertinant tyrimuose pateikiamas socialines gyventojų charakteristikas, požiūris į savivaldybes gali priklausyti nuo:

- lyties – moterys iš tiesų tik nežymiai pozityvesnės, bet dažniau neturi nuomonės, neatsako;
- amžiaus – geresnis bendras vertinimas būdingas vyresnio amžiaus žmonėms (greičiausiai todėl, kad jie yra daugelio socialinių paslaugų gavėjai), bet taip pat ir jaunimui;
- pajamų – tarp pajamų kategorijų yra svyravimai, kur pozityviau vertina labai mažas ir aukštesnes nei vidutines (bet ne dideles) pajamas gaunantys asmenys;
- išsilavinimo – pozityviau nusiteikę gyventojai, neturintys net vidurinio išsilavinimo, tuo tarpu su viduriniu ir aukštesniu išsilavinimu yra pakankamai kritiški;
- galiausiai, priklausomai nuo gyvenamosios vietos, mažose gyvenvietėse respondentai labiau pasitiki vietos valdžios institucijomis: kaimų gyventojai yra nusiteikę pozityviausiai savivaldybių atžvilgiu, toliau miestai ir galiausiai didmiesčiai (žr. 11 pav.).

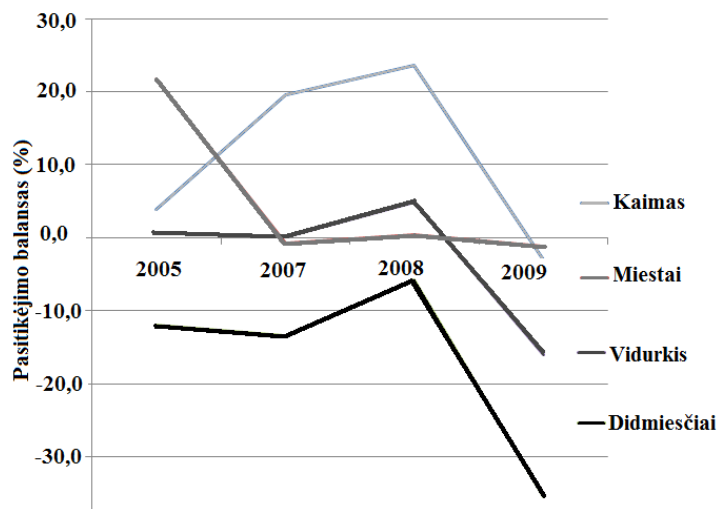
2009 m. tyrimas savo apimtimi yra platesnis, ir tiria dar kelis savivaldybių veiklos aspektus: galimybę susipažinti su savivaldybės/seniūnijos veikla; ar gyventojai informuojami apie savivaldybėje/seniūnijoje įgyvendinamus svarbius projektus; ar organizuoja savivaldybės/seniūnijos apklausas svarbiu klausimu. Kita vertus, tyrimas pagal ataskaitą vyko praktiškai vidutinio – stambaus dydžio savivaldybėse,⁶⁶ mažiausia iš jų – Druskininkų su 24000 gyv.

išsilavinimo ar pajamų žmonės, kurie gali nulemti statistinių išvadų patikimumą šiose savivaldybėse. Tad tokiam tyrimui proporcingumas būtų būtinas, kita vertus, brangus.

⁶⁵ Kaunas, Klaipėda, Šiauliai, Panevėžys. Suvienodinant tyrimų rezultatus, atskira „Vilniaus“ kategorija įskaičiuota į „didmiesčius“.

⁶⁶ Visaginas, Druskininkai, Marijampolė, Alytus, Šakiai, Mažeikiai, Pakruojis, Šilutė, Utena, Tauragė, Telšiai, Rokiškis, Švenčionys, Ukmergė, Jonava, Raseiniai, Šalčininkai. Vidurkis – 46000 gyv.

11 pav. Ryšys tarp gyvenamosios vietovės tipo ir pasitikėjimo savivaldybėmis balanso.



