

## DECENTRALIZACIJA IR TERITORINĖ SAIVALDA LIETUVOJE\*

*VIDMANTAS DAUGIRDAS, JURGITA MAČIULYTĖ*

Straipsnio tikslas – atskleisti teritorinio valdymo ir savivaldos decentralizacijos problemą Lietuvoje. Jame analizuosime decentralizacijos ir teritorinės savivaldos įtvirtinimo raidą ir problemas. Pagrindinis dėmesys bus skiriamas teritorijos administracinio tinklo reformai ir savivaldai skirtinguose teritoriniuose lygmenyse. Teritorijos administracinio suskirstymo ir savivaldos reforma vyksta labai komplikuotai. Nors visuomenė, mokslininkai, šalies valdžia ir savivaldybininkai nestokoja įvairių pasiūlymų, idėjų, daugiau kaip 15 metų verda karštos diskusijos, svarbiems sprendimams priimti vis pritrūksta politinės valios. Kartais susidaro įspūdis, kad reforma įstrigo ir niekada nesibaigs. Tam įtakos turi istorijos raidoje vykusį dažną centralizuotų teritorinio valdymo modelių kaita ir autentiškų teritorinio valdymo ir savivaldos tradicijų nebuvimas. Reformos neuž-

---

Vidmantas Daugirdas – doc. dr., Geologijos ir geografijos instituto Visuomeninės geografijos skyriaus vyr. mokslo darbuotojas (el. paštas: vidmantas.daugirdas@geo.lt).

Jurgita Mačiulytė – dr., Vilniaus universiteto Bendrosios geografijos katedros docentė, Prancūzijos socialinių mokslų universiteto (EHESS) asocijuota mokslininkė (el. paštas: jurgitamaciulyte@hotmail.com).

© Vidmantas Daugirdas, 2006

© Jurgita Mačiulytė, 2006

Straipsnis įteiktas redakcijai 2006 m. balandžio 3 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2006 m. rugpjūčio 21 d.

\* Straipsnis parengtas pagal pranešimą, skaitytą Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto kartu su Prancūzijos ambasada Lietuvoje surengtoje mokslinėje konferencijoje „Decentralizuota respublika – Prancūzijos patirtis ir Lietuvos atvejo tyrimai“, Vilnius, 2006 m. kovo 6 d.

baigtumas trukdo ne tik tolygesniam šalies teritorijos vystymuisi, bet ir teritorinės savivaldos, kaip vienos iš svarbiausių institucijų modernioje demokratinėje valstybėje, plėtrai. Kartu komplikuojasi ir teritorinės (nuo regioninės iki vietinės) savimonės formavimasis. Tai tampa vienu iš svarbių pilietinės visuomenės Lietuvoje susidarymo trukdžių.

Lietuvai atkūrus nepriklausomybę ir pasikeitus socialinei bei ekonominei sistemai, iškilo būtinybė reformuoti teritorijos administracinį suskirstymą ir įtvirtinti naujas teritorinės savivaldos institucijas. Daugelis Rytų ir Vidurio Europos šalių per paskutinį XX a. dešimtmetį įvykdė savo teritorijos administracinio suskirstymo reformas. Svarbų vaidmenį atliko ir ES iškelti savivaldos organizavimo ir regioninės politikos vykdymo reikalavimai.

Kaip ir kitos pokomunistinės šalys, Lietuva pradėjo reformas. Tačiau istorinio tęstinumo tradicijų nebuvimas, ilga politinė ir ekonominė priklausomybė Sovietų Sąjungai lėmė sunkų šių reformų kelią. Nors iš sovietmečio paveldėta valdymo teritorinės organizacijos sistema buvo suvokiama kaip kliūtis sėkmingam šalies prisitaikymui prie naujų politinių, ekonominių ir socialinių sąlygų, keisti teritorijos administracinį suskirstymą ir decentralizuoti šalies valdymą neskubama. Kyla klausimas, ar teritorinis administracinis tinklas, paveldėtas iš sovietinių metų, nėra kliūtis naujų institucijų, atitinkančių pilietinės visuomenės lūkesčius, formavimuisi.

Administracinės teritorinės reformos lėtumas daro tiesioginę įtaką teritorinei visuomenės raidai, ypač kaimo teritorijose, bei prisideda prie regionų socialinių ir ekonominių skirtumų didėjimo. Sukurtų teritorinių bendruomenių savivaldos nepakankamumas bei regioninių ir lokalinių savivaldos institucijų nebuvimas stabdo raidą atskiruose teritoriniuose lygmenyse. Taigi teritorinės-institucinės sistemos, kuri remtųsi savivalda, kaip vienu iš demokratijos principų, reforma nėra baigta.

Straipsnyje analizuosime decentralizacijos ir teritorinės savivaldos įtvirtinimo raidą ir problemas Lietuvoje. Pagrindinis dėmesys bus skiriamas teritorinio administracinio tinklo reformai ir savivaldos lygiui

atskiruose teritoriniuose lygmenyse. Teritorinė-administracinė reforma turi būti nagrinėjama istoriniame kontekste. Mes laikomės hipotezės, kad teritorinės savivaldos tradicijų nebuvimą lėmė Lietuvos geopolitinė padėtis tarp Lenkijos ir Rusijos, kurios praeityje jai primesdavo savo teritorines institucijas ir teritorinį administracinį tinklą.

### *1. Istorinis palikimas*

Dėl nuolatinio buvimo geopolitinės sandūros zonoje, sudėtingos istorijos raidoje Lietuva iš esmės taip ir nesuformavo bei neįtvirtino autentiško ir originalaus teritorinio valdymo modelio. Jau sudarius Krėvos uniją su Lenkija (1385 m.) vos pradėtas įteisinti Lietuvos teritorinio valdymo modelis imtas keisti pagal lenkiškąjį pavyzdį. Po Pavietų reformos (1564-1566 m.) Lietuvoje įtvirtintas lenkiškas dviejų lygmenų stambus teritorijos administracinis suskirstymas ir luominės bajorų savivaldos modelis. Subregioninio lygmens pagrindiniu bajorų savivaldos vienetu tapo pavietas<sup>1</sup>, o stambaus regiono lygmens vienetais liko jau beveik du šimtus metų funkcionavusios vaivadijos. Vietinis valsčiaus savivaldos lygmuo išliko tik Žemaitijoje. Žemaitiškas valsčius (jų buvo 29) nebuvo grynai luominės savivaldos teritorinis vienetas, turėjo ir teritorinės savivaldos bruožų<sup>2</sup>.