Vertinant galimybes susipažinti su veikla, Vilniuje gyventojai yra vieni optimistiškiausių ir teigia, jog informaciją gauna atvykę į savivaldybę – 53,1%, telefonu – 25,5%, ar kitu būdu – 14,5%. Kad informacijos nėra, teigia 22,1% gyventojų. Toliau optimistiški kaimų gyventojai, kurių 52% informaciją gali gauti savivaldybėje, 10,2% telefonu, kitais būdais – tik 2,4%. Kad informacijos nėra, teigia 42,4% respondentų. Toliau pagal optimizmą galima priskirti „kitų miestų“ gyventojus (informacija savivaldybėje – 45,5%, telefonu – 4,9%, kita – 21,1%, jos nėra – 35,4%). Paskutinėje vietoje atsiduria likusios 4 didmiesčių savivaldybės (informacija savivaldybėje – 44,1%, telefonu – 11,8%, kita – 10,8%, jos nėra – 42,2%).

Respondentų klausiant, ar jie yra informuojami apie savivaldybėje/seniūnijoje įgyvendinamus svarbius projektus, labiausiai informuoti jaučiasi Vilniuje (balansas lygus -34,2%), kituose miestuose (-40,1%), panašiai kaime (-42,9%), galiausiai 4 likusiuose didmiesčiuose (-62,9%). Tiriant gyventojų dalyvavimą savivaldybės ar seniūnijos organizuotoje apklausoje, skirtumai tarp grupių yra nežymūs, nes visur vienodai beveik neorganizuotos apklausos. Beje daugiausiai atsiklausta kaimų gyventojų – 6,3%, toliau – Vilniaus – 5,5%, kituose miestuose – 3%, didmiesčiai – 1,6%.

Apibendrinant, tendencija gana aiški, jog didžiuosiuose miestuose gyventojai yra labiau nusivylę savivaldybėmis, mato mažiau galimybių susipažinti su jų veikla. Tikėtina, jog panašūs rezultatai apsiskleistų ir kitose pagal dydį artimose savivaldybėse (pvz., Alytaus miesto, Vilniaus raj., Kauno raj.). Kitų miestų gyventojai yra optimistiškesni, jie sulaukia daugiau vietos valdžios dėmesio. Tai kiek netikėta, nes nuomonė kinta stipriai tarp miestų, turinčių virš 100000 gyv. ir 46000 gyv. vidurkio kitų miestų, kuriuose atlikta ši apklausa. Paradoksas ir tas, kad kaimų gyventojai, būdami nutolę nuo savivaldybės centro, linkę labiau pasitikėti vietine valdžia. Visi šie duomenys bent kol kas leidžia daryti tik prielaidą, kad gyvenamojo vieneto smulkimas lemia

gyventojų pasitikėjimą. Ši prielaida įgytų daugiau tikroviškumo, jei būtų atliktas valstybės mastu tyrimas. Bet toliau šiame darbe bus pabandoma pagrįsti šį ryšį per kitą kintamąjį – realias gyventojų įsitraukimo galimybes į vietos politiką.

3.2.4. Prielaidos gyventojų dalyvavimui vietos politikoje. Seniūnaičio institucija

Šio skyrelio tikslas yra patikrinti gyventojų įtraukimo į politikos procesus prielaidas. Šiuo atveju ryšys su savivaldybės dydžiu gali būti netiesioginis, visgi Prancūzijos atveju pasirodė reikšmingas dydžio faktorius, kuris nulemia geresnį mažesnių savivaldybių informatyvumą gyventojams ir galimybes visiems vietovės gyventojams įsijungti į politiką per elektroninę erdvę.⁶⁷

Lietuvos savivaldybių seniūnų asociacijos (LSSA) direktorius P. Gestautas mato 4 priežastis, kodėl bendruomenės nepatenkintos savivalda: „1. Neveikia piliečių kontrolės ir dalyvavimo savivaldoje sistema; 2. Daugeliui savivaldybių tarybų narių ir savivaldybių vadovų bendruomenės nuomonės nereikia; 3. Lėtai vykdoma Vyriausybės patvirtinta vidinė savivaldos decentralizacija; 4. Esama vietos savivaldos tarybos narių rinkimo tvarka neužtikrina bendruomenės atstovavimo“.⁶⁸ Piliečių dalyvavimo vietos valdyme galimybės yra vertintos Lietuvos Teisės instituto, Pilietinės visuomenės instituto tyrimuose, kurie parodė ribotą vietos bendruomenių savarankiškumą ir nedidelę jų galią, atkreipė dėmesį į nesinaudojimą vietos referendumo galimybėmis, prastą gyventojų informavimą apie savivaldybių veiklą.⁶⁹ Tad gyventojų dalyvavimas savivaldybių veikloje priklauso nuo kelių faktorių – įstatyminės bazės ir konkrečios savivaldybės sudaromų dalyvavimo prielaidų, reglamentų, informavimo būdų visumos.