Pavietų seimeliai Lietuvoje iš esmės tapo aukščiausiaja valdžia. Jie turėjo tiesioginę arba netiesioginę (per renkamus pavieto atstovus) sprendimo galią beveik visais jų teritoriją liečiančiais klausimais. Vaivadijos pavietams tiesioginės valdžios (išskyrus karinę) neturėjo. Ilgainiui bajorai vis labiau ėmė rūpintis tik savo pavieto reikalais, net ir Seime priimti įstatymai pavietui negaliojo, jeigu jų nepatvirtindavo pavieto seimelis<sup>3</sup>. Tokios absoliučios savivaldos išsigalėjimas buvo viena iš vidinių valstybės karinio bei politinio potencialo silpnėjimo ir žlugimo priežasčių.

1795 m. carinei Rusijai okupavus Lietuvą, valdymas labai skubiai reformuotas pagal rusišką pavyzdį<sup>4</sup>. Teritorija suskirstyta į gubernijas

(regioninis lygmuo) ir ujezdus (subregioninis lygmuo). Savitesnė valdymo sistema išliko Užnemunėje<sup>5</sup>.

Rusiškoji teritorinio valdymo ir savivaldos sistema buvo visiškai svetima Lietuvai – daugiapakopė, labai išpūsta ir labai centralizuota, atitinkanti Rusijos biurokratijos ir imperijos valdymo poreikius. Didelė valdymo centralizacija neleido plėtotis vietos savivaldai, todėl menkėjo gyventojų solidarumas, didėjo abejingumas visuomenės reikalams, buvo palankios sąlygos valdininkų savivalei. Visų valstybinių įstaigų pareigūnai tiek gubernijose, tiek ujezduose buvo rusai. Lietuviai ir kitų tautybių gyventojai į tokias tarnybas nebuvo skiriami. Lietuviškomis gubernijoms valdyti Rusijos carai skirdavo savo vietininkus (gubernatorius), kurie dažniausiai būdavo ir aukščiausi kariniai viršininkai, gubernijos valdybos pirmininkai<sup>6</sup>. Be to, gubernatoriai atliko ir gubernijos gyventojų politinę priežiūrą, kitas politines valdžios funkcijas (politinių teismo bylų priežiūra ir kt.).

Jau 1835 m. carinė valdžia ėmėsi valstybinių valstiečių valdymo reformos (Kiseliovo reforma). 1838 m. įsteigtos valstybinių ir laisvųjų valstiečių seniūnijos (rus. *selskoje obščestvo*), kurios vėliau (1861 m.) įteisintos kaip sudedamoji valsčiaus dalis<sup>7</sup>. Pradėtos formuoti ir valsčių valdybos, kurios buvo griežtai kontroliuojamos aukštesnės valdžios<sup>8</sup>. Panaikinus baudžiavą ir valstiečius pripažinus savarankišku luomu, visuotinai įkurtos seniūnijos ir valsčiai<sup>9</sup>. Tačiau Kauno gubernijoje įsakyta seniūnijas ir valsčius steigti ujezdų bajorų suvažiavimams, todėl valstiečiai šiam procesui priešinosi, atsisakė dalyvauti valsčiaus pareigūnų rinkimuose, bijodami vėl patekti baudžiavinėn priklausomybėn. Valsčiai steigti net prievarta. Valsčius pradžioje buvo luominis teritorinis administracinis vienetas, kuriam negalėjo priklausyti nei dvarininkai, nei miestiečiai, nei dvasininkai<sup>10</sup>.

Pirmojo pasaulinio karo metais Vokietijos kariuomenei okupavus Lietuvą, kraštas buvo pajungtas okupacinei karinei administracijai, teritorijos administracinė struktūra tapo panaši į Vokietijos struktūrą. Teritorijos administracinių vienetų viršininkais buvo skiriami vokie-

čiai, dažnai – kariškiai. Tik seniūnai, nors ir nebuvo vokiečiai, taip pat buvo valdžios skiriami pareigūnai<sup>11</sup>.

Lietuvai 1918 m. paskelbus nepriklausomybę, nauja politinė valdžia iš karto suprato teritorinės savivaldos svarbą atkuriant nacionalinę valstybę ir ekonomiką. Nors tiek rusiškasis, tiek vokiškasis valdymas neatitiko krašto poreikių ir tradicijų, kurti originalų lietuvišką teritorijos administracinį suskirstymą vis dėlto nesimta, apskričių ribos buvo nustatomos dažniausiai pagal rusų ujezdų ir vokiečių kreisų ribas, kai kur jas kiek pakoreguojant<sup>12</sup>.

Vietos savivaldos (savivaldybių) steigimasis, nelaukiant raginimų iš viršaus, su dideliu entuziazmu prasidėjęs dar prieš Laikinosios vyriausybės sudarymą, buvo labai stichiškas. Laikinoji Lietuvos vyriausybė 1918 m. lapkričio 11 d. atsišaukimu „Lietuvos piliečiai“ kreipėsi į Lietuvos gyventojus, ragindama kuo greičiau sudaryti valsčių ar parapijų komitetus, kurie imtųsi tvarkyti valsčių reikalus ir vėliau iš savo atstovų sudarytų apskrities valdžią. Aiškiai įvardyta pagrindinė savivaldos grandis – valsčius. Buvo nurodoma, kad valsčiuje turėtų gyventi ne mažiau kaip 3000 žmonių. Miesteliai ir miestai, turintys 3–10 tūkst. gyventojų, turėjo tvarkytis valsčiaus teisėmis<sup>13</sup>.

Pirmasis 1919 m. savivaldos įstatymas<sup>14</sup> numatė du teritorinės savivaldos lygmenis, tai yra apskritis (subregioninis lygmuo) ir valsčius (lokalinis lygmuo)<sup>15</sup>. Valsčius tapo pagrindine teritorinės savivaldos institucija. Vyriausybė savivaldybėms suteikė gana plačią kompetenciją, nemažų finansinių išteklių ir materialiojo turto. Valsčiai buvo atsakingi už socialinę rūpybą, švietimą, transportą bei infrastruktūros tvarkymą. Valsčiams priklausė elekrinės, dalis žemės ir miškų, pramonės įmonių. Vietinės valdžios institucijos turėjo teisę pačios tiesiogiai rinkti kai kuriuos mokesčius. Joms taip pat buvo skirta nemaža dalis valstybės surinktų mokesčių<sup>16</sup>.

Apskritys atliko tarpinį vaidmenį tarp centrinės valdžios ir valsčių<sup>17</sup>. Apskrities viršininkas buvo skiriamas vidaus reikalų ministro. Iš pradžių apskrities susirinkimas (seimelis) buvo vyriausias apskrities savivaldybės organas, o apskrities viršininkas negalėjo trukdyti jo

veiklai. Tačiau 1924 m., pakeitus savivaldos įstatymą, apskrities viršininkas jau tapo ir apskrities valdybos pirmininku. O apskrities taryba, nors ir buvo sudaroma iš valsčių atstovų, galėjo būti paleista Ministrų kabineto arba vidaus reikalų ministro nutarimu. Be to, apskrities viršininkas jau skyrė valsčiaus viršaitį (nuo 1929 m. viršaitis vėl buvo renkamas)<sup>18</sup>. Taigi apskritis pradėta formuoti kaip centrinės valdžios teritorinio (regioninio) valdymo priemonė, o valsčiaus savivaldos teisės pradėtos riboti. Toks valdymo tipas buvo labai artimas centralizuotam autoritarinių valstybių modeliui, tačiau sudėtingu istoriniu laikotarpiu, esant komplikuotai geopolitinei padėčiai, pateisinamas. Aiškaus apsisprendimo, kokį valstybės teritorinio valdymo modelį pasirinkti (centralistinį ar decentralistinį), nebuvo. Dažnas ir kardinalus įstatymų keitimas patvirtina, jog teritorinio valdymo ir savivaldos tradicijos dar tik formavosi.

Įvedus sovietinę valdymo sistemą Lietuvoje, teritorijos administracinis suskirstymas pradžioje iš esmės dar nebuvo keičiamas<sup>19</sup>. 1940 m. pabaigoje vietoj seniūnijos įvestas apylinkės administracinis vienetas. Teritorijos administracinių vienetų sudarymas, jų ribų bei pavadinimų keitimas, administracinių centrų nustatymas ėmė priklausyti LSSR AT Prezidiumo kompetencijai.

Sovietiniais metais įsteigtų rajonų ir apylinkių liaudies tarybos funkcionavo pagal vadinamojo „demokratinio centralizmo“ principus. Neturėdamos politinės ir finansinės autonomijos, jos buvo priklausomos nuo aukštesnių organų ir griežtai kontroliuojamos komunistų partijos, savivalda buvo labai suvaržyta, formali. Teritorinių bendruomenių atstovai, atrinkti partijos ir išrinkti rinkimuose „be siurprizų“, buvo tik pasyvūs sovietų simbolinės demokratijos dalyviai<sup>20</sup>.

Įsigalint sovietinei politinei ir ekonominei sistemai, tarpukario teritorijos administracinis tinklas buvo radikaliai transformuotas pagal Sovietų Sąjungos pavyzdį. 1950 m. birželio 20 d. panaikintos apskritys ir valsčiai, įteisintos 4 sritys (regioninis lygmuo), 87 rajonai (subregioninis lygmuo) ir 2774 apylinkės (lokalinis lygmuo). Naujieji rajonai buvo formuojami mechaniškai dalijant buvusių apskričių teri-

torijas, jų (kaip ir apylinkių) buvo aiškiai per daug. Teritorinio tinklo smulkinimu okupacinė valdžia siekė sustiprinti vietinės visuomenės kontrolę.

Tačiau teritorijos administraciniai vienetai greitai pradėti palaipsniui stambinti. 1953 m. panaikinamos sritys, paliekama dvipakopė teritorinė administracinė struktūra, kurioje rajonas laikytas pagrindiniu vienetu<sup>21</sup>. Pertvarkant teritorinių vienetų tinklą, pradėta derinti administracinės bei ūkinės veiklos ribas. Iki nepriklausomybės atkūrimo rajonų skaičius sumažėjo iki 44, apylinkių – iki 423 (6,5 kar-

1 lentelė. Teritorijos administracinių vienetų raida Lietuvoje XX a.

Teritorinis lygmuo		Regioninis	Subregioninis	Lokalinis
Laikotarpis				
Tarpukaris (1937 m.)	Teritorinis vienetas	Apskritis (artimesn subregioniniam lygmeniui)	Valsius (artimesnis lokaliniam lygmeniui)	Seni nija
	Skaičius	23	260	2545
	Savivalda	Taip	Taip	Ne
	Vidutinis gyventoj skaičius (t. kst.)	110,9	9	1
	Vidutinis plotas (km <sup>2</sup> )	2420	214	22
Sovietmetis (1989 m.)	Teritorinis vienetas	–	Rajonas	Apylink
	Skaičius	–	44	423
	Savivalda	–	Formali	Formali
	Vidutinis gyventoj skaičius (t. kst.)	–	27,3*	2,5
	Vidutinis plotas (km <sup>2</sup> )	–	1449	132
Nepriklausomybės laikotarpis (2004 m.)	Teritorinis vienetas	Apskritis	Savivaldyb	Seni nija
	Skaičius	10	60	524
	Savivalda	Ne	Taip	Ne
	Vidutinis gyventoj skaičius (t. kst.)	348,4	39,0*	6,6
	Vidutinis plotas (km <sup>2</sup> )	6530	1088	125

\* Vidutinis rajonų ir savivaldybių dydis, apskaičiuotas be vienuolikos miestų, kurie turėjo respublikinio pavaldumo miesto statusą.

to)<sup>22</sup>. Nors tuo metu radikalios stambinimo reformos vyko ir Vakarų Europoje, sovietinės valdžios vykdytas teritorinių vienetų stambinimas didino valdymo centralizavimą, o dažna kaita trukdė formuotis teritorinei tapatybei.

Teritorinio tinklo palyginimas rodo, kad XX amžiuje Lietuva daugelį kartų keitė savo teritorinę sąrangą (žr. kartoshemą ir 1-ą lentelę). Tarpukaryje sukurtas teritorinis tinklas buvo radikaliai transformuotas sovietinės valdžios. Be to, tarpukario nepriklausomybės laikotarpis buvo per trumpas, kad susidarytų stiprūs ryšiai tarp visuomenės bendruomenių ir jos teritorijos bei atsirastų teritorinės savivaldos tradicija.