Kituose tyrimuose nebuvo atkreiptas dėmesys į tai, kaip savivaldybės yra pasiskirsčiusios teritoriškai ir nesant galimybių patikrinti, šiame tyrime stebima 2009 m. atsiradusi seniūnaitijų institucija. Seniūnaitis turėjo gyventojus pritraukti arčiau prie vietos reikalų: tai asmuo, dirbantis visuomeniniais pagrindais, kuriam Vietos savivaldos įstatymu yra patikėta atstovauti gyventojų interesus, gauti informaciją apie savivaldybės darbą, teikti šią informaciją gyventojam, dalyvauti su seniūnaitija susijusiuose posėdžiuose ir pareikšti nuomonę, siūlyti sprendimus. Viena vertus, svarstoma, ar seniūnaičio funkcijos yra pakankamos, nes seniūnaičių balsas yra tik patariantysis. Antra, abejojama tokios politikos sėkme, nes ji yra primesta „iš viršaus“. Savivaldybėse veikusios bendruomenės tarsi vėl turi persiskirstyti pagal seniūnijų ir seniūnaitijų ribas. Trečia, skundžiamasi gyventojų neaktyvumu renkant savo atstovus, tad būtų tikėtina, kad greičiau išsirinks tose savivaldybėse, kuriose arba yra bendruomenės, arba politiškai aktyvesni gyventojai. Ketvirta, ne

⁶⁷ Déwoghélaère,

⁶⁸ Petras Gestautas, „Kodėl bendruomenės nepatenkintos savivalda?“ *Savivaldybių žinios*. Nr. 31 (503), 2009-10-08.

⁶⁹ L. Stračinskienė, „Piliečių dalyvavimo galimybės priimant sprendimus vyriausybės ir savivaldybės lygyje“. Pilietinės visuomenės institutas, <<http://www.civitas.lt/lt/?pid=74&id=43>> [žiūrėta 2010-05-07].

visos savivaldybės ir seniūnijos nori seniūnaitijų – arba žiūri kaip į neveiksmingus darinius, arba politiškai nenaudingus.

Šioje vietoje bus ieškoma ryšio, ar didesnėse savivaldybėse įstatymo nuostatos yra įgyvendinamos lėčiau, darant prielaidą, kad savivaldybės nenori atiduoti dalies savo galių gyventojams. Bus remiamasi LSSA direktoriaus P. Gestauto skaičiavimais, kiek ir kuriuose rajonuose yra seniūnaitijų ir kiek realiai išrinkta seniūnaičių iki 2009-09-07. Įstatymo pakeitimas įsigaliojo 2009 sausio 1 d., taigi galima apžvelgti 8 mėn. darbą, kuris ne visur vienodai spartus. Tiesa, čia kiekybinė analizė neturi daug aiškinamosios galios, nes nedaug atvejų tiriami, kurie yra skirtingose stadijose, kas irgi prisideda prie duomenų neišbaigtumo. Tad esminis kriterijus – spartumas.

Nors iš analizės eliminuoti didieji miestai, bet būtent juose seniūnaitijų sudarymas yra labai lėtas arba iki šiol nepradėtas: Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje, Panevėžyje, Alytuje. Iš kitų savivaldybių, 2009 rugsėjo atžvilgiu, „vėluoja“ ir netrukus patvirtina pagal savo dydį stambaus – vidutinio dydžio savivaldybės: Kėdainiai, Jonava, Rokiškis, Šakiai. Vienintelė smulki, bet teritoriškai nedidelė ir konsoliduota – Palanga. Kiti atvejai yra Visaginas, Neringa, kur nėra seniūnijų, vadinasi, nėra ir seniūnaitijų. Visaginas teritoriškai užima mažą erdvę, o Neringoje gyventojų yra nedaug, savivaldybės tarybos nariai yra lengvai pasiekiami, todėl ir seniūnaitijas steigti nėra tikslo.