## ***2. Teritorinio valdymo reforma ir decentralizacijos galimybės***

### ***2.1. Regioninio valdymo lygmens įteisinimas***

Lietuvai atkūrus nepriklausomybę ir pasikeitus socialinei bei ekonominei sistemai, iškilo būtinybė reformuoti teritorijos administracinę suskirstymą ir įtvirtinti naujas teritorinės savivaldos institucijas. Skirtingai negu kitos Vidurio Europos pokomunistinės šalys, Lietuvos valdžia prioritetą teikė regioninei reformai, o ne vietinių teritorinių vienetų įtvirtinimui. Nors apskričių steigimas buvo siejamas ir su valdymo decentralizacija, Vyriausybei taip ir neperdavus svarbesnių funkcijų apskritims bei nesukūrus regioninės savivaldos institucijų, regioninė reforma šalies valdymo nesugebėjo pasukti decentralizacijos linkme. Gal todėl ir lokalinės teritorinės savivaldos lygmuo buvo visai pamirštas. Regioninė reforma apsiribojo tik regionio administracinio tinklo įtvirtinimu.

1991 m. Lietuvos Respublikos Vyriausybė prie Ekonomikos ministerijos sudarė darbo grupę savivaldos ir teritorinei administracinei reformai rengti. Ši darbo grupė parengė Lietuvos reformos koncepciją, kuriai pritarė Vyriausybė. Koncepcijos projekte buvo numatyta,

kad „Lietuvos Respublikos kaip nepriklausomos valstybės tęstinumui, istorinei atminčiai atstatyti reikia grįžti į administracinę-teritorinę suskirstymą apskritimis, valsčiais, respublikos miestais“. Taip mėginta formuoti „regeneracinę“ reformos kryptį, apsiribojant tarpukario Lietuvos tradicijų atgaivinimu. Alternatyvus projektas, pateiktas geografų kraštotvarkininkų, siūlė įteisinti 12 regionų. Taip pat buvo siūloma regionams suteikti senuosius baltų žemių pavadinimus<sup>23</sup>. Tačiau po ilgų svarstymų ir vertinimų kairiųjų Vyriausybė apsisprendė, pasiremiant sovietinių 10 regionų modeliu, sudaryti 10 apskričių (įvestos 1995 m.), mechaniškai sujungiant administracinius rajonus<sup>24</sup>. Apskričių ribos dažnai sutapo su bendrosios apgyvendinimo sistemos regionų ribomis<sup>25</sup>.

2000 m. priėmus Regioninės plėtros įstatymą, apskritys tapo teritorijomis, kuriose turi būti įgyvendinama nacionalinė regioninė politika. Tačiau iki šiol apskritys ir jų Regioninės tarybos nevaikina svarbaus vaidmens regionų raidos procese. Nedisponuodamos finansiniais ištekliais ir neturėdamos galių skirstant ES struktūrinius fondus, apskritys neturi jokių priemonių vykdyti regioninės plėtros funkciją. Nepakankamas decentralizacijos laipsnis regioniniu lygmeniu yra viena priežasčių, kodėl Lietuva iki šiol nevykdo aktyvios regioninės politikos.

2001 m., kai Vyriausybė savo programoje numatė apskričių reformą (programoje buvo numatyta, kad apskričių Lietuvoje turi būti 5), vėl pradėta daugiau kalbėti apie Lietuvos regionalizaciją. Vyriausybės patvirtintose „Apskričių teritorinės reformos kryptyse“ buvo numatyti trys regioninio lygmens teritorinių vienetų pertvarkymo variantai, kuriuose išskiriami 4–5 apskritys regionai<sup>26</sup>. Tačiau vidaus politinės problemos ir stojimo į ES rūpesčiai lėmė, kad naujos regionalizacijos idėja nebuvo įgyvendinta iki šiol.

Lietuvos administraciniai regionai (apskritys) nėra teritorinės savivaldos institucijos, nes neturi tos teritorijos gyventojams atstovaujančių renkamųjų organų. Centrinės valdžios skiriami apskrities viršininkai tapo politinio pasitikėjimo pareigūnais, kurie keičiami po

kiekvienų Seimo rinkimų ir pasikeitus Vyriausybei. Apskritis viršinin-ko funkcijas sudaro dekoncentruotos centrinių valdžios institucijų funkcijos. Taip pat apskritys gavo tik nedidelę dalį planuotų joms perduoti ministerijų ir Vyriausybės institucijų funkcijų. Lietuva, turinti vienos pakopos savivaldą, tapo unikali valstybė pasaulyje.

## *2.2. Teritorinės savivaldos įteisinimas*

Teritorinė savivalda įtvirtinta tik tarpiniu, subregioniniu teritoriniu lygmeniu, buvusių 44 sovietinių rajonų ir 12 respublikinių miestų pagrindu<sup>27</sup>. Lietuvos teritorinė administracinė reforma nepripažino ir neįteisino savivaldos žemiausiu (lokaliniu) teritoriniu lygmeniu. Nors Vyriausybė įsipareigojo ženkliai didinti savivaldybių skaičių, iki šiol buvo įsteigtos tik 5 naujos savivaldybės (Visagino, Rietavo, Pagėgių, Kazlų Rūdos ir Kalvarijos) bei pakeistos kai kurių savivaldybių ribos.

Savivaldos stiprinimas – kertinis pilietinės visuomenės formavimo klausimas – netapo valstybės prioritetu. Nors Lietuva 1999 m. ratifikavo Europos vietos savivaldos chartiją, subsidiarumo principas, pagal kurį sprendimai turi būti priimti tame lygmenyje, kuris yra veiksmingiausias, dar nėra visiškai įgyvendintas. Naujų savivaldybių kūrimas vyko sunkiai ir sulaukė daug prieštarų vertinimų. Tačiau laikas parodė, kad naujosios savivaldybės funkcionuoja gerai ir pateisina vietinių gyventojų lūkesčius. Naujai sukurtose savivaldybėse stipriau reikiasi bendruomeniniai ryšiai, yra didesnis pasitikėjimas valdžios institucijomis ir geriau atstovaujama gyventojų interesams. Tai liudija ir didesnis minėtų savivaldybių gyventojų aktyvumas rinkimuose.

Iki 2003 m. savivaldybės taryba, renkama savivaldybės gyventojų, buvo atstovaujamoji institucija, kuri rinkdavo merą, o šis atlikdavo vykdomąsias savivaldybės funkcijas. Tačiau inicijavus Vietos savivaldos įstatymo pakeitimus, meras neteko vykdomųjų funkcijų ir jos buvo perduotos savivaldybės administratoriui. Dėl tokio valdžios persikirstymo atsirado problemų tarp gyventojams atstovaujančiosios ir

vykdomosios institucijos, ypač tais atvejais, kai mero ir savivaldybės administratoriaus pažiūros nesutampa. Prasidėjo diskusijos apie tiesioginius merų rinkimus, kurie iš esmės padidintų savivaldos laipsnį, ugdytų teritorinę savimonę ir skatintų valdymo decentralizavimą. Tačiau 2006 m. valdančiosioms partijoms ir vėl pritrūko politinės valios, tiesioginiai merų rinkimai vėl buvo atidėti.

Kita savivaldybių funkcionavimo problema yra jų finansinis savarankiškumas. Savivaldybės turi ribotus savus finansinius išteklius. Didžioji dalis savų finansinių išteklių yra gaunama iš fizinių asmenų pajamų mokesčio, žemės ir nekilnojamojo turto mokesčio. Savi finansiniai ištekliai, kuriais savivaldybės gali laisvai disponuoti, sudaro tik nedidelę dalį jų biudžeto. Didžioji dalis savivaldybių biudžeto yra formuojama iš valstybės dotacijų, skirtų valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti. Esant tokiai fiskalinei sistemai, savivaldybės turi labai ribotas galimybes aktyviai dalyvauti savo teritorijos ekonominėje ir socialinėje plėtroje. Naujų investuotojų pritraukimas, sudarant jiems palankias sąlygas, yra labai ribotas ir vykdomas savų ir taip menkų finansinių išteklių sąskaita.

Lietuvos teritorinė administracinė reforma nepripažino ir neįteisino savivaldos žemiausiame lokaliame teritoriniame lygmenyje. Vietoj 1994 m. panaikintų sovietinių apylinkių įteisintos seniūnijos tapo tik savivaldybės administracijos struktūriniais teritoriniais padaliniais. Lokalinės savivaldos institucijų nebuvimas ne tik atitolina valdžią nuo piliečių, bet ir stabdo kaimo socialinę bei ekonominę plėtrą. O kitos pokomunistinės šalys įtvirtino Vakarų Europos institucinio modelio principus, kurie remiasi politine demokratija ir savivalda lokaliu (komunų) lygmeniu.

Net ir labai nedidelių komunų gyventojai daugumoje Vakarų Europos ir pokomunistinės Vidurio Europos šalių turi savivaldos teisę, veikimo, iniciatyvos ir sprendimo laisvę tvarkant vietinius reikalus<sup>28</sup>. Komunos turi renkamą atstovaujамąją instituciją, kurią apibendrintai galima vadinti taryba, bei vykdomąją instituciją – merą, kurį, pavyzdžiui, Čekijoje renka taryba, o Lenkijoje ir Vengrijoje – tiesiogiai

gyventojai. Kaip juridiniai asmenys komunos disponuoja žeme ir kitu nekilnojamoju turtu, turi savo biudžetą ir pajamas. Jos yra atsakingos už ikimokyklinį ir pradinį mokymą, pirminę sveikatos priežiūrą, socialines bei kultūrinės paslaugas, prižiūri ir plėtoja infrastruktūrą (vietinius kelius, vandentiekį, vandens valymo įrenginius ir t. t.), organizuoja civilinę ir priešgaisrinę saugą. Taip pat jos gali turėti ir valstybės deleguotų kompetencijų, pavyzdžiui, atlikti civilinės metrikacijos funkciją, vesti įmonių registrą.

Lietuvoje dažnai keliamas klausimas, kokio dydžio teritorijos administraciniai vienetai per savo išrinktas valdžios institucijas gali sugebėti tvarkyti savo reikalus? Tai svarbus klausimas, nes savivaldybės dydis, tiksliau, jos gyventojų skaičius, yra svarbus rodiklis, nuo kurio priklauso savivaldybės biudžeto pajamos ir pajėgumas vykdyti savo funkcijas.

Vidurio Europos šalyse kartu su savivaldos pripažinimu žemiausiam teritoriniame lygmenyje vyko ir teritorinių vienetų smulkėjimo procesas<sup>29</sup>. Puikus to pavyzdys yra Čekija, kurioje įvyko didžiausia teritorinių vienetų fragmentacija, todėl dabar šioje šalyje net keturi penktadaliai komunų neturi ir 1 tūkst. gyventojų. Kaimai (daugiausia maži, turintys apie 200 gyventojų), kurie sovietiniais metais prarado administracines teises, pasikeitus režimui siekė jas atgauti. Čekijoje 1990–1992 m. buvo įkurta 2000 naujų lokalinių savivaldybių. Apie ketvirtadalis Čekijos komunų (lokalinių savivaldybių) turi mažiau nei 200 gyventojų, o trečdalyje savivaldybių gyvena nuo 200 iki 500 gyventojų.

Beveik dvigubai lokalinių savivaldybių skaičius padidėjo ir Vengrijoje: nuo 1610 iki 3135. O štai Lenkijoje valsčiai (gminos) yra didesni plotu ir gyventojų skaičiumi. Iš 2489 Lenkijos valsčių nė vienas neturi mažiau kaip 1 tūkst. gyventojų ir tik penktadalis (daugiausia kaimiškujų) turi mažiau kaip 5 tūkst. gyventojų. Pusė Lenkijos valsčių yra gana dideli, turi daugiau kaip 10 tūkst. gyventojų. Tačiau ir palyginti su Lenkijos valsčiais, Lietuvos savivaldybės yra didžiulės – vidutinis gyventojų skaičius – 34,2 tūkst., plotas – 1,2 tūkst. km<sup>2</sup> (žr. 2-ą ir

3-ią lentelės). Plotu panašioje Latvijoje lokalinės savivaldos lygmuo išlaikytas, savivaldybės čia nedidelės, veikia net 532 valsčių ir miestų savivaldybės.

Vidurio Europos pokomunistinėse valstybėse teritorijos administracinio suskirstymo ir savivaldybių susmulkėjimas vyko visuomenės iniciatyva ir rodo valdymo decentralizavimo poreikį, vietinių bendruomenių norą grįžti prie tradicinių, vadinamųjų „konkrečių teritorinių ribų“, tai yra prie teritorijos, kurioje gyventojai save suvokia kaip bendruomenę. Vidurio Europoje teritorinių bendruomenių noras įtvirtinti lokalinį tapatumą nugalėjo teorines diskusijas dėl optimalaus administracinio teritorinio vieneto dydžio.

2 lentelė. *Lokaliųjų savivaldybių dydžiai Vidurio Europos šalyse\**

Šalis	Vidutinis gyventoj skaičius	Vidutinis dydis (km <sup>2</sup> )	Savivaldybių, turinčių mažiau kaip 1000 gyventojų (%), dalis
Lenkija	16 000	130	0
Vengrija	3 300	32	54
Slovakija	1 900	17	68
Ekija	1 700	13	80

\* Šaltinis: P. Swianiewicz. Consolidation or Fragmentation? // The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. 2002, p. 7.