2009 m. rugsėjo pradžioje 35 savivaldybės dar nebuvo pradėjusios rinkimų, iš jų 4 ruošėsi organizuoti, o 20 savivaldybių jau turėjo nors vieną seniūnaitį. Neatmetus išskirčių, vidurkis yra kiek didesnis toje kategorijoje, kurioje yra išrinktas nors vienas seniūnaitis, tačiau skirtumas nėra statistiškai reikšmingas. Žiūrint į tai, kiek procentiškai seniūnaičių išrinkta, rinkimų procesas yra natūraliai spartesnis mažesnėse savivaldybėse, kuriose yra ir mažiau seniūnaitijų. Visgi darytina prielaida, jog aktyvumas renkant seniūnaitį nėra susijęs su savivaldybės dydžiu, bet greičiau – su kiekvienos bendruomenės aktyvumo parametrais.

Tai susiję ir su ankstesnio skyriaus apibendrinimu, nes gyventojų politinis aktyvumas yra didesnis mažesniuose teritoriniuose vienetuose. Kita vertus, ne visi maži teritoriniai vienetai yra vienodai aktyvūs ir daug kas priklauso ir nuo aukštesnių politinių sprendimų, kurie arba riboja, arba skatina gyventojus jaustis aktyviais savo artimiausioje aplinkoje.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Tyrimu siekta įvertinti ryšį tarp savivaldybės dydžio ir ekonominio – politinio efektyvumo Lietuvos atveju. Dauguma pasirinktų kriterijų patvirtina R. Dahl teorinį modelį, teigiantį, jog didėjant administracinio vieneto dydžiui, ekonominis efektyvumas tame vienete didėja, bet politinis veiksmingumas mažėja. Ir nors nuolat kvestionuojamos modelio atskiros dalys, tačiau visas jis nėra atmestas ir tinkamas toliau tirti savivaldybių efektyvumo priklausomybei nuo dydžio.

Visgi žvelgiant į mažų savivaldybių efektyvumą, kai kurios joms priskiriamos neigiamos savybės nebūtinai pasiteisina. Lygiai taip pat ir didžiosios savivaldybės susiduria su savomis problemomis ar ne tokiu efektyvumu, kokį teigia mokslininkai esant. Tokiame kontekste, šis tyrimas siekė objektyviai įvertinti efektyvumo ir dydžio per kriterijus, kurie yra nagrinėti panašiuose tyrimuose.

Ekonominio efektyvumo kriterijai – biudžeto dotacijų poreikis ir administracinės išlaidos gyventojui – parodė, jog mažosios savivaldybės reikalauja didesnių valstybės dotacijų, sugeba savarankiškai surinkti mažiau mokesčių, daugiau iš biudžeto lėšų reikia skirti savivaldybių administravimui bei vienam gyventojui tenka didesni administraciniai kaštai. Kita vertus, tuo pačiu metu keletas smulkių savivaldybių rodė ypatingą ekonominį savarankiškumą. Juolab mažesnės savivaldybės sugeba susirinkti mokesčius panašiai kaip ir didžiosios. Nepasitvirtino spėjimas, jog dėl nuolatinio valstybės lėšų poreikio mažose savivaldybėse susiklosto sudėtinga socioekonominė situacija. Visgi nežiūrint į kelias išimtis, rezultatai leidžia daryti išvadą, jog kaip ir daugelyje panašių valstybių, didelės savivaldybės įprastai turi ir didesnes galimybes, ir didesnę savarankiškumą akumuliuoti finansinius išteklius, o jų paskirstymas yra pigesnis, kokybiškesnis ir turi didesnę potencialą tiek efektyviai apimti daugiau funkcijų, tiek pasisamdyti profesionalus.

Politinio efektyvumo atveju, kai kurie kriterijai rodo stiprų ryšį, jog mažesnės savivaldybės tolygu demokratiškesnės savivaldybės. Pagrindinis kriterijus – rinkiminis aktyvumas – pateisino lūkesčius, nes mažose savivaldybėse žmonės rinkimuose yra aktyvesni. Viena vertus, galima aiškinti, jog balsuotojo balsas reikšmingesnis mažose savivaldybėse, kita vertus, išskirtys keliose didesnėse savivaldybėse (Visagino, Šalčininkų, Vilniaus raj.) aiškintinos „tautiškumo“ faktoriumi. Rinkiminis aktyvumas kaip kriterijus turi ir kokybinę dimensiją (dėl kokių motyvų ateina balsuoti), kurios kiekybinė analizė nefiksuoja.