3 lentelė. *Lietuvos savivaldybių pasiskirstymas pagal gyventojų skaičių ir plotą*

Gyventoj skaičius	Savivaldybės		Plotas (km <sup>2</sup> )	Savivaldybės	
	Skaičius	Dalis (%)		Skaičius	Dalis (%)
Mažiau kaip 10 000	2	3	Mažiau kaip 100	7	11
10 001–30 000	17	28	100–500	6	10
30 001–50 000	23	39	501–1000	10	17
Daugiau kaip 50 000	18	30	Daugiau kaip 1001	37	62
Iš viso	60	100	Iš viso	60	100

Lietuvoje teritorinė administracinė reforma dar nebaigta. Ji įteisi- no savivaldą tik buvusių rajonų lygmenyje, neleido sukurti demokra- tinio valdymo struktūrų kaimuose ir nedideliuose miesteliuose, su- varžė kaimo visuomenės galimybes aktyviai dalyvauti sprendžiant vietinius reikalus. Net ir seniūnai dažnai tampa „politiniais“ pareigū- niais ir skiriami dominuojančios politinės daugumos parinkimu. Ra- jono savivaldybės yra didelės, jų institucijos nutolusios nuo kasdienių kaimo problemų ir realiai neatstovauja kaimo žmonėms. Pagrindinis dėmesys paprastai yra skiriamas savivaldybės centro socialinei ir eko- nominei plėtrai.

Toks institucinės aplinkos nebuvimas ir savivaldybių atstovauja- mosios valdžios abejingumas vietinių bendruomenių problemoms su- kėlė visuomenės judėjimą „iš apačios“, kuris formalizavosi kuriant vietines kaimo bendruomenes<sup>30</sup>. Šiuo metu, ypač kaimo teritorijose, veikia apie 800 kaimo bendruomenių. Bendruomenės kuriasi naujojo kaimo elito, tai yra kaimo mokytojų, kultūros namų darbuotojų, o dažnai ir seniūnų iniciatyva. Tai neformalios teritorinės institucijos, kurios jungia vietinę bendruomenę ir atlieka nemažai kultūrinių bei socialinių funkcijų. Tačiau savų finansinių išteklių, patirties ir laiko trūkumas joms yra kliūtis plėsti veiklą bei dalyvauti įvairiuose projek- tuose, kurie leistų spręsti vietinės bendruomenės problemas. Galbūt ateis toks laikas, kai stiprėjančios kaimo bendruomenės taps socialine ir politine jėga, kuri iškels klausimą dėl teritorinės administracinės reformos lokaliniame lygmenyje būtinumo ir prisidės prie decentrali- zacijos ir demokratizacijos proceso Lietuvoje.

### *Apibendrinimas*

Lietuvos istorija rodo, kad vien XX a. Lietuvoje teritorinio valdymo ir savivaldos modeliai daug kartų keitėsi. Vyravo centralizuotas valdy- mas, savivalda buvo ribojama arba minimali. Tai neleido plėtoti teri- torinei savivaldai ir bendruomeniškumo tradicijoms, menkėjo gyven- tojų solidarumas, didėjo abejingumas visuomenės reikalams. Vos



*Kartoschema*

pradėjęs formuotis tarpukaryje teritorinis tapatumas sovietmečiu buvo visiškai sugriautas. Neatsitiktinai, trūkstant politinės valios, naujo teritorinio valdymo ir savivaldos diegimo procesas užtruko, tapo labai komplikuoatas. Kaip ir tarpukariu, vis dar blaškomas tarp centralizuoto valdymo ir didesnės savivaldos. Lietuvos valdžia prioritetą nuo pat pradžių teikė ir tebetiekia regioninio valdymo reformai, apie lokalinę savivaldą beveik nekalbama. Tiek lokalinės, tiek regioninės savivaldos nebuvimas padarė Lietuvą unikalia, gana radikalaus unitarinio tipo valstybe, turinčia transformuotą sovietinį teritorijos administracinį suskirstymą. Todėl teritorinio valdymo pertvarkymo ir decentralizavimo problema Lietuvoje lieka aktuali. Šią problemą būtų galima spręsti dviem būdais – arba smulkinti esamų savivaldybių tinklą (kaip ir buvo užsibrėžusi Vyriausybė), arba įteisinti savivaldą lokaliame lygmenyje.

#### NUORODOS IR PASTABOS

<sup>1</sup> 1564–1566 m. įvykdžius teritorijos administracinio suskirstymo reformą, pagrindiniu bajorų savivaldos vienetu tapo pavietas (lenk. *powiat*) – atstovavimo seime, teisminis ir karinis teritorinis vienetas. Tačiau bajorijos ir valstybės interesai skyrėsi: bajorai svarbiausia laikė teisminę organizaciją, o centrinė valdžia – karinę. Po 1566 m. pavietų skaičius smarkiai sumažėjo. Tuoj išryškėjo kai kurių pavietų noras tapti vaivadijomis. Tačiau tam pasipriešino centrinė valdžia.

<sup>2</sup> Plačiau: V. Daugirdas. Lietuvos teritorinio administracinio suskirstymo istorinė geografinė analizė. Daktaro disertacija. Vilniaus universitetas, Bendrosios geografijos katedra, 1997.

<sup>3</sup> K. Avižonis. Pavietas // Lietuvių enciklopedija. 1960, t. 22, p. 208–211.

<sup>4</sup> Buvo vadovaujamas 1775 m. Rusijoje įvesta administracine tvarka.

<sup>5</sup> 1815 m. Užnemunė įjungta į Rusijos imperijos Lenkijos karalystės sudėtį, Augustavo vaivadiją (nuo 1837 m. guberniją), kurios centras buvo Suvalkuose. Čia buvo sudaryti Vygrių, Kalvarijos ir Marijampolės ujezdai, padalyti į valsčius (gminas). 1867 m. iš šiaurinės šios gubernijos dalies sudaryta Suvalkų gubernija, suformuoti Kalvarijos, Marijampolės, Vilkaviškio ir Vladislavovo (Naumiesčio) ujezdai. V. Merkys. Suvalkų gubernija // Tarybų Lietuvos enciklopedija. 1988, t. 4, p. 136–137.

<sup>6</sup> P. Čepėnas. Naujųjų laikų Lietuvos istorija. Chicago. 1986. T. 1. P. 87–88.