Kitas susijęs kriterijus – savivaldybių tarybų fragmentacija – neparodė ryšio su savivaldybės dydžiu. Viena vertus, tai reiškia „pliusą“ mažosioms savivaldybėms, nes jos yra politiškai stabilios (ar nestabilios) taip pat, kaip ir didesnėsios. Kita vertus, šioje vietoje rezultato reikšmę gali apriboti santykinai nedidelis smulkių Lietuvos savivaldybių skaičius. Dauguma kitų valstybių tyrimų buvo

atliekami ne tokiose konsoliduotose sistemose, be to į savivaldybių tarybas daug kur leidžiama kandidatuoti nepartiniais, kurie gali įnešti daugiau nestabilumo, iš kitos pusės, ir gyventojų atstovavimo proporcingumo pagal teritoriją.

Vertinant pasitikėjimo savivaldybėmis kriterijus, rodo ryšį tarp gyvenamosios vietos dydžio ir pozityvesnio vietos valdžios vertinimo. Rajoninės savivaldybės, lyginant su didmiesčių, sudaro geresnes prielaidas gyventojams dalyvauti savivaldybių veikloje, nepaisant to, kad gyventojai fiziškai gali būti nutolę nuo centrų. Kita vertus, šios dalies išvados yra pagrįstinos dalinai dėl empirinių duomenų neišbaigtumo ir nutolimo nuo kiekybinės analizės.

Galiausiai, ne visos savivaldybės vienodai užtikrina gyventojų galimybes dalyvauti sprendimų priėmimo procese. Seniūnaitijų įtvirtinimo savivaldoje atveju, didesnės savivaldybės kiek dažniau yra linkusios pavėlinti gyventojų įtraukimą į vietos valdžią, ir ne tiek dėl lėšų ar kitų išteklių trūkumo, kiek dėl negatyvaus nusistatymo seniūnaičių atžvilgiu tiek iš savivaldybių pusės, tiek iš pačių gyventojų.

Atsakant į klausimą, ar reikalingos Lietuvai smulkesnės savivaldybės, reikia dar kartą peržvelgti šiame darbe dėstytus argumentus. Ties 40000 gyv. savivaldybių darbas tampa ekonomine prasme efektyviausias. Ekonominiu požiūriu kita riba galima laikyti 20000 gyv., nuo kurios žemiau smarkiai pradeda didėti išlaidos ir biudžeto dotacijų poreikis, nebent teritorija turėtų ypatingą statusą ar pajamų šaltinį. Paradoksas tas, kad ta pati 40000 – 60000 gyv. riba žymi mažiausią rinkiminį aktyvumą. Aukščiausio aktyvumo riba nėra aiški, kadangi Lietuvai trūksta mažų savivaldybių, bet pagal kitus tyrimus, ryškiausius rinkiminio aktyvumo pokyčius patiria savivaldybės ties 20000 gyv. riba. Legitimumu nepasizyminčioms savivaldybėms (kaip ir kitoms valstybės institucijoms) praverstų didesnis pasitikėjimas jų veikla, o gyventojų įsitraukimas į vietos politiką sukuria parankesnę terpę plačiai svarstyti vietos bendruomenei rūpimus klausimus atvirai.

Tad dilema išlieka: „ekonomiškos“ arba „demokratiškos“, bet intervalas tarp 20000 gyv. ir kiek daugiau nei 30000 gyv. yra parankus tiek ekonomiškumui, tiek demokratiškumui. Tai yra netoli nuo dabartinės ribos. Vadinasi, tam tikrais atvejais, jei savivaldybė gali įrodyti savo ekonominį pagrįstumą (per dabartinę LRV patvirtintą naujų savivaldybių steigimo ekonominio pagrindimo metodiką), ypač jei rajonai yra labai dideli (pvz., Vilniaus, Raseinių, Šilutės, Telšių raj.) ir gyventojai aktyviai pasisako už savivaldybės steigimą (Pabradės atveju), nėra kaip stabdyti procesų. Kituose tyrimuose turėtų būti plačiau pažvelgta į tai, kodėl teritorinės fragmentacijos politika Lietuvoje nėra įgyvendama ir sustojo, kadangi šis tyrimas parodė potencialą smulkinti savivaldybes.

Fragmentacijos politika tam tikra prasme varžosi su savivaldybių vidinės decentralizacijos politika, tačiau, kaip rodo viena iš šio tyrimo dalių, ypač centralizuotų ir stambesnių savivaldybių

atstovai linę pristabdyti naujovių diegimą, ir iš kitos pusės, gyventojai tokiose savivaldybėse ilgainiui tampa politiškai ne tokie aktyvūs. Akivaizdu, kad vidinės savivaldybių decentralizacijos sritis gali būti naujų mokslinių tyrimų sritis, kadangi procesai vis dar vyksta ir nėra vienareikšmiškai vertintini.

Dar viena galima tyrimų kryptis – kokybiniai tyrimai, bandant surasti atsakymą, ar apskritai gyvenamosios vietovės dydis lemia gyventojų politinį pasyvumą, kaip skiriasi apskritai politikos supratimas, politinio dalyvavimo motyvai.

ŠALTINIŲ IR LITERATŪROS SĄRAŠAS

Studijos ir straipsniai

Arimavičiūtė, M., *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Vilnius: MRU leidybos centras, 2006.

Čapkova, S., (sud.), *Local Government and Economic Development*. Budapest: OSI/LGI, 2005.

Déwoghélaère, J., Christophe Premat, „La démocratie participative à l'épreuve des configurations territoriales“. Pranešimas IEP Bordeaux, 2007-02-05.

Dahl, Robert A., „The City in the Future of Democracy“. Kn. Lionel D. Feldman, Michael D. Goldrick, *Politics & Government of Urban Canada: Selected Readings*. 3 leid., Methuen Publications, 1976, 60-87.

Davulis, G., „Lietuvos savivaldybių finansai: Struktūra, raida perspektyvos.“ *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2006, 2(7), 40-45.

Gestautas, P., „Kodėl bendruomenės nepatenkintos savivalda?“ Savivaldybių žinios. Nr. 31 (503), 2009-10-08.

Gisevius, W., *Savivaldybių politikos pagrindai*. Vilnius: Lietuvos žinios, 1994.

Gutauskas, A., (sud.), *Skaidrios savivaldos link*. Vilnius: Firidas, 2005.

Horváth, T. M., (sud.), *Decentralization: Experiments and Reforms*, Budapest: OSI/LGI, 2001.

Lane, J. E., *Viešasis sektorius*. Vilnius: Margi raštai, 2001.

Larsen, Ch. A., „Municipal Size and Democracy: A Critical Analysis of the Argument of Proximity Based on the Case of Denmark“. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 25, No. 4, 2002, 317-332.

Mačiulytė, J., P. Ragauskas, *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link?* Vilnius: Versus Aureus, 2007.

Swianiewicz, P., „Changing Forms of Urban Governance in Central and Eastern Europe: The Impact of Institutional Choices“, parengta URA/EURA konferencijai „City Futures“, 2004-07-08, Čikaga.

Swianiewicz, P., (sud.), *Consolidation or Fragmentation?* Budapest: OSI/LGI, 2002.

Parsons, W., *Viešojo politika: Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas, 2001.

Pollitt, Ch., Geert Bouckaert, *Viešojo valdymo reforma*. Vilnius: Algarvė, 2003.

Prud'homme, R., „The Dangers of Decentralization“. World Bank Research Observer, 1995, Vol. 10, No. 2.

Raipa, A., (sud.), *Viešasis administravimas*. Kaunas: Technologija, 1999.

Rosen, E. D., *Viešojo sektoriaus produktyvumo didinimas: sąvokos ir praktika*. Vilnius: Knygiai, 2007.

Stone, D., *Viešosios politikos paradoksai: sprendimų priėmimo menas politikoje*. Vilnius: Eugrimas, 2004.

Tunaitienė, R. J., „Centrinės ir vietinės valdžios santykis: Lietuvos atvejo analizė“. Vilnius: TSPMI magistro darbas, 2005. Vadovas – dr. V. Nakrošis.

Teisės aktai

Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas „Dėl savivaldybių tarybų rinkimų“. Skelbta: Valstybės žinios, 2007-02-13, Nr. 19-722.

Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų metodikos įstatymas, 1997 m. liepos 2 d. Nr. VIII-385. Aktuali redakcija nuo 2009-12-12.

Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas, 1994, Nr. 55-1049. Aktuali redakcija nuo 2010-05-04.

Lietuvos Respublikos Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas, 1994, Nr. 53-996. Aktuali redakcija nuo 2010-01-05.

LRV nutarimas „Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų sistemos tobulinimo koncepcija“, 2003 m. birželio 17 d., Nr. 785.

LRV nutarimas „Naujų savivaldybių steigimo ekonominio pagrindimo metodika“, 2005 m. kovo 16 d., Nr. 289.

LRV nutarimas „Vidinės savivaldybių decentralizacijos koncepcija“, 2007 m. kovo 14 d., Nr. 282.