<sup>7</sup> B. Masiulis. Seniūnija // Lietuvių enciklopedija. 1962, t. 27, p. 263–264.

<sup>8</sup> Т. А. Конюхова. Государственная деревня Литвы и реформа П. Д. Киселева. Москва. 1975. С. 72–74.

<sup>9</sup> Vilniaus gubernijoje buvo sudarytas 181 valsčius, Kauno – 153. Seniūnija (kaimo bendruomenę) sudarė valstiečiai, gyvenantys vieno didelio kaimo ar dvarininko žemėje (nuo kelių iki keliolikos kaimų). Seniūnijos gyventojai patys išsirikdavo seniūną. Caro valdžia į šiuos rinkimus dažniausiai nesikišdavo, nes nelaiškė seniūno pareigų svarbiomis. Jau iki 1861 m. pabaigos Vilniaus gubernijoje buvo įsteigtos 1479, o Kauno – 1033 seniūnijos; R. Stačiokas. Lietuvos savivaldybių raida. Vilnius, 1991. P. 89.

<sup>10</sup> A. Piročkinas. Du Jurbarko istorijos pjūviai // Jurbarkas: Istorijos puslapiai. Vilnius. 1996. P. 98–119. Nuo 1864 m. Užnemunėje ir tik nuo 1876 m. likusioje Lietuvos teritorijoje pradėtos teikti savivaldos teisės vadovaujantis ne luominiu, o teritoriniu pagrindu.

<sup>11</sup> Vokiečių okupuota teritorija iš pradžių buvo suskirstyta į 6 dideles sritis (*Bezirk*) arba karinio valdymo apygardas. Vėliau šios sritys sujungtos į vieną Lietuvos apygardą (*Militaerverwaltung Litauen*). Subregioninio lygmens teritoriniais vienetais tapo kreisai (apskritys). Iš viso Lietuvos teritorijoje buvo sudaryti net 32 kreisai (įėjo ir dar keturių dalys). Vilnius ir Kaunas taip pat buvo savarankiški kreiso lygio administraciniai vienetai. Nemažai naujų kreisų centrų iki tol nebuvo svarbūs administraciniai centrai. Tai rodo vokiečių karinės valdžios įvykdytos reformos skubotumą ir nepagrįstumą. Išliko ir beveik nepakitęs valsčių bei seniūnijų tinklas ir skaičius. Das Land Ober Ost. Wilno, 1917; Verwaltungsbezirk der Militärverwaltung Litauen. 1917? [žemėlapis]; P. Čepėnas. Naujųjų laikų Lietuvos istorija. Chicago, 1986. T. 2. P. 83–87.

<sup>12</sup> V. Biržiška. Apskritis // Lietuviškoji enciklopedija. 1933, t. 1, p. 866–867; J. Barkauskas ir kt. Pirmasis nepriklausomos Lietuvos dešimtmetis. Kaunas, 1990; R. Stačiokas. Lietuvos savivaldybių raida. Vilnius, 1991. P. 155.

<sup>13</sup> 1919 m. balandžio viduryje Savivaldybių departamentas jau turėjo žinių iš 323 įsisteigusių valsčių, apskričių ir miestų savivaldybių. Valsčiai buvo gana smulkūs, mažesni nei carinės Rusijos laikais (kartais turintys ne daugiau kaip 1–2 tūkst. gyventojų), jų ekonominis pajėgumas menkas. Valsčių ribos dažniausiai sutapo su parapijų ir rusiškųjų valsčių ribomis. Pirmasis savivaldos įstatymas jau reikalavo, kad valsčiuje gyventų ne mažiau kaip 5 tūkst. žmonių, ir ši riba tankiau gyvenamoje teritorijose (pvz., Biržų apskrityje) realiai buvo nesunkiai viršijama. Tačiau reformuoti valsčių tinklą „iš viršaus“ nesiimta. R. Stačiokas. Lietuvos savivaldybių raida. Vilnius, 1991. P. 140, 180; P. Akiras-Biržys. Lietuvos miestai ir miesteliai: t. 1: Alytaus apskritis. Kaunas. 1931. P. 214.

<sup>14</sup> Savivaldą reglamentuojantys įstatymai Lietuvoje buvo priimti dar 1921, 1929 ir 1931 metais.

<sup>15</sup> Kadangi valsčiai, kaip vietinio lygmens teritorinės institucijos, buvo dideli savo plotu ir gyventojų skaičiumi, siekiant užtikrinti atstovavimo gyventojams principą, buvo įteisintos ir seniūnijos. Jos daugiausia buvo paveldėtos iš Rusijos laikų. Savivalda seniūnijai pirmuoju įstatymu nebuvo numatyta. Seniūnijos gyventojai, susibūrę į krivules, turėjo tik teisę iš savo bendruomenės rinkti seniūną ir atstovus į valsčiaus tarybą. 1929 m. Savivaldos įstatymu seniūnija įteisinta kaip

žemiausias teritorijos administracinio suskirstymo ir savivaldos lygmuo, tačiau jau 1931 m. seniūnijos savivaldos atsisakyta. 1940 m. Lietuvoje seniūnijų skaičius pasiekė 2545. Beveik tiek pat seniūnijų buvo ir Rusijos valdymo laikotarpiu. B. Masiulis. Seniūnija // Lietuviškoji enciklopedija. 1962, t. 27, p. 263–264; R. Stačiokas. Lietuvos savivaldybių raida. Vilnius, 1991. P. 171–174, 197.

<sup>16</sup> Savivaldos institucijų pajamas sudarė mokesčiai, valstybės subsidijos ir dotacijos bei pajamos, gautos iš joms priklausančių įmonių ir nekilnojamojo turto. Valsčiai galėjo atskaityti iki 40 procentų įmonių valstybinių mokesčių ir iki 30 procentų žemės mokesčio. Nuo 1929 iki 1938 m. mokesčiai ir įvairios rinkliavos sudarė nuo 66 iki 42 procentų grynujų pajamų. R. Stačiokas. Lietuvos savivaldybių raida. Vilnius, 1991. P. 209.