Prieiga internetu

A. Kubilius, „Savivalda ar vietvalda?“, 2002-10-10. <<http://www.veidas.lt/lt/leidinys.full/3da535f924a06>> [žiūrėta 2010-02-23].

A. Kulakauskas, „Kad vietvalda virstų savivalda“, 2006-08-01. <<http://www.bernardinai.lt/straipsnis/2006-08-01-antanas-kulakauskas-kad-vietvalda-virstu-savivalda/28206>> [žiūrėta 2010-02-23].

LSA, „Priimti Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimai“, <<http://www.lsa.lt/index.php?2314206148>> [žiūrėta 2010-04-28].

Newton, K., „Is Small Really so Beautiful? Is Big Really so Ugly? Size, Effectiveness, and Democracy in Local Government“. *Political Studies*, 1982, Vol. 30., No. 2, 190-206 (EBSCO).

Stračinskienė, L., „Piliečių dalyvavimo galimybės priimant sprendimus vyriausybės ir savivaldybės lygyje“. Pilietinės visuomenės institutas, <<http://www.civitas.lt/lt/?pid=74&id=43>> [žiūrėta 2010-05-07].

The Ministry of the Interior and Health, „The Local Government Reform – In brief“.

UN Statistics Division, <<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4&Top=1&Lg=1>> [žiūrėta 2010-04-15].

Konferencijos

Astrauskas, A., „Vietos savivaldos sistema Lietuvoje ir jos tobulinimo galimybės“. Socialdemokratinės minties instituto organizuota konferencija Vilniaus mokytojų namuose „Socialdemokratija ir savivalda: didesnio demokratiškumo ir efektyvumo paieškos“, 2010-02-27.

Thomsen, Søren H., „Danijos Karalystės Vidaus ir socialinių reikalų ministerijos Administracinės politikos departamento direktorius Vietos savivaldos reformų Danijoje geroji patirtis“. Pranešimas tarptautinėje konferencijoje Seime „Vietos savivalda ir savivaldybės Lietuvoje“ (skirta Vietos savivaldos įstatymo 90-mečiui paminėti), 2009-10-14.

Duomenys

„Baltijos tyrimai“, Valstybės ir savivaldybės institucijų aptarnavimo kokybės vertinimas. 2005 liepa.

„Baltijos tyrimai“, Valstybės ir savivaldybės institucijų aptarnavimo kokybės vertinimas. 2008 rugpjūčio 13-21 d.

LR Statistikos departamentas prie LR V: vidutinis metinis gyventojų skaičius (2000 – 2008 m.), gyventojų skaičius metų pradžioje (2000 – 2009 m.), administracinių teritorijų plotas (2000 – 2009 m.), administracinių teritorijų gyventojų tankumas (2001 – 2008 m.), savivaldybių biudžetų pajamos (iš viso), mokesčiai (iš viso), dotacijos, bendrosios valstybės paslaugos CG010 (2004 – 2008 m.).

LR Vyriausioji rinkimų komisija: rinkiminis aktyvumas apygardose, savivaldybių tarybų sudėtys 2000, 2002 ir 2007 m. Duomenys iš tinklapio www.vrk.lt [žiūrėta 2010-05-05].

LR VRM, „Probleminės teritorijos – planai patvirtinti, lėšos paskirstytos, laikas pradėti tvarkytis“. 2008-09-10. <<http://www.vrm.lt/index.php?id=1037>> [žiūrėta 2010-03-24].

Maniokas, K., M. Degutis, A. Ramonaitė, A. Davidavičius, „Gerovė ir demokratija: socialiniai-ekonominiai skirtumai ir pasitenkinimas demokratija Lietuvoje“, tyrimo ataskaita. Vilnius: Europos socialiniai, teisiniai ir ekonominiai projektai, 2004-12-10. P. 25-26 – Užimtumo ir pajamų lygio integruotas indeksas (2004 m.).

„Vilmorus“, Valstybės ir savivaldybės institucijų aptarnavimo kokybės vertinimas. 2007 liepos 12-15 d.

„Vilmorus“, Valstybės ir savivaldybės institucijų aptarnavimo kokybės vertinimas. 2009 liepos 10 – 13 d.

PRIEDAI

1 priedas. Vidutiniai kai kurių Europos valstybių savivaldybių dydžiai.