<sup>17</sup> 1919 m. liepos 26 d. paskelbtame Apskričių ribų ir jų centrų įstatyme nustatyta Lietuvos apskričių ribos, centrai ir valsčiai, o okupuotos dalies valdymą palikta sutvarkyti ateityje. 1923 m. Lietuvos teritorijoje (be Vilniaus ir Klaipėdos kraštų) buvo 20 apskričių (vidutinis dydis – 2–3 tūkst. km<sup>2</sup>) ir 257 valsčiai (apie 200 km<sup>2</sup>). 1923 m. buvo sudarytos 3 apskritys atgautame Klaipėdos krašte ir apskričių skaičius padidėjo iki 23, o valsčių – iki 332. 1939 m. iš SSRS atgautoje Vilniaus krašto teritorijoje buvo sudarytos Vilniaus, Švenčionių ir Valkininkų apskritys (pastaroji 1940 m. sujungta su Alytaus apskritimi). Laikinosios vyriausybės žinios. Kaunas, 1919, Nr. 9; A. Vadopalas. Panevėžio srities administraciniai vienetai ir jų raida // Panevėžys: Geografinės ir istorinės žinios apie apylinkes ir miestą. Chicago, 1963. P. 61–74; Lietuvos statistikos metraštis. 1924–1926. Kaunas, 1927; V. Biržiška. Apskritis // Lietuviškoji enciklopedija. 1933, t. 1, p. 866–867.

<sup>18</sup> R. Stačiokas. Lietuvos savivaldybių raida. Vilnius, 1991. P. 179–205.

<sup>19</sup> 1941 m. Lietuvoje buvo 28 apskritys, kurių plotas siekė 2–3 tūkst. km<sup>2</sup>. Po karo pradėtas didinti apskričių skaičius, o valsčių skaičius iki 1949 m. liko beveik nepakitęs – 314. Per penkerius „palaipsninės“ reformos metus (iki 1950 m.) apskričių padaugėjo iki 57. Lietuvos TSR administracinis-teritorinis padalijimas. Vilnius, 1949; Apskritis // Lietuvos tarybinė enciklopedija. 1976, t. 1, p. 295–296.

<sup>20</sup> M.-C. Maurel. Bureaucratie et contrôle territorial. Le maillage de l'espace rural en URSS et en Pologne // Hérodote. 1982, Nr. 33–34, p. 49–75.

<sup>21</sup> Административное деление Литовской ССР. Москва. 1953 [žemėlapis]. Penkiems didžiausiems miestams (Kaunui, Klaipėdai, Panevėžiui, Šiauliams, Vilniui) buvo suteiktos srities pavaldumo miestų teisės. Vėliau dar prisidėjo ir Palanga (nuo 1951 m. liepos 3 d.), Naujoji Vilnia bei Druskininkai (nuo 1952 m. gruodžio 22 d.), o Vilnius išskirtas kaip savarankiškas administracinis vienetas.

<sup>22</sup> Rajonų ir apylinkių dydis buvo labai nevienodas. Todėl buvo abejojama dėl ypač mažų teritorinių vienetų tikslingumo.

<sup>23</sup> P. Kavaliauskas. Regionų problema Lietuvoje // Geografija. 1994, t. 30, p. 66–70.

<sup>24</sup> Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas, Nr. I-707, 1994.12.15 (su vėlesniais pakeitimais) // <http://www.lrs.lt> ; Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas, Nr. I-558, 1994.07.19 // Valstybės žinios. 1994, Nr. 60.

<sup>25</sup> 1962 m. parengtoje Lietuvos vieningoje apgyvendinimo sistemoje (vadovas K. Šešgelis) numatyta įteisinti regionų centrais 5 didžiuosius bei 5 mažesnius

Lietuvos miestus. Šis teritorinių vienetų lygmuo laikytas svarbiausiu, o teritoriniai mikrorajonai (kurių numatyta 257, o skaičius artimas tarpukario valsčių skaičiui) laikyti pirminiais struktūriniais vienetais. Žr.: K. Šešelgis, V. Miliukštis. Lietuvos TSR miestų tinklo dėsningas vystymas. Lietuvos statybos ir architektūros mokslinio tyrimo institutas. Kaunas, 1960.

<sup>26</sup> Apskričių teritorinės reformos kryptys. Pritarta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimu Nr. 476. 2001. Plačiau: V. Daugirdas. Reformation of regional governing in Lithuania: spatial aspects // Spatial dimension of socio-economic transformation processes in Central and Eastern Europe on the turn of the 20<sup>th</sup> century. Warsaw, 2001. Vol. 1, p. 343–359.

<sup>27</sup> Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, Nr. I-533, 1994.07.07 (su vėlesniais pakeitimais) // <http://www.lrs.lt>

<sup>28</sup> Collectivités locales. De nouveaux modes de gestion en Europe centrale // Le Courrier des pays de l'Est. 2003, mars, n° 1033, pp. 16–27.

<sup>29</sup> P. Swianiewicz. Consolidation or Fragmentation? // The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. 2002, p. 7.

<sup>30</sup> J. Mačiulytė. La recomposition de l'espace rural lituanien dans la perspective de l'intégration européenne // Les Annales de Géographie. 2004, mars-avril, n° 636, pp. 188–210.

## **SUMMARY**

### ***DECENTRALIZATION AND AUTONOMY FOR LOCAL AUTHORITIES IN LITHUANIA***

The main aim of the article is to reveal problem of decentralization of autonomy for local authorities and territorial administration in Lithuania. The reform of administrative division and autonomy for local authorities of the country runs slowly and complicated. Though society, scientists, various branches of government has a lot of various propositions and discussions have been taking place for more than 15 years, the important decisions cannot be made because of the lack of political willpower. One could be under impression that the reform will never be completed. The main reasons of such a disturbances are related to the absence of authentic traditions of autonomy for local authorities as well as to constant changes of centralized models of territorial administration. The unfinished reform not only disturbs even development of the country but also complicates development of autonomy for local authorities system, which is one of the most important institutions of modern democracy. This also disturbs formation of regional self-consciousness, identity at regional and local level. Finally, it complicates the development of modern civil society in Lithuania.

The history of Lithuania shows that even during 20<sup>th</sup> century models of territorial administration of the country have been changed several times, though centralized government prevailed and autonomy for local authorities was very

limited. This prevented formation of territorial autonomy for local authorities and community traditions, solidarity among population was decreasing while indifference to the social needs was increasing. The Soviet period demolished the first appearances of territorial (regional) identity. This consequently caused the lack of willpower to implement new reform of territorial administration. The same as during the years of independence before World War II there is still uncertainty whether centralised or vast autonomy for local authorities should be chosen as a priority. Lithuanian government has always paid the main attention to the reform of regional governing system but autonomy for local authorities is almost totally forgotten. The absence of local and regional autonomy for local authorities makes Lithuania a unique rather unitary state, with a transformed soviet administrative division. Because of these reasons the problem of reformation and decentralization of territorial administration of Lithuania remains topical.