Valstybė	Vidutinis savivaldybės dydis (gyv.)	Savivaldybių, turinčių mažiau nei 1000 gyv., dalis (%)
Prancūzija	1300	77
Čekija	1700	80
Slovakija	1900	68
Vengrija	3300	54
Latvija	4300	32
Estija	5700	9
Slovėnija	10300	3
Lenkija	16000	0
Danija	18000	0
Švedija	29500	0
Bulgarija	35000	0
Danija (po 2007 m.)	55000	-
Lietuva	66000	0
Anglija ir Velsas	123000	0

Šaltiniai:

P. Swianiewicz, *Consolidation or Fragmentation?* Budapest: OSI/LGI, 2002, 7, 14-16.

Tamás M. Horváth, „Directions and Differences of Local Changes“. Kn. Tamás M. Horváth (sud.), *Decentralization: Experiments and Reforms*, OSI/LGI, 2001, 43.

The Ministry of the Interior and Health, „The Local Government Reform – In brief“, 20.

SUMMARY

The Size of Municipalities and their Economic – Political Efficiency in Lithuania

Since many researches have shown the link between size of municipalities and their economic – political effectiveness, this study attempts to evaluate how well this model applies to the case of Lithuania.

The study seeks to verify the hypothesis: as the size of municipalities incline, their economic capacity increases though at the same time political effectiveness decreases. This causes the dilemma of “small and efficient” or “big and less democratic”.

The research consists of three parts. The first one examines the definition of efficiency as such and the theoretical/practical approaches to the efficiency in the case of municipalities. Efficiency though seems to be neutral category, usually proves to be biased. The scholars of the efficiency of municipalities may be divided into two categories – ones who sees the need for efficient local governing in large units, led by the economy of scale, professionalization of bureaucracy; and others who believe that small units may be also economically efficient and beneficial and also more democratic, with more public participation. These discussions give a shape to general understanding of the efficiency of municipalities. But also these approaches have serious practical implications on the territorial consolidation or fragmentation policy.

The second part briefly presents the variables of the research – independent and dependant. Also it provides the sources of data that are used to test the model, indicated by R. Dahl. Third and the last is the empirical analysis. It comprises of economic and political arguments.

The research has shown a strong relationship between the size of municipalities and the need for more public grants from the state budget: the smaller municipality, the greater is the need. Another variable – ability to collect more taxes in local budget – is also favoured of bigger municipalities but with lower significance. The third variable is to indicate the greater need for management costs per capita and the great significance is also in favour of big municipalities. The last indicator – socioeconomic development index – did not have any relation with the size of municipalities. This may be interpreted as the need for more state grants and inability to be competitive among other bigger municipalities does not mean long-term socioeconomic problems for smaller municipalities.

As for variables of political efficiency, the strongest relation is to be found among small municipalities and the turnout in the municipal elections. This strong relation is quite surprising in the sense that most of the Lithuanian municipalities are way above European average size and this could have caused a limited reflection. Another criterion was the fragmentation index of the local

councils. The expected relation, negative for the smaller units' efficient functioning, did not appear. Smaller municipalities did not prove to be more instable in sense of mayor changes due to political reasons. Since there is no way to look into the decreasing (as expected) role of political parties in local politics due to the need for amendments of laws, this is a soil for further studies.

Also a part of the analysis of political research has had limited access to empirical sources and conclusions drawn out of them may not be fully supported by the quantitative methods, though they seem to be as important. The trust in municipalities is the greatest in villages, towns and sharply decreases in big cities. Even medium – large sized municipalities showed that people are quite well informed about the local projects, etc., except for cities. Meanwhile, another indicator was to indicate how well the municipalities are implementing the law that ordered to create a unit of *seniūnaitijos* (leaders of communities within municipalities). The analysis partly proves that the function is carried out slower in larger municipalities, but this happens usually not because of the great size and more administrative work but due to the will of local politicians or bureaucrats who sees this institution as limiting their interests. On the other hand, some municipalities have a very low public interest in forming these units.

To conclude, the theoretical model of R. Dahl has been fulfilled quite well, and posed a question, what are the practical implications of this study. The paradox revealed is that usually when municipalities reach their best economic performance, they usually are in the bottom in respect of public interest, trust and participation. To achieve democratic legitimacy needs economic sacrifice. So it is believed that fragmentation processes may take place in cases of large municipalities and according to very strict analysis of economic and political factors. If they prove the need and/or the public demand is great, they must be performed